

Adam A. Ambroziak*

Efekty handlowe ewolucji prawa swobodnego przepływu usług. Bilans dwudziestolecia istnienia rynku wewnętrznego UE¹

Wprowadzenie

Jedną z podstawowych wolności rynku wewnętrznego Unii Europejskiej jest prawo transgranicznego świadczenia usług. Główny problem w zakresie swobody świadczenia usług stanowi zdefiniowanie usługi oraz sposobu jej świadczenia, a także identyfikacja i eliminacja wciąż istniejących barier na rynku.² W art. 57 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zawarto szeroką definicję usług, przez które rozumie się „(...) świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób”.³ Do sfery usług zaliczono w szczególności: działalność o charakterze przemysłowym, handlowym, rzemieślniczym i w zakresie wolnych zawodów. Zgodnie z tą definicją tylko te usługi, które są świadczone „z reguły” odpłatnie,

* Dr hab. prof. SGH **Adam A. Ambroziak** – Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹ Tekst oparty częściowo na opracowaniu pt. *Efekty funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej w kontekście dwudziestolecia jego istnienia*, przygotowanym w ramach badań statutowych prowadzonych w 2012 r. w Kolegium Gospodarki Światowej SGH.

² Por.: I.L. Woicka, *Formy korzystania ze swobody świadczenia usług i zakładania przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym UE*, „Wspólnoty Europejskiej” nr 11/2004.

³ Art. 57 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 326, 26.10.2012, s. 70.

podlegają omawianym regulacjom dotyczącym swobody świadczenia usług w ramach rynku wewnętrznego UE i pozwalają statystycznie wyodrębnić ich ekonomiczny wymiar. Ponadto tylko działalność o charakterze transgranicznym może być objęta swobodą świadczenia usług. Aby można było analizować oferowane na sprzedaż świadczenie w świetle prawa unijnego, musi ono być dokonane poza miejscem zamieszkania usługodawcy lub usługobiorcy.

W konsekwencji można wyodrębnić następujące sytuacje:

- usługodawca przemieszcza się do kraju usługobiorcy w celu wyświadczenia usługi,
- usługobiorca przemieszcza się do kraju usługodawcy w celu odbioru usługi,
- usługodawca i usługobiorca przemieszczają się do innego kraju, gdzie jest świadczona usługa,
- usługodawca i usługobiorca pozostają w swoich państwach, a jedynie usługa przemieszcza się przez granice.

Postanowienia traktatowe dotyczące swobody świadczenia usług nie znajdują zatem zastosowania w sytuacji, która odnosi się wyłącznie do jednego państwa członkowskiego. Jest to o tyle istotne, że spod przepisów konstytuujących tę swobodę wyłączone dużą część obrotu gospodarczego, polegającego na zakładaniu przedsiębiorstw i świadczeniu usług w tym samym państwie członkowskim lub też poza granicami UE. Dla zaspokajania potrzeb konsumentów nie ma znaczenia, czy dana usługa jest świadczona w ramach swobody świadczenia usług (transgranicznie), czy też oferowana przez usługodawcę w kraju konsumenta. Natomiast z ekonomicznego punktu widzenia ma to istotne znaczenie, gdyż obie formy oferowania tej samej usługi zazwyczaj różnią się kosztami, a w konsekwencji ceną dla konsumenta i pozycją konkurencyjną usługodawcy.

Mechanizm ekonomiczny swobody świadczenia usług

Głównym celem transgranicznego świadczenia usług jest rozszerzenie rynku zbytu oferowanych produktów usługowych. Usługodawcy, podobnie jak producenci towarów, poszukują nowych miejsc, gdzie mogą lokować swoje usługi w celu zwiększenia skali ich sprzedaży. Jeśli specyfika usługi, popyt zgłaszany przez konsumentów lub

wielkość i mobilność przedsiębiorcy nie pozwalają na jej świadczenie transgraniczne, usługodawca decyduje się na otwarcie nowego przedsiębiorstwa w państwie przyjmującym albo rezygnuje z ekspansji na rynki zagraniczne ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi i ekonomicznymi. W przypadku otwarcia przedsiębiorstwa w państwie, w którym zamierza prowadzić działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług, musi ponieść wszelkie koszty administracyjne związane z założeniem firmy, zgodnie z prawem kraju przyjmującego, dokonać dodatkowego zatrudnienia osób bezpośrednio i pośrednio związanych z oferowaną usługą, zapewnić im odpowiednie szkolenie i przyuczenie do zawodu, jak również zagwarantować lokum firmie itp. Część tych kosztów stanowi powielenie wydatków poniesionych podczas zakładania podobnego przedsiębiorstwa w kraju pochodzenia, zarówno w odniesieniu do środków stałych, jak i pracowników. Takie podejście, podobnie jak w przypadku producentów towarów, ma sens, jeśli skala produkcji czy oferta usługi jest szczególnie duża, gdyż wówczas koszty stałe przestają być tak bardzo ważne. Warto również zwrócić uwagę na koszty związane z ryzykiem prowadzenia działalności gospodarczej, które znacząco maleją, kiedy świadczy się usługę transgranicznie, np. w celu zbadania rynku i przygotowania do ewentualnej inwestycji w państwie przyjmującym.

Jednakże swoboda świadczenia usług dotyczy przedsiębiorców, którzy nie są zainteresowani osiedleniem i założeniem siedziby (pierwotnej albo wtórnej) w państwie przyjmującym, lecz jedynie mobilnym świadczeniem usługi. Bywa, że nie ma nawet konieczności przemieszczania się usługodawcy czy usługobiorcy, gdyż tylko produkt usługowy przekracza granicę. W innych przypadkach usługodawca może być zainteresowany zaoferowaniem swojej usługi jedynie w określonym czasie i przez swoich pracowników. Osoby te zostały już zatrudnione w kraju pochodzenia, często dodatkowo przeszkolone, nabyły doświadczenie, które efektywnie można wykorzystać, czasowo świadcząc usługę poza granicami jednego państwa. Taka formuła zdecydowanie obniża stałe koszty i stanowi konkurencję dla przedsiębiorców i rynku pracy państwa przyjmującego. Mechanizm ten działa w taki sam sposób jak w przypadku towarów. Brak barier w handlu towarami spowodował zwiększenie konkurencji na rynku wewnętrznym UE, m.in. ze względu na nasilenie presji na producentów

w zakresie obniżania kosztów, w tym kosztów pracy. Jednakże swoboda ta pozwoliła ujawnić przewagę efektywnych i innowacyjnych przedsiębiorców europejskich z korzyścią zarówno dla zatrudnionych przez nich pracowników, jak i konsumentów korzystających z większej oferty towarów. Podobnie działa handel usługami, jednakże, jak się wydaje, ze względu na niejednokrotnie związany z nim przepływ osób wykonujących usługi, często utożsamiany jest z nieuczciwą konkurencją na rynku pracy.

Warto zauważyć, że firma świadcząca usługi z państwa o względnie niskich kosztach pracy jest bardziej konkurencyjna od firmy z państwa, gdzie są one wyższe. Posiadając przedsiębiorstwo w państwie o niższych kosztach, można zatrudnić miejscowych pracowników na podstawie umowy o pracę, a następnie, w ramach swobody świadczenia usług, delegować ich do wykonania określonej usługi w innym państwie członkowskim. Podstawą do wykonania takiego zlecenia jest zawarcie kontraktu zazwyczaj przewidującego wypłatę całej kwoty za wykonaną usługę usługodawcy, który dopiero później rozlicza się ze swoimi pracownikami. W efekcie wszystkie opłaty socjalne, podatki itp. są realizowane w państwie usługodawcy. Konsekwencją tego mechanizmu jest względna konkurencyjność cenowa usługodawców z państw o niższych kosztach prowadzenia działalności gospodarczej (podatki bezpośrednie, płace, składki socjalne i zdrowotne) w stosunku do przedsiębiorców w państwach o wyższych kosztach prowadzenia identycznej działalności gospodarczej.

Jednakże, co do zasady, podobna sytuacja ma miejsce w przypadku przepływu towarów. W państwach konkurencyjnych pod względem kosztów produkcji (kosztów obsługi nieruchomości, zatrudnienia pracowników itp.) wytwarzane są towary relatywnie tańsze (zakładając identyczną ich jakość i cechy użytkowe) w porównaniu z produktami wytwarzanymi w państwach, w których występują wyższe koszty identycznej działalności gospodarczej. Tłumaczy to, z ekonomicznego punktu widzenia, działania relokacyjne przedsiębiorców przenoszących swoje zakłady produkcyjne z droższych kosztowo państw do relatywnie tańszych, zarówno w ramach Unii, jak też poza nią.

W obu przypadkach, zarówno przepływu towarów, jak i usług, mamy do czynienia z konkurencją. Oczywiście rzeczą jest, że i krajowi producenci, i usługodawcy, którzy nie są w stanie konkurować w zakresie kosztów, sprzeciwiają się pełnej liberalizacji, ale tylko jednolity

rynek wewnętrzny może zapewnić wzrost konkurencji i podniesienie konkurencyjności europejskich przedsiębiorców.

Wpływ tworzenia rynku wewnętrznego na swobodę świadczenia usług

Przytoczona definicja traktatowa usług (art. 57 TFUE) wskazuje na powiązanie z pozostałymi wolnościami zapewnionymi w ramach rynku wewnętrznego UE, a w konsekwencji stanowi o tzw. subsidiarynym charakterze usługi. Wzmocnienie pozostałych swobód, czyli swobodnego przepływu towarów, osób i kapitału, w związku z utworzeniem 1 stycznia 1993 r. rynku wewnętrznego UE, miało w konsekwencji szczególne znaczenie dla rozwoju handlu usługami w UE.

Rozróżnienie między **towarem** a usługą wydaje się stosunkowo proste do zdefiniowania. W zasadzie każdy przedmiot materialny można nazwać towarem, natomiast każdy produkt niematerialny – usługą. Problem pojawia się jednak w trakcie szczegółowej analizy różnych przedmiotów materialnych, gdyż w zależności od ich zastosowania można w niektórych przypadkach wyodrębnić usługę. Jednakże zapewnienie praktycznie swobodnego przepływu towarów w ramach rynku wewnętrznego UE przez eliminację barier fizycznych i technicznych w zasadzie wyeliminowało potrzebę dyskusji nad stopniem powiązania towarów przekraczających granicę z usługami i swobodą świadczenia usług. Eliminacja tych utrudnień spowodowała, że praktycznie swobodny przepływ towarów stał się faktem, a kolejne rozszerzenia z 2004 i 2007 r. spowodowały wzmocnienie wewnątrzunijnej wymiany handlowej.⁴

Osobną, a w kontekście rozwoju rynku wewnętrznego szczególnie wrażliwą kwestią pozostaje odróżnienie świadczenia usługi od przepływu **pracowników**. Usługodawca może samodzielnie wyjechać do innego państwa, np. kraju adresata usługi, i tam ją zrealizować, może też delegować pracowników do realizacji usługi. Wówczas, z ekonomicznego punktu widzenia, następuje przepływ jednego z czynników

⁴ Por.: A.A. Ambroziak, *Skutki handlowe ewolucji prawa swobodnego przepływu towarów. Bilans dwudziestolecia istnienia rynku wewnętrznego UE*, „Studia Europejskie” nr 1/2013.

produkcji – siły roboczej, ale w świetle prawa unijnego jest on związany z prowadzaniem działalności gospodarczej polegającej na transgranicznym świadczeniu usług. W takich sytuacjach pracownicy danej firmy nie są objęci swobodą przepływu pracowników, choć zdecydowanie korzystają ze swobody przepływu osób. W ramach rynku wewnętrznego UE, szczególnie na obszarze objętym regulacjami układu Schengen,⁵ obywatele Unii Europejskiej, w tym osoby świadczące usługi, powinni móc bowiem bezproblemowo przekraczać wielokrotnie granice przy ograniczonej do minimum kontroli administracyjnej. A zatem wprowadzone w ciągu ostatnich 20 lat ułatwienia w przemieszczaniu się osób, które stanowiły czytelny znak budowy rynku wewnętrznego UE, jednocześnie znacząco uprościły transgraniczne świadczenie usług, a zatem egzekwowanie swobody świadczenia usług – zarówno przez usługodawcę, jak i usługobiorcę. Wydaje się, że w związku z ułatwionym przemieszczaniem się szczególnie usługobiorcy detaliczni mogą korzystać z oferty usługodawców z innych państw. Należy jednakże mieć świadomość, że wartość jednostkowa takich usług zazwyczaj nie jest zbyt istotna ekonomicznie.

Na uwagę zasługuje również powiązanie swobody świadczenia usług i swobodnego przepływu kapitału. Należy podkreślić, że zapewnienie wolnego przepływu kapitału, co nastąpiło na podstawie dyrektyw z końca lat 80. oraz postanowień Traktatu o Unii Europejskiej, które weszły w życie 1 listopada 1993 r. i otworzyły drogę do sfinalizowania eliminacji barier rynku wewnętrznego przez wprowadzenie wspólnej waluty, umożliwiło oferowanie szeroko rozumianych usług finansowych na Jednolitym Rynku.

Osobną kwestią jest powiązanie świadczenia usług z prawem zakładania przedsiębiorstw. Założenie przedsiębiorstwa usługowego w państwach członkowskich UE, mimo znacznej liberalizacji przepisów, dalej może być, jak już wcześniej wykazano, bardziej kosztowne i w większym stopniu ograniczone wewnętrznymi przepisami niż oferowanie usług w ramach swobody ich świadczenia na rynku wewnętr-

⁵ Konwencja podpisana w Schengen 14.06.1985 r. przez rządy państw Unii Gospodarczej – krajów Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej, oraz Układ między rządami państw Unii Gospodarczej – krajów Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej, w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach. Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen. Akt końcowy i odnośnie deklaracje, Dz.Urz. UE, L 239, 22.09.2000, s. 19.

nym UE. Prawo zakładania przedsiębiorstw przewiduje klauzulę traktowania narodowego, ale równocześnie powoduje, że przedsiębiorcy zakładający firmy ponoszą dodatkowe koszty, czyli są w gorszej sytuacji niż ci, którzy świadczą usługi, mimo że nie założyli oddziałów lub filii swoich firm. Zgodnie z art. 48 TFUE, swoboda zakładania przedsiębiorstw obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, w tym w formie samozatrudnienia (gdy osoba fizyczna zaczyna prowadzić w innym państwie działalność gospodarczą, lub też założenie spółki z siedzibą w innym państwie i zatrudnianie pracowników m.in. miejscowych). Uregulowania te wychodzą naprzeciw oczywistej działalności państwa promującego napływ bezpośrednich inwestycji w formie zakładania przedsiębiorstw. Warto bowiem zauważyć, że nawet kraje o gospodarce centralnie planowej i nierynkowej przyjmują zagranicznych inwestorów, oferując im czasem lepsze warunki funkcjonowania niż własnym przedsiębiorcom. Zatem prawo do zakładania przedsiębiorstw i gwarantowanie traktowania narodowego zagranicznym podmiotom nie powinny być interpretowane jako przejaw szczególnej liberalizacji i otwartości gospodarek państw członkowskich UE.

Liberalizacja rynku usług w ramach rynku wewnętrznego UE

Do podstawowych reguł obowiązujących w prawie unijnym należy zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, czyli zasada równego traktowania podmiotów. Jeśli chodzi o swobodę świadczenia usług, to na podstawie prawa UE obywatel państwa członkowskiego może czasowo wykonywać swoją działalność w kraju, do którego świadczenie jest skierowane, na takich samych warunkach, jakie państwo to gwarantuje swoim obywatelom. W ten sposób wyeliminowano możliwość stosowania przez państwa członkowskie wszelkich form dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w odniesieniu do usługodawcy i usługobiorcy.

Przywołany przepis zapewnia jednakże państwom członkowskim UE stosowanie wymogów, które mogą stanowić przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług, mimo że są nakładane w równym stopniu na cudzoziemców i na własnych obywateli. Na tej podstawie państwa

członkowskie zaczęły wprowadzać nowe regulacje lub utrzymały istnienie najróżniejszych przepisów, których efektem prawnym było łamanie podstawowej zasady niedyskryminacji, a ekonomicznym – ochrona własnego rynku. Głównymi barierami stosowanymi w międzynarodowym handlu usługami są mało przejrzyste i trudne do zmierzenia narzędzia nietaryfowe, które są stosowane wobec usługodawców bądź usługobiorców, a nie materialnego produktu, jakim jest usługa.⁶

Warto zauważyć, że już w pierwotnej wersji Traktatu ustanawiającego EWG zapisano w art. 59, że „ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Wspólnoty są stopniowo znoszone w okresie przejściowym wobec obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie Wspólnoty innym niż państwo odbiorcy świadczenia”.⁷ Symptomatyczne jest to, że mimo koncepcji utworzenia od 1993 r. rynku wewnętrznego UE, postanowienia tego artykułu nie były przedmiotem zmian wprowadzanych Jednolitym Aktem Europejskim⁸ z 1986 r. czy Traktatem o Unii Europejskiej⁹ z 1992 r. Dopiero na podstawie art. 6 ust. 1.34 Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r. zmieniono zapis ówczesnego art. 59 TWE¹⁰ (art. 56 TFUE¹¹), że „ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane”. Z traktatowego punktu widzenia uznano, po 40 latach od powołania EWG, że okres przejściowy przeznaczony na stopniową liberalizację zakończył się.

W 2002 r., a zatem dziewięć lat po utworzeniu rynku wewnętrznego, Komisja Europejska przygotowała raport,¹² w którym zidentyfikowała bariery w zakładaniu przedsiębiorstw i świadczeniu usług na

⁶ Por. szerzej: M. Rudnicka, *Liberalizacja handlu usługami w Unii Europejskiej*, Toruń 2012, s. 75.

⁷ Art. 59 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (nieopublikowany w Dz.Urz. WE); por. również skodyfikowaną wersję Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, O.J., C 224, 31.08.1992, s. 1.

⁸ Jednolity Akt Europejski, O.J., L 169, 29.06.1987.

⁹ Traktat o Unii Europejskiej, O.J., C 191, 29.07.1992, s. 1. oraz Traktat o Unii Europejskiej razem z kompletnym tekstem Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, O.J., C 224, 31.08.1992, s. 1.

¹⁰ Traktat Amsterdamski, O.J., C 340, 10.11.1997, s. 1.

¹¹ Art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, C 326, 26.10.2012, s. 70.

¹² Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of the Internal Market for Services – presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services, COM(2000), 888 final, 29.12.2000.

terenie UE. Wspomniany dokument wpisywał się w strategię budowy rynku wewnętrznego usług, opartej na horyzontalnym (a nie sektorowym) podejściu do tego obszaru.¹³ Chodziło bowiem o stworzenie konkurencyjnego rynku usług, który powinien mieć pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w UE. To zaś stanowiło realizację politycznej wizji Strategii Lizbońskiej,¹⁴ tj. dążenia do zbudowania UE jako najbardziej konkurencyjnej gospodarki światowej.

W realizacji tych zamierzeń miała pomóc dyrektywa z 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym.¹⁵ Objęła swoim zakresem większość usług świadczonych przez przedstawicieli zawodów regulowanych i osoby prowadzące działalność rzemieślniczą oraz usługi dla przedsiębiorstw, rozrywkowe, budowlane, hotelarskie, gastronomiczne, szkoleniowe, edukacyjne, pomocy domowej, informatyczne, a także związane z nieruchomościami. Jednocześnie z postanowień dyrektywy wyłączono wiele rodzajów usług, w tym usługi o charakterze nieekonomicznym, finansowe, sieci łączności elektronicznej, transportowe, agencji pracy tymczasowej, zdrowotne, audiowizualne, hazardowe, społeczne, ochrony osobistej oraz notarialne.¹⁶

W dyrektywie zawarto postanowienia wprowadzające przede wszystkim:

- swobodę przedsiębiorczości dla usługodawców, eliminującą możliwość uzależniania przez państwa członkowskie prowadzenia działalności gospodarczej od jakiegokolwiek systemu zezwoleń (ewentualne ograniczenie dostępu do działalności może mieć miejsce tylko przy zachowaniu warunku niedyskryminacji, proporcjonalności i gdy potrzeba wprowadzenia systemu zezwoleń jest uzasadniona nadrzędnym interesem

¹³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, An Internal Market Strategy for Services, COM(2000), 888 final, 29.12.2000.

¹⁴ Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23–24.03.2000, www.europarl.eu/summits/lis1_en.htm#ann (dostęp 30.08.2013).

¹⁵ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE, L 376, 27.12.2006, s. 36.

¹⁶ Dyrektywa obejmuje działalności stanowiące 40% PKB UE – por.: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. W kierunku aktu o jednolitym rynku. W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności. 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany, KOM(2010), 608 wersja ostateczna, 17.10.2010, s. 10.

publicznym, np. gdy dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa konieczne jest sprawdzenie czy warunki w tym zakresie zostały spełnione);

- swobodę świadczenia usług, zabraniając państwom członkowskim nakładania m.in. obowiązku prowadzenia przez usługodawcę przedsiębiorstwa na ich terytorium, uzyskiwania zezwolenia, w tym wpisu do rejestru lub rejestracji w zrzeczeniu lub stowarzyszeniu (państwa członkowskie mogą odejść od zasady niestosowania dodatkowych wymogów jedynie w celu ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego i tylko w zakresie niezbędnym dla zapewnienia ochrony tych wartości; ograniczenia te nie mogą stawiać przedsiębiorców z innych państw członkowskich w gorszej sytuacji niż rodzimych przedsiębiorców);
- współpracę administracyjną.

Ponadto celem dyrektywy było uproszczenie procedur administracyjnych, a także wprowadzenie pojedynczych punktów kontaktowych, które w sposób jak najbardziej przejrzysty powinny dostarczać informacji o warunkach prowadzenia działalności gospodarczej, o krajowych rejestrach publicznych i bazach danych dotyczących usługodawców i usług, a także służyć jako łącznik między przedsiębiorcą a administracją publiczną. W konsekwencji, na podstawie legislacji wtórnej, swoboda świadczenia usług może efektywnie funkcjonować dopiero od kilku lat.¹⁷

Drugim, znacząco wpływającym na rozwój rynku usług, aktem prawnym przyjętym w ciągu ostatnich 20 lat jest dyrektywa z 1996 r. w sprawie delegowania pracowników.¹⁸ Zawarto w niej bezwzględnie obowiązujące przepisy dotyczące warunków pracy i zatrudnienia pracowników delegowanych w kraju przyjmującym, stanowiące podstawowe rozwiązania. Głównym celem tych regulacji było zagwarantowa-

¹⁷ Szerzej: D. Lutostańska, *Implementacja dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym – swoboda świadczenia usług w: Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2009.

¹⁸ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz.Urz. UE, L 18, 21.01.1997, s. 1.

nie delegowanym pracownikom poszanowania przez ich pracodawcę pewnych zasad ochrony obowiązujących w państwie przyjmującym. Chodziło zatem o pogodzenie prawa przedsiębiorców do świadczenia usług z prawami pracowników delegowanych czasowo zagranicę. Mimo naturalnej konieczności wdrożenia tych przepisów, ostatecznie niektóre państwa członkowskie, zdaniem Komisji, nie zrealizowały tego w pełni poprawnie.¹⁹ Wydaje się, że przepisy tej dyrektywy w zasadzie eliminowały prostą konkurencję cenową usługodawców z innych państw członkowskich uzyskiwaną przez stosowanie np. niższych stawek płacowych dla delegowanych pracowników. Nie ma to jednak nic wspólnego z liberalną gospodarką, w której umowa między pracownikiem a przedsiębiorcą powinna być podstawą określania wzajemnych relacji oraz praw i obowiązków, a zatem i wynagrodzenia. W efekcie doprowadzono do usztywnienia kosztów dla pracodawców, a co za tym idzie zmniejszenia atrakcyjności działalności gospodarczej objętej swobodą świadczenia usług. Mechanizm ten zdecydowanie ograniczył możliwości rozwoju wewnątrzunijnego handlu usługami oraz tworzenia nowych miejsc pracy w firmach usługowych.

Obecnie wciąż istnieje wiele niejasności i nieprawidłowości związanych z traktowaniem przez państwo przyjmujące pracowników delegowanych do świadczenia usługi jako poszukujących pracy na jego rynku. W takiej sytuacji osoby, które powinny móc wykonywać określone czynności w celu świadczenia usługi przez usługodawcę, były poddawane dodatkowym wymogom i traktowane przez administrację identycznie jak poszukujący zatrudnienia w ramach swobodnego przepływu pracowników. Co do zasady, w odniesieniu do nich nie powinno się stosować systemu uznawania kwalifikacji, jak również nie powinni być objęci koordynacją zabezpieczenia socjalnego. Osoby wykonujące

¹⁹ Patrz szerzej: Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The implementation of Directive 96/71/EC in the Member States, COM(2003), 458 final, 25.07.2003; Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji, wytyczne dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, KOM(2006), 159 wersja ostateczna, 4.04.2006; Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników, KOM(2007), 304 wersja ostateczna, 13.06.2007.

czynności w ramach swobody świadczenia usług są bowiem zatrudnione zgodnie z kwalifikacjami i wymaganiami prawa państwa usługodawcy, a w kraju usługobiorcy przebywają jedynie czasowo. Nie powinny być zatem traktowane jak konkurencja dla rynku pracy kraju przyjmującego daną usługę.

Istotną rysą na konstrukcji rynku wewnętrznego usług było również wprowadzenie przez dwa kraje (Niemcy i Austrię), w związku z rozszerzeniami UE z lat 2004 i 2007, siedmioletnich okresów przejściowych na świadczenie niektórych usług przez obywateli z nowych państw członkowskich. Oba państwa skorzystały z możliwości odstąpienia od art. 49 TWE (sankcjonującego swobodę świadczenia usług) i stosowały krajowe przepisy dyskryminujące usługodawców z Europy Środkowej i Wschodniej. W Niemczech dotyczyło to usług budowlanych i dekorowania wnętrz, sprzątanania i czyszczenia, a w Austrii, oprócz wcześniej wymienionych (z wyjątkiem dekorowania wnętrz) – usług związanych z ogrodnictwem, cięciem kamienia i rzeźbieniem w nim, ręcznego wyrobu elementów z metalu, działalności związanej z ochroną, pielęgnacją w domu oraz pracy społecznej i działalności świadczonej bez zakwaterowania. Mimo że ograniczenia dla państw UE-8²⁰ przestały obowiązywać 1 maja 2011 r.,²¹ to dyskryminacyjne traktowanie UE-2²² wciąż ma miejsce.²³

²⁰ UE-8: państwa, które przystąpiły do UE w 2004 r., z wyjątkiem Malty i Cypru, w stosunku do których nie zastosowano okresów przejściowych w tej sferze, czyli Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry.

²¹ W odpowiednich punktach dotyczących swobodnego przepływu osób (a nie usług, jak wydaje się powinno być) zapisano, że oba kraje, w celu zmierzenia się z poważnymi zakłóceniami lub też groźbą ich wystąpienia w szczególnie wrażliwych sektorach usług na ich rynku, będą mogły zastosować okresy przejściowe – por.: pkt 1 Załącznika V: Republika Czeska, pkt 1 Załącznika VI: Estonia, pkt 1 Załącznika VIII: Łotwa, pkt 2 Załącznika IX: Litwa, pkt 1 Załącznika X: Węgry, pkt 2 Załącznika XII: Polska, pkt 2 Załącznika XIII: Słowenia, pkt 1 Załącznika XIV: Słowacja – Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowacji oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, L 236, 23.06.2003.

²² UE-2: państwa, które przystąpiły do UE w 2007 r., tj. Bułgaria i Rumunia.

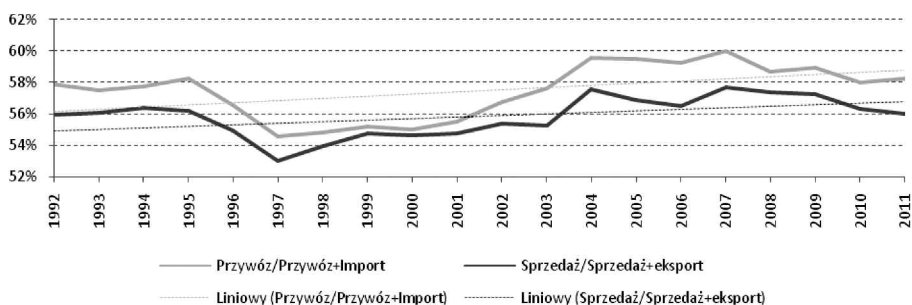
²³ Pkt 1 Załącznika VI: Bułgaria, pkt 1 Załącznika VII: Rumunia – Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE, L 157, 21.06.2005.

Efekty ekonomiczne swobody świadczenia usług

W okresie 1992–2011 udział wartości wewnątrzunijnych obrotów usługami w globalnym imporcie i eksporcie państw członkowskich UE wykazał tendencje niewielkiego wzrostu. W początkowym okresie funkcjonowania rynku wewnętrznego, tj. od 1992 r., obroty usługami w ramach UE sięgały 58% wartości globalnego importu na rynek unijny (patrz: wykres 1.). Przyjęcie w 1996 r. dyrektywy w sprawie delegowania pracowników zbiegło się w czasie ze spadkiem wspomnianego wskaźnika o ponad 2 punkty procentowe. Dalsze utrzymanie się go na tym poziomie przez kolejne lata nie świadczy raczej o efektywnym wdrożeniu wspomnianego aktu prawnego w państwach członkowskich UE. Ponadto stagnacja na rynku usług w ramach UE w tym okresie potwierdza tezę o restrykcyjnym charakterze tego rozwiązania, ograniczającym wolną konkurencję przez regulowanie warunków zatrudnienia delegowanych pracowników usługowych.

Dopiero rozszerzenie Unii z lat 2004 i 2007 stanowiło impuls do wyraźnego wzrostu udziału wewnętrznego obrotu usługami: do 60% w przypadku przywozu i 57,7% w przypadku wywozu. Kolejne lata to okres kryzysu gospodarczego, który zaowocował spadkiem popytu globalnego zarówno na towary, jak i usługi oraz zwiększeniem się tendencji interwencyjonistycznych. W konsekwencji w państwach

Wykres 1. Udział sprzedaży i przywozu usług w ramach rynku wewnętrznego UE w globalnym eksporcie i imporcie usług z państw UE w latach 1992–2011

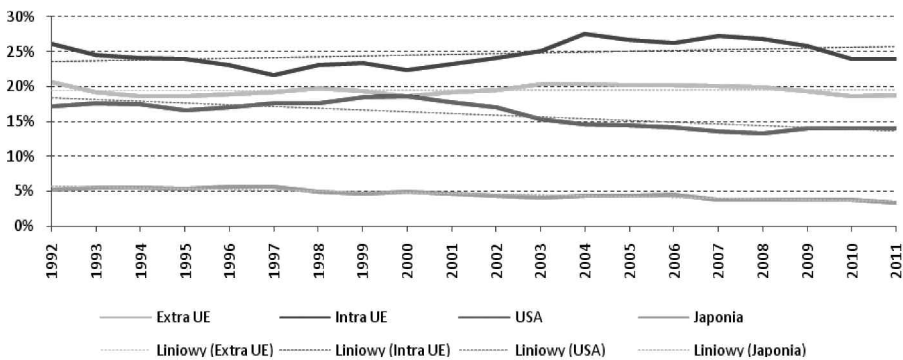


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *WTO International Trade Statistics 2000–2012*, <http://www.wto.org/statistics> (dostęp 30.08.2013).

członkowskich chętniej stosowano wyszukane formy protekcyjnis-
tyczne, w tym dyskryminację usługodawców oraz ich ofert pochodzą-
cych z innych krajów. Efektem jest spadek udziału zarówno przywozu,
jak i sprzedaży usług w ramach rynku wewnętrznego UE w globalnych
obrotach usługami państw członkowskich UE. Biorąc jednakże pod
uwagę trend liniowy w okresie funkcjonowania Jednolitego Rynku
Europejskiego w latach 1992–2011, można zauważyć generalnie stop-
niowy wzrost znaczenia wewnątrzunijnego obrotu usługami.

Powyższe spostrzeżenia potwierdza również wynik analizy porów-
nawczej wartości sprzedaży usług w ramach rynku wewnętrznego
z eksportem państw członkowskich poza UE, a także eksportem USA
i Japonii (patrz: wykres 2.). W latach 1992–2003 sprzedaż w ramach
swobody świadczenia usług na rynku wewnętrznym UE wahała się
w granicach 22–25% światowego eksportu. Dopiero akcesja nowych
państw członkowskich spowodowała wzrost wskaźnika do 28%. Nie-
stety, w związku z kryzysem gospodarczym oraz zmniejszeniem się
rynku zamówień i zwiększeniem protekcyjnizmu narodowego,
wspomniany indeks spadł do poziomu z lat 90. XX w., tj. 25%.
W badanym okresie nieźle radziła sobie UE jako podmiot na rynkach
międzynarodowych, którego eksport zewnętrzny usług osiągnął
18–20% światowej sprzedaży usług, podczas gdy USA i Japonia noto-
wały odpowiednio 17–19% i 4–5%.

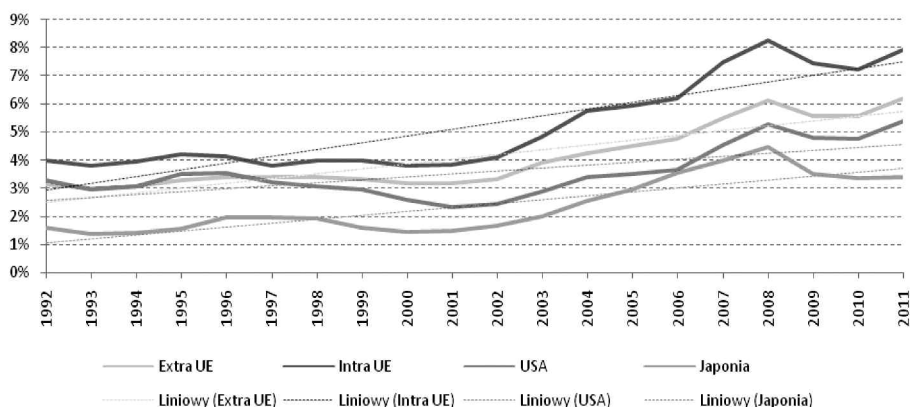
**Wykres 2. Udział sprzedaży usług UE w ramach rynku
wewnętrznego oraz eksportu usług UE, Japonii i USA
w ogólnej wartości eksportu na świecie w latach 1992–2011**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *WTO International Trade Statistics 2000–2012*, <http://www.wto.org/statistics> (dostęp 30.08.2013).

Oceniając wagę eksportu usług w gospodarce UE, USA i Japonii przez odniesienie wartości obrotów w usługach międzynarodowych do PKB, można ponownie zauważyć, że pierwsze miejsce w tej klasyfikacji zajmują obroty UE. Wartość sprzedaży UE usług na obszarze rynku wewnętrznego w odniesieniu do produktu krajowego brutto zwiększała się najszybciej w badanym okresie i podwoiła się z 4,0 do 7,9% (patrz: wykres 3.). Szczególnie wyraźny wzrost odnotowano podczas rozszerzenia z 2004 r. i w okresie wdrażania dyrektywy usługowej po 2006 r. Z nieco niższego poziomu w 1992 r. (3,2%) wzrastał udział eksportu usług poza UE, by po 20 latach sięgnąć 6,2% PKB UE. Z tej perspektywy zdecydowanie mniej dynamicznie rozwijał się handel usługami USA, w przypadku których udział zwiększył się z podobnego poziomu (3,3% w 1992 r.) do 5,4% w 2010 r. Można zatem stwierdzić, że wartość usług oferowanych na rynku wewnętrznym w relacji do PKB w porównaniu z eksportem USA i Japonii jest znacząca i w badanym okresie zwiększała się zdecydowanie dynamiczniej niż sprzedaż usług poza UE czy eksport USA i Japonii. To kolejny dowód wyboru przez przedsiębiorców unijnych rynku wewnętrznego i skłonności do korzystania z jego rozwiązań.

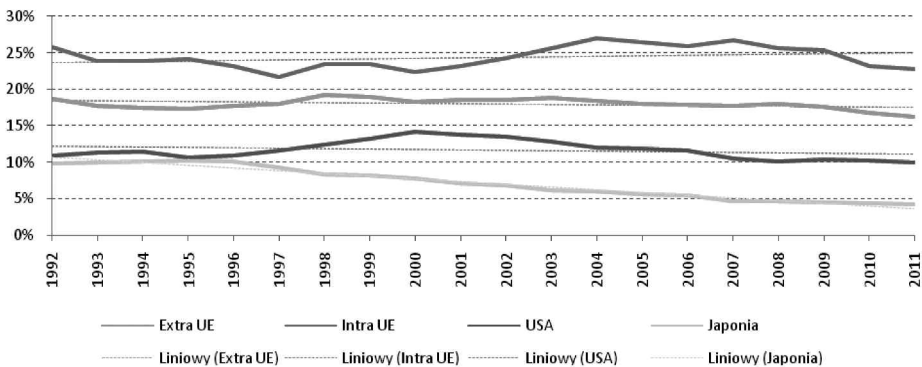
Wykres 3. Sprzedaż usług UE w ramach rynku wewnętrznego oraz eksportu usług UE, Japonii i USA jako % PKB w latach 1992–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *WTO International Trade Statistics 2000–2012*, <http://www.wto.org/statistics> (dostęp 30.08.2013).

O relatywnie dobrych wynikach handlu usługami w ramach rynku wewnętrznego w badanym okresie może świadczyć również odniesienie wielkości tych obrotów do globalnego importu (patrz: wykres 4.). W porównaniu z importem usług spoza UE oraz do USA i Japonii, obroty w ramach UE są imponujące i w okresie rozszerzenia 2004–2007 osiągnęły poziom około 25–27% światowego importu usług. Jednakże okres kryzysu zdecydowanie wyhamował tę tendencję i od 2008 r. obserwuje się spadek do 23% w 2011 r. W tym rankingu na drugim miejscu plasuje się import usług spoza UE – na poziomie 16–19%, a w dalszej kolejności USA (10–14%) i spadający Japonii z 10% w 1992 r. do 4% w 2011 r. Analizując liniowy trend w latach 1992–2011, można mimo wszystko stwierdzić, że podczas gdy sprzedaż wewnątrzunijna charakteryzuje się nieznacznym wzrostem, szczególnie dzięki członkostwu nowych państw, to import spoza UE, jak również import USA i Japonii, są zdecydowanie niższe w stosunku do wartości importu usług na świecie.

Wykres 4. Udział przywozu usług UE w ramach rynku wewnętrznego oraz udział importu usług do UE, Japonii i USA w globalnym imporcie usług na świecie w latach 1992–2011

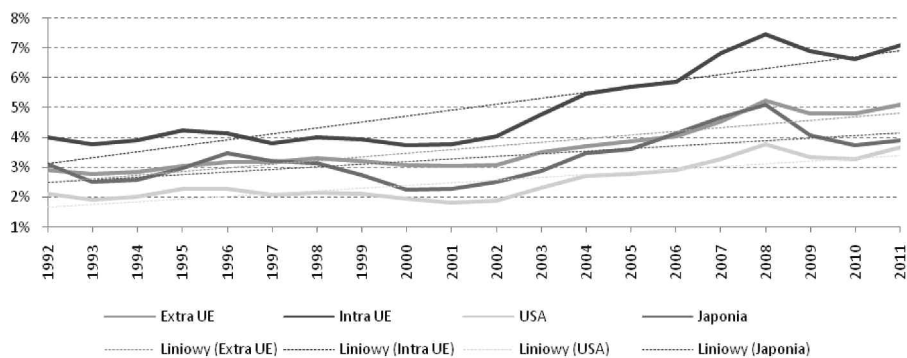


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *WTO International Trade Statistics 2000–2012*, <http://www.wto.org/statistics> (dostęp 30.08.2013).

Podobne tendencje można zauważyć na podstawie analizy wartości importu usług w relacji do PKB. Zdecydowanie najbardziej dynamicznie wskaźnik ten rósł w odniesieniu do obrotów wewnątrzunijnych, tj.

z poziomu 4,0 do 7,1%²⁴ (patrz: wykres 5.). Na szczególną uwagę zasługuje import zewnętrzny Unii w stosunku do PKB UE, który w latach 90. oraz w okresie 2006–2008 pokrył się mniej więcej z wartością japońskiego importu względem PKB Japonii. Najsłabiej w tej klasyfikacji wypadły Stany Zjednoczone Ameryki, osiągając wzrost wartości wskaźnika z 2,1% w 1992 r. do 3,7% w 2011 r.

Wykres 5. Przywóz usług UE w ramach rynku wewnętrznego oraz import usług do UE, Japonii i USA jako % PKB w latach 1992–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *WTO International Trade Statistics 2000–2012*, <http://www.wto.org/statistics> (dostęp 30.08.2013).

Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków odnośnie do skuteczności liberalizacji sektora usług w Unii Europejskiej. Przede wszystkim należy podkreślić, że swoboda świadczenia usług, mimo pierwotnych zapisów traktatowych, nie została tak naprawdę wprowadzona w chwili tworzenia rynku wewnętrznego od 1 stycznia 1993 r. ani obecnie nie jest w pełni wdrożona. Główne, horyzontalne akty prawne były przyjmowane dopiero w połowie lat 90.

²⁴ Komisja Europejska w swoich opracowaniach podaje nieco niższy wynik, tj. 5% unijnego PKB, por.: Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. W kierunku aktu o jednolitym rynku. W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności..., op.cit., s. 4.

Mnogość orzeczeń TSUE oraz niepełna lub nieprawidłowa implementacja dyrektywy usługowej lub w sprawie delegowania pracowników wskazują, że państwa członkowskie wciąż nie zapewniają właściwych warunków świadczenia usług w ramach rynku wewnętrznego UE.

Z ekonomicznego punktu widzenia można stwierdzić, że wewnątrzunijne obroty usługami są zdecydowanie istotne zarówno dla poszczególnych przedsiębiorców, jak i całej gospodarki UE w porównaniu z wynikami handlu zewnętrznego Unii, Japonii czy USA. Oznacza to zatem, że firmy unijne bardziej skłonne są świadczyć usługi w ramach rynku wewnętrznego, niż poszukiwać usługobiorców lub usługodawców spoza UE. Wydaje się, że tę tendencję, w duchu Traktatu o Unii Europejskiej, należałoby wspierać.

W odniesieniu do efektów funkcjonowania swobody świadczenia usług Komisja Europejska wskazuje, że np. zmniejszono o 70% koszty połączeń telefonii komórkowej oraz odnotowano spadek o 40% cen biletów lotniczych.²⁵ Jednakże wydaje się, że wynikało to bardziej z regulacji sektorowych niż horyzontalnego podejścia do eliminowania barier w przepływie usług. Ponadto Komisja, opierając się na zewnętrznych badaniach,²⁶ wskazuje, że korzyści płynące z dyrektywy usługowej przyjętej w 2006 r. można oszacować na kwotę wahającą się od 60 do 140 mld euro, co stanowi potencjał wzrostu wynoszący od 0,6 do 1,5% PKB.²⁷ Według raportu Mario Montiego sektor usług tworzy ponad 70% PKB UE, charakteryzuje się stale rosnącym zatrudnieniem (średniorocznie 2%, podczas gdy dla całej gospodarki wskaźnik ten wynosi 1%) oraz stanowi istotne źródło bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W latach 1998–2008 wzrost gospodarczy w UE kształtował się średnio na poziomie 2,1% rocznie, podczas gdy w sektorze usług odnotowano w tym czasie wzrost na poziomie 2,8% rocznie.²⁸

²⁵ Ibidem, s. 3.

²⁶ Portal informacyjny Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/studies_en.htm (dostęp 31.05.2013).

²⁷ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. W kierunku aktu o jednolitym rynku. W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności..., op.cit., s. 10.

²⁸ M. Monti, *Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku. W służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*, Sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, 9 maja 2010 r.

Zdecydowanie silny impuls do wzrostu znaczenia wewnątrzunijnych obrotów usługami, zarówno wobec globalnego handlu usługami, jak też produktu krajowego brutto, nadało rozszerzenie UE o nowe państwa członkowskie. Trudno bowiem domniemywać, że nie w pełni wdrożona dyrektywa usługowa czy też mylnie interpretowana dyrektywa o delegowaniu pracowników mogły doprowadzić do wzrostu znaczenia handlu usługami na rynku wewnętrznym UE. Wydaje się, że wymienione akty prawne stały się raczej sposobem poszukiwania nowych rozwiązań prawnych chroniących krajowych przedsiębiorców przed konkurencją z innych państw członkowskich, a nie, jak było w ich założeniach, fundamentami wdrożenia swobody świadczenia usług.

Abstract

Trade Effects of the Evolution of EU Law on Freedom to Provide Services. Consequences of the 20 Years of the Internal Market of the European Union

Free movement of services is one of the most important freedoms of the internal market of the European Union. The primary provisions concerning that freedom were included in the Treaty establishing the European Economic Community, but unfortunately this sphere of economy was not fully liberalised by the end of the 1980s. The implementation of three other freedoms creating the internal market of the EU pushed the regulatory and liberalisation process in the service industry. Freedom to provide services is linked with other freedoms: especially free movement of persons and capital. Elimination of border control in the EU is one of the most substantial steps towards an integrated European market in terms of not only labour market, but services as well. It helped service providers to cross the border within the EU without any additional administrative or legal obstacles, what makes their services available EU wide. On the other hand, due to the elimination of passport control many customers can go to other Member States and buy services from service providers from other Member States. It increases the value of intra-trade in services within the internal market of the EU. Moreover, creation of the economic and

monetary union forced EU politicians and decision-makers to implement free movement of capital, what was a basis for the introduction of free movement of financial services.

According to the research outcomes one may state that the freedom to provide services is extremely important to EU entrepreneurs. In terms of value, the flow of services within the EU is bigger in comparison to external service trade of the EU, Japan or the US. It means that EU entrepreneurs are much more interested in offering their services within the EU internal market. It is worth underlining that the three subsequent enlargements in 1995, 2004 and 2007 had the biggest, the most substantial and positive impact on intra-EU services trade. It seems that the services directive, implemented partially and with many derogations and the directive on posted workers limiting the economic activities of service-providers had a much smaller effect on the internal market of services within the European Union, as it was foreseen.