

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o storitvah na notranjem trgu – zahteve trga dela in varstva potrošnikov

(2007/C 175/05)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 29. septembra 2005 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje o naslednji temi: *Storitve na notranjem trgu – zahteve trga dela in varstva potrošnikov*.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. maja 2007. Poročevalka je bila ga. ALLEWELDT.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 436. plenarnem zasedanju 30. in 31. maja 2007 (seja z dne 30. maja 2007) s 110 glasovi za, 2 glasovoma proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Cilji predloga

1.1 Cilj direktive EU o storitvah na notranjem trgu ⁽¹⁾ je – v smislu lizbonske strategije – spodbujati konkurenčnost, rast in zaposlovanje. Direktiva je hkrati sprožila živahne razprave o načinih prostega pretoka storitev. Učinki direktive na nacionalne trge dela, socialne razmere in zahteve varstva potrošnikov so bili in so še vedno sporna tema. EESO je v mnenju, ki ga je pripravil februarja 2005 ⁽²⁾, izčrpno pojasnil svoje stališče o predlogu Komisije, zato v tem mnenju ne obravnava samega besedila direktive, temveč učinke na zaposlovanje in interese potrošnikov, ki jih lahko pričakujemo, če bo notranji trg storitev dokončan na predlagan način.

1.2 Prost pretok storitev je ena od štirih svoboščin notranjega trga, zapisanih v Pogodbi o EU, in je že dolgo politična realnost. Cilj strategije Komisije, ki je predstavljena v direktivi EU o storitvah, je odprava vseh ovir za svobodno opravljanje storitev. Pri tem ne gre vedno neposredno za vidike trga dela ali varstva potrošnikov, vendar bodo razlike med posameznimi nacionalnimi sistemi še bolj vidne in občutne, ko se bo svoboda opravljanja storitev še bolj uveljavila v praksi. V primerjavi z nacionalnimi ravnmi imamo malo predpisov za zaščito interesov delavcev in potrošnikov, ki bi veljali v vsej EU. Prevladujejo nacionalni in pogosto zelo različni pravni in socialni predpisi ter predpisi s področja zaposlovanja. K temu je treba dodati še hkratno oz. deljeno veljavnost nekaterih predpisov izvirne države in države, kjer se storitev opravi; takšna veljavnost je predvidena v direktivi o storitvah, njen učinek pa bo pokazala šele prihodnja praksa.

1.3 Socialna stabilnost in zaupanje potrošnikov sta pomemben del evropske integracije in obenem pogoj za uspešen notranji trg storitev. Velika pomanjkljivost razprave o direktivi EU o storitvah je dejstvo, da ni pomembnih analiz o učinku na socialne razmere, zaposlovanje in interese potrošnikov v

posameznih državah. Odsotnost statistične osnove za določitev obsega čezmejnega prometa storitev in ustanavljanja je bila ena od kritik EESO ⁽³⁾. Tudi o pričakovanih strukturnih spremembah na trgih dela v državah članicah je zelo malo zanesljivih podatkov. Tako imamo na eni strani zelo malo splošnih statističnih ocen učinka, na drugi pa analize posebnih posamičnih primerov, ki so pogosto popolnoma ali deloma nezakoniti. Oboje za stvarno oceno učinka ni dovolj.

1.4 Uresničitev notranjega trga storitev je pomemben del lizbonske strategije. Možnosti za rast v tem sektorju so pomembna spodbuda za nastajanje delovnih mest. Pozitivne posledice povečane konkurence, ki nastaja kot posledica liberalizacije notranjega trga storitev, so širša ponudba storitev in nižje cene. Ob tem je treba stalno izboljševati socialno varstvo delavcev in zagotavljati ustrezno raven varstva potrošnikov. Enako velja za standarde kakovosti in varnosti, vključno s standardi varstva okolja, ki veljajo v posameznih državah. Učinki na zaposlovanje bodo v posameznih sektorjih in državah članicah različni. Odločilen dejavnik pri tem bodo učinki na mala in srednje velika podjetja.

1.5 Cilj tega mnenja na lastno pobudo je jasneje prikazati učinke sedanje strategije notranjega trga storitev na trge dela, razmere na področju zaposlovanja in varstva potrošnikov, kar bo v praksi koristilo tistim, na katere strategija vpliva, in institucijam EU. Pri prejšnjih posvetovanjih EESO o notranjem trgu na področju storitev ⁽⁴⁾ ta dva vidika nista bila v ospredju.

⁽¹⁾ Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu.

⁽²⁾ CESE 137/2005, UL C 221 z dne 8.9.2005.

⁽³⁾ CESE 137/2005, točka 3.2, UL C 221 z dne 8.9.2005.

⁽⁴⁾ EESO je 19. septembra 2001 pripravil javno posvetovanje o splošni strategiji notranjega trga storitev in 24. maja 2004 posvetovanje v okviru priprave mnenja o direktivi o storitvah EU, ki je bilo osredotočeno na šest osrednjih vprašanj, kot so poklicna odgovornost, „one-stop-shop“, statistične metode ipd.

1.5.1 Če izhajamo iz evropske zakonodaje, kjer „svoboda opravljanja storitev“ pomeni storitve med dvema gospodarskim subjektoma v dveh različnih državah članicah ⁽⁵⁾, imamo naslednja tri tematska področja:

- podatki o kvantitativnih učinkih na zaposlovanje v posameznih sektorjih in državah ter o spremembah, ki jih lahko pričakujemo kot posledico oddajanja in premestitve izvajanja ali uvoza posameznih storitev;
- novi izzivi v zvezi s pogoji zaposlovanja zaradi hitrega povečevanja mobilnosti delavcev, napotenih v drugo državo, ki je posledica vedno večjega čezmejnega prometa storitev;
- interesi potrošnikov in njihovo upoštevanje v strategiji notranjega trga storitev;
- mala in srednje velika podjetja (MSP), ki imajo pri tem kot glavni nosilci zaposlovanja pomembno vlogo.

1.6 Mnenje naj bi bilo po eni strani prvi korak, po drugi pa tudi prispevek k dokončnemu poročilu Evropske komisije o oceni notranjega trga ⁽⁶⁾ in razpravam posvetovalnega odbora za notranji trg (IMAC) ⁽⁷⁾. Temelji na podatkih, ki so danes na voljo, praktičnih izkušnjah in pričakovanjih strokovnjakov ter tistih, na katera ta vprašanja vplivajo. Izkušnje in pričakovanja so bila zbrana med posvetovanjem aprila 2006 na Dunaju in z vprašalnikom, ki je bil jeseni 2006 poslan skoraj 6 000 strokovnjakom iz gospodarstva, sindikatov, različnih interesnih skupin, znanstvenih krogov in ministrstev. Vprašalnik je izpolnilo več kot 150 ljudi. Te dejavnosti niso bile mišljene kot znanstvena študija in te tudi ne morejo nadomestiti, temveč naj bi ponudile oporne točke za sedanje probleme in prihodnji razvoj, ki bi jih morala še bolj poglobljeno in na dolgoročni osnovi proučevati opazovalna skupina za notni trg EESO, ter spodbudo za institucije EU in druge pri političnem odločanju in znanstvenih raziskavah.

2. Dinamika storitvenega gospodarstva v EU

2.1 Komisija utemeljuje strategijo notranjega trga s počasnim razvojem čezmejnega prometa storitev v EU. Bolj dinamičen notranji trg storitev naj bi po pričakovanjih spodbudil zaposlovanje, hkrati pa koristil potrošnikom in podjetjem. Kako lahko to dinamiko konkretno predstavimo?

2.2 Statistični prikaz čezmejnega prometa storitev še vedno predstavlja nerešen problem. Eurostat in nacionalni statistični uradi še danes v ta namen uporabljajo t. i. statistiko plačilnih tokov, kar pomeni, da je bila storitev uvožena ali izvožena le, če

⁽⁵⁾ V skladu s členom 50 Pogodbe ES so storitve „storitve takrat, kadar se praviloma opravljajo za plačilo“.

⁽⁶⁾ Poročilo naj bi bilo objavljeno med portugalskim predsedovanjem Svetu.

⁽⁷⁾ Internal Market Advisory Committee.

je bilo na tej osnovi izvedeno ustrezno čezmejno plačilo. Toda za storitveno gospodarstvo so značilni visoka raven sodelovanja, prenos znanja in izmenjava storitev, vendar tudi dejstvo, da obsežne klirinške transakcije potekajo med posameznimi deli podjetij, mrežnimi partnerji ali med sicer pravno neodvisnimi gospodarskimi subjekti v posameznih državah, ki sodelujejo na trajni osnovi. V takšnih mrežnih strukturah posamezni partnerji zaračunajo prenos znanja, čas in storitev v svoji državi, tj. kot storitev, ki so jo sami opravili za stranko, torej čezmejnega plačila ni.

2.3 Zaradi tega ima storitveno gospodarstvo po mnenju Odbora veliko večji obseg izmenjave in s tem večji učinek na notranji trg, kot je to razvidno iz sedanjih uradnih statistik. EESO je zato prepričan, da mora Evropska unija naročiti znanstveno študijo o že obstoječih načinih sodelovanja posameznih gospodarskih panog s področja storitev v evropskih državah članicah s podjetji v drugih državah. Izhajajoč iz te osnove, ki bi veljala tudi za naprej, bi bilo treba za prihodnost pripraviti zanesljivo sliko dejanskega obsega notranjega trga storitev Evropske unije. Ta projekt bi lahko podprli evropski statistiki, ki bi pripravili cenovne kazalce za vse storitve za uvedbo v vseh državah članicah.

2.4 V ponazoritev: Komisija na osnovi podatkov, ki so danes na voljo, izhaja iz dejstva, da storitveni sektor proizvede 56 % BDP v EU in zagotavlja 70 % vseh delovnih mest, vendar predstavlja le 20 % obsega trgovine v EU. V storitvenem sektorju EU naj bi bil porast produktivnosti v primerjavi z ZDA bistveno nižji ⁽⁸⁾.

2.5 Na svetovnem trgu ta šibkost ni opazna. Tu je EU najmočnejša sila pri trgovanju s storitvami in ta razvoj se še občutno krepi. Delež EU je v letu 2003 znašal 26 %, delež ZDA pa le nekaj čez 20 %. Tudi vedno uspešnejša trgovinska partnerja, Indija in Kitajska, kljub veliki dinamiki doslej skupaj še nista preseгла deleža 5 %. Med letoma 1997 in 2003 je delež EU narasel za 1,8 %, kar pomeni, da je bila EU tudi s tega vidika na prvem mestu.

2.6 Opozoriti je treba, da šibkost zlasti velja za trgovino znotraj EU. Vendar tudi tukaj številke ne utemeljujejo vedno takšnega zaključka. Med letoma 2000 in 2003 se je trgovanje s storitvami na notranjem trgu povečalo za 10,8 %, med trgovinskimi partnerji zunaj EU pa le za 6,4 %. Ta primerjava pokaže, da je bila dinamika na notranjem trgu zelo očitna, toliko bolj, ker je bilo v letu 2003 na splošno zabeleženo upadanje gospodarske rasti. Poleg tega je treba upoštevati padec cen storitev.

⁽⁸⁾ Vir podatkov v točkah 3.5 in 3.6: Evropska komisija 2004 in 2005.

2.7 EESO poziva Komisijo, da pospeši prizadevanja za pripravo ocene učinka nadaljnega uresničevanja notranjega trga storitev. V tej povezavi bi bila koristna t. i. analiza SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* – prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti).

3. Učinki učinkovitejšega notranjega trga storitev na zaposlovanje

3.1 Ocene učinkov na zaposlovanje so povezane z napovedmi rasti. Eno prvih analiz o učinkih direktive EU o storitvah je objavil nizozemski urad za analizo ekonomske politike (*Bureau for Economic Policy Analysis*) oktobra 2004 ⁽⁹⁾. Analiza se pridružuje domnevi Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj, da vsaka odprava predpisov sproži rast in spodbudi zaposlovanje. Zanimiv je zaključek analize, namreč da ovira niso predpisi sami, temveč njihova neenotnost. Po pričakovanih avtorjev bi se lahko trgovanje s storitvami zaradi direktive o storitvah povečalo za 15 do 30 %, delež neposrednih tujih naložb v tem sektorju pa za 20 do 35 %.

3.2 Spomladi 2005 je inštitut *Copenhagen Economics* objavil študijo ⁽¹⁰⁾, ki jo je pripravil po naročilu Komisije. Študija je prinesla jasne ugotovitve glede učinkov na zaposlovanje. Ob pričakovanem povečanju potrošnje za 0,6 % BDP EU naj bi se število delovnih mest v vseh 25 državah članicah povečalo za približno 600.000 (neto porast). Pričakuje se tudi povečanje produktivnosti in hkrati porast plač za povprečno 0,4 %.

3.3 Mnenja o sklepih kopenhagenske študije se razhajajo, zlasti ker naj bi njeni argumenti temeljili zgolj na vidiku ponudbe in domnevi, da bo odprava vseh predpisov povečala povpraševanje in znižala cene. Študija ne upošteva dejavnikov, ki bi lahko učinkovali proti povečanju povpraševanja, na primer zmanjšanje kupne moči ali druge spremembe v vedenju potrošnikov. Poleg tega je bil sporen izbor sektorjev. Drugih ocen učinkov na zaposlovanje ni ali pa temeljijo na kopenhagenski študiji in so njihovi sklepi temu ustrezno enaki ⁽¹¹⁾. Za boljšo učinkovitost notranjega trga storitev je treba več pozornosti posvetiti vplivu raziskav in inovacij, povišani ravni usposobljenosti in uporabi komunikacijskih tehnologij.

3.4 600.000 novih delovnih mest je seveda pozitiven rezultat, vendar se glede na visoka pričakovanja kljub temu zdi

⁽⁹⁾ *The Free Movement of Services within the EU* (Prost pretok storitev v EU), Kox et al., poročilo nizozemskega urada za analizo ekonomske politike (CPB report), št. 69, oktober 2004.

⁽¹⁰⁾ *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services* (Ekonomska ocena ovir na notranjem trgu za storitve), *Copenhagen Economics*, januar 2005.

⁽¹¹⁾ Na primer študija z naslovom *Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies*, ki jo je naročilo avstrijsko ministrstvo za gospodarstvo in delo, Dunaj 2006.

skromen ⁽¹²⁾. Veliko pomembneje je, da je takšen porast v posameznih panogah, državah in skupinah zaposlenih vsekakor lahko zelo različen. O tem doslej ni podatkov. EESO želi ob pomoči opazovalne skupine za enotni trg in glede na spodbudo, ki jo predstavlja to mnenje na lastno pobudo, oblikovati jasnejšo sliko o strukturnih spremembah na trgu dela.

3.5 Vprašalnik EESO je pokazal, da je zanimanje za ugotovitve s tega področja veliko. 90 % vprašanih je bilo mnenja, da sedanje informacije o učinkih na zaposlovanje na notranjem trgu storitev ne zadostujejo. Vprašanja so se na začetku nanašala na panoge, kjer bi nastalo ali izginilo največ delovnih mest. 60 % vprašanih pričakuje pozitivne učinke na zaposlovanje na splošno ali za določene panoge. Storitve s področja podjetniškega in pravnega svetovanja so bile omenjene najpogosteje, poleg tega pa še: trgovina, obrt/MSP, promet, zdravstvene storitve, kmetijstvo in gozdarstvo, industrijske storitve, izobraževanje, turizem, osebne storitve, gradbeništvo in upravljanje zgradb. Na vprašanje, ali lahko pričakujemo izgubo delovnih mest, je 44 % vprašanih odgovorilo pritrdilno. Tukaj velja industrija za najbolj problematično. Kot druge panoge, ki bodo na izgubi, so vprašani našli javne storitve, gradbeništvo in upravljanje zgradb, kmetijstvo in gozdarstvo, podjetniške storitve, prehrano in gurmanske izdelke, osebne storitve, trgovino/trgovino na drobno, turizem in tekstilno industrijo.

3.6 Vprašanje o koristih tega procesa pokaže na nekaj zanimivih nasprotij. Pričakujemo lahko, da bo prilagoditev trgu igrala odločilno vlogo in da bo spodletelo tistim podjetjem, ki se ne bodo uspela prilagoditi novim liberaliziranim pogojem in čezmejnemu trgu. Kvalificirano delo bo imelo več možnosti kot nekvalificirano; mlada, specializirana in mobilna delovna sila pa več kot starejši in manj prilagodljivi delavci. Zaposleni na delovnih mestih z visokimi socialnimi standardi naj bi bili na slabšem kot nezaščiteni delavci ali samozaposleni, ki naj bi v prihodnje celo igrali pomembnejšo vlogo. Prizadeti bodo kakovost v primerjavi s ceno, visoki standardi za pridobitev poklicnih dovoljenj in države z visokimi socialnimi stroški. Nove države članice bodo pri tem največ pridobile, najmanj pa stare. Majhni in lokalni ponudniki storitev se bodo morali spopasti s pritiskom mednarodnih družb. Kako pa je s potrošniki, ostaja nejasno.

3.7 Razvoj malih in srednje velikih podjetij naj bi predstavljal posebno težavo: bo povečanje čezmejnega prometa storitev pomenilo tudi več delovnih mest ali bodo cenovni in konkurenčni pritiski izpodrinili MSP in zmanjšali število delovnih mest? Dve tretjini (66 %) vprašanih vidi pozitivne možnosti za zaposlovanje, 55 % vprašanih pa hkrati pričakuje ostro konkurenco. Po mnenju večine (69 %) liberalizacija notranjega trga storitev ne bo bistveno vplivala na razvoj MSP – ta naj bi bil bolj odvisen od drugih dejavnikov. Če pozamemo: prevladujejo

⁽¹²⁾ Obstajajo resne kritike, da je celo ta ocena nerealistična.

pozitivna pričakovanja, vendar so na splošno bolj skromna. Pričakuje pa se, da bodo usposobljenost zaposlenih, inovativnost in kakovost storitev odločilni dejavniki uspeha in preživetja. Večji naj bi bil tudi pritisk oz. zahteve za višjo raven usklajenosti (izobraževanje in usposabljanje, zahteve upravljanja, cene in plače, socialni izdatki, davki podjetij, prilagoditev standardom EU in na splošno mednarodnim standardom). Pričakuje se poslabšanje socialnih standardov na področju varstva potrošnikov in okolja. Izražena je bila tudi zaskrbljenost, da lokalne in kulturne posebnosti ne bodo dovolj upošteevane, če bodo trge osvojili veliki ponudniki.

3.8 Na vprašanje, ali bodo samozaposleni imeli v prihodnosti več možnosti, da čezmejno delujejo, je 84 % vprašanih odgovorilo pritrdilno.

4. Novi izzivi v zvezi s pogoji dela in zaposlovanja

4.1 Čezmejne storitve so skoraj vedno povezane z mobilnostjo zaposlenih. Ker so bile razmere na tem področju doslej v EU le slabo usklajene, se na posameznih trgih dela in v posameznih podjetjih pojavljajo različni socialni predpisi. Direktiva EU o napotitvi delavcev je uvedla le minimalne osnovne pogoje za enako obravnavo napotenih in domačih delavcev. Poleg tega direktiva EU o storitvah načeloma ne zajema vprašanj s področja delovnega in socialnega prava. To pa ne pomeni, da rastoči čezmejni trg storitev nima učinka. Kljub direktivi o napotitvi delavcev še vedno obstaja neuskklajeno področje kolektivnih pogodb. Ker je delovno pravo izključeno iz direktive EU o storitvah, ni bilo uveljavljeno „načelo delovnega mesta“; izbrane pravne formulacije so bile zelo sporne in ne veljajo ravno za jasne. Tukaj bo treba počakati na prihodnji prenos v nacionalne zakonodaje. Sicer pa se bo – če predvidevamo, da se bo notranji trg storitev uspešno razvijal – zaradi vedno pogostejših in verjetno tudi daljših napotitev delavcev na tem področju razvila nova kakovost.

4.2 Tukaj ne moremo in ne smemo razpravljati o izvajanju direktive o napotitvi delavcev. Glavno vprašanje, na katerega moramo odgovoriti, je naslednje: kakšne nove težave se bodo pojavile ali katere težave se bodo še zaostriale, ko bodo zaposleni iz različnih držav članic v prihodnje – pogosteje in večkrat ter mogoče dlje kot doslej – v okviru opravljanja storitev delali na istem delovnem mestu po deloma različnih pogojih? Takšna situacija pa lahko prinese tudi določene prednosti, če se na primer spomnimo na kopenhagensko študijo, ki je napovedala povišanje plač. Nikakor ne gre za to, da udeležencem na trgu in politično odgovornim na splošno pripisujemo načrtovanje socialnega dumpinga, temveč za resničen pogled na prakso.

4.3 82 % vprašanih je na vprašanje, ali pričakujejo, da se bodo zaradi porasta čezmejnih storitev in s tem obsega dejavnosti napotenih delavcev v drugi državi spremenili tudi pogoji zaposlovanja v lastni državi, odgovorilo pritrdilno. 20 % vprašanih pričakuje, da se bodo pogoji dela izboljšali, 17 % pa meni, da se bodo poslabšali. Le 7 % vprašanih meni, da bodo delovna mesta varnejša. 56 % pričakuje večjo prožnost in bolj kratkoročna delovna razmerja.

4.4 Ta vidik prožnosti se še enkrat pojavi v naslednjih odgovorih: veliko vprašanih pričakuje zmanjšanje števila stalno zaposlenih na račun zaposlenih, ki delajo za polovični delovni čas in na osnovi pogodb o delu, ter povečanje navidezne samozaposlenosti. Vprašani pa so navedli tudi pričakovane koristi: te so učenje jezikov, novi pogledi in pozitivne spodbude za pridobivanje kvalifikacij; naraščajoče plače in več ponudb za delo. Vendar pa prevladuje strah pred večjo konkurenco, slabšimi pogoji dela, daljšim in bolj prožnim delovnim časom, pa tudi socialnimi konflikti, nezakonitimi praksami in nižjimi plačami. Socialni sistemi se bodo soočali z novimi težavami. Za manj mobilne delojemalce, zlasti ženske, bo v prihodnje težje in zaradi vedno večje mobilnosti bodo trpele tudi družine. Na vprašanje, kako bo v prihodnje bolj liberaliziran notranji trg storitev vplival na razvoj plač, je 50 % vprašanih odgovorilo, da se bodo plače znižale, 43 % jih pričakuje povišanje, 7 % pa ne pričakuje posebnega učinka ali pa poudarjajo, da je to odvisno od posameznega sektorja.

4.5 Na vprašanje, ali je direktiva o napotitvi delavcev dovolj za zagotavljanje socialnega varstva, je 48 % vprašanih odgovorilo pritrdilno, 52 % pa negativno. Če bi potrebovali nova pravila, večina vprašanih (65 %) daje prednost pristopu na ravni EU, tretjina meni, da bi bilo te težave bolje urejati na nacionalni ravni, 2 % pa meni, da je potrebno oboje. Pri odgovorih na vprašanje, katerim težavam je treba posvetiti posebno pozornost, sta bila največkrat omenjena pomanjkanje socialne usklajenosti (vključno s poklicnimi in obrtnimi dovoljenji) in neenako obravnavanje, ki je posledica tega. Zato nekateri zahtevajo razširitev področja uporabe direktive o napotitvi delavcev, tako z vidika panog in vsebine. Velike težave še vedno povzročajo napačna uporaba določb o napotitvi delavcev, pravne nejasnosti in vedno več nezakonitih praks, pa tudi pomanjkanje nadzora in kazenskega pregona. Sem sodijo še težave na področju varnosti na delovnem mestu in zdravstvenega varstva, težave pri sistemih socialnega varstva in boju proti navidezni samozaposlenosti. Na koncu so vprašani kritizirali preveč birokracije in še vedno obstoječe nacionalne ovire ter težnjo k zapiranju v nacionalne okvire. Težave povzročajo tudi premalo pozornosti, ki se posveča jezikovnim in kulturnim razlikam.

4.6 Kako zaposlovanje delavcev iz drugih držav pod deloma različnimi pogoji v okviru pogodb o izvajanju storitev vpliva na podjetja? 6 % vprašanih ne vidi posebnih učinkov, 23 % pa jih meni, da tega danes še ni mogoče oceniti. 24 % jih pričakuje, da se bodo razlike v pogojih dela v posameznih podjetjih še povečale, 34 % vidi nove težave, ki se bodo pojavile pri upoštevanju določb s področja socialnih zadev in zaposlovanja, 13 % vprašanih pa potrjuje, da pravice do soodločanja v podjetju, ki veljajo v določeni državi, ne vključujejo popolnoma napotenih delavcev. Komentarji na to vprašanje opozarjajo na nove vidike. Pojavljajo se nove težave na področju plač in sociale, na primer zaradi neenakega plačila za enako delo ali ker se bodo zmanjšale prostovoljne dajatve za socialno varnost, ki jih plačujejo podjetja. Enako pogosto je bilo izraženo pričakovanje, da je lahko spoznavanje „boljših praks“ priložnost za izboljšanje delovnih pogojev in povečanje kakovosti dela. Zato bi socialni dialog na ravni podjetij morali voditi „bolj pametno“. Ovine pri komunikaciji bi lahko poslabšale kakovost dela in otežile timsko delo, omajale pa bi lahko tudi solidarnost zaposlenih. Nekateri zaposleni bi se mogoče težko seznanjali s svojimi pravicami in se jih zavedali. Prevelike neenakosti bi lahko ovirale poslovni uspeh (konflikti, upravno breme, kakovost dela), upoštevanje zakonodajnih predpisov pa bi lahko pomenilo preobremenitev in več zlorab. Končno pa so vprašani v večji svobodi opravljanja storitev videli tudi možnost za rešitev pomanjkanja kvalificirane delovne sile.

4.7 Odgovore na vprašanje o posameznih primerih iz prakse težko povzamemo, saj naj bi ta prispevala k boljšemu razumevanju ravno zaradi specifičnih navedb. Zato bomo na tem mestu navedli zgolj nekatere posamezne primere iz prakse, ki opozarjajo na težave, ki doslej še niso bile omenjene. Tako so bili na primer omenjeni nejasna pravila in postopki v primeru nesreče pri delu, posebne težave pri napotitvah v okviru enega podjetja, spremembe pogodb o zaposlitvi, uporaba kolektivnih pogodb iz drugih držav in obravnavanje zdamskih delavcev.

5. Interesi potrošnikov in notranji trg storitev

5.1 Notranji trg storitev naj bi koristil tudi potrošnikom. Gre za vprašanje razpoložljivosti (cena, dostop, ponudba), kakovosti, preglednosti (informacije, zaupanje) in pravne varnosti (odgovornost, varstvo potrošnikov). Ali sedanja praksa dovolj upošteva te vidike? Jih predlogi za dokončanje notranjega trga storitev spodbujajo ali je razvoj – z vidika potrošnikov – problematičen? Tretja točka, na katero se je treba osredotočiti, je prikaz praktičnih izkušenj s čezmejnimi prometom storitev z vidika potrošnika.

5.2 Ocena direktive EU o storitvah z vidika varstva potrošnikov ni enotna. V okviru posvetovanja EESO aprila 2006 so

bile izražene kritike, da je bilo varstvo potrošnikov neodpustljivo zanemarjeno. Obstajajo pa tudi pozitivne ocene, ki se nanašajo predvsem na izboljšanje ponudbe. Na splošno vprašanja s področja varstva potrošnikov ne izstopajo dovolj in bodo verjetno jasna šele ob opazovanju učinka direktive na nacionalni ravni. Vendar je zaupanje potrošnikov velikega pomena za uspeh notranjega trga storitev EU.

5.3 Vprašani so v vprašalniku morali prednostno razvrstiti kriterije potrošniku prijaznega notranjega trga storitev, navedene v točki 5.1 (razpoložljivost, kakovost, preglednost in pravna varnost), in sicer z lastnega vidika ter z vidika ocene, ali direktiva EU o storitvah dovolj upošteva zahteve varstva potrošnikov. Z lastnega vidika so vprašani kakovost in pravno varnost ocenili kot zelo pomembni (1. in 2. mesto), ocena direktive EU o storitvah pa je pokazala, da se vprašanim zdi, da direktiva najbolj spodbuja razpoložljivost, pravna varnost pa je na zadnjem mestu. Le 23 % vprašanih je zadovoljnih z današnjo ravno uresničevanja teh vidikov, 77 % jih meni, da so potrebne izboljšave.

5.4 Čeprav se direktiva EU o storitvah načeloma ne dotika določb s področja varstva potrošnikov v državi, kjer se storitev izvaja, so udeleženci razprave vedno znova izrazili bojazen, da temu ni vedno tako. Na vprašanje, ali bodo določbe s področja varstva potrošnikov v prihodnje ogrožene, je 52 % vprašanih odgovorilo pritrdilno. Vprašani se najpogosteje pritožujejo zaradi slabših možnosti za uveljavljanje pravic, zlasti v zvezi s pritožbami in zahtevki za odškodnino. To je tudi v skladu z odgovori na drugo vprašanje, kjer 76 % vprašanih vidi težave v zvezi z odgovornostjo in upravnim izvajanjem. 51 % vprašanih se boji, da se bo raven varstva potrošnikov na splošno znižala. Za posebej ogrožene veljajo zlasti vsi višji nacionalni standardi (nad minimalno ravno EU). To velja tudi za upravno-pravne predpise za izvajanje dejavnosti, ki neposredno zadevajo potrošnike, saj bodo v prihodnje urejeni po načelu izvorne države, na primer za zaščito pred prevelikimi ugodnostmi ali osnovo za odškodninske zahtevke. Izražena je bila zaskrbljenost, da se bosta poslabšala jamstvo in kakovost storitev. Na koncu je veliko vprašanih izrazilo bojazen, da bodo izgubili pravico do obveščeniosti, na primer v zvezi z informacijami o izdelku (ogrožanje okolja, informacije glede odgovornosti, splošna preglednost), označevanjem cen, ponudnikom (integriteta ponudnika, raven kvalifikacij, pravilno zavarovanje), garancijami, odgovornostjo ipd.

5.5 Informacije, ki so pri čezmejnih storitvah za potrošnika zaželeni in nujni, je obravnavalo posebno vprašanje. Na prvem mestu so podatki o pravnem jamstvu, nadomestilu škode in pravicah glede pritožb, nadalje podatki o ponudniku/poreklu, preglednosti cen in natančni podatki o kakovosti storitev ter

varnosti izdelka/garanciji. Veliko vprašanih je očitno zmedla razprava o načelu izvorne države, zato zahtevajo podatke, kateri zakon velja in kateri so pristojni organi za nadzor ali pritožbo.

5.6 Le 25 % vprašanih ima izkušnje z evropskimi službami za svetovanje potrošnikom ali s sodelovanjem na tem področju na ravni EU. Njihove ocene so bile v glavnem pozitivne, navedli pa so tudi pomanjkljivosti, na primer pri čezmejni pomoči za uveljavljanje pravic ali posredovanju pristojne kontaktne osebe na državni ravni. Izražene so bile tudi kritike, da so postopki preveč birokratski in dragi ter da je sodelovanje na področju varstva potrošnikov na splošno prešibko in premalo učinkovito, zlasti v zapletenih primerih. Splošen vtis je bil, da informacije o službah za svetovanje potrošnikom na ravni EU oz. o možnostih sodelovanja niso preveč razširjene.

5.7 Za zagotovitev boljše kakovosti storitev direktiva EU o storitvah priporoča uvedbo prostovoljnih standardov in certificiranja. 54 % vprašanih ta predlog ocenjuje kot zelo dober, 46 % pa meni, da je sporen. Zagovorniki prostovoljnih standardov kakovosti v njih vidijo učinkovito sredstvo, ki se mora uveljaviti na trgu in pri strankah. Njihovi kritiki pa so si enotni, da upoštevanje teh standardov brez državnega nadzora ni zagotovljeno. Zato ima jasna zakonodajna ureditev prednost. Podjetja, ki poslujejo pošteno, bi izpolnjevala prostovoljne standarde, ti pa v boju proti „črnim ovcam“ ne bi bili v pomoč. Ravno to pa naj bi bilo pri čezmejnem opravljanju storitev zelo pomembno.

5.8 Direktiva EU o storitvah poleg tega uvaja sistem deljega nadzora organov v izvorni državi in državi, v kateri se storitev opravlja. Želeli smo izvedeti, ali to povečuje zaupanje potrošnikov. 82 % vprašanih je odgovorilo pritrdilno, pri 18 % pa je zaupanje manjše. Očitno obstajajo resni dvomi o izvajanju tega v praksi.

5.9 Na koncu so vprašani ponovno dobili priložnost, da spregovorijo o odprtih vprašanih varstva potrošnikov na prihodnjem notranjem trgu storitev. Ponovno se je pokazalo, da je glavna težava na tem področju pomanjkanje pravne jasnosti in varnosti, in sicer v zvezi z garancijami, odgovornostjo (na primer v primeru plačilne nesposobnosti), zahtevki iz naslova za napake (pomanjkanje usklajenosti, vprašanja v zvezi z dokaznim bremenom) in uveljavljanjem odškodninskih zahtevkov (postopki trajajo predolgo in so preveč zapleteni, želeli bi si več usklajenosti). Na drugem mestu je zagotavljanje zadostnih informacij o storitvah in ponudnikih. Kot pomanjkljivost so vprašani navedli tudi dejstvo, da ni skupnih standardov kakovosti in da ni mogoče primerjati usposobljenosti in poklicne izobrazbe. Predpisi s področja varstva potrošnikov se po navedbah vprašanih pogosto ne izvajajo pravilno ali pa na posameznih področjih manjkajo (na primer pri zasebnih pokojninah, zdravstvenih storitvah). Pomembna so tudi vprašanja s socialnega

področja (plače, ki so nižje od zajamčene, delo na črno, migracija) in bojazen, da bi izgubili okoljske standarde ter standarde kakovosti. Treba bi bilo opredeliti najnižjo raven javnih storitev, ki bi bile splošno dostopne in ki zagotavljajo socialno vključenost. Ostale bojazni so povezane z izkrivljanjem konkurence za lokalne ponudnike (npr. različne socialne obremenitve) in težavami z valutnimi razlikami.

6. Najpomembnejše ugotovitve

6.1 Odziv na vprašalnik dokazuje, da je interes za obravnavo novih izzivov za trge dela, zaposlovanje in varstvo potrošnikov na notranjem trgu storitev velik. Veliko je opozoril glede problematičnih razvojnih teženj, opredeljene pa so tudi prihodnje priložnosti. Obojemu bi bilo treba posvetiti več pozornosti in bi moralo tudi voditi izvajanje direktive EU o storitvah, ki bo sedaj sledilo.

6.2 Statistični prikaz čezmejnega prometa storitev v EU ostaja nerešen problem. Realistična slika je pogoj za oceno dinamike zaposlovanja, ki se lahko pri tem razvije. Zato EESO ponavlja svojo zahtevo po enkratni opredelitvi osnovnega stanja, kar je edina rešitev težav.

6.3 90 % vprašanih meni, da ni dovolj informacij o možnih učinkih nove strategije notranjega trga na zaposlovanje. 60 % jih pričakuje pozitivne učinke na zaposlovanje, 44 % pa pričakuje tudi izgubo delovnih mest. Na splošno se pričakujejo predvsem „premestitve delovnih mest“. Zdi se, da bi morala opazovalna skupina za notni trg pri nadaljnjem proučevanju uporabiti bolj diferenciran pristop z vidika posameznih sektorjev, ki bi bil na primer osredotočen na storitve, ki so blizu industriji, izobraževanje, določene liberalizirane javne storitve, osebne storitve in obrt. Tukaj veliko povedo navedbe o tistih, ki bodo pridobili največ. Priporočljiva bi bila natančna proučitev vidika kvalificirano/nekvalificirano delo in možnosti specializirane, mobilne delovne sile v primerjavi z manj mobilno delovno silo. Prvo je proces, ki bo po pričakovanjih potekal tako med državami članicami kot v okviru posamezne panoge, drugo pa predstavlja poseben izziv za trge dela in socialne sisteme.

6.4 Prevladuje mnenje, da bo razvoj manjših in srednjih podjetij pozitiven, s tem pa tudi razvoj zaposlovanja, vendar pa se ocenjuje, da direktiva EU o storitvah na ta razvoj ne bo bistveno vplivala. Kljub temu vprašani pričakujejo nove izzive, s katerimi se je treba soočiti z večjo kakovostjo in usposobljenostjo zaposlenih ter inovacijami. Nekateri priporočajo, da bi nove pritiskne konkurence premagovali z večjo usklajenostjo okvirnih pogojev. Obstaja bojazen, da lokalne in kulturne posebnosti v prihodnje ne bodo dovolj upošteevane, če bodo trge osvojili veliki ponudniki.

6.5 Večina vprašanih (82 %) od prihodnjega napredka notranjega trga storitev pričakuje spremembe pogojev dela in zaposlovanja v posamezni državi. Razlog za to ni nepoznavanje direktive EU o storitvah, temveč upoštevanje neuskkljenih pogojev in novih tržnih vplivov. Večina pričakuje več kratkoročnih in prožnih delovnih razmerij. Pozitivna pričakovanja so povezana z boljšimi ponudbami za delo, učenjem jezika in na splošno večjo usposobljenostjo.

6.6 V tej povezavi so pomembne veljavne določbe o napotitvi delavcev. Kot problem je bilo pogosto omenjeno pomanjkljivo izvajanje predpisov. Polovica vprašanih meni, da zaradi novih izzivov sedanje določbe niso dovolj za zagotovitev socialnega varstva. To postane jasno pri natančni proučitvi ravni podjetij. Večje kot je neuskkljeno področje, večja je osnova za neenako obravnavanje enakega dela. Vprašani v tem deloma vidijo tudi priložnost, če stik z „boljšo prakso“ spodbudi boljše pogoje dela v izvorni državi. Na splošno je mogoče ugotoviti, da so neenaki pogoji dela oz. zakonodajni predpisi v podjetju tudi zanje izziv. O direktivi o napotitvah delavcev v tem mnenju ne bomo razpravljali. Tukaj je pomembna ugotovitev, da se bo povečala neenakost, s tem pa tudi konflikti. Reševanje teh težav je naloga EU in nacionalnih zakonodajalcev, zlasti z vidika izvajanja direktive EU o storitvah, ki bo sedaj sledilo, pa tudi izziv za socialni dialog v EU.

6.7 Zaradi večje mobilnosti delojemalcev v okviru čezmejnega opravljanja storitev in večje nepreglednost lastnih pravic so večje tudi potrebe po storitvah svetovanja. Svetovanje je treba zagotoviti v vsej EU. Pomembna osnova za informacije je delo Euro Info centrov in vzpostavitev banke podatkov z vprašanji delojemalcev, za kar se močno zavzema tudi EESO.

6.8 Ocena direktive EU o storitvah z vidika varstva potrošnikov ni enotna. Nekatera mnenja so negativna, nekatera pa pozitivna. Rezultati vprašalnika so pokazali, da sta kakovost in pravna varnost zelo pomembni, da pa jih – po mnenju vprašanih – direktiva EU o storitvah ne spodbuja dovolj. Le 23 % vprašanih je zadovoljnih s sedanjim stanjem na področju varstva potrošnikov.

6.9 V ospredju je zaskrbljenost zaradi pravne varnosti in uveljavljanja pravic. Čeprav se direktiva EU o storitvah načeloma ne dotika področja varstva potrošnikov v posameznih državah, 52 % vprašanih meni, da so nacionalne določbe s tega področja v prihodnje ogrožene. Želijo si jasnih pravil glede garancij in odgovornosti ter hitro uveljavljanje odškodninskih zahtevkov. Zdi se, da sedanja pravila na tem področju ne zadostujejo, in vprašani menijo, da bodo visoki standardi v posameznih državah v prihodnji konkurenci ogroženi. Enako pomembno je zagotavljanje zadostnih informacij o storitvah in ponudnikih. Kot pomanjkljivost so vprašani navedli tudi dejstvo, da ni skupnih standardov kakovosti (mnenja o prostovoljnem certificiranju so deljena) in da ni mogoče primerjati usposobljenosti in poklicne izobrazbe. Predpisi s področja varstva potrošnikov se po navedbah vprašanih pogosto ne izvajajo pravilno ali pa na posameznih področjih manjkajo (na primer pri zasebnih pokojninah, zdravstvenih storitvah).

6.10 Le malo vprašanih ima izkušnje z evropskimi službami za svetovanje potrošnikom ali s čezmejnimi sodelovanjem. Sedanji pristopi so večinoma ocenjeni pozitivno, vendar ne zadostujejo, saj so prešibki, niso v pomoč pri uveljavljanju pravic in v zapletenih primerih.

6.11 Zahteve v področja varstva potrošnikov morajo na notranjem trgu storitev igrati večjo vlogo. Proti ugotovljeni negotovosti glede pravnega stanja pri čezmejnih storitvah se je treba bojevati z informacijsko strategijo na nacionalni ravni in ravni EU. Ne smemo podcenjevati zahteve po natančnih podatkih o storitvah in ponudnikih. To je treba upoštevati tudi pri izvajanju direktive EU o storitvah.

6.12 Opazovalna skupina za enotni trg EESO bo v tesnem sodelovanju s strokovno skupino za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo še naprej proučevala učinke notranjega trga storitev na rast trgovanja s storitvami med državami članicami, na zaposlovanje in varstvo potrošnikov. Glede na ugotovitve tega mnenja je smiselno natančneje proučiti posamezne sektorje in panoge ter pri tem uporabiti najpomembnejše rezultate, pridobljene z vprašalnikom.

V Bruslju, 30. maja 2007.

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS