

## ABSTRACT

*The genesis of traditional industrial regions is inextricably intertwined with the industrial revolution. The need to reduce transport costs spurred concentration of heavy industry, which was seen as an engine of economic growth. Yet in the second half of the 20th century, dramatic structural changes – due, among other things, to technological progress – diminished the significance of coal mining and heavy industry. As a result, the situation in traditional industrial districts worsened. Plagued with numerous problems, they began to be regarded as declining and unattractive, which in turn led to a fall in their competitiveness. Hence, within the framework of EU regional policy, programmes were devised with a view to supporting re-conversion and revitalisation efforts as well as to preventing regional disparities from growing. One of such programmes was RECHAR II addressed to regions affected by the decline of coal mining. The present article shows – with the help of analysis of the implementation of RECHAR II projects in the Limburg province – how to use revitalisation initiatives as a vehicle for enhancing regional competitiveness. That is why special emphasis is laid on the question of competitiveness and its determinants which – as the article argues – at the time of progressing globalisation, seems to be the key to attracting much-needed foreign direct investment and thereby raising living standards.*

**DYREKTYWA BOLKESTEINA – UWOLNIENIE RYNKU USŁUG?**

Parlament Europejski przyjął 15 listopada 2006 r. w drugim czytaniu tzw. dyrektywę Bolkesteina, czyli akt normatywny pochodnego prawa wspólnotowego, którego celem jest liberalizacja rynku usług w Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Mimo iż już Traktat Rzymski z 25 marca 1957 r. zakładał swobodę przepływu osób, kapitału, produktów i usług, kolejne pięćdziesiąt lat procesu integracyjnego nie przyniosło faktycznego poddania rynku usług presji konkurencyjnej Jednolitego Rynku.

Pierwotna wersja tekstu dyrektywy usługowej – zaproponowana przez ówczesnego komisarza ds. rynku wewnętrznego, Holendra z pochodzenia, liberała z wyboru, Fritsa Bolkesteina – przewidywała usunięcie wszelkiego rodzaju ograniczeń, co pozwoliłoby na nieograniczone świadczenie usług między innymi przez polskie firmy na rynkach unijnych<sup>2</sup>. Prace nad dyrektywą przeciągały się przez długie lata, aż doczekały się finalizacji w 2006 r., kiedy to nowym komisarzem kompetentnym w sprawach rynku wewnętrznego był już Charlie McCreedy. Oto jak o dyrektywie wypowiadał się komisarz w przeddzień decydującego głosowania na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego: „Będę szczęśliwy, kiedy pozbędę się dyrektywy usługowej z mojego biurka. Trzymam kciuki za jutrzejsze głosowanie. Po nim będę spał lepiej”<sup>3</sup>.

Mimo że gospodarki krajów członkowskich są w mniejszym lub większym stopniu gospodarkami wolnorynkowymi, w relacjach międzynarodowych wewnątrz Unii nie przejawiały chęci zniesienia barier w swobodnym przepływie usług.

<sup>1</sup> Dyrektywa 2006/123/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY, z dnia 12 XII 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 376/36, 27 XII 2006.

<sup>2</sup> R. Hlavaty, *Liberalisation in Service*, „the Sooner, the Better” 11-12 VII 2004.

<sup>3</sup> Wypowiedź cytowana za PAP, 14 XI 2006.

I skłaniały się bardziej w stronę praktyk protekcyjnych niż liberalizacyjnych<sup>4</sup>. Dlaczego właśnie z dyrektywą usługową Europa ma tyle problemów? Dlaczego ta wolność jest niezrealizowana do dzisiaj, mimo że deklarowana była od czasów traktatów założycielskich?

Jedną z możliwych odpowiedzi może brzmieć – ze względu na fakt, że w odróżnieniu od produktów usługi bardzo trudno zestandaryzować. Jak wiadomo, jedną z najważniejszych funkcji Wspólnot Europejskich – obok funkcji redystrybucyjnej – jest funkcja regulacyjna, przejawiająca się w ustalaniu norm, certyfikatów, standardów obowiązujących w całej wspólnocie. W przypadku usług ta siła Wspólnoty okazała się niewystarczająca<sup>5</sup>. Należy zauważyć, że poziom liberalizacji rynku usług nie jest jednakowy w przypadku różnych rodzajów usług. Generalnie te sektory, które nie wymagają od dostawcy usługi relokacji – np. internetowe usługi bankowe, czy telekomunikacyjne – już od dawna poddane są presji konkurencyjnej w skali całego Jednolitego Rynku. I w tych wypadkach możemy mówić o otwartym rynku usług, dla których wprowadzenie dyrektywy nie przynosi żadnej zmiany.

Ale decydujące znaczenie miały kwestie pozabiurokratyczne. Usługi świadczące są zazwyczaj przez samozatrudnionych (rzemieślnicy, wolne zawody, etc.) i dotyczą świadczeń, które są silnie regulowane prawem krajowym – np. prawnicy, lekarze. Problem należy widzieć w kontekście troski o standardy społeczne, w niektórych krajach UE, które mogły być zagrożone przez konkurencję pochodzącą z krajów o niższych standardach. W konsekwencji poszczególne kraje członkowskie stosowały różnego rodzaju utrudnienia i ograniczenia mające na celu – w możliwie szerokim zakresie – ochronę lokalnych dostawców usług, przed zewnętrzną konkurencją. Komisja Europejska wskazywała na takie utrudnienia, jak trudności w uzyskiwaniu odpowiednich licencji i zezwoleń, obowiązek stworzenia stałej siedziby na terytorium kraju, gdzie usługa miała być świadczona, a także dyskryminację na tle kraju pochodzenia.

Wśród najbardziej spektakularnych przykładów stosowanych dotychczas dyskryminacji wymienia się np. zasadę obowiązującą w Grecji, stanowiącą, iż instruktor szkoły jazdy musi znać język grecki, nawet jeżeli jego klient nie zna języka greckiego. Tego typu trudności i quasi-trudności, których zidentyfikowano ponad 90, miały zostać wyeliminowane przez dyrektywę Bolkesteina. Ich stosowanie bowiem przynosi skumulowany efekt w postaci niższej konkurencyjności, mniejszego wyboru, niższej jakości i wyższych cen<sup>6</sup>.

Rozdział trzeci traktatu rzymskiego określa przedmiotowy charakter swobody przepływu usług, kładąc akcent na przepływ usług, a nie usługobiorców czy usługodawców<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 50 traktatu usługi są świadczeniami wykonywanymi: z reguły odpłatnie, przez czas określony, pod warunkiem przekraczania granic państwowych, jeśli nie są one uregulowane przez postanowienia dotyczące swobodnego przepływu towarów, kapitału i osób.

<sup>4</sup> M. Fuchs, *Free Movement of Services and Social Security*, „Quo Vadis? European Law Journal” vol. 8, nr 4, 2002.

<sup>5</sup> R. Hlavaty, *op. cit.*

<sup>6</sup> Patrz również: H. Kox, A. Lejour, R. Montizaan, *The free movement of services within the EU*, „CPB Document” no. 69, The Hague, October 2004, oraz M. Fuchs, *op. cit.*

<sup>7</sup> E. Skibińska, *Swoboda świadczenia usług, w: Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, red. A. Wróbel, Kraków 2004, s. 451.



Z tej definicji wynikają następujące cechy charakterystyczne swobody świadczenia usług:

– **Odpłatność** – istotnym elementem pojęcia usługi jest przede wszystkim odpłatność. Usługą nie są świadczenia np. fundacji, gdy nie prowadzą one działalności gospodarczej i nie zamierzają do uzyskania korzyści majątkowej. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału z 3 III 1994 r., świadczeniem usług nie jest także działalność muzyków ulicznych, ponieważ ich dochody mają charakter dobrowolnych datków przechodniów. Nie są nimi również prowadzone przez szkoły wyższe kursy i zajęcia finansowane ze środków publicznych.

– **Czasowość** – swoboda świadczenia usług obejmuje sytuację, gdy dana osoba przemieszcza się z jednego państwa członkowskiego do drugiego nie w celu założenia w nim przedsiębiorstwa, ale po to by wykonać tam działalność o charakterze czasowym.

Czasowy charakter usługi ocenia się biorąc pod uwagę jej okres, częstotliwość, regularność powtarzania się i ciągłość.

– **Transgraniczność** – stosowanie uregulowań traktatowych ma miejsce, kiedy następuje przekroczenie granicy państwowej;

- a) Usługodawca (samodzielny przedsiębiorca, przedstawiciel wolnego zawodu) udaje się do usługobiorcy do innego państwa członkowskiego. W przypadku osób fizycznych musi on posiadać obywatelstwo Unii, natomiast w przypadku przedsiębiorstw ich siedziba powinna znajdować się na terenie jednego z państw członkowskich.
- b) Usługobiorca udaje się do usługodawcy do innego państwa. Odbiorcami usługi są głównie turyści oraz osoby korzystające z opieki medycznej.
- c) Granicę przekracza sama usługa, natomiast klient i usługodawca pozostają w swoich państwach. Przykładem są audycje telewizyjne i radiowe.

Świadczenie usług za granicę może odbywać się w czterech podstawowych formach poprzez: sprzedaż transgraniczną, konsumpcję usług za granicą, obecność handlową na terytorium nabywcy usług oraz obecność osób fizycznych z danego kraju świadczących usługi za granicą (np. usługi budowlane)<sup>8</sup>. Beneficjentami świadczenia usług są, zgodnie z art. 49 (59) traktatu Wspólnot Europejskich, obywatele państw członkowskich prowadzących działalność w innym państwie Wspólnoty, niż państwo osoby korzystającej ze świadczeń (usługodawcy), np. lekarz wykonujący operację w zagranicznej klinice, bądź profesor zaproszony na wykład gościnny w innym państwie członkowskim Unii<sup>9</sup>. Jak bardzo rzeczywistość realna różni się od rzeczywistości traktatowej, obrazuje stanowisko Eveline Gebhard – socjalistycznej eurodeputowanej, sprawozdawcy Parlamentu Europejskiego w sprawie projektu dyrektywy, która jeszcze w 2005 r. proponowała w projekcie raportu Komisji ds. Rynku Wewnętrznego, aby parlament wykreślił z projektu zasadę kraju pochodzenia. E. Gebhard chciałyby, aby liberalizacja usług następowała w UE zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania. Wymagałaby ona od krajów członkowskich ustalenia, na jakich zasadach wzajemnie przestrzegają przepisy partnerów, co z pewnością skomplikowałoby i opóźniło otwarcie rynku usług w Unii<sup>10</sup>. W marcu 2006 r., zebrani na szczycie w Brukseli przywódcy UE „z

<sup>8</sup> J. Pietras, *Swoboda świadczenia usług*, w: *Unia Europejska*, red. E. Kawecka-Warzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2004, s. 96.

<sup>9</sup> E. Małuszyńska, B. Gruchman, *Kompendium wiedzy Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 142.

<sup>10</sup> Editorial Comments on the service directive proposal Common Market, „Law Review” nr 43, 2006, s. 307-311.

satysfakcją” wyrażali się o poprawkach do dyrektywy usługowej przyjętych w lutym przez Parlament Europejski, osłabiających zasadę kraju pochodzenia. Uczestnicy szczytu zaznaczyli, że unijny rynek usług ma dotrzymywać kroku wymogom „europejskiego modelu socjalnego”<sup>11</sup>.

Tymczasem wykładnia Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie nie pozostawia złudzeń. Orzecznictwo sądu, generowane konkretnymi przypadkami, pozostaje w znacznie bliższych relacjach z praktyką funkcjonowania rynku.

Oto kilka przykładów wniosków sformułowanych na bazie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości dotyczących swobody przepływu usług:

– swoboda przepływu usług powinna być rozumiana w swej wersji czynnej, jak i biernej, czyli dotyczy zarówno swobody świadczenia usług, jak i swobody dostępu do usług.

– w konsekwencji swoboda dotyczy zarówno możliwości przemieszczenia się usługobiorcy do kraju, gdzie usługa jest świadczona, jak również możliwości czasowego przebywania usługodawcy na terytorium kraju usługobiorcy.

– zakaz stosowania dyskryminacji dla świadczącego usługę i odbiorcy usługi ze względu na kraj pochodzenia<sup>12</sup>.

Jednocześnie w innych orzeczeniach Trybunał podkreśla, że Wspólnota nie ma kompetencji w sprawach dotyczących organizowania świadczeń społecznych. Spory dotyczące możliwości swobodnego świadczenia i korzystania z usług ponad granicami krajów członkowskich bardzo często dotyczyły kwestii obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, obowiązkowego członkostwa w różnego rodzaju izbach, związkach, itd. Sama obecność elementów socjalnych na poziomie wspólnotowym (w traktatach z lat 50.) zdradza jednakowoż intencje ojców założycieli Wspólnot Europejskich, że przewidywali harmonizację systemów zabezpieczenia społecznego ponad granicami krajów. Co więcej, niektórzy autorzy, np. Maximilian Fuchs, twierdzą, że od samego początku był to jeden z warunków tworzenia Jednolitego Rynku<sup>13</sup>. Art. 51 traktatu rzymskiego stanowi, że koordynacja polityk w zakresie ubezpieczenia społecznego powinna gwarantować rzeczywistą swobodę przepływu pracowników. Tym niemniej opór ze strony państw członkowskich okazał się jednak zbyt duży. I to w sytuacji, w której członkami Wspólnot pozostawały (do 2004) głównie państwa relatywnie bogate, a dysproporcje w poziomie dochodów ludności nie były aż tak wielkie jak obecnie – po wejściu do Unii w 2004 r. krajów środkowoeuropejskich. Wydaje się więc mało prawdopodobne, aby udało się – w sytuacji tak znacznych różnic PKB *per capita* oraz kosztów pracy – znaleźć stanowisko w obszarze ubezpieczeń społecznych, które satysfakcjonowałoby, czy w ogóle byłoby możliwe do zaakceptowania, przez kraje których gospodarki i całe systemy społeczno-gospodarcze różnią się tak bardzo, jak np. Szwecja i Polska.

Przyjęcie dyrektywy, i tym samym – w perspektywie roku 2009-2010 harmonizacja prawa dotyczącego swobodnego przepływu usług we wszystkich państwach członkowskich stanowi ważny kamień milowy w procesie integracji. Podobnie jak Jednolity Akt Europejski, czy traktat z Maastricht, dyrektywa usługowa powoduje pogłębienie integracji w bardzo ważnym sektorze – wystarczy przypomnieć, że segment usług generuje w gospodarkach państw członkowskich aż do dwóch trzecich Produktu Krajowego Brutto i angażuje aż do 70% populacji czynnej

<sup>11</sup> Cytat za PAP 24 III 2006.

<sup>12</sup> P. Craig, G. d Burca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, 2<sup>nd</sup> ed. Oxford University Press, 1998.

<sup>13</sup> M. Fuchs, *op. cit.*



zawodowo<sup>14</sup>. Dlatego celem dyrektywy jest uniemożliwienie państwowemu tworzeniu barier ograniczających dostęp do ich rynków krajowych zagranicznym usługodawcom. Aktualnie dyrektywa usługowa jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych projektów prawnych dyskutowanych w ostatnich latach w Brukseli. Jej zwolennicy przewidują, że wdrożenie dyrektywy będzie sprzyjało wzrostowi gospodarczemu, tworzeniu nowych miejsc pracy i polepszeniu oferty rynkowej. Np. Komisja Europejska przewiduje w związku z jej wdrożeniem dodatkowy wzrost gospodarczy w wysokości 1,8% PKB rocznie oraz 2,5 mln nowych miejsc pracy<sup>15</sup>. Biorąc pod uwagę aktualne wskaźniki średniego wzrostu gospodarczego w unii oraz problem bezrobocia, dyrektywa wydaje się być kluczowym instrumentem realizacji wielu polityk sektorowych i horyzontalnych, jak również Strategii Lizbońskiej.

Symboliczna wydaje się koincydencja wyznaczenia roku 2010 jako daty ostatecznego inkorporowania do prawa krajowego zasad wynikających z norm dyrektywy oraz horyzontu czasowego ambitnego celu Strategii Lizbońskiej, aby właśnie do tego roku Unia Europejska stała się najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie<sup>16</sup>. Kolejna istotna koincydencja czasowa dotyczy czasowych ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników. Mam tutaj na myśli kwestię wygaśnięcia okresów przejściowych w dostępie do rynków pracy dla obywateli krajów, które weszły do Unii Europejskiej 1 V 2004 r. W krajach, które nie otwarły swoich rynków pracy od tej daty, np. Francja, Niemcy – obywatele nowych krajów członkowskich nie mogą korzystać (okresowo) ze swobody przepływu pracowników, korzystali ze swobody przepływu usług, rejestrując – wszędzie tam, gdzie nie wiązało się to z różnymi utrudnieniami natury administracyjnej, opisanymi już w innej części tego opracowania – działalność gospodarczą według lokalnego prawa cywilnego i handlowego. Po 2011 r. nie będzie istniała już taka konieczność, ponieważ na całym terytorium unijnym obywatele Polski, Litwy, Węgier i innych nowych krajów członkowskich będą mogli świadczyć pracę bez ograniczeń.

Przeciwnicy dyrektywy wskazują głównie negatywne konsekwencje, jakie może ona przynieść dla standardów zabezpieczenia społecznego w niektórych krajach. Np. we Francji, gdzie zdobycze świata pracy są bardzo bogate, ale również wiele kosztują i stanowią swego rodzaju balast, który może okazać się zbyt duży w konfrontacji z konkurencją z usługodawcami pochodzącymi z krajów, gdzie zabezpieczenie społeczne jest o wiele niższe. Innymi słowy, korzyści z przewidywanego przez komisję wzrostu gospodarczego, nie będą się rozkładać równomiernie. Należy jednak przyznać, że z perspektywy kraju takiego jak Polska – wraz z jego specyfiką społeczno-gospodarczą – wdrożenie dyrektywy jest korzystne, ponieważ to właśnie usługodawcy z naszego kraju (w związku np. z niższymi kosztami pracy) zdobędą nowe możliwości i korzyści wynikające z liberalizacji. Przyjmując jednak perspektywę wspólnotową, należy zgodzić się z racjonalnością argumentacji, zgodnie z którą celem reform nie powinna być protekcyjnystyczna zasada ochrony świadczeń społecznych, ale konkurencyjność całej wspólnoty jako bloku, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak również zewnętrznym<sup>17</sup>. W związku z zarysowa-

<sup>14</sup> Za: *BBC Service*, 22 XI 2006.

<sup>15</sup> Patrz również: *Copenhagen Economics, Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services – Final Report*, Copenhagen 2005.

<sup>16</sup> R. Hlavaty, *op. cit.*

<sup>17</sup> N. Fligstein, J. McNichol, *The institutional terrain of the European Union*, w: W. Sandholtz, A. Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 59-91.

nym powyżej kontekstem nie dziwi fakt, że najwięcej kontrowersji wywołała tzw. zasada kraju pochodzenia, zgodnie z którą usługodawca z jednego kraju mógłby świadczyć usługi na terytorium innego kraju członkowskiego, wykorzystując prawodawstwo i regulacje (np. w zakresie prawa pracy czy ubezpieczeń społecznych) swojego kraju macierzystego. Zastosowanie tej zasady pozwała przewidywać, że wolny rynek usług będzie wywierał odpowiedni wpływ na harmonizację w obszarze polityk społecznych. Mamy więc tutaj do czynienia ze efektem *spill-over*, czyli obejmowania integracją nowej dziedziny i to dziedziny, która pozostawała dotychczas wyłączną domeną państwa<sup>18</sup>.

W przeciwnym wypadku możemy obserwować zjawisko delokacji firm i przedsiębiorstw do gwarantujących niższe koszty pracy wynikające z regulacji oraz zobowiązań składowych. Zjawisko to oznaczałoby również realizację „czarnego snu socjalisty”, czyli tzw. *race to the bottom* – konkurowania pomiędzy systemami zabezpieczenia społecznego, polegających na obniżaniu jego kosztów. Pierwsze symptomy takiej rywalizacji pojawiają się w postaci okazjonalnych oskarżeń ze strony polityków niemieckich i francuskich, kierowanych w stronę m.in. Polski o stosowanie dumpingu socjalnego.

W pracach w Parlamencie Europejskim zasada kraju pochodzenia została przemodelowana, co spowodowało jej znaczne ograniczenie. Tym niemniej zwolennicy dyrektywy zdecydowali się przyjąć ją w takim kształcie – na zasadzie kompromisu – aby w przyszłości móc ją ewentualnie skorygować. Inne stanowisko groziło upadkiem tej inicjatywy w ogóle. Należy jednak przyznać, że modyfikacje nie są tylko zmianami kosmetycznymi i ich implementacja, a następnie interpretacja mogą nieść ze sobą potencjalne zagrożenia dla całej idei liberalizacji rynku usług. Parlament uzupełnił dyrektywę o zestawienie określające powody, dla których kraj członkowski mógłby wprowadzić restrykcje w zakresie obowiązywania norm dyrektywy. Do takich usprawiedliwionych przesłanek należą m.in. ochrona zdrowia publicznego, środowiska naturalnego, obrony narodowej. Na szczęście propozycja uzupełnienia tej listy o kwestie negatywnych skutków dla polityki społecznej nie spotkała się z uznaniem eurodeputowanych. *De facto* taki zapis całkowicie „zneutralizowałby” skuteczność tej dyrektywy. Tym niemniej wprowadzono wyraźne zapisy mówiące o tym, iż dyrektywa nie może naruszać prawa pracy, ani praw socjalnych w państwach członkowskich. Zrezygnowano z nazwy „zasada kraju pochodzenia” i zastąpiono ją zasadą wolności świadczenia usług, co miało skłonić przeciwników dyrektywy do jej poparcia, a w efekcie nie zmieniło głównego założenia, że przedsiębiorca raz zarejestrowany w jednym kraju UE ma prawo na tej podstawie świadczyć usługi we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Procedura wdrażania ewentualnych ograniczeń swobodnego przepływu usług przez rządy krajów członkowskich również budzi uzasadnione wątpliwości. Za każdym razem, gdy państwa członkowskie będą chciały zastosować ograniczenia, będą musiały zgłosić to wraz z uzasadnieniem Komisji Europejskiej. Komisja nie będzie mogła jednak przeszkodzić wprowadzeniu restrykcji, a jedynie publikować ich listę, a co roku ma przeprowadzić analizę stosowanych przez kraje członkowskie środków „w kontekście dyrektywy” wraz z wytycznymi<sup>19</sup>. Wydaje się, że taka konsekwencja nie jest wystarczająca z punktu widzenia skuteczności sankcji i jej funkcji prewencyjnej.

<sup>18</sup> L.N. Lindberg, S.A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, New York 1970.

<sup>19</sup> Puls Biznesu, *UE: W środę ostatnie głosowanie nad dyrektywą usługową*, 14 XI 2006.



W trakcie prac nad dyrektywą doszło do wykluczenia z zakresu jej obowiązywania wielu usług, np. usług pocztowych, audio-wizualnych, agencji pracy tymczasowej, działalności agencji ochrony, usług portowych, transportu publicznego czy służby zdrowia.

Ale w dyrektywie znalazły się również obiecujące zapisy, zobowiązujące urzędy współpracujące w poszczególnych krajach w zakładaniu firm, zdobywaniu licencji, zezwoleń, itd. do zapewniania dostępu do informacji drogą elektroniczną, organizowania punktów obsługi (*one-stop-shop*), w których w jednym miejscu można załatwić wszystkie niezbędne formalności.

W końcowej fazie tej części rozważań chciałbym zwrócić uwagę na wymiar polityczny omawianej dyrektywy. Komentatorzy podkreślają, że niechęć społeczeństwa francuskiego do dyrektywy usługowej przyczyniła się do odrzucenia w referendum Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. To kolejna przesłanka do refleksji, czy ogólnonarodowe referendum jest adekwatną metodą podejmowania tego typu decyzji. I to nie dlatego, że Francuzi, czy Holendrzy zagłosowali przeciw. Ale dlatego tak zagłosowali. Dawali wyraz wszelkiego rodzaju frustracjom i afektom politycznym o źródłach wewnętrznych i z zakresu polityki europejskiej i międzynarodowej, nie znając merytorycznej treści traktatu. Podobnie zresztą jak społeczeństwo hiszpańskie głosujące kilka miesięcy przed Francuzami i Holendrami, które zaakceptowało Konstytucję dla Europy, również bez specjalnej wiedzy, na bazie bardziej eurooptymistycznych nastrojów. Inny kontekst polityczny – np. w 2005 r. obok Francji to właśnie Niemcy byli jednym z głównych oponentów dyrektywy. Po zmianie rządu w Berlinie Angela Merkel znalazła się, obok Wielkiej Brytanii, Holandii, Polski i innych nowych krajów członkowskich, po stronie zwolenników dyrektywy. Należy również zwrócić szczególną uwagę na polityczny kontekst usług publicznych, które nie są poddane konkurencji nawet w skali państw. Oczywiście nie wszystkie usługi – tak jak nie wszystkie dobra w ogóle (i ich obrót) powinny podlegać regułom rynkowym. Np. sprawa dostępu do służby zdrowia obywateli w żadnym rozwiniętym kraju (łącznie z praktykującymi znacznie bardziej konkurencyjny model kapitalizmu Stanami Zjednoczonymi) nie jest pozostawiona tylko i wyłącznie regułom gry wolnego rynku. Dlatego należy się spodziewać, że wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z usługami publicznymi, bądź świadczonymi w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, proces liberalizacji będzie zachodził najwolniej i z największymi oporami. Częściowo nigdy nie ulegnie otwarciu. Natomiast wiele sygnałów wskazuje, że być może Europa dopracuje się w przyszłości systemu zaspokajania potrzeb społecznych i socjalnych (gdzie monopolistą jest jak na razie państwo) na poziomie wspólnotowym.

Analizując poziom integracji w sektorze usługowym warto zestawić ze sobą dwa wskaźniki: usługi, które angażują 70% ludności czynnej zawodowo Unii Europejskiej, reprezentują udział w wymianie gospodarczej pomiędzy krajami członkowskimi na poziomie tylko ok. 20%. Tę ewidentną dysproporcję tylko w pewnym stopniu można wytłumaczyć brakiem mobilności niektórych usług (np. usług budowlanych). Występują przecież również usługi, które same, jako dobro finalne potrafią przekraczać granice narodowe bez relokacji świadczącego usługę i usługobiorcy (np. serwis gwarancyjny oprogramowania komputerowego). Efekt takiej dysproporcji, poprzez zjawisko niewystarczającej presji konkurencyjnej, widoczny jest chociażby we wskaźnikach wydajności pracy segmentu usługowego. Produktywność w europejskich sektorze usług nie wzrasta i jest znacznie niższa niż

w innych częściach świata – np. w Stanach Zjednoczonych<sup>20</sup>. Ponieważ poszczególne swobody mają charakter komplementarny, jak również pełna realizacja każdej z nich niesie ze sobą konieczność integracji w innych zakresach – zapewnienie pełnej swobody świadczenia usług wymagało zapewnienia pozostałych swobód. Dlatego w części konkludywnej chciałbym odwołać się do teorii funkcjonalizmu i neofunkcjonalizmu<sup>21</sup>. Funkcjonalizm w swoich podstawowych założeniach zakłada determinizm gospodarczy: rozwój handlu wywiera presję na zacieśnianie współpracy międzynarodowej, co powinno prowadzić do ściślejszych powiązań politycznych. Współpraca ta, przybierając coraz szersze rozmiary, w pewnym momencie podlega instytucjonalizacji. Klasycy teorii wskazywali również na efekt *spill-over*: każdy sukces integracyjny powoduje konieczność dochodzenia do integracji w pokrewnej dziedzinie i tak integracja kroczy z sektora do sektora<sup>22</sup>.

Czy presja konkurencyjna na rynku usług wymusi na państwach członkowskich ustalenie wspólnych zasad w zakresie zabezpieczeń społecznych – być może. Z jednej strony, skoro swobodny przepływ osób, kapitału i produktów nie przyniósł takiego efektu, to dlaczego miałyby go przynieść usługi. Czy specyfika usług (i skala sektora usług w gospodarce) wymusi harmonizację bądź unifikację prawa w obszarze polityki społecznej? Np. wspólna waluta też stanowi silną przesłankę do ściślejszego harmonizowania innych polityk gospodarczych, jednak państwa członkowskie nie decydują się na koordynację wykraczającą poza ramy wyznaczone ponad dekadę temu przez traktat z Maastricht. Aczkolwiek w tym ostatnim wypadku widoczny jest mechanizm *spill-over*. Nie na kolejny sektor, ale ze sfery (funkcji) regulacyjnej do sfery (funkcji) redystrybucyjnej. Unia nie ma znaczących kompetencji w zakresie kształtowania struktury wydatków budżetowych (aczkolwiek posiada pewien wpływ), dysponuje natomiast kompetencją do określania górnej granicy deficytu budżetowego (w ramach polityki konwergencji), co jest swego rodzaju ingerencją w funkcję redystrybucyjną państwa<sup>23</sup>. Wydaje się, że jakkolwiek postęp w tej dziedzinie mógłby być odczytany jako znaczący krok w stronę ustanowienia struktury federacyjnej na poziomie wspólnoty. Z tego punktu widzenia uwolnienie rynku usług spod protekcji państwa narodowego może stanowić przesłankę – w myśl mechanizmów teorii neofunkcjonalizmu – do pogłębienia integracji (np. harmonizowania norm w zakresie zobowiązań składkowych z tytułu pracy, czy świadczenia usług). Czym większa dysproporcja w poziomie PKB *per capita* oraz w poziomie dochodów ludności pomiędzy państwami członkowskimi, tym większa siła presji konkurencyjnej ze strony obywateli pochodzących np. z nowych krajów członkowskich na rynki gospodarek bardziej zamożnych. Czym dysproporcje mniejsze – a na podstawie projekcji parametrów ekonomicznych możemy przewidywać, że będą się one zmniejszały – tym wspomniana presja mniejsza. Paradoksalnie więc, zmniejszająca się różnica w kosztach pracy osłabia

<sup>20</sup> R. Hlavaty, *op. cit.*

<sup>21</sup> E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57*, Stanford University Press, Stanford, CA, 1958; T. Risse, *Neofunctionalism, European identity and the puzzles of European integration*, „Journal of European Public Policy” nr 12, 2 IV 2005; B. Rosamond, *The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas*, „Journal of European Public Policy” nr 12, 2 IV 2005.

<sup>22</sup> T. J. Borzel, *Mind the gap! European integration between level and scope*, „Journal of European Public Policy” nr 12, 2 IV 2005.

<sup>23</sup> *Ibidem.*



z kolei motywację krajów starej unii do reformowania drogich systemów zabezpieczenia społecznego, ponieważ stanowią one coraz to mniej istotną słabą stronę ich konkurencyjności (przynajmniej w wymiarze wewnątrzunijnym). W świetle powyższej argumentacji wydawałoby się, że czas (w tym przede wszystkim rosnąca z nim zamożność obywateli nowych krajów członkowskich – i w konsekwencji wyższe koszty pracy), działa na niekorzyść ewentualnego pogłębiania procesów integracyjnych – przynajmniej w sferze uwspólnotowienia polityki społecznej.

Z tej perspektywy dyrektywa Bolkesteina traci swoją moc i potencjalną siłę rażenia. Zamiast odgrywać rolę strategicznego instrumentu w służbie pogłębiania integracji i kreowania nowego kształtu Europy w nadchodzących dziesięcioleciach, staje się po prostu realizacją zamierzeń sprzed pół wieku o swobodnym przepływie usług.

RAFAŁ RIEDEL  
Opole

#### ABSTRACT

*Business entities operating on the European market experience considerable difficulties with rendering services outside their respective countries. This is caused mainly by the necessity to adhere to local regulations whose often unjustified aim is to protect the local market from foreign competition.*

*Implementation of the service directive and the first years of its functioning will bring an answer to the question whether the so-called Bolkestein directive (from the name of Frits Bolkestein – a former member of the European Commission) will have an impact on the process of European integration.*

*Potentially, changes induced by the service directive can be compatible – in terms of scale and significance – to the introduction of the euro as a currency that replaced the national currencies in twelve countries of the European Union. This might be so on condition that the neo-functional theory of European integration proves correct and the spill-over mechanism induces integration in related spheres.*

*The presented study is a reflection on the service directive in two aspects: to what extent it can be an instrument of enhancing integration, and in what respects it is just a legal act passed to reduce a backlog.*

### DEKLARACJA BERLIŃSKA<sup>1</sup>

Kulminacyjnym elementem przypadających podczas prezydencji Niemiec w UE obchodów pięćdziesiątej rocznicy zawarcia traktatów rzymskich<sup>2</sup> było przyjęcie

<sup>1</sup> Określenie „deklaracja berlińska” ma charakter obiegowy. Oficjalnie dokument nosi tytuł „Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich”. Tekst dokumentu we wszystkich oficjalnych językach UE opublikowany został na stronie internetowej prezydencji niemieckiej [www.eu2007.de](http://www.eu2007.de), na stronie Rady [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) oraz Biuletynie UE nr 3/2007. W serwisie internetowym prezydencji dostępne są także zapisy przemówień wygłoszonych podczas uroczystości podpisania deklaracji berlińskiej oraz innych oficjalnych wystąpień polityków niemieckich w ramach sprawowania prezydencji.

<sup>2</sup> Dnia 25 III 1957 r. w Rzymie podpisane zostały Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Traktat o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Europejska Wspólnota Gospodarcza przemianowana została na Wspólnotę Europejską na mocy Traktatu z Maast-