

Opinia Komitetu Regionów „Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem”

(2013/C 62/08)

KOMITET REGIONÓW

- Zgodnie z zasadą pomocniczości prawodawstwo UE powinno kierować jednolitym rynkiem tylko w takim stopniu, w jakim jest to faktycznie konieczne. Niebranie tej zasady pod uwagę może prowadzić do problemów na etapie wdrażania, na którym nie ma już miejsca na swobodę działania na poziomie krajowym, i tym samym narażać na szwank rozwój gospodarczy kraju.
- Podczas opracowywania przepisów należy uwzględnić znaczącą rolę władz lokalnych i regionalnych. Zasada „najpierw myśl na małą skalę” w szczególności podkreśla znaczenie działalności lokalnej i warunków tworzonych na szczeblu lokalnym dla przedsiębiorstw. Choć warunki ramowe są tworzone na szczeblu europejskim, to dobrobyt i działalność gospodarcza są uzależnione od czynników, których źródło znajduje się na poziomie lokalnym. Ważne jest, by uwzględnić tę kwestię podczas opracowywania przepisów dotyczących jednolitego rynku, ponieważ tylko w ten sposób można pogodzić ogólnoeuropejski zasięg gospodarki z jej wymiarem lokalnym.
- Władze lokalne i regionalne wdrażają bardzo dużą część prawodawstwa dotyczącego jednolitego rynku. Aby uniknąć problemów podczas stosowania przepisów w praktyce, ważne jest, by Komitet Regionów i władze lokalne i regionalne brały udział w opracowywaniu przepisów unijnych.
- Podczas określania kluczowych obszarów należy traktować priorytetowo te obszary, w których możliwe są innowacje i tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości. Dobre funkcjonowanie wewnętrznego rynku cyfrowego i całego sektora usług to kluczowe i pilne priorytety.

Sprawozdawca	Markku MARKKULA (FI/PPE), członek Rady Miasta Espoo
Dokument źródłowy	Komunikat Komisji „Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem” COM(2012) 259

Opinia Komitetu Regionów – Lepsze zarządzanie jednolitym rynkiem

I. UWAGI OGÓLNE

1. Jednolity rynek jest jednym z najważniejszych motorów wzrostu gospodarczego w Europie. Od dwóch dekad swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i pracowników napędza europejską gospodarkę i wiążący się z nią dobrobyt. Swobody te oraz rozwój sposobów zarządzania nimi wciąż oferują możliwość dalszego przyspieszenia wychodzenia z kryzysu gospodarczego i stwarzają warunki do spójnego urzeczywistniania w Unii Europejskiej społecznej gospodarki rynkowej. Ponadto polityka spójności odgrywa uzupełniającą rolę w urzeczywistnianiu jednolitego rynku we wszystkich regionach Unii Europejskiej, zwłaszcza poprzez zwiększanie konkurencyjności MŚP, ekologizację gospodarki, a także kładzenie nacisku na fachową wiedzę i innowacje, zwłaszcza w regionach o trudnościach strukturalnych.

2. KR zwraca uwagę, że państwa członkowskie muszą mieć jednocześnie możliwość samodzielnego wyboru instrumentów ożywiających gospodarkę, z uwzględnieniem konkretnych potrzeb i interesów swej gospodarki.

KOMUNIKAT KOMISJI

3. W komunikacie przedstawiono plan Komisji na rzecz rozwoju jednolitego rynku i osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”.

4. Według komunikatu średni deficyt transpozycji wynosił 1,2 % w lutym br., a wdrażanie prawodawstwa dotyczącego jednolitego rynku trwa coraz dłużej. Ponadto przepisy niekoniecznie dobrze funkcjonują w praktyce, nawet jeśli dokonano ich transpozycji na szczeblu krajowym.

5. W komunikacie wezwano do ponownego zaangażowania w działania pozwalające uczynić jednolity rynek skutecznym motorem wzrostu. Na wniosek składają się dwie odrębne części:

- plan działań mających na celu osiągnięcie szybkiego postępu w kluczowych obszarach, w których istnieje największy potencjał wzrostu gospodarczego;
- praktyczne środki mające na celu dalszą poprawę sposobu opracowywania, wdrażania, stosowania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku.

STANOWISKO KOMITETU REGIONÓW

6. Obawy Komisji dotyczące rozwoju jednolitego rynku są uzasadnione. Choć w komunikacie przedstawiono środki ogólne, to jednak wdrożenie zasad może okazać się szczególnie

problematiczne tylko w określonych dziedzinach lub w pewnych państwach członkowskich.

7. Komisja stara się usprawnić funkcjonowanie jednolitego rynku dzięki środkom przedstawionym w omawianym komunikacie. Propozycje Komisji dążą do realizacji dwóch podstawowych celów. Z jednej strony, jednolity rynek musi poczynić szybkie postępy w dziedzinach charakteryzujących się największym potencjałem wzrostu, a z drugiej strony należy podjąć działania na rzecz większej efektywności „cyklu zarządzania” jednolitym rynkiem. Komisja planuje wykorzystanie europejskiego semestru do monitorowania postępów. Komitet Regionów uważa, że jest to właściwe.

8. Komunikat skupia się w szczególności na poprawie wdrażania przepisów na szczeblu krajowym i na wzmocnieniu zaangażowania państw członkowskich.

9. Do pewnego stopnia powolne tempo wdrażania można wyjaśnić słabością zobowiązań politycznych państw członkowskich do realizacji poszczególnych zasad. Jedynym rozwiązaniem tego problemu jest zapewnienie woli i zaangażowania na szczeblu politycznym. Od początku prac przygotowawczych nad prawodawstwem dotyczącym jednolitego rynku należy uwzględnić różnice w kulturach prawnych i administracyjnych.

10. Komitet Regionów zgadza się z Komisją, że nadmierne rygorystyczne wdrażanie jest poważnym problemem, który nałożył nowe, zbędne obciążenia na przedsiębiorstwa i obywateli.

11. Propozycje Komisji mają niekiedy charakter „ex post”, a w komunikacie nie poświęca się wystarczającej uwagi przyzynom powolnego tempa wdrażania.

II. KONCENTRACJA NA OBSZARACH O NAJWIĘKSZYM POTENCJALE WZROSTU GOSPODARCZEGO

KOMUNIKAT KOMISJI

12. Według komunikatu obszary o największym potencjale wzrostu gospodarczego to sektor usług (w tym handel detaliczny i hurtowy, usługi dla przedsiębiorstw i usługi budowlane), usługi finansowe, transport, gospodarka cyfrowa oraz sektor energetyczny.

13. Aby zapewnić skuteczne wdrażanie unijnych przepisów dotyczących jednolitego rynku, proponuje się, by państwa członkowskie bardziej zdecydowanie zobowiązały się do ich wprowadzania i współpracy z Komisją na etapie wdrażania.

- państwa członkowskie powinny przyjąć podejście „zero tolerancji” w odniesieniu do transpozycji dyrektyw, tzn. wskaźnik deficytu transpozycji i braku zgodności powinien wynosić 0 %;
- państwa członkowskie powinny nieoficjalnie informować Komisję o konkretnych aspektach podejmowanych środków, aby Komisja mogła zapewnić skuteczną pomoc w okresie transpozycji.

14. Priorytety Komisji koncentrują się na transpozycji przepisów UE i ich skutecznym wdrażaniu. Komisja przygotuje roczne sprawozdanie dotyczące integracji jednolitego rynku w celu monitorowania funkcjonowania jednolitego rynku w praktyce oraz określenia dalszych niezbędnych działań na szczeblu unijnym i krajowym. Komisja podejmie działania, aby pomóc w zapewnieniu terminowego, prawidłowego i efektywnego wdrożenia przepisów UE w kluczowych obszarach.

STANOWISKO KOMITETU REGIONÓW

15. Głównym celem komunikatu Komisji jest usprawnienie jednolitego rynku. Wybór kluczowych obszarów jest właściwym krokiem. Aby rozwinąć jednolity rynek europejski, konieczne jest określenie najbardziej efektywnych środków.

16. W obecnej sytuacji gospodarczej status usług finansowych jako jednego z obszarów o największym potencjale wzrostu jest ważny, lecz jednocześnie problematyczny.

17. Podczas określania kluczowych obszarów należy traktować priorytetowo te obszary, w których możliwe są innowacje i tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości. Wybór kluczowych obszarów ma pozytywne skutki dla samorządów lokalnych. Dobre funkcjonowanie wewnętrznego rynku cyfrowego i całego sektora usług to kluczowe i pilne priorytety.

18. Państwom członkowskim wciąż pozostaje wiele do zrobienia, by ułatwić działanie rynku internetowego. Pewną rolę mogą tu odegrać samorządy lokalne, np. poprzez zamówienia publiczne. Zamówienia publiczne w formie elektronicznej i pełne wykorzystanie fakturowania elektronicznego znacznie przyczyniłyby się do rozwoju rynku internetowego. Przeszkody i wyzwania związane ze stosowaniem handlu elektronicznego w sektorze publicznym wychodzą poza funkcje ściśle techniczne. Wsparcie ze strony kierownictwa, dostosowanie organizacyjne i szkolenie personelu mają zasadnicze znaczenie dla sukcesu rynku internetowego na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz dla związanych z nim elektronicznych zamówień publicznych.

19. Elektroniczne zamówienia publiczne będą wymagały wprowadzenia pewnych środków na poziomie krajowym i lokalnym. Ale na poziomie europejskim także należy podjąć

działania ułatwiające przestawienie się na środowisko elektroniczne. Należy również skuteczniej upowszechnić na szczeblu europejskim wzorce postępowania.

20. Odpowiedzialność za opracowanie prawodawstwa krajowego spoczywa na władzach krajowych, które mają obowiązek prawidłowo i właściwie wdrożyć prawo UE na szczeblu krajowym.

21. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że dyrektywa w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach została uwzględniona w wykazie kluczowych aktów ustawodawczych, których wdrażanie będzie ściśle monitorowane. Opóźnienia w płatnościach przez władze publiczne są dla małych i średnich przedsiębiorstw poważnym problemem, któremu należy pilnie zaradzić.

22. Należy przyjąć z zadowoleniem propozycje dotyczące monitorowania wdrażania w państwach członkowskich. Publikacja rocznego sprawozdania będzie dla nich okazją do porównania własnej sytuacji z sytuacją w innych państwach członkowskich. Na podstawie rocznego sprawozdania i analizy Komisja określi główne wyzwania polityczne i kroki, które zostaną podjęte w nadchodzącym roku na szczeblu unijnym i krajowym. Sprawozdanie roczne będzie zawierało zalecenia dla poszczególnych krajów oparte na pogłębionej analizie wyników każdego państwa członkowskiego w kontekście europejskiego semestru.

III. OPRAWYWANIE, WDRAŻANIE, STOSOWANIE I EGZEKWOWANIE ZASAD JEDNOLITEGO RYNKU

KOMUNIKAT KOMISJI

23. W komunikacie Komisji podkreślono, że podczas opracowywania regulacji dotyczących jednolitego rynku UE powinna zadbać o to, by:

- regulacje były jasne, zrozumiałe i jednoznaczne;
- obciążenia nakładane na przedsiębiorstwa, obywateli i organy publiczne nie były nadmierne;
- niezbędne procedury administracyjne (zezwolenia itp.) mogły być wykonywane drogą elektroniczną;
- informacja była dostępna, a przedsiębiorstwa i obywatele mieli dostęp do skutecznych środków dochodzenia roszczeń.

24. Aby zapewnić przestrzeganie tych zasad, przed opracowaniem proponowanych przepisów trzeba przeprowadzić konsultacje z zainteresowanymi stronami.

25. Komisja proponuje, by w stosownych przypadkach stosowano jako instrument rozporządzenia zamiast dyrektyw, zwłaszcza gdy nie ma potrzeby zapewniania dodatkowej swobody przy wdrażaniu proponowanych unijnych przepisów.

STANOWISKO KOMITETU REGIONÓW

26. Komitet w pełni popiera jakościowe cele dotyczące prawodawstwa. Jasność i przejrzystość przepisów to ważny cel dla prawodawców unijnych i krajowych.

27. Uważa, że system wymiany informacji na rynku wewnętrznym jest niezbędnym narzędziem i że władze lokalne i regionalne muszą mieć do niego pełen dostęp. Pracownikom samorządów terytorialnych należy zapewnić szkolenia umożliwiające skuteczne wykorzystywanie tego systemu.

28. Zgodnie z zasadą pomocniczości prawodawstwo UE powinno kierować jednolitym rynkiem tylko w takim stopniu, w jakim jest to faktycznie konieczne. Niebranie tej zasady pod uwagę może prowadzić do problemów na etapie wdrażania, na którym nie ma już miejsca na swobodę działania na poziomie krajowym, i tym samym narażać na szwank rozwój gospodarczy kraju.

29. Podkreśla przydatność centrów SOLVIT dla obywateli i małych przedsiębiorstw, zwłaszcza w regionach przygranicznych. Apeluje do Komisji o dalsze wspieranie ich działalności i do wszystkich państw członkowskich o zapewnienie im wystarczającej liczby pracowników i odpowiednich środków.

30. Odnotowuje, że europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń nie jest wystarczająco znane właściwym sądom i nadal jest rzadko stosowane. Szczególnym problemem dla obywateli korzystających z tej procedury jest kwestia wykonania orzeczenia w innym państwie członkowskim.

31. Niezbyt dobra jakość części uregulowań wpływa negatywnie na legitymację UE w oczach opinii publicznej i przedsiębiorstw. Przykładowo przepisy dotyczące zamówień publicznych w praktyce ograniczyły zakres decyzyjny państw członkowskich i samorządów lokalnych w kwestii organizacji własnej działalności. Przepisy dotyczące jednolitego rynku i obawa przed ich naruszeniem powodują, że organizacja usług nie zawsze zmierza w odpowiednim kierunku z operacyjnego punktu widzenia.

KOMUNIKAT KOMISJI

32. Komisja stwierdza, że należy inteligentniej wykorzystywać narzędzia informatyczne w celu informowania przedsiębiorstw i obywateli. Podkreśla ponadto, że państwa członkowskie powinny zintensyfikować działania mające na celu zapewnienie przyjaznych dla użytkownika informacji na temat działalności na jednolitym rynku.

33. Powinno być możliwe podejmowanie środków administracyjnych drogą elektroniczną, szczególnie gdy działalność jest prowadzona w innym państwie członkowskim. Współprace między władzami należy ułatwiać poprzez system wymiany informacji na rynku wewnętrznym.

34. W celu rozwiązania problemów napotykanym przez przedsiębiorstwa i obywateli w komunikacie proponuje się

utworzenie jednej, łatwo dostępnej służby świadczącej pomoc, stanowiącej pierwszą linię wsparcia na poziomie krajowym.

35. Państwa członkowskie powinny zobowiązać się do zapewnienia szybkich i skutecznych procedur dochodzenia roszczeń na drodze sądowej.

36. Według komunikatu powinien istnieć jeden organ odpowiedzialny za nadzór nad funkcjonowaniem jednolitego rynku i jego monitorowanie na poziomie krajowym. Komisja zaleca, by w państwach członkowskich wprowadzono „ośrodki ds. jednolitego rynku” i zamierza utworzyć europejską sieć takich ośrodków.

STANOWISKO KOMITETU REGIONÓW

37. Oczywiście jest, że należy przyjąć z zadowoleniem identyfikację i rozpowszechnianie najlepszych praktyk. Komisja powinna zawsze poświęcać temu część swojej normalnej działalności rozwojowej.

38. Należy także przyjąć z zadowoleniem rozwój współpracy między organami władz, zgodnie z propozycjami Komisji. Przykładowo tworzenie ośrodków ds. jednolitego rynku można uzasadnić tym, że ułatwiłoby to wymianę informacji między władzami państw członkowskich a Komisją. Zadania takich ośrodków muszą być kompatybilne z innymi aspektami administracji państw członkowskich.

39. Podczas opracowywania przepisów należy uwzględnić znaczącą rolę władz lokalnych i regionalnych. Zasada „najpierw myśl na małą skalę” w szczególności podkreśla znaczenie działalności lokalnej i warunków tworzonych na szczeblu lokalnym dla przedsiębiorstw. Choć warunki ramowe są tworzone na szczeblu europejskim, to dobrobyt i działalność gospodarcza są uzależnione od czynników, których źródło znajduje się na poziomie lokalnym. Ważne jest, by uwzględnić tę kwestię podczas opracowywania przepisów dotyczących jednolitego rynku, ponieważ tylko w ten sposób można pogodzić ogólnoeuropejski zasięg gospodarki z jej wymiarem lokalnym.

40. Władze lokalne i regionalne wdrażają bardzo dużą część prawodawstwa dotyczącego jednolitego rynku. Aby uniknąć problemów podczas stosowania przepisów w praktyce, ważne jest, by Komitet Regionów i władze lokalne i regionalne brały udział w opracowywaniu przepisów unijnych.

41. Innowacje powstają na szczeblu lokalnym. Samorządy lokalne i regionalne mogą odegrać kluczową rolę we wspieraniu i pilotowaniu innowacji. Aby dalej rozwijać europejski jednolity rynek, należy opracować model, w którym zarówno podmioty lokalne, jak i europejskie miałyby swoje, naturalne dla nich role do odegrania. Przykładowo Komisja mogłaby propagować podejście, w którym wspólne działania różnych dyrekcji generalnych zostałyby nakierowane na rozwój dziedzin oferujących największy potencjał wzrostu, zaś na szczeblu lokalnym eksperymentowano by w celu znalezienia właściwych wzorców postępowania.

42. Nawet najlepsze wzorce postępowania nie mogą jednak być upowszechniane, jeśli nie istnieje europejska sieć. Komisja jest w najwłaściwszej pozycji, by takie sieci ustanawiać. W dziedzinach i regionach oferujących największy potencjał innowacji należy rozpocząć realizację pionierskich projektów finansowanych ze środków UE, w ramach których badania stanowiłyby skuteczne wsparcie innowacji, a także kształcenia i szkoleń. Dzięki wsparciu Komisji wszystkie podmioty lokalne powinny mieć dostęp do wzorców postępowania opracowanych na tej podstawie.

IV. INNE NIEZBĘDNE DZIAŁANIA NASTĘPCZE

43. Komisja zakończyła prace nad komunikatem dotyczącym Aktu o jednolitym rynku II (COM(2012) 573 final). Zgodnie z tym komunikatem jednoczesne zaangażowanie w tę inicjatywę Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz wielu zainteresowanych stron zrodziło cieszącą się szerokim poparciem wizję działań politycznych na rzecz rozwoju jednolitego rynku i pozwoliło ukierunkować uwagę polityków. KR zgadza się z Komisją, że w świetle wyzwań, jakie stawia przed nami kryzys gospodarczy, konieczne są pilne postępy.

44. Cztery filary nowego wzrostu gospodarczego zaproponowane w tym komunikacie to:

- 1) rozwój w pełni zintegrowanych sieci na jednolitym rynku;
- 2) wspieranie transgranicznej mobilności obywateli i przedsiębiorstw;
- 3) wspieranie gospodarki cyfrowej w całej Europie;
- 4) wzmocnianie przedsiębiorczości społecznej, spójności i zaufania konsumentów.

45. Sieci stanowią trzon modernizacji gospodarki. Stąd też ważnym celem podejmowanych działań jest utworzenie jednolitego rynku, na którym obywatele i przedsiębiorstwa będą mogli czerpać korzyści z jednolitego rynku transportu i energii. Sektor cyfrowy jest bez wątpienia głównym motorem zarówno

produktywności, jak i kreatywności. Przedsiębiorczość społeczna oznacza podejmowanie działań na rzecz zaangażowania sektora publicznego i trzeciego sektora oraz szybkie mnożenie różnorodnych działań w ramach partnerstw. KR oczekuje praktycznych działań, by jak najszybciej można było spełnić oczekiwania związane z tymi celami.

46. Oprócz wyżej wymienionych punktów należy omówić na szczeblu politycznym szereg spraw i kwestii dotyczących funkcjonowania jednolitego rynku. W świetle doświadczeń związanych z kryzysem finansowym kwestie te muszą zostać rozwiązane. Choć na wiele z nich wskazano w ramach strategii „Europa 2020” i inicjatyw przewodnich, nie znaleziono jeszcze rozwiązań. Wymagane środki omówiono też w wielu opiniach KR-u, który pragnie zwrócić szczególną uwagę na środki przedstawione poniżej.

47. KR proponuje (CdR 330/2010), by „pakty terytorialne były ustanawiane tam, gdzie dzięki elastycznemu podejściu regionalnemu władze lokalne i regionalne będą mogły skupić swe działania i środki finansowe na wdrażaniu strategii »Europa 2020« i inicjatyw przewodnich. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na projekty, które promują innowacje społeczne w regionach nimi zainteresowanych i które mogą wywrzeć maksymalny wpływ”. Szczególne znaczenie mają środki w kluczowych obszarach określonych w komunikacie Komisji, np. pełne wykorzystanie narzędzi cyfrowych do modernizacji procesów i struktur w sektorze usług.

48. KR (CdR 330/2010) zaleca Komisji „wdrozenie w ramach Aktu o jednolitym rynku wszelkich zdobyczy Traktatu z Lizbony, które mogą przyczynić się do przywrócenia zaufania obywateli Unii do jednolitego rynku, a zwłaszcza art. 3 TUE, w którym określono nowe cele społeczne UE, obejmujące zwalczanie wyłączenia społecznego i dyskryminacji, wspieranie sprawiedliwości i ochrony socjalnej, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”. Również w tym przypadku należy rozważyć, w jaki sposób stworzyć nowoczesne innowacje społeczne, tak aby Europa mogła rozwijać projekty pionierskie obejmujące innowacje na wielu obszarach i współpracę między tymi obszarami, zapewniając kluczowe rozwiązania do powszechnego wykorzystania.

Bruksela, 31 stycznia 2013 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO