

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 439

**Problemy ekonomii,
polityki ekonomicznej
i finansów publicznych**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Barbara Cibis
Łamanie: Beata Mazur
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



Wydanie publikacji dofinansowane ze środków Fundacji KGHM Polska Miedź

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-594-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Barczak: Sezonowość i prognozowanie ruchu pasażerskiego w transporcie lotniczym na przykładzie Portu Lotniczego Szczecin-Goleńców / Air passenger traffic forecasting and seasonality on the example of Szczecin-Goleńców Airport	11
Iwona Bąk, Beata Szczecińska: Przestrzenne zróżnicowanie województw Polski pod względem sytuacji społeczno-gospodarczej / Spatial differentiation of Polish voivodeships in terms of socio-economic situation	23
Iwona Bąk, Beata Szczecińska: Wykorzystanie statystycznej analizy danych do oceny rynku pracy w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej / Application of statistical data analysis to evaluation of the labour market in Poland in comparison to the countries of the European Union	35
Patrycja Chodnicka-Jaworska: Determinanty ratingów kredytowych krajów strefy euro / Determinants of euro zone countries' credit ratings.....	47
Piotr Chojnacki, Tomasz Kijek: Wydatki na prace badawczo-rozwojowe a wartość rynkowa firm biotechnologicznych / R&D expenditures and market value of biotechnology firms	59
Magdalena Cyrek: Within and between sectoral sources of wage inequality across European Union countries / Wewnątrz- i międzysektorowe źródła nierówności płacowych pomiędzy państwami Unii Europejskiej	67
Marta Czekaj: Wybrane problemy sukcesji gospodarstw rolnych w Polsce / Selected problems of succession of farms in Poland.....	77
Mieczysław Dobija: Ekonomia pracy. Gospodarka bez deficytu z ograniczonymi podatkami / Economics of labor. Deficit free economy with limited taxes	90
Małgorzata Magdalena Hybka: Personal income tax expenditures in Germany and Poland / Preferencje w podatku dochodowym od osób fizycznych w Niemczech i w Polsce	104
Marcin Idzik: Financial inclusion in Poland in the segment of young consumers / Inkluzja finansowa w Polsce w segmencie młodych konsumentów...	115
Dorota Jegorow: Ekonomia próżni – wyzwania rozwojowe / Economics of emptiness – developmental challenges.....	126
Elżbieta Jędrych: Innowacje społeczne w przedsiębiorstwach / Social innovations in enterprises	134

Marcin Jędrzejczyk: Kwantytatywna formuła wyznaczania kursu centralnego w procesie rozszerzania unii walutowej / Quantitative formula to determine central rate in the process of monetary union extension.....	144
Adam Karbowski: Strategiczne znaczenie kosztu stałego ustanowienia współpracy badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw / Strategic meaning of the fixed set-up cost of R&D cooperation	154
Wojciech Kisiała: Nierówności regionalne a wzrost gospodarczy – weryfikacja hipotezy odwróconego U Williamsona / Regional inequalities vs. economic growth – testing Williamson’s inverted U-curve hypothesis	167
Krzysztof Kluza: Wpływ wzrostu stóp procentowych na ryzyko kredytowe jednostek samorządu terytorialnego / Effect of higher interest rates on credit risk of local government units	178
Iwona Kowalska: Konsekwencje finansowe dla gmin podwyższenia wieku obowiązku szkolnego / Financial consequences of raised school starting age for communes.....	194
Joanna Kuczevska, Sylwia Morawska: Court Excellence Model jako narzędzie poprawy sprawności organizacyjnej sądów / Court Excellence Model as a tool of improving the organizational efficiency of courts	206
Paweł Kulpaka: Niezachowanie względnego parytetu siły nabywczej w wybranych krajach członkowskich strefy euro w latach 1999-2015 / Disturbance of the relative purchasing power parity in the selected Member States of the eurozone in the years 1999-2015	219
Maria Miczyńska-Kowalska: Szanse i zagrożenia rynku pracy województwa lubelskiego na obszarach wiejskich / Opportunities and threats of the labour market in rural areas of Lublin Voivodeship	230
Teresa Miś: Rola funduszy i programów UE w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich / The role of EU funds and programs in multifunctional rural areas development	241
Dawid Obrzeźgiewicz: Wpływ podatku od towarów i usług na płynność finansową przedsiębiorstwa / Impact of VAT on financial liquidity of company.....	253
Tetiana Paientko: Public debt in Ukraine: irrational management and risks leading to corruption / Dług publiczny Ukrainy: zarządzanie irracjonalne i zagrożenia prowadzące do korupcji	265
Kateryna Proskura: Concept and rules of thin capitalization as means of minimizing tax load / Koncepcje i zasady niedostatecznej kapitalizacji jako środki minimalizacji obciążeń podatkowych.....	274
Jurij Renkas: Ekonomia pracy. Teoria godziwych wynagrodzeń / Economics of labor. Theory of fair remuneration	284
Viktor Shevchuk, Agnieszka Żyra: Światowe ceny metali a wzrost gospodarczy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej / World metal prices vs. economic growth in the Central and East European countries	302

Jerzy Sokolowski: Czynniki kształtujące strategie cenowe sprzedaży usług przez hotele / Strategies in shaping the price sales for hotel services	315
Joanna Stefaniak: Usługi w nowej strategii rynku wewnętrznego / Services in the New Single Market Strategy.....	324
Maciej Szczepkowski: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Republice Czeskiej na tle Europy Środkowo-Wschodniej / Foreign direct investment in the Czech Republic in comparison to CEE region	335
Anna Walczyk: Formulation of the cluster development strategy – selected aspects / Formułowanie strategii rozwoju klastra – wybrane aspekty.....	344
Adam Wasilewski: Przesłanki i uwarunkowania instytucjonalnego wsparcia transferu innowacji do sektora przetwórstwa spożywczego / Premises and conditions of institutional support for the innovation transfer to the food processing sector.....	362
Anna Wildowicz-Giegiel, Katarzyna Lewkowicz-Grzegorzczak: Podatek dochodowy jako instrument redystrybucji dochodów w Polsce na tle krajów UE-28 / Personal income tax as an instrument of income redistribution in Poland against the background of EU-28 countries	374
Michał Zaremba: Wpływ globalnego kryzysu finansowego na nierównowagi wewnętrzne w strefie euro / Impact of global financial crisis on the internal imbalances in the euro area.....	384
Jolanta Zawora: Działalność gminy w Niemczech i Polsce – uwarunkowania prawne, organizacyjne i finansowe / Activities of municipalities in Germany and Poland – legal, organizational and financial factors	393
Andrzej Zygula, Paweł Oleksy: Polityka dywidendowa spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie na przykładzie sektora handel / Dividend policy of companies listed on the Warsaw Stock Exchange on the example of the trading sector	405
Jolanta Żukowska: Geoeconomia nowej rzeczywistości / Geoeconomics of new reality	417

Wstęp

Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych wydajemy w serii Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Niniejsza publikacja, stanowiąca pierwszą z czterech części materiałów konferencyjnych, zawiera 36 opracowań, w tym sześć w języku angielskim. Zostały one poświęcone aktualnym problemom naukowo-badawczym z zakresu teorii ekonomii, realizacji polityki ekonomicznej – w wymiarze mikro- i makroekonomicznym – oraz zagadnieniom związanym ze stanem finansów publicznych w Polsce i na świecie.

Liczne grono autorów prezentuje wyniki swoich dociekań naukowych w postaci teoretycznych i empirycznych analiz związanych z polityką fiskalną na szczeblu centralnym i samorządowym, wykorzystaniem instrumentów polityki podatkowej w odniesieniu do opodatkowania kapitału, pracy i konsumpcji oraz z problemami polityki pieniężnej i rynku kapitałowego w skali krajowej i międzynarodowej. Ponadto zeszyt zawiera opracowania dotyczące nierówności społecznych, polityki regionalnej i lokalnej, rozwoju produkcji rolnej, obszarów wiejskich i przetwórstwa spożywczego, problemów sektora usług turystycznych i transportowych, jak również rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw, efektywności wydatków na B+R oraz polityki państwa w obszarze rynku pracy.

Publikacja nasza jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce zajmują się finansami publicznymi, współczesnymi problemami polityki ekonomicznej czy ekonomii. Poszczególne artykuły były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr ekonomii lub polityki ekonomicznej. Za ich rzetelne recenzje chciałbym serdecznie podziękować. Dziękuję również pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz wszystkim osobom i instytucjom zaangażowanym w powstanie tej publikacji.

Jestem w pełni przekonany, że książka *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych* będzie Państwa inspirować do dalszych badań i dociekań naukowych oraz przyczyni się do powstania równie interesujących opracowań w przyszłości.

Jerzy Sokołowski

Joanna Stefaniak

Uniwersytet Gdański
e-mail: jstefaniak@univ.gda.pl

USŁUGI W NOWEJ STRATEGII RYNKU WEWNĘTRZNEGO

SERVICES IN THE NEW SINGLE MARKET STRATEGY

DOI: 10.15611/pn.2016.439.28
JEL Classification L51, L80, O52

Streszczenie: Swoboda przepływu usług jest jedną z fundamentalnych zasad rynku wewnętrznego, której skuteczność realizacji jest niepełna. O ile rozwiązania dotyczące usług sektorowych były wprowadzane sukcesywnie na przestrzeni lat, o tyle rozwiązania dotyczące pozostałych usług pojawiły się dopiero w 2006 r. Jednakże nadal funkcjonuje szereg ograniczeń w funkcjonowaniu tej swobody. Dlatego w 2015 r. zaproponowana została nowa strategia rynku wewnętrznego, w której do celów priorytetowych włączono urzeczywistnienie jednolitego rynku dla usług i efektywne wdrożenie dyrektywy usługowej. Celem artykułu jest przedstawienie obszarów priorytetowych i inicjatyw nowej strategii rynku wewnętrznego dotyczących sektora usług. Najpierw przedstawiono proces wdrażania programu rynku wewnętrznego, a następnie w kontekście założeń i oceny realizacji dyrektywy usługowej zaprezentowano działania prowadzące do usprawnienia europejskiego rynku usług.

Słowa kluczowe: usługi, rynek wewnętrzny, dyrektywa usługowa, Unia Europejska.

Summary: The freedom of services is a core fundamental of the European Single Market. Its implementation was not successful and effective over the years. In 2015 the European Commission introduced New Strategy for Upgrading Single Market, where services are one of the priorities. The aim of the paper is to present the New Strategy actions in the context of the Services Directive targeted at making the market without borders for services a practical reality.

Keywords: services, internal market, Services Directive, European Union.

1. Wstęp

Usługi są siłą napędową współczesnych gospodarek. Jednakże aby wykorzystać ich pełen potencjał w wymiarze europejskim, konieczne jest efektywne funkcjonowanie swobody przepływu usług. Mimo ponad dwóch dekad, jakie upłynęły od wejścia w życie zapisów Jednolitego Aktu Europejskiego, tworzącego podwaliny europejskiego rynku wewnętrznego, nadal swoboda przepływu usług nie może być postrzegana

w kategoriach pełnej efektywności funkcjonowania. W ciągu tego okresu skuteczność działań liberalizacyjnych była relatywnie mała, a opór państw członkowskich do wprowadzania takich rozwiązań – duży. W 2015 roku Komisja Europejska po raz kolejny podjęła wysiłki na rzecz zrealizowania podstawowych założeń rynku wewnętrznego w odniesieniu do sektora usług.

Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń i działań nowej strategii rynku wewnętrznego w kontekście usprawnienia funkcjonowania swobody przepływu usług w obszarze regulowanym zapisami dyrektywy usługowej.

2. Od implementacji programu rynku wewnętrznego do nowej strategii rynku wewnętrznego

Rynek wewnętrzny jest podstawowym etapem pogłębiania współpracy gospodarczej w strukturze zintegrowanej, jaką jest Unia Europejska. Zręby i zasady rynku wewnętrznego zostały określone w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 roku, a jego realizacja miała nastąpić z dniem 1 stycznia 1993. Jednakże od czasu implementacji zapisów jednolitego rynku skuteczność wdrażania zasad i regulacji na szczeblu państw członkowskich oraz koordynacji działań liberalizacyjnych i instytucjonalnych na szczeblu wspólnotowym była bardzo różna. Po pierwszym okresie wzmożonego zainteresowania rynkiem wewnętrznym w latach 90. nastąpił okres stagnacji.

Podstawowe problemy tego okresu to [Kuczevska, Stefaniak-Kopoboru 2016]:

- słabe zaangażowanie państw członkowskich w implementację prawa wspólnotowego;
- niskie tempo wdrażania narzędzi i akcji uzupełniających dostosowanych do zmieniających się warunków;
- przeniesienie punktu ciężkości zainteresowania na inne obszary integracji: polityczne, zmiany instytucjonalne, kolejne rozszerzenia czy wprowadzenie i później stabilizowanie strefy euro.

Asumptem do podjęcia działań w celu ponownego przyjrzenia się mechanizmom funkcjonowania rynku wewnętrznego i wypracowania nowych lub zreformowania dotychczasowych narzędzi i działań był raport Montiego [Monti 2010]. Stan rynku został tam scharakteryzowany jako znacznie zdefragmentaryzowany, o dużym stopniu trudności w implementacji prawa i związanymi z tym lukami prawnymi między państwami członkowskimi oraz prawem wspólnotowym. Dodatkowo jednolity rynek cechowała niska konkurencyjność i innowacyjność oraz, niestety, niski poziom zaufania obywateli.

Rezultatem przeprowadzonej analizy stanu unijnego rynku wewnętrznego była strategia z 2011 roku, tzw. 12 dźwigni Rynku Wewnętrznego¹ w celu wspierania

¹ Do 12 dźwigni na rzecz zagwarantowania efektywnego rynku europejskiego zaliczono: dostęp małych i średnich przedsiębiorstw do finansowania, mobilność obywateli, prawo własności intelektualnej, konsumentów jako podmioty rynku wewnętrznego, usługi, sieci energetyczne i transportowe, jednolity rynek cyfrowy, podatki, przedsiębiorczość społeczną, spójność społeczną, otoczenie regulacyjne przedsiębiorstw i rynek zamówień publicznych.

wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i zaufania do jednolitego rynku [Kuczevska, Stefaniak-Kopoboru 2013]. Strategia ta została zbudowana w oparciu o działania prowadzące do wspierania rozwoju silnej i konkurencyjnej gospodarki opartej na innowacyjności oraz inteligentnych technologiach i wiedzy przy równoczesnym wsparciu przedsiębiorczości i zapewnieniu pozytywnych efektów dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MSP.

Spowolnienie gospodarcze w państwach członkowskich, wynikające z kryzysu lat 2008-2010, spowodowało przeniesienie ciężaru na działania stabilizujące gospodarki narodowe, natomiast na poziomie wspólnotowym na działania stabilizujące strefę euro. Taka sytuacja skutkowałą brakiem zaangażowania w skuteczną realizację programu 12 dźwigni. Dopiero w 2015 roku został zaproponowany program działań na rzecz poprawy konkurencyjności europejskiej gospodarki, w tym nowa strategia na rzecz rynku wewnętrznego [Komisja Europejska 2015a].

3. Dyrektywa usługowa – założenia i wdrażanie

W świetle zapisów traktatowych usługi są to „świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób” (art. 57 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Swoboda przepływu usług regulowana jest artykułami 49-57 i obejmuje zarówno prowadzenie działalności gospodarczej, tzw. swoboda przedsiębiorczości (art. 49), jak i swobodę świadczenia usług (art. 57). Zapisy traktatowe wyznaczają również dwie podstawowe cechy usług podlegających zapisom swobody przepływu usług, a mianowicie: transgraniczność (art. 56) i odpłatność (art. 57).

Przez ostatnią dekadę sektor usług odpowiadał za blisko 70% unijnego PKB oraz był kluczowym sektorem zatrudnienia (Preambuła dyrektywy usługowej, motyw 4), jednakże był on również obciążony funkcjonowaniem licznych barier, zwłaszcza w odniesieniu do transgranicznego handlu usługami, zakładania działalności gospodarczej czy uznawania kwalifikacji zawodowych. Przed wprowadzeniem w życie dyrektywy usługowej na obszarze Unii Europejskiej występowało około 35 000 barier regulacyjnych. W największym stopniu dotyczyły one warunków prowadzenia działalności, zarówno przy samym zakładaniu przedsiębiorstw usługowych, jak i sprzedaży i dystrybucji usług oraz serwisu pogwarancyjnego (por. tabela 1) [Corugedo, Perez Ruiz 2014; Szypulewska-Porczyńska 2007]. Bariery prawne i administracyjne, uznawane za najbardziej ograniczające efektywne funkcjonowanie swobody przepływu usług, dotyczyły [Kulawiak, Jankowski 2010]:

- trudności w uzyskaniu informacji na temat formalności,
- trudności w ustaleniu właściwych organów, które są odpowiedzialne za wydawanie zezwoleń i inne formalności,
- konieczności zwracania się do wielu organów w celu uzyskania różnych zezwoleń,
- nieprzejrzystych i nieuzasadnionych wymagań,
- długich, skomplikowanych i kosztownych procedur.

Do państw o największej liczbie utrudnień regulacyjnych należały: Niemcy, Holandia, Hiszpania i Austria, a krajami o najbardziej otwartym dostępie do rynku usług były: Cypr, Malta, Luksemburg i Finlandia) [Corugedo, Perez Ruiz 2014].

Tabela 1. Przeszkody legislacyjne w swobodzie świadczenia usług przed wprowadzeniem dyrektywy usługowej

Rodzaj wymogów i przeszkód	Obszar dotknięty trudnościami					
	zakładanie przedsiębiorstw	wykorzystanie wkładu do usługi	reklama	dystrybucja	sprzedaż	serwis gwarancyjny
Ograniczenia ilościowe (np. monopole)	X			X		
Narodowość lub siedziba	X			X		
Procedury zezwoleń, rejestracji, deklaracji	X		X	X		
Zakres działalności	X					
Forma legislacyjna i struktura wewnętrzna	X					
Kwalifikacje zawodowe, doświadczenie	X			X		
Warunki prowadzenia działalności (np. różnice w systemach podatkowych, odpowiedzialność zawodowa)	X	X		X	X	X
Delegowanie pracowników		X				X
Korzystanie z biur pośrednictwa pracy i pracowników tymczasowych		X				
Korzystanie z transgranicznych usług, sprzętu, materiałów		X		X		
Zakazy			X			
Treść i forma			X		X	
Korzystanie z informacji niezależnej (np. organizacje konsumentów)			X			
Krąg usługobiorców				X		
Płatności transgraniczne						X
Postępowanie sądowe						X

Źródło: [Szypulewska-Porczyńska 2007].

Mimo ogólnego spadku zainteresowania rynkiem wewnętrznym pod koniec lat 90., były jednak prowadzone działania mające na celu usprawnienie funkcjonowania swobody przepływu usług. Realizacja swobody świadczenia usług przebiegała jednak w sposób bardziej ograniczony aniżeli w przypadku pozostałych swobód. Usługi są bardzo zróżnicowane, a tym samym jest to najbardziej heterogeniczny sektor gospodarki, jeśli chodzi o produkt (usługa) oraz metody czy formy jego wytwarzania (sposoby świadczenia usług). Z tej racji niektóre rodzaje usług ze względu na znaczenie dla gospodarek narodowych, a także funkcjonowania pozostałych swobód

(towarów, kapitału i osób) zostały wyodrębnione i uregulowane oddzielnie. Dotyczy to usług bankowych, ubezpieczeniowych i innych usług finansowych, transportowych, sieci i łączności elektronicznej czy usług audiowizualnych. Natomiast pozostałe usługi podlegały tylko ogólnym zasadom funkcjonowania rynku wewnętrznego UE.

Pierwsza inicjatywa legislacyjna, dotycząca uregulowania usług niebędących podmiotem rozwiązań sektorowych, pojawiła się w 2004 roku, tzw. dyrektywa Bolkensteina. Propozycja ta jako zbyt liberalna, a tym samym kontrowersyjna, została poddana wielu modyfikacjom. Ostateczny kształt tzw. dyrektywy usługowej został przyjęty przez Parlament Europejski w grudniu 2006 roku, a weszła ona w życie 28 grudnia 2009 roku [Dyrektywa 2006/123/WE].

Celem dyrektywy było „zniesienie przeszkód w rozwoju działalności usługowej między państwami członkowskimi” (Preambuła dyrektywy, motyw 1) oraz ustanowienie przepisów ułatwiających korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług (art. 1 dyrektywy). Należy podkreślić, iż dyrektywa usługowa ma zastosowanie jedynie do wymogów prawnych, które mają bezpośredni wpływ na podejmowanie i prowadzenie działalności usługowej, a nie ma zastosowania do wymogów, które powinny być przestrzegane przy prowadzeniu takiej działalności (Preambuła dyrektywy, motyw 9). Również w zakresie przedmiotowym dyrektywa nie obejmuje wszystkich rodzajów usług. Spod jej oddziaływania wyłączonych jest 10 rodzajów usług, w tym m.in. usługi transportowe, usługi finansowe czy usługi świadczone w ogólnym interesie społecznym (art. 2).

Podstawowym zadaniem dyrektywy usługowej było uproszczenie procedur administracyjnych związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności usługowej (art. 5), np. poprzez zniesienie wymogu dostarczania poświadczonych dokumentów, potwierdzających uprawnienia do prowadzenia działalności usługowej. Nowum dyrektywy było wprowadzenie pojedynczych punktów kontaktowych (PPK), w których przedsiębiorca może wykonać wszystkie procedury związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności usługowej, a zwłaszcza założyć działalność gospodarczą (w każdej przewidzianej przepisami prawa formie), uzyskać wszelkie niezbędne do prowadzenia firmy pozwolenia i koncesje oraz zrealizować pozostałe procedury pozwalające świadczyć usługi m.in. związane z zatrudnianiem pracowników (art. 6). Ułatwienia wynikające z zapisów dyrektywy usługowej powinny wynikać również z wprowadzenia obowiązku nałożonego na państwa członkowskie do organizacji procedur administracyjnych tak, aby mogły być realizowane drogą elektroniczną (art. 8).

W celu zapobieżenia wprowadzaniu nowych barier w miejsce znoszonych dyrektywą, zapisy tego aktu prawnego obligowały państwa członkowskie UE do niewprowadzania własnych wymagań/procedur, jeżeli nie są one niezbędne i konieczne (szczególnie z uwagi na bezpieczeństwo publiczne) we wszystkich działaniach skierowanych na usługodawców i usługobiorców.

4. Dyrektywa usługowa – ocena

Dyrektywa swoim zakresem objęła usługi stanowiące ponad 65% całej działalności usługowej i które są odpowiedzialne za ponad 45% unijnego PKB [Corugedo, Perez Ruiz 2014]. W przeprowadzonych dla Komisji Europejskiej analizach oceniono, że w wyniku wdrożenia dyrektywy usługowej w postaci redukcji przez państwa członkowskie barier ekonomicznych powinno zwiększyć się tempo wzrostu unijnego PKB o dodatkowe 0,8% w ciągu 5-10 lat, jednakże z różnym efektem dla poszczególnych państw członkowskich: od 0,3% do 1,5% [Monteagudo, Rutkowski, Lorenzani 2012]. Natomiast zlikwidowanie niemal wszystkich ograniczeń (nie tylko tych wynikających z zapisów dyrektywy usługowej) umożliwiłoby uzyskanie łącznie korzyści gospodarczych wynoszących 2,6% PKB, co oznacza, że występują jeszcze niewykorzystane możliwości zmaksymalizowania korzyści ekonomicznych oferowanych przez dyrektywę usługową [Komisja Europejska 2012]. Dodatkowo oczekiwano, że pełne wdrożenie dyrektywy o usługach mogłoby przynieść zwiększenie obrotów w sektorze usług handlowych o 45% oraz wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych o 25%, co powinno zwiększyć PKB o 0,5% do 1,5% [Komisja Europejska 2010].

Mimo dużego wkładu w realizację swobody przepływu usług, dyrektywa usługowa nie objęła w pełni wszystkich zagadnień związanych z efektywnym funkcjonowaniem swobody przepływu usług. Przede wszystkim nadal niedoprecyzowane pozostawało zagadnienie transgranicznego świadczenia usług [Kulawiak, Jankowski 2010]. Pojęcie to ukształtowane zostało tylko na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE, które uznać należy za niewystarczające z punktu widzenia pewności prawa. Interpretacja poszczególnych stanów faktycznych, w których znaleźli się i znajdować będą przedsiębiorcy, nadal podlega decyzjom narodowych organów administracji i sądownictwa. W odniesieniu do PPK dyrektywa nakłada obowiązek łatwego dostępu do informacji, ale obowiązek udzielania pomocy usługodawcom i usługobiorcom nie obejmuje zobowiązania do udzielania przez właściwe organy porad prawnych w indywidualnych sprawach, lecz dotyczy on wyłącznie ogólnych informacji na temat sposobu, w jaki wymogi są zazwyczaj interpretowane lub stosowane. Dodatkowo nie ma też obowiązku, a jedynie zachęta do tego, aby takie informacje były dostępne również w innych wersjach językowych, aniżeli język oficjalny danego kraju.

Ponadto mimo przyjętych założeń i rozwiązań ocenia się, że wprowadzenie dyrektywy, której celem była liberalizacja handlu usługami w UE, nie przyczyniło się do uproszczenia prawa Unii [Kawka 2015]. Wynikało to przede wszystkim z braku wyraźnego poparcia niektórych państw członkowskich dla dalszej liberalizacji przepływu usług oraz licznych wyjątków powodujących, że przyjęte regulacje nie mają zastosowania do wszystkich rodzajów usług.

Po pierwszych analizach i ocenach funkcjonowania rynku usług po wdrożeniu regulacji dyrektywy usługowej Komisja Europejska podjęła szereg działań oraz za-

leceń dla poszczególnych państw członkowskich w celu bardziej efektywnego wdrażania dyrektywy usługowej – „Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług” [Komisja Europejska 2012]. W wyniku tych działań państwa członkowskie podjęły zwiększone wysiłki w celu przeprowadzenia odpowiednich reform [Komisja Europejska 2013]. Jednakże nadal stopień integracji handlowej na jednolitym rynku usług wynosił ok. 5%, podczas gdy na rynku towarów około 22%, również konsumenci funkcjonowanie jednolitego rynku usług oceniali mniej pozytywnie niż jednolitego rynku towarów. Dodatkowo przeprowadzona ocena wdrażania dyrektywy usługowej potwierdziła utrzymywanie przez państwa członkowskie nieuzasadnionych ograniczeń, występowanie dużych różnic w krajowych przepisach dotyczących pracy, opodatkowania, zdrowia i bezpieczeństwa, ochrony konsumentów i prawa zobowiązań, jak również ograniczenia w dostępie do wykonywania działalności zawodowej w dziedzinie usług. Dyskryminacja dotyczyła także usługobiorców w postaci ograniczeń w możliwości nabywania usług ze względu na narodowość lub miejsce zamieszkania oraz w postaci wyższych cen, jakie musieli w takich sytuacjach zapłacić, szczególnie w Internecie [Komisja Europejska 2013].

Niestety, kolejne oceny funkcjonowania jednolitego rynku usług nie były już tak optymistyczne. W większości państw członkowskich nie odnotowano dalszego postępu w redukcji barier prawnych, a korzyści ekonomiczne wynikające z przeprowadzonych reform były zdecydowanie niższe od oczekiwań i za lata 2012-2014 wyniosły jedynie 0,1% wzrostu PKB w porównaniu z oczekiwanym minimalnym wzrostem na poziomie 0,8% unijnego PKB [Komisja Europejska 2015a].

5. Nowa strategia rynku wewnętrznego

Niezadowalające rezultaty działań podjętych ze strony Komisji Europejskiej w monitorowaniu i dyscyplinowaniu państw członkowskich do podejmowania działań w celu skuteczniejszej realizacji założeń dyrektywy usługowej, a tym samym odniesienia większych korzyści przez przedsiębiorców i konsumentów, wynikających z efektywniejszego funkcjonowania jednolitego rynku w zakresie usług, skłoniły Komisję Europejską do uwzględnienia sektora usług jako obszaru priorytetowego w nowej strategii rynku wewnętrznego. Państwa członkowskie były w dalszym ciągu skoncentrowane na umacnianiu własnych gospodarek po kryzysie gospodarczym lat 2008-2010 i w ocenie Komisji potrzebny był nowy impuls, by na nowo zaangażować je w działania zmierzające ku realizacji efektywnie funkcjonującego rynku jednolitego. Na podstawie przeprowadzonych wcześniej analiz i konsultacji społecznych, w tym raportu M. Montiego i programu 12 dźwigni, został zaproponowany pakiet działań stanowiących nowy impuls do rozwoju unijnego rynku wewnętrznego, który jest jednym z elementów szerszego programu działań na rzecz poprawy konkurencyjności europejskiej gospodarki [Kuczevska, Stefaniak-Kopoboru 2016]. Nowa strategia rynku wewnętrznego została przedstawiona przez Komisję Europej-

ską w dokumencie: Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw [Komisja Europejska 2015b].

Nowa strategia rynku wewnętrznego to pakiet inicjatyw mających usprawnić funkcjonowanie jednolitego rynku poprzez realizację ukierunkowanych działań w trzech kluczowych dziedzinach [Komisja Europejska 2015b]:

- tworzenie możliwości dla konsumentów, przedstawicieli wolnych zawodów oraz przedsiębiorstw,
- wspieranie i umożliwianie modernizacji i innowacji,
- zapewnienie praktycznych rozwiązań przynoszących korzyści konsumentom i przedsiębiorcom.

W wymienionych obszarach przyjęto łącznie 11 celów szczegółowych oraz 22 inicjatywy. Do sektora usług odnoszą się dwa cele szczegółowe: „urzeczywistnianie jednolitego rynku dla usług” w pierwszym obszarze kluczowym „tworzenie możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw” oraz „usprawnianie wdrażania dyrektywy usługowej” w trzecim obszarze kluczowym „zapewnienie praktycznej realizacji”.

„Urzeczywistnianie rynku usług bez granic” jest jednym z dwóch obszarów priorytetowych Komisji w ramach strategii (drugi to „pomaganie w rozwoju MŚP i podmiotom rozpoczynającym działalność gospodarczą”). Jak wykazano wcześniej, przedsiębiorcy i przedstawiciele wolnych zawodów nadal napotykać wiele przeszkód podczas prowadzenia działalności usługowej o charakterze transgranicznym, zwłaszcza w zakresie regulacji i procedur czy zezwoleń i certyfikacji. Dlatego w tym obszarze Komisja podjęła decyzję o realizacji czterech inicjatyw już w 2016 roku. Kluczowe znaczenie dla rynku usług będzie miała „inicjatywa legislacyjna na rzecz wprowadzenia paszportu dotyczącego świadczenia usług w kluczowych sektorach gospodarki, takich jak budownictwo lub usługi dla przedsiębiorstw”. Wprowadzenie takiego jednolitego dokumentu wyeliminuje konieczność przeprowadzania każdorazowo odrębnych postępowań w celu spełnienia wymogów umożliwiających świadczenie usług w danym państwie członkowskim. Będzie to wymagało stworzenia elektronicznego repozytorium dokumentów przez administrację kraju pochodzenia, a wydawanie paszportów dotyczących świadczenia usług ma się odbywać na podstawie zharmonizowanego formularza zgłoszeniowego.

Usługi są specyficznym rodzajem działalności i w dużej mierze świadczone są w ramach tzw. wolnych zawodów. Jak wynika z europejskiej bazy danych dotyczących zawodów regulowanych (*Regulated professions database*), obecnie w UE istnieje ponad 5000 zawodów regulowanych łącznie we wszystkich państwach członkowskich, co do których stosowane są odrębne narodowe regulacje oraz odmienne procedury w stosunku od usługodawców pochodzących z różnych państw członkowskich. Taka sytuacja stwarza przeszkody regulacyjne w mobilności usługodawców. Dlatego Komisja Europejska w ramach nowej strategii zaproponuje „wytyczne dotyczące konieczności reform w państwach członkowskich w zakresie regulacji zawodów”. Działania te pozwolą zidentyfikować konkretne potrzeby reform w po-

szczególnych państwach członkowskich i będą prowadzić do dalszego otwarcia, a tym samym powinna nastąpić poprawa dostępu do zawodów regulowanych i ich wykonywania na poziomie krajowym i wspólnotowym. W wyniku działań podejmowanych przez Komisję we wcześniejszych latach państwa członkowskie zaangażowały się w proces reform, które złagodziły lub usunęły wiele barier regulacyjnych, jednakże nadal regulacje dotyczące podobnych wolnych zawodów znacznie się różnią w poszczególnych krajach członkowskich (bardziej liberalne lub rygorystyczne podejście do regulacji wolnych zawodów). W pierwszej kolejności działania liberalizacyjne mają dotyczyć zawodów w sektorach priorytetowych (inżynierowie budownictwa, architekci, księgowi, prawnicy, agenci nieruchomości, przewodnicy turystyczni i rzecznicy patentowi).

W ramach trzeciej inicjatywy Komisja określi również ramy analityczne, z jakich powinny korzystać państwa członkowskie przy przeglądzie istniejących regulacji dotyczących wolnych zawodów lub przy proponowaniu nowych, dodatkowych regulacji. Państwa członkowskie będą musiały wykazać, że cele interesu publicznego nie mogą zostać osiągnięte za pomocą środków innych niż poprzez ograniczenie dostępu do prowadzenia danej działalności zawodowej. Dodatkowo, w ramach czwartej inicjatywy, Komisja ma zaproponować działania legislacyjne mające na celu ograniczenie, a docelowo zniesienie barier regulacyjnych, takich jak różne formy prawne, wymogi dotyczące struktury udziałowej i wielodyscyplinarne ograniczenia mające zastosowanie do kluczowych usług dla biznesu oraz, w stosownych przypadkach, wymogi organizacyjne dla przedsiębiorstw budowlanych. Odnosi się to przede wszystkim do zapewnienia dostępu do rzetelnej informacji dotyczącej obowiązujących wymogów. Komisja w ramach nowej strategii zobowiązuje się do przeglądu zmian na rynku oraz w razie potrzeby podjęcia działań związanych ze zbyt restrykcyjnymi i skomplikowanymi wymogami, zwłaszcza wymogami ubezpieczeniowymi dla dostawców usług dla biznesu i usług budowlanych.

W związku z tym, iż państwa członkowskie nie przestrzegają zapisów dyrektywy usługowej odnośnie do obowiązku notyfikacji Komisji o nowych środkach regulacyjnych dotyczących usług, Komisja Europejska podejmie inicjatywę mającą na celu usprawnienie procesu wdrażania dyrektywy usługowej poprzez zreformowanie procedury notyfikacyjnej. Umożliwi to wcześniejszą weryfikację zasadności i proporcjonalności nowych przepisów krajowych ograniczających swobodny przepływ usług oraz zachowanie przejrzystości dla konsumentów i przedsiębiorców, wymagane zapisami dyrektywy o przejrzystości procedur dotyczących udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego [Dyrektywa (UE) 2015/1535]. Nieprzestrzeganie zasad wcześniejszej notyfikacji będzie skutkowało nieważnością danego środka regulacyjnego oraz zastosowaniem okresu zawieszenia.

Rozpoczęcie realizacji powyższych pięciu inicjatyw zostało zaplanowane na 2016 rok.

6. Zakończenie

Sektor usług ma istotne znaczenie dla gospodarki europejskiej. W ostatnich dekadach odpowiadał on za tworzenie większej części unijnego PKB oraz zatrudnienia. Jest to również sektor o największym stopniu uregulowania. Zaproponowane w nowej strategii rynku wewnętrznego inicjatywy i rozwiązania są bardzo ambitne. Komisja po raz kolejny podejmuje wysiłek zrealizowania idei pełnej i efektywnej swobody świadczenia usług. Działania podejmowane w ramach wcześniejszych programów czy strategii nie przyniosły oczekiwanych efektów. Państwa członkowskie nie są skore do szybkiego otwierania swoich rynków usług oraz liberalizowania dostępu do tzw. wolnych zawodów. Skutkuje to niskim udziałem usług w handlu transgranicznym oraz licznymi utrudnieniami dla przedsiębiorców prowadzących działalność usługową, a także przedstawicieli wolnych zawodów, którzy chcą czerpać korzyści z uczestnictwa w europejskim jednolitym rynku. Obecnie pozostaje oczekiwanie na rozpoczęcie zaplanowanych na bieżący rok inicjatyw, a następnie obserwowanie i ocena, czy zaproponowane działania przyczynią się, i w jakim stopniu, do usprawnienia funkcjonowania europejskiego rynku usług.

Literatura

- Corugedo E.F., Perez Ruiz E., 2014, *The EU Services Directive: Gains from Further Liberalization*, IMF Working Papers 14/113.
- Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.U. WE L 376.
- Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz.U. WE L 241.
- Kawka I., 2015, *Metody tworzenia europejskiego jednolitego rynku usług*, Rocznik Administracji Publicznej 2015(1), s. 117-144.
- Komisja Europejska, 2010, EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, COM (2010) 2020 final.
- Komisja Europejska, 2012, Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012-2015, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej, COM(2012) 261.
- Komisja Europejska, 2013, Jednolity rynek na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: analiza poczynionych postępów i utrzymujących się przeszkód w państwach członkowskich. Wkład do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2014r., Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, COM(2013) 785 final.
- Komisja Europejska, 2015a, Single Market integration and competitiveness in the EU and its Member States, Report 2015, Staff Working Document SWD(2015) 203 final.
- Komisja Europejska, 2015b, Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw, COM (2015) 550 final, Bruksela.
- Kuczevska J., Stefaniak-Kopoboru J., 2013, *Ocena i kierunki rozwoju jednolitego rynku europejskiego*, Przegląd Zachodniopomorski, nr 3, s. 217-230.

- Kuczevska J., Stefaniak-Kopoboru J., 2016, *Nowa strategia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Analizy i Opracowania KEIE UG, nr 2, <http://gnu.univ.gda.pl/~keie/aio38.pdf> (15.02.2016).
- Kulawik J., Jankowski B., 2010, *Świadczenie usług w Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Monteagudo J., Rutkowski A., Lorenzani D., 2012, *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*, European Economy Economic Papers, no. 456, June.
- Monti M., 2010, *A New Strategy for the Single Market. At the service of Europe's economy and society*, Report to the President of the European Commission.
- Regulated professions database, <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=homepage> (17.02.2016).
- Szypulewska-Porczyńska A., 2007, *Rynek wewnętrzny usług w świetle dyrektywy usługowej*, Working Papers SGH Instytut Gospodarki Światowej, nr 279.