

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO
**ANALIZA PROSTEGA PRETOKA STORITEV
V EVROPSKI UNIJI**

Ljubljana, avgust 2009

PETRA RIBIČ

IZJAVA

Študentka Petra Ribič izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Zajc Kejžar Katje, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 NOTRANJI TRG IN PROST PRETOK STORITEV	2
1.1 Notranji trg	2
1.2 Notranji trg storitev	3
1.2.1 Pojem storitev	3
1.2.2 Prepoved diskriminacije in drugih ovir	3
1.2.3 Prost pretok storitev	4
1.2.4 Pravica do ustanavljanja in opravljanja storitev	4
1.2.5 Ovire na notranjem trgu storitev	6
1.3 Ocena delovanja notranjega trga storitev	8
1.4 Analiza trgovinskih tokov s storitvami v EU	10
2 DIREKTIVA O STORITVAH	12
2.1 Razlogi in namen sprejetja direktive	13
2.2 Druga področja urejanja	13
2.3 Spremembe direktive (2004/2006)	14
2.4 Obseg in izjeme od določil direktive	15
2.5 Glavne spremembe	16
3 PRIČAKOVANI UČINKI DIREKTIVE O STORITVAH	17
3.1 Makroekonomski učinki direktive o storitvah na notranjem trgu	17
3.1.1 Povečanje obsega trgovine s storitvami	18
3.1.2 Večja stopnja konkurence na notranjem trgu storitev	18
3.2 Pregled študij o učinkih direktive	18
3.2.1 Copenhagen Economics (2004)	20
3.2.2 Kox in Lejour (2004, 2005)	20
3.2.3 De Bruijn et al. (2006)	20
3.2.4 Breuss in Badinger (2005)	21
SKLEP	21
LITERATURA IN VIRI	23

KAZALO TABEL

<i>Tabela 1: Trgovina s storitvami (izvoz)</i>	<i>9</i>
<i>Tabela 2: Razmerje med izvozom v EU in zunaj EU v obdobju 2004-2007</i>	<i>10</i>
<i>Tabela 3: Delež izvoza storitev v EU po kategorijah v letih 2005 in 2007.....</i>	<i>12</i>
<i>Tabela 4: Makroekonomski učinki liberalizacije trga storitev kot posledica DSNT 2004</i>	<i>19</i>

KAZALO SLIK

<i>Slika 1: Trgovina s storitvami med državami članicami in s tretjimi državami kot delež uvoza v BDP v obdobju 2004 - 2007.....</i>	<i>9</i>
<i>Slika 2: Trgovina s storitvami med državami članicami EU kot delež uvoza v BDP v obdobju 2004-2007.....</i>	<i>11</i>
<i>Slika 3: Področja storitev.....</i>	<i>16</i>
<i>Slika 4: Makroekonomski učinki Storitvene direktive</i>	<i>17</i>

UVOD

Bolj dinamičen notranji trg kot pospeševalec rasti v Evropski uniji (v nadaljevanju EU) je cilj že od samega začetka vzpostavitve Evropske gospodarske skupnosti. Medtem ko je liberalizacija na trgu blaga bila uspešna in le-ta dobro deluje, je Komisija za trg storitev ocenila, da še vedno obstaja velik razkorak med vizijo enotnega gospodarskega prostora in realnim storitvenim sektorjem. Notranji trg storitev zaradi ovir še vedno ni popolnoma »mobilnen«, in tako mala kot srednje velika podjetja znotraj Evropske unije ne morejo izkoristiti potencialnih možnosti, ki jih ponuja tudi na storitvenem področju. Storitve so pomembne za celotno gospodarstvo Unije, saj predstavljajo glavnega pospeševalca rasti in delovnih mest ter pomenijo dobrih 70 % evropskega BDP. V zadnjih letih je bilo v storitvenem sektorju ustvarjeno 95 % vseh novih delovnih mest. Zato je integracija notranjega trga, ki je povezana s čezmejnimi izvajanjem storitev, še toliko bolj pomembna. Prvi korak k uresničevanju prostega trgovanja s storitvami med članicami Evropske unije je Direktiva o storitvah na notranjem trgu (v nadaljevanju DSNT), ki naj bi na trgu prinesla številne prednosti in tako pripomogla k zmanjšanju ovir, večji zaposlenosti, konkurenčnosti in večji gospodarski rasti. Številne študije, ki so bile narejene na podlagi direktive, kažejo predvsem pozitivne vplive na celotno gospodarstvo Unije. Kakšen pa bo dejanski vpliv direktive po pravilni implementaciji držav članic v nacionalne zakonodaje, pa bo vidno šele po letu 2010, ko bo izvedba začela kazati prve rezultate.

Največ težav pri vzpostavitvi notranjega trga v EU se pojavlja ravno pri trgovanju s storitvami, torej notranji trg na tem področju ne deluje tako učinkovito. Cilj diplomskega dela je s pomočjo podatkov in njihove analize preveriti, kakšno je dejansko stanje notranjega trga storitev in kako učinkovito le-ta na področju storitev deluje.

Diplomsko delo je po vsebini razdeljeno na tri poglavja. Prvo poglavje se deli na dva dela. V prvem delu bom predstavila notranji trg, prost pretok storitev, osnovne pojme ter glavne ovire, ki se pojavljajo pri prostem opravljanju in ustanavljanju podjetij. V nadaljevanju bom poskušala s pomočjo statističnih podatkov oceniti in analizirati dejansko stanje notranjega trga storitev ter jih grafično in tabelarično nato tudi prikazati. Drugo poglavje je namenjeno predstavitvi Direktive o storitvah na notranjem trgu. To so glavna področja, ki so predmet direktive in tista, ki so izvzeta iz njenega dometa. Predstavila bom razlog sprejetja direktive, glavne spremembe v primerjavi s prvotnim predlogom ter koristi, ki jih bo prinesla s pravočasno in pravilno izvedbo držav članic. V tretjem poglavju se bom osredotočila na študije, ki so bile opravljene na podlagi DSNT. Predstavila bom štiri skupine, ki so proučevale vpliv direktive na dejavnike rasti in zaposlovanja. Diplomsko delo zaključujem s sklepno ugotovitvijo, v kateri povzemam pomembne ugotovitve in spoznanja tako iz praktičnega kot teoretičnega dela naloge.

1 NOTRANJI TRG IN PROST PRETOK STORITEV

Uspešnost gospodarstva, delovna mesta in življenjski standard Evropske unije so odvisni tudi od učinkovitosti notranjega trga, čigar pravila vplivajo tako na cene blaga in storitev kot tudi na trgovanje z njimi. Notranja trgovina ni nič manj pomembna od zunanje. Kot pravi komisar za notranji trg in storitve, Charlie McCreevy, je trgovina eden izmed glavnih stebrov blaginje in gonilna sila gospodarske rasti. Zato je potrebno poskrbeti, da se ovire, ki bremenijo trgovanje znotraj Evrope, odpravijo ter da se razdrobljenost in upravne obremenitve zmanjšajo. Šele potem bo mogoče notranji trg izkoristiti v celoti. Prednosti večjega trga so več kot očitne. Zaradi večje konkurence in močnejših ekonomij obsega se nižajo stroški, večja povpraševanje, ustvarjajo nova delovna mesta in spodbuja inovativnost (McCreevy, Towards a more efficient Internal Market in Europe, 22.7.2009).

1.1 Notranji trg

Gradnja notranjega trga, kjer imajo blago, delo, storitve in kapital svobodo prostega pretoka, je eden temeljnih ciljev Pogodbe o Evropski skupnosti (v nadaljevanju PES). Notranji trg določa 14. člen PES kot področje brez notranjih meja, na katerem je v skladu z določbami te pogodbe zagotovljen prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala. Uresničitev teh svoboščin omogoča, da lahko proizvodni dejavniki dela in kapitala delujejo brez ovir. Podjetja se lahko ustanavljajo na skupnem trgu, kjer koli želijo, potrošniki pa imajo večjo izbiro storitev boljše kakovosti in po nižjih cenah. Določene ugodnosti pa se kažejo tudi na strani delavcev, ki imajo zaradi prostega pretoka boljši dostop do delovnih mest tam, kjer je večje povpraševanje, kar pomeni večjo ugodnost zaradi boljših delovnih pogojev in plač (Moussis, 2005, str. 75-77).

Notranji trg je bil uradno vzpostavljen 31. decembra 1992 s harmonizacijo nacionalnih predpisov držav članic, ki so zadevali vzpostavitev in izgradnjo notranjega trga. Pot do notranjega trga vodi prek skupnega trga, to je stopnje ekonomske integracije, katere cilj je odstraniti vse ovire v trgovanju v Evropski uniji z namenom, da se nacionalni trgi združijo v enotni trg, ki ustvarja pogoje za čim večje približevanje pravemu notranjemu trgu.

Za obstoj notranjega trga je danes potrebno vzdrževanje ustreznega delovanja, ki zahteva implementacijo obstoječe zakonodaje Evropske skupnosti in izboljšanje tržne učinkovitosti znotraj ter zunaj notranjega trga.

Dobro delujoč notranji trg je bistveni element konkurenčnega gospodarstva EU. Z vidika priložnosti in izzivov, ki jih ponuja globalizacija, je nadaljnje prizadevanje za boljše delovanje še toliko pomembnejše za podjetja v EU, ki se morajo prilagajati razmeram na svetovnem trgu. Izjemnega pomena je, da podjetniki, zlasti v malih in srednjih podjetjih, zaupajo v notranji trg. Prav tako je pomembno, da se okrepi zaupanje v notranji trg tudi s strani potrošnikov. Zaupljivi, obveščeni potrošniki predstavljajo gonilno silo gospodarskih sprememb, saj njihova izbira spodbuja inovacije in tudi učinkovitost.

Cilji, ki jih mora torej Skupnost doseči, ne predstavljajo zgolj programa, temveč gre za pravno zavezujoče obveznosti institucij Skupnosti. Za samo doseganje ciljev imajo institucije na voljo dva instrumenta, ki se medsebojno dopolnjujeta. Prvi je vzpostavitev notranjega oziroma skupnega trga, ki pa ne zagotavlja popolno doseganje ciljev, saj obstajajo med državami članicami velike socialne in tudi ekonomske razlike. Zato je potreben še drugi temeljni instrument, ki ga predstavljajo ekonomske politike držav članic, pri čemer je nujno njihovo usklajevanje (Tratnik, Ferčič & Ferlinc, 2004, str. 77).

1.2 Notranji trg storitev

Prost pretok storitev in z njim povezana ukinitve nadzora na mejah med državami članicami skupaj z drugimi svoboščinami tvorita del splošnega koncepta notranjega trga, znotraj katerega se osebe prosto gibajo in podjetja prosto ustanavljajo ter opravljajo storitve v drugi članici Evropske unije. Znotraj Unije mora biti tako fizičnim osebam kot tudi podjetjem zagotovljena pravica, da svobodno izbirajo kraj, kjer bodo opravljali ekonomsko dejavnost.

1.2.1 Pojem storitev

Kaj so storitve, opredeljuje določilo 50. člena Pogodbe o Evropski skupnosti, ki pravi, da so storitve dejavnosti, ki se praviloma opravljajo za plačilo, in ki jih ne urejajo določila, ki se nanašajo na prost pretok blaga, kapitala ali oseb.

Kot primere ta določba navaja (Moussis, 2005, str. 92):

- dejavnosti industrijskega značaja,
- dejavnosti komercialnega značaja,
- obrtne dejavnosti in
- dejavnosti samostojnih poklicev.

Da bi torej dejavnost v smislu PES in Direktive o storitvah pomenila »storitev«, jo mora opravljati samozaposlena oseba. To pomeni, da mora ponudnik, ki je lahko pravna ali fizična oseba, zagotavljati storitev, ki je gospodarske narave, oziroma se mora dejavnost opravljati za plačilo, pri čemer pa ni pomembno, da plačilo izvede prejemnik storitve, lahko ga tudi kdo drug.

1.2.2 Prepoved diskriminacije in drugih ovir

V storitvenem sektorju je splošna prepoved diskriminacije posebna aplikacija, določena v 12. členu PES. Jedro pravne ureditve pa predstavlja prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva, ki ga določa 49 člen PES in je neposredno uporabljen tako v vertikalni kot tudi horizontalni smeri (Tratnik, Ferčič & Ferlinc, 2004, str. 109-113).

Na podlagi primera to pomeni, da morajo prejemniki storitev, ki se srečujejo z diskriminacijo na podlagi državljanstva, plačati višje cene za vstop v muzeje ali parke kot državljani članice. Prav tako se kot pogoj za opravljanje neke storitvene dejavnosti ne more določiti, da mora imeti ponudnik storitvene dejavnosti prebivališče ali sedež v tej državi (European Commission, 2007a, str. 42). Lahko rečemo, da se je prvotna prepoved diskriminacije razvila v splošno prepoved oviranja.

Poleg diskriminatorских ukrepov na podlagi državljanstva so prepovedani tudi drugi ukrepi, ki imajo diskriminatorne učinke. To so številni predpisi, ki opravljanje določene vrste storitev vežejo na pogoje, ki morajo biti izpolnjeni v državi članici, kjer naj bi se ta storitev izvajala. Pri tem lahko vsaka članica postavi zahteve v lastni zakonodaji, ki temeljijo na zagotavljanju varovanj tako imenovanih višjih pravnih dobrin, kot so zagotavljanje javnega interesa, varstva potrošnikov, delavcev in podobno.

1.2.3 Prost pretok storitev

Prost pretok storitev ob prostem pretoku blaga, kapitala in oseb predstavlja četrto svoboščino, na podlagi katerih deluje notranji trg. Tako za storitve kot tudi ostale svoboščine velja, da znotraj EU ni več notranjih meja, niso podvržene carinskemu nadzoru niti drugim oblikam zaščit. Torej naj bi bila menjava storitev med članicami prav tako neovirana. Statistike kažejo, da notranji trg blaga po implementaciji Programa za notranji trg leta 1992 dobro deluje. Vendar notranji trg storitev za trgov blaga še vedno v veliki meri zaostaja, to pa zato, ker je uveljavljanje prostega pretoka storitev precej težje in počasnejše kot zagotavljanje prostega pretoka blaga.

Prost pretok storitev opredeljujemo kot sekundarno svoboščino, ki dobi svoj pomen le v primeru, ko neka gospodarska dejavnost ne sodi v okvir treh primarnih svoboščin (prost pretok blaga, kapitala in oseb). V primeru, da pride do prekrivanja prostega pretoka storitev s prostim pretokom blaga, kapitala ali prostim gibanjem oseb, se je potrebno sklicevati na eno od treh svoboščin in ne na prost pretok storitve (Tratnik, Ferčič & Ferlinc, 2004, str. 109).

Z notranjim trgov storitev se običajno povezujeta dve svoboščini: **pravica do ustanavljanja in pravica do opravljanja storitev v drugi DČ**. Svobodno opravljanje vseh gospodarskih dejavnosti je temeljno načelo evropskega gospodarskega sistema, zato je državam članicam Evropske unije prepovedano sprejemati kakršne koli ukrepe, s katerimi bi se svoboda opravljanja omejila. Izjeme predstavljajo le ukrepi, tako s strani Skupnosti kot posameznih članic Unije, s katerimi se varujejo vrednote kot so javno zdravje, javna varnost ali javni red (Tratnik, Ferčič & Ferlinc, 2004, str. 77).

1.2.4 Pravica do ustanavljanja in opravljanja storitev

43. in 49. člen PES sta temeljni in izhodiščni določbi prostega pretoka storitev, ki temeljita na 12. členu PES, v okviru katere se prepoveduje diskriminacija, to je razlikovanje na podlagi državljanstva. Iz tega sledi, da morajo biti samozaposlene osebe, ki želijo začeti gospodarsko

dejavnost v drugi članici obravnavani pod enakimi pogoji kot državljani države, kjer bi se prihodnja storitev izvajala (Grilc, 2001, str. 481-483). Na določbo pa se imajo pravico poleg samozaposlenih oseb sklicevati tudi potrošniki, ki si želijo zagotoviti enak dostop do trga storitev v drugi članici Unije. Diskriminacija na podlagi državljanstva je torej nezakonita.

Pravica do ustanavljanja

Pravica do ustanavljanja in vodenja podjetja ima za posledico stalno nastanitev v državi članici z namenom, da se tam opravlja gospodarska dejavnost (Moussis, 2005, str. 107). Svoboda ustanavljanja sedeža daje samozaposlenim osebam pravico, da opravljajo določeno dejavnost kot samozaposlene osebe in vzpostavijo poslovanje, ustanovijo trgovino v drugi DČ (Grilc, 2001, str. 483).

Svoboda ustanavljanja vsebuje pravico, da samozaposlena oseba začne in opravlja dejavnost, ter oblikuje in upravlja podjetje v smislu 48. člena, torej pod pogoji, ki so določeni za lastne državljane.

43. člen pa zajema tudi svobodo tako imenovanega sekundarnega ustanavljanja. To pomeni, da lahko izvajalec storitev ali gospodarska družba, v drugi članici ustanovi agencijo, podružnico ali hčerinsko družbo. Ta pravica je določena v prvem odstavku 52. člena. Skladno s 56. členom se načelo svobode ustanavljanja sedeža ne nanaša na nacionalne določbe o posebni obravnavi tujih državljanov zaradi javnega reda, javne varnosti ali zdravja ljudi (Moussis, 2005, str. 89-90).

Svoboda opravljanja storitev

Svobodo opravljanja storitev določa 49. člen PES in se od pravice ustanovitve sedeža razlikuje po tem, da je izvajanje dejavnosti časovno omejeno in izvajalec storitev v drugi državi članici le izvaja, sedeža v njej, kot je gospodarska družba, pa ne ustanovi (Grilc, 2001, str. 484-485, Moussis, 1999, str. 110). Pri tem je potrebno poudariti, da mora ponudnik upoštevati predpise, ki veljajo za državljane države, kjer se opravlja storitev, to je predpise namembne države.

Glede na to, da obe določbi temeljita na 12. členu PES, se člena (43. in 49.) običajno predstavljata skupaj. Razlika med njima je torej ta, da pri prostem pretoku storitev ohrani ponudnik središče svojih aktivnosti v svoji domači državi, občasno pa ponuja storitve v drugi državi članici, medtem ko pri prostem ustanavljanju sedeža ponudnik storitve ustanovi svoj novi ali dodatni »center« (podružnico, hčerinsko družbo), v drugi državi članici, kjer potem opravlja storitev za nedoločen čas.

V realnosti se načeli soočata s številnimi ovirami, zato je odprava le-teh za razvoj storitvenih dejavnosti med državami članicami bistvena za krepitev povezovanja, medsebojnega zaupanja, spodbujanja uravnoveženega in trajnostnega gospodarskega ter socialnega napredka.

S pomočjo direktive naj bi se na notranjem trgu storitev Evropske unije tako začelo obdobje nemotenega zagotavljanja storitev ter razvoja evropskega gospodarstva, saj odpravlja obstoječe ovire pri ustanavljanju podjetij in tako omogoča opravljanje storitev v drugih državah članicah, hkrati pa ohranja tudi visoko raven kakovostnih storitev po nižjih cenah. S tem se bo poenostavil tudi upravni okvir in izboljšala konkurenčnost ponudnikov storitev.

1.2.5 Ovire na notranjem trgu storitev

Ko so tarife odpravljene, postanejo največja pregrada netarifne ovire, kot so uredbe in postopki, ki poleg drugih ovir po nepotrebem omejujejo trgovino. Pogosto so te ovire manj vidne, bolj zapletene, lahko pa so tudi tehnično bolj občutljive, ker se neposredno nanašajo na domače predpise posamezne članice Unije (Bajec Povše, 2009, str. 1). Zakonska ureditev trgovine je potrebna, mora pa biti tudi pregledna in nediskriminatorna, a vendar ne sme biti bolj omejena, kot je potrebno za doseganje drugih legitimnih ciljev politike (European Commission, 2006b, str. 5-6).

Podjetja se pri zagotavljanju storitev v drugi državi članici srečujejo z različnimi ovirami, ki vplivajo na vse faze poslovnega procesa. Torej od same vzpostavitve poslovnega sistema in rabe dela ter opreme, do pravice promoviranja, distribucije, prodajnih in poprodajnih aktivnosti. Ovire izvajalcu dejavnosti poleg tega, da preprečujejo prosto opravljanje storitev, nalagajo še dodatne stroške, ki vodijo v izgubo sredstev, omejevanje inovacij in diferenciacijo storitev (European Commission, 2003). To pa je verjetno tudi razlog, zakaj je trgovina s storitvami še vedno tako šibka. Dodatni stroški mnoge ponudnike odvrnejo od izvajanja čezmejnih storitev. To velja predvsem za mala in srednje velika podjetja, ki prevladujejo v storitvenih dejavnostih in imajo običajno bolj omejena sredstva za uresničevanje predpisanih zahtev posamezne članice. V končni fazi zahtevani upravni postopki nacionalnih zakonodaj in posledično dodatni stroški zmanjšujejo konkurenco, potrošnikom pa se zmanjša izbira kakovostnih in cenejših storitev.

Že od nekdaj za trge storitev velja pester »povoj« uredb. Delno je to zaradi eksternalij, ki jih proizvodnja storitev lahko povzroči tretjim strankam (okoljske posledice, transport, zanesljivost bank itd.). Glavne ovire pa vendarle predstavljajo različni predpisi držav članic (Kox & Lejour, 2004, str. 3).

Ovire ponudnikom in potrošnikom onemogočajo, da bi izkoristili potencialne prednosti odprtega trga in neomejene konkurence. Trg je za tuje ponudnike storitev tako manj privlačen, posledično tudi za tuje in domače prejemnike storitev. Cilj notranjega trga storitev pa je, da opravljanje storitev med državami članicami poteka tako enostavno kot v članici, kjer ima izvajalec sedež. Pri tem lahko razločimo dve širši kategoriji problemov: tistih, ki posredno ali neposredno izhajajo iz pravnih ovir, in tistih, ki izhajajo iz nelegalnih dejavnikov. »Pravne ovire« zajemajo vse ovire, ki bremenijo razvoj storitvenih dejavnosti med državami članicami. Te so posledica pravnih predpisov, ki tujim izvajalcem storitev predstavljajo vstopne ovire in tako preprečujejo začetek opravljanja nekaterih dejavnosti (European Commission, 2002, str. 14). Pomanjkanje informacij in kulturne razlike pa med

državami članicami predstavljajo t. i. »nelegalne ovire«. Na eni strani težave nastanejo zaradi asimetrije informacij glede pravic, nacionalnih pravil, postopkov in formalnosti v tuji državi članici, saj pridobivanje natančnih in popolnih informacij, o regulativnih postopkih in pristojnih organih drugih držav članic, predstavljajo potrošnikom in podjetjem precejšnje težave. Po drugi strani pa problem predstavljajo tudi navade potrošnikov in trgovine, ki izhajajo iz jezikovne raznolikosti, vrednot ter navad določene članice (European Commission, 2002, str. 42-44).

Evropska komisija je zbrala obsežen inventar ovir, ki še vedno zavirajo trgovanje s storitvami v notranjem trgu, ključne ovire pa so sledeče (European Commission, 2002, str. 14-19):

- Nekaterе storitve imajo vlogo narodnega monopola (na primer del poštnih storitev).
- Količinske omejitve, ki urejajo število ponudnikov storitev dajejo domačim ponudnikom prednost pred potencialnimi novimi ponudniki.
- Določila o stalnem prebivališču lahko vplivajo na delničarje, managerje in/ali zaposlene v določenem reguliranem področju.
- Pravila o omejevanju prodaje v svežnjih, ki prepovedujejo dobavo določenih storitev s strani posameznega podjetja, lahko preprečijo prodajo podjetja v državah, kjer ta pravila veljajo.
- Preferenčna obdavčitev je lahko vpeljana za primere, ko posameznik kupuje od lokalnega prodajalca. Te ovire so pogoste na področju finančnih storitev kot na primer življenjsko zavarovanje, pokojninski skladi in skupni skladi.
- Različna davčna in računovodska pravila znotraj podjetij lahko pomenijo velike stroške prilagajanja za ponudnike storitev, ki poslujejo v tujini. Ta omejitev posebej velja za majhna in srednje velika podjetja. *The European Tax Survey* je objavila dokaze o visokih stroških davčnega prilagajanja, kot omenjeno še posebej pri majhnih in srednje velikih podjetjih ki poslujejo čez mejo.
- Izjeme vezane na pravilo, da je davek na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV) vezan na državo izvora, lahko zakomplicirajo povrnitev DDV-ja ponudnikom storitev v tujini in jih postavijo v podrejen položaj napram domačim ponudnikom.
- Pravila o potrebni stopnji izobrazbe, ki govorijo o določenih diplomah, lahko onemogočijo vstop na trg tistim tujim ponudnikom, ki ne morejo zagotoviti enake stopnje izobrazbe.
- Tehnični standardi, ki so specifični za vsako državo lahko prav tako predstavljajo veliko oviro za tuje ponudnike. Znotraj EU so s temi ovirami najbolj obremenjeni telekomunikacije in železniški promet.
- Ekonomski testi povpraševanja, ki jih postavljajo domače oblasti, ki želijo zagotoviti da je povpraševanje dovolj veliko za vzpostavitev novih ponudnikov, lahko delujejo kot ovire za vstop na trg, ki ščitijo že obstoječe ponudnike.

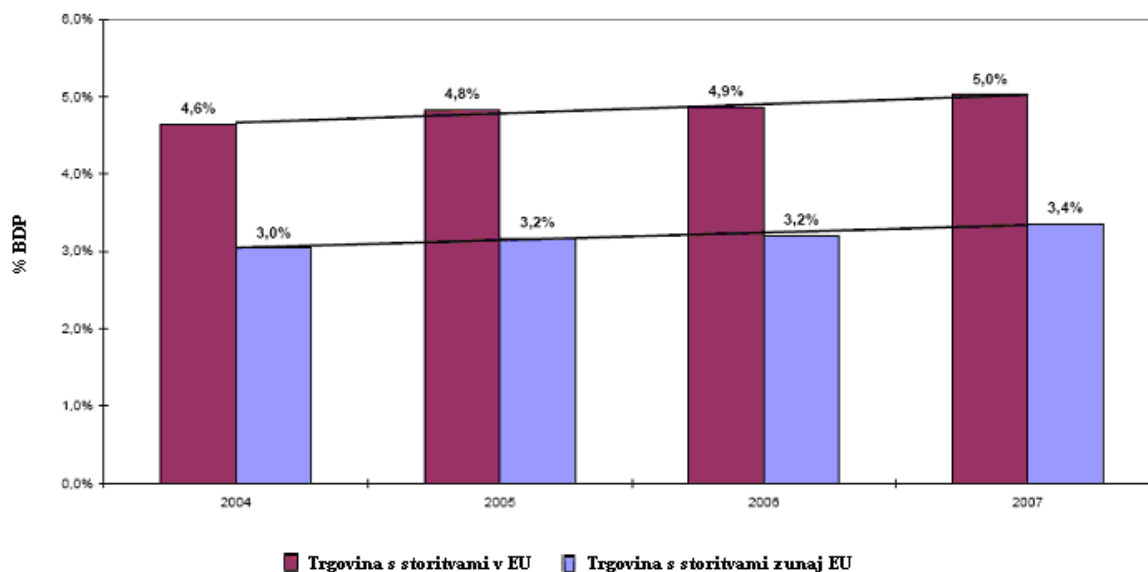
- Izvajanje pravila države gostiteljice za ponudnike storitev iz drugih držav članic (na primer potreba po ustanovitvi lokalne infrastrukture) lahko prav tako predstavlja oviro za trgovanje.

Izvajalci storitev se torej v namembni članici soočajo s številnimi upravnimi, pravnimi in birokratskimi postopki. Zahteve vključujejo izpolnitev obveznosti glede stalnega prebivališča in državljanstva, omejitve v zvezi z vrsto pravne osebe ali z odvisnostjo vstopa od preverjanja gospodarskih potreb ter zahteve, ki se nanašajo na lastniško strukturo v podjetju. Predpisi glede odobritve, registracije in deklaracije, ki vključujejo tudi zahteve glede poklicnih kvalifikacij ali drugih pogojev za izvajanje dejavnosti, se znatno razlikujejo od zahtev, ki jih mora ponudnik storitev izpolniti v državi izvora. Druge ovire pa predstavljajo tudi izdaja, oblika in vsebina pogodbe, uravnavanje cen, pravila in postopki glede plačila in povračila DDV, dovoljenj, postopkov in vlog ter sistemi obveznega poklicnega zavarovanja (European Commission, 2002, str. 6).

1.3 Ocena delovanja notranjega trga storitev

Storitveni sektor danes na notranjem trgu prevladuje in je glavni pospeševalec rasti in delovnih mest. Leta 2003 so storitve predstavljale dobrih 65 % BDP in 68 % zaposlenosti (Vogt, 2005, str. 5), leta 2007 pa so le-te znašale približno 70 % BDP, 68 % zaposlitve in 96 % novih delovnih mest, ustvarjenih v EU. Vendar je trgovina s storitvami še vedno šibka in predstavlja le 20 % vrednosti trgovine znotraj EU. Razlog za to je treba iskati v dejstvu, da imajo storitve same po sebi pogosto lokalni značaj, torej se težje tržijo, želja potrošnikov storitev pa je biti čim bližje ponudnikom storitev. Dejstvo je tudi to, da notranji trg storitev ni sproščen, saj ovire prostega ustanavljanja in opravljanja storitev še vedno bremenijo med državami članicami. Poleg želje po zmanjšanju ovir se povečuje tudi potreba po večji konkurenci in v končni fazi po izkoriščanju novega potenciala na notranjem trgu storitev (European Commission, 2007b, str. 10-11).

Slika 1: Trgovina s storitvami med državami članicami in s tretjimi državami kot delež uvoza v BDP v obdobju 2004 - 2007



Vir: European Commission, *How is Internal Market Integration Performing?*, 2009, str. 18, Figure 9.

Slika 1 prikazuje gibanje trgovine s storitvami med državami članicami in s tretjimi državami. To predstavlja tudi osnovo za prihodnje ocene možnih vplivov, ki bi jih na trg storitev prinesla implementacija direktive o storitvah na notranjem trgu (v nadaljevanju DSNT). Trgovina s storitvami znotraj EU je že v devetdesetih letih beležila le rahlo rast aktivnosti v storitvah v primerjavi z bolj dinamičnim trgov blaga. Od leta 1995 do leta 2000 se je trgovina s storitvami med članicami EU povečala le za slabo odstotno točko, iz 3.3 % na 4.3 %. Ta trend pa se ni bistveno spremenil niti v zadnjem desetletju. Trgovina s storitvami znotraj EU je v letu 2004 znašala 4.5 % BDP in se je do leta 2007 povzpela le na 5 % BDP, kar prikazuje tudi tabela 1. V primeru, da se obstoječe ovire, ki bremenijo čezmejne storitve med članicami znotraj EU, zmanjšajo ali odpravijo, obstaja možnost nadaljnjega povezovanja notranjega trga storitev (European Commission, 2009, str. 17-19).

Tabela 1: Trgovina s storitvami (izvoz)

	1995	2000	2004
Intra-EU15 (kot delež BDP v %)	3,31	4,27	4,50
Extra-EU15 (kot delež BDP v %)	2,67	3,58	3,71
Razmerje: Intra/extra	1,24	1,19	1,21

Vir: D. Gros, *EU Services Trade: Where is the single market in services?*, 2007.

Zaradi zapletene in nejasne narave mnogih storitev in pomembnosti znanja ter kvalifikacij ponudnika storitev na splošno velja, da so storitve bolj kot blago podvržene obsežnim in zapletenim pravnim predpisom. Precejšnje razlike v predpisih med državami članicami in pomanjkanje medsebojnega zaupanja v regulativne sisteme predstavljata glavna razloga, da je bil prost pretok storitev doslej le pravni pojem in ne realnost (European Commission, 2003, str. 10). Povezovanje notranjega trga blaga je od trga storitev bolj učinkovito. Torej integracija storitvenega sektorja še vedno zaostaja za trgovino z blagom. To razliko ponazarja tudi tabela 2, ki kaže razmerje med izvozom storitev med državami članicami in izven EU. Razmerje v storitvah znaša 1,3 (to je približno 28 % celotne zunanje in 20 % notranje trgovine), medtem ko je le to pri blagu skoraj dvakrat večje in znaša približno 2,1 (to je 72 % celotne zunanje trgovine z blagom in 80 % znotraj EU). To pomeni, da integracija bolj pospešuje trgovino z blagom znotraj EU v primerjavi z zunanjo trgovino kot pa v primeru storitev (Eurostat, 2008).

Tabela 2: Razmerje med izvozom v EU in zunaj EU v obdobju 2004-2007

	Trgovanje z blagom	Trgovanje s storitvami
2004	2,2	1,4
2005	2,1	1,4
2006	2,1	1,4
2007	2,1	1,3

Vir: Eurostat, Intra-EU share of EU international trade in services amounts to 57% in 2007, 2008, str. 2, Table 1.

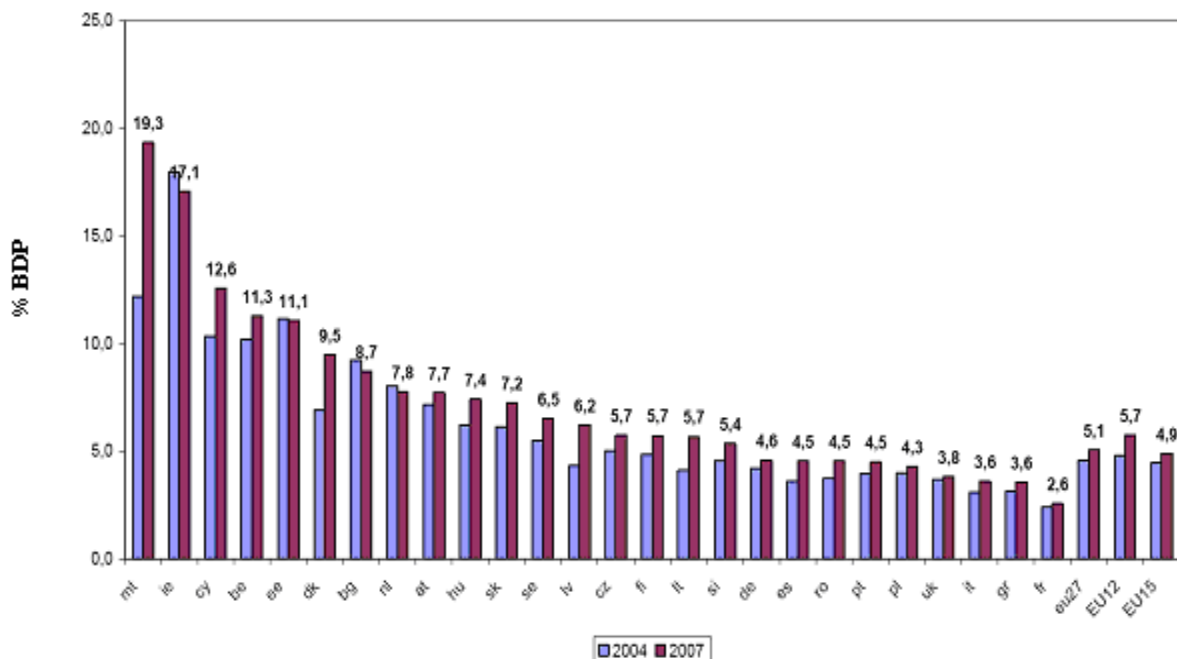
Iz podatkov torej sledi, da je storitveni sektor za mednarodno trgovino še vedno manj odprt v primerjavi s proizvodnim sektorjem in da odprt evropski trg storitev v zadnjih letih ni bistveno prispeval k večji integraciji trga. Od leta 1995 se je razmerje med notranjo in zunanjo trgovino povečalo le iz 1,2 na 1,3 do leta 2007, torej za 0,1.

1.4 Analiza trgovinskih tokov s storitvami v EU

Velikost kot pomembna determinanta odprtosti kaže na to, da so manjše države bolj naklonjene trgovanju med državami, medtem ko so večje bolj intervencionistično usmerjene in trgovino z drugimi državami omejujejo. Slika 2 prikazuje odprtost posameznih držav članic za trgovanje s storitvami znotraj EU. Velike države članice, tako stare kot nove članice (npr. Poljska), beležijo omejeno trgovino s storitvami, to je pod povprečjem EU. Poleg teh članic imajo nizko stopnjo odprtosti tudi Grčija, Romunija in Portugalska. Na drugi strani so članice, ki so do drugih ponudnikov storitev EU zelo odprte. Te države so mešanica starih (Irska,

Danska, države Beneluksa¹, Avstrija) in novih držav članic kot so Malta, Ciper, Estonija in Bolgarija. Pravzaprav relativno visoko odprtost, v obdobju 2004-2007, izkazuje večina novih članic Unije. V povprečju uvozni delež v BDP pri EU-12 znaša 5.7 %, pri EU-15 pa 4.9 % (European Commission, 2009, str. 23).

Slika 2: Trgovina s storitvami med državami članicami EU kot delež uvoza v BDP v obdobju 2004-2007



Vir: European Commission, *How is Internal Market Integration Performing?*, 2009, str. 23, Figure 14.

V povprečju izvoz storitev med državami članicami (EU-27) predstavlja 56,8 % vseh storitev. Če vzamemo to povprečje kot mero uspešnosti, nam tabela 3 prikazuje kategorije, ki so bolj usmerjene v izvoz na notranji trg in kategorije, ki so manj. Iz tabele 3 je torej razvidno, da največji delež izvoza storitev v EU leta 2007 predstavljajo stroški potovanja (71 %) in komunikacijske storitve (69 %). V okviru deleža celotne trgovine storitev pa potovalne storitve pomenijo kar četrtino izvoza, medtem ko predstavljajo komunikacijske aktivnosti le 3 % celotnega izvoza. Storitve, ki imajo majhen delež celotnega izvoza so patentne in licenčne pristojbine, gradbene storitve, druge poslovne storitve in transport. Prevoz in druge poslovne storitve predstavljajo skoraj polovico izvoza v EU, najnižji delež pa pomenijo licenčne in patentne pristojbine (Eurostat, 2008, str. 3).

¹ Luksemburg je poseben primer v zvezi s trgovino s storitvami. Zaradi svoje majhnosti in velike pomembnosti finančnega sektorja, je delež pritoka storitev v BDP zelo velik. Pritoki iz drugih držav članic EU so v letu 2004 znašali 46 %, v letu 2007 pa že 53.3 %.

Tabela 3: Delež izvoza storitev v EU po kategorijah v letih 2005 in 2007

	Celoten izvoz vseh DČ (mrd €)		Delež celotnega izvoza (v %)		Delež izvoza znotraj EU (v %)	
	2005	2007	2005	2007	2005	2007
Storitve	969,0	1160,0	100	100	58	57
Transport	211,2	244,6	22	21	51	52
Potovalne storitve	236,7	267,1	24	23	72	71
Komunikacijske storitve	25,7	31,1	3	3	71	69
Storitve gradbeništva	23,6	28,6	2	2	48	44
Zavarovalne storitve	19,3	29,3	2	3	68	51
Finančne storitve	76,8	119,9	8	10	54	55
Računalniške in informacijske storitve	49,8	58,6	5	5	65	60
Patentne in licenčne pristojbine	39,5	44,5	4	4	40	42
Druge poslovne storitve	251,3	304,2	26	26	53	51
Osebnе, kulturne in razvedrilne storitve	11,6	12,4	1	1	58	60
Javne storitve	16,8	16,8	2	1	53	54

Vir: Eurostat, Intra-EU share of EU international trade in services amounts to 57% in 2007, 2008, str. 3, Table 2.

Ponudniki storitev se vedno znova srečujejo z ovirami, ki bremenijo čezmejno opravljanje in ustanavljanje storitev v drugi državi. Storitveni sektor, ki predstavlja približno 70 % delež v evropskem BDP, je velikega pomena za gospodarski in družbeni razvoj EU. Zaradi boljšega izkoristka zmogljivosti notranjega trga v tem sektorju so v zadnjih letih na nekaterih področjih bili sprejeti številni ukrepi, v ta namen pa je bila sprejeta tudi nova Direktiva 2006/123/ES za storitve na notranjem trgu.

2 DIREKTIVA O STORITVAH

Direktiva o storitvah predstavlja realno, praktično in izvedljivo rešitev, ki lahko Evropski uniji prinese resnično gospodarsko spremembo. Na trgu storitev se bo z njo začel proces večjega povezovanja, za ponudnike in odjemalce storitev pa proces večje pravne varnosti. Podjetja se bodo lahko prosto ustanovljala in ponujala storitve v drugi državi članici, na da bi

jih pri tem ovirali njeni zakonski predpisi. Potrošnikom pa bo tako na voljo več ugodnosti glede večje izbire, večje konkurence in nižjih cen (McCreevy, 2006).

Notranji trg je v skladu s 14. členom Pogodbe območje brez notranjih meja, kjer pretok storitev neovirano deluje. Po skoraj petdesetih letih, ki so minila od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti, je Evropski Parlament decembra 2006 odobril Direktivo o storitvah na notranjem trgu² (v nadaljevanju DSNT), ki liberalizira evropski trg storitev in velja za storitve, ki jih registrirani ponudnik izvaja v eni od držav članic. Članice Unije so tako dobile nalogo, da Direktivo implementirajo v nacionalne zakonodaje pred koncem leta 2009. Svoboda opravljanja storitev je že od vsega začetka osrednji element Evropske skupnosti, in bi se morale t. i. legalne ovire, ki bremenijo prost pretok storitev, odpraviti že zdavnaj pred letom 2004, ko je Komisija dala pobudo za direktivo (Griller, 2008, str. 225).

2.1 Razlogi in namen sprejetja direktive

Direktiva, znana tudi kot Bolkensteinova direktiva³, je bila sprejeta z namenom, da se pravno uredi prosto opravljanje storitev znotraj Evropske unije, ki v skladu z velikim gospodarskim in družbenim pomenom storitvenega sektorja na notranjem trgu, velja danes že za neodvisno svoboščino. Glavna naloga te svoboščine je, da omogoča čezmejno uporabo ali dobavo storitve ne da bi se pri tem spremenila lokacija izvajalca ali uporabnika. Prosto opravljanje storitev ureja predvsem 49. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Določba je bila že velikokrat predmet presoje pred Sodiščem Evropskih skupnosti, saj pred sprejetjem DSNT splošnega akta na ravni EU, ki bi urejal prosto opravljanje storitev, sistemsko in celovito, ni bilo. Do sedaj so se pravila, ki so veljala na področju prostega pretoka, uporabljala od primera do primera. Zaradi kršenja postopkov držav članic pa so se uporabljale nekatere področne direktive glede posameznih poklicev (npr. pravniki) in storitev (distribucija plina, elektrike, vode itd.) ter Direktiva 2005/36/EC, ki pokriva področje priznanja poklicnih kvalifikacij.

Direktiva o storitvah pa prav tako na kodifikacijski način, poleg poglavja o prostem opravljanju storitev, podrobno ureja tudi poglavje o drugi svoboščini, ki je urejena s 43. členom PES, to je svoboda ustanavljanja (Predlog zakona o prostem opravljanju storitev, 2009, str. 9-11).

2.2 Druga področja urejanja

Poleg obeh svoboščin, svobode ustanavljanja in opravljanja storitev, direktiva ureja tudi pravila o poenostavitvi postopkov, ki bi podjetjem olajšala premagovanje nekaterih ovir, kot so pomanjkanje poznavanja prava, jezika, kulture in prostorske razdalje. V ta namen direktiva

² Direktiva 2006/123/EC Evropskega parlamenta in sveta z dne 12.12.2006 o storitvah na notranjem trgu.

³ Direktiva o storitvah je znana tudi kot Bolkensteinova direktiva, in sicer po nekdanjem nizozemskem komisarju za trgovino Fritzu Bolkensteinu, ki je opravljal to funkcijo ravno takrat, ko je bila direktiva prvič predstavljena.

zato predvideva vzpostavitev »enotnih kontaktnih točk«⁴ kot enotnih sogovornikov za ponudnike storitev, zagotovitev možnosti za opravljanje postopkov na daljavo v elektronski obliki in lahko dostopnost informacij o nacionalnih zahtevah ter postopkih za ponudnike in prejemnike storitev, torej poglavje o upravnem sodelovanju. To so področja, ki celovito dopolnjujejo obe svoboščini, tako prosto opravljanje storitev kot prosto ustanovitev, in vse zahtevajo implementacijo, pri čemer je pragmatično, da so urejene v istem predpisu (Rentrop, 2007, str. 19). Upravna poenostavitev, kot jo predvideva Direktiva o storitvah, bo prispevala k izboljšanju konkurenčnosti evropskega gospodarstva. Države članice so tako na podlagi 6. člena dolžne zagotoviti, da lahko ponudniki storitev vse postopke in formalnosti, ki so potrebne za začetek opravljanja storitvenih dejavnosti, opravijo s pomočjo »enotnih kontaktnih točk« (European Commission, 2006a, str. 24, 60).

2.3 Spremembe direktive (2004/2006)

Prvotni predlog direktive (European Commission, 2004) je vseboval določilo o načelu izvorne države, ki je predvidevalo, da bi bil ponudnik storitev zavezan zakonodaji države, v kateri ima sedež, in ne zakonodaji države, kjer bi se ta storitev opravljala. Torej bi morala država »gostiteljica« upoštevati zakonodajo matične države. To bi se dalo razložiti kot ekstremni primer načela vzajemnega priznavanja (Lejour, 2008, str. 179), ki od držav članic zahteva upoštevanje medsebojno priznavanje zakonodaj, sodelovanje med nacionalnimi organi ter s tem vodi do tekmovanja med uredbami, ki podpirajo delovanje domačih podjetij. Določilo je bilo iz prvotnega besedila več ali manj črtano, nadomestilo pa ga je načelo vzajemnega priznavanja oziroma opravljanja storitev, ki od držav članic zahteva, da vzajemno priznavajo pravico opravljanja storitev izven države, v kateri imajo sedež. Torej določba daje ponudnikom storitev pravico, da opravljajo storitev v državi članici, ki ni država, v kateri ima sedež, in zavezuje državo članico, v kateri se storitev opravlja, da zagotovi prost dostop do storitvene dejavnosti in njeno prosto izvajanje na njenem ozemlju (European Commission, 2006a, str. 10).

Poleg načela izvorne države pa sta bila iz DSNT črtana člena, ki sta opredeljevala pogoje za napotitve delavcev. Ker napotitve delavcev ureja že posebna direktiva⁵, bi dodatna razlaga v direktivi o storitvah lahko povzročila nejasnosti in podvajanje (European Commission, 2006a, str. 13). Prvotni namen te določbe je bil, da bi se odpravile vse neutemeljene upravne obremenitve, ki ovirajo možnosti ponudnikov storitev, da z napotitvijo svojega osebja v drugo članico opravljajo čezmejne storitve, in da bi se izboljšalo upravno sodelovanje v boju proti delu na črno in socialnemu "dumpingu".

⁴ »Enotne kontaktne točke« so t. i. enotni institucionalni sogovorniki z vidika ponudnika storitev, ki mu tako ni treba stopiti v stik z več pristojnimi organi, da bi lahko zbral vse potrebne informacije in opravil vse potrebno v zvezi s svojo storitveno dejavnostjo.

⁵ Direktiva o napotitvi delavcev določa, da morajo ponudniki storitev upoštevati pogoje zaposlovanja v državi članici, kjer se opravlja storitev. To so: najdaljša doba dela in najkrajša doba počitka; minimalni plačani dopust; najmanjša plača, vključno s plačilom nadur; zdravstveni, varnostni in higienski standardi; enakovredna obravnava moških in žensk; različni zaščitni ukrepi; pogoji v zvezi z najemanjem delavcev in druge določbe o nediskriminaciji.

2.4 Obseg in izjeme od določil direktive

Javni organi igrajo v številnih državah članicah posebno vlogo pri zagotavljanju v vrsti pomembnih gospodarskih panog. Besedilo, ki je bilo navsezadnje sprejeto, se od prvotnega razlikuje po tem, da obsega le »komercialne storitve« v ožjem pomenu besede, ne pa tudi storitev splošnega interesa, kakršne so zdravstvene, socialne in podobne.

Direktiva velja torej za storitve, ki jih registriran ponudnik opravlja v eni od držav članic Unije. Ker pod pojmom storitve razumemo vsako zasebno pridobitno dejavnost, opravljeno proti plačilu, pod okrilje Direktive ne spadajo dejavnosti, ki jih v okviru svojih dolžnosti na socialnem, kulturnem, izobraževalnem ter sodnem področju izvaja država oziroma regionalni ali lokalni organi brez povračila.

Določila direktive se ne uporabljajo za liberalizacijo storitev splošnega gospodarskega pomena ali za privatizacijo javnih subjektov, ki opravljajo takšne storitve. Ob tem direktiva ne posega v kazensko pravo, delovno pravo, v določbe v zvezi z razmerji med socialnimi partnerji, vključno s pravico do sindikalnih ukrepov, pravico do kolektivnih sporazumov in pravico do stavke. Prav tako pa so iz njenega dometa izvzete nacionalne zakonodaje o socialni varnosti v državah članicah (European Commission, 2006a).

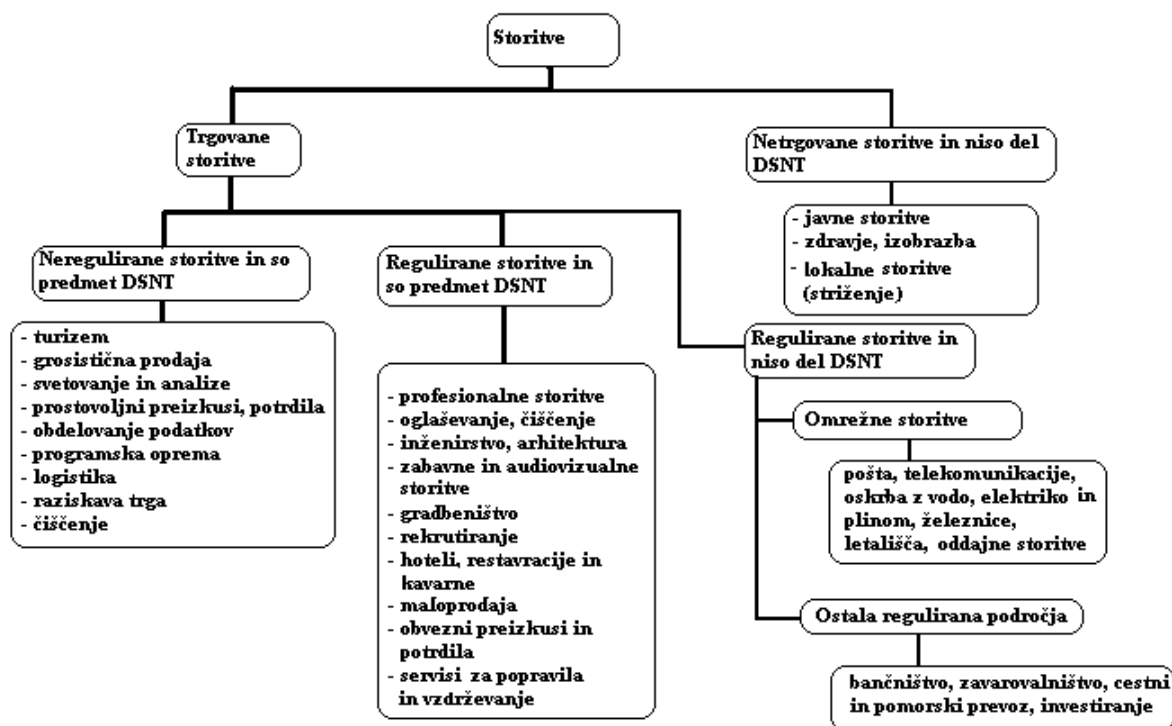
Iz direktive so izvzete tudi storitve splošnega interesa⁶, kakor jih določajo države članice. Določbe veljajo le, če so te dejavnosti že odprte za konkurenco in od držav članic ne zahtevajo liberalizacije storitev splošnega pomena, privatizacije obstoječih javnih organov ali odprave obstoječih monopolov (na primer loterij ali nekaterih distribucijskih storitev). Pod pojmom storitve splošnega gospodarskega pomena razumemo storitve, ki so predmet posebnih obveznosti iz javnih storitev, ki jih je ponudniku storitev naložila država, da bi izpolnila določene cilje javnega interesa. Te storitve so (Grilc, 2009):

- poštne storitve,
- prenos, distribucija in oskrba z električno energijo ter zemeljskim plinom,
- distribucija vode in oskrba z njo ter odstranjevanje odpadnih voda in ravnanje z odpadki.

Slika 3 bolj pregledno ponazarja področja storitev, ki so predmet obravnave DSNT, in storitve, ki niso predmet njenega izvajanja. Sektor, na katerega direktiva najbolj vpliva, so regulirane storitve (Lejour, 2008, str. 178).

⁶ V zvezi s storitvami splošnega pomena direktiva vključuje samo storitve splošnega gospodarskega pomena, ki ustrezajo gospodarski dejavnosti in so že odprte za konkurenco.

Slika 3: Področja storitev



Vir: A. Lejour, *Subsidiarity and the Internal Services Market*, 2008, str. 178.

2.5 Glavne spremembe

Direktiva, ki spada v okvir Lizbonske strategije, je bila sprejeta z namenom, da bi olajšala svobodo ustanavljanja in prosti pretok storitev med državami članicami, in tako zagotovila pravno gotovost za izvajanje obeh temeljnih pravic, tako za ponudnike kot prejemnike storitev. Koristi bodo torej poleg malih in srednje velikih podjetij, v obliki harmonizacije nacionalnih predpisov, zmanjšanje upravnih obremenitev, nižjih transakcijskih stroškov, deležni tudi potrošniki, ki bodo zaradi napredka čezmejne trgovine s storitvami deležni večje, cenejše in bolj kakovostne ponudbe. Prednosti direktive pa se kažejo tudi v smislu konkurenčnega trga, ki je bistvenega pomena za spodbujanje gospodarske rasti in števila delovnih mest, v končni fazi tudi za konkuriranje na svetovnem trgu.

Direktiva je torej osredotočena na štiri glavne cilje, to so:

- pospešitev čezmejnega opravljanja storitev z ustanovitvijo podjetja z začasnim izvajanjem storitev čez mejo, in s tem
- zaradi večje konkurence boljšo in cenejšo ponudbo storitev,
- krepitev pravic prejemnikov storitev, to je boljše varstvo potrošnikov, ter
- učinkovito upravno in pravno sodelovanje med državami članicami ter povečanje zaupanja v notranji trg.

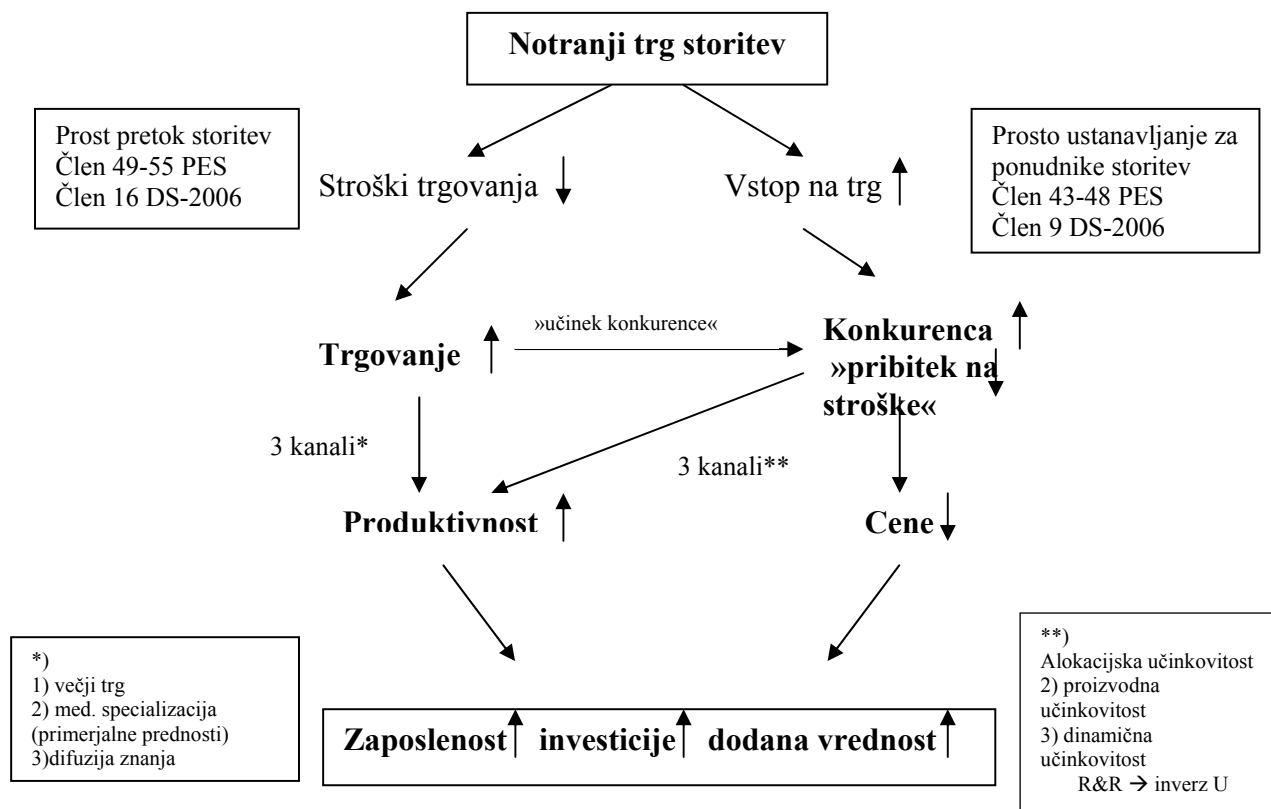
Prenos Direktive bo zahteval spremembo predpisov v posamezni državi članici, ki določajo posebne pogoje glede opravljanja določenih storitev. Spremembe, ki jih bo prinesla direktiva, pa so še posebej pomembne za mala in srednja podjetja (Services Directive implementation enters the decisive phase, 14.8.2009).

3 PRIČAKOVANI UČINKI DIREKTIVE O STORITVAH

3.1 Makroekonomski učinki direktive o storitvah na notranjem trgu

Učinkovitost in konkurenčnost storitvenega sektorja je pomemben dejavnik gospodarske rasti. Poleg neposrednega vpliva, ki ga imajo storitve na rast gospodarstva zaradi velikega in rastočega deleža v bruto domačem proizvodu, postaja vse pomembnejši tudi njihov posredni vpliv na konkurenčnost prek vmesne porabe storitev v proizvodnji proizvodov in drugih storitev (UMAR, 2007, str. 29). Spodnja slika prikazuje tako posredne kot tudi neposredne vplive, ki jih ima direktiva o storitvah na dejavnike notranjega trga, torej na zaposlenost, investicije in rast.

Slika 4: Makroekonomski učinki Storitvene direktive



Vir: Badinger, Breuss, Schuster & Sellner, *Macroeconomic Effects of the Services Directive*, 2008, str. 128.

3.1.1 Povečanje obsega trgovine s storitvami

Kljub odpravi carin potreba po zaščiti v članicah še vedno obstaja. Med t. i. protekcionistične ukrepe sodijo tudi necarinske ovire, ki imajo prav tako omejevalen učinek na vse štiri temeljne svoboščine, na podlagi katerih deluje notranji trg EU. Z ukinitvijo teh ovir v obliki zmanjšanja administrativnih ovir (preko implementacije DSNT 2006) se prednosti notranjega trga storitev povečajo tako v obliki večjega trgovanja med državami članicami (posledica boljše rabe načela o prostem pretoku storitev) kot tudi lažjega dostopa tujih evropskih podjetij, torej tujih neposrednih investicij (posledica načela o prostem ustanavljanju za ponudnike storitev). Sproščena trgovina tako na trg privabi nove ponudnike, večjo ponudbo storitev in zaostreno konkurenco, ki sili podjetja k izboljšanju produktivnosti. Ne glede na večjo nasičenost, pa naj bi večja trgovina pospešila produktivnost v glavnem na tri načine (Breuss & Badinger, 2006, str. 7):

- izkoristek večjih ekonomij obsega, ki so rezultat večjih trgov,
- specializacija na podlagi primerjalnih prednosti in
- mednarodna razpršenost tehnologije in znanja.

3.1.2 Večja stopnja konkurence na notranjem trgu storitev

Učinkovit konkurenčni pritisk je eden izmed bistvenih elementov, ki so potrebni za dobro delovanje trga. Konkurenca lahko ima v celoti pozitivne vplive na gospodarstvo in višjo socialno blaginjo, saj podjetja, katerih cilj je povečanje baze potrošnikov, žene, da povečajo učinkovitost in ponudbo storitev po nižjih cenah in boljši kakovosti kot konkurenti (Ilzkovitz, Dierx & Sousa, 2008, str. 29). Učinki povečane konkurence so ponavadi koristni, saj večja konkurenca povzroči izboljšanje produktivnosti in bolj učinkovito alokacijo proizvodnih virov (dela in kapitala). Povečanje konkurenčnosti privede predvsem do zmanjšanja slabosti ali x-neučinkovitosti⁷, kar močno prispeva k izboljšanju produktivnosti. Do izboljšanja učinkovitosti pride predvsem takrat, ko začnejo podjetja v lastnem managementu uvajati izboljšave (Badinger, Breuss, Schuster & Sellner, 2008, str. 127-129).

Vstop novih podjetij torej poveča konkurenco, ki pa je sama po sebi tudi iniciativa za povečanje investicij v raziskave in razvoj, hitrejši tehnološki napredek in rast kot rezultat rasti produktivnosti.

3.2 Pregled študij o učinkih direktive

Ne dolgo nazaj je bilo na voljo zelo malo raziskav, ki merijo potencialne učinke nižjih ovir na notranji trg EU. Ena prvih študij, ki jo je proučeval Buiges et al. (1990), simulira močne učinke programa o notranjem trgu, a storitve v tej raziskavi niso prišle do izraza. Tako je s

⁷ x-neučinkovitost je zmožnost doseganja določene ravni porabe virov za dani rezultat in je posledica splošne pomanjkljivosti v notranji organizaciji podjetja.

svojim ambicioznim predlogom o direktivi iz leta 2004 Evropska komisija želela izvršiti notranji trg tudi za storitveni sektor ter s tem omogočiti podjetjem, da potencialno izkoristijo prednosti, ki jih ponuja čezmejno trgovanje v EU (Kox & Lejour, 2006).

Tabela 4: Makroekonomski učinki liberalizacije trga storitev kot posledica DSNT 2004

Raziskovalna skupina (Uporabljene metode)	Realni BDP % (blaginja)	Zaposlenost % (osebe)	Trgovanje s storitvami v EU %	Neposredne tuje investicije (NTI) v EU %
(1) Copenhagen Economics (2005a; 2005b) (CGE model - GETM)	+0,6 *) (37 mrd €) (Brez NDI: -10%)	+0,3 (600.000) (Brez NDI: -10%)	+0,5	-
(2) CPB, Haag (2a) Kox et al. (2004/2005) (»Gravitacijski model«: trgovina, NTI) (2b) Gelauff / Lejour (2006) (WorldScan model: 5 Lisbon highlights) (2c) Bruijn et al. (2006) (WorldScan model)	- +0,2 +0,3 – +0,7 (Brez NDI +0,2 – +0,4)	- 0,0 0,0	+30 – +60 (Ø +44) +30,0 (+1,7% celotne trgovine v EU) 30 – 60 (Brez NTI: +20 - +40)	+20 – +35 (Ø +26) - - -
(3) Breuss / Badinger, Dunaj (2006) (Medseksijski in panelni ekonometrijski model)	+0,7 (74 mrd €)			-
(4) O'Toole (2005), Dublin (CGE model GTAP)	+0,5 (44 mrd €)	-	-	-

Legenda: *) se nanaša na osebno potrošnjo; CBP= Nizozemski urad za analizo ekonomske politike; NDI = Načelo države izvora; NTI = neposredne tuje investicije.

Vir: Badinger, Breuss, Schuster & Sellner, *Macroeconomic Effects of the Services Directive*, 2008, str. 131.

Tabela 2 povzema podatke štirih skupin, ki jih bom opisala v nadaljevanju. Te skupine so s pomočjo različnih modelov merjenja poskušale izračunati učinke, ki bi jih prinesla implementacija direktive (2004). Rezultati se nanašajo na EU-25.

3.2.1 Copenhagen Economics (2004)

Spomladi 2005 je inštitut Copenhagen Economics objavil študijo, ki analizira učinke predloga direktive na blaginjo. Raziskava simulira učinke direktive, za EU-25, s pomočjo statičnega modela splošnega ravnotežja in nepopolne konkurence, kjer znižanje carin, zaradi DSNT, enači z ovirami pri čezmejnem pretoku storitev. Študija je prinesla jasne ugotovitve: ob pričakovanem povečanju potrošnje za 0,6 % BDP v EU, bi se naj število delovnih mest, v vseh državah članicah (EU-25) povečalo za 0,3 %, to je kar 600.000 neto porasta delovnih mest. Na dolgi rok pa se v storitvenem sektorju pričakuje povečanje za 0,5 %, pri čemer bi se za 1,1 % povečala tudi dodana vrednost. Poleg večje blaginje in delovnih mest se pričakuje tudi povečanje produktivnosti in hkrati porast plač za povprečno 0,4 % (Copenhagen Economics, 2005). Pri tem je potrebno upoštevati, da je končni rezultat, torej porast v posameznih panogah, državah in skupinah zaposlenih, lahko zelo različen.

3.2.2 Kox in Lejour (2004, 2005)

Nizozemski urad za analizo ekonomske politike (*angl. Bureau for Economic Policy Analysis*), je oktobra 2004 objavil eno prvih analiz o učinkih direktive o storitvah na notranjem trgu EU. S pomočjo podatkov Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (*angl. Organisation for Economic Cooperation and Development, v nadaljevanju OECD*) se analiza Nizozemskega urada pridružuje domnevi OECD, da vsaka odprava predpisov sproži rast in spodbudi zaposlovanje. Na podlagi analize so avtorji te študije prišli do zaključka, da predpisi kot taki na predstavljajo glavne ovire v trgovini s storitvami, temveč je heterogenost oziroma neenotnost predpisov držav članic tista, ki hromi čezmejno opravljanje storitev v EU. Na podlagi rezultatov najnovejše študije avtorji pričakujejo, da bi se zaradi implementacije DSNT, trgovanje s storitvami v povprečju povečalo za 44 % (od 15 do 30 %), delež neposrednih tujih investicij pa v povprečju za 26 % (od 20 do 35 %) (Kox & Lejour, 2005).

3.2.3 De Bruijn et al. (2006)

Bruijn et al. so pri analizi uporabili »Worldscan« model. Študija analizira učinke direktive pred sprejetjem, torej učinke predloga direktive iz leta 2004, in sprejeto spremenjeno besedilo direktive iz leta 2006. Na podlagi simulacij so avtorji ugotovili, da bi v primeru prvotnega modela realni BDP do leta 2025 zrasel iz 0,3 na 0,7 odstotne točke, pri čemer je potrebno upoštevati, da so učinki na zaposlenost nični. Glavna razlika med obema direktivama je načelo izvora države. Brez upoštevanja tega načela se učinki implementacije direktive spremenijo, in sicer zmanjšajo za 1/3. Tako bi se realni BDP povečal le iz 0,2 na 0,4 odstotne točke (Badinger, Breuss, Schuster & Sellner, 2008, str. 134).

3.2.4 Breuss in Badinger (2005)

Podobne učinke kot »Bruijnova študija«, s pomočjo ekonometričnega modela ocenjujeta tudi Breuss in Badinger. Kot osnovo za analizo sta pri študiji uporabila kvantitativne ocene učinkov direktive o storitvah, Nizozemskega urada za analizo ekonomske politike. V študiji sta ocenjevala, kakšen učinek bi imela povečana trgovina. Prišla sta do zaključka, da večji vstop podjetij na produktivnost ne vpliva, večja trgovina med članicami pa pozitivno vpliva na konkurenco, ki pa ima v končni fazi zelo pozitiven vpliv na produktivnost, zaposlenost in investiranje v storitve v EU. Na podlagi rezultatov, ki sta jih opravila za predlog direktive iz leta 2004, ocenjujeta povečanje novih delovnih mest za 612.000 in realnega BDP za 0,7 % (Lejour, 2008, str. 181).

SKLEP

Storitve kot glavni sektor v gospodarstvu in glavni vir zaposlovanja v zadnjem času, ustvarjajo v sedanjem okolju gospodarsko rast in zaposlenost. Odprt, dobro delujoč trg, njegova velikost, kakovost storitev in delovne sile ter zakonodajno okolje so dejavniki, ki vplivajo na privlačnost Evropske unije in s tem tudi na tuje investicije. Delujoč notranji trg, visoka konkurenčnost in visoke stopnje rasti pa so bistveni pogoji za socialno Evropo. Ker notranji trg storitev v EU do danes še ni izkoristil vseh svojih prednosti, saj je pravno še vedno precej razdrobljen, je ključnega pomena, da vizija, v smeri popolno delujočega trga na področju storitev postane realnost. S tem bi se zagotovile številne ugodnosti, tako za mala in srednje velika podjetja kot tudi potrošnike, ki jih s sabo prinaša popolnoma integriran trg storitev. Uresničitev notranjega trga storitev je pomemben del lizbonske strategije.

Različne obstoječe ovire, od neenakega obravnavanja državljanov Unije, do licenc, dolgih in zapletenih formalnih postopkov ter ostalih nacionalnih predpisov, preprečujejo temeljito povezovanje trga s storitvami, zavirajo gospodarsko rast, podjetja pa zaradi visokih transakcijskih stroškov in drugih obremenitev, ki bi jih imeli z izvozom storitve, odvrnejo od ponudbe storitev izven domače države članice. Rešitev problema evropski organi vidijo v direktivi, ki bo s svojo celovitostjo in pravočasnostjo izvajanja prispevala k pomembnemu koraku na notranjem trgu, to je k popolni liberalizaciji trga storitev. Odstranitev ovir v obliki zmanjšanja upravne obremenitve, pravne negotovosti, ki sta povezani s čezmejno aktivnostjo, ter pomanjkanja medsebojnega zaupanja med državami članicami, bo prispevala k boljšemu koriščenju storitvenega sektorja v Evropski uniji.

Na trgu blaga so ovire v večji meri že odpravljene. Tiste ki ostajajo, so v glavnem posledica kompleksnih proizvodov ali pa je tveganje za zdravje veliko. Toda ovire pri trgovanju s storitvami na notranjem trgu še vedno ostajajo in je prizadevanje za odpravo le-teh veliko. S tem, ko bi se ovire odstranile in bi prost pretok storitev potekal neomejeno, bi se povečala potencialna rast gospodarstva in okrepila odpornost gospodarstva na nenadne šoke. Poleg teh prednosti bi na svoj račun prišli tudi potrošniki, katerih koristi se kažejo v obliki nižjih cen, večje in bolj kakovostne ponudbe storitev.

Glavni cilj notranjega trga je odpiranje nacionalnih trgov znotraj EU in s tem povečanje konkurenčnosti med ponudniki ter možnosti za rast, ki kot pomemben dejavnik spodbuja nastajanje novih delovnih mest. Komisija iz podatkov, ki so danes na voljo, izhaja iz dejstva, da storitveni sektor proizvode dobrih 70 % BDP in vseh delovnih mest v EU. Medtem ko je EU na svetovnem trgu pri trgovanju s storitvami najmočnejša sila, hkrati pa se ta razvoj še vedno krepi, je trgovina znotraj EU še vedno šibka in predstavlja le 20 % obsega trgovine v EU. Da je trg še vedno v večji meri razdrobljen in ne deluje učinkovito, je kriva zapletena in zahtevna narava storitev, zato je nadaljnjo integriranje v smislu povezovanja notranjega trga storitev pomembno.

Prvi korak v to smer je DSNT, katere cilj ni popolna liberalizacija storitev, ampak zagotavljanje slednjega skozi načela in pravila, ki jih na novo ureja DSNT, to je z upravnim sodelovanjem med članicami ter vzpostavitvijo enotnih kontaktnih točk v smeri poenostavitve postopkov. Številne študije zaradi pravilne izvedbe DSNT v nacionalne zakone pričakujejo pozitivne rezultate na zaposlenost in rast. Ker pa stopi direktiva v veljavo šele konec tega leta (28. decembra), rezultati v smislu pozitivnih ali negativnih vplivov direktive še niso vidni.

LITERATURA IN VIRI

1. Badinger, Breuss, Schuster & Sellner (2008). Publication series: *Macroeconomic Effects of the Services Directive*. Najdeno 20. julija 2009 na naslovu <http://www.springerlink.com/content/u24377315019p171/fulltext.pdf>.
2. Bajec Povše, J. (2009). *Glas Gospodarstva*. Partnerstvo za zmanjšanje trgovinskih ovir.
3. Copenhagen Economics (2005). *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*. Najdeno 7. julija 2009 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/2005-01-cph-study_en.pdf.
4. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2004/2005). *Quantitative assessment of the EU proposals for the Internal market for services*. Najdeno 11. avgusta 2009 na spletnem naslovu <http://www.cpb.nl/eng/pub/cpbreeksen/notitie/23sep2004/notitie.pdf>.
5. European Commission (30. julij 2002). *The State of the Internal Market for Services*. Najdeno 20. junija 2009 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0441:FIN:EN:PDF>.
6. European Commission (7. maj 2003). *Internal Market Strategy, Priorities: 2003-2006*. Najdeno 14. maja 2009 na spletnem naslovu http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com_2003_0238en01.pdf.
7. European Commission (4. april 2006a). Spremenjeni predlog: *Direktiva evropskega parlamenta in sveta o storitvah na notranjem trgu*. Najdeno 29. julija 2009 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0160:FIN:SL:PDF>.
8. European Commission (4. oktober 2006b). Obvestilo komisije: *Globalna Evropa: Konkurenca v svetu*. Najdeno 27. julija 2009 na naslovu <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:SL:PDF>.

9. European Commission (2007a). *Priročnik o uveljavljanju direktive o storitvah*. Najdeno 8. julija 2009 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_sl.pdf.
10. European Commission (20. november 2007b). Commission staff working document: *The single market: review of achievements*. Najdeno 17. junija na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/citizens_agenda/docs/sec_2007_1521_en.pdf.
11. European Commission (19. februar 2009). *How is internal market integration performing?* Najdeno 28. julija 2009 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/relateddocs/integration_en.pdf.
12. Eurostat (2008). Statistics in focus: *Intra-EU share of EU international trade in services amounts to 57% in 2007*. Najdeno 14. julija 2009 na spletnem naslovu http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/sf_08_057.pdf.
13. Grilc, P. (2001): *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
14. Grilc, P. *Direktiva o storitvah*. Najdeno 11. avgusta 2009 na spletnem naslovu <http://www.pf.uni-lj.si/media/grilc.peter.direktiva.o.storitvah.-.stanje.per.april.2006.pdf>.
15. Griller, S. (2008). *The Services Directive: Two Steps Forward, How Many Back? Concluding Remarks*. Najdeno 23. junija 2009 na spletnem naslovu <http://www.springerlink.com/content/n5247486xqq7k518/fulltext.pdf>.
16. Gros, D. (2007). *EU Services Trade: Where is the single market in services?* Najdeno 18. julija na spletnem naslovu http://www.ceps.be/Article.php?article_id=511.
17. Ilzkovitz F., Dierx A. & Sousa N. (2008). Economic paper: *An analysis of the possible causes of product market malfunctioning in the EU: First results for manufacturing and service sector*. Najdeno 24. julija na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13083_en.pdf.

18. Kox, H. & Lejour, A. (23. september 2004). *The effects of policy heterogeneity on trade and investment in services: empirical analysis for the EU*. Najdeno 12. avgusta 2009 na spletnem naslovu http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/docs/2005/session1/eurof05_lejour.pdf.
19. Kox, H. & Lejour, A. (20. september 2006). *Dynamic effects of European services liberalisation: more to be gained*. Najdeno 18. junija 2009 na spletnem naslovu http://www.vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/tyo-kokoukset/globalisaatioselvitys-9-2006/artikkelit/Kox_&_Lejour_06-09-20.pdf.
20. Lejour, A. (2008). *Subsidiarity and the Internal Services Market*. Najdeno 15. julija 2009 na spletnem naslovu <http://www.springerlink.com/content/k7g805457372kh18/fulltext.pdf>.
21. McCreevy, C. (2006). *Statement on the Revised Proposal for the Services Directive*. Najdeno 14. julija 2009 na spletnem naslovu <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/220&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
22. McCreevy, C. *Towards a more efficient Internal Market in Europe*. Najdeno 20. junija 2009 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/commission_barroso/mccreevy/index_en.htm.
23. Ministrstvo za gospodarstvo (18. junij 2009). *Predlog zakona o prostem opravljanju storitev (ZPOS)*. Najdeno 29. julija 2009 na spletnem naslovu http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/pageuploads/DNT/PPB/predlogi_predpisov/Storitve_-_ZPOS_-_gradivo_KOAL_22.6.2009.pdf.
24. Moussis, N. (1999). *Evropska unija*. Ljubljana: Litera picta.
25. Moussis, N. (2005). *Guide to European Policies*. (11. th edition).
26. Rentrop, T. (2007). *The services Directive: What is Actually New?* Najdeno 28. julija 2009 na spletnem naslovu http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20071106123232_treSCOPE2007-2_in ternet-4.pdf.

27. Services Directive implementation enters the decisive phase. Najdeno 14. avgusta 2009 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/conferences/02022009_article_en.pdf.
28. Tratnik, M., Ferčič, A. & Ferlinc, M. (2004). *Osnove prava Evropske unije*. Maribor: Obzorja, založništvo in izobraževanje.
29. UMAR. (2007). *Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast*. Najdeno 8. julija 2009 na spletnem naslovu http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2007/Konkurencno%20gospodarstvo%20in%20hitrejsa%20gospodarska%20rast.pdf.
30. Vogt, L. (7. oktober 2005). OECD Economics Department Working Paper: *The eu's Single Market: at your service?* Najdeno 20. junija 2009 na spletnem naslovu [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00004256/\\$FILE/JT00191215.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00004256/$FILE/JT00191215.PDF).