



Evropski ekonomsko-socialni odbor
Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Opazovalna skupina za enotni trg



DELOVANJE DIREKTIVE O STORITVAH V GRADBENEM SEKTORJU

POROČILO

KAZALO

	PREDGOVOR	3
1.	GLAVNE UGOTOVITVE	4
2.	UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA	4
	PRILOGA	19
	CILJI IN METODOLOGIJA	19
	DIREKTIVE NA KRATKO	19
	DIREKTIVA O STORITVAH	20
	DIREKTIVA O NAPOTITVI DELAVCEV	20
	DIREKTIVA O IZVRŠEVANJU	21
	EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR O DIREKTIVAH	22

PREDGOVOR

Direktiva o storitvah (2006/123/ES z dne 12. decembra 2006) o liberalizaciji storitev na notranjem trgu je imela zelo velik vpliv na številne vidike čezmejne mobilnosti. To je verjetno eno najbolj spornih potez v novejši zgodovini EU, saj je sprožila izjemno čustveno razpravo med širšo javnostjo in med socialnimi partnerji. **Direktiva o napotitvi delavcev** (1996/71/ES), ki je bila sprejeta pred širitvami na vzhodno in srednjo Evropo, je neločljivo povezana z zagotavljanjem storitev. To še zlasti velja za gradbeni sektor. Na eni strani sta obe direktivi zaradi kriznih razmer vzbudili strahove in ožigosali mobilnost iz držav članic, ki „izvažajo delovno silo“ („Jemljejo nam delovna mesta!“). Na drugi strani pa so nove širitve prinesle raznolikost, nove izzive in priložnosti na enotnem trgu. Socialna razsežnost enotnega trga – evropski socialni model – pa mora vseeno ostati temelj Evropske unije.

Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je v svojem mnenju o razvoju politike notranjega trga z ljudmi za ljudi¹ navedel, da je „storitveni sektor na splošno [tisti] (...), ki najbolj [zavira] dokončanje notranjega trga in kjer je največja potreba po inovativnih ukrepih in instrumentih.“

Opazovalna skupina za enotni trg je bila ustanovljena leta 1994 v okviru EESO s podporo Evropskega parlamenta, Sveta Evropske unije in Evropske komisije. Njena naloga je analizirati delovanje enotnega trga, prepoznati težave in ovire ter predlagati rešitve z vidika civilne družbe, z namenom, v tem primeru, pripraviti zaključke pred evropskimi volitvami maja 2014.



¹ Mnenje EESO 466/2012, [UL C 143, 22.5.2012, str. 17.](#)

1. GLAVNE UGOTOVITVE

Evropska unija bi se morala postopoma – na vsakem posameznem trgu – približati vzajemnemu priznavanju. Usklajena vseevropska strategija za boj proti mednarodnim mrežam povzročiteljev goljufij bi bila koristna za družbo na splošno in zlasti za gradbeni sektor. Nujno je, da se dogovorimo o skupnih opredelitvah na evropski ravni – to je resnični izziv, zlasti za reševanje dolgotrajnih težav. Da bi dosegli ta cilj, je treba sprejeti številne ukrepe: minimalne evropske standarde za inšpekcijske službe, evropski priročnik davčnih in socialnih pojmov ter evropsko številko socialnega zavarovanja. Izzivov ni mogoče ustrezno obravnavati brez institucionalne moči, poistovetenja in pravnega izvajanja ter enovite socialne zakonodaje.

Kar zadeva gradbeni sektor, lahko na podlagi prispevkov, ki so jih predložile ustrezne organizacije civilne družbe, izpostavimo naslednjih deset ključnih ugotovitev:

1	načelo namembne države je treba uporabljati za vse; ²
2	konkurenca mora temeljiti na kakovosti in enakih konkurenčnih pogojih in ne na „socialnem dampingu“;
3	pravila enotnega trga je treba pravilno prenesti in izvajati na vseh ravneh; ³
4	če želimo doseči resnično skupen pristop in skladnost, potrebujemo skupne pojme in opredelitve;
5	učinkovito in uspešno sodelovanje med nacionalnimi oblastmi je ključnega pomena;
6	ohranjanje evropskega socialnega modela je bistveno, če želimo podporo in sprejemanje javnosti;
7	sistem kartic odpira praktične in uporabne možnosti za boljše spremljanje;
8	institucionalna moč in ustrezna odločnost pri uporabi pravil in pregledov ⁴ ter višje kazni;
9	pristno sodelovanje med javnimi organi in socialnimi partnerji je dobro upravljanje;
10	veljati mora načelo subsidiarnosti, da lahko države članice uporabijo posebna orodja za spremljanje.

2. UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

V naslednjem povzetku so navedene težave in pomanjkljivosti (ugotovitve) ter možne rešitve (priporočila). Vsebina navedb iz ene in druge strani tabel se ne ujema vedno.

² Uporaba tega načela terja spreminjanje zakonodaje.

³ Od nacionalnih oblasti do družbeno-gospodarskih akterjev na terenu. Če bi se obe direktivi uporabljali pravilno, bi se vzajemno krepili.

⁴ Od načela „poimenovanja in izpostavljanja“ (samoregulacija, sektorski kodeksi ravnanja) do pregona in izključitve s trga. Bistvena je pravna varnost.

SHORTCOMINGS (FINDINGS)	PROPOSED SOLUTIONS (RECOMMENDATIONS)
HEADING	
ITEM RELATED TO THE SERVICES DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications (12)	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles
ITEM RELATED TO THE POSTING OF WORKERS DIRECTIVE	
Shortcomings, problems and obstacles highlighted by the various interlocutors in interviews, meetings and publications	Proposals to remedy shortcomings, problems and obstacles (34)

Source (page of the staff working paper where the statement is taken from)

Zgradba pregleda „Ugotovitve in priporočila“.⁵

POMANJKLJIVOSTI (UGOTOVITVE)	PREDLAGANE REŠITVE (PRIPOROČILA)
PRAKTIČNI VIDIKI	
JAVNO NAROČANJE⁶	
Lastniki ali javni organi naročniki vedno iščejo najcenejšo ponudbo, kar vodi v goljufije. (35)	Najnižji ponudniki bi morali izpolnjevati dodatne zahteve (ali nositi dokazno breme). (38)
Nekatera večja gradbena podjetja so se preoblikovala v podjetja za vodenje projektov, ki ciljajo na poceni in s tem tudi manj kvalificirano delovno silo, da bi pridobila javna naročila. (28)	Spodbujanje „ekonomsko najugodnejše ponudbe“ skupaj z doslednim pristopom glede zavračanja ponudb z neobičajno nizko ceno. (60)
	Svežnji javnih naročil so pogosto nepotrebno veliki. To preprečuje MSP, da bi bila glavni izvajalec, ter preveč omejuje konkurenco.
ODGOVORNOST	
Obstaja težnja k prenosu tveganj na celi črti. Belgija na primer nalaga odgovornost glavnemu izvajalcu. (31)	Svet in Evropski parlament sta se strinjala o odgovornosti izvajalca in naslednjega podizvajalca ali o njeni nadomestitvi z enakovrednimi ukrepi, če je to primerno. (18)
Zaradi močnega pritiska konkurence, zapletenosti in pomanjkanja preglednosti sta odgovornost in obveznost razvodeneli – zlasti vzdolž kaskadne strukture podjetij. (41)	Poleg drugih držav je tudi Francija menila, da je treba zlasti odgovornost podizvajalca (člen 12) uvrstiti visoko na seznam želja (pred sporazumom o direktivi o izvrševanju z dne 9. decembra 2013) kot načelo, ki mora biti obvezujoče za gradbeni sektor, da bi preprečili izpopolnjene goljufive strategije. (32)
POTROŠNIKI	

⁵ Delovni dokument sekretariata: glej <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-services-directive>. Če stran ni navedena, izhaja izjava iz razprav s sodelavci.

⁶ Glej mnenja EESO CESE 979/2008, [UL C 224, 30.8.2008, str. 32](#), CESE 416/2007, [UL C 161, 13.7.2007, str. 40](#), CESE 1162/2011, [UL C 318, 29.10.2011, str. 113](#).

Potrošniške organizacije niso pokazale nobenega pravega zanimanja za raziskavo EESO, ne glede na dejstvo, da so gradbeni postopki in materiali lahko nevarni za tretje osebe, tako med delom kot tudi po zaključku del.	
Odgovornost potrošnikov pri določanju pogodbenih pogojev.	
ZAMUDE PRI PLAČILIH	
Gradbeni sektor (in zlasti MSP) je pod močnim pritiskom zaradi zamud pri plačilih tako zasebnih kot tudi javnih subjektov.	<i>Ustrezno izvajanje direktive o zamudah pri plačilih (2011/7/EU).</i>
	<i>Spremljanje in ukrepanje trgovinskih združenj (zasebni sektor) in vlade (javni sektor).</i>
	<i>Države članice s krajšimi roki teh ne smejo podaljševati (direktiva ne prepoveduje podaljševanja rokov za plačila).</i>
ZAVAROVALNE OBVEZNOSTI⁷	
Možne nejasnosti, kar zadeva poslovne subjekte iz drugih držav članic (npr. Poljske).	
ZAVAROVANJE	
Dolgotrajni problem zavarovanja za podjetja (zlasti MSP), ki poslujejo v drugi državi članici. ⁸	

SODELOVANJE	
ENOTNE KONTAKTNE TOČKE (EKT)⁹	
Enotne kontaktne točke se uporabljalo premalo in so slabo poznane, informacije o tem, kako stopiti v stik z njimi, pa so nezadostne. (46)	<ul style="list-style-type: none"> • Koristen bi bil enotni portal EU (ki bi lahko pomagal odpraviti možne težave, ki izhajajo iz neskladij med pristojnostmi in pristopi – zlasti v povezavi z zdravjem in varnostjo pri delu – ali med standardi – na primer za tehnično opremo, kot so žerjavi, veliki gradbeni stroji, homologacije, licence itd. – na nacionalni ravni); (32) • enotne kontaktne točke ne bi smele biti zgolj spletne, temveč tudi fizično prisotne; • vseevropska promocijska kampanja.
Težave z delovanjem enotnih kontaktnih točk vključujejo dokazilo identitete, uporabo e-podpisov	<i>Izboljšanje informacij o začasnem opravljanju storitev in o tehničnih vidikih.</i>

⁷ Delovni dokument služb Evropske komisije, ki bo predvidoma končan v prvi polovici leta 2014. To se nanaša na člen 23(1) Direktive 2006/123/ES in zadeva dejavnosti, ki predstavljajo tveganje za varnost ali zdravje, ki načeloma vključuje poklicno odgovornost.

⁸ Glej projekt Evropske komisije ELIOS (GD ENTR), v katerem je analizirano, kako bi lahko referenčni sistem podpiral (po)zavarovatelje pri ocenjevanju tveganja na način, ki je skladen s cilji notranjega trga (<http://www.elios-ec.eu/en/introduction>). Evropska komisija je 31. marca 2014 sprejela delovni dokument služb Komisije o dostopu do zavarovanja: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/2012-communication/index_en.htm.

⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/.

itd. (75)	
Enotne kontaktne točke ne zagotavljajo kakovostne pomoči in ustreznih storitev. (75)	<ul style="list-style-type: none"> Izbor informacij, ki so dejansko potrebne, npr. zagotavljanje ustreznih in celovitih informacij o nacionalnih pravicah delavcev in davčnih ureditvah (zlasti v zvezi z DDV); (75) zagotoviti, da so enotne kontaktne točke pristne poslovne platforme za opravljanje postopkov, kar presega zgolj pasivno zagotavljanje informacij; izboljšati prijaznost do uporabnika in zmanjšati birokracijo (znotraj enotnih kontaktnih točk in v smislu skrajšanja postopkov na splošno).
	Enotne kontaktne točke morajo predstavljati upravno poenostavitev. (75)
Se od ene do druge države članice razlikujejo. (35)	Enotne kontaktne točke morajo zagotavljati informacije o zaposlitveni in socialni zakonodaji v različnih državah članicah.
	Dialog in izmenjava najboljših praks med enotnimi kontaktnimi točkami države članice enakopravno v vseh državah članicah.
Kampanje za ozaveščanje in informiranje ne potekajo v skladu z direktivo o storitvah. ¹⁰ (81)	Pravočasne informacijske kampanje, ki vključujejo informacijske točke, kot so gospodarske zbornice.
	Povečanje usklajenosti med politikami in dejanskimi rezultati oziroma posledicami.
Obstaja več različnih virov, kjer bi en sam portal (tj. idealna enotna kontaktna točka) zagotavljal očitno dodano vrednost, saj bi olajšal poslovanje vseh strani (82).	Izvajanje koncepta „vse na enem mestu“ skozi ves postopek.
Pomanjkanje večjezičnosti, pri čemer naj bi enotne kontaktne točke olajševale čezmejne dejavnosti. (82)	Na izbiro bi morala biti vsaj angleščina, večjezičnost pa bi dosegla širše občinstvo.
	Države članice naj podpišejo „Listino o enotnih kontaktnih točkah“ s količinskimi kazalniki. (84)
e-UPRAVA	
Razlike med državami članicami glede uvajanja rešitev e-uprave.	Izvajanje hitrih, uporabniku prijaznih (zlasti prijaznih do MSP), večjezičnih in cenejših rešitev e-uprave, ki popolnoma izkoriščajo potencial IKT. (32)
Nekatere obetavne rešitve e-uprave so se izkazale za neučinkovite. ¹¹	

¹⁰ Združenje Eurochambres je opozorilo na neuskajenost med izvajanjem direktive in informacijskimi kampanjami v nekaterih državah članicah.

¹¹ To velja za nekoč močno hvaljen sistem Simplex na Portugalskem, ki nima na voljo dovolj virov.

INFORMACIJSKI SISTEM ZA NOTRANJI TRG (IMI)	
Sistem IMI se verjetno uporablja premalo. (75)	Boljša uporaba sistema IMI za hitrejšo in učinkovitejšo komuniciranje. ¹²
KOMUNIKACIJA	
Ustreznih in koristnih spletnih strani ni enostavno najti, niti prek iskalnikov; nacionalna podjetja in delavci niso ustrezno usmerjeni, večjezičnost še vedno ni splošno razširjena, posodobitve niso vedno pravočasne itd. Potencial spleta zato ostaja v veliki meri neizkoriščen. ¹³ V skladu s členom 4 direktive o napotitvi delavcev ima vsaka država članica urad za zvezo, ki obravnava napotitve delavcev.	Ustrezne nacionalne in evropske spletne strani bi bilo treba posodobiti s povezavami na spletne vire informacij v državah članicah, vključenih v gibanje napotnih delavcev. ¹⁴
	Tesnejše sodelovanje med javnimi organi (npr. semaforji, podatkovne zbirke itd.).
	Vključitev GD za zaposlovanje v upravljanje informacij.
	Izboljšanje in pospešitev sodelovanja z mrežami med uradi za zveze in organi za spremljanje na kraju samem, izmenjava informacij in podatkov med institucijami in čezmejno (glej npr. SIRS v Belgiji in DNLF v Franciji) ¹⁵ . Sporazumi med javnimi organi in socialnimi partnerji so učinkoviti ukrepi, ki jih je treba izvajati (glej sporazum, podpisan 22. junija 2012 v Belgiji med ustreznimi javnimi organi in socialnimi partnerji v gradbenem sektorju).
MEDSEBOJNO OCENJEVANJE	
Medsebojno ocenjevanje je preveč obremenjujoče za javne organe.	Ocena prednosti postopka medsebojnega ocenjevanja in posledičnih obremenitev.
Mreža SOLVIT	
Mreža SOLVIT se uporablja premalo. ¹⁶ (78)	Več osebja in višji proračun. Boljša komunikacija in obveščanje (vključno z oblikovalci javnega mnenja in mediji).

¹² Glej mnenje EESO CESE 1848/2011, [UL C 43, 15.02.2012, str. 14](#).

¹³ Glej naslednje spletne strani o praksah, kot je lažno samozaposlovanje: <http://www.stopsocialdumping.eu/> in <http://www.faire-mobilitaet.de/>.

¹⁴ Glej skupno stran EFBWW/FIEC o napotitvi delavcev: <http://www.posting-workers.eu/>

¹⁵ <http://www.emploi.belgique.be/sirs.aspx> in <http://www.economie.gouv.fr/dnlf>.

¹⁶ Glej mnenja EESO o informacijskem sistemu za notranji trg (IMI) (CESE 1848/2011, [UL C 43, 15.2.2012, str. 14](#)). Glej tudi mnenja EESO o Aktu o enotnem trgu (SMA) (CESE 525/2011, [UL C 132, 3.5.2011, str. 47](#), CESE 1583/2011, [UL C 24, 28.1.2012, str. 99](#), CESE 1575/2012, [UL C 299, 4.10.2012, str. 165](#), CESE 2039/2012, [UL C 76, 14.3.2013 str. 24](#)), ki opozarjajo na dejstvo, da v mreži SOLVIT primanjkuje osebja in virov. Mreža SOLVIT je na splošno neopazna (veliko organizacij civilne družbe in lokalnih gospodarskih zbornic na primer sploh ne ve za njen obstoj).

REGIONALNE IN LOKALNE OBLASTI	
	Vključitev regionalnih in lokalnih oblasti v projekte EU z upravnim sodelovanjem. (76)
SODELOVANJE	
Sodelovanje med javnimi organi ni zadostno. Mreži IMI (informacijski sistem za notranji trg) ¹⁷ in SOLVIT se uporabljata v premajhnem obsegu. (40)	
Sodelovanje med gospodarskimi subjekti in javnimi organi je ključnega pomena za odločno obravnavanje nekaterih vprašanj. (27)	Posodobitev informacij o nacionalnih zahtevah s sodelovanjem med posameznimi enotnimi kontaktnimi točkami. (46)
VZAJEMNO PRIZNAVANJE	
Vzajemno priznavanje akreditacij in dovoljenj, izdanih na podlagi direktiv EU za posamezne sektorje (fluorirani toplogredni plini, energetska učinkovitost stavb, dejavnosti, povezane z odpadki itd.).	
STORITVE NA ENOTNEM TRGU	
IZVAJANJE DIREKTIVE O STORITVAH	
Razpršena razlaga in neustrezno izvajanje direktive o storitvah.	Učinkovito izvrševanje – pameten in hiter način ustvarjanja rasti brez javne porabe.
	Usklajenost med medsebojnim pregledom (v okviru direktive o storitvah) in medsebojnim ocenjevanjem (v okviru direktive o poklicnih kvalifikacijah).
	Določitev področij, kjer države članice nesorazmerno preprečujejo dostop do določenih poklicev.
	Izbira medsebojnega priznavanja, kadar se usklajevanje ne uporablja.
	Učiti se moramo od mejnih regij. Čezmejno sodelovanje pogosto nudi dragocene pomanjšane primere, kako lahko enotni trg dejansko deluje.
	Vzpostaviti je treba hitre postopke za preverjanje kršitev, kadar se ugotovijo kršitve direktive.
Ponudniki storitev trpijo zaradi neupravičenih diskriminatornih praks (državljanstvo, prebivališče).	Države članice morajo izvrševati člen 20(2) direktive o storitvah.
Neustrezno čezmejno kritje zavarovanja ponudnikov storitev.	Dialog med zainteresiranimi stranmi. ¹⁸

¹⁷ Glej http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/. Informacijski sistem za notranji trg (IMI) je komunikacijsko in informacijsko orodje za javne oblasti, namenjeno izmenjavi najboljših praks pri izvajanju direktive (glej Uredbo (EU) št. 1024/2012). To med drugim zajema storitve, napotitev delavcev in poklicne kvalifikacije.

¹⁸ Glej opombo 6.

	Določbe direktive je treba uporabljati ustrezno in jih dejansko izvrševati (načelo „delaj kot dogovorjeno“).
Odločitev o odpravi določenih omejitev (člena 15 in 16), ki so v nekaterih omejenih primerih v skladu z direktivo o storitvah lahko upravičene zaradi prevladujočega razloga v splošnem interesu, je prepuščena državam članicam – nejasnosti/protekcijonizem. (83)	Vlade in pristojni organi morajo izvesti ustrezno analizo sorazmernosti nacionalnih pravil in sistemov dovoljenj.
	Prostovoljni pristop ima svoje omejitve in morda bi bilo koristneje dodatno pojasniti pojem „sorazmernost“ ter kaj točno predstavlja „prevladujoči razlog v splošnem interesu“.
	Odprta razprava o analizah sorazmernosti, ki so bile opravljene, in o stopnji, do katere so države članice uporabile svoj manevrski prostor in obdržale določene omejitve, ki so vsaj vprašljive.
	Države članice morajo vedno spoštovati vsebino direktive ali uredbe, se izogibati nejasnostim in se vzdržati dodajanja dodatnih zahtev (tj. čezmernega urejanja), kar bi lahko povzročilo dodatne nepotrebne stroške podjetjem.
Čeprav je področje uporabe direktive o storitvah široko, pa ne zajema cele vrste pomembnih zahtev, ki neposredno vplivajo na ponudnike storitev.	Komisija bi morala izvesti dodatno poglobljeno analizo praktičnega delovanja, vključno s preostalimi težavami in preprekami na trgih storitev na splošno in dejanskimi potrebami na terenu. (83)
	V tej analizi bi bilo treba upoštevati tudi vsa zadevna področja, ki jih direktiva o storitvah ne obravnava, kot so poklicne kvalifikacije, napotitev delavcev, direktiva o e-trgovini, pravila o zaščiti potrošnikov v zvezi z veljavno zakonodajo (uredbi Rim 1 in Rim 2) ¹⁹ ali pristojnostjo sodišč (uredba Bruselj I). (83)
	Sprejem resnično celostnega pristopa do storitev v Evropi. (83)
Pomanjkanje pritiska na države članice v zvezi z napredkom (usklajenost, približevanje, skupni javni interes itd.).	Ponovna uvedba uradnega poročanja, ki ga je Komisija (GD MARKT) (v letih 2009 in 2010) zagotavljala z rednimi podrobnimi javnimi obvestili Svetu za konkurenčnost (in Evropskemu parlamentu) o „stanju izvajanja direktive o storitvah“. (83)
	Pri ponovno umerjenem poročanju bi se bilo treba osredotočiti na širšo tematiko stanja enotnega trga za storitve. (84)
	Poleg kvantitativnih podatkov o izvajanju bi bilo treba upoštevati tudi dejanske rezultate/delovanje trgov storitev na terenu ter prepreke in težave, s

¹⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_civil_matters/l16027_en.htm.

	<i>katerimi se soočajo podjetja in potrošniki, da bi ustvarili tudi večjo preglednost glede odprtih vprašanj in boljše primerjali doseženi napredek. (84)</i>
Pomanjkanje resničnega zornega kota enotnega trga na vseh področjih (tj. pri storitvah, ki jih direktiva o storitvah zajema, in tistih, ki jih ne zajema ²⁰).	<i>Celostni pristop do storitev na enotnem trgu s horizontalnim instrumentom. (83)</i>
	<i>Potreba po usklajenosti z drugimi direktivami in pobudami EU (celosten ali celovit pristop). (84)</i>
NADZOR	
Za izsleditev goljufij so potrebne izčrpne preiskave. (35)	<i>Vzpostavitev agencije EU za inšpekcije na področju dela, ki bo pomagala državam članicam pri reševanju čezmejnih goljufij in zakonodajalcu zagotavljala spodbude za posamezne primere ter izboljševala sodelovanje med nacionalnimi organi (zlasti s tistimi državami članicami, ki imajo strukturne težave).</i>
	<i>Ali izbira okrepljenega sodelovanja med nacionalnimi inšpektorati za delo, da bi se izognili zapletenim vprašanjem, kot so nacionalne pristojnosti in suverenost.</i>
Naknadne težave, kot so jezik, pomanjkanje dokumentov na gradbiščih, dokazilo o zaposlitvi itd. (35)	<i>Pri preučevanju možnosti vzpostavitve sistema za izmenjavo informacij in boljši nadzor naj bo zgled belgijski sistem LIMOSA.²¹</i>
Nadnacionalni izvajalci so zaradi različnih nacionalnih zakonodaj dejavni v raznolikem pravnem okolju. (35)	<i>Dokument EU o plačah bi bil koristen, če bi temeljil na podatkovni zbirki, ki bi državam članicam omogočala, da preverijo verodostojnost podatkov.</i>
Sodelovanje v predhodnih fazah (tudi s socialnimi parterji) in predvidevanje sta še vedno pomanjkljiva, zlasti glede na pomembnost goljufij.	<i>„Poimenovanje in izpostavljanje“ z uporabo podatkovne zbirke VIES²² kot orodje za izbiro podizvajalca. (32)</i>
Dodatno bi bilo treba razviti sodelovanje med nacionalnimi organi, vključno z izobraževalnimi programi, zlasti zaradi različnih pravnih sistemov in referenc.	<i>Prijava dejavnosti bi se morala uporabljati vsepovsod. (32)</i>
Nadzorni instrumenti ali organi imajo premalo osebja in so preobremenjeni, medtem ko dobronamerna podjetja izginjajo s trga. (31)	<i>Države članice bi morale imeti možnost uporabiti veljavne in dodatne nadzorne ukrepe ali upravne formalnosti, ki štejejo za učinkovite in potrebne – ter se izogibati čezmernemu urejanju (gold-plating).</i>
Bolj kot so naloge zapletene, več sredstev je zanje potrebnih.	<i>Preučiti nove nadzorne ukrepe ali formule v skladu z direktivami.</i>

²⁰ Zasebne varnostne storitve, mestni promet, storitve taksijev, zdravstvo, socialne storitve in storitve agencij začasno zaposlovanje. Opozoriti je treba tudi na druga vprašanja, kot so pomanjkanje priznavanja poklicnih kvalifikacij, število reguliranih poklicev in specializacij, dvojno zavarovanje in pomanjkanje vzajemnega priznavanja ter nasprotujoči nacionalni standardi.

²¹ Prijava LIMOSA zajema napotitev delavcev, storitve, samozaposlitev, torej čezmejno delo na splošno.

²² Podatkovna zbirka EU za DDV: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/vat_number/index_en.htm. To bi pomenilo brezpapirno okolje, prijaznost do uporabnika (na primer z rdečo/zeleno lučjo), pri čemer bi bile nacionalne javne uprave (npr. inšpektorati za delo) odgovorne za podporne postopke.

NADZOR TRGA	
Okolje, ki je skoraj popolnoma brez sankcij, spodbuja goljufive in kaznive prakse.	Izključitev s trga. (27) Višje kazni in sankcije. (19)
Izjemna zapletenost trga javnim organom otežuje nadzor, goljufiva podjetja pa lažje obidejo zakone ali se izognejo vsem oblikam odgovornosti ali obveznosti.	Reševanje perečega problema večdržavnih agencij za zaposlovanje. (46)
Nejasna povezava med zmanjševanjem prisotnosti javnih organov (npr. zaradi pomanjkanja virov ali politične zavzetosti) ²³ na področjih, na katerih so se od njih vedno pričakovale usmeritve, in slabšanjem splošnih delovnih, življenjskih in poslovnih pogojev.	Vidnost javne oblasti skupaj z boljšim sodelovanjem med upravami na nacionalni in čezmejni ravni. (26) Razvoj rešitev e-uprave.
REGULIRANI POKLICI ²⁴	
Stališče Evropske komisije glede olajševanja dostopa do reguliranih poklicev (tj. oblika deregulacije) bi ogrozilo številne dejavnosti, tudi gradbeni sektor.	Regulacija pomeni zagotavljanje višje stopnje nadzora. (29)
Poleg tega bi to lahko zameglilo poklicne meje in odgovornosti, kar bo spodkopalo zaupanje javnosti v ponudnike storitev.	
Izogniti se je treba deregulaciji v določenih sektorjih, tudi gradbenem.	Učinkovito izvajanje nove direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij.
Regulirani poklici se med državami članicami razlikujejo. (38)	
STORITVE NA NOTRANJEM TRGU	
Nepovezanost trga storitev delno pojasnjuje razlike v produktivnosti med ZDA in EU v zadnjih 20 letih.	
Storitveni trgi so močno regulirani. Obstajajo tudi bistvene razlike med nacionalnimi predpisi, ki ovirajo čezmejno zagotavljanje storitev.	Znižanje ovir, ki jih ustvarja drag kolaž raznolikih nacionalnih predpisov. (78)
Ponudniki storitev ne morejo uporabljati novih organizacijskih metod, ki povečujejo koristi IKT.	
Direktiva vladam dopušča preveč samostojnosti pri odločanju, kaj predstavlja oviro pri čezmejnem ustanavljanju ali oviro pri čezmejnem zagotavljanju storitev. Takšne ovire lahko označijo kot „sorazmerne“. (78)	Medsebojno ocenjevanje bi moralo postati stalno preverjanje ureditve storitev, da bi regulatorje spodbudili, da se znebijo odvečnih predpisov in zaupajo predpisom drugih regulatorjev.
Motnje na trgih storitev zmanjšujejo sposobnost evra za obvladovanje pretresov in pravilno delovanje monetarne unije. (79)	
Ovire v sektorju storitev so številnejše kot v sektorju blaga, trgovanje je majhno in selektivno,	

²³ Npr. upad števila delovnih inšpektorjev, kontaktnih točk za javne storitve itd. Na splošno velja načelo „vedno manj ljudi za vedno bolj zapleteno delo“.

²⁴ Glej tudi oceno Evropske komisije o preglednosti dostopa do reguliranih poklicev: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-897_sl.htm.

MSP pa imajo težave s svobodo ustanavljanja. (79)	
Odprava ovir znotraj EU je močno odvisna od odprave ali reforme nacionalnih predpisov o storitvah. (79)	<i>To pomeni globoke domače reforme storitev, ki bodo povsod omogočile bolj konkurenčne in bolj delujoče trge storitev, ti pa so bistveni in mnogo pomembnejši za rast EU kot pa na primer izpostavljenost trgovini v čezmejnih storitvah znotraj EU.</i>
Na storitve negativno vplivajo regulativne neenakosti ali razlike med državami članicami. ²⁵ (79)	
Koristi dokončnega oblikovanja pravega notranjega trga EU za storitve (torej trga, ki daleč presega direktivo o horizontalnih storitvah) še vedno ne razumemo popolnoma. (79) Izkoriščanje prednosti bolj delujočih storitvenih trgov ni vedno samo vprašanje večje konkurence. (80)	<i>Pri finančnih storitvah še niso na voljo nobene nove ocene, medtem ko je v omrežnih panogah prišlo samo do nekaj ad hoc poskusov (ki nakazujejo precejšnje koristi). Pri strokovnih storitvah ni zanesljivih ocen. Na vseh teh treh področjih ne obstaja pravi enotni trg, za katerega so značilne precejšnje dodatne koristi; različne gospodarske koristi direktive o storitvah pričenjamo razumeti šele sedaj, srednjeročne in dolgoročne koristi pa bodo skoraj zagotovo dodale nekaj odstotnih točk BDP EU, če ne še več. Ob dolgo zanemarjenih prednostih manjše regulativne raznolikosti v sektorju storitev so koristi še precej višje.</i>
Pravila notranjega trga se ne izvajajo v celoti ²⁶ – pomanjkljivo izvajanje/upravne in postopkovne obremenitve ovirajo strokovnjake pri zagotavljanju čezmejnih storitev. (97)	<i>V ta namen so potrebne precejšnje infrastrukturne naložbe (plin, elektrika, železnica in internet) v daljšem časovnem obdobju po celotni Uniji. Edinstven primer je enotni digitalni trg, povezan z mnogo širšo digitalno agendo.</i>

²⁵ Ta ‚regulativna raznolikost‘ je lahko zelo draga za evropsko usmerjeno poslovanje – za vsako državo nastanejo fiksni stroški vstopa ločeno, kar je treba zaslužiti, preden postaneta naložba in vstop donosna. Takšni ponavljajoči se fiksni stroški vstopa so izjemno odvračilni za storitve MSP in konec koncev mnogim drugim ponudnikom niso v pomoč. (...) Omejeno zmanjšanje regulativne raznolikosti v OECD že prinaša bistvene poraste v prejetih neposrednih tujih naložbah. Posebno poročilo CEPS št. 67, str. 17.

²⁶ Glej Katalog ovir za enotni trg opazovalne skupine za enotni trg, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626>.

TRG DELA	
MOBILNOST	
Očitni socialni damping negativno vpliva na podobo Evropske unije. (35)	Kampanje ozaveščanja, ki obveščajo delavce o okvirnih pogojih, preden podpišejo pogodbo o zaposlitvi.
Ponovni vzpon nezaupanja do nedržavljanov v škodo vladavine prava. (35)	
NAPOTITEV DELAVCEV	
Prijava pred napotitvijo ne obstaja v vseh državah članicah. (36)	Oblikovanje podatkovne zbirke, ki bo omogočala sledenje delavcem – za reševanje te težave bi lahko nadgradili informacijski sistem za notranji trg (IMI).
Dokazilo o usposobljenosti ni obvezno v vseh državah članicah. ²⁷	Potreben je pristop EU.
Belgija zakonsko ureja agencije za začasno delo, druge države pa ne. (33)	Oglaševanje nezakonitih dejavnosti prek agencij za začasno delo mora biti prepovedano. (33)
	Napoteni delavci morajo biti ustrezno obveščeni o zadevni zakonodaji namembne države. (44)
Samozaposleni napoteni delavec ne obstaja (to je protislovno). ²⁸ (20)	
NESREČE PRI DELU	
Opredelitve nesreč pri delu se med državami članicami razlikujejo. To vpliva na višino odškodnine in na nekatere nacionalne zdravstvene sisteme.	
SOCIALNA VARNOST	
Čeprav je socialna varnost izključena iz področja uporabe direktive o storitvah, ali ni „politično nemogoče od držav članic zahtevati, naj izvajajo zakonodajo na področju storitev brez uskladitve socialne varnosti, plačil in pogojev na ravni Skupnosti“?	Ustrezna uporaba Uredbe št. 883/04 (usklajenost socialnih sistemov). (11)
	Vzpostavitev Evropskega priročnika davčnih in socialnih pojmov. (26)
	Oblikovanje evropske številke socialnega zavarovanja.
Izogibanje predpisom in socialnim obveznostim je močno razširjeno in povzroča motnje na gradbenem trgu.	Izvajanje mehanizmov, katerih cilj je uveljavitev pogojev v državi gostiteljici. ²⁹

²⁷ Obvezno je v Franciji in na Poljskem.

²⁸ Mnenje EESO CESE 2063/2012, [UL C 161, 6.6.2013, str. 14.](#)

²⁹ To pomeni, da bi bilo treba spremeniti direktivo.

SOCIALNI DAMPING	
Socialni damping je pogosto „opredeljen“ glede na lastno dojetje. Na splošno ustvarja stanje, kjer slabo plačani delavci iz različnih držav članic sprejemajo delo državljanov določene države. Evropska komisija opisuje to prakso kot stanje, „v katerem lahko tuji ponudniki storitev nudijo nižje cene od lokalnih ponudnikov storitev, ker imajo nižje delovne standarde“. ³⁰	Ohraniti je treba „občutljivo ravnovesje med svobodo opravljanja čezmejnih storitev in potrebo po učinkovitih instrumentih za spremljanje in uveljavljanje delovnih standardov v državi gostiteljici, zajetih v končnem sporazumu o direktivi o storitvah“. ³¹
Socialni damping ne glede na opredelitev predstavlja splošno zaznano grožnjo evropskemu socialnemu modelu in zato zmanjšuje podporo povezovanju EU. (15, 25, 76, 104)	Izvajati je treba člen 3 PDEU in Listino o temeljnih socialnih pravicah.
Dela, ki jih sprejmejo tuji delavci, so prav tista dela, ki jih državljanji ne želijo opravljati, zato je argument „jemljejo nam delovna mesta“ močno polemičen in populističen.	Prizadevanje za uskladitev svoboščin trga in temeljnih socialnih pravic. Preučiti je treba zamisel o ustanovitvi „evropskega socialnega interbola“, ki bi podpiral dejavnosti inšpektoratov za delo različnih držav članic. ³²
Kakšna je funkcija/položaj Socialne listine na enotnem trgu? Kaj pa socialna razsežnost javnega reda EU?	

UPRAVA	
KARTIČNI SISTEM³³	
Zdi se, da je vprašanje varstva podatkov sporno (oziroma začaran krog), saj lahko preprečuje dostop do določenih informacij: – kartica ne preprečuje goljufij, na primer ponarejanja ali podvajanja (vendar jih otežuje); – ima omejene prednosti, saj ima mnogo napotenih delavcev zelo kratke pogodbe; – zahteva računalniško potrdilo, ta pa so v papirni obliki; ³⁴ – obstoječi kartični sistemi v državah članicah se uporabljajo za različne namene. (35)	Uporaba identifikacijske kartice ali potnega lista bi lahko bila praktična in uporabna nadomestna rešitev, ki bi pristojnim organom omogočila izvajanje pregledov. (38) Kartica bi lahko vsebovala standardne podatke. Drugi podatki bi bili neobvezni, na primer poklicne kvalifikacije imetnika. (43) Bistvena je čezmejna interoperabilnost (kartičnih) sistemov. Uresničevanje načela „semaforja“.

³⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>. M. Bernaciak v „Social dumping: political catchphrase or threat to labour standards?“ (Socialni damping: politična krilatice ali grožnja delovnim standardom?), str. 40 (2012), navaja, da lahko socialni damping opredelimo kot strategijo, usmerjeno v zniževanje socialnih standardov zaradi večje konkurenčnosti. Spodbujajo ga podjetja, posredno pa vključuje njihove zaposlene in/ali vlade domačih držav in držav gostiteljic ter negativno vpliva na socialne razmere.

³¹ <http://www.euractiv.com/socialeurope/business-backs-commission-dispat-news-218283>.

³² Direktiva o izvrševanju navaja predlog iz mnenja EESO CESE 970/2010, [UL C 44, 11.02.2011, str. 90](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0044).

³³ Evropsko združenje gradbenih dejavnosti (FIEC) in Evropsko združenje delavcev v gradbeništvu in lesarstvu (EFBWW) sta začeli raziskavo o obstoječih kartičnih sistemih, ki naj bi jo zaključili do junija 2014. Švedska ta sistem že ima, Danska in Norveška pa ga nameravata uvesti.

³⁴ To velja za razvoj e-javnih storitev. Dober zgled bi lahko med drugimi bili Estonija in Avstrija.

OBRAZEC A1³⁵	
Pri obrazcih A1 so pogoste goljufije. Izvirne države članice ne preverjajo podatkov na obrazcih A1 ali njihove uporabe v namembnih državah članicah. (32)	Preverjen obrazec A1, ki ga je treba oddati pred pričetkom dela. Povezati ga je treba s kartičnim sistemom.
Precejšnje število obrazcev A1 je ponarejenih ali vsebuje napake in niso preverjeni. (99)	Za določitev zaposlitvenega statusa bi morala biti pravno odgovorna država, v kateri je delo opravljeno. Odločiti mora, ali sta skladnost/spremljanje razvidna iz delovnih razmer in pogodbenih pogojev. Kartični sistem bi lahko bil koristen pri spopadanju z goljufijami.
PRIJAVE	
45 % vseh neprijavljenih tujih delavcev je v gradbenem sektorju. (34)	Zagotoviti je treba, da deset držav članic, ki nima sistema predhodne prijave, uvede ta sistem, tako da (32)...
Prijava pred napotitvijo ne obstaja v vseh državah članicah. (36)	... se lahko prijava dejavnosti uporablja vsepovsod.
Ustrezne prijave lahko zakrijejo uporabo dvostavnega knjigovodstva.	Prijave v e-obliki.
ZAKONODAJNI IN INSTITUCIONALNI OKVIR	
Zdi se, da je zakonodajni in institucionalni okvir za preglede omejen. Povedano drugače, ali lahko sedanji zakonodajni in institucionalni okvir reši težave (povezane npr. s pregledi, varstvom podatkov, socialno razsežnostjo EU itd.)?	

ZAKONODAJNI VIDIKI	
MALA IN SREDNJA PODJETJA	
Pritisk, ki ga na mala in srednja podjetja (in zelo mala podjetja) v gradbenem sektorju z dolgoročno zaposlenimi delavci izvajajo slabo plačani delavci iz vzhodnih držav članic (razen v reguliranih poklicih, kot so pogrebne storitve).	
Izjemno visoki socialni stroški utirajo pot goljufijam. (35)	
Ne pridejo na čezmejne trge (jezik, zavarovanje itd.).	
Zapletenost nacionalnih delovnih zakonov in evropske zakonodaje.	EESO se je večkrat zavzel za uporabo načel „pametne pravne ureditve.“ ³⁶
SAMOREGULACIJA	

³⁵ Obrazec A1 dokazuje, da je napoteni delavec vključen v sistem socialne varnosti (http://europa.eu/youreurope/citizens/work/social-security-forms/index_sl.htm).

³⁶ Glej mnenja EESO CESE 1068/2005, [UL C 24, 31.1.2006, str. 39](#) in CESE 984/2011, [UL C 248, 25.8.2011, str. 87](#).

Samoregulacija se je izkazala kot koristna in učinkovita v številnih sektorjih, kot sta oglaševanje ali alkoholne pijače. Poleg tega dopušča tudi prožnost in odzivnost, ki ju v zakonodaji primanjkuje. Vendar pa se zdi, da je samoregulacija v gradbenem sektorju zaradi njegovih trenutnih značilnosti težavna.	Na podlagi takšnih sistemov, v katerih je v osnovi potrebna „sprememba klime“ v smislu političnega poguma in „pozitivnega samoodločanja“, je zagotovo mogoče pridobiti izkušnje. (28)
	Možnost bi lahko bila obvezna samoregulacija.
Zakoni se počasi prilagajajo novim razvojnim usmeritvam (npr. od javnega k zasebnemu gospodarstvu).	Samoregulacija je bolj odzivna (in bolj participativna).
	Evropski kodeks ravnanja, ki temelji na najboljših praksah, bi pomagal določiti standarde, npr. o informacijah/podatkih, ki jih je treba predložiti. (44)
	Ustrežno izvajanje in uveljavljanje obstoječe zakonodaje bi bilo zadostno tudi v smislu odgovornosti različnih zadevnih akterjev.

ZLORABA	
GOLJUFIJE	
Goljufije z izogibanjem nacionalni zakonodaji o zaposlovanju (neprijavljeno delo ali lažne samozaposlitve). ³⁷ (76)	<ul style="list-style-type: none"> - Pregon; - učinkovitejši, prožnejši in enostavnejši okvir za nadurno delo v gradbenem sektorju; - sistematična uporaba računov za gradbene materiale;
Relativno nekaznovanje podjetij (v katerih ima pomembno vlogo večnacionalni trg) povzroča razbijanje naše družbe.	<ul style="list-style-type: none"> - identifikacijska značka na gradbiščih (glej tudi kartični sistem); - odmik od edinega pravila najnižje ponudbe pri javnem naročanju; - povezovanje javnih podatkovnih zbirk in boj proti goljufijam; - povezovanje znižanja socialnih in davčnih dajatev z ustreznimi alternativami za zagotovitev proračunskega ravnovesja; - spodbujanje trajnostnih gradbenih in davčnih olajšav. (26)
Okolje, ki je skoraj brez sankcij in v katerem goljufije predstavljajo resno težavo. ³⁸ (31)	„Poimenovanje in izpostavljanje“ z uporabo podatkovne zbirke VIES kot orodje za izbiro podizvajalca. (32)
	Višje kazni za preprečevanje goljufij.
	Izključitev podjetij, obsojenih zaradi goljufij, s trga. ³⁹ (27)
GOLJUFIVA PODJETJA/GOLJUFIVO RAVNANJE	
Goljufiva podjetja se selijo iz ene države članice v	Domača država je odgovorna za odpravo teh

³⁷ Glej <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2055&furtherNews=yes>.

³⁸ Npr. absurdno nizka kazen 25 evrov v Belgiji za vsakega izkoriščenega delavca...

³⁹ Kot ga uporabljajo na primer v Avstriji.

drugo in bežijo pred možnim kazenskim pregonom.	nezakonitih dejavnosti. <i>Slaba podjetja MORAJO biti izrinjena s trga. Goljufija je izločitveno merilo.</i>
Pomanjkljiv kazenski pregon na nacionalni in čezmejni ravni.	Ustrezen kazenski pregon je ključnega pomena.
Ugotovljeni primeri odvzema potnih listov delavcem in primeri, v katerih so bile plače izplačane samo deloma, da se delavce zadrži na gradbišču. (41)	Pregon
Direktiva o napotitvi delavcev je osredotočena na vidik „država A proti državi B“ in ne upošteva zapletenosti večdržavnih goljufivih podjetij. (37)	
NAVIDEZNO SAMOZAPOSLOVANJE	
<p>Cela vrsta različnih nacionalnih opredelitev samozaposlitve. Čezmejne zlorabe statusa samozaposlenih delavcev je težko ugotoviti in preganjati. (99)</p> <p>Samozaposlitev obstaja, če se ugotovi, da se dejavnosti izvajajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • v razmerju, kjer ne gre za podrejenost, kar zadeva izbiro takšne dejavnosti; • v razmerju, kjer ne gre za podrejenost, kar zadeva izbiro pogojev plačila, oseba pa dela na lastno odgovornost; • za plačilo, izplačano tej osebi neposredno in v celoti. <p>Medtem ko so nekatere države članice na podlagi sklopa meril, določenih vnaprej, že skušale natančno opredeliti razliko med zaposlenimi in samozaposlenimi, je takšno oblikovanje opredelitve v praksi pogosto težavno zaradi raznolikosti dejanskih situacij ljudi.</p>	<p>Vzpostavitev sklopa skupnih evropskih meril, ki bodo zagotavljala smernice za določanje narave zaposlitvenega statusa. Upoštevanje načela subsidiarnosti. Priporočila ILO iz leta 2006 izhajajo iz zelo širokega pristopa do pojma „delovnega razmerja“, da bi se omogočilo ukrepanje proti lažnim samozaposlitvam. (100)</p> <p>Pri ugotavljanju, ali delovno razmerje obstaja, se je treba osredotočiti predvsem na dejstva v zvezi z dejavnostmi zaposlenega in njegovim plačilom, ne glede na to, kako je razmerje opredeljeno, na primer v pogodbenih določbah. (100)</p> <p>EESO poziva k:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zbiranju podatkov o tako imenovani „ekonomsko odvisni samozaposlitvi“ v EU; • določitvi skupnih vidikov v opredelitvah zaposlenih oseb v različnih državah članicah EU; • spodbujanju raziskav, ki omogočajo podrobno analizo nacionalnih izkušenj, zlasti na čezmejnih področjih.⁴⁰
Skrito pogodbeno razmerje obstaja, če delodajalec delavca obravnava tako, da prikrije njegov dejanski pravni status zaposlenega, in če lahko pogodbeni pogoji odpravijo zaščito, do katere so zaposleni upravičeni. (100)	Zanesljiva ureditev in opredelitev lažne samozaposlitve bi koristila tistim, ki so dejansko samozaposleni, ter mikro podjetjem. Proti lažnim samozaposlitvam bi bilo treba ukrepati z boljšo registracijo in spremljanjem dejanskega stanja na trgu delovne sile.
Nekateri sistemi, vzpostavljeni v državah članicah za razvoj podjetništva, lahko izkrivljajo konkurenco dejanskih samozaposlenih oseb, mikro podjetij ter malih in srednjih podjetij. (101)	<p>Pomembno je opraviti oceno učinka za vse te kategorije.</p> <p>Preučiti je treba, na kakšen način so lahko zaposleni, ki dejansko postanejo samozaposlene osebe, deležni koristi skupnih institutov, vključno s sistemi socialnega varstva in pokojninskimi načrti.</p>

⁴⁰ Glej mnenje EESO CESE 639/2010, [UL C 18, 19.1.2011, str. 44](#).

ZLORABE	
V nekaterih izjemnih primerih so delavci izkoriščani, živijo v skrajni revščini in včasih enostavno ne dobijo (celotnega) plačila, zaradi česar so primorani ostati na gradbišču. (27)	„Ozaveščanje in kodeksi ravnanja; kroženje osebja; strogo spoštovanje pravil „štirih oči“; jasni predpisi o sponzoriranju in prepovedi sprejemanja daril; ustanovitev centraliziranih organov za razpise/oddajo naročil; natančen opis v razpisu in nadzor ocen; organizacija razpisnega postopka, vključno z zaupnostjo ponudb in preprečevanjem naknadnega spreminjanja ponudb; večja uporaba e-naročanja; razpisna dokumentacija in skrbni nadzor s strani nadzornih organov; izključitev podjetij, ki so bila spoznana za kriva storitve kaznivih dejanj v zvezi s korupcijo, ter uvedba črnih seznamov/registrov o korupciji“. ⁴¹

⁴¹ Poročilo Evropske komisije o boju proti korupciji: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_sl.pdf.

PRILOGA

CILJI IN METODOLOGIJA

EESO želi podati stvarno sliko stanja in instrumentov (bodisi trenutno razpoložljivih bodisi tistih, ki jih je treba še razviti), ki so potrebni za odločno odpravo pomanjkljivosti. Te ugotovitve temeljijo na:⁴²

- oceni ustreznih dokumentov in podatkov iz različnih virov (institucij, medijev, akademskega sveta, socialnih partnerjev, interesnih skupin, možganskih trustov itd.);
- oceni pogovorov, ki jih je izvedla delegacija članov EESO⁴³ s socialnimi partnerji v gradbenem sektorju in z javnimi organi v šestih državah članicah (Belgiji, Franciji, Nemčiji, Poljski, Portugalski in Romuniji) in z evropskimi socialnimi partnerji, institucijami in možganskimi trusti s sedežem v Bruslju;
- zadevnih mnenjih EESO.

Iz različnih razlogov⁴⁴ obstaja veliko razlik med dojetimi pomanjkljivostmi in dejanskimi razmerami na terenu (nekateri bi morda upravičeno zamikalo reči, da se ukvarjamo s premikajočo se tarčo!), vendar je namen poročila zagotoviti več možnih rešitev, med katerimi bodo oblikovalci politike lahko izbirali.

DIREKTIVE NA KRATKO

Namen direktive o storitvah (2006/123/ES)	Namen direktive o napotitvi delavcev (96/71/ES)	Namen direktive o izvrševanju (COM (2012) 0131) ⁴⁵
Olajšati uveljavljanje svobode ustanavljanja ponudnikom storitev in prostega pretoka storitev ter hkrati ohraniti visoko raven kakovosti storitev; poenostaviti upravne postopke; odpraviti diskriminatorne, odvečne ali nesorazmerne zahteve; okrepiti upravno sodelovanje med državami članicami; okrepiti pravice potrošnikov.	Omogočiti čezmejno prosto opravljanje storitev ter hkrati zagotoviti, da so pravice in delovni pogoji napotnih delavcev po celotni Evropski uniji zaščiteni.	Omogočiti boljše in enotnejše izvajanje, uporabo in izvrševanje Direktive 96/71/ES, vključno z ukrepi za preprečevanje in kaznovanje kakršne koli zlorabe veljavnih predpisov ali izogibanja tem predpisom; zagotoviti spoštovanje ustrezne ravni zaščite pravic napotnih delavcev, zlasti z vidika izvrševanja pogojev za zaposlitev, ki veljajo v kraju opravljanja storitev, ter hkrati olajšati uveljavljanje svobode opravljanja storitev za izvajalce storitev in spodbujati pošteno konkurenco med izvajalci storitev.

⁴² Ocena odgovorov na vprašalnik bo poročilu kasneje dodana kot priloga.

⁴³ Člani opazovalne skupine za enotni trg: Ivan VOLEŠ, Ulrich SCHRÖDER (I. skupina), Christoph LECHNER, Martin SIECKER, predsednik oddelka za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo (INT, oba II. skupina), Jorge PEGADO LIZ (III. skupina). Člani opazovalne skupine za trg dela (LMO): Ana BONTEA (I. skupina), Denis MEYNENT (II. skupina, podpredsednik LMO), Eugen LUCAN (III. skupina).

⁴⁴ Sporočene težave so lahko odraz določenih ekonomskih interesov, razlik v nacionalnih kontekstih itd.

⁴⁵ Odbor Evropskega parlamenta za zaposlovanje in socialne zadeve je o poročilu glasoval 18. marca 2014.

DIREKTIVA O STORITVAH

Ta direktiva vzpostavlja **splošen zakonodajni okvir, ki spodbuja uveljavljanje svobode ustanavljanja ponudnikov storitev in prostega pretoka storitev**. Temelji na štirih stebrih:

- olajšanje svobode ustanavljanja ponudnikov in svobode zagotavljanja storitev v EU;
- krepitev pravice prejemnikov storitev kot uporabnikov teh storitev;
- spodbujanje kakovosti storitev;
- vzpostavitev učinkovitega upravnega sodelovanja med državami članicami.

Direktiva vzpostavlja splošen zakonodajni okvir za vse storitve, ki se zagotavljajo za dobiček (z izjemo izključenih sektorjev) in hkrati upošteva posebno naravo določenih dejavnosti ali poklicev. Direktiva zajema široko skupino storitvenih dejavnosti, ki obsegajo približno 40 % BDP EU in zaposlitev.

Zajema sektorje, kot sta **gradbeništvo** in obrt (...) ter večino **reguliranih poklicev** (na primer odvetniki, arhitekti, inženirji in računovodje).⁴⁶

V členu 17⁴⁷ te direktive je navedeno, da **se člen 16** („Države članice spoštujejo pravico ponudnikov, da storitev opravljajo v državi članici, v kateri nimajo sedeža. Država članica, v kateri se storitev opravlja, na svojem ozemlju zagotovi svobodo začetka opravljanja in svobodo opravljanja“) **ne uporablja za (...) zadeve iz Direktive 96/71/ES** (direktiva o napotitvi delavcev).

DIREKTIVA O NAPOTITVI DELAVCEV

V gradbenem sektorju veljajo temeljni pogoji, določeni v kolektivnih pogodbah in zakonih.⁴⁸

(a) maksimalni delovni čas in minimalni počitek;

(b) minimalni plačani letni dopust;

(c) minimalne urne postavke*, tudi za nadurno delo;

(d) pogoji za posredovanje dela delavcev, zlasti kadar gre za delavce, ki jih zagotovijo podjetja za začasno zaposlovanje;⁴⁹

(e) zdravje, varnost in higiena pri delu;

(f) zaščitni ukrepi, ki se uporabljajo za pogoje dela in zaposlitve nosečih žensk in žensk, ki so nedavno rodile, otrok in mladih;

(g) enako obravnavanje moških in žensk ter druge določbe o nediskriminaciji.

* V tej direktivi je koncept minimalnih urnih postavk opredeljen z nacionalno zakonodajo in/ali prakso države članice, na katere ozemlje je delavec napoten.

⁴⁶ Druga področja so trgovina na drobno, poslovne storitve (na primer vzdrževanje pisarn, svetovalne storitve na področju upravljanja in oglaševanje), turizem, nepremičninske storitve in zasebno izobraževanje.

⁴⁷ V členu 17(6) je določeno, da se člen 16 ne uporablja za „zadeve iz naslova II Direktive 2005/36/ES in zahteve držav članic, v katerih se storitev opravlja, ki dejavnost omejujejo na posamezne poklice“.

⁴⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>.

⁴⁹ Glej Direktivo 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela.

DIREKTIVA O IZVRŠEVANJU

Namen direktive o izvrševanju je izboljšati izvajanje, uporabo in izvrševanje direktive o napotitvi delavcev.

Člen 4 - Ugotavljanje, ali je napotitev prava, ter preprečevanje zlorab in izogibanja⁵⁰

1. Za namene izvajanja, uporabe in izvrševanja Direktive 96/71/ES pristojni organi opravijo celotno oceno vseh dejanskih elementov, ki veljajo za potrebne, zlasti elementov iz odstavkov 2 in 3 tega člena. Ti elementi naj bi pristojnim organom pomagali pri izvajanju preverjanj in nadzora in ko obstaja utemeljen sum, da delavec ne izpolnjuje pogojev za napotenega delavca v okviru Direktive 96/71/ES. Ti elementi so okvirni dejavniki celotne ocene, ki jo je treba opraviti, in se zato ne obravnavajo ločeno.

2. Da bi pristojni organi ugotovili, ali podjetje dejansko opravlja večji del svoje dejavnosti, ne le notranjih upravljavskih in/ali administrativnih dejavnosti, opravijo celotno oceno vseh dejanskih elementov, ki so značilni za dejavnosti, ki jih podjetje opravlja v državi članici sedeža in, če je to potrebno, v državi članici gostiteljici, pri tem pa upoštevajo daljše obdobje. Ti elementi lahko zajemajo zlasti:

- (a) kraj, kjer ima podjetje svoj statutarni sedež in upravo, uporablja poslovne prostore, plačuje davke in prispevke za socialno varnost ter, če je to ustrezno, kjer ima v skladu z nacionalnim pravom dovoljenje za obratovanje ali je registrirano pri trgovinski zbornici ali strokovnih združenjih;
- (b) kraj, kjer se napotene delavce zaposli in iz katerega so napoteni;
- (c) pravo, ki se uporablja za pogodbe, ki jih podjetje sklene s svojimi delavci na eni strani in svojimi strankami na drugi strani;
- (d) kraj, kjer podjetje opravlja večji del svojih poslovnih dejavnosti in kjer zaposluje administrativno osebje;
- (e) število izvedenih naročil in/ali obseg prometa v državi članici, kjer ima podjetje sedež, pri čemer se upošteva poseben položaj med drugim novo ustanovljenih podjetij in MSP.

3. Da se oceni, ali napoteni delavec začasno opravlja delo v državi članici, ki ni država, v kateri običajno dela, se preučijo vsi dejanski elementi, značilni za tako delo, ter položaj delavca. Taki elementi lahko zajemajo zlasti:

- (a) delo v drugi državi članici se opravlja za omejen čas;
- (b) datum začetka napotitve;
- (c) delavca se napoti v drugo državo članico, kot je tista, v kateri ali iz katere napoteni delavec običajno opravlja svoje delo v skladu z Uredbo (ES) št. 593/2008 (Rim I) in/ali Rimsko konvencijo;
- (d) napoteni delavec se vrne ali se pričakuje, da se bo vrnil na delo v državo članico, iz katere je napoten, po zaključku del ali opravljanja storitev, za katere je bil napoten;
- (e) naravo dejavnosti;
- f) delodajalec, ki napoti delavca, krije ali povrne potne stroške ter stroške za hrano in nastanitev; v tem primeru sta vključena način kritja in povrnitev stroškov;
- g) predhodna obdobja, ko je bil na to delovno mesto napoten isti ali drug (napoteni) delavec.

4. Neupoštevanje enega ali več od dejanskih elementov iz odstavkov 2 in 3 samodejno ne izključuje, da se okoliščine opredelijo kot napotitev. Ocena teh elementov se prilagodi posameznemu primeru, pri čemer se upoštevajo posebnosti okoliščin.

5. Elementi iz tega člena, ki jih pristojni organi uporabijo pri celotni oceni, ali gre za primer prave napotitve, se lahko upoštevajo tudi za določitev, ali oseba izpolnjuje pogoje veljavne opredelitve delavca v skladu s členom 2(2) Direktive 96/71/ES. Države članice bi morale med drugim kot vodilo upoštevati dejstva v zvezi z opravljanjem dela, podrejenim razmerjem in plačilom delavca, ne glede na to, kako je razmerje opredeljeno v katerem koli dogovoru, ali gre za pogodbeno ali ne, ki sta ga stranki morebiti sklenili.

⁵⁰ Člen 4 zakonodajne resolucije Evropskega parlamenta, sprejete 16. aprila 2014 (P7_TA-PROV(2014)0415, začasno besedilo).

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR O DIREKTIVAH

EESO je v zvezi s storitvami in napotitvami delavcev pripravil številna mnenja. V svojem mnenju o socialni in okoljski razsežnosti notranjega trga⁵¹ je ponovno poudaril dejstvo, da je „ *vključevanje na trg dela najboljša zaščita pred socialno izključenostjo.*“ K temu bi lahko dodali, da delo danes po svojem značaju ostaja nacionalno, čeprav je trg po definiciji mednaroden. Razumljivo je, da to poraja vprašanja o doslednosti in skladnosti oziroma njunem pomanjkanju na enotnem trgu: politike EU, usmerjene v povezovanje, so težavne (ali neuspešne), če nimajo enovite čezmejne osnove. EESO je v svojem mnenju o napotitvi delavcev v okviru zagotavljanja storitev⁵² pozval „*k izboljšanju pravil o napotitvah delavcev [...] v dveh mnenjih, v katerih je med drugim predlagal pojasnitev in izboljšanje določb direktive o napotitvi delavcev ter okrepitev sodelovanja med državami članicami.*“ Prav tako je navedel, da je še vedno potrebno „*boljše izvajanje in učinkovito upravno sodelovanje med državami članicami*“, zlasti za preprečevanje nepotrebnih upravnih stroškov. „*Za spodbujanje nadnacionalnega zagotavljanja storitev v ozračju poštene konkurence je treba poskrbeti za sprejetje enakih minimalnih pogojev za zaposlovanje v skladu z nacionalnimi zakoni in kolektivnimi pogodbami.*“

EESO je vprašanje odločitev Sodišča Evropske unije o direktivi o napotitvi delavcev obravnaval v svojih mnenjih o socialni razsežnosti notranjega trga⁵³ in o aktu za enotni trg - dvanajst pobud.⁵⁴ Pozval je k:

- razjasnitvi in izboljšanju določb direktive o napotitvi delavcev;
- učinkovitejšemu sodelovanju med organi držav članic;
- izvajanju načela nediskriminacije v zvezi z delovnimi pogoji in pogoji plačila;
- posvetovanju s socialnimi partnerji;
- nediskriminaciji podjetij na notranjem trgu.

ZADEVNA MNENJA EESO		
MNENJA EESO	VIR	POROČEVALEC
Direktiva o storitvah	CESE 137/2005, UL C 221, 8.9.2005, str. 113	A. METZLER E. EHNMARK
Storitve na notranjem trgu – zahteve trga dela in varstva potrošnikov	CESE 793/2007, UL C 175, 27.7.2007, str. 14	K. ALLEWELDT
Socialna in okoljska razsežnost notranjega trga	CESE 36/2009, UL C 182, 4.8.2009, str. 1	A. ADAMCZYK
Socialna razsežnost notranjega trga	CESE 970/2010, UL C 44, 11.2.2011, str. 90	T. JANSON
Enotni trg za storitve	CESE 1161/2011, UL C 318, 29.10.2011, str. 109	M. SIECKER
Poklicne kvalifikacije	CESE 1046/2012 UL C 191, 29.6.2012, str. 103	A. METZLER
Napotitev delavcev	CESE 1387/2012, UL C 351, 15.11.2012, str. 61	T. JANSON
Evropska socialna oznaka	CESE 1820/2012, UL C 76, 14.3.2013, str. 20	A. RODERT
Zloraba statuta samozaposlene osebe	CESE 2063/2012 UL C 161, 6.6.2013, str. 14	M. SIECKER
Nove težnje na področju samozaposlovanja: poseben položaj ekonomsko odvisnih samozaposlenih	CESE 639/2010, UL C 18, 19.1.2011, str. 44	J.M. ZUFIAUR NARVAIZA
Konkurenčnost gradbenega sektorja	CESE 2295/2012, UL C 198, 10.7.2013, str. 45	L. PLOSCEANU

⁵¹ CESE 36/2009, [UL C 182, 4.8.2009, str. 1](#).

⁵² CESE 1387/2012, [UL C 351, 15.11.2012, str. 61](#).

⁵³ CESE 970/2010, [UL C 44, 11.2.2011, str. 90](#).

⁵⁴ CESE 1583/2011, [UL C 24, 28.1.2012, str. 99](#).

POVEZANA MNENJA EESO		
Akt za enotni trg – določitev manjkajočih ukrepov	CESE 3154/2013, UL C 67, 6.3.2014, str. 53	B. FEDERSPIEL, I. VOLEŠ & M. SIECKER
Akt za enotni trg II – Skupaj za novo rast	CESE 2039/2012, UL C 76, 14.3.2013, str. 24	M. SIECKER, I. VOLEŠ & B. FEDERSPIEL
Akt za enotni trg – Dvanajst pobud za okrepitev rasti in zaupanja	CESE 1583/2011, UL C 24, 28.1.2012, str. 99	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Ključni ukrepi za Akt za enotni trg II	CESE 1575/2012, UL C 299, 4.10.2012, str. 165	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
K aktu za enotni trg – Za visokokonkurenčno socialno tržno gospodarstvo	CESE 525/2011 UL C 132, 3.5.2011, str. 47	I. VOLEŠ, B. FEDERSPIEL & M. SIECKER
Mala podjetja, velik svet – novo partnerstvo za pomoč MSP pri izkoriščanju priložnosti v svetu	CESE 1293/2012, UL C 229, 31.7.2012, str. 49	I. VOLEŠ
Razvoj politike notranjega trga z ljudmi za ljudi	CESE 466/2012, UL C 143, 22.5.2012, str. 17	J. PEGADO LIZ