

**MINISTERSTWO GOSPODARKI**  
DEPARTAMENT REGULACJI GOSPODARCZYCH

**OCENA SKUTKÓW REGULACJI**

*WDROŻENIA DYREKTYWY 2006/123/WE O USŁUGACH NA RYNKU  
WEWNĘTRZNYM*

Warszawa lipiec 2009 r.

## **SPIS TREŚCI:**

1. Analiza problemu.....	3
2. Cele Regulacji.....	5
2.1. Cele ogólne.....	5
2.2. Cele operacyjne.....	6
3. Opcje.....	6
3.1. Rezygnacja z regulacji.....	6
3.2. Interwencja o charakterze pozalegisłacyjnym.....	7
3.3. Interwencja o charakterze legislacyjnym.....	8
3.4. Konkluzja: .....	9
4. Konsultacje.....	9
4.1. Przedsiębiorcy z innych krajów UE .....	39
5. Analiza Relacji Korzyści do Kosztów.....	40
5.1. Podmioty, na które będzie miała wpływ regulacja.....	40
5.1.1. Ograny administracji rządowej i samorządowej.....	40
5.1.2. Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej:.....	40
5.1.3. Wnioski.....	46
5.2. Wpływ na finanse publiczne.....	47
5.2.1. Szacunkowa ocena utworzenia pojedynczych punktów kontaktowych.....	47
5.2.2. Likwidacja i zmiany w systemach reglamentacji.....	47
5.3. Symulacja ilościowa skutków wdrożenia dyrektywy .....	47
5.3.1. Charakterystyka scenariuszy bazowych.....	48
5.3.2. Szok inwestycyjny, szok realokacyjny na rynku pracy – kalibracja .....	54
5.4. Wpływ na konkurencyjność gospodarki .....	55
5.4.1. Wpływ na PKB i inwestycje.....	55
5.4.2. Wpływ na przedsiębiorstwa sektora usługowego.....	59
5.4.3. Ocena zmiany sytuacji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw.....	63
5.4.4. Bariery dla przedsiębiorczości .....	66
5.4.5. Szanse i zagrożenia dla małych i średnich przedsiębiorstw.....	68
5.4.6. Podsumowanie.....	69
5.5. Wpływ na rynek pracy.....	70
5.6. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny.....	74
5.7. Wpływ na konsumentów i gospodarstwa domowe.....	76
5.8. Czy implementacja Dyrektywy pozwoli Polsce osiągnąć status gospodarki opartej na wiedzy?.....	77
5.8.1. Wpływ dyrektywy na jakość otoczenia instytucjonalno-prawnego.....	78
5.8.2. Wpływ dyrektywy na rozwój infrastruktury informatycznej.....	78
5.8.3. Wpływ dyrektywy na unowocześnianie struktury zatrudnienia w usługach.....	79
5.8.4. Wpływ dyrektywy na rozwój offshoringu.....	79
5.9. Podsumowanie.....	81
6. Wprowadzenie, egzekwowanie i monitoring.....	82
7. Plan wdrożenia.....	83

## 1. ANALIZA PROBLEMU

Sektor usług w Unii Europejskiej wytwarza około 70 % ogólnego PKB, również jego udział w strukturze zatrudnienia dominuje nad pozostałymi sektorami gospodarki. Nie bez znaczenia jest fakt, że 89% działalności małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w Unii Europejskiej ulokowanych jest w usługach. Jednakże, jedynie 20% działalności usługowej w UE przypada na wymianę transgraniczną.

Obszerny Raport Komisji Europejskiej o stanie rynku wewnętrznego usług z 2002 roku (COM [2002] 441 final) zidentyfikował nie tylko bariery prawne i pozaprawne stosowane przez kraje członkowskie, ale również wskazał na ich negatywny wpływ na działalność i konkurencyjność europejskich usługodawców.

Raport wskazał ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości oraz transgranicznym świadczeniu usług. Wykazano istnienie nieuzasadnionych ograniczeń niemal na każdym etapie prowadzenia działalności usługowej:

- zakładanie działalności usługowej – dyskryminujące bariery w dostępie do systemu zezwoleń, ograniczenia dotyczące formy prowadzenia działalności, powtarzanie wymogów już spełnionych w kraju pochodzenia,
- organizacja przedsiębiorstwa - ograniczenia w używaniu sprzętu i materiałów potrzebnych do świadczenia usług, korzystaniu z usług dla biznesu, bariery w delegowaniu pracowników,
- promocja usług - całkowity zakaz informacji handlowych, dyskryminujące ograniczenia w reklamie usług,
- dystrybucja i sprzedaż – różnice w przepisach dot. zobowiązań umownych, obowiązki rejestracyjne i składanie deklaracji ograniczających swobodę świadczenia usług,
- kwestie posprzedażne – bariery wynikające z różnic w uregulowaniu w państwach członkowskich kwestii ubezpieczeń, gwarancji finansowych, odpowiedzialności zawodowej.

Raport wskazał również na istnienie znacznych barier w dostępie do usług dla potencjalnych konsumentów. Brak odpowiedniej informacji i problemy w dotarciu do usług transgranicznych, jak również niewielka ochrona w przypadku nadużyć, prowadzi w tym zakresie do fragmentacji rynku wewnętrznego.

Ograniczenia na rynku wewnętrznym usług są szczególnie uciążliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw. Nie dysponują one zwykle odpowiednimi środkami na konsultację prawną czy reklamę w innych państwach członkowskich. W konsekwencji MŚP często rezygnują z podjęcia działalności usługowej w innych państwach członkowskich.

Wnioski płynące z Raportu przyspieszyły działania Komisji Europejskiej. Ówczesny Komisarz ds. Rynku Wewnętrznego, Frits Bolkenstein, przygotował i przekazał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, dnia 13 stycznia 2004 r. projekt Dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym, liberalizujący rynek usług Unii Europejskiej. Burzliwe negocjacje w ramach Rady UE i Parlamentu Europejskiego, z aktywnym udziałem europejskich partnerów społecznych, zakończyły się przyjęciem Dyrektywy 12 grudnia 2006 r. Państwa członkowskie są zobowiązane do wdrożenia dyrektywy do 28 grudnia 2009 r.

Dyrektywa reguluje swobodę świadczenia usług i swobodę zakładania przedsiębiorstw Stanowi uregulowanie prawne o charakterze *lex generalis* w powyższych obszarach. Zagadnienia związane ze świadczeniem usług i zakładaniem przedsiębiorstw, które zostały uregulowane w innych aktach prawa

wspólnotowego wyłączone są na zasadzie *lex specialis* z zakresu dyrektywy. Należy jednak pamiętać, że wyłączenie spod zakresu dyrektywy o usługach dotyczy jedynie tych kwestii, które są regulowane przez sektorowe akty wspólnotowe w sposób odmienny do regulacji przewidzianych w przepisach dyrektywy 2006/123/WE. Przykładowo, procedury dotyczące uznawania kwalifikacji są regulowane przepisami dyrektywy 2005/36/WE i jako takie są wyłączone z zakresu dyrektywy o usługach. W zakresie dyrektywy 2006/123/WE pozostają jednakże wszelkie regulacje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty posiadające uprawnienia do wykonywania któregokolwiek z zawodów regulowanych. Dotyczy to m.in. przepisów odnoszących się do działalności gospodarczej prowadzonej przez wykwalifikowanych księgowych, pośredników w obrocie nieruchomościami, rzeczoznawców majątkowych, zarządców nieruchomości.

Dyrektywa ma na celu zapewnienie usługodawcy i usługobiorcy większej pewności prawnej przy jednoczesnym ułatwieniu świadczenia usług, zakładania przedsiębiorstw i korzystania z usług. W tym celu dyrektywa nakłada na państwa członkowskie m.in. obowiązek wprowadzenia systemu umożliwiającego dopełnienie formalności potrzebnych do świadczenia usługi również w formie elektronicznej w pojedynczym punkcie kontaktowym.

Dyrektywa gwarantuje realizację swobody świadczenia usług, lecz w uzasadnionych przypadkach wprowadza ograniczenia. Państwa członkowskie zobowiązują się powstrzymać od nakładania własnych wymogów na zagranicznych usługodawców, o ile nie jest to uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego i ochrony środowiska. Jednocześnie państwo członkowskie siedziby usługodawcy jest zobowiązane do kontroli przedsiębiorcy, zapewnienia jakości i bezpieczeństwa świadczonej usługi. Dyrektywa *expressis verbis* reguluje ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości WE (TSWE) prawo usługobiorcy do korzystania z usługi.

Dalszemu ułatwianiu korzystania ze swobody działalności gospodarczej mają służyć m.in. zawarte w dyrektywie przepisy dotyczące zniesienia nieuzasadnionych barier na prowadzenie działalności gospodarczej. Systemy reglamentacji mają być ograniczone do niezbędnego minimum, a istniejące muszą spełniać ugruntowane w orzecznictwie TSWE wymogi niedyskryminacji i proporcjonalności.

Dyrektywa ustanawia również ramy prawne dla współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi. Ma ona zagwarantować właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego w zakresie usług. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad usługodawcami oraz pełnej informacji na temat przedsiębiorcy i świadczonych usług pozwoli uniknąć pomnażania środków kontroli i braku zaufania między państwami w tym zakresie.

W odniesieniu do swobody przedsiębiorczości dyrektywa wprowadza listę wymogów zakazanych, których państwa członkowskie (zgodnie z orzecznictwem Trybunału WE) nie mogą stosować wobec przedsiębiorców z innych krajów UE, jak np. stosowanie testu ekonomicznego, wymóg miejsca zamieszkania na terytorium miejsca prowadzenia działalności gospodarczej.

Polska, przystępując do Unii Europejskiej, w konsekwencji procesu screeningu dostosowała wiele ze swoich przepisów do uwarunkowań rynku wewnętrznego. Jednakże, w zakresie swobody świadczenia usług zawartej w art. 49-55 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, nie przyjęto żadnych środków legislacyjnych gwarantujących jej realizację. Brak odpowiednich przepisów polskich doprowadził do niepewności prawnej zarówno wśród przedsiębiorców transgranicznie świadczących usługi, jak również pracowników administracji odpowiedzialnych za stosowanie przepisów dot. różnych aspektów prowadzenia działalności gospodarczej. Tym samym istnieje potrzeba utworzenia przepisów krajowych w zakresie zapewnienia stosowania swobody świadczenia usług.

Przygotowując się do realizacji zasady swobody przedsiębiorczości, przed przystąpieniem do UE, Polska usunęła ze swojego prawodawstwa przepisy bezpośrednio dyskryminujące przedsiębiorców z innych krajów UE. Mimo wcześniejszych zmian, przegląd systemów reglamentacji w prawie polskim wskazuje, że wiele procedur uzyskiwania zezwoleń może być pośrednio dyskryminujące. Procedury często są bardzo skomplikowane, a instytucja dorozumianej zgody występuje jedynie w przypadku

wpisu do rejestru działalności regulowanej. Deregulacja w przepisach dot. systemów reglamentacji byłaby niezwykle korzystna również dla polskich przedsiębiorców.

Problem uproszczeń legislacyjnych w działalności gospodarczej jest również przedmiotem analiz Banku Światowego. W corocznych raportach *Doing Business* Bank analizuje sytuację ekonomiczną ponad 170 państw świata. W roku 2007 Polska zajęła 74 miejsce w rankingu łatwości prowadzenia działalności gospodarczej (*ease of doing bussines ranking*). Jednym z wskaźników łatwości prowadzenia działalności gospodarczej, na podstawie których jest prowadzona klasyfikacja jest wskaźnik koncesjonowania działalności. W tym zakresie Polska zajęła w zeszłym roku miejsce 156. Na podstawie powyższego raportu liczba formalności w Polsce wynosi 30, czas: 308 dni, a koszt 159, 8 % dochodu *per capita*. Dla porównania Holandia, która jest uważana za lidera reformy regulacji zajęła w roku 2007 miejsce 21 w rankingu łatwości prowadzenia działalności gospodarczej. Wskaźnik koncesjonowania działalności gospodarczej umożliwił Królestwu Niderlandów zajęcie 84 miejsca. Liczba formalności w Holandii wynosi 18, czas to 230 dni a koszt 76,0 % dochodu *per capita*.

Wyniki raportu pokazują, jak ważne jest podjęcie w Polsce zdecydowanych działań w celu redukcji obciążeń administracyjnych. Wymogi dyrektywy w tym zakresie wychodzą naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców.

W Polsce, w odróżnieniu od wielu innych państw członkowskich nie istnieje tzw. „jedno okienko” gdzie przedsiębiorca mógłby dopełnić wszystkich formalności związanych z podejmowaniem działalności gospodarczej. Trwają prace nad stworzeniem platformy elektronicznej usług administracji publicznej (e-PUAP) oraz stworzeniem Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej. Platforma ta jest przygotowana do umożliwienia przedsiębiorcy dopełnienia ww. procedur. Dyrektywa o usługach zakłada ustanowienie pojedynczego punktu kontaktowego dla usługodawców. Tym samym, najlepiej byłoby połączyć te inicjatywy w celu ułatwienia wszystkim przedsiębiorcom prowadzenia działalności i rozwoju przedsiębiorczości.

## **2. CELE REGULACJI**

### **2.1. Cele ogólne**

Celem inicjatywy prawodawczej prowadzącej do przedstawienia przez Komisję Europejską projektu dyrektywy o usługach było dążenie do uzyskania rzeczywistego rynku wewnętrznego w usługach tak, aby w tym największym zakresie gospodarki europejskiej zarówno przedsiębiorstwa jak i konsumenci, mogli w pełni korzystać z oferowanych przez wspólny rynek możliwości. Wspierając rozwój zintegrowanego rynku wewnętrznego w dziedzinie usług, dyrektywa w swojej finalnej formie powinna zapewnić:

- Poprawę warunków wzrostu ekonomicznego i zatrudnienia w UE,
- Utworzenie realnego rynku wewnętrznego usług, poprzez usunięcie barier prawnych i administracyjnych w rozwoju działalności usługowej,
- Wzmocnienie praw konsumentów jako usługobiorców,
- Stworzenie wiążących prawnie obowiązków efektywnej współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi.

Dodatkowo dyrektywa stanowi główny element odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (Komunikat Komisji „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia- Nowy początek strategii lizbońskiej, COM (2005) 24 z 2.2.2005.) Przewidując uproszczenia administracyjne dyrektywa wspiera również program na rzecz lepszego stanowienia prawa (Komunikat Komisji „Strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej COM (2006)689 z 14.11.2006.

## 2.2. Cele operacyjne

Mając na uwadze powyższe kwestie regulacja, która jest przedmiotem obecnej analizy prócz celów ustanowionych przez Komisję Europejską powinna doprowadzić do:

- zagwarantowania swobody świadczenia usług w Polsce,

Każdy obywatel UE powinien mieć zagwarantowane prawo do swobodnego świadczenia usług transgranicznie w zakresie uregulowanym przez TWE i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości WE. Przedmiotowa regulacja ma zapewnić, że na zagranicznych usługodawców nie będą nakładane nieuzasadnione wymogi. Ewentualne utrudnienia w swobodzie świadczenia usług powinny mieć charakter wyjątkowy i mogą być stosowane w ściśle określonych przypadkach. Należy również mieć na uwadze zapewnienie usługobiorcom dostępu do usług z innych krajów UE na takich zasadach na jakich korzystają z usług krajowych. W celu zagwarantowania pewności prawnej warto objąć regulacją jak największą grupę usług, również tych wyłączonych z zakresu dyrektywy.

- zniesienia i/lub uproszczenie systemów reglamentacji dot. działalności gospodarczej,

W dyrektywie nacisk położono na likwidację istniejących systemów reglamentacji. Również wyniki raportu Banku Światowego – *Doing Business* dotyczące Polski wskazują na potrzebę zmian w zakresie koncesjonowania działalności.

Tam gdzie nie jest możliwe ich zniesienie należy wprowadzić jasne warunki dostępu do działalności gospodarczej w tym zakresie. Klarowne i niedyskryminujące zasady ustanowione w dyrektywie o usługach powinny mieć jak najszersze zastosowanie. Tym samym liberalizacja zasad reglamentacji dostępu do wykonywania działalności powinna objąć wszystkie rodzaje działalności gospodarczej. Należy wprowadzić zasadę dorozumianej zgody, wydawać zezwolenia na czas nieokreślony oraz przenieść ciężar kontroli prowadzonej przez organy administracji publicznej z kontroli uprzedniej na kontrolę następczą.

- stworzenia pojedynczych punktów kontaktowych (PPK) umożliwiających dopełnienie w jednym miejscu wszelkich procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej.

Wymogi dyrektywy w zakresie stworzenia PPK są częściowo zbieżne z planowaną nowelizacją ustawy o swobodzie działalności gospodarczej która ma wprowadzić Centralną Informację o Działalności Gospodarczej. Obie koncepcje mają zbliżony zakres funkcjonalny w odniesieniu do rejestracji działalności gospodarczej i udostępniania informacji o przedsiębiorcach. Dodatkowo, PPK zgodnie ze zobowiązaniami dyrektywy o usługach musi umożliwić przedsiębiorcy uzyskanie zezwolenia niezbędnego do prowadzenia danej działalności gospodarczej (funkcja administracyjna). Projekt nowego systemu powinien również respektować zasadę równego traktowania przedsiębiorców krajowych i zagranicznych. Ze względu na potrzebę zagwarantowania pewności prawnej przedsiębiorcy jak również realizację zasady równego traktowania system PPK powinien być dostępny dla wszystkich przedsiębiorców a nie tylko tych, którzy prowadzą działalność usługową.

## 3. OPCJE

### 3.1. Rezygnacja z regulacji

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za prawidłową implementację dyrektyw, co wynika z art. 249 TWE. Traktat w tym zakresie zobowiązuje państwa członkowskie do osiągnięcia rezultatu zakładanego przez dyrektywę. Pozostawia natomiast organom krajowym swobodę wyboru formy i środków do osiągnięcia tego celu. Trybunał WE podkreśla konieczność zapewnienia w prawie krajowym pełnej, praktycznej skuteczności dyrektywy (*effect utile*), co gwarantuje osiągnięcie wyznaczonego rezultatu (orzeczenie C-410/01 Fritsch). Dyrektywa o usługach nakłada na państwa

członkowskie szereg obowiązków, które mają prowadzić do wyznaczonego przez Komisję celu - utworzenia rzeczywistego rynku wewnętrznego w zakresie usług. Ustanowienie pojedynczych punktów kontaktowych, przygotowanie instytucji do ściślejszej współpracy administracyjnej między państwami czy przeprowadzenie przeglądu prawodawstwa krajowego pod kątem nieuzasadnionych ograniczeń w handlu usługami nie będą możliwe bez interwencji legislacyjnej ze strony państw członkowskich.

Dodatkowo, wskazane powyżej braki w prawie polskim w zakresie swobody świadczenia usług, ograniczenia w systemach reglamentacji czy konieczność stworzenia pojedynczych punktów kontaktowych wymagają inicjatywy regulacyjnej ze strony odpowiednich organów. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału WE państwo członkowskie nie ma prawa odstąpić od czynności implementacyjnych argumentując, że skuteczność postanowień może być osiągnięta przez zastosowanie doktryny bezpośredniego skutku (C- 102/79 Komisja Europejska przeciwko Królestwu Belgii). Trybunał wskazał, że to państwa członkowskie są adresatami dyrektyw a doktryna skuteczności bezpośredniej niektórych postanowień dyrektywy ma charakter uzupełniający. Decyzja ta umożliwiła jednostkom dochodzenie swoich praw w przypadku niewdrożenia, bądź nieprawidłowego wdrożenia dyrektywy.

Tym samym, mając na uwadze powyższe argumenty oraz konieczność zbyt kompleksowych zmian w prawodawstwie polskim, należy stwierdzić, że brak interwencji regulacyjnej w zakresie implementacji dyrektywy o usługach nie doprowadzi do realizacji celów głównych i operacyjnych regulacji. Jednocześnie, brak inicjatywy w tym zakresie ze strony Polski może zostać uznany przez Komisję Europejską za niewywiązanie się ze zobowiązań ciążących na państwach członkowskich na mocy TWE. Komisja może wszcząć przeciwko Polsce procedurę na podstawie art. 226 TWE.

### **3.2. Interwencja o charakterze pozalegisacyjnym**

Komisja zachęca państwa członkowskie do podjęcia środków pozalegisacyjnych w celu poprawy jakości usług i przejrzystości prawa dla usługobiorców. W tym zakresie art. 26 dyrektywy KE proponuje różne formy certyfikacji, opracowywanie kart jakości czy znaków jakości przez zrzeszenia zawodowe itp. Państwa członkowskie mogą również zachęcać do stosowania takich środków np. przez kampanie uświadamiające, organizowania warsztatów i konferencje finansowane z odpowiednich programów w tym zakresie.

Następnie, art. 37 zachęca państwa członkowskie, aby we współpracy z Komisją przyjmowały kodeksy postępowania na poziomie europejskich organizacji zawodowych. Kodeksy mają przyczyniać się do swobody świadczenia usług i porównywalnego poziomu ochrony usługobiorców.

Wprowadzenie przepisów art. 26 i 37 wymagało będzie od państw członkowskich podjęcia praktycznych kroków, polegających na wspieraniu podmiotów gospodarczych i zrzeszeń. Niewskazane jest wprowadzanie przepisów prawnych w tym zakresie.

Również rozdział poświęcony współpracy administracyjnej wymaga wprowadzenia praktycznych uzgodnień niezbędnych do skutecznej wymiany informacji między państwami członkowskimi. Podobnie jest w przypadku organizacji procesu przeglądu i identyfikacji przepisów wymagających zmiany.

Dodatkowo, implementacja powinna nawiązywać do istniejącej hierarchii aktów prawnych. Normy implementacyjne muszą mieć co najmniej taką samą moc jak uprzednio obowiązujące przepisy prawa krajowego w tym zakresie. W przypadku wprowadzenia w dyrektywie nowych uregulowań (współpraca administracyjna, pojedyncze punkty kontaktowe, swoboda świadczenia usług) należy zastosować taką rangę przepisów, które byłyby uchwalone w sytuacji gdy dana dziedzina byłaby pierwszy raz regulowana w prawie krajowym. Dyrektywa o usługach nakłada na państwa obowiązek

zmian w systemach reglamentacji, przepisach dotyczących swobody działalności gospodarczej. Wprowadza również nowe rozwiązania, ( m.in. instytucję dorozumianej zgody, potwierdzenie przyjęcia wniosku) które zgodnie z argumentami powyżej powinny być regulowane na poziomie ustawowym.

Tym samym, należy stwierdzić, że interwencja o charakterze pozalegisłacyjnym nie może być użyta jako jedyne narzędzie implementacji dyrektywy o usługach.

### **3.3. Interwencja o charakterze legislacyjnym**

Komisja Europejska wielokrotnie podkreślała, że dla osiągnięcia wyznaczonych dla dyrektywy o usługach celów konieczna jest pełna i zgodna z harmonogramem transpozycja dyrektywy. W marcu 2007 na Szczycie Rady Europejskiej stwierdzono: „*niedawno przyjęta dyrektywa o usługach jest podstawowym narzędziem do odblokowania pełnego potencjału europejskiego sektora usług. Pełna, spójna, terminowa transpozycja jej przepisów powinna stać się sprawą o wysokim priorytecie*”.

Art. 44 dyrektywy o usługach zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy do 28 grudnia 2009r.

Dodatkowo wskazano na konieczność przyjęcia przepisów krajowych o charakterze wiążącym po to, by usługodawcy i usługobiorcy mogli korzystać z pełni praw przyznanych im w dyrektywie.

Ze względu na szeroki zakres dyrektywy o usługach wydaje się wskazane aby regulacja implementująca dyrektywę miała charakter horyzontalny. Zagwarantuje to, że żadne przepisy szczegółowe nie zostaną pominięte podczas analizy oraz że przepisami objęta będzie również działalność usługowa na szczeblu krajowym. Konieczne jest również zapewnienie nadrzędności przepisów prawa horyzontalnego nad przepisami szczegółowymi w tym zakresie.

W polskim prawodawstwie istnieje ustawa o charakterze ogólnym zawierająca podstawowe przepisy dotyczące działalności gospodarczej – Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (SDG). Ustawa stanowiąc swego rodzaju konstytucję gospodarczą zawiera szereg przepisów materialnych, proceduralnych i ustrojowych z zakresu prawa administracyjnego dotyczących podejmowania i prowadzenia wszystkich rodzajów działalności gospodarczej. W ustawie zawarte są również obowiązki organów administracji w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Jednak wskazane jest uchwalenie nowej ustawy, ponieważ nowej ustawy, przedmiot koniecznych zmian w polskim prawodawstwie związany z implementacją dyrektywy o usługach tylko częściowo pokrywa się z przedmiotem regulacji zawartej już w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. W tym kontekście należy wskazać na przepisy dotyczące postępowań o charakterze ogólnym dot. systemów reglamentacji, ustanowienia pojedynczych punktów kontaktowych czy zakazów dyskryminacji, które częściowo są już uregulowane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Dyrektywa wprowadza dodatkowo szereg nowych mechanizmów, które nie znajdują odzwierciedlenia w polskim prawodawstwie takich jak współpraca administracyjna i obowiązki informacyjne usługodawcy względem potencjalnego usługobiorcy. Mechanizmy te mają przyczyniać się do większej kontroli usługodawcy oraz doprowadzić do większego zaufania między państwami. Jednocześnie, przepisy te są ściśle powiązane z uproszczeniami w systemach reglamentacji. Niektóre systemy reglamentacji mogą być zniesione jeżeli ich cele (np. ochrona konsumentów) będą realizowane poprzez przepisy dyrektywy o jakości usług czy współpracy administracyjnej.

Konieczne jest również wprowadzenie odpowiednich przepisów ogólnych regulujących traktatową swobodę świadczenia usług. Bezpośrednie stosowanie TWE w tym zakresie nie gwarantuje pewności prawej przedsiębiorcy, który często nie jest w stanie przekonać organów administracji o przysługujących mu prawach w tym zakresie. Art. 16 dyrektywy stanowi minimalne wymogi w stosunku do państw członkowskich dotyczące transgranicznego świadczenia usług. Nic nie stoi na przeszkodzie aby w regulacji horyzontalnej zawrzeć przepisy nadające usługodawcom prawa szersze niż wskazane w dyrektywie ale zgodne z Traktatem WE i orzecznictwem Trybunału WE.

### 3.4. Konkluzja:

Implementacja dyrektywy, aby osiągnąć zamierzone na poziomie europejskim i krajowym cele, wymaga zmiany i uzupełnienia przepisów ustawowych. Stosowne zmiany należy wprowadzić również do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z zaleceniami Komisji i specyfiką niektórych zobowiązań wynikających z dyrektywy konieczne będą również działania pozalegisłacyjne uzupełniające prawidłową implementację dyrektywy.

## 4. KONSULTACJE

Projekt dyrektywy o usługach wraz ze stanowiskiem rządu był wielokrotnie konsultowany z partnerami społecznymi przed przyjęciem dyrektywy o usługach. Przygotowane w marcu 2008 r. założenia do ustawy transponującej przepisy dyrektywy oraz wstępna ocena skutków regulacji, ze względu na złożoną tematykę oraz kluczowe zmiany wprowadzane w przepisach o podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej (usługowej) wymagały przeprowadzenia szerokich konsultacji na wczesnym etapie procesu implementacji dyrektywy. Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Komisją Europejską zorganizowało konferencję dot. implementacji dyrektywy, która rozpoczęła proces konsultacji społecznych. Dzięki prezentacji Pani Sophie Malettras z Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego i Usług KE partnerzy społeczni poznali głównie cele dyrektywy o usługach oraz prawidłowe sposoby implementacji dyrektywy. Doświadczenia Danii w organizacji systemu elektronicznego jednego okienka zaprezentowanego przez Pana Torstena Grunwalda z Ministerstwa Gospodarki z pewnością zostaną wykorzystane w Polsce w dalszych pracach nad koncepcją Pojedynczych Punktów Kontaktowych. Pani Jacomien Zevenbergen z Ministerstwa Sprawiedliwości Królestwa Niderlandów oraz Pan Jeroen Nijland z Holenderskiego Ministerstwa Sprawiedliwości zaprezentowali kilka ciekawych pomysłów na skuteczne ograniczenie barier w systemach reglamentacji oraz sukcesywne zmniejszanie obciążeń administracyjnych. Do udziału w konferencji zaproszono również Pana Davida Hidley'a z Brytyjskiego Urzędu ds. Biznesu, Przedsiębiorstwa i Reformy Regulacji (BERR), który przedstawił doświadczenia brytyjskie w przeprowadzaniu konsultacji społecznych oraz wstępne wyniki konsultacji ws. implementacji dyrektywy o usługach. Uczestnicy konferencji zadali najwięcej pytań do prezentacji założeń ustawy transponującej przepisy dyrektywy oraz oceny skutków regulacji przedstawionych przez Ministerstwo Gospodarki.

Po konferencji dokumenty: „Założenia ustawy transponującej przepisy dyrektywy 2006/123/WE dot. usług na rynku wewnętrznym” oraz „Ocena Skutków Regulacji wdrożenia dyrektywy 2006/123/WE o usługach na rynku wewnętrznym” zostały przekazane przy piśmie Pana Marcina Korolca Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki do 149 podmiotów. Wśród adresatów znaleźli się zarówno wszystkie podmioty reprezentowane w Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych jak również przedstawiciel małych i średnich przedsiębiorstw, organizacje branżowe przedsiębiorców i samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe, Europejski Centrum Konsumenckie i Centra Euro Info.

Poniższa tabela zawiera listę uwag zgłoszonych do implementacji dyrektywy o usługach:

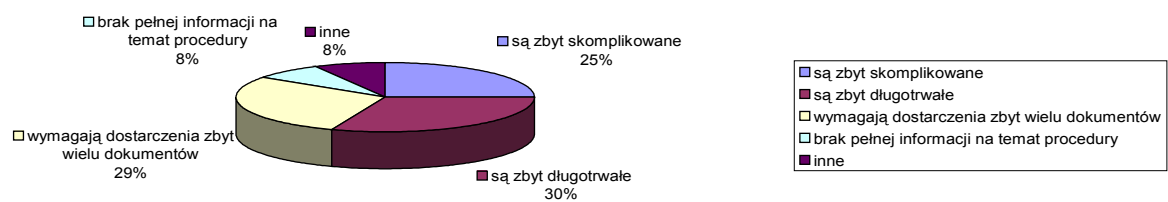
<b>Podmiot –organizacja przedsiębiorców</b>	<b>Uwagi</b>	<b>Stanowisko MG (uwzględniona/nieuwzględniona)</b>
Polska Izba Ochrony Osób i Mienia	Poparcie dla działań dot. uproszczenia i liberalizacji zasad reglamentacji dostępu do wykonywania działalności gospodarczej, Postulat zastąpienia koncesji na wykonywanie	Stanowisko zostanie przekazane MSWiA, resortu wiodącego w sprawie ustawy o ochronie osób i mienia

	działalności usługowej w zakresie ochrony mienia i osób wpisem do rejestru działalności regulowanej.	
Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie	Poparcie dla idei uproszczenia zasad prowadzenia działalności usługowej i zniesienia barier w swobodzie przedsiębiorczości. Założenia mają charakter zbyt ogólny izba czeka na na projekt ustawy oraz propozycje zmian do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.	
Krajowa Izba Biegłych Rewidentów	Opinia pozytywna	
Konfederacja Pracodawców Polskich	Brak w założeniach odniesienia do sektorowych aspektów usług interesu ogólnego- obawa ,że zostaną one pominięte w przygotowywaniu zmian w ustawach szczegółowych  Opinia pozytywna w zakresie wprowadzanych uproszczeń administracyjnych i zmniejszenia kosztów rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej jak również przepisów o transgranicznym świadczeniu usług i jakości usług.	Kwestie usług interesu ogólnego powinny zostać uwzględnione w projektach zmieniających ustawy szczegółowe za które odpowiadają poszczególne resorty
Związek Producentów Audio Video	ZPAV stoi na stanowisku, że działalność organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi nie stanowi działalności usługowej pozostającej w zakresie dyrektywy.	Zrządzanie prawami autorskimi zgodnie z Podręcznikiem do implementacji dyrektywy o usługach pozostaje w zakresie dyrektywy. Nie ma tu znaczenia fakt, że w prawie krajowym nie jest to działalność gospodarcza.
Krajowa Izba Gospodarcza	Pozytywna opinia  Realizacja postulatów przedsiębiorców w zakresie zmian w systemach reglamentacji i stworzeniu Pojedynczych punktów kontaktowych	
Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce.	Pozytywna opinia.  Postulat objęcia przepisami PPK również przewoźników	Przepisy dotyczące pojedynczych punktów kontaktowych w założeniu obejmą całość działalności usługowej..

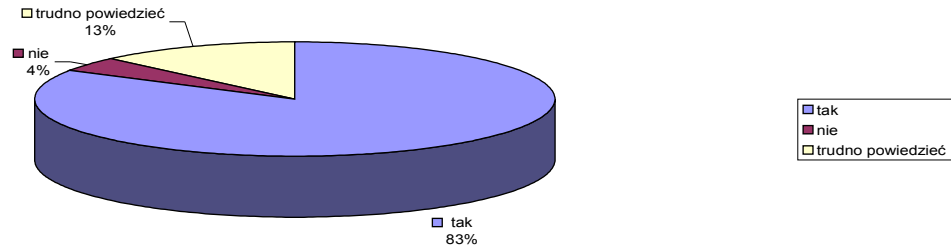
Implementacja dyrektywy będzie wymagała zmian wielu ustaw w tym dotyczących prowadzenia określonych form działalności gospodarczej (usługowej). Konieczne jest opracowanie przepisów w sposób jak najbardziej przyjazny dla przedsiębiorców, zgodnie z głównymi celami dyrektywy. Dlatego też, Ministerstwo Gospodarki opracowało i rozesłało drogą elektroniczną „ankietę dla przedsiębiorców i partnerów społecznych w sprawie założeń ustawy transponującej przepisy dyrektywy 2006/123/WE dot. usług na rynku wewnętrznym. Ankieta została rozesłana na 190 adresów e-mail różnych podmiotów zidentyfikowanych jako potencjalnie zainteresowanych implementacją dyrektywy. Ankieta został również umieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki. Na dzień 9 lipca 2008r. MG otrzymało 24 wypełnione ankiety. Ankieta zawierała 32 pytania. Część z nich miała charakter opisowy. Odpowiedzi na pytania ankietowe przedstawiają następujące wykresy:

## Uproszczenie Procedur Administracyjnych:

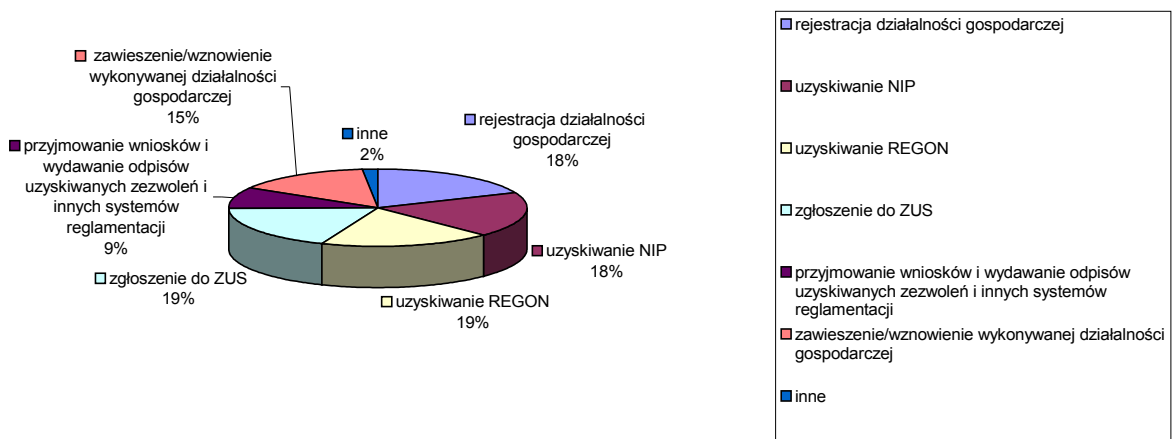
2. Które procedury i formalności związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej uważają Państwo za najbardziej uciążliwe i dlaczego?



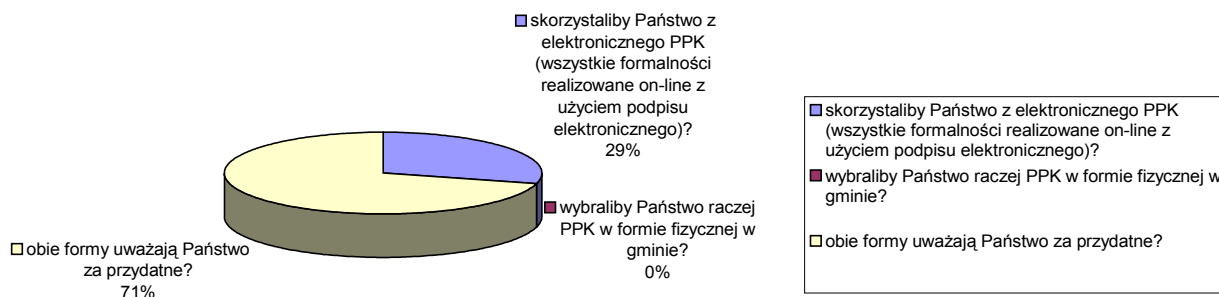
**3. Czy skorzystaliby Państwo z możliwości realizacji procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej w jednym miejscu tzw. pojedynczym punkcie kontaktowym (PPK)?**



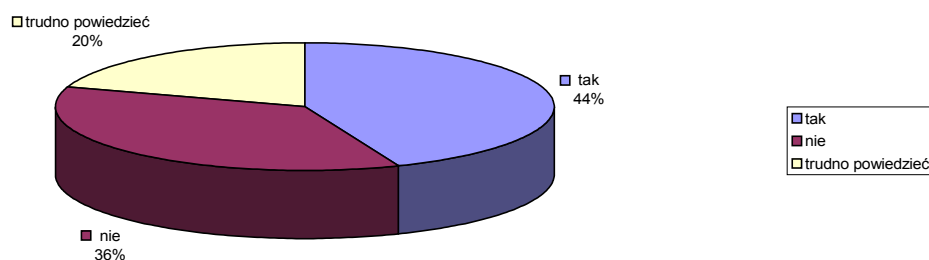
**4. Jakie formalności procedury Państwa zdaniem należy konieczne włączyć do PPK?**



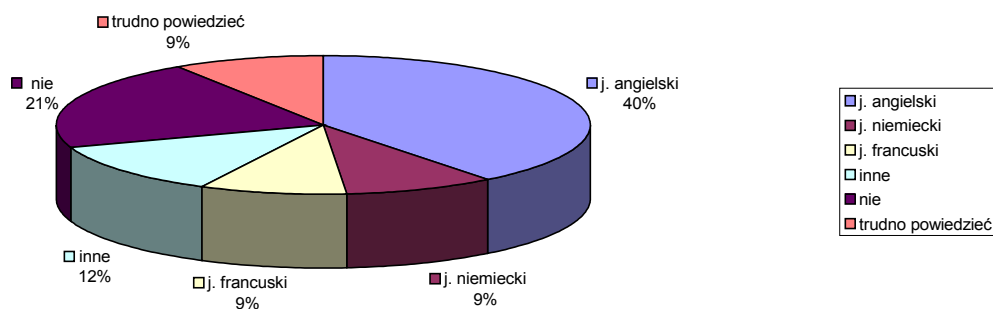
### 5. Czy gdyby mieli Państwo wybór:



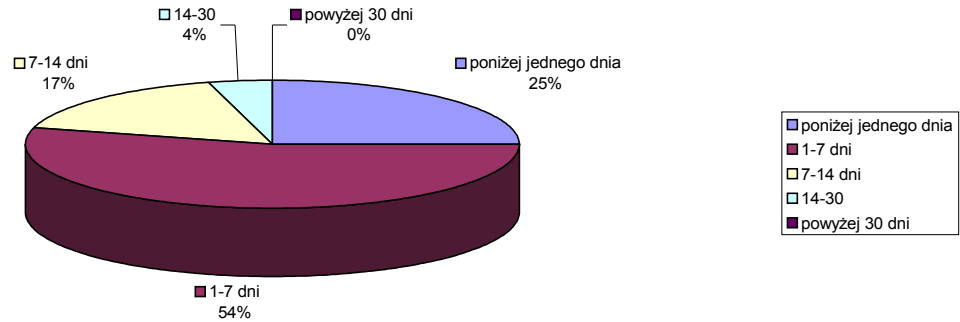
### 6. Czy zaakceptowali by Państwo odpłatność za korzystanie z usług PPK?



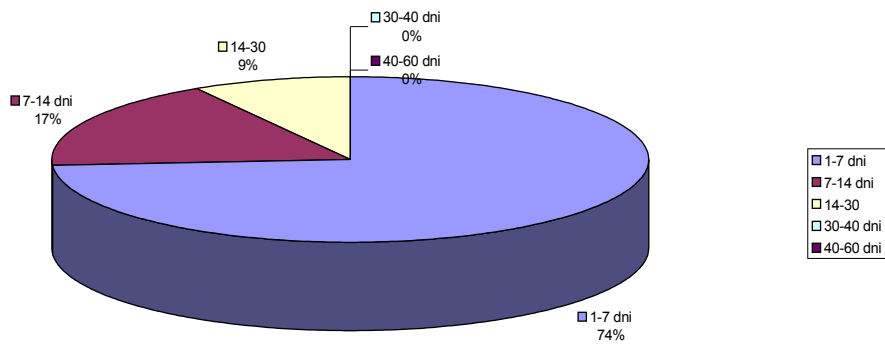
### 7. Czy Państwa zdaniem w pojedynczym punkcie kontaktowym wskazane byłoby użycie poza językiem polskim i innych języków krajów UE? Jeśli tak to jakich?



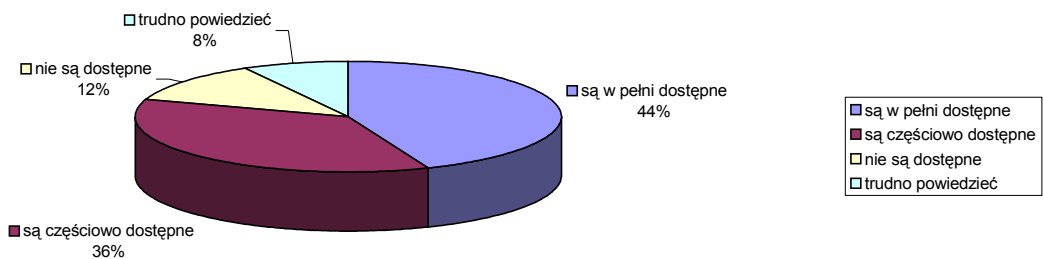
**8. Jaki termin uznaliby państwo za satysfakcjonujący w przypadku zarejestrowania i rozpoczęcia działalności gospodarczej?**



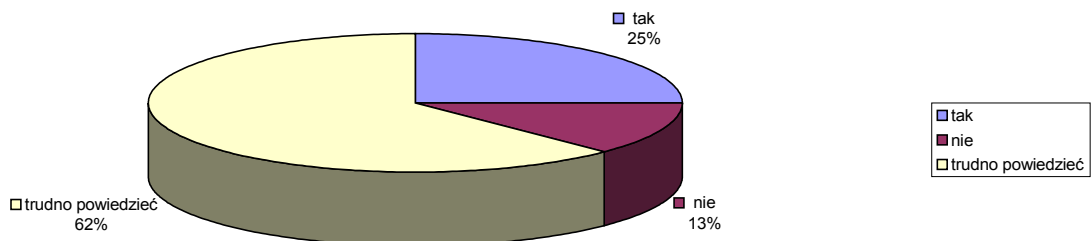
**9. Czy w tym terminie przedsiębiorca powinien mieć możliwość uzyskania wszystkich zezwoleń? Jeżeli nie to ile dni Państwa zdaniem potrzeba na uzyskanie zezwolenia?**



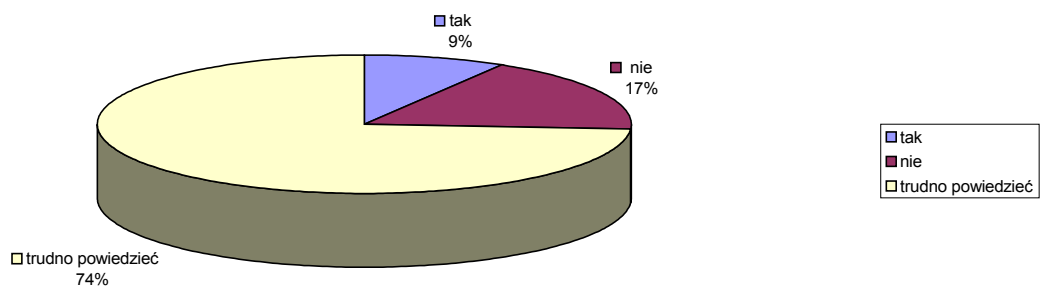
**10. Czy informacje na temat rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej są dostępne?**



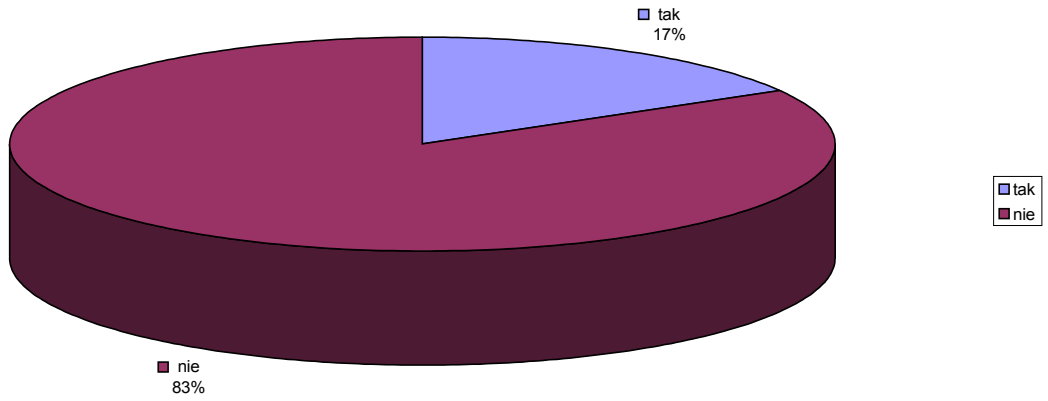
11. Czy istnieją systemy reglamentacji, których istnienie nie jest zdaniem Państwa wystarczająco uzasadnione potrzebą ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia publicznego, konsumentów, ochrony środowiska ...?



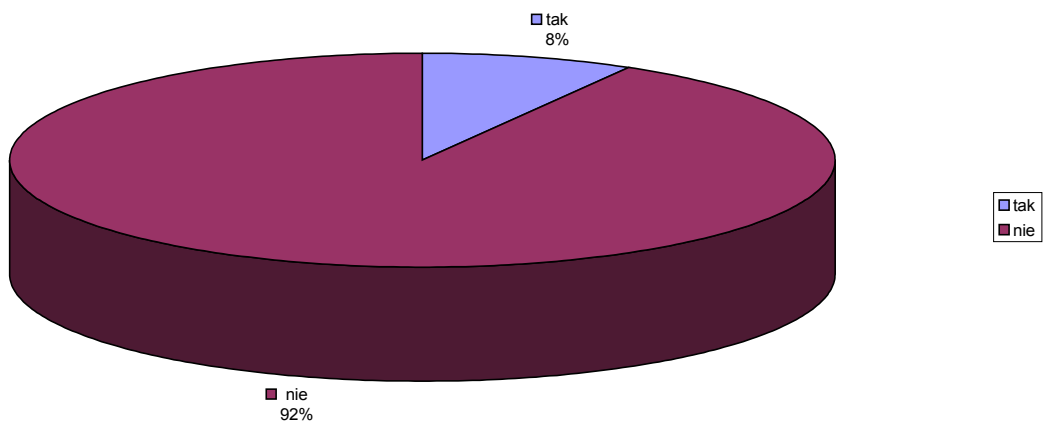
13. Czy warunki wydawania koncesji, zezwoleń, licencji pozwalają na wydanie zezwolenia w sposób uznaniowy? Jeżeli tak to jakich?



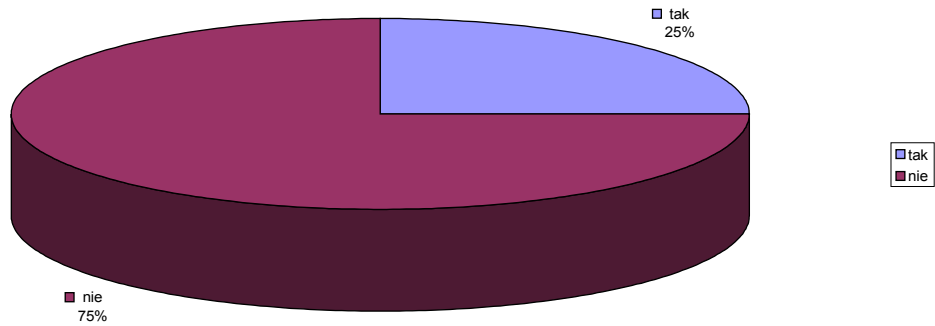
14. Czy znane są Państwu przypadki wydania decyzji administracyjnej odmownej bez podania uzasadnienia?



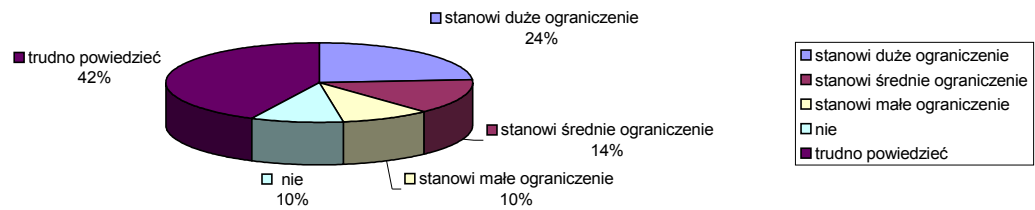
15. Czy znane są Państwu przypadki wycofania zezwolenia bez podania uzasadnienia?



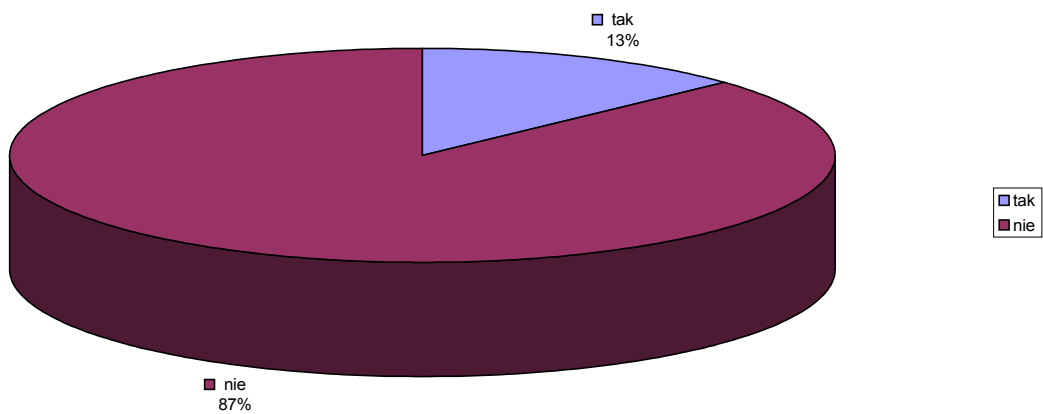
16. Czy znane są Państwu sytuacje, w których zezwolenie ogranicza możliwość wykonywania działalności gospodarczej do określonego terytorium?



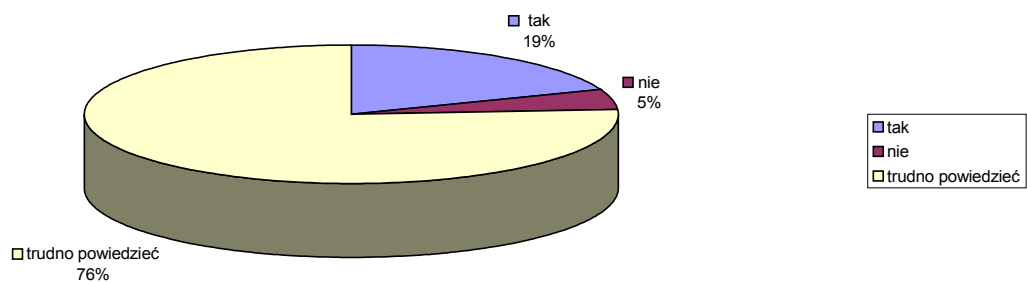
17. Czy w Państwa ocenie powyższe ograniczenie może stanowić utrudnienie w prowadzeniu działalności, w szczególności dalszy rozwój działalności?



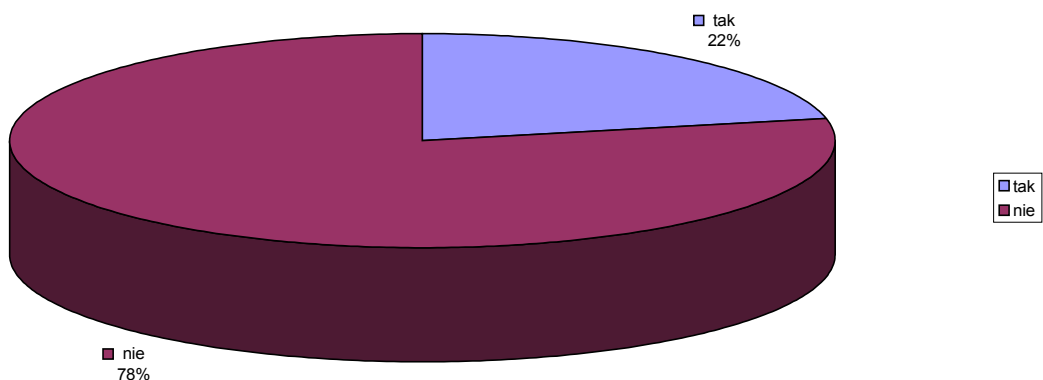
18. Czy znane są Państwu sytuacje, w których w przypadku danej działalności gospodarczej, konieczne jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia na utworzenie, spółek zależnych, oddziałów lub biur?



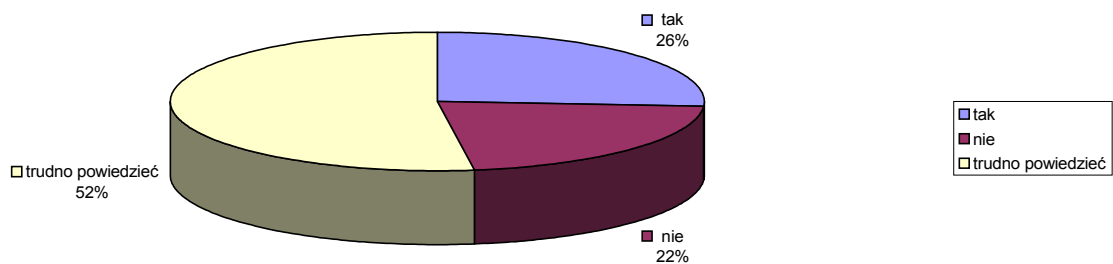
19. Czy Państwa zdaniem powyższej opisany wymóg może mieć charakter nieproporcjonalny w stosunku do chronionego w ten sposób interesu publicznego (np. bezpieczeństwa, porządku czy zdrowia publicznego)?



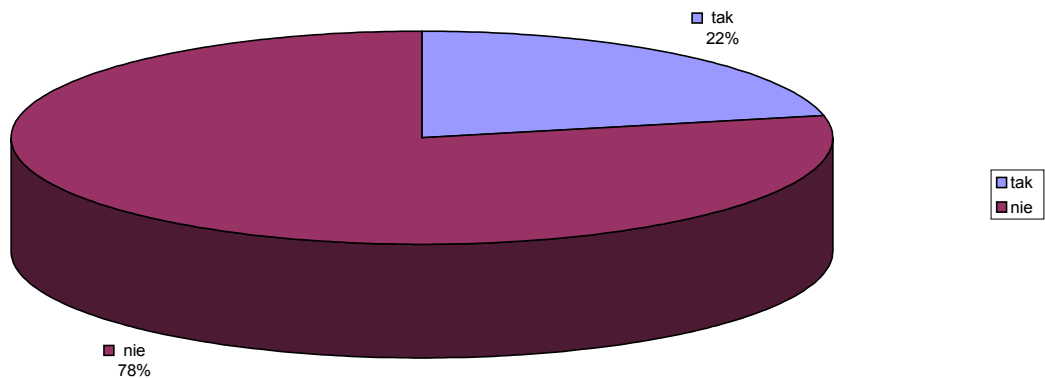
20. Czy znają Państwo przypadki, w których zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej wydawane jest na czas określony i Państwa zdaniem takie ograniczenie nie jest uzasadnione?



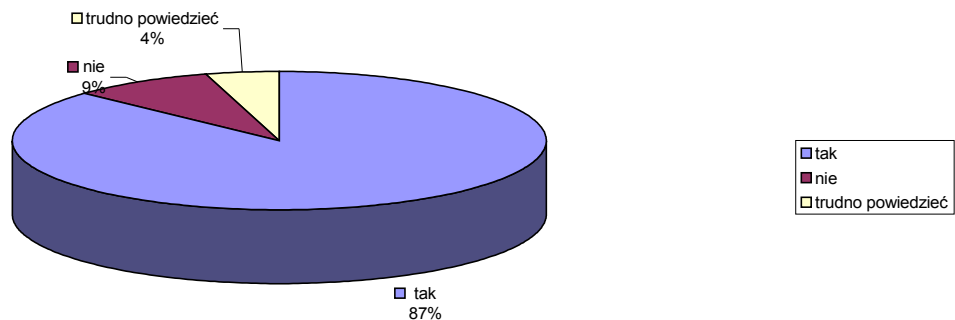
21. Czy Państwa zdaniem opłaty za wydawane zezwolenia są rozsądne i proporcjonalne do kosztów danej procedury udzielania zezwolenia? Jeżeli nie to proszę wskazać zezwolenia, koncesje i licencje, których opłaty nie spełniają ww. kryteriów?



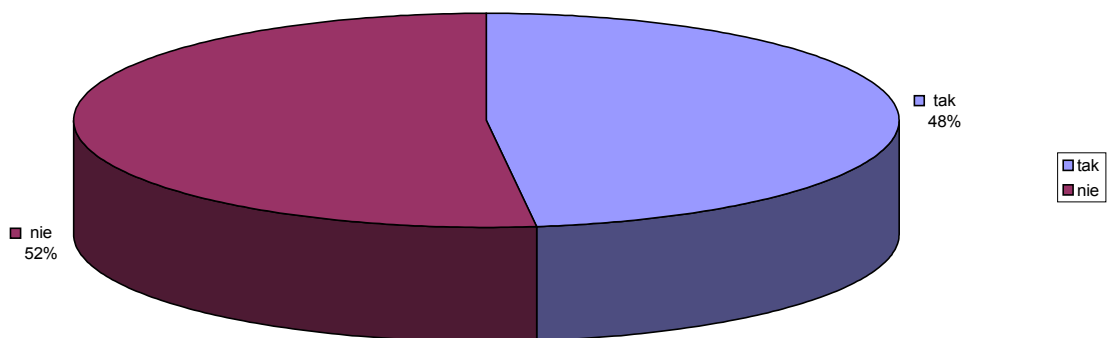
22. Czy znane są Państwu rodzaje działalności, co do których formalności związane z uzyskaniem zezwolenia nie są realizowane w rozsądnym terminie?



23. Czy stanowiłaby dla Państwa ułatwienie możliwość dopełnienia formalności związanych z zakładaniem i prowadzeniem działalności on – line?

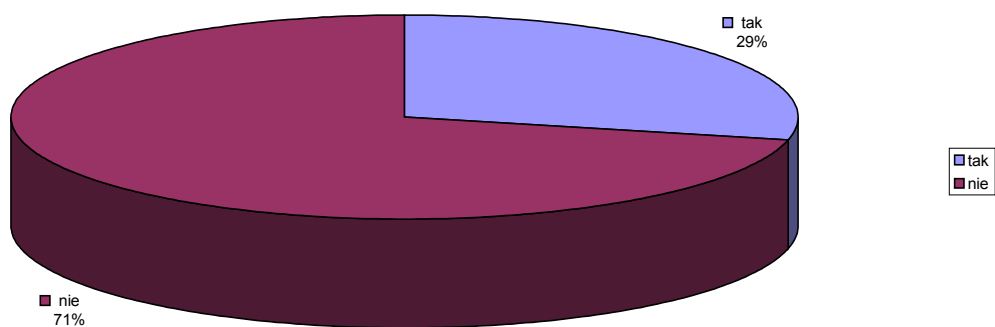


24. Czy znane są Państwu przypadki w praktyce administracyjnej przedłużenia terminu rozpatrzenia wniosku bez należytego uzasadnienia?

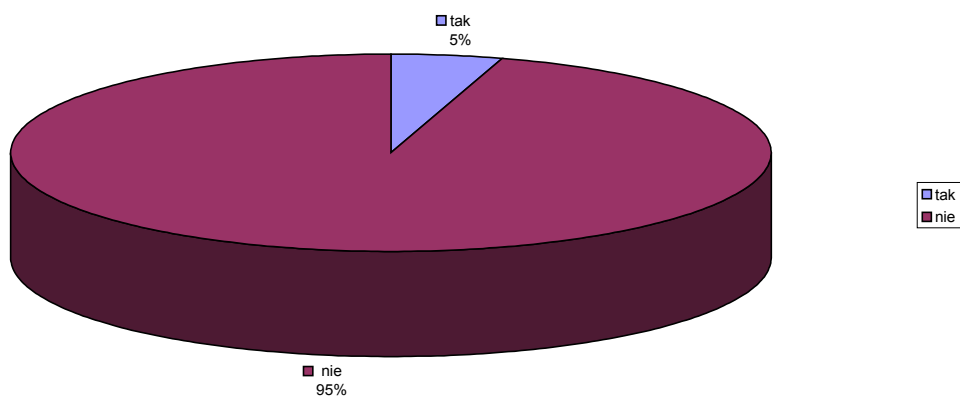


25. Czy prowadząc działalność gospodarczą spotkali się Państwo z następującymi ograniczeniami w działalności na terenie RP?

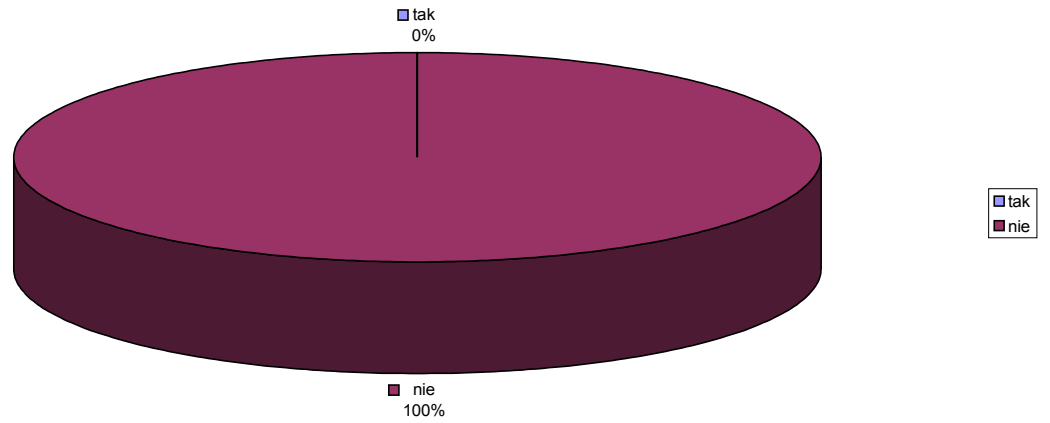
**a. obowiązek przyjęcia przez usługodawcę określonej formy prawnej**



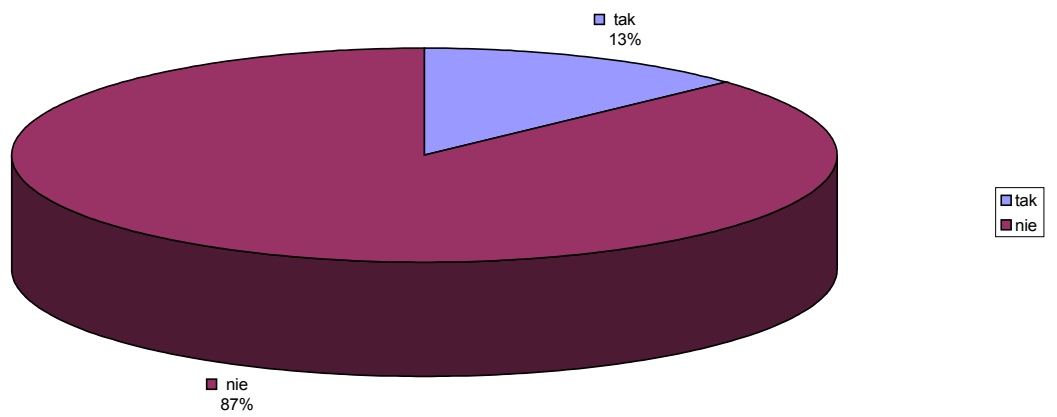
**b. wymogi dotyczące własności udziałów lub akcji w spółce;**



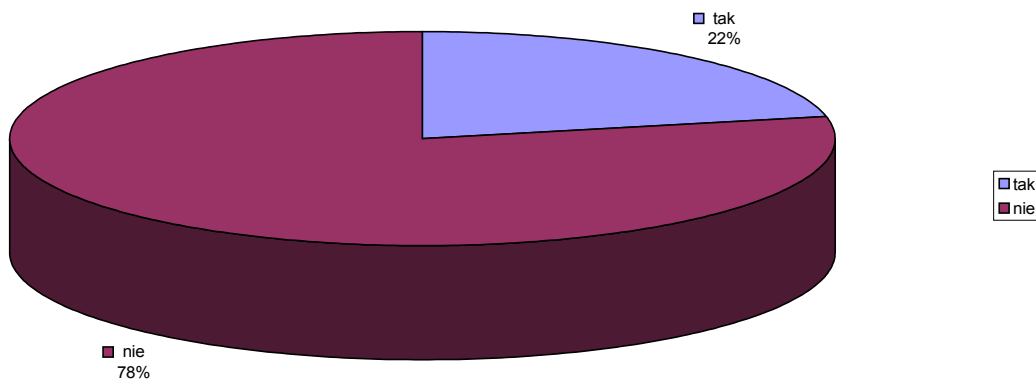
**c. zakaz posiadania więcej niż jednego przedsiębiorstwa na terytorium tego samego państwa**



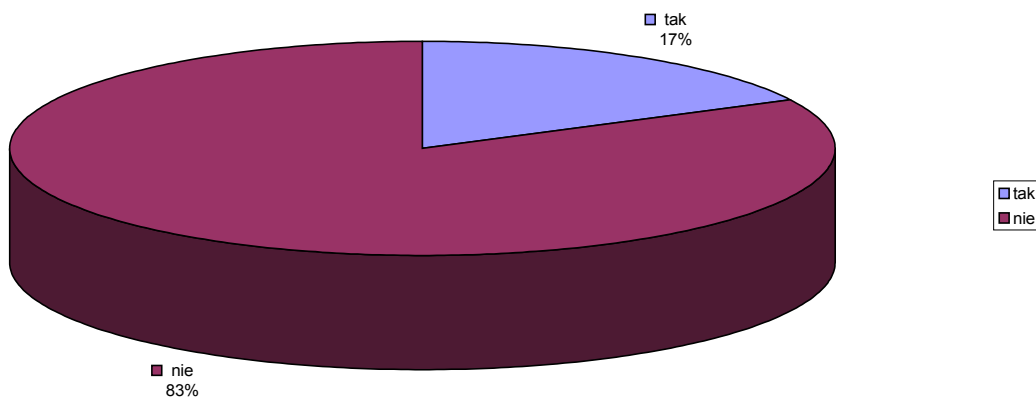
**d. wymogi określające minimalną liczbę pracowników**



e. określone minimalne lub maksymalne taryfy, do których usługodawca musi się stosować;



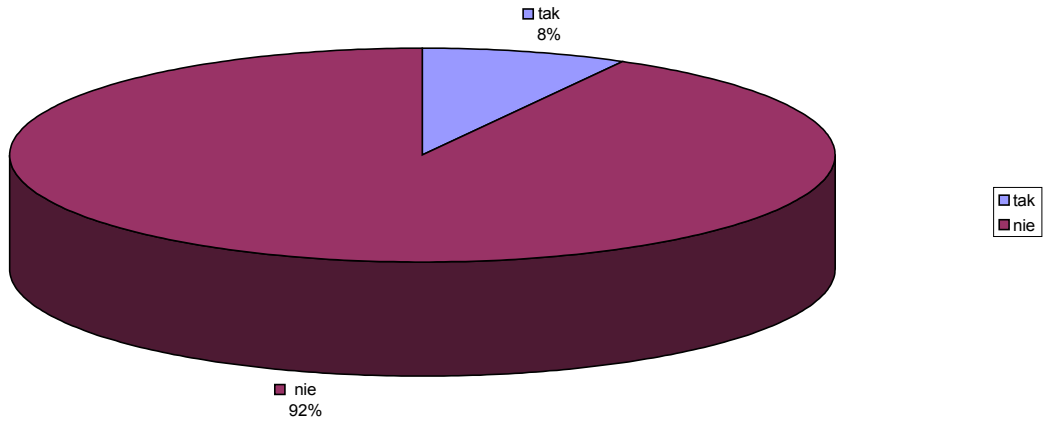
f. zobowiązanie usługodawcy, aby wraz ze świadczoną przez niego usługą wykonywał też inne szczególne usługi



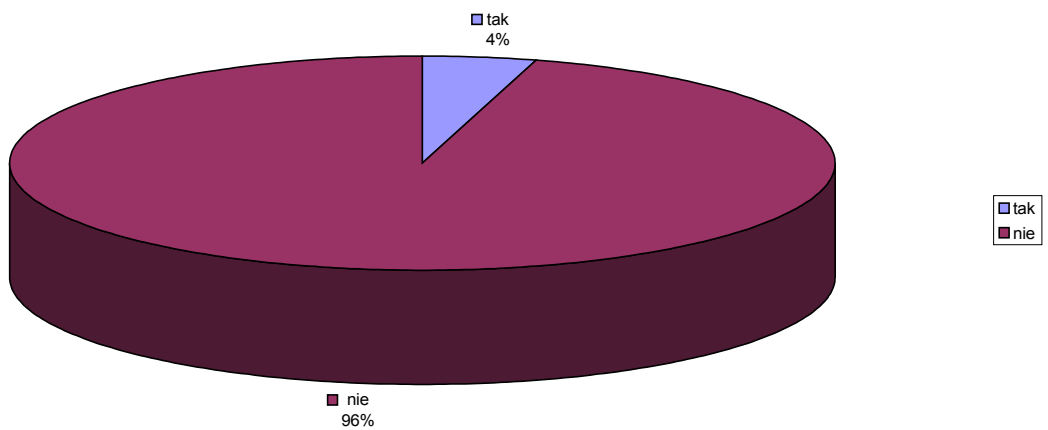
26. Czy spotkali się Państwo z poniższymi ograniczeniami prowadząc działalność gospodarczą poza terytorium RP, w innych państwach członkowskich UE?

a. wymogi dyskryminujące bezpośrednio lub pośrednio ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, położenie statutowej siedziby, a w szczególności:

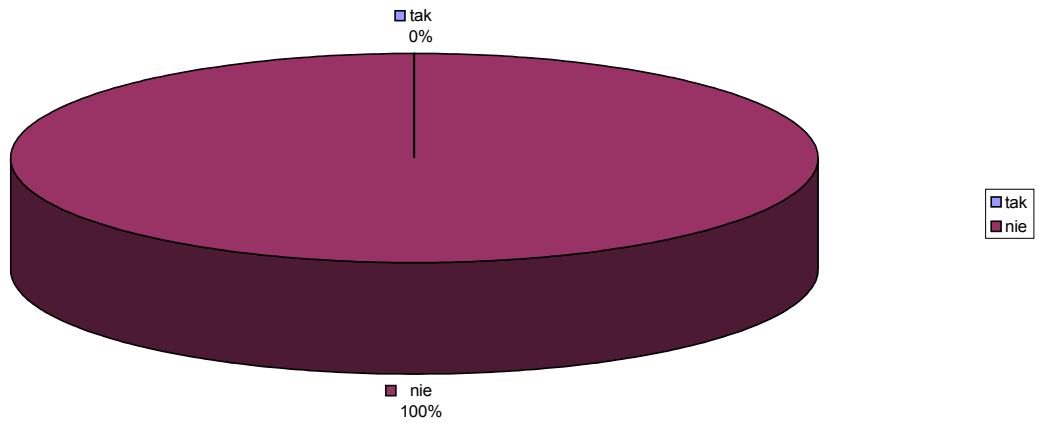
a. wymogi związane z przynależnością państwową usługodawcy, jego personelu, wspólników lub członków zarządu albo organów nadzorczych usługodawcy



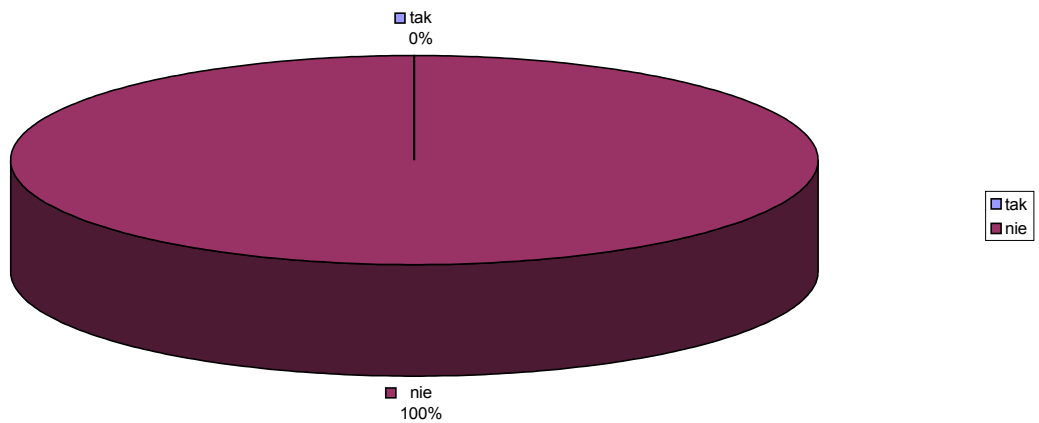
a1. wymóg, by usługodawca, jego personel, wspólnicy lub członkowie zarządu albo organów nadzorczych usługodawcy posiadali miejsce zamieszkania na danym terytorium



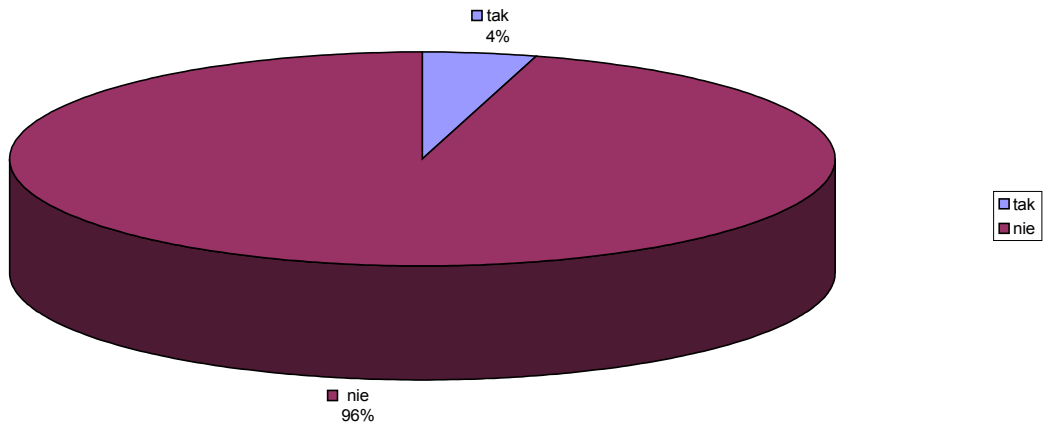
**b. zakaz prowadzenia przedsiębiorstwa w więcej niż jednym państwie członkowskim, wpisu do rejestru, lub przynależności do zrzeszeń albo stowarzyszeń zawodowych więcej niż jednego państwa członkowskiego**



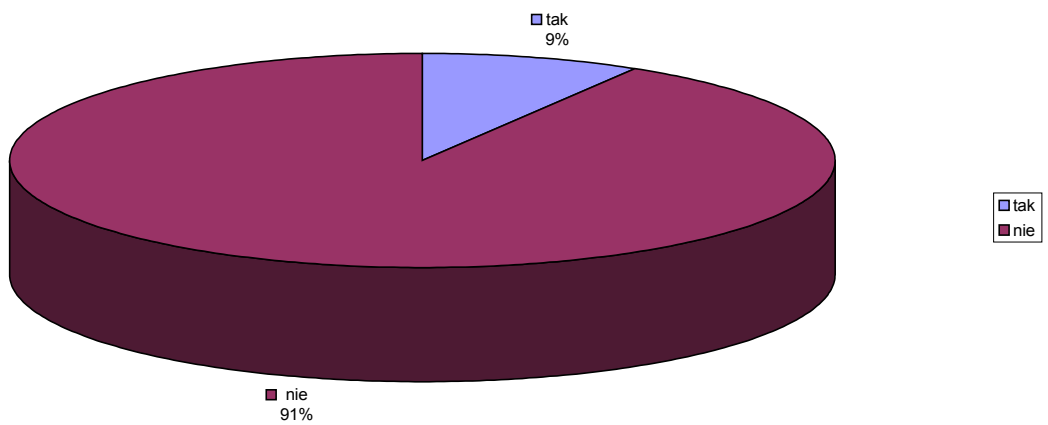
**c. ograniczenia swobody usługodawcy do dokonania wyboru między prowadzeniem przedsiębiorstwa głównego i dodatkowego**



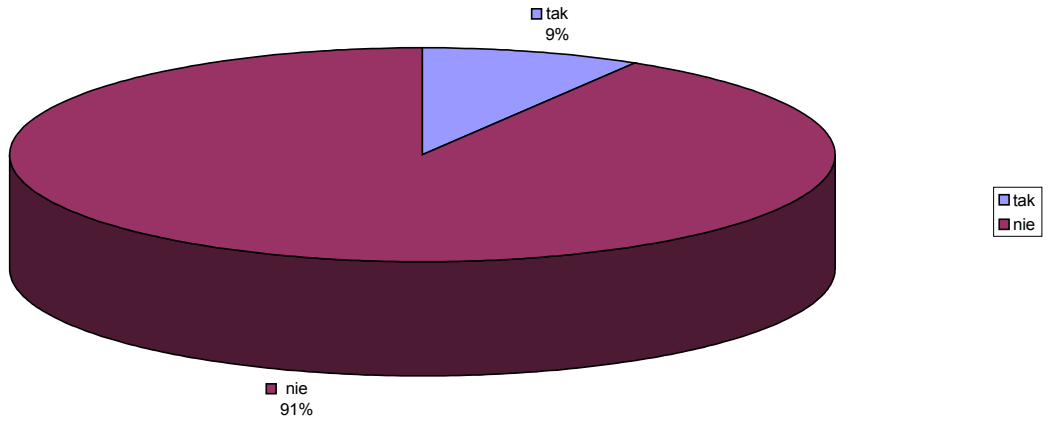
**d. warunek wzajemności z państwem członkowskim, w którym usługodawca prowadzi już przedsiębiorstwo,**



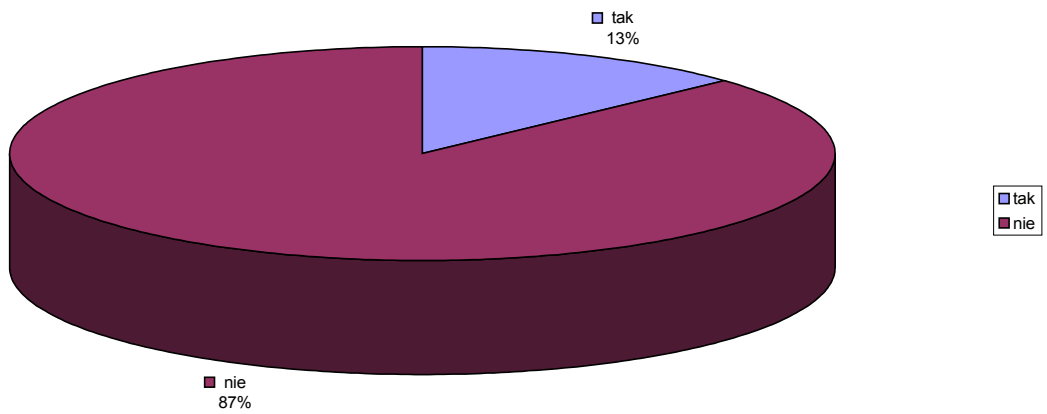
**e. stosowanie w poszczególnych przypadkach testu ekonomicznego**



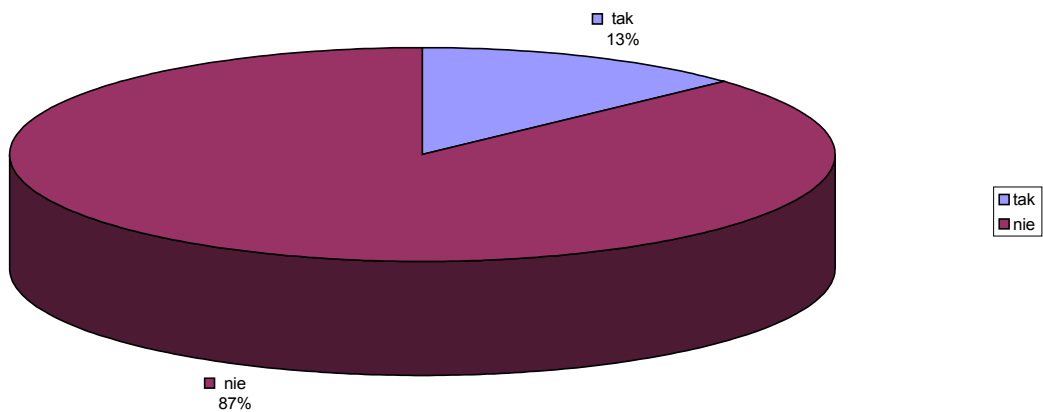
f. bezpośrednio lub pośrednio uczestnictwo konkurencyjnych podmiotów, w tym w organów konsultacyjnych, w procedurze udzielania zezwoleń lub wydawania innych decyzji przez właściwe organy



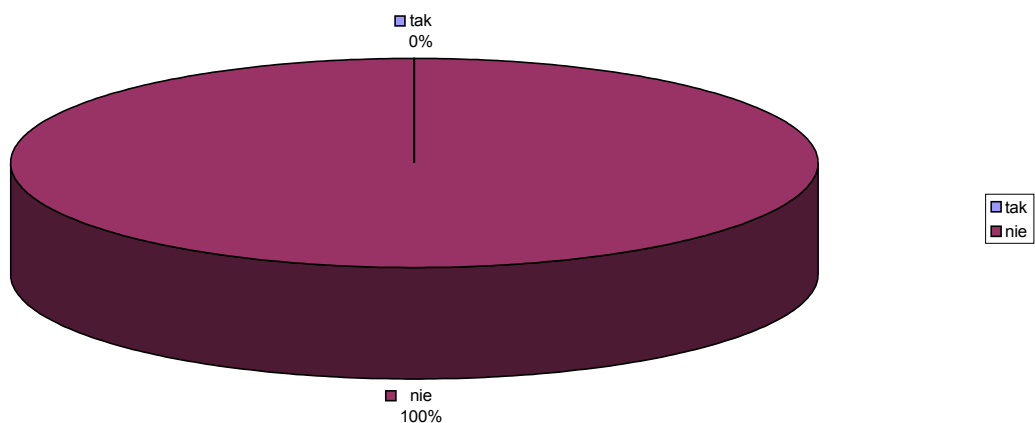
g. obowiązek przedstawienia gwarancji finansowej lub uczestniczenia w takiej gwarancji, albo wykupienia ubezpieczenia od usługodawcy lub podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo na ich terytorium.



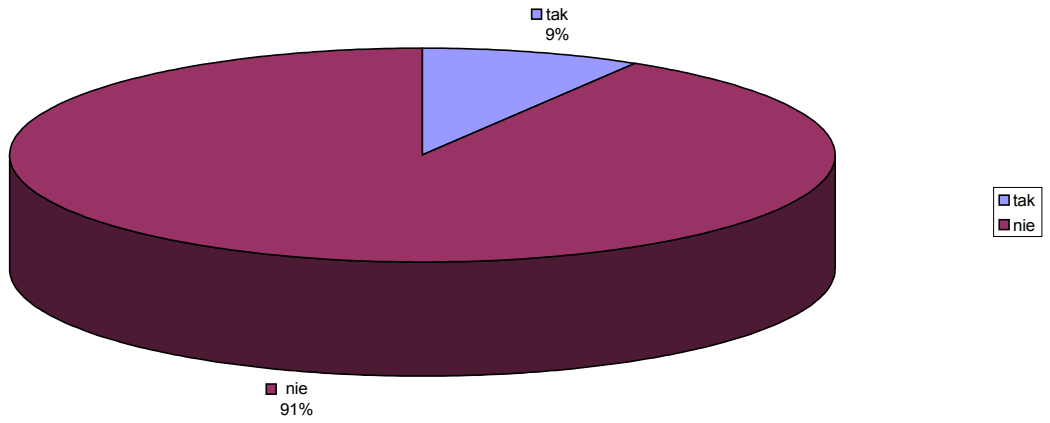
**g. obowiązek przedstawienia gwarancji finansowej lub uczestniczenia w takiej gwarancji, albo wykupienia ubezpieczenia od usługodawcy lub podmiotu prowadzącego przedsiębiorstwo na ich terytorium.**



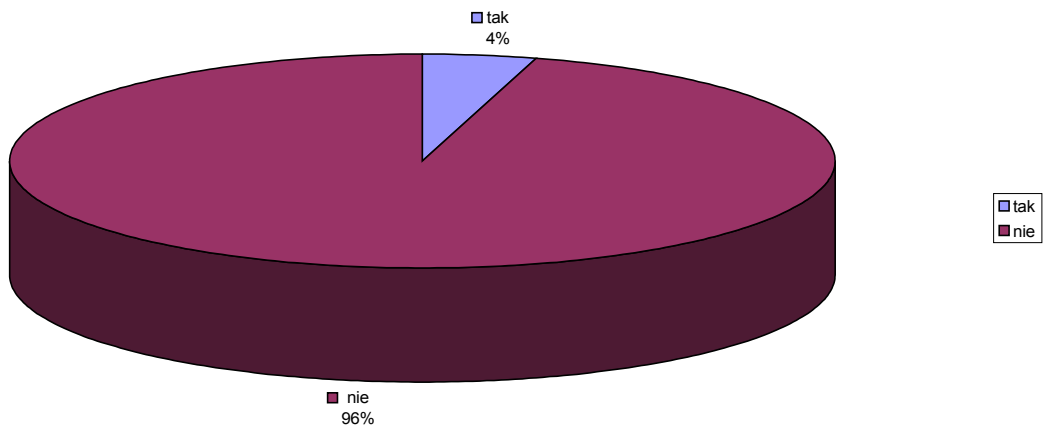
**h. obowiązek wstępnej rejestracji na ich terytorium przez określony okres lub uprzedniego prowadzenia działalności na ich terytorium przez określony okres**



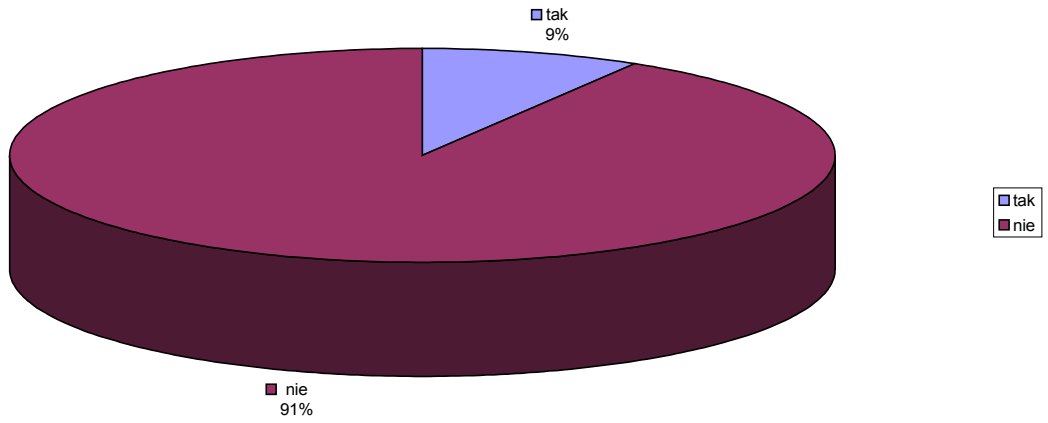
**i. ilościowe lub terytorialne ograniczenia zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z liczbą ludności lub minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami**



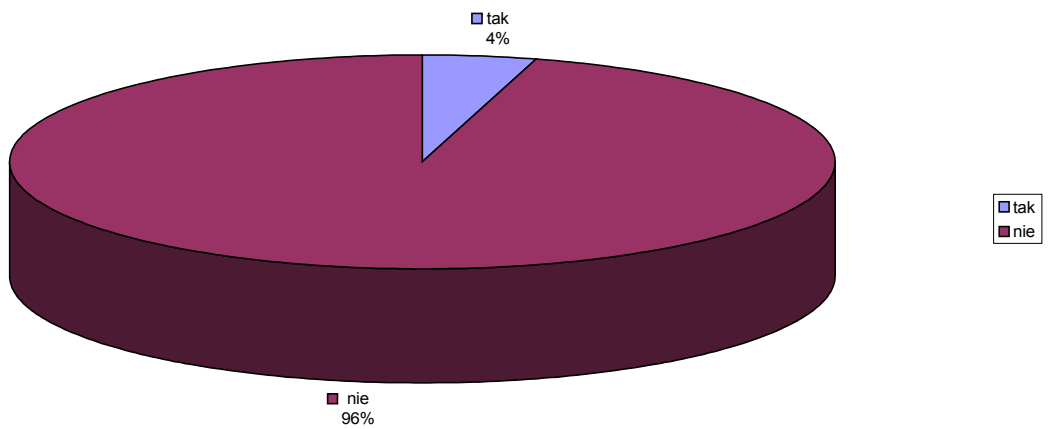
**j. obowiązek przyjęcia przez usługodawcę określonej formy prawnej**



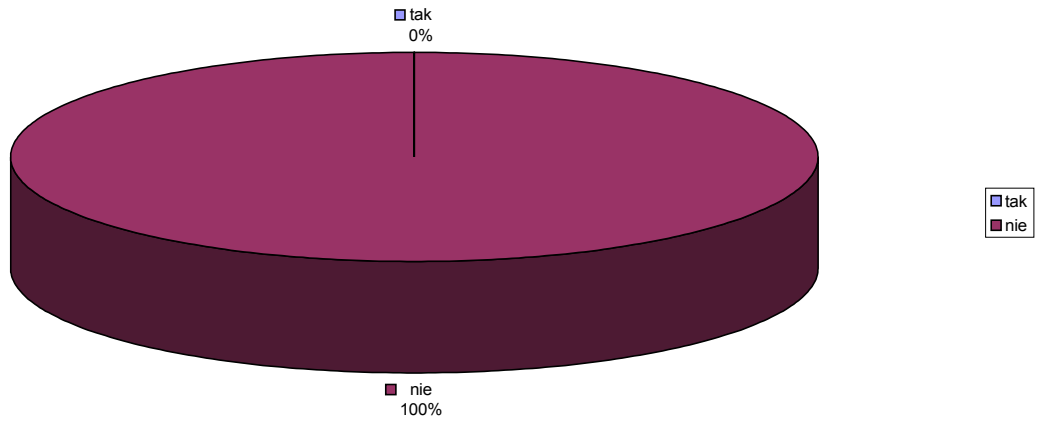
**k. wymogi dotyczące własności udziałów lub akcji w spółce**



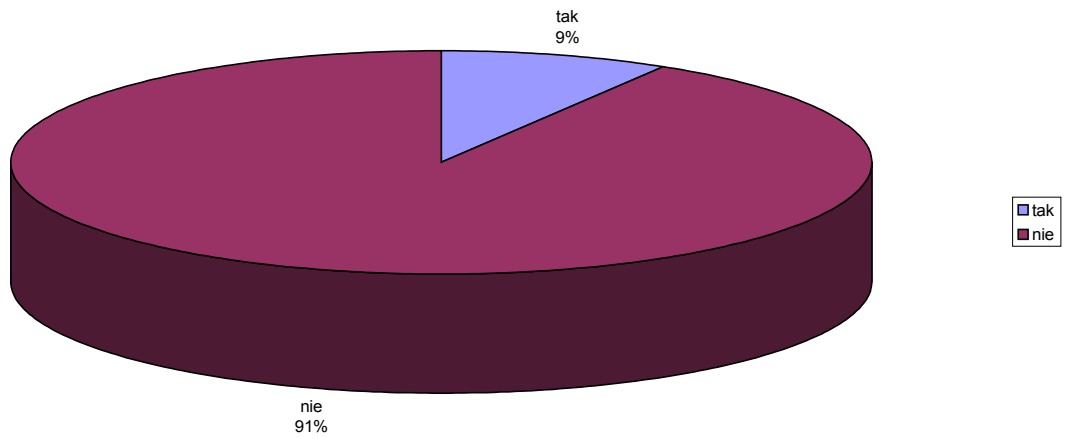
**l. zakaz posiadania więcej niż jednego przedsiębiorstwa na terytorium tego samego państwa**



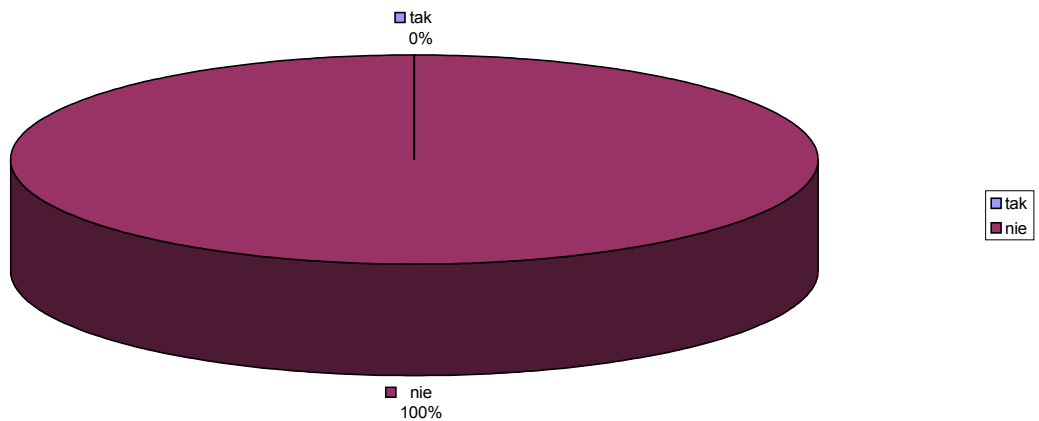
m. wymogi określające minimalną liczbę pracowników



n. określone minimalne lub maksymalne taryfy, do których usługodawca musi się stosować

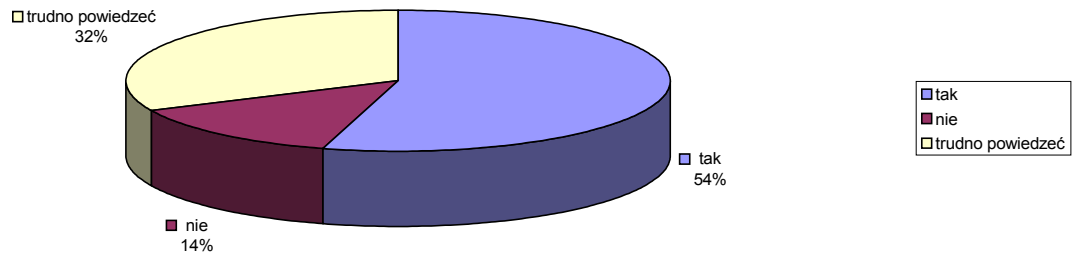


o. zobowiązanie usługodawcy, aby wraz ze świadczoną przez niego usługą wykonywał też inne szczególne usługi

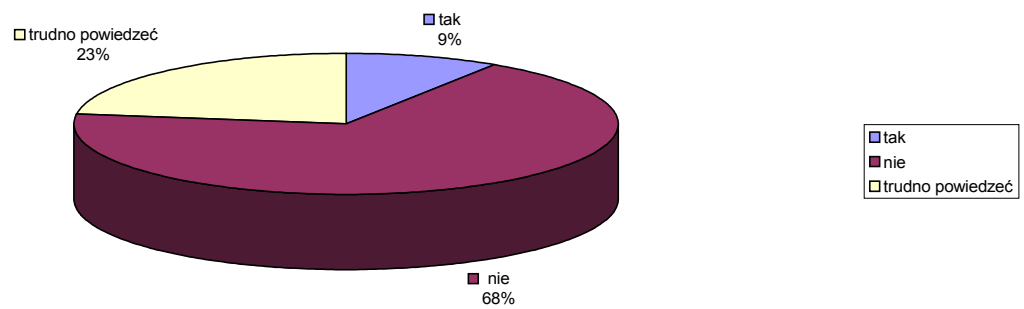


### Swoboda Świadczenia Usług

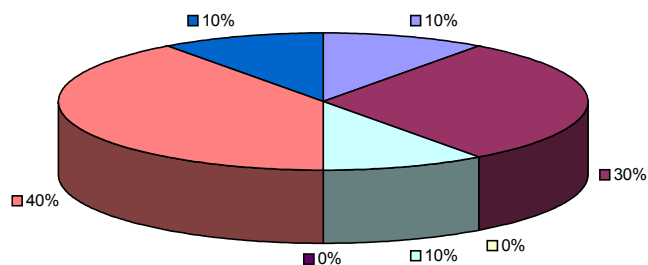
**1. Czy Państwa zdaniem potrzebne są przepisy w prawie polskim regulujące transgraniczne, tymczasowe świadczenie usług?**



**2. Czy w przypadku zniesienia barier w swobodzie świadczenia usług obawiają się Państwo konkurencji usługodawców z innych państw członkowskich UE?**



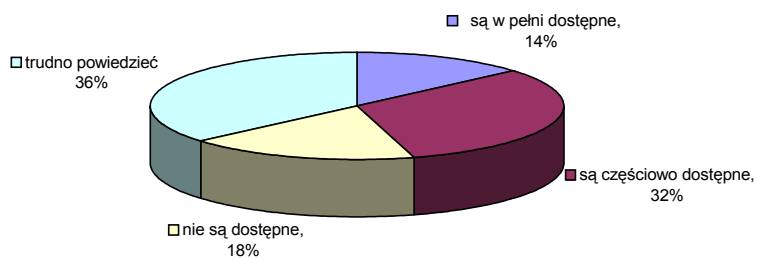
**3. Z jakimi ograniczeniami w przypadku czasowego świadczenia usług na terytorium innych państw członkowskich UE spotykają się Państwo najczęściej:**



- a. obowiązek rejestracji (założenia przedsiębiorstwa);
- b. obowiązek rejestracji w zrzeszeniu lub stowarzyszeniu zawodowym;
- c. zakaz tworzenia przez usługodawcę określonej formy lub rodzaju infrastruktury, w tym biura lub kancelarii, które są usługodawcy potrzebne w celu świadczenia danych usług;
- d. stosowanie szczególnych uzgodnień umownych między usługodawcą a usługobiorcą, które zapobiegają świadczeniu usług przez osoby prowadzące działalność na własny rachunek lub takie świadczenie ograniczają;
- e. wymogi, z wyjątkiem tych, które są konieczne do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w pracy, wpływające na używanie sprzętu i materiałów stanowiących integralną część świadczonej usługi;
- f. wymogi nakładane na usługobiorcę, które ograniczają korzystanie z usług dostarczanych przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim np. obowiązek uzyskania zezwolenia lub złożenia oświadczenia właściwym organom,
- g. inne

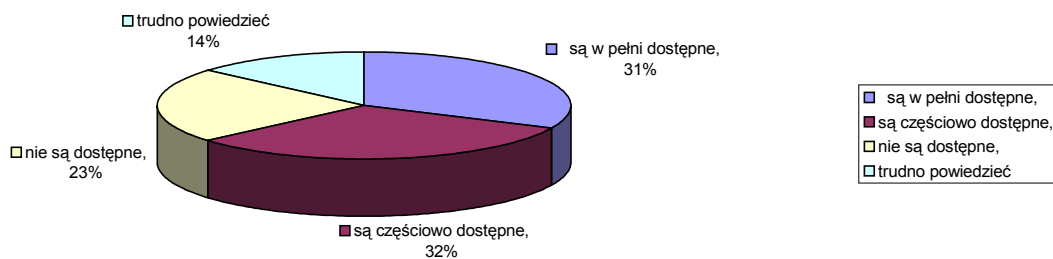
**Jakość Usług**

**1. Czy w Polsce są dostępne informacje nt. wymogów mających zastosowanie w innych państwach członkowskich dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności usługowej w szczególności wymogów w zakresie ochrony konsumentów?**

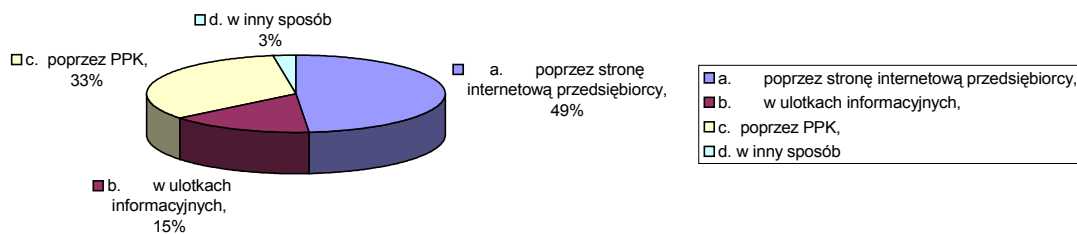


- są w pełni dostępne,
- są częściowo dostępne,
- nie są dostępne,
- trudno powiedzieć

**2. Czy informacje dotyczące środków prawnych w przypadku sporu między usługodawcą a usługobiorcą są łatwo dostępne?**



**3. W jaki sposób najbardziej korzystny dla usługobiorcy i usługodawcy miałyby być przekazywanie informacje o usłudze i usługodawcy?**



Odpowiedzi na pytania opisowe przedstawia poniższa tabela:

Pytania opisowe do Ankiet dla Przedsiębiorców –dyrektywa o usługach

Pytanie	Uwagi
1	<p><b>Nieemożność załatwienia wszystkich spraw w jednym miejscu</b></p> <p>Uzyskiwanie odpisów z KRS, kopii decyzji o nadaniu NIP, dużym utrudnieniem jest konieczność dostarczania zbyt wielu dokumentów w procedurze udziału w zamówieniach publicznych, zbyt sformalizowane procedury ZP.</p> <p>Przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.</p> <p><b>Dostarczanie zbyt wielu dokumentów i realizowanie zbyt wielu formalności.</b></p> <p>Niejasne procedury brak przewodników krok-po-kroku, brak możliwości realizacji formalności przez Internet,</p> <p><b>długotrwałe procedury zw. Z podejmowaniem działalności gospodarczej,</b></p> <p>zbyt wysoki poziom kapitału zakładowego w spółkach z.o.o.</p> <p>Zbyt duża liczba formularzy, załączników i wniosków.</p> <p>Obowiązująca PKD nie zawiera wielu rodzajów działalności.</p> <p>Długotrwała procedura udzielania wiążących interpretacji podatkowych oraz ich rozbieżności w skali kraju.</p> <p>Niejasne skomplikowane interpretacje przepisów Ustawy o VAT, konieczność uciekania się do orzecznictwa sądowego.</p> <p>Niejasne i niejednolite zasady podatku VAT w innych krajach UE.</p> <p>Długie procesy windykacji sądowej</p> <p>Skomplikowany system podatkowy</p> <p>Zbyt duże obciążenia pracodawców kosztami pracy. Niejasne przepisy dot. ewidencji czasu pracy.</p> <p>Trudności związane z załatwianiem spraw w urzędach skarbowych: długi czas oczekiwania na NIP i inne zaświadczenia, konieczność wypełnienia różnych szczegółowych formularzy potrzebnych do złożenia jakiegokolwiek woli wobec urzędu, arbitralność decyzji i opieszałość urzędników.</p>
2	<p>Zamówienia publiczne, uzyskiwanie zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, uzyskiwanie koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii.</p> <p>Wydawanie odpisów zezwoleń</p> <p>Rejestracja i zgłaszanie zmian</p> <p>Rejestracja działalności i dodatkowe zgłoszenia REGON, NIP, ZUS, Urząd Skarbowy.</p> <p>Zbyt długi okres oczekiwania w KRS na dokonania zmian</p> <p>Realizacja transakcji w spółkach powiązanych w zakresie konieczności przygotowywania dokumentacji cen transakcyjnych oraz przeprowadzania procedury opiniowania przez biegłego rewidenta.</p> <p>Czynności kontrolne w tym US</p> <p>Nadzór GIODO nadzór GNF</p> <p><b>Zbyt wiele numerów identyfikujących działalność przedsiębiorcy.</b></p>

Skomplikowana i czasochłonna procedura związana z zatrudnieniem kierowców z krajów trzecich,

- o Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30.08.2006 r. (Dz. U z 2006 r. nr 156, poz. 1116, ze zm.) kierowcy posiadające obywatelstwo państw graniczących z RP nie muszą uzyskiwać zezwolenia o pracę, jeżeli wykonują ją w maksymalnym okresie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. W takim przypadku procedura zatrudniania kierowcy nie jest ani skomplikowana ani czasochłonna.
- o Ponadto, w przypadku wykonywania pracy kierowcy zawodowego (a zwłaszcza kierowcy w ruchu międzynarodowym), okres 6 miesięcy nie jest wystarczająco długi. ZMPD zwraca się z prośbą i postulatem wydłużenia okresu pracy kierowców z państw trzecich bez konieczności uzyskiwania zezwoleń o pracę.
- o Kolejnym problemem jest czasochłonna i skomplikowana procedura związana z uzyskaniem zezwolenia o pracę dla kierowcy z kraju trzeciego. Proponujemy zdecydowane uproszczenie trybu i warunków wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemca (obecne warunki są ustalone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21.07.2006 r., Dz. U. z 2006 r. nr 141, poz. 1002) i skrócenie czasu oczekiwania na wydanie zezwolenia.
- o Istnieje również poważny problem zbyt krótkiego okresu ważności świadectwa kierowcy. W związku z tym zwracamy się z prośbą o rozwiązanie tego problemu, np. poprzez możliwość szybkiego przedłużenia świadectwa lub wydania drugiego świadectwa dla tego samego kierowcy, bez stosowania procedur wymaganych przy wydawaniu dla niego pierwszego świadectwa;

#### **Nadmierne opodatkowanie** (*Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych*),

- o maksymalna roczna stawka podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej powinna być ustawowo zróżnicowana w zależności od lokalizacji gruntu;
- o przewoźnicy, którzy płacą podatek od nieruchomości (gruntu, garażu), na której parkują swoje pojazdy, nie powinni płacić podatku od środków transportu;

#### **Wysokie opłaty związane z recyklingiem pojazdów wycofanych z eksploatacji** (*ustawa z dnia 20.01.2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji* (Dz. U. z 2005 r. nr 25, poz. 202, ze zm.):

- o Zgodnie z art. 23 ust. 3 powyższej ustawy, przedsiębiorca prowadzący stację demontażu nie pobiera opłaty, jeżeli łącznie są spełnione określone warunki, m.in. jeżeli pojazd jest kompletny. W przeciwnym razie opłata wynosi maksymalnie 10 zł za 1 kg brakującej masy pojazdu. **Oznacza to**, że właściciel złomowanego pojazdu ciężarowego, który chce wykorzystać niektóre podzespoły pojazdu, będzie obciążony bardzo wysoką opłatą. Przepis ten jest nieracjonalny, praktycznie uniemożliwia ponowne wykorzystanie nadających się do tego części złomowanego pojazdu przez jego właściciela.

#### **Utrudnienia związane z odzyskiwaniem VAT-u**

- o urzędy skarbowe w przypadku odzyskiwania VAT z zagranicy żądają tłumaczeń przysięgłych na język polski każdego formularza wniosku o potwierdzenie polskiego NIPu, mimo, że napisane są one w podstawowych językach UE (angielski, francuski, niemiecki); **przepis ten został wprowadzony w życie w 2007 r., przedtem nie było takiej potrzeby. Ponadto zwiększono kilkakrotnie opłaty za zaświadczenia.**

#### **Utrudnienia związane z rejestracją pojazdów ciężarowych**

- o Istnieją trudności przy rejestracji w wydziałach komunikacji nietypowych pojazdów ciężarowych – np. ciężarówki z podwójną zabudową: żurawiem i skrzynią wywrotką, z powodu niejasnych przepisów. Innym utrudnieniem jest wymaganie, by dźwigi samochodowe zamocowywane do konsoli były przypisane do konkretnego pojazdu. Oznacza to, że przepis zabrania wykorzystania takiego dźwigu w innym pojeździe, co technicznie jest możliwe (taki dźwig to koszt ok. 100 tys. EUR);
- o Przewoźnicy widzą potrzebę wprowadzenia wymagania, aby podmiot rejestrujący ciężarowy pojazd drogowy zapewnił temu pojazdowi odpowiednie miejsce do parkowania (np. na placu należącym do tego podmiotu);
- o Wydziały komunikacji: jest wiele przepisów utrudniających działalność gospodarczą, np.: żądanie okazania oryginału dokumentu uprawniającego do prowadzenia działalności gospodarczej w sytuacji, gdy wydział komunikacji już posiada potwierdzone kopie tego dokumentu; wysokie koszty wymiany

	<p>lub otrzymania dokumentów; żądanie przedstawienia ubezpieczenia OC w przypadku odbioru dowodu rejestracyjnego w wyniku zatrzymania pojazdu, podczas gdy obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia OC jest ustawowym obowiązkiem właściciela pojazdu; czas (kilka lub nawet kilkanaście dni) i koszt wydania nowych tablic rejestracyjnych w przypadku ich zagubienia lub kradzieży, formalności związane z uzyskaniem zgody na ich wydanie;</p> <p>○ Obowiązek malowania numerów rejestracyjnych na tyle burty skrzyni ładunkowej samochodu ciężarowego samowyladowczego oraz na przyczepie samowyladowczej nie powinien mieć zastosowania w stosunku do pojazdów wykonujących przewozy drogowe (<i>Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 22.07.2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów, paragraf 31.</i>);</p> <p><b>Wysokie ceny paliw</b></p> <p>○ brak kontroli cen paliw, pomimo istnienia Urzędu Ochrony Konsumentów i Konkurencji. Państwo powinno kontrolować zasadność stosowania cen przez producentów paliw (np. przez PKN Orlen).</p> <p>○ Państwo powinno również prowadzić elastyczną politykę cenową, np. poprzez zmniejszenie marż i akcyzy. Celowe byłoby, aby przewoźnicy profesjonalni mogli zaopatrywać się w tańsze paliwo na wybranych stacjach paliwowych.</p> <p><b>Wysoki kurs złotówki</b></p> <p>○ wysoki kurs złotówki ogranicza możliwości rozwoju firm transportowych.</p> <p><b>Odpowiedzialność przedsiębiorcy</b></p> <p>○ Naszym zdaniem należy wyjaśnić kwestię odpowiedzialności przedsiębiorcy za błędną informację o niekaralności kierowcy w przypadku, gdy podstawą takiego oświadczenia jest oświadczenie kierowcy (ustawa o transporcie drogowym, art. 8 ust. 3 pkt. 7);</p> <p><b>Dowolność interpretacji organu kontrolującego</b></p> <p>○ ustawa „Prawo o Ruchu Drogowym”, art. 132 ust. 1: zapis ten zawiera nieostre pojęcie „uzasadnionego przypuszczenia” i w efekcie sankcjonuje dowolność interpretacji organu kontrolującego;</p> <p><b>Dodatkowe koszty w przypadku konieczności montażu ogranicznika prędkości</b></p> <p>○ przewoźnicy zgłosili nam również istotne utrudnienie, polegające na tym, że w przypadku okresowych badań technicznych pojazdu diagnosta żąda od przewoźnika dokumentu producenta lub dealera potwierdzającego zamontowanie w pojeździe powyżej 3,5 t. dmc ogranicznika prędkości, który zapobiega przekroczeniu przez pojazd odpowiedniej prędkości. Dotyczy to również pojazdów, które były noworejestrowane w określonych terminach i musiały posiadać homologowane ograniczniki prędkości, ponieważ w przeciwnym razie nie zostałyby dopuszczone do ruchu. Takie nieuzasadnione żądanie stacji diagnostycznych oznacza dla przewoźnika dodatkowy koszt rzędu 100 – 200 PLN.</p> <p><b>Przepisy socjalne</b></p> <p>○ Formularz Komisji Europejskiej dotyczący udokumentowania działalności dotyczącej przepisów socjalnych (decyzja Komisji nr 2007/230/WE). Środowisko polskich przewoźników drogowych zwraca się z prośbą o podjęcie działań na forum Unii Europejskiej, w celu uzupełnienia formularza o inne przyczyny nie prowadzenia pojazdu podlegającego rozporządzeniu (WE) nr 561/2006. Jednocześnie widzimy potrzebę, by Komisja Europejska ustaliła, w jaki sposób będzie to możliwe i czy jedynym wyjściem jest modyfikacja dyrektywy nr 2006/22/WE w zakresie zapisu art. 11 ust. 3;</p> <p>Rozporządzenie (WE) nr 561/2006: rozporządzenie to w art. 12 pozwala na wyjątkowe odstępstwa od przepisów w zakresie minimalnego okresu odpoczynku i maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu w celu znalezienia odpowiedniego miejsca postojowego. Zarówno ten artykuł, jak i odnosząca się do niego Wytuczna nr 1 Komisji Europejskiej nie uwzględniają sytuacji, gdy kierowca znajduje się w pobliżu bazy swojego przedsiębiorstwa. Nasi członkowie – międzynarodowi przewoźnicy drogowi zgłaszają potrzebę uzupełnienia tego przepisu (względnie jego interpretacji w Wytucznej nr 1 Komisji), w celu umożliwienia kierowcy dojazdu do bazy (kwestia liczby km dzielących pojazd od bazy – do ustalenia);</p>
2 (inne)	Niedotrzymywanie terminów ze strony organów wydających decyzje
4	

7	
11	<p>Ustawa o ochronie danych osobowych w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej</p> <p>Monopol Poczty Polskiej na dostarczanie przesyłek do wskazanej wagi.</p> <p>W zakresie usług transportowych, wyścigów konnych i wyrobu i rozlewu napojów alkoholowych,</p> <p>Licencja na pośrednictwo przy przewozie rzeczy,</p> <p>-koncesja na sprzedaż samego piwa (alkohole wysokoprocentowe powinny być objęte koncesją)</p> <p>Wszystkie reglamentacje powinny być zmniejszone do niezbędnego minimum. Zbyt wiele regulacji utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej.</p>
12	<p>Należy utrzymać te systemy reglamentacji które związane są z ochrona bezpieczeństwa państwa, ochroną środowiska, porządkiem publicznym i zdrowiem publicznym.</p> <p>Zezwolenia w zakresie ochrony środowiska</p> <p>Powinna obowiązywać przejrzystość i prostota wymogów. Jasne przepisy i katalog wymagań wyeliminowałyby arbitralne decyzje i zapobiegały by stwarzaniu sytuacji korupcyjnych.</p> <p>Obostrzenia dotyczące prowadzenia działalności bankowej i ubezpieczeniowej.</p> <p>Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami czy systemy reglamentacji strategiczne dla bezpieczeństwa państwa.</p>
13	<p>Przepisy dot. roli powiatowego sanepidu przy otwieraniu hurtowni farmaceutycznej – niejasne dowolnie interpretowane przez urzędy.</p> <p>Sposób wydawania zezwoleń na sprzedaż alkoholu,</p> <p>Wiele procedur w systemie reglamentacji sprzyja sytuacjom korupcyjnym</p>
14	Zbiorowe odprowadzanie ścieków
16	<p>Decyzja na zbieranie odpadów</p> <p>Przetwarzanie odpadów</p> <p>Ograniczenie prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę do obszaru kilku ulic</p> <p>Regulacje dot. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych</p> <p>Przedstawicielstwo podatkowe- agencje celne z Niemiec i Benelux. W Polsce status przedstawicielstwa podatkowego nie jest uregulowany prawnie.</p>
18	<p>Decyzja na zbieranie odpadów</p> <p>Zgłoszenie suplementu diety do GIS wymaga posiadania osobowości prawnej na terenie RP, podmiotem odpowiedzialnym pozostaje producent (np. w UE)</p> <p>Prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę</p>
20	Decyzja na zbieranie odpadów
21	<p>Decyzja na zbieranie odpadów</p> <p>Oplaty często są zawyżone spełniają funkcje fiskalne,</p> <p>Zniesienie opłat za zezwolenia i licencje wpłynęłoby korzystnie na rozwój przedsiębiorczości w Polsce</p>
22	<p>Uzyskanie zezwolenia na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.</p> <p>Postulat wprowadzenia terminu wydawania zezwoleń 1-7 dni.</p> <p>Ogóle postanowienia KRS</p> <p>Pozwolenie na remont czy modernizację</p>
24	Uzyskanie zezwolenia na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków

	<p>Odwolania od decyzji lub przesyłanie pism wiele miesięcy po terminie z informacją że sprawa zostanie rozpatrzona w ciągu następnych miesięcy</p> <p>Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego</p> <p>Procedury sądowe</p> <p>Wydawanie pozwoleń na budowę i decyzji środowiskowych</p> <p>Pozwolenie na budowę</p> <p>W przypadku zatrudniania przez firmy transportowe kierowców zawodowych z krajów trzecich (w tym problemy związane z ich poruszaniem się po krajach UE oraz problemy z uzyskiwaniem zezwoleń na zatrudnianie kierowców z tych krajów).</p> <p>Urzędy Gminy i Urzędy Skarbowe</p>
25.a	<p>Obowiązek posiadania osobowości prawnej przez przedsiębiorcę prowadzącego hurtownię farmaceutyczną.</p> <p>Prowadzenie działalności bankowej i ubezpieczeniowej</p> <p>Archiwizowanie dokumentów -tylko spółką kapitałowa</p> <p>Działalność agenta rozliczeniowego w rozumieniu ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych.</p>
25.b	
25.c	
25.d	Wymóg posiadania kierownika hurtowni farmaceutycznej na etacie
25.e	<p>Marże urzędowe na leki refundowane.</p> <p>Ograniczenia związane z obciążeniem odbiorców kosztami wody i ścieków (dochód rozporządzalny)</p>
25.f	Działalność telekomunikacyjna – usługi dla klienta i związane z obronnością kraju.
2.3	Zakaz świadczenia usług kabotażowych w transporcie drogowym (poza Irlandią, Szwecją i Portugalią)
3.3	Tradycyjna reklama

Dodatkowo, od początku prace nad implementacją dyrektywy były prowadzone w ramach grupy międzyresortowej, która gromadzi przedstawicieli wszystkich resortów i urzędów centralnych zaangażowanych w proces wdrożenia przepisów dyrektywy.

Przygotowywany projekt ustawy implementującej dyrektywę również zostanie poddany konsultacjom społecznym. Część partnerów społecznych zwracała uwagę na zbyt ogólny charakter założeń, oczekują projektu konkretnych przepisów, do których mogli by się odnieść.

Ze względu na zakres dyrektywy o usługach oraz jej wpływ na zadania jednostek samorządu terytorialnego konieczną jest objęcie procesem konsultacji samorządów terytorialnych. Nastąpi to po przygotowaniu projektu ustawy, oraz przyjęciu koncepcji PPK.

#### **4.1. Przedsiębiorcy z innych krajów UE**

Najtrudniej będzie dotrzeć do grupy przedsiębiorców z innych krajów UE. Jednakże konsultacje z tą grupą są szczególnie istotne w celu identyfikacji faktycznych barier w dostępie i wykonywaniu działalności usługowej w Polsce. Pomocne w identyfikacji tych podmiotów mogą być bilateralne izby handlowe ( np. polsko-niemiecka izba handlowa) oraz Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad RP w UE. Warto również monitorować sprawy przeciwko polskiej administracji w ramach SOLVIT.

## **5. ANALIZA RELACJI KORZYŚCI DO KOSZTÓW**

### **5.1. Podmioty, na które będzie miała wpływ regulacja**

#### **5.1.1. Ograny administracji rządowej i samorządowej**

Ograny administracji rządowej i samorządowej w sposób pośredni lub bezpośredni są zaangażowane w procedury systemów reglamentacji, jak również innych formalności związanych z rozpoczynaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej we wszystkich jej aspektach. Należy podkreślić, iż poniżej zostały uwzględnione nawet te urzędy, których systemy reglamentacji są wyłączone z zakresu dyrektywy usługowej. Jednak jak wskazano powyżej, w celu zapewnienia pewności prawnej przedsiębiorcy należy dążyć do wprowadzenia uproszczeń we wszystkich systemach reglamentacji, jak również włączyć je w system pojedynczych punktów kontaktowych.

##### 5.1.1.1. Organy administracji rządowej

- Ministrowie i Prezesi urzędów centralnych (MŚ, MS, MPiPS, MKiDN, MZ, MSWiA, MNiSW, MEN, MF, UOKiK, MI, MRiRW, MSiT, KRRiT, URE, GUM, UKE, ULC, UTK, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Państwowa Agencja Atomistyki, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Główny Lekarz Weterynarii, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, Państwowa Inspekcja Pracy).
- wojewodowie

##### 5.1.1.2. Organy administracji samorządowej

- Marszałek województwa
- Starosta
- Wójt, burmistrz albo prezydent.

#### **5.1.2. Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej:**

##### 5.1.2.1. Przedsiębiorcy prowadzący działalność usługową:

W polskim prawodawstwie usługi obejmują różne rodzaje działalności gospodarczej. Z jednej strony znajdują się usługi wymagające kwalifikacji manualnych, łatwo poddających się standaryzacji, z drugiej strony znajdują się usługi angażujące pracowników o wysokim poziomie wiedzy i specjalizacji. Te usługi trudniej poddają się standaryzacji. Istnieją również usługi, które mają cechy pierwszej i drugiej grupy. Szybki postęp technologiczny sprzyja powstawaniu wielu nowych dziedzin usług, dlatego też niełatwo jest dokładnie sklasyfikować usługi, a tym samym odpowiednio je opisać. Zwyczajowo stosuje się klasyfikację zawartą w Polskiej Klasyfikacji Działalności ze względu na możliwości, jakie stwarza statystyka.

W PKD wyróżniono następujące sektory usługowe:

- **sekcja G** – handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów, samochodów, motocykli oraz artykułów użytku osobistego;
- **sekcja H** – hotele i restauracje;
- **sekcja I** – transport, gospodarka magazynowa i łączność;
- **sekcja J** – pośrednictwo finansowe;
- **sekcja K** – obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (usługi dla przedsiębiorczości, usługi okołobiznesowe);
- **sekcja L** – administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe ubezpieczenie społeczne i powszechne ubezpieczenie zdrowotne;
- **sekcja M** – edukacja;
- **sekcja N** – ochrona zdrowia i pomoc społeczna;
- **sekcja O** – działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna, pozostała.

Ważną grupę usług stanowią usługi biznesowe, zwane inaczej usługami dla przedsiębiorczości. Dynamizują one tempo wzrostu gospodarki oraz podnoszą poziom konkurencyjności gospodarki.

Istotną rolę usług biznesowych jest to, że szereg funkcji przedsiębiorstwa może być realizowane zarówno przez własne służby w przedsiębiorstwie, jak też mogą być zlecane na zewnątrz. To z kolei wynika z daleko posuniętego podziału pracy i łączącej się z tym specjalizacji, charakterystycznego trwającego obecnie postępu technicznego i istniejącej konkurencji. Ponadto usługi dla biznesu umożliwiają zmniejszenie kosztów działalności przedsiębiorstwa. Świadczenie tych usług przez wyspecjalizowane, profesjonalne firmy pozwalają na podniesienie jakości wielu działań, będących przedmiotem tych usług.

Usługi okołobiznesowe obejmują całokształt usług świadczonych przez wyspecjalizowane firmy na rzecz innych podmiotów gospodarczych w celu zwiększenia ich efektywności.

W skład usług biznesowych wchodzi następujące rodzaje działalności:

- wynajem samochodów osobowych i pozostałych środków transportu,
- wynajem maszyn i urządzeń,
- wypożyczanie artykułów użytku osobistego domowego,
- doradztwo w zakresie sprzętu komputerowego i oprogramowania,
- przetwarzanie danych i działalność związana z bazami danych,
- konserwacja i naprawa maszyn biurowych, księgujących i liczących,
- działalność prawnicza, rachunkowo-księgową, doradztwo, zarządzanie holdingami,
- działalność reklamowa,
- działalność związana z pośrednictwem pracy,
- działalność dochodzeniowo-detektywistyczna i ochroniarska,
- sprzątanie i czyszczenie obiektów.

Dostępne dane statystyczne nie obejmują wszystkich sekcji usług. W roku 2004 liczba podmiotów gospodarki narodowej w sekcjach usługowych przedstawiała się następująco:

G - Handel i naprawy: 1 189 174, co stanowiło 33,2 % ogólnej liczby podmiotów,

H - Hotele i restauracje: 113 085, co stanowiło 3,2% ogólnej liczby podmiotów,

I – Transport, gospodarka magazynowa i łączność: 263 162, co stanowiło 7,3% ogólnej liczby podmiotów,

J – Pośrednictwo finansowe: 129 009, co stanowiło 3,6% ogólnej liczby podmiotów,

O – Działalność usługowa komunalna, społeczna i indywidualna, pozostała: 227 803, co stanowiło 6,4 % ogólnej liczby podmiotów.

5.1.2.2. Pozostali przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej.

Zgodnie z wspomnianymi wyżej argumentami jest wskazane objęcie niniejszą regulacją również przedsiębiorców prowadzących inną niż usługowa działalność gospodarczą. Mając na uwadze równość praw wszystkich przedsiębiorców należy umożliwić podmiotom prowadzącym działalność pozausługową realizację formalności w pojedynczym punkcie kontaktowym. W tym samym celu należy dokonać przeglądu i wprowadzić uproszczenia w systemach reglamentacji wyłączonych z zakresu dyrektywy.

5.1.2.3. Przedsiębiorcy prowadzący działalność usługową nie objęci przepisami Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

Zgodnie z art. 50 TWE usługi to działalność prowadzona na własny rachunek zwykle za wynagrodzeniem. Tym samym usługą jest każda działalność prowadzona przez osobę fizyczną lub prawną poza stosunkiem umowy zatrudnienia. Działalność musi mieć również charakter ekonomiczny. Nie ma także znaczenia czy usługi są świadczone na rzecz przedsiębiorstw czy konsumentów.

Jednocześnie, art. 3 SDG wskazuje, że przepisów ustawy nie stosuje się do działalności w zakresie wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów.

Mając na uwadze przepisy TWE i orzecznictwo Trybunału WE należy stwierdzić, że wskazana powyżej działalność rolników powinna podlegać przepisom implementującym dyrektywę o usługach. **Nie oznacza to jednak obejmowania rolników świadczących usługi hotelarskie całością przepisów ustawy SDG i uznania ich za przedsiębiorców.** Transpozycja dyrektywy o usługach przewidziana jest w odrębnym akcie prawnym, który obejmuje swym zakresem również podmioty, które nie są przedsiębiorcami w rozumieniu SDG. W związku z powyższym status prawny rolników świadczących usługi związane z pobytem turystów nie ulegnie zmianie, ale ich działalność objęta zostanie przepisami nowej regulacji.

### **Przedsiębiorcy transgranicznie świadczący usługi z innych państw UE**

Podmioty te będzie bardzo trudno zidentyfikować ze względu na czasowy charakter prowadzonej działalności oraz fakt, że nie prowadzi się rejestrów tych przedsiębiorców. Planowane konsultacje z bilateralnymi izbami branżowymi oraz informacje z Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad RP w krajach UE, pozwolą na oszacowanie wpływu wdrożenia dyrektywy na powyższe podmioty.

#### 5.1.2.4. Inne podmioty:

- **organizacje przedsiębiorców i samorządy zawodowe** – Organizacje pracodawców jak również organizacje branżowe i izby handlowe należą do podmiotów, na które dyrektywa będzie miała wpływ. Poprzez działania pozalegislacyjne państwa członkowskie mają zachęcać organizacje do podejmowania środków w zakresie jakości usług, wprowadzania kodeksów postępowania czy informacji handlowych. Ponadto, zgodnie z dyrektywą o usługach rejestrację w stowarzyszeniach zawodowych oraz uznawanie kwalifikacji, w które często zaangażowane są samorządy zawodowe, ma być możliwa poprzez pojedynczy punkt kontaktowy, co implikuje „podłączenie” do systemu pojedynczych punktów kontaktowych tych podmiotów.
- **organizacje konsumenckie, Centra Euroinfo, Europejskie Centrum Konsumenckie**- Państwa członkowskie zgodnie z art. 21 są zobowiązane do wyznaczenia organów służących pomocą i informacją usługobiorcom. Komisja wskazuje na powyższe podmioty jako te, których doświadczenie w rozpatrywaniu spraw związanych z uprawnieniami konsumenckimi będzie przydatne przy konstruowaniu systemu pomocy dla usługobiorców. Dodatkowo, dane tych podmiotów muszą być dostępne dla potencjalnych usługobiorców poprzez pojedyncze punkty kontaktowe.

#### 5.1.2.5. Przykładowe usługi będące przedmiotem analizy kosztów i korzyści

W kontekście celu niniejszego opracowania zasadnicze znaczenie ma odpowiedź na pytanie, w jaki sposób przedstawione powyżej najważniejsze postanowienia dyrektywy usługowej wpłyną na polskich usługodawców. Poniżej dokonano przeglądu regulacji krajowej w odniesieniu do sektora usług budowlanych, usług dla przedsiębiorczości oraz usług w handlu. Usługi te wybrano ze względu na ich reprezentatywność. Handel stanowi najpopularniejszą działalność gospodarczą Polsce. Usługi budowlane należą do najczęściej świadczonych usług przez polskie firmy w krajach UE. Usługi dla przedsiębiorczości są usługami, które mają największy wpływ na konkurencyjność gospodarki i mogą przyczynić się do osiągnięcia przez Polskę statusu gospodarki opartej na wiedzy.

##### 5.1.2.5.1. *Usługi budowlane*

Szeroko pojęte usługi budowlane regulowane są w Polsce przez *ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane*, *ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów* i *ustawę z dnia 17 maja 1989 prawo geodezyjne i kartograficzne* oraz wydane na ich podstawie akty wykonawcze.

Działalność architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, a także geodetów kartografów zaliczyć należy do działalności regulowanej. Dodatkowo wspomnieć należy w odniesieniu do architektów, że ich działalność podlega specjalnej dyrektywie sektorowej *dyrektywie Rady z dnia 10 czerwca 1985 85/384/EWG dotyczącej wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów poświadczających kwalifikacje zawodowe w dziedzinie architektury a także środków mających ułatwić rzeczywistą realizację prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej oraz swobody świadczenia usług*.

Prowadzenie działalności budowlanej poza tymi zawodami regulowanymi podlega swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z *ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*. Biorąc pod uwagę wykonywanie działalności w zawodach regulowanych w budownictwie na terytorium Polski należy dokładnie zweryfikować, czy przepisy te są zgodne z wymogami *dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych* oraz innych dyrektyw sektorowych oraz czy nie zawierają warunku wzajemności.

Należy podkreślić, że przepisy dyrektywy dotyczące swobody przedsiębiorczości są korzystne dla polskich usługodawców. W odniesieniu do świadczenia usług dodatkowo należy podkreślić wagę wprowadzonego przez dyrektywę zakazu wprowadzania przez państwo świadczenia usługi wymogów wpływających na używanie sprzętu i materiałów stanowiących integralną część świadczonej usługi.

Dodatkowo należy podkreślić korzyści płynące z nakazu uwzględniania przez państwa członkowskie ubezpieczeń i gwarancji udzielonych przez instytucje kraju macierzystego podmiotu świadczącego usługę transgraniczną.

Przedsiębiorcy i usługodawcy muszą liczyć się z wymogami dyrektywy dotyczącymi jakości usług oraz koniecznością szybkiego udzielania informacji usługobiorcom. Jest to związane z przygotowaniem odpowiedniego zaplecza przez przedsiębiorstwo.

#### 5.1.2.5.2. *Handel detaliczny i hurtowy*

- **Pośrednictwo handlowe** -- Usługi pośrednictwa handlowego nie są działalnością regulowaną i podlegają ogólnym przepisom Kodeksu cywilnego.
- **Dystrybucja** - Działalność dystrybucyjna nie jest również specyficznie regulowana w Polsce, podlega przepisom Kodeksu cywilnego. Wykonywanie usług związanych z handlem podlega w Polsce swobodzie działalności gospodarczej. W odniesieniu do świadczenia usług przez polskich przedsiębiorców z tej branży poza granicami Polski, należy korzystnie ocenić przepisy dyrektywy. Należy także wskazać na obowiązki dotyczące jakości usług oraz udzielania informacji nałożone na przedsiębiorców przez dyrektywę.

#### 5.1.2.5.3. *Usługi dla przedsiębiorczości*

- **Usługi doradcze (konsulting)** - W zakres konsultingu może wchodzić doradztwo gospodarcze, finansowe, podatkowe, czy też personalne. Należy podkreślić coraz częstszy outsourcing przez firmy tego typu usług. W odniesieniu do polskiego ustawodawstwa, co do zasady szeroko pojęty konsulting nie jest regulowany jakimś szczególnym aktem prawnym, stosowany więc będzie Kodeks Cywilny.
  - Szczególnej regulacji poddane jest wykonywanie zawodu doradcy podatkowego, biegłego rewidenta, doradcy inwestycyjnego, a także usługi księgowe. Doradcy podatkowi wykonują swój zawód na podstawie *ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym*. Usługi związane z tym zawodem regulowanym, mogą być świadczone przez doradców podatkowych, adwokatów, radców prawnych i biegłych rewidentów. Zasady etyki doradców podatkowych ściśle regulują zagadnienia dotyczące reklamy tego zawodu.
  - Zawód biegłego rewidenta jest zawodem regulowanym, zasady wykonywania zawodu znajdują się w *ustawie z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie* oraz w uchwalonych przez Izbę Biegłych Rewidentów *Zasadach etyki zawodowej*. Wykonywanie tego zawodu jest określone na poziomie wspólnotowym przez *Dyrektywę 2006/43/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych, zmieniająca dyrektywę Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG oraz uchylająca dyrektywę Rady 84/253/EWG*.
  - Świadczenie usług rekrutacji jest działalnością regulowaną w rozumieniu *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*. Zgodnie z *ustawą z dnia*

20 kwietnia 2006 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy doradztwo personalne wykonywane jest na terytorium Polski w ramach działalności agencji zatrudnienia. Dyrektywa usługowa nie ma zastosowania do usług świadczonych przez agencje pracy tymczasowej

W odniesieniu do szeroko pojętych zawodów „doradczych” należy uznać, że przepisy dyrektywy są korzystne dla polskich usługodawców. Biorąc pod uwagę zawody regulowane, należy podkreślić, że przepisy dyrektywy usługowej wyraźnie wskazują, że należy umożliwić usługobiorcom z innych krajów dostęp do rynku usług w tych zawodach i odsyłają w tym względzie do wymogów zawartych w *dyrektywie 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych*. W odniesieniu do zawodów regulowanych w Polsce, należy zweryfikować, czy przepisy dotyczące uznawania kwalifikacji przedstawicieli są zgodne z wymogami prawa wspólnotowego.

- **Usługi prawne** - Usługi prawne, pod kątem dyrektywy usługowej, podzielić można na trzy kategorie:

usługi adwokatów i radców prawnych,

usługi notariuszy oraz komorników sądowych

usługi rzeczników patentowych oraz doradców prawnych

W odniesieniu do pierwszej z tych grup, ich działalność poddana jest specjalnym regulacjom prawa europejskiego – *dyrektywie Rady z dnia 22 marca 1977 r. 77/249/EWG mającej na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług* oraz *dyrektywie 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych*. Polskie regulacje dotyczące wykonywania tych zawodów to *ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze* oraz *ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych*, a także uchwalone przez samorzady *Zasady etyki zawodowej*.

W odniesieniu do notariuszy i komorników działalność ich jest wyłączona spod działania dyrektywy, ponieważ zawody te są związane z wykonywaniem władzy publicznej.

W Polsce przedstawiciele tych zawodów wykonują je na podstawie *ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie* oraz *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji*.

Trzecią grupę stanowią zawody regulowane. Usługi doradców prawnych zostały omówione powyżej. Usługi rzeczników patentowych wykonywane są w Polsce na podstawie *ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych*.

Uwagi dotyczące wpływu dyrektywy usługowej na usługodawców w zawodach prawniczych, należy ograniczyć do konieczności podkreślenia, że zasady wykonywania tych zawodów, co do zasady są uregulowane poza dyrektywą usługową, z wyjątkiem notariuszy i komorników. W odniesieniu do dyrektywy usługowej, należy podkreślić nałożony przez nią wymóg zniesienia zakazu udostępniania przez te zawody szerokiej informacji handlowej, co szczególnie istotne jest w odniesieniu do radców prawnych i adwokatów. Dyrektywa nakłada również na państwa członkowskie obowiązek przeglądu przepisów krajowych ustalających taryfy minimalne i maksymalne na usługi.

- **Usługi w zakresie zarządzania nieruchomościami** - Działalność zawodowa w dziedzinie zarządzania nieruchomościami, pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz rzeczoznawstwa majątkowego jest prowadzona na podstawie *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Wszystkie te działalności są działalnościami regulowanymi w rozumieniu dyrektywy.
- **Usługi reklamowe** - Prawo polskie nie reguluje w specjalny sposób prowadzenia działalności reklamowej, a więc dotyczy jej swoboda wykonywania działalności.

W odniesieniu do usług reklamowych należy zwrócić uwagę na obowiązujące w niektórych zawodach zakaz reklamy nakazujący zniesienie wszelkich całkowitych zakazów dotyczących informacji handlowych dostarczanych przez zawody regulowane. Zasady dotyczące wykonywania zawodu odnoszące się do informacji handlowych muszą być niedyskryminacyjne, uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym i proporcjonalne.

### **5.1.3. Wnioski**

Analiza przepisów dyrektywy usługowej oraz ich wpływu na sytuację polskich usługobiorców wskazuje, że przepisy dyrektywy będą miały korzystny wpływ nie ze względu na ich rewolucyjny charakter (przepisy są powtórzeniem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE), lecz ze względu na uporządkowanie pewnych zagadnień i zawarcie ich w jednym akcie prawnym. Na marginesie należy stwierdzić, że wyłączenie pewnych zagadnień poza zakres dyrektywy prowadzi tylko do tego, że są one objęte często bardziej liberalnym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości WE. Niewątpliwie uchwalenie dyrektywy służy zapewnieniu większej pewności prawnej przedsiębiorcom.

Implementacja dyrektywy usługowej będzie z korzyścią dla polskich przedsiębiorców, którzy świadcząc swe usługi poza granicami kraju będą mogli spodziewać się określonych zasad rządzących rynkiem usług w innych państwach członkowskich oraz ogromnego ułatwienia administracyjnego w postaci pojedynczego punktu kontaktowego.,,”. Zapewni również większe bezpieczeństwo usługobiorcom na naszym rynku.

Podstawowym kosztem dostosowania do wymogów dyrektywy dla przedsiębiorców, jest konieczność przygotowania się do wymogów dotyczących jakości usług, jak też do bardzo prokonsumenckiego podejścia do swoich klientów. Dyrektywa nakłada szereg obowiązków dotyczących udzielania informacji i rozpatrywania reklamacji usługobiorców przez usługodawców.

Biorąc pod uwagę zawody regulowane, dyrektywa wprowadza obowiązek dopuszczenia szerokiej informacji handlowej w tych zawodach, jak też nakłada na państwa członkowskie obowiązek przeglądu taryf cen maksymalnych i minimalnych na usługi pod kątem ich konieczności, proporcjonalności i niedyskryminacyjnego charakteru.

Polscy usługodawcy, a zapewne także przedsiębiorcy z innych branży, mogą potencjalnie odczuć pozytywne skutki wdrożenia dyrektywy przede wszystkim poprzez zmniejszenie kosztów rozpoczęcia i prowadzenia działalności – implementacja postanowień dyrektywy w tym zakresie może przynieść korzystne zmiany zarówno dla polskich podmiotów, jak i zagranicznych rozpoczynających działalność w Polsce.

## 5.2. Wpływ na finanse publiczne

### 5.2.1. Szacunkowa ocena utworzenia pojedynczych punktów kontaktowych

Szacunkowy koszt utworzenia elektronicznego PPK wynosi ok 40 000 000 PLN i obejmuje przegląd procedur elektronicznych, utworzenie systemu teleinformatycznego, szkolenia, kampanię informacyjną, wynagrodzenia dla pracowników oraz tłumaczenia.

### 5.2.2. Likwidacja i zmiany w systemach reglamentacji

Likwidacja niektórych systemów reglamentacji czy zgodnie z dyrektywą ograniczenie do minimum opłat administracyjnych może doprowadzić do zmniejszenia wpływów do budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie szczegółową ocenę skutków regulacji powinny przeprowadzić właściwie resorty po podjęciu decyzji o likwidacji bądź złagodzeniu systemu reglamentacji.

Trwające w Ministerstwie Gospodarki prace nad potencjalnymi możliwościami uproszczeń w systemach reglamentacji: wstępne wyliczenia wskazują, że w skali przykładowych 21 ustaw korzyści budżetu wynoszące 11,98 mln złotych rocznie są prawie w całości konsumowane przez koszty utrzymania systemu, które wynoszą 10,17 mln złotych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że przy części obliczeń przyjęto, że koszt utrzymania systemu wynosi jedynie 20% wpływów.

W przypadku przeprowadzenia dereglamentacji roczna skala rocznych wpływów do budżetu wyniosłaby 6,4 mln złotych. Koszty utrzymania systemu zatrzymałyby się na poziomie 6,3 mln złotych.

Dereglamentacja może przynieść znaczące ułatwienia zakładania działalności i ograniczenia kosztów z tym związanych. Jednakże, dla budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego ten bilans jest niekorzystny. Wprowadzenie rozwiązań dereglamentacyjnych ograniczy ich wpływy rocznie o ok. 1,7 mln złotych.

Należy jednak wskazać na fakt, że powyższe dane mają charakter szacunkowy. W tym zakresie należy również podkreślić że dłuższej perspektywie czasowej będą możliwe oszczędności w przypadku elektronicznego realizowania przez przedsiębiorców formalności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

## 5.3. Symulacja ilościowa skutków wdrożenia dyrektywy

Wdrożenie dyrektywy usługowej skutkuje wzrostem produktywności pracy i kapitału, co stanowi impuls do wzrostu zatrudnienia i zasobu kapitału. Następuje zwiększenie tempa wzrostu produktu, ale wszystkie te zmiany wygasają w czasie wraz z postępującymi dostosowaniami na rynku pracy. Symulację skutków dyrektywy prezentuje się wychodząc od dwóch alternatywnych scenariuszy bazowych – scenariusza oddającego cykliczność wahań polskiej gospodarki (od tego miejsca **scenariusz z cyklem**) oraz scenariusza zakładającego utrzymanie wysokiego tempa wzrostu w latach 2007 – 2014 (od tego miejsca **scenariusz zrównoważony**).

Przyjęło się w praktyce badań ekonomicznych modelować skutki zmian określonych czynników o charakterze zarówno poza- jak i stricte- ekonomicznym w wyizolowaniu od pozostałych zmiennych branych pod uwagę (tj. przy pozostałych wartościach niezmiennych). Wdrożenie dyrektywy usługowej interpretujemy jako nagłą zmianę otoczenia, w którym funkcjonują podmioty gospodarujące. Tego typu zmiany zwyczajowo określa się mianem „szoków”. Z prowadzonych powyżej rozważań wynika, że wdrożenie dyrektywy może zmienić uwarunkowania decyzji inwestycyjnych w przedsiębiorstwach (nastąpi szok inwestycyjny), jak również podniesie produktywność czynnika pracy, co może wpłynąć na alokację jego zasobu (tzw. szok realokacyjny na rynku pracy).

Pojawienie się szoku zmienia poziomy określonych agregatów, które wchodzi z nim w interakcje; wynikiem tychże interakcji są nowe równowagi, charakteryzujące się np. innym tempem wzrostu PKB, innym poziomem inwestycji itd.

### **5.3.1. Charakterystyka scenariuszy bazowych**

W poniższym rozdziale zaprezentowane zostaną bazowe scenariusze makroekonomiczne dla Polski na lata 2007-2013 (tj. ilustrujące zmiany sytuacji gospodarczej przy założeniu braku wprowadzenia dyrektywy usługowej), ze szczególnym uwzględnieniem sektora usługowego oraz rynku pracy. Prognozy oparte zostały na dekompozycji wzrostu produktu na wzrost kapitału, siły roboczej i postępu technologicznego. Zaproponowano dwa scenariusze, pierwszy z nich bierze pod uwagę założenia makroekonomiczne projektu ustawy budżetowej na rok 2008 r. i Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015, drugi zakłada wystąpienie cyklicznego spowolnienia tempa wzrostu w latach 2010-2011<sup>1</sup>.

Oba scenariusze, które zostaną zaprezentowane w kolejnej części rozdziału, oparte są na wspólnych założeniach dotyczących polityki makroekonomicznej i zmian podaży pracy. Zakładamy wzrost populacji w wieku 15-64 do roku 2013 o około 1,7% (zgodnie z prognozą Eurostatu z 2004 roku), który wpłynie na wzrost podaży pracy, przy stałym współczynniku aktywności zawodowej ludności na poziomie z 2006 roku. W sferze polityki monetarnej zakładamy jej zacieśnienie w latach 2007-2008. Przystąpienie do strefy Euro w 2013 roku implikuje konieczność usztywnienia kursu po przystąpieniu do mechanizmu ERM2 w 2011 roku, a także prowadzenie odpowiedniej polityki fiskalnej umożliwiającej spełnienie kryteriów konwergencji.

Szczególnie istotne z punktu widzenia analizy wpływu dyrektywy usługowej jest oddziaływanie powyższych czynników na rynek pracy. Ścieżka zmiany produktu przekłada się na zmiany popytu na pracę, zmiany w podaży pracy w dużym stopniu determinowane są przez zmiany w liczebności populacji w wieku 15-64.

Zmiany po stronie popytowej jak i podażowej przekładają się nie tylko na zmiany liczby zatrudnionych w gospodarce, ale również na strukturę zatrudnienia na rynku pracy powodując realokację zatrudnionych z sektorów o niskiej produktywności do prac o relatywnie wyższej produktywności. Spowodowane jest to szybszym tempem wzrostu płac w sektorach cechujących się wyższą produktywnością. Prognozy zmian zatrudnienia w sektorze rolniczym, przemyśle i usługach oparte zostały na następujących założeniach:

- Utrzymane zostaną dotychczasowe trendy w strukturze zatrudnienia, stopniowo zmniejszane będzie zatrudnienie w cechującym się najniższymi wzrostami produktywności rolnictwie, udział zatrudnionych w przemyśle będzie powoli spadał, zwiększać się będzie natomiast zatrudnienie w usługach.

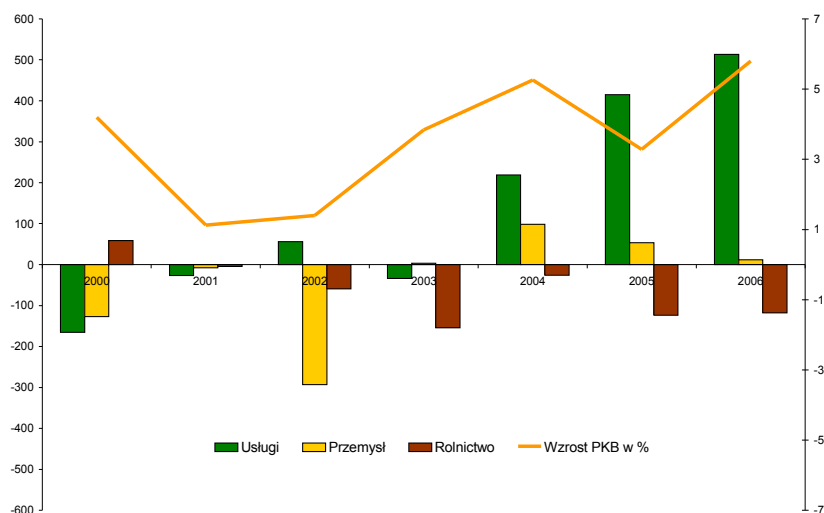
---

<sup>1</sup> Założenia zostały opracowane z uwzględnieniem stanu gospodarki w grudniu 2007 r., jednak oceniane są jako aktualne ze względu, że przewidywane spowolnienie będzie miało miejsce ewentualnie rok wcześniej.

- Struktura zatrudnienia w momencie, gdy PKB per capita w Polsce zrówna się z PKB per capita w Unii Europejskiej (średnią z lata 2003-2005) będzie podobna do struktury zatrudnienia w UE-27 w tym okresie. Konwergencji poziomu PKB per capita będzie więc towarzyszyć konwergencja sektorowej struktury jego wytwarzania.

Analiza zmian zatrudnienia w poszczególnych sektorach w ciągu ostatnich 10 lat wskazuje, że poszczególne sektory w różny sposób reagują na zmiany sytuacji makroekonomicznej w Polsce. Różnice prezentuje wykres 1.

**Wykres 1. Zmiana wielkości zatrudnienia (w tys.) w porównaniu do wcześniejszego roku a tempo wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 2000-2006.**



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych GGDC.

W okresach relatywnie wysokiego wzrostu gospodarczego szybko wzrastało zatrudnienie w usługach, relatywnie większe były również odpływy z rolnictwa, co potwierdzają lata 2004-2006. Zatrudnienie w przemyśle cechowało się mniejszą zmiennością<sup>2</sup> (zarówno w wielkościach absolutnych jak i procentowych) niż zatrudnienie w usługach.

W okresach wolniejszego tempa wzrostu produktu zmniejszało się tempo odpływów z rolnictwa, a spadek liczby zatrudnionych spowodowany był głównie odpływami z usług i przemysłu, co obrazuje rok 2001.

Zakładamy, że w latach 2007-2013 struktura zatrudnienia będzie w podobny sposób reagowała na zmiany ścieżki wzrostu produktu. Dynamiczny wzrost gospodarczy przełoży się na zwiększenie zatrudnienia w usługach, a także szybsze odpływy z rolnictwa. Zatrudnienie w przemyśle również będzie rosło, ale w stopniu mniejszym niż usługi. Wolniejsza dynamika wzrostu zmniejsza skalę odpływów z rolnictwa, dotyka zaś w największym stopniu zatrudnienia w usługach. Na podstawie zaprezentowanych w tym rozdziale założeń skonstruowano dwa scenariusze rozwoju gospodarki Polski i zmian jej struktury w latach 2007-2013.

#### 5.3.1.1 Scenariusz zrównoważony

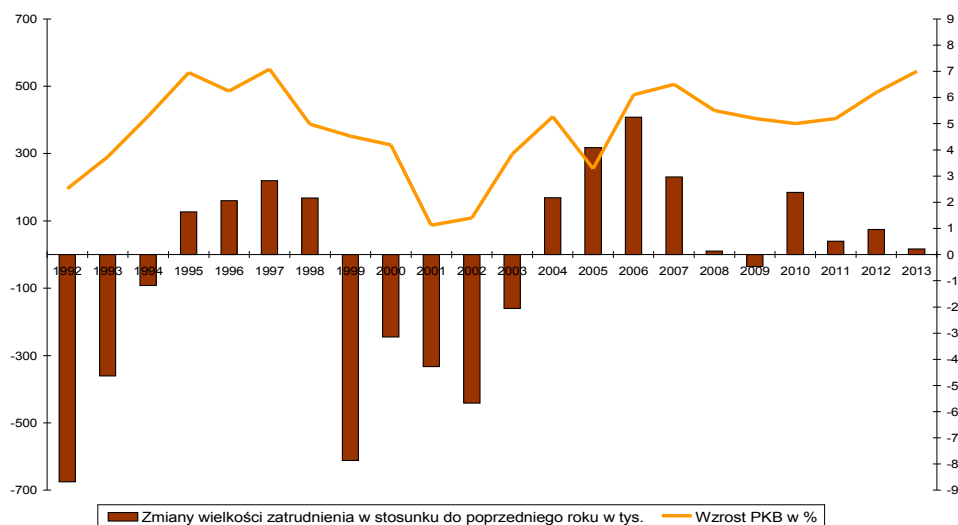
Prognoza oparta została na założeniach zaprezentowanych w poprzednim rozdziale. Scenariusz ścieżki wzrostu produktu bazuje na założeniach makroekonomicznych projektu ustawy budżetowej na rok

<sup>2</sup> Wyjątkiem jest rok 2002. Negatywny szok podaży dotknął w największym stopniu zatrudnienie w przemyśle. Warto pamiętać również, że w 2002 roku GUS skorygował wcześniejsze dane o wyniki spisu powszechnego, co mogło nieznacznie wpłynąć na wyniki.

2008 i Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015. W latach 2007-2013 gospodarka kontynuuje stabilny wzrost. Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 przewiduje średnie tempo wzrostu w tym okresie na poziomie 5,1-5,2 % rocznie. Zgodnie z tymi przewidywaniami konstruowany był scenariusz zrównoważony.

Stabilna ścieżka wzrostu powoduje rosnący popyt na pracę, czego rezultatem jest brak znaczących odpływów z zatrudnienia, co prezentuje wykres 2. Spadek zatrudnienia w 2009 jest rezultatem spadku zatrudnienia w rolnictwie przy niewielkim przyroście zatrudnienia w przemyśle i usługach w tym okresie.

**Wykres 2. Tempo wzrostu PKB i zmiana absolutnej wielkości zatrudnienia (w stosunku do poprzedniego roku) w latach 1992-2013 w scenariuszu zrównoważonym.**



Źródło: opracowanie własne IBS.

Aktywność zawodowa ma bardzo niską elastyczność w stosunku do zmian produktu, dlatego w modelu założono stałą aktywność zawodową. Strona podaźowa na rynku pracy determinowana jest więc relatywnie niewielkim przyrostem liczebności populacji w wieku 15-65. Z tego powodu szybki wzrost gospodarczy w latach 2010-2013 przekładać się będzie głównie na wzrost płac w gospodarce. Bez zwiększenia aktywności zawodowej ludności przyrosty wielkości zatrudnienia będą niewielkie.

Eksperyment polegający na próbie prognozy sytuacji makroekonomicznej Polski i struktury zatrudnienia między sektorami w okresie po 2013 roku wskazuje, że przy założeniu ścieżki wzrostu podobnej do tej z lat 1992-2013 PKB per capita Polski osiągnie poziom PKB per capita UE-27 (średnie z lat 2003-2005) w 2018 roku. Warto zauważyć, że przy zachowaniu przedstawionych trendów Polska będzie miała również podobną strukturę zatrudnienia jak UE-27 (średnie z lat 2003-2005), co prezentuje tabela 1. Konwergencja gospodarek pod względem poziomu PKB per capita postępowała będzie więc równolegle z dopasowaniem struktury zatrudnienia.

**Tabela 1. Udział zatrudnionych w usługach, przemyśle i rolnictwie w Polsce w roku 2006 i w Unii Europejskiej (średnia dla lat 2003-2005), oraz prognoza IBS dla lat 2013 i 2018.**

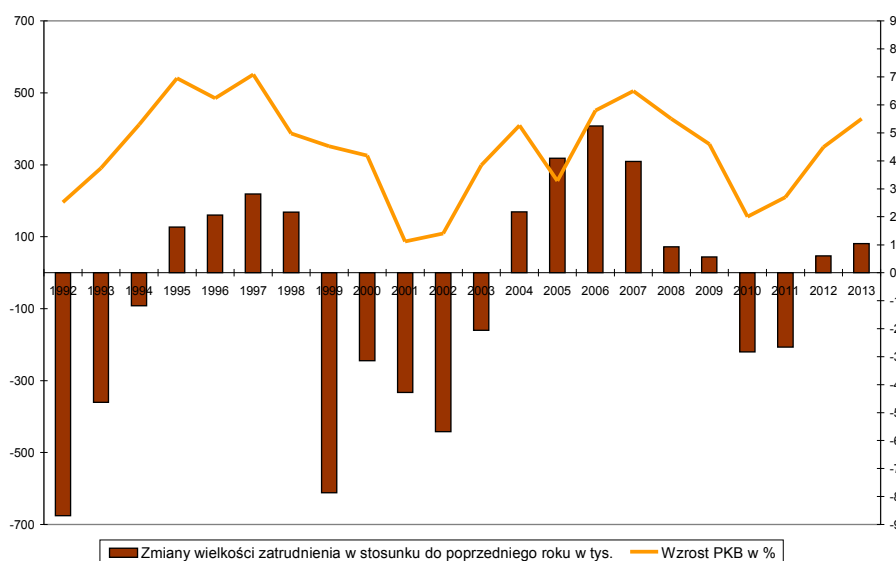
	Polska w 2006	Polska w 2013	Polska w 2018	UE-27 (średnia dla lat 2003-05)
Usługi	62,15%	67,30%	73,06%	73,27%
Przemysł	22,58%	22,02%	20,46%	20,30%
Rolnictwo	15,28%	10,68%	6,48%	6,43%

Źródło: Opracowanie własne IBS, dane Eurostat.

### 5.3.1.2 Scenariusz z cyklem

Scenariusz zakłada wystąpienie spowolnienia gospodarczego o charakterze podażowym w ciągu kilku najbliższych lat. Założono wystąpienie spowolnienia gospodarczego w latach 2010-2011, gdyż w chwili obecnej wskaźniki wyprzedzające nie wskazują na wystąpienie spowolnienia w roku 2008. Założono również, że średnia stopa wzrostu PKB *per capita* w latach 2003-2013 będzie identyczna jak w poprzednim cyklu w latach 1992-2002 i będzie kształtowała się na poziomie 4,4%. Spowolnienie dynamiki wzrostu postępu technologicznego w latach 2010-2011 przyczyni się do niższej dynamiki wzrostu produktu, która w 2010 roku wyniesie 2% PKB, rok później 2,7% PKB. Intuicyjną zależność pomiędzy tempem wzrostu PKB a zmianami zatrudnienia prezentuje wykres 3. Tutaj też bym nic nie zmieniał

**Wykres 3. Tempo wzrostu PKB i zmiana absolutnej wielkości zatrudnienia (w stosunku do poprzedniego roku) w latach 1992-2013 w scenariuszu z cyklem.**

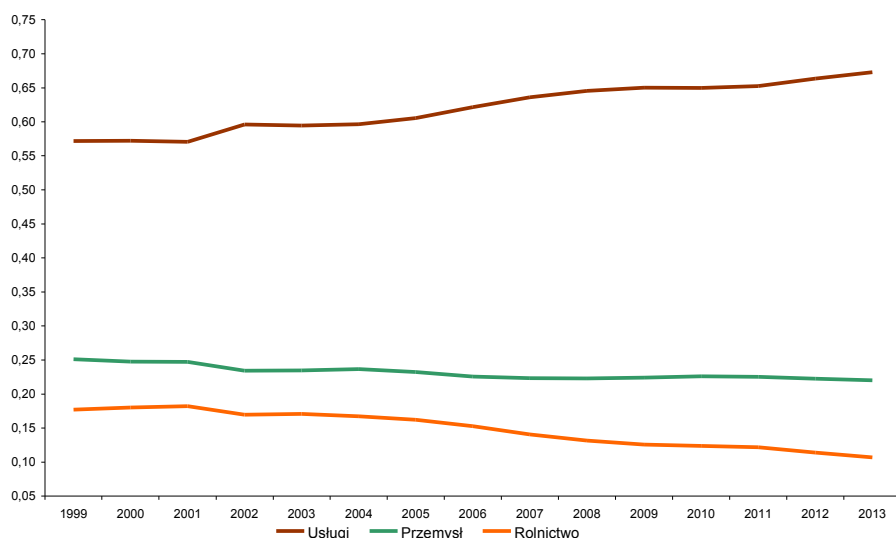


Źródło: Opracowanie własne IBS.

W latach 2007-2009 zatrudnienie powinno wzrosnąć o ponad 400 tys. osób. Niższy wzrost PKB *per capita* w latach 2010-2011 przełoży się na odpływ 420 tys. osób z grona zatrudnionych, przyspieszenie gospodarcze w kolejnych dwóch latach spowoduje wzrost zatrudnienia o 120 tys. osób.

Zgodnie z zauważonymi w latach 2000-2006 zależnościami pomiędzy zmianami wielkości zatrudnienia w poszczególnych sektorach i wzrostem gospodarczym zmienia się również struktura zatrudnienia, którą prezentuje wykres 4.

**Wykres 4. Udział zatrudnionych w usługach, przemyśle i rolnictwie w całkowitej liczbie zatrudnionych w latach 1999-2006 oraz prognoza zmiany struktury zatrudnienia w latach 2007-2013.**



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych GGDC.

Udział zatrudnionych w usługach rośnie w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego, udział zatrudnionych w rolnictwie spada wolniej w okresie spowolnienia gospodarczego. Zatrudnienie w przemyśle cechuje się najmniejszą zmiennością, a ze względu na wzrost całkowitej liczby zatrudnionych jego udział powoli spada.

Eksperyment analogiczny do przeprowadzonego w wypadku scenariusza zrównoważonego sugeruje, że konwergencja nastąpi dwa lata później, w 2020 roku, przy podobnej strukturze zatrudnienia pomiędzy poszczególnymi sektorami.

#### 5.3.1.3 Porównanie scenariusza zrównoważonego i scenariusza z cyklem

Zaprezentowane w powyższym rozdziale scenariusze są podstawą prognozy reakcji gospodarki na wprowadzenie dyrektywy usługowej. Prezentują one przewidywaną ścieżkę rozwoju gospodarki i zmian w strukturze zatrudnienia.

Scenariusz z cyklem zakłada wystąpienie spowolnienia gospodarczego w latach 2010-2011, które powoduje, że średnie tempo wzrostu w latach 2005-2013 jest w nim o ponad punkt procentowy mniejsze niż w scenariuszu zrównoważonym. Przekłada się to na różnice w liczbie zatrudnionych w gospodarce i strukturze zatrudnienia, co prezentuje tabela 2.

**Tabela 2. Wielkość zatrudnienia całkowitego i zatrudnienia w poszczególnych sektorach w roku 2013 według scenariusza zrównoważonego i scenariusza z cyklem.**

Zatrudnienie w roku:	Scenariusz zrównoważony	Scenariusz z cyklem
Całkowite	15 120 986	14 726 352
Usługi	10 414 423	9 910 362
Przemysł	3 275 341	3 242 971
Rolnictwo	1 431 222	1 573 019

Źródło: Opracowanie własne IBS.

Stała ścieżka rozwoju gospodarczego powoduje większą o niemal 400 tys. liczbę zatrudnionych w 2013 roku zgodnie ze scenariuszem zrównoważonym. Spowodowane jest to większym zatrudnieniem w usługach o 500 tys. osób, w przemyśle o około 30 tys. osób. Zatrudnienie w rolnictwie jest natomiast mniejsze o 130 tys. osób niż w scenariuszu z cyklem, co wyjaśnić można większym wzrostem płac w porównaniu do scenariusza z trwającą dwa lata recesją. Wzrost wynagrodzeń zachęca do przenoszenia się pracujących z relatywnie mniej produktywnego rolnictwa do usług czy przemysłu.

Eksperyment polegający na próbie ekstrapolacji zaobserwowanych w latach 1992-2007 trendów rozwoju gospodarczego na okres po 2013 roku wskazuje, że zgodnie ze scenariuszem z cyklem konwergencja polskiej gospodarki do średniej UE-27 w latach 2003-2005 zarówno pod względem poziomu PKB per capita jak i struktury zatrudnienia nastąpi w 2020 roku, zgodnie z bardziej optymistycznym scenariuszem zrównoważonym spodziewać się tego można dwa lata wcześniej.

### **5.3.2. Szok inwestycyjny, szok realokacyjny na rynku pracy – kalibracja**

Początkowo rozkładamy „szok legislacyjny” na dwie odrębne składowe – skokowy wzrost poziomu inwestycji i wzrost produktywności pracy, prowadząc odrębne analizy cząstkowe. Całkowity i ostateczny wynik prognostyczny jest kombinacją obu wymienionych efektów z poprawkami wynikającymi z możliwego nakładania się wpływu szoków na siebie i potencjalnego przeszacowania efektów końcowych. Przyjmuje się, iż wdrożenie dyrektywy usługowej nastąpi w połowie 2009 roku.<sup>3</sup>

Wprowadzamy do modelu szok imitujący zwiększony popyt na kapitał, wywołany skokowym przyrostem jego efektywności. Zakładamy mianowicie, iż akumulacja kapitału przyspiesza o 0,25 pkt. proc. w porównaniu do dynamiki akumulacji wziętej ze scenariuszy bazowych. Przyjmujemy dalej, iż jest to szok o wysokiej trwałości (0,97<sup>4</sup>), istotnie wyższej od trwałości szoku wzrostu tempa produktywności pracy. Założenie o charakterze szoku wynika implicite ze struktury modelu, zmiany strumienia inwestycji wyznacza się jako wynikowe dla tak założonej zmiany ścieżki akumulacji kapitału. Przy wyznaczeniu wpływu szoku na całkowite tempo produktu PKB uwzględnia się elastyczności produktu względem czynników produkcji, zgodnie z dekompozycją Solowa modelu wzrostu.

Dalsze założenia prognozy są następujące – przyjmuje się poziomy inwestycji ze scenariuszy bazowych zwiększone jedynie o wpływ szoku związanego z wdrożeniem dyrektywy. Zmienną wynikową w projekcji jest zatem izolowana kontrybucja nowych przyrostów kapitału do ogólnego tempa wzrostu przy założeniu pozostałych determinant w dekompozycji jako niezmiennych. Nowe tempa wzrostu implikują zmiany poziomów PKB wynikające z izolowanego wzrostu poziomów inwestycji, potencjalnie jednak właśnie w tym punkcie analizy występować będą efekty łączne obu szoków.

Istotnym wynikiem są nowe poziomy zasobu kapitału rzeczowego przy założeniu stopy deprecjacji identycznej z tą założoną w scenariuszach bazowych. Odniesienie poziomu kapitału rzeczowego do nowej ścieżki poziomów produktu prowadzi do uzyskania projekcji zmian produktywności czynników wytwórczych. Wzmocniona akumulacja kapitału obniża jego produktywność, co jest wynikiem uzasadnionym przez wyizolowanie wpływu szoku inwestycyjnego jedynie na zasób kapitału.

---

<sup>3</sup> Jest to oczywiście założenie do pewnego stopnia abstrakcyjne, zwłaszcza że dotyczy sumy zmian wprowadzonych na skutek dyrektywy we wszystkich krajach członkowskich. Jednocześnie jednak charakter prowadzonej analizy wymaga przyjęcia założenia odnośnie momentu, w którym wystąpią spowodowane dyrektywą szoki.

<sup>4</sup> Tzn. 97% wpływu szoku z okresu poprzedniego przenosi się na okres bieżący

Szok realokacji na rynku pracy, ilustrowany w ramach modelu skokowym wzrostem produktywności pracy kalibruje się w sposób następujący: wychodząc od wyników świadczących o wzroście wartości dodanej w sektorze usługowym rzędu 1,1 proc. po wdrożeniu dyrektywy usługowej w jej pierwotnym brzmieniu<sup>5</sup> jednocześnie zauważając, iż w literaturze traktującej ogólnie o znoszeniu barier w sektorze usługowym uzyskuje się dla Unii Europejskiej wyniki mieszane<sup>6</sup> przyjęto wartość początkową skokowego wzrostu produktywności na poziomie 0,25 pkt. proc. odchylenia od ścieżki bazowej. Trwałość tego szoku o charakterze realokacyjnym zakłada się na poziomie 0,8, zdecydowanie niższym niż w przypadku szoku inwestycyjnego, zakładając iż w krótkim okresie czynnik pracy wykazuje mimo wszystko większą elastyczność od zasobu kapitału. Dla uproszczenia założono, iż dyrektywa nie wpłynie na decyzję o świadczeniu podaży pracy przez grupy nieaktywne zawodowo, innymi słowy przyjęto, iż wdrożenie dyrektywy usługowej w jej obecnym kształcie nie zmieni skali ani charakteru przepływów na polskim rynku pracy między biernością a aktywnością. Natomiast zmianie całkowitej produktywności towarzyszy realokacja czynnika pracy w rozbiciu na strukturę zatrudnienia w sektorze usługowym, co szerzej rozwija się w dalszej części niniejszej sekcji.

Przy wyizolowanej strukturze szoku własności dynamiczne reakcje gospodarki na szok realokacyjny są identyczne bez względu na założony scenariusz – wzrost produktywności z definicji przekłada się na tempo wzrostu PKB z poprawką na elastyczność całkowitej produktywności względem produktywności pracy.<sup>7</sup>

## **5.4. Wpływ na konkurencyjność gospodarki**

### **5.4.1. Wpływ na PKB i inwestycje**

Dotychczas omówiono charakter obu rodzajów szoków, abstrahując od możliwych interakcji między nimi, co teoretycznie rodziłoby niebezpieczeństwo nieznacznego przeszacowania ich wpływu na gospodarkę. W rzeczywistości część przyrostu produktywności pracy założona dla szoku realokacyjnego wynikałaby ze zwiększenia poziomu kapitału wywołanego szokiem inwestycyjnym.

Innymi słowy, należy upewnić się, iż nie popełnia się błędu podwójnego liczenia wkładu szoków do zmian łącznego tempa produktu, korygując w szczególności tempo wzrostu produktywności pracy (zakładając, że część prezentowanego powyżej wzrostu produktywności pracy może wynikać w sposób niebezpośredni z szoku inwestycyjnego). Ma to istotne znaczenie dla dynamiki wynagrodzeń, która przy założeniu stałości podaży pracy w całości wynikać będzie z dodatkowego, nieprzewidzianego w scenariuszach bazowych przyrostu produktywności pracy. W tabeli 3. prezentujemy łączne zestawienie przesunięcia ścieżki tempa wzrostu produktu oraz podsumowanie efektów szoku legislacyjnego na poziomach podstawowych agregatów w odniesieniu do scenariuszy bazowych.

### **Tabela 3. Zestawienie wpływu wprowadzenia dyrektywy na PKB i inwestycje (ceny stałe 2006).**

<sup>5</sup> *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services, Final Report, 2005*, s. 32

<sup>6</sup> Np. w Verikios, Zang (2000) i Dee, Hanslow (2000) symulacje prowadzą do wniosku o braku jakichkolwiek istotnych efektów mierzonych realnym PKB, podczas gdy Robinson i in. otrzymują, iż PKB wzrasta wskutek liberalizacji sektora usługowego o 1.2 proc.

<sup>7</sup> Tj. tempo wzrostu całkowitej produktywności jest średnią ważoną wzrostu produktywności kapitału i pracy, gdzie wagi to elastyczności produktu względem czynników wytwórczych.

Scenariusz zrównoważony							
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dynamika PKB (proc.)	A	5,20	5,04	5,18	6,23	6,95	6,82
	B	5,45	5,27	5,38	6,33	7,17	6,94
	B-A	0,25	0,23	0,20	0,10	0,22	0,12
Poziom PKB (mld PLN)	A	1 250	1 313	1 381	1 467	1 569	1 676
	B	1 253	1 319	1 390	1 478	1 584	1 694
	B/C	100,24	100,46	100,65	100,75	100,96	101,07
Inwestycje (mld PLN)	A	301	307	307	329	370	412
	B	307	314	314	337	378	421
	B/C	102,07	102,15	102,39	102,36	102,23	102,24
Scenariusz z cyklem							
		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dynamika PKB (proc.)	A	4,60	2,02	2,69	4,46	5,53	6,28
	B	4,85	2,17	2,91	4,67	5,63	6,44
	B-A	0,25	0,16	0,23	0,20	0,10	0,15
Poziom PKB (mld PLN)	A	1 240	1 265	1 299	1 357	1 432	1 522
	B	1 243	1 270	1 307	1 368	1 445	1 538
	B/C	100,24	100,40	100,62	100,81	100,91	101,05
Inwestycje (mld PLN)	A	288	285	263	272	296	304
	B	294	291	270	279	302	310
	B/C	102,05	102,19	102,48	102,48	102,14	101,94

A – wariant bazowy, B – wariant po wprowadzeniu dyrektywy

Dla scenariusza z cyklem okazuje się, iż istotne znaczenie mają założone w ścieżce bazowej istotne wzrosty całkowitej produktywności czynników wytwórczych wraz z wychodzeniem gospodarki z fazy spowolnienia wzrostu w latach 2009 – 2010 oraz relatywnie duże wzrosty inwestycji w latach 2013 – 2014 w porównaniu do zmian tej wielkości w latach 2009 – 2011. Można zatem na tej podstawie stwierdzić, iż na stabilnej ścieżce wzrostu gospodarczego wpływ dyrektywy usługowej stosunkowo szybko wygasa, podczas gdy na ścieżce charakteryzującej się dużymi wahaniami cyklicznymi, efekty wynikające z wdrożenia dyrektywy usługowej są zwielokrotnione przez dynamiczny wzrost TFP towarzyszący przyspieszeniu gospodarczemu.

**Tabela 4. Wynagrodzenia realne - odchylenia od ścieżki bazowej w pkt. proc., w nawiasach dynamika wynagrodzeń nominalnych**

Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nowy	0,25	0,2	0,16	0,12	0,1	0,08

scenariusz zrównoważony	(3,05)	(2,7)	(2,46)	(2,42)	(2,8)	(2,458)
Nowy scenariusz z cyklem	0,25 (3,05)	0 (2,5)	0 (2,3)	0,12 (2,32)	0,1 (2,7)	0,08 (2,458)

Wynagrodzenia rosną wraz z wdrożeniem dyrektywy usługowej, podążając za wzrostem produktywności przekraczającym scenariusze bazowe, tj. zgodnie z wartościami drugiego analizowanego przez nas szoku. W obu przypadkach powinien on być identyczny, z tym wyjątkiem, iż w latach 2010-2011 w scenariuszu z cyklem występuje odpływ netto liczby zatrudnionych, co powinno hamować proces wzrostu płac wynikających z wzrostu tempa produktywności przy braku zmian podaży pracy. Przy założeniu naturalnej stopy bezrobocia w długim okresie zmierzającej do około 6% liczby aktywnych zawodowo, z zastosowanego modelu wynika, iż w horyzoncie prognozy płace realne rosną jedynie z powodu wystąpienia wzrostu produktywności (tu rozumianej jako wzrost netto, po korekcie poczynionej przy ostatecznej prognozie tempa wzrostu PKB). Z powodu wystąpienia recesji zakłada się, iż płace realne w scenariuszu z cyklem przestają rosnąć w latach 2010-2011. Płace nominalne zaprognozowano w oparciu o zbiorcze zestawienia dostępnych prognoz Komisji Europejskiej oraz polskich instytucji i agend rządowych przy założeniu, że w scenariuszu zrównoważonym inflacja utrzymuje się na średnio wyższym poziomie niż w przypadku scenariusza alternatywnego. Bardziej szczegółowo zmiany wynagrodzeń przedstawiono w scenariuszu poświęconym przedsiębiorstwom.

Zarówno import, jak i eksport bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) są zjawiskami, które należy ocenić pozytywnie. W skali gospodarki globalnej, poprawiają efektywność alokacji czynników produkcji. Efekt jest jednak korzystny także z punktu widzenia każdego kraju z osobna. W przypadku kraju docelowego, jak już zostało wspomniane, przyspiesza to akumulację kapitału, co z kolei zwiększa produktywność pracy, wielkość produktu i dochody wszystkich czynników produkcji, w tym pracy. W drugim przypadku, oznacza to wykorzystanie przez rodzimych właścicieli kapitału możliwości, jakie dają inwestycje zagraniczne. Warto podkreślić, że nie ogranicza się to do kapitału rzeczowego. Także kapitał ludzki, czyli specyficzne umiejętności, podlegać może zwiększającej jego efektywność realokacji. W przypadku importu BIZ, można to utożsamić z importem wiedzy. W przypadku eksportu, oznaczać to może znalezienie przez siłę roboczą korzystniejszych warunków (lub nawet możliwości).

Obserwacja danych wskazuje na wzrost internacjonalizacji własności przedsiębiorstw wraz z rozwojem gospodarczym kraju. Uważa się, że bariery administracyjno-prawne ograniczają ten proces. Stąd wynika pytanie, czy dyrektywa usługowa jest w stanie ograniczyć ich negatywny wpływ na wielkość przepływów kapitału. Dla znalezienia odpowiedzi, konieczna jest analiza danych o udziale kapitału zagranicznego w poszczególnych branżach w Polsce. Jeśli poziom ten jest wysoki, nie należy spodziewać się żadnego wpływu na przepływy BIZ. Po pierwsze, przedsiębiorstwa zagraniczne już przełamały bariery administracyjne, zatem ich redukcja nie powinna mieć znaczenia. Po drugie, nie należy spodziewać się, że rodzimi usługodawcy, nie mogąc do tej pory zaistnieć na krajowym rynku, będą w stanie prowadzić działalność poza nim. Możliwe jest natomiast, że pojedyncze punkty kontaktowe pomogą rozpocząć działalność nowym przedsiębiorcom na rynku rodzimym. Ich znaczenie, przynajmniej w kilkuletniej perspektywie, nie powinno być jednak zauważalnie duże.

W przypadku, kiedy obecny udział kapitału zagranicznego w sektorze jest niski, oznaczałoby to nieopłacalność inwestycji w nim dla zagranicznych przedsiębiorstw. Na ile mogłoby się to zmienić, zależy od tego, czy ograniczenia te wynikają bardziej z przyczyn administracyjno-prawnych, czy z samej natury branży. Niski poziom dyskryminacji, poza szczególnymi sektorami, które i tak nie zostały objęte dyrektywą, sugeruje raczej drugą możliwość. W tym przypadku, nie należy spodziewać

się znaczącej intensyfikacji importu BIZ. To, czy umożliwi to polskim przedsiębiorcom rozszerzenie działalności na rynki zewnętrzne, zależy od charakteru posiadanych przez nich przewag komparatywnych.

Według stanu na koniec roku 2006, należności wynikające z BIZ w polskim sektorze usług wynosiły ponad 51% wartości dodanej sektora. W przypadku pośrednictwa finansowego, nieruchomości, wynajmowania oraz usług biznesowych (łącznie) współczynnik ten wynosi 74%.

**Tabela 5. Wielkość napływów oraz skumulowanych BIZ w Polsce w 2005 roku.**

	Stosunek zobowiązań Polski, wynikających z BIZ, do wartości dodanej sektora	Stosunek napływających BIZ do inwestycji w kapitał w sektorze
Handel i naprawy	0,59	5,34 <sup>8</sup>
Usługi dla biznesu	0,48	1,74
Budownictwo	0,18	0,08

*Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych NBP oraz Eurostat.*

Tabela 5. pokazuje, że udział kapitału zagranicznego w sektorach handlu oraz usług dla biznesu jest bardzo wysoki. Jednocześnie, w roku 2005 w dalszym ciągu występował silny proces przejmowania polskich podmiotów w obydwu branżach. Sektor budownictwa z kolei cechuje się bardzo niskim udziałem kapitału zagranicznego, a także niskimi napływami.

Dyrektywa usługowa, ułatwiając napływ kapitału zagranicznego dzięki pojedynczym punktom kontaktowym, obniżyć będzie koszty rozpoczęcia działalności polskich podmiotów w równym stopniu. Równouprawnienie podmiotów ze względu na kraj pochodzenia nie będzie miało znaczącego wpływu, ponieważ, jak już zostało zauważone, w Polsce stopień dyskryminacji jest niewielki. Napływ BIZ do sektorów handlowego oraz usług dla biznesu jest bardzo silny już bez dyrektywy usługowej. Co więcej, w sektorach tych istotną rolę odgrywają duże przedsiębiorstwa. Dla nich wpływ dyrektywy usługowej będzie relatywnie mało istotny.

W sektorze budowlanym dominuje własność krajowa. W branży tej dominują małe przedsiębiorstwa. Firmy zagraniczne natomiast nie mogą wykorzystać korzyści skali, ani nie posiadają znaczących przewag kosztowych nad polskimi. Jednocześnie, dyrektywa usługowa, spośród analizowanych sektorów, może najsilniej wpłynąć na transgraniczne przepływy kapitału właśnie w przypadku budownictwa. Ponieważ to Polska jest krajem posiadającym relatywne przewagi, należy spodziewać się raczej zwiększenia eksportu BIZ. W praktyce oznaczałoby to rozpoczynanie przez polskie przedsiębiorstwa działalności w krajach rozwiniętych, wiążące się ze zwiększeniem mobilności siły roboczej. W efekcie, liczba wykwalifikowanych w tym kierunku pracowników w Polsce będzie się zmniejszać, wytwarzając presję na płace i ceny w branży, aż do wyrównania ich z poziomem w Europie Zachodniej (proces taki można obserwować już w tej chwili, z tym że jest on spowodowany w większym stopniu indywidualnymi migracjami pracowników a nie aktywnością polskich firm poza granicami kraju). Przeciwważny do tego procesu może być jedynie napływ BIZ (i pracowników) z

<sup>8</sup> Wartości większe od jedności są możliwe, ponieważ BIZ obejmują także przejęcia istniejącego już kapitału rzeczowego.

najsłabiej rozwiniętych krajów UE, jak Rumunia. Jednakże w tym wypadku trudno spodziewać się, by jako cel „emigracji zarobkowej” wybrali Polskę, a nie kraje Europy Zachodniej. Powyżej opisany proces uwarunkowany jest jednak mobilnością przedsiębiorców i pracowników w branży. Z uwagi na ustalenia empiryczne na temat mobilności<sup>9</sup> oraz strukturę zatrudnienia w sektorze, wydaje się, że migracje będą mieć charakter tymczasowy lub sezonowy.

#### **5.4.2. Wpływ na przedsiębiorstwa sektora usługowego**

Zaprezentowana w niniejszym punkcie prognoza sektorowa jest komplementarna do przewidywań makroekonomicznych, zawartych w poprzednim podrozdziale. Jako kluczowe, a jednocześnie objęte działaniem dyrektywy, do analizy wybrane zostały cztery branże. Są to handel hurtowy, handel detaliczny, usługi dla biznesu,<sup>10</sup> oraz usługi budowlane.

Prognoza wykorzystuje estymacje na danych panelowych<sup>11</sup> zależności struktury zatrudnienia, produktu oraz kapitałochłonności od poziomu rozwoju kraju, mierzonego poziomem produktu na mieszkańca. Jako punkt odniesienia, wybrane zostały kraje UE-15. Takie określenie próby jest tożsame z założeniem o konwergencji realnej Polski do wspomnianej grupy krajów.

Dodatkowo, uwzględnione zostały różnice strukturalne pomiędzy krajami. Prognozy zakładają ich niezmiennosc, co w założonym, krótkim, horyzoncie czasowym powinno mieć miejsce. Następnie, uzyskane zostały przewidywania odnośnie płac. W tym miejscu, przyjęte zostało założenie o równości wynagrodzeń i produktywności pracy. Jakkolwiek w rzeczywistości wartości te mogą się różnić, polepszanie się sytuacji na rynku pracy powodować będzie zbliżanie się obydwu wartości. Warunek wolnego wejścia na rynek, zakładający że liczba przedsiębiorstw na rynku będzie się zmieniać tak, aby koszty rozpoczęcia działalności były równe całkowitym oczekiwany zyskom z niej, pozwolił na wyznaczenie prognozy liczby podmiotów. Wszystkie zaprezentowane poniżej wartości są oszacowaniami – dotyczy to także wartości początkowych.<sup>12</sup> W tym miejscu należy także podkreślić, że prognoza dotyczy Polski i nie obejmuje polskich przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą za granicą.

#### **Wykres 5. Wpływ dyrektywy na przedsiębiorstwa usługowe**

Scenariusz zrównoważony

Obroty (miliony złoty, ceny z 2006)

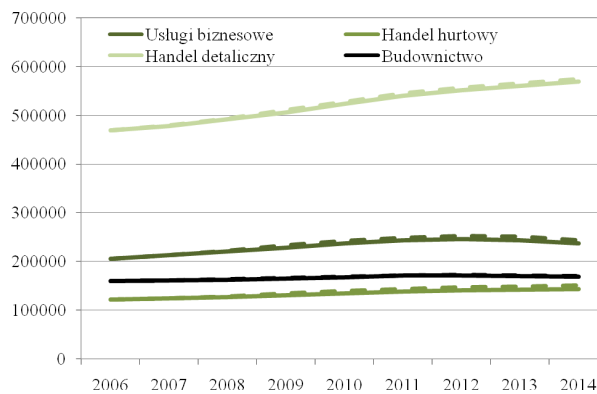
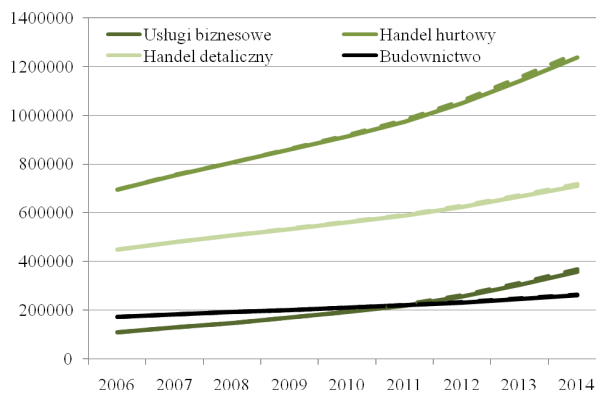
Liczba przedsiębiorstw

<sup>9</sup> Temat ten został wyczerpująco opisany w części III opracowania *Zatrudnienie w Polsce 2006. Produktywność dla Pracy, MPiPS, 2007*

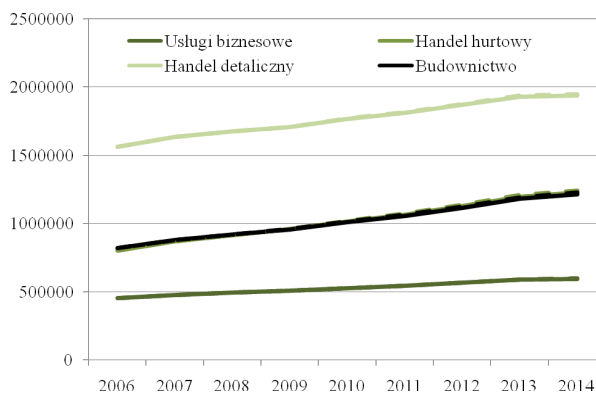
<sup>10</sup> Z wyłączeniem usług pośrednictwa finansowego oraz usług elektronicznych

<sup>11</sup> Czyli uwzględniających zarówno przekrój krajów, jak też szereg czasowy dla każdego z nich

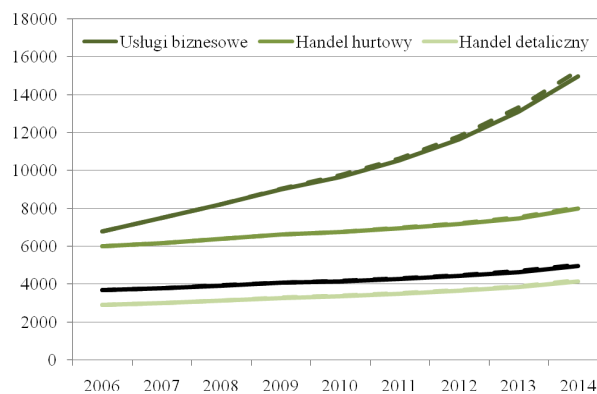
<sup>12</sup> Co wynika z przyjętej metodologii. Niemniej oszacowane wartości początkowe, a zwłaszcza ich zróżnicowanie, dobrze oddają stan faktyczny.



### Zatrudnienie

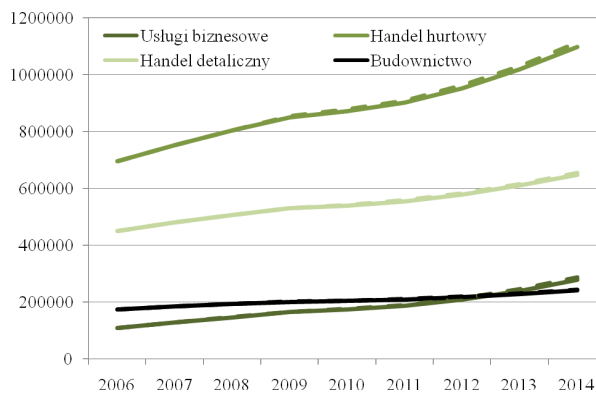


### Płace

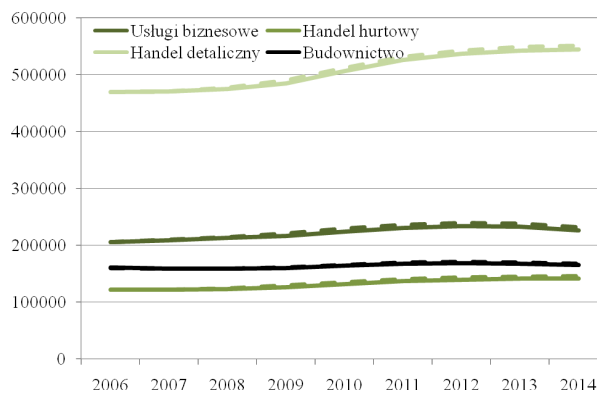


### Scenariusz z cyklem

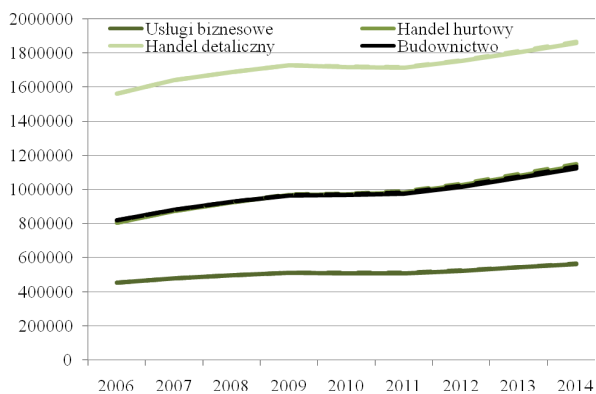
#### Obroty (miliony złoty, ceny z 2006)



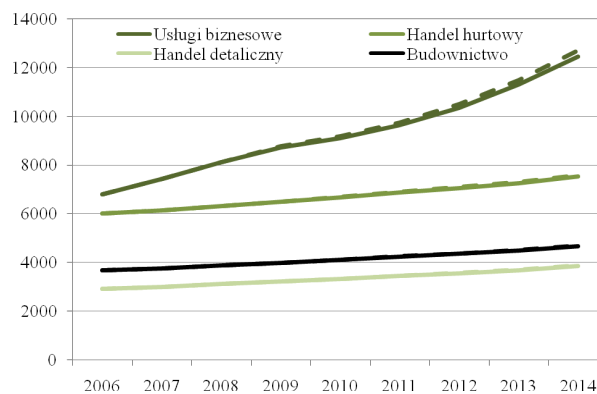
#### Liczba przedsiębiorstw



### Zatrudnienie



### Płace



*Źródło: Opracowanie własne IBS.*

Najistotniejszym wnioskiem, płynącym z obserwacji wrażliwości uzyskanych prognoz jest to, że dyrektywa usługowa największy wpływ będzie mieć na dynamicznie rozwijający się sektor usług dla biznesu. Dotyczy to płac i obrotów. Dyrektywa nie będzie mieć natomiast istotnego wpływu na wielkość zatrudnienia. Także płace poza sektorem usług dla biznesu będą niewrażliwe na liberalizację rynku usług. Wyraźniejszy będzie natomiast wpływ na obroty, szczególnie w handlu hurtowym. Znaczenie liberalizacji handlu jest większe w przypadku scenariusza z cyklem koniunkturalnym, przy czym różnice są niewielkie. Odchylenia od prognozowanych wartości, nieuwzględniających wpływu dyrektywy usługowej, prezentuje poniższe zestawienie.

**Tabela 6. Wpływ dyrektywy usługowej na rynek pracy w wybranych sektorach usługowych (scenariusz budżetowy).**

Scenariusz zrównoważony							
	Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zatrudnienie	Usługi biznesowe	0,10%	0,25%	0,34%	0,41%	0,50%	0,60%
	Handel hurtowy	0,17%	0,39%	0,53%	0,62%	0,73%	0,84%
	Handel detaliczny	0,08%	0,19%	0,27%	0,32%	0,39%	0,47%
	Budownictwo	0,16%	0,37%	0,51%	0,61%	0,75%	0,89%
Płace	Usługi biznesowe	0,36%	0,84%	1,17%	1,41%	1,72%	2,05%
	Handel hurtowy	0,12%	0,29%	0,40%	0,48%	0,58%	0,68%
	Handel detaliczny	0,15%	0,35%	0,49%	0,59%	0,72%	0,86%
	Budownictwo	0,13%	0,30%	0,42%	0,50%	0,61%	0,72%
Scenariusz z cyklem							
	Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zatrudnienie	Usługi biznesowe	0,13%	0,23%	0,34%	0,43%	0,50%	0,58%
	Handel hurtowy	0,22%	0,37%	0,55%	0,68%	0,77%	0,87%
	Handel detaliczny	0,11%	0,18%	0,27%	0,34%	0,39%	0,46%
	Budownictwo	0,20%	0,34%	0,51%	0,64%	0,75%	0,87%
Płace	Usługi biznesowe	0,46%	0,78%	1,18%	1,49%	1,72%	2,00%
	Handel hurtowy	0,16%	0,27%	0,40%	0,51%	0,58%	0,67%
	Handel detaliczny	0,19%	0,33%	0,49%	0,62%	0,72%	0,84%
	Budownictwo	0,16%	0,28%	0,42%	0,53%	0,61%	0,71%

Źródło: Opracowanie własne IBS.

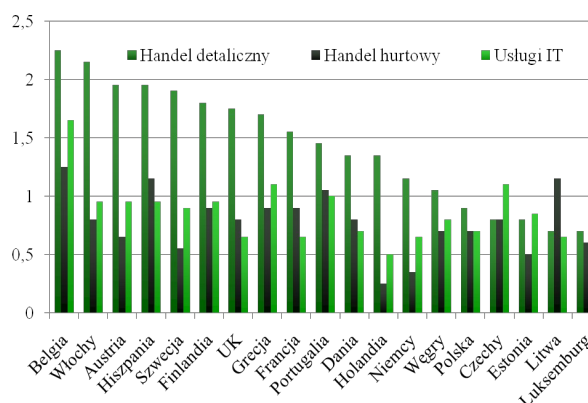
### 5.4.3. Ocena zmiany sytuacji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw

O wpływie zmiany prawa na sytuację konkurencyjną przedsiębiorstw można mówić w przypadku, kiedy ta albo wprowadza dyskryminację niektórych firm, albo ją usuwa. Obecnie, rozbieżność w oddziaływaniu systemu instytucjonalno-prawnego na zróżnicowanie w konkurencyjności firm nie wynika bezpośrednio z regulacji prawnych. Przykładowo, wysokie koszty rozpoczęcia działalności gospodarczej (długość i poziom komplikacji procesu rejestracji) są dla przedsiębiorcy kosztem stałym. Oznacza to, że w najmniejszym stopniu ograniczają one duże firmy. Poza tym, wzmacniają pozycję już istniejących firm i utrudniają konkurowanie nowym graczom.

**Wykres 6. Oszacowany koszt, wynikający z barier formalno-prawnych. Wyrażony w procencie, o który zmniejszony został produkt sektora.**

Usługi księgowo

Handel i usługi IT



Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie oszacowań zawartych w *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market of the Services*, Copenhagen Economics, 2005.

Potencjalnie, liberalizacja rynku usług może poprawić sytuację konkurencyjną polskich przedsiębiorstw poprzez:

- Obniżenie kosztów rozpoczynania i prowadzenia działalności w krajach, w których bariery administracyjne są wysokie, a szczególnie dyskryminowani są przedsiębiorcy zagraniczni, a także ogólne obniżenie tych kosztów w Polsce.
- Obniżenie kosztów działalności, na skutek obniżenia kosztów, wynikające ze zwiększenia konkurencji na rynku dostawców.
- Umożliwienie wykorzystania specyficznych przewag konkurencyjnych, które są w większym stopniu dostępne dla polskich podmiotów. Dotyczy to przede wszystkim siły roboczej o określonych kwalifikacjach. Podstawową barierą utrudniającą wykorzystanie tej przewagi jest znajomość języka.

Dodatkowo, nieuwzględniona w ostatecznej wersji dyrektywy zasada kraju pochodzenia, zwiększyłaby możliwości zaistnienia polskich przedsiębiorstw w krajach, gdzie istnieją znaczące bariery w dostępie do rynku usług. W rzeczywistości oznaczałoby to dyskryminację firm zagranicznych na ich rodzimych rynkach.

Pogorszenie sytuacji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw mogłoby natomiast nastąpić w wyniku zmniejszenia barier dla firm zagranicznych na polskim rynku. Sytuacja ta jest jednak nieprawdopodobna, ponieważ zasady rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce – w odróżnieniu od wielu innych państw Unii Europejskiej – nie dyskryminują (lub czynią to w niewielkim stopniu) obcokrajowców.

**Tabela 7. Charakterystyka najważniejszych branż usługowych.**

Branża	Czy jest objęta dyrektywą?	Udział czynnika pracy w wytwarzaniu wartości dodanej	Główny odbiorca usług	Czy wymaga bezpośredniego kontaktu z klientem (usługodawcy lub infrastruktury)?
	Tak/Nie	Niski/przeciętny/duży	Przedsiębiorstwa/ gospodarstwa domowe	
Transport	Nie	Średni	Obydwa	Tak
Usługi komunalne	Nie	Niski	Obydwa	Tak
Handel detaliczny	Tak	Wysoki	Gospodarstwa domowe	Tak/Nie
Handel hurtowy	Tak	Średni	Przedsiębiorstwa	Nie/Tak
Usługi budowlane	Tak	Średni	Obydwa	Tak
Usługi finansowe	Nie	Wysoki	Obydwa	Nie
Usługi księgowość	Tak	Wysoki	Przedsiębiorstwa	Nie
IT	Tak <sup>13</sup>	Bardzo Wysoki	Przedsiębiorstwa	Nie
Pozostałe usługi biznesowe	Tak	Średni	Przedsiębiorstwa	Nie
Usługi turystyczne	Tak	Wysoki	Gospodarstwa domowe	Tak

*Źródło: Opracowanie własne IBS na podstawie danych Eurostat.*

Możliwości wykorzystania wyżej opisanych kanałów zależą od charakterystyk poszczególnych branż. Podstawowe ekonomiczne teorie gospodarki otwartej zakładają podział dóbr rynkowych na handlowalne i niehandlowalne.<sup>14</sup> Tradycyjnie, sektor usług dotyczył głównie drugiego typu. Rozwój technologii informatycznych sprawił jednak, że obecnie duża część wartości dodanej wytwarzana jest w branżach mogących wykonywać swoje usługi bez wchodzenia w bezpośredni kontakt z klientem. W przypadku usług niehandlowalnych, wpływ dyrektywy usługowej dotyczyć będzie głównie możliwości zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej na terenie określonego kraju. W przypadku tym, wiązałyby się to z migracjami (co najmniej czasowymi) siły roboczej. W przypadku

<sup>13</sup> Z zakresu dyrektywy usługowej wyłączone są usługi i sieci łączności elektronicznej oraz urządzenia i usługi im towarzyszące.

<sup>14</sup> Na potrzeby analizy przyjęta została klasyfikacja usług jako niehandlowalnych w przypadku, kiedy do jej wykonania konieczny jest bezpośredni kontakt z klientem

handlowalnych, wpływ dyrektywy opierać się będzie na ułatwieniu prowadzenia działalności we własnym kraju i większych możliwościach świadczenia usług dla podmiotów zagranicznych.

Jak prezentuje wykres 6. Polska należy do krajów o relatywnie niskim poziomie sektorowych barier administracyjno-prawnych. Ponadto, w przypadku handlu hurtowego (jak również usług IT), różnice pomiędzy krajami są nieistotne, a sam rynek w dużym stopniu zliberalizowany. W przypadku handlu detalicznego, widoczny jest znacznie wyższy poziom regulacji w większości krajów Europy Zachodniej. Największe zmiany dotyczyć będą jednak branży księgowości, gdzie w niektórych krajach koszty administracyjne sięgały 18 proc. produktu sektora. Jednocześnie, oszacowania Copenhagen Economics<sup>15</sup> wskazują, że w krajach tych usługodawcy zagraniczni byli dyskryminowani w wysokim stopniu. Dotyczy to nie tylko usług księgowości i handlu, ale także usług prawnych, inżynierskich i architektonicznych.

Podsumowując, można postawić pytanie, jakie są kluczowe obszary, w których dyrektywa usługowa daje możliwość poprawy sytuacji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw. Przede wszystkim, będą to branże, w których nie występują znaczące korzyści skali. W przypadku sektorów, które charakteryzują się przychodami rosnącymi (szybciej, niż proporcjonalnie) wraz ze wzrostem wielkości produkcji,<sup>16</sup> istnieją naturalne bariery wejścia dla nowych przedsiębiorstw. Dlatego administracyjno-prawne ograniczenia mają niewielki wpływ na kształtowanie się struktury rynku. Ponadto, zmiana dla dużych przedsiębiorstw będzie mało zauważalna. Z uwagi na to, że koszty rozpoczęcia działalności mają charakter kosztu stałego, stanowią one niewielką część obrotów największych firm. Polscy przedsiębiorcy muszą natomiast posiadać dostęp do przewag konkurencyjnych. Takim obszarem jest niższy, niż w krajach Europy Zachodniej, koszt pracy. Jednocześnie, polscy pracownicy charakteryzują się dość wysokimi kwalifikacjami, szczególnie w niektórych obszarach.

Informacji dotyczących potencjału siły roboczej o specyficznych kwalifikacjach dostarcza analiza danych o szkolnictwie wyższym. Przykładowo, zgodnie z Eurostatem, w 2005 r. ponad 14 proc. wszystkich kształcących się na kierunkach społecznych, biznesowych i prawnych studentów w Unii Europejskiej (27 krajach), uczyło się w Polsce. W przypadku nauk inżynierskich i budownictwa, współczynnik ten wyniósł ponad 9 proc, natomiast w przypadku przygotowania do branży usługowej – ponad 20 proc. Jakkolwiek dane te nie mówią nic o jakości kształcenia, to pozwalają jednak dostrzec duży potencjał ludzki, jaki Polska posiada w chwili obecnej w branżach hotelarsko-gastronomicznej, handlowej oraz otoczenia biznesu. Biorąc także pod uwagę coraz lepszą znajomość języków obcych oraz wzrastającą mobilność, stwarza to szansę zwiększenia udziału Polski w wytwarzaniu usług tego typu. To, czy stanie się to za pośrednictwem polskich, czy zagranicznych przedsiębiorców zależy przede wszystkim od optymalnej wielkości przedsiębiorstwa.

W sektorach, w których występować będą silne korzyści skali, dominować będą duże przedsiębiorstwa. Z uwagi na pozaprawne koszty wejścia na rynek (przykładowo, wynikające z uboższej informacji o branży przed wejściem w nią, ustalonej marki lub kosztów instalacji kapitału), wzmocniona zostanie pozycja firm już istniejących. Szczególnie w sektorach tradycyjnych, takich jak handel, zdecydowana większość działających w sektorze podmiotów ulokowana jest w gospodarkach, które wysoki poziom rozwoju osiągnęły najwcześniej. Z drugiej strony, krajowi przedsiębiorcy utrzymują większe możliwości korzystania z niektórych przewag polskiej gospodarki. W szczególności, dotyczy to branż, wymagających specyficznych kwalifikacji pracowników, niezwiązanych ze umiejętnościami językowymi. Za przykład posłużyć może sektor budowlany.

<sup>15</sup> *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market of the Services*, Copenhagen Economics, 2005, s. 77

<sup>16</sup> Względnie - rosnącymi wolniej, niż proporcjonalnie, kosztami produkcji

#### 5.4.4. Bariery dla przedsiębiorczości

Obecnie średni czas rejestracji działalności gospodarczej w Polsce wynosi zarówno dla osób fizycznych, jak i osób prawnych 31 dni, co odbiega zdecydowanie od norm europejskich.<sup>17</sup> Średnia dla krajów OECD wynosi 14,9 dnia, natomiast w przypadku zdecydowanej większości krajów Unii Europejskiej okres ten nie przekracza 20 dni. Średni czas rejestracji działalności gospodarczej w wybranych krajach przedstawia tabela 8.

**Tabela 8. Średni czas rejestracji działalności gospodarczej.**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>Średni czas rejestracji (w dniach)</b>
Austria	28
Belgia	4
Czechy	17
Dania	4
Finlandia	14
Francja	7
Grecja	38
Hiszpania	47
Holandia	10
Niemcy	18
OECD	14,9
<b>Polska</b>	<b>31</b>
Portugalia	7
Słowacja	25
Słowenia	60
Szwecja	15
USA	6
Węgry	16
Wielka Brytania	13

Źródło: *Doing Business 2008, World Bank 2007.*

O istotności tego problemu dla sytuacji społeczno-gospodarczej kraju może świadczyć fakt, że planuje się w 2008 roku radykalnie skrócić czas rejestracji działalności gospodarczej do 3 dni dla osób fizycznych oraz do 7 dni dla osób prawnych (co znajduje swoje odzwierciedlenie w Krajowym Programie Reform). Przy obecnie szacowanej długości rejestracji firmy zamierzenia te można oceniać jako bardzo ambitne. Silne dążenie do skrócenia czasu rejestracji działalności gospodarczej jest także widoczne w innych krajach europejskich – zob. tabela 9.

<sup>17</sup> Obserwacja o ogólnie dużych barierach administracyjnych nie jest sprzeczna z relatywnie niewielkimi barierami sektorowymi, zilustrowanymi w rozdziale 3. – na podstawie dostępnych danych można wnioskować, że Polska jest krajem niezbyt przyjaznym przedsiębiorczości, ale nie dyskryminuje przedsiębiorców w zależności od sektora lub kraju pochodzenia.

**Tabela 9. Czas rejestracji działalności gospodarczej – cele w wybranych państwach.**

Wyszczególnienie	Czas rejestracji działalności – cele do osiągnięcia
Estonia	7 dni w 2008 roku, w skrajnych przypadkach – 2 godziny
Włochy	7 dni
Cypr	Tydzień w 2007 roku
Węgry	Tydzień w 2007 roku
<b>Polska</b>	<b>3 dni dla osób fizycznych oraz 7 dni dla osób prawnych w 2008 roku</b>
Słowenia	7 dni przed 2008 rokiem

*Źródło:* Kirsi Ekroth-Manssila, *Measures to improve start-up procedures in the Lisbon National Progress Report, Workshop on business start-up procedures, Bruksela, 13 listopada 2006 r.*

Jak przedstawia tabela inne kraje europejskie stawiają sobie tak samo ambitne cele do osiągnięcia, jak Polska. Podobnie niepokojące wyniki dają przeprowadzone w Polsce badania dotyczące pomiaru barier administracyjnych, na jakie napotyka przedsiębiorca w prowadzeniu działalności gospodarczej. Według badań z 2005 roku współczynnik obciążenia barierami administracyjnymi wynosi dla Polski 119 i jest on najwyższy w Europie (tą samą wartość odnotowuje się także w Słowenii, na Węgrzech i w Grecji). Dla porównania najniższy poziom obciążeń administracyjnych (65), wykazuje 8 europejskich krajów, wśród których znajdują się Dania, Finlandia, Irlandia, Włochy, Portugalia, Szwecja, Słowacja i Wielka Brytania (tabela 13). Warto dodać, że współczynnik obciążenia barierami administracyjnymi jest wyliczany w oparciu o wartość określoną dla Holandii (wynoszącą 100).

**Tabela 10. Poziom obciążenia barierami administracyjnymi w wybranych krajach Unii Europejskiej.**

Wyszczególnienie	Poziom obciążenia barierami administracyjnymi
Austria	81
Belgia	73
Czechy	100
Dania	65
Finlandia	65
Francja	78
Grecja	119
Hiszpania	78
Holandia	100
Irlandia	65
Niemcy	86
<b>Polska</b>	<b>119</b>
Portugalia	65

Słowacja	65
Słowenia	119
Szwecja	65
Węgry	119
Wielka Brytania	65
Włochy	65

*Źródło: DG ENTR - Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 1, The new Lisbon Strategy - An estimation of the economic impact of reaching five Lisbon Targets by George M.M. Gelauff and Arjan M. Lejour (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis), styczeń 2006.*

#### **5.4.5. Szanse i zagrożenia dla małych i średnich przedsiębiorstw**

Podstawową szansą dla małych i średnich przedsiębiorstw jest ułatwienie rozpoczęcia działalności gospodarczej w wyniku stworzenia pojedynczych punktów kontaktowych. Ograniczy to koszty, wynikające zarówno z konieczności ponoszenia opłat, jak też czasu potrzebnego do spełniania wszystkich wymagań formalnych. Ponieważ mają charakter raczej jednorazowy, a także są w dużej mierze niezależne od wielkości przedsiębiorstwa, są tym dotkliwsze, im mniejsze jest przedsiębiorstwo. Należy w tym miejscu zauważyć, że pojedyncze punkty kontaktowe dotyczyć będą nie tylko przedsiębiorców zagranicznych i nie tylko usługodawców. Oznacza to, że takie rozwiązanie powinno zwiększyć aktywność w całej gospodarce, szczególnie jednak w przypadku najmniejszych przedsiębiorstw, zniechęcanych dotychczas przez zawile i uciążliwe wymagania formalno-administracyjne.

Największe szanse, jeśli chodzi o polskie małe i średnie przedsiębiorstwa, dotyczą niehandlowanych usług, świadczonych przez usługodawców z terenów graniczących z Niemcami, a także wybranych usług na rzecz biznesu. W pierwszym przypadku, dotyczy to głównie budownictwa, w drugim usług o charakterze księgowym. W przypadku handlu, nie wydaje się by polscy przedsiębiorcy posiadali przewagi konkurencyjne. Sektor ten nie wiąże się z żadnymi specyficznymi aktywami, a konieczność albo bezpośredniego kontaktu z klientem, albo opłacenia kosztów transportu, utrudnia wykorzystanie przewag w zakresie niższego kosztu pracy.

W Unii Europejskiej (27 krajów), przeciętna wielkość zatrudnienia w przedsiębiorstwie zajmującym się doradztwem podatkowym, księgowością i audytem wynosi niewiele ponad 3 osoby.<sup>18</sup> W przypadku usług budowlanych (wyłączając budownictwo infrastrukturalne), średnia wielkość firmy, zależnie od specjalizacji, waha się od dwóch do pięciu osób. Oznacza to, że branże te nie charakteryzują się znaczącymi korzyściami skali. Daje to możliwość zaistnienia na rynku także mniejszym podmiotom. W przypadku handlu detalicznego i hurtowego, średnia wielkość zatrudnienia w Unii Europejskiej wynosi w przybliżeniu 5 osób, przy czym w wybranych podsektorach wartości te są znacznie wyższe. Jednocześnie, jedynie 22 proc. wartości dodanej wytwarzane było w dużych przedsiębiorstwach w przypadku handlu hurtowego, podczas gdy w przypadku handlu detalicznego ponad 42 proc. W przypadku usług dla biznesu, w skład których, obok już wymienionych, wchodzi także usługi marketingowe, zarządzanie personelem, doradztwo techniczne oraz usługi inżynierskie, udział dużych przedsiębiorstw w wytwarzaniu wartości dodanej wynosi 31 proc, średnich zaś 17 proc. Wartości te potwierdzają, że małe podmioty mają możliwość odgrywania znaczącej roli na rynku. Dla porównania, w sektorze telekomunikacyjnym ponad 90 proc. wartości dodanej wytwarzane jest w dużych przedsiębiorstwach.

<sup>18</sup> Zgodnie z danymi Eurostat na 2004 rok

Teoretycznie do podstawowych zagrożeń po stronie Polski należy ryzyko wyparcia z rynku krajowych przedsiębiorców przez podmioty zagraniczne. Jednocześnie, praktyczny brak dyskryminacji do tej pory oznacza, że sytuacja polskich firm nie ulegnie relatywnemu pogorszeniu. Z punktu widzenia dużych przedsiębiorstw zagranicznych i międzynarodowych, zmiana nie będzie miała istotnego znaczenia. Z kolei małe i średnie przedsiębiorstwa zagraniczne nie będą mieć przewag konkurencyjnych wobec polskich.

Znaczenie dla przedsiębiorstw będzie mieć także wpływ dyrektywy usługowej na rynek pracy. Poprawa możliwości zarobkowych w wybranych sektorach, w szczególności ułatwienie rozpoczynania działalności gospodarczej w krajach Europy Zachodniej, zmniejszy dostępność siły roboczej w Polsce. Skutkiem tego będą zwiększone wymagania płacowe. Obrazem tego procesu są zmiany na rynku pracy w Polsce w ostatnich latach, gdzie liczba wakatów w wielu tradycyjnych sektorach (w tym handlu i budownictwie) jest wysoka. Skutkiem dyrektywy usługowej będzie faktyczne zwiększenie możliwości podejmowania pracy w rozwiniętych krajach europejskich. Z uwagi na zastrzeżenia i ograniczenia, zasygnalizowane w tym rozdziale, wpływ ten będzie jednak niewielki.

Podsumowując, polscy przedsiębiorcy uzyskają szansę ekspansji na rynki zachodnie w wybranych branżach, szczególnie w zakresie usług dla biznesu. W sektorze usług niehandlowanych, intensyfikacji podlegać będzie świadczenie usług budowlanych. Polskie firmy nie zostaną narażone na zwiększenie się konkurencji na rynku krajowym. Pewnym wyzwaniem będzie natomiast zmniejszanie się zasobu pracy nisko wykwalifikowanej, powiązane z rosnącymi wymaganiami płacowymi. Dyrektywa usługowa może wzmocnić ten proces.

#### **5.4.6. Podsumowanie**

Przeprowadzona analiza wskazuje na zróżnicowany wpływ dyrektywy usługowej na kluczowe sektory usługowe. Największe możliwości poprawy sytuacji konkurencyjnej, przejawiającej się w eksporcie usług do krajów najwyżej rozwiniętych, cechują branżę budowlaną oraz wybrane usługi dla biznesu. Niski poziom ograniczeń administracyjnych w chwili obecnej, korzyści skali oraz dominująca rola podmiotów zagranicznych powoduje, że w sektorze handlowym dyrektywa usługowa nie wspomogą w sposób znaczący rozwoju polskich przedsiębiorstw. Wykorzystanie szansy w sektorze budowlanym warunkowane jest jednak wystarczająco dużą mobilnością pracowników. Z drugiej strony, jej wysoki poziom może przyczynić się do migracji i szukania zatrudnienia u pracodawców zagranicznych, co obniżyłoby pozycję konkurencyjną polskich przedsiębiorstw. Niezależnie od charakteru tego procesu, spowoduje on wzrost cen na rynku krajowym.

Przeprowadzona analiza wrażliwości prognoz ilościowych wskazała, że pozytywnym skutkiem wprowadzenia dyrektywy usługowej jest intensyfikacja szybkiego rozwoju usług dla biznesu, sektora dającego dobre możliwości zarobkowe i dostosowanego do kapitału ludzkiego polskiej siły roboczej. Jednakże sektor ten pozostanie zdominowany przez podmioty zagraniczne, podobnie jak branża handlu detalicznego. Pomimo niskiej kapitałochłonności, sektory te charakteryzują się rosnącymi korzyściami skali. Efekt ten przypisać można silnym efektem sieciowym, czyli rosnącej produktywności przedsiębiorstwa, wraz z liczbą zakładów produkcyjnych lub klientów. Przykładowo, oznacza to, że przedsiębiorstwa świadczące usługi dla biznesu są w stanie wykorzystywać wiedzę wewnętrzną i doświadczenia z prowadzenia działalności w różnych krajach.

Analiza ilościowa potwierdziła także wniosek z prognoz makroekonomicznych, dotyczący braku istotnego wpływu dyrektywy usługowej na poziom zatrudnienia. Znaczenie dla rynku pracy objawia się głównie w pozytywnym wpływie na wynagrodzenia.

## 5.5. Wpływ na rynek pracy

Liberalizacja rynku usług może prowadzić do egzogenicznego wzrostu podaży pracy, abstrahując od wzrostu popytu na pracę wynikającego ze wzrostu jej krańcowej produktywności. Sektor usługowy jest zdominowany przez małe i średnie przedsiębiorstwa, oferujące często – choć nie zawsze – usługi charakteryzujące się stosunkowo niskimi wymogami uzbrojenia technicznego pracy, o wiele większe znaczenie w ich „produkcji” ma zaangażowanie siły roboczej, tak więc zniesienie czynników ograniczających aktywność gospodarczą w tym sektorze może mieć wpływ na przepływy na rynku pracy.

Zmiany na rynku pracy, które nie wynikają ze wzrostu produktywności czynników, nie zmieniają trwale procesu konwergencji gospodarki polskiej do poziomów właściwych gospodarkom europejskim. Kanał transmisji wdrożenia dyrektywy usługowej modeluje się, nakładając na zmiany produktywności czynników dodatkowo przyspieszenie zmian struktury zatrudnienia w sektorze usługowym, zwiększając tempo przyrostu udziału czynnika pracy zatrudnionego w sektorze usług w okresie wdrożenia dyrektywy kosztem spowolnienia tego procesu w dalszych latach (wynika to z założenia o niezmienności procesu konwergencji realnej względem przejściowych szoków instytucjonalnych).

Bez większych wątpliwości można przyjąć, że wszystkie kraje Unii Europejskiej skorzystają na wdrożeniu dyrektywy usługowej; wydaje się jednak, że kraje „starej Unii” długookresowo mogą osiągnąć wyższe korzyści od krajów, które wstąpiły do niej niedawno, głównie z powodu większego otwarcia sektora usługowego na firmy zagraniczne w ostatniej wymienionej grupie państw. Zmiany poziomów w krajach „starej Unii” powinny być relatywnie większe, niż będzie to miało miejsce np. w Polsce, z zastrzeżeniem poczynionym już uprzednio, tj. możliwości wystąpienia przejściowych negatywnych dostosowań na poziomie mikroekonomicznym w krajach „starej Unii”.

Reasumując, procesy jakościowe na rynku pracy, które wynikają z założonej ścieżki konwergencji realnej gospodarki polskiej do poziomu gospodarek europejskich ulegną przyspieszeniu w warstwie zmian struktury sektora usługowego, zwiększając przejściowo popyt na pracę i podaż pracy.

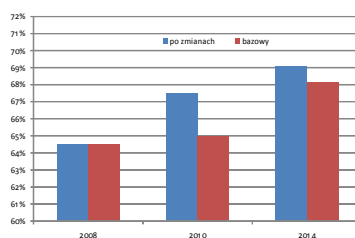
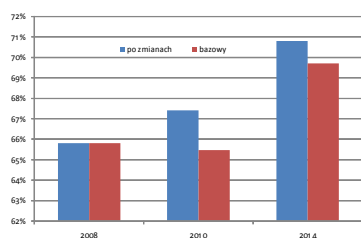
Ilościowa analiza wpływu implementacji dyrektywy na strukturę zatrudnienia w Polsce została przeprowadzona również w oparciu o scenariusz zrównoważony i z cyklem.

Każdy z analizowanych scenariuszy zakłada określone przepływy między sektorami oraz w szerszym ujęciu – między aktywnymi, nieaktywnymi i bezrobotnymi. Jednakże, wdrożenie dyrektywy usługowej modeluje się w tej sekcji w skali makro, przy wykorzystaniu podstawowych agregatów, identyfikując korelacje między tempem wzrostu PKB a względnymi przepływami między sektorami gospodarki. Wyznaczono współczynnik korelacji między zmianą względną PKB a zmianą względną zatrudnienia w usługach na poziomie 0,96 dla scenariusza z cyklem i rzędu 0,47 w scenariuszu zrównoważonym.

### Wykres 7. Porównanie ewolucji udziału sektora usługowego w liczbie pracujących ogółem.

Scenariusz zrównoważony

Scenariusz z cyklem



Źródło: Obliczenia własne IBS.

Następnie, biorąc pod uwagę odchylenia tempa wzrostu produktu wyznaczono nowe zmiany zatrudnienia w usługach i przemyśle, traktując zmiany w rolnictwie jako wynikowe dla ustalonej podaży pracy w scenariuszu z cyklem, scenariusz zrównoważony potraktowano inaczej, przyjmując utrzymanie się stałego tempa spadku zatrudnionych w rolnictwie na poziomie 6 proc. rocznie, wyznaczając zmianę zatrudnienia w sektorze usługowym wynikowo w zależności od zmian zatrudnienia w rolnictwie i przemyśle. Otrzymano, że w ciągu 5 lat po wdrożeniu dyrektywy usługowej w sektorze usługowym przybędzie około 60 tys. miejsc pracy w porównaniu do bazowego scenariusza z cyklem, i o około 100 tys. miejsc pracy w scenariuszu zrównoważonym. Pomimo różnych własności dynamiki PKB w obu scenariuszach, struktura rynku pracy zachowuje się w każdym z nich w sposób mocno odmienny od siebie nawzajem.

Na podstawie informacji uzyskanych w Polskim Komitecie Prognoz 2000 Plus przy prezydium PAN można zidentyfikować usługi,<sup>19</sup> w przypadku, których oczekuje się znacznego wzrostu zatrudnienia – tabela 11. Dotyczy to usług objętych dyrektywą jak np. pozycji profesjonalnych i technicznych usług biznesowych, gdzie wdrożenie dyrektywy będzie miało bezpośredni wpływ na ich zwiększenie. Na pozostałe pozycje w tabeli 11. wpływ ten może być tylko pośredni. Odrębnie, w świetle tego samego źródła można zidentyfikować usługi, w których oczekiwane jest zmniejszenie zatrudnienia - przedstawiono je w tabeli 12. Do tych ostatnich mogą należeć usługi, na które popyt ulegnie zmniejszeniu lub usługi, które mogą być przedmiotem eksportu (podaż na rynku krajowym może być wskutek tego niewystarczająca).

Oczekuje się, że wdrożenie dyrektywy może wpłynąć na zwiększenie zatrudnienia w usługach wymienionych w tabeli 11. (wzrost ten może być większy niż przedstawiony w tabeli). Z drugiej strony dyrektywa może oddziaływać na zmniejszenie zatrudnienia w usługach wymienionych w tabeli 12.

Warto podkreślić, że w grupie tych usług nie będą wyłącznie te, których dotyczy liberalizacja przewidziana w dyrektywie. Istnieje wiele takich kategorii usług, które nie są przedmiotem liberalizacji, ale na które silny wpływ będzie miało samo otwarcie rynku UE. Do usług takich mogą należeć np. usługi transportu lotniczego, usługi telekomunikacyjne, usługi komputerowe itp.

Do kategorii usług, w których wielkość zatrudnienia może być mniejsza niż wykazana w tabeli 12., należy np. wykonywanie robót wykończeniowych i remonty mieszkań (silna tendencja do świadczenia tych usług za granicą) oraz usługi osobiste i naprawa artykułów użytku osobistego i domowego (mniejszy popyt na tego typu usługi).

<sup>19</sup>. Prezentujemy wyliczenia PAN ze względu na ich większą szczegółowość sektorową oraz dłuższy horyzont prognozy.

**Tabela 11. Wybrane usługi w kraju, których rozwój może zdynamizować otwarcie rynku usługowego w krajach UE.**

PKD	Wyszczególnienie	Pracujący w tys.				Dynamika			Struktura w %	
		2000	2003	2013	2025	2003 (2000=100)	2013 (2000=100)	2025 (2000=100)	2000	2025
A do O	Gospodarka ogółem	13 926,2	13 027,4	15 100,0	15 975,0	93,5	108,4	114,7	X	X
II+III	Sektor usług ogółem:	7 224,8	7 007,2	9 066,0	10 865,0	97,0	125,5	150,4	100,0	100,0
62	Transport lotniczy	5,3	5,1	10,0	15,0	96,2	188,7	283,0	0,07	0,14
64.2	Usługi telekomunikacyjne	85,2	61,9	100,0	125,0	72,7	117,4	146,7	1,18	1,15
72	Usługi komputerowe i serwisowe	50,5	61,8	240,0	750,0	122,4	475,2	1485,1	0,70	6,90
73	Szkolnictwo wyższe	152,5	161,6	201,0	190,0	106,0	131,8	124,6	2,11	1,75
74.1 - 74.3	Profesjonalne i techniczne usługi biznesowe, z tego:	205,9	270,5	438,0	675,0	131,4	212,7	327,8	2,85	6,21
74.14	Doradztwo w zarządzaniu	35,4	60,8	101,0	255,0	171,7	285,3	720,3	X	X
80.3	Nauka, B+R	57,5	47,4	129,0	230,0	82,4	224,3	400,0	0,80	2,12
92.4	Agencje informacyjne	1,2	1,4	2,0	5,0	116,7	166,7	416,7	0,02	0,05

**Źródło:** Zestawienie własne na podstawie: A Karpiński, Przyszłość rynku pracy w Polsce, Warszawa 2006.

**Tabela 12. Wybrane usługi, których zatrudnienie może się zmniejszyć w związku z otwarciem rynku usługowego w UE.**

PKD	Wyszczególnienie	Pracujący w tys.				Dynamika			Struktura w %	
		2000	2003	2013	2025	2003 (2000=100)	2013 (2000=100)	2025 (2000=100)	2000	2025
A do O	Gospodarka ogółem	13 926,2	13 027,4	15 100,0	15 975,0	93,5	108,4	114,7	X	X
II+III	Sektor usług ogółem:	7 224,8	7 007,2	9 066,0	10 865,0	97,0	125,5	150,4	100,0	100,0
52	Detal: naprawa artykułów użytku osobistego i domowego	1 133,7	1 120,0	1 315,0	1 470,0	98,8	116,0	129,7	15,7	13,5
93	Usługi osobiste pozostałe	123,2	90,3	120,0	100,0	73,3	97,4	81,2	1,7	0,9
45.212	Remonty mieszkań	240,0	198,6	230,0	250,0	82,7	95,8	104,2	1,7*	1,6*
45.4	Wykonywanie robót wykończeniowych	18,6	18,6	19,0	20,0	100,0	102,2	107,5	0,1*	0,1*

\* w stosunku do gospodarki ogółem (nie zaliczane stricte do sektora usług)

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: A Karpiński, *Przyszłość rynku pracy w Polsce*, Warszawa 2006.

## 5.6. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Zakres wpływu wdrożenia dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym na sytuację w regionach będzie zróżnicowany i w dużym stopniu uzależniony od następujących czynników:

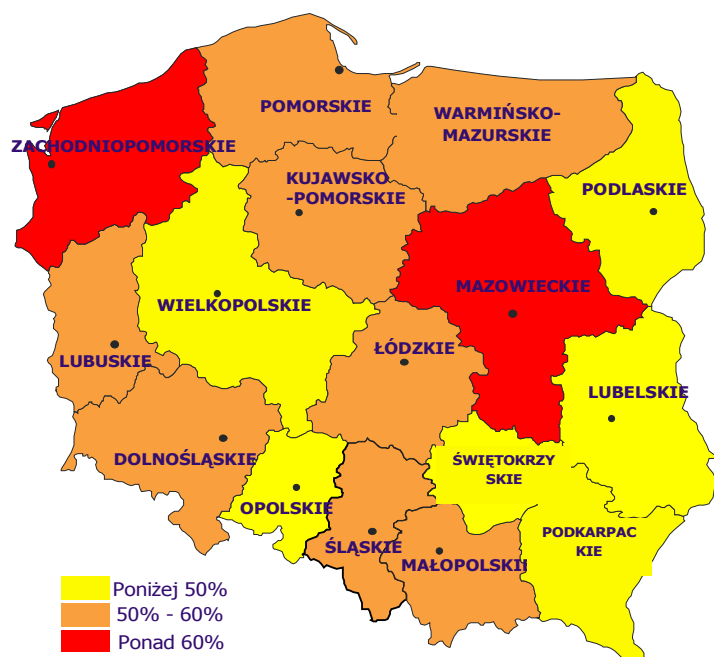
- udziału usług w strukturze zatrudnienia w regionie;
- położenia geograficznego danego regionu;
- struktury usług w regionie (zakresu występowania usług, na które wdrożenie dyrektywy będzie najsilniej oddziaływać);
- umiejętności regionów do przyciągania inwestorów, zainteresowanych tworzeniem w Polsce centrów usługowych (na zasadach offshoringu).

Najbardziej dynamizujący wpływ na rozwój gospodarczo-społeczny kraju wywiera ekspansja usług w tych regionach, w których mają one najwyższy udział w strukturze zatrudnienia. W Polsce najwyższym odsetkiem zatrudnionych w sektorze usług charakteryzuje się województwo mazowieckie (64,2%) oraz zachodniopomorskie (61,3%) i właśnie w tych regionach oczekuje się, że wpływ wdrożenia dyrektywy do krajowego porządku prawnego będzie najbardziej istotny.

Najmniejszy wpływ na sytuację w regionach będzie wywierała natomiast dyrektywa w tych województwach, w których udział pracujących w sektorze usług jest najniższy. Do województw tych należą przede wszystkim województwo lubelskie (42,5%), opolskie, wielkopolskie, podkarpackie, świętokrzyskie oraz podlaskie. Jednocześnie w tych województwach należy spodziewać się największej intensyfikacji zmian struktury sektorowej, w szczególności z rolnictwa – jednak proces ten niekoniecznie musi być wzmocniony przez dyrektywę usługową. Udział sektora usług w zatrudnieniu w poszczególnych województwach przedstawia mapa.

Analizując mapę można zaobserwować, że kolejnym czynnikiem, który będzie oddziaływał na sytuację na regionalnych rynkach usług będzie położenie geograficzne, a konkretniej odległość od granicy polsko-niemieckiej. Większy udział usług w strukturze zatrudnienia jest widoczny w województwach leżących na zachodzie i północy kraju (tereny o silnych związkach gospodarczych z Niemcami), a najniższy dla województw z tzw. „ściany wschodniej”. Jedynymi wyjątkami są tutaj województwa wielkopolskie i opolskie. Niższy udział usług w strukturze zatrudnienia w województwie wielkopolskim może wynikać z silnej pozycji rolnictwa w strukturze zatrudnienia, natomiast w województwie opolskim z masowej migracji do pracy w usługach w Niemczech.

### Wykres 8. Udział pracujących w sektorze usług w strukturze zatrudnienia.



Źródło: Zestawienie własne na podstawie: „Stan rynku usług w Polsce przed transpozycją Dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej usług na rynku wewnętrznym”, Ministerstwo Gospodarki, wrzesień 2007.

Wdrożenie dyrektywy dotyczącej usług na rynku wewnętrznym może przyczynić się jeszcze do pogłębienia tej dysproporcji. Liberalizacja na rynku usług będzie wpływać na unowocześnianie struktury usług dostępnych w województwach Polski Zachodniej (wzrost jakości usług będzie wymuszony koniecznością sprostania konkurencji). Nadal będą rozwijać się tradycyjne rodzaje usług, w których z uwagi na niższe koszty pracy polscy usługodawcy mogą sprostać konkurencji ze strony niemieckich przedsiębiorców (możliwość świadczenia usług na rynkach obu krajów równocześnie). Wśród województw położonych w Polsce centralno-wschodniej przewiduje się, że wdrożenie dyrektywy powinno jeszcze bardziej zdynamizować rozwój województwa mazowieckiego i małopolskiego, a także miast, w których zagraniczni inwestorzy lokować będą swoje centra usługowe.

Ze względu na brak oficjalnie publikowanych danych GUS dotyczących zatrudnienia w w/w usługach w podziale na województwa, wymienienie konkretnych regionów jest niemożliwe. Należy jednak pamiętać, że dyrektywa będzie oddziaływać szczególnie na te województwa, których struktura zatrudnienia w wymieniowych w tabelach usług jest najwyższa.

Ostatnim elementem, który należy brać pod uwagę przy ocenie możliwości zmian w strukturze usług w poszczególnych regionach jest zainteresowanie przedsiębiorców zagranicznych lokalizacją centrów usługowych. Offshoring (proces przenoszenia usług poza granicę kraju, w którym zlokalizowane jest przedsiębiorstwo) stwarza ogromne szanse dla tych miast, gdzie lokowane są tego typu inwestycje, na unowocześnienie struktury usług. Inwestorzy wybierając lokalizację przedsięwzięcia kierują się przede wszystkim kosztami pracy oraz wykształceniem potencjalnych kadr. Jak podkreślano jest w licznych opracowaniach, przedsiębiorcy coraz częściej decydują się na wybór innych miast poza Warszawą, czy Krakowem na miejsce swojej inwestycji. Doceniają oni coraz wyższy poziom wykształcenia mieszkańców mniejszych miast, a także niższe koszty zakupu ziemi oraz niższe koszty pracy. Do miast, które mają ogromną szansę stać się siedzibą znanych centrów usługowych należą także Wrocław, Szczecin, Katowice, Łódź, Lublin, Gdańsk, Poznań, czy Białystok. Unowocześnienie struktury usług w mieście często ma bezpośrednie przełożenie na modernizację struktury usług także w całym województwie.

Podsumowując, wszystkie wyżej wymienione elementy decydują o tym, że z dużym prawdopodobieństwem można wnioskować o pewnym oddziaływaniu transpozycji przepisów dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym zwłaszcza na województwo mazowieckie oraz województwa Polski północno-zachodniej. Wpływ ten może być zarówno pozytywny, polegający na zwiększeniu udziału usług w strukturze zatrudnienia oraz unowocześnieniu struktury usług, jak i negatywny (wynikający w głównej mierze na niemożności zaspokojenia popytu na rynku krajowym na skutek przeniesienia przez usługodawcę swojej działalności za granicę).

## 5.7. Wpływ na konsumentów i gospodarstwa domowe

Postanowienia dyrektywy usługowej bezpośrednio dotyczą raczej przedsiębiorstw, niż gospodarstw domowych. Jednocześnie, rośnie rola usług nieobjętych dyrektywą usługową, jak na przykład usługi transportowe, medyczne, czy audiowizualne.

Obszarem, który konsumentów dotyczyć będzie w największym stopniu, wydaje się być handel detaliczny. W przypadku Polski, gdzie sektor handlu detalicznego już w tym momencie w dużej mierze oparty jest na bezpośrednich inwestycjach zagranicznych, znaczenie dyrektywy usługowej będzie niewielkie. Z kolei handel elektroniczny, który wydaje się posiadać potencjał rozwojowy, należy do grupy branż nie objętych dyrektywą.

Efekt redukcji asymetrii informacyjnej, ujawniającej się poprzez efekt *Home bias*, powinien z kolei wpłynąć dodatnio na konsumpcję zagranicznych usług w bankowości i usługach finansowych oraz zdrowotnych. W przypadku pierwszego sektora jest już zdominowany przez podmioty zagraniczne, a w przypadku obu – jest nieobjęty dyrektywą.

Ponadto, nieznaczny poziom dyskryminacji podmiotów zagranicznych w Polsce<sup>20</sup> oznacza, że wpływ dyrektywy usługowej może mieć znaczenie głównie poprzez eksport usług. W tej sytuacji, realizacja rosnącego popytu wewnętrznego, powinna wzrastać niezależnie od dyrektywy. Pozytywny wpływ może mieć natomiast ułatwienie rozpoczęcia prowadzenia działalności dla wszystkich podmiotów, poprzez wprowadzenie pojedynczych punktów kontaktowych. Zmniejszenie obciążeń administracyjno-prawnych przedsiębiorstw usługowych, wpłynie negatywnie na poziom cen, zwiększając tym samym opłacalność korzystania z usług rynkowych. Największe znaczenie powinno to mieć w przypadku sektorów, gdzie nie występują znaczące korzyści skali (co oznaczałoby duże znaczenie pozaprawnych barier wejścia). To z kolei, wiąże się z wysokim stopniem wymienności produkcji domowej i rynkowej. Pozytywny wpływ dyrektywy na rozwój sektorów świadczących usługi wobec gospodarstw domowych wynikać będzie zatem nie tylko z bezpośrednich zależności, ale także ze zwiększania opłacalności korzystania z rynku. Przykładowo, w sektorze handlu detalicznego oznaczać to będzie mniejszą skłonność konsumentów do długotrwałych poszukiwań najkorzystniejszych ofert cenowych.

Obok wpływu na popyt, dyrektywa usługowa oddziaływać może na gospodarstwa domowe także poprzez rynek pracy. W szczególności, możliwość eksportu usług, powinna wpłynąć na polepszenie sytuacji w wybranych sektorach. Przykładowo, estymacje realnego kosztu barier formalnych<sup>21</sup> wskazują, że dyrektywa usługowa może potencjalnie zwiększyć eksport usług o charakterze księgowym, zwłaszcza uwzględniając przewagi komparatywne Polski w tym sektorze.

<sup>20</sup> Zgodnie z oszacowaniami w *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen Economics, 2005

<sup>21</sup> Ibidem

Na mobilność geograficzną części osób pozytywnie wpłynąć może ułatwienie rozpoczynania działalności gospodarczej poza granicami Polski. Dotyczy to przede wszystkim usług o charakterze budowlanym. Biorąc pod uwagę ograniczony zakres sektorowy, wpływ na mobilność będzie jednak ograniczony.

Drugim kanałem, przez który dyrektywa oddziaływać będzie na gospodarstwa domowe jest zwiększanie płac. Podobnie jak w przypadku cen, wzmocni to rozwój sektora usług, jednak w tym przypadku dotyczy to będzie nie tylko branż objętych dyrektywą.

Dyrektywa poprzez przepisy dotyczące jakości usług i praw usługobiorców przyczyni się zwiększenie zaufania do usługodawców szczególnie tych pochodzących z innych państw członkowskich.

Podsumowując, w przypadku pojedynczych konsumentów i gospodarstw domowych, dyrektywa usługowa będzie mieć wpływ głównie poprzez zmiany relatywnych cen poszczególnych usług oraz możliwości na rynku pracy. Jednocześnie, obecny stan polskiej gospodarki, przewidywania oparte na ustaleniach teoretycznych oraz zakres zmian prawnych sugerują, że wpływ na zdecydowaną większość usług będzie nieznaczący. Te, dla których zmiany mogłyby być znaczące, zostały wyłączone z dyrektywy. Część natomiast, jak handel detaliczny, wydają się w obecnej chwili niezależne od prawodawstwa tego typu, przynajmniej na polskim rynku.

Tym samym, bezpośredni wpływ na zachowania gospodarstw domowych, jak również wpływ przewidywanych zmian w zachowaniach konsumentów na oddziaływanie dyrektywy usługowej na polską gospodarkę będzie niewielki.

Jednocześnie, dyrektywa usługowa może, poprzez istotny wpływ na wybrane sektory, pośrednio oddziaływać korzystnie na cały sektor usług. Najistotniejszym kanałem jest pośredni wpływ poprzez rynek pracy. Zwiększenie wynagrodzeń i możliwości zatrudnienia części społeczeństwa, wpłynie korzystnie na popyt na usługi, w wyniku rosnącego kosztu własnego czasu.

Oznacza to, że analiza decyzji gospodarstw domowych prowadzi do wniosków o większym, niż wynikałoby to ze standardowych analiz makro- i mikroekonomicznych, wpływie dyrektywy na sektor usługowy. Zwiększeniu ulegnie urynkowanie spełnianie potrzeb konsumentów, co oznaczać będzie większy ujawniony produkt, mierzony PKB oraz większą aktywność na rynku pracy.

## **5.8. Czy implementacja Dyrektywy pozwoli Polsce osiągnąć status gospodarki opartej na wiedzy?**

Podczas szczytu w Lizbonie w 2000 roku Rada przyjęła 10-letnią strategię lizbońską, której głównym celem było „przekształcenie Unii Europejskiej do 2010 roku w najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarkę opartą na wiedzy w świecie”. Celem pośrednim realizacji strategii było podniesienie stopy zatrudnienia do 70 %. Miało temu służyć m.in. zwiększenie zatrudnienia w usługach poprzez zniesienie barier w ich przepływie.

Projekt dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym powstał w oparciu o w/w cele. Wdrożenie dyrektywy powinno przyczynić się do dynamizacji procesu przekształcania się gospodarki europejskiej w gospodarkę opartą na wiedzy (GOW). Poddając szczegółowej analizie ten proces należy zauważyć, że budowa gospodarki opartej na wiedzy w poszczególnych krajach Unii Europejskiej znajduje się w różnych fazach.

Oceniając perspektywy Polski w tym względzie, trzeba wskazać na liczne bariery oraz opóźnienia, które należy przełamać, aby usprawnić proces przekształcania gospodarki polskiej w gospodarke opartą na wiedzy. Należą do nich m.in.

- niskie nakłady publiczne i prywatne na badania i rozwój (B+R);
- niski udział przemysłów wysokiej techniki w zatrudnieniu, produkcji oraz eksporcie;
- otoczenie instytucjonalne nie sprzyjające innowacyjności;
- system edukacji nie dostosowany do potrzeb społeczeństwa opartego na wiedzy (m.in. zbyt mała liczba absolwentów szkół wyższych na kierunkach ścisłych);
- słaby rozwój infrastruktury informatycznej i telekomunikacyjnej;
- niski udział w zatrudnieniu usług społeczeństwa informacyjnego oraz innych usług dynamizujących gospodarke.

Wpływ wdrożenia dyrektywy dotyczącej usług na rynku wewnętrznym do krajowego porządku prawnego może mieć wpływ na przyspieszenie budowy gospodarke opartej na wiedzy poprzez oddziaływanie na przewycięzanie co najmniej trzech wymienionych wyżej problemów, a mianowicie dyrektywa może wpływać na poprawę jakości otoczenia biznesowego, budowę struktury informatycznej oraz wzrost udziału w strukturze zatrudnienia usług dynamizujących rozwój gospodarke.

#### **5.8.1. Wpływ dyrektywy na jakość otoczenia instytucjonalno-prawnego**

Jak wynika z analiz jakości otoczenia instytucjonalno-prawnego pozostaje w Polsce na niskim poziomie w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej. Otoczenie biznesowe stwarza bariery utrudniające działalność polskim przedsiębiorstwom. Należą do nich m.in. liczne formalności oraz relatywnie wysokie koszty rejestracji firmy, uciążliwa biurokracja i niska skuteczność sądownictwa.

Implementacja dyrektywy powinna mieć znaczący wpływ na zmniejszenie uciążliwości związanych z rejestracją działalności gospodarke. Co prawda, przepisy dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie do stworzenia pojedynczych punktów kontaktowych, w których załatwiane by były wszystkie procedury i formalności konieczne do podjęcia działalności usługowej, ale wdrożenie dyrektywy powinno przyspieszyć proces niwelowania barier przy rejestracji również innych rodzajów działalności.

#### **5.8.2. Wpływ dyrektywy na rozwój infrastruktury informatycznej**

Funkcjonowanie pojedynczych punktów kontaktowych będzie pozytywnie wpływać nie tylko na tworzenie bardziej przyjaznego otoczenia biznesowego dla przedsiębiorców poprzez zmniejszenie uciążliwości związanych z rejestracją oraz ewidencją firmy, ale także będzie stymulować rozwój infrastruktury informatycznej. Wprowadzenie wymogu, aby wszystkie formalności oraz procedury dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności usługowej były możliwe do załatwienia drogą elektroniczną, będzie popularyzowało zastosowanie technik informacyjnych wśród przedsiębiorców. Wydaje się wysoce prawdopodobne, że będzie upowszechniać się nie tylko zastosowanie komputera, czy Internetu przy zarządzaniu firmą. Znaczej popularyzacji powinny ulec także nowoczesne narzędzia informatyczne, które do tej pory jedynie w niewielkim stopniu były wykorzystywane przez przedsiębiorców, takie jak np. podpis elektroniczny. Zachętą do stosowania nowoczesnych technik informacyjnych są także doświadczenia innych krajów. Na przykład inicjatywa podjęta w Niemczech w 2005 roku, której celem była informatyzacja usług publicznych na poziomie federalnym przyniosła

wydatek rządu 1,65 miliarda euro, natomiast roczne oszczędności z tytułu jej wprowadzenia wynoszą około 400 milionów euro. Podobnych rezultatów dostarczają także inne badania, przeprowadzane przez Komisję Europejską, jak np. badanie korzyści płynących z zastosowania elektronicznych faktur. Zbieranie i przetwarzanie danych drogą elektroniczną przyniosło oszczędności rządu 72-75% w porównaniu z tradycyjną metodą zbierania i przetwarzania danych.

### **5.8.3. Wpływ dyrektywy na unowocześnianie struktury zatrudnienia w usługach**

Kolejnym obszarem przełamывania barier w budowaniu w Polsce gospodarki opartej na wiedzy jest wzrost w strukturze zatrudnienia usług społeczeństwa informacyjnego oraz takich, które dynamizują gospodarkę. Bezpośredni wpływ implementacji dyrektywy na zwiększenie zatrudnienia w tego typu usługach jest trudny do oszacowania z uwagi na m.in. niepełną liberalizację rynku usług (wyłączenie z oddziaływania dyrektywy niektórych usług mających istotne znaczenie dla struktury zatrudnienia w przyszłości takich jak np. usługi transportowe -w tym przede wszystkim usługi transportu lotniczego, usługi zdrowotne czy usługi telekomunikacyjne). Drugim poważnym problemem przy szacowaniu wpływu dyrektywy jest trudność określenia, w jakim stopniu wzrost zatrudnienia w usługach prowadzących do budowy gospodarki opartej na wiedzy jest wynikiem liberalizacji rynku usług, a w jakim wynika z ogólnych trendów dynamizacji rozwoju tego sektora usług.

Analizując kategorie usług, na które liberalizacja rynku powinna mieć najsilniejszy wpływ, można zauważyć, że usługi prowadzące do budowy gospodarki opartej na wiedzy są tutaj w szerokim stopniu reprezentowane (choć, jak wskazano w rozdziale 3., niekoniecznie w nich występują obecnie największe bariery). W przypadku takich kategorii usług jak usługi telekomunikacyjne, komputerowe i serwisowe, czy profesjonalne i techniczne usługi biznesowe widać bardzo wysoką tendencję wzrostu zatrudnienia (np. w przypadku usług komputerowych i serwisowych prognozuje się, że zatrudnienie w latach 2000-2025 wzrośnie ponad 14 razy). Liberalizacja rynku usług powinna spowodować, że wzrost ten będzie jeszcze bardziej znaczący.

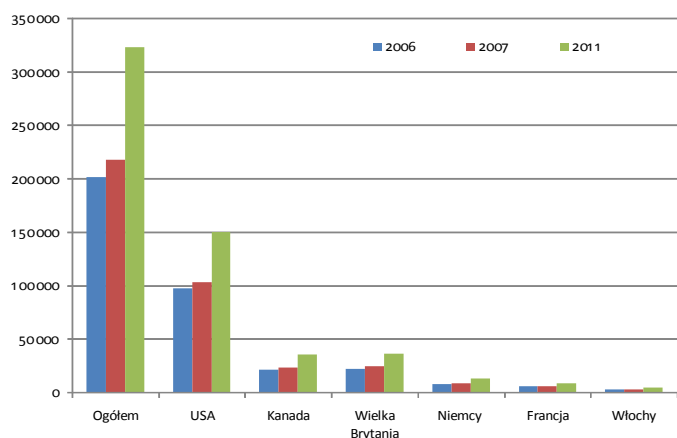
### **5.8.4. Wpływ dyrektywy na rozwój offshoringu**

Szansę na dynamiczny rozwój gospodarki opartej na wiedzy w Polsce daje proces przenoszenia nowoczesnych usług poza granicę kraju, w którym zlokalizowane jest przedsiębiorstwo (offshoring). Polega on w głównej mierze na lokalizacji centrów usługowych w krajach, wyróżniających się porównywalnie niższymi kosztami pracy, ale dysponujących zarazem wysokokwalifikowanymi pracownikami.

W literaturze ekonomicznej wyróżnia się 2 podstawowe rodzaje tego typu usług, tj. Business Process Offshoring (BPO) oraz Knowledge Process Offshoring (KPO). W skład sektora Business Process Offshoring wchodzi np. centra usługowe zajmujące się księgowością, czy zarządzaniem zasobami ludzkimi oraz call centers. Knowledge Process Offshoring koncentruje się na działaniach kluczowych dla przedsiębiorstwa, mających znaczenie strategiczne w dłuższej perspektywie czasowej takich jak np. badania i rozwój, projektowanie systemów informatycznych, czy tworzenie analiz oraz prognoz.

W okresie ostatnich lat występuje bardzo dobra koniunktura na świadczenie tego typu usług (średnia dynamika ich wzrostu w ostatnim okresie osiągała poziom 30-40% rocznie). Wykres 9. przedstawia prognozowaną wielkość rynku outsourcingu w latach 2006-2011. Jak wynika z wykresu w 2011 roku prognozowana wielkość rynku zwiększy się o prawie 60% w stosunku do 2006 roku. Liderem rynku w tym zakresie są Stany Zjednoczone, którego prognozowany udział w rynku w 2011 roku przekroczy 46%.

#### **Wykres 9. Prognozowana wielkość rynku outsourcingu w latach 2006-2011.**



Źródło: Zestawienie własne IBS na podstawie danych National Outsourcing Association.

Offshoring, zwany także nowoczesnym outsourcingiem, stwarza możliwości rozwojowe dla krajów, do których przenoszona jest działalność usługowa. Szansę tę wykorzystały m.in. Indie, w przypadku których szacuje się, że w 2012 roku w outsourcingu usług IT będzie pracowało około 3,5 miliona ludzi. Udział eksport usług IT w ogólnym eksporcie Indii wzrósł dzięki temu z poziomu 3% w 1996 roku do poziomu 21% w 2003 roku.

Jak wspomniano powyżej kluczowe, w momencie podejmowania decyzji o lokalizacji centrów usługowych, są dwa elementy: poziom kosztów pracy oraz dostęp do wysokokwalifikowanej kadry. Biorąc pod uwagę oba te elementy coraz więcej przedsiębiorców podejmuje decyzję o lokalizacji swojej inwestycji w naszym kraju.

Polskę ciągle jeszcze charakteryzuje stosunkowo niski poziom kosztów pracy. Dla porównania średnie płace inżynierów i informatyków są w Polsce na poziomie 36% płacy w tej grupie w USA i 25% płacy w Niemczech. Ponadto bardzo ważny dla przyszłych inwestorów jest poziom wykształcenia młodych ludzi, wkraczających na rynek pracy. Polska należy do prawdziwych rekordzistów pod względem odsetka młodzieży kontynuujących naukę na studiach wyższych. Corocznie progi uczelni opuszcza z dyplomem ponad 340 tys. młodych ludzi, znających dobrze co najmniej jeden język obcy. Bardzo dobrą lub dobrą znajomość języka angielskiego deklaruje ponad 55% studentów.

W rankingach atrakcyjności inwestycyjnej Polska plasuje się na coraz wyższych pozycjach. W 2005 roku firma Ernst & Young określiła Polskę najatrakcyjniejszym krajem do inwestowania w sferę nowoczesnych usług. Tuż za Polską znalazły się Rosja, Niemcy, Węgry oraz Czechy. Pod względem atrakcyjności dla offshoringu usług, nasz kraj znalazł się natomiast na trzecim miejscu, za Chinami oraz Indiami.

Według badań przeprowadzonych przez The Economist Intelligence Unit w 2004 roku Polska zajęła 5 miejsce po Indiach, Chinach, Czechach i Singapurze. Zestawienie w rankingu opierało się na tak różnorodnych czynnikach wpływających na atrakcyjność inwestycyjną kraju, jak ryzyko polityczne, bliskość rynku, stabilność makroekonomiczna, kwestia bezpieczeństwa, otoczenie prawne, polityka podatkowa, koszty pracy, regulacje związane z zatrudnieniem oraz umiejętności pracownicze – języki obce, kwalifikacje, infrastruktura.

To właśnie infrastruktura przesądza, zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez firmę AT Kearney w 2004 roku o tym, że Polska nie znajduje się jeszcze wyżej w rankingach. Fatalny stan dróg, słaba gęstość sieci autostrad, czy mała przepustowość polskich lotnisk nie pozwala Polsce podjąć jeszcze skuteczniejszej walki o zagranicznych inwestorów.

Pomimo tego, w listopadzie 2006 roku w Polsce funkcjonowało ponad 80 centrów usługowych. Najwięcej z nich stanowiły centra finansowo-księgowo, logistyczne oraz centra obsługi klienta. Na zainwestowanie w budowę centrów usługowych w Polsce zdecydowały się tak znane na globalnym rynku firmy jak: Accenture, IBM Corporation czy Hewitt Associates. Wykres 10 przedstawia



Polsce przez podmioty zagraniczne, dyrektywa nie będzie miała większego wpływu na konkurencję między krajowymi i zagranicznymi podmiotami na rynku polskim.

W zakresie dostępności rynków zagranicznych, transpozycja dyrektywy w innych państwach będzie mieć największy wpływ na możliwości świadczenia usług w branży budowlanej oraz usług dla biznesu, przy mniejszym znaczeniu dla pozostałych branż. Jednocześnie w wypadku budownictwa można oczekiwać, że poważną barierą będzie dostępność siły roboczej; w wypadku usług dla biznesu przynajmniej w niektórych kategoriach usługi księgowe prawdopodobne jest dalsze wzmocnienie przewag komparatywnych Polski.

Opisane powyżej zmiany będą mieć wpływ na podstawowe wartości makroekonomiczne. W szczególności prognozuje się zwiększenie PKB o ok. jeden procent, rozłożone na kilka lat, przy dynamice PKB początkowo wyższej o ok. 0,25 pkt. proc. i malejącej. Efekt dyrektywy będzie przejściowy w tym sensie, że trwale zwiększy produkt, jedynie czasowo wpływając na jego dynamikę. Zarówno struktura sektorów, dla których dyrektywa będzie mieć największe znaczenie, jak i wnioski na podstawie teorii ekonomii skłaniają do konkluzji, że dyrektywa sama w sobie nie spowoduje dramatycznych zmian w zaawansowaniu technologicznym gospodarki i tym samym zbliży polską gospodarkę do „gospodarki opartej na wiedzy” w takim stopniu, w jakim przejściowo podniesie dynamikę PKB.

Opisane zmiany będą wynikać z przejściowego zwiększenia dynamiki inwestycji i produktywności, które doprowadzą też do niewielkiego przyspieszenia przemian sektorowych w zatrudnieniu. Jednocześnie w związku z niezależnymi od dyrektywy ograniczeniami w aktywności zawodowej zmiany nie będą mieć istotnego wpływu na ogólny poziom zatrudnienia – zwiększą jedynie tempo realokacji pracy między sektorami oraz spowodują nieznaczny wzrost wynagrodzeń realnych. Zmiany te będą prawdopodobnie dość równomiernie rozłożone pomiędzy regionami Polski, z niewielką preferencją dla Polski centralnej oraz północno-zachodniej.

Jednocześnie dyrektywa wymusza zmiany funkcjonowania otoczenia formalno-prawnego przedsiębiorczości zmierzające ku deregulacji, upraszczaniu procedur oraz zmniejszaniu kosztów zakładania i funkcjonowania przedsiębiorstw. Wybrany sposób implementacji wprowadzi zmiany w sposób maksymalnie przyjazny dla wszystkich przedsiębiorców. Reorganizacja zarówno rejestracji, jak i kontaktów z urzędami publicznymi, zwiększenie roli IT w tym procesie oraz zmniejszenie biurokracji jest potencjalnie największym pozytywnym skutkiem implementacji dyrektywy, którego gospodarcze efekty mogą być istotnie wyższe od wynikających z analiz przeprowadzonych w niniejszym opracowaniu.

## **6. WPROWADZENIE, EGZEKWOWANIE I MONITORING**

Dyrektywa wprowadza nowatorski mechanizm wzajemnej oceny. Państwa członkowskie pod określonymi warunkami mogą utrzymać pewne wymogi w zakresie istniejących systemów zezwoleń, wymogów podlegających ocenie oraz swobody świadczenia usług. Jednakże raporty te będą analizowane przez Komisję Europejską pod względem zgodności z prawem wspólnotowym. Również państwa członkowskie będą miały prawo przedkładania uwag do sprawozdań innych państw UE. Dyrektywa zobowiązuje państwa do informowania KE w sposób ciągły o nowych wprowadzanych wymogach w powyższym zakresie. Komisja rok od implementacji dyrektywy ma obowiązek przedstawić raport dla Parlamentu Europejskiego i Rady podsumowujący sprawozdania dot. stosowanych wymogów. W uzasadnionych przypadkach Komisja przedstawi propozycje dodatkowych inicjatyw w zakresie świadczenia usług.

Tym samym, pierwszy przegląd stosowania przepisów wdrażających dyrektywę o usługach powinien zostać w Polsce przeprowadzony rok od wejścia w życie odpowiednich przepisów tj. na przełomie 2010-2011.

Następnie, co trzy lata będą badane skutki społeczno-gospodarcze wdrożenia dyrektywy w Polsce, jak również analizować czy przepisy są stosowane prawidłowo. Zaproponowany harmonogram jest zbieżny z harmonogramem przeglądu dyrektywy realizowanym przez Komisję Europejską. Przeprowadzanie odpowiednich analiz równolegle na poziomie krajowym i europejskim umożliwi Polsce aktywny udział w dalszych planowanych pracach nad dokończeniem budowy rynku wewnętrznego w usługach. Wskazanie Komisji obszarów wymagających dodatkowej regulacji (w tym usług wyłączonych z dyrektywy czy rozszerzenie działania art. 16 dyrektywy, rozszerzenie funkcjonalności PPK) poparte odpowiednimi badaniami z zakresu stosowania dyrektywy w Polsce może przyczynić do dalszej liberalizacji rynku usług w Europie.

## 7. PLAN WDROŻENIA

Zgodnie z Harmonogramem przyjętym przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 16 listopada 2007r. plan wdrożenia dyrektyw o usługach na rynku wewnętrznym przedstawia się jak w poniższej tabeli:

<b>Data Dz. Urz. UE</b>	<b>27.12.2006 L 376</b>
<b>Numer wspólnotowego aktu prawnego</b>	<b>2006/123/WE 32006L0123</b>
<b>Wspólnotowy akt prawny</b>	<b>Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym</b>
<b>Termin transpozycji</b>	<b>28.12.2009 r.</b>
<b>Projektowany/projektowane akty prawne</b>	<b>akt transponujący dyrektywę, zmiany w aktach obowiązujących</b>
<b>Opracowanie OSR i przygotowanie założeń do ustawy wdrażającej dyrektywę</b>	<b>01.-02.2008 r.</b>
<b>Rozpoczęcie konsultacji społecznych</b>	<b>03 - 04.2008 r.</b>
<b>Przygotowanie projektów aktów prawnych</b>	<b>06.2008 r.</b>
<b>Termin przekazania projektów aktów prawnych do uzgodnień międzyresortowych i społecznych</b>	<b>06-08.2008 r.</b>
<b>Termin przyjęcia projektów aktów przez KERM</b>	<b>09.2008 r.</b>
<b>Termin przyjęcia projektów aktów przez RM</b>	<b>11 - 12.2008r.</b>