

## **Joanna Stefaniak**

Uniwersytet Gdański

e-mail: jstefaniak@ug.edu.pl

## **Adam Ambroziak**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

e-mail: adam.ambroziak@sgh.waw.pl

---

# **„PAKIET USŁUGOWY” KOMISJI EUROPEJSKIEJ – REMEDIUM NA BARIERY NA UNIJNYM RYNKU USŁUG?**

---

## **EUROPEAN COMMISSION’S ”SERVICES PACKAGE” – A REMEDY FOR BARRIERS IN THE EU SERVICES MARKET?**

---

DOI: 10.15611/pn.2017.487.27

JEL Classification: L84, F15, D73, O52

**Streszczenie:** Unijny rynek usług jest częścią rynku wewnętrznego UE, która w największym stopniu doświadcza obecności licznych barier. Po latach zastoju, od początku nowego wieku podjęto działania w kierunku realizacji idei swobody świadczenia usług, jednak mimo przyjęcia dyrektywy usługowej w 2006 r. wciąż na rynku usług występuje wiele barier. Kolejne konkretne kroki na rzecz urzeczywistnienia jednolitego rynku usług zostały podjęte dopiero przez Komisję Europejską pod przewodnictwem J.-C. Junckera. Celem artykułu jest wstępna ocena inicjatyw zaproponowanych przez Komisję Europejską w ramach tzw. „pakietu usługowego” w kontekście wciąż istniejących barier na unijnym rynku usług. Na podstawie przeprowadzonej analizy unijnych dokumentów programowych i pozalegisłacyjnych ustalono, że propozycje Komisji ukierunkowane są na redukcję barier zarówno administracyjnych, jak i regulacyjnych, jednakże, jak się wydaje, są zbyt mało ambitne, aby zapewnić swobodny przepływ usług na rynku wewnętrznym UE.

**Słowa kluczowe:** usługi, rynek wewnętrzny UE, Unia Europejska.

**Summary:** The EU services market is an important part of the EU Internal Market, where many administrative and regulatory barriers still exist. After many years of stagnation in practical implementation of the freedom to provide services, since the beginning of the 2000s many new initiatives have been adopted, including the service directive of 2006. However, due to the lack of substantial progress in eliminating obstacles in the internal market, the Juncker Commission has taken concrete steps to reduce some existing burdens. The aim of the paper is to give an initial assessment of the initiatives proposed by the European Commission under the “service package” in the light of existing barriers in the EU services market.

Based on examined strategic European legislative documents and analysis we found that the Commission's proposals address both administrative and regulatory barriers. However, it seems that these initiatives are not ambitious enough for the completion of the free movement of services within the EU.

**Keywords:** services, EU internal market, European Union.

## 1. Wstęp

Unia Europejska jest obecnie najbardziej zintegrowanym ugrupowaniem państw na świecie. Od początku jej powstania założeniem była coraz ściślejsza współpraca państw członkowskich prowadząca do utworzenia obszaru zintegrowanego pod względem gospodarczym. Idea rynku wewnętrznego, jako jednego z etapów integracji, miała doprowadzić do funkcjonowania rynku, na którym usługodawcy (osoby fizyczne i przedsiębiorstwa) będą mogli swobodnie i bez istotnych utrudnień świadczyć swoje usługi. Wejście w życie w 1987 roku Jednolitego Aktu Europejskiego dało podstawę traktatową urzeczywistnienia idei rynku wewnętrznego, również w zakresie swobody świadczenia usług w pełnym wymiarze. Zarówno fakt, że sektor usług cechował się dużą liczbą barier pozataryfowych, jak i brak woli politycznej do ich eliminacji spowodowały, że liberalizacja tego rynku była znacznie ograniczona.

Momentem przełomowym w procesie likwidacji barier i liberalizacji dostępu do rynków dla przedsiębiorstw usługowych miało być wdrożenie dyrektywy usługowej w 2009 roku [Dyrektywa 2006/123]. W odniesieniu do likwidacji barier, dyrektywa nałożyła na państwa członkowskie przede wszystkim obowiązek uproszczenia procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności usługowej oraz wprowadzenia pojedynczych punktów kontaktowych. Dodatkowo w celu zapobieżenia wprowadzaniu nowych barier w miejsce znoszonych dyrektywą, zapisy dyrektywy obligowały państwa członkowskie UE do niewprowadzania własnych wymagań/procedur, jeżeli nie są one niezbędne i konieczne we wszystkich działaniach ukierunkowanych na usługodawców i usługobiorców [Stefaniak 2016].

Jednakże ani wprowadzenie dyrektywy usługowej, ani proponowanie kolejnych strategii czy programów nie doprowadziło do urzeczywistnienia jednolitego rynku usług w UE, który nadal podlega ograniczeniom wynikającym przede wszystkim z odmienności stosowanych regulacji narodowych [Ambroziak 2013]. Obecnie Komisja Europejska realizuje nową strategię rynku wewnętrznego, której elementem jest zaprezentowany na początku 2017 roku tzw. „pakiet usługowy”.

Celem artykułu jest wstępna ocena inicjatyw zaproponowanych przez Komisję Europejską w ramach tzw. „pakietu usługowego” w kontekście wciąż istniejących barier na unijnym rynku usług. W artykule zostanie dokonana analiza dokumentów źródłowych, tj.: projektów aktów prawnych, programowych dokumentów pozalegi-

slacyjnych oraz zawierających oceny wpływu regulacji unijnych, jak również wtórnych danych statystycznych prezentowanych przez Komisję Europejską. Dyskusji poddana zostanie kwestia: *czy w kontekście stanowisk państw członkowskich oraz przedsiębiorstw z sektora usług założenia przedstawione w pakiecie mogą przełożyć się na stopniowe eliminowanie barier administracyjnych i regulacyjnych w sferze swobodnego przepływu usług.*

## 2. Bariery regulacyjne na jednolitym rynku usług

Przed wprowadzeniem w życie dyrektywy usługowej na obszarze Unii Europejskiej występowało około 35 000 barier regulacyjnych dotyczących transgranicznego świadczenia usług oraz funkcjonowania stałych przedstawicielstw firm usługowych w innych państwach członkowskich [Komisja Europejska 2011a]. W największym stopniu dotyczyły one warunków prowadzenia działalności, w tym zakładania przedsiębiorstw usługowych, sprzedaży i dystrybucji usług oraz serwisu pogwarancyjnego [Corugedo, Perez Ruiz 2014], zwłaszcza w kontekście trudności uzyskania informacji oraz w ustaleniu właściwych organów, które są odpowiedzialne za wydawanie zezwoleń i inne formalności. Również istotną barierą było stosowanie nieprzejrzystych i nieuzasadnionych wymagań oraz długich, skomplikowanych i kosztownych procedur [Kulawik, Jankowski 2010].

Mimo dużego wkładu w realizację swobody przepływu usług, dyrektywa usługowa nie objęła w pełni wszystkich zagadnień związanych z efektywnym funkcjonowaniem tej swobody. Wśród barier nadal występujących na jednolitym rynku usług pięć można uznać za takie, które w największym stopniu utrudniają usługodawcom swobodne świadczenie usług na obszarze UE [APPG 2013; Komisja Europejska 2015a; Eurochambres 2015]:

1. **Zróznicowana i skomplikowana legislacja** – co wynika z: a) dwóch poziomów stanowienia prawa (unijnego i krajowego, zbudowanego zarówno poprzez implementację legislacji unijnej, jak też wprowadzanie narodowych uregulowań), b) różnic w sposobie realizacji i liczbie krajowych środków wykonawczych do dyrektywy usługowej<sup>1</sup> oraz c) rozbieżnych stanowisk państw członkowskich w odniesieniu do liberalizacji rynku usług.

2. **Problemy z dostępem do informacji** – nieefektywne funkcjonowanie pojedynczych punktów kontaktowych, a w konsekwencji problemy z otrzymaniem szczegółowej informacji w języku innym niż urzędowy danego kraju.

3. **Różnice dotyczące uznawania kwalifikacji i wynikające stąd ograniczenia w dostępie do wykonywania działalności usługowej** – występują zasadnicze różnice co do wymogów związanych z autoryzacją prowadzonej działalności usługowej, zwłaszcza w odniesieniu do wolnych zawodów, a procedury uznawania kwalifikacji są czasochłonne, niejasne i uciążliwe.

<sup>1</sup> Od 1 w Bułgarii i Estonii do 423 na Węgrzech [Komisja Europejska 2016a].

4. **Rozbieżne, niewłaściwe i nieproporcjonalne regulacje zawodów usługowych** – na koniec 2016 roku w bazie zawodów regulowanych było zarejestrowanych ponad 800 rodzajów usług uznawanych za regulowane w państwach członkowskich UE i zastrzeżonych dla usługodawców o określonych kwalifikacjach. Państwa unijne różnią się znacząco zarówno pod względem liczby zawodów regulowanych<sup>2</sup>, jak i odsetka osób je wykonujących<sup>3</sup>.

5. **Rozbieżności oraz brak przejrzystości i wzajemnego uznawania w zakresie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej** – występują duże różnice w legislacji dotyczącej ubezpieczenia zawodowej odpowiedzialności cywilnej zarówno między krajami, jak i zawodami. Wzajemne uznawanie polis ubezpieczeniowych, przewidziane w regulacjach unijnych, rzadko występuje w praktyce zarówno ze względu na rozbieżności w wymaganiach obowiązujących w państwach członkowskich, jak i ze względu na brak praktycznych narzędzi pozwalających na ocenę równoważności polis ubezpieczeniowych stosowanych w różnych państwach członkowskich.

Wśród innych problemów pozostających do rozwiązania wskazuje się na [CEPS 2014; Komisja Europejska 2015b]: niedoprecyzowanie pojęcia „transgranicznego świadczenia usług”<sup>4</sup>, utrzymywanie przez państwa członkowskie nieuzasadnionych ograniczeń, w tym np. wymogów odnośnie do formy prowadzonej działalności.

### 3. „Pakiet usługowy” Komisji Europejskiej

Powyższe problemy zostały uwzględnione w kolejnych dokumentach programowych Komisji Europejskiej i Rady. W raporcie z 2010 roku oceniającym stan rynku wewnętrznego, sektor usług został określony jako „brakujące ogniwo” jednolitego rynku, ponieważ należy do tych sfer integracji, gdzie jednolity rynek praktycznie nie istnieje ze względu na utrzymujące się liczne bariery regulacyjne [Monti 2010]. W konsekwencji Komisja zaproponowała szereg dokumentów legislacyjnych i pozalegislacyjnych [Ambroziak 2011; Stefaniak 2016], które jednak nie przyniosły zamierzonych efektów. Jednocześnie, w związku z brakiem politycznej akceptacji dla liberalizacji rynku usług, nastąpiła zmiana w podejściu z horyzontalnego na rzecz liberalizacji wybranych sektorów, w tym usług sieciowych oraz w zakresie usług online. Nowa Komisja Europejska pod przewodnictwem J.-C. Junckera, przedstawiła strategię „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw”, w której po raz pierwszy znalazły się konkretne propozycje legislacyjne [Komisja Europejska 2015c; Stefaniak, Kuczevska 2016].

W ślad za wspomnianą Strategią z 2015 roku Komisja zaproponowała w 2017 roku w obszarze sektora usług zarówno poprawę wdrożenia już obowiązującej legislacji, jak też nowe przepisy regulujące kwestię transgranicznego świadczenia

<sup>2</sup> Od 76 na Litwie do 545 na Węgrzech, Baza Zawodów Regulowanych (stan na 10.03.2017).

<sup>3</sup> Od 14 w Danii do 33% w Niemczech [Komisja Europejska 2017i].

<sup>4</sup> Interpretacja poszczególnych stanów faktycznych nadal podlega decyzjom narodowych organów administracji i sądownictwa.

usług. W odniesieniu do obowiązujących przepisów przede wszystkim zidentyfikowano niewystarczające wypełnianie przez państwa członkowskie obowiązku notyfikowania do Komisji Europejskiej krajowych przepisów dotyczących wydawania zezwoleń oraz stosowania wymogów<sup>5</sup>. Różnice występowały zarówno co do liczby notyfikacji, jak i ich charakteru (tabela 1).

**Tabela 1.** Liczba powiadomień z państw członkowskich UE w latach 2010-2015

AT	BE	BG	HR	CY	CZ*	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE
40	26	7	61	15	155	12	4	0	52	743**	0	59	0
IT	LV	LT	LU	MT	NL***	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK
26	18	29	4	0	214	1	7	2	0	11	10	16	7

\* 127 notyfikacji dotyczyło zakazu sprzedaży towarów w systemie *door-to-door*; \*\* 620 notyfikacji w sprawie usług pogrzebowych oraz sprzątanania i porządkowych; \*\*\* Część notyfikacji dotyczyła ogólnych zarządzeń władz lokalnych oraz zarządzeń dotyczących usług budowlanych.

Źródło: [Komisja Europejska 2017b].

Głównym problemem były ograniczone możliwości zapobiegania przez Komisję przyjmowaniu przez państwa członkowskie narodowych przepisów stanowiących bariery w swobodnym przepływie usług. Wynikało to przede wszystkim z czterech czynników [Komisja Europejska 2017b]:

1. Braku obowiązku notyfikowania przepisów na etapie projektu, co skutkowało przedstawianiem przez państwa członkowskie przepisów już obowiązujących<sup>6</sup>.
2. Krótkiego terminu (3 miesiące) na podjęcie decyzji o sprzeciwie wobec danej legislacji, uwzględniając procedurę współpracy z państwem członkowskim.
3. Braku przejrzystości przy udowadnianiu przez państwa członkowskie konieczności nałożenia określonych ograniczeń.
4. Ograniczonego zakresu przedmiotowego, jak też braku jednoznaczności w konsekwencjach prawnych dla państw członkowskich, które nie realizowały obowiązków nałożonych przez dyrektywę usługową.

W konsekwencji Komisja zaproponowała nową dyrektywę w sprawie **egzekwowania dyrektywy usługowej**, obejmującą powyższe problemy [Komisja Europejska 2017c]. Przewiduje ona bardziej precyzyjną procedurę powiadamiania o krajowych przepisach w odniesieniu do usług objętych dyrektywą 2006/123, uwzględniając konsultacje projektu z interesariuszami. Szczególnie istotnym rozwiązaniem jest propozycja wprowadzenia powiadamiania Komisji o projekcie aktu prawnego, a nie

<sup>5</sup> W tym dotyczących ograniczeń liczby usługodawców, określonej formy prawnej przedsiębiorstwa, własności udziałów lub akcji, liczby posiadanych przedsiębiorstw w jednym państwie, minimalnej liczby pracowników, minimalnych lub maksymalnych taryf, powiązania świadczonych usług z inną działalnością, przystąpienia do ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej, prowadzenia wyłącznie danej działalności.

<sup>6</sup> W latach 2010-2015 spośród wszystkich notyfikowanych przepisów zaledwie 13% było na etapie projektu, umożliwiając Komisji skuteczne wpłynięcie na ostateczny kształt legislacji.

już obowiązującym akcie prawnym, co powinno dać Komisji szansę na ewentualne zablokowanie wejścia w życie prawa niezgodnego z dyrektywą usługową. Wylimitowałyby to praktyki państw członkowskich sprowadzające się do wprowadzania nieuzasadnionych i nieproporcjonalnie restrykcyjnych wymogów utrudniających funkcjonowanie transgranicznych usługodawców na rynku wewnętrznym UE. Jednocześnie państwa członkowskie uzyskałyby pewność prawną odnośnie do wprowadzanych przepisów, co powinno wyeliminować przypadki nieświadomego wprowadzania barier w swobodnym przepływie usług. Projekt ten jest zatem *de facto* instrumentem doprecyzowującym i porządkującym obowiązujące przepisy, zapewnia ich konkretny i bezwarunkowy charakter. Jednakże nie wprowadza formalnie w zasadzie istotnych zmian w sferze funkcjonowania podmiotów usługowych (poza tym, że państwa członkowskie być może częściej i precyzyjniej będą notyfikować wprowadzane przepisy krajowe).

Nową inicjatywą Komisji jest zaproponowane w strategii z 2015 roku wprowadzenie tzw. paszportu usługowego. Jednakże zbyt bliskie skojarzenia z jednolitym paszportem/licencją w usługach finansowych, przy silnym sprzeciwie wobec wprowadzania reguły państwa pochodzenia, przyczyniły się do zmiany nazewnictwa na **elektroniczną kartę usługową, tzw. e-karta** [Komisja Europejska 2017d, f]. Karta miałaby się przyczynić do eliminacji barier, zarówno regulacyjnych (dotyczących wejścia na rynek), jak i administracyjnych (dotyczących procedur biurokratycznych). W tym pierwszym wypadku optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zasady państwa pochodzenia, a więc obowiązywanie transgranicznego usługodawcy prawa kraju, w którym ma główną siedzibę i prowadzi główną działalność gospodarczą. Natomiast w drugim karta miałaby prowadzić do znacznej liberalizacji i ograniczenia barier administracyjnych przede wszystkim w zakresie [Komisja Europejska 2017e]:

- Wielu skomplikowanych, powtarzających się i o wysokim stopniu niepewności procedur administracyjnych.
- Braku ustrukturyzowanej współpracy między organami odpowiedzialnymi za realizację wdrożonych postanowień dyrektywy usługowej między upoważnionymi organami administracji państwowej.
- Dodatkowych wymogów dotyczących ubezpieczenia w przypadku świadczenia usług transgranicznie.
- Wymogu rejestracji w państwie przyjmującym lub spełnienia dodatkowych wymogów.

Brak politycznej woli dla pełnej liberalizacji usług, co przede wszystkim jest determinowane ważnymi decyzjami politycznymi państw członkowskich w UE (wybory we Francji, Niemczech oraz rozpoczęcie negocjacji wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE), spowodowały, iż Komisja zdecydowała się na próbę ograniczenia jedynie barier administracyjnych. Elektroniczna karta usługowa ma bowiem zapewniać, że przedsiębiorca, zainteresowany albo transgranicznym świadczeniem usług albo założeniem oddziału, filii lub przedstawicielstwa usługowego w innym



państwie UE, będzie mógł złożyć elektronicznie we wskazanej instytucji koordynującej proces zlokalizowania w kraju macierzystym odpowiednią deklarację wraz z dokumentami wymaganymi przez państwo przyjmujące. Według projektu Komisji państwo przyjmujące, wdrażając dyrektywę, powinno wskazać swoje wymagania w odniesieniu do danych usług, co pozwoliłoby zarówno Komisji Europejskiej na ich identyfikację<sup>7</sup>, jak i przedsiębiorcom na zgromadzenie dokumentów potwierdzających ich spełnienie. Zdecydowanym ułatwieniem w tym przypadku jest elektroniczna forma kontaktu zainteresowanego usługodawcy, jak i adresata dokumentów, którym jest jednostka koordynująca w państwie macierzystym, co eliminuje problemy językowe. E-karta ma oferować również rozwiązania ułatwiające formalności administracyjne związane z delegowaniem pracowników przy świadczeniu usług na terytorium innego państwa członkowskiego, jednakże w żadnym stopniu nie stanowi to ułatwienia w dostępie do rynku<sup>8</sup>.

Ponadto karta ma obejmować jedynie dwa rodzaje usług uznanych przez Komisję za kluczowe dla gospodarki: budownictwo oraz usługi dla przedsiębiorstw, nie wszystkie usługi objęte dyrektywą 2006/123. Mają zatem zostać objęte ułatwieniami administracyjnymi usługi, których udział w tworzeniu ogólnej wartości dodanej w gospodarce jest największy oraz mającymi potencjalnie największy wpływ na pozostałe sektory gospodarki. Warto bowiem zauważyć, że wiele usług nie zostało objętych dyrektywą 2006/123, a w konsekwencji, mimo traktatowych zobowiązań, ich transgraniczne oferowanie wciąż podlega wzmożonym kontrolom i dyskryminacyjnym regulacjom (tabela 2).

**Tabela 2.** Udział poszczególnych usług w rynku (w tym objętych dyrektywą 2006/123) (%)

Usługi objęte dyrektywą	w tym:	tury- styczne	kulturalne i sporto- we	handel hurtowy i detaliczny	budow- lane	nierucho- mości	usługi bizneso- we	inne
46,2		2,8	1,4	11,1	5,3	11,1	12,8	1,7
Usługi nieobjęte dyrektywą	w tym:	usługi finanso- we	transport	usługi zdrowotne i socjalne	siecio- we	audiowizual- ne i wydaw- nicze	usługi publiczne	inne
36,4		5,4	4,6	7,4	4,8	1,2	11,9	1,1

Źródło: [Komisja Europejska 2017e].

Kolejną inicjatywą legislacyjną Komisji Europejskiej jest **dyrektywa wprowadzająca tzw. test proporcjonalności w przypadku zawodów regulowanych** [Komisja Europejska 2017k]. Państwa członkowskie na podstawie dyrektyw w sprawie

<sup>7</sup> W założeniu nie powinny być dyskryminacyjne, co zmusiłoby Komisję do wszczęcia postępowań ws. naruszenia prawa UE.

<sup>8</sup> Jednocześnie w 2016 roku Komisja Europejska zaproponowała zaostrzające przepisy dotyczące delegowania pracowników, co zdecydowanie może ograniczyć swobodę świadczenia usług na rynku wewnętrznym UE [Komisja Europejska 2016b].

uznawania kwalifikacji zawodowych<sup>9</sup> powinny wprowadzić procedury uznawania dyplomów, certyfikatów i wspomnianych kwalifikacji w ramach krajowych porządków prawnych. Powinno to zagwarantować swobodny przepływ zarówno pracowników, jak i usług na rynku wewnętrznym UE. Jednakże Komisja wychyciła, że w wielu przypadkach państwa członkowskie w sposób niewystarczający oraz budzący wątpliwości wydawały decyzje bez przekonującego uzasadnienia. Wynikało to z faktu, że proces wzajemnej oceny wykazał, że decyzje regulacyjne nie zawsze opierały się na solidnej i obiektywnej analizie ani nie były przeprowadzane w sposób otwarty i przejrzysty. Dlatego też Komisja zaproponowała analizę proporcjonalności, która ma być wykorzystywana przed przyjęciem lub zmianą przepisów krajowych [Komisja Europejska 2017j].

Należy jednak zwrócić uwagę na wysoce polityczną naturę zaproponowanych rozwiązań. Z jednej strony ocenia się wzrost konkurencyjności, a w konsekwencji zatrudnienia w danym sektorze, jednakże z drugiej strony powinno dążyć się do eliminacji monopolii, a tym samym do urealniania (obniżania) cen za oferowane usługi świadczone przez dotychczasowych operatorów. W efekcie kosztem zamkniętej i chronionej grupy usługodawców, poprzez wprowadzenie przejrzystości w zakresie zawodów regulowanych, powinno się doprowadzić do zwiększenia konkurencji, konsumpcji oraz jakości oferowanych usług, a czasami także ich innowacyjności. Zatem brak czytelnych przepisów w stosunku do wykonywania zawodów regulowanych w innych państwach członkowskich aniżeli państwo pochodzenia usługodawcy powoduje z punktu widzenia pracowników zmniejszenie możliwości zatrudnienia, zaś z punktu widzenia konkurencyjności – jej spadek.

W zakresie zawodów regulowanych Komisja zaproponowała również drugą nową inicjatywę, którą są **wytyczne dotyczące konieczności reform w państwach członkowskich w zakresie regulacji zawodów** [Komisja Europejska 2017h]. Ponieważ system zawodów regulowanych leży w wyłącznych kompetencjach państw członkowskich, Komisja, stosując zasadę subsydiarności, wydała zatem jedynie wytyczne dla przyszłych reform prowadzonych w państwach członkowskich. Celem tych wytycznych powinna być poprawa dostępu do zawodów regulowanych i ich wykonywania na poziomie krajowym przez osoby z innych państw członkowskich. Na podstawie zidentyfikowanych barier zbudowano wskaźnik restrykcyjności w odniesieniu do kluczowych zawodów regulowanych wraz z zaleceniami Komisji Europejskiej dla poszczególnych państw członkowskich. Wytyczne dotyczą takich zawodów, jak: architekt, inżynier, księgowy i doradca prawny, prawnik, rzecznik patentowy, agent nieruchomości oraz przewodnik turystyczny. Warto odnotować, iż wymienione zawody należą do dwóch, z wyłączeniem przewodników turystycznych, bardzo istotnych grup zawodów wykonywanych przez usługodawców oferujących usługi o najwyższej wartości dodanej i skierowanych do wielu rodzajów firm. Pokrywa się to z zakresem podmiotowym elektronicznej kraty usługowej.

<sup>9</sup> Dyrektywa 2005/36, 2013/55.



Zatem realizacja tych zaleceń wraz z e-kartą powinna przyczynić się do rozwoju tego rodzaju usług świadczonych transgranicznie.

#### 4. Zakończenie

Po ponad dwóch dekadach funkcjonowania rynku wewnętrznego w UE właściwie w żadnym segmencie rynku usług nie można mówić o efektywnym funkcjonowaniu tego rynku. Dlatego należy pozytywnie ocenić fakt podjęcia działań przez obecną Komisję w celu realizacji tej idei. Analizując propozycje Komisji Europejskiej, należy uwzględnić zarówno czynniki natury politycznej, jak i ekonomicznej. Warto zauważyć, że przygotowując pakiet inicjatyw, Komisja musiała zmierzyć się z wyzwaniem wynikającym ze stanowisk państw członkowskich, a nawet niektórych komisarzy. Część państw członkowskich sprzeciwiała się bowiem tak daleko posuniętym propozycjom. Należały do nich przede wszystkim Niemcy i Francja. Z kolei 15 innych państw członkowskich, w tym Wielka Brytania, Szwecja, Holandia, Luksemburg, Irlandia, Czechy i Polska, opowiedziało się za uwolnieniem usług. Problemy z ogłoszeniem pakietu wiązały się również ze sprzeciwem ze strony komisarza ds. zatrudnienia, M. Thyssen, która obawiała się konfliktu zapisów w pakiecie usługowym z zapisami dyrektywy dotyczącej pracowników delegowanych. W konsekwencji, biorąc pod uwagę polityczne uwarunkowania, które niestety w dużym stopniu determinują zarówno przestrzeń do działania Komisji, jak i państw członkowskich, zaproponowany pakiet należy ocenić pozytywnie jako wskazanie kierunku rozwoju rynku usług, a więc i całej gospodarki unijnej na najbliższe lata.

W przypadku gospodarczego wymiaru rozważań to zdecydowanie Unia Europejska potrzebuje nowego impulsu do budowy niedokończonego rynku wewnętrznego. Z jednej strony, mimo politycznych deklaracji o konieczności liberalizacji przepływu towarów, usług, pracowników i kapitału, państwa członkowskie wciąż stosują narodowe przepisy dyskryminujące partnerów z innych państw UE. Napływ tańszych usługodawców, zwłaszcza z tzw. nowych państw członkowskich, powoduje wzrost konkurencji na rynkach krajowych w tzw. starych państwach UE. Warto jednakże zauważyć, iż w związku z dostosowaniami płac, tego rodzaju sytuacja występuje coraz rzadziej. Wynika to głównie z faktu, iż pracownicy z państw o niskich wynagrodzeniach, szczególnie przy konieczności wyjazdu zagranicznego (a więc w przypadku delegowania), zainteresowani są podejmowaniem pracy na lepszych warunkach (porównywalnych do tych obowiązujących na rynku państwa przyjmującego). Eliminuje to zjawisko obniżania wynagrodzeń dla wykonujących usługi w innych państwach członkowskich.

Z drugiej strony, propozycje Komisji Europejskiej, które co do zasady powinny prowadzić do urzeczywistnienia swobody świadczenia usług, są zdecydowanie mało ambitne i w relatywnie niewielkim stopniu poprawiają funkcjonowanie przedsiębiorców. Dotyczy to zarówno ograniczonej liberalizacji w zawodach regulowanych, które wciąż pozostają zamkniętymi i hermetycznymi obszarami działania

zainteresowanych grup specjalistów, jak też inicjatywy elektronicznej karty usługowej. Inicjatywa ta ma na celu eliminację jedynie barier administracyjnych, podczas gdy głównym problemem są utrudnienia regulacyjne dotyczące wejścia na rynek. Dodatkowo nie ma pewności, jaki będzie ostateczny kształt zaproponowanego rozwiązania, które będzie procedowane przez Radę i Parlament.

Oczywiście każde wyeliminowanie barier stanowi o większej efektywności prowadzonej działalności gospodarczej, jednak przyjęcie zasady państwa pochodzenia pozostaje wciąż w odległej perspektywie. W konsekwencji, mimo eliminacji barier biurokratycznych, przedsiębiorcy napotkają utrudnienia w dostępie do rynku, co zmniejsza zarówno ogólną wartość dodaną, jak też zdolność konkurencyjności firm europejskich na rynkach światowych.

## Literatura

- Ambroziak A.A., 2011, *Strategy for the re-launching of the EU internal market in response to the economic crisis 2008-2010*, Yearbook of Polish European Studies, no. 14, s. 27-54.
- Ambroziak A.A., 2013, *Handlowe skutki ewolucji prawa swobody świadczenia usług. Bilans dwudziestolecia istnienia rynku wewnętrznego UE*, Studia Europejskie, nr (66) 2, s. 55-74.
- APPG, 2013, *Inquiry into the EU single market in services*, All Party Parliamentary Group for European Reform, London, <http://archive.openeurope.org.uk/Content/Documents/Pdfs/APPGreportseries2013.pdf> (25.02.2017).
- Baza Zawodów Regulowanych, <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm>. (10.03.2017).
- CEPS, 2014, *The Cost of Non-Europe in the Single Market “Cecchini Revisited”: Single Market for Services* by Pelkmans J., Mustilli F. Study for the EP, CoNE 1/2014, [http://www.europarl.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536354/EPRS\\_STU\(2014\)536354\\_REV1.EN.pdf](http://www.europarl.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536354/EPRS_STU(2014)536354_REV1.EN.pdf) (16.06.2016).
- Corugedo E.F., Perez Ruiz E., 2014, *The EU Services Directive: Gains from Further Liberalization*, IMF Working Papers 14/113.
- Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz.Urz. L 18/1997.
- Dyrektywa 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. WE L 376/2006.
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.Urz. WE L 255/2005.
- Dyrektywa 2013/55/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE L 354/2013.
- Dyrektywa 2014/67/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. L 159/2014.
- Eurochambres, 2015, *EU Internal Market Barriers and Solutions: The Business Perspective*, Bruksela, [http://www.eurochambres.eu/custom/Internal\\_Market\\_Survey\\_Report\\_FINAL-2015-00319-01.pdf](http://www.eurochambres.eu/custom/Internal_Market_Survey_Report_FINAL-2015-00319-01.pdf) (25.02.2017).

- Komisja Europejska, 2011a, On the process of mutual evaluation of the Services Directive, SEC(2011) 102.
- Komisja Europejska, 2011b, Towards a better functioning Single Market for services – building on the results of the mutual evaluation process of the Services Directive, COM(2011) 20 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2015a, A Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence. Accompanying the document Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business. SWD(2015) 202 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2015b, Single Market integration and competitiveness in the EU and its Member States, Report 2015, Staff Working Document SWD(2015) 203 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2015c, Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw, COM (2015) 550 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2016a, Implementation of Services Directive, [http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive/implementation/index_en.htm) (10.03.2017).
- Komisja Europejska, 2016b, Projekt Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, COM(2016) 128 final.
- Komisja Europejska, 2017a, Dobrze funkcjonująca gospodarka usługowa dla Europy, Komunikat Prasowy IP/17/23, Bruksela, 10.01.2017.
- Komisja Europejska, 2017b, Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the enforcement of the Directive 2006/123/EC on services in the internal market, laying down a notification procedure for authorisation schemes and requirements related to services, and amending Directive 2006/123/EC and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System, SWD(2016) 434 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2017c, Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określająca procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług oraz zmieniająca dyrektywę 2006/123/WE i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, COM(2016) 821 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2017d, Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram prawnych i operacyjnych europejskiej e-karty usług wprowadzonej rozporządzeniem... (rozporządzenie ESC), COM(2016) 823 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2017e, Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the legal and operational framework of the European services e-card introduced by Regulation... (ESC Regulation), SWD(2016) 437, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2017f, Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia europejskiej e-karty usług oraz powiązanych mechanizmów administracyjnych, COM(2016) 824 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2017g, Impact Assessment. Accompanying the document. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a European services e-card and related administrative facilities, SWD(2016) 439 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2017h, Komunikat Komisji w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych, COM(2016) 820 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2017i, Commission Staff Working Document. Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on reform recommendations for regulation in professional services, SWD(2016) 436 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2017j, Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompany-

- ing the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on a proportionality test before adoption of new regulation of professions, SWD(2016) 436 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2017k, Wniosek dotyczący Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów, COM(2016) 822 final, Bruksela.
- Kulawik J., Jankowski B., 2010, *Świadczenie usług w Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- 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.
- Stefaniak J., 2016, *Usługi w nowej strategii rynku wewnętrznego*, Prace Naukowego Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 439, s. 324-334.
- Stefaniak J., Kuczevska J., 2016, *Nowa strategia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, [w:] Żylińska J., Przychocka I., Filipowska-Tuthill M. (red.), *Współczesne wyzwania nauk społecznych i ekonomicznych*, Wydawnictwo Uczelni Techniczno-Handlowej im. H. Chodkowskiej, Warszawa.