

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Вътрешен пазар на услугите — изисквания по отношение на пазара на труда и защита на потребителите“**

(2007/C 175/05)

На 29 септември 2005 г., съгласно член 29, параграф 2 от Правилника за дейността Европейският икономически и социален комитет реши да изготви становище относно „Вътрешен пазар на услугите — изисквания по отношение на пазара на труда и защита на потребителите“

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, която бе натоварена да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 3 май 2007 г. Докладчик: г-жа ALLEWELDT

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание от 30 май 2007 г.) Комитетът прие следното становище със 110 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“:

## 1. Цел

1.1 Директивата относно услугите във вътрешния пазар <sup>(1)</sup> трябва — по смисъла на Лисабонската стратегия — да насърчава конкурентоспособността, растежа и заетостта. Тя предизвика същевременно интензивен дебат за формата на свободата на услугите. Спорен момент беше и остава въздействието върху националните пазари на труда, социалните условия и изискванията за защита на потребителя. ЕИСК изрази подробно своята позиция по проекта на Комисията в становището си от февруари 2005 <sup>(2)</sup>, затова тук се дискутира не правния текст на директивата, а по-скоро очакваното въздействие върху заетостта и интересите на потребителите при така планираното осъществяване на вътрешния пазар на услугите.

1.2 Свободата на предоставяне на услуги е една от четирите свободи на вътрешния пазар, които са залегнали в Договора за създаване на ЕС и отдавна са политическа реалност. Стратегията на Комисията, изразена чрез директивата за услугите на ЕС, цели да премахне всички бариери пред предоставянето на услуги. Тук не става въпрос пряко за отделни аспекти на пазара на труда или на защитата на потребителя. Доколкото обаче свободата на предоставяне на услуги трябва по-добре да се осъществява на практика, то различията в отделните национални системи са ясно и по-силно доловими. В същото време има сравнително малко общовалидни за целия ЕС разпоредби за защита на интересите на работещите и на потребителите. Често доминират национални и твърде различни правни и социални разпоредби и разпоредби за заетостта. Към това се прибавя и предвидената в директивата за услугите паралелна и съответно отделна валидност на определени разпоредби на страната на произход и страната, в която се предоставят услуги, чието въздействие ще покаже бъдещата практика.

1.3 Социалната стабилност и доверието на потребителя са съществен елемент от европейската интеграция и също така предпоставка за успешен вътрешен пазар на услугите. Голям недостатък на дебата за директивата за услугите на ЕС е, че не представя надеждни анализи за нейното влияние върху

социалните условия в държавите-членки, заетостта и интересите на потребителите. Липсата на статистическа основа за количествено определяне на свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги между държавите-членки, беше един от аспектите, критикувани от ЕИСК <sup>(3)</sup>. На практика не съществуват и надеждни данни по отношение на очакваните структурни промени на пазара на труда в държавите-членки. Така от една страна съществуват малко на брой и твърде общи статистически оценки на въздействието, а от друга — оценки на единични случаи с незаконен или полузаконен характер. И двете не са достатъчни, за да се направи обективна оценка на въздействието.

1.4 Осъществяването на вътрешния пазар на услугите е важен елемент от Лисабонската стратегия. Възможностите за растеж в този сектор са важен импулс за повече заетост. Нарасналата конкуренция в резултат на либерализирането на пазара на услугите ще има положителни последици, тъй като ще се разшири гамата от предлаганите услуги и цените им ще се понижат. Успоредно с това е необходимо обаче непрекъснато подобряване на социалната защита на работещите и подходящо ниво на защита на потребителя. Същото важи и за валидните в държавите-членки стандарти за качество и сигурност, включително опазването на околната среда. Последиците за заетостта ще бъдат различни в отделните сектори и държави-членки. Въздействието върху малките и средните предприятия е решаващ фактор.

1.5 Целта на становището по собствена инициатива е да посочи по-ясно въздействието на сегашната стратегия на вътрешния пазар на услугите върху пазарите на труда, условията на заетост и защитата на потребителя и по този начин да бъде от практическа полза за заинтересованите страни и за институциите на ЕС. Тези аспекти не бяха разгледани задълбочено в предишните две изслушвания на ЕИСК относно вътрешния пазар на услугите <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите във вътрешния пазар.

<sup>(2)</sup> CESE 137/2005, ОВ С 221, 8.9.2005 г.

<sup>(3)</sup> Вж. CESE 137/2005, глава 3.2., ОВ С 221, 8.9.2005 г.

<sup>(4)</sup> ЕИСК проведе на 19 септември 2001 г. изслушване по общата стратегия за вътрешния пазар и на 24 май 2004 г., изслушване в рамките на становището относно Директивата за услугите на ЕС по шест основни въпроса, като например професионална отговорност, концепцията за едно гише, статистически методи и др.

1.5.1 Изхождайки от европейското правно разбиране за „свобода на предоставяне на услуги“, която обхваща всяко предоставяне на услуга между два икономически субекта в различни държави-членки <sup>(5)</sup>, тук става въпрос за три теми:

- Информация за количествените ефекти върху заетостта по браншове и държави и очаквани промени вследствие на делокализиране, трансфер и съответно внос на отделни услуги;
- Нови предизвикателства при условията на заетост, възникващи вследствие на бързото нарастване на мобилността на командированите работници в рамките на нарастващия трансграничен обмен на услуги;
- Интересите на потребителите и вземането им под внимание в стратегията за вътрешния пазар на услугите;
- Важната роля на малките и средните предприятия (МСП) като предприятия, които разкриват най-много работни места.

1.6 Настоящото становище следва да се разбира от една страна, като начална точка и от друга — като принос към окончателния доклад на Европейската комисия относно преразглеждането на вътрешния пазар <sup>(6)</sup> и дискусиите в ККВВП <sup>(7)</sup>. То се гради на данните, с които разполагаме понастоящем и на практическия опит и очакванията на експертите и заинтересованите страни. Те бяха взети от изслушването през април 2006 г. във Виена и от един въпросник, съставен през есента на 2006 г. и изпратен на почти 6 000 експерти от бизнеса, профсъюзите и различни заинтересовани групи, както и научната общност и различни министерства. Над 150 участници отговориха на въпросите. Становището не претендира, че е научно изследване и не може да замести едно такова изследване. Целта му е по-скоро, от една страна да даде опорни точки за разрешаването на съществуващите проблеми и за бъдещи развития, които да бъдат разгледани по-задълбочено в едно дългосрочно изследване от страна на Обсерваторията на единния пазар на ЕИСК, а от друга страна да даде импулс на институциите на ЕС и на други организации за техните политически решения и научноизследователската им дейност.

## 2. Динамиката на сектора на услугите в ЕС

2.1 Европейската комисия обосновава създаването на своята стратегия за вътрешния пазар със слабото развитие на трансграничното движение на услуги в ЕС. От един по-динамичен вътрешен пазар на услугите се очакват едновременно позитивни импулси за заетостта и позитивен ефект за потребителите и предприятията. Как по-точно да се разбира тази динамика?

2.2 Все още не е решен проблемът със статистическото отразяване на трансграничния обмен на услугите. До днес Евростат и националните статистически служби използват т.нар. статистика на финансовите потоци, т.е. счита се, че износ или внос на услуги

има само тогава, когато е налице основание за трансгранично плащане. Докато в сектора на услугите съществува интензивно сътрудничество, трансфер на знания и обмен на услуги, между отделните клонове на фирми, между партньори в партньорски мрежи или между дългосрочно сътруднически си правно самостоятелни икономически единици в съответните страни съществува мащабна разплащателна система. При такива мрежови структури съответният партньор отчита трансфера на знания, време и услуги съответно в собствената си страна като собствена услуга към клиентите, което обаче не довежда до трансгранично плащане.

2.3 Резултатът от това е, че според Комитета в сектора на услугите съществува значително по-голям обем на обмен и съответно по-голямо влияние върху вътрешния пазар, отколкото това се отразява в официалната статистика. ЕИСК определено счита, че Европейският съюз трябва да проведе научно обосновано проучване за това как отделните клонове на сектора на услугите в държавите-членки вече организират своите усилия за сътрудничество с предприятия от други страни. Изхождайки от това проучване и основавайки се на него, в бъдеще трябва да се постигне надеждно отразяване на действителния обем на пазара на услуги в Европейския съюз. Това ще бъде подкрепено чрез съответни усилия на европейските статистици за изработване и въвеждане във всички държави на индекси за цените за всички услуги.

2.4 Например, въз основа на днешни данни Комисията счита, че секторът на услугите произвежда 56 % от БВП на ЕС, осигурява 70 % от общата заетост, но представлява само 20 % от обема на търговския обмен в рамките на Общността. В сравнение със САЩ увеличението на производителността в сектора на услугите в ЕС е значително по-малко <sup>(8)</sup>.

2.5 Тази слабост не се усеща на световния пазар, където ЕС е водещата сила в търговията с услуги с ясна тенденция на увеличение. През 2003 г. дялът на ЕС възлизаше на 26 %, докато този на САЩ бе малко над 20 %. Дори набиращите сила търговски партньори Индия и Китай, взети заедно, въпреки значителната си динамика, достигат дял от малко над 5 %. Между 1997 г. и 2003 г. дялът на ЕС нарасна с 1,8 % и надмина този на другите и в това отношение.

2.6 Направена е констатацията, че слабостта в позицията на ЕС се отнася главно до търговията в рамките на ЕС. Но и тук данните не водят непременно до този извод. Между 2000 г. и 2003 г. търговията с услуги в рамките на ЕС нарасна с 10,8 %, а тази с партньорите извън ЕС само с 6,4 %. Следователно, погледнато в сравнителен план, динамиката на вътрешния пазар е ясна, още повече, че през 2003 г. като цяло бе отбелязан икономически спад. Освен това, трябва да се вземе предвид и спада на цените на услугите.

<sup>(5)</sup> Съгласно член 50 ДЕО услуга представлява всяка самостоятелна стопанска дейност, осъществявана срещу заплащане.

<sup>(6)</sup> Този доклад се очаква по време на португалското председателство.

<sup>(7)</sup> Консултативен комитет по въпросите на вътрешния пазар.

<sup>(8)</sup> Източник за тези и последващите данни в точки 3.5 и 3.6: Европейска Комисия 2004 г. и 2005 г.

2.7 ЕИСК призовава Комисията да пристъпи към по-задълбочена оценка на въздействието от по-нататъшното осъществяване на вътрешния пазар на услугите. Тук би могъл да бъде от полза т.нар. SWOT-анализ (Анализ на силните и слабите страни, възможностите за развитие и заплахите).

### 3. Въздействието на един по-ефективен вътрешен пазар на услуги върху заетостта

3.1 Оценките на въздействието върху заетостта са свързани с прогнозите за растеж. Един от първите анализи на въздействието на Директивата на ЕС за услугите бе направен през октомври 2004 г. от Бюрото за анализ на икономическата политика в Нидерландия<sup>(9)</sup>. Той следва обичайната теза на ОИСР, че всяко дерегулиране води до растеж и оттам до по-голяма заетост. Интересното е, че това изследване стига до извода, че не разпоредбите сами по себе си възпрепятстват растежа, а по-скоро тяхната хетерогенност. Според очакванията на авторите на изследването, Директивата за услугите би спомогнала за нарастване на търговията с услуги с 15 до 30 % и на дела на преките чуждестранни инвестиции в търговския сектор с 20 до 35 %.

3.2 През пролетта на 2005 г., по поръчка на Комисията, институтът Copenhagen Economics публикува едно изследване<sup>(10)</sup>, което обръща внимание на въздействието върху заетостта. При очаквано покачване на потреблението с 0,6 % от БВП на ЕС, нетното увеличение на работните места за всички 25 държави-членки би трябвало да възлиза на 600 000 работни места. Също така се очаква покачване на производителността и едновременно с това покачване на работните заплати средно с 0,4 %.

3.3 Изводите на изследването от Копенхаген бяха дискутирани оживено, преди всичко поради това, че то използва аргументи изключително от гледна точка на предлагането и залага единствено на ефекта от покачването се търсене при намаляващи цени чрез отпадане на всякаква регулация. То не взема под внимание фактори, които биха попречили на едно покачване се търсене, например намаляване на покупателната способност или промяна в поведението на потребителите. Освен това беше оспорен и подборът на секторите. Не съществуват други оценки на въздействието върху заетостта или те се основават на изследването от Копенхаген и съответно достигат до същите заключения<sup>(11)</sup>. Необходимо е също така да се обърне повече внимание на влиянието на научните изследвания и иновациите, на повишаването на нивото на квалификацията и на използването на комуникационните технологии за подобряване ефективността на вътрешния пазар на услугите.

3.4 Разкриването на 600 000 работни места само по себе си е положително, но с оглед на големите очаквания е по-скоро

скромно<sup>(12)</sup>. Далеч по-важно е обаче, че такъв един ръст може да бъде съвсем различен в отделните браншове, държави и при различните категории работници. По този въпрос засега няма никаква информация. ЕИСК би желал да се опита, с помощта на Обсерваторията на единния пазар и във връзка с настоящето становище по собствена инициатива, да хвърли повече светлина върху тези структурни промени, засягащи пазара на труда.

3.5 От анкетата на ЕИСК става ясно, че интересът към такава информация е голям. 90 % от анкетираните считат, че съществуващата информация относно въздействието върху заетостта във вътрешния пазар на услуги е недостатъчна. Нашите въпроси се отнасяха най-напред до сектори, в които имаше особено големи загуби или нарастване на броя на работните места. 60 % от анкетираните очакват положителен ефект върху заетостта като цяло или в отделни сектори. Най-често се посочват консултантските услуги за предприятия и юридическите консултации; следват търговията, занаятите/МСП, транспорта, здравните услуги, селското и горско стопанство, индустриалните услуги, образованието, туризмът, услугите за личността, строителният мениджмънт. На въпроса дали очакват загуби на работни места, 44 % от анкетираните отговарят положително. От гледна точка на загуба на работни места на първо място се посочва индустрията. Следват услугите от обществен интерес, строителният мениджмънт, селското и горското стопанство, услугите, насочени към предприятия, хранителните продукти, услугите за личността, търговията/търговията на дребно, туризмът, текстилната индустрия.

3.6 Въпросът за ползите от този процес води до някои интересни съпоставки. Може да се очаква адаптирането към пазара да играе решаваща роля и губещи да бъдат всички, които не успеят да се приспособят към новите либерализирани условия и към трансграничния пазар. Квалифицираният труд има повече шансове от неквалифицирания, както и младата, квалифицирана и мобилна работна сила, за разлика от по-възрастните и по-малко мобилни хора. Работните места с висок социален стандарт са губещи спрямо незащитената заетост или самостоятелна заетост, които занапред ще имат все по-голямо влияние. Посочва се, че качеството спрямо цената, високите стандарти за навлизане в дадена професия и страните с високи социални разходи ще се окажат в по-неблагоприятно положение. Новите държави-членки спадат към онези, които ще извлекат най-големи ползи от тази ситуация, а старите — към онези, които ще се възползват най-малко. Малките предприятия и онези, които оперират на местно ниво, ще бъдат изправени пред натиска, упражняван от големи транснационални компании. Що се отнася до въпроса за потребителите, то той остава нерешен.

3.7 Развитието на малките и средни предприятия представлява особен аспект: ще доведе ли нарастването на трансграничния обмен на услуги до повече заетост или ценовият и конкурентен натиск ще доведе до елиминиране на малките и средните предприятия (МСП) и заедно с това до спад в заетостта? Две трети от анкетираните (66 %) виждат положителни последици за заетостта. Същевременно обаче 55 % от анкетираните се страхуват от конкуренцията, която ще доведе до елиминиране на предприятия. Според мнението на голяма част

<sup>(9)</sup> The Free Movement of Services within the EU, Kox et al, CPB report No 69, October 2004.

<sup>(10)</sup> Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services, Copenhagen Economics, January 2005.

<sup>(11)</sup> Например следното изследване по поръчка на австрийското министерство на икономиката и труда „Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies“, Виена 2006 г.

<sup>(12)</sup> Съществува сериозна критика, според която тази прогноза е нереалистична.

от запитаните (69 %), либерализирането на вътрешния пазар на услугите няма да окаже съществено влияние върху развитието на малките и средни предприятия, което зависи в по-голяма степен от други фактори. Преобладават положителните очаквания, но като цяло е вероятно те да бъдат скромни. Това, което все пак се очаква, е квалификацията на заетите, способността за иновации и качеството на услугите да са решаващи фактори за оцеляване и за успех. Засилват се също така очакванията, дори изискването за повече хармонизация (образование и професионална квалификация, изискванията към мениджмънт, цени и заплати, социални вноски, корпоративни данъци и като цяло адаптация към европейските и международните стандарти). Очаква се влошаване по отношение на социалните стандарти и защитата на потребителите и на околната среда. Също така се изразяват опасения, че местните културни особености могат да бъдат засегнати, ако големите доставчици завладеят пазарите.

3.8 На въпроса дали самонаетите биха имали в бъдеще повече възможности да работят на трансгранично ниво, 84 % отговарят положително.

#### 4. Нови предизвикателства по отношение на условията на труд и заетост

4.1 Трансграничните услуги почти винаги са свързани с мобилността на работещите. Поради липсата на хармонизирани условия в ЕС, сега в рамките на един национален пазар или в едно и също предприятие се прилагат различни разпоредби на социалното законодателство. Европейската директива за командироване на работници определя минимум от основни условия за еднакво третиране на командированите и местните работници. Освен това от директивата на ЕС за услугите бяха изключени по принцип въпросите, свързани с трудовото и социално право. Това обаче не означава, че един растящ трансграничен пазар на услуги не оказва влияние. Въпреки Директивата за командироване на работници, все още съществуват редица нехармонизирани разпоредби в областта на колективното трудово договаряне. Изключването на трудовото право от Директивата на ЕС за услугите не успя да наложи „принципа на работното място“ за заетите; избраните правни формулировки бяха остро критикувани и се считат за неясни и нееднозначни. Тук трябва да се изчака бъдещото им транспониране в отделните национални правни системи. В заключение ако се приеме, че изграждането на вътрешния пазар на услугите бъде завършено успешно, то нарастващата честота и вероятно продължителността на командироването ще му придадат ново качество.

4.2 Тук не е мястото да се води дебат за прилагането на Директивата за командироване на работници. Основният въпрос по-скоро е: какви нови проблеми могат да възникнат или какво задълбочава сегашните проблеми, като се има предвид, че в рамките на предоставянето на услуги напред работниците от различни държави-членки ще работят все по-често и евентуално все по-дълго на едно и също работно място, но при различни условия? Тук може би се крият и възможности ако си спомним за прогнозата на изследването от Копенхаген за покачващи се заплати. При това определено не става въпрос за това да вменим на участниците на пазара и политичите намерения за социален дъмпинг, а да представим истинска картина на реалността.

4.3 82 % от запитаните отговарят положително на въпроса, дали нарастването на трансграничните услуги, а поради това и на дейността на командированите за работа в друга държава работници, ще доведе също така до промяна на националните условия за заетост в собствената им държава. 20 % считат, че ще настъпи подобрене на условията на труд, докато 17 % очакват влошаване. Само 7 % вярват, че работните места ще станат по-сигурни. 56 % смятат, че ще се увеличи гъвкавостта на заетостта и броя на срочните трудови договори.

4.4 Този аспект на гъвкавостта се забелязва също и в отговорите на следващия въпрос. Мнозина очакват намаляване на броя на постоянно заетите за сметка на временната заетост, договорите за изпълнение на определена работа и нарастването на привидната самостоятелна заетост. Изразени са и положителни очаквания: езиково обучение, нови подходи и позитивни стимули за придобиване на квалификация, увеличения на заплатите и на предложенията за работа. Преобладават обаче опасенията: очаква се по-голяма конкуренция, по-лоши условия на труд, по-дълго и по-гъвкаво работно време, както и нарастване на социалните конфликти, незаконните практики и намаляване на заплатите. За социалните системи настъпват нови трудности. По-малко мобилните работници, особено жените, ще срещат трудности в бъдеще и семейните структури ще страдат поради нарастващата мобилност. По въпроса за влиянието на един бъдещ либерализиран вътрешен пазар на услугите върху промяната на заплатите 50 % от запитаните очакват те да намалее, 43 % предвиждат увеличение, а 7 % не виждат никакъв особен ефект или посочват, че това зависи от съответния сектор.

4.5 На въпроса дали Директивата за командироване на работници гарантира достатъчна социална защита, 48 % от запитаните отговарят положително, 52 % — отрицателно. На въпроса дали са необходими нови разпоредби, повечето от запитаните предпочитат такива, които да обхванат целия ЕС (65 %), една трета смятат, че проблемите се урегулират по-добре на национално ниво, а 2 % считат и двата подхода за необходими. Отговорите на отворения въпрос на кои проблеми трябва да се обърне особено внимание могат да се обобщят както следва: на първо място сред посочените проблеми е липсата на социална хармонизация (включително достъп до професия или занаят), в резултат на което има неравнопоставено третиране. На второ място по важност логично се поставя искането за разширяване на приложното поле на директивата за изпращане на работници за някои сектори и на съдържанието на разпоредбите. Погрешното прилагане на разпоредбите за командироване на работници, правната несигурност и нарастването на незаконните практики, както и недостатъците в контрола и наказателното преследване се споменават в голяма част от отговорите. Към това се прибавят и проблемите в областта на сигурността и здравната защита на работното място, както и в системите за социална защита и борбата с привидната самостоятелна заетост. Накрая се критикува също така прекалената бюрокрация и все още съществуващите пречки на национално ниво, както и тенденцията към фрагментиране на националните пазари. Недостатъчното съобразяване с езиковите и културните различия също би могло да създаде проблеми.

4.6 Как влияят тези отношения в предприятията, когато в рамките на договорите за предоставяне на услуги работници от други държави работят при отчасти различни национални условия на труд? 6 % от запитаните не предвиждат това да окаже особено влияние, докато 23 % в момента не могат да преценят това. 24 % очакват да се увеличат различията в условията за труд вътре в предприятията, 34 % считат, че ще става все по-трудно да се спазват социалните и трудови разпоредби и 13 % потвърждават, че националните права на работещите за участие в управлението на предприятието не обхващат напълно командированите работници. В следващите отговори на отворения въпрос се добавят и нови аспекти. Появяват се нови трудности в заплащането и в социалната сфера поради нееднакво заплащане за еднаква работа или поради намаляване на социалните придобивки, доброволно предоставяни от предприятията. Запитаните често изразяват и очакването, че запознаването с „по-добри практики“ би могло да бъде шанс да се подобрят условията на труд и да се повиши качеството на работата. В този смисъл трябва да се вложи повече „интелигентност“ в социалния диалог на ниво предприятие. Пречките в комуникациите биха могли да влошат качеството на работата като цяло и в частност работата в екип, освен това да доведат до обща загуба на солидарността между членовете на персонала. За отделния работник и служител понякога би било по-трудно да познава и защитава своите права. Твърде голямото неравноправие би могло да възпрепятства успеха на предприятието (конфликти, административни разходи, качество на работата) и спазването на законовите разпоредби да доведе до прекалено големи изисквания за предприятието и до повече злоупотреби. В заключение по-голямата свобода на предлагане на услуги се разглежда като възможност за решаване на проблема с намирането на квалифицирани кадри.

4.7 Трудно е да се обобщят отговорите, свързани с примери от практиката, тъй като в своето специфично съдържание те би трябвало да допринесат за едно по-добро разбиране. Затова тук ще се ограничим с цитирането само на отделни примери от практиката, които илюстрират непосочени до този момент проблеми. Така например се посочват неясните разпоредби и процедури в случай на трудова злоупотреба, по-специфични проблеми при командироването в рамките на даден концерн; преобразуването на договорите за работа, прилагане на колективни трудови договори от други страни, както и третирането на мигрантите-работници.

## 5. Интересите на потребителите във вътрешния пазар на услуги

5.1 Вътрешният пазар на услугите трябва да бъде в полза и на потребителите. Това е въпрос за наличност (цена, достъп, предлагане), за качество, за прозрачност (информация, доверие) и за правна сигурност (гарантия, защита на потребителя). Вземат ли се под внимание днес тези аспекти в достатъчна степен? Ще бъдат ли насърчавани от предложенията за осъществяване на вътрешния пазар на услугите или могат да възникнат проблеми за потребителя? Третият основен въпрос на анкетата би трябвало да хвърли светлина върху практическия опит с трансграничното движение на услуги от гледна точка на потребителя.

5.2 Оценката на директивата за услуги на ЕС не е еднозначна от гледна точка на защитата на потребителя. По време на изслушването на ЕИСК през април 2006 г. бяха отправени критики, че като цяло на защитата на потребителя се отделя непросто малко внимание. Има обаче и положителни оценки, които се отнасят предимно до подобреното предлагане. Все пак, въпросите за защита на потребителя като цяло не се изтъкват достатъчно ясно и вероятно ще бъдат разглеждани задълбочено едва когато има конкретни наблюдения за въздействието на национално ниво. Доверието на потребителите обаче е от голямо значение за успеха на вътрешния пазар на услугите на ЕС.

5.3 Изложените в точка 5.1 критерии за един ориентиран към потребителите вътрешен пазар на услуги (наличност, качество, прозрачност и правна сигурност), в рамките на въпросника би трябвало да бъдат подредени по приоритетност — първо от собствена гледна точка и второ като оценка, доколко тези аспекти се насърчават от Директивата за услугите на ЕС. Докато качество и правна сигурност се оценяват високо от лична гледна точка (на първо и второ място), то оценката на директивата за услуги на ЕС показва, че наличността е поставена на първо място, а правната сигурност заема последно място. Доволни от сегашното състояние на реализирането на тези аспекти са едва 23 %, докато 77 % смятат, че са необходими подобрения.

5.4 Въпреки че директивата за услуги на ЕС не поставя под въпрос валидността на разпоредбите за защита на потребителя в страната, в която се предоставят услугите, по време на дебата бяха изразени опасения, че в това отношение съществуват пропуски. На въпроса дали виждат в бъдеще опасност за националните разпоредби за защита на потребителя, 52 % от запитаните отговарят положително. Най-често оплакванията се отнасят за влошено прилагане на законодателството, особено в случаи на жалби и иски за обезщетяване. Това е в унисон и с отговорите на един друг въпрос, на който 76 % от запитаните съобщават за проблеми във връзка с гаранциите и административното производство. 51 % се опасяват, че ще настъпи общ спад в нивото на защита на потребителя. По-специално се смята, че са застрашени всички по-високи национални стандарти (над минимума за ЕС). Тази заплаха важи също така и за административно-правните разпоредби за упражняване на занаят, които са непосредствено свързани с потребителя, тъй като занаят ще бъдат урегулирани на принципа на страната на произход, като например защита от злоупотреби или основа за предявяване на иски за обезщетение. Съществуват опасения от намаляване на гаранциите и от снижаване на качеството на услугите. Накрая мнозина изразяват опасение от загуба на правото на информация, напр. информация за продукта (опасност за околната среда, гаранции, обща прозрачност), обозначаване на цената, информация за доставчика на услугата (добросъвестност, ниво на квалификация, осигуряване съобразно изискванията), гаранции, отговорност и т.н.

5.5 Специално бе зададен въпрос за желаната и задължителна информация за потребителя при трансгранично предлагане на услуги. На първо място стоят данните за правни гаранции, обезщетяване и права за подаване на жалба, също така идентичност на доставчика на услугата/произход, прозрачност на цените

и точни данни за качеството на услугата, както и безопасността на продукта/гаранции. Очевидно обезпокоени от дебата относно принципа на страната на произход, мнозина искат да бъде отразено кое законодателство е в сила и коя е компетентната надзорна институция, съответно инстанция, която разглежда жалбите.

5.6 Само 25 % от анкетираните имат опит с европейските служби за консултиране на потребителите или с европейското сътрудничество в областта на защитата на потребителите. Тяхната оценка е най-често положителна, въпреки че са посочени някои недостатъци, например оказване на трансграничната помощ с цел прилагане на законодателството или при намирането на подходящ партньор в своята държава. Чуха се и критични гласове, които окачествиха процедурата като твърде бюрократична и скъпа и намират съвместната работа по защитата на потребителя за твърде слаба и неефективна, особено в сложни случаи. Като цяло остава впечатлението, че информацията относно европейските служби за консултиране на потребителите, съответно за възможностите за съвместна работа, не е широко разпространена.

5.7 За гарантиране на по-добро качество на услугите, Директивата на ЕС препоръчва да се въведат доброволни стандарти и сертификация. Това предложение се приема положително от 54 % от запитаните, 46 % по-скоро изразяват съмнения. Застъпниците на доброволните стандарти за качество смятат това за ефикасно средство, което трябва да се наложи на пазара и спрямо клиентите. Критиците са почти единодушни в мнението си, че спазването на такива стандарти без наличието на държавен контрол не е гарантирано. По тази причина някои предпочитат ясни разпоредби. Доброволните стандарти ще се изпълняват от честните предприемачи, но няма да помогнат срещу „черните овце“. А именно това е особено важно в трансграничния обмен на услуги.

5.8 Директивата за услугите на ЕС въвежда също така система за споделена контролна дейност между институциите в страната на произход и страната, в която се предоставя услугата. Ние искаме да знаем, дали това допринася за повече доверие у потребителите. 82 % от запитаните отговарят с „да“, докато 18 % имат по-малко доверие. Явно съществуват съществени резерви относно приложението на системата на практика.

5.9 В заключение беше дадена още веднъж възможност да се отговори на отворени въпроси относно защитата на потребителите на бъдещия вътрешен пазар на услугите. Тук отново бе поставен основният въпрос за липсата на правна яснота и правна сигурност в областта на защитата на потребителя по отношение на гаранциите, отговорността (например при неплатежоспособност), правото на гаранция (недостатъчна хармонизация, проблемът за предоставяне на доказателства) и упражняването на правата за обезщетение (твърде бавни и сложни процедури, стремеж към по-добра хармонизация). На второ място стои осигуряването на повече информация за услугата и за нейния доставчик. Недостатък е и липсата на общи стандарти за качество и съпоставимост на компетенциите и дипломите за професионално образование. Разпоредбите за защита на потребителите често не се транспонират правилно или изцяло липсват в отделни области (например в частното пенсионно

осигуряване или при здравните услуги). Роля играят и социалните въпроси (преминаване под допустимия минимум за заплащане на труда, работа на черно, миграция), а също и опасенията, че ще отпаднат стандартите за сигурност и опазване на околната среда. Би трябвало да се определи минимално ниво от общодостъпни услуги, които гарантират социално участие. Съществуват също така и опасения за нарушаване на конкуренцията в ущърб на местните доставчици (например поради различни социални разходи), както и проблеми, произтичащи от разлики в курса на валутите.

## 6. Основни резултати

6.1 Отговорите на анкетата показват, че съществува голям интерес към новите предизвикателства към пазарите на труда, заетостта и защитата на потребителите във вътрешния пазар на услугите. Посочват се много от проблемите, но и бъдещите възможности. Тези два аспекта заслужават като цяло повече внимание и би трябвало да спомогнат за предстоящото прилагане на Директивата за услугите на ЕС.

6.2 Един все още нерешен проблем е статистическото отразяване на трансграничния обмен на услуги в ЕС. Едно реалистично представяне е предпоставка за оценка на динамиката на заетостта и то може да помогне за нейното развитие. ЕИСК отново повтаря своето искане да се извърши еднократно базисно изследване, което единствено може да реши проблема.

6.3 90 % от анкетираните считат, че информацията за възможните последици за заетостта от новата стратегия за вътрешния пазар не е достатъчна. 60 % очакват позитивен ефект върху заетостта. 44 % предвиждат загуба на работни места. Като цяло се очакват „размествания в заетостта“. Тук би бил полезен един диференциран и секторно ориентиран подход за по-нататъшно наблюдение от страна на Обсерваторията на единния пазар, например на услуги, свързани с индустрията, образованието, избрани либерализирани услуги от обществен интерес, персонално ориентирани услуги и занаятите. Тук от съществено значение са препратките към въпроса за онези, които извличат най-големи ползи. Препоръчва се точното наблюдение на аспектите квалифицирана/неквалифицирана работа и възможностите на специализирани, мобилни работещи спрямо тези на работещите с по-малка мобилност. В първия случай става дума за процес, който се очаква да протече както между отделните държави-членки, така и вътре в рамките на даден сектор. Вторият аспект представлява особено предизвикателство към пазарите на труда и социалните системи.

6.4 Развитието на малките и средните предприятия, както и развитието на заетостта като цяло се оценява положително, но влиянието на Директивата за услугите на ЕС върху това развитие се оценява по-скоро като минимално. Все пак се очакват нови предизвикателства, които трябва да бъдат посрещнати с по-качествена и квалифицирана работна ръка и с по-висока способност за иновации. Някои препоръчват на новия конкурентен натиск да се отговори с повече хармонизация на рамковите условия. Някои се опасяват, че местните културни особености могат да бъдат засегнати, ако големите доставчици завладеят пазарите.

6.5 Според заинтересованите страни, бъдещото задълбочаване на вътрешния пазар на услугите би трябвало да доведе най-вече до промяна в националните условия на труд и заетост (82 %). Тези отговори са дадени не поради непознаване на Директивата за услугите на ЕС, а поради обръщане на внимание на липсата на хармонизация и новите влияния върху пазара. Повечето анкетирани очакват да се увеличат срочните договори и гъвкавите условия на заетост. Положителните очаквания се свързват с по-добри предположения за работа, езиково обучение и квалификация.

6.6 Валидните разпоредби за командироване на работници играят важна роля в този контекст. Празниците в прилагането на тези разпоредби често се представят като проблем. С оглед на новите предизвикателства, за половината от запитаните днешните разпоредби не са достатъчни, за да гарантират социална защита. Това става ясно при точно наблюдение на ниво предприятие. Колкото по-голяма е нехармонизираната област, толкова по-голяма е и базата за неравноправно третиране при една и съща работа. Това донякъде се разбира и като възможност, когато контактът с „по-добри практики“ може да послужи като стимул за по-добри условия на труд в страната на произход. Може да се направи общата констатация, че нееднаквите условия на труд и съответно законовите разпоредби в едно предприятие представляват също така предизвикателство за предприятията. Тук не е мястото да се води дебат за командироване на работници. В случая е важна констатацията, че неравнопоставеността, а заедно с това и конфликтите, ще нарастват. Това е задача на ЕС и на националните законодателства, особено в контекста на предстоящо прилагане на Директивата за услугите на ЕС, но също така е предизвикателство за социалния диалог в ЕС.

6.7 Поради по-голямата мобилност на работещите в рамките на трансграничното предлагане на услуги и по-голямата неяснота по отношение на правата им, ще нарасне необходимостта от консултантски услуги. Тези услуги трябва да бъдат гарантирани в целия ЕС. Важен източник на информация представлява работата на ЕвроИнфо центровете, и изграждането на база данни по въпроси, отнасящи се до работещите, което ЕИСК следи с жив интерес.

6.8 Оценката на Директивата за услугите на ЕС от гледна точка на потребителя не е еднозначна. Съществуват както критики, така и положителни оценки. Според резултатите от качеството и правната сигурност са високо оценявани, но, по мнение на анкетираниите, тези аспекти не се насърчават доста-

тъчно в Директивата за услугите на ЕС. Доволни от днешното състояние на защитата на потребителите са само 23 %.

6.9 Тревогите основно са свързани с правната сигурност и с прилагането на законодателството. Въпреки че Директивата за услугите на ЕС оставя националната защита на потребителя непроменена, 52 % от анкетираниите виждат заплахата за националните разпоредби в тази област. Изразява се желание за ясно регламентирани гаранции и отговорността и бързо упражняване на правата за обезщетение. Изглежда съществуващите правила в това отношение не са достатъчни или изниква заплахата за високите национални стандарти в контекста на бъдещата конкуренция. Същата важност се придава на гарантирането на достъпа до подробна информация за услугата и за доставчика. Като недостатък се отчита липсата на общи стандарти за качество (доброволното сертифициране срещу противоречиви отзиви у потребителите) и съпоставимостта на компетенциите и професионалната квалификация. Разпоредбите за защита на потребителите често не се прилагат правилно или изцяло липсват в отделни области (например в частното пенсионно осигуряване или при здравните услуги).

6.10 Малцина имат опит с европейските служби за консултиране на потребителите и съответно с трансграничното сътрудничество. Съществуващите подходи най-често се оценяват положително, но и като недостатъчни. Те са недостатъчно ефективни и почти не помагат при прилагането на законодателството или при сложни случаи.

6.11 Интересите за защита на потребителя трябва да играят по-голяма роля във вътрешния пазар на услугите. На изразените безпокойства относно правната ситуация при трансграничното предлагане на услуги трябва да се отговори с информационна стратегия на национално и на европейско ниво. Не бива да се подценява и искането за по-точни данни за услугата и за нейния доставчик. Това трябва да се има предвид и при прилагането на Директивата за услугите на ЕС.

6.12 Обсерваторията на единния пазар на ЕИСК, в тясно сътрудничество със специализираната секция „Заетост, социални въпроси, гражданство“, ще продължи да се занимава с влиянието на вътрешния пазар на услугите върху нарастването на търговията с услуги между държавите-членки, както и заетостта и защитата на потребителите. Въз основа на заключенията от настоящето становище, изглежда уместно да се проучат по-отблизо някои сектори/браншове, като при това се използват основните изводи от анкетата.

Брюксел, 30 май 2007 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален комитет  
Dimitris DIMITRIADIS