

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu barier legislacyjnych w państwach członkowskich na konkurencyjność UE

(opinia rozpoznawcza sporządzona na wniosek prezydencji czeskiej)

(2009/C 277/02)

Sprawozdawca: **Joost VAN IERSEL**

Pismem z 27 czerwca 2008 r. Alexandr VONDRA, wicepremier Republiki Czeskiej odpowiedzialny za sprawy europejskie, zwrócił się w imieniu czeskiej prezydencji w Radzie UE do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

wpływu barier legislacyjnych w państwach członkowskich na konkurencyjność UE.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Joost VAN IERSEL.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13-14 maja 2009 r. (posiedzenie z 14 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 198 do 4 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Rynek wewnętrzny jako ogólny cel polityczny polegający na wspieraniu wzrostu i zatrudnienia, a także budowaniu zrównoważonego rozwoju stanowi istotę procesu integracji europejskiej. Z dużym powodzeniem, z pożytkiem dla obywateli, konsumentów, przedsiębiorstw i ogółu społeczeństwa, usunął on bezmiar przeszkód prawnych ⁽¹⁾. W tym kontekście podstawową jego zasadą jest praworządność.

1.2. Niemniej wbrew powszechnej opinii, zgodnie z którą cel rynku wewnętrznego został osiągnięty, dynamika ekonomiczna wymaga podejmowania nieustannych starań na rzecz prawdziwie jednolitego rynku dla publicznych i prywatnych podmiotów gospodarczych w całej UE. Ponadto prawodawstwo unijne wciąż nie zapewniło skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego w pewnych ważnych dziedzinach, na przykład w finansach i energetyce. W obecnych okolicznościach pilnie potrzebne są skuteczne ramy prawne regulujące sektor finansowy.

1.3. W czasie najgorszej recesji w najnowszej historii i systemowego kryzysu na rynkach finansowych, kluczowe znaczenie ma odzyskanie zaufania do Europy i wiary w nią. Aby pokonać kryzys, trzeba gruntownie przemyśleć obecne założenia polityczne, zwłaszcza w sektorze finansowym. Aby uniknąć ryzyka protekcjonizmu i ponownej nacjonalizacji strategii politycznych i zachować otwarte rynki w UE i poza jej granicami UE pilnie potrzebuje nadać swym działaniom politycznym jednoznaczny kierunek. EKES wzywa Radę i państwa członkowskie do zdecydowanego zaangażowania się przeciw protekcjonizmowi i fragmentacji rynku.

1.4. Środki mające na celu złagodzenie skutków kryzysu, takie jak bezpośrednia interwencja państwa w działalność banków lub ich upaństwowienie, jak również konkretne bodźce podatkowe i finansowe, choć konieczne ze względu na obecny kryzys, nie mogą narażać na szwank uzgodnionych celów unijnych w średniej i długiej perspektywie czasowej lub podważać istniejących korzystnych warunków ramowych, w tym także zasad dotyczących pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw. W przeciwnym wypadku na szeroką skalę doszłoby do zakłóceń w konkurencji. Jednocześnie ważne jest, aby z kryzysu wyciągnąć naukę co do tego, jakie przepisy prawne i jakie rozwiązania finansowe należy zastosować, aby osiągnąć długotrwały, zrównoważony rozwój.

1.5. Gwałtowne pogorszenie się koniunktury gospodarczej wymaga stabilnego, odpornego i sprawiedliwego otoczenia dla europejskiego biznesu i dla europejskich pracowników, aby wesprzeć wzrost gospodarczy, innowacje, tworzenie miejsc pracy, postęp społeczny i zrównoważony rozwój. Agenda lizbońsko-göteborska ⁽²⁾ nadal stanowi fundament wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz wspierania dynamizmu i innowacji w UE i w skali światowej.

1.6. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają lepsze stanowienie prawa i wszelkie powiązane z tym inicjatywy na szczeblu unijnym, jakoś odpowiedniej transpozycji i egzekwowanie prawa w państwach członkowskich i w regionach. Najważniejsze podmioty, tj. Komisja, Parlament Europejski, Rada i państwa członkowskie, powinny wykazać pełne zaangażowanie w realizację wymienionych celów.

1.7. Do dobrego zarządzania muszą przyczyniać się nie tylko podmioty rządowe, przedsiębiorstwa i organizacje biznesowe, ale również partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które muszą poczuwać się do współodpowiedzialności w całym tym procesie i do bycia rozliczanym z niego.

⁽¹⁾ Przegląd istniejących jeszcze przeszkód w tworzeniu jednolitego rynku można znaleźć w analizie CMJR EKES-u na stronie: http://www.eesc.europa.eu/smo/news/index_en.asp.

⁽²⁾ Szczyt Rady w Göteborgu w czerwcu 2001 r. uzupełnił agendę lizbońską o wymiar ochrony środowiska.

1.8. Integracji europejskiej służą również nowe rozdziały, takie jak „nowe podejście” oraz pakiet dotyczący towarów 2008, zmniejszenie nieuzasadnionych obciążeń administracyjnych oraz uznawanie kwalifikacji zawodowych.

1.9. Obecny rozwój wydarzeń raz jeszcze uwypukla pogląd EKES-u – dawno przez niego powtarzany, że Komisji, jako organowi stojącemu na straży traktatów, należy za pomocą większych środków umożliwić – a nie przeszkadzać, jak to się często dzieje – skuteczne zagwarantowanie zgodności ustawodawstwa krajowego z uzgodnionymi wymogami prawnymi Unii.

1.10. Trwające wdrażanie dyrektywy w sprawie usług otworzy w 2009 r. obywatelom i przedsiębiorstwom nowe ścieżki tworzenia konkurencyjnych warunków. Trzeba jednak zapobiec – poprzez skuteczną kontrolę – obniżeniu standardów społecznych oraz w dziedzinie jakości, środowiska i bezpieczeństwa.

1.11. Zniesienie przeszkód prawnych oraz sposób, w jaki jest to prowadzone, wymaga, zwłaszcza obecnie, lepszej strategii komunikacyjnej na szczeblu unijnym i w państwach członkowskich. Tego rodzaju komunikacja musi zwiększyć wśród obywateli i przedsiębiorstw wiarygodność UE oraz wzbudzać zaufanie, przeciwstawiając się w ten sposób eurosceptycyzmowi.

1.12. Znoszenie barier legislacyjnych, lepsze stanowienie prawa i uzgodnienie warunków ramowych w obrębie UE wzmocni także pozycję UE w negocjacjach z innymi partnerami handlowymi, w ramach WTO oraz rundy dauhańskiej.

1.13. Wreszcie, lekcja, jaką UE może wyciągnąć z historii jest taka, że trudne czasy mogą być motorem postępu. Kryzys z lat 70-tych oraz wczesnych lat 80-tych ubiegłego wieku potwierdził polityczną gotowość utworzenia UGW i doprowadził do podpisania w 1985 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, będącego z kolei podstawą programu „Europa 1992” mającego na celu urzeczywistnienie rynku wewnętrznego.

2. Wprowadzenie

2.1. Niniejsza opinia rozpoznawcza w sprawie wpływu barier legislacyjnych na konkurencyjność, sporządzona przez EKES na wniosek prezydencji czeskiej, skupia się na dążeniu do utworzenia rynku wewnętrznego, wolnego od (nieuzasadnionych) przeszkód administracyjnych i opartego na lepszej regulacji. Jednolity rynek polega na zapewnieniu obywatelom europejskim i przedsiębiorstwom pewnego i bezpiecznego otoczenia prawnego w celu ułatwienia swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału w całej UE.

2.2. W programie obecnej prezydencji czeskiej szczególne miejsce zajmuje wdrożenie we właściwy sposób i na czas dyrektywy w sprawie usług oraz dalsze usuwanie istniejących pomiędzy państwami członkowskimi barier dla handlu zgodnie z przeglądem strategii rynku wewnętrznego. Cele te słusznie umieszcza się w szerszej perspektywie krajowych programów reform oraz strategii lizbońskiej, jak również jej przeglądu i ewentualnych dostosowań w 2010 r.

2.3. W tych samych ramach mieści się związek między lepszym stanowieniem prawa ⁽³⁾, usprawnionym wykorzystaniem ocen wpływu oraz ciągłym wdrażaniem i ocenianiem działań służących zmniejszeniu obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, a także wsparciem dla programu „Small Business Act” dla Europy oraz zrównoważoną polityką przemysłową UE, włącznie z odpowiednią polityką w dziedzinie innowacji.

2.4. Powyższe cele i propozycje muszą być realizowane w warunkach głębokiego pogorszenia koniunktury gospodarczej ⁽⁴⁾. Wyraźnie wskazują one, że prezydencja, zgodnie ze stanowiskiem Komisji, w swym programie zamierza podtrzymać strategiczne wytyczne określone w czasach lepszej koniunktury. Prezydencja chce w ten sposób również wyznaczyć nowe kierunki działania dla nowej Komisji.

2.5. Prezydencja pragnie realizować wytyczne wcześniej strategii polityczne, niezależnie od podejmowanych na krótką metę działań mających złagodzić nagłe silne wstrząsy w gospodarce, oddziałujące na całe sektory, inwestycje i zatrudnienie.

2.6. Zniesienie przeszkód utrudniających dalszy, samorzutny rozwój przedsiębiorstw w Europie jest głównym tematem niniejszej opinii. W tym kontekście wzmocnienie konkurencyjności powinno zostać zdefiniowane jako wyrównanie warunków konkurencji w UE poprzez zapewnienie maksymalnej skuteczności wspólnej podstawy legislacyjnej.

2.7. Zasadniczym elementem tego procesu jest uzgodniony program na rzecz lepszego stanowienia prawa, w którym położono nacisk na jakość prawodawstwa, analizę skutków, uproszczenia, wprowadzanie nowych przepisów tam, gdzie to właściwe oraz ograniczenie obciążeń administracyjnych o 25 % do roku 2012 ⁽⁵⁾.

2.8. W niniejszej opinii skoncentrowano się na usuwaniu barier legislacyjnych oraz na skutecznych regulacjach służących odbudowie zaufania do rynków, pamiętając jednocześnie, że kwestie konkurencyjności UE przyjmują w coraz większym zakresie wymiar ogólnoświatowy. Im lepiej funkcjonować będą ramy prawne dotyczące rynku wewnętrznego, tym pewniejsza będzie pozycja Unii na arenie światowej.

2.9. W wielu kwestiach EKES wyraził już swoje poglądy. Ponieważ problematyka konkurencyjności jest niezwykle obszerna, niniejsza opinia koncentruje się na kwestiach, które w obecnej sytuacji wydają się najpilniejsze.

⁽³⁾ Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 39.

⁽⁴⁾ Zob. ostatnie sprawozdanie OECD opowiadające się za kontynuacją reform prawa i warunków konkurencji w czasie obecnego kryzysu („Going for Growth 2009”).

⁽⁵⁾ Zob. zwłaszcza Trzeci strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej, COM(2009) 15 wersja ostateczna.

2.10. Dokonano znaczących postępów w realizacji rynku wewnętrznego. Równocześnie nie ma jednak wątpliwości, że w określonych dziedzinach, takich jak energetyka, finanse czy potencjalny modelowy patent wspólnotowy (!) utrzymuje się widoczny brak harmonizacji, a w dziedzinie społecznej potrzebne są nowe działania. Natomiast działania prowadzone przez poszczególne rządy – praktyki ustawodawcze i administracyjne – wymagają stałej uwagi z europejskiego punktu widzenia ⁽⁶⁾.

2.11. Brak pożądanej harmonizacji lub działań ze strony rządów często pociąga za sobą znaczne uciążliwości dla dużych przedsiębiorstw oraz szkodliwe utrudnienia dla inwestycji małych i średnich przedsiębiorstw na skalę europejską.

2.12. MŚP stanowią kluczowy element ogólnej konkurencyjności w Europie. Duże przedsiębiorstwa są niezbędne dla utrzymania siły Europy. Niemniej w wyniku takich zjawisk jak outsourcing i fragmentacja procesów biznesowych oraz łańcucha dostaw i wartości dodanej, to przede wszystkim MŚP tworzą miejsca pracy. Są one z reguły wystarczająco elastyczne, aby dostosować się do wymagań zrównoważonej produkcji, a często – szczególnie jako partnerzy w łańcuchu wartości dodanej i dostaw – znajdują się u źródeł wynalazków i nowych systemów wspierających zrównoważoną, ekologiczną produkcję.

2.13. Bariery legislacyjne oddziałują nie tylko na przedsiębiorstwa, ale także na transgraniczny przepływ pracowników ⁽⁷⁾. Ważne jest zagwarantowanie, aby podstawowe prawa i przepisy dotyczące rynku pracy były stosowane do wszystkich pracowników ⁽⁸⁾.

3. Kontekst i uwagi ogólne

3.1. Jednolity rynek to pojęcie dynamiczne. Jego treść, wraz z tworzeniem równych warunków konkurencji dla podmiotów gospodarczych w Europie, definiowana jest poprzez odpowiednie cele polityczne Unii i zagwarantowana prawem europejskim. Cele i zasady są również odpowiednio dostosowywane do zmieniających się okoliczności. Jeśli jest to wskazane i konieczne, należy jak najszybciej podjąć właściwe i konkretne działania służące ochronie pracowników, które pokażą, że ani swobody gospodarcze, ani reguły konkurencji nie mają pierwszeństwa przed podstawowymi prawami socjalnymi.

3.2. Obecne pogorszenie koniunktury gospodarczej dotyka nas wszystkich pod względem zarówno gospodarczym, jak i społecznym. Odbija się również na pozycji Europy wśród jej światowych partnerów. Szczególne okoliczności mogą wymagać szczególnych strategii i rozwiązań, np. wyjątkowej pomocy państwa

„mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego” ⁽⁹⁾, podlegającej kryzysowemu monitoringowi Komisji ⁽¹⁰⁾. Nie może się to jednak odbywać kosztem przyjętych warunków ramowych, a każda interwencja musi być odpowiednio uzasadniona.

3.3. Krajowe przepisy mają często za zadanie sprostac wszelkiego rodzaju wyzwaniom na szczeblu krajowym. Również w tym kontekście należy zachęcać do niezbędnego kontynuowania realizacji programów w zakresie znoszenia istniejących i potencjalnych barier prawnych między państwami członkowskimi.

3.4. Względy krótkoterminowe, szczególnie dziś, mogą łatwo nadszarpnąć polityczną gotowość do podjęcia odpowiednich działań. Otwarty lub ukryty protekcyjizm tylko czeka na swoją szansę. Zdecydowany apel o kontynuowanie uruchomionych działań w kwestii barier legislacyjnych jest tym bardziej potrzebny. Im lepsze podstawy stworzymy dziś, tym bardziej odporna będzie gospodarka europejska w przyszłości.

3.5. Obecna sytuacja wymaga bez wątpienia podjęcia energicznych działań w celu określenia nowych przejrzystych warunków ramowych w dziedzinie finansów i energii.

3.5.1. W warunkach trwającego kryzysu finansowego państwa narodowe odzyskały pozycję kluczowych graczy w systemie gospodarczym, zapewniając znaczącą pomoc nadzwyczajną dla dużych instytucji finansowych. Jeśli zasady dotyczące pomocy państwa nie będą przestrzegane ⁽¹¹⁾, to tego rodzaju podejście, oprócz potencjalnego wpływu na system finansów publicznych, może prowadzić do zakłóceń konkurencji, a także postawić w niekorzystnej sytuacji banki, które nie dopuszczają się nadużyć.

3.5.2. Mimo że EKES nie kwestionuje potrzeby podjęcia szybkiej interwencji w tych wyjątkowych okolicznościach, należy uważnie monitorować ⁽¹²⁾ zmieniającą się sytuację, aby utrzymać obecną spójność, praworządność oraz poziom konkurencji na europejskim rynku – czynniki o podstawowym znaczeniu dla obywateli i dla gospodarki.

⁽⁶⁾ W tym kontekście zob. najnowsza broszura przykładowa „When will it really be 1992?” (Kiedy wreszcie rok 1992 stanie się faktem?) wydana przez holenderski związek pracodawców (VNO – NCW, MKB – opublikowana w grudniu 2008 r.). Rok 1992 miał być rokiem urzeczywistnienia rynku wewnętrznego.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 14.

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie rozpoznania utrzymujących się przeszkód w mobilności na wewnętrznym rynku pracy, Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 14, punkt 1.5.

⁽⁹⁾ Zob. art. 87 ust. 3 lit. b) TWE. Jest to celowe przeniesienie podstawy prawnej z stosowanego zazwyczaj art. 87 ust. 3 lit. c). Daje on państwu członkowskiemu większe pole manewru, jeśli chodzi o udzielenie pomocy finansowej i może prowadzić do zakłóceń. Dlatego „takie świadome i dopuszczone zakłócenia konkurencji powinny być stale i ściśle monitorowane i kontrolowane przez Komisję oraz skorygowane, gdy tylko sytuacja gospodarcza powróci do normy” – zob. opinia Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 47.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 16 z 22.1.2009, s. 1.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 270 z 25.10.2008, s. 8, Dz.U. C 10 z 15.1.2009, s. 2, Dz.U. C 72 z 26.3.2009, s. 1.

⁽¹²⁾ Termin „monitorować” używany jest tutaj, jak również w pkt. 4.2.1 oraz 4.2.6.2 w znaczeniu ogólnym, bez szczegółowego określenia roli i mandatu Komisji, które różnią się w zależności od rodzaju instrumentów prawnych zastosowanych w konkretnych przypadkach.

3.5.3. Konieczne są nowe warunki ramowe oraz nowe przepisy prawne. Powinny się one skupić na europejskim – lub przynajmniej na ściśle koordynowanym na szczeblu europejskim – nadzorze nad sektorem bankowym, na koniecznej regulacji i na faktycznie zróżnicowanych strategiach wobec banków ⁽¹³⁾. EKES podkreśla potrzebę lepszego uregulowania i kontroli sektora finansowego, jak to zasugerowano w sprawozdaniu grupy de Larosière, sporządzonym w imieniu Komisji ⁽¹⁴⁾ w okresie prezydencji czeskiej. Poza sektorem bankowym nadzór europejski powinien objąć także branżę ubezpieczeniową.

3.5.4. W dalszej debacie na temat struktury prawnej sektora finansowego za strategiczny cel trzeba obrać także wiarygodne ramy dla przyszłej stabilności gospodarki europejskiej jako całości. Do tej pory ten szerszy cel nie był wystarczająco uwypuklony.

3.5.5. W dziedzinie energii, będącej zasadniczym surowcem dla całego społeczeństwa, mogą powstawać – ze względu na ceny, ingerencję państwa, stopień liberalizacji, konkurencję itd. – stwarzać (niepożądane) bariery prawne utrudniające osiągnięcie prawdziwie równych warunków konkurencji – z potencjalną szkodą dla innych branż przemysłu. Zniesienie tych strukturalnych i prawnych barier dla wewnętrznego handlu i inwestycji powinno być bardzo ważnym powodem utworzenia wspólnego rynku energii.

3.6. Otwarta metoda koordynacji (OMK) ⁽¹⁵⁾ wzbudziła duże oczekiwania w odniesieniu do możliwości koordynowania działań krajowych. Tego rodzaju miękkie podejście pozostawia państwu członkowskiemu szerokie pole manewru, będąc źródłem kolejnych barier prawnych. Pożądane byłoby bardziej usystematyzowane podejście.

3.7. W tej kwestii pojawia się ważne pytanie, czy w określonych przypadkach unijne dyrektywy lub rozporządzenia powinny być wybierane jako najodpowiedniejsza podstawa prawna harmonizacji. EKES podkreśla również, że dalsze wspieranie standaryzacji prowadzące m.in. do stworzenia przejrzystych warunków i poprawy interoperacyjności jest w wielu wypadkach najbardziej korzystne.

3.8. Istnieją różnorodne bariery dla tworzenia konkurencyjnych warunków w Europie. Można je zasadniczo podzielić na różne kategorie, z których każda wymaga odrębnego podejścia.

3.8.1. Do pierwszej kategorii należą istniejące utrudnienia dla obywateli i przedsiębiorstw pragnących podjąć działalność w innym państwie członkowski. Tego rodzaju bariery mogą wynikać z ustawodawstwa krajowego, przepisów wykonawczych lub procedur administracyjnych, które są niezależne od prawodawstwa UE i jego transpozycji jako takiej, a zatem są trudne do przewidzenia z góry w biznesplanie działalności transgranicznej.

3.8.2. Integracja europejska nie musi oznaczać zmniejszenia liczby przepisów krajowych, w wielu przypadkach jest wręcz odwrotnie. Bardzo często tego rodzaju (dodatkowe) przepisy krajowe są źródłem dodatkowych utrudnień. Ponadto w obecnej sytuacji gospodarczej specjalne przepisy prawne mogą łatwo wywrzeć protekcyjnistyczny skutek.

3.8.3. Bariery kolejnego rodzaju mogą wynikać z faktu, że inicjatywy, które już zostały uruchomione, takie jak punkty kompleksowej obsługi przedsiębiorstw, nie funkcjonują do końca tak, jak tego oczekiwano. Przyczyną tego stanu rzeczy może być brak wystarczających środków lub innego rodzaju problemy, na przykład dostępność informacji jedynie w języku danego kraju.

3.8.4. Czwarta grupa utrudnień związana jest z niepodejmowaniem pożądaných inicjatyw służących tworzeniu równych warunków konkurencji lub z ich niepełną realizacją. Bariery tego rodzaju wynikają z niedostatecznego przestrzegania europejskiego prawodawstwa lub przepisów wykonawczych przez państwa członkowskie ⁽¹⁶⁾.

3.8.5. Bariery szczególnego rodzaju, o których należy wspomnieć, powodowane są m.in. podziałem na państwa strefy euro i pozostałe państwa członkowskie, istnieniem obowiązkowych języków roboczych w państwach członkowskich, zróżnicowaniem systemów podatkowych i wysokości podstaw opodatkowania.

3.9. Szereg wymienionych wyżej barier jest efektem ubocznym cech krajowych systemów administracyjnych i ustawodawczych. Dlatego jeśli chodzi o zaradzanie problemom transgranicznym, należy silnie skupić się na konwergencji.

3.10. Określone bodźce finansowe, jeśli nie są odpowiednio koordynowane, ani co więcej zgodne z unijnymi zasadami udzielania pomocy przez państwa, mogą stwarzać nowe bariery. EKES nalega, by we wszystkich wypadkach przestrzegany był wspólnotowy dorobek prawny – zarówno przepisy, jak i instrumenty.

3.11. Tworzenie wyspecjalizowanych sieci z udziałem organów UE i administracji krajowych, takich jak Enterprise Europe Network, SOLVIT, Europejska Sieć Konkurencji oraz internetowe platformy wymiany wzorcowych rozwiązań, które koncentrują się na zniesieniu zbędnych przeszkód, jest wysoce pożądane.

3.12. Brak współpracy i wzajemnej wymiany informacji między administracjami krajowymi w zakresie wdrażania prawodawstwa UE jest bardzo poważnym problemem. W związku z tym EKES opracowuje obecnie opinię w sprawie inicjatywy systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) ⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 11.

⁽¹⁴⁾ Zob. *sprawozdanie grupy de Larosière'a* w sprawie nadzoru finansowego w UE, 25 lutego 2009 r.

⁽¹⁵⁾ Metoda ta stanowi podstawę współpracy między państwami członkowskimi UE w dziedzinach polityki należących do ich kompetencji, takich jak zatrudnienie, ochrona socjalna, integracja społeczna, edukacja, młodzież i szkolenia. Jest to typowe narzędzie kontaktów międzyrządowych. Więcej informacji pod adresem: http://europa.eu/scadplus/glossary/open_methodcoordination_en.htm.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 3.

⁽¹⁷⁾ Zob. COM(2008) 703, a także Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 3.

3.13. Ponadto rozszerzanie wymiany informacji między administracjami krajowymi powinno stanowić dodatkowe źródło kontroli nad potencjalnymi (ukrytymi) barierami wynikającymi z przepisów i wymogów krajowych w określonych dziedzinach.

3.14. Z tego samego względu kluczowe znaczenie ma szkolenie i przygotowanie urzędników krajowej służby cywilnej zajmujących się prawodawstwem unijnym. Wymaga to odpowiednich środków, aby kompetencje urzędników były na bieżąco aktualizowane. Ma to szczególne znaczenie w świetle zwiększonego nacisku na stosowanie rozwiązań politycznych opartych na sprawdzonych danych, takich jak oceny wpływu czy pomiar obciążeń administracyjnych.

3.15. W swoich opiniach EKES wielokrotnie podkreślał, że niezbędne jest skuteczne monitorowanie przez Komisję stosowania unijnych przepisów i uzgodnień w państwach członkowskich.

3.16. Nie tylko podmioty rządowe, ale również przedsiębiorstwa i organizacje biznesowe, partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny przyczyniać się do dobrego zarządzania wspólnym rynkiem, czuć się współodpowiedzialne za wspieranie warunków ramowych tworzenia równych reguł gry w Europie. Odpowiednie narzędzia to: korzystanie z doświadczeń, wymiana najlepszych rozwiązań, samoregulowanie, dialog społeczny na różnych szczeblach, komunikacja i informowanie itp.

4. Kwestie szczegółowe

4.1. Lepsze stanowienie prawa

4.1.1. Lepsze stanowienie prawa jest kluczową strategią na rzecz stabilnego otoczenia biznesowego. Opisany w punkcie 2.7 program w zakresie lepszego stanowienia prawa jest motorem tej strategii.

4.1.2. Lepsze stanowienie prawa dotyczy zarówno wyboru kwestii wymagających harmonizacji na szczeblu unijnym, jak i metody stanowienia prawa, np. poprzez rozporządzenia, szczególnie dyrektywy lub dyrektywy ramowe. Bariery prawne między państwami członkowskimi mogą pozostać nienaruszone, jeżeli dyrektywy będą zbyt niejednoznaczne lub będą ustanawiać jedynie minimalne normy.

4.1.3. Przy wielu okazjach EKES z zadowoleniem przyjmował decyzje Komisji o dokonaniu ukierunkowanego przeglądu prawodawstwa wspólnotowego. Tego rodzaju przegląd może być jedną z form dostosowania do zmieniających się okoliczności oraz znoszenia istniejących barier prawnych.

4.1.4. Należy przyznać, że niektóre dziedziny nie poddają się harmonizacji ze względu na specyficzne konteksty prawne w poszczególnych państwach członkowskich. W tego rodzaju przypadkach należy osobno przeanalizować potencjalne bariery prawne.

4.1.5. Warto zauważyć, że Komisja Europejska z powodzeniem przeprowadza oceny wpływu, natomiast w działaniach państw członkowskich w tym zakresie nadal istnieje wiele niedociągnięć. Fakt ten podważa równe warunki dla przedsiębiorstw oraz, ogólnie, dla mobilności.

4.1.6. Oceny wpływu są niezwykle użytecznym narzędziem zarówno w zwalczaniu nadmiernej regulacji, jak i w odniesieniu do nowych przepisów. Wymagają one większej świadomości ze strony Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady. EKES nalega, by Rada i Parlament uwzględniały oceny wpływu oraz ich aktualizacje w trakcie całego procesu legislacyjnego.

4.1.7. Oceny wpływu wymagają ogólnego, zintegrowanego podejścia nie tylko do aspektów technicznych towarów i usług, lecz również do ich skutków ubocznych, takich jak problemy ochrony środowiska czy prawa konsumentów. Z drugiej strony, w przepisach dotyczących ochrony środowiska naturalnego czy konsumentów zawsze należy uwzględniać potrzebę konkurencyjności przemysłu. W prawidłowo wykonanej ocenie wpływu jest miejsce dla wszystkich zainteresowanych stron.

4.2. Wdrażanie i egzekwowanie ⁽¹⁸⁾

4.2.1. Prawidłowe i terminowe wdrażanie i egzekwowanie przepisów w terenie jest nieodzownym elementem lepszego stanowienia prawa. Praktyka wskazuje, że zarówno niewystarczające (wybiórcze – ang. *cherry picking*), jak i nadmiernie rygorystyczne (ang. *goldplating*) wdrażanie są głównym źródłem barier prawnych, problemów natury transgranicznej oraz protekcjonizmu. Z tego względu zasoby i narzędzia potrzebne do monitorowania i egzekwowania unijnego prawodawstwa na szczeblu państw członkowskich również powinny podlegać szczegółowej ocenie.

4.2.2. Należy przestrzegać zasady pomocniczości. Nie powinien to być jednak obowiązek jednostronny. UE rzeczywiście powinna unikać ingerencji w krajowe procedury i systemy administracyjne. Jednak traktat wymaga także, aby UE była gwarantem realizacji celów Unii i funkcjonowania rynku według ustalonych zasad. Tylko pod takim warunkiem można skutecznie rozwiązać problemy, z jakimi borykają się przedsiębiorstwa, inne organizacje i obywatele.

4.2.3. Innymi słowy, związek między zasadami Wspólnoty a pomocniczością jest subtelny. EKES jest zdania, że w procesie zacieśniania integracji należy określić i zapewnić odpowiednią równowagę między koniecznym poszanowaniem krajowych tradycji i systemów administracyjnych a nadzorem ze strony Unii, zgodnie ze wspólnie wyznaczonymi celami.

4.2.4. Doskonałym przykładem w tym zakresie są samorządy lokalne i regionalne, które w wielu państwach członkowskich odpowiadają za wdrażanie unijnego prawa. Jednostki te muszą prawidłowo stosować prawo Unii Europejskiej.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52.

4.2.5. Inną obszerną i ważną dziedziną są zamówienia publiczne. Pomimo wdrożenia dyrektyw z 2004 r. w dalszym ciągu obowiązują tradycyjne praktyki i procedury administracyjne, w tym m.in. bariery prawne utrudniające transgraniczne konkutowanie o zamówienia publiczne. Dlatego problematyka zamówień publicznych wymaga ciągłej uwagi; należy przy tym respektować negocjacje zbiorowe między partnerami społecznymi.

4.2.6. EKES uważa, że w celu zniesienia barier legislacyjnych w UE należy w istotnym stopniu usprawnić system administracyjno-regulacyjny.

4.2.6.1. Obecne przekazywanie informacji zwrotnych na temat stosowania przepisów w praktyce jest nadal niezadowolające ⁽¹⁹⁾.

4.2.6.2. Sprawowanie nadzoru przez Komisję, jako niezbędny element praworządności, powinno być stale rozszerzane na kwestie wdrażania i egzekwowania prawa unijnego. Zagadnienie to wymaga szczególnej uwagi i miejsca w debacie politycznej.

4.2.6.3. Ponadto pożądanym byłoby wprowadzanie sieci oceniających pracę administracji krajowej ⁽²⁰⁾, tam, gdzie do tej pory ich brakowało, oraz zwiększenie kompetencji administracyjnych w państwach członkowskich.

4.2.6.4. Z tych samych powodów EKES w pełni popiera niedawne utworzenie przez Komitet Regionów sieci monitorującej stosowanie zasady pomocniczości, służącej ułatwieniu wymiany informacji między UE a samorządami lokalnymi i regionalnymi.

4.2.6.5. Komisja musi dopilnować, aby krajowe organy nadzoru stosowały przepisy UE w podobny i skoordynowany sposób.

4.2.6.6. Pożądany system administracyjno-regulacyjny, o którym mowa w pkt. 4.2.6., powinien być również stosowany w odniesieniu do barier pozaprawnych, które są często efektem istniejących praktyk administracyjnych.

4.3. Wspólny rynek usług

4.3.1. Europa znajduje się w momencie przełomowym, jeśli chodzi o wewnętrzny rynek usług. Należy uważnie śledzić stan transpozycji i wprowadzenia w życie dyrektywy w sprawie usług, przewidziane na koniec 2009 r., aby uniknąć wprowadzenia na szczeblu krajowym nowych barier czy rozbieżności. Nie może przy tym jednak dojść do obniżenia standardów społecznych oraz w dziedzinie jakości, środowiska i bezpieczeństwa. Pracownicy administracji muszą być dostatecznie przeszkoleni dla potrzeb wdrażania dyrektywy (języki, kompetencje międzykulturowe).

⁽¹⁹⁾ Komisja Europejska oferuje szereg punktów informacyjnych, w tym dla podmiotów pragnących złożyć zażalenie, np. centrum informacji telefonicznej Europe Direct, Eurojus, krajowe ośrodki SOLVIT, Europejskie Ośrodki Informacji Konsumentów, Enterprise Europe Network oraz portal „Twoja Europa”.

⁽²⁰⁾ EKES zwraca uwagę na system informacyjny rynku wewnętrznego, stworzony przez Komisję w celu ułatwienia wymiany informacji dotyczących prawodawstwa UE między administracjami poszczególnych krajów.

4.3.1.1. Podejście stosowane obecnie przez Komisję Europejską w kwestii wsparcia transpozycji tej dyrektywy na szczeblu krajowym wydaje się skuteczne i zasługuje na dalsze poparcie.

4.3.2. Co się tyczy konkretnych aspektów dyrektywy usługowej, to swoboda prowadzenia działalności gospodarczej oraz działalności transgranicznej jest kluczowym elementem tworzenia właściwego otoczenia dla przedsiębiorstw europejskich ⁽²¹⁾.

4.3.2.1. Informacje zwrotne uzyskane od zainteresowanych podmiotów wskazują, że pomimo istnienia doraźnych środków ułatwiających założenie przedsiębiorstwa w innym państwie członkowskim, nadal możliwe są pewne usprawnienia.

4.3.3. Kolejną kwestią wymagającą omówienia jest podejście, które należy zastosować do dziedzin, które nie są obecnie ujęte w dyrektywie usługowej.

4.3.3.1. Niektóre sektory, na przykład usługi finansowe, łączność elektroniczna i usługi audiowizualne, podlegają odrębnemu uregulowaniu, natomiast inne w ogóle nie zostały uregulowane na szczeblu UE.

4.3.3.2. W drugiej z wymienionych grup mogą występować znaczne różnice między państwami członkowskimi skutkujące potencjalnie nieoczekiwanymi utrudnieniami. Istnieje zatem potrzeba zwiększenia koordynacji między rządami krajowymi dla uniknięcia sprzecznych stanowisk w konkretnych kwestiach bezpośrednio wpływających na warunki dla biznesu w UE.

4.3.4. Należy ponadto podkreślić, że w dzisiejszych czasach granica między towarem a usługą zaczyna się coraz bardziej zacierać. Dlatego też prawidłowe wdrażanie swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz działalności transgranicznej w zakresie usług będzie również bardzo korzystne dla przemysłu wytwórczego.

4.3.4.1. Nawet w wypadku pełnej i prawidłowej transpozycji dyrektywy usługowej, instytucje europejskie i państwa członkowskie powinny bacznie obserwować ten sektor, by uregulować kwestie wymagające jeszcze rozstrzygnięcia i zapobiec pojawieniu się nowych przeszkód. Zważywszy, że większość postępów w zakresie tworzenia równych warunków konkurencji została osiągnięta na rynku towarów, doświadczenia zdobyte w tej dziedzinie powinny posłużyć za cenne źródło informacji na temat najlepszych sposobów usuwania pozostałych barier w sektorze usług.

4.4. Nowe podejście, pakiet na temat towarów 2008 oraz normalizacja

4.4.1. Nowe podejście do harmonizacji technicznej i normalizacji ⁽²²⁾ oraz jego stały przegląd jest jednym z najbardziej wyrazistych sukcesów w znoszeniu barier dla konkurencyjności na rynku wewnętrznym.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 11.

⁽²²⁾ Opracowane w 1985 r. nowe podejście do harmonizacji technicznej i normalizacji stanowi punkt zwrotny w unijnym prawodawstwie dotyczącym rynku wewnętrznego. Zostało ono przyjęte w odpowiedzi na skomplikowane warunki prawne wynikające z licznych szczegółowych przepisów wprowadzonych w życie w celu stworzenia i uzupełnienia wewnętrznego rynku towarów.

4.4.2. W obecnej sytuacji należy bezwzględnie zachować metodologię nowego podejścia oraz nie dopuścić do zaprzeczania dotychczasowych osiągnięć poprzez działania protekcyjnistyczne.

4.4.3. Warto także podsumować realizację i stosowanie zasady wzajemnego uznawania. W szczególności trzeba zbadać, w jakim stopniu można byłoby zapewnić zrównoważony rozwój w dziedzinie gospodarczej, społecznej i ekologicznej. Ponadto należy monitorować rzeczywisty wpływ pakietu na temat towarów z 2008 r., który służy zagwarantowaniu skutecznej realizacji zasady wzajemnego uznawania.

4.4.4. Kolejną dziedziną jest normalizacja, która w normalnych warunkach odbywa się poprzez działania dobrowolne, nie zaś drogą legislacyjną. Ze względu na wyraźne korzyści z normalizacji dla europejskiej integracji gospodarczej należy zwrócić uwagę na nierozwiązane kwestie, które wciąż utrudniają działalność na rynku wewnętrznym, a także osłabiają pozycję konkurencyjną Unii na arenie światowej.

4.4.5. W innych przypadkach przyczyną powstawania barier (prawnych) jest brak norm w danej dziedzinie, na przykład w dziedzinie zamówień publicznych, gdzie brak porozumienia między podmiotami branżowymi wywiera niekorzystny wpływ na konkurencję w UE. Jest to widoczne choćby w momencie inicjowania przez przedsiębiorstwa „wojny standardów” w celu stworzenia lub obrony monopolistycznej pozycji na rynku, ze szkodą dla konkurencji i możliwości wyboru konsumentów. W takich wypadkach należy przewidzieć możliwość interwencji na szczeblu UE, by ułatwić osiągnięcie porozumienia między zainteresowanymi stronami.

4.4.6. EKES podkreśla zatem konieczność nasilenia wysiłków na rzecz większej normalizacji w niektórych dziedzinach, takich jak zamówienia publiczne, usługi informatyczne i łączność. Aby jednak uniknąć zakłóceń w tym procesie, przy ustalaniu norm należy koniecznie wziąć pod uwagę wszystkie zainteresowane podmioty. W tym względzie należy wspierać realizowane już inicjatywy, takie jak działania NORMAPME na rzecz normalizacji oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

4.5. Zmniejszanie nieuzasadnionych obciążeń administracyjnych

4.5.1. Flagowym projektem politycznym Komisji Europejskiej jest program działania z 2007 r. w sprawie pomiaru obciążeń administracyjnych w celu uproszczenia otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorstw.

4.5.1.1. Na podstawie standardowego modelu kosztów, przyjętego pierwotnie przez Holandię, Unia finalizuje obecnie pomiar obciążeń związanych z prawodawstwem UE ⁽²³⁾.

⁽²³⁾ Podejście to – często określane mianem walki z biurokracją – służy zidentyfikowaniu i zmierzaniu wszystkich obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw wynikających z unijnego prawodawstwa w celu wskazania możliwości ich ograniczenia o 25 %.

4.5.1.2. Powołanie grupy Edmunda Stoibera – grupy wysokiego szczebla złożonej z 15 ekspertów – w celu przedłożenia konkretnych propozycji ograniczenia obciążeń to kolejny krok w kierunku realizacji omawianej inicjatywy.

4.5.2. Program ograniczenia obciążeń administracyjnych zatacza coraz szersze kręgi na szczeblu krajowym, a większość państw członkowskich zobowiązała się już do zmierzania i ograniczenia wewnętrznych obciążeń administracyjnych.

4.5.2.1. W tym zakresie dla powodzenia tej inicjatywy, absolutnie niezbędne jest skoordynowanie krajowych strategii pomiaru i ograniczenia w całej Europie oraz pomiędzy UE a poszczególnymi państwami.

4.6. Uznawanie kwalifikacji zawodowych

4.6.1. W celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego, oprócz swobodnego przepływu towarów i usług należy poprzec swobodny przepływ specjalistów. Zgodnie z decyzją Rady ds. Badań Naukowych dotyczącą mobilności pracowników naukowych potrzebne jest rozszerzenie tej zasady na pracowników innych specjalności.

4.6.2. Uznawanie kwalifikacji zawodowych w UE to skomplikowana kwestia wykraczająca poza problem barier prawnych; wymaga ona rozwiązania, gdyż pod kilkoma względami jest bezpośrednio powiązana z problemem (ukrytych) barier na rynku wewnętrznym.

4.6.3. Niedawno nastąpił prawdziwy przełom w tej dziedzinie dzięki ustanowieniu europejskich ram kwalifikacji, tzw. piątej swobody, tj. mobilności pracowników naukowych. EKES z zadowoleniem przyjmuje ten istotny krok naprzód.

4.7. Inne inicjatywy

4.7.1. Ze względu na przeciąganie się i koszty tradycyjnych postępowań sądowych alternatywne mechanizmy rozwiązywania sporów stanowią cenny wkład w rozwiązywanie konfliktów wynikających z działalności transgranicznej.

4.7.1.1. Niewiele jednak wiadomo na temat obecnej sytuacji w zakresie stosowania tych narzędzi i dostępu do nich wśród przedsiębiorstw i obywateli. Ubolewanie budzi fakt, że tylko w niektórych państwach zastosowanie znalazły niewiążące zalecenia Komisji w tym zakresie.

4.7.1.2. Warto by było zbadać ten problem bardziej szczegółowo i sprawdzić, w jaki sposób można wspierać i propagować tego rodzaju działania w terenie jako dodatkowy sposób ograniczania istniejących barier i problemów.

4.7.2. Kiedy działa skutecznie, sieć SOLVIT jest słusznie chwalona za zdolność do szybkiego rozwiązywania problemów i zapobiegania powstawaniu nowych. Każde z państw członkowskich powinno zapewnić centrom SOLVIT odpowiednie do potrzeb zasoby i personel ⁽²⁴⁾ oraz dopilnować, by zainteresowane podmioty wiedziały o istnieniu i zadaniach tej sieci.

4.7.3. Sieć Enterprise Europe Network (którą zastąpiono dawną sieć ośrodków Euro Info) również odgrywa kluczową rolę we wspieraniu przedsiębiorstw, przede wszystkim małych i średnich, oraz w poprawie warunków, w których one funkcjonują. Dla podmiotów na szczeblu lokalnym Enterprise Europe Network stanowi często prawdziwe oblicze Europy.

4.7.3.1. W poprzednich analizach ⁽²⁵⁾ stwierdzono, że o ile dawna sieć ośrodków Euro Info zapewniała z reguły usługi wysokiej jakości, mechanizmy przekazywania informacji zwrotnych

między ośrodkami a Komisją Europejską nie zawsze dobrze funkcjonowały. Kwestia ta wymaga ponownego przeanalizowania w celu podjęcia odpowiednich działań, jeżeli problemy będą się powtarzać.

4.7.4. Skargi dotyczące barier prawnych mogą być również kierowane bezpośrednio do Komisji Europejskiej. Ten dodatkowy kanał komunikacyjny powinien zostać odpowiednio nagłośniony.

4.7.5. Obecny stan inicjatyw w zakresie samoregulacji i współregulacji wywiera także wpływ na warunki działania przedsiębiorstw oraz może przyczynić się do zniesienia istniejących barier. Warto byłoby pogłębić wiedzę na temat samoregulacji i współregulacji w celu rozpowszechnienia sprawdzonych rozwiązań ⁽²⁶⁾.

Bruksela, 14 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 15.

⁽²⁵⁾ Renda A., Schrefler L. i Von Dewall F. (2006), *Ex post evaluation of the MAP 2001-2005 initiative and suggestions for the CIP 2007-2013*, CEPS Studies.

⁽²⁶⁾ EKES wraz z Sekretariatem Generalnym Komisji Europejskiej utworzył bazę danych poświęconą europejskim inicjatywom samoregulacji i współregulacji: <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>.

ZAŁĄCZNIK

do opinii

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Poniższy fragment opinii sekcji został odrzucony wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

Punkt 3.1

„Jednolity rynek to pojęcie dynamiczne. Jego treść, wraz z tworzeniem równych warunków konkurencji dla podmiotów gospodarczych w Europie, definiowana jest poprzez odpowiednie cele polityczne Unii i zagwarantowana prawem europejskim. Cele i zasady są również odpowiednio dostosowywane do zmieniających się okoliczności.”

Uzasadnienie

Stwierdzenie zaczerpnięte z opinii EKES-u SOC/315.

Wynik głosowania:

Poprawka przyjęta stosunkiem głosów 125 do 76 – 9 osób wstrzymało się od głosu.
