

NOWA STRATEGIA NA RZECZ JEDNOLITEGO RYNKU

***W SŁUŻBIE
GOSPODARKI I SPOŁECZEŃSTWA EUROPY***

**Sprawozdanie
dla przewodniczącego Komisji Europejskiej**

José Manuela Barroso

przygotował:

Mario Monti

9 maja 2010 r.

„Tous ceux qui ont essayé de régler les problèmes économiques que posait le traité de Rome en oubliant le côté politique de la chose sont allés à un échec et aussi longtemps qu'on examinera [ces] problèmes uniquement sur le plan économique et sans penser à la politique, je le crains, nous irons à des échecs répétés.”

„Wszyscy ci, którzy starając się sprostać wyzwaniom gospodarczym związanym z traktatem rzymskim zaniedbali wymiar polityczny, przegrali. Obawiam się, że dopóki [te] wyzwania będą rozpatrywane tylko z perspektywy gospodarczej, z pominięciem aspektu politycznego, będziemy ponosić kolejne porażki.”

Paul-Henri Spaak
Discours à la Chambre des Représentants
14 czerwca 1961 r.

„Europa stoi na rozdrożu. Albo pójdziemy naprzód, zdecydowanie i z determinacją, albo spadniemy do rangi drugorzędnej. Możemy teraz zdecydować się na dokończenie integracji gospodarek europejskich; lub, z braku politycznej woli stawienia czoła olbrzymim problemom stojącym na drodze do tego celu, możemy po prostu pozwolić, aby Europa rozwinęła się w zaledwie obszar wolnego handlu.”

Komisja Europejska
„Ostateczne utworzenie rynku wewnętrznego”
Biała księga dla Rady Europejskiej
(Mediolan, 28-29 czerwca 1985 r.)

„Potrzebujemy siły, którą możemy znaleźć tylko razem. [...] Niezbędne są nam pełne korzyści płynące z jednolitego, dużego rynku.”

Margaret Thatcher
1986 r.

List intencyjny przewodniczącego Komisji Europejskiej

José Manuel Barroso
President of the European Commission

Bruksela, 20 października 2009 r.
Pres(2009)D/2250

Szanowny Panie Profesorze,

jednolity rynek był, i pozostaje, kamieniem węgielnym integracji Europy oraz trwałego wzrostu gospodarczego. Realizacja pełnego potencjału tego ważnego projektu europejskiego wymaga jednak nowej determinacji politycznej. Jak zaznaczyłem w swoich wytycznych politycznych, Komisja zamierza przewodzić temu procesowi, w pełni angażując państwa członkowskie, Parlament Europejski i wszystkie zainteresowane strony.

Teraz, gdy zbliża się symboliczna dwudziesta rocznica stworzenia fundamentów dzisiejszego jednolitego rynku w 1992 r., UE stoi w obliczu trzech pilnych wyzwań:

- Niedawny kryzys pokazał, że nadal istnieje, szczególnie w trudnych sytuacjach, silna pokusa odwracania się od jednolitego rynku i poszukiwania oparcia w formach nacjonalizmu gospodarczego. Komisja była, i nadal będzie, zdecydowanym obrońcą jednolitego rynku, w pełni korzystającym ze swoich uprawnień w zakresie egzekwowania prawa szczególnie w obszarach polityki dotyczącej rynku wewnętrznego i konkurencji, w tym kontroli pomocy państwa. Potrzebna jest jednak nowa świadomość, zarówno w szerokich kregach społecznych, jak i w kregach politycznych, jak dramatyczne konsekwencje miałyby osłabienie jednolitego rynku. Podminowałoby ono podstawy integracji i wzrostu gospodarczego oraz zatrudnienia w całej UE w czasie, kiedy powstają nowe potęgi globalne i stoją przed nami poważne wyzwania ekologiczne, a spójna UE jest potrzebna bardziej niż kiedykolwiek dotychczas, zarówno obywatelom europejskim, jak i dla zachowania efektywnego globalnego ładu.*

Nie osiągnięto jeszcze pełnego potencjału jednolitego rynku. Wielu obszarów jednolitego rynku nie wprowadzono jeszcze całkowicie w życie. Ponadto brakujące ogniwa uniemożliwiają nadal rozdrobnionemu rynkowi odgrywanie roli silnego motoru wzrostu gospodarczego i zapewnienie konsumentom pełnych korzyści. Komisja zamierza przyjąć bardziej systematyczne i zintegrowane podejście z myślą o utworzeniu w pełni rozwiniętego jednolitego rynku i jego skutecznym monitorowaniu.

Profesor Mario MONTI
Presidente
Università Commerciale L. Bocconi
Via Sarfatti 25
IT-20100 Milano

- Kryzys dostarczył bodźca do pewnych krytycznych przemyśleń dotyczących funkcjonowania rynków. Nasilił także obawy związane z wymiarem społecznym. Traktat lizboński, który wkrótce wejdzie w życie, po raz pierwszy odnosi się do tego wprost – aczkolwiek sama zasada została jasno przedstawiona w preambule do traktatu rzymskiego – „Unia [...] działa na rzecz [...] społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności.” Wszystko to skłania do rozważenia, w jaki sposób wymiary rynkowy i społeczny zintegrowanej gospodarki europejskiej mogą wzmacniać się wzajemnie.

Z myślą o pozyskaniu przydatnych i cennych opinii dotyczących inicjatywy odnowienia jednolitego rynku jako kluczowego celu strategicznego nowej Komisji, pragnę powierzyć Panu misję przygotowania sprawozdania przedstawiającego warianty i zalecenia. W przypadku podjęcia się tej misji wykona ją Pan na swoją wyłączną odpowiedzialność, a o postępach i wnioskach będzie Pan informował bezpośrednio mnie. Komisja udostępni Panu swoją wiedzę specjalistyczną i zapewni wsparcie. Może Pan odbywać odpowiednie konsultacje z Parlamentem Europejskim, z odnośnymi komisarzami, z właściwymi organami państw członkowskich oraz z pozostałymi zainteresowanymi stronami.

Z poważaniem



José Manuel BARROSO

SPIS TREŚCI

LIST INTENCYJNY PRZEWODNICZĄCEGO KOMISJI EUROPEJSKIEJ

STRESZCZENIE	7
NOWA STRATEGIA NA RZECZ JEDNOLITEGO RYNKU	7
ROZDZIAŁ 1. RYNEK W POSZUKIWANIU STRATEGII	13
<i>1.1. „Przebrzmiała sprawa” kluczowym priorytetem polityki</i>	<i>14</i>
<i>1.2. Jednolity rynek jako cel strategiczny: lata 1985 i 2010</i>	<i>15</i>
<i>1.3. Słuchając Europejczyków</i>	<i>19</i>
<i>1.4. Mniej popularny niż kiedykolwiek, bardziej potrzebny niż kiedykolwiek</i>	<i>22</i>
<i>1.5. Czy jednolity rynek rzeczywiście wymaga konsensusu?</i>	<i>24</i>
<i>1.6. Określenie obaw</i>	<i>25</i>
<i>1.7. Jak odpowiedzieć na obawy</i>	<i>34</i>
<i>1.8. Nowa strategia</i>	<i>35</i>
ROZDZIAŁ 2. BUDOWA SILNIEJSZEGO JEDNOLITEGO RYNKU	40
<i>2.1. Punkty przecięcia, brakujące ogniwa i nowe granice</i>	<i>41</i>
<i>2.2. Jednolity rynek korzystny dla obywateli, konsumentów i MŚP</i>	<i>43</i>
<i>2.3. Kształtowanie jednolitego rynku cyfrowego Europy</i>	<i>45</i>
<i>2.4. Jednolity rynek i rozwój ekologiczny: energia, zmiany klimatu i środowisko</i>	<i>55</i>
<i>2.5. Jednolity rynek towarów: czerpiąc pełne korzyści</i>	<i>59</i>
<i>2.6. Jednolity rynek usług: lokomotywa europejskiej gospodarki</i>	<i>62</i>
<i>2.7. Pracownicy na jednolitym rynku: stare problemy i nowe wyzwania</i>	<i>65</i>
<i>2.8. Jednolity rynek kapitałowy i jednolity rynek usług finansowych</i>	<i>71</i>
<i>2.9. Fizyczna infrastruktura jednolitego rynku: sprostanie wyzwaniom inwestycyjnym</i>	<i>75</i>
ROZDZIAŁ 3. BUDOWA KONSENSUSU W SPRAWIE SILNIEJSZEGO JEDNOLITEGO RYNKU	78
<i>3.1. Jednolity rynek dla "społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności"</i>	<i>79</i>
<i>3.2. Swobody gospodarcze i prawa pracownicze po sprawach Viking i Laval</i>	<i>79</i>
<i>3.3. Usługi społeczne i jednolity rynek</i>	<i>85</i>
<i>3.4. Wykorzystanie zamówień publicznych do celów polityki europejskiej</i>	<i>88</i>
<i>3.5. Wymiar podatkowy jednolitego rynku: współpraca w celu zabezpieczenia suwerenności podatkowej</i>	<i>91</i>
<i>3.6. Konkurencyjność i spójność: wymiar regionalny jednolitego rynku</i>	<i>97</i>
<i>3.7. Jednolity rynek i polityka przemysłowa</i>	<i>100</i>
<i>3.8. Otwartość, ale nie bezbronność: wymiar zewnętrzny jednolitego rynku</i>	<i>104</i>
ROZDZIAŁ 4. OSIĄGNIĘCIE SILNEGO JEDNOLITEGO RYNKU	108
<i>4.1. Regulacja jednolitego rynku, "ma non troppo"</i>	<i>109</i>
<i>4.2. Skuteczniejsze egzekwowanie przepisów</i>	<i>106</i>
ROZDZIAŁ 5. INICJATYWA POLITYCZNA NA RZECZ WZMOCNIENIA JEDNOLITEGO RYNKU (ORAZ UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ)	122
<i>5.1. Nowa inicjatywa polityczna</i>	<i>123</i>
<i>5.2. Reorientacja instytucji unijnych na kwestię jednolitego rynku</i>	<i>123</i>
<i>5.3. Miejsce jednolitego rynku w procesie kształtowania polityki UE</i>	<i>126</i>

STRESZCZENIE

Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku

W swoich „Wytycznych politycznych dla nowej Komisji” przewodniczący Barroso wskazał jednolity rynek jako kluczowy cel strategiczny dla Europy, który należy realizować ze świeżą determinacją polityczną. W oparciu o mandat udzielony przez przewodniczącego, niniejsze sprawozdanie poddaje analizie wyzwania, jakie napotyka obecnie inicjatywa odnowienia jednolitego rynku, oraz przedstawia zarys kompleksowej strategii, która ma sprawić, że odnowienie jednolitego rynku stanie się politycznym sukcesem i będzie wykonalne na płaszczyźnie gospodarczej i społecznej.

W sprawozdaniu podkreślono, iż jednolity rynek jest obecnie punktem o znaczeniu krytycznym, w którym skupiają się trzy różne wyzwania (rozdział 1). Wyzwanie pierwsze wynika z erozji politycznego i społecznego wsparcia dla integracji rynku europejskiego. Wielu Europejczyków – tak obywateli, jak i liderów politycznych – podchodzi do kwestii jednolitego rynku nieufnie, z obawą, a niekiedy z otwartą wrogością. Działają tu dwie napędzające się wzajemnie tendencje: „zmęczenie integracją”, zmniejszające apetyt na więcej Europy i na *jednolity* rynek, a ostatnio również „zmęczenie rynkiem”, nacechowane spadkiem zaufania do roli *rynku*. Popularność jednolitego rynku jest obecnie mniejsza niż kiedykolwiek, podczas gdy Europie jest on bardziej niż kiedykolwiek potrzebny.

Wyzwanie drugie wynika z nierównomiernego zainteresowania politycznego rozwojem różnych składników efektywnego i zrównoważonego jednolitego rynku. Niektóre trudności, z jakimi zмага się w ostatnich latach jednolity rynek, wynikają nie tylko z niecałkowitego „stopienia” rynków krajowych w jeden rynek europejski, ale także z niedokończonego procesu zmian na dwóch innych frontach: ekspansji na nowe sektory, mającej towarzyszyć szybkiemu rozwojowi gospodarki, oraz działań, dzięki którym jednolity rynek miałby stać się obszarem swobody i szans dla wszystkich: obywateli, konsumentów i MŚP.

Wyzwanie trzecie wynika z nasilonego w ostatnim dziesięcioleciu poczucia samozadowolenia – jak gdyby idea jednolitego rynku została faktycznie zrealizowana, a tym samym nie wymagała już statusu priorytetu politycznego. Jednolity rynek uznano za kwestię „przebrzmiałą”, którą należy regularnie podtrzymywać, lecz nie aktywnie promować. Utrata zainteresowania jednolitym rynkiem spotęgowana została dodatkowo przez konieczność skoncentrowania unijnej energii politycznej na wyzwaniach związanych z innymi elementami europejskiej konstrukcji: unią walutową, rozszerzeniem i reformami instytucjonalnymi. Wraz z wejściem w życie w styczniu 2010 r. traktatu

lizbońskiego wszystkie trzy główne priorytety zostały osiągnięte, a zatem nie ma powodów, aby nadal odwracać uwagę od jednolitego rynku. Co więcej, prawidłowe funkcjonowanie unii walutowej i rozszerzenia wręcz wymaga powrotu do kwestii jednolitego rynku.

Pojawiła się obecnie szansa, by ponownie skoncentrować uwagę polityczną na jednolitym rynku. Aby móc z niej skorzystać, należy sobie uświadomić, że zarówno obiektywne, jak i subiektywne uwarunkowania inicjatywy politycznej dotyczącej jednolitego rynku są znacznie bardziej złożone niż w przypadku inicjatywy Jacques'a Delorsa z 1985 r.

Sam jednolity rynek stanowi część dramatycznie zmienionego kontekstu. Natomiast podmioty, które mają uczestniczyć w inicjatywie – europejscy decydenci i zainteresowane strony – są bardziej zróżnicowane i wykazują szerszą gamę preferencji i interesów.

W oparciu o szeroko zakrojone konsultacje w sprawozdaniu przedstawiono mapę oczekiwań i problemów związanych z jednolitym rynkiem. Wskazano szereg problemów w ujęciu czasowym (przed kryzysem gospodarczym, w czasie kryzysu, po kryzysie i w perspektywie długoterminowej) w rozbiciu na poszczególne obszary obaw związanych z jednolitym rynkiem (obawy konsumentów, obywateli, przedsiębiorstw, obawy związane z polityką społeczną, ochroną środowiska) i państwa członkowskie. W tym zakresie w sprawozdaniu opisano różne podejścia do kwestii jednolitego rynku występujące w czterech grupach państw członkowskich: w krajach kontynentalnych o społecznej gospodarce rynkowej, krajach anglosaskich, krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz krajach nordyckich.

Pogodzenie tak rozległych i zróżnicowanych stanowisk w kwestii agendy na rzecz odnowienia jednolitego rynku jest zarówno konieczne, jak i możliwe. Jest ono konieczne, ponieważ uzyskanie ugruntowanego i efektywnego jednolitego rynku jest kluczowym czynnikiem mającym wpływ na ogólne wyniki makroekonomiczne UE. Ma ono szczególne znaczenie dla stabilności euro i uzyskania zapowiadanych korzyści ekonomicznych w ramach unii walutowej. Jest ono możliwe dzięki szczegółowo określonej nowej strategii – pod warunkiem dokonania znacznych i aktywnych inwestycji politycznych.

W sprawozdaniu zaproponowano tym samym nową strategię, która ma chronić jednolity rynek przed ryzykiem nacjonalizmu gospodarczego, rozszerzyć go na nowe obszary o kluczowym znaczeniu dla rozwoju Europy oraz zapewnić odpowiedni konsensus w tej dziedzinie.

Nowa strategia musi być kompleksowa. Strategiczny cel odnowienia jednolitego rynku musi uwzględnić wiele obszarów polityki, których tradycyjnie nie uważa się za obszary związane z jednolitym rynkiem. Podejście kompleksowe obejmuje trzy obszerne zbiory inicjatyw:

1. inicjatywy na rzecz budowy *silniejszego* jednolitego rynku;
2. inicjatywy na rzecz budowy *konsensusu* w sprawie silniejszego jednolitego rynku;
3. Inicjatywy na rzecz *osiągnięcia* silniejszego jednolitego rynku.

Jeśli nie zostanie osiągnięty konsensus, jest mało prawdopodobne, aby inicjatywy na rzecz budowy silniejszego jednolitego rynku zostały kiedykolwiek przyjęte i wdrożone. Nawet gdyby to się udało, ich trwałość w czasie oraz zdolność do oparcia się niesprzyjającym warunkom gospodarczym i politycznym w UE stałyby pod znakiem zapytania.

Z kolei silniejszy jednolity rynek, otwarcie poszukujący konsensusu potrzebnego do jego budowy i odrzucający możliwość ustępstw pod presją niezadowolenia poprzez złagodzenie egzekwowania przepisów, wymaga usprawnienia realizacji, egzekwowania i zarządzania.

W rozdziale 2 przedstawiono szereg inicjatyw mających na celu zbudowanie silniejszego jednolitego rynku. Inicjatywy te zmierzają do usunięcia istniejących punktów przeciążenia, wypełnienia luk oraz uzupełnienia brakujących ogniw, które hamują innowacyjność i tłumią potencjał rozwojowy jednolitego rynku. Zostały one pogrupowane wg zaleceń dotyczących:

- zapewnienia lepszego funkcjonowania jednolitego rynku z perspektywy obywateli, konsumentów i MŚP;
- stworzenia jednolitego rynku cyfrowego;
- wykorzystania potencjału jednolitego rynku do promowania rozwoju ekologicznego i przekształcenia gospodarki Europy w gospodarke niskoemisyjną i wydajną pod względem zarządzania zasobami;
- pełnego spożytkowania korzyści wynikających z jednolitego rynku towarów;
- pełnego wykorzystania potencjału jednolitego rynku usług;
- zapewnienia geograficznej mobilności pracowników w ramach jednolitego rynku;

- stworzenia „fizycznej” infrastruktury na potrzeby jednolitego rynku.

Choć wskazywanie nowych inicjatyw ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia nowego rozpędu, to może być niewystarczające dla stworzenia klimatu politycznego sprzyjającego stabilnym działaniom. W rozdziale 3 przedstawiono inicjatywy mające stanowić odpowiedź na problemy ujawnione w procesie konsultacji, służąc tym samym budowie konsensu w kwestii silniejszego jednolitego rynku. Są one osadzone w kontekście zawartego w traktacie lizbońskim odwołania do „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności”. Inicjatywy te zajmują się w szczególności problemami takimi jak:

- pogodzenie swobód ekonomicznych na jednolitym rynku z prawami pracowniczymi w kontekście orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Viking, Laval itp.;
- miejsce usług społecznych w ramach jednolitego rynku;
- włączenie celów politycznych UE w obszar polityki zamówień publicznych;
- koordynowanie polityki podatkowej w taki sposób, by zabezpieczyć krajową suwerenność podatkową w trakcie integracji rynku;
- równoważenie konkurencyjności i spójności w ramach jednolitego rynku poprzez politykę rozwoju regionalnego;
- możliwość realizacji aktywnej polityki przemysłowej w oparciu o politykę zdrowej konkurencji i pomocy państwa;
- możliwości utrzymania otwartego, lecz nie bezbronego jednolitego rynku w kontekście relacji z konkurentami na poziomie globalnym.

W rozdziale 4 sformułowano szereg zaleceń mających ulepszyć narzędzia konieczne do zapewnienia odnowienia jednolitego rynku. Omawiane są dwa aspekty:

- zapewnienie łagodnej lecz skutecznej regulacji jednolitego rynku;
- skuteczniejsze egzekwowanie przepisów poprzez stworzenie spójnego systemu, w którym postępowania w sprawie naruszenia przepisów, nieformalne mechanizmy rozwiązywania problemów i egzekwowanie w drodze

prywatnoprawnej tworzą jednolitą sieć środków prawnych przeciwko przypadkom naruszenia prawa unijnego.

Przedstawioną powyżej nową kompleksową strategię należy traktować jako „pakiet środków” (*package deal*), w ramach którego państwa członkowskie o różnych tradycjach kulturowych, zainteresowaniach i preferencjach politycznych mogą znaleźć elementy wystarczająco atrakcyjne, by ich wartość uzasadniała pewne ustępstwa w stosunku do dotychczasowego stanowiska.

W szczególności państwa członkowskie o tradycji społecznej gospodarki rynkowej byłyby w większym stopniu gotowe do podjęcia nowego zobowiązania w zakresie pełnego przyjęcia konkurencji na jednolitym rynku, w tym harmonogramu określającego terminy wprowadzenia jednolitego rynku w obszarach, w których jest nadal nieobecny, gdyby państwa członkowskie o tradycjach anglosaskich wykazały gotowość do uwzględnienia niektórych obaw społecznych poprzez ukierunkowane środki, w tym ograniczone formy koordynacji podatkowej.

Z kolei nowe państwa członkowskie wykazujące zdecydowane wsparcie dla poważnego programu, który wzmocniłby jednolity rynek – w tym w obszarach takich jak infrastruktura i polityka spójności – mogłyby w większym stopniu otworzyć się na różne formy koordynacji podatkowej.

W sprawozdaniu podkreślono, iż za wzmocnieniem jednolitego rynku przemawia spuścizna ekonomiczna, fiskalna i społeczna kryzysu gospodarczego. Ze względu na bardzo ograniczone możliwości w zakresie bodźców budżetowych podniesienie efektywności jednolitego rynku jest dla Europy najlepszym wewnętrznym źródłem wzrostu i nowych miejsc pracy.

Ponadto konieczność zmierzenia się z coraz większym problemem, jakim w oczach opinii publicznej jest kwestia nierówności w kontekście kryzysu fiskalnego wielu krajów, może zaowocować bardziej przychylnym nastawieniem do większej koordynacji polityki w ramach jednolitego rynku. Wreszcie też, niedawne napięcia w strefie euro wskazują na konieczność pełnego wykorzystania jednolitego rynku jako elementu zwiększającego łączną produktywność czynników produkcji i konkurencyjność gospodarek strefy euro.

Warunkiem powodzenia nowej strategii jest również ponowne rozważenie, jakie miejsce zajmuje jednolity rynek w ogólnym kontekście kształtowania polityki unijnej (rozdział 5). Stosownie do tego konieczne wydaje się również wprowadzenie bardziej jednolitej wizji i większej konsekwencji w licznych i różnorodnych obszarach polityki, które mają istotne znaczenie dla propagowania i zapewniania silniejszego jednolitego rynku. Może to wymagać

pewnych innowacji w podejściu Komisji, Parlamentu i Rady do takiej polityki.
 W tej kwestii przedstawiono pewne zalecenia.

ROZDZIAŁ 1

RYNEK W POSZUKIWANIU STRATEGII

1.1. „Przebrzmiała sprawa” kluczowym priorytetem polityki

„Nikt nie zakocha się w jednolitym rynku”, zwykł mawiać Jacques Delors. Fakt, że jednolity rynek nie cieszy się powodzeniem jest normalny, a nawet krzepiący. Rynek to instrument, a nie cel sam w sobie. Jak pokazał kryzys finansowy, traktując rynek jako byt nadrzędny, zawsze zdolny do osiągnięcia dobrych wyników i niepotrzebujący odpowiedniej regulacji ani ścisłego nadzoru, można narazić się na niebezpieczeństwa. Wielu zapomniało, że rynek „jest dobrym sługą, ale złym panem.”

A jednak jednolity rynek spełnia ważną rolę w służbie Unii Europejskiej. Po pierwsze jest niezbędnym, chociaż niewystarczającym, warunkiem osiągnięcia dobrych wyników przez europejską *gospodarkę*, tak samo jak dobrze działające rynki krajowe w przypadku gospodarek narodowych. Po drugie, co jest nawet ważniejsze, silny jednolity rynek to klucz do ogólnego zdrowia *Unii Europejskiej*, ponieważ stanowi on sam fundament projektu integracji.

Dziś jednolity rynek nie tylko jednak nie cieszy się powodzeniem. Wielu Europejczyków, zarówno obywateli, jak i przywódców politycznych, odnosi się do niego z nieufnością, obawą, a niekiedy nawet otwartą wrogością.

Od szeregu lat widoczne są dwie tendencje: „zmęczenie integracją,” osłabiające apetyt na *jednolity* rynek, oraz ostatnio „zmęczenie rynkiem,” przejawiające się ograniczonym zaufaniem w odniesieniu do roli *rynku*. Wzmacniając się nawzajem, te dwie tendencje podkopują oba komponenty akceptacji jednolitego rynku.

Kiedy zachodziła zmiana nastawienia opinii publicznej, europejscy i krajowi decydenci byli skoncentrowani na innych ważnych priorytetach, takich jak reforma instytucjonalna i strategia lizbońska. „Program budowy rynku wewnętrznego – ostrzegął Wim Kok w 2005 r. – uważa się za przebrzmiałą sprawę, w związku z czym nie jest traktowany priorytetowo w stopniu, w jakim powinien. Jest to fatalny błąd polityczny.”

Kiedy wybuchł kryzys finansowy, a następnie gospodarczy, pierwsza Komisja pod przewodnictwem José Manuela Barroso zdołała, opierając się poważnej presji, zapewnić egzekwowanie przepisów i zapobiec rozdrobnieniu jednolitego rynku, jednocześnie dopuszczając pewien stopień elastyczności działania w sytuacjach awaryjnych.

W ten sposób po raz kolejny wykazano, przy bezprecedensowych naciskach, zalety systemu egzekwowania prawa, na straży którego stoi Komisja, który opiera się na metodzie wspólnotowej i podlega kontroli Trybunału

Sprawiedliwości. System egzekwowania prawa przewidziany paktem stabilności i wzrostu, mający charakter w większym stopniu międzyrządowy, nie okazał się równie skuteczny, nie tylko podczas kryzysu, kiedy pewne odstępstwa mogły mieć akceptowalne uzasadnienie makroekonomiczne, ale nawet wcześniej, w „dobrych” latach.

Wykorzystawszy uprawnienia Komisji w zakresie egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku w celu przeciwstawienia się zagrożeniu dezintegracją, jakie przyniósł ze sobą kryzys, przewodniczący Barroso postanowił pójść krok dalej. W swoich „Wytycznych politycznych dla nowej Komisji” z września 2009 r. wskazał jednolity rynek jako kluczowy cel strategiczny, który należy realizować ze świeżą determinacją polityczną. Stwierdził również, że jego zdaniem procesowi temu powinna przewodzić Komisja, w pełni angażując państwa członkowskie, Parlament Europejski i wszystkie zainteresowane strony.

Z myślą o pozyskaniu danych wyjściowych stanowiących podstawę dla przygotowania takiej inicjatywy zlecił w październiku 2009 r. przygotowanie niniejszego sprawozdania. Ma ono na celu ustalenie, czy i jak można sprawić, aby jednolity rynek przestał być postrzegany jako „przebrzmiała sprawa” i zyskał rangę kluczowego priorytetu politycznego, co umożliwiłoby sprostanie coraz większym wyzwaniom integracji europejskiej.

1.2. Jednolity rynek jako cel strategiczny: lata 1985 i 2010

Dokładnie 25 lat temu Jacques Delors, wówczas przewodniczący Komisji, wraz z Lordem Cockfieldem, wiceprzewodniczącym i komisarzem ds. rynku wewnętrznego, zainicjował projekt budowy jednolitego rynku, przedstawiając Radzie Europejskiej, obradującej w czerwcu 1985 r. w Mediolanie, białą księgę w sprawie utworzenia rynku wewnętrznego.¹ Komisja wezwała „Radę Europejską do zobowiązania się do ostatecznego utworzenia w pełni zunifikowanego rynku wewnętrznego do 1992 r. oraz do zatwierdzenia niezbędnego programu wraz z realistycznym i wiążącym harmonogramem.” Rada Europejska postąpiła zgodnie z tym wezwaniem.

¹ W niniejszym sprawozdaniu używa się terminu „jednolity rynek”, chyba że w przytaczanych dokumentach mowa o „rynku wewnętrznym”. Z pojęciowego i komunikacyjnego punktu widzenia „jednolity” wydaje się właściwszy niż „wewnętrzny”. Po pierwsze obywatele państw UE mogą zrozumieć, że termin „rynek wewnętrzny” odnosi się do ich własnego rynku krajowego, a nie do rynku ogólnounijnego. Po drugie osobom spoza Europy wyrażenie „europejski rynek wewnętrzny” może sugerować zamknięcie, „europejską twierdzę”. Takie wyobrażenie jest dalekie od rzeczywistości, a jego podtrzymywanie nie leży w interesie UE. Po trzecie „jednolity” jest określeniem bardziej precyzyjnym. Rynek każdego konkretnego produktu lub usługi w obrębie UE jest bowiem „wewnętrzny” z definicji, ale wymaga działania ze strony polityków i uczestników rynku, jeśli ma być naprawdę „jednolity”, a nie rozdrobniony.

Instytucje europejskie, państwa członkowskie i podmioty gospodarcze podjęły wyteżone starania i przed końcem 1992 r. znaczna część zaplanowanych środków została przyjęta oraz w dużej mierze, aczkolwiek nie w całości, wdrożona. Przygotowania do utworzenia jednolitego rynku okazały się kluczowym czynnikiem stymulującym inwestycje, restrukturyzację i modernizację ustawodawczą. Na głębszym poziomie nastąpiła zmiana nastawienia. Zarówno decydenci, jak i podmioty gospodarcze odczuwały presję myślenia i działania w szerszych ramach, tak *czasowych* (w 1985 r. zaczęto tworzyć plany na rok „1992”, jak nazwano ten projekt), jak i *przestrzennych* (starano się przygotować do ogólnoeuropejskiej konkurencji). Nowe wyzwanie podjęto z entuzjazmem, co pomogło gospodarce europejskiej dojść do siebie po poprzednich latach „eurosklerozy”.

Po 1992 r. z pewnością nie pozostawiono jednolitego rynku bez uwagi. Oprócz wielkiej liczby poszczególnych inicjatyw mających na celu wzmocnienie osiągnięć projektu „1992” oraz zastosowanie przepisów dotyczących jednolitego rynku do nowo powstałych rodzajów działalności w różnych branżach, przygotowano dwie szersze inicjatywy polityczne: plan działania na rzecz jednolitego rynku wprowadzony w czerwcu 1997 r. i plan działań w zakresie usług finansowych z maja 1999 r. Ponadto stałe zaangażowanie w zakresie polityki konkurencji miało zapewnić, że rynek UE nie tylko będzie jednolity, ale będzie też działał w warunkach ożywionej konkurencji.

Jednakże pod koniec lat 90. skupienie na jednolitym rynku nie było tak silne jak przedtem. Nie poświęcono wystarczającej uwagi dwóm wymogom, których spełnienia wymaga stworzenie skutecznego i trwałego jednolitego rynku.

Po pierwsze w samej białej księdze z 1985 r. w sposób jasny stwierdzono, że „cel, jakim jest utworzenie rynku wewnętrznego, obejmuje trzy aspekty: [...] zespolenie [...] rynków państw członkowskich w jeden *jednolity* rynek; [...] zapewnienie, że rynek ten będzie się *rozwijał*; [...] zapewnienie, że rynek ten będzie *elastyczny*.” W dokumencie tym przyznano, że był on nastawiony przede wszystkim na osiągnięcie pierwszego z trzech celów, ale osiągnięcie pozostałych dwóch było równie istotne. Niektóre z trudności napotykaných przez jednolity rynek w ostatnich latach można bowiem wyjaśnić nie tylko nadal niepełnym „zespoleniem” rynków krajowych, ale także niedokończeniem działań dotyczących dwóch pozostałych aspektów budowy jednolitego rynku w pełnym znaczeniu. Mimo pewnych postępów, jakie osiągnięto np. w odniesieniu do sieci transeuropejskich i strategii lizbońskiej, nadal konieczne jest włożenie poważnego wysiłku w realizację owych polityk towarzyszących, będących w rzeczywistości integralnymi elementami programu wprowadzenia w życie jednolitego rynku w zadowalającej postaci.

Po drugie, nadmierna ufność niektórych państw członkowskich w zdolności samoregulacyjne rynków finansowych doprowadziła do opóźnień i nieprawidłowości w planowaniu i wdrażaniu odpowiednich ram regulacyjnych i ram nadzoru, mających skutecznie wspierać liberalizację finansową i tworzenie jednolitego rynku usług finansowych, co przyczyniło się do niestabilności tego ważnego komponentu jednolitego rynku.

Skutki zaniedbania obu wymogów, o których mowa powyżej, uwidoczniłyby się dopiero kilka lat później, a na przełomie wieków panowało poczucie samozadowolenia, jak gdyby jednolity rynek został już „urzeczywistniony,” a zatem nie wymagał dalszej uwagi jako priorytet polityczny. Ponadto niewątpliwie konieczne było skupienie politycznej energii UE na innych wiążących się z wyzwaniem elementach europejskiej konstrukcji: unii walutowej, rozszerzeniu, reformie instytucjonalnej.

Z wejściem w życie traktatu lizbońskiego w styczniu 2010 r. wszystkie te trzy elementy znalazły się w końcu na swoich miejscach. Nie ma żadnego powodu, aby nadal odwracały przytłaczającą część uwagi politycznej od jednolitego rynku. Co więcej, wydaje się, że dwa z nich, unia walutowa i rozszerzenie, skłaniają do wznowienia starań dotyczących jednolitego rynku.

Słabe strony unii walutowej, ujawnione przez kryzys grecki, znajdują bezpośrednie odbicie w reakcjach rynków finansowych na brak równowagi finansów publicznych. Jeśli jednak przyjrzymy się fundamentalnym przyczynom takiego braku równowagi, to jedną z nich jest z pewnością niewystarczająca konkurencyjność rzeczywistej gospodarki. To z kolei wynika z faktu, że korporacjonizm i poszukiwanie renty, zarówno w sektorach publicznych, jak i prywatnych, nadal częściowo izolują gospodarki krajowe od pełnego oddziaływania jednolitego rynku i konkurencji, uniemożliwiając w ten sposób potrzebne zwiększenie ogólnej wydajności. Taka sytuacja, charakterystyczna bynajmniej nie tylko dla Grecji, wymaga pogłębienia jednolitego rynku, tj. wzmocnienia elementu gospodarczego unii gospodarczej i walutowej, jeśli ma zostać zapewniona trwałość unii walutowej i euro oraz osiągnięcie oczekiwanych korzyści gospodarczych.

Także rozszerzenie wymaga skupienia się na kwestiach dotyczących jednolitego rynku, umożliwiając zarazem ponowne podjęcie tego zagadnienia.

Po pierwsze, na rozszerzeniu skorzystały zarówno nowe państwa członkowskie, jak i UE jako całość, także pod względem gospodarczym. Gdyby jednak wystąpiła szeroko rozpowszechniona tendencja do ponownego unarodowienia polityk i strategii dotyczących przedsiębiorczości, czego świadkami byliśmy w

trakcie kryzysu, jako pierwsze ucierpiałyby gospodarki nowych państw członkowskich.

Po drugie, należy podjąć starania w celu przywrócenia pełnego zaufania do rozszerzonego jednolitego rynku ze strony opinii publicznej starych państw członkowskich, której nie przygotowano odpowiednio do przyjęcia tej wielkiej zmiany.

Po trzecie, wydaje się, że większość nowych państw członkowskich odznacza się orientacją polityczną bardziej przychylną jednolitemu rynkowi i konkurencji, niż ma to obecnie miejsce w przypadku niektórych z państw członkowskich, które w minionych dekadach były głównymi zwolennikami integracji gospodarczej. Dla strategii odnowienia jednolitego rynku podstawowe znaczenie ma maksymalne wykorzystanie wsparcia oraz entuzjazmu, jakie mogą zapewnić nowsi członkowie UE.

W świetle powyższych okoliczności łatwiejsze niż w ciągu ostatnich dwudziestu lat może stać się teraz skupienie myśli i woli europejskich decydentów na wyzwaniach jednolitego rynku. Będzie to jednak wymagać świadomości, że zarówno obiektywne, jak i subiektywne uwarunkowania inicjatywy strategicznej na rzecz jednolitego rynku są bardziej złożone niż w czasach pierwszej inicjatywy Jacques'a Delorsa z 1985 r.

Cel inicjatywy, którym jest jednolity rynek, stanowi dziś część dramatycznie zmienionego kontekstu. Natomiast zaangażowane w inicjatywę podmioty, a więc europejscy decydenci i zainteresowane strony, tworzą zbiór o wiele bardziej zróżnicowany. Nie jest realistyczne wprowadzenie w życie nowej inicjatywy bez uprzedniego przeprowadzenia z nimi dogłębnych konsultacji uwzględniających nowy kontekst.

Poszczególne zmiany są dobrze znane, ale niekiedy nie docenia się, jak gruntownie ich połączone działanie zmieniło sposób funkcjonowania jednolitego rynku oraz oczekiwania obywateli i przedsiębiorstw wobec niego. Niech wystarczy wyszczególnienie głównych zmian, z których wszystkie nastąpiły w ciągu 25 lat, jakie upłynęły od przedstawienia białej księgi.

Niektóre ze zmian nastąpiły poza Europą:

- globalizacja i wyłonienie się nowych potęg gospodarczych;
- rewolucja technologiczna, którą zapoczątkowały w szczególności technologie informacyjno-komunikacyjne;
- coraz większe znaczenie usług w gospodarce;

– coraz większa świadomość wyzwań związanych z ochroną środowiska i zmianami klimatu.

Oprócz konieczności reagowania na zmiany o globalnym charakterze, europejski jednolity rynek musiał dostosować się do szeregu głębokich przekształceń dotyczących samej Europy, a były to:

- upadek bloku radzieckiego, a zatem zagrożenia będącego jednym z głównych czynników stymulujących integrację;
- rozszerzenie z 10 do 27 państw członkowskich;
- dużo większe zróżnicowanie gospodarcze, także związane z rozszerzeniem;
- wprowadzenie wspólnej waluty, obecnie używanej w 16 państwach członkowskich;
- nasilenie się migracji i wzrost różnorodności kulturowej;
- otwarte odrzucenie dalszej (a nawet dotychczasowej) integracji UE w referendum w kilku państwach członkowskich;
- wyraźne określenie, przez jedno z państw członkowskich, granic dalszej akceptowalnej integracji UE w przyszłości (orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z lipca 2009 r.);
- traktat lizboński: „Unia [...] działa na rzecz trwałego rozwoju Europy [...] [i] społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności” (art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Każda z tych zmian, nie wspominając już o ich łącznym oddziaływaniu, ma istotny instytucjonalny, gospodarczy oraz polityczny wpływ na charakter i funkcjonowanie jednolitego rynku. Nie dokonano jeszcze systematycznego przeglądu obszarów polityki w zakresie jednolitego rynku w świetle wszystkich tych zmian. W niniejszym sprawozdaniu, mającym raczej cele polityczne niż ambicje analityczne, podjęta zostanie próba należytego uwzględnienia tych transformacji. Ich pominięcie stwarzałoby ryzyko, że przedstawione zalecenia będą odpowiednie dla jednolitego rynku przeszłości, ale nie dla wyzwań przyszłości.

1.3. Słuchając Europejczyków

Przed zaprezentowaniem w 1985 r. białej księgi inicjującej projekt budowy jednolitego rynku Jacques Delors przygotował go, składając wizyty w stolicach ówczesnych 10 państw członkowskich oraz Hiszpanii i Portugalii, które miały wkrótce dołączyć do ich grona. Dziś Unia Europejska jest nie tylko większa i bardziej zróżnicowana, obejmując 27 państw członkowskich, ale również bardziej złożona pod względem struktury i cechuje się znacznie szerszym zaangażowaniem zainteresowanych stron i społeczeństwa obywatelskiego.

Odpowiednio do nowych okoliczności przygotowanie niniejszego sprawozdania poprzedzono rozbudowanym procesem formalnych i nieformalnych konsultacji. Dlatego też, mimo że za zawarte w niniejszym dokumencie analizę i zalecenia dla przewodniczącego Komisji Europejskiej wyłączną odpowiedzialność ponosi autor, to odzwierciedlają one wynik tego, co można by uznać za misję przygotowawczą przeprowadzoną na zlecenie przewodniczącego.

W trakcie tej misji, prowadzonej od listopada 2009 r. do kwietnia 2010 r., przeanalizowano sposoby postrzegania jednolitego rynku, jego mocne strony i niedociągnięcia, środki mogące pogłębić jednolity rynek i usprawnić jego działanie, które stanowiłyby jednocześnie odpowiedź na związane z nim obawy, a także strategie polityczne mogące ułatwić przyjęcie takich środków. Jej szeroki zakres objął różne strony zainteresowane jednolitym rynkiem oraz grupy społeczeństwa obywatelskiego, a także przedstawiciele instytucji politycznych.

W przypadku najważniejszych instytucji UE autor miał przywilej wykorzystać poglądy przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Jerzego Buzka, i Rady Europejskiej, Hermana Van Rompuy'a. Ponadto oczywiście miał okazję odbyć szereg rozmów z przewodniczącym Komisji Europejskiej, José Manuelem Barroso. Poglądy wymienił również z prezesem Europejskiego Banku Centralnego, Jean-Claude'em Trichetem, prezesem Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Philippe'em Maystadtem oraz z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Nikiforosem Diamandourossem.

W Parlamencie Europejskim konsultacje przeprowadzono z osobna z następującymi ugrupowaniami politycznymi: Europejską Partią Ludową, Grupą postępowego sojuszu socjalistów i demokratów w Parlamencie Europejskim, Porozumieniem Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, Grupą Zielonych/Wolnym Przymierzem Europejskim, Europejskimi Konserwatystami i Reformatorami, Konfederacyjną Grupą Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/Nordycką Zieloną Lewicą. Odbyto również rozmowy i debaty z Komisją Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Komisją Gospodarczą i Monetarną przy okazji jej spotkania z parlamentami krajowymi oraz z Komisją Specjalną ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów z własnej inicjatywy przygotowała sprawozdanie stanowiące wkład Parlamentu w przygotowanie niniejszego dokumentu. Inicjatywa ta spotkała się z dużym uznaniem i była bardzo pomocna w pracach nad niniejszym sprawozdaniem. Przeprowadzono również specjalne wspólne konsultacje z wszystkimi sprawozdawcami Parlamentu w sprawie pakietu dotyczącego nadzoru finansowego, będącego obecnie przedmiotem procesu prawodawczego.

Z inicjatywy prezydencji szwedzkiej konsultacje z Radą przybrały początkowo postać wymiany poglądów z ambasadorami należącymi do Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER); a następnie, z inicjatywy prezydencji hiszpańskiej, z ministrami należącymi do Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) i Rady ds. Konkurencyjności. Nawiązano dialog z obecną prezydencją hiszpańską, a także, z myślą o przyszłych inicjatywach w zakresie jednolitego rynku, z prezydencjami, które nastąpią w ciągu kolejnych dwóch lat.

Dialog objął wszystkie państwa członkowskie w ramach konsultacji z Radą, tak jak opisano to powyżej. Ponadto odbyły się konsultacje z rządami większości państw członkowskich, przeprowadzone na ich wniosek, w poszczególnych stolicach lub w Brukseli. Partnerami w rozmowie byli zwykle ministrowie należący do Rady ECOFIN i do Rady ds. Konkurencyjności. W kilku przypadkach odbyto również spotkania z szefami państw i rządów.

Autor miał również możliwość wymiany poglądów z Felipe Gonzalezem, przewodniczącym grupy refleksji nad przyszłością UE, oraz z innymi członkami tej grupy, w obradach której wziął udział na prośbę Rady Europejskiej². Skonsultował się również z nielicznymi osobistościami, które, mimo że nie piastują obecnie żadnych urzędowych stanowisk w instytucjach UE ani państwach członkowskich, przyczyniły się istotnie do budowy wspólnej Europy, a w szczególności do integracji gospodarczej, takich jak Giuliano Amato, Georges Berthoin³, Leon Brittan, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland i Antonio Vitorino.

Wiele uwagi poświęcono konsultacjom z szerokim wachlarzem zainteresowanych stron i grup społeczeństwa obywatelskiego zainteresowanych jednolitym rynkiem oraz, szerzej, integracją europejską. Odbyły się one na poziomie ich odnośnych organów europejskich w Brukseli oraz na poziomie krajowym, w związku z wizytami w państwach członkowskich.

W tym kontekście dokonano wymiany poglądów z wieloma podmiotami, w szczególności ze zrzeszeniami konsumentów, organizacjami biznesowymi i związkami zawodowymi. W celu zrozumienia zbieżnych stanowisk, a także istniejących rozbieżności między partnerami społecznymi w odniesieniu do niektórych zasadniczych kwestii, zorganizowano również wspólne spotkanie z organizacją Business Europe i Europejską Konfederacją Związków Zawodowych.

² Występuje pełna zbieżność między podejściem do jednolitego rynku przedstawionym w sprawozdaniu Gonzaleza i podejściem omówionym szerzej w niniejszym sprawozdaniu.

³ Georges Berthoin pełnił m.in. funkcję szefa gabinetu Jeana Monneta.

Zgromadzono liczne opinie. Wiele z nich dotyczy zagadnień branżowych, niekiedy bardzo specyficznych. Ze względu na swój charakter jednolity rynek stanowi pole działania dużej liczby branż i rodzajów aktywności gospodarczej. Każda z nich ma własne problemy i wymaga szczególnej uwagi politycznej. Ważne jest, aby instytucje europejskie słuchały przedstawicieli wszystkich istotnych branży i uwzględniały je w swoich działaniach. Niniejsze sprawozdanie ma jednak uchwycić szeroki obraz aktualnego jednolitego rynku i zaproponować kompleksową strategię jego odnowy. W związku z tym należało skoncentrować się na względnie niewielkiej liczbie kluczowych kwestii. Niektóre zainteresowane strony mogą odnieść wrażenie, że ich opinie nie zostały bezpośrednio uwzględnione, wszystkie jednak przyczyniły się do kształtowania poglądów przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu. Podobnie wszystkie zainteresowane strony odniosą korzyści ze wzmocnienia i rozwinięcia jednolitego rynku jako całości.

Pozostałe zainteresowane strony objęte konsultacjami to m.in. grupy działające na rzecz ochrony środowiska, podmioty świadczące usługi w interesie ogólnym, organizacje zrzeszające regiony i gminy, stowarzyszenia prowadzące działalność społeczną, zrzeszenia rodzin oraz sieci organizacji pozarządowych.

Szczególną uwagę zwrócono na wykorzystanie wiedzy specjalistycznej ośrodków analitycznych zajmujących się kwestiami polityki europejskiej, zarówno w Brukseli, jak i gdzie indziej w Europie, a także poszczególnych przedstawicieli świata akademickiego. Osiągnięto ten cel w drodze spotkań dwustronnych oraz poprzez udział w konferencjach i warsztatach, z których część zorganizowano specjalnie w celu zgromadzenia opinii dotyczących przedmiotu niniejszego sprawozdania.

Jest wprawdzie mało prawdopodobne, aby którakolwiek instytucja lub osoba objęta konsultacjami utożsamiała się w pełni z każdym poglądem, stanowiącym element zalecanej w niniejszym sprawozdaniu strategii, jednak autor jest przekonany, że w odniesieniu do szeregu kluczowych zagadnień misja przygotowawcza przeprowadzona na zlecenie przewodniczącego Barroso mogła utorować drogę do dość szerokiego konsensusu. Należy wyrazić nadzieję, że taka podstawa ułatwi Komisji zadanie wprowadzenia w życie obiecującej inicjatywy strategicznej.

1.4. Mniej popularny niż kiedykolwiek, bardziej potrzebny niż kiedykolwiek

Przeprowadzone konsultacje uwidoczniły wyraziście niepokojącą prawdę o jednolitym rynku, aczkolwiek rzadko była ona wyrażana wprost: jednolity rynek jest mniej popularny niż kiedykolwiek dotychczas, a jednocześnie jest bardziej potrzebny niż kiedykolwiek dotychczas. Być może podkreślanie tej sprzeczności zostanie uznane za politycznie niepoprawne. Jednakże tylko dzięki otwartemu przyznaniu jej istnienia możliwa będzie praca nad prawdziwym i trwałym odnowieniem jednolitego rynku.

Liczba prezentowanych stanowisk i ich różnorodność jest bardzo duża, można jednak wydzielić trzy odmienne grupy.

a. Radykalni krytycy

Niektórzy opiniodawcy ograniczają się do wyrażenia obaw: postrzegają jednolity rynek jako źródło napięć, zakłóceń i lęków. Nie chcą odnowienia jednolitego rynku. Woleliby, aby integracja gospodarcza nie była tak zaawansowana i być może w ogóle, aby rynki odgrywały mniejszą rolę w naszych społeczeństwach.

b. Warunkowi zwolennicy

Zdecydowana większość państw członkowskich, grup politycznych i zainteresowanych stron uważa z kolei, że jednolity rynek jest – w różnym stopniu – ważnym składnikiem gospodarczego rozwoju Europy. Jednocześnie mają obawy wynikające z następujących względów (jednego lub obu). Same uważają, że jednolity rynek w niewystarczającym stopniu uwzględnia inne cele (np. społeczne i środowiskowe) i poparłyby odnowienie, jedynie gdyby towarzyszyła mu pewna zmiana orientacji. Nawet jeśli nie podzielają takich obaw, zdają sobie sprawę, że są one powszechne w całej Europie. Dlatego też uważają, że odnowienie jednolitego rynku prawdopodobnie napotka poważny opór, jeśli obawy te nie zostaną uwzględnione.

c. Niezachwiani zwolennicy

Wreszcie zarówno wśród państw członkowskich, jak i wśród zainteresowanych stron istnieje niewielka grupa zdecydowanych i niezachwianych orędowników jednolitego rynku, którzy w pełni popierają ideę odnowienia. To wsparcie jest cennym składnikiem inicjatywy politycznej. Jednocześnie wsparcie z ich strony może być mniej skuteczne, niż by tego chcieli, gdyż nie wydaje się, aby mieli

pełną świadomość obaw, które w wielu innych krajach lub kontekstach zmniejszyły poziom akceptacji jednolitego rynku.

Podczas tworzenia, a następnie promowania nowej strategii na rzecz jednolitego rynku konieczne będzie odniesienie się do każdego z tych trzech stanowisk.

Należy od nowa przygotować argumenty przemawiające za jednolitym rynkiem, w kontekście całkowicie odmiennym od tego, w którym 25 lat temu zainicjowano ten projekt. Globalizacja nie jest rezultatem jednolitego rynku europejskiego. Niemniej jednak jednolity rynek, jeśli zostanie wzmocniony w sposób zapewniający mu odporność na nacjonalizmy oraz dostosowany z większym uwzględnieniem innych obaw i celów politycznych, jest najlepszą odpowiedzią na globalizację. Dzięki unii gospodarczej dobrobytu obywateli Europy, w jego wymiarze gospodarczym, społecznym i związanym z ochroną środowiska, można bronić skuteczniej niż w stanie gospodarczej dezintegracji i przy zastosowaniu środków o wyłącznie krajowym charakterze. Należy przy tym pamiętać, że dodatkowego rozpatrzenia może wymagać wymiar zewnętrzny jednolitego rynku (zachowanie otwartego rynku, który nie będzie jednocześnie bezbronny), którą to kwestię uwzględniono w niniejszym sprawozdaniu.

Aktualna i wolna od dogmatów argumentacja na rzecz jednolitego rynku może skłonić niektórych „radykalnych krytyków” do częściowej rewizji zajmowanych stanowisk. Powinna również wzmocnić przekonania „warunkowych zwolenników”. Państwa członkowskie, ugrupowania polityczne i zainteresowane strony należące do tej ostatniej kategorii – największej, aczkolwiek w dużym stopniu niejednorodnej – prawdopodobnie zwiększą swoje poparcie dla odnowienia jednolitego rynku, jeśli zauważą, że uwzględniono ich obawy.

Kluczową kwestią polityczną będzie wówczas sposób uwzględnienia tych obaw w sposób wyraźny i ukierunkowany, zapewniający szerszą akceptację jednolitego rynku, a zarazem niepowodujący jego osłabiania ani uszczuplenia.

W zakresie strategii trzeba będzie zadać sobie pytanie, jak zyskać poparcie „warunkowych zwolenników”, jednocześnie nie tracąc poparcia „niezachwianych zwolenników”. Wymaga to pełnego uświadomienia tej drugiej grupie zagrożeń, w obliczu których stoi dziś jednolity rynek, a tym bardziej jego odnowienie, a następnie przekonania ich, że „ustępstwa” zawarte w kompleksowej strategii w celu umożliwienia odnowienia nie idą na tyle daleko, aby osłabić skuteczność jednolitego rynku we wspieraniu konkurencyjnej gospodarki europejskiej.

1.5. Czy jednolity rynek rzeczywiście wymaga konsensusu?

Przed przejściem do dalszych rozważań można zadać zasadne pytanie: czy rzeczywiście konieczne jest osiągnięcie konsensusu, a jeśli tak, to w jakim stopniu, aby zapewnić jednolitemu rynkowi siłę i dalszy rozwój? Czy jednolity rynek nie jest obszarem wchodzącym w zakres oczywistych kompetencji Wspólnoty, w odniesieniu do którego Komisji powierzono funkcję egzekwowania przepisów oraz uprawnienia umożliwiające jej pełnienie?

Należy odróżnić egzekwowanie obowiązujących przepisów od przyjmowania nowych przepisów lub, szerzej, inicjatyw politycznych mających na celu odnowienie i rozwój jednolitego rynku.

W odniesieniu do egzekwowania Komisja rzeczywiście dysponuje zbiorem instrumentów, których jako strażniczka traktatów ma prawo, a także obowiązek, używać, pod wyłączną kontrolą Trybunału Sprawiedliwości i bez konieczności uzyskania zgody ze strony jakichkolwiek innych podmiotów.

Jest jednak ważne, aby polityka w zakresie egzekwowania przepisów, a także konkretne decyzje podejmowane w jej ramach, były wdrażane i prezentowane w sposób zapewniający szerokie zrozumienie, a nawet konsensus. Im bardziej energicznie egzekwowane są przepisy, co jest potrzebne do zapewnienia konkurencyjności jednolitego rynku, tym bardziej konieczne jest uzasadnianie tego w przekonujący sposób, umożliwiając uniknięcie ostrych sprzeciwów wobec UE w ogóle, a w szczególności wobec jednolitego rynku.

Konsensus będzie oczywiście konieczny w odniesieniu do przyjmowania nowych przepisów lub innych inicjatyw politycznych mających na celu odnowienie jednolitego rynku, w tym ewentualnie przyznania dodatkowych i skuteczniejszych uprawnień w zakresie egzekwowania prawa. Stopień niezbędnego konsensusu będzie zależny od zasad podejmowania decyzji przewidzianych traktatami dla poszczególnych dziedzin polityki. Wsparcie ze strony Parlamentu Europejskiego i Rady będzie mieć zasadnicze znaczenie. Jeśli chodzi o Radę, w niektórych dziedzinach może być wymagana jednomyślność, podczas gdy w innych wystarczy większość kwalifikowana.

Budowa konsensusu, obejmującego Parlament Europejski, państwa członkowskie, Radę i zainteresowane strony, będzie zatem istotnym komponentem nowej strategii na rzecz jednolitego rynku. W działaniach zmierzających do jego osiągnięcia konieczne będzie wykazanie pełnej świadomości głównych obaw związanych obecnie z jednolitym rynkiem. Obawy te są często podzielane do pewnego stopnia nawet przez te państwa członkowskie, ugrupowania polityczne i zainteresowane strony, które uważają jednolity rynek za główny atut Europy i pragną jego wzmocnienia.

1.6. Określenie obaw

Obawy związane z jednolitym rynkiem można rozpatrywać z trzech różnych perspektyw: można rozważać je w ujęciu czasowym, w rozbiciu na obszary budzące obawy oraz w podziale na poszczególne państwa członkowskie. Poniższa analiza, chociaż z pewnością niewyczerpująca, może być przydatna w opracowaniu politycznie realistycznej strategii na rzecz jednolitego rynku.

a. Obawy z upływem czasu

a.1. Przed kryzysem

Na długo przed wybuchem kryzysu w 2008 r. stało się widoczne pewne „zmęczenie integracją”. Z jednej strony kręgi gospodarcze i polityczne zaczęły odnosić się z niechęcią do szerszego zastosowania logiki jednolitego rynku w odniesieniu do władzy gospodarczej na poziomie krajowym. Stąd też np. trudny proces, i skromne wyniki, w przypadku wdrożenia dyrektywy w sprawie przejęć, opór wobec egzekwowania swobodnego przepływu kapitału w obszarze akcji uprzywilejowanych („*golden shares*”) oraz innych szczególnych uprawnień, a także niektóre próby blokowania transgranicznych transakcji przejęcia.

Z drugiej strony w różnych segmentach społeczeństwa pojawiły się obawy dotyczące niektórych nawet bardziej podstawowych aspektów jednolitego rynku, takich jak swobodny przepływ osób lub usług. Można było odnieść wrażenie, że zasady wprowadzone pół wieku wcześniej traktatem rzymskim i powszechnie od tego czasu stosowane stały się nagle źródłem napięć i niepokoju, w szczególności w kontekście przystąpienia 12 nowych państw członkowskich w 2004 i 2007 r. To rozszerzenie przygotowano bowiem bardzo starannie pod wszystkimi względami, z wyjątkiem przygotowania opinii publicznej starych państw członkowskich. Postrzeganie nadchodzących nowych realiów, a więc jednolitego rynku cechującego się bezprecedensowym stopniem zróżnicowania, zaowocowało lękami, które przyczyniły się do alienacji części opinii publicznej, czego najbardziej dobitną manifestacją są wyniki referendum francuskiego i niderlandzkiego z 2005 r.

a.2. Podczas kryzysu

Podczas kryzysu jednolity rynek został zagrożony w inny sposób, związany z tendencją do stosowania na poziomie krajowym rozwiązań nadzwyczajnych, która cechowała wiele rządów, ale także część społeczności biznesowej, zwłaszcza w znajdującej się pod presją branży usług finansowych. Stanowcza polityka Komisji w zakresie egzekwowania przepisów, o której mowa w ust. 1

powyżej oraz wspólne państwom członkowskim poczucie odpowiedzialności pozwoliły, by jednolity rynek przetrwał w stanie praktycznie nienaruszonym. Lata 2008 i 2009 w niepokojący sposób przypomniały jednak o bardzo poważnych problemach, które może napotkać jednolity rynek w przypadku poważnego i długotrwałego kryzysu. Mimo że jest mocno ugruntowany w systemie prawnym i w gospodarce, jednolity rynek nie jest jeszcze tak głęboko zakorzeniony w sposobie myślenia, ani wystarczająco wyposażony w uprawnienia i mechanizmy w zakresie zarządzania kryzysowego, jak byłoby to konieczne dla zapewnienia jego pełnej odporności oraz zabezpieczenia go przed ryzykiem dezintegracji nawet w przypadku spełnienia się najgorszego scenariusza.

a.3. Po kryzysie

Po kryzysie dało się odczuć pewne „zmęczenie rynkiem”. Poparcie dla gospodarki rynkowej stało się węższe i słabsze niż w którymkolwiek momencie od lat 80. Stało się widoczne, że rynek przynosi jedynie ograniczone rezultaty. Jest on obecnie postrzegany przez wielu jako niesprawiedliwy, generujący niedopuszczalne nierówności, a także nieefektywny, kierujący ogromne fundusze na działalność finansową, której wkład w gospodarkę jest kwestionowany. „Zmęczenie rynkiem” nakłada się na wspomniane powyżej „zmęczenie integracją”. W momencie przedstawienia białej księgi w 1985 r. i przez kolejnych dwadzieścia lat to *przeciwnicy* rozwoju rynku, konkurencji i integracji byli zepchnięci do defensywy. Teraz, i zapewne przez szereg nadchodzących lat, to raczej *zwolennicy* silniejszego rozwoju rynku, większej konkurencji i wzmożonej integracji będą musieli ponosić „ciężar dowodu” wobec opinii publicznej i na politycznych arenach. Promowany „produkt”, na przykład wzmocnienie jednolitego rynku, jak w niniejszym sprawozdaniu, będzie musiał w bardziej wyrazisty sposób odpowiadać na nasilone wskutek kryzysu obawy. Także sposób jego promowania będzie musiał być znacznie bardziej przekonujący, gdyż teraz jego orędownicy muszą iść pod wiatr, a nie z wiatrem, jak to miało miejsce do niedawna.

Szczególnie ważna będzie nacechowana dobrą wiarą współpraca między państwami członkowskimi oraz instytucjami europejskimi, która pozwoli uniknąć trzeciego rodzaju zmęczenia, pojawiającego się od kilku lat – „zmęczenia reformami” spowodowanego reformami strukturalnymi, kojarzonymi przez opinię publiczną z UE i jej jednolitym rynkiem, podczas gdy reformy leżą przede wszystkim w interesie każdego z krajów.

a.4. W dłuższym horyzoncie czasowym

Także w dłuższym horyzoncie czasowym, nawet po uporaniu się z kryzysem i jego oddziaływaniem kulturowym, jest prawdopodobne, że grunt dla dalszej opartej na rynku integracji będzie mniej podatny niż miało to miejsce od rozpoczęcia integracji europejskiej. To zagadnienie wykracza daleko poza zakres niniejszego sprawozdania. Jednak w przyszłości jednolity rynek i, szerzej, integracja staną w obliczu widocznej w wielu państwach członkowskich, zarówno starych, jak i nowych, tendencji ku większemu rozdrobnieniu krajobrazów wyborczych, przy względnym osłabieniu większych partii, tradycyjnie popierających integrację europejską, i formowaniu się tak po prawej, jak i po lewej stronie politycznego spektrum małych, ale rosnących partii, których wspólną cechą jest wysoce krytyczne nastawienie wobec integracji, czy to globalnej, czy to europejskiej. W konkurencji o elektorat nawet większym, prounijnym partiom z coraz większym trudem przychodzi trzymanie się swoich wizji i często są one zmuszane do zajmowania bardziej umiarkowanych stanowisk w odniesieniu do korzyści płynących z integracji.

Jednolity rynek może jako pierwszy paść ofiarą tego rysującego się scenariusza politycznego, jeśli zostanie uznany za „ślepego agresora” w stosunku do wymiaru lokalnego i jego tradycyjnych wartości. Jeśli zostanie jednak odpowiednio przekształcony, tak aby przynosił rzeczywiste, widoczne, materialne i niematerialne korzyści obywatelom, uwzględniając jednocześnie ich obawy i niepokoje związane z rynkiem, może stać się również kluczowym komponentem szerszego politycznego projektu mającego na celu pogodzenie obywateli z Europą.

b. Obawy według obszaru

b1. Obawy poszukiwaczy renty

W zakresie, w jakim jednolity rynek oznacza otwartość i konkurencję, budzi on oczywiście obawy, a często także aktywny opór ze strony tych, którzy uważają te czynniki za zagrożenie własnej pozycji. Jest to nieuniknione, a nawet stanowi potwierdzenie, że proces ten poprzez zwiększenie efektywności wspiera wzrost gospodarczy, a często także postęp społeczny. Dzięki odebraniu ochrony uprzywilejowanym podmiotom reszta społeczeństwa nie ponosi „podatków” na rzecz poszukiwaczy renty, a osoby dotychczas nieodnoszące korzyści, często młodsze i mniej uprzywilejowane, zyskują większe szanse poprawy swojej sytuacji gospodarczej i społecznej. Pozostaje jednak pytanie, jak zminimalizować manipulacje szczególnych grup interesu, zmierzające do nastawienia opinii publicznej i polityków przeciwko jednolitemu rynkowi i, szerzej, UE jako czynnikowi konkurencji i zmiany.

b.2 Obawy konsumentów

Konsumenci czerpią wielkie korzyści z jednolitego rynku. Zdarzają się jednak przypadki, kiedy korzyści pojawiają się z opóźnieniem: wprowadzie wprowadzono już jednolity rynek, ale nadal nie ma wystarczającej konkurencji, ponieważ dostęp do jednolitego rynku jest niemożliwy bądź utrudniony lub ponieważ nie ma wystarczającej ochrony konsumenta. Podobnie jak w innych przypadkach wymienionych poniżej, w niniejszym ustępie obawy przedstawiono pokrótce, w celu zarysowania ogólnego obrazu. Zostaną one dokładniej przeanalizowane w kolejnych rozdziałach, zawierających również propozycje podjęcia odpowiednich działań.

b.3. Obawy obywateli

Swobody, jakie zasadniczo zapewnia jednolity rynek, mają również wymiar niegospodarczy, którym chcą się cieszyć obywatele UE. Jednak korzystanie z tych praw bywa często wysoce problematyczne, niekiedy po prostu niemożliwe. Takie sytuacje nie tylko powodują uzasadnioną frustrację, lecz stawiają także jednolity rynek w niekorzystnym świetle. Obywatele mogą znajdować w nich potwierdzenie często spotykanego, aczkolwiek pozbawionego podstaw przekonania, że w rzeczywistości nie mogą aktywnie korzystać z jednolitego rynku, a zarazem mają poczucie, że biernie podlegają związanym z nim zagrożeniom.

b.4. Obawy społeczne

Jest to bardzo zróżnicowany zbiór obaw. Niektóre z nich mają związek szczególnie z kwestiami zatrudnienia, inne z niezadowoleniem wynikającym z nierówności. Jednolity rynek z czasem przyczynił się poważnie zarówno do tworzenia miejsc pracy, jak i poprawy bezwzględnych i względnych warunków w mniej zaawansowanych państwach członkowskich i regionach, panuje jednak rozpowszechnione, aczkolwiek zwykle bezzasadne przekonanie, że restrukturyzacja i przenoszenie produkcji są w jakiś sposób powiązane z niewystarczającą ochroną zapewnianą przez UE w stosunku do reszty świata lub z nakłanianiem do przenoszenia produkcji w obrębie UE w efekcie wprowadzenia jednolitego rynku.

Ponadto niektórzy obawiają się, że w poszerzonej UE, gdzie standardy życia są nadal mocno zróżnicowane, inni mogą zagrozić ich własnej pozycji na rynku pracy, a nawet niektórym fundamentalnym prawom pracowniczym ze względu na swobodę przepływu pracowników lub usług bądź delegowanie pracowników.

Ponadto nie da się zaprzeczyć, że jednolity rynek, sprzyjając integracji gospodarczej, rzeczywiście przyczynia się do występowania sytuacji, przynajmniej tymczasowo, w których, w kontekście mającego ogólnie pozytywne skutki procesu wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, niektórzy odnoszą korzyści, niektórzy natomiast ponoszą straty. Państwa członkowskie, poprzez swoje strategie polityki społecznej, starają się na różne sposoby zapewnić przegranym rekompensaty finansowe i zapewnić szkolenia umożliwiające aktywny udział w procesie. Jednakże budżetowe środki realizacji polityki redystrybucji mogą być osłabiane przez niektóre ewidentne formy konkurencji podatkowej, dodatkowo przesuujące obciążenie podatkowe w sposób korzystny dla bardziej mobilnych podstaw opodatkowania, takich jak dochody kapitałowe lub bardzo wysokie dochody specjalistów, a niekorzystny dla mniej mobilnych podstaw, takich jak dochody z pracy, zwłaszcza z pracy niewykwalifikowanej.

Stąd pewne napięcia między integracją rynkową i celami społecznymi. Teraz, po wprowadzeniu, już formalnym, przez traktat lizboński celu osiągnięcia „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności”, stały się one jeszcze lepiej widoczne. Jeśli komponenty *rynkowy* i *społeczny* nie zostaną w odpowiedni sposób dopasowane, konieczne będzie poświęcenie jednego z nich. Po kryzysie, przy malejącym apetycie na rynek i rosnących obawach dotyczących nierówności, nie jest bynajmniej oczywiste, że przewagę uzyskałby rynek, tj. jednolity rynek.

Szczególne kategorie obaw społecznych dotyczy usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i rzeczywistych bądź postrzeganych zagrożeń, jakie stwarza dla nich jednolity rynek.

b.5. Obawy związane z ochroną środowiska

Obawy te mają związek z szerszą kwestią, czy jednolity rynek, w postaci obecnie określonej przepisami i wprowadzanej w życie, może odpowiednio reagować w odniesieniu do celów polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska, zwalczania zmian klimatu i efektywnego wykorzystania zasobów. Jest to również obszar, gdzie stykają się kwestie dotyczące zrównoważonego rozwoju i jednolitego rynku, jak podkreślono w traktacie lizbońskim. W porównaniu z obawami gospodarczymi związanymi z jednolitym rynkiem, obawy środowiskowe mają oczywiście późniejszą metrykę, ale coraz wyraźniej uwidaczniają się w debacie politycznej. Cel rozwoju ekologicznego obejmuje szerokie spektrum obszarów polityki UE i państw członkowskich, jednakże jeden z jego szczególnych wymiarów z pewnością dotyczy struktury i sposobu funkcjonowania jednolitego rynku. Pod względem intelektualnym i politycznym jest to względnie nowy teren, wymagający poważnych inwestycji.

b.6. Obawy przedsiębiorców

Biznes, który zawsze odgrywał rolę najważniejszego zwolennika i motoru budowy jednolitego rynku nadal jest żywo zainteresowany jego dalszym rozwojem. Niemniej jednak również społeczność biznesowa ma swoje obawy. Oczywiście różnią się one zależnie od branży i wielkości przedsiębiorstwa. Konsultacje przeprowadzone w związku z pracami nad niniejszym sprawozdaniem umożliwiły uwzględnienie wielu różnych perspektyw, spośród których liczne wpłynęły w pewnym stopniu na poglądy przedstawione w kolejnych rozdziałach (tak samo jak w przypadku konsultacji przeprowadzonych z pozostałymi zainteresowanymi stronami). Do celów przedstawienia ogólnego obrazu sytuacji w tym zakresie, można wyróżnić trzy szeroko spotykane obawy.

Bez względu na podziały branżowe przedsiębiorcy są niezadowoleni z wielu nadal istniejących przeszkód wynikających z rozdrobnienia i słabych punktów. Istnieje silne zapotrzebowanie na poprawę sytuacji pod względem równości szans, na szybsze egzekwowanie prawa i na szybkie postępy w dziedzinach takich jak gospodarka cyfrowa, w których jednolity rynek jeszcze nie istnieje.

Ponadto zwłaszcza MŚP, choć nie tylko, wskazują na potrzebę uproszczenia przepisów i zmniejszenia nakładanych przez nie obciążeń, aczkolwiek nie da się zaprzeczyć, że pod tym względem czynione są postępy.

Z drugiej strony spektrum, wśród dużych przedsiębiorstw prowadzących działalność w skali światowej, występuje zwykle obawa dotycząca zewnętrznego wymiaru jednolitego rynku, przy czym UE jest postrzegana jako niewystarczająco energiczna w wywieraniu nacisków na zapewnienie dostępu do rynku w niektórych kluczowych krajach oraz w pewnym stopniu utrudniająca funkcjonowanie własnym przedsiębiorstwom poprzez bardziej restrykcyjne niż gdzie indziej przepisy (w tym kontrolę pomocy państwa).

Warto także wspomnieć, że główne organizacje biznesowe, chociaż oczywiście promują wizję jednolitego rynku właściwą tej społeczności, wykazują coraz większą świadomość konieczności uwzględnienia obaw innych zainteresowanych stron, podsumowanych powyżej, jeśli jednolity rynek ma być zdolny do oparcia się pokusom gospodarczego nacjonalizmu i w trwały sposób osiągnąć istotne postępy, które uważa się za konieczne.

c. Obawy w poszczególnych państwach członkowskich

Przedstawione powyżej obawy, mimo że szeroko rozpowszechnione, nie występują z taką samą intensywnością we wszystkich państwach

członkowskich. Ponieważ staramy się określić możliwości opracowania potencjalnej wybiegającej w przyszłość strategii, interesujące może być przeanalizowanie, jak zmienia się perspektywa poszczególnych grup państw członkowskich w pewnym stopniu mających wspólną wizję jednolitego rynku, związaną ich tradycjami kulturowymi bardziej nawet niż z obecnie rządzącą większością polityczną. Oczywiście nie należy zapominać, że analiza ta nie jest niczym więcej niż pierwszym, aczkolwiek być może pomocnym, przybliżeniem.

c.1. Kontynentalne kraje społecznej gospodarki rynkowej

W tych krajach widoczna jest tendencja przypisywania konsumentowi jako docelowemu głównemu beneficjentowi jednolitego rynku mniej centralnej roli niż ma to miejsce np. w krajach anglosaskich. Bardziej priorytetowo traktowane są kwestie dotyczące pozycji pracownika i przedsiębiorcy. W większym stopniu niż usługi za szczególnie istotny komponent struktury gospodarki uchodzi tu produkcja. W odniesieniu do efektów procesów rynkowych więcej uwagi poświęca się kwestiom społecznym. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym uważa się za sferę kluczową dla szerokiej polityki społecznej, na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Wobec polityki dotyczącej konkurencji, a zwłaszcza kontroli pomocy państwa, zawsze panowało tu nastawienie bardziej krytyczne niż w państwach członkowskich należących do innych grup. Również egzekwowanie przepisów dotyczących jednolitego rynku nie zawsze było mile widziane.

Te państwa członkowskie długo odgrywały rolę motora integracji europejskiej, następnie przejętą przez kraje anglosaskie. Mniej entuzjastyczny stosunek krajów społecznej gospodarki rynkowej do jednolitego rynku uwarunkowany jest częściowo żywionymi tutaj obawami społecznymi. Próby złagodzenia skutków społecznych integracji jednolitego rynku, np. poprzez pewną koordynację polityki podatkowej, napotkały opór zwłaszcza ze strony krajów anglosaskich.

c.2. Kraje anglosaskie

Podejście anglosaskich państw członkowskich tradycyjnie jest raczej przeciwstawne opisanemu powyżej podejściu właściwemu dla kontynentalnych społecznych gospodarek rynkowych. Dobro konsumenta jako nadrzędna zasada polityki gospodarczej; zdecydowane poparcie dla otwarcia rynku i polityki ożywionej konkurencji; akceptacja mających rynkowy charakter zmian w strukturze gospodarki, wolna od obaw wynikających z przesunięcia się środka ciężkości z produkcji do sektora usług, zwłaszcza finansowych; obojętność, w większości przypadków, wobec przechodzenia kontroli nad przedsiębiorstwami

w ręce cudzoziemców – oto wyróżniki nastawienia obserwowanego w ciągu ostatnich dwóch dekad w krajach anglosaskich. Oczywiście nie brakowało obaw społecznych, ale zostały one w dużej mierze złagodzone dzięki polityce zmierzającej do zwiększenia możliwości zatrudnienia połączonej z nastawieniem na wzrost rynkowy.

Zgodnie z tym podejściem, jeśli chodzi o kształtowanie polityki UE kraje anglosaskie były siłą napędową jednolitego rynku, polityki konkurencji, zachęcania do reform na poziomie państw członkowskich i ograniczenia uregulowań prawnych, a zarazem z niechęcią odnosiły się do pomysłu, że UE może stać się bardziej aktywna pod względem polityki społecznej, koordynacji podatkowej, polityki przemysłowej lub ochrony usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

c.3. Nowe państwa członkowskie

Ze względu na kulturę polityczną panującą obecnie w nowych państwach członkowskich oraz konieczność nadrobienia dziesięcioleci nieefektywnego zarządzania gospodarką są one zasadniczo zdecydowanymi zwolennikami rynku i konkurencji, dającymi wzrostowi gospodarczemu pierwszeństwo przed silną ochroną socjalną. Jako nowe i w większości przypadków niewielkie państwa członkowskie bardzo cenią sobie energiczne egzekwowanie przepisów dotyczących jednolitego rynku i konkurencji przez Komisję Europejską, gdyż uważają to za gwarancję równego traktowania z większymi i silniejszymi gospodarczo starymi państwami członkowskimi. Ich apetyty pod tym względem sprawiają, że nowe państwa członkowskie są odznaczającym się znacznym potencjałem motorem politycznym dalszego rozwoju jednolitego rynku w okresie, kiedy z jednej strony niektóre z kontynentalnych społecznych gospodarek rynkowych wykazują w tej sprawie mniejszy entuzjazm, a z drugiej strony kryzys finansowy zmniejszył, przynajmniej chwilowo, siłę przekonywania krajów anglosaskich w ich argumentacji na rzecz rynku.

Nowe państwa członkowskie mają własne szczególne priorytety w zakresie usprawnienia jednolitego rynku, na przykład w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników i usług, infrastruktury prawdziwego „fizycznego” jednolitego rynku czy polityki spójności. Ponadto w wielu przypadkach stosują śmiałą politykę konkurencji podatkowej. Podkreślając swoje zasługi na wczesnych etapach członkostwa w UE, niektóre z nich wydają się obecnie być bardziej otwartymi na przyjrzenie się tym obszarom polityki w szerszej perspektywie. Obecne trudności budżetowe wywołane kryzysem oraz możliwość stworzenia bardziej zadowolającego jednolitego rynku a także wzmocnienia spójności mogą przygotować grunt pod pewną zmianę orientacji polityki, o ile zachowane zostanie umiarkowanie w dziedzinie podatków.

c.4. Kraje nordyckie

W ostatnich latach model gospodarczy i społeczny reprezentowany przez kraje nordyckie był często chwalony przez obserwatorów z innych krajów i organizacje międzynarodowe. Łączą one bowiem dość skutecznie z jednej strony otwarcie rynku i konkurencję, a z drugiej strony ochronę socjalną bazującą w większym stopniu na zabezpieczeniach dla poszczególnych pracowników niż na ochronie konkretnych miejsc pracy, które stały się zbędne w rezultacie zmian technologicznych i gospodarczych (*flexicurity*).

Jednocześnie stanowią dowód na to, że o ile względy podatkowe oczywiście wpływają na konkurencyjność gospodarki i zdolność przyciągania inwestycji, to jednak nie są jedynym ani nawet głównym czynnikiem. Równie ważne, jeśli nie ważniejsze, jest to, jak sektor publiczny wykorzystuje dochody podatkowe, zwłaszcza w kategoriach zapewnienia dobrej edukacji oraz wspierania badań i rozwoju.

Jeśli jednolity rynek, dzięki nowej strategii, do której stworzenia zmierza niniejsze sprawozdanie, zostanie wzmocniony pod względem otwartości i konkurencji, a jednocześnie poprawiony zostanie jego poziom bezpieczeństwa w wymiarze społecznym i środowiskowym, różnice między krajami nordyckimi i pozostałymi częściami UE zostaną nieco zmniejszone.

1.7. Jak odpowiedzieć na obawy?

Biorąc pod uwagę liczne i zróżnicowane obawy związane z jednolitym rynkiem, które w dłuższym horyzoncie czasowym raczej nasilą się niż osłabną, można wyobrazić sobie dwie różne reakcje – wariant defensywny i wariant aktywny.

a. Wariant defensywny

Wariant defensywny polegałby przede wszystkim na powstrzymaniu się od omawiania obaw w sposób zbyt otwarty, aby nie przyczyniać się w ten sposób do osłabiania zaufania do jednolitego rynku.

Po drugie, w dalszym ciągu powinny oczywiście być egzekwowane obowiązujące przepisy. W szczególnie wrażliwych przypadkach polityka egzekwowania przepisów powinna dążyć do zrównoważenia niezbędnej stanowczości i konieczności uniknięcia zbyt ostrej konfrontacji z państwami członkowskimi.

Po trzecie, śmiałe inicjatywy odnowienia i rozszerzenia jednolitego rynku traktowane byłyby z pewną dozą ostrożności ze względu na prawdopodobny sprzeciw podsycany szeroko występującymi obawami, o których mowa powyżej, a do których pogłębienia nie należy dopuścić.

b. Wariant aktywny

Wariant aktywny zmierzałby do istotnego wzmocnienia jednolitego rynku poprzez: jeszcze bardziej efektywny system egzekwowania przepisów w celu przeciwstawienia się zagrożeniom nacjonalizmu gospodarczego, które prawdopodobnie nie znikną, oraz zakłóceniom konkurencji powodowanym przez rządy i przedsiębiorstwa; rozszerzenie jednolitego rynku na obszary, w których nie jest dostatecznie rozwinięty; dalej idące wykorzystanie jednolitego rynku jako kluczowego warunku trwałości unii gospodarczej i walutowej oraz zapewnienia przez nią zamierzonych korzyści.

Realizacja takiego aktywnego wariantu wymagałaby znacznych inwestycji politycznych, szczególnie w kategoriach nieustającego promowania zalet integracji rynkowej i ożywionej konkurencji, a także szeregu ukierunkowanych inicjatyw politycznych odnoszących się do najpoważniejszych obaw oraz napięć między jednolitym rynkiem a innymi celami politycznymi.

W niniejszym sprawozdaniu zaleca się przyjęcie wariantu aktywnego, co wydaje się w pełni odpowiadać inicjatywie politycznej podjętej przez przewodniczącego Barroso.

1.8. Nowa strategia

W pozostałej części niniejszego sprawozdania podjęta została próba opracowania nowej strategii na rzecz jednolitego rynku. Taka strategia wydaje się konieczna, jeśli zalecany powyżej wariant aktywny ma mieć jakiegokolwiek szanse powodzenia. Wyzwanie jest poważne – chodzi tu o wzmocnienie integracji europejskiej, przy przewyciężeniu widocznych zagrożeń dezintegracją, w społeczeństwie, które wydaje się nastawione do tej koncepcji mniej przychylnie niż w 1957 r., kiedy podpisano traktat rzymski, lub w 1985 r., kiedy przewodniczący Delors przedstawił swoją białą księgę.

a. Kompleksowe podejście

Nowa strategia musi być kompleksowa. Strategiczny cel odnowienia jednolitego rynku musi uwzględnić wiele obszarów polityki, których tradycyjnie nie uważa się za obszary związane z jednolitym rynkiem. Chodzi tu nie tylko o politykę konkurencji, tradycyjnie postrzeganą jako efektywne narzędzie integracji

rynków i zwiększania ich konkurencyjności, ale także m.in. o politykę przemysłową, konsumencką, energetyczną, transportową, cyfrową, społeczną, ochrony środowiska, dotyczącą zmian klimatu, handlu, podatków i regionalną, jak również o obszary polityki uważane za mniej związane z aspektami gospodarczymi, takie jak wymiar sprawiedliwości i obywatelstwo. Z kolei stworzenie efektywnego i silnie zintegrowanego jednolitego rynku to kluczowy czynnik warunkujący ogólne wyniki makroekonomiczne UE. W szczególności jest on istotny dla trwałości euro oraz osiągnięcia zamierzonych korzyści gospodarczych z unii walutowej.

Kompleksowe podejście, obejmujące wymienione powyżej obszary polityki, powinno obejmować trzy szerokie zbiory inicjatyw:

1. inicjatywy na rzecz budowy silniejszego jednolitego rynku;
2. inicjatywy na rzecz budowy konsensusu w sprawie silniejszego jednolitego rynku;
3. inicjatywy na rzecz osiągnięcia silniejszego jednolitego rynku.

Jeśli nie zostanie osiągnięty konsensus, jest mało prawdopodobne, aby inicjatywy na rzecz budowy silniejszego jednolitego rynku zostały kiedykolwiek przyjęte i wdrożone. Nawet gdyby to się udało, ich trwałość w czasie oraz zdolność do oparcia się niesprzyjającym warunkom gospodarczym i politycznym w UE stałyby pod znakiem zapytania.

Z kolei silniejszy jednolity rynek, otwarcie poszukujący konsensusu potrzebnego do jego budowy i odrzucający możliwość ustępstw pod presją niezadowolenia poprzez złagodzenie egzekwowania przepisów, wymaga usprawnienia realizacji, egzekwowania i zarządzania.

b. Budowa silniejszego jednolitego rynku

Inicjatywy na rzecz budowy silniejszego jednolitego rynku przedstawiono w rozdziale 2.

Inicjatywy te, uwzględniające również wezwanie przewodniczącego Barroso, poparte przez Radę Europejską, do podjęcia działań w związku z problemami punktów przeciążenia i brakujących ogniw w jednolitym rynku (ust. 2.1) pogrupowano w zestawy zaleceń dotyczących:

– lepszego funkcjonowania jednolitego rynku z perspektywy obywateli, konsumentów i MŚP (2.2);

- jednolitego rynku cyfrowego (2.3);
- jednolitego rynku i rozwoju ekologicznego: energii, zmian klimatu i ochrony środowiska (2.4);
- jednolitego rynku towarów (2.5);
- jednolitego rynku usług (2.6);
- pracowników na jednolitym rynku(2.7);
- jednolitego rynku kapitałowego i jednolitego rynku usług finansowych (2.8);
- fizycznej infrastruktury jednolitego rynku: sprostania wyzwaniom inwestycyjnym (2.9).

c. Budowa konsensusu w sprawie silniejszego jednolitego rynku

Inicjatywy na rzecz budowy konsensusu w sprawie silniejszego jednolitego rynku przedstawiono w rozdziale 3. Zaprezentowano je w kontekście zawartego w traktacie lizbońskim odniesienia do „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności” (ust. 3.1). Stanowią one odpowiedź na obawy zidentyfikowane w drodze konsultacji i opisane powyżej w ust. 1.6. Jednocześnie dążą do tego, aby nie podważać znaczenia głównego celu, którym jest wzmocnienie jednolitego rynku.

Inicjatywy te odnoszą się w szczególności do następujących problemów:

- pogodzenia swobód gospodarczych jednolitego rynku i praw pracowniczych, co jest drażliwą kwestią po orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Viking, Laval i innych (3.2);
- usług społecznych i jednolitego rynku (3.3);
- wykorzystania zamówień publicznych do celów polityki UE (3.4);
- wymiaru podatkowego jednolitego rynku: koordynacji podatkowej zabezpieczającej suwerenność podatkową w związku z postępami integracji rynkowej (3.5);
- konkurencyjności i spójności: wymiaru regionalnego jednolitego rynku (3.6);

- polityki przemysłowej na jednolitym rynku (3.7);
- wymiaru zewnętrznego jednolitego rynku (otwartość, ale nie bezbronność) (3.8).

d. Osiągnięcie silniejszego jednolitego rynku

Inicjatywy na rzecz osiągnięcia silniejszego jednolitego rynku przedstawiono w rozdziale 4.

Sformułowano szereg zaleceń, odnoszących się do dwóch kluczowych aspektów:

- regulacji jednolitego rynku (4.1);
- skuteczniejszego egzekwowania przepisów (4.2).

e. Pakiet środków

Zarysowana powyżej nowa kompleksowa strategia powinna przyjąć postać „pakietu środków”, w którym każde z państw członkowskich o różnych tradycjach kulturowych, preferencjach i przeanalizowanych powyżej obawach mogłoby znaleźć przemawiające do niego elementy, na tyle ważne, aby uzasadniały pewne ustępstwa w stosunku do dotychczasowego stanowiska.

W szczególności państwa członkowskie o tradycji społecznej gospodarki rynkowej byłyby w większym stopniu gotowe do podjęcia nowego zobowiązania w zakresie pełnego przyjęcia konkurencji na jednolitym rynku, w tym harmonogramu określającego terminy wprowadzenia jednolitego rynku w obszarach, w których jest nadal nieobecny, gdyby państwa członkowskie o tradycjach anglosaskich wykazały gotowość do uwzględnienia niektórych obaw społecznych poprzez ukierunkowane środki, w tym ograniczone formy koordynacji podatkowej.

Państwa członkowskie z Europy Środkowej i Wschodniej, które z radością powitałyby poważny program wzmocnienia jednolitego rynku, w tym w obszarach infrastruktury i spójności, mogłyby z kolei wykazać większą otwartość na formy koordynacji podatkowej.

Te drażliwe kwestie wymagają przyjęcia świeżego podejścia, opierającego się na zaistniałych niedawno okolicznościach i tworzącego silniejsze poczucie przynależności do wspólnego projektu, umożliwiające odejście od obserwowanych w przeszłości usztywnionych stanowisk.

Jedną z takich okoliczności jest z pewnością gospodarcza, fiskalna i społeczna spuścizna kryzysu, która powinna umożliwić każdemu dostrzeżenie wartości, większej niż kiedykolwiek dotychczas, zapewnienia bardziej intensywnego wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy dzięki zwiększeniu efektywności jednolitego rynku, biorąc pod uwagę bardzo ograniczone możliwości w zakresie bodźców budżetowych. Podobnie konieczność zmierzenia się z coraz większym problemem, jakim w oczach opinii publicznej jest kwestia nierówności, w kontekście kryzysu fiskalnego w wielu krajach, może zaowocować bardziej przychylnym nastawieniem do większej współpracy w zakresie polityki podatkowej.

Na głębszym poziomie kryzys wstrząsnął wieloma utrwalonymi poglądami na temat hierarchii modeli gospodarczych i doprowadził do przyjęcia bardziej pragmatycznych i umiarkowanych postaw, a także do pewnego zwiększenia gotowości do koordynacji polityki gospodarczej.

Ponadto napięcia, które wystąpiły niedawno w strefie euro dostarczyły dowodów silniejszych niż kiedykolwiek dotychczas, że niezbędne jest pełne wykorzystanie jednolitego rynku do celów zwiększenia łącznej produktywności czynników produkcji oraz konkurencyjności w gospodarkach strefy euro.

Kluczowe elementy pakietu środków omówiono szczegółowo w rozdziałach 2-4.

W rozdziale 5 znajduje się podsumowanie tych elementów i zalecenia dotyczące inicjatywy politycznej na rzecz wzmocnienia jednolitego rynku, a także unii gospodarczej i walutowej.

ROZDZIAŁ 2

BUDOWA SILNIEJSZEGO JEDNOLITEGO RYNKU

2.1. Punkty przeciążenia, brakujące ogniwa i nowe granice

Jednolity rynek to autorski pomysł Europy, który nie doczekał się pełnej realizacji. W swoich wytycznych politycznych dla Komisji przewodniczący Barroso wskazał na luki i „brakujące ogniwa”, utrudniające jego funkcjonowanie. W podobnym duchu Rada Europejska z dnia 26 marca 2010 r. przyznała, że nowej strategii Europa 2020 należy uwzględnić główne punkty przeciążenia „związane z działaniem rynku wewnętrznego i infrastruktury”.

„Brakujące ogniwa” i „punkty przeciążenia” oznaczają, że w wielu obszarach jednolity rynek istnieje na papierze, ale w praktyce liczne bariery i ograniczenia regulacyjne powodują rozdrobnienie handlu wewnątrz UE oraz blokują inicjatywę gospodarczą i innowacje. W innych obszarach potencjał większych korzyści gospodarczych pozostaje niezrealizowany ze względu na brak infrastruktury fizycznej i prawnej bądź dialogu między systemami administracyjnymi. Rewolucja w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych i szybki rozwój technologiczny dodają trzecią kategorię do listy brakujących elementów jednolitego rynku: sektory, które nie istniały, kiedy narodziła się idea jednolitego rynku, takie jak e-handel, usługi innowacyjne i branże związane z ochroną środowiska. Są to sektory, które w przyszłości przyniosą największe dywidendy pod względem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. To one właśnie wyznaczają nowe granice jednolitego rynku.

Odnowienie jednolitego rynku wymaga sprostania różnym wyzwaniom związanym z brakującymi ogniwami, punktami przeciążenia i nowymi granicami. W niektórych sektorach, takich jak jednolity rynek towarów, integracja rynkowa osiągnęła etap dojrzałości. Działania polityczne mogą koncentrować się na „utrzymaniu rynku” poprzez jego monitorowanie, ukierunkowane interwencje regulacyjne, uproszczenie i ograniczenie kosztów przestrzegania przepisów. W innych sektorach, na przykład usług, Europa jest nadal na etapie „budowy rynku”, wymagającym zniesienia barier w działalności transgranicznej, eliminacji utrudnień w postaci krajowych przeszkód administracyjnych i technicznych oraz przewycięzenia korporatystycznego oporu. W ramach nowych granic Europa powinna wykorzystać pełną gamę narzędzi jednolitego rynku w celu stymulowania budowy cyfrowej i niskoemisyjnej gospodarki bardziej efektywnie korzystającej z zasobów. Podjęcie działań w tym obszarze oferuje największe zyski krańcowe. Zwrócenie uwagi na nowe granice jednolitego rynku to klucz dla wytworzenia nowego impetu w rozwoju jednolitego rynku oraz budowy zaufania do niego jako priorytetu Europy jutra.

Jednakże żaden projekt odnowienia jednolitego rynku nie zyska energii politycznej wystarczającej dla powodzenia, jeśli nie pokaże się obywatelom,

konsumentom i MŚP, że właśnie im przede wszystkim przyniesie on korzyści.
Ta kwestia stanowi punkt wyjściowy niniejszego sprawozdania.

2.2. Jednolity rynek korzystny dla obywateli, konsumentów i MŚP

Jednolity rynek i jego cztery swobody ucieleśniają ideał przestrzeni rozciągającej się ponad granicami krajowymi, w której obywatele mogą przemieszczać się, pracować, prowadzić badania lub zakładać przedsiębiorstwa bez żadnej dyskryminacji. Wraz ze zwiększaniem się zakresu i wielkości jednolitego rynku pojawiało się niekiedy odczucie, że cele te nie są osiągane. Otwarcie rynku poszerzyło horyzonty dla dużych przedsiębiorstw, ale nie przyniosło korzyści licznym i małym: obywatelom, konsumentom i MŚP.

Z badań wynika, że postawy wobec jednolitego rynku oscylują dziś między brakiem zainteresowania i otwartym odrzuceniem. W pewnej mierze integracja gospodarcza i płynące z niej korzyści stały się codziennością, a w związku z tym przestano je doceniać. Rozczarowanie w dużym stopniu wynika z frustracji spowodowanej utrzymującymi się barierami lub poczuciem bezradności doświadczanego przez obywateli w obliczu jednolitego rynku. Odnowienie jednolitego rynku umożliwi ponowne uruchomienie europejskiego motoru wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a w ostatecznym rozrachunku zwiększy możliwości obywateli. Pierwszym wyzwaniem jest więc umożliwienie obywatelom, czy to konsumentom, czy przedsiębiorcom, przyjęcia roli pełnoprawnych podmiotów jednolitego rynku. W ujęciu horyzontalnym przynosi on im korzyści w różnych dziedzinach, zwiększając wybór dostawców, usług i produktów lub poszerzając możliwości przemieszczania się i gwarantując bezpieczeństwo znajdujących się w obrocie produktów. Niemniej jednak powinny zostać podjęte pewne konkretne działania mające na celu umożliwienie obywatelom, konsumentom i MŚP aktywnego korzystania z tego poszerzonego wachlarza możliwości.

Obywatel na jednolitym rynku

W 2008 r. sprawozdanie Lamassourea „Obywatel i zastosowanie prawa wspólnotowego” wyraźnie unaocznilo związek między mobilnością i prawami obywateli na jednolitym rynku. Tempo postępów pod względem wymiaru obywatelskiego jednolitego rynku było wolniejsze niż ewolucja tendencji społecznych i gospodarczych. Wprawdzie mobilność wewnątrz UE może być nadal ograniczona w porównaniu z USA, jednak dotyczy ona 11,3 mln Europejczyków. Corocznie 350 tys. Europejczyków wchodzi w międzynarodowe związki małżeńskie z obywatelem innego państwa członkowskiego. Każdego roku 180 tys. europejskich studentów wyjeżdża do innego państwa członkowskiego w ramach programu Erasmus lub w celu odbycia studiów podyplomowych. Często zostają i szukają pracy.

A jednak jednolity rynek nie jest dla nich łatwym terenem. Istnieje znaczna

rozbieżność między tym, co zapisano w aktach prawnych a tym, co dzieje się w praktyce. Liczba barier i komplikacji do przewyciężenia jest taka, że w swoim sprawozdaniu Alain Lamassoure stwierdził: „tworzenie wspólnej przestrzeni dla obywateli jest nadal na tym samym etapie, na którym znajdowało się przed podpisaniem jednolitego aktu europejskiego w 1986 r.: bariery mogły zostać zniesione, jednak niezliczone przeszkody regulacyjne nadal utrudniają harmonijne życie w tej wspólnej przestrzeni.”⁴

Postępy w tej dziedzinie są powolne. Wymagane środki wchodzą w zakres prawa cywilnego, handlowego, a nawet rodzinnego, a więc obszarów blisko związanych z suwerennością państw członkowskich. Ponadto krajowe systemy prawne często oferują rozbieżne rozwiązania. Czynnikiem spowalniającym zmiany jest także wymóg jednomyślności w przypadku środków związanych z ustanowieniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

W kilku obszarach niezbędne są działania polityczne w celu uwolnienia mobilności obywateli od biurokracji i przeszkód regulacyjnych. Nowe postanowienia traktatu lizbońskiego dają obecnie konkretną możliwość poczynienia postępów w odniesieniu do wszystkich tych wymiarów obywatelstwa związanych z ustanowieniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Poprawa dostępu do prawa do przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich

Korzystanie z przysługującego obywatelom prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium innych państw członkowskich powinno być ułatwione w maksymalnym stopniu. W tym kontekście zaczyna teraz działać system ustanowiony dyrektywą 2004/38/WE, którego początki były powolne i dość trudne. Kolejnym krokiem powinno być podjęcie działań gwarantujących swobodny obieg dokumentów urzędowych. Zbyt wiele skarg obywateli dotyczy żądań przedstawienia tłumaczeń dokumentów lub nowych zaświadczeń ze strony organów krajowych niechętnych do uznawania praw należnych w UE. System wzajemnego uznawania dokumentów urzędowych, takich jak dokumenty poświadczone lub akty stanu cywilnego wydane przez organy krajowe bardzo ułatwiłyby mobilność. Tak samo wyraźną zmianę na korzyść mobilności przyniosłoby wprowadzenia europejskiej karty swobodnego ruchu, zawierającej w pojedynczym dokumencie wszystkie informacje, jakie obywatelowi europejskiemu mogą być potrzebne w innym państwie członkowskim poza tożsamością i obywatelstwem: status zezwolenia na pracę, status socjalny oraz prawo do zabezpieczenia społecznego. Zapewniłaby ona

⁴ Alain Lamassoure, sprawozdanie „Obywatel i zastosowanie prawa wspólnotowego”, 2008, s. 12.

wszystkie informacje potrzebne do komunikacji z organami krajowymi, opierając się na modelu wykorzystanym już w przypadku informacji dotyczących zdrowia i zabezpieczenia społecznego w europejskiej karcie ubezpieczenia zdrowotnego.

Niedawna inicjatywa ustanowienia ściślejszej współpracy w związku z rozporządzeniem w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego i wykonywania orzeczeń sądowych w zakresie małżeńskich stosunków majątkowych, dostarcza rozwiązania dla ok. 145 tys. przypadków międzynarodowych rozwodów, które mają miejsce każdego roku. Postępy byłyby również poważne w równie istotnym obszarze transgranicznych spraw spadkowych i testamentów.

Ułatwienie rozwiązywania transgranicznych sporów w zakresie prawa handlowego i cywilnego

Rosnąca liczba transgranicznych sporów w zakresie prawa handlowego i cywilnego wymaga poważnej oceny sposobów i środków ułatwiających obieg orzeczeń i odzyskiwanie transgranicznych długów. Wskazane wydaje się zniesienie procedury *exequatur*. Narzuca ona wymóg korzystania z pomocy prawnika i skutkuje kosztami mogącymi sięgnąć 2 tys. EUR za coś, co często jest zwykłą formalnością. W czasie, kiedy MŚP i usługodawcy z trudem utrzymują porządek w swoich księgach, ważne jest usunięcie przeszkód w odzyskiwaniu transgranicznych długów. Oznacza to, że należy uniemożliwić dłużnikom przenoszenie funduszy z rachunku bankowego w jednym państwie członkowskim na rachunek w innym państwie członkowskim tylko po to, aby nie płacić rachunków. Do ograniczenia do minimum liczby nieodzyskanych długów (obecnie jest to 37 % długów transgranicznych) potrzebna byłaby ukierunkowana inicjatywa legislacyjna. Szersze zastosowanie niedawno wprowadzonego europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń, mającego zastosowanie do roszczeń na kwotę poniżej 2 tys. EUR i umożliwiającego rozpatrywanie spraw w standardowej, przyjaznej dla użytkownika formie niewymagającej pomocy prawnika, również zwiększyłoby wiarę obywateli i przedsiębiorstw w bezpieczeństwo transakcji transgranicznych. W kontekście obecnego kryzysu należy rozważyć możliwość przeglądu rozporządzenia w sprawie transgranicznego postępowania upadłościowego. Bardziej efektywne i szybsze postępowanie upadłościowe, zwłaszcza kiedy dotyczy transgranicznych grup przedsiębiorstw, byłoby zarówno w interesie dłużników, jak i wierzycieli. Także usprawnienie współpracy administracyjnej z wykorzystaniem portalu „e-Sprawiedliwość” mogłoby przynieść praktyczne korzyści w krótkim horyzoncie czasowym.

Jednolity rynek dla kierowców...

Poza tym przeszkody administracyjne i brak pewności prawnej charakteryzują doświadczenia Europejczyków poruszających się samochodami po jednolitym rynku. Przykładowo, nie jest możliwe przemieszczenie samochodu z jednego kraju do drugiego bez konieczności jego ponownej rejestracji i zapłacenia odpowiedniego podatku. To naraża obywateli na podwójne opodatkowanie, skomplikowane procedury administracyjne, dodatkowe koszty i stratę czasu, ale jest również problemem dla przedsiębiorców. Przedsiębiorstwom wynajmu samochodów brakuje bowiem elastyczności niezbędnej do zarządzania flotami pojazdów w różnych państwach członkowskich zależnie od sezonowej zmienności popytu. To rozdrobnienie uniemożliwia również branży motoryzacyjnej pełne wykorzystanie korzyści skali, gdyż musi ona dostosowywać specyfikacje techniczne do wymogów różnych rynków krajowych. Dotychczasowe próby uregulowania tego obszaru nie dały wyników, wskazana jest jednak ponowna ocena tej kwestii pod kątem kosztów ponoszonych przez obywateli i przedsiębiorstwa. Brak pewności prawnej dotyka obywateli będących ofiarami wypadków transgranicznych; każdego roku w Europie ma miejsce 500 tys. tego typu wypadków.

O ile wyjaśnione zostały zasady dotyczące prawa właściwego, to warunki i terminy zgłoszenia roszczeń ubezpieczeniowych nadal są przyczyną pewnego zamieszania. Inicjatywa harmonizacji warunków zgłaszania roszczeń ubezpieczeniowych mogłaby dać zarówno towarzystwom ubezpieczeniowym, jak i obywatelom większą pewność prawną.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy zapewnić swobodny obieg i uznawanie dokumentów urzędowych
- ⇒ Należy wprowadzić europejską kartę swobodnego ruchu
- ⇒ Należy udoskonalić przepisy dotyczące wzajemnego uznawania aktów stanu cywilnego odnoszących się do międzynarodowych związków małżeńskich oraz spraw spadkowych i testamentów
- ⇒ Należy ułatwić transgraniczne odzyskiwanie długów, w tym poprzez szersze wykorzystanie europejskiego portalu drobnych roszczeń
- ⇒ Należy znieść podwójne opodatkowanie rejestracji samochodów

Wzmocnienie pozycji konsumentów

Konsument i jego dobro powinni znaleźć się w centrum zainteresowania podczas kolejnego etapu budowy jednolitego rynku. Silniejsza orientacja na konsumenta będzie oznaczać ponowne zwrócenie uwagi na integrację rynku i konkurencję, poszerzony zbiór praw, zabezpieczenia i środki dochodzenia roszczeń oraz większy dostęp do podstawowych usług.

Dobro konsumenta na jednolitym rynku wspierane jest dzięki szeregowi działań omówionych w innych częściach niniejszego sprawozdania, takich jak dostęp do usług świadczonych w interesie ogólnym, kontrola zużycia energii poprzez inteligentne pomiary, uwzględnienie obaw konsumentów w działaniach w zakresie monitorowania rynku, udoskonalone alternatywne metody rozwiązywania sporów i skuteczniejsze egzekwowanie przepisów. W związku z rozwojem jednolitego rynku w nowych obszarach, takich jak gospodarka cyfrowa lub e-handel, ochrona konsumentów powinna być traktowana jako zagadnienie horyzontalne. Punktem wyjścia dla prawodawcy powinno być bezzwłoczne osiągnięcie porozumienia w sprawie projektu dyrektywy dotyczącej praw konsumentów, umożliwiającego zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentom na zintegrowanym rynku detalicznym.

Szerszy wybór produktów i usług oraz silniejsza konkurencja, którą zapewnia jednolity rynek, powinny przynieść konsumentom korzyści związane z większą przejrzystością rynku i możliwością dokonywania porównań. Potrzebne są postępy w zakresie uregulowań dotyczących niezależnych pośredników, takich jak strony internetowe umożliwiające porównanie cen oraz testy produktów gwarantujące konsumentom możliwość wybrania najlepszych cen i jakości w UE z bogatego wachlarza produktów i usług. Świadomy wybór konsumenta stanowi mechanizm nagradzania i promowania najbardziej innowacyjnych i efektywnych przedsiębiorstw.

Unijny mechanizm powództwa zbiorowego

W miarę rozrastania się masowych rynków konsumpcyjnych ponad granicami, grupy konsumentów coraz częściej ponoszą szkody wskutek niezgodnego z prawem postępowania tego samego przedsiębiorcy, często mającego siedzibę w innym kraju członkowskim. Roszczenia transgraniczne stanowią dziś 20 % roszczeń zbiorowych i prawdopodobnie ich liczba zwiększy się jeszcze w przyszłości. Tradycyjne postępowanie sądowe w takich przypadkach nie jest dla konsumentów i przedsiębiorstw rozwiązaniem praktycznym ani efektywnym pod względem kosztów. Połączenie podobnych indywidualnych spraw w ramach jednego postępowania zapewniłoby oszczędności wynikające z korzyści skali zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorstwom oraz zwiększyłoby skuteczność sądów krajowych. Europa powinna zatem zmierzać w kierunku utworzenia własnego modelu mechanizmu powództwa zbiorowego, jednocześnie unikając zastosowania amerykańskiego modelu na poziomie UE.

Promowanie na poziomie UE zarówno sądowego, jak i pozasądowego (alternatywne metody rozwiązywania sporów) rozstrzygnięcia roszczeń zbiorowych zwiększyłoby zaufanie konsumentów do jednolitego rynku, podniosło liczbę transakcji transgranicznych oraz wzmogło konkurencję między przedsiębiorstwami. Mechanizm ten należy wprowadzić w trybie priorytetowym w zakresie handlu elektronicznego.

Większa integracja w sektorze bankowości detalicznej

Dalsze działania na rzecz przyspieszenia integracji usług bankowości detalicznej pozwoliłyby konsumentom na czerpanie pełnych korzyści z integracji europejskiego sektora finansowego. Należy podjąć środki mające na celu zwiększenie przejrzystości opłat bankowych, zapewnienie dostępności znormalizowanych i porównywalnych informacji dotyczących detalicznych produktów finansowych oraz ułatwienie mobilności klientów. Docelowo zmiana rachunku bankowego nie powinna być bardziej uciążliwa niż zmiana operatora telefonii komórkowej.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy przyjąć przepisy UE dotyczące powództwa zbiorowego
- ⇒ Należy zwiększyć przejrzystość opłat bankowych, zapewnić dostępność znormalizowanych i porównywalnych informacji dotyczących detalicznych produktów finansowych oraz ułatwić mobilność klientów banków

Stworzenie korzystnego otoczenia biznesu dla MŚP

Typowa europejska firma to MŚP, w dziewięciu przypadkach na dziesięć mikroprzedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 pracowników. 20 mln średnich i małych przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw w UE stanowi kręgosłup europejskiej gospodarki, generując coraz większy udział w wartości dodanej i wnosząc istotny wkład w tworzenie miejsc pracy. Jednolity rynek jest ważnym czynnikiem dla ich wzrostu, lecz niestety nie zawsze jest dla nich przyjaznym otoczeniem. Tylko 8 % MŚP angażuje się w handel transgraniczny i jedynie ok. 5 % ma za granicą podmioty zależne lub spółki typu *joint venture*.

Istnieje szereg obszarów, w których niniejsze sprawozdanie zaleca podjęcie działań w celu stworzenia otoczenia biznesu lepiej dopasowanego do potrzeb MŚP: ułatwienie e-handlu, rozszerzenie nowego podejścia na inne obszary produktowe, skuteczniejsze egzekwowanie przepisów UE, zapewnienie w bardziej efektywny sposób jaśniejszych informacji o możliwościach zapewnianych przez prawo UE oraz szybsze sposoby rozwiązywania

problemów, większy dostęp do zamówień publicznych, prostsze przepisy dotyczące e-fakturowania, lepsze uregulowanie prawne i jego uproszczenie, prostsze i szybsze procesy normalizacji.

Nie wymaga to zmiany bieżącej polityki, gdyż program Small Business Act (SBA) przyjęty przez Komisję w 2008 r. stanowi najlepszą drogę promowania konkurencyjności MŚP na jednolitym rynku i poza nim. Tempo postępów w jego wdrażaniu oraz podejścia wybrane przez państwa członkowskie nadal znacznie się różnią. W celu zapewnienia równych szans wszystkim MŚP działającym na jednolitym rynku, państwa członkowskie powinny gruntowniej wdrażać zasady programu SBA i podejmować przewidziane nim działania. Należy podjąć środki gwarantujące, że MŚP będą w stanie w pełni uczestniczyć w rozwoju norm i że mają do nich odpowiedni dostęp. Potrzebne są dalsze wysiłki na rzecz uproszczenia i przyspieszenia postępowania upadłościowego w przypadku upadłości niezwiązanej z nieprzestrzeganiem prawa.

Statut europejskiej spółki prywatnej

Potrzebne są większe postępy w kierunku przyjęcia statutu europejskiej spółki prywatnej, co umożliwiłoby przedsiębiorcom założenie spółki w tej samej formie, bez względu na to, czy prowadzą działalność we własnym, czy w innym państwie członkowskim.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy przyspieszyć wdrożenie programu Small Business Act
- ⇒ Należy przyjąć statut europejskiej spółki prywatnej

2.3. Kształtowanie jednolitego rynku cyfrowego Europy

Technologie cyfrowe radykalnie przekształcają nasze życie, pracę i interakcje. Upowszechnianie się technologii cyfrowej to spontaniczny proces innowacji i transformacji. Niemniej jednak uwarunkowania regulacyjne i społeczne wpływają na prędkość i zakres absorpcji nowych technologii oraz zasięg korzyści płynących z gospodarki cyfrowej. Europa rozwija się obecnie w tempie wolniejszym niż USA. Szereg przeszkód ogranicza zdolność przemysłu europejskiego do innowacji oraz generowania wartości dodanej w sferze cyfrowej: rozdrobnienie rynków internetowych, nieprzystające do realiów przepisy dotyczące własności intelektualnej, brak zaufania oraz interoperacyjności, brak infrastruktury szybkiego przesyłu danych i brak umiejętności informatycznych. Wiele z tych przeszkód ma prostą przyczynę: brak jednolitego rynku cyfrowego.

Koszt braku urzeczywistnienia cyfrowej Europy jest znaczny: z przeprowadzonego niedawno badania⁵ wynika, że stymulując szybki rozwój jednolitego rynku cyfrowego do 2020 r. UE może zyskać 4 % PKB. Odpowiada to zyskom w wysokości prawie 500 mld EUR i oznacza, że sam jednolity rynek cyfrowy może mieć wpływ zbliżony do programu rynku wewnętrznego z 1992 r.

W swojej strategii Europa 2020 Komisja uwzględniła ogromne możliwości cyfrowej Europy. Niezbędne są pilne działania mające na celu eliminację punktów przeciążenia utrudniających obecnie szybki rozwój jednolitego rynku cyfrowego. Jednolity rynek internetowy musi pozostać głównym czynnikiem stymulującym europejską agendę cyfrową i przekształcenie Europy w cyfrową gospodarkę.

Spójna przestrzeń regulacyjna dla usług oraz infrastruktury telekomunikacyjnej

Usługi oraz infrastruktura telekomunikacyjna w UE są obecnie nadal silnie podzielone wzdłuż granic krajowych. Obowiązujące ramy regulacyjne na poziomie UE przyczyniły się do otwarcia rynku, ale nie doprowadziły jeszcze do utworzenia wspólnej przestrzeni regulacyjnej dla łączności elektronicznej. Rozdrobnienie rynku ma wiele niekorzystnych efektów: ułatwia tworzenie władzy rynkowej, uniemożliwia operatorom osiągnięcie korzyści skali, spowalnia inwestycje w nową infrastrukturę i usługi, ogranicza potencjał wzrostu i utrudnia powstawanie europejskich liderów ze szkodą dla globalnej konkurencyjności Europy.

⁵ Copenhagen Economics, Gospodarczy wpływ jednolitego europejskiego rynku cyfrowego, sprawozdanie końcowe, marzec 2010 r.

Szybkie i pełne wdrożenie nowych ram regulacyjnych UE oraz skuteczne egzekwowanie przepisów dotyczących konkurencji i pomocy państwa pozostają priorytetami w najbliższej perspektywie. Niemniej jednak przezwyciężenie rozdrobnienia rynku i eliminacja barier regulacyjnych na rynku wewnętrznym wymagają dodatkowych działań. W celu utworzenia spójnej przestrzeni regulacyjnej dla usług oraz infrastruktury telekomunikacyjnej niezbędne są bardziej spójne ramy, obejmujące: wzmocnienie nadzoru regulacyjnego na poziomie europejskim, wprowadzenie ogólnoeuropejskiego systemu licencjonowania oraz zarządzania częstotliwościami radiowymi i ich przydzielania na poziomie europejskim. Komisja powinna dokonać kompleksowego przeglądu sektora telekomunikacji w celu przedstawienia wniosków ustawodawczych wymaganych w związku z utworzeniem zintegrowanego ogólnoeuropejskiego rynku łączności elektronicznej.

E-handel: ogólnoeuropejski internetowy rynek detaliczny

Wraz ze stałym wzrostem w UE27 liczby osób zamawiających towary lub usługi przez Internet szybko rośnie znaczenie e-handlu. Odsetek konsumentów w UE, którzy w ciągu ostatnich 12 miesięcy dokonali przez Internet zakupu towarów lub usług zwiększył się z 20 % w 2004 r. do 37 % w 2009 r.⁶ Niemniej jednak pozostaje duży niezrealizowany potencjał, ponieważ rynki są rozdrobnione i utrzymuje się szereg przeszkód dla transgranicznego e-handlu.

W wielu przypadkach konsumenci przekonują się, że przedsiębiorcy internetowi odmawiają przyjmowania zamówień od konsumentów z innego kraju. Konsumentom brakuje też pewności w odniesieniu do zachowania poufności ich danych, bezpieczeństwa transakcji oraz praw przysługujących im w razie wystąpienia problemu. W przypadku sprzedawców detalicznych, główne bariery regulacyjne w transgranicznym e-handlu wynikają z różnic w przepisach dotyczących ochrony klienta oraz innych, w tym dotyczących podatku VAT, opłat za recykling i podatków. Te różnice stwarzają przedsiębiorstwom skomplikowane i nieprzewidywalne otoczenie oraz wywołują u przedsiębiorców, zwłaszcza MŚP, niechęć do sprzedaży transgranicznej. UE powinna pilnie usunąć pozostające przeszkody w celu utworzenia ogólnoeuropejskiego internetowego rynku detalicznego do 2012 r.

Jednolity rynek internetowych treści cyfrowych

Europejski rynek internetowych treści cyfrowych pozostaje zbyt słabo rozwinięty, gdyż złożoność i brak przejrzystości przepisów w zakresie praw autorskich stwarza niesprzyjające otoczenie biznesu. Konieczne jest pilne

⁶ Komisja Europejska, Tablica wyników dla rynków konsumenckich, SEC(2010) 385, 29.3.2010

uproszczenie zasad udostępniania praw autorskich i zarządzania nimi poprzez ułatwienie ogólnoeuropejskiego licencjonowania treści poprzez opracowanie ogólnoeuropejskich przepisów w zakresie praw autorskich, w tym ram zarządzania cyfrowymi prawami autorskimi. System regulacyjny powinien również zapewniać warunki dla rozwoju treści cyfrowych i rynków usług nadawczych poprzez ustalenia w zakresie licencjonowania i opłat z tytułu praw autorskich. Jasne i przewidywalne ramy unijne regulujące kwestię utworów osieroconych pozwoliłyby na uwolnienie dużego, niewykorzystanego potencjału.

W celu utrzymania zaufania posiadaczy praw i użytkowników oraz ułatwienia procesu transgranicznego udzielania licencji należy usprawnić i przystosować do postępu technologicznego nadzór i przejrzystość zbiorowego zarządzania prawami. Łatwiejsze, bardziej zunifikowane i neutralne technologicznie rozwiązania w zakresie transgranicznego i paneuropejskiego udzielania licencji w sektorze audiowizualnym będzie stymulować kreatywność oraz pomoże producentom treści i nadawcom, z korzyścią dla obywateli UE. Rozwiązania tego rodzaju powinny w dalszym ciągu zapewniać posiadaczom praw umowną swobodę ograniczania licencji do określonych terytoriów oraz możliwość umownego ustalania wysokości opłat licencyjnych.

Należy również rozpatrzyć dodatkowe środki mające uwzględnić specyfikę wszystkich form treści internetowych, jak dalsza harmonizacja przepisów w zakresie prawa autorskiego, wprowadzenie unijnego tytułu prawnego do praw autorskich, założenie, że transgraniczne transakcje w trybie online następują w miejscu dostawy, a także rozszerzony proces licencji zbiorowych.

Kluczowe zalecenia:

Usługi oraz infrastruktura telekomunikacyjna

⇒ Należy dokonać przeglądu sektora w celu przygotowania propozycji utworzenia spójnej przestrzeni regulacyjnej dla łączności elektronicznej, w tym propozycji wzmacniających nadzór regulacyjny na poziomie UE, wprowadzających ogólnoeuropejski system licencjonowania oraz przydzielania częstotliwości radiowych i zarządzania nimi na poziomie UE

E-handel

⇒ Należy przedstawić wnioski ustawodawcze mające na celu usunięcie rozdrobnienia ustawodawstwa konsumenckiego UE i wprowadzenie w szczególności zharmonizowanych przepisów dotyczących dostawy, gwarancji oraz rozwiązywania sporów

⇒ Należy przedstawić wnioski ustawodawcze mające na celu uproszczenie otoczenia biznesu dla transgranicznych transakcji detalicznych, w tym przepisów dotyczących podatku VAT, przepisów dotyczących transgranicznego zarządzania recyklingiem oraz opłatami z tytułu praw autorskich pobieranymi przy sprzedaży niezapisanych nośników i urządzeń

Internetowe treści cyfrowe

⇒ Należy przedstawić wnioski ustawodawcze dotyczące nowych unijnych przepisów w zakresie prawa autorskiego, w tym ram UE dla udostępniania praw autorskich i zarządzania nimi

⇒ Należy przedstawić wnioski ustawodawcze określające ramy prawne dla ogólnounijnych internetowych usług nadawczych

2.4. Jednolity rynek i rozwój ekologiczny: energia, zmiany klimatu i środowisko

Sektor energetyczny to jeden z późnych przybyszów na jednolitym rynku. Jednocześnie jest to sektor, w którym pokłada się dziś największe nadzieje. Rok 2012 nie będzie 20. rocznicą jednolitego rynku energii, ale będzie raczej stanowić początek konsolidacji wspólnego rynku energii. Nie ma jednak czasu do stracenia. Do tego czasu w zakresie energii elektrycznej i gazu Europa potrzebuje w pełni wdrożonej nowej architektury regulacyjnej, stworzonej zgodnie z trzecim pakietem dotyczącym wewnętrznego rynku energii (Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), Europejska Sieć Operatorów Systemów Przesyłowych (ENTSO), ramowe wytyczne i kodeksy sieci, dziesięcioletnie plany rozwoju sieci itd.). Jednolity rynek jest miejscem, w którym zbiegają się wszystkie cele europejskiej polityki energetycznej: konkurencyjność, bezpieczeństwo dostaw i trwałość. Europa potrzebuje funkcjonującego jednolitego rynku energii w celu zagwarantowania bezpiecznych i przystępnych cenowo dostaw swoim konsumentom i przedsiębiorstwom. Musi tak wykorzystać jego potencjał, aby dzięki politycznemu przywództwu w dziedzinie zmian klimatu uzyskać konkretną szansę dla swoich innowacyjnych branż.

Przyczynianie się do dobra konsumentów

Sprawnie funkcjonujący jednolity rynek energii zapewnia konsumentom korzyści w postaci większych możliwości wyboru i niższych cen. Od 2007 r., w prawie wszystkich państwach członkowskich, konsumenci mają prawo swobodnego wyboru dostawcy energii elektrycznej i gazu, natomiast trzeci pakiet dotyczący wewnętrznego rynku energii uwzględnia obowiązujące wymogi w zakresie usług publicznych. Należy zrobić więcej, aby umożliwić wszystkim konsumentom, zwłaszcza tym znajdującym się w trudnej sytuacji, czerpanie pełnych korzyści z istnienia konkurencji i uczciwych cen, a zacząć należy od wzmocnienia wspólnych norm minimalnych. Ponadto niezbędne jest aktywne zaangażowanie w trwające prace nad usprawnieniem udzielania informacji oraz ułatwianiem kontaktu z konsumentami. Rozwój inteligentnych pomiarów, zapewniających konsumentom energii pełną wiedzę o ich wzorcach zużycia i powiązanych kosztach, wymaga dalszych działań regulacyjnych gwarantujących szybką absorpcję nowych technologii oraz większą efektywność dzięki konkurencji w dziedzinie usług energetycznych. W celu zapewnienia przejrzystości cenowej należy również opracować europejskie ramy regulacyjne dla hurtowych rynków energii, co pomoże zapobiec ryzyku rozbieżnych krajowych inicjatyw regulacyjnych.

Międzysystemowe połączenie europejskich rynków energii, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw

Wysoka integracja rynków ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa dostaw w Europie. Umożliwia ona państwom członkowskim współdzielenie zasobów, maksymalne wykorzystanie zróżnicowania krajowych źródeł energii, elastyczności popytu i wolnych mocy przesyłowych. Połączenia wzajemne i elastyczność sieci zapewniają Europie lepsze przygotowanie na wypadek kryzysów dostaw oraz wzmacniają pozycję UE w stosunku do jej partnerów międzynarodowych. Pozostaje jeszcze dużo do zrobienia pod względem budowy połączeń wzajemnych między państwami członkowskimi oraz nowej infrastruktury, zwłaszcza transgranicznej. Należy użyć wszystkich nowych narzędzi UE w zakresie regulacji i planowania inwestycji, aby uruchomić inwestycje prywatne na najwyższym poziomie. Jednym ze sposobów przyspieszenia prac nad dużymi transgranicznymi projektami infrastrukturalnymi, które często ulegają opóźnieniom ze względu na skomplikowane i kontrowersyjne procedury wydawania zezwoleń, byłoby przeanalizowanie możliwości wprowadzenia na poziomie UE mechanizmu konsensusu/arbitrażu w celu ułatwienia procesu. Innowacyjne rozwiązania zapewniające zachęty i ułatwienia na poziomie UE ułatwiłyby przełamanie impasów i przyspieszenie realizacji projektów.

Lepsza absorpcja produktów i technologii niskoemisyjnych

Globalne rynki ekologicznych i niskoemisyjnych produktów, usług oraz technologii rosną w tempie niemającym sobie równego na żadnym innym rynku. Wartość globalnego rynku szacuje się obecnie na 1 bln EUR rocznie i przewiduje się, że do 2020 r. osiągnie 3 bln EUR. Przemysł unijny jest jednym z najbardziej konkurencyjnych, z udziałami w rynku wynoszącymi od 30% do 50% – i szybko rośnie. Już teraz generuje obroty w wysokości 300 mld EUR i zapewnia prawie 3,5 mln miejsc pracy.⁷ Jednakże konkurenci nie próżnują i przewaga Europy jako inicjatora może zostać szybko utracona. Jednolity rynek energii to największy atut Europy pod względem promocji niskoemisyjnego, cechującego się efektywnym wykorzystaniem zasobów wzrostu gospodarczego, zarysowanego w strategii „Europa 2020”, a także czerpania korzyści z oczekiwanego rozwoju branż związanych z ochroną środowiska. Tylko jednolity rynek energii oferuje skalę niezbędną dla przyspieszenia absorpcji nowych technologii niskoemisyjnych w całym łańcuchu wartości energii. Konieczne jest wykorzystanie pełnego potencjału jednolitego rynku energii w celu obniżenia kosztów i przyspieszenia wdrożenia takich technologii w UE. Wymaga to

⁷ Komisja Europejska, Przemysł wytwórczy UE: jakie są wyzwania i możliwości na nadchodzące lata?, dokument przedstawiony podczas 2. konferencji wysokiego szczebla w sprawie konkurencyjności przemysłu, 26 kwietnia 2010 r.

stworzenia stabilnych ram regulacyjnych dla wielkoskalowych produktów infrastrukturalnych, aktywnego zastosowania normalizacji w celu promowania innowacyjnych ekologicznych produktów i technologii oraz przeanalizowania możliwości zastosowania w tej dziedzinie modelu nowego podejścia. Także polityki konkurencji należy używać aktywnie w celu stworzenia właściwego otoczenia, w którym nowe technologie mogą dojrzewać do wejścia na rynek.

Rynki pionierskie od samego początku muszą być jednolitymi rynkami. Istnieje ryzyko, że podejście przewidujące wspólny wysiłek w zakresie energii odnawialnej, pozostawiające wybór instrumentów polityki państwom członkowskim, może skutkować „renacjonalizacją” polityki energetycznej. Polityka wspierająca wykorzystanie zasobów odnawialnych będzie musiała stać się integralną częścią wewnętrznego rynku energii, co pozwoli zapobiec zakłóceniom rynku mogącym spowodować wysłanie niewłaściwych sygnałów cenowych do inwestorów. Wymogi dotyczące pozostałych technologii i produktów niskoemisyjnych powinny być nadal definiowane na poziomie UE, z uniknięciem wielości podejść krajowych. Należy również unikać wprowadzania na poziomie krajowym „ekologicznych” etykiet produktów, gdyż stwarza to ryzyko rozdrobnienia rynku.

50 mld EUR inwestycji – sprostać wyzwaniu: zwiększenie finansowania UE

W ciągu kolejnych dziesięciu lat, na wdrożenie niezbędnych technologii podnoszących bezpieczeństwo energetyczne i ograniczających zmiany klimatu potrzebne będzie 50 mld EUR dodatkowych inwestycji publicznych i prywatnych. Sektor energetyczny charakteryzuje się długim czasem realizacji inwestycji, a ponadto wymaga poważnych inwestycji kapitałowych zapewniających zwroty w średniej i dłuższej perspektywie czasowej, więc w przypadku przyszłych decyzji inwestycyjnych konkurencyjny rynek energii powinien wysyłać wiarygodne sygnały cenowe na poziomie hurtowym. Zarazem jest zasadne ponowne rozważenie wkładu, jaki finansowanie na poziomie UE mogłoby wnieść w uzupełnieniu do tego, co zapewnia już rynek.

Spójne i ukierunkowane finansowanie UE może okazać się decydujące pod względem szybszego zwiększania mającej zasadnicze znaczenie przepustowości połączeń wzajemnych, wykorzystania kluczowych rezerwowych mocy wytwórczych do celów bezpieczeństwa dostaw oraz skrócenia czasu realizacji w zakresie wprowadzania nowych technologii niskoemisyjnych na rynek. Część dyskusji dotyczących inwestycji powinna odnosić się do kwestii środków wsparcia technologii energii odnawialnej w państwach członkowskich.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy ustanowić nowe ramy regulacyjne UE dla wykorzystania na wielką skalę odnawialnych źródeł energii, inteligentnych pomiarów, inteligentnych sieci i przejrzystych hurtowych rynków energii
- ⇒ Należy ustanowić jednolity rynek produktów ekologicznych, rozwijając ogólnounijne normy pomiaru i kontroli śladu węglowego oraz produktów energooszczędnych, włącznie z certyfikatami handlowymi dla produktów wykorzystujących energię odnawialną
- ⇒ Należy zwiększyć ukierunkowane finansowanie UE na rzecz infrastruktury energetycznej

2.5. Jednolity rynek towarów: czerpiąc pełne korzyści

Jednolity rynek towarów jest dziś dojrzałym tworem. Podczas przeprowadzonego w 2007 r. przeglądu jednolitego rynku stwierdzono, że zniesione zostały wszystkie bariery techniczne w obrocie towarami. Dla wielu obywateli jednolity rynek oznacza przede wszystkim szeroki wybór produktów dostępnych na rynkach krajowych. Obrót towarowy to ważny czynnik wzrostu dla branż wytwórczych w UE. Około 25% PKB w UE27 generowane jest przez sektor towarowy. Handel towarami w obrębie UE stanowi 75% wewnątrzunijnych przepływów handlowych. W latach 1999-2007 zwiększał się on w rocznym tempie wynoszącym 7,6%.

Błędem byłoby stwierdzenie, że zadanie już wykonano. Po pierwsze, produkcja towarów to branża podlegająca ciągłym zmianom w reakcji na innowacje, zmieniające się gusta konsumentów i nowe technologie. Jeśli polityki i ramy regulacyjne mają zachować związek z realiami, muszą być regularnie aktualizowane, w stosownych przypadkach na podstawie danych uzyskanych z monitorowania rynku. Stale pojawiają się powoli rozwijające się utrudnienia wynikające z praktyk w zakresie licencjonowania oraz nowych przepisów technicznych i administracyjnych na poziomie krajowym. Konsultacje z zainteresowanymi stronami pozwoliły zidentyfikować wiele punktów przeciążenia o małym zasięgu oddziaływania. Po trzecie, w porównaniu z USA, jednolity rynek towarów odznacza się dużym niewykorzystanym potencjałem. Wskaźnik wartości eksportu w obrębie USA w stosunku do PKB jest nadal o około 70% wyższy niż wskaźnik eksportu w obrębie UE15 w stosunku do PKB. Po czwarte, pojawiają się nowe wyzwania, gdyż ewoluują nie tylko produkty, ale też rynki. Przykładami są przyspieszenie cyklu życia produktów i globalizacja łańcuchów dostaw. Po piąte, e-handel rozwija się i stwarza własny zbiór wyzwań, które omówiono w części sprawozdania poświęconej jednolitemu rynkowi cyfrowemu.

Utrzymanie dynamicznego i rozrastającego się jednolitego rynku towarów wymaga oparcia się na pełnym wdrożeniu pakietu towarowego zatwierdzonego w 2008 r., zwłaszcza w odniesieniu do zasady wzajemnego uznawania i nadzoru rynku. Zastosowanie zasad nowych ram legislacyjnych należy rozszerzyć również na inne dziedziny prawodawstwa w zakresie produktów, a nowe podejście wykorzystać w odniesieniu do nowych obszarów rynku.

Pełnego potencjału jednolitego rynku towarów nie można uwolnić bez wsparcia nowoczesnego procesu normalizacji, spójnego i efektywnego systemu logistycznego i transportowego oraz skutecznego i przystępnego systemu ochrony własności intelektualnej.

Reforma procesu normalizacji

Normalizacja to klucz do zarządzania jednolitym rynkiem. Europa potrzebuje dziś szybszego i bardziej efektywnego mechanizmu ustanawiania opartych o współdziałanie, uwzględniających realia rynkowe norm, bazujących na uznanych modelach międzynarodowych. Konieczne jest dokonanie przeglądu europejskiego procesu normalizacyjnego, utrzymanie korzyści oferowanych przez obecny system oraz zachowanie właściwej równowagi między wymiarem europejskim i krajowym. Szczególną uwagę należy zwrócić na poprawę dostępu sektora prywatnego do tego procesu oraz zapewnienie, aby normy były tańsze i łatwiejsze w użyciu dla MŚP.

Spójny, elastyczny i efektywny system logistyczny i transportowy

Czerpanie pełnych korzyści z jednolitego rynku towarów zależy od istnienia spójnego, elastycznego i efektywnego systemu logistycznego i transportowego. A jednak polityka transportowa UE została wprowadzona późno, jeśli wziąć pod uwagę jej wczesne uznanie w traktacie, i a stopień jej rozwoju w poszczególnych rodzajach transportu był zróżnicowany. Wynikające z tego rozdrobnienie jest coraz częściej postrzegane jako przeszkoda dla swobodnego przepływu. Bariery administracyjne i techniczne skutkują „punktami przeciążenia”, utrudniającymi mobilność w Europie. Nie istnieje po prostu jednolity rynek transportu morskiego, gdyż statki podróżujące między dwoma portami europejskimi podlegają takim samym formalnościom celnym, jakie przewidziano dla międzynarodowego transportu morskiego. W sektorze kolejowym szerokości torów, systemy zasilania i sygnalizacji są różne w poszczególnych państwach członkowskich, co jest spuścizną czasów, kiedy koleje pozostawały monopolami państwa. Utrudnia to transgraniczny ruch pociągów i zwiększa koszt taboru kolejowego używanego w działalności międzynarodowej, który musi być wyposażony w różne systemy. Ponadto rynek kolejowych przewozów towarowych nadal nie działa ze względu na nieprawidłową lub niekompletną transpozycję prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie. W zakresie transportu drogowego, rynki krajowe dopiero niedawno otwarły się na „kabotaż”. Europa potrzebuje szybkiej zmiany w kierunku transportu intermodalnego, ale mnożą się bariery prawne, administracyjne i techniczne. Brak jest jednolitego dokumentu przewozowego, a różne rodzaje transportu wymagają różnej dokumentacji. Różnią się także przepisy dotyczące odpowiedzialności. Jednolity dokument przewozowy (należy mieć nadzieję, że elektroniczny) oraz jednolite zasady dotyczące odpowiedzialności zwiększyłyby pewność prawną i poważnie obniżyły koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa i obywateli. Utworzenie nowoczesnego jednolitego rynku wymaga rozwiązania problemu braku interoperacyjności oraz

różnic infrastrukturalnych ograniczających efektywność i osłabiających globalną konkurencyjność unijnej branży logistycznej.

Przełamanie impasu w sprawie patentu europejskiego

Niemożność osiągnięcia porozumienia w sprawie patentu UE jest przyczyną istnienia jednego z najważniejszych brakujących ogniw jednolitego rynku. Podstawa prawna, którą zapewnia teraz art. 118 traktatu lizbońskiego oraz strategia „Europa 2020” dostarczają nowych bodźców dla poszukiwania porozumienia. Niezbędne jest wykorzystanie tych bodźców i przełamanie impasu w sprawie zasad tłumaczenia mających zastosowanie do patentu europejskiego. Kwestia ta zapewnia poligon doświadczalny umożliwiający pomiar powagi zaangażowania w odnowienie jednolitego rynku. Sektor biznesu oraz innowatorzy potrzebują jednolitego systemu patentowego – i jednolitej jurysdykcji – w całej Europie, atrakcyjnego i efektywnego pod względem kosztów dla użytkowników. Dla MŚP niedroga i pewna pod względem prawnym ochrona praw własności intelektualnej ma wielkie znaczenie. Komisja nie powinna zaniżać poziomu ambicji w tym obszarze.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy ocenić wpływ pakietu z 2008 r. na funkcjonowanie wewnętrznego rynku towarów oraz określić ewentualne dalsze kroki
- ⇒ Należy dokonać przeglądu mechanizmu ustanawiania norm w UE, z zachowaniem odpowiedniej równowagi między poziomem UE i krajowym
- ⇒ Należy przyjąć nowe środki w odniesieniu do pozostających barier technicznych i administracyjnych, uniemożliwiających ustanowienie jednolitego rynku kolejowego
- ⇒ Należy wprowadzić jednolity dokument przewozowy i jednolite zasady odpowiedzialności w zakresie transportu intermodalnego
- ⇒ Należy w trybie pilnym wprowadzić patent europejski i jednolitą jurysdykcję w dziedzinie patentów

2.6. Jednolity rynek usług: lokomotywa europejskiej gospodarki

Sektory usługowe mają dla naszych gospodarek znaczenie zasadnicze. Odpowiadają za 70% PKB, są najważniejszym źródłem zagranicznych inwestycji bezpośrednich oraz jedyną branżą w UE charakteryzującą się wzrostem zatrudnienia. Niemniej jednak rynki usługowe pozostają silnie rozdrobione i jedynie 20% usług świadczonych w UE ma wymiar transgraniczny. W rezultacie różnica w wydajności między USA a strefą euro utrzymuje się na poziomie znacznie wyższym od akceptowalnego (około 30%).

Dyrektywa usługowa wprowadza istotne udoskonalenia w funkcjonowaniu jednolitego rynku usług. Upraszcza i unowocześnia zarządzanie i nadzór ze strony organów krajowych. Wzmacnia prawa użytkowników i konsumentów. Szacuje się, że potencjalne korzyści gospodarcze z wdrożenia dyrektywy usługowej wynoszą od 60 do 140 mld EUR, co oznacza potencjał wzrostu wynoszący od 0,6 do 1,5% wartości PKB.

Dążenie do szybkiego wdrożenia dyrektywy usługowej

Wdrożenie dyrektywy usługowej wymaga od państw członkowskich bezprecedensowego wysiłku. Muszą wprowadzić ważne zmiany administracyjne i ustawodawcze, obejmujące dokładny przegląd ram regulacyjnych mających zastosowanie do szerokiego zakresu rodzajów działalności gospodarczej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Dotychczasowe wyniki są obiecujące, nie ma jednak podstaw dla samozadowolenia. Państwa członkowskie muszą wdrożyć w pełni dyrektywę usługową w najwcześniejszym możliwym terminie. Za priorytetowe należy uznać następujące obszary: państwa członkowskie, które nie sfinalizowały przeglądu zgodności swojego ustawodawstwa powinny zakończyć ten proces w trybie pilnym; przyjęcie pozostałych aktów wykonawczych powinno mieć w zainteresowanych państwach członkowskich najwyższy priorytet polityczny; państwa członkowskie zagrożone znacznymi opóźnieniami we wprowadzeniu wszystkich wymaganych zmian muszą włożyć maksymalny wysiłek w przyspieszenie tego procesu; państwa członkowskie, które nie ustanowiły jeszcze pojedynczych punktów kontaktowych lub ustanowiły je w niewystarczającej liczbie powinny bezzwłocznie podjąć działania mające na celu zapewnienie zgodności z odnośnymi wymogami dyrektywy. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić efektywne wykorzystanie przez organy krajowe systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) w celu wypełnienia swoich zobowiązań w zakresie współpracy.

Komisja powinna podjąć wszystkie niezbędne działania mające na celu egzekwowanie przepisów i nadal wywierać presję na państwa członkowskie spóźniające się z pełnym wdrożeniem dyrektywy. Ponadto Komisja powinna na

bieżąc informować Parlament Europejski, Radę i zainteresowane strony o stanie wdrożenia dyrektywy. Jednocześnie powinna kontynuować współpracę z państwami członkowskimi zmierzającą do dalszego usprawnienia procedur administracyjnych oraz mechanizmów współpracy administracyjnej. Pojedyncze punkty kontaktowe powinny docelowo przekształcić się w kompleksowe ośrodki e-rządu, mogące obejmować swoim zasięgiem obszary i procedury nieuwzględnione w dyrektywie, takie jak opodatkowanie.

Ponadto państwa członkowskie i Komisja powinny przyjąć ambitne podejście do procesu wzajemnej oceny przewidzianego dyrektywą na 2010 r. Wyniki tej oceny powinny zostać wykorzystane w zarządzaniu dalszymi ukierunkowanymi działaniami.

Usługi przemysłowe

Przemysł europejski musi w większym stopniu zaangażować się w świadczenie usług, aby zachować konkurencyjność na poziomie światowym. Przedsiębiorstwa działające w sektorach przemysłowych i wytwórczych muszą wypracować nowe możliwości biznesowe, stymulując rozwój powiązanych usług, takich jak konserwacja, wsparcie techniczne, szkolenia i finansowanie. Zasadniczo potencjał wzrostowy tych usług jest znacznie większy niż w przypadku samych produktów. UE powinna wzmocnić jednolity rynek usług przemysłowych i biznesowych, usuwając przeszkody w swobodnym przepływie takich usług, usprawniając na poziomie UE ramy normalizacji w tej dziedzinie oraz promując innowacyjne usługi.

Usuwanie barier w transgranicznej opiece zdrowotnej

Rynki usług wykraczają poza sektory uwzględnione w dyrektywie. W tym kontekście Komisja powinna w szczególności rozważyć dalsze kroki, jakie należy podjąć w odniesieniu do licznych rodzajów usług obecnie nieobjętych lub nie w pełni objętych dyrektywą.

Obszarem nieuwzględnionym w dyrektywie usługowej, któremu należy poświęcić szczególną uwagę, jest sektor opieki zdrowotnej. Proponowana dyrektywa w sprawie transgranicznej opieki zdrowotnej ma na celu stworzenie jasnych i przejrzystych ram świadczenia w UE bezpiecznej, odznaczającej się wysoką jakością i efektywnej transgranicznej opieki zdrowotnej w przypadkach, kiedy pacjenci poszukują takiej opieki w państwie członkowskim innym niż ich własne. Zgodnie z proponowanymi przepisami, pacjenci otrzymywaliby zwrot kosztów do kwoty, którą musieliby zapłacić za takie samo leczenie w swoim kraju, jednak ponosiliby ryzyko finansowe związane z ewentualnymi dodatkowymi kosztami. Wniosek ustawodawczy z 2008 r. powinien zostać teraz bezzwłocznie przyjęty.

Ponadto należy podjąć szereg działań wspierających w celu promowania integracji rynku w sektorze opieki zdrowotnej. Komisja powinna wprowadzić, wraz z państwami członkowskimi, szczegółową analizę porównawczą systemów opieki zdrowotnej w całej Unii Europejskiej. Powinna rozwijać i upowszechniać wiedzę o najlepszych technologiach w tej branży, bazując na pilotażowym projekcie w zakresie technologii medycznych. Należy zachęcać do wykorzystania technologii e-zdrowia do wsparcia procesów decyzyjnych w systemach opieki zdrowotnej, w celu usystematyzowania wdrażania zidentyfikowanych najlepszych praktyk. Powinny zostać opracowane ukierunkowane przepisy dodatkowo ułatwiające swobodny przepływ pacjentów w UE.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy rozważyć, jakie są wymagane inicjatywy w odniesieniu do sektora usług nieuwzględnione lub nie w pełni uwzględnione w dyrektywie usługowej oraz przygotować niezbędne wnioski ustawodawcze
- ⇒ Należy przyjąć dyrektywę w sprawie transgranicznej opieki zdrowotnej i podjąć działania wspierające, w szczególności podjąć analizę porównawczą systemów opieki zdrowotnej w państwach członkowskich

2.7. Pracownicy na jednolitym rynku: stare problemy i nowe wyzwania

Transnarodowa mobilność pracowników ma dla Europy duże znaczenie. Stanowi ona podstawę szerszej mobilności: zawodowej – między stanowiskami i sektorami, oraz społecznej – między grupami społecznymi, często uważanej za warunek wstępny sukcesu Europy w gospodarce, która wyłoni się z globalnej recesji. Zamknięte krajowe rynki pracy lub branże chronione przed konkurencją nie zapewnią ani większego zatrudnienia, ani szybszego wzrostu gospodarczego. Mobilność pracowników jest również kluczem do zwiększenia odporności na wstrząsy asymetryczne i reagowania na lokalne procesy restrukturyzacyjne w strefie euro, gdzie władze krajowe nie mogą już korzystać z takich narzędzi, jak kursy wymiany i polityka pieniężna. Mimo to Europa nadal nie osiągnęła mobilności pracowników potrzebnej do zwiększenia efektywności rynków pracy i zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania unii walutowej.

Mobilność pracowników między państwami członkowskimi jest utrudniona przez szereg faktycznych barier wynikających z czynników językowych lub kulturowych, typów stosunków rodzinnych i struktury rynku mieszkaniowego. Utrzymuje się pewna liczba barier prawnych i administracyjnych, ale z punktu widzenia prawa ogólna swoboda przepływu pracowników jest sukcesem. Za to jeśli spojrzeć na nią z perspektywy gospodarczej i politycznej, nadal ciąży na niej dwa paradoksy.

Po pierwsze, swoboda przepływu pracowników jest najbardziej kontestowaną i jednocześnie najmniej wykorzystywaną z czterech swobód. Jak pokazały debaty w sprawie rozszerzenia oraz ratyfikacji traktatów konstytucyjnego i lizbońskiego, duża część europejskiej opinii publicznej obawia się, że migracja zarobkowa powoduje obniżanie płac, utratę miejsc pracy przez miejscowych pracowników oraz obciąża system zabezpieczenia społecznego. Rzeczywistość jest radykalnie odmienna – Europa to obszar niskiej mobilności. Obecnie tylko 2,3% Europejczyków mieszka w państwie członkowskim innym niż państwo ich obywatelstwa. W federalnym systemie i zunifikowanej gospodarce USA odsetek obywateli amerykańskich przenoszących się w ciągu roku do innego stanu jest mniej więcej trzykrotnie wyższy. Liczebność osób pracujących w innym państwie członkowskim utrzymywała się z biegiem lat na stałym poziomie. Od 2001 r. liczba obywateli UE mieszkających w innym państwie członkowskim wzrosła o około 4 mln. W porównaniu z tym zjawiskiem mającym znacznie większy wpływ na rynki pracy państw członkowskich jest migracja spoza UE. W 2008 r. liczba przebywających w UE obywateli krajów trzecich wyniosła 19,5 mln, czyli 3,9% całości populacji. Co więcej, z badań Eurobarometru wynika, że większość Europejczyków nie jest zainteresowana pracą w innym państwie UE lub widzi zbyt wiele przeszkód, aby taką pracę podjąć. Taka

zdystansowana postawa wobec mobilności charakteryzuje w podobnym stopniu zarówno stare, jak i nowe państwa członkowskie.

Drugi paradoks polega na tym, że swoboda przepływu pracowników stoi w obliczu mniejszej liczby przeszkód prawnych niż pozostałe trzy swobody gospodarcze, ale napotykanne przez nią bariery są najpoważniejsze i najtrudniejsze do przezwyciężenia. Aktualizacja przepisów w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wymagała 11 lat negocjacji.

Załamanie gospodarcze pokazało, że nawet w czasach kryzysu są w UE nieobsadzone miejsca pracy. Aby osiągnąć cele strategii „Europa 2020”, należy podjąć odpowiednie działania z związku z tymi paradoksami oraz promować większą mobilność i szersze wykorzystanie praw swobodnego przepływu. Rosnący poziom bezrobocia oraz utrzymujące się różnice w dochodach i wynagrodzeniach między różnymi regionami europejskimi nie zapewnią automatycznie większej mobilności i z pewnością nie zapewniają takiego typu mobilności, na którym Europa może skorzystać.

Największe korzyści Europa może odnieść dzięki mobilności wysoko wykwalifikowanych pracowników w nowych i innowacyjnych sektorach, dostosowaniu się do nowych, dynamicznych typów mobilności i promowaniu form wewnątrzunijnej mobilności wahadłowej, rekompensującej drenaż mózgow napływem specjalistów z zewnątrz. Nie oznacza to rewizji ustalonej polityki. Konieczne są raczej zdeterminowane działania mające na celu usunięcie niektórych dobrze znanych, starych przeszkód prawnych i administracyjnych oraz przeanalizowanie możliwości sprostania nowym wyzwaniom związanym z nowymi i bardziej zróżnicowanymi typami mobilnych pracowników.

Zapewnienie koordynacji praw do zabezpieczenia społecznego i możliwości przenoszenia praw do świadczeń emerytalnych dla wszystkich

Kluczowym warunkiem wstępnym dla swobodnego przepływu pracowników jest zagwarantowanie osobie przenoszącej się w obrębie UE, że nie ucierpi na tym jej status pod względem zabezpieczenia społecznego. Pakiet w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego przyjęty po długotrwałych negocjacjach w lipcu 2009 r zmodernizował przepisy wspólnotowe pochodzące z lat 50. Jest to poważny postęp, ale od tego czasu sytuacja znów uległa zmianie. Obowiązujące przepisy mają na celu rozwiązywanie problemów i zaspokajanie potrzeb związanych z typem migracji zarobkowej, który charakteryzował rynki pracy w przeszłości. Możliwe jest ich dodatkowe dostosowanie z uwzględnieniem sytuacji nowych i bardziej zróżnicowanych typów mobilnych

pracowników oraz szczególnego położenia pracowników dojeżdżających i pracowników nieposiadających ubezpieczenia w kraju ojczystym.

Szczególny problem związany jest z możliwością przenoszenia praw do dodatkowych świadczeń emerytalnych oraz praw do ubezpieczenia zdrowotnego. Obowiązujące ramy regulacyjne obejmują uprawnienia do zabezpieczenia społecznego, nie mogą jednak zapobiec stratom w przypadku nieustawowych form zabezpieczenia społecznego. Stawia to pracowników wysoce mobilnych w szczególnie niekorzystnej sytuacji, gdyż wielu z nich zmienia system kilkakrotnie w swoim życiu zawodowym, zmieniając jednocześnie swój status pod względem zatrudnienia i rodzaj wykonywanej pracy. Projekt Komisji dotyczący tych problemów nie może wyjść z Rady od 2008 r. pomimo silnego wsparcia ze strony Parlamentu Europejskiego.

Podczas zbliżających się konsultacji w sprawie systemów emerytalnych w Europie Komisja powinna potraktować priorytetowo kwestię przeszkód w transnarodowej mobilności pracowników. W tym kontekście opcją wartą rozważenia byłoby opracowanie 28. systemu praw do dodatkowych świadczeń emerytalnych. Byłby to system w całości regulowany przepisami UE, ale istniejący równolegle do przepisów krajowych, a w związku z tym opcjonalny dla przedsiębiorstw i pracowników. Pracownik decydujący się na udział w nim podlegałby tym samym przepisom dotyczącym świadczeń nieustawowych bez względu na to, w którym miejscu w Europie podejmie pracę. Dodatkowym ułatwieniem byłaby możliwość ograniczenia dostępu do tego systemu tylko do pracowników podpisujących pierwszą umowę o pracę. Stanowiłoby to zachętę do mobilności zwłaszcza dla niektórych młodych pracowników, którzy wykazują największe zainteresowanie mobilnością międzynarodową.

Należy również poświęcić pewną uwagę eliminacji barier podatkowych w pracy transgranicznej. Zróżnicowanie stawek podatkowych między państwami członkowskim uniemożliwia osiągnięcie w pełni neutralnego traktowania transgranicznej działalności gospodarczej. Jest to obszar, w którym pod względem dalszych kroków zdano się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Być może istnieje sposobność podjęcia działań politycznych na rzecz zapewnienia neutralności podatkowej, np. w odniesieniu do podatków nakładanych na część dochodu zależną od dodatków zagranicznych za rozłąkę.

Szybsze i łatwiejsze uznawanie kwalifikacji zawodowych

Drugą poważną przeszkodą dla zwiększonej transgranicznej mobilności pracowników jest złożoność zasad międzynarodowego uznawania kwalifikacji zawodowych. Automatyczne uznawanie kwalifikacji ma zastosowanie tylko do siedmiu z ponad 800 zawodów. W pozostałych przypadkach praktyki

administracyjne, opóźnienia w procesie uznawania i korporacjonistyczny opór na poziomie krajowym zwiększają koszty i pogłębiają trudności związane z wykonywaniem zawodu za granicą i faktycznie wzmacniają bariery wejścia do zawodów regulowanych. Obowiązujące ramy prawne określone w dyrektywie 2005/36/WE w celu ułatwienia wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych między państwami członkowskimi powinny zatem zostać doprecyzowane i usprawnione. Obecnie istnieje możliwość podniesienia poprzeczki w tym obszarze. Traktat o Unii Europejskiej zastępuje jednogłośnie w Radzie Ministrów większością kwalifikowaną. Ponadto większa jest świadomość, że pomimo procesu bolońskiego programy nauczania w państwach członkowskich nie są na tyle zbieżne, aby dalsze działania były zbędne. Aby ułatwić uznawanie kwalifikacji zawodowych, należy zmodernizować wspólnotowy dorobek prawny w tym obszarze. Zakres automatycznego uznawania kwalifikacji dla nowych zawodów powinien zostać poszerzony o nowe sektory oprócz obecnych siedmiu, ze szczególnym uwzględnieniem nowych zawodów potrzebnych w branżach ekologicznych i cyfrowych, co ma na celu ułatwienie mobilności wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Równie fundamentalne znaczenie ma opracowanie europejskiej klasyfikacji umiejętności i kompetencji. Ten system zagwarantuje, że umiejętności i kompetencje osób poszukujących pracy lub wymagania związane z wakatem do obsadzenia będą rozumiane w ten sam sposób w całej Europie i łatwe do przekazania.

Lepsze dopasowanie umiejętności do wakatów na całym jednolitym rynku

Trzeci rodzaj przeszkód dla swobodnego przepływu pracowników odnosi się do skutecznego dopasowywania umiejętności do transgranicznych wakatów. Potrzebne są działania zarówno na poziomie UE, jak i krajowym, na różnych płaszczyznach. Sieć EURES odniosła sukces w tej dziedzinie. Zarządza dziś milionem wakatów i odgrywa kluczową rolę w zakresie kompleksowego doradztwa dla osób poszukujących pracy i przedsiębiorstw rekrutujących za granicą, łącząc publiczne służby zatrudnienia wszystkich państw członkowskich. Z czasem poszerzył się jej zakres kompetencji i z prostej ogólnounijnej bazy danych przerodziła się w międzynarodowy system obsadzania wakujących stanowisk w Europie. Ten proces powinien być kontynuowany w drodze wzmacniania związków sieci EURES z publicznymi służbami zatrudnienia, partnerami społecznymi i prywatnymi agencjami pośrednictwa pracy oraz poprawy jej zdolności w zakresie dopasowywania umiejętności, a także objęcia działaniem wszystkich faz mobilności. Powinna ona nawiązywać kontakty z sieciami informacyjnymi i zajmującymi się rozwiązywaniem problemów, takimi jak SOLVIT, w celu reagowania na

wszystkie obawy i kwestie zgłaszane przez obywateli korzystających z uprawnień w zakresie mobilności. Większą uwagę należy poświęcać udzielaniu informacji, poradom i zachętom dla pracowników pragnących powrócić do krajów ojczystych po pracy za granicą. Swobodny przepływ pracowników obejmuje również powrót do kraju pochodzenia, a współpraca między instytucjami UE i krajowymi publicznymi służbami zatrudnienia powinna służyć dbałości o to, aby mobilność przynosiła wartość dodaną także krajom ojczystym.

Publiczne służby zatrudnienia w państwach członkowskich oraz polityki krajowe wraz z partnerami społecznymi na poziomie krajowym także mają do wniesienia istotny wkład w kształtowanie bardziej przyjaznego dla mobilności otoczenia w Europie oraz w monitorowanie prawidłowego egzekwowania praw i obowiązków pracowników oraz przedsiębiorstw. Fundusze strukturalne UE, a w szczególności Europejski Fundusz Społeczny, powinny wspierać i ułatwiać działania promujące mobilność wewnątrz UE oraz wzmacniać usługi informacyjne i doradcze w zakresie praw związanych z mobilnością.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy koordynować systemy zabezpieczenia społecznego dla wysoce mobilnych osób, a w szczególności naukowców
- ⇒ Należy wprowadzić 28. system praw do dodatkowych świadczeń emerytalnych dla pracowników transgranicznych
- ⇒ Należy usunąć przeszkody podatkowe w pracy transgranicznej
- ⇒ Należy rozszerzyć automatyczne uznawanie kwalifikacji
- ⇒ Należy poprawić przejrzystość i uznawanie kwalifikacji oraz umiejętności, opracowując krajowe systemy kwalifikacji oraz ustanawiając europejską klasyfikację umiejętności i kompetencji
- ⇒ Należy wzmocnić sieć EURES, przekształcając ją we w pełni rozwiniętą platformę obsadzania wakatów na jednolitym rynku

2.8. Jednolity rynek kapitałowy i jednolity rynek usług finansowych

Nadzór dla jednolitego rynku zamiast rozdrobnienia rynku przez nadzór

Jednolity rynek kapitałowy i blisko z nim związany jednolity rynek usług finansowych mają istotne znaczenia dla efektywnej alokacji zasobów – będącej główną siłą napędową wzrostu i zatrudnienia – oraz dla stabilności gospodarki. W latach 70. i 80., szczególnie w Europie, negatywny wpływ na poziom inwestycji i wzrostu wywarł rygorystyczny system restrykcji w zakresie konkurencji i ograniczeń alokacji w branży usług finansowych – często mających wspomagać finansowanie deficytu w sektorze publicznym. Kolejna faza – postępująca od lat 90. liberalizacja finansów, której, szczególnie w Stanach Zjednoczonych, nie towarzyszyły odpowiednie usprawnienia w zakresie regulacji i nadzoru ostrożnościowego – stała się kluczowym czynnikiem, który wywołał kryzys finansowy.

Unia Europejska – również w kontekście G20 – zaangażowana jest obecnie w realizację ambitnego programu mającego zapewnić wprowadzenie odpowiedniego systemu nadzoru. Bódcem do wdrożenia programu stał się przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej raport grupy de Larosière’a.

Proces polityczny realizowany w tym obszarze przez instytucje unijne ma charakter priorytetowy. Przegląd bieżących prac w ramach niniejszego sprawozdania nie wydaje się konieczny (1).

Konieczne wydaje się natomiast podkreślenie, jak istotne znaczenie w ramach przyszłych decyzji legislacyjnych Parlamentu i Rady ma skoncentrowanie się na skutkach dla jednolitego rynku usług finansowych. Struktury nadzoru wprowadzone takimi decyzjami mogą na długo ukształtować unijną scenę finansową. Faworyzowanie przez Radę rozwiązań niezdecydowanych – pod presją państw członkowskich, kierujących się naturalną skłonnością do ochrony krajowych uprawnień w dziedzinie nadzoru – byłoby poważnym błędem strategicznym. Rozwiązania takie mogłyby spowodować rozdrobnienie jednolitego rynku i zwiększyć jego podatność na zagrożenia.

Wspieranie jednolitego rynku i integracji finansowej poprzez emisję EU-obligacji

Unii potrzebny jest nowoczesny i rozwinięty system finansowy, zbudowany wokół płynnych aktywów pozbawionych ryzyka, które – jako punkt odniesienia do wyceny innych aktywów – stałyby się bazą dla efektywnej realizacji podstawowych funkcji alokacji zasobów, przeznaczania oszczędności na

inwestycje, wspierania lepszej dystrybucji ryzyka i zapewniania bardziej zunifikowanego rozpowszechniania jednolitej polityki pieniężnej w całej strefie euro. Pozwoliłoby to na zwiększenie atutów jednolitego rynku, wzmocnienie statusu euro jako waluty globalnej oraz wsparcie sprawnego funkcjonowania gospodarek unijnych, zarówno w okresach zwyczajnych, jak i w przypadku wstrząsów zewnętrznych i kryzysów finansowych, w ostatecznym rozrachunku zwiększając korzyści dla państw członkowskich w postaci wzrostu i nowych miejsc pracy.

Poczynając od chwili wprowadzenia euro, rynek obligacji skarbowych działa jak katalizator wspomagający proces integracji europejskich rynków finansowych, czemu sprzyja również powstanie szerszej i bardziej zdywersyfikowanej bazy inwestorskiej, co powoduje ograniczenie skarbowych kosztów transakcji i finansowania i napędza z kolei rozwój rynku innych pokrewnych klas aktywów (takich jak obligacje przedsiębiorstw, obligacje zabezpieczone, papiery wartościowe zabezpieczone aktywami i różnego rodzaju instrumenty pochodne).

Rynek obligacji skarbowych jest jednak wciąż rozdrobniony, ponieważ emisja zadłużenia pozostaje na poziomie krajowym, i jak dotychczas nie podjęto żadnych kroków – oprócz zapewnienia nieco większej przejrzystości i koordynacji emisji – w celu uzyskania korzyści skali, na jakie pozwala euro. Rozdrobnienie oznacza, że europejski rynek obligacji jest mniej płynny niż odpowiadające mu rynki w USA i Japonii⁸, co pociąga za sobą koszty dla inwestorów, emitentów, innych dłużników, a ostatecznie – dla obywateli UE. Na przykład gospodarstwa domowe niepotrzebnie płacą wyższe odsetki od kredytów hipotecznych, dla wyceny których punktem odniesienia są obligacje skarbowe⁹. Dla przedsiębiorstw, szczególnie tych mniejszych, finansowanie w formie obligacji jest de facto niedostępne, co naraża ich ład korporacyjny na ryzyka związane z finansowaniem kapitału własnego. Ważniejsza infrastruktura publiczna Europy, w rodzaju sieci TEN, ma charakter transnarodowy i nie jest przystosowana do obecnych rozdrobnionych systemów krajowych, a jej finansowanie cierpi z powodu braku płynnego rynku obligacji o bardzo długim terminie zapadalności, podczas gdy inwestorzy długoterminowi w rodzaju funduszy emerytalnych nie spotykają się z podażą obligacji odpowiadających ich potrzebom inwestycyjnym. Zapewne również operacje finansowe realizowane przez instytucje unijne mogłyby być tańsze, niż ma to faktycznie miejsce. Obecne rozdrobnienie powstrzymuje napływ do Europy kapitału

⁸ Świadczą o tym niskie obroty rynku kasowego i migracja płynności na rynek instrumentów pochodnych oraz fakt, iż emisje są wciąż stosunkowo małe, i że brak jest instrumentu, który mógłby posłużyć jako efektywny i w pełni reprezentatywny punkt odniesienia dla wszystkich terminów zapadalności i typologii – za taki, wbrew pozorom, nie można uznać niemieckich obligacji Bund.

⁹ W przypadku kredytu hipotecznego na kwotę 100 000 euro zaciągniętego na 10 lat każdy punkt bazowy oprocentowania odzwierciedlającego nieefektywność rynku obligacji skarbowych oznacza konieczność zapłaty odsetek wyższych o ponad 50 euro w ciągu całego okresu.

obcego – np. małe emisje nie są interesujące dla państwowych funduszy majątkowych – zaś kapitał, który faktycznie się pojawia, domaga się premii mającej zrekompensować brak płynności europejskiego rynku obligacji, co pociąga za sobą transfer dóbr netto do innych krajów świata. Wreszcie też, niewłaściwie funkcjonujące rynki finansowe mogą stanowić utrudnienie dla reform w innych obszarach¹⁰. W ujęciu ogólnym dochodzi do nieuniknionego ograniczenia potencjału euro ze względu na brak podbudowy w postaci odpowiednich instrumentów finansowych dla inwestycji kapitałowych w ramach jednolitego rynku, co, szczególnie w dobie kryzysu finansowego, zmniejsza atrakcyjność strefy euro jako miejsca inwestycji finansowych, prowadząc do ograniczenia kapitału, jakim może dysponować Europa, a tym samym jej potencjalnego wzrostu i stopy zatrudnienia.

Istnieje w Europie obligacja skarbową, którą uważa się za instrument płynny i bezpieczny: niemiecka obligacja Bund. Jej wartość odzwierciedla względną preferencję inwestorów w stosunku do innych obligacji skarbowych w Europie. Z globalnego punktu widzenia Bund jest jednak stosunkowo małą jednostką. Niedawny spadek wartości euro podczas kryzysu greckiego odzwierciedla odpływ kapitału z Europy w kierunku obligacji amerykańskich (US Treasuries), którego nie powstrzymała nawet jakość obligacji Bund. Europa w oczywisty sposób traci na braku instrumentu globalnego.

Przeciwdziałanie rozdrobnieniu rynku obligacji skarbowych wymaga stworzenia nowego, ogólnoeuropejskiego rynku o wymiarze globalnym. Jednocześnie należy zająć się uzasadnionymi obawami: w ramach wszelkich rozwiązań należy zadbać o to, by państwa wykazujące się odpowiedzialnością budżetową nie były zmuszone do ratowania, w tej lub innej formie, niezdyscyplinowanych państw członkowskich. Sama obawa przed takim scenariuszem mogłaby naruszyć ich obecną korzystną sytuację rynkową, przez co wszelkie propozycje byłyby z góry nieatrakcyjne. Należy zatem skupić się na kontynuacji ostrożnych zmian praktyk emisyjnych, które mogłyby jednocześnie usprawnić funkcjonowanie jednolitego rynku bez naruszania wyrażonego w Traktacie zakazu ratowania przed upadłością. Oprócz bardziej skutecznego wielostronnego nadzoru, dla zwalczania pokusy nadużycia korzystna mogłaby się okazać silniejsza dyscyplina rynkowa niegospodarnych rządów¹¹. Można by tego dokonać poprzez zwiększenie wrażliwości rynków na krajowe zmiany budżetowe oraz ułatwienie innym państwom UE zarządzania możliwością braku spłaty zadłużenia publicznego, a tym samym uprawdopodobnienie i ułatwienie jego wyceny przez rynki.

¹⁰ Umożliwiając podmiotom gospodarczym pogodzenie krótkoterminowej utraty dochodu z niezakłóconą konsumpcją w dłuższej perspektywie, właściwie funkcjonujące rynki finansowe generują długoterminowe korzyści z reform.

¹¹ Od czasu powstania UGW dyscyplina rynkowa jest dość nieskutecznym środkiem zapobiegania zwiększaniu nierównowagi budżetowej, co w ostatecznym rozrachunku zagraża przestrzeganiu wyrażonego w Traktacie zakazu ratowania przed upadłością.

W tym kontekście zrównoważonym rozwiązaniem może być pożyczanie środków na dużą skalę przez określoną instytucję europejską, a następnie ich odpożyczanie państwom członkowskim. Wysokość kwoty środków odpożyczanych państwom członkowskim nie powinna przekroczyć określonego poziomu PKB danego państwa (jednakowego dla wszystkich państw członkowskich), tak aby własne potrzeby finansowe nieobjęte powyższym mechanizmem w dalszym ciągu pokrywane były przez skarbową emisję własnego, krajowego zadłużenia, za które rządy państw w dalszym ciągu odpowiadałyby indywidualnie.

Ze względu na to, że taki mechanizm zapewniłby państwom członkowskim dostęp do tańszego finansowania, uznałyby one tę instytucję europejską za wierzyciela uprzywilejowanego w stosunku do posiadaczy ich dłużnych papierów wartościowych znajdujących się w obiegu rynkowym, co w teorii zwiększyłoby możliwość braku spłaty tylko w przypadku tych ostatnich. To z kolei powinno wywołać wzrost presji rynkowej dłużnych papierów wartościowych znajdujących się w obiegu (i dochodów z tego tytułu), stwarzając silniejszą zachętę dla państw członkowskich do szybkiej redukcji takiego zadłużenia przy pomocy należytej polityki budżetowej.

Mechanizmem tego rodzaju mogłyby zostać objęte wszystkie państwa UE, przy czym państwa spoza strefy euro również otrzymywałyby pożyczki denominowane w euro. Wzmocniłoby to ich motywację do zapewnienia stabilności w stosunku do euro zgodnie z wymogami ERM II, wspierając tym samym proces rozszerzenia strefy euro. Z kolei im większa liczba państw UE włączy się do mechanizmu, tym większe będą emisje instytucji europejskiej i tym wyższe będą korzyści z punktu widzenia płynności i głębokości europejskiego rynku obligacji, a w ostatecznym rozrachunku – tym wyższe korzyści dla jednolitego rynku UE.

Interesującym posunięciem byłoby rozpoczęcie procesu od mniejszej grupy państw, o ile w efekcie powstałby emitent liczący się na scenie globalnej. Dzięki temu mechanizm byłby atrakcyjny już w momencie, w którym przystąpiłyby do niego państwa członkowskie UE o niższym i średnim zadłużeniu, a tym bardziej w przypadku włączenia się państw o wysokim zadłużeniu. Realne korzyści dla UE zapewniłoby w pełni jedynie dobrowolne przystąpienie do procesu Niemiec. Dla Europy oznaczałoby to istotny krok w kierunku bardziej efektywnego rynku finansowego i silniejszego jednolitego rynku, wzmacniający status euro jako waluty międzynarodowej i gospodarkę europejską ogółem. Samym Niemcom krok taki zapewniłby możliwość pokierowania procesem o bardzo istotnym dla Europy znaczeniu politycznym i gospodarczym oraz wpływania na kształt mechanizmu w sposób uwzględniający własne problemy związane z zapewnieniem silniejszej dyscypliny podatkowej w EU i utrzymaniem korzystnych dla siebie warunków finansowania.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy zadbać o to, by struktura nadzoru finansowego jako taka nie powodowała rozdrobnienia jednolitego rynku
- ⇒ Należy zbadać możliwość wzmocnienia integracji finansowej poprzez emisję EU-obligacji

2.9. Fizyczna infrastruktura jednolitego rynku: sprostanie wyzwaniom inwestycyjnym

Nie można wyobrazić sobie jednolitego rynku bez fizycznej infrastruktury spajającej jego elementy: dróg i innych połączeń transportowych, sieci energetycznych, łączności elektronicznej i sieci wodnych. Infrastruktura ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia mobilności stanowiącej podstawę właściwie funkcjonującego zintegrowanego rynku, a także dla promowania wzrostu i zrównoważonego rozwoju. Jest ona kluczem do zapewnienia spójności terytorialnej. Pomimo uznania znaczenia infrastrukturalnego wymiaru jednolitego rynku oraz zasadniczej roli UE w procesie rozwoju sieci transeuropejskich, „myślenie po europejsku” wciąż napotyka w tym obszarze na szereg trudności.

Planowanie, finansowanie i zarządzanie w ramach projektów infrastrukturalnych odbywa się przede wszystkim po linii krajowej. Wraz ze wzrostem poziomu transgranicznej integracji produkcji i dystrybucji oraz pojawieniem się, np. w sektorze energetyki lub komunikacji elektronicznej, zapotrzebowania na nowe połączenia międzysieciowe, brak infrastruktury transgranicznej staje się dla Europy coraz bardziej palącym problemem. Z jednej strony, w obszarze jednolitego rynku wciąż utrzymują się zatory – szczególnie w nowych państwach członkowskich. Z drugiej strony, jeżeli Europa chce przyspieszyć proces przejścia do ekologicznej gospodarki opartej na wiedzy, konieczna jest nowa infrastruktura.

Wypełnienie luki infrastrukturalnej jest wyzwaniem technicznym i koordynacyjnym, ale jest również wyzwaniem finansowym. W sytuacji, gdy konsolidacja podatkowa wymaga statusu priorytetowego, zasadniczy wpływ na zdolność państw członkowskich do finansowania nowych projektów infrastrukturalnych ma kryzys finansowy. Jednocześnie sektor prywatny zmaga się z poważnymi ograniczeniami w zakresie pozyskiwania środków i wymaga pewności prawa w postaci jednoznacznych wytycznych dotyczących realizacji polityki w dziedzinie konkurencji (polityka antymonopolowa i pomoc państwa) w tym obszarze, a także zachęt do inwestowania w sieci w środowisku konkurencyjnym. Europa potrzebuje świeżego spojrzenia na ekonomię inwestycji transgranicznych i innowacyjne sposoby mające zapewnić ich finansowanie. Kwestią kluczową dla Europy jest to, jak pozyskać nowe źródła średnio- i długoterminowych inwestycji o znaczeniu europejskim. Jednym ze sposobów na rozwiązanie tego problemu jest analiza wszelkich kombinacji finansowania publicznego i prywatnego, w tym szerszego wykorzystania innowacyjnego źródła finansowania w rodzaju poboru opłat od użytkowników. Ograniczona przestrzeń fiskalna, jaką dysponują rządy, w oczywisty sposób podniesie znaczenie partnerstw publiczno-prywatnych jako narzędzia do

realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Istotna rola przypadnie tu połączeniu partnerstw publiczno-privatnych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych.

Kolejna możliwość to zwiększenie motywacji inwestorów długoterminowych (instytucji finansowych posiadających mandat publiczny, ale także inwestorów prywatnych, w tym funduszy emerytalnych) do ukierunkowania własnych zasobów na długoterminowe projekty infrastrukturalne. Łączna kwota środków w zarządzie inwestorów długoterminowych na poziomie globalnym szacowana jest na 30 000 mld euro, ale jedynie ułamek tej kwoty wykorzystany zostaje na inwestycje infrastrukturalne. Dobrym punktem wyjścia są niedawne próby innowacyjne, np. dysponujący kwotą 1,5 mld euro fundusz Marguerite, utworzony wspólnie przez Europejski Bank Inwestycyjny i publiczne instytucje finansowe sześciu państw członkowskich. Nasuwa się uwaga, czy nie należałoby stworzyć europejskich ram prawnych *ad hoc* ukierunkowanych na inwestorów długoterminowych w celu zachęcenia ich do koncentracji na inwestycjach infrastrukturalnych, przy uwzględnieniu ich specyfiki oraz różnorodności podmiotów należących do tej klasy inwestorów.

Wreszcie też, uwolnienie odpowiednich zasobów na inwestycje infrastrukturalne stałoby się możliwe dzięki stworzeniu w Europie płynnego rynku obligacji o bardzo długim terminie zapadalności. Pozwoliłoby to na pozyskiwanie środków na ważne inwestycje transgraniczne na poziomie unijnym oraz na zapewnienie podaży obligacji odpowiadającej potrzebom inwestorów długoterminowych. Stworzenie takiego rynku wymagałoby przemyślenia rozwiązań dotyczących problemu obecnego rozdrobnienia rynku obligacji skarbowych w Europie.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy ułatwić połączenie partnerstw publiczno-privatnych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych
- ⇒ Należy przeanalizować ewentualną potrzebę stworzenia europejskich ram regulacyjnych *ad hoc* w celu zachęcenia inwestorów długoterminowych do koncentracji na projektach infrastrukturalnych
- ⇒ Należy zapewnić maksymalną pewność prawa w zakresie polityki dotyczącej konkurencji w obszarze inwestycji infrastrukturalnych i finansowania infrastruktury

ROZDZIAŁ 3

BUDOWA KONSENSUSU W SPRAWIE SILNIEJSZEGO JEDNOLITEGO RYNKU

3.1. Jednolity rynek dla „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności”

Głównym przedmiotem zainteresowania niniejszego sprawozdania jest przywrócenie impetu jednolitemu rynkowi. Eliminacja luk oraz określanie nowych granic mają kluczowe znaczenie dla wytworzenia nowej energii oraz wzbudzenia nowego zaufania do projektu budowy jednolitego rynku. Stworzenie politycznego klimatu sprzyjającego zrównoważonym działaniom może nie być wystarczające w sytuacji, kiedy duże segmenty europejskiej opinii publicznej, niekiedy włącznie z przywódcami politycznymi, a nawet liderami biznesu, wątpią w korzyści integracji rynkowej i uważają, że proces otwarcia rynku wyszedł już poza to, co potrzebne lub pożądane.

Z czasem we wprowadzonym przez UE systemie nastąpiło nagromadzenie wewnętrznego braku równowagi między integracją rynkową na poziomie ponadnarodowym i zabezpieczeniem społecznym na poziomie krajowym, który jest przyczyną tarć oraz źródłem rozczarowania i wrogości wobec otwarcia rynku. Aby zapewnić trwałość odnowionemu jednolitemu rynkowi, należy w ukierunkowany sposób usunąć te przyczyny zadrażnień. W niektórych przypadkach oznacza to dostosowanie obowiązujących przepisów dotyczących jednolitego rynku w sposób uwzględniający konteksty społeczny i lokalny. W pozostałych przypadkach konieczne jest wprowadzenie dalej posuniętej koordynacji krajowych systemów regulacyjnych w celu zagwarantowania ich spójności i zgodności z przepisami UE.

Na kolejnych stronach niniejszego sprawozdania zawarto przegląd wyzwań politycznych i możliwych działań w obszarach swobodnego przepływu pracowników, usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym, zamówień publicznych, polityki przemysłowej, koordynacji polityki podatkowej oraz polityki regionalnej. Są to elementy umożliwiające pogodzenie jednolitego rynku z wymiarami społecznym i obywatelskim w traktatowym duchu „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności.”

3.2. Swobody gospodarcze i prawa pracownicze po sprawach Viking i Laval

W latach 2007 i 2008 wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Viking, Laval, Rüffert i Komisja przeciwko Luksemburgowi ożywiły stary podział, którego nigdy nie udało się wyeliminować: podział na orędowników większej integracji rynkowej i tych, którzy uważają, że żądania swobód gospodarczych i zniesienia barier regulacyjnych stanowią wezwanie do likwidacji praw socjalnych chronionych na poziomie krajowym.

Odnowienie tego podziału może doprowadzić do wyalienowania z jednolitego rynku i UE segmentu opinii publicznej obejmującego ruchy robotnicze i związki zawodowe, który przez lata był główną podporą integracji gospodarczej.

Rozpatrywane przez Trybunał sprawy ujawniają pęknięcia oddzielające na dwa sposoby jednolity rynek od wymiaru społecznego na poziomie krajowym.

Po pierwsze, sprawy te wydobły na powierzchnię napięcia, którym podlegają obowiązujące ramy regulacyjne w zakresie delegowania pracowników, w kontekście zróżnicowanych warunków społecznych i zatrudnienia w państwach członkowskich i dużej wrażliwości na postrzegane zagrożenia dumpingiem socjalnym i nieuczciwą konkurencją. Po drugie, wyroki Trybunału były dowodem, że prawo unijne obejmuje swoim zasięgiem spory zbiorowe w pracy. W ten sposób partnerzy społeczni i powództwa zbiorowe stały się istotnymi elementami gospodarczej konstrukcji jednolitego rynku. Jednocześnie z wyroków wynika, że konieczne może być dostosowanie zarówno krajowych systemów stosunków pracy, jak i zasad korzystania z prawa do strajku w sposób uwzględniający swobody gospodarcze ustanowione traktatem.

Kwestie praktyczne i normatywne są ze sobą ściśle powiązane. W ujęciu praktycznym pytanie brzmi, czy dyrektywa o delegowaniu pracowników nadal zapewnia odpowiednią podstawę dla zarządzania nasilającym się transgranicznym przepływem czasowo oddelegowanych pracowników, jednocześnie chroniąc prawa pracownicze. W ujęciu normatywnym, pytanie dotyczy miejsca prawa pracowniczego do prowadzenia akcji protestacyjnych na jednolitym rynku oraz jego statusu względem swobód gospodarczych.

Wśród osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki powszechna jest świadomość, że wyjaśnienia tych kwestii nie należy zostawiać przypadkowym przyszłym postępowaniom przed Trybunałem Sprawiedliwości lub sądami krajowymi. Siły polityczne muszą zaangażować się w poszukiwanie rozwiązania, zgodne z traktatowym celem „społecznej gospodarki rynkowej”.

Przewodniczący Barroso ogłosił w Parlamencie Europejskim zamiar przedłożenia rozporządzenia, które ma na celu poprawę interpretacji i wdrożenia dyrektywy o delegowaniu pracowników. Rozbieżność między stanowiskami i żądaniami partnerów społecznych w tej kwestii sprawia, że takie przedsięwzięcie byłoby wysoce delikatne.

Biorąc pod uwagę istotność tej kwestii, podczas prac nad niniejszym sprawozdaniem szczególną uwagę zwrócono na zapoznanie się z opiniami i obawami partnerów społecznych. Zorganizowano wspólne konsultacje z ETUC i BusinessEurope. Partnerzy społeczni mieli możliwość przedstawienia swoich

obaw na podstawie stanowisk zarysowanych w „Sprawozdaniu ze wspólnych prac europejskich partnerów społecznych w związku z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Viking, Laval, Ruffert i Luksemburg,” przyjętym przez czterech partnerów społecznych dnia 19 marca 2010 r. w odpowiedzi na zaproszenie do konsultacji wystosowane przez Komisję i prezydencję francuską UE. Konsultacje wykazały, że stanowiska są nadal rozbieżne, ale istnieją obszary wspólnego zainteresowania, w których można podjąć wysiłki zmierzające do zbliżenia stron. Jednym ze sposobów ułatwienia osiągnięcia takiej zbieżności byłoby odniesienie się zarówno do praktycznych, jak i normatywnych aspektów debaty. Jednakże te dwie kwestie wymagają różnych strategii zrównoważenia jednolitego rynku i wymogów społecznych.

Większa przejrzystość wdrożenia dyrektywy o delegowaniu pracowników

Zapewnienie uczciwych i zrównoważonych ram prawnych delegowania pracowników wymaga ograniczenia możliwości powstawania dwuznacznych sytuacji w związku z interpretacją i wdrażaniem odnośnej dyrektywy. Państwa członkowskie, w których wystąpiły najpoważniejsze problemy, dostosowały akty wykonawcze, niekiedy w drodze trudnego procesu politycznego. Jednakże do celów eliminacji dwuznaczności nadal ciężących na interpretacji dyrektywy przydatne byłoby działanie na poziomie europejskim, ułatwiające dostęp do informacji, wzmacniające współpracę między organami krajowymi i wprowadzające skuteczniejsze sankcje za nadużycia. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma również intensyfikacja walki z „przedsiębiorstwami-przykrywkami” oraz usprawnienie dostępu delegowanych pracowników do środków odwoławczych chroniących ich przed naruszeniami przysługujących im praw, mającymi miejsce w państwie przyjmującym.

Ochrona praw pracowniczych, odrzucenie protekcyjizmu

Drugie pytanie brzmi: jak reagować na obawy związków zawodowych, że korzystanie ze swobód gospodarczych ogranicza ochronę prawa do strajku.

Orzeczenia ETS wyprzedzają datę wejścia w życie traktatu lizbońskiego, który wyraźnie wskazuje społeczną gospodarkę rynkową jako cel Unii i nadaje Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej wiążącą moc prawną na poziomie traktatu. Elementy te powinny ukształtować nowy kontekst prawny, w którym aspekty i obawy sygnalizowane przez związki zawodowe mogłyby spotkać się z odpowiednią reakcją. Jeżeli jednak stanie się inaczej, należy przeanalizować możliwość dalszych działań politycznych.

Teoretycznie możliwe są dwie przeciwstawne strategie zrównoważenia swobód gospodarczych i prawa do strajku.

Z jednej strony związki zawodowe proponują dodanie do traktatu klauzuli wyłączającej prawo do strajku z zakresu jego zastosowania (tzw. „klauzula postępu społecznego”). Byłaby ona wzorowana na art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2679/98 w sprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi. „Klauzula postępu społecznego” zabezpieczałaby prawo do strajku, uznane na poziomie krajowym, przed zastosowaniem przepisów dotyczących jednolitego rynku. Jednakże szybkie wprowadzenie zmian w traktacie nie wydaje się realistyczną ewentualnością.

Z drugiej strony przeciwstawną strategią alternatywną obejmowałaby uregulowanie prawa do strajku na poziomie UE. Takiego rozwiązania otwarcie zabrania traktat.

Logika jednolitego rynku odpowiadająca „społecznej gospodarce rynkowej” przyjętej teraz jako wzorzec w traktacie lizbońskim sugeruje trzecią strategię: ukierunkowaną interwencję mającą na celu lepszą koordynację interakcji między prawami socjalnymi i swobodami gospodarczymi w systemie UE. Problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej przestrzeni działania dla związków zawodowych i pracowników, umożliwiającej im ochronę swoich interesów i występowanie w obronie swoich praw w drodze akcji protestacyjnych bez poczucia nadmiernego ograniczenia przez przepisy dotyczące jednolitego rynku. W tym kontekście rozporządzenie Rady (WE) nr 2679/98 może dostarczyć punktu odniesienia w poszukiwaniu rozwiązania, chociaż odnosi się do sytuacji bardzo odmiennych od sporów zbiorowych w pracy.

Celem wspomnianego rozporządzenia jest bowiem odnowienie zaangażowania w zakresie swobodnego przepływu towarów, przy jednoczesnej eliminacji wszelkich niekorzystnych skutków korzystania z prawa do strajku. Ustanawia ono zakaz działań „powodujących ciężkie zakłócenia w poprawnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego i powodujących poważne straty u dotkniętych osób fizycznych”, jednocześnie wyłączając prawo do strajku spod tego zakazu. W celu budowy wzajemnego zaufania ustanawia się system wczesnego ostrzegania o przeszkodach w swobodnym przepływie towarów oraz wymiany informacji między zainteresowanymi państwami członkowskimi. Komisja odgrywa rolę arbitra, gdyż może zażądać od każdego państwa członkowskiego usunięcia w podanym terminie wskazanych przeszkód w swobodnym przepływie towarów.

Bez konieczności odnoszenia się do dyrektywy o delegowaniu pracowników, jeśli przyjęte zostaną środki mające na celu sprecyzowanie jej stosowania,

Komisja i partnerzy społeczni mogą rozważyć w tym kontekście możliwość zastosowania modelu przedstawionego w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2679/98. Wymagałoby to wprowadzenia przepisu zapewniającego, aby delegowanie pracowników w kontekście transgranicznego świadczenia usług, nie miało wpływu na prawa do akcji protestacyjnych i do strajku, gwarantowane Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zgodne z prawem i praktykami krajowymi, odpowiadającymi wymogom prawa wspólnotowego. Podobny przepis zabezpieczający prawo pracy wprowadzono w każdym razie w tekście dyrektywy usługowej, przy czym określa on warunki nieco inne od zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 2679/98¹². Taki przepis mógłby być uzupełniony alternatywnym systemem rozwiązywania sporów w zakresie stosowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników, jeśli istnieje ryzyko wywołania przez nie poważnych utrudnień w funkcjonowaniu jednolitego rynku. W takich sytuacjach partnerzy społeczni powinni przekazać sprawę do rozpatrzenia przyjmującemu państwu członkowskiemu. Państwo członkowskie powinno natomiast dążyć do znalezienia alternatywnego rozwiązania, jednocześnie informując Komisję, a także państwo członkowskie, z którego pochodzą delegowani pracownicy oraz zainteresowane przedsiębiorstwa. Jeśli strony odrzucą proponowane rozwiązanie, mogłyby dochodzić swoich praw w sądzie.

Proponowane rozwiązanie uwzględniałoby obawy odnoszące się do miejsca prawa do strajku w kontekście swobodnego przepływu pracowników i stanowiłoby mechanizm budowy zaufania między partnerami społecznymi. Byłby to sposób wyrazistego zasygnalizowania, że jednolity rynek jest w pełni zgodny ze społeczną gospodarką rynkową.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy sprecyzować sposób wdrażania dyrektywy o delegowaniu pracowników i usprawnić rozpowszechnianie informacji o prawach i obowiązkach pracowników i przedsiębiorstw, współpracę administracyjną i stosowanie sankcji w ramach swobodnego przepływu osób oraz transgranicznego świadczenia usług
- ⇒ W razie przyjęcia środków doprecyzowujących interpretację i stosowanie dyrektywy o delegowaniu pracowników należy wprowadzić przepis gwarantujący prawo do strajku, wzorowany na art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2679/98 oraz alternatywny mechanizm rozwiązywania sporów pracowniczych dotyczących stosowania dyrektywy

¹² Art. 1 ust. 6 dyrektywy 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym. Zob. także motyw 14.

3.3. Usługi społeczne i jednolity rynek

Od lat 90. miejsce usług publicznych na jednolitym rynku jest stałym czynnikiem podnoszącym temperaturę europejskiej debaty publicznej. Dyskusja o roli przypisanej usługom publicznym w traktacie powinna była znaleźć swoje rozwiązanie w traktacie lizbońskim. Nowy protokół do traktatu i zmieniony art. 14 TFUE ustanawiają spójną podstawę umożliwiającą właściwym organom zagwarantowanie obywatelom w całej UE korzyści z wysokiej jakości usług świadczonych w interesie ogólnym.

Pomimo tego odnowionego zaangażowania wyrażonego w traktacie lizbońskim, debata w sprawie szczegółów interakcji między przepisami UE i swobodą decyzyjną organów krajowych i lokalnych pozostaje istotnym tematem. O ile bowiem początkowo debata europejska skupiała się na problemie skali makro, jaki stanowiła liberalizacja sektorów sieciowych, obecnie jej punkt ciężkości przesunął się na społeczne i lokalne usługi publiczne. Podstawowym wyzwaniem w odniesieniu do świadczenia tych usług jest utrzymanie ich jakości i zakresu w kontekście rosnącej presji na finanse publiczne, wymagające niekiedy trudnych kompromisów. Ponieważ te usługi są zasadniczo finansowane przez państwa członkowskie, to przede wszystkim ich zadaniem, a nie zadaniem UE jest sprostanie temu wyzwaniu. Niemniej jednak istnieją sposoby wsparcia państw członkowskich w modernizacji tych usług i dostosowaniu ich do zmieniającego się otoczenia oraz do ewoluujących potrzeb obywateli w odniesieniu do ich zakresu i jakości. Jednocześnie Komisja może wnieść swój wkład poprzez zadbanie o to, żeby w przypadkach gdy do tego rodzaju usług mają zastosowanie przepisy UE, przepisy te były przewidywalne i proporcjonalne.

Przewidywalność i elastyczność: stworzenie warunków, w których usługi świadczone w interesie ogólnym będą mogły wypełniać swoją misję publiczną

Trwająca dyskusja i szereg konsultacji wykazały, że główne obawy wielu zainteresowanych stron odnoszą się do przewidywalności i proporcjonalności ram UE, zwłaszcza w odniesieniu do zastosowania przepisów dotyczących pomocy państwa oraz wyboru usługodawcy. Dlatego też przez wiele lat Komisja dokładała starań, aby sprecyzować implikacje odnośnych przepisów UE w celu zapewnienia usługom świadczonym w interesie ogólnym możliwości wypełniania swojej misji oraz przyczyniania się do poprawy jakości życia obywateli europejskich.

Możliwe jest udoskonalenie ogólnego podejścia przyjętego w 2005 r. w pakiecie środków mających na celu zwiększenie pewności prawnej w zakresie rekompensaty finansowej z tytułu dużej liczby świadczonych na małą skalę, często lokalnych, usług publicznych, który został pozytywnie przyjęty przez

szeroki wachlarz zainteresowanych stron. Komisja powinna rozważyć, opierając się na ustaleniach swojej bieżącej oceny pakietu, wszystkie możliwości dalszego zwiększenia elastyczności przepisów mających zastosowanie do rekompensaty finansowej, w tym poprzez podniesienie progów lub rozszerzenie listy rodzajów działalności, w przypadku których rekompensata nie musi być zgłaszana bez względu na jej kwotę.

W odniesieniu do zastosowania przepisów UE dotyczących wyboru usługodawcy wyrażane są podobne obawy dotyczące braku pewności prawnej i elastyczności oraz obciążeń administracyjnych stwarzanych przez przepisy UE w zakresie zamówień publicznych. Jednakże w tym ostatnim obszarze Komisja nie podjęła jeszcze inicjatywy podobnej do pakietu przyjętego w odniesieniu do rekompensaty finansowej. Biorąc pod uwagę ogólnie bardzo pozytywne przyjęcie pakietu w sprawie pomocy państwa, Komisja powinna dokonać przeglądu przepisów dotyczących zamówień publicznych w celu dostosowania ich do przepisów dotyczących rekompensaty, aby zapewnić spójność podejścia w odniesieniu do usług świadczonych na małą skalę w ogólnym interesie gospodarczym.

Powszechność: zapewnienie wszystkim obywatelom możliwości czerpania korzyści z jednolitego rynku

Aby móc efektywnie uczestniczyć w jednolitym rynku, obywatele potrzebują dostępu do szeregu podstawowych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zwłaszcza w obszarze sektorów sieciowych, takich jak usługi pocztowe, transportowe i telekomunikacyjne. W związku z tym otwarciu rynku w sektorach sieciowych na poziomie UE zawsze towarzyszyły środki gwarantujące ciągłość świadczenia usługi powszechnej.

Nowy art. 14 TFUE ponownie wskazuje na wspólną odpowiedzialność UE i państw członkowskich za prawidłowe funkcjonowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i zapewnienie odpowiednich podstaw prawnych dla rozporządzeń UE. Zaproponowano uregulowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym poprzez horyzontalne rozporządzenie ramowe. Jednakże konsultacje wykazały, że projekt rozporządzenia ramowego miałby ewentualnie tylko ograniczoną wartość dodaną i że szanse jego przyjęcia byłyby bardzo małe. Na tym etapie nie wydaje się zatem właściwe przedkładanie przez Komisję takiego projektu.

Jednakże w związku z odnowieniem jednolitego rynku należy przeanalizować wszelkie luki w świadczeniu usługi powszechnej na poziomie UE, mogące faktycznie uniemożliwiać znacznej liczbie obywateli UE efektywny dostęp do jednolitego rynku. W tym kontekście Komisja powinna rozważyć zaproponowanie, być może na podstawie art. 14 TFUE, rozporządzenia

gwarantującego wszystkim obywatelom prawo do szeregu podstawowych usług bankowych. Posiadanie rachunku bankowego stało się dziś warunkiem wstępnym uzyskania dostępu do wielu usług oraz czerpania pełnych korzyści z jednolitego rynku. Niemniej jednak, jak wynika z badania przeprowadzonego dla Komisji Europejskiej w 2008 r., 20% osób dorosłych w UE15 i prawie połowa w UE10 (47%) nadal nie ma rachunku bankowego, a reakcje polityczne państw członkowskich na tę sytuację są mocno zróżnicowane. Unijne ramy integracji finansowej, uzupełniające trwającą kompleksową reformę regulacji usług finansowych na poziomie UE umożliwiłyby dużej części społeczeństwa, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich, czerpanie większych korzyści z jednolitego rynku.

Podobnie z jednolitego rynku internetowego można w pełni korzystać tylko dzięki szybkiemu, szerokopasmowemu łączu internetowemu. W świetle wyników trwających konsultacji społecznych w sprawie usługi powszechnej w zakresie łączności elektronicznej Komisja powinna również rozważyć, czy zasadne jest wykorzystanie art. 14 TFUE do poszerzenia usługi powszechnej w zakresie łączności elektronicznej o zapewnienie szerokopasmowego dostępu.

Ponadto należy poddać ocenie obowiązki świadczenia usługi publicznej w dziedzinie transportu i wzmocnić prawa pasażerów lotniczych, bazując na wnioskach wyciągniętych z następstw niedawnego wybuchu islandzkiego wulkanu Eyjafjallajökull.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy dodatkowo zwiększyć elastyczność przepisów dotyczących pomocy państwa, mających zastosowanie do rekompensaty finansowej
- ⇒ Należy dokonać przeglądu przepisów dotyczących zamówień publicznych w celu dostosowania ich do przepisów dotyczących rekompensaty finansowej
- ⇒ Należy przedłożyć projekt, być może na podstawie art. 14 TFUE, rozporządzenia gwarantującego wszystkim obywatelom prawo do szeregu podstawowych usług bankowych
- ⇒ Należy rozważyć zasadność poszerzenia, być może na podstawie art. 14 TFUE, usługi uniwersalnej w zakresie łączności elektronicznej o zapewnienie szerokopasmowego dostępu Należy wzmocnić prawa pasażerów lotniczych

3.4. Wykorzystanie zamówień publicznych do celów polityki europejskiej

Zakupy publiczne – nabywanie przez organy/podmioty publiczne towarów, prac i usług na rynku – stanowią znaczną część europejskiego PKB. W 2008 r. wartość zamówień publicznych w UE wyniosła około 2155 mld EUR, czyli równowartość 17-18% procent unijnego PKB. Z tego przetargi na zamówienia publiczne o wartości około 389 mld EUR regulowane były przepisami zawartymi w dyrektywach UE dotyczących zamówień publicznych.

Uregulowania unijne w tej dziedzinie odgrywają kluczową rolę w tworzeniu i utrzymaniu jednolitego rynku. Gwarantują, że dostawcy i usługodawcy z innych państw członkowskich nie są wyłączeni z rynku zamówień publicznych i że wykazywana przez organy publiczne naturalna preferencja dla zakupów we własnym kraju nie spowoduje podziału rynku UE. Zapewniając niedyskryminujący dostęp do przetargów publicznych, prawo UE dąży również do osiągnięcia celów w zakresie dobrego sprawowania władzy i efektywności.

Nie ma wątpliwości, że prawo UE w zakresie zamówień publicznych w dużej mierze okazało się sukcesem, czyniąc tę dziedzinę jedną z najbardziej rozwiniętych i zaawansowanych technicznie obszarów jednolitego rynku. Stale rośnie liczba ogłoszeń o zamówieniach publicznych publikowanych na poziomie UE. Procedury są z pewnością bardziej przejrzyste niż w przeszłości. Także pod względem wpływu na konkurencję wynik jest wysoki. Na każde ogłoszenie o przetargu opublikowane na poziomie UE odpowiada średnio pięciu oferentów. Spełniły się także oczekiwania pod względem lepszego wykorzystania środków: oszczędności poczynione przez organy publiczne szacuje się na 5-8% zapłaconej ceny.

Coraz silniejsze są jednak głosy wzywające do przeglądu polityki w tej dziedzinie. Różne są ich przyczyny i przyświecające im cele. U sedna debaty leżą dwa pytania: czy należy zreformować politykę w zakresie zamówień publicznych i czy taki przegląd powinien prowadzić do większego uwzględnienia w niej horyzontalnych celów polityki. Komisja rozpoczęła kompleksową ocenę dyrektyw w sprawie zamówień publicznych z 2004 r., która ma stanowić podstawę dla przyszłej reformy. Stworzy ona również warunki do rozważań nad tą kwestią. Ponowne przemyślenie polityki wydaje się jak najbardziej zasadne, przede wszystkim ze względu na potrzebę uproszczenia, dalszej modernizacji i zaostrzenia przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Uproszczenie i dalsza modernizacja przepisów dotyczących zamówień publicznych

Zapewnienie lepszego egzekwowania przepisów i większa otwartość na transgranicznych oferentów mogą przynieść korzyści. Obniżki cen różnią się w poszczególnych sektorach działalności i zwykle przynoszą korzyści dużym lub scentralizowanym instytucjom/podmiotom zamawiającym. Sukces bezpośrednich zamówień transgranicznych nadal jest raczej ograniczony, średnio tylko 2% zamówień ma taki charakter. Z pełnego zakresu stosowania dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych wyłączone są również niektóre kategorie usług. O ile w przypadku niektórych z nich, takich jak pewne usługi socjalne, należy dążyć do większej elastyczności, to przegląd powinien zapewnić również możliwość oceny innych, obecnie wyłączonych, kategorii usług pod kątem zasadności ich dalszego wyłączenia.

Reforma zamówień publicznych powinna dostarczyć okazji do zajęcia się rysującymi się problemami złożoności, obciążeń administracyjnych i utrudnień napotykanymi przez MŚP. Należy zatem skorzystać z wszystkich możliwości uproszczenia. Ponadto należy zwrócić się do państw członkowskich o przeanalizowanie ich własnych krajowych przepisów w zakresie zamówień publicznych, w wielu przypadkach odpowiedzialnych za złożoność i obciążenia administracyjne ponoszone przez instytucje zamawiające i małe przedsiębiorstwa.

Państwa członkowskie powinny również wprowadzić do szerokiego użytku kodeks najlepszych praktyk, przyjęty jako część programu Small Business Act w celu poprawy dostępu MŚP do zamówień publicznych.

Lepsze uwzględnienie horyzontalnych zagadnień prowadzonej polityki

Przeгляд przepisów dotyczących zamówień publicznych powinien również obejmować obszary postrzegane jako obszary „tarcia” z polityczną autonomią organów krajowych lub lokalnych. Z jednej strony unijne przepisy w tej dziedzinie są faktycznie postrzegane jako ograniczające zdolność gmin do zapewnienia obywatelom usług w postaci przez nich preferowanej lub tradycyjnie uprzywilejowanej. Ma to miejsce na przykład, gdy chcą świadczyć usługi z wykorzystaniem zasobów wewnętrznych lub ustanowić współpracę publiczno-publiczną. Z drugiej strony przepisy unijne uważa się za zbyt mało zachęcające lub wręcz zmuszające do tego, aby zakupy publiczne wspierały szersze cele polityki, takie jak związane ze zmianami klimatu, innowacjami, równością płci, zatrudnieniem czy włączeniem społecznym.

W pierwszym z obszarów przydatne byłoby wyjaśnienie koncepcji zasobów wewnętrznych w świetle niedawnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Należy wykorzystać wszystkie możliwości oferowane przez Porozumienie w sprawie zamówień rządowych WTO w celu poszerzenia zakresu działania

organów publicznych. Bardzo pomocne mogłoby być dopuszczenie w „sektorze klasycznym” standardowego zastosowania procedury negocjacyjnej z uprzednią publikacją. Mogłoby też wchodzić w grę zastosowanie wobec instytucji zamawiających (zwłaszcza lokalnych) bardziej elastycznych przepisów dyrektywy w sprawie przedsiębiorstw użyteczności publicznej, odnoszących się do list kwalifikacyjnych.

W drugim z obszarów prawdopodobnie jest możliwe szersze wykorzystanie zamówień publicznych jako narzędzia osiągania celów polityki określonych na poziomie UE. Zakupy publiczne mogą stymulować innowacyjne produkty i technologie w dziedzinach zmian klimatu i energii. Mogą stanowić bodziec dla badań i innowacji, promować spójność społeczną oraz pomóc w osiągnięciu celów zatrudnienia i ograniczania ubóstwa, zawartych w strategii. Wykorzystanie zamówień publicznych do osiągnięcia tych celów wymagałoby oceny możliwości wprowadzenia wiążących wymogów odnoszących się do celów polityki, określonych we wspomnianych powyżej dyrektywach. Należy zapewnić większą przejrzystość konkretnych zasad stosowania tych wymogów poprzez odwołanie się do ustawodawstwa opartego na aktach delegowanych.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy ponownie przemyśleć politykę w zakresie zamówień publicznych, aby uczynić ją prostszą, skuteczniejszą i mniej uciążliwą dla organów krajowych i lokalnych. Należy wzmocnić zaangażowanie MŚP poprzez zastosowanie kodeksu postępowania programu Small Business Act
- ⇒ Należy wyjaśnić przepisy mające zastosowanie do świadczenia usług przy wykorzystaniu zasobów wewnętrznych
- ⇒ Należy sprawić, aby zamówienia publiczne wspierały innowacje, rozwój ekologiczny oraz integrację społeczną poprzez wprowadzenie konkretnych obowiązkowych wymogów

3.5. Wymiar podatkowy jednolitego rynku: współpraca w celu zabezpieczenia suwerenności podatkowej

Polityka podatkowa to obszar zwykle niecieszący się sympatią ani zwolenników jednolitego rynku, ani jego radykalnych krytyków. Paradoksalnie jedni i drudzy mają powody, aby przyjrzeć mu się z zainteresowaniem.

Redukcja związanych z podatkami obciążeń administracyjnych oraz kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorstwa i obywateli

Krajobraz podatkowy Europy jest mocno rozdrobniony. W wielu obszarach zastosowanie 27 różnych zbiorów przepisów skutkuje znacznymi kosztami ich przestrzegania i obciążeniami administracyjnymi dla obywateli i przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną. Istniejące ramy podatkowe UE cechują się brakiem przejrzystości, zawierają luki i powodują brak pewności w odniesieniu do właściwych przepisów bądź przypadków podwójnego opodatkowania lub dyskryminacji podatkowej. W interesie przedsiębiorstw i obywateli leży zniesienie barier w działalności w granicach UE poprzez rozwiązanie problemu transgranicznego wyrównywania strat dla przedsiębiorstw, uproszczenia i modernizacji przepisów dotyczących wystawiania faktur VAT w sposób ułatwiający fakturowanie elektroniczne, wprowadzenie wiążącego mechanizmu rozwiązywania sporów, obejmującego podwójne opodatkowanie osób fizycznych oraz poszerzenie zakresu dyrektywy oszczędnościowej w celu eliminacji istniejących luk.

Ponadto w niektórych obszarach postępy w zakresie polityki podatkowej mogą zapewnić UE możliwość wykorzystania opodatkowania jako narzędzia uzupełniającego regulację w celu osiągnięcia uzgodnionych celów polityki. Na przykład brak porozumienia w sprawie projektu dotyczącego podatku VAT od usług pocztowych pogarsza perspektywy liberalizacji usług pocztowych na jednolitym rynku przed 2010 r. Opodatkowanie ekologiczne mogłoby zapewnić wsparcie inicjatyw mających na celu zwalczanie zmian klimatycznych.

Niesprzyjające zatrudnieniu aspekty konkurencji podatkowej w UE

Jest jednak drugi ważny czynnik sprawiający, że kwestia opodatkowania ma systemowe znaczenie dla procesu integracji gospodarczej. Funkcjonowanie jednolitego rynku w połączeniu z szerszym procesem globalizacji stanowi coraz większe wyzwanie dla krajowych systemów podatkowych i w długiej perspektywie czasowej może osłabić ich zdolność do generowania dochodów oraz do realizacji polityki społecznej i redystrybucji na poziomie krajowym. Podjęcie odpowiednich działań w związku z tym zasadniczym napięciem między integracją rynkową i suwerennością podatkową to jedna z

najważniejszych płaszczyzn pogodzenia jednolitego rynku z wymiarem społecznym.

Konkurencja podatkowa to szeroko stosowana praktyka na jednolitym rynku. Systemy krajowe mogą używać narzędzia fiskalnego w celu zwiększenia swojej atrakcyjności dla przedsiębiorstw i kapitału. W pewnym zakresie konkurencja podatkowa służy zdrowemu celowi wywierania na rządy nacisku zmuszającego je do kontroli wydatków. Wiąże się ona jednak z niepokojącą asymetrią. Liberalizacja rynków finansowych oraz ekspansja jednolitego rynku umożliwiają przedsiębiorstwom stosowanie strategii minimalizacji podatków i wybierania korzystniejszych systemów regulacyjnych w poszukiwaniu najbardziej dogodnych warunków opodatkowania. W reakcji na to zjawisko, obciążenie podatkami w państwach członkowskich UE w coraz większym stopniu przesuwają z bardziej mobilnych podstaw opodatkowania (dochody kapitałowe i dochody osób prawnych) ku szerszemu opodatkowaniu mniej mobilnych podstaw opodatkowania, zwłaszcza dochodów z pracy. W ciągu ostatnich dwóch dekad prawie wszystkie państwa członkowskie obniżyły swoje ustawowe stawki podatków od osób prawnych, konkurując o ruchliwy kapitał międzynarodowy. Średnia w UE15 spadła z około 50% w 1985 r. do nieco ponad 30%. Średnia dla dwunastu krajów, które dołączyły do Unii w latach 2004 i 2007 jest niższa o około 10 punktów procentowych. Jednocześnie państwa członkowskie poszerzyły podstawy opodatkowania eliminując możliwości unikania podatków i zabezpieczając swoje dochody podatkowe. W 2007 r. opodatkowanie pracy wynosiło 46% całości dochodów podatkowych w odniesieniu do średniej arytmetycznej dla UE, natomiast podatki od dochodów osób prawnych wynosiły 9,8%. W 2007 r. średnia efektywna stawka opodatkowania dochodów osób prawnych w UE25 wynosiła 25,5%, natomiast efektywna stawka opodatkowania dochodów z pracy wynosiła 34,8%.

Jak z tego wynika, obciążenie podatkowe w Europie w ciągu ostatniej dekady wykazywało tendencję do silnego skupiania się na mniej ruchliwych podstawach opodatkowania, tzn. na pracy, poprzez podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na zabezpieczenia społeczne. Nie jest to tendencja spowodowana przez jednolity rynek, a jednak działanie jednolitego rynku mimochodem przyczynia się do jej wzmocnienia. Takie zjawisko odbija się na sprawiedliwości systemów podatkowych oraz na ich długookresowej zdolności do generowania dochodów służących do finansowania programów społecznych, gdyż otwierają się luki umożliwiające unikanie podatków. W związku z tym ważne jest opracowanie rozwiązań minimalizujących szkodliwy wpływ konkurencji podatkowej i eliminujących tendencję ku większemu opodatkowaniu mniej mobilnych podstaw. Nie oznacza to pozbawienia systemów krajowych narzędzia umożliwiającego pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku. Badania biznesowe wskazują, że wysokość

podatku dochodowego od osób prawnych to tylko jeden z czynników branych pod uwagę przez przedsiębiorstwa przy porównywaniu atrakcyjności alternatywnych lokalizacji dla inwestycji bezpośrednich. Za ważniejsze uważa się inne czynniki, takie jak stabilność otoczenia politycznego i regulacyjnego, wydajność i koszty pracy.

Aby pobór podatków był bardziej skuteczny i sprawiedliwy, należy usprawnić automatyczną wymianę informacji podatkowych oraz ogólną współpracę między organami podatkowymi państw członkowskich.

Jest zatem możliwość znalezienia środków koordynacji podatkowej, które umożliwią eliminację niedociągnięć skutkujących zakłóceniami oraz zachęcających do unikania podatków przy jednoczesnym poszanowaniu suwerenności podatkowej. Rozwiązania dwustronne nie mogłyby zagwarantować tego samego efektu i nie byłyby realne z punktu widzenia prawa. Harmonizacja nie powinna być celem samym w sobie. Suwerenność podatkowa odzwierciedla lokalne preferencje dla różnych poziomów opodatkowania i jest zakorzeniona w procesie demokratycznym. Ma zatem silne podstawy, które sprawiają, że wszelkie próby harmonizacji, inne niż dotyczące ograniczonych aspektów ściślej powiązanych z funkcjonowaniem jednolitego rynku (w szczególności VAT i akcyza) stają się zbędne i niezbyt realistyczne.

Fiskalne strategie wyjścia z kryzysu i koordynacja podatkowa

Dodatkowy argument na rzecz niektórych środków koordynacji polityki podatkowej wiąże się z wyzwaniem, przed którym staną organy podatkowe państw członkowskich, opracowując wiarygodne fiskalne strategie wyjścia z kryzysu. Kryzys gospodarczy i finansowy doprowadził do eksplozji długu publicznego w Europie i na poziomie globalnym. W UE rozbudowane pakiety stymulujące wdrażane przez rządy z inicjatywy Komisji i w koordynacji z nią zaowocowały falą deficytów i zadłużenia. Przewiduje się, że rządowe deficyty nominalne osiągną w całej UE średnią wartość 7,5% w 2010 r. i 6,9% w 2011 r., natomiast w 2011 r. poziom zadłużenia UE wzrośnie do 83,7%. Realistyczne jest założenie, że redukcja ogromnego długu publicznego będzie wymagać w szeregu krajów nie tylko ograniczenia wydatków i dyscypliny budżetowej, ale też podniesienia podatków. Równie realistyczne jest podejrzenie, że wysiłki zmierzające do konsolidacji pociągną za sobą przejście od opodatkowania dochodów do opodatkowania pośredniego i większego nacisku na zmniejszenie zakresu podatków utrudniających wzrost gospodarczy, zwłaszcza podatków ekologicznych. W tych warunkach koordynacja polityki podatkowej może być ważnym komponentem strategii konsolidacji budżetowej na poziomie UE, poprawiającym skuteczność działań krajowych. Jedną z korzyści płynących z koordynacji byłaby jej większa skuteczność w wykorzystaniu mobilnych

podstaw opodatkowania, co umożliwiłoby eliminację luk umożliwiających arbitraż podatkowy i unikanie podatków. Druga korzyść polegałaby na minimalizacji wpływu na konkurencyjność, kiedy opodatkowanie byłoby ukierunkowane na produkty stanowiące materiały wykorzystywane w produkcji przemysłowej, tak jak miałyby to miejsce w przypadku opodatkowania energii. Trzecia korzyść wynikałaby z faktu, że skoordynowane posunięcia ograniczyłyby rozdrobnienie regulacyjne i podatkowe, zakłócające konkurencję na jednolitym rynku i zwiększające koszty przestrzegania przepisów przez przedsiębiorstwa. Zmniejszyłyby także szanse wystąpienia w strefie euro wstrząsów asymetrycznych na tle podatkowym, ułatwiając Europejskiemu Bankowi Centralnemu prowadzenie polityki pieniężnej. Mówiąc krótko, niektóre środki w zakresie koordynacji mają potencjał zmiany gry o sumie ujemnej na jednolitym rynku w grę, w której wszyscy zainteresowani odnoszą korzyści.

Określenie obszarów odpowiednich dla środków koordynacji polityki podatkowej

Istnieją trzy obszary, w których można rozważyć możliwość koordynacji podatkowej.

Pierwszy z nich to opodatkowanie osób prawnych. Prace nad wspólną definicją podstaw opodatkowania osób prawnych, mające na celu likwidację wielości przepisów obowiązujących w państwach członkowskich, trwają od 2001 r. Szczególna konstrukcja wniosku wymaga dużej uwagi, wydaje się jednak, że sytuacja dojrzała do podjęcia dalszych kroków. Grupa ds. kodeksu postępowania w sprawie szkodliwego opodatkowania działalności gospodarczej – utworzona w ramach Rady na mocy rezolucji ECOFIN z dnia 1 grudnia 1997 r. – wydatnie przyczyniła się do identyfikacji i usuwania szkodliwych praktyk podatkowych. W kontekście odnowienia jednolitego rynku należy jednak zweryfikować rolę i status tego kodeksu pod kątem zapewnienia jeszcze większej koordynacji polityki w tym obszarze, przy czym szerszej analizie należy poddać skutki szkodliwych systemów, przypadków niedopasowania i innych negatywnych skutków konkurencji podatkowej. Grupa ds. kodeksu mogłaby również rozszerzyć swój obszar zainteresowania na niektóre ograniczone kwestie związane z opodatkowaniem dochodu osób fizycznych mające istotne znaczenie w kontekście szkodliwej konkurencji w obszarze opodatkowania działalności gospodarczej, a także przyjrzeć się bliżej uzgodnionym definicjom oszustwa podatkowego.

Drugi obszar, który ewentualnie można wziąć pod uwagę to podatki konsumpcyjne. Zróżnicowanie stawek VAT wpływa na przepływ kapitału i pracowników, przynajmniej w krótkiej i średniej perspektywie czasowej, w

związku z czym jest istotne dla funkcjonowania jednolitego rynku. W kontekście tendencji ku podnoszeniu podatków konsumpcyjnych, korzystna może być koordynacja polityki zorientowana na zwiększenie standardowych stawek VAT lub ograniczenie zastosowania obniżonych stawek VAT.

Trzecim obszarem istotnym pod względem koordynacji jest opodatkowanie ekologiczne. W przyszłości może on odegrać rolę kluczową. Bardzo pomocne byłoby osadzenie dyskusji na temat opodatkowania związanego z ochroną środowiska w szerszym kontekście koordynacji podatkowej, tak by korzyści w postaci zmniejszenia obciążeń podatkowych pracy również stały się oczywiste.

Grupa ds. polityki podatkowej

Pójście w kierunku ściślejszej współpracy i koordynacji wymaga odpowiedniego forum dla dyskusji o polityce podatkowej. Dopóki do kwestii podatkowych podchodzi się w sposób fragmentaryczny i czysto techniczny, stanowiska są zwykle usztywnione, co często prowadzi do sytuacji patowych ze względu na brak szerszych możliwości kompromisu. Przełamanie impasu wymaga utworzenia forum ściślejszego dialogu politycznego między Komisją i organami skarbowymi państw członkowskich na najwyższym poziomie politycznym. Optymalny format dla podjęcia strategicznego dialogu w sprawie możliwych korzyści i ograniczeń współpracy i koordynacji podatkowej na jednolitym rynku zapewniłaby grupa ds. polityki podatkowej, kierowana przez komisarza odpowiedzialnego za opodatkowanie i składająca się z osobistych przedstawicieli ministrów finansów państw członkowskich. Grupa taka byłaby bardzo pomocna Komisji w kontekście wykonywania przez nią prawa inicjatywy legislacyjnej w oparciu o korzyści wynikające z otwartego i konstruktywnego dialogu na poziomie politycznym, w ramach którego państwa członkowskie byłyby zachęcane do dzielenia się własnymi oczekiwaniami i problemami. Służąca Komisji za narzędzie dostarczające informacji przydatnych do opracowywania inicjatyw w oparciu o wyczerpującą znajomość poglądów państw członkowskich, grupa ds. polityki podatkowej powinna być kierowana przez komisarza odpowiedzialnego za sprawy podatkowe. Precedensu dostarcza grupa ds. polityki podatkowej powołana w 1996 r., której przewodniczył właściwy komisarz, co pozwoliło na osiągnięcie w ramach ECOFIN porozumienia w sprawie rezolucji z grudnia 1997 r.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy kontynuować prace nad eliminacją barier podatkowych na jednolitym rynku, modernizacją przepisów dotyczących e-fakturowania, aktualizacją przepisów dotyczących transgranicznego wyrównywania strat, wprowadzeniem wiążącego mechanizmu rozwiązywania sporów obejmującego podwójne opodatkowanie osób fizycznych oraz przeglądem dyrektywy oszczędnościowej
- ⇒ Należy opracować wspólną definicję podstaw opodatkowania osób prawnych oraz kontynuować prace grupy ds. kodeksu postępowania w sprawie opodatkowania przedsiębiorstw
- ⇒ Należy zreformować przepisy dotyczące podatku VAT w sposób odpowiadający potrzebom jednolitego rynku
- ⇒ Należy podjąć prace nad opodatkowaniem ekologicznym w szerszym kontekście polityki podatkowej oraz jej oddziaływania na wzrost gospodarczy i zatrudnienie
- ⇒ Należy uzgodnić powołanie, z inicjatywy Komisji, grupy ds. polityki podatkowej, kierowanej przez komisarza odpowiedzialnego za opodatkowanie i złożonej z osobistych przedstawicieli ministrów finansów państw członkowskich jako forum strategicznej i kompleksowej dyskusji o kwestiach polityki podatkowej

3.6. Konkurencyjność i spójność: wymiar regionalny jednolitego rynku

Związek między większą integracją gospodarczą i walutową a rozwojem regionów jest jak czerwona nić przewijająca się przez różne etapy integracji europejskiej, od sprawozdania Wernera po erę Delorsa, kiedy zreformowana polityka regionalna stała się jednym z zasadniczych komponentów pakietu strategicznego mającego na celu odnowienie jednolitego rynku.

W politycznej wizji Delorsa, ukształtowanej pod wpływem wniosków sprawozdania Padoa-Schioppa w sprawie wydajności, stabilności i równości, integracja rynkowa mogła być procesem korzystnym dla wszystkich jedynie w przypadku uzupełnienia jej działaniami na poziomie UE, mającymi na celu skorygowanie braku równowagi strukturalnej na poziomie niższym niż krajowy. Takie działanie zapewniłoby bodziec regionom peryferyjnym, które w przeciwnym razie nie byłyby w stanie w pełni uczestniczyć w jednolitym rynku, a także uchroniłoby słabsze gospodarki regionalne przed powiększaniem się różnicy między nimi a gospodarkami osiągającymi najlepsze wyniki.

Z czasem uległo zmianie pierwotne uzasadnienie polityki spójności UE, odwołujące się do „dostosowania strukturalnego” i większy nacisk położono na wybiegający w przód wymiar wspierania realizacji celów politycznych Unii oraz promowania rozwoju. Przygotowana przez Komisję strategia „Europa 2020” potwierdza, że polityka spójności jest zakotwiczona w szerszych długoterminowych priorytetach politycznych Unii oraz jest jedną z głównych dróg osiągnięcia celów strategicznych, w tym włączenia społecznego. Debata w sprawie przyszłości polityki spójności UE wchodzi w aktywną fazę i warto dokonać również analizy terytorialnych konsekwencji planowanego odnowienia jednolitego rynku.

Przejsie do gospodarki ekologicznej i cyfrowej, reorientacja produkcji na sektory nowoczesnych technologii oraz większa mobilność pracowników w obrębie UE zapoczątkują szereg zmian. W ich wyniku wszystkie regiony Unii staną w obliczu nowych możliwości oraz potrzeb dostosowania. Ponadto polityka spójności nadal będzie odgrywać kluczową rolę w modernizacji infrastruktury nowych państw członkowskich, co zasadniczo ma zapewnić stworzenie wzajemnych połączeń w obrębie jednolitego rynku. Elementy te wymagają dogłębnej analizy wymogów, jakie rozszerzony i dynamiczny jednolity rynek nakłada na politykę regionalną. Rozważania te powinny obejmować ocenę, jakiego typu zreformowana polityka spójności, w celu zapewnienia efektywności w dużym stopniu oparta na warunkowości, byłaby optymalnie przystosowana do zapewnienia wszystkim regionom możliwości korzystania z potencjału jednolitego rynku.

Wykorzystanie polityki spójności do promowania przestrzegania przez państwa członkowskie przepisów dotyczących jednolitego rynku

Jeśli jednym z celów zreformowanej polityki spójności będzie ułatwienie wszystkim regionom i państwom członkowskim czerpania korzyści z udziału w jednolitym rynku oraz jeśli więcej uwagi zostanie poświęcone wzmocnieniu warunkowości, zasadne jest wykorzystanie wsparcia finansowego UE także w celu zapewnienia zachęt do terminowej transpozycji przepisów dotyczących jednolitego rynku. Jedną z możliwości jest ustanowienie na początku okresu programowania rezerwy na wykonanie, przykładowo równej 1% budżetu spójności dla każdego państwa członkowskiego. Tę rezerwę przydzielano by państwom członkowskim na podstawie obiektywnego wskaźnika wykonania transpozycji, takiego jak liczba zgłoszeń środków transponujących dyrektywy dotyczące jednolitego rynku. Następnie państwa członkowskie przydzielałyby fundusze programom osiągającym najlepsze wyniki.

Zaostrzenie przepisów skierowanych przeciwko przenoszeniu produkcji w rozporządzeniach dotyczących polityki spójności

Wśród opinii publicznej panuje szeroko rozpowszechniona obawa, że na decyzje przedsiębiorstw o przeniesieniu produkcji do innego państwa członkowskiego wpływają możliwości uzyskania dotacji od kraju przyjmującego, które mogą być współfinansowane ze środków UE. W bieżącym okresie programowania wprowadzono przepisy zniechęcające do podejmowania takich działań. Przepisy te okazały się skuteczne, ale nie całkowicie. W rozporządzeniach dotyczących polityki spójności na kolejny okres programowania należy zwrócić uwagę na zaostrzenie przepisów ograniczających przenoszenie produkcji oraz ustanowić odpowiednie kanały umożliwiające koordynację wykorzystania finansowania unijnego przeznaczonego na cele spójności, a także zatwierdzania pomocy państwa dla tego samego przedsiębiorstwa.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy dokonać oceny potencjalnego oddziaływania odnowienia jednolitego rynku na regiony UE
- ⇒ Należy wprowadzić klauzulę warunkowości w odniesieniu do funduszy strukturalnych, zapewniającą nagradzanie państw członkowskich wykazujących się największą dyscypliną w transpozycji dyrektyw dotyczących jednolitego rynku
- ⇒ Należy zaostrzyć przepisy uniemożliwiające wykorzystanie funduszy strukturalnych do wspierania przenoszenia produkcji

3.7. Jednolity rynek i polityka przemysłowa

Mowa o tym przestała być tabu. Przywódcy Europy znowu dyskutują o zaletach i ograniczeniach aktywnej polityki przemysłowej. Nawrotowi zainteresowania tą polityką towarzyszą ponowne zwrócenie uwagi na znaczenie produkcji dla gospodarki Europy oraz powszechny niepokój związany z głębokimi przeobrażeniami, jakim uległa europejska baza przemysłowa w wyniku kryzysu.

W niektórych kręgach można napotkać obawy, że polityka przemysłowa i przepisy dotyczące konkurencji to terminy przeciwstawne. Zgodnie z tą logiką, polityka przemysłowa mogłaby zaistnieć w Europie tylko dzięki mniej rygorystycznemu egzekwowaniu przepisów dotyczących konkurencji i złagodzeniu przepisów dotyczących pomocy państwa. Racjonalna polityka w dziedzinie konkurencji i pomocy państwa nie jest sprzeczna z racjonalną polityką przemysłową. W rzeczywistości jest na odwrót: konkurencja jest niezbędna dla wytworzenia różnorodności, przewagi komparatywnej i zwiększenia wydajności, umożliwiających silny wzrost gospodarczy i rozkwit innowacji.

Kontrola łączenia przedsiębiorstw: bez przeszkód dla dynamiki przemysłu, ale z konsekwentnością

Europa potrzebuje polityki przemysłowej, która nie stoi w konflikcie z przepisami dotyczącymi konkurencji, lecz raczej rozwija się w oparciu o nie. Przepisy dotyczące konkurencji z pewnością nie są przeszkodą dla przedsiębiorstw europejskich poszukujących optymalnej skali i rozmiaru do celów globalnej konkurencji. Europejskie przepisy dotyczące konkurencji nie sprzeciwiały się narodzinom licznych europejskich liderów, takich jak EADS czy Air France-KLM – aby wymienić tylko dwóch – a nawet liderów krajowych. Nawet gdyby obowiązujące w Europie przepisy były mniej restrykcyjne, transakcje podlegałyby jurysdykcji amerykańskich lub japońskich organów ds. konkurencji, przez które i tak zostałyby zablokowane. Europa potrzebuje europejskich liderów zdolnych do samodzielnego rozwoju oraz udziału w wyścigu globalnym. Polityki krajowe wspierające krajowych liderów prowadziłyby do powstawania koalicji „będących na nie”, paraliżujących jednolity rynek i osłabiających jego potencjał jako stymulatora innowacji przemysłowej i zmian strukturalnych. Aby rodzili się liderzy europejscy, a nie krajowi, nadal niezbędne są mechanizmy kontroli łączenia przedsiębiorstw. Stąd też bierze się zainteresowanie osiągnięciem większej zbieżności w odniesieniu do merytorycznej oceny połączeń oraz procesu przeglądu na poziomie krajowym. Cele zapewnienia równych szans – poprzez złagodzenie wpływu odzwierciedlonych w polityce krajowej obaw dotyczących spraw o zasięgu transgranicznym – oraz kompleksowego rozpatrywania spraw dotyczących

łączenia przedsiębiorstw – przy eliminacji równoległego przeglądu ze strony krajowych organów ds. konkurencji – wymagałyby od takich organów stosowania materialnych przepisów UE w zakresie łączenia przedsiębiorstw także na poziomie krajowym, jeśli połączenie ma oddziaływanie transgraniczne. Jednocześnie poprawie powinna ulec współpraca między krajowymi organami ds. konkurencji, zmierzająca do zbliżenia przepisów proceduralnych i materialnych stosowanych przez te organy oraz stosowanych na poziomie UE. Bardziej radykalny wariant przewidywałby zmianę systemu przydzielania spraw i przydzielania spraw innemu organowi, wynikającego z rozporządzenia w sprawie łączenia przedsiębiorstw. Oznaczałoby to zniesienie tzw. „zasady dwóch trzecich”, która wymaga, aby połączenia co do zasady podlegające na mocy wspomnianego rozporządzenia ocenie na szczeblu UE, pozostawiano jednak w gestii organów krajowych, w sytuacji gdy każda ze stron uzyskuje więcej niż dwie trzecie swoich obrotów w jednym i tym samym państwie członkowskim. Korzyścią byłoby bardziej spójne traktowanie połączeń w kluczowych obszarach gospodarki UE.

Znaczenie kontroli pomocy państwa

Kontrola połączeń przedsiębiorstw jest spotykana na całym świecie, natomiast rygorystyczna kontrola pomocy państwa to europejski „ewenement”. Czy Europa powinna zatem złagodzić swoje podejście do dotacji publicznych na poziomie krajowym? Zwolennicy takiej zmiany twierdzą, że w związku ze stosowaniem przez Europę surowszych uregulowań w zakresie pomocy państwa niż jej główni konkurenci, firmy z siedzibą za granicą zyskują więcej możliwości zwiększenia swojej konkurencyjności, a firmy z siedzibą w UE są w coraz większym stopniu przyciągane za granicę. Argument ten jest nie tylko nieuzasadniony prawnie, ale też pomija istotne fakty.

Na płaszczyźnie prawnej surowy system przepisów dotyczących pomocy państwa uzasadniony jest faktem, że Europa to nie państwo lecz system ponadnarodowy, obejmujący wielość systemów krajowych. Kontrola pomocy państwa to podstawowe narzędzie umożliwiające zachowanie otwartości, integralności oraz konkurencyjności jednolitego rynku. Gdyby państwa członkowskie angażowały się w wyścig o dotacje dla własnych przedsiębiorstw, jednolity rynek zostałby zaburzony, gdyż bogatsze państwa członkowskie wygrałyby w konkurencji z mniejszymi. Jednocześnie duże środki publiczne zostałyby pochłonięte przez niezapewniające korzyści inwestycje.

Nieprawdziwe jest również twierdzenie, że unijne przepisy dotyczące pomocy państwa jako takie utrudniają rządowi interwencję finansową. Dzięki tym przepisom pomoc państwa zostaje ukierunkowana na wspieranie ogólnych celów polityki publicznej i równoważenie nieprawidłowości w funkcjonowaniu

rynku. Pomoc otrzymywana przez przedsiębiorstwa na terenie UE nie jest mniejsza niż poza Unią. Z niezależnych badań wynika, że dotacje przeznaczone na podnoszenie konkurencyjności wynoszą 0,34% PKB we Francji, 0,43% w Niemczech, 0,35% w Japonii i 0,24% w USA. Nawet w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji wysokość wsparcia w Europie, Japonii i USA jest bardzo podobna. W każdym razie zdecydowana większość wsparcia na rzecz badań, rozwoju i innowacji udzielanego przez USA, Japonię, Chiny i Koreę Południową byłaby dopuszczalna zgodnie z europejskimi przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie. Argument, że kontrola pomocy państwa czyni Europę mniej atrakcyjną lokalizacją dla kapitału zagranicznego nie znajduje poparcia w faktach. Przez większą część dwóch ostatnich dziesięcioleci UE była jednym z największych odbiorców przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Zarówno wielkość tych inwestycji wyrażona jako udział w PKB, jak i liczba zagranicznych projektów przedkładanych Komisji do celów wstępnej kontroli pod kątem pomocy państwa zgodnie z wielosektorowymi ramami oraz wytycznymi w sprawie pomocy regionalnej, wykazują tendencję wzrostową. Ponadto dotacje inwestycyjne mogą wpływać na decyzje dotyczące lokalizacji na terenie UE, ale raczej nie na wybór między UE a np. USA, Japonią, Chinami i Koreą Południową. Różnice w cenach nakładów są na tyle duże, że złagodzenie przepisów dotyczących pomocy państwa nie wpłynęłoby na decyzje o lokalizacji. Istotne są tu raczej koszty alternatywne.

W kierunku definicji nowej polityki przemysłowej

Europa nie powinna zatem tracić wiary, że jednolity rynek jest jej pierwszą i najlepszą polityką przemysłową. Dlatego też, jak przypominają wszystkie dokumenty polityczne od czasu komunikatu z 2002 r. w sprawie polityki przemysłowej, dynamizm ogólnounijnego rynku jest optymalny, kiedy towarzyszy mu długofalowa polityka przemysłowa. Istnieją zarówno powody, jak i możliwości przygotowania aktywnych, przemysłanych i skutecznych działań wspierających biznes i przedsiębiorczość. W związku z tym należy wykorzystać wszystkie efekty synergiczne między polityką konkurencji a polityką przemysłową oraz w sposób elastyczny używać wszystkich narzędzi regulacyjnych i politycznych. Strategia „Europa 2020” przedstawia ogólne zarysy takiej nowoczesnej polityki przemysłowej, łączącej elementy horyzontalne i wsparcie konkurencyjności sektorów, niezależnie od tego, czy są one pod presją globalizacji, czy stoją w obliczu przejścia do gospodarki ekologicznej i cyfrowej. Panuje także konsensus, że działanie na szczeblu UE powinno obejmować pewne elementy wertykalne, ułatwiając skupienie polityki krajowej na wybranych, wysoce obiecujących sektorach, takich jak energia, branże innowacyjne i ekologicznie czyste pojazdy, a zarazem uwzględniając potrzeby branż wytwórczych. UE powinna sformułować nową koncepcję swojej polityki przemysłowej, która towarzyszyć będzie odnowieniu jednolitego rynku.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy dokonać przeglądu rozporządzenia w sprawie łączenia przedsiębiorstw i znieść tzw. „zasadę dwóch trzecich”
- ⇒ Należy opracować nowe podejście do polityki przemysłowej, bazujące na relacjach wzajemnego wzmocnienia się jednolitego rynku i przepisów dotyczących konkurencji

3.8. Otwartość, ale nie bezbronność: wymiar zewnętrzny jednolitego rynku

Otwartość na handel globalny i inwestycje to klucz do długoterminowego dobrobytu Europy. Gospodarka europejska to największy światowy „eksporter” bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) (36% światowych BIZ w 2006 r.) i towarów (16,2% udziału w globalnym eksporcie). Powstanie globalnych łańcuchów wartości oraz geograficzne rozdrobnienie procesów produkcyjnych oznaczają, że gospodarki UE są w coraz większym stopniu powiązane stosunkami wzajemnej zależności z resztą świata, w szczególności z gospodarkami wschodzącymi. 65% towarów importowanych przez UE to materiały wykorzystywane do wytwarzania innych unijnych produktów.

Mimo to Europa ma ambiwalentne odczucia w odniesieniu do wymiaru zewnętrznego swojego jednolitego rynku. Państwa członkowskie i przemysł UE dobrze zdają sobie sprawę z korzyści, jakie ogólnounijny jednolity rynek przynosi scenie światowej: czyni on UE bardzo atrakcyjną lokalizacją dla inwestycji zagranicznych i stanowi cenny atut w negocjacjach w sprawie dostępu do rynku, prowadzonych z partnerami handlowymi. Stwarza również konkurencyjne środowisko, umożliwiające biznesowi unijnemu ekspansję zagraniczną.

Jednocześnie szeroko rozpowszechnione jest przekonanie, że przedsiębiorstwa europejskie podlegają surowym zasadom kontroli pomocy państwa, podczas gdy konkurenci z innych krajów mogą korzystać z różnych form wsparcia rządowego przy mniejszej kontroli. Przedsiębiorstwa europejskie w takich sektorach jak stoczniowy, lotnictwa i kosmonautyki oraz półprzewodników często skarżą się, że ograniczenia nakładane na nie w ich krajach stawiają je w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej w globalnym wyścigu z rywalami niepodlegającymi takim restrykcjom. Do przekonania o dyskryminacji przedsiębiorstw działających na rynkach zagranicznych przyczynia się nieuczciwa konkurencja. Dotacji udziela się tam w sposób mniej przejrzysty, a zamówienia publiczne w większym stopniu niż w Europie zorganizowane są w sposób ograniczający zakupy publiczne do rodzimego rynku. Za problematyczny obszar uważa się także prawa własności intelektualnej. Obawy dotyczące nadmiernego narażenia zasobów UE w zliberalizowanych sektorach na przechwycenie przez zagraniczne podmioty wzmaga także rosnąca skala sponsorowanych przez państwo inwestycji.

Aby pogodzić ambiwalentne odczucia dotyczące wpływu jednolitego rynku na jej pozycję globalną, UE musi podjąć działania lepiej dostosowane do poszerzenia przestrzeni konkurencyjnej dla swoich firm oraz wysiłki na rzecz wyrównania szans na globalnej płaszczyźnie regulacyjnej. Wspólna polityka

handlowa zapewnia UE siłę i odpowiednie narzędzia, umożliwiające efektywne występowanie na arenie światowej. Europa powinna używać tych narzędzi w celu aktywnej i zdeterminowanej obrony swoich interesów oraz promowania ich wobec swoich partnerów handlowych, z myślą o zapewnieniu dostępu do rynku i wspieraniu zbliżenia przepisów.

Promowanie zbliżenia przepisów oraz przejrzystości polityki dotacji na poziomie globalnym

W komunikacie „Globalna Europa” z 2006 r. stwierdza się jasno, że odrzuceniu protekcjonizmu na jednolitym rynku musi towarzyszyć czynnie realizowany program na rzecz otwarcia rynków i zapewnienia równości szans w wymianie handlowej. Osiągnięcia pod tym względem nie spełniają oczekiwań. Europa powinna poświęcić więcej środków i kapitału politycznego w celu wywierania nacisków mających doprowadzić do eliminacji napotykanych za granicą przeszkód – od norm technicznych po prawa własności intelektualnej – ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dotacji. Należy podjąć dodatkowe działania promujące większą przejrzystość i zaostrzenie międzynarodowych przepisów dotyczących dotacji, tak na poziomie wielostronnym, jak i w porozumieniach dwustronnych oraz regionalnych. UE nie może dopuścić, aby jej przedsiębiorcy uważali ją za jedyny obszar na świecie, gdzie ściśle stosowane są przepisy dotyczące konkurencji i kontroli pomocy państwa. Prowadzone na szczeblu światowym rozmowy w sprawie wyjścia z kryzysu zapewniają możliwości, których nie wolno zignorować.

Francuskie przywództwo w grupie G20 w 2011 r. stanowi szansę wprowadzenia tej kwestii do programu rozmów i rozpoczęcia globalnej debaty. Europa powinna również nalegać na podjęcie szerszych działań na szczeblu WTO, gdzie poziom przestrzegania przez partnerów handlowych UE obowiązków w zakresie informowania i przejrzystości nie jest jeszcze optymalny. Ponadto powinna zainicjować debatę w OECD w sprawie dotacji, naciskając na opracowanie kodeksu postępowania i wspólnych wytycznych. Należy wykorzystać pełny potencjał Transatlantyckiej Rady Gospodarczej w celu wspierania zbliżenia z USA i Kanadą.

Równolegle Europa powinna zintensyfikować starania zmierzające do uczynienia problemu dotacji oraz kwestii regulacyjnych tematami negocjacji dwustronnych. Postanowienia dotyczące dotacji istnieją we wszystkich umowach o wolnym handlu, nie są jednak wystarczająco zaakcentowane i w praktyce rzadko bywają wprowadzane w życie. Umowa o wolnym handlu zawarta niedawno z Koreą sygnalizuje zmianę tego podejścia. Umowa ta zawiera wychodzące poza zasady WTO postanowienia w sprawie dotacji, które zapewnią lepsze zabezpieczenie przed nieuczciwymi dotacjami dzięki wymianie

informacji oraz regularnemu dialogowi dotyczącemu ewentualnych konfliktów. UE powinna domagać się zawarcia podobnych postanowień w szeregu negocjowanych obecnie umów o wolnym handlu, poczynając od Indii, stowarzyszenia ASEAN, Ameryki Środkowej, Kanady i Ukrainy. Ponadto UE powinna kłaść nacisk na większe otwarcie rynków partnerów handlowych pod względem zamówień publicznych, zapewniając pełne wywiązanie się ze zobowiązań podjętych na poziomie międzynarodowym. Biorąc pod uwagę porównywalnie większą otwartość unijnych rynków zamówień publicznych, należy rozważyć sposoby wzmocnienia stanowiska UE w międzynarodowych negocjacjach w sprawie zamówień rządowych.

W celu zwalczania nieuczciwej konkurencji podatkowej, UE powinna również dostosować swe dalsze działania do prac G20 w zakresie właściwego zarządzania w dziedzinie podatków, w bardziej konsekwentny sposób zmierzając do uwzględnienia w umowach międzynarodowych postanowienia dotyczącego trzech zasad dobrego zarządzania w zakresie opodatkowania.

Ustalanie warunków globalnej konkurencji poprzez przyjmowanie przepisów i ustanawianie norm w sposób wybiegający w przyszłość

Przygotowując nowe przepisy, Europa powinna w większym stopniu uwzględniać wymiar międzynarodowy, co ułatwi zbliżenie na poziomie globalnym i zmniejszy liczbę barier napotykaną przez przedsiębiorstwa przy wchodzeniu na rynki zagraniczne. We właściwych przypadkach, w ocenach skutków załączanych do nowych wniosków ustawodawczych należy zamieszczać odniesienia do rozwiązań regulacyjnych przyjętych w systemach prawnych naszych głównych partnerów handlowych.

Ponadto Europa powinna przejść do ofensywy w zakresie ustanawiania ogólnounijnych norm dotyczących innowacyjnych produktów i technologii, np. w dziedzinie usług i technologii niskoemisyjnych oraz informacyjno-komunikacyjnych. Eksport norm UE może być trudny, jednak wprowadzenie ich u siebie zwiększy zdolność Europy na kształtowanie rozwoju sytuacji na poziomie międzynarodowym.

Kształtowanie nowej polityki w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych na poziomie UE

Udział inwestycji w handlu globalnym jest coraz większy. Zajmują one poczesne miejsce w umowach dwustronnych zawieranych przez państwa członkowskie. Wejście w życie traktatu lizbońskiego oznacza, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne stają się elementem polityki handlowej, leżącej w wyłącznej kompetencji UE. Unia powinna bezzwłocznie podjąć działania

mające na celu opracowanie nowej kompleksowej polityki dotyczącej inwestycji, służącej na równi interesowi przedsiębiorców i inwestorów.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy aktywnie promować program dostępu do rynku w grupie G20 oraz na innych forach wielostronnych, ze szczególnym naciskiem na dotacje
- ⇒ Należy naciskać na zawarcie w umowach o wolnym handlu postanowień w sprawie dotacji
- ⇒ Należy naciskać na większe otwarcie rynków zamówień publicznych, zwłaszcza w krajach BRIC

ROZDZIAŁ 4

OSIĄGNIĘCIE SILNEGO JEDNOLITEGO RYNKU

4.1. Regulacja jednolitego rynku, „ma non troppo”¹³

Obecnie wspólnotowy dorobek prawny obejmuje 1521 dyrektyw i 976 rozporządzeń odnoszących się do różnych obszarów polityki jednolitego rynku. W związku z tym działania mające na celu pogłębienie jednolitego rynku prawdopodobnie nie będą wymagać nowej fali rozporządzeń i dyrektyw, jak to miało miejsce w przypadku białej księgi z 1985 r. Ponadto unijny program lepszego stanowienia prawa zawiera ściśle wymogi dotyczące tworzenia nowych przepisów. To jednak nie oznacza, że nie należy zadać sobie pytania, jakie tryby tworzenia przepisów i metody kształtowania polityki są najbardziej właściwe w zakresie jednolitego rynku.

Obecnie 80% przepisów dotyczących jednolitego rynku zawierają dyrektywy. Ich zaletą jest możliwość dostosowania przepisów do lokalnych preferencji i sytuacji. Wady to długi czas od przyjęcia na poziomie UE do wdrożenia w państwach członkowskich oraz ryzyko braku wdrożenia lub nadmiernie rygorystycznego wdrażania na poziomie krajowym. Niedawna debata w sprawie regulacji w obszarze usług finansowych dowiodła korzyści płynących z posiadania wspólnego europejskiego zbioru przepisów. Coraz bardziej zasadny wydaje się zatem wybór rozporządzeń, a nie dyrektyw jako preferowanej techniki prawnej na potrzeby uregulowania jednolitego rynku. Zaletami rozporządzeń są jasność, przewidywalność i skuteczność. Zapewniają one równe szanse obywatelom i przedsiębiorcom oraz większą łatwość egzekwowania na drodze prywatnoprawnej. Niemniej jednak wykorzystanie rozporządzeń nie stanowi panaceum, albowiem są one instrumentem właściwym tylko w przypadku spełnienia określonych prawnych i materialnych warunków wstępnych. Mogą nawet nie przynieść większej efektywności, jeśli dyskusja, która miałaby mieć miejsce na poziomie krajowym w chwili transpozycji, przeniesie się na poziom europejski w momencie przyjmowania przez Radę i Parlament.

Harmonizacja poprzez rozporządzenia może być najbardziej właściwa przy regulowaniu od podstaw nowych sektorów i łatwiejsza, kiedy odnośne obszary umożliwiają ograniczoną interakcję między przepisami UE i systemami krajowymi. W przypadkach, gdy odgórna harmonizacja nie jest rozwiązaniem, warto rozważyć koncepcję 28. systemu: ram UE, które będą stanowić alternatywę dla przepisów krajowych, ale ich nie zastąpią. Zaletą 28. systemu jest zwiększenie liczby opcji dostępnych przedsiębiorstwom i obywatelom działającym na jednolitym rynku: jeśli wyznacza on ich podstawowy horyzont, mogą wybrać standardowe i jednolite ramy prawne ważne we wszystkich państwach członkowskich, jeśli natomiast poruszają się głównie w kontekście

¹³ Ale nie za bardzo.

krajowym, obowiązywał ich będzie system krajowy. Dodatkowa korzyść płynąca z zastosowania tego modelu polega na zapewnieniu punktu odniesienia oraz zachęty do zbliżenia systemów krajowych. Dotychczas poza statutem spółki europejskiej model 28. systemu nie spotkał się z dużym zainteresowaniem. Należy przeanalizować go dodatkowo pod kątem pracowników oddelegowanych za granicę lub umów handlowych, w przypadku których ramy odniesienia mogłyby umożliwić zniesienie przeszkód w transakcjach transgranicznych.

Dla inteligentnych regulacji metody kształtowania polityki są równie ważne jak techniki prawne. Inteligentne regulacje oznaczają regulacje bazujące na dokładnej znajomości wchodzących w grę czynników oraz wyraźnej świadomości potencjalnego wpływu na gospodarkę, kontekst społeczny i środowisko. Należy nadal dążyć do lepszego stanowienia prawa. Ocena skutków i konsultacje z zainteresowanymi stronami dowiodły swojej wartości pod względem jakości regulacji, przejrzystości i rozliczalności. Są to elementy o kluczowym znaczeniu dla skutecznej reformy jednolitego rynku. Większą uwagę należy poświęcić wymiarowi społecznemu, wywiązując się ze zobowiązania do przeprowadzania rzeczywistych „ocen skutków społecznych” po opracowaniu bardziej zaawansowanej metodologii i usprawnieniu systemu przekazywania informacji statystycznych. Szeroki i równy dostęp wszystkich kategorii zainteresowanych stron ma podstawowe znaczenie dla zagwarantowania naprawdę demokratycznego i zgodnego z prawem procesu stanowienia prawa. Jednym z plusów systemu UE jest jego nadal większa odporność na zawłaszczenie regulacji w porównaniu z wieloma krajowymi systemami politycznymi. Tę korzystną cechę należy zabezpieczyć. Rejestr grup prowadzących działalność lobbingsową jest krokiem do przodu. Ponadto Komisja powinna zagwarantować wszystkim zainteresowanym organizacjom dostęp do odpowiednich grup roboczych i komitetów, co dotyczy zwłaszcza organizacji reprezentujących interesy rozproszone, takich jak organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska lub zrzeszenia konsumentów. Wszystkie komitety i grupy robocze powinny być rejestrowane w publicznie dostępnym wykazie. W razie konieczności Komisja powinna ograniczyć ich liczbę. Nadmierna wielość komitetów zmniejsza spójność polityki i może utrudniać pełne uczestnictwo organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jeśli mają one nieliczny personel i ograniczone zasoby.

Dla skutecznej regulacji jednolitego rynku korzystne może być przesunięcie punktu ciężkości z indywidualnych interwencji politycznych na całe sektory polityki oraz z pomiaru oddziaływania *ex ante* na dokonywaną *ex post* ocenę, co sprawdza się w danej dziedzinie, a co nie. Od czasu przeglądu jednolitego rynku w 2007 r. większą wagę przywiązuje się do wykorzystania monitorowania rynku jako narzędzia ustalania potrzeb regulacyjnych na podstawie kompleksowej

analizy funkcjonowania rynków, uwzględniającej całość łańcucha dostaw. Z doświadczeń zgromadzonych przy okazji pierwszych zastosowań tej metody wynika, że spełnia ona swoje zadanie, ale również niesie ze sobą własne wyzwania. Monitorowanie rynku wymaga dużych inwestycji pod względem czasu i środków, precyzyjnego ukierunkowania i dobrze zdefiniowanego zakresu. Należy używać go jako specjalnego narzędzia analizy kilku wybranych sektorów, uznanych za priorytetowe dla dalszych działań. Mogą to być nie tylko dojrzałe sektory, w których zidentyfikowano punkty przeciążenia i nieprawidłowości, ale także sektory rynków wschodzących, w przypadku których w drodze monitorowania można ustalić, w jaki sposób działanie UE może pomóc im w osiągnięciu pełnego potencjału wzrostu gospodarczego. Wymiar konsumencki oraz ocena stanu wdrożenia przepisów UE powinny stanowić integralne części procesu monitorowania rynku.

Funkcjonujące rynki wymagają przepisów, ale muszą to być przepisy, które sprawdzają się i dostarczają odpowiedniej zachęty dla działalności gospodarczej. Inteligentne regulacje należy zatem utożsamiać z regulacjami wysokiej jakości, ale zarazem regulacjami, które nie obciążają przedsiębiorstw ani obywateli zbędnymi obowiązkami administracyjnymi ani nie nakładają nadmiernych kosztów związanych z przestrzeganiem przepisów. Realizacja programu uproszczenia prawodawstwa oraz zdecydowane zmniejszenie obciążeń administracyjnych to istotny wkład w poprawę szans MŚP i przedsiębiorców w walce z kryzysem gospodarczym. Poza tym ma to kluczowe znaczenie dla zmiany negatywnego postrzegania jednolitego rynku, utożsamiającego go z nadmiernie szczegółowymi i bezużytecznymi przepisami. Komisja powinna podjąć wszelkie starania, aby do 2012 r. osiągnąć cel obniżenia kosztów administracyjnych o 25%. Państwa członkowskie powinny również zobowiązać się do powstrzymania się od ponownego wprowadzenia opłat administracyjnych poprzez nadmiernie rygorystyczne wdrażanie przepisów UE.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ W miarę możliwości należy wykorzystywać raczej rozporządzenia niż dyrektywy
- ⇒ W razie potrzeby należy użyć 28. systemu jako rozwiązania doraźnego

4.2. Skuteczniejsze egzekwowanie przepisów

Jednolity rynek to konstrukcja, której fundamentem są przepisy prawne. Podstawowe znaczenie ma zatem poważne traktowanie przez państwa członkowskie obowiązku terminowej transpozycji i należytego stosowania przepisów, na które wyraziły zgodę.

Z najnowszej tablicy wyników w zakresie rynku wewnętrznego opracowanej przez Komisję wynika, że przy średnim współczynniku wynoszącym 0,7%, deficyt transpozycji osiągnął najniższy kiedykolwiek odnotowany poziom w UE, niższy nawet od prognozy 1% ustalonego przez szefów państw i rządów. Jednak dokładniejsza analiza wskazuje na nieprawidłowości w przestrzeganiu przepisów – równie uporczywe, co niepokojące.

Jednolity rynek pozostaje silnie rozdrobniony. Z końcem 2009 r. 74 dyrektywy dotyczące jednolitego rynku nie stały się jeszcze w pełni skuteczne w całej UE ze względu na brak środków transpozycji w jednym lub więcej państwach członkowskich. Innymi słowy, jednolity rynek można porównać do silnika pracującego na 95% swojej mocy. Państwa członkowskie wykazują także dość swobodne podejście do terminów transpozycji: średnio przyznają sobie na przyjęcie przepisów wykonawczych dodatkowe 9 miesięcy po upływie terminu. Niektóre są nawet bardziej szczodre i w przypadku 16 dyrektyw przyznały sobie ponad dwa lata. Ogólnie rzecz biorąc 55% dyrektyw UE nie zostaje wdrożonych w terminie. Terminowa i właściwa transpozycja przepisów dotyczących jednolitego rynku, nie wyklucza jednak ich nierównomiernego wdrożenia. Jeśli będziemy łącznie rozpatrywać brak transpozycji i nieprawidłową transpozycję, średni deficyt przestrzegania przepisów w UE oscylował w ostatnich latach między 1,5% i 1,8%. Sytuacja w zakresie naruszeń przepisów również nie jest idealna. Z końcem 2009 r. otwartych było 1206 postępowań. O ile liczba spraw o uchybienie zobowiązaniom utrzymuje się od lat na dość stabilnym poziomie, to nie da się tego samego powiedzieć o czasie rozpatrywania tych spraw, uległ on bowiem wydłużeniu. Wynosi on teraz 28 miesięcy dla UE15 i 16 miesięcy dla UE12. W jednym przypadku na pięć musi minąć ponad trzy lata, zanim sprawa zostanie rozstrzygnięta bądź rozpatrzona przed sądem. Nawet w przypadku rozporządzeń mogą wystąpić problemy dotyczące wdrożenia na płaszczyźnie administracyjnej. Często okazuje się, że prawo państwa członkowskiego różni się mocno od prawa we wspólnym zbiorze przepisów. Taka „mozaika regulacyjna” jest poważnym zagrożeniem dla wiarygodności i reputacji jednolitego rynku.

Paradoksalnie 12 państw członkowskich mających na koncie najpoważniejsze opóźnienia w transpozycji należy do strefy euro. Jej członkowie zajmują również poczesne miejsca w rankingu pod względem liczby dotychczas nietransponowanych lub niewłaściwie transponowanych dyrektyw. Opóźnienie większości wymaganych krajowych środków transpozycji to nie tylko problem dla prawnej spójności i przejrzystości systemu. Późna transpozycja podważa skuteczność przepisów. Także pod względem liczby postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa strefy euro osiągają średnio dużo gorsze wyniki niż państwa spoza strefy.

Jeśli UE chce odnowy jednolitego rynku, powinna traktować egzekwowanie przepisów bardzo poważnie. Dziś kwestia egzekwowania przepisów stała się delikatna, ponieważ na jej obraz składa się obecnie mozaika sukcesów i porażek, nowych pomysłów i starych problemów. W ramach programu lepszego stanowienia prawa Komisja za priorytet uznała właściwe stosowanie prawa UE. W partnerstwie z państwami członkowskimi zintensyfikowano działania zapobiegawcze. W bardziej skuteczny i ukierunkowany sposób odwoływano się do wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Pod naciskiem Parlamentu Europejskiego i Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzono gwarancje przejrzystości, np. poprzez CHAP – system rozpatrywania skarg. Wprowadzono nowe narzędzia ułatwiające rozwiązywanie problemów z wykorzystaniem bardzo udanych alternatywnych mechanizmów, takich jak system SOLVIT i pionierski projekt pilotażowy UE. Niemniej jednak działanie systemu egzekwowania nie zmieniło się bardzo w porównaniu z przeszłością. Wiele osób podziela opinię, że działa on w sposób mniej niż zadowolający.

Przykra prawda jest taka, że zdecentralizowany system, w którym państwa członkowskie odpowiadają za wdrożenie prawa UE, a Komisja monitoruje ich działania, oferuje wiele korzyści, ale nie może zapewnić pełnego i harmonijnego przestrzegania przepisów. Uzupełniającym narzędziem jest egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej, ale także ono ma swoje ograniczenia. Równocześnie nadzorowanie jednolitego rynku tylko z Brukseli nie jest ani możliwe, ani pożądane. W celu wydostania się z tej pułapki niewystarczającego przestrzegania przepisów konieczne jest wzmocnienie egzekwowania na szczeblu centralnym poprzez postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom i oddolne egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej. Zasadnicze znaczenie ma również gruntowne zbadanie możliwości zastosowania nowego podejścia opartego na zarządzaniu sieciowym i partnerstwie. Optymalne byłoby zastosowanie tego nowego podejścia do alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz współpracy między Komisją i organami krajowymi. Celem ostatecznym byłoby stworzenie spójnego systemu egzekwowania, w którym postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, alternatywne mechanizmy rozwiązywania problemów i egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej poprzez sądy krajowe tworzyłyby sprawnie działający zbiór środków prawnych przeciwko naruszeniom prawa UE. Potrzebne jest skoordynowane dążenie do przestrzegania przepisów, z odpowiednimi kanałami i procedurami koordynacji różnych elementów systemu.

Aktywne egzekwowanie

Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom to podstawowe i bardzo ważne narzędzie egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku. W kontekście bardziej zróżnicowanej i rozszerzonej Europy Komisja słusznie uznała politykę w zakresie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego za kwestię priorytetową. Stosując strategię wprowadzoną w życie w 2007 r., osiągnięto duże postępy na w wielu dziedzinach. Komisja powinna wykorzystywać postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom ze zwiększoną determinacją, także w przypadkach, w których może ono doprowadzić do nałożenia na państwa członkowskie wiążących środków, mianowicie w przypadkach naruszeń wcześniejszych wyroków Trybunału oraz decyzji Komisji zakazujących pomocy państwa i nakazujących zwrot wypłaconych kwot. Konfrontacje z państwami członkowskimi mogą prowadzić do wzrostu napięć i wiązać się z kosztami politycznymi, ale obiektywne egzekwowanie przepisów leży w długoterminowym interesie wszystkich państw członkowskich. Na działania Komisji w zakresie egzekwowania nie powinny mieć wpływu względy polityczne i należy zapewnić ich „oddalenie” od wytycznych politycznych poprzez odpowiednie procedury i zobowiązania.

Należy przyspieszyć rozpatrywanie spraw o uchybienie zobowiązaniom, zwłaszcza gdy chodzi o braku transpozycji. Komisja powinna podjąć polityczne zobowiązanie do ograniczenia do 6 miesięcy maksymalnego czasu rozpatrywania przypadków dotyczących niezgłoszenia środków wykonawczych (obecnie zajmuje to średnio 14 miesięcy) oraz do 12 miesięcy w przypadku wszystkich pozostałych spraw objętych art. 260 TFUE (obecnie 26 miesięcy). Po tym terminie Komisja powinna być w stanie podjąć decyzję, czy należy przekazać sprawę do Trybunału, czy ją zamknąć. Przestrzeganie tych ram czasowych powinno zostać zagwarantowane dzięki okresowym przeglądom wewnętrznym. Kryteria priorytetowego wyboru spraw powinny zostać dodatkowo dopracowane, a ich zastosowanie powinno zostać należycie omówione w rocznym sprawozdaniu z kontroli stosowania prawa UE. Należy także podjąć zdecydowane działania w celu zamknięcia starszych, przeciągających się spraw.

W dłuższej perspektywie czasowej zasadne może być rozważenie, czy uprawnienia Komisji w związku z postępowaniami w sprawach o uchybienie zobowiązaniom nie powinny zostać dostosowane do uprawnień, jakie przysługują jej w ramach polityki konkurencji. Optymalnie po stwierdzeniu przez Komisję uchybienia jej decyzja nakładałaby na dane państwo członkowskie bezpośredni obowiązek zastosowania się do takiej decyzji. Powinno to oczywiście pozostać bez uszczerbku dla prawa do odwołania się od decyzji przed Trybunałem Sprawiedliwości. Większym uprawnieniom w zakresie egzekwowania powinny odpowiadać odpowiednie gwarancje administracyjne dla państw członkowskich i osób fizycznych.

W interesie zachowania równości szans na jednolitym rynku należy zmodernizować i udoskonalic zestaw narzędzi dostępnych Komisji na potrzeby weryfikacji przestrzegania przez państwa członkowskie przepisów dotyczących pomocy państwa. Pod względem poziomu dojrzałości, obowiązujące przepisy w tej dziedzinie odstają od przepisów w obszarze łączenia przedsiębiorstw i przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Narzędzia dochodzeniowe w dziedzinie pomocy państwa można zreformować i zmodernizować za pomocą zmiany rozporządzenia proceduralnego.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy określić maksymalny średni czas trwania postępowania w sprawie uchybienia, ograniczając do 6 miesięcy postępowania w przypadku braku zgłoszenia środków wykonawczych i do 12 miesięcy w przypadku wszystkich pozostałych uchybień zobowiązaniom
- ⇒ Należy rozważyć możliwości dostosowania uprawnień Komisji w zakresie ścigania uchybień zobowiązaniom do uprawnień przysługujących jej w ramach polityki konkurencji
- ⇒ Należy zmienić rozporządzenie proceduralne w sprawie pomocy państwa w celu modernizacji procedury i wzmocnienia uprawnień dochodzeniowych Komisji poprzez dostosowanie ich do uprawnień w dziedzinie łączenia przedsiębiorstw i przeciwdziałania praktykom monopolistycznym

Zarządzanie przestrzeganiem przepisów przez państwa członkowskie: działania zapobiegawcze, monitorowanie wdrożenia i wzajemna ocena

Aby egzekwowanie przepisów było skuteczne, należy przykładac do niego wagę na wszystkich etapach cyklu politycznego. Jakość regulacji ustanawianych przez instytucje UE uwidacznia się w fazie wdrożenia. Łatwość egzekwowania powinna stanowić integralny element opracowywania nowych polityk i przepisów. Jasność brzmienia, prostota przepisów i odpowiednie terminy transpozycji bardzo ułatwiają dalsze prace w państwach członkowskich. Należy pielęgnować wczesną świadomość problemów związanych z wdrożeniem poprzez przygotowanie planów wdrożenia równolegle do formułowania nowych ważnych inicjatyw legislacyjnych. Rada i Parlament także powinny odgrywać swoje role w maksymalnym zakresie, akceptując włączenie do nowych przepisów zobowiązania państw członkowskich do przygotowania tabel korelacji w związku z przyjęciem aktów wykonawczych. Służby Komisji powinny zapewnić pomoc techniczną poprzez spotkania grup ekspertów,

wytyczne i współpracę administracyjną, aby przygotować grunt dla właściwego stosowania nowych przepisów.

Równoległe do procesu właściwego wdrożenia na poziomie krajowym i oceny rzeczywistych skutków przepisów należy planować działania zapobiegawcze. Przejrzystość, wzajemny nacisk i współpraca administracyjna mają tutaj zasadnicze znaczenie. Tablica wyników rynku wewnętrznego okazała się być bardzo skutecznym narzędziem zapewniania przejrzystości i wykorzystania wzajemnego nacisku i powinna być szerzej stosowana. Po zgłoszeniu środków zadaniem o podstawowym znaczeniu jest analiza zgodności przeprowadzana przez Komisję. Niestety dziś kontrola zgodności jest administracyjnym koszmarem. Aby podać choćby jeden przykład: służba zajmująca się zawodami regulowanymi liczy 20 osób. Muszą one dokonać oceny zgodności ponad 6 tys. stron środków krajowych w 23 językach urzędowych. W obszarze prawa spółek i zwalczania prania pieniędzy państwa członkowskie zgłosiły około 10 tys. stron krajowych środków transpozycji. Przy badaniu takiego stosu aktów prawnych, jedną z opcji jest oparcie się na analizie ryzyka. Drugą możliwością jest oczywiście zwiększenie zasobów wykorzystywanych do monitorowania i kontrolowania właściwego zastosowania. W dłuższej perspektywie czasowej, rozwiązaniem byłoby utworzenie w przedstawicielstwach Komisji w państwach członkowskich punktów obsługi jednolitego rynku. Takie punkty mogłyby dokonywać wstępnej weryfikacji krajowych środków wykonawczych, alarmując służby w centrali Komisji tylko w przypadku wystąpienia konkretnych problemów.

Regularna sprawozdawczość państw członkowskich i wzajemna ocena mogą mieć daleko idący pozytywny wpływ na zgodność przepisów wykonawczych. Proces wzajemnej oceny przewidziany dyrektywą usługową na 2010 r. to innowacyjny sposób wykorzystania wzajemnego nacisku do poprawy jakości wdrożenia, ułatwienia wymiany najlepszych praktyk i zapewnienia informacji zwrotnych umożliwiających skorygowanie obowiązujących przepisów. Ten model można by rozszerzyć na inne ważne inicjatywy regulacyjne. Wzajemna ocena może być także przydatnym elementem programów współpracy makroregionalnej, takich jak w regionie Morza Bałtyckiego lub, w niedalekiej przyszłości, w regionie Dunaju. Ramy makroregionalne mogą ułatwiać dialog między systemami krajowymi, oczywiście bez odtwarzania barier między grupami państw członkowskich. Ocenę przepisów dotyczących jednolitego rynku w danym obszarze należy także uwzględnić, kiedy Komisja przeprowadza badania w zakresie monitorowania rynku mające ustalić, czy nieprawidłowe funkcjonowanie może wynikać z niewłaściwego wdrożenia dyrektyw.

W obszarach tych należy również zrobić użytek ze znaczenia i legitymacji Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych. Traktat lizboński wzmacnia uprawnienia tak Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentów krajowych w procesie stanowienia prawa. Prawodawcy powinni również przyjrzeć się sprawie od drugiej strony, dokonując przeglądu transpozycji i wdrożenia przepisów UE. Parlamente krajowe są w każdym razie często bezpośrednio zaangażowane w uchwalanie przepisów wykonawczych. Każdego roku Parlament Europejski i parlamente krajowe mogłyby wybrać jeden akt prawny lub obszar prawa odnoszący się do jednolitego rynku i dokonać przeglądu jego wdrożenia na poziomie krajowym, w celu wykrycia nieprawidłowości lub nieoczekiwanych negatywnych skutków. W ten proces powinna być w pełni zaangażowana konferencja COSAC. Wynik takiej kontroli mógłby stanowić podstawę dla dalszego działania na szczeblu UE lub krajowym.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy usprawnić działania zapobiegawcze poprzez kształtowanie łatwych w egzekwowaniu regulacji opartych o ocenę skutków, systematyczne wprowadzanie tabel korelacji oraz intensyfikację pomocy technicznej na rzecz organów krajowych
- ⇒ Należy stworzyć punkty obsługi jednolitego rynku w przedstawicielstwach, mające za zadanie wstępną weryfikację zgodności przepisów w zakresie jednolitego rynku i krajowych środków wykonawczych oraz pełnienie funkcji łącznika z organami krajowymi odpowiedzialnymi za wdrażanie
- ⇒ Należy rozszerzyć proces wzajemnej oceny na nowe inicjatywy legislacyjne
- ⇒ Należy włączyć ocenę *ex post* stanu wdrożenia w danym sektorze do badań w zakresie monitorowania rynku
- ⇒ Każdego roku należy wybierać jeden lub więcej aktów prawnych, które zostaną poddane kontroli PE w drodze procesu obejmującego konsultacje z parlamentami krajowymi i konferencją COSAC

Podjęcie sieciowe i partnerstwo: alternatywne mechanizmy rozwiązywania sporów i współpraca między organami krajowymi

Dla zapewnienia skuteczności egzekwowania przepisów bardzo ważne jest, aby obywatele znali swoje prawa i mieli łatwy dostęp do alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów.

Warunkiem wstępnym możliwości korzystania przez obywateli z praw wynikających z traktatu i zwalczania nieprzestrzegania przepisów jest w rzeczywistości świadomość tych praw. Nie brakuje dziś sponsorowanych przez UE źródeł informacji o prawie i polityce europejskiej. A jednak informacje te nie zawsze są łatwo dostępne, nie zawsze istotne i często rozproszone. Liczba ośrodków udzielających podstawowych informacji lub porad prawnych w sprawach dotyczących Unii jest duża: sieć Europe Direct, portal Twoja Europa, Citizens Signpost Service, sieć Enterprise Europe, sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta – to tylko kilka z nich. Mają one różne grupy docelowe, świadczą różne usługi, mają różne cele. Ich wzajemne stosunki są często niesprecyzowane. Użytkownicy są nierzadko odsyłani z jednego ośrodka do drugiego i z trudem przychodzi im zrozumienie, dlaczego ich prośba nie zostaje przyjęta. Ponadto nie są dobrze zaznajomieni z sieciami rozwiązywania problemów, takimi jak SOLVIT.

W minionych latach sieć SOLVIT znacznie się rozwinęła. Mimo tego nadal jest wykorzystywana w niewielkim stopniu i obsługuje tylko około 1600 spraw rocznie. Obejmuje ona 30 krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego, co oznacza, że każdy ośrodek krajowy rozpatruje średnio niewiele więcej niż jedną sprawę tygodniowo. Działa ona w oparciu o ośrodki zarządzane przez organy krajowe, w związku z czym zmagają się z pewnymi przeszkodami, takimi jak brak odpowiedniego personelu, niewystarczający nadzór ze strony Komisji i duża różnorodność stosowanych procedur i norm jakości. Innym bardzo udanym doświadczeniem w obszarze alternatywnych metod rozwiązywania sporów jest projekt pilotażowy wprowadzony w życie przez Komisję w kwietniu 2008 r. w celu eliminacji uchybień wobec prawa UE na wczesnym etapie, bez konieczności wszczynania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Ten system obejmuje jednakże tylko piętnaście państw członkowskich. Powracającą kwestią jest jego dokładna pozycja w stosunku do postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom z jednej strony i sieci SOLVIT z drugiej strony.

Pierwszym krokiem w stronę poprawy sytuacji jest wzmocnienie istniejących alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów. Oznaczałoby to wzmocnienie sieci SOLVIT dzięki sprecyzowaniu podstawy prawnej, przepisom określającym minimalną liczbę personelu oraz pewnemu współfinansowaniu ze strony UE. Pilotażowy program UE powinien zostać rozszerzony na wszystkie państwa członkowskie w celu zapewnienia jego zaażycia się z postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom w sposób niepowodujący pośrednio wydłużenia czasu trwania tych drugich.

Bardziej radykalne rozwiązanie polegałoby na ustanowieniu unijnej sieci ośrodków alternatywnego rozwiązywania sporów opartej na modelu

zastosowanym w przypadku decentralizacji polityki konkurencji, kiedy w 2004 r. utworzono Europejską Sieć Konkurencji. Wiązałoby się ono z połączeniem wszystkich ośrodków istniejących na poziomie krajowym (zajmujących się przekazywaniem informacji, udzielaniem porad prawnych lub rozwiązywaniem problemów) w punkt kompleksowej obsługi obywateli, zajmujący się zarówno przypadkami niewłaściwego zastosowania przepisów UE, jak i drobnych naruszeń prawa UE. Taki ośrodek pozostałby częścią administracji krajowej, nie tracąc w ten sposób atutów, jakimi są bliskość obywateli, znajomość miejscowych przepisów i zgodność z zasadą pomocniczości. Strukturę, uprawnienia oraz procedury stosowane w takich ośrodkach powinno określać prawo UE. Można także rozważyć pewne formy współfinansowania z budżetu wspólnotowego. Ośrodki krajowe miałyby w Komisji partnera nadzorującego ich funkcjonowanie, służącego, w razie potrzeby, poradą prawną lub angażującego się w procedurę w przypadku niezadowolenia skarżącego z rozwiązań znalezionych (lub niezalezionych) dla jego sprawy. Sieć ośrodków rozwiązywania problemów powinna być koordynowana, w drodze odpowiednich przepisów i procedur, ze scentralizowanymi działaniami w zakresie egzekwowania prowadzonymi przez Komisję oraz mogłaby częściowo zmniejszyć obciążenie postępowaniami w sprawach o uchybienie zobowiązaniom.

Sprawniejsza i szybsza współpraca transgraniczna między organami krajowymi ułatwiłaby również obywatelom korzystanie z praw przysługujących im na jednolitym rynku. System wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI), wprowadzony dyrektywą usługową okazał się być bardzo udanym mechanizmem łączności między organami krajowymi i powinien być rozszerzony na sektory inne niż usługi. Ponadto Komisja powinna zainwestować w ożywienie sieci współpracy z organami krajowymi w zakresie wdrożenia, ułatwienie wymiany najlepszych praktyk, szkolenia oraz dyskusję na temat wytycznych w zakresie stosowania przepisów dotyczących jednolitego rynku.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ Należy rozszerzyć program pilotażowy UE na wszystkie 27 państw członkowskich UE i wzmocnić system SOLVIT, zapewniając mu współfinansowanie UE oraz jednoznaczną podstawę prawną
- ⇒ Należy zintensyfikować współpracę administracyjną poprzez objęcie systemem IMI pozostałych obszarów prawodawstwa
- ⇒ W dłuższej perspektywie czasowej należy ustanowić unijną sieć ośrodków alternatywnego rozwiązywania sporów

Egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej

System prawny UE umożliwia obywatelom i przedsiębiorstwom obronę ich praw w drodze postępowania przed sądami krajowymi. Egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej jest zatem kluczowym narzędziem przyczyniającym się do ograniczenia deficytu przestrzegania przepisów i zapewnienia skuteczności jednolitego rynku. Są dwa sposoby usprawnienia tego egzekwowania przepisów.

Po pierwsze, sędziowie krajowi odgrywają kluczową rolę w interpretacji i stosowaniu prawa UE obok prawa krajowego. Komisja, w partnerstwie z państwami członkowskimi, powinna zintensyfikować wsparcie na rzecz programów i obiektów szkoleniowych, zapewniając sędziom krajowym i prawnikom solidną znajomość tych przepisów dotyczących jednolitego rynku, których zastosowanie wymagane jest najczęściej.

Po drugie, prawo do odszkodowania za szkody powstałe w wyniku naruszenia prawa UE jest takie samo dla wszystkich obywateli Unii. Natomiast dostęp do tego prawa jest różny. Środki i procedury prawne różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, gdyż określają je krajowe systemy prawne. Skutkiem jest wyraźny brak równości między państwami członkowskimi pod względem poziomu ochrony prawa do odszkodowania. Eksperti szacują, że kwota nieodzyskanych odszkodowań w UE może wynosić ponad 20 mld EUR rocznie. Zasadne jest podjęcie działań na rzecz rozwiązania tego problemu, w szczególności gdy chodzi o naruszenia przepisów dotyczących konkurencji. Przydatna mogłaby być inicjatywa legislacyjna mająca na celu wprowadzenie we wszystkich państwach członkowskich minimalnych gwarancji umożliwiających ofiarom naruszeń prawa konkurencji skuteczne dochodzenie prawa do odszkodowania przed sądami krajowymi.

Kluczowe zalecenia:

- ⇒ W partnerstwie z państwami członkowskimi należy zintensyfikować inicjatywy dotyczące szkoleń w zakresie prawa UE dla sędziów i prawników
- ⇒ Należy przyjąć minimalne normy w zakresie prawa do odszkodowania za poniesione szkody

ROZDZIAŁ 5

INICJATYWA POLITYCZNA

NA RZECZ WZMOCNIENIA JEDNOLITEGO RYNKU

(ORAZ UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ)

5.1. Nowa inicjatywa polityczna

Przewodniczący Barosso określił jednolity rynek mianem kluczowego celu strategicznego, który należy realizować ze świeżą determinacją polityczną. Oznajmił również, iż Komisja ma zamiar pokierować tym procesem przy pełnym zaangażowaniu Parlamentu, Rady, państw członkowskich i wszystkich zainteresowanych stron.

Celem niniejszego sprawozdania, sporządzonego na zlecenie przewodniczącego Barosso, jest zapewnienie materiału dla potrzeb artykulacji nowej strategii, która może być przedmiotem rozważań Komisji.

Proponowana strategia, oparta na szerokim procesie konsultacji, ma charakter kompleksowy i obejmuje inicjatywy ukierunkowane odpowiednio na osiągnięcie konsensusu oraz budowanie i urzeczywistnienie silniejszego jednolitego rynku. Zaproponowany został zestaw środków.

Wszystkie powyższe aspekty wymagają inwestycji w pełnoprawną inicjatywę polityczną. Może ona zapewnić nowy rozpęd, będący niezbędnym warunkiem do uzyskania szybkich postępów w kwestii wniosków, które są przedmiotem dyskusji już od dłuższego czasu.

Do urzeczywistnienia tego celu konieczna wydaje się nie tylko praca nad poszczególnymi inicjatywami, ale także reorientacja w sposobie traktowania jednolitego rynku przez instytucje unijne oraz przededefiniowane miejsca jednolitego rynku w ramach ogólnego procesu kształtowania polityki UE.

5.2. Reorientacja instytucji unijnych na kwestie jednolitego rynku

Komisja, która zdołała obronić jednolity rynek nawet w obliczu bezprecedensowych napięć wynikających z niedawnego kryzysu, powinna w dalszym ciągu i, w razie konieczności, w większym stopniu wykorzystywać w pełni posiadane uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa. W ramach inicjowanego przez siebie procesu ustawodawczego Komisja powinna zdecydowanie przemawiać za zachowaniem jego integralności, tak by jej wnioski – w pełni otwarte rzecz jasna na decydujący wpływ Parlamentu i Rady – nie zmieniały, co się niekiedy zdarza, swojego charakteru. W niektórych przypadkach wycofanie wniosku może być lepszym scenariuszem niż zdecydowanie niezadowolający rezultat. Komisja powinna również zachęcać Radę do pełnego wykorzystania możliwości głosowania większością kwalifikowaną w tych wielu obszarach, w których jest ona przewidziana, bez angażowania się w niekończące się procesy, które

miałyby nakłonić do porozumienia wszystkie państwa członkowskie, często kosztem trafności rezultatu.

Wydaje się, iż w ramach wewnętrznego *modus operandi* Komisji – ustalanego, rzecz jasna, wyłącznie przez przewodniczącego i kolegium – zasadne byłoby przyjęcie bardziej kompleksowej metody formułowania polityki dla jednolitego rynku. Istotnie zaangażowani musieliby być komisarze odpowiedzialni za wiele obszarów.

Kierownicza rola przewodniczącego ma szczególne znaczenie dla zapewnienia całościowego spojrzenia. Właściwym organem w kwestii formułowania polityki mogłaby być grupa komisarzy skupiająca wszystkie kompetencje w kwestii integracji gospodarczej i kierowana przez przewodniczącego lub, pod jego nieobecność, przez komisarza ds. rynku wewnętrznego i usług. Z drugiej strony, odpowiedzialność za egzekwowanie istniejących regulacji powinna pozostać jak najbliżej przy komisarzach o odpowiednich kompetencjach, ponieważ działania w zakresie egzekwowania przepisów nie powinny stanowić przedmiotu szerszych mediacji.

Parlament Europejski powinien rozpatrzyć sposoby (istnieją dwa) bardziej jednolitego spojrzenia na obszar tematyczny, który obecnie należy do kompetencji Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, lecz – w ramach podejścia zaproponowanego w niniejszym sprawozdaniu – który w istotnym stopniu wiąże się z kompetencjami kilku innych komisji, np. Komisji Gospodarczej i Monetarnej oraz komisji działających w obszarze przemysłu, polityki społecznej itp.

Podobny problem ma Rada: kwestie związane z jednolitym rynkiem w znacznym stopniu należą do kompetencji Rady ds. Konkurencyjności, ale za inne kluczowe aspekty jednolitego rynku odpowiada Rada Ecofin, Rada Spraw Społecznych itp.

Obecnie, kiedy Rada Europejska – również poprzez rolę swojego stałego przewodniczącego – może pozwolić sobie na większą ciągłość sterowania ładem gospodarczym UE, przydatne byłyby wytyczne na najwyższym szczeblu w sprawie wkładu Rady w ten kluczowy filar integracji europejskiej. Mimo że bezsprzecznie prawo inicjatywy ustawodawczej i uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa – pod kontrolą Trybunału – będą musiały pozostać nienaruszone w rękach Komisji, cały proces mający zapewnić silniejszy impuls dla jednolitego rynku przebiegałby lepiej, gdyby Rada Europejska uznała go za jeden ze swych kluczowych obszarów stałego zainteresowania i zapewniła swojemu przewodniczącemu mandat, dzięki

któremu zachowany zostałby polityczny punkt widzenia i zwarta ciągłość, w bliskiej współpracy z przewodniczącym Komisji.

Parlament, Rada i Komisja powinny również rozważyć wprowadzenie szybkiej procedury ustawodawczej dla środków, które weszłyby w skład strategicznej inicjatywy na rzecz jednolitego rynku, tak jak miało to miejsce po opublikowaniu białej księgi w 1985 r.

Dla zapewnienia właściwej kontynuacji, należy przewidzieć jeden moment w ciągu roku, kiedy wszystkie trzy instytucje oraz zainteresowane strony dokonywałyby inwentaryzacji „stanu Unii“ w zakresie integracji gospodarczej.

5.3. Miejsce jednolitego rynku w procesie kształtowania polityki UE

Z całości niniejszego sprawozdania wynika, że jednolity rynek, choć pozbawiony silnej tożsamości i widoczności w sensie percepcji politycznej, ma realne znaczenie dla realizacji działań w kilku innych obszarach kształtowania polityki UE, które cieszą się większym zainteresowaniem politycznym. W przypadku braku zdecydowanego stanowiska w kwestii jednolitego rynku rozwój tych obszarów może nie przynosić oczekiwanych rezultatów.

Obiecującą globalną inicjatywą polityczną, która będzie mieć kluczowe znaczenie dla przyszłości Europy, jest strategia „Europa 2020”. We właściwy sposób uznaje ona jednolity rynek za ważny filar. Wydaje się istotne, by filar ten stał się ośrodkiem nowej energii politycznej, która napędzać będzie kilka innych podobnych inicjatyw w ramach strategii. Źródłem takiej energii mogłoby stać się odnowienie jednolitego rynku w oparciu o nowy konsensus i zaangażowanie w formie proponowanej w niniejszym sprawozdaniu.

Jak wskazano w poprzednich rozdziałach, słabym punktem Unii Gospodarczej i Walutowej jest niewystarczający poziom jednolitego rynku i konkurencji w wielu państwach członkowskich. Państwa członkowskie podjęły odważną decyzję w sprawie wprowadzenia wspólnej waluty. Wymaga to, jako absolutne minimum, wysokiego poziomu efektywności wspólnego, jednolitego, zintegrowanego, elastycznego rynku, co jest warunkiem koniecznym optymalnego funkcjonowania obszaru walutowego oraz wektorem poprawy wydajności i konkurencyjności. Eurogrupa powinna podjąć starania zmierzające do wezwania tworzących ją państw członkowskich do dostosowania się do zasad jednolitego rynku i konkurencji przynajmniej w takim stopniu, jaki osiągnęły aktualnie państwa członkowskie spoza obszaru euro.

Również w ramach dążenia do ustanowienia pewnej formy rządu gospodarczego, które jest najnowszym wyrazem unijnej ambicji kontrolowania własnego losu gospodarczego, należy uwzględnić kwestię jednolitego rynku jako kluczowy punkt agendy. Z pewnością takie zobowiązanie i politykę podziela wszystkie 27 państw członkowskich. Z tego względu temat ten jest naturalnym kandydatem do systematycznej debaty w ramach przyszłego rządu gospodarczego, który będzie kolejnym ważnym elementem europejskiej konstrukcji.