Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wewnętrzny rynek usług — rynek pracy a wymogi ochrony konsumenta”

(2007/C 175/05)

Dnia 29 września 2005 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust.2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie: „Wewnętrzny rynek usług — rynek pracy a wymogi ochrony konsumenta”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 maja 2007 r. Sprawozdawcą była Karin ALLEWELDT.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z 30 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 110 do 2 — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. **Cele**

1.1 W kontekście strategii lizbońskiej, dyrektywa UE w sprawie usług na rynku wewnętrznym ([1]) powinna wspierać konkurencyjność, wzrost i zatrudnienie. Wywołała ona jednocześnie gorącą dyskusję nad kształtem swobody przepływu usług. Konflikt dotyczył i dotyczy jej wpływu na krajowe rynki pracy, warunki socjalne oraz wymogi ochrony konsumentów. W swojej opinii z lutego 2005 r. ([2]) Komitet zajął obszerne stanowisko w sprawie projektu Komisji, z tego względu przedmiotem dyskusji nie będzie treść dyrektywy, a raczej jej wpływ na zatrudnienie i interesy konsumentów, którego można oczekiwać w związku z planowanym wdrożeniem jednolitego rynku usług.

1.2 Swoboda świadczenia usług została zapisana w traktacie UE jako jedna z czterech swobód jednolitego rynku i od długiego czasu jest skuteczna politycznie. Strategia Komisji, której przejawem jest dyrektywa usługowa, przewiduje eliminację wszelkich ograniczeń związanych ze świadczeniem usług. Jednocześnie dotyczy ona, po części pośrednio, aspektów rynku pracy i ochrony konsumentów. Jednakże zwiększony zakres praktycznej realizacji swobody przepływu usług bardziej uwidoczni różnice między poszczególnymi systemami krajowymi oraz sprawi, że będą one dotkliwiej odczuwalne. Jednocześnie istnieje stosunkowo niewiele uregulowań na poziomie UE dotyczących ochrony interesów pracowników i konsumentów. W tym zakresie dominują krajowe, często bardzo zróżnicowane warunki prawne, socjalne i odnoszące się do zatrudnienia. Do tego należy dodać zapisane w dyrektywie usługowej równoległe bądź częściowe obowiązywanie pewnych uregulowań krajowych dotyczących kraju pochodzenia i kraju świadczenia usługi, czego skutki pokaże dopiero przyszła praktyka.

1.3 Stabilność społeczna i zaufanie konsumentów są istotnymi elementami integracji europejskiej oraz warunkiem dla istnienia sprawnie funkcjonującego wewnętrznego rynku usług. Wielką wadą toczącej się debaty nad dyrektywą usługową UE jest brak wiarygodnych analiz odnoszących się do jej wpływu na krajowe warunki socjalne, zatrudnienie i interesy konsumentów. Przedmiotem krytyki ze strony EKES-u był brak podstaw statystycznych do ilościowego określenia transgranicznego przepływu usług i zakładania przedsiębiorstw ([3]). Nie istnieją również praktycznie żadne rzetelne dane odnoszące się do zmian strukturalnych, jakich należy się spodziewać na rynkach pracy państw członkowskich. Zatem z jednej strony istnieje niewiele bardzo ogólnych statystycznych oszacowań oddziaływania, a z drugiej — przypadki szczególne, często nielegalne lub w części legalne. Ani jedno, ani drugie nie wystarcza do dokonania rzeczowej analizy skutków.

1.4 Stworzenie wewnętrznego rynku usług jest ważnym elementem strategii lizbońskiej. Szanse rozwoju w tym sektorze są ważnym impulsem zwiększającym zatrudnienie. Większa konkurencja, którą spowoduje liberalizacja rynku usług, będzie miała pozytywny wpływ, gdyż zwiększy się podaż usług i obniżą się ich ceny. Jednakże musi to się odbywać przy stałej poprawie ochrony socjalnej zatrudnianych pracowników oraz właściwym poziomie–ochrony konsumentów. To samo odnosi się do norm jakości i bezpieczeństwa, obowiązujących w państwach członkowskich, w tym w zakresie ochrony środowiska. Należy się spodziewać zróżnicowanego wpływu na zatrudnienie w poszczególnych sektorach i państwach członkowskich. W tym kontekście decydującym czynnikiem jest wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa.

1.5 Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest lepsze wykazanie oddziaływania aktualnej strategii wewnętrznego rynku usług na rynki pracy, warunki zatrudnienia i ochronę konsumentów, dzięki czemu będzie ona miała praktyczne znaczenie także dla podmiotów, których dotyczy, oraz instytucji UE. Te aspekty potraktowano marginalnie w obu poprzednich wysłuchaniach zorganizowanych przez EKES w sprawie wewnętrznego rynku usług ([4]).

([1]) Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie usług na rynku wewnętrznym.

([2]) CESE 137/2005, Dz.U. C 221 z 8.9.2005 r.

([3]) Por. CESE 137/2005, pkt 3.2, Dz.U. C 221 z 8.9.2005 r.

([4]) W dniu 19 września 2001 r. EKES zorganizował wysłuchanie w sprawie ogólnej strategii jednolitego rynku, zaś w dniu 24 maja 2004 r. — wysłuchanie w ramach opinii w sprawie dyrektywy usługowej UE dotyczące sześciu kluczowych zagadnień, na przykład obowiązkowej odpowiedzialności zawodowej, „one-stop-shop” (jednego punktu kontaktowego), metod opisu statystycznego itp.

1.5.1 Zgodnie z obowiązującą w prawie europejskim koncepcją „swobody świadczenia usług", która obejmuje każde świadczenie między dwoma podmiotami gospodarczymi w różnych państwach członkowskich ([5]), można wyróżnić następujące grupy zagadnień:

— opinie w sprawie ilościowych efektów zatrudnienia, w odniesieniu do poszczególnych sektorów i krajów oraz zmian, których należy oczekiwać w związku z przenoszeniem, przenoszeniem za granicę lub importem poszczególnych usług;

— nowe wyzwania w odniesieniu do warunków zatrudnienia, powstałe wskutek szybkiego wzrostu mobilności oddelegowanych pracowników w warunkach zwiększającego się transgranicznego przepływu usług;

— interesy konsumentów i ich uwzględnienie w strategii jednolitego rynku usług;

— małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), będące głównymi pracodawcami, które odgrywają po tym względem ważną rolę.

1.6 Niniejszą opinię należy postrzegać z jednej strony jako punkt wyjścia, z drugiej natomiast jako wkład w ostateczne sprawozdanie Komisji Europejskiej z przeglądu jednolitego rynku ([6]) oraz w dyskusje na forum IMAC-u ([7]). Opiera się ona na aktualnie dostępnych danych, doświadczeniach praktycznych oraz oczekiwaniach ekspertów i bezpośrednio zainteresowanych stron. Informacje te zostały zebrane podczas wysłuchania, które odbyło się w kwietniu 2006 r. w Wiedniu, oraz na podstawie ankiety przeprowadzonej jesienią 2006 r., skierowanej do niemal 6000 ekspertów reprezentujących biznes, związki zawodowe i różne grupy interesu, a także świat nauki i ministerstwa. Odpowiedzi na pytania udzieliło ponad 150 respondentów. Nie pretenduje ona do miana badania naukowego i nie może takowego zastąpić. Ma raczej wskazać pewne punkty odniesienia względem bieżących problemów i przyszłego rozwoju wypadków, które zarówno wymagają bardziej dogłębnej analizy w dłuższym okresie przez działające w ramach EKES-u Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku (CMJR), jak i posłużą instytucjom UE i innym podmiotom za impulsy w podejmowanych przez nie decyzjach politycznych i badaniach naukowych.

2. **Dynamika sektora usługowego w UE**

2.1 Komisja Europejska uzasadnia swoją strategię wewnętrznego rynku słabym rozwojem transgranicznego przepływu usług w UE. Oczekuje się, że bardziej dynamiczny wewnętrzny rynek usług spowoduje jednocześnie pojawienie się impulsów zwiększających zatrudnienie oraz pozytywne efekty dla konsumentów i przedsiębiorstw. W jaki konkretny sposób objawia się ta dynamika?

2.2 Wciąż nierozwiązanym problemem jest uzyskanie statystycznego obrazu transgranicznego przepływu usług. Do chwili obecnej Eurostat i krajowe urzędy statystyczne wykorzystują w tym celu tzw. statystykę przepływów płatności, tzn. eksport lub import usług występuje jedynie wtedy, kiedy powoduje powstanie płatności transgranicznej. Tymczasem w sektorze usług istnieje bardzo obszerna współpraca, transfer wiedzy czy wymiana świadczeń, istnieje obszerny system przeliczeń między poszczególnymi częściami przedsiębiorstw, między partnerami sieciowymi lub jedynie długotrwale współpracującymi, prawnie niezależnymi jednostkami gospodarczymi w poszczególnych krajach. W takich strukturach sieciowych dany partner zalicza przepływ wiedzy, czasu czy świadczenia usługi również we własnym kraju jako swoje świadczenie na rzecz odbiorcy, co jednak nie powoduje powstania płatności transgranicznej.

2.3 Powoduje to, że sektor usługowy zdaniem Komitetu prowadzi zdecydowanie większą wymianę, a zatem ma większy wpływ na jednolity rynek, niż to obecnie wynika ze statystyk urzędowych. Z tego względu EKES zdecydowanie opowiada się za zleceniem przez Unię Europejską podstawowego badania naukowego określającego, w jaki sposób poszczególne sektory usługowe państw członkowskich kształtują obecnie swoją współpracę z przedsiębiorstwami w innych krajach. Przy takim założeniu i na takiej podstawie należy w przyszłości opracować rzetelny opis rzeczywistej wielkości rynku usług Unii Europejskiej. Zostanie to wsparte odpowiednimi wysiłkami statystyków europejskich, służącymi opracowaniu i wprowadzeniu we wszystkich krajach indeksów cen dla wszystkich usług.

2.4 Dla przykładu: Komisja zakłada zgodnie z obecnymi informacjami, że sektor usług wytwarza 56 % PKB w UE, daje 70 % całkowitego zatrudnienia, ale reprezentuje jedynie 20 % handlu wewnątrz UE. Wzrost wydajności w sektorze usług w UE jest znacznie niższy niż w Stanach Zjednoczonych ([8]).

2.5 Tej słabości nie widać na rynku światowym, na którym Unia Europejska ma największy, stale rosnący udział w handlu usługami. W 2003 r. udział UE wyniósł 26 % wobec udziału USA wynoszącego nieco ponad 20 %. Również nowi partnerzy handlowi — Indie i Chiny — mimo znacznej dynamiki, nie przekraczają jak dotąd wspólnego udziału wynoszącego nieco ponad 5 %. W latach 1997-2003 udział UE wzrósł o 1,8 % i również pod tym względem był najlepszy.

2.6 Zakłada się więc, że ta słabość dotyczy przede wszystkim handlu wewnątrz UE. Ale również w tym przypadku liczby niekoniecznie pozwalają na wyciągnięcie tego wniosku. W latach od 2000-2003 r. handel usługami wewnątrz Unii zwiększył się o 10,8 %, a z partnerami spoza UE jedynie o 6,4 %. Zatem dynamika na rynku wewnętrznym była stosunkowo duża, tym bardziej, że w 2003 r. ogólny wzrost gospodarczy był ujemny. Ponadto należy również uwzględnić spadek cen usług.

([5]) Usługą jest każda pojedyncza działalność gospodarcza uwzględniona w art. 50 traktatu WE, w odniesieniu do której świadczeniu odpowiada gospodarcze świadczenie wzajemne.

([6]) Oczekuje się, że sprawozdanie to zostanie opublikowane w trakcie portugalskiej prezydencji w Radzie.

([7]) Komitet Doradczy ds. Koordynacji w zakresie Rynku Wewnętrznego.

([8]) Źródło tych danych, jak również danych zawartych w punktach 3.5 i 3.6: Komisja Europejska 2004 i 2005.

2.7 Komitet wzywa Komisję do intensywniejszej oceny skutków dalszej realizacji jednolitego rynku usług. Przydatna w tym kontekście mogłaby być tak zwana analiza SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats — silne i słabe strony, szanse i zagrożenia).

3. **Wpływ bardziej efektywnego wewnętrznego rynku usług na zatrudnienie**

3.1 Oceny wpływu na zatrudnienie zależą od prognoz wzrostu. Holenderski Urząd ds. Analiz Polityki Gospodarczej opracował w październiku 2004 r. jedną z pierwszych analiz wpływu dyrektywy usługowej ([9]). Przyjmuje ona zwyczajowe założenie OECD, zgodnie z którym każda eliminacja uregulowań powoduje wzrost i zarazem zwiększenie zatrudnienia. Interesujący jest wniosek tego badania, że to nie uregulowania *per se* działają jak bariera, ale ich zróżnicowanie. Zgodnie z oczekiwaniami dyrektywa usługowa mogłaby spowodować wzrost handlu usługami o 15 do 30 %, zaś udział zagranicznych inwestycji bezpośrednich w sektorze handlu — o 20 do 35 %.

3.2 Wiosną 2005 r. duński instytut Copenhagen Economics opublikował na zlecenie Komisji badanie ([10]), które przyjmuje jednoznaczne stanowisko w sprawie wpływu na zatrudnienie. Przy oczekiwanym wzroście konsumpcji o 0,6 % PKB Unii Europejskiej, wzrost netto liczby miejsc pracy powinien wynieść ok. 600 tysięcy we wszystkich 25 państwach członkowskich. Oczekuje się również wzrostu wydajności i jednocześnie wzrostu płac średnio o 0,4 %.

3.3 Wnioski badania kopenhaskiego są przedmiotem gorącej dyskusji, przede wszystkim ze względu na argumentowanie wyłącznie za pomocą strony podażowej i wskazywanie wyłącznie na efekt wzrastającego popytu przy spadających cenach, wywołanego eliminacją wszelkich uregulowań. Nie uwzględnia się natomiast żadnych czynników, które mogłyby przeciwdziałać wzrastającemu popytowi, na przykład spadku siły nabywczej lub odmiennego zachowania konsumentów. Ponadto dobór sektorów wydaje się kontrowersyjny. Inne oceny efektu zatrudnienia nie są dostępne lub opierają się na badaniu kopenhaskim, dochodząc odpowiednio do takich samych wniosków ([11]). Należy też wziąć pod uwagę wpływ badań i innowacji, podnoszenia kwalifikacji oraz wykorzystania technologii komunikacyjnych na zwiększenie efektywności wewnętrznego rynku usług.

3.4 Należy oczywiście pozytywnie ocenić wzrost liczby miejsc pracy o 600 tysięcy, lecz wobec wysokich oczekiwań jest on jednak dość skromny ([12]). Jednakże o wiele ważniejszy jest fakt, że ten wzrost może różnić się w poszczególnych sektorach, krajach czy w odniesieniu do różnych grup zatrudnionych. Jak dotąd brak jest danych w tym zakresie. Z pomocą Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku i wykorzystując siłę napędową niniejszej inicjatywy, EKES chciałby spróbować uzyskać jasny obraz takich zmian strukturalnych na rynku pracy.

3.5 Ankieta EKES-u wyraźnie wskazuje, że zainteresowanie tego rodzaju informacjami jest znaczne. Zdaniem 90 % respondentów dostępne informacje na temat wpływu wewnętrznego rynku usług na zatrudnienie są niewystarczające. Nasze pytania odnoszą się przede wszystkim do tych sektorów, które w największym stopniu zostały dotknięte spadkiem lub wzrostem liczby miejsc pracy. 60 % respondentów przewiduje pozytywne oddziaływanie na zatrudnienie ogółem lub w przypadku określonych sektorów. Najczęściej wskazywano tutaj usługi doradztwa dla przedsiębiorstw i doradztwa prawnego, w dalszej kolejności wymieniano: handel, rzemiosło/MŚP, transport, służbę zdrowia, rolnictwo i leśnictwo, usługi przemysłowe, edukację, turystykę, usługi spersonalizowane oraz zarządzanie budową i nieruchomościami. Na pytanie, czy należy spodziewać się utraty miejsc pracy, 44 % respondentów udzieliło twierdzącej odpowiedzi. W tym przypadku jako sektor, który utraci najwięcej, najczęściej wskazywano przemysł. Na dalszych miejscach wymieniano: usługi publiczne, zarządzanie budową i nieruchomościami, rolnictwo i leśnictwo, usługi dla przedsiębiorstw, branżę spożywczą, usługi spersonalizowane, handel/handel detaliczny, turystykę i przemysł tekstylny.

3.6 Ciekawe zestawienia przyniosło pytanie dotyczące korzyści wynikających z tego procesu. Można oczekiwać, że decydujące znaczenie ma dostosowanie do rynku i że klęskę poniesie ten, komu nie uda się dopasować do nowych, zliberalizowanych warunków oraz rynku transgranicznego. A zatem wykwalifikowana siła robocza ma większe szanse niż niewykwalifikowana, a młodzi, wyspecjalizowani i mobilni pracownicy mają większe szanse niż osoby starsze i mniej elastyczne. Stanowiska cieszące się wysokim poziomem ochrony socjalnej tracić będą w porównaniu z zawodami niepodlegającymi ochronie czy samozatrudnienie, które w przyszłości zyskiwać mają na znaczeniu. Wskazano, że gorszą pozycję będzie miała jakość w porównaniu do ceny, wysokie wymagania w zakresie dopuszczenia do zawodu oraz kraje o wysokich kosztach społecznych. Nowe państwa członkowskie postrzega się jako te, które osiągną największe korzyści, stare zalicza się do tych, których korzyści będą najmniejsze. Lokalni i mali usługodawcy będą musieli stawić czoła presji międzynarodowych przedsiębiorstw. Natomiast jeżeli chodzi o skutki dla konsumentów, ankieta nie przyniosła jednoznacznych wniosków.

3.7 Przyszłość małych i średnich przedsiębiorstw stanowiła szczególny obszar zainteresowania ankiety: Czy przyrost transgranicznego przepływu usług przyczyni się do zwiększenia zatrudnienia, czy też presja cenowa i konkurencyjna doprowadzi do wyeliminowania MŚP, a przez to do redukcji zatrudnienia? Dwie trzecie respondentów (66 %) pozytywnie ocenia perspektywy zatrudnienia. Równocześnie jednak 55 % przewiduje konsekwencje konkurencji w postaci wyparcia niektórych firm z rynku. Niemniej zdaniem wyraźnej większości (69 %) liberalizacja rynku usług nie ma istotnego wpływu na rozwój MŚP,

([9]) Kox et. al, *The Free Movement of Services within the EU*, Raport CPB nr 69, październik 2004 r. (*Swoboda przepływu usług w UE*).

([10]) *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen Economics, styczeń 2005 r. (*Ocena ekonomiczna barier na rynku wewnętrznym w odniesieniu do usług*).

([11]) Na przykład badanie „Deepening the Lisbon Agenda: Studies on Productivity, Services and Technologies" (Zgłębiając strategię lizbońską: badania wydajności, usług i technologii), przeprowadzone na zlecenie austriackiego Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Wiedeń 2006.

([12]) Pojawiają się poważne głosy krytyczne, uznające nawet te szacunki za nierealistyczne.

który zależy w większym stopniu od innych czynników. Podsumowując, przeważają oczekiwania pozytywne, niemniej ogólne efekty miałyby przedstawiać się raczej skromnie. Przewiduje się jednak, że decydującymi czynnikami sukcesu względnie przetrwania będą kwalifikacje pracowników, zdolność do innowacji oraz jakość świadczonych usług. Występować będzie także silniejsza presja czy też popyt na dalej idącą harmonizację (w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, wymogów w dziedzinie zarządzania, cen i płac, składek na ubezpieczenia społeczne, opodatkowania przedsiębiorstw, ogólnego dostosowania do standardów unijnych i międzynarodowych). Pogorszenia sytuacji oczekuje się w zakresie standardów socjalnych oraz w dziedzinie ochrony konsumentów i środowiska. Wyrażano również obawy, że ofiarą podboju rynków przez wielkich usługodawców mogłaby także paść specyfika lokalna i kulturowa.

3.8 Na pytanie, czy osoby pracujące na własny rachunek będą miały w przyszłości więcej szans na prowadzenie transgranicznej działalności gospodarczej, 84 % respondentów udzieliło odpowiedzi twierdzącej.

4. **Nowe wyzwania związane z warunkami pracy i zatrudnienia**

4.1 W prawie wszystkich przypadkach usługi transgraniczne wiążą się z mobilnością pracowników. W obecnych, niezbyt zharmonizowanych warunkach panujących w UE, na jednym, krajowym rynku pracy lub w jednym przedsiębiorstwie występują zróżnicowane uregulowania socjalne. Dyrektywa UE dotyczącą delegowania pracowników określa minimalny zakres niezbędnych warunków równego traktowania pracowników oddelegowanych i miejscowych. Ponadto kwestie prawa pracy i zabezpieczeń społecznych zostały zasadniczo wyłączone z zakresu dyrektywy usługowej. To jednak nie pozostanie bez wpływu na rosnący transgraniczny rynek usług. Pomimo dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników nadal występuje niezharmonizowany obszar uregulowań w zakresie umów zbiorowych. Wyłączenie prawa pracy z zakresu dyrektywy usługowej spowodowało, że w odniesieniu do pracowników nie przewiduje się „zasady miejsca pracy", a ponadto zastosowane sformułowania prawne spotkały się z gwałtownym sprzeciwem i niekoniecznie można je uznać za jednoznaczne. Trzeba tutaj będzie poczekać na wdrożenie odpowiednich przepisów w prawie krajowym. Wreszcie, zakładając, że powiedzie się pogłębienie wewnętrznego rynku usług, wzrastająca częstotliwość, a prawdopodobnie również dłuższe okresy delegowania stanowić będą nową jakość.

4.2 Nie można i nie należy toczyć w tym momencie dyskusji w sprawie realizacji dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników. Najważniejsze pytanie brzmi raczej: jakie nowe problemy powstaną lub co doprowadzi do zwiększenia tych już istniejących wskutek częstszej i czasami dłuższej niż dotąd wspólnej pracy osób z różnych państw członkowskich, zatrudnionych w ramach zlecania wykonywania usług w jednym miejscu na częściowo odmiennych warunkach? A z drugiej strony, gdzie należy szukać szansy, biorąc pod uwagę prognozy badania kopenhaskiego o wzrastających wynagrodzeniach? Nie chodzi tutaj z pewnością o to, by uczestnikom rynku i osobom, na których ciąży odpowiedzialność polityczna, zarzucać, że działają z ogólnym zamiarem dumpingu socjalnego, lecz by przedstawić rzetelny obraz sytuacji.

4.3 82 % respondentów udzieliło twierdzącej odpowiedzi na pytanie, czy spodziewają się, że wraz z przyrostem transgranicznego przepływu usług, a przez to wraz z zatrudnieniem delegowanych pracowników w innym kraju, nastąpią także zmiany w zakresie warunków zatrudnienia w ich własnym kraju. 20 % ankietowanych oczekuje, że warunki pracy poprawią się, natomiast 17 % liczy się z ich pogorszeniem. Tylko 7 % respondentów wierzy, że wzrośnie pewność zatrudnienia. 56 % zakłada, że należy się liczyć z uelastycznieniem stosunków pracy i skróceniem okresów zatrudnienia.

4.4 Kwestia uelastycznienia pojawia się ponownie w odpowiedziach na kolejne pytania, które miały charakter otwarty. Wielu ankietowanych oczekuje zmniejszenia się zatrudnienia na czas nieokreślony na rzecz zatrudnienia na niepełny etat, umów zlecenia i umów o dzieło oraz wzrostu pozornego samozatrudnienia. Respondenci wymieniają również pozytywne oczekiwania: nauka języków, nowe poglądy i zachęty do podnoszenia kwalifikacji, wzrost płac oraz większa liczba ofert pracy. Przeważają jednak obawy: większa konkurencja, gorsze warunki pracy, dłuższe i bardziej elastyczne godziny pracy, jak również nasilenie się konfliktów społecznych i nielegalnych praktyk oraz obniżka płac. Systemy socjalne staną w obliczu nowych trudności. Mniej mobilnym pracobiorcom, zwłaszcza kobietom, będzie w przyszłości trudniej, a rodziny cierpieć będą z powodu rosnącej mobilności. Na pytanie o wpływ przyszłej liberalizacji wewnętrznego rynku usług na rozwój płac 50 % ankietowanych odpowiedziało, że spodziewa się obniżenia płac, 43 % oczekuje ich wzrostu, a 7 % nie spodziewa się żadnego szczególnego efektu bądź podkreśla zależność od danego sektora.

4.5 Na pytanie, czy dyrektywa dotycząca delegowania pracowników wystarcza do zapewnienia ochrony socjalnej, 48 % ankietowanych odpowiedziało twierdząco, a 52 % przecząco. Gdyby potrzeba było nowych uregulowań, większość (65 %) preferowałaby podejście ogólnounijne, jedna trzecia respondentów uznaje, że problematykę tę lepiej byłoby uregulować na poziomie krajowym, a 2 % sądzi, że konieczne są obydwa rozwiązania. Odpowiedzi na otwarte pytanie dotyczące problemów szczególnie wymagających zwrócenia uwagi streścić można w następujący sposób: najczęściej wspominano o braku harmonizacji sfery socjalnej (w tym kwestii dopuszczenia do zawodu i rzemiosła) oraz wynikającym stąd nierównym traktowaniu. W konsekwencji niektórzy wzywali do rozszerzenia zakresu dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników pod względem sektorów, których dotyczy, i treści przepisów. Istotne znaczenie zdaniem ankietowanych mają także nieprawidłowe stosowanie przepisów dotyczących delegowania pracowników, niepewność prawna i nasilające się nielegalne praktyki oraz braki w zakresie kontroli i egzekwowania prawa. Do tego dochodzą problemy w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, systemach zabezpieczenia socjalnego oraz w walce ze zjawiskiem pozornego samozatrudnienia. Wreszcie krytykuje się nadmiar biurokracji oraz występujące wciąż utrudnienia na szczeblu krajowym i tendencję do izolacjonizmu narodowego. Źródłem problemów jest także sytuacja, gdy nie zwraca się wystarczającej uwagi na różnice językowe i kulturowe.

4.6 Jaki skutek na szczeblu przedsiębiorstwa będzie miała sytuacja, w której w ramach zlecania wykonywania usług pracownicy z innych państw zatrudnieni będą na częściowo odmiennych warunkach krajowych? 6 % ankietowanych nie dostrzega żadnych szczególnych skutków, a 23 % uznaje, że obecnie nie można tego jeszcze oszacować. 24 % respondentów oczekuje, że występujące w ramach jednego przedsiębiorstwa różnice w zakresie warunków pracy zwiększą się, 34 % przewiduje nowe trudności w stosowaniu się do przepisów z zakresu ochrony socjalnej i prawa pracy, a 13 % potwierdza, że krajowe uprawnienia do udziału w podejmowaniu decyzji przez przedsiębiorstw nie w pełni obejmują pracowników delegowanych. W miejscu na komentarze dotyczące powyższego pytania wskazywano dodatkowe aspekty. Pojawiają się nowe problemy płacowe i socjalne na przykład ze względu na nierówną zapłatę za taką samą pracę bądź z uwagi na cięcia dobrowolnych zakładowych świadczeń socjalnych. Równie często pojawiały się oczekiwania, że poznanie „lepszych sposobów postępowania" może być szansą na poprawę warunków pracy i podniesienie jakości pracy. W tym zakresie należałoby rozwinąć „większą inteligencję" w dialogu społecznym na poziomie przedsiębiorstw. Bariery komunikacyjne mogą negatywnie wpływać na jakość pracy i utrudniać pracę zespołową, a także może ucierpieć na tym solidarność załogi. W pewnych okolicznościach pojedynczym pracownikom może być trudniej poznać i egzekwować przysługujące im prawa. Zbyt duże dysproporcje mogą również utrudniać przedsiębiorstwu odniesienie sukcesu (konflikty, biurokracja, jakość pracy), a stosowanie się do przepisów prawa może prowadzić do stawiania nieproporcjonalnych wymogów i większych nadużyć. Wreszcie liberalizację rynku usług postrzega się także jako szansę na rozwiązanie problemu niedoborów wykwalifikowanego personelu przy obsadzie stanowisk.

4.7 Trudno jest streścić odpowiedzi na pytanie o konkretne przykłady z praktyki, jako że przyczyniają się one do lepszego zrozumienia problemu właśnie dzięki swej specyficznej treści. Z tego względu w tym miejscu przytoczone zostaną jedynie pojedyncze przykłady wskazujące na problemy, o których dotychczas nie wspominano. Wskazywano na przykład na niejasne przepisy i procedury dotyczące wypadków przy pracy, na szczególne problemy w przypadku delegacji w ramach jednego koncernu, na kwestię zmiany umów o pracę, na stosowanie postanowień umów zbiorowych z innego kraju, jak również na traktowanie pracowników migrujących w celach zarobkowych.

5. **Interesy konsumentów na wewnętrznym rynku usług**

5.1 Wewnętrzny rynek usług powinien przynieść korzyści również konsumentom. Wynika to z kwestii dostępności (cena, dostęp, oferta), jakości, przejrzystości (informacja, zaufanie) i pewności prawnej (odpowiedzialność cywilna, ochrona konsumentów). Czy te aspekty są obecnie realizowane w wystarczającym stopniu? Czy projekty dotyczące wdrożenia jednolitego rynku usług wspierają je czy z punktu widzenia konsumentów istnieją tendencje problematyczne? Trzecią część ankiety przeznaczono na przedstawienie praktycznych doświadczeń odnoszących się do transgranicznego przepływu usług z punktu widzenia konsumenta.

5.2 Ocena dyrektywy usługowej nie jest z punktu widzenia ochrony konsumenta jednoznaczna. Podczas wysłuchania zorganizowanego przez EKES w kwietniu 2006 r. pojawiły się głosy krytyczne, że ochronę konsumentów potraktowano w sposób karygodnie niedostateczny. Pojawiały się również opinie pozytywne odnoszące się przede wszystkim do poprawy strony podażowej. Ogólnie zagadnienia ochrony konsumentów nie są przedstawione w sposób wystarczający i wystąpią najprawdopodobniej dopiero przy rozważaniu poszczególnych skutków na poziomie krajowym. Jednakże zaufanie konsumentów ma duże znaczenie dla sukcesu wewnętrznego rynku usług w UE.

5.3 W ankiecie poproszono respondentów o wskazanie hierarchii kryteriów decydujących o tym, na ile wewnętrzny rynek usług będzie przyjazny dla konsumentów (dostępność, jakość, przejrzystość i pewność prawna), przedstawionych w punkcie 5.1. Najpierw ankietowani mieli je uporządkować zgodnie z własnymi zapatrywaniami, a następnie ocieniając, na ile aspekty te promowane są przez dyrektywę usługową. Podczas gdy zgodnie z własnymi poglądami respondenci lokowali na wysokich pozycjach jakość i pewność prawną (miejsce 1. i 2.), dyrektywę usługową wyraźnie postrzega się jako promującą przede wszystkim dostępność, a pewność prawną sytuującą na ostatnim miejscu. Zadowolonych z obecnego stanu realizacji wymienionych aspektów było zaledwie 23 % ankietowanych, natomiast 77 % wskazywało na potrzebę poprawy.

5.4 Chociaż dyrektywa usługowa zasadniczo nie zmienia przepisów w zakresie ochrony konsumentów obowiązujących w kraju świadczenia usługi, w trakcie debaty stale wyrażano obawy, że rozwiązanie to nie jest wolne od wad. Na pytanie, czy ankietowani sądzą, że krajowe przepisy w zakresie ochrony konsumentów będą w przyszłości zagrożone, 52 % udzieliło twierdzącej odpowiedzi. Najczęściej narzeka się na pogorszenie sytuacji pod względem stosowania prawa, zwłaszcza jeśli chodzi o reklamacje i roszczenia odszkodowawcze. Znajduje to także odzwierciedlenie w odpowiedziach udzielanych na kolejne pytanie, w których 76 % respondentów dostrzega problemy związane z odpowiedzialnością i egzekucją administracyjną. 51 % ankietowanych obawia się ogólnego pogorszenia poziomu ochrony konsumentów. Za szczególnie zagrożone uznaje się wszystkie podwyższone krajowe standardy (przewyższające ogólnounijny minimalny poziom ochrony). Zagrożenie to dotyczy również przepisów administracyjnych odnoszących się do wykonywania rzemiosła, które bezpośrednio dotyczą konsumentów, jako że będą one w przyszłości regulowane zgodne z zasadą kraju pochodzenia, na przykład kwestie ochrony przed oszustwami czy podstawy roszczeń odszkodowawczych. Istnieje obawa pogorszenia się warunków gwarancji oraz obniżenia się jakości usług. Wreszcie liczni respondenci wyrażali obawy dotyczące utraty prawa do informacji, na przykład informacji o produkcie (zagrożenie dla środowiska, odpowiedzialność, ogólna przejrzystość), cenie, usługodawcy (uczciwość usługodawcy, poziom kwalifikacji, obowiązkowe zabezpieczenia), warunkach gwarancji, o odpowiedzialności za produkt itd.

5.5 Odrębne pytanie dotyczyło pożądanych i niezbędnych informacji dla konsumentów w przypadku transgranicznego świadczenia usług. Na pierwszym miejscu wymieniano informacje na temat gwarancji prawnych, odszkodowań i prawa do reklamacji, w dalszej kolejności wspominano o danych dotyczących tożsamości usługodawcy/pochodzenia, przejrzystości cen

oraz o dokładnych informacjach na temat jakości usługi i bezpieczeństwa produktu/gwarancji. Wyraźnie zdezorientowani debatą dotyczącą zasady kraju pochodzenia liczni ankietowani żądają informacji dotyczących właściwego prawa i jurysdykcji organów nadzoru lub instancji rozpatrujących zażalenia.

5.6 Doświadczenia z europejskimi punktami doradztwa dla konsumentów lub w zakresie unijnej współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów miało tylko 25 % ankietowanych. W ich ocenie były to doświadczenia w większości pozytywnie, niemniej wskazywano również pewne braki, na przykład w zakresie transgranicznej pomocy w egzekwowaniu praw czy też w znalezieniu właściwych partnerów krajowych. Pojawiały się także głosy krytyczne, które uznawały obowiązującą procedurę za nadto zbiurokratyzowaną i zbyt drogą, a ogólną współpracę w zakresie ochrony konsumentów — za zbyt słabą i mało skuteczną, zwłaszcza w skomplikowanych przypadkach. Można odnieść ogólne wrażenie, że informacje na temat europejskich punktów doradztwa dla konsumentów bądź możliwości współpracy nie są zbytnio rozpowszechnione.

5.7 W celu poprawy jakości usług dyrektywa usługowa proponuje wprowadzenie dobrowolnych standardów i systemów certyfikacji. Propozycję tę za bardzo dobrą uznało 54 % ankietowanych, 46 % natomiast uważa, że jest ona raczej wątpliwa. Zwolennicy dobrowolnych standardów jakości uważają je za rozwiązanie efektywne, które musi dowieść swojej wartości na rynku i wobec klientów. Krytycy podzielają pogląd, że bez kontroli ze strony państwa nie można zagwarantować przestrzegania owych standardów. Preferuje się zatem jasne uregulowanie prawne. Dobrowolne standardy mogłyby być przestrzegane przez rzetelne przedsiębiorstwa, nie pomogą one jednak w przypadku „czarnych owiec". Tymczasem właśnie to jest niezwykle ważne w przypadku transgranicznego przepływu usług.

5.8 Dyrektywa usługowa wprowadza również system wspólnej kontroli przez organy kraju pochodzenia i kraju świadczenia usługi. EKES chciał się dowiedzieć, czy zwiększa ona zaufanie ze strony konsumentów. 82 % ankietowanych odpowiedziało twierdząco, podczas gdy 18 % było odmiennego zdania. Najwyraźniej występują pewne istotne zastrzeżenia co do realizacji takowej kontroli w praktyce.

5.9 Następnie ankietowani mieli ponownie sposobność wypowiedzenia się w pytaniach otwartych dotyczących ochrony konsumentów na przyszłym wewnętrznym rynku usług. W tym przypadku po raz kolejny dały o sobie znać niedostateczna przejrzystość i pewność prawna w kwestii ochrony konsumentów w zakresie gwarancji, odpowiedzialności (np. w przypadku niewypłacalności), roszczeń gwarancyjnych (niedostateczny poziom harmonizacji, problematyka ciężaru dowodu) oraz egzekucja roszczeń odszkodowawczych (zbyt powolna, zbyt skomplikowane procedury, pożądana większa harmonizacja). Na drugim miejscu wymieniano zapewnienie wystarczającej informacji na temat usługi i usługodawcy. Jako niedociągnięcie postrzegano brak wspólnych standardów jakości oraz porównywalności kompetencji i kwalifikacji zawodowych. Często niewłaściwie wdraża się przepisy w zakresie ochrony konsumentów lub brak jest takowych przepisów w poszczególnych obszarach (np. w przypadku prywatnych emerytur, służby zdrowia). Istotną rolę odgrywają kwestie socjalne (obniżenie minimalnej płacy, migracja), podobnie jak obawy przed pogorszeniem standardów ochrony środowiska i bezpieczeństwa. Należy określić minimalny poziom publicznie dostępnych usług gwarantujących udział społeczeństwa. Wśród dalszych obaw wymieniano zakłócenia konkurencji dla lokalnych usługodawców (np. różne obciążenia socjalne) i problemy związane z posługiwaniem się różnymi walutami.

6. **Najważniejsze wnioski**

6.1 Wyniki ankiety wskazują znaczne duże zainteresowanie rozwiązaniem nowych wyzwań dla rynków pracy, zatrudnienia i ochrony konsumenta wynikających z wprowadzenia wewnętrznego rynku usług. Wielokrotnie zwraca się uwagę na tendencje problematyczne, jednak wymienia się także szanse na przyszłość. Zarówno jedne, jak i drugie zasługują na większą uwagę i powinny inspirować czekające nas teraz proces wdrażania dyrektywy usługowej.

6.2 Wciąż nierozwiązanym problemem jest uzyskanie statystycznego obrazu transgranicznego przepływu usług. Rzeczywiste informacje są niezbędne do oceny dynamiki zatrudnienia, jaką taki przepływ może przynieść. EKES ponawia zatem swoje wezwanie do przeprowadzenia jednorazowego badania, gdyż tylko w taki sposób można rozwiązać ten problem.

6.3 Informacje na temat potencjalnego oddziaływania nowej strategii rynku wewnętrznego na zatrudnienie zdaniem 90 % ankietowanych są niewystarczające. 60 % oczekuje pozytywnych skutków dla zatrudnienia. 44 % respondentów liczy się z utratą miejsc pracy. Ogólnie rzecz biorąc, oczekuje się przede wszystkim relokacji zatrudnienia. W tym względzie wskazane byłoby zastosowanie sektorowego i zróżnicowanego podejścia do dalszego monitorowania wewnętrznego rynku usług przez CMJR, koncentrując się na usługach związanych z przemysłem, na edukacji, wybranych, zliberalizowanych usługach publicznych, usługach spersonalizowanych, rzemiośle. Pouczające są tu przykłady tych, którzy osiągną największe korzyści. W tym przypadku zaleca się dokładne zbadanie kwestii wykwalifikowanej i niewykwalifikowanej siły roboczej oraz szans wyspecjalizowanych i mobilnych pracowników w porównaniu do osób o ograniczonej elastyczności. Oczekuje się, że pierwsze zagadnienie dotyczyć będzie przepływu zarówno między państwami członkowskimi, jak i w ramach sektora. To drugie natomiast stanowi szczególne wyzwanie dla rynków pracy i systemów ubezpieczenia społecznego.

6.4 Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw ocenia się w większości pozytywnie, podobnie zatem także postrzega się perspektywy zatrudnienia, przy czym jednak szacuje się, że oddziaływanie dyrektywy usługowej w tym zakresie jest raczej niewielkie. Niemniej oczekuje się nowych wyzwań, którym trzeba będzie sprostać poprzez poprawę jakości i kwalifikacji pracowników oraz innowacyjności. Niektórzy chcą stawić czoła nowej presji konkurencyjnej poprzez większą harmonizację warunków ramowych. Istnieją obawy, że specyfika lokalna i kulturowa mogłaby w przyszłości paść ofiarą podboju rynków przez wielkich usługodawców.

6.5 Od przyszłego pogłębienia wewnętrznego rynku usług oczekuje się w większości zmian w krajowych warunkach pracy i zatrudnienia (82 %). Dzieje się tak nie ze względu na nieznajomość dyrektywy usługowej, lecz z uwagi na brak harmonizacji warunków i nowe wpływy rynkowe. W większości oczekuje się skrócenia okresów zatrudnienia i uelastycznienia stosunków pracy. Pozytywne oczekiwania wiążą się z większym wyborem ofert pracy, nauką języków i ogólnym poziomem kwalifikacji.

6.6 W tym kontekście istotną rolę odgrywają obowiązujące przepisy dotyczące delegowania pracowników. Braki w zakresie wdrożenia przepisów przedstawiano często jako problem. W obliczu nowych wyzwań, zdaniem połowy ankietowanych, obecne przepisy są jednak niewystarczające, by zapewnić ochronę socjalną. Wniosek taki wyraźnie nasuwa się przy dokładnej analizie na szczeblu przedsiębiorstw. Im większy obszar pozostaje niezharmonizowany, tym więcej okazji do nierównego traktowania pracowników wykonujących tę samą pracę. Po części sytuację tę postrzegano także jako szansę, jeśli kontakt z „lepszymi praktykami" stanowi zachętę do poprawy warunków pracy w kraju pochodzenia. Ogólnie można stwierdzić, że niejednakowe warunki pracy bądź regulacje prawne w jednym zakładzie/przedsiębiorstwie stanowią wyzwanie także dla samego przedsiębiorstwa. Nie ma tu miejsca na debatę na temat dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników. Należy jednak koniecznie stwierdzić, że częściej występować będą dysproporcje, a zatem nasilą się także konflikty. Rozwiązanie tego problemu jest zadaniem dla UE i ustawodawców krajowych, zwłaszcza w ramach aktualnego procesu wdrażania dyrektywy usługowej, niemniej jest to także wyzwanie dla dialogu społecznego w UE.

6.7 Większa mobilność pracowników w ramach transgranicznego przepływu usług i rosnące trudności z rozeznaniem się w przysługujących im prawach doprowadzą do wzrostu zapotrzebowania na doradztwo. Należy zapewnić doradztwo o zasięgu obejmującym całą UE. Istotną podstawę informacyjną stanowi praca centrów Euro Info i rozbudowa bazy danych z pytaniami stawianymi przez pracobiorców, którą żywo interesuje się również EKES.

6.8 Ocena dyrektywy usługowej UE nie jest z punktu widzenia konsumenta jednoznaczna. Pojawiają się zarówno głosy krytyczne, jak i oceny pozytywne. Analiza wyników ankiety wskazuje, że wysoko cenione są jakość i pewność prawna, jednak zdaniem respondentów aspekty te nie są odpowiednio promowane w dyrektywie usługowej. Zaledwie 23 % ankietowanych wyraża swoje zadowolenie z aktualnego stanu ochrony konsumentów.

6.9 Na pierwszym planie stoi troska o pewność prawną i egzekucję praw. Chociaż dyrektywa usługowa zasadniczo nie zmienia krajowych przepisów w zakresie ochrony konsumentów, 52 % ankietowanych dostrzega tu w przyszłości zagrożenie dla przepisów krajowych. Postuluje się wprowadzenie jasnych uregulowań dotyczących gwarancji i odpowiedzialności oraz szybką egzekucję roszczeń odszkodowawczych. Obowiązujące przepisy wydają się tutaj niewystarczające; względnie sądzi się, że aktualne wysokie standardy zostaną zagrożone w przyszłości przez konkurencję. Równie ważne jest zapewnienie wystarczającej informacji na temat usługi i usługodawcy. Jako niedociągnięcie postrzegano brak wspólnych standardów jakości (poglądy na temat dobrowolnej certyfikacji były podzielone) oraz porównywalności kompetencji i kwalifikacji zawodowych. Często niewłaściwie wdraża się przepisy w zakresie ochrony konsumentów lub brak jest takowych przepisów w poszczególnych obszarach (np. w przypadku prywatnych emerytur, służby zdrowia).

6.10 Tylko niewiele osób posiada doświadczenia z europejskimi punktami doradztwa dla konsumentów lub w zakresie transgranicznej współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów. Istniejące rozwiązania ocenia się w większości pozytywnie, nie są one jednak wystarczające. Są one zbyt słabe i niewiele pomocne przy egzekucji praw i w skomplikowanych przypadkach.

6.11 Zagadnienia ochrony konsumentów na wewnętrznym rynku usług muszą odgrywać większą rolę. Dostrzegalna niepewność w odniesieniu do sytuacji prawnej w transgranicznym przepływie usług wymaga strategii informowania na szczeblu krajowym i na poziomie UE. Nie wolno niedoceniać postulatów dotyczących dokładnych informacji na temat usługi i usługodawcy. Kwestię tę należy także uwzględnić przy wdrażaniu dyrektywy usługowej.

6.12 EKES w dalszym ciągu zajmować się będzie w ramach działalności Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku, w ścisłej współpracy z Sekcją Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, oddziaływaniem wewnętrznego rynku usług na wzrost handlu usługami pomiędzy państwami członkowskim oraz na zatrudnienie i ochronę konsumentów. W oparciu o wnioski płynące z niniejszej opinii należałoby przyjrzeć się bliżej poszczególnym sektorom/branżom i zastosować w nich najważniejsze informacje uzyskane w ankiecie.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS