

JOANNA STEFANIAK, JOANNA KUCZEWSKA  
Gdańsk

## MAPA DROGOWA JEDNOLITEGO RYNKU WEWNĘTRZNEGO – ZAŁOŻENIA CZY RZECZYWISTOŚĆ?

### WSTĘP

Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej oceniany jest jako jedno z największych osiągnięć integracji Europy. Pomimo to, współczesne problemy gospodarcze, transformacja instytucjonalna, kolejne rozszerzenia, przeciwdziałanie skutkom kryzysów: gospodarczego i strefy euro przyczyniły się do ograniczenia aktywności UE w zakresie urzeczywistnienia wspólnego rynku. Inspiracją do podjęcia dalszych prac związanych ze wzmacnianiem potencjału jednolitego rynku był raport Mario Montiego z 2010 r. Pięć lat później Komisja Europejska przedstawiła nową strategię wzmocnienia rynku wewnętrznego, która ma prowadzić do usprawnienia jego funkcjonowania. Celem artykułu jest ocena postępów we wdrażaniu priorytetów sformułowanych w dokumentach strategicznych rynku wewnętrznego. Dyskusji poddane zostaną kwestie, czy planowane na przestrzeni lat programy i działania na rzecz wzmocnienia jego potencjału zostały rzeczywiście wdrożone?

### REALIZACJA ZAŁOŻEŃ PROGRAMU RYNKU WEWNĘTRZNEGO (1987-2009)

Kluczowym etapem integracji gospodarczej i jednym z największych osiągnięć procesu integracji UE było wdrożenie wspólnego rynku. Realizację tego Programu zapoczątkowała Biała Księga z 1985 r. pt. „Zakończenie budowy rynku wewnętrznego” (European Commission 1985), w której zdefiniowano trzy podstawowe grupy barier uniemożliwiających wprowadzenie czterech wolności tj.: bariery fizyczne (związane z fizycznym przekraczaniem granic), bariery techniczne (związane z procesem standaryzacji technicznej towarów) oraz fiskalne (związane z harmonizacją podatków pośrednich). Ponadto w programie Białej Księgi znalazły się: założenia dotyczące kompleksowego programu prawnego usunięcia tych barier w wyniku przyjęcia 282 aktów prawnych, głównie w formie dyrektyw; termin zakończenia budowy rynku wewnętrznego określony na 31 grudnia 1992 r.; wskazanie sfer, gdzie potrzebna jest pełna harmonizacja przepisów oraz sfer, gdzie może być stosowane tylko przybliżenie prawa narodowego; a także postulaty reformy niektórych wspólnych polityk oddziałujących na realizację programu oraz określenie na szczeblu Wspólnoty nie-

których uzupełniających akcji, mających na celu wspieranie efektywnego wdrożenia Programu (Zielińska-Głębocka 2004, s. 67).

Formalnie pojęcie rynku wewnętrznego zostało wprowadzone z chwilą wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) w 1987 r., który potwierdził założenia, terminy i harmonogram Programu Rynku Wewnętrznego (PRW). Zgodnie z JAE rynek wewnętrzny to „obszar bez wewnętrznych granic, na którym zagwarantowana jest swoboda przepływu dóbr, osób, usług i kapitału”. Jednolity rynek zakładał z jednej strony liberalizację gospodarki (integracja negatywna), z drugiej zaś strony stworzył warunki różnych szans dla jego głównych aktorów (przedsiębiorców, konsumentów i organizacji publicznych) poprzez realizację zasad uczciwej konkurencji. W tym celu niezbędne było stworzenie wspólnych przepisów prawnych i administracyjnych na poziomie instytucjonalnym (integracja pozytywna) (Stępnik A., Kuczevska J. 2004, s. 12-13).

### Realizacja wspólnego rynku w latach 90.

Skuteczny rynek wewnętrzny oznacza realizację czterech wolności, które powinny przełożyć się na korzyści dla przedsiębiorstw i gospodarki wynikające z integracji. Możliwe jest to poprzez jak najwyższy poziom realizacji zarówno integracji pozytywnej, jak i negatywnej, nie pomijając jednak oddziaływania gospodarki globalnej, podlegającej różnym fazom cyklu koniunkturalnego. Pierwsze, najbardziej kompleksowe podsumowanie efektów implementacji PRW zaproponowała grupa ekspertów pod przewodnictwem Paulo Cecchiniego w analizie *Costs of non-Europe* (Cecchini P., Catinat M., Jacquemin A., 1992; European Commission, 1988). W wyniku licznych horyzontalnych i wertykalnych analiz oraz modelowania ekonometrycznego udało się oszacować koszty braku rynku wewnętrznego, zarówno na poziomie makro-, jak i mikroekonomicznym (szerzej patrz: Kuczevska J., Stefaniak-Kopoboru J. 2013; Kuczevska J., Stefaniak-Kopoboru J. 2016). W raporcie Cecchiniego wskazano, iż wprowadzenie jednolitego rynku spowoduje średni wzrost PKB Wspólnoty o ok. 4,5%, spadek inflacji o ok. 6,1%, a wzrost zatrudnienia o ok. 1,8 mln nowych miejsc pracy. Natomiast wśród korzyści mikroekonomicznych wskazano na zysk w postaci 187 mld ECU (badania prowadzono jeszcze przed wprowadzeniem euro) równoważny 6,4% wzrostowi PKB.

Rzeczywisty bilans korzyści makroekonomicznych zaprezentowany przez Komisję Europejską w 1996 r. wskazał jednak następujące efekty: 1,1% - 1,5% średni wzrost PKB krajów Wspólnoty, 1,0% - 1,5% spadek inflacji i 300 - 900 tys. nowych miejsc pracy (European Commission 1996, s. 1; European Commission 1996a). Oznaczało to uzyskanie mniejszych efektów, aniżeli oczekiwano. Konieczne stało się zatem dokonanie oceny postępów związanych z wdrażaniem zasad PRW w celu identyfikacji przyczyn niepełnej implementacji wspólnego rynku. Ich pełna i dokładna analiza nie była jednak możliwa z trzech powodów (European Commission 1996b, s. 11-12):



- Część aktów prawnych PRW nie została implementowana w okresie formalnego wdrażania wspólnego rynku np.: osiem dyrektyw dotyczących nowego podejścia w zakresie harmonizacji i standaryzacji technicznej weszło w życie w latach 1994-1996, wskazano duże opóźnienia we wprowadzaniu w życie ustawodawstwa w zakresie zamówień publicznych (rozpoczęcie po 1993 r.), a dyrektywa dotycząca odpowiedzialności producenta za produkty wadliwe – pomimo iż została zaadoptowana w 1985 r. do 1996 r. nie została wdrożona we wszystkich krajach UE.

- Analiza efektów wykonana została w okresie od początku 1995 do połowy 1996 r. bazując na danych z 1994 r.

- Wystąpił problem odseparowania efektów wynikających wyłącznie z wprowadzenia wspólnego rynku od ogólnego wpływu zmian w gospodarce światowej tj.: globalizacji, cykli koniunkturalnych, zaawansowania technologicznego, zmian politycznych, rozpadu ZSRR i zjednoczenia Niemiec czy liberalizacji handlu w wyniku działań *GATT/WTO*.

Pomimo powyższych ograniczeń Komisja Europejska dokonała identyfikacji przeszkód, które nie pozwoliły na uzyskanie pełnych efektów wynikających z integracji gospodarczej (wspólnego rynku). Zaliczono do nich następujące problemy (European Commission 1996, s. 17-22):

1. Nieefektywna implementacja dorobku prawnego PRW, egzekwowanie i zaśluszczywienie

- a) problemy z transpozycją prawa wspólnotowego – tylko 56% aktów Białej Księgi z 1985 r. zostało transponowanych w krajach członkowskich,

- b) brak jednolitych technik implementacji,

- c) brak systemu egzekwowania kar za opóźnienia w implementacji.

2. Luki w ustawodawstwie wspólnotowym

- a) brak pełnej adaptacji założeń Białej Księgi w następujących obszarach:

- i. podatki bezpośrednie od osób prawnych – eliminacja podwójnego opodatkowania w operacjach transgranicznych,

- ii. różne systemy krajowe opodatkowania przychodów z inwestycji,

- iii. harmonizacja podatku VAT,

- iv. brak statutu spółki europejskiej (*European Company Statute*).

- b) Potrzeba dostosowania obowiązujących zasad i przepisów – brak przejrzystości przepisów europejskich (niejasne prawodawstwo powodujące problemy z implementacją w krajach członkowskich np.: zamówienia publiczne, specyficzne przepisy sektorowe: bhp czy produkcja farmaceutyków),

- c) przeregulowanie i skomplikowane wymogi administracyjne (biurokracja).

3. Tendencja do pozostawiania starych lub tworzenia nowych regulacji krajowych (sektor farmaceutyczny, ochrona środowiska, ochrona konsumenta) - Komisji Europejskiej notyfikowano każdego roku ok. 450 nowych reguł prawnych dotyczących technicznych wymogów produktów .

4. Opóźnienia w tworzeniu ustawodawstwa wspólnotowego

- a) problem procesu decyzyjnego i przyjętych metod tworzenia prawa wspólnotowego,

b) wpływ prawa międzynarodowego i negocjacji międzynarodowych.

5. Opóźnienia w liberalizacji sektora usług „ogólnego interesu” tj.: energia, poczta, transport i gaz.

Mając na uwadze powyższe problemy związane z wdrażaniem PRW, Komisja Europejska zaproponowała nowe działania na rzecz wspólnego rynku (European Commission 1997; European Commission 1996, s. 23-27):

- uproszczenie prawa – program *SLIMP*, dyrektywy nowej generacji – zintegrowane przepisy,
- opracowanie brakujących przepisów,
- działania na rzecz aplikacji i wdrażania prawa na szczeblu wspólnotowym i krajowym – nowe, bardzo wymagające przepisy wdrażania, kontrola sądowa, monitorowanie działań.

Pomimo tak kompleksowego planu na rzecz wdrażania PRW popularność i zainteresowanie wspólnym rynkiem zaczęły systematycznie spadać zarówno ze strony państw członkowskich, jak i samej Komisji Europejskiej. Przyczyniło się do tego niedostosowanie legislacji do nowych potrzeb związanych ze zmieniającą się UE, konkurencją globalną, nową koncepcją zrównoważonego i innowacyjnego wzrostu gospodarczego. Kulminacją zaś stał się globalny kryzys finansowo-gospodarczy w latach 2008-2011, który skierował wysiłki całej Wspólnoty na niwelowanie jego negatywnych skutków, a zwłaszcza problemu destabilizacji strefy euro. Lata 2000-2010 można uznać za okres stagnacji procesów usprawniających funkcjonowanie rynku wewnętrznego, chociaż na przestrzeni lat 1993-2010 już 90% aktów Białej Księgi z 1985 r. znalazło odzwierciedlenie w ustawodawstwie państw członkowskich.

### W kierunku nowej strategii rynku wewnętrznego (2010-2013)

Zmianę w podejściu do usprawniania PRW wprowadził dopiero Mario Monti w 2010 r. publikacją raportu na temat nowej strategii jednolitego rynku (Monti M. 2010). Podkreślił w niej ogromne znaczenie wspólnego rynku jako fundamentu projektu całej zjednoczonej gospodarki Europy. Wskazał, iż odpowiednie warunki jednolitego rynku zapewniają osiągnięcie maksymalnej efektywności gospodarek narodowych i całej UE. M. Monti jako warunkowy zwolennik wspólnego rynku podkreślił konieczność reformy rynku europejskiego, przy równoczesnym przeorientowaniu niektórych zasad oraz polityk. Założył, że strategia PRW powinna być przestronna i powinna obejmować koordynację działań w ramach wszystkich rodzajów polityki europejskiej, jednocześnie skupiając się na trzech kategoriach działań:

- inicjatywach na rzecz budowy silnego rynku wewnętrznego: lepszym funkcjonowaniu PRW dla obywateli, konsumentów, małych i średnich przedsiębiorstw (MSP); cyfrowym rynku wewnętrznym; „zielonym” wzroście: energia, zmiany klimatyczne i środowiskowe; PRW dla towarów i usług; miejscu pracowników na rynku wewnętrznym; PRW dla kapitału i usług finansowych oraz fizycznej infrastrukturze PRW/klimacie inwestycyjnym;



- inicjatywach zmierzających do wprowadzenia konsensusu wokół silniejszego rynku wewnętrznego;

- inicjatywach mających na celu wzmocnienie rynku wewnętrznego.

Na podstawie strategii M. Montiego w 2011 r. opracowany został Akt o jednolitym rynku europejskim I, a działania na rzecz jego wzmocnienia określono w tzw. dwunastu dźwigniach PRW (Komisja Europejska 2011). Wprowadzenie tych dźwigni miało zagwarantować odbudowę silnej, konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki, charakteryzującej się wysokim poziomem wiedzy i inteligentnych technologii. Zaliczono do nich: dostęp MŚP do finansowania, mobilność obywateli, prawo własności intelektualnej, konsumentów jako podmioty rynku wewnętrznego, usługi, sieci energetyczne i transportowe, jednolity rynek cyfrowy, przedsiębiorczość społeczną, podatki oraz spójność społeczną. Program zawarty w komunikacie był przede wszystkim odpowiedzią na kryzys gospodarczy. Uwzględniono w nim (częściowo) postulaty zawarte w raporcie Montiego, jednakże zaproponowane działania dotyczyły przede wszystkim dotychczasowych obszarów rynku wewnętrznego.

Realizacja działań zaplanowanych w Akcie o jednolitym rynku I napotkała wiele trudności już na poziomie samych instytucji unijnych, ponieważ do końca 2012 r. uzgodniono jedynie jeden wniosek dotyczący działania priorytetowego, pozostawiając pozostałe 11 działań na poziomie uzgodnień. Dodatkowo deficyt transpozycji dyrektyw do prawodawstw krajowych wzrósł do 1,2% w 2012 r. (0,7% w 2009 r.) oraz wydłużył się okres transpozycji prawa unijnego do prawa krajowego średnio do 8 miesięcy po upływie terminu transpozycji (Komisja Europejska 2012).

W czerwcu 2012 r. Komisja w komunikacie „Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem”, zgodnie z wytycznymi Rady Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, przedstawiła kolejny program działań dotyczących wzmocnienia zarządzania jednolitym rynkiem oraz usprawnienia wdrażania i egzekwowania regulujących go przepisów (Komisja Europejska 2012). Określono w nim obszary kluczowe (usługi, usługi finansowe, transport, gospodarka cyfrowa, energetyka), w których, zdaniem Komisji, istnieje znaczny potencjał dla wzrostu gospodarczego i lepszego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz zaproponowano, na podstawie Aktu o jednolitym rynku I, konkretne środki mające na celu dalszą poprawę „cyklu zarządzania” jednolitym rynkiem, tj. sposobu projektowania, wdrażania, stosowania i egzekwowania przepisów.

Problemy z realizacją działań z Aktu I spowodowały konieczność podjęcia działań na nowych obszarach, które będą stanowić dźwignie wzrostu. Stąd też w październiku 2012 r. Komisja Europejska zaproponowała Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego (Komisja Europejska 2012a). W nowym dokumencie dotyczącym realizacji rynku wewnętrznego uwzględniono obszary kluczowe, zdefiniowane w komunikacie z czerwca 2012 r. Rozszerzenie tych obszarów poza tradycyjnie rozumiane cztery swobody rynku wewnętrznego można uznać za nowy etap w procesie pogłębiania i integracji jednolitego rynku. Nowy program objął 12 działań w ramach czterech podstawowych filarów (Komisja Europejska 2012a):

- sieci transportowe i energetyczne (dalsze otwieranie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich, udoskonalenie jednolitego rynku transportu mor-

skiego, przyspieszenie tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz stosowanie istniejących przepisów unijnych w zakresie energii,

- mobilność obywateli i przedsiębiorstw (rozwińnięcie portalu *EURES*, aktywowanie długoterminowych funduszy inwestycyjnych dla przedsiębiorstw prywatnych, modernizacja postępowania upadłościowego i prawo drugiej szansy),

- gospodarka cyfrowa (ułatwienie handlu elektronicznego, wyeliminowanie wysokich kosztów infrastruktury technicznej jako przyczyny braku inwestycji w szybkie łącze szerokopasmowe, upowszechnienie fakturowania elektronicznego w procedurach udzielania zamówień publicznych),

- przedsiębiorczość społeczna, spójność i zaufanie konsumentów (poprawa przepisów regulujących bezpieczeństwo produktów, działań zapewniających szeroki dostęp do rachunków bankowych, przejrzyste koszty prowadzenia konta oraz łatwiejsze przenoszenie rachunku bankowego do innego banku).

Mimo szeroko zakrojonych działań i priorytetów w kolejnych dokumentach strategicznych, główne luki i bariery prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku zostały zidentyfikowane w raporcie przygotowanym na zlecenie Parlamentu Europejskiego i obejmują (EPRS 2014):

- heterogeniczność prawa narodowego;
- opóźnienia lub różnice w przyjmowaniu ujednoczonych przepisów (dyrektyw) w krajowe ramy prawne państw członkowskich;
- naruszenia przepisów dotyczących jednolitego rynku, głównie z powodu niewłaściwego lub niepełnego stosowania prawa UE przez państwa członkowskie;
- występowanie „skrzywienia narodowego” wynikającego ze stosowanych metod i norm, preferencji kulturowych oraz różnic w systemach gospodarczych i politycznych państw członkowskich, które częściowo wyjaśniają pozostałe trudności w osiągnięciu pełnej harmonizacji zgodnej z integracją gospodarczą w Europie;
- różnice w prawodawstwach podatkowych;
- asymetrie informacyjne;
- fragmentację rynków;
- niedogodności wynikające z różnorodności języków, funkcjonowania społeczeństw oraz relatywnie niskiego poziomu zaufania, co przekłada się na stosowanie dużej liczby regulacji krajowych zamiast „zasady wzajemnego zaufania”, zwłaszcza tam, gdzie nie jest to regulowane prawodawstwem unijnym;
- brak jasności w zakresie i stosowaniu procedur zamówień publicznych.

#### NOWA STRATEGIA RYNKU WEWNĘTRZNEGO (2015)

W 2014 r. rozpoczęła działalność nowa Komisja Europejska pod przewodnictwem Jean-Claude’a Junckera. Przejęła ona dotychczasowe strategie zaprogramowane przez poprzednią Komisję, ale również postanowiła podjąć działania zmierzające do pobudzenia integracji europejskiej, odzwierciedlone w programie zwiększenia zatrudnienia, wzrostu gospodarczego, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych opartych na 10 priorytetach (Juncker, 2014). Priorytety te bazują bezpośrednio na raporcie Montiego

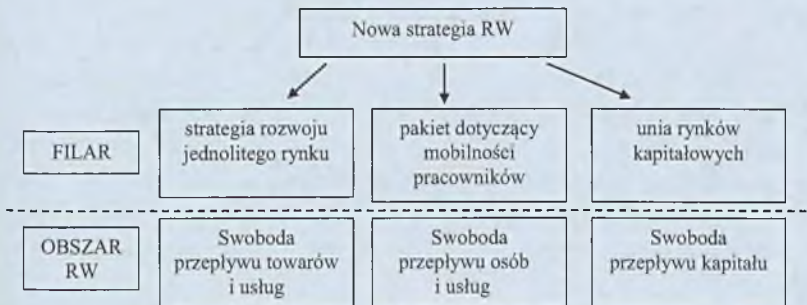


z 2010 r., a problematyka rynku wewnętrznego została ujęta w priorytecie 4. „Rynek wewnętrzny oparty na wzmocnionej bazie przemysłowej”. Została w nim zakreślona ogólna strategia rozwoju opierająca się na trzech komponentach, szczegółowo odnoszących się do czterech swobód (rys. 1):

- strategia rozwoju jednolitego rynku – odnosząca się do swobody przepływu towarów i swobody przepływu usług,
- pakiet dotyczący mobilności pracowników – odnoszący się do swobody przepływu osób (pracowników), zwłaszcza w sferze usług,
- unia rynków kapitałowych - w odniesieniu do swobody przepływu kapitału.

Rysunek 1

*Nowa strategia rynku wewnętrznego 2015*



Źródło: opracowanie własne.

### Strategia rozwoju rynku wewnętrznego

Nowa strategia rozwoju rynku wewnętrznego została przedstawiona w październiku 2015 r. Jest to pakiet działań mających usprawnić funkcjonowanie jednolitego rynku towarów i usług poprzez realizację działań w trzech kluczowych dziedzinach (Komisja Europejska 2015):

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

Do każdego z celów głównych zostały zdefiniowane cele szczegółowe. Dla celu pierwszego jest ich pięć oraz po trzy dla celów drugiego i trzeciego. Jako priorytetowe zostały przyjęte działania w zakresie funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz przedsiębiorstw rozpoczynających działalność (tzw. „start-upów”), jak również urzeczywistnianie jednolitego rynku dla usług wraz z pełną implementacją dyrektywy usługowej. Dodatkowo znaczenie sektora usług dla gospodarki europejskiej zostało wzmocnione działaniami wzmacniającymi skuteczność

wprowadzania zapisów dyrektywy usługowej oraz notyfikacji usług nieobjętych tą dyrektywą. Wytyczone w strategii cele będą realizowane poprzez wdrażanie konkretnych inicjatyw. Łącznie zaproponowano 22 działania, jednakże w odniesieniu do poszczególnych celów szczegółowych ich liczba jest zróżnicowana. Realizacja strategii została zaplanowana na lata 2016-2018.

### Pakiet dotyczący mobilności pracowników

Pakiet dotyczący mobilności pracowników to propozycja rozwiązań prawnych, których oficjalnym celem jest zwiększenie mobilności pracowników w UE oraz ograniczenie nadużyć w delegowaniu pracowników i zabezpieczeniu społecznym. Komisja Europejska początkowo zapowiadała ogłoszenie szczegółowych założeń Pakietu Mobilności na 9 grudnia 2015 r., jednak okazało się, że ogromny sprzeciw niemal wszystkich organizacji pracodawców i konflikty wewnątrz samej Komisji przedłużyły prace nad Pakietem (Inicjatywa Mobilności Pracy 2016). Propozycja zmian miała na celu zapewnienie uczciwych warunków wynagrodzenia i równych warunków konkurencji między firmami delegującymi pracowników a lokalnymi przedsiębiorstwami w kraju przyjmującym. Przyjęto trzy obszary oddziaływania (Komisja Europejska 2016):

1. wynagrodzenia pracowników delegowanych, w tym w sytuacjach podwykonawstwa;
2. przepisy dotyczące pracowników tymczasowych,
3. delegowanie długoterminowe.

Dodatkowo propozycja Komisji opierała się na kilku postulatach uznanych za trudne do realizacji, zwłaszcza w słabiej rozwiniętych gospodarczo krajach członkowskich. Propozycje Komisji Europejskiej nie zostały przyjęte pozytywnie w niektórych państwach członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza zasad: „równa płaca za tą samą pracę w tym samym miejscu”, standardu powszechnego stosowania układów zbiorowych oraz zrównania praw pracowników tymczasowych (Uchwała Sejmu, 2016). Polska, Czechy, Rumunia, Bułgaria, Węgry, Dania, Chorwacja, Słowacja, Litwa, Łotwa i Estonia uznały je za niezgodne z zasadą pomocniczości. Takie stanowisko 14 państw członkowskich uruchomiło w maju 2016 r. procedurę „żółtej kartki”<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Procedura „żółtej kartki” jest jedną z dwóch procedur mechanizmu wczesnego ostrzegania, określonego w Protokole [nr 2] w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dołączonego do TUE, TfUE i TEWEA na mocy Traktatu z Lizbony. W ramach procedury „żółtej kartki” każdy parlament narodowy lub każda izba może przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji – w terminie 8 tygodni od przekazania parlamentom projektu aktu ustawodawczego w językach urzędowych – uzasadnioną opinię w sprawie jego niezgodności z zasadą pomocniczości. Każdemu parlamentowi przysługują 2 głosy. Jeżeli uzasadnione opinie stanowią jedną trzecią, a w przypadku projektu dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przedłożonego na podstawie art. 76 TfUE – jedną czwartą głosów przyznanych parlamentom narodowym, wówczas projekt musi zostać poddany ponownej analizie. Na podstawie tej analizy może ona następnie postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Decyzja taka musi być uzasadniona. Ośrodek Dokumentacji i Informacji Europejskiej Biblioteki Sejmowej (OIDE), <http://oide.sejm.gov.pl/>.



którą następnie Komisja Europejska odrzuciła (Komisja Europejska 2016a). Pod koniec 2016 r. prowadzono dalsze prace i uzgodnienia związane z pakietem mobilności.

### Unia kapitałowa

Unia rynków kapitałowych, tzw. unia kapitałowa, jest jednym z kluczowych elementów strategii w priorytecie czwartym. Jej celem jest stworzenie ułatwień w przepływie kapitału i jego transferze do przedsiębiorstw w ramach 28 krajów UE poprzez wykreowanie odpowiednich możliwości finansowania przedsiębiorstw, zwłaszcza MSP, opartych na rynku kapitałowym oraz wzmocnieniu zdolności kredytowej banków.

Podstawowe założenia tej strategii zostały zawarte w Zielonej Księdze z 18 lutego 2015 r., gdzie Komisja zobowiązuje się do „ustanowienia do 2019 r. fundamentów dobrze uregulowanej i zintegrowanej unii rynków kapitałowych obejmującej wszystkie państwa członkowskie, w celu zmaksymalizowania korzyści płynących z rynków kapitałowych i instytucji finansowych niebędących bankami dla całej gospodarki” (Komisja Europejska 2015a, s.4).

Komisja Europejska przyjęła 30 września 2015 r. plan działania na rzecz unii rynków kapitałowych. Zaproponowano łącznie 33 działania w czterech obszarach kluczowych (Komisja Europejska 2015b):

- 1) więcej możliwości dla inwestorów,
- 2) połączenie branży finansowej z realną gospodarką,
- 3) sprzyjanie wprowadzeniu silniejszego i bardziej odpornego systemu finansowego,
- 4) pogłębienie integracji finansowej i wzrost konkurencyjności.

Działania Komisji w zakresie tworzenia unii rynków kapitałowych znalazły mocne poparcie ze strony państw członkowskich, co znalazło swoje odzwierciedlenie w propozycji Komisji Europejskiej ukończenia tworzenia unii rynków kapitałowych przedstawionej we wrześniu 2016 r. (Komisja Europejska 2016b). Przedstawiono tam najważniejsze zmiany, które są niezbędne dla wzmocnienia rynków finansowych UE oraz wskazano stan działań podjętych w pierwszej fazie realizacji unii rynków kapitałowych.

### Stan realizacji strategii unijnych w zakresie rynku wewnętrznego

Pierwsze podsumowanie dotyczące realizacji działań jednolitego rynku na rzecz zatrudnienia, wzrostu i inwestycji Komisja Europejska opublikowała 1 czerwca 2016 r. (Komisja Europejska 2016c). W zakresie strategii rynku jednolitego zostały przyjęte przez Komisję 4 inicjatywy (piątą przyjęto w czerwcu 2016 r.), a 18 znajdowało się w fazie konsultacji społecznych, prac przygotowawczych lub oceny skutków. Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do unii rynków kapitałowych, gdzie przyjęto

5 inicjatyw Komisji (kolejna przyjęta została w lipcu 2016 r.), a 17 znajdowało się w pozostałych fazach prac.

W październiku 2016 r. przewodniczący Komisji Europejskiej przedstawił roczny program prac Komisji. Znalazło się w nim 21 kluczowych inicjatyw, z czego w ramach priorytetu 4 zaplanowano wdrożenie strategii jednolitego rynku oraz planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych, jak również podjęcie kroków ku większej przejrzystości podatkowej (Komisja Europejska 2016d). Komisja oczekuje, iż w 2017 r. przyjęte zostaną trzy wnioski odnoszące się do rynku wewnętrznego: dwa dotyczące unii rynków kapitałowych (wspólne zasady dotyczące sekurytyzacji oraz prospekt emisyjny) oraz jeden dotyczący mobilności pracowników (mimo sprzeciwu części państw członkowskich).

#### ZAKOŃCZENIE

Rynek wewnętrzny jest jednym z najważniejszych etapów integracji gospodarczej Europy. Jego wdrażanie na przestrzeni lat 1987-2016 przybierało bardzo różne tempo, którego odwzorowane graficznie przypomina sinusoidę.

Pierwsze lata (1987-1992) charakteryzowała wysoka aktywność zarówno po stronie państw członkowskich (dynamika wdrażania wspólnotowych aktów prawnych i ich transpozycji do prawa krajowego) oraz instytucji wspólnotowych, zwłaszcza Komisji Europejskiej (pierwsza rewizja korzyści i kosztów wprowadzenia jednolitego rynku europejskiego). Kolejny okres 1998-2010 to czas stagnacji i braku zainteresowania Wspólnoty oraz krajów członkowskich realizacją i pogłębianiem rynku wewnętrznego. Ważne wydarzenia związane z procesem poszerzania UE, reformami instytucjonalnymi czy koncentracja na niwelowaniu negatywnych skutków globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego z wysiłkami na rzecz stabilizacji strefy euro, odsunęły na dalszy plan problemy związane z niepełną implementacją wspólnego rynku. Wymiar polityczny zaczął dominować nad gospodarczym, a działania podejmowane przez Komisję Europejską nie były ani oczekiwane, ani przyjmowane z zainteresowaniem przez państwa członkowskie. Skutkowało to brakiem wdrażania części legislacji przez kraje UE i nieprzestrzeganiem wyroków Trybunału Sprawiedliwości.

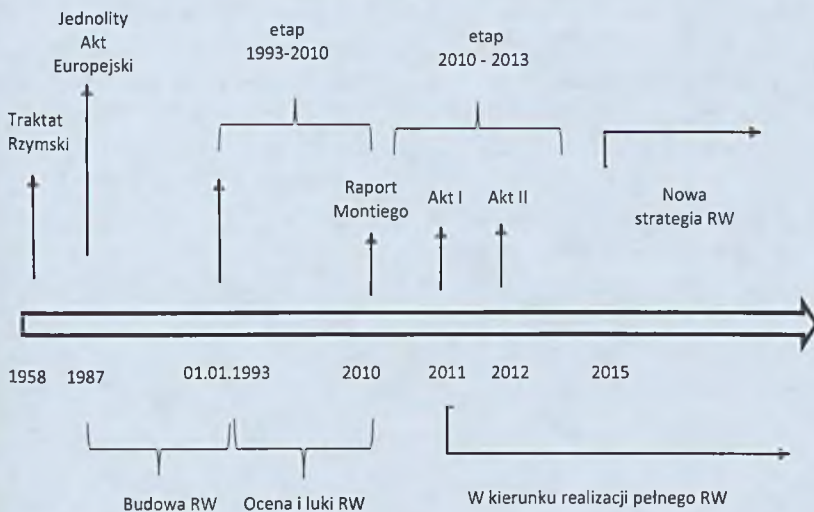
Momentem przełomowym dla realizacji rynku wewnętrznego UE było opublikowanie raportu M. Montiego w 2010 r. W tym raporcie zdiagnozowany został stan rynku wewnętrznego i równocześnie wskazano na jego fundamentalne znaczenie dla dalszego rozwoju gospodarczego UE. W efekcie kolejne lata przyniosły intensyfikację wysiłków instytucji unijnych, zwłaszcza Komisji Europejskiej, na rzecz pogłębiania wspólnego rynku. Jednakże rezultatem tych wysiłków było przede wszystkim przedstawianie kolejnych strategii, natomiast brakowało ich realizacji już na etapie uzgodnień międzyinstytucjonalnych. Bardzo duży impuls dla realizacji rynku wewnętrznego opartej na nowych zasadach rozwoju przemysłowego dała Komisja Europejska pod przewodnictwem Jean-Claude'a Junckera. Dotychczasowe strategie, które praktycznie nie były realizowane, w dużej mierze zostały inkorporowane do progra-



mu nowej Komisji. Zintensyfikowano działania zarówno bezpośrednio odnoszące się do rynku wewnętrznego, jak również do innych obszarów, pośrednio stanowiących o sile unijnego rynku jednolitego (np. jednolity rynek cyfrowy) (rys. 2).

Rysunek 2

## Mapa drogowa rynku wewnętrznego



Źródło: opracowanie własne.

Oceniając tempo implementacji strategii RW na przestrzeni 30 lat, można stwierdzić, iż jest ono efektem występowania wielu czynników zarówno po stronie instytucji wspólnotowych, jak i poszczególnych państw członkowskich:

1. Po stronie instytucji UE – dużym problemem jest brak porozumienia w procesie inicjowania prawa i działań wspólnotowych, co skutkowało brakiem wypracowanych wspólnych stanowisk. Prace na poziomie instytucjonalnym są nierzadko oderwane od rzeczywistości gospodarczej. Zauważalny jest również problem implementacji nowych priorytetów w obrębie poszczególnych wolności – głównie w zakresie swobody przepływu osób i usług. Konsensus i większa dynamika działań występuje tylko w przypadku swobody przepływu towarów i kapitału. Niemniej jednak Komisja Europejska wykazuje dużą determinację w realizacji swoich priorytetów, w tym rynku wewnętrznego.

2. Po stronie państw członkowskich – przy dużym zróżnicowaniu pomiędzy modelami gospodarczymi krajów członkowskich, w większości państw widoczne jest zdecydowane większe zainteresowanie polityką wewnętrzną, aniżeli realizacją celów polityk wspólnotowych. Ścieranie się indywidualnych priorytetów i interesów państw członkowskich dodatkowo przyczynia się do utrudnień w wypracowywaniu wspólnych, zadowalających rozwiązań prawnych i gospodarczych. Dotyczy to zwłaszcza obszarów, na których istotne znaczenie mają czynniki gospodarcze (np. poziomy płac i koszty pracy,

systemy społeczne czy struktura gospodarcza). Dodatkowo społeczeństwo Wspólnoty przyzwyczajone do funkcjonowania w Unii, nie dostrzega korzyści płynących z integracji rynkowej (*vide* stanowisko społeczeństwa brytyjskiego) i tym samym nie stanowi czynnika wspierającego działania na rzecz dalszego pogłębiania wspólnego rynku.

Obecnie Komisja Europejska, wspierana przez Radę Europejską, podejmuje wysiłki na rzecz realizacji strategii zapisanych w dokumentach. Jednakże wobec powyższych czynników pojawiają się bardzo ważne pytania: Jaka będzie skuteczność realizacji nowej strategii rynku wewnętrznego? Czy ponownie zapał Wspólnoty w tym zakresie nie zostanie zdominowany obecnymi problemami UE tj. polityką migracyjną czy Brexitem? Czy wzmoczone zainteresowanie wspólnym rynkiem przełoży się na rzeczywiście zrealizowane działania, czy też pozostanie w sferze dokumentów i strategii, a rynek wewnętrzny przejdzie znów w fazę wieloletniej stagnacji?

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia UE w zakresie implementacji poszczególnych strategii urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, można przypuszczać, iż w świetle bieżących wydarzeń społeczno-polityczno-gospodarczych, bardzo ambitne i szerokie założenia obecnej strategii rozwoju wspólnego rynku nie zostaną w pełni zrealizowane w założonym czasie.

#### BIBLIOGRAFIA

- Cecchini P., Catinat M., Jacquemin A., 1992, *The European challenge – 1992. The benefits of a single market*, Brussels.
- EPRS, 2014. The Cost of Non-Europe in the Single Market. 'Cecchini Revisited' An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market by Zsolt Pataki, CoNE 1/2014, PE 510.981, Brussels.
- European Commission, 1985, White Paper, Completing the Internal Market, COM (85) 310 final, Brussels, 14.06.85.
- European Commission, 1988, The economics of 1992, *European Economy*, no 35.
- European Commission, 1996, The impact and effectiveness of the single market, COM (96) 520 final, Brussels, 30.10.1996.
- European Commission, 1996a, Economic evaluation of the internal market, *European Economy*, no. 4, Brussels.
- European Commission, 1996b, The 1996 single market review, SEC (96) 2378, Brussels, 16.12.1996.
- European Commission, 1997, Single market action plan, CSE (97)1 final, Brussels.
- Inicjatywa Mobilności Pracy, 2016, Nowelizacja Dyrektywy 96/71/WE, <http://inicjatywa.eu/6168/czy-pakiet-mobilnosci-zmieni-rzeczywistosc-delegowania-w-polsce/>, dostęp: 10.11.2016.
- Juncker J.-C., 2014, Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej, Strasbourg, 15.07.2014, [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_pl.pdf)
- Komisja Europejska, 2011, Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego, COM(2011) 206 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2012, Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem. Komunikat Komisji. COM(2012) 259 final. Bruksela.



- Komisja Europejska, 2012a, Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego, COM(2012) 573 final, Bruksela, 3.10.2012.
- Komisja Europejska, 2015, Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw. COM (2015) 550 final. Bruksela.
- Komisja Europejska, 2015a, *ZIELONA KSIĘGA: Tworzenie unii rynków kapitałowych*, COM(2015) 63 final, Bruksela, dnia 18.2.2015.
- Komisja Europejska, 2015b, *Unia rynków kapitałowych: plan działania na rzecz bardziej dynamicznego finansowania przedsiębiorstw i inwestycji*, Komisja Europejska - Komunikat prasowy, Bruksela, 30 września 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5731\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5731_pl.htm), dostęp: 10.11.2016
- Komisja Europejska 2016, Wniosek dotyczący Dyrektywy zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Strasburg, dnia 8.3.2016 r.
- Komisja Europejska, 2016a, Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę o delegowaniu pracowników, w odniesieniu do zasady pomocniczości, zgodnie z protokołem nr 2, COM(2016) 505 final, Bruksela, dnia 20.7.2016 r.
- Komisja Europejska, 2016b, Komunikat Komisji: Unia rynków kapitałowych – przyspieszenie reformy, COM(2016) 601 final, Bruksela, dnia 14.9.2016r.
- Komisja Europejska, 2016c, Komunikat Komisji: Realizacja agendy jednolitego rynku na rzecz zatrudnienia, wzrostu i inwestycji, COM(2016) 361 final, Bruksela, dnia 1.6.2016r.
- Komisja Europejska, 2016d, Komunikat Komisji: *Program prac Komisji na 2017 r. „Na rzecz Europy, która chroni, wspiera i broni”*, COM(2016) 710 final, Strasburg, 25.10.2016 r.
- Kuczewska J., Stefaniak-Kopoboru J., 2013, *Ocena i kierunki rozwoju jednolitego rynku europejskiego*, Przegląd Zachodniopomorski, vol. 2(3).
- Kuczewska J., Stefaniak-Kopoboru J., 2016, *The new strategy of the European Union's internal market*, Analizy i Opracowania KEIE UG nr 2/ (024).
- Monti M., 2010, *A new strategy for the single market. At the service of Europe's economy and society*, Milan.
- Stępniański A., Kuczewska J., 2004, *Polskie przedsiębiorstwo na rynku Unii Europejskiej. Szanse i zagrożenia*, FRUG Gdańsk.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie uznania projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług za niezgodny z zasadą pomocniczości, M.P. 2016 poz. 404, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/410\\_u/\\$file/410\\_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/410_u/$file/410_u.pdf), dostęp: 10.11.2016
- Zielińska-Głębocka A. Gawlikowska-Hueckel K., 2004, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, C. H. Beck, Warszawa.

**Dr Joanna Stefaniak**, Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny, Ośrodek Badań Integracji Europejskiej (jstefaniak@ug.edu.pl)

**Dr Joanna Kuczewska**, Uniwersytet Gdański, Wydział Ekonomiczny, Katedra Ekonomiki Integracji Europejskiej (ekojku@univ.gda.pl)

**Słowa kluczowe:** Komisja Europejska, strategia rozwoju wspólnego rynku, intensyfikacja rolnictwa

**Keywords:** European Commission, single market development strategy, intensification of agriculture

## ABSTRACT

*Contemporary economic problems, institutional transformation, subsequent enlargements, counteracting the effects of economic and euro area crisis are factors that have contributed to limiting the EU's activity in developing a single market. In 2015 the European Commission presented a new strategy for strengthening the internal market which is to raise the effectiveness of its functioning.*

*The aim of the article is to assess the progress in accomplishing the priorities formulated in the strategic documents of the internal market. The discussion focuses on issues related to the question whether programmes and measures aimed at strengthening the potential of the internal market have actually been implemented.*

*When assessing the rate of the process of implementation of internal market strategy over a span of thirty years it can be concluded that it is the effect of factors that arise both on the part of the EU institutions and particular member states. Considering the experience of the EU so far in implementing specific strategies to enhance the realization of an internal market it can be supposed that in light of the current social-political-economic events the very ambitious and comprehensive premises of the present single market development strategy will not be fully realized in the assumed time frame.*