

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Teenuste siseturg — tööturu ja tarbijakaitse nõuded”

(2007/C 175/05)

29. septembril 2005 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse teemal: „Teenuste siseturg — tööturu ja tarbijakaitse nõuded”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutava ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektiooni arvamuse võeti vastu 3. mail 2007. Raportöör oli pr ALLEWELDT.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 436. istungjärgul 30.–31. mail 2007 (30. mai istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 110, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 2.

1. Eesmärgid

1.1 Direktiiviga, mis käsitleb teenuseid siseturul⁽¹⁾, soovitakse kooskõlas Lissaboni strateegiaga edendada konkurentsivõimet, majanduskasvu ja tööhõivet. Samas on kõnealune direktiiv tekitanud elava arutelu teenuste osutamise vabaduse korralduse üle. Vaidluse all oli ja on direktiivi eelnõu mõju riiklikele tööturgudele, sotsiaalsetele tingimustele ning tarbijakaitse nõuetele. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee esitas oma 2005. aasta veebruari arvamuses⁽²⁾ põhjaliku seisukoha komisjoni eelnõu kohta. Seetõttu ei ole siin arutusel direktiivi tekst, vaid teenuste siseturu kavandataval viisil rakendamise oodatav mõju tööhõivele ja tarbijahuvidele.

1.2 Teenuste pakkumise vabadus on ühena neljast siseturu vabadusest sätestatud Euroopa Liidu lepingus ja poliitiliselt ammu jõus. Teenustedirektiivis esitatud komisjoni strateegia eesmärk on kõrvaldada kõik teenuste osutamisega seotud piirangud. Seejuures ei ole osaliselt tegemist otseselt tööturu või tarbijakaitse küsimustega. Kuid mida ulatuslikumalt teenuste pakkumise vabadus praktikas jõustub, seda teravamalt saavad tuntavaks riiklike süsteemide vahelised erinevused. Samal ajal on töötajate ja tarbijate huvisid kaitsvaid ELi tasandi eeskirju suhteliselt vähe. Selles valdkonnas domineerivad riiklikud õigus-, sotsiaal- ja tööhõive küsimusi käsitlevad eeskirjad, mis on sageli väga erinevad. Lisaks nähakse teenustedirektiiviga ette päritoluriigi ja selle riigi, kus teenust osutatakse, teatud riiklike eeskirjade paralleelne või jagatud kehtivus, mille mõju ilmneb alles tulevases praktikas.

1.3 Sotsiaalne stabiilsus ja tarbija usaldus on Euroopa integratsiooni oluline koostisosa ja eduka teenuste siseturu eeldus.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul.

⁽²⁾ CESE 137/2005, ELT C 221, 8.9.2005.

Hetkel arutatava Euroopa Liidu teenustedirektiivi suur puudus on, et see ei paku sisukaid analüüse direktiivi mõju kohta riiklikele sotsiaalsetele tingimustele, tööhõivele ja tarbijahuvidele. Statistilise aluse puudumine piiriüleste teenuste osutamise ja ettevõtete asutamise kvantifitseerimiseks oli üks küsimusi, mida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee oma arvamuses kritiseeris⁽³⁾. Samuti puuduvad usaldusväärsed andmed tööturu oodatavate struktuurimuutuste kohta liikmesriikides. Ühelt poolt on olemas vähesed väga üldised statistilised mõjuhinnangud ning teiselt poolt üksikute, sageli ebaseadusliku või poolseadusliku iseloomuga juhtumite analüüsid. Kumbki ei ole piisav direktiivi mõju objektiivseks hindamiseks.

1.4 Teenuste siseturu elluviimine on Lissaboni strateegia oluline osa. Kõnealuse sektori kasvupotentsiaal hoogustab uute töökohtade loomist. Teenusteturu liberaliseerimine suurendab konkurentsi, mis toob kaasa positiivseid tagajärgi, nagu teenuspakkumise laienemine ja hindade alanemine. Seejuures tuleb siiski pidevalt parandada töötajate sotsiaalkaitset ja tagada asjakohane tarbijakaitse tase. Sama võib öelda liikmesriikides kehtivate kvaliteedi- ja ohutusstandardite ning samuti keskkonnakaitse kohta. Mõju tööhõivele on sektorite kaupa ja liikmesriigiti erinev. Mõju väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele on siin otsustav tegur.

1.5 Käesoleva omaalgatusliku arvamuse eesmärk on tuua välja praeguse teenuste siseturu strateegia mõju tööturgudele, tööhõivetingimustele ja tarbijakaitsele ning tuua seega asjaomastele osapooltele ja ELi institutsioonidele ka praktilist kasu. Kummalgi eelneval teenuste siseturgu puudutaval EMSK arutelul ei ole kõnealuseid aspekte esile tõstetud⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Vt CESE 137/2005, punkt 3.2, ELT C 221, 8.9.2005.

⁽⁴⁾ EMSK korraldas 19. septembril 2001. aastal arutelu üldise siseturu strateegia kohta. 24. mail 2004. aastal korraldas EMSK ELi teenuste direktiivi käsitleva arvamuse koostamise raames arutelu kuue võtmeküsimuse kohta, sh ametivastutus, koondmenetluse punktid, statistilised meetodid.

1.5.1 Lähtudes sellest, kuidas Euroopa õiguses mõistetakse teenuste osutamise vabadust, mis hõlmab igat kahe eri liikmesriigi majandussubjekti vahelist teenuseosutamist ⁽⁵⁾, tuleb käsitleda järgmist kolme teemadringi:

- kvantitatiivne mõju tööhõivele sektorite ja riikide kaupa ning oodatavad muutused, mis kaasnevad üksikute teenuste ümberpaigutamise või impordiga;
- uued väljakutsed tööhõive valdkonnas, mis tulenevad sellest, et kui suureneb piiriülene teenuste osutamine, suureneb kiiresti ka lähetatavate töötajate liikuvus;
- tarbijahuvid ja nendega arvestamine teenuste siseturu strateegias;
- tähtsat rolli mängivad seejuures väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (VKEd) kui peamised tööandjad.

1.6 Käesolevat arvamust tuleks käsitada lähtealusena ja panusena siseturu läbivaatamist käsitleva Euroopa Komisjoni lõpparuande ⁽⁶⁾ koostamiseks ja aruteludeks IMACi ⁽⁷⁾ raames. Arvamus tugineb olemasolevatele andmetele ning ekspertide ja asjaomaste osapoolte praktilistele kogemustele ja ootustele. Andmed on saadud 2006. aasta aprillis Viinis toimunud arutelu ning 2006. aasta sügisel ligi 6000 majanduse, ametiühingute ja erinevate huvirühmade, teaduse ja ministriumide eksperdi hulgas läbi viidud küsitluse tulemusena. Nimetatud küsitlusele laekus 150 vastust. Arvamus ei pretendeeri teadusliku uurimuse staatusele ega saa sellist uurimust ka asendada. Pigem on eesmärk anda praeguste probleemide ja tulevaste arengute tarvis pidepunkte, mida tuleb täiendada EMSK ühtse turu seireüksuse kaudu läbiviidava pikaajalise vaatluse käigus ja mis peaksid andma ELi institutsioonidele ning teistele tõuke poliitiliste otsuste tegemiseks ja teadusuuringute korraldamiseks.

2. ELi teenustemajanduse dünaamika

2.1 Euroopa Komisjon põhjendab oma siseturu strateegiat piiriülese teenuste osutamise nõrga arenguga ELis. Dünaamiliselt teenuste siseturult oodatakse tööhõive hoogustamist ning positiivset mõju tarbijate ja ettevõtjate jaoks. Kuidas seda dünaamikat konkreetselt mõista?

2.2 Piiriülese teenustemajanduse statistiline kajastamine on endiselt lahendamata probleem. Praeguseeni kasutavad Eurostat ja riiklikud statistikaasutused selleks nn maksevoogude statistikat,

⁽⁵⁾ Teenuse all mõistetakse igasugust EÜ asutamislepingu artikliga 50 hõlmatud iseseisvat majandustegevust, mida teostatakse tasu eest.

⁽⁶⁾ Nimetatud aruanne on kavas avaldada Portugali eesistumisajal.

⁽⁷⁾ Siseturu nõuandekomitee (Internal Market Advisory Committee).

st teenuse eksport või import leiab aset ainult siis, kui sellega kaasneb vastav piiriülene maksetoiming. Teenustemajanduse valdkonnas tehakse tihedat koostööd, edastatakse teadmisi ja vahetatakse teenuseid ning samas teostatakse ulatuslikult tasaarveldusi ettevõtte eri osade, võrgustikupartnerite ja ka pikaajalist koostööd tegevate, kuid õiguslikult iseseisvate majandusüksuste vahel vastavates riikides. Niisuguste võrgustikstruktuuride puhul arvestab asjaomane partner teadmiste, aja ja teenuste edastamist vastavalt enda riigis kui tema enda poolt kliendile osutatud teenust, millega aga ei kaasne piiriülest maksetoimingut.

2.3 Komitee leiab, et selle tagajärjel on teenustemajanduse maht ja seega ka selle mõju siseturule palju suurem, kui seda kajastab praegune ametlik statistika. Seetõttu on EMSK kindlal arvamusel, et EL peaks laskma läbi viia teaduslikel alustel põhineva alusuurimuse selgitamiseks, kuidas korraldavad erinevad teenustemajanduse sektorid liikmesriikides praegu koostööd teiste riikide ettevõtetega. Uurimusele tuginedes ning selle alusel jätkates tuleks tuleviku jaoks koostada analüüs, mis annaks usaldusväärse pildi ELi teenusteturu tegelikust mahust. Seda toetavad Euroopa statistikud, töötades kõigi teenuste jaoks välja hinnaindeksid, mis viiakse sisse kõigis liikmesriikides.

2.4 Eelneva illustreerimiseks: tuginedes olemasolevatele andmetele, lähtub komisjon sellest, et teenuste sektor hõlmab 56 % ELi SKTst ja 70 % kogutööhõivest, kuid üksnes 20 % ELi sisekaubandusest, ning et võrreldes Ameerika Ühendriikidega on ELi teenustemajanduse tootlikkuse kasv palju madalam ⁽⁸⁾.

2.5 Maailmaturul ei ole aga seda nõrkust märgata: siin on EL teenustekaubanduses juhtival kohal ja võib täheldada selget tõusutendentsi. 2003. aastal oli ELi osakaal 26 %, samal ajal kui Ameerika Ühendriikide osakaal oli veidi üle 20 %. Vaatamata suurele dünaamilisusele hõlmavad isegi India ja Hiina, kelle tähtsus kaubanduspartnerina aina tõuseb, seni kokku vaid veidi üle 5 %. Ajavahemikus 1997–2003 kasvas ELi osakaal 1,8 % võrra ning ka selles osas oli EL esikohal.

2.6 Märgitakse, et eelkõige on nõrk ELi sisekaubandus. Ka siin ei kinnita arvud seda väidet. Ajavahemikus 2000–2003 kasvas ühendusesisene teenustekaubandus 10,8 %, samal ajal kui kaubavahetus partneritega väljastpoolt ELi suurenes ainult 6,4 %. Seega oli siseturu dünaamika üsnagi selge, seda enam, et 2003. aastat iseloomustas üldiselt majanduslangus. Lisaks tuleb arvesse võtta ka hinnalangust teenuste sektoris.

⁽⁸⁾ Siin ja punktides 3.5 ning 3.6 esitatud andmete allikas: Euroopa Komisjon 2004 ja 2005.

2.7 EMSK kutsub komisjoni üles siseturu edasise elluviimise mõju põhjalikumalt hindama. Seejuures võiks olla otstarbekas kasutada nn SWOT-analüüsi (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*).

3. Tõhusama teenuste siseturu mõju tööhõivele

3.1 Hinnangud tööhõivele avaldatava mõju kohta on seotud majanduskasvu prognoosidega. Ühe esimestest ELi teenustedirektiivi mõju analüüsides teostas 2004. aasta oktoobris Madalmaade asutus *Bureau for Economic Policy Analysis* ⁽⁹⁾. Nimetatud analüüs tugineb tavapärasele OECD oletusele, et igasugune reguleerimise vähendamine toob kaasa majanduse ning seega ka tööhõive kasvu. Huvitaval kombel jõutakse nimetatud uurimuses järeldusele, et takistuseks ei ole mitte reguleerimise iseenesest, vaid eeskirjade ebahihtsus. Analüüsi autorite ootuste kohaselt tooks teenustedirektiiv kaasa teenustekaubanduse kasvu 15–30 % võrra ja välismaiste otseinvesteeringute osakaal kõnealuses kaubandussektoriks kasvaks 20–35 %.

3.2 2005. aasta kevadel avaldas instituut *Copenhagen Economics* komisjoni tellitud uurimuse ⁽¹⁰⁾, milles tehti ka otseseid tähelepanekuid tööhõivele avaldatava mõju kohta. Uurimuse kohaselt toob tarbimise oodatav kasv 0,6 % Euroopa Liidu SKTst kaasa töökohtade netokasvu umbes 600 000 võrra kõigis liikmesriikides. Arvestatakse ka tootlikkuse suurenemisega ning oodatakse töötasude suurenemist keskmiselt 0,4 %.

3.3 Kõnealuse uurimuse järeldused kutsusid esile vastuväiteid. Eelkõige heideti ette, et selle argumendid võtavad arvesse üksnes pakkumist ja lähtuvad ainult eeldusest, et nõudmine suureneb ja hinnad langevad, kui reguleerimine kaotatakse. Uurimuses ei võeta arvesse tegureid, mis võivad nõudmise suurenemisele vastu töötada, nagu nt ostujõu vähenemine või mõni teine tarbijakäitumise muutus. Lisaks on sektorite valik vaieldav. Rohkem tööhõivele avaldatava mõju hinnanguid ei ole tehtud, välja arvatud need, mis tuginevad *Copenhagen Economics*'i uurimusele ja jõuavad seetõttu samadele järeldustele ⁽¹¹⁾. Samuti tuleks siseturu tõhususe suurendamiseks enam tähelepanu pöörata teadusuuringute ja innovatsiooni mõjule, kvalifikatsiooni tõstmisele ja kommunikatsioonitehnoloogia rakendamisele.

3.4 Töökohtade arvu suurenemine 600 000 võrra on loomulikult positiivne, kuid suuri ootusi arvestades võib seda pigem tagasihoidlikuks pidada ⁽¹²⁾. Siiski on palju tähtsam see, et nimetatud töökohtade arvu kasv võib eri sektorites, riikides ja töötajarühmades olla väga erinev. Selle kohta ei ole praegu mingeid

andmeid. EMSK püüab ühtse turu seireüksuse ja käesoleva algatuse abil anda tööturu struktuurimuutustest selge pildi.

3.5 EMSK küsitlus näitas selgelt, et kõnealuste andmete vastu on suur huvi. 90 % pidas olemasolevat teavet tööhõivele teenuste siseturul avaldatava mõju kohta ebapiisavaks. Esitatud küsimused käsitlesid eelkõige sektoreid, mida töökohtade arvu vähenemine või suurenemine puudutab kõige enam. 60 % vastanutest prognoosib positiivseid mõjusid tööhõivele kas üldiselt või teatud sektorites. Kõige sagedamini nimetati ettevõtlus- ja õiguslaseid nõustamisteenuseid, millele järgnesid kaubandus, käsitööstus/VKE'd, transport, tervishoiuteenused, põllumajandus ja metsandus, tööstusteenused, haridus, turism, isikutele mõeldud teenused, ehitusjuhtimine ja hoonehaldus. Küsimusele, kas on oodata töökohtade kadumist, vastas 44 % jaatavalt. Kõige suuremat töökohtade kadumist prognoositakse tööstuses, seejärel sellistes sektorites nagu avalikud teenused, ehitusjuhtimine ja hoonehaldus, põllumajandus ja metsandus, ettevõtlusega seotud teenused, esmatarbe ja muud toiduained, isikutele mõeldud teenused, kaubandus/jaekaubandus, turism, tekstiilitööstus.

3.6 Küsimus kõnealuse protsessi kasu kohta tõi esile huvitavaid kontraste. Võib eeldada, et otsustav on turuga kohandamine ja et kaotavad need, kes ei suuda uute liberaalsete tingimustega ja piiriülese turuga kohaneda. Kvalifitseeritud töö on suuremad võimalused kui kvalifitseerimata töö, samuti noortel, spetsialiseerunud ja asukoha suhtes paindlikel töötajatel võrreldes vanemate ja vähem paindlike inimestega. Arvati, et kõrgete sotsiaalsete standarditega töökohad jäävad kaotajaks võrreldes kaitsmata töökohtade või füüsilisest isikust ettevõtjatega, kelle roll tulevikus pigem suureneb. Kvaliteet kannatab hinna tõttu ning samuti kannatavad kõrged kutsestandardid ja suurte sotsiaalkuludega riigid. Uued liikmesriigid saavad kõige suuremat kasu, vanad kõige vähem. Väike- ja kohalikud ettevõtted satuvad suurte üleuroopaliste ettevõtete surve alla. Tarbijate osas puudus selge hinnang.

3.7 Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete tulevikku käsitleti eraldi teemana: kas piiriüleste teenuste osutamise suurenemine toob kaasa uusi töökohti või tõrjub hinna- ja konkurentsipurve VKE'd kõrvale, millega kaasneb töökohtade kadumine? Kaks kolmandikku (66 %) vastanutest on tööhõivevõimaluste suhtes optimistlik. Samas arvab 55 % siiski, et konkurents tõrjub osa ettevõteteid kõrvale. Valdava enamiku (69 %) hinnangul ei mõjuta teenuste siseturu liberaliseerimine siiski olulisel määral VKE'de

⁽⁹⁾ *The Free Movement of Services within the EU*, Kox et al, CPB aruanne nr 69, oktoober 2004.

⁽¹⁰⁾ *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen Economics, jaanuar 2005.

⁽¹¹⁾ Nt Austria töö- ja majandusministeeriumi tellimisel läbi viidud uurimus „*Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies*”, Viin 2006.

⁽¹²⁾ Esineb tõsiselt võetavat kriitikat, mis ei pea isegi niisugust prognoosi realistlikuks.

arengut, vaid see sõltub teistest teguritest. Kokkuvõttes oodatakse valdavalt positiivseid arenguid, mis jäävad küll pigem tagasihoidlikuks. Siiski arvatakse, et edu saavutamisel või ellujäämisel saavad otsustavaks töötajate kvalifikatsioon, uuenduslikkus ja teenuste kvaliteet. Samuti arvatakse, et tugevneb surve või nõudmine suurema ühtlustamise järele (diplomid ja kutsekvalifikatsioonid, juhtimisnõuded, hinnad ja töötasud, sotsiaalmaksud, ettevõtete maksustamine, ELi ja rahvusvaheliste standardite üldine täitmine). Prognoositakse sotsiaalsete standardite ning tarbija- ja keskkonnakaitse halvenemist. Kardetakse, et kui suured teenusepakkujad vallutavad turud, võib see saatuslikuks saada kohalikele kultuurilistele eripäradele.

3.8 Küsimusele, kas füüsilisest isikust ettevõtjatel on tulevikus rohkem võimalusi piiriüleseks tegevuseks, vastas 84 % jaatavalt.

4. Uued väljakutsed seoses töötingimuste ja tööhõivega

4.1 Piiriülesed teenused on peaaegu alati seotud töötajate liikuvusega. Kuna asjaomased tingimused on ELis seni suures osas ühtlustamata, kehtivad riiklikul tööturul või ettevõttes väga erinevad sotsiaalsed eeskirjad. Töötajate lähetamist käsitlevas ELi direktiivis kehtestatakse peamised miinimumtingimused lähetatud ja kohapealsete töötajate võrdsel kohtlemisele. Lisaks jäeti töö- ja sotsiaaloiguslikud küsimused ELi teenusedirektiivist põhimõtteliselt välja. See aga ei tähenda, et kasvava piiriülese teenusteturu mõju jääb olemata. Vaatamata lähetamist käsitlevale direktiivile on endiselt ühtlustamata kollektiivlepingute eeskirjade valdkond. Tööõiguse väljajätmine ELi teenusedirektiivist tähendab, et töötajate jaoks ei ole kehtestatud nn töökohapõhimõtet; valitud õiguslik sõnastus sai ägeda kriitika osaliseks ega olnud üheselt arusaadav. Siinkohal tuleb ära oodata ülevõtmine riiklikusse õigusesse. Eeldusel et teenuste siseturu süvendamist saadab edu, saavutab lähetuste sagedus ja arvatavasti ka kestus täiesti uue taseme.

4.2 Käesolev arvamus ei saa ega tohi olla koht, kus arutleda lähetamist käsitleva direktiivi kohaldamise üle. Põhiküsimus on hoopis see, millised uued probleemid tekivad või millised praegused probleemid süvenevad, kui seoses teenuste osutamisega töötab tulevikus senisest enam ja võib-olla pikema aja vältel erinevatest liikmesriikidest pärit töötajaid samas töökohas osaliselt erinevatel tingimustel. See olukord võib pakkuda ka uusi võimalusi, mõeldes *Copenhagen Economics*'i uurimuse prognoosidele töötasude suurenemise kohta. Siinkohal ei ole kindlasti eesmärk väita, et turul osalejatel ja poliitiliste otsuste tegijatel on sotsiaalse dumpingu kavatsus, vaid anda realistlik pilt tegelikust olukorrast.

4.3 82 % vastas jaatavalt küsimusele, kas piiriüleste teenuste ja sellega kaasneva töötajate lähetamise suurenemise tagajärjel on oodata muutusi ka enda riigi riiklikes tööhõivetingimustes. 20 % ootab töötingimuste paranemist, 17 % seevastu arvab, et need halvenevad. Üksnes 7 % arvab, et töökohad muutuvad kindlamaks. 56 % eeldab, et töösuhted muutuvad paindlikumaks ja lühiajalise töö osakaal kasvab.

4.4 Paindlikkuse aspekt kerkis uuesti esile järgmiste küsimuste juures. Paljud arvavad, et väheneb püsitööjõu ning suureneb osalise tööajaga töötamise, lepingulise töö ja näiliste FIEde osakaal. Nimetatakse ka oodatavaid positiivseid mõjusid: keeleõpe, uued vaatenurgad ja stiimulid kvalifikatsiooni tõstmiseks, samuti suuremad töötasud ja enam tööpakkumisi. Siiski on kartused ülekaalus: suurem konkurents, halvemad töötingimused, pikemad ja paindlikumad tööajad, sotsiaalsete konfliktide ja ebaseaduslike meetodite suurenemine ning töötasude alanemine. Sotsiaalsüsteemi koormus suureneb. Arvatakse, et vähem liikuvatel töötajatel, eelkõige naistel, on tulevikus raskem ning et suurem liikuvus kahjustab perekonna struktuuri. Vastuseks küsimusele selle kohta, kuidas mõjutab tulevane teenuste siseturu liberaliseerimine töötasusid, prognoosib 50 % töötasude alanemist, 43 % ootab töötasude suurenemist ja 7 % arvab, et erilisi mõjusid ei ole või rõhutab, et see sõltub sektorist.

4.5 Küsimusele, kas lähetamist käsitlev direktiiv on piisav sotsiaalkaitse tagamiseks, vastas 48 % jaatavalt ja 52 % eitavalt. Juhul kui on vaja uusi eeskirju, eelistab enamik (65 %) nende kehtestamist ELi tasandil, kolmandik leiab, et probleeme saab paremini reguleerida riiklikul tasandil, ning 2 % peab mõlemat vajalikuks. Vastuseks küsimusele, millistele probleemidele peaks eriti tähelepanu pöörama, nimetati kõige sagedamini puudulikku ühtlustamist sotsiaalvaldkonnas (sh juurdepääs kutse- ja ametitegevusele) ja sellest tulenevat ebavõrdset kohtlemist. Järgmisena nimetasid mõned vajadust laiendada lähetamist käsitleva direktiivi kohaldamisala nii hõlmatavate sektorite kui ka sisu osas. Palju nimetati ka lähetamist puudutavate sätete puudulikku rakendamist, õiguskindlusetust, ebaseaduslike meetodite kasutamise suurenemist ning puudujääke kontrolli ja vastutusele võtmise osas. Lisaks nimetati tööohutuse ja -tervishoiu, sotsiaalkindlustussüsteemide ja näiliste FIEdega võitlemisega seotud probleeme. Samuti kritiseeriti liigset bürokraatiat ja endiselt püsivaid takistusi liikmesriikide tasandil ning riikliku isolatsioonis suundumust. Probleemi nähakse ka selles, et keeleliste ja kultuuriliste erinevuste ei pöörata piisavalt tähelepanu.

4.6 Millised on mõjud ettevõtte tasandil, kui teenuslepingu raames töötavad eri riikidest pärit töötajad osaliselt erinevatel riiklikel tingimustel? 6 % leiab, et erilisi mõjusid ei ole, ja 23 % arvab, et seda ei ole praegu võimalik hinnata. 24 % prognoosib töötingimuste osas ettevõttesisestest erinevuste suurenemist, 34 % näeb uusi probleeme seoses sotsiaal- ja tööeeskirjade täitmise ja ning 13 % väidab, et riiklikud kaasotsustusõigused ei hõlma täielikult lähetatud töötajaid. Kõnealuse küsimuse kommentaarides tuli ilmsiks uusi aspekte. Arvatakse, et ilmnevad uued palga- ja sotsiaalprobleemid, kuna sama töö eest makstakse ebavõrdset tasu või kuna vähenevad vabatahtlikud ettevõtte pakutavad sotsiaaltoetused. Sama sageli avaldati ka arvamust, et heade tavade levitamine võib anda võimaluse töötingimuste parandamiseks ja töö kvaliteedi tõstmiseks. Seetõttu tuleks sotsiaaldialoogis ettevõtte tasandil panna enam rõhku arukusele. Kommunikatsiooniprobleemid võivad kahjustada töö kvaliteeti ja meeskonnatööd ning vähendada üldiselt töötajaskonna solidaarsust. Oma õiguste tundmine ja nende kasutamine muutub üksiku töötaja jaoks teatud juhtudel raskemaks. Liiga suur ebavõrdsus võib ka kahjustada ettevõtte edukust (konfliktid, halduskulud, töö kvaliteet) ning õigussätete täitmine võib viia liiga suurte nõudmisteni ja kuritarvitamiste suurenemiseni. Teenuste liberaliseerimises nähakse ka lahendust personaliprobleemidele kõrge kvalifikatsiooniga töökohtade täitmisel.

4.7 Vastuseid küsimusele konkreetsete praktiliste näidete kohta on raske kokku võtta, sest need näited pidid aitama teemat paremini mõista just konkreetsuse abil. Seetõttu tsiteeritakse siinkohal üksnes mõnda praktilist näidet, mis kuuluvad seni nimetamata probleemiringi. Tähelepanu juhti näiteks-tööõnnetusi käsitlevate eeskirjade ja menetluskorra ebaselgusele, spetsiifilistele probleemidele, mis tekivad kontsernisisesel lähendamise puhul, töölepingute muutmisele, teiste riikide kollektiivlepingute rakendamisele ning sisserändajatest töötajate käsitlemisele.

5. Tarbijahuvid teenuste siseturul

5.1 Teenuste siseturg peab kasu tooma ka tarbijale. See puudutab kättesaadavust (hind, juurdepääs, pakkumine), kvaliteeti, läbipaistvust (teave, usaldus) ja õiguskindlust (vastutus, tarbijakaitse). Kas need tingimused on hetkel piisaval määral täidetud? Kas teenuste siseturu elluviimine aitab nende täitmisele kaasa või on tarbija seisukohast oodata problemaatilisi arenguid? Küsimustiku kolmas põhipunkt peaks võimaldama esile tõsta neid piiriüleste teenustega seotud praktilisi kogemusi tarbija seisukohast.

5.2 Tarbijakaitse seisukohast on ELi teenustedirektiivile raske anda ühest hinnangut. 2006. aasta aprillis toimunud EMSK

arutelul avaldati kriitilisi arvamusi, et tarbijakaitse on tervikuna muutunud lubamatult ebapiisavaks. On ka positiivseid hinnanguid, seda eelkõige seoses pakkumise poole paranemisega. Üldiselt ei ole tarbijakaitse küsimustele piisavalt tähelepanu pööratud ning need tõusevad esile ilmselt alles siis, kui analüüsitakse direktiivi mõju riiklikul tasandil. Tarbija usaldusel on ELi teenuste siseturu edu jaoks siiski suur tähtsus.

5.3 Küsimustikus paluti seada tähtsuse järjekorda punktis 5.1 nimetatud tarbijasõbraliku teenuste siseturu kriteeriumid (kättesaadavus, kvaliteet, läbipaistvus ja õiguskindlus), esmalt iseenda seisukohast ning seejärel vastavalt sellele, kui võrd edendatakse vastaja hinnangul nimetatud aspekte teenustedirektiivis. Kvaliteedile ja õiguskindlusele omistasid vastajad enda seisukohast suurt tähtsust (1. ja 2. koht), kuid ELi teenustedirektiivile antud hinnangutest nähtub, et vastajate arvates näib see esmajärjekorras edendavat kättesaadavust ning õiguskindlus jääb direktiivis viimasele kohale. Nimetatud kriteeriumide täitmise praeguse olukorraga on rahul vaid 23 %, nende parandamist pidas vajalikuks 77 %.

5.4 Kuigi ELi teenustedirektiivi ei too põhimõtteliselt kaasa muudatusi päritoluriigi tarbijakaitseaspete kehtivuses, väljendati arutelu käigus korduvalt kartusi, et siin on puudujääke. Küsimusele, kas tulevikus arvatakse riiklikke tarbijakaitseaspeteid ohtu sattuvat, vastas 52 % jaatavalt. Kõige sagedamini mainiti õiguste jõustamise halvenemist eelkõige kaebuste ja hüvitisnõuete osas. See on kooskõlas teisele küsimusele antud vastustega, mille puhul 76 % vastanutest nägi probleeme seoses vastutuse ja haldusliku rakendamisega. 51 % kardab üldist tarbijakaitse taseme langust. Eriti nähakse ohtu ELi miinimumnõuete kõrgetele riiklikele standarditele. Samuti arvatakse, et ohtu satuvad kutsetegevust käsitlevad haldusõiguslikud eeskirjad, mis on tarbijate jaoks otseselt olulised, nagu kaitse ebaõigluste eeliste eest või hüvitisnõuete tingimused, sest tulevikus toimub nende puhul reguleerimine vastavalt päritoluriigi põhimõttele. Tuntakse muret, et garantiitingimused halvenevad ja teenuste kvaliteet langeb. Lisaks kardavad paljud, et halvenevad õigused teabele, nagu teave toote kohta (keskkonnamõjud, vastutus, üldine läbipaistvus), hinnamärgistused, pakkuja (pakkuja ausus, kvalifikatsiooni tase, nõuetele vastavad garantiid), garantiid, vastutus jne.

5.5 Eraldi küsimus käsitles soovivat ja tingimata vajalikku tarbijateavet piiriüleste teenusepakkumiste puhul. Esikohal on andmed õiguslike tagatiste, hüvitiste ja kaebeõiguste kohta, millele järgnevad teave pakkuja/päritolu kohta, hinna läbipaistvus ja täpsed andmed teenuse kvaliteedi ja toote ohutuse/garantii kohta. Ilmselgelt seoses segadusega, mille on tekitanud

arutelu päritoluriigi põhimõtte üle, nõuavad paljud andmeid selle kohta, milliseid eeskirju kohaldatakse ja milline on pädev järelevalveasutus või kaebustega tegelev asutus.

5.6 Tarbijate nõustamisega tegelevate Euroopa asutustega või üleeuroopalise koostööga oli tarbijakaitse küsimustes kogemusi vaid 25 %-l küsitlusel osalenutest. Nende hinnang oli enamasti positiivne, kuid nimetati ka puudujääke, nt seoses piiriülese abiga õiguste jõustamisel või kohaste riiklike partnerite leidmisega. Avaldati kriitikat selle kohta, et menetlused on liiga bürookraatlikud ja kallid ning tarbijakaitsealane koostöö tervikuna liiga nõrk ja vähetõhus, eriti keeruliste juhtumite puhul. Üldiselt näib, et teave ELi tarbijate nõustamise asutuste või koostööviiside kohta ei ole kuigi laialt levinud.

5.7 Teenuste parema kvaliteedi tagamiseks soovitatakse ELi teenusedirektiivis vabatahtlike standardite ja sertifitseerimise sisseviimist. 54 % vastanutest leidis, et see on väga hea ettepanek, 46 % pidas ettepanekut küsitavaks. Vabatahtlike kvaliteedistandardite pooldajad peavad neid tõhusaks vahendiks, mis peab end turul ja klientide silmis tõestama. Kriitilise seisukoha esindajad leiavad üksmeelselt, et nimetatud standardite järgmist ei saa ilma riikliku kontrollita tagada. Seetõttu eelistatakse selget õiguslikku reguleerimist. Ausad ettevõtte täidaksid vabatahtlikke standardeid, kuid nn mustade lammaste puhul ei ole neist kasu. Just seda aspekti peeti aga teenuste piiriülese osutamise juures väga oluliseks.

5.8 ELi teenusedirektiiviga viiakse sisse ka päritoluriigi ja selle riigi, kus teenust osutatakse, asutuste ühise järelevalvetegemise süsteem. Tahtsime teada, kas see suurendab tarbijate usaldust. 82 % vastasid jaatavalt, 18 % ei olnud selles veendunud. Nimetatud süsteemi praktikas rakendamine tekitas selgelt küsitavusi.

5.9 Lõpetuseks anti veelkord võimalus tuua välja lahendamist vajavad probleemid seoses tarbijakaitse tulevase teenuste siseturul. Taas olid esikohal sellised küsimused nagu tarbijakaitse puudulik õigusselgus ja -kindlus seoses garantii, vastutuse (nt maksejõuetuse puhul) ja garantiinõuetega (puudulik ühtlustamine, tõestuskoormusega seotud probleemid) ning hüvitisnõuete jõustamine (liiga aeglane, menetlused liiga keerukad, soovitakse suuremat ühtlustamist). Teisel kohal on piisava teabe tagamine teenuste ja teenusepakujate kohta. Probleemi nähakse ka ühiste kvaliteedistandardite ning oskuste ja kutse kvalifikatsioonide võrreldavuse puudumises. Märgiti, et tarbijakaitse-eeskirju ei rakendata sageli õigesti ja et mõnes valdkonnas puuduvad need hoopis (nt erapensionid, tervishoiuteenused). Oma osa oli ka sotsiaalküsimustel (ettenähtud miinimumpalgast väiksemad palgad, ebaseaduslik töötamine, ränne) ning kartusel, et kaovad

keskkonna- ja ohutusstandardid. Tuleks kindlaks määrata kõigile kättesaadavate teenuste miinimumtase, mis tagaks sotsiaalse kaasamise. Kardeti ka konkurentsimoontuste tekkimist kohalike pakkujate jaoks (nt erinevad sotsiaalkulud) vääringute erinevusest tulenevaid probleeme.

6. Olulisimad tulemused

6.1 Küsitlus näitas, et on suur huvi tööturgude, tööhõive ja tarbijakaitsega seotud uute väljakutsetega tegelemise vastu teenuste siseturul. Juhtivi tähelepanu paljudele probleemsetele arengutele, kuid ka tulevikus avanevatele võimalustele. Mõlemad aspektid väärivad üldiselt suuremat tähelepanu ning sellest tuleks lähtuda ka ELi teenusedirektiivi eesisesal rakendamisel.

6.2 Piiriülese teenustemajanduse statistiline kajastamine on endiselt lahendamata probleem. Ülevaade tegelikust olukorrast on eeldus hindamaks, millist tööhõivedünaamikat on oodata. Seetõttu rõhutab EMSK veelkord vajadust viia läbi ühekordne alusuuring, sest ainult sel viisil on võimalik probleem lahendada.

6.3 90 % vastanuist väidab, et teave uue siseturu strateegia võimalike mõjude kohta tööhõivele ei ole piisav. 60 % ootab positiivseid mõjusid tööhõivele. 44 % arvestavad ka töökohtade kadumisega. Tervikuna prognoositakse eelkõige nn tööhõive ümberpaiknemist. Oleks otstarbekas, kui edasisel jälgimisel järgiks ühtse turu seireüksus sektorispetsiifilist, diferentseeritud lähenemisviisi, keskendudes eraldi nt tööstusega seotud teenustele, haridusele, valitud liberaliseeritud avalikele teenustele, isikutele osutatavatele teenustele, käsitööstusele. Viited suurimatele kasusaajatele on kõnekad. Siinkohal tuleks lähemalt käsitleda kvalifitseeritud vs madala kvalifikatsiooniga tööga seotud aspekte ning spetsialiseerunud ja asukoha suhtes paindliku tööjõu võimalusi võrreldes väikese liikuvusega töötajatega. Esimest protsessi on oodata nii liikmesriikide vahel kui ka sektorisiseselt; teine tähendab väljakutset tööturgudele ja sotsiaalsüsteemidele.

6.4 Väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete tulevikku nähakse enamasti positiivses valguses, sh ka tööhõive arengut, ELi teenusedirektiivi mõju hinnatakse selles suhtes aga pigem väikeseks. Siiski oodatakse uusi väljakutseid, millele tuleb vastata töötajate kvaliteedi ja kvalifikatsiooni ning innovatsioonivõime tõstmisega. Mõned soovivad konkurentsivõime toimetulekuks raamtingimuste suuremat ühtlustamist. Kardetakse, et kui suured teenusepakkujad vallutavad turud, võib see tulevikus saatuslikuks saada kohalikele ja kultuurilistele eripäradele.

6.5 Teenuste siseturu tulevase süvendamise tulemusena oodatakse enamasti muutusi riiklikes töö- ja tööhõivetingimustes (82 %), seda mitte ELi teenustedirektiivi mittetundmise tõttu, vaid seoses ühtlustamata tingimuste ja uute turumõjudega. Enamik arvab, et töösuhetes kasvab lühiajaliste töölepingute osakaal ja suureneb paindlikkus. Positiivsed ootused on seotud paremate tööpakumiste, keeleõppe ja kvalifikatsiooniga üldiselt.

6.6 Kõnealusel kontekstis on oluline roll kehtival lähetust käsitlevatel sätetel. Eeskirjade puudulikku rakendamist peeti sageli probleemiks. Et uute väljakutsetega toime tulla, ei ole poolte vastanute arvates praegused sätted sotsiaalkaitse tagamiseks piisavad. Lähem analüüs ettevõtte tasandil toob selle selgelt välja. Mida suurem on ühtlustamata ala, seda rohkem on alust ebavõrdseks kohtlemiseks samaväärse töö puhul. Osaliselt nähti siin ka võimalust, et kokkupuude heade tavadega võib ergutada looma paremaid töötingimusi päritoluriigis. Kokkuvõttes võib nentida, et ebavõrdsed töötingimused või õigussätted ettevõttes tähendavad ka ettevõtte jaoks väljakutset. Lähetust käsitlevat direktiivi siinkohal ei arutata. Oluline on tähelepanek, et suurenda võivad ebavõrdsus ja selle tagajärjel konfliktid. Nimetatud probleemiga peavad tegelema EL ja riiklikud seadusandjad, eelkõige teenustedirektiivi ees seisval rakendamisel, kuid see on ka väljakutse ELi sotsiaaldialoogi jaoks.

6.7 Töötajate suurem liikuvus seoses piiriülese teenuseosutamisega ja asjaolu, et on raskem omada selget ülevaadet oma õigustest, toovad kaasa suurema vajaduse nõustamise järele. Nõustamine tuleb tagada kogu ELis. Teabe saamiseks on oluline Euroinfokeskuste töö ja töötajate küsimuste andmepanga loomine, mida taotleb aktiivselt ka EMSK.

6.8 Tarbijakaitse seisukohast on ELi teenustedirektiivile raske anda ühest hinnangut. On nii kriitilisi arvamusi kui ka positiivseid hinnanguid. Küsitlusest nähtub, et oluliseks peetakse kvaliteeti ja õiguskindlust, kuid vastanute arvates ei edendata ELi teenustedirektiiviga neid aspekte piisavalt. Tarbijakaitse praeguse olukorraga on rahul vaid 23 %.

6.9 Esikohal on mure õiguskindluse ja eeskirjade täitmise pärast. Kuigi ELi teenustedirektiiv ei too riikliku tarbijakaitse jaoks põhimõtteliselt kaasa mingeid muudatusi, leiab 52 % siiski, et riiklikud sätted seatakse tulevikus ohtu. Soovitakse selgeid eeskirju garantii ja vastutuse osas ning hüvitisnõuete kiiret menetlemist. Olemasolevaid eeskirju ei peetud piisavaks või kardeti, et tulevane konkurentsiolekord kahjustab kõrgeid riiklikke standardeid. Sama tähtis on ka tagada piisav teave teenuste ja teenusepakujate kohta. Probleemi nähakse ka ühiste kvaliteedistandardite puudumises (vabatahtliku sertifitseerimise osas olid arvamused erinevad) ning oskuste ja kutsekvalifikatsioonide võrreldavuses. Märgitakse, et tarbijakaitse-eeskirju ei rakendata sageli õigesti ja et mõnes valdkonnas puuduvad need hoopis (nt erapensionid, tervishoiuteenused).

6.10 Vaid vähestel vastanutel on kogemusi tarbijatele mõeldud Euroopa nõuandeametustega või piiriülese koostööga. Olemasolevatele lähenemisviisidele anti enamasti positiivne hinnang, kuid neid ei peetud piisavaks. Need on liiga nõrgad ja nendest on õigusaktide jõustamisel ja keeruliste juhtumite puhul vähe kasu.

6.11 Tarbijakaitsele tuleb teenuste siseturul pöörata suuremat tähelepanu. Õigusliku olukorra ebakindlust, mida võib piirülestes teenuste puhul täheldada, peab korvama riikliku ja ELi tasandi teabestrategia abil. Ei tohi alahinnata nõuet saada täpseid andmeid teenuste ja teenusepakujate kohta. Seda tuleb silmas pidada ka ELi teenustedirektiivi rakendamisel.

6.12 EMSK jälgib koostöös tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektoriga ühtse turu seireüksuse raames ka edaspidi teenuste siseturu mõjusid liikmesriikidevahelise teenus- tekaubanduse arengule, tööhõivele ja tarbijakaitsele. Käesoleva arvamuse tulemustest nähtub, et otstarbekas oleks küsitluse peamisi tulemusi kasutades üksikuid sektoreid eraldi põhjalikumalt käsitleda.

Brüssel, 30. mai 2007

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
President
Dimitris DIMITRIADIS