

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

522. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 25 I 26 STYCZNIA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zagrożenia i przeszkody na jednolitym rynku”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 125/01)

Sprawozdawca: **Oliver RÖPKE**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	13.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.1.2017
Sesja plenarna nr	522
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	166/62/8

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Jednolity rynek jest wielkim osiągnięciem i zasadniczym elementem procesu integracji europejskiej. Powinien stanowić fundament dobrobytu w Europie. Wprowadzenie euro i układ z Schengen stanowiły kluczowe etapy na drodze do urzeczywistnienia jednolitego rynku. Niemniej oba elementy spotykają się z coraz większą krytyką, m.in. z powodu doraźnych interesów krajowych. Znaczna część obywateli coraz częściej je kwestionuje, co jest spowodowane w pewnej mierze ich rzeczywistymi obawami.

1.2. EKES zawsze popierał działania zmierzające do zwiększenia swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału, płatności i osób oraz utrzymania niezbędnej równowagi między polityką gospodarczą, społeczną i środowiskową. Państwa członkowskie muszą kontynuować konwergencję gospodarczą i społeczną.

1.3. Z myślą o dalszym rozwijaniu rynku wewnętrznego trzeba usunąć niepotrzebne przeszkody, aby zapewnić wzrost gospodarczy i zatrudnienie, długofalowy dobrobyt i wysoce konkurencyjną społeczną gospodarkę rynkową. Szczególnie istotne są tu bariery rynkowe, takie jak niewystarczające uznawanie kwalifikacji i dyplomów, ograniczenia techniczne na poziomie lokalnym, przeszkody regulacyjne ze względu na różnice w przepisach krajowych oraz niedostateczna koordynacja rozwiązań dotyczących e-administracji na szczeblu UE.

1.4. EKES jest zaniepokojony tym, że jednolity rynek UE praktycznie nie odnotował wzrostu od kryzysu finansowego. Gospodarka strefy euro wręcz zmniejszyła się o 1,6 % w latach 2008–2015. Natomiast inne regiony gospodarcze, takie jak Stany Zjednoczone, Australia i Japonia, znacznie wyprzedziły Unię pod względem popytu wewnętrznego i wzrostu gospodarczego. W związku z tym potrzebne są aktywne działania, aby ponownie ukierunkować Europę na cele polityczne strategii „Europa 2020”.

1.5. EKES ponownie podkreśla znaczenie mobilności transgranicznej dla przedsiębiorstw i pracowników. Niemniej nie należy zapominać, że zasady jednolitego rynku mają coraz mniejsze poparcie wśród znacznej części społeczeństwa. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest coraz większe ryzyko utrzymywania się nieuczciwych i niezgodnych z prawem praktyk w związku z transgranicznym świadczeniem usług. Wysokie ryzyko nadużyć poważnie osłabia zaufanie pracowników i uczciwych przedsiębiorców do jednolitego rynku.

1.6. Musimy podjąć zdecydowane działania, aby przeciwdziałać tym tendencjom; ważne jest również zapewnienie uczciwej konkurencji w interesie przedsiębiorstw. Sprawnie funkcjonujący jednolity rynek wymaga zgodności z prawodawstwem europejskim i krajowym w ramach działalności transgranicznej. Właśnie dlatego większość członków EKES-u popiera zatem wszelkie wysiłki na rzecz dopilnowania, by w praktyce taka sama praca w tym samym miejscu była jednakowo wynagradzana w całej UE, o co apelował przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker.

1.7. Choć jednolity rynek ma solidną podstawę społeczną w TFUE i prawie wtórnym UE, należy rozważyć zapewnienie lepszej równowagi w prawie pierwotnym między swobodami rynkowymi a podstawowymi prawami socjalnymi. Celem byłoby sprostanie niezadowoleniu wielu obywateli, którzy uważają, że ich interesy społeczne i wymagania coraz częściej nie są odpowiednio chronione na jednolitym rynku.

1.8. Komitet zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje starania mające na celu sprawdzenie skuteczności prawa Unii. Inicjatywa taka może odgrywać ważną rolę w ograniczaniu niepotrzebnych kosztów regulacyjnych, stosowanych, gdy ten sam obszar podlega różnym przepisom krajowym lub regionalnym. Zharmonizowane przepisy należy zatem oceniać pod kątem niezbędności, szczególnie w interesie MŚP. Niemniej EKES powtarza, że wysokie normy konsumenckie nie są zbędnym obciążeniem.

1.9. Podkreśla, że jednolity rynek cyfrowy powinien być priorytetem politycznym z uwagi na jego ogromny potencjał wzrostu. Trzeba niezwłocznie zbadać i usunąć istniejącą niepewność prawa w dziedzinie zatrudnienia, gospodarki i spraw konsumentów. Komisja powinna wdrożyć jasne ramy prawne dla nowych form gospodarki i nowych modeli biznesowych na jednolitym rynku, w tym różnych form konsumpcji współdzielonej, aby zlikwidować luki regulacyjne. Mające zastosowanie przepisy muszą być w pełni przestrzegane; należy podjąć szczególnie starania na rzecz ochrony praw konsumentów i pracowników oraz uczciwej konkurencji.

1.10. Utworzenie unii rynków kapitałowych powinno także pozostać priorytetem, ponieważ związana z tym bardziej efektywna alokacja kapitału może przynieść pozytywne skutki dla gospodarki i zatrudnienia, a także dla konsumentów. Pewne najnowsze wydarzenia, takie jak Brexit, nie mogą niepotrzebnie opóźnić realizacji tych planów ani też jej zagrozić.

1.11. EKES ponownie przypomina, że luki regulacyjne w polityce podatkowej prowadzą do nieuczciwej konkurencji na jednolitym rynku. Dlatego popiera kroki na rzecz wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych oraz sprawozdawczości w podziale na kraje, a także bieżące działania zmierzające do zwalczania unikania opodatkowania i rajów podatkowych. Wprowadzenie wspólnej minimalnej podstawy opodatkowania osób prawnych mogłoby stanowić użyteczne uzupełnienie tych inicjatyw i położyć kres prześciganiam się w obniżaniu stawek podatkowych.

1.12. Usługi publiczne, określane również mianem usług świadczonych w interesie ogólnym, odgrywają kluczową rolę w społecznej gospodarce rynkowej i mają kluczowe znaczenie dla ogółu społeczeństwa. Usługi świadczone w interesie ogólnym należą do wspólnych wartości UE i odgrywają rolę we wspieraniu spójności społecznej i terytorialnej.

1.13. Tę rolę w zakresie promowania spójności społecznej i terytorialnej należy uwzględniać w „zasadach i warunkach”, które UE może ustanowić w odniesieniu do tych usług. W związku z planowaną reformą dyrektywy usługowej EKES zwraca uwagę na Protokół nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym załączony do Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym organy krajowe, regionalne i lokalne państw członkowskich zachowują szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.14. Potrzeba szeregu środków, by przeciwdziałać nieuczciwym praktykom w zakresie zamówień publicznych, które obniżają standard przetargów poniżej uczciwego poziomu, czasami nie spełniają wymogów dotyczących płacy minimalnej obowiązujących w odnośnych krajowych przepisach prawnych i stosowanych w praktyce, a w wielu wypadkach wiążą się z poważnym przekroczeniem kosztów. Potrzeba zwłaszcza przejrzystości w odniesieniu do najtańszej oferty przetargowej i usługi oraz przekroczenia kosztów, które może mieć miejsce na późniejszym etapie. Zasadą powinien być wybór najlepszej, a nie najtańszej oferty.

2. Wyzwania dla rynku wewnętrznego

2.1. Integracja europejska musi skupiać się na celu dotyczącym osiągnięcia niezbędnej równowagi między polityką gospodarczą, społeczną i środowiskową. Swobodnemu przepływowi towarów, usług, kapitału i płatności oraz osób musi towarzyszyć poszanowanie podstawowych praw socjalnych uwzględnionych w traktatach UE w ramach Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Podstawowe prawa socjalne muszą być rzeczywiście egzekwowane na jednolitym rynku. Jednocześnie należy usuwać wszelkie niepotrzebne przeszkody nadal utrzymujące się na jednolitym rynku, aby zapewnić długotrwały dobrobyt i wysoce konkurencyjną społeczną gospodarkę rynkową.

2.2. EKES wielokrotnie wskazywał (ostatnio w opinii w sprawie usprawniania jednolitego rynku ⁽¹⁾), że jednolity rynek leży w centrum integracji europejskiej i jest w stanie zapewnić bezpośrednio odczuwalne korzyści i zrównoważony wzrost gospodarek europejskich.

2.3. Jednolity rynek jest wielkim osiągnięciem i powinien stanowić fundament dobrobytu w Europie. Wprowadzenie wspólnej waluty w strefie euro i układ z Schengen to przełomowe momenty na drodze do stworzenia wspólnego jednolitego rynku. Obecnie jednak poddaje się je silnej presji, co pokazuje, jak różne są interesy państw członkowskich UE. Podejmowanie decyzji i nadzór nadal do pewnego stopnia odbywają się na szczeblu krajowym.

2.4. Komitet wskazuje, że nadal istnieją poważne bariery rynkowe w formie niewystarczającego uznawania kwalifikacji i dyplomów, różnic w programach nauczania, lokalnych ograniczeń technicznych, barier regulacyjnych wynikających głównie z fragmentacji jednolitego rynku ze względu na różne krajowe ramy prawne, obciążeń administracyjnych, takich jak przestrzeganie krajowych przepisów podatkowych i celnych, a także braku struktur administracji elektronicznej i koordynacji rozwiązań z zakresu administracji elektronicznej na szczeblu europejskim.

2.5. Komisja stara się zapewnić pełną harmonizację w niektórych dziedzinach, co może prowadzić do obniżenia istniejącego poziomu ochrony w niektórych państwach członkowskich. EKES podkreśla, że w licznych opiniach wyraził sprzeciw wobec takich działań. Pełna harmonizacja w obszarach, w których dąży do niej Komisja, musi odbywać się przy zachowaniu obecnego poziomu ochrony.

2.6. Obywatele w państwach członkowskich mają coraz większe poczucie, że Europa robi niewiele, aby chronić standardy socjalne i płace bądź zapewnić sprawiedliwe opodatkowanie i obciążenia socjalne. Jednolity rynek ma solidny wymiar społeczny oparty na TFUE i prawodawstwie wtórnym UE, jednak należy rozważyć zapewnienie lepszej równowagi między swobodami gospodarczymi na rynku a podstawowymi prawami socjalnymi.

2.7. Środki przedstawione w ramach europejskiego filaru praw socjalnych powinny odzwierciedlać podstawowe zasady Unii i bazować na przekonaniu, że rozwój gospodarczy ma prowadzić do większego postępu społecznego i większej spójności społecznej oraz że politykę socjalną, służącą zapewnieniu odpowiednich sieci bezpieczeństwa zgodnie z wartościami europejskimi, należy również postrzegać jako czynnik produkcji.

2.8. Pomimo wielu osiągnięć w zakresie polityki spójności UE prawdziwa konwergencja gospodarcza i społeczna między państwami członkowskimi jest nadal bardzo odległa i występują znaczne różnice w płacach i standardach socjalnych. Niższe płace obowiązujące obecnie w niektórych państwach członkowskich wynikają z historycznego rozwoju i naturalnego zróżnicowania obszernego europejskiego rynku wewnętrznego oraz odzwierciedlają lokalne poziomy produktywności i wiele innych czynników, w tym interesy inwestorów. Mimo wszystko należy poświęcić więcej uwagi dumpingowi socjalnemu, który trzeba zdefiniować jako przykład nieuczciwych i niezgodnych z prawem działań polegających na nieprzestrzeganiu przepisów w dziedzinie wynagrodzenia za pracę lub opłacania ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych i zdobywaniu w ten sposób nieuczciwej przewagi nad konkurentami ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 1.

⁽²⁾ Bernaciak, M., *Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?*, Working Paper 2012.06, Europejski Instytut Związków Zawodowych.

2.9. Od czasu wystąpienia kryzysu finansowego, tj. w okresie 2008–2015, wzrost na jednolitym rynku wyniósł 0,4 %, czyli w ujęciu realnym był praktycznie zerowy. W strefie euro odnotowano wręcz spadek o 1,6 %. Większość innych regionów gospodarczych znacznie wyprzedziła Unię Europejską pod względem popytu krajowego (np. Stany Zjednoczone o 8,8 %, Australia o 17,9 %, Japonia o 3,8 %) ⁽³⁾. Środki mające na celu ożywienie popytu na jednolitym rynku, takie jak plan inwestycyjny dla Europy oraz Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, nadal nie przynoszą wymaganych efektów.

2.10. EKES obawia się, że cele strategii „Europa 2020” w zakresie zatrudnienia i spraw społecznych oparte na inteligentnym, zrównoważonym rozwoju sprzyjającym włączeniu społecznemu nie mogą zostać osiągnięte ⁽⁴⁾. Spowolnienie gospodarcze, wolne wdrażanie istotnych reform strukturalnych i brak popytu na jednolitym rynku przyniosły do tej pory odwrotne skutki: wskaźnik zatrudnienia wynoszący 70,3 % w 2008 r. spadł do 69,2 % w 2014 r. Do 2020 r. ma jednak osiągnąć 75 %. Liczba osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, która miała spaść o 20 mln do 2020 r., wzrosła jeszcze o 4,9 mln w 2014 r. Ponadto pod koniec 2015 r. liczba bezrobotnych w Unii Europejskiej była o ponad sześć mln większa niż przed kryzysem.

2.11. Innym istotnym aspektem w strategii „Europa 2020” jest kształcenie. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że odsetek ludzi przedwcześnie kończących edukację i szkolenie zmniejszył się z 14,2 % w 2008 r. do 11 %. Odsetek osób, które mają wyższe wykształcenie, wzrósł zaś z 31,3 % do 38,7 % w okresie 2008–2015. EKES z zadowoleniem przyjmuje program Komisji na rzecz umiejętności i podkreśla, że wysoki poziom kwalifikacji jest niezbędny do tego, by przyciągać przedsiębiorstwa i tworzyć nowe miejsca pracy.

2.12. Decyzja Zjednoczonego Królestwa, by opuścić Unię Europejską, stanowi poważne wyzwanie dla jednolitego rynku europejskiego. EKES zaleca, by oprzeć przyszłe negocjacje na poszanowaniu wszystkich zasad i wartości leżących u podstaw jednolitego rynku.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. *Samozatrudnienie i mobilność pracowników na jednolitym rynku*

3.1.1. Mobilność pracowników może mieć istotne znaczenie dla przedsiębiorstw, w odniesieniu do dostępu do wykwalifikowanej siły roboczej, a także dla samozatrudnionych i dla pracowników, którym stwarza możliwość znalezienia dobrej pracy oraz uzyskania dostępu do nowych umiejętności i dobrych warunków pracy. Niemniej wciąż mamy do czynienia z barierami.

3.1.2. Badanie dotyczące przeszkód i kosztów ⁽⁵⁾ wskazuje, że oprócz oszczędności kosztów dla administracji, obywateli i przedsiębiorstw oczekuje się, iż interoperacyjne usługi administracji elektronicznej będą miały szczególnie duży wpływ na mobilność pracowników. Poprawa w zakresie uznawania dyplomów zawodowych ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia swobody przemieszczania się zarówno dla przedsiębiorstw, jak i pracowników.

3.1.3. W swojej opinii w sprawie nadużywania statusu samozatrudnienia ⁽⁶⁾ EKES podkreślił, że fikcyjne samozatrudnienie może prowadzić do uchylania się od płacenia składek na ubezpieczenie społeczne i podatków, naruszania praw pracowniczych oraz pracy nierejestrowanej, w związku z czym należy mu przeciwdziałać. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje istniejącą już europejską platformę na rzecz przeciwdziałania pracy nierejestrowanej, uznając jej utworzenie za krok w dobrym kierunku ⁽⁷⁾.

3.1.4. Celem tej platformy jest zapobieganie pracy nierejestrowanej i zniechęcanie do niej przez wzmocnioną współpracę organów państw członkowskich odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa, takich jak inspektoraty pracy, organy podatkowe i organy odpowiedzialne za kwestie zabezpieczenia społecznego. Taka współpraca obejmuje wymianę najlepszych praktyk w zakresie środków służących zapobieganiu i zniechęcaniu, wskazywanie wspólnych zasad kontroli pracodawców, promowanie wymiany personelu i wspólnych szkoleń oraz ułatwianie wspólnych działań kontrolnych.

⁽³⁾ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych, baza danych Ameco.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji Europejskiej „Europa 2020». Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, 3 marca 2010 r., COM(2010) 2020 final.

⁽⁵⁾ „Reducing costs and barriers for businesses in the Single Market” [Zmniejszenie kosztów i przeszkód dla przedsiębiorstw na jednolitym rynku], badanie dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 14.

⁽⁷⁾ COM(2014) 221 final, decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej.

3.1.5. Wielu pracowników zatrudnia się obecnie jako „osoby świadczące usługi na własny rachunek”, a nie jako pracowników najemnych, jak to miało miejsce wcześniej. Osoby te nie mają umowy o pracę, ponieważ pracują na własny rachunek zgodnie z przypisanym im statusem osób samozatrudnionych. W przypadku takiego stosunku pracy w większości wypadków nie zachodzi wymóg przestrzegania krajowego prawa pracy. Trzeba stosować jasne i wiążące kryteria oceny, czy dana osoba jest zatrudniona lub ma faktycznie status osoby samozatrudnionej. Z tego względu EKES skrytykował wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, ponieważ „nie wydaje się on [...] dostatecznie dopracowany”⁽⁸⁾. Wniosek ten poddaje szczególnej presji mikroprzedsiębiorstwa, MŚP i osoby rzeczywiście samozatrudnione.

3.2. Jednolity rynek i delegowanie pracowników

3.2.1. W dyrektywie z 1996 r. określono unijne ramy prawne mające na celu osiągnięcie odpowiedniej i sprawiedliwej równowagi między promowaniem i ułatwianiem transgranicznego świadczenia usług, zapewnieniem ochrony pracownikom delegowanym oraz zagwarantowaniem równych warunków działania zarówno lokalnym, jak i zagranicznym konkurentom.

3.2.2. Dyrektywa o egzekwowaniu z 2014 r.⁽⁹⁾ zapewnia nowe i wzmocnione instrumenty w celu zwalczania obchodzenia przepisów, oszustw i nadużyć oraz karania ich, uzupełniając dyrektywę 96/71/WE i wnosząc wkład w budowanie bardziej skutecznych kompleksowych ram w zakresie delegowania pracowników.

3.2.3. EKES przyjął ostatnio odrębną opinię w sprawie wniosku Komisji w sprawie ukierunkowanego przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników, w której to opinii omawia główne zmiany i propozycje⁽¹⁰⁾ w oparciu o apel wystosowany przez przewodniczącego Junckera w wytycznych politycznych dla następnej Komisji: „W naszej Unii ta sama praca, wykonywana w tym samym miejscu, powinna być tak samo wynagradzana”⁽¹¹⁾.

3.2.4. W swojej opinii „Sprawiedliwsza mobilność pracowników w UE”⁽¹²⁾ EKES wezwał Komisję do zajęcia się problemem nieuczciwych praktyk prowadzących do dumpingu socjalnego. Ten problem staje się coraz poważniejszy, ponieważ praktyczne przykłady z państw członkowskich wskazują, że ryzyko dumpingu płacowego i socjalnego wzrasta gwałtownie w kontekście transgranicznym. Kontrole przeprowadzone przez BUAK⁽¹³⁾ w Austrii wykazały, że w gronie 7 238 austriackich przedsiębiorstw skontrolowanych w 2015 r. znalazło się 38 przedsiębiorstw podejrzanych o zaniżanie wynagrodzeń pracowników w kontekście przepisów w sprawie zwalczania dumpingu płacowego i socjalnego. Oznacza to, że 0,53 % przedsiębiorstw podejrzewano o zaniżanie wynagrodzeń pracowników. W tym samym okresie przeprowadzono kontrole 1 481 przedsiębiorstw działających w Austrii, ale mających siedzibę w innych państwach członkowskich UE. W 398 przypadkach podejrzewano zaniżanie wynagrodzeń pracowników, tj. stosowanie dumpingu płacowego. Liczba ta stanowi 26,87 % skontrolowanych przedsiębiorstw.

3.2.5. W przypadku zagranicznych przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną i zatrudniających pracowników delegowanych prawdopodobieństwo dumpingu płacowego jest pięćdziesięciokrotnie większe niż w przypadku lokalnych dostawców. To alarmujący sygnał dotyczący (braku) funkcjonowania jednolitego rynku. Wysokie ryzyko nadużyć drastycznie obniża zaufanie europejskich pracowników do rynku wewnętrznego.

3.2.6. Kolejnym problemem jest fikcyjne delegowanie pracowników. Przypadki dotyczące fikcyjnych pracowników delegowanych, tj. nadużycia polegające na wydawaniu fałszywych zaświadczeń A1 o oddelegowaniu, wskazują na problemy wynikające z poświadczeń, zaświadczeń lub dokumentów o podobnym charakterze wydawanych oficjalnie lub przez organy publiczne. Znacznie utrudnia to mikroprzedsiębiorstwom, MŚP i wykwalifikowanym pracownikom rywalizowanie z konkurentami, którzy działają nieuczciwie. Dlatego konieczne jest wyeliminowanie fikcyjnego delegowania pracowników.

3.2.7. Komisja przedstawiła niedawno wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 883/04 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. EKES przygotowuje osobną opinię na wniosek Komisji Europejskiej, która oczekuje rozwoju zmodernizowanego systemu koordynacji zabezpieczenia społecznego, reagującego na rzeczywiste warunki społeczne i gospodarcze w państwach członkowskich i respektującego zasady prawa UE, w szczególności te dotyczące równego traktowania i niedyskryminacji.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 19.

⁽⁹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11).

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 81.

⁽¹¹⁾ Przemówienie inauguracyjne wygłoszone podczas posiedzenia plenarnego Parlamentu Europejskiego w Strasburgu, 15 lipca 2014 r.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 11.

⁽¹³⁾ Austriacka Kasa Urlopowa Pracowników Budowlanych, roczne statystyki 2015.

3.2.8. EKES przyjmuje do wiadomości wnioski dotyczące paszportu dotyczącego świadczenia usług (bądź dowodu dotyczącego świadczenia usług), który powinien wyeliminować potrzebę wielokrotnego składania wniosków o udzielenie informacji i dokumentów dostarczonych już rodzimemu państwu członkowskiemu, dzięki utworzeniu wspólnego elektronicznego repozytorium dokumentów. EKES sprzeciwia się wszelkiemu podważaniu zasady kraju przeznaczenia. Komitet opracuje osobną opinię w tej sprawie.

3.3. *REFIT i lepsze stanowienie prawa*

3.3.1. Z zasady z zadowoleniem należy przyjąć środki służące sprawdzaniu, czy prawo Unii jest skuteczne. Porozumienie międzyinstytucjonalne między Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim może stanowić użyteczne rozwiązanie mające ułatwić osiągnięcie celu, jakim jest stworzenie prostszego i skuteczniejszego prawa Unii. Jeśli chodzi o współpracę, należy jednak dopilnować, aby unijne normy prawne oferujące korzyści wynikające z polityki społecznej lub gospodarczej były chronione i nie podlegały kwestionowaniu.

3.3.2. MŚP odczuwają skutki takiego stanu w takim samym stopniu jak konsumenci i pracownicy. Zgodnie z zasadą „najpierw myśl na małą skalę” szczególnie ważne jest unikanie zbędnych obciążeń dla MŚP. Właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego wymaga polityki ochrony konsumentów opartej na wysokim poziomie ochrony zgodnie z art. 169 TFUE.

3.3.3. REFIT może odgrywać ważną rolę w ograniczaniu kosztów regulacyjnych, stosowanych, gdy ten sam obszar podlega różnym przepisom regionalnym. Ujednolicenie przepisów mogłoby przynieść znaczne oszczędności kosztów i promować wzrost gospodarczy w regionach UE dzięki usunięciu tych przeszkód. Należy zatem sprawdzić, czy jest to wykonalne.

3.3.4. Wiele z aktów ustawodawczych, które mają zostać poddane przeglądowi w ramach programu REFIT w celu ograniczenia biurokracji, w wielu wypadkach dotyczy przepisów prawnych chroniących normy pracownicze i konsumenckie i w związku z tym stanowi znaczącą korzyść społeczno-polityczną i gospodarczą. EKES potwierdza swoją opinię, że wysokie normy konsumenckie nie są zbędnym obciążeniem.

3.3.5. Komitet odnosi się do opinii z 14 grudnia 2014 r. ⁽¹⁴⁾ i potwierdza swoje stanowisko, że inteligentne regulacje nie zwalniają z obowiązku przestrzegania zasad dotyczących ochrony społeczeństwa, konsumentów i pracowników oraz norm dotyczących równouprawnienia płci lub przepisów odnoszących się do ochrony środowiska. Ponadto zasada „najpierw myśl na małą skalę” nie może skutkować zwolnieniem mikroprzedsiębiorstw oraz MŚP z obowiązku stosowania ustawodawstwa, ale ustawodawstwo powinno uwzględniać ich interesy i potrzeby.

3.3.6. To zupełnie niepojęte, że Komisja odmówiła kontynuowania prac w związku z planowaną inicjatywą ustawodawczą dotyczącą fryzjerów, pomimo porozumienia zawartego w tym zakresie między europejskimi partnerami społecznymi. Podejście Komisji jest sprzeczne z zasadami i wartościami dialogu społecznego szanującego zasadę reprezentatywności i do tego niezwykle krótkowzroczne, ponieważ brak regulacji w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy może prowadzić do chorób zawodowych, a w rezultacie do znacznych kosztów dla przedsiębiorstw i sektora publicznego.

3.3.7. EKES zwraca uwagę na wspólną deklarację europejskich partnerów społecznych w sprawie nowego początku dialogu społecznego opartą na wynikach prac grup tematycznych, w której wspomina się o interakcjach między dialogiem społecznym w Unii a podejściem opartym na lepszym stanowieniu prawa.

3.3.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie dialogu w ramach nowo utworzonej platformy REFIT. Oprócz celu, jakim jest ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej i ochrona przepisów prawa pracy, zarówno Komisja, jak i platformy ekspertów muszą dopilnować, by prawa konsumentów były chronione w kontekście działań zmierzających do uproszczenia prawa UE.

3.4. *Gospodarka cyfrowa, nowe formy gospodarki i nowe modele biznesowe*

3.4.1. Jednolity rynek cyfrowy powinien być jednym z priorytetów, zważywszy na korzyści, jakich można oczekiwać w wypadku ukończenia budowy jednolitego rynku w tym obszarze. Potencjalny wzrost PKB wynikający z ukończenia budowy jednolitego rynku cyfrowego szacuje się na 415 mld EUR rocznie ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66.

⁽¹⁵⁾ „Reducing costs and barriers for businesses in the Single Market” [Zmniejszenie kosztów i przeszkód dla przedsiębiorstw na jednolitym rynku], badanie dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej.

3.4.2. EKES zgadza się z Komisją Europejską, że istniejące niepewności prawne w dziedzinie zatrudnienia, gospodarki i konsumentów wymagają przeanalizowania i zlikwidowania. Należy zająć się zabezpieczeniem istniejących norm ochrony pracowników, ochrony socjalnej i ochrony konsumentów oraz zapewnieniem wiarygodnych ram prawnych dla przedsiębiorstw. Na jednolitym rynku cyfrowym nie powinny obowiązywać różne zasady w odniesieniu do świata „całkowicie cyfrowego” i tego „realnego”. Komisja powinna zapewnić normy prawne, które mogłyby być stosowane do jednolitego rynku cyfrowego i niecyfrowego.

3.4.3. W opinii w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego ⁽¹⁶⁾ EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstw, jak i konsumentów, jako niezbędny element strategii jednolitego rynku cyfrowego. Wniosek ten nie powoduje jednak przełomu, a stanowi jedynie mały krok. Należy położyć kres praktyce blokowania geograficznego, tzn. dyskryminacji w odniesieniu do dostępu konsumentów do usług internetowych ze względu na miejsce zamieszkania bądź ich geograficzny adres internetowy lub narodowość. Przekierowywanie konsumentów do lokalnej witryny internetowej, na której podane są wyższe ceny, również stanowi dyskryminację na jednolitym rynku. EKES zajmie się z konkluzjami z posiedzenia Rady ds. Konkurencyjności z listopada 2016 r. w sprawie ogólnego podejścia do proponowanego tekstu, zdecydowanie podkreślając potrzebę rozróżnienia pomiędzy dyskryminacją cenową a różnicowaniem cen.

3.4.4. W obszarach takich, jak blokowanie geograficzne, transgraniczne doręczanie paczek, transgraniczne ubezpieczenia, licencjonowania praw autorskich i rynki finansowe należy uznać, że Unia Europejska i państwa członkowskie są w głównej mierze odpowiedzialne za usuwanie barier w handlu transgranicznym oraz zapewnienie lepszego funkcjonowania rynku.

3.4.5. Swobodny przepływ danych wymaga większej ochrony danych osobowych i prywatności, co będzie miało kluczowe znaczenie w przyszłości, i należy zwrócić uwagę na spójną politykę dotyczącą dużych zbiorów danych, usług w chmurze i internetu rzeczy.

3.4.6. Coraz większa cyfryzacja gospodarki tworzy nowe modele biznesowe, otwiera nowe możliwości, ale również stwarza nowe wyzwania. EKES prowadził pogłębione dyskusje na temat tego nowego zjawiska, których wynikiem jest szereg opinii ⁽¹⁷⁾.

3.4.7. Komisja powinna również przedstawić wniosek dotyczący jednego portalu cyfrowego, aby nadać temu instrumentowi rzeczywistą skuteczność.

3.4.8. Przedsiębiorczość społeczna i oparta na współpracy ma zasadnicze znaczenie dla spójności społecznej, gdyż zapewni europejskim obywatelom bardziej wydajny i zrównoważony wzrost gospodarczy. EKES ponownie wzywa Komisję do podjęcia całego szeregu niezbędnych działań o charakterze politycznym w celu wspierania i wdrażania w UE i poszczególnych państwach członkowskich różnych form i odmian konsumpcji współdzielonej oraz zapewnienia ich wiarygodności i zaufania do nich ⁽¹⁸⁾.

3.5. Stworzenie jednolitego rynku kapitałowego

3.5.1. W 2015 r. Komisja opublikowała plan działania na rzecz utworzenia europejskiej unii rynków kapitałowych. Zdaniem Komitetu ⁽¹⁹⁾ unia ta powinna służyć stabilności gospodarczej i finansowej w UE oraz prowadzić do lepszej i bardziej efektywnej alokacji kapitału, pociągając za sobą pozytywne skutki zarówno dla inwestycji i wzrostu, jak i dla zatrudnienia i konsumentów. Komitet wyraził również ⁽²⁰⁾ wówczas swoje obawy związane z faktem, że osiągnięcie ostatecznego wyniku zajmie wiele czasu, zaś w świetle ostatnich wydarzeń, takich jak wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE oraz innych czynników, o których mowa powyżej (zob. pkt 2), obawy te mogą się tylko nasilać.

3.5.2. Plan działania obejmuje co najmniej 33 środki, które mają być zastosowane w różnych dziedzinach w perspektywie krótko- i średniookresowej. Niektóre z tych środków udostępniają dodatkowe finansowanie, w szczególności dla MŚP i gospodarstw domowych. Komitet uważa ⁽²¹⁾ za istotne, aby propozycje te zostały zrealizowane w krótkim okresie, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad bezpieczeństwa, przejrzystości i egzekwowania prawa. Kierując się taką samą troską o bezpieczeństwo i stabilność, Komitet podkreślał już niejednokrotnie ⁽²²⁾, że należy zająć się równoległym systemem bankowym i uregulować go.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 93.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 57; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 28; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36; Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 86; Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 50.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 36.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17 (pkt 1.2, 1.3 i 1.7).

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17 (pkt 1.12).

⁽²¹⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 1 (pkt 1.2, 1.6 i 1.7).

⁽²²⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17 (pkt 1.9 i 3.8); Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 33 (pkt 4.2).

3.5.3. Unijna regulacja rynków finansowych i jej egzekwowanie nie były wystarczające, aby zapobiec działaniom spekulacyjnym, nadmiernemu zadłużeniu i nieodpowiedzialnemu podejmowaniu ryzyka, co doprowadziło do kryzysu finansowego z poważnymi konsekwencjami dla całego społeczeństwa. EKES przypomina Komisji, aby przedstawiła wniosek dotyczący nadmiernego zadłużenia prywatnych gospodarstw domowych.

3.6. *Polityka podatkowa*

3.6.1. Jak EKES stwierdził w sprawozdaniu zatytułowanym „Przeszkody dla jednolitego rynku europejskiego” w 2012 r., luki regulacyjne w polityce podatkowej prowadzą do nieuczciwej konkurencji. Należy z zadowoleniem przyjąć plany Komisji Europejskiej dotyczące wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych. EKES utworzył grupę analityczną na ten temat. Aby zlikwidować politykę równania w dół dla podatku od osób prawnych oraz osiągnąć bardziej sprawiedliwą politykę podatkową, należy rozważyć również wprowadzenie minimalnej stawki podatku od osób prawnych.

3.6.2. Z zadowoleniem należy przyjąć wymianę informacji dotyczących podatków między państwami członkowskimi oraz kroki prawne mające na celu zablokowanie najpowszechniejszych metod wykorzystywanych do unikania opodatkowania. Kluczowym wymogiem w tym kontekście jest wprowadzenie w każdym państwie wymogu w zakresie sprawozdawczości dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną bez zwiększania zbędnych obciążeń administracyjnych.

3.6.3. Ponadto należy podjąć działania wymierzone przeciwko rajom podatkowym. Podczas wysłuchania w Parlamencie Europejskim Joseph Stiglitz, ekonomista i laureat Nagrody Nobla, wezwał do międzynarodowych działań przeciwko takim systemom uchylania się od opodatkowania⁽²³⁾. Francuski ekonomista Gabriel Zucman oszacował, że w rajach podatkowych na całym świecie lokuje się aktywa w wysokości ok. 5 800 mld EUR, z czego 80 % nie jest opodatkowane⁽²⁴⁾. Obecnie Komisja proponuje środki na poziomie międzynarodowym w celu zwalczania rajów podatkowych.

3.6.4. W pierwszej kolejności należy zapewnić wdrożenie porozumień o wzajemnej pomocy oraz prowadzenie automatycznej wymiany informacji między poszczególnymi krajami. Należy rozważyć międzynarodową sieć audytów podatkowych dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych. W przypadku przenoszenia aktywów i kapitału do państw sklasyfikowanych jako raje podatkowe możliwym pierwszym krokiem jest zobowiązanie instytucji finansowych do zgłaszania własnych przelewów⁽²⁵⁾.

3.7. *Usługi świadczone w interesie ogólnym, dyrektywa usługowa*

3.7.1. EKES wskazał już przeszkody występujące w sektorze usług w swoim sprawozdaniu w sprawie przeszkód dla jednolitego rynku z 2012 r. Komisja stwierdziła, że wiele państw członkowskich nie wywiązuje się z ciężącego na nich obowiązku powiadamiania organów Unii o środkach regulacyjnych, co utrudnia Komisji dokonanie oceny, czy nowy przepis jest uzasadniony i proporcjonalny.

3.7.2. W związku z tym Komisja planuje zmienić procedurę powiadamiania, która ma mieć teraz zastosowanie również do usług wyłączonych obecnie z zakresu dyrektywy usługowej. Komisja musi dopilnować, aby wnioski nie były opracowane w sposób podający w wątpliwość suwerenność lub zasady demokracji państw członkowskich.

3.7.3. Usługi świadczone w interesie ogólnym odgrywają kluczową rolę w społecznej gospodarce rynkowej. Dostępność usług mieszkaniowych, usług w zakresie dostaw wody i energii, odprowadzania ścieków i nieczystości, transportu publicznego, opieki zdrowotnej, usług socjalnych, usług dla młodzieży i rodzin, usług w dziedzinie kultury i komunikacji ma kluczowe znaczenie dla społeczeństwa. Usługi świadczone w interesie ogólnym należą do wspólnych wartości UE i odgrywają rolę we wspieraniu spójności społecznej i terytorialnej. Tę rolę w zakresie promowania spójności społecznej i terytorialnej należy uwzględnić w „zasadach i warunkach”.

3.7.4. W związku z planowaną reformą dyrektywy usługowej EKES zwraca uwagę na Protokół nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym załączony do Traktatu o Unii Europejskiej, stanowiący prawnie wiążącą wykładnię artykułu 14 TFUE: Ze względu na odmienną sytuację kulturową, społeczną i geograficzną organy krajowe, regionalne i lokalne państw członkowskich zachowują szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Jeśli chodzi o te usługi, które mają być udostępniane zgodnie z potrzebami odbiorców, należy zapewnić wysoki poziom jakości, bezpieczeństwo, przystępność cenową i równe traktowanie, a także promować powszechny dostęp i prawa użytkowników, zapewniając jednocześnie ich skuteczność i właściwe zarządzanie.

⁽²³⁾ Zob. newsroom Parlamentu Europejskiego, 20161114STO51063 z 17.11.2016.

⁽²⁴⁾ Zob. Zucman, G., *Steueroasen: wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*, Suhrkamp-Verlag, 2014.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

3.8. Zamówienia publiczne

3.8.1. W przypadku zamówień publicznych nie ma danych statystycznych dotyczących kosztów rzeczywistych w porównaniu z kosztami podanymi przez wykonawcę, który złożył najlepszą ofertę w postępowaniu przetargowym. W wielu wypadkach dochodzi do znacznego przekroczenia kosztów⁽²⁶⁾.

3.8.2. Przetargi stale wygrywają oferenci działający w sposób nieuczciwy, którzy w swoich ofertach zaniżają koszty względem uczciwej ceny i korzystają z usług nierzetelnych podwykonawców. Później często naliczane są koszty następcze, które przewyższają cenę podaną przez drugiego lub trzeciego najlepszego oferenta.

3.8.3. Ukrócenie tej praktyki wymaga szeregu środków: wprowadzenia elektronicznej procedury przetargowej powinno stworzyć zdolność gromadzenia danych statystycznych, które pozwolą zidentyfikować oferentów z najniższymi cenami i zachęcać podmioty odpowiedzialne do pozytywnych działań. W ramach badań statystycznych cena najlepszej oferty i późniejsze rzeczywiste koszty muszą być rejestrowane centralnie, aby zapewnić przejrzystość w odniesieniu do potencjalnego przekroczenia kosztów. Oferty oparte na cenach, które nie spełniają minimalnych wymogów określonych w odpowiednich przepisach i praktykach krajowych, należy wykluczyć z procedury przetargowej w celu uniknięcia ewentualnego dążenia do zmniejszenia kosztów i norm jakości.

Bruksela, dnia 25 stycznia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁶⁾ Por. przypadki portu lotniczego w Berlinie, projektu Skylink dla portu lotniczego w Wiedniu lub dworca kolejowego w Stuttgarcie.