

UNIVERZA V LJUBLJANI  
Ekonomska fakulteta

**MAGISTRSKO DELO**

**Analiza procesa in problemi liberalizacije ne-finančnih  
storitev v Evropski uniji**

JANEZ ROGELJ

Ljubljana, marec 2006 - maj 2007

## IZJAVA

Spodaj podpisani Janez Rogelj izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Andreja Kumra. Skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh. Citiranje posameznih delov ali celote magistrskega dela je mogoče samo z navedbo avtorja.

V Kranju, 15. junij 2007

Janez Rogelj

Vsebina:

stran

<b>1.</b>	<b>UVOD</b>	<b>4</b>
1.1.	VSEBINA IN CILJI	6
1.2.	METODE PROUČEVANJA IN ZASNOVA DELA	8
<b>2.</b>	<b>STORITVE IN MEDNARODNA MENJAVA STORITEV</b>	<b>9</b>
2.1.	O POJMU IN O RAZLIČNIH DEFINICIJAH STORITEV	11
2.2.	OD "NEVIDNE MENJAVE" DO MEDNARODNE MENJAVE STORITEV	12
2.3.	ELEMENTI, KI VPLIVAJO NA MEDNARODNO MENJAVO STORITEV, IN VRSTE OVIR V MENJAVI	15
<b>3.</b>	<b>STORITVE V MEDNARODNI MENJAVI PO UVELJAVITVI MEDNARODNEGA SPLOŠNEGA SPORAZUMA O TRGOVANJU S STORITVAMI (GATS)</b>	<b>20</b>
3.1.	SKUPNI SVETOVNI OBSEG MEDNARODNE MENJAVE BLAGA (DOBRIN) IN STORITEV V ZADNJI ČETRINI XX. STOLETJA	20
3.2.	POMEN IN PORAZDELITEV MEDNARODNE MENJAVE STORITEV PO SKUPINAH DRŽAV	24
3.3.	POMEN STORITEV V DRŽAVAH EVROPSKE UNIJE (EU 15) PO LETU 1990	31
<b>4.</b>	<b>VZROKI ZA POTREBO PO SPROŠČANJU MENJAVE NE-FINANČNIH STORITEV EVROPSKE UNIJE</b>	<b>34</b>
4.1.	OCENA KONKURENČNOSTI EVROPSKE UNIJE V SVETU OB KONCU PREJŠNJEGA STOLETJA	34
4.2.	ANALIZE STANJA NA PODROČJU STORITVENIH DEJAVNOSTI V DRŽAVAH ČLANICAH KOT PODLAGA ZA UKREPANJE	35
4.3.	ANALIZA OBSTOJEČIH OVIR V STORITVENIH DEJAVNOSTIH V MEDSEBOJNI MENJAVI MED DRŽAVAMI ČLANICAMI	38
4.4.	OCENA POSLEDIC GOSPODARSKIH VPLIVOV OBSTOJEČIH OVIR NA DELOVANJE ENOTNEGA NOTRANJEGA TRGA	40
<b>5.</b>	<b>LIZBONSKA DEKLARACIJA EVROPSKE UNIJE</b>	<b>44</b>
5.1.	ZAPOSLENOST, GOSPODARSKE REFORME IN SOCIALNA POVEZANOST	45

<b>6.</b>	<b>SPREJETI DOKUMENTI O DELOVANJU ENOTNEGA NOTRANJEGA TRGA STORITEV PO SPREJETJU LIZBONSKE DEKLARACIJE</b>	<b>49</b>
6.1.	ZELENA KNJIGA O STORITVAH NA ENOTNEM NOTRANJEM TRGU EVROPSKE UNIJE	49
6.1.1.	Pravna osnova EU za obravnavo storitvenih dejavnosti	49
6.1.2.	Opredelitev izrazov in delitev storitvenih dejavnosti	50
6.1.3.	Osnovna načela za opredeljevanje storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena	54
6.2.	BELA KNJIGA O STORITVAH SPLOŠNEGA GOSPODARSKEGA POMENA	57
6.2.1.	Deljena odgovornost med Unijo in državami članicami	57
6.2.2.	Načela, s katerimi Komisija pristopa k reševanju problemov	58
6.3.	STRATEGIJA RAZVOJA NOTRANJEGA TRGA STORITEV	60
6.3.1.	Potreba po novi strategiji storitev na enotnem notranjem trgu	61
6.3.2.	Strategija omejevanja (izničevanja) vplivov medsebojnih ovir	64
6.3.3.	Uresničevanje strategije v dveh korakih	65
<b>7.</b>	<b>PRIMERI STVARNIH UKREPOV LIBERALIZACIJE STORITEV NEKAJ PODROČIJ V EVROPSKI UNIJI – OCENA SPREJETIH UKREPOV</b>	<b>67</b>
7.1.	NEPOŠTENE POSLOVNE DEJAVNOSTI ALI PRAKSE NA ENOTNEM NOTRANJEM TRGU	67
7.2.	POSPEŠEVANJE PRODAJE NA ENOTNEM NOTRANJEM TRGU	72
7.3.	MEDSEBOJNO PRIZNAVANJE POKLICNIH KVALIFIKACIJ	76
7.3.1.	Poklicne kvalifikacije in regulirani poklici	78
7.3.2.	Nova direktiva o priznavanju poklicnih kvalifikacij	80
7.4.	PREDLOG SPLOŠNE DIREKTIVE O STORITVAH	83
7.4.1.	Vsebina prvega predloga direktive iz leta 2004	85
7.4.2.	Vsebina spremenjenega predloga direktive iz leta 2006	88
<b>8.</b>	<b>ZAKLJUČEK</b>	<b>91</b>
<b>9.</b>	<b>PREGLED IN POJASNILA POJMOV</b>	<b>96</b>
<b>10.</b>	<b>POJMOVNIK IN POMEMBNEJŠE PREVEDENE BESEDE</b>	<b>98</b>
<b>11.</b>	<b>LITERATURA IN VIRI</b>	<b>101</b>
11.1.	LITERATURA	101
11.2.	VIRI	106

# 1. Uvod

V vsaki državi članici Evropske unije so za uspešno delovanje notranjega trga pomembne štiri vrste svobode: prost pretok blaga, storitev, kapitala in delovne sile. Vendar pa v današnjem času globalizacije in hitrega tehnološkega razvoja za njihov uspešen nadaljnji razvoj to ne zadostuje več. Za razvoj vsakega od teh gospodarstev je pomembna tudi vpetost države v mednarodno menjavo - zunanje trge, kjer pa so pretoki blaga, storitev, kapitala in dela urejeni drugače, kot to velja znotraj držav članic. Le ti niso urejeni enotno, so pa urejeni skladno z različnimi mednarodnimi pravili in dogovori.

Z vidika prostosti potekata v mednarodni (globalni) menjavi najbolje menjava blaga (dobrin) in kapitala. V nasprotju z njima pa sta pretoka delovne sile in tistih storitev, ki niso vezane na kapital, to je ne-finančnih storitev, mednarodno manj urejena (regulirana) in zato bolj omejena.

Podobno so v ekonomski misli teoretično in analitično (na podlagi ustreznih statističnih podatkov) dovolj široko in natančno obravnavani mednarodni tokovi blaga (dobrin) in kapitala, manj podrobno (manj statističnih podatkov) pa so obravnavani pretok delovne sile in ne-finančne storitve ter mednarodna menjava z njimi. Razlike se npr. pokažejo že pri primerjavi statističnih klasifikacijskih tabel proizvodnih dejavnosti blaga (in kmetijskih izdelkov) na eni strani in klasifikacijskih tabel storitvenih dejavnosti, ki so veliko bolj splošne in zato manj natančne. Posledično je tudi merjenje storitvenih dejavnosti, še posebno ne-finančnih storitev, slabše.

Vse to pa izhaja iz zgodovinskega razvoja in značilnosti (lastnosti) storitvenih dejavnosti.

Po enem od priročnikov za statistiko mednarodne menjave blaga in storitev zajemamo s pojmom "storitve" *"cel spekter raznovrstnih nedotakljivih - neotipljivih proizvodov in aktivnosti, ki jih je zelo težko opredeliti z enostavno definicijo. Storitve je zelo težko ločiti od blaga (dobrin), s katerimi pa so povezane na vse mogoče načine"*<sup>1</sup>.

Klasični ekonomisti so storitve opredelili kot produkte oz. rezultate dela, ki izginejo takoj, ko je delo opravljeno. S tako opredelitvijo so storitve dobile lastnosti kot so neotipljivost, bežnost in minljivost, ki zanje veljajo še danes.

Ločevanje storitev od blaga (dobrin) je prvi opredelil ekonomist Hill<sup>2</sup> s stavkom: "Čeprav storitve večkrat obravnavamo kot ne-materializirano blago (dobrine), pa to niso posebne oblike blaga (dobrin) in pripadajo različnim logičnim kategorijam"<sup>3</sup>. Opozoril je na dejstvo, da proizvajalci v procesu proizvodnje ne morejo akumulirati - skladiščiti storitev, zato se jih lahko uporabi le tisti trenutek, ko so ponujene. Z vidika statističnega prikazovanja storitev pa jih je taka obravnava v preteklosti označevala le kot neločljiv del proizvodnih dejavnosti blaga (dobrin), zato še do nedavnega (zadnje desetletje prejšnjega stoletja) storitvenih dejavnosti statistično niso posebej in ločeno obravnavali.

---

<sup>1</sup> Manual on Statistics of International Trade in Services, United Nations 2003.

<sup>2</sup> Hill T. P.: On Goods and Services. Review of Income and Wealth, December 1977.

<sup>3</sup> Hill T. P.: "Although services are often dismissed as immaterial goods, they are not special kind of good and belong in a quite different logical category from goods." In: "On Goods and Services. Review of Income and Wealth, December 1977, str. 315.

Sektor storitev v najbolj grobi obliki ločimo na finančne in ne-finančne storitve. Finančne storitve so vse tiste storitve, ki so povezane s pretokom kapitala, denarnih sredstev, finančnih prenosov (transferjev), zavarovanj, upravljanje finančnih skladov ipd. Posledično so finančne storitve tiste storitve, ki omogočajo prostost gibanja kapitala v posameznih državah in preko meja držav. Obsegajo kar pomemben delež bruto domačega proizvoda – BDP in omogočajo pretoke kapitala znotraj in preko meja držav.

**Ne-finančne storitve so vse ostale storitve**, ki jih bom natančneje opredelil v nadaljevanju.

Storitve imajo svoje posebne lastnosti, ki se znatno razlikujejo od lastnosti blaga (dobrin), zato so tudi lastnosti pretoka storitev drugačne od lastnosti pretoka blaga (dobrin). V nasprotju s finančnimi storitvami je zaradi njihovih posebnosti dejanska – praktična prostost (ovire in omejitve) mednarodne menjave ne-finančnih storitev še vedno zelo omejena. Izhajajoč iz te temeljne razlike v prostosti med finančnimi in ne-finančnimi storitvami pri splošnem obravnavanju storitev ali storitvenih dejavnosti v nalogi zato mislim le na ne-finančni del storitvenih dejavnosti.

*Čeprav finančne storitve v mednarodni menjavi dosegajo pomemben delež, ki je v analizah navadno vključen v skupnem deležu storitvenih dejavnosti, pa v splošnem zaradi razlik v prostosti niso predmet vsebine te naloge. Kadar koli v nadaljevanju omenjam storitve, s tem mislim na ne-finančne storitve in njihove lastnosti, razen kadar finančne storitve izrecno ne izpostavim.*

Storitve postajajo v sodobnih gospodarstvih pomemben element gospodarskega razvoja vsake države. Še posebej je to očitno v najbolj razvitih državah, kjer storitve v bruto domačem proizvodu (ocenjeno) presegajo že več kot dve-tretjinski delež delež, od tega finančne storitve četrtninski delež (ocenjeno).

V času globalizacije se v skupnem obsegu mednarodne menjave blaga in storitev delež storitvenih dejavnosti povečuje, zmanjšuje pa se delež proizvodnih dejavnosti blaga (dobrin)<sup>4</sup>. Storitvene dejavnosti še nikoli niso dosegle tako visokega deleža v mednarodni menjavi, kot se to dogaja v tem času. Obseg mednarodne menjave storitev se je v zadnjih desetih letih podvojil.

Veliko ekonomistov meni, da je ravno hiter razvoj storitvenih dejavnosti pripomogel k visoki in stalni gospodarski rasti v zadnjem desetletju, še posebno v najbolj razvitih državah: Združenih državah Amerike, državah zahodne Evrope in na Japonskem<sup>5</sup>.

Kljub temu pa so ekonomske analize v Evropski uniji sredi 90-tih let prejšnjega stoletja pokazale hitro zaostajanje rasti držav Evropske unije glede na visoko rast obeh največjih konkurenčnih gospodarstev na svetu. Države Evropske unije so imele v tem času v povprečju visoke stopnje

---

<sup>4</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

<sup>5</sup> Braga C. P.: "The Impact of the Internationalization of Services on Developing Countries ". In: "Finance and Development", March 1996, str. 35.

nezaposlenosti, nizke stopnje gospodarskih rasti, nizke stopnje rasti mednarodne menjave blaga (dobrin) in storitev in zaradi tega zelo pesimistične napovedi nadaljnega gospodarskega razvoja (stagnacija). Politiki največjih držav Evropske unije so zato sklenili, da je potrebno sprejeti nove cilje razvoja Unije, kar je privedlo do priprave sklepov predsedstva o strategiji dolgoročnega, hitrejšega razvoja Evropske unije, sprejete v portugalskem mestu Lizbona<sup>6</sup>.

Lizbonska strategija naj bi služila pripravi predloga reform, ki naj bi povečale konkurenčnost Evropske unije in zmanjšale ugotovljeno gospodarsko zaostajanje rasti v primerjavi z Združenimi državami Amerike in Japonsko.

Med najpomembnejšimi cilji te strategije je Evropska unija izpostavila izboljšanje delovanja notranjega trga storitvenih dejavnosti, predvsem na področju medsebojne menjave storitev in širše dostopnosti storitev za potrošnike na njenem celotnem ozemlju. Ob analiziranju njegovih značilnosti so pri medsebojni menjavi storitvenih dejavnosti ugotovili velik obseg notranjih ovir, ki izhajajo iz lastnosti (ne-finančnih) storitvenih dejavnosti in različno urejenih (neenotnih) notranjih predpisov (regulative) posameznih držav. Take ovire menjavo med državami članicami omejujejo in posledično zmanjšujejo gospodarsko rast in konkurenčnost celotne Evropske unije.

Za izboljšanje medsebojne menjave storitev in storitvenih dejavnosti je zato skladno s cilji Lizbonske deklaracije potrebna večja stopnja sproščanja omejitev - liberalizacije teh dejavnosti na nivoju Evropske unije. Le to pa je mogoče doseči le na način, ki ga bodo sprejele vse države članice, to je s postavitvijo pravno upravnega gospodarskega okvirja, sprejetega v soglasju vseh držav članic in v Parlamentu Evropske unije.

## **1.1. Vsebina in cilji naloge**

V uvodu sem napisal, da posebnosti ne-finančnih storitev povzročajo ovire in težave, ki se v mednarodni menjavi pokažejo v omejevanju njihovega pretoka (menjave). S ciljem ugotavljanja stopnje liberalizacije notranjega trga storitvenih dejavnosti Evropske unije zato v nalogi preko lastnosti storitev in njihovega vse večjega pomena analiziram vzroke za omejevanje njihove menjave med državami članicami. Na tej osnovi je mogoče oceniti sprejete ukrepe v obliki uredb in direktiv za odpravljanje le teh in s tem obseg in pomen liberalizacije, ki jo prinašajo. O vsem tem pišem v tej nalogi.

V prvem delu bom s pomočjo teoretičnih analiz objavljenih študij preučeval vrste in značilnosti ne-finančnih storitev. V mednarodni menjavi storitev bom preučeval različne vrste finančnih prenosov in elemente, ki vplivajo na vstopanje ne-finančnih storitvenih dejavnosti na mednarodne trge (tuje trge). Pri tem bom izhajal iz definicij obravnavanja storitvenih dejavnosti, kakor so jih razvijali klasični in kasneje sodobni ekonomisti, ker so se le te v zgodovinskem razvoju vsebinsko spreminjale.

---

<sup>6</sup> Svet Evropske unije v Lizboni: "Lizbonska deklaracija - sklepi predsedstva". 5. odstavek, Lizbona, 23. in 24. marec 2000, 14. str.

Preučeval bom elemente, ki z vidika omejevanja pretoka ne-finančnih storitvenih dejavnosti vplivajo na mednarodno menjavo, in ki so vzrok za ovire, ki preprečujejo bolj prost pretok teh storitev preko meja držav (teoretična osnova). Te ovire in omejitve pa so neposredni vzrok za potrebo po liberalizaciji pretoka storitev, kar je še posebej pomembno za razvoj notranjega trga držav Evropske unije.

V nadaljevanju bom s teoretično analizo objavljenih študij in dosežkov klasičnih in sodobnih ekonomistov preučeval in analiziral razvojno vlogo storitev in njihov trenutni pomen v mednarodni menjavi s storitvami z vidika razvoja storitev v državah Evropske unije po uveljavitvi mednarodnega Splošnega sporazuma o trgovanju s storitvami (GATS). Primerjalno bom analiziral pomen storitvenih dejavnosti v mednarodni menjavi za splošni gospodarski razvoj, njihove deleže in zgoščenost v najbolj razvitih državah sveta in kazalnike, ki so s tem povezani (razpršenost mednarodne menjave storitev, stopnje rasti, delež zaposlenosti v storitvenih dejavnostih in njegova rast, obseg poslovnih storitev ipd.).

Ob tem je potrebno opozoriti, da merjenje deležev storitev zaradi posebnosti in značilnosti ne-finančnih storitev ni enotno urejeno in standardizirano. Čeprav gre za menjavo enako-vrstnih storitev, se podatki osnovnih kazalnikov rasti in vplivov na mednarodno menjavo precej razlikujejo od države do države. Navadno se ne-finančne storitve v proizvodnem sektorju blaga (dobrin) obravnava kar skupaj z blagom (dobrinami), čeprav so med njimi temeljne razlike.

V osrednjem delu naloge se bom osredotočil na problematiko področja medsebojne menjave ne-finančnih storitvenih dejavnosti med državami Evropske unije. Izboljševanje notranje, medsebojne konkurenčnosti med državami Evropske unije na področju storitvenih dejavnosti v času globalizacije vpliva tudi na zunanjo konkurenčnost do najbolj razvitih gospodarstev sveta. Z vidika zagotavljanja hitrejše rasti in večje konkurenčnosti bom preučeval vzroke za potrebe po sproščanju omejevanja - liberalizacije medsebojne menjave ne-finančnih storitvenih dejavnosti v Evropski uniji. Izhajal bom iz objavljenih analiz stanja na področju ne-finančnih storitvenih dejavnosti kot podlage za pripravo ustreznih ukrepov. Le ti so bili pripravljene in sprejeti v okviru t.i. Lizbonske deklaracije marca 2000. V nalogi povzemam njene glavne cilje in naloge.

Izhajajoč iz sprejetih ciljev in nalog Lizbonske deklaracije analiziram proces in pripravo - vsebino vseh pomembnejših dokumentov o izboljšanju delovanja enotnega notranjega trga storitev Evropske unije (Zeleno knjigo o storitvah, Belo knjigo o storitvah splošnega gospodarskega pomena in Strategijo razvoja notranjega trga storitev).

V zadnjem delu analiziram in ocenjujem primere in predloge stvarnih ukrepov sproščanja omejevanja - liberalizacije na nekaj izbranih področjih storitvenih dejavnosti in sicer z vidika vsebine predlogov ukrepov, pripravljenih s strani Komisije Evropske unije, ter z vidika kasnejše sprejetih (ali ne sprejetih) ukrepov v obliki uredb in direktiv (direktiva nepoštenih poslovnih dejavnosti na enotnem notranjem trgu, predlog uredbe o pospeševanju prodaje na enotnem notranjem trgu, direktiva o medsebojnem priznavanju poklicnih kvalifikacij in predlog splošne direktive o storitvah).

V zaključku bom opredelil vsebinske ugotovitve naloge.



## 1.2. Metode proučevanja in zasnove dela

Metode dela, ki jih bom uporabljal pri izdelavi magistrskega dela, temeljijo predvsem na proučevanju različnih sodobnih raziskav (teoretičnih podlag) s področja ne-finančnih storitev v kombinaciji z znanji, ki sem jih pridobil kot vodja sektorja za storitve na Ministrstvu za gospodarstvo in sicer pri pripravi več direktiv s področja liberalizacije storitev Evropske unije.

Za ocenjevanje posledic gospodarskih vplivov na področja mednarodne trgovine s storitvami (ne-finančnih, kjer ločevanje ni mogoče pa skupaj z deleži finančnih storitev) bom uporabil metode kvantitativnih analiz objavljenih mednarodnih podatkov in raziskav, kolikor bodo podatki to dopuščali, saj so na tem področju zelo skopi in neenotni. Na ta način bom prišel do ocen pomena ne-finančnih storitev za razvoj najbolj razvitih gospodarstev na svetu in do ocen razlik med njimi (predvsem med državami Evropske unije v primerjavi z Združenimi državami Amerike in Japonsko). V manj in ne-razvitih državah sveta pa zaradi še posebno skopih in redkih podatkov o obsegu mednarodne menjave ne-finančnih storitev primerjalne analize z njimi niso primerne.

Uporabil bom analitični pregled vse svetovne literature, ki je trenutno dostopna, še posebno teoretične članke s področja raziskovanja razvoja in pomena ne-finančnih storitvenih dejavnosti in analiz, ki so jih za pripravo svojih direktiv in uredb predhodno pripravile in objavile neodvisne raziskovalne inštitucije in ustanove Evropske unije.

S pomočjo opisnih analiz razvojnih dokumentov, ki so jih je za pripravo Lizbonske deklaracije naročile inštitucije Evropske unije, in analiz sprejetih dokumentov za izvedbo te strategije bom prišel do svežega pogleda (ocene) na razvoj notranjega trga ne-finančnih storitev v Evropski uniji in širše.

Na podlagi analize predlogov ukrepov Evropske komisije in nekaterih sprejetih predlogov ukrepov (v obliki direktiv ali uredb) v Parlamentu Evropske unije s področij nekaj izbranih ne-finančnih storitvenih dejavnosti bom samostojno ocenil stopnjo sproščanja omejitev – liberalizacijo in s tem oceno uresničevanja sklepov Lizbonske deklaracije.

Pri pisanju te naloge sem ob proučevanju teoretičnih modelov in raziskav, dostopnih večinoma v literaturi v angleškem jeziku, skušal čimbolj smiselno uporabljati izrazoslovje v slovenskem jeziku. Ob tem so smiselna še nekatera dodatna pojasnila, ki jih navajam v predzadnjem poglavju za seznamom uporabljenih literature ("pregled in pojasnila pojmov").

V besedilu naloge mnogokrat uporabljam poleg izbranih slovenskih besed tudi originalne besede v angleškem jeziku (v oklepajih). Kratek slovarček vseh uporabljenih izrazov je priložen v končnem poglavju "Pojmovnik in pomembnejše prevedene besede". Pri tem se zavedam, da bi izraze v slovenskem jeziku marsikdo uporabil drugače, saj se v obstoječi literaturi za določene besedne zveze uporabljajo različno prevedene besede in besedne zveze.

## 2. Storitve in mednarodna menjava storitev

Ob prvem resnem ekonomskem preučevanju problematike storitev me je najbolj presenetila ocena o deležu, ki ga dosegajo storitvene dejavnosti v bruto domačem prihodu – BDP v najbolj razvitih državah na svetu. Še posebej sta mi v spominu ostala podatka iz Luksemburga, kjer storitve presegajo že več kot dve-tretjinski delež v njihovem BDP in kjer imajo prebivalci daleč najvišji bruto domači prihodek na prebivalca na svetu<sup>7</sup>. Vem, da v tej državi ne živi in dela veliko delavcev v industrijskih (proizvodnih) ali kmetijskih dejavnostih, torej večino v povprečju najvišjih prihodkov na svetu njihovim prebivalcem prinesejo (dodane vrednosti) storitvene dejavnosti.

Iz tega sem sklepal o splošnem pomenu storitev, ki ga imajo le te v razvitih državah sveta. Pa pogledjmo to malo natančneje na izmišljenem posplošenem primeru nekega blaga (dobre) - povprečnega industrijskega izdelka. Le to bi bilo lahko katerokoli blago (dobrina), ki si ga izmislimo, obravnaval ga bom le kot vzorec za razmišljanje.

Predpostavimo, da se je neko podjetje (ali samostojni podjetnik) v neki državi odločil, da bo izdelalo in na svetovnem trgu prodalo milijon kosov nove znamke pisal (nalivnih peres). Za uresničitev ideje si je naredilo finančni načrt, kako bo to idejo v celoti uresničil. Zato si je pripravilo celoten izračun vseh stroškov, ki jih bo za uresničitev te ideje potrebovalo. Pa si ga (v grobem) oglejmo.

Podjetje bo za uresničitev ideje o novem peresu najprej potrebovalo nekaj osnovnih elementov: obliko izdelka z vsemi kosi, iz katerih bo sestavljeno, vrste materialov (vseh kosov), iz katerih bo narejeno, vrsto tekočine za pisanje, način in sistem za odpiranje in zapiranje pisala, obliko in velikost vseh orodij, s katerimi bodo pisala izdelovali, in načrte za vse druge elemente, ki so potrebni za izdelavo milijonov kosov teh pisal.

Predpostavimo, da so za uresničevanje priprave teh elementov so nekaj dela (organiziranje in vodenje projekta) opravili v podjetju sami, večino priprave elementov pa so opravile zunanje ustanove in specializirana podjetja (npr. biroji za oblikovanje, instituti za raziskovanje materialov ipd.), kupili so nekaj licenc za patente in standarde, naročili so študije na kemijskem institutu, oceno stroškov so preverili pri neki finančni ustanovi ipd., kot je to v navadi v sodobnem globaliziranem svetu. Na kratko, večino uresničevanja priprave teh elementov (začetna - prva faza uresničevanja ideje) so opravili s pomočjo ne-finančnih storitev. Seveda so zato porabili tudi znatno količino predvidenih sredstev celotne investicije.

Na podlagi vseh teh analiz, načrtov in podatkov so se v podjetju odločili za izdelavo točno določene nove vrste pisala. Glede na finančni izračun obsega celotne investicije so se obrnili na različne finančne ustanove za pridobitev vseh potrebnih sredstev in določitev dinamike finančnih tokov za celotni projekt. Na kratko, pridobivanje vseh potrebnih sredstev (druga faza uresničevanja ideje) so opravili s pomočjo finančnih storitev, za kar so porabili tudi nekaj predvidenih sredstev od celotne investicije.

---

<sup>7</sup> Glej npr. podatke Eurostata

Predstavimo si, da so se v podjetju z natančno določenim projektom izvedbe ideje in pridobljenimi sredstvi lotili proizvodnje teh peres. Kot je danes v navadi, so si zaradi minimaliziranja stroškov proizvodnje peres izbrali partnerja v vzhodni Aziji (npr. na Kitajskem), nakupili so vse potrebne materiale, vzpostavili so potrebno proizvodno infrastrukturo (stroje za izdelavo peres, postavitve ustreznih tovarniških obratov) in najeli ustrezno (poceni) delovno silo. Na kratko, izdelovanje peres (tretja faza uresničevanja ideje) so opravili v ustreznem industrijskem okolju (industrijska proizvodnja). Tudi za te operacije so porabili nekaj predvidenih sredstev.

Po določenem času so v podjetju proizvodnjo novih peres v celoti končali. Podjetje je skladno z celotnim načrtom izvedbe izvedlo naredilo analize trgov, pripravilo prodajne načrte, pripravilo in izvedlo ustrezne promocijske aktivnosti, izbralo ciljne potrošnike in druge aktivnosti, ki so potrebne za uspešno prodajo peres in uresničitve vseh ciljev načrtovanega projekta. Zamislimo si še, da se je podjetje na podlagi obstoječih izkušenj odločilo del dobička s tega projekta vložiti v razvoj nove vrste peresa. Nekaj teh opravil so opravili sami (organiziranje in vodenje postopkov), večino teh aktivnosti pa so opravili s pomočjo velikega števila zunanjih sodelavcev, ki so opravili vse analize, prodajne načrte in druge promocijske (marketinške) aktivnosti. Na kratko, uresničevanje izvedbe teh elementov (četrti faza uresničevanja ideje) so opravili s pomočjo ne-finančnih storitev.

Če si na zgoraj opisanem primeru ogledamo vse štiri zaporedne faze uresnitve podjetniške ideje (to v načelu velja za izdelavo katerega koli blaga (dobrine), ki si ga lahko zamislimo, od šivanke do raketoplana) opazimo, da imajo ne-finančne storitvene dejavnosti prevladujočo vlogo v prvi in v zadnji fazi projekta izvedbe podjetniške ideje.

V splošnem ocenjujem (zelo groba, povšalna ocena), da je za prvo fazo uresnitve neke poljubne podjetniške (proizvodne) ideje potrebno v povprečju okoli 25% do 35% vseh sredstev celotnega projekta (za stroške ne-finančnih storitev), za drugo fazo v povprečju od 15% do 25% (za stroške finančnih storitev), za tretjo fazo v povprečju od 20% do 30% (za stroške proizvodnih dejavnosti blaga (dobrin) - industrijo) in za četrto fazo v povprečju od 25% do 35% (za stroške ne-finančnih storitev). Če za opravljene ne-finančne storitve seštejemo povprečne stroške prve in četrte faze vidimo, da je njihov skupni delež med 40% in 60% stroškov celotnega projekta!

Ta podatek pa tudi dovolj natančno ustreza podatkom o deležih, ki ga imajo ne-finančne storitvene dejavnosti v bruto domačem prihodu najbolj razvitih držav na svetu (skupaj z deležem finančnih storitev ponekod tudi čez 70% BDP). To pa samo po sebi govori o (rastoči) pomembnosti dejavnosti ne-finančnih storitev (glede na kmetijske, industrijske in finančne dejavnosti) v svetu.

Ob tem hipotetičnem primeru je potrebno opozoriti še na eno pomembno dejstvo, ki je povezano s statističnim merjenjem. Uradne statistike držav v svojih statistikah zelo natančno beležijo vse proizvodne dejavnosti blaga (dobrin), kmetijske dejavnosti in tudi kapitalske prenose (finančne storitve). Manj natančno oz. zelo slabo pa so zabeležene opravljene storitvene dejavnosti, zato so tudi analize s področja storitvenih dejavnosti redkejše in manj uporabljene.

Takšna situacija je posledica razvoja storitvenih dejavnosti, ki so postale z razvojem informacijsko komunikacijske tehnologije zelo pomembne šele v zadnjih dveh desetletjih, razvoj statistike v mednarodnem merilu (usklajevanje novih nacionalnih statističnih klasifikacij) pa temu ne more tako hitro slediti. O pojmu, različnih definicijah storitev z vidika njihovega razvoja in njihovem mednarodnem pomenu pa več v nadaljevanju.

## 2.1. O pojmu in o različnih definicijah storitev

Kaj so storitve - neuradno?

Storitve so vse tisto, kar lahko vsakdo kupi ali proda in mu ne more pasti na glavo!

Storitve so tudi vse tisto, kar fizično ne moremo držati v svojih rokah.

Storitve so tudi vse tisto, kar ne moremo razdeliti na dva ali več delov (npr. razpoloviti)!

Kaj pa so storitve - uradno?

S pojmom storitve zajemamo "cel spekter raznovrstnih nedotakljivih - neotipljivih proizvodov in aktivnosti, ki jih je zelo težko opredeliti z enostavno definicijo. Storitve je zelo težko ločiti od blaga (dobrin), s katerimi pa so povezane na vse mogoče načine"<sup>8</sup>.

Na dejstvo, da se morajo storitve zaradi svojih lastnosti obravnavati drugače kot proizvodne dejavnosti blaga (dobrin), je najprej opozoril ekonomist Hill<sup>9</sup>. Opazil je, da storitev kot del proizvodnega procesa ni mogoče skladiščiti (akumulirati), zato se jih lahko uporabi le tisti trenutek, ko so ponujene. Hill je namigoval na to, da se opravljanje in izvajanje storitev vršita istočasno, kar pomeni, da se izvedba in potrošnja storitev opravita na isti skupni lokaciji, kar omogoča neposredno poznanstvo (stik) med ponudnikom in uporabnikom storitve. Hill je pokazal tudi na značilnost storitev kot dejavnosti, ki pripeljejo do sprememb z definicijo: "Storitve lahko definiramo kot spremembo stanja osebe ali blaga, ki pripada neki ekonomski enoti in je izvršena kot rezultat dejavnosti neke druge ekonomske enote, s predhodnim soglasjem prve osebe ali ekonomske enote."<sup>10</sup> Na ta način je poudaril razliko med dejavnostjo opravljanja storitve in njenim končnim rezultatom – opravljeno storitvijo, kjer pomeni opravljena storitev spremembo glede na prvotno stanje.

Na razlikovanje osnovnih lastnosti med blagom (dobrinami) in storitvami je opozoril tudi Schorra<sup>11</sup> s poenostavljeno definicijo: "Blago je nekaj, kar potrošnik kupi in odnese s seboj, potroši ali uporabi na kakršen koli drug način. Po drugi strani pa vse, kar ni fizično oprijemljivo, nekaj, kar bi lahko odnesli s seboj ali potrošili, imenujemo storitve."

Mednarodni Sistem nacionalnih računov – SNR definira storitve na naslednji način: "Storitve so končni rezultat neke gospodarske aktivnosti - opravil, ki niso ločena od njihovega končnega

<sup>8</sup> Manual on Statistics of International Trade in Services, United Nations 2003.

<sup>9</sup> Hill T. P.: On Goods and Services. Review of Income and Wealth, December 1977, str. 315.

<sup>10</sup> Hill T. P.: On Goods and Services. Review of Income and Wealth, December 1977, str. 331.

<sup>11</sup> Bateson J. E. G., Hoffman K. D.: "Managing Services Marketing. Text and Readings." Fort Worth: The Dryden Press, 1999, str. 10.

*proizvoda – koristi, za katere bi lahko opredelili pravice lastništva. Še preden so te gospodarske aktivnosti končane – opravljene, morajo biti njihove koristi prenesene potrošnikom. Ne morejo se menjavati (trgovati) ločeno od njihove proizvodnje. Storitve so različne narave in se izvajajo po naročilu. Izvajalec storitev se mora vedno prilagajati spremembam zahtev trga in strank – koristnikom oz. potrošnikom storitev.<sup>12</sup> “*

Po Hindleyu in Smithu<sup>13</sup> je vloga storitev kot vložkov v proizvodnjo blaga (dobrin) komplementarna tako proizvodnji blaga (dobrin) kot menjavi oz. trgovanju s storitvami kot "končnimi izdelki".

Po Deardorffu<sup>14</sup> pa obstaja več storitev, ki predstavljajo vloške v neko proizvodnjo kot storitve, ki so namenjene končnim uporabnikom - potrošnikom ali trgovanju z njimi. Kot primer lahko vzamemo menjavo blaga (dobrin) s pomočjo storitev transporta. Menjava blaga (dobrin) je povezana s storitvami transporta na dva načina:

- potreba po menjavi blaga je (edini) vir povpraševanja po storitvah transporta in
- obstoj storitev transporta pomeni osnovni pogoj za menjavo blaga (dobrin).

Glede na blago (dobre) po Sternu in Hoekmanu<sup>15</sup> delimo storitve v tri kategorije, kjer so le te lahko:

- komplementarne trgovanju z blagom (dobrinami),
- nadomestila za trgovanje z blagom (dobrinami) ali
- niso v nobenem razmerju do blaga (dobrinami).

Iz tega izhaja, da če želimo, da se s storitvami trguje, moramo le te vezati na predmete, pretok informacij ali na osebe. Da pride do trgovanja s storitvami, je potrebno omogočiti čezmejni prost pretok elementov, na katere so storitve vezane, torej predmetov, informacijskih tokov ali oseb. Vemo, da na mednarodnem trgu s storitvami danes prost pretok vseh teh elementov še ni mogoč, še posebno pri pretoku delovne sile. Zaradi tega poteka tudi mednarodno trgovanje s storitvami mnogo bolj kompleksno in raznoliko (omejeno) kot mednarodno trgovanje z blagom (dobrinami).

## **2.2. Od "nevidne menjave" do mednarodne menjave storitev**

V zgodovini ekonomske misli so bile storitvene dejavnosti od vsega začetka obravnavane kot neproduktivne. Klasični ekonomist Adam Smith je opisoval storitvene dejavnosti kot neproduktivno delo<sup>16</sup>. Tako obravnavanje storitvenih dejavnosti je izhajalo iz naslednjih štirih ekonomskih omejitev:

<sup>12</sup> United Nations Statistic Division: System of National Accounts. New York, 1993.

<sup>13</sup> Hindley B., Smith A.: Comparative advantage and trade in services. The World Economy, 1984.

<sup>14</sup> Deardorff A. V.: Comparative advantage and international trade and investment in services. In: "Trade and investment in services: Canada/USA Perspectives", uredil: Stern R. M., Toronto, Ontario Economic Council, 1985.

<sup>15</sup> Stern R. M. in Hoekman B. M.: Conceptual Issues Relating to Services in the International Economy. Trade and Investment Services in the Asia-Pacific Region, Pacific and World Studies Series No. 1, Inchon, Korea, 1988.

<sup>16</sup> Smith A.: The Wealth of nations. Random House, New York, 1937, str. 315.

- a. v nasprotju z proizvodnimi dejavnostmi blaga (dobrin) – manufakturami in pozneje industrijsko proizvodnjo – storitvene dejavnosti niso vidno in "realno" prispevale k naraščanju splošne blaginje, zato so jih smatrali kot neproduktivne,
- b. storitvene dejavnosti so bile le del proizvodnih dejavnosti blaga (dobrin), saj so menili, da bi brez proizvodnih dejavnosti blaga (dobrin) ne bi bilo povpraševanja po storitvah,
- c. ker so bile storitvene dejavnosti izvajane (opravljene) le v objektih proizvodnih dejavnosti (manufaktur) in ne v obratih, ločenih od samostojnih izvajalcev storitev, so menili, da je bil delež storitev pri blagostanju izražen le v obliki vhodnih elementov v proizvodnih dejavnostih blaga in
- d. zaradi njihovih lastnosti nevidnosti (angl. invisibility) in začasnosti (angl. temporary existence) so bile v ekonomskem smislu storitve v primerjavi s proizvodi s fizičnimi lastnostmi blaga (dobrin) nepomembne. Ali z drugimi besedami, za ekonomsko blaginjo so kot posledica končnih proizvodnih dejavnosti blaga (dobrin) šteli le fizični izdelki, ki se jih je dalo ekonomsko ovrednotiti (prešteti ali izračunati produktivnost).

Še do srede prejšnjega stoletja so spadale storitvene dejavnosti v t.i. tretje-reden (terciaren) sektor. Njihovih aktivnosti ni bilo mogoče razvrstiti med proizvodne ali kmetijske dejavnosti. Vsaka od storitvenih dejavnosti je bila obravnavana ločeno (diskretno) in po različno razvrščenih ključih. Države so storitvene dejavnosti urejale (v nadaljevanju: regulirale) z različnimi cehovskimi in drugimi kodeksi in z različno pravno ureditvijo.

Mednarodna menjava storitev je najpogosteje opredeljena kot menjava nefaktorskih storitev med rezidenti in nerezidenti<sup>17</sup>. Ne-finančne storitve se v mednarodno menjavo vključujejo lahko kot končni proizvod in so predmet neposredne menjave (npr. turizem), kot vložek v proizvodnji blaga in so vsebovane v posredni menjavi (npr. računalniške storitve, storitve oblikovanja), lahko pa opravljajo nadomestno funkcijo v menjavi proizvodov (npr. transport) ali storitev (npr. telekomunikacijske storitve). V vsakem od teh primerov gre za menjavo storitev med rezidenti v nekem ekonomskem okolju, ki je lahko znotraj ene države, med dvema državama ali med več državami (globalno).

Na mednarodnem nivoju so bili finančni prenos storitvenih dejavnosti v sistemih nacionalnih računov opredeljeni kot "nevidni". Vsak od storitvenih sektorjev je bil obravnavan različno, skladno z različnimi mednarodnimi sporazumi ali z načeli mednarodnih organizacij. Ker storitvene dejavnosti niso bile obravnavane kot dejavnosti, s katerimi se lahko vrši mednarodna menjava (angl. non-tradable), niso bile obravnavane v Mednarodnem splošnem sporazumu o trgovini z blagom – GATT.

Šele leta 1960 je skupina najbolj razvitih držav na svetu v okviru Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD pozvala k odpravi teh načel, ki so predstavljala ovire v mednarodni menjavi storitev<sup>18</sup>. Sporazumno so pripravili nabor inštrumentov, ki pa so urejevali le finančne tokove tujih neposrednih naložb (investicij) in medsebojna plačila<sup>19</sup> za opravljene storitvene dejavnosti.

<sup>17</sup> Stare M.: Celovit pristop k razumevanju in zajemanju mednarodne menjave storitev. Delovni zvezki Urada za makroekonomske analize in razvoj, št. 6, 2002, str. 5.

<sup>18</sup> OECD: "Code of Liberalization of Current Invisible Operations." Paris, 1961.

<sup>19</sup> OECD: "Declaration of National Treatment." Paris, 1976.

V poročilu Visoke delovne skupine za problematiko mednarodne menjave pri OECD je bila z vidika mednarodne menjave menjava storitev (angl. trade in services)<sup>20</sup> prvič obravnavana kot mogoč del mednarodne menjave. Delovna skupina je prvič predlagala, da:

- se finančne prenose (transakcije) med državami na področju storitev obravnava kot mednarodno menjavo,
- se načela in norme menjave blaga (dobrin) med državami uveljavijo tudi za menjavo storitev in da
- se je potrebno s prihajajočimi izzivi širjenja mednarodne menjave storitev izogniti načelom varovanj notranjih trgov držav (protekcionalizma).

UNCTAD je leta 1990 določil pogoje, pod katerimi se štejejo finančni prenosi (transakcije) storitev v mednarodno menjavo storitev<sup>21</sup>. K mednarodni menjavi storitev se šteje vsak finančni prenos opravljene storitve, pri katerem preide mejo države vsaj eden od naslednjih štirih produkcijskih tvorcev (ali katerakoli njihova kombinacija), ki so bili uporabljeni za izvedbo (opravljanje) storitve: naravna bogastva (surovine, zemlja), kapital, delovne sile in informacije (znanje, zaščita intelektualne lastnine).

Vsak od teh produkcijskih tvorcev se lahko prenese v drugo državo za izvajanje (opravljanje) storitve ali pa za njihovo potrošnjo (uporabo). Pretok storitvenih dejavnosti preko meja držav je zato odvisen od pretoka vseh štirih produkcijskih tvorcev. Na pretoke le teh pa vplivajo mednarodni sporazumi in države z različnimi ukrepi, ki omejujejo prostost teh pretokov.

Zaradi neposredne povezanosti opravljanja storitev s proizvodnimi dejavnostmi se je problem merjenja učinkov storitev, njihovega deleža v bruto domačem proizvodu in v drugih kategorijah začel šele v drugi polovici 20. stoletja. Največji korak je bil storjen v času sprejemanja Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami - GATS<sup>22</sup>.

To je prvi tak mednarodni sporazum, ki je opredelil in natančneje uredil načine finančnih prenosov (angl. financial transfers) med državami podpisnicami sporazuma. Bil je sprejet s ciljem urejanja medsebojne menjave in zmanjševanja obsega medsebojnih ovir - liberalizacije mednarodne menjave storitev. Pogajanja o sporazumu so potekala pod okriljem Svetovne trgovinske organizacije, zato je bil to tudi prvi sporazum s področja mednarodne menjave storitev, ki ga je podpisala večina držav sveta.

Pomen sporazuma za mednarodno menjavo temelji na dveh predpostavkah:

- a. da zagotovi preglednost ustreznih pravil in predpisov in
- b. spodbuja mednarodni razvoj z liberalizacijo s pomočjo uspešnih pogajanj (tudi v naslednjih krogih pogajanj).

---

<sup>20</sup> OECD: "Report by the High Level of Group on Trade and Related Problems." Paris, 1973.

<sup>21</sup> UNCTAD: "Trade and Development Report, 1988." UN sales No. E.88.II.D.8, New York, 1988.

<sup>22</sup> General Agreement of Trade and Services – GATS, je prvi mednarodni sporazum s področja mednarodne menjave storitev pod okriljem Svetovne trgovinske organizacije - STO, ki je stopil v veljavo 1. januarja 1995.

Cilj sporazuma je mednarodno izboljšanje dostopnosti do trgov storitev, širitev nacionalnih obravnav s tujimi storitvami in izboljšanje ponudbe storitvenih dejavnosti na vseh nivojih. Z drugimi besedami: sporazum omogoča zmanjševanje medsebojnih ovir pri trgovanju in onemogoča uvajanje in uveljavljanje novih ovir. Kljub temu pa sporazum ne ukinja vseh ovir, temveč le nekatere večje, za katere so se države podpisnice sporazumele. V procesu nadaljnega medsebojnega sporazumevanja pa vseeno omogoča nadaljnje stopnje liberalizacije mednarodne menjave storitvenih dejavnosti.

### **2.3. Elementi, ki vplivajo na mednarodno menjavo storitev, in vrste ovir v menjavi**

Z vidika omejevanja pretoka storitvenih dejavnosti vplivajo na mednarodno menjavo storitev naslednji elementi:

a. *mobilnost kapitala*

Problematika večjega obsega investiranja v druge države je v 80-tih letih prejšnjega stoletja (začetki globalizacije!) sprožila vprašanja načinov vstopanja gospodarskih subjektov na tuja tržišča na področju storitvenih dejavnosti. Ločimo vsaj tri različne načine vstopanja: preko podružničnih podjetij nadnacionalnih družb (multinacionalna podjetja) v tuji državi, preko pridruženih podjetij (angl. joint ventures) in z medsebojnimi sporazumi, ki ne zadevajo lastniških razmerij.

Pogoj za neposredno investiranje je navadno ta, da lahko tuje podjetje nadzoruje svoje finančne tokove v tuji državi. Prav zaradi tega pogoja so v Urugvajskem krogu na pogajanjih o Splošnem sporazumu o trgovini s storitvami – GATS natančneje opredelili področje tujih neposrednih naložb (investicij). Dogovorili so se za pojmovno razlikovanje med začasnim in stalnim opravljanjem storitvenih dejavnosti v tuji državi. Časovno omejeno opravljanje storitvenih dejavnosti so zajeli s pojmom "poslovne prisotnosti (angl. commercial presence)".

Nabor inštrumentov, s katerimi države lahko omejijo dostope do svojih trgov za tuje neposredne naložbe (investicije), obsega vse od delnih omejitev do popolnih prepovedi. Lahko jih razdelimo v tri skupine<sup>23</sup>: omejevanje dostopov na notranje trge držav, obravnavanje vlagateljev po nacionalnem ključu in ostali inštrumenti omejevanja.

Inštrumenti *omejevanja dostopov na notranji trg države* se nanašajo na pravila, ki jih država vzpostavi z namenom nadziranja vstopanja tujih neposrednih naložb (investicij) in ustanavljanja tujih podjetij na svojem ozemlju. Le ta vsebujejo merila od popolne odprtosti do popolne prepovedi.

Inštrumenti *obravnavanja vlagateljev po nacionalnem ključu* vsebujejo pravila, s katerimi se določajo razmerja tujih do "domačih" podjetij: lahko so v enakovrednih, podrejenih ali v nadrejenih medsebojnih razmerjih. Inštrumenti vsebujejo pravila, ki vplivajo na različna področja kot npr. menjalna valutna razmerja, posojila, vstopanje na lokalne trge, izvozno in uvozno politiko ipd. S temi inštrumenti lahko države na notranjem trgu uspešno vplivajo na poslovne odločitve tujih nadnacionalnih podjetij.

---

<sup>23</sup> World Bank, UNCTAD: "Liberalizing International Transactions in Services: a Handbook." UN sales No.: E.94.II.A.11, Ginebra, 1994.



*Ostali inštrumenti omejevanja* se nanašajo na merila, ki teoretično neposredno ne vplivajo na poslovanje tujih podjetij, ampak le praktično. To so inštrumenti, ki obravnavajo npr. pravila o zavarovanju in uravnavanju finančnih tokov ali pravila, ki določajo pravice do prenehanja delovanja (izstopanja) tujih podjetij na notranjem trgu, vključno z zaščitnimi ukrepi in garancijami. Sem spadajo tudi pravila, ki se nanašajo na politiko konkurenčnosti in proti-monopolno politiko.

b. *mobilnost delovne sile*

Velikokrat je za nemoteno opravljanje storitvenih dejavnosti v okviru proizvodnih dejavnosti blaga zahtevan prost pretok enega ali več proizvodnih tvorcev. V mnogih primerih je pretok delovne sile najpomembnejši element, da se storitev opravi skladno z zahtevami naročnika storitve (potrošnika). Vendar pa je pretok delovne sile za vsako državo zelo občutljivo področje.

Pretok delovne sile med državami je zaradi različnih posledic migracij omejen ali celo popolnoma prepovedan. Liberalizacija, ki se nanaša na pretoke delovne sile, navadno izključuje možnosti stalnih migracij, dopušča pa migracije, ki so povezane z začasnim opravljanjem storitvenih dejavnosti v tujini. Merila, ki zadevajo dostop tujih izvajalcev storitvenih dejavnosti na notranji trg na področju pretoka delovne sile, se delijo v tri skupine:

- merila, ki zadevajo dovoljenja za bivanje (vize), delovna dovoljenja, priznavanje kvalifikacij in certifikate o znanju in veščinah opravljanja določenih delovnih aktivnosti;
- merila, ki se nanašajo na obravnavanja vlagateljev po nacionalnem ključu, kot so npr. omejitve bivanja, dodatno obdavčevanje tujega zaposlovanja ipd.; in
- ostala merila, ki se navadno nanašajo na kulturne, jezikovne ovire in repatriacije (npr. ponovno vračanje državljanstev ljudem, ki so v preteklosti zaradi takih ali drugačnih vzrokov zapustili državo).

c. *nadnacionalna (večnacionalna) podjetja*

Nadnacionalna podjetja so bila v zadnjih 30 letih glavni nosilec širjenja mednarodne menjave storitvenih dejavnosti. Le ta imajo v primerjavi z drugimi gospodarskimi subjekti posebno lastnost, da s svojim načinom poslovanja in organizacijsko strukturo lahko kontrolirajo in upravljajo svoja podjetja v tujih državah<sup>24</sup>. Največja prednost poslovanja in njihove organizacijske strukture je v tem, da lahko vsak trenutek nadzorujejo prave informacije, saj v primerih poslovanja preko licenc, pridruženih podjetij in drugih oblik pogodbenega mednarodnega poslovanja obstaja veliko tveganje potrate (izgube) prenosa znanja (angl. dissipation of in-house know-how).

Po Rugmanu je v primerjavi z proizvodnimi dejavnostmi blaga tveganje pri storitvenih dejavnostih veliko večje<sup>25</sup>. Prilagajanje zahtevam potrošnikov in doseganje zelenega nivoja kvalitete opravljanja storitvenih dejavnosti je v primeru nadnacionalnih družb lažje in enostavnejše. Rugman pravi, da so znanja za opravljanje storitvenih dejavnosti

---

<sup>24</sup> Dunning J. H.: "Multinational Enterprises and the Growth of Services: Some Conceptual and Theoretical Issues." V: Sauvart and Mallampally (ured.): *Transnational Corporations in Services*, Routledge, London, 1993. str. 33 – 74.

<sup>25</sup> Rugman A. M.: "A transaction cost approach to trade in services." Institute for Research on Public Policy, Discussion Paper; Series on Trade in Services, January 1987.

mednarodno prenosljiva (angl. transferable), in da temeljijo na organizacijskih in poslovnih strukturah nadvnacionalnih družb.

Druga pomembna značilnost nadvnacionalnih družb je njihova vloga v mednarodni menjavi storitev v povezavi z proizvodnimi dejavnostmi blaga (dobrin). Nadvnacionalna podjetja pomembno prispevajo k mednarodni menjavi storitev na način povezovanja aktivnosti proizvodnih dejavnosti blaga (dobrin) v tuji deželi s storitvenimi dejavnostmi v državi, kjer imajo svoj sedež (upravljanje in vodenje podjetij, storitve razvojno-raziskovalnih dejavnosti, dejavnosti prodaje, trženja ipd.). S povezovanjem teh dveh dejavnosti so mednarodna podjetja vzpostavila mrežo kvalitetno primerljivih storitvenih dejavnosti povsod po svetu, kjer so poslovala.

d. *čezmejni prenos podatkov*

V mednarodni menjavi storitev je z razvojem informatike, računalništva in računalniške opreme čezmejni prenos podatkov dobil pomembno vlogo. Tehnološki razvoj na tem področju omogoča neposredno uporabo glasovnih, vizualnih, digitalnih in drugih vrst podatkov neposredno na oddaljeni, čezmejni lokaciji kjerkoli na svetu. Omogočeno je neposredno uporabljanje storitev na daljavo (bančništvo, zavarovalništvo, svetovanje, inženiring idr.), ne da bi bil potreben mednarodni pretok opreme in delovne sile.

Stopnja uporabnosti storitvenih dejavnosti na daljavo s pomočjo telekomunikacijske in informacijske tehnologije se je povečevala:

- I. s širitvijo uporabe informacijskih storitev (prenos podatkov, programska računalniška oprema, dostop do računalniško vodenih baz podatkov ipd.),
- II. s širitvijo uporabe informacijskih storitev se je povečala mednarodna menjava drugih storitvenih dejavnosti,
- III. s povečanjem mednarodne menjave storitev sta se povečala zaupanje in dobičkonosnost drugih mednarodnih aktivnosti, ki so bile odvisne od ponudbe teh storitev (zavarovanje poslov, tuje neposredne naložbe, prenos znanj ipd.).

Kot neposredna posledica te evolucije je dejstvo, da je mnogo storitvenih dejavnosti, za katere je veljalo, da ne morejo biti predmet mednarodne menjave, postalo del trga mednarodne menjave.

e. *uporaba in razvoj novih tehnologij*

Uporaba in razvoj novih tehnologij ima v mednarodni menjavi storitev pomembno vlogo. Vzporedno s stalno širitvijo aktivnosti gospodarskih subjektov preko meja notranjih trgov držav in vspostavljanjem novih proizvodno – organizacijskih načinov poslovanja je s hitrim informacijsko tehnološkim razvojem naraščal tudi pomen mednarodne menjave storitev. Storitvene dejavnosti so pomemben uporabnik novih tehnologij, obenem pa nosilci tehnoloških prenosov znanja preko meja držav in vir za razvojne, raziskovalne in inovacijske procese.

V manj razvitih državah vpliva mednarodna menjava storitev na lokalne izvajalce storitvenih dejavnosti in krepi njihovo konkurenčnost. S pravo izbiro novih tehnologij in z razvojem tehničnih možnosti jim je omogočena hitrejša rast, boljše izkoriščanje njihovih razvojnih potencialov in obenem boljša umestitev na svetovne trge.

Na tem področju ločimo štiri vrste menjave storitev:

- I. nakup ali pridobivanje storitvenih dejavnosti ali s tehnološkim razvojem povezanih storitvenih dejavnosti,

- II. pridobivanje ali uvoz storitvenih dejavnosti s fizično povezanostjo s tujim podjetjem ali njihovo podružnico (s skupnimi vlaganji, pridruženimi podjetji, franšiznimi posli ali preko tujih neposrednih naložb/investicij),
- III. nakup ali pridobivanje informacijskih storitev preko elektronskih, zvokovnih (avdio), vizualnih (video) ali digitalnih medijev in
- IV. nakup ali pridobitev novih tehnologij za lokalne izvajalce storitvenih dejavnosti, ki temeljijo na računalniški strojni (angl. hardware) in programski (angl. software) opremi.

Obstaja še druga delitev storitvenih dejavnosti s področja prenosa tehnologij, kjer jih razdelimo v naslednje tri skupine:

- I. prenos lastništva tehnoloških postopkov (preko licenčnih ali z medsebojnimi sporazumi o tehnični pomoči),
- II. prenos in dostava posebnih tehničnih storitev (npr. študije primernosti – angl. feasibility studies – storitve izobraževanja in usposabljanja za opravljanje določenih aktivnosti) in
- III. prenos in dostava informacij o gospodarnih, tehničnih in drugih podobnih značilnostih določenih tehnologij ali tehnološke opreme).

Rast mednarodne konkurenčnosti v mednarodni menjavi storitev vodi h koncentraciji na mednarodnem nivoju, kar lahko vpliva na razvojne politike v posameznih državah.

f. *zaščita intelektualne lastnine*

Zaščita intelektualne lastnine je neposredno povezana z razvojem in prenosom tehnologij. Povečevanje nivoja varovanja intelektualne zaščite pozitivno vpliva na obsege in hitrosti prenosov tehnologij, še posebno v manj razvite države. Kljub temu pa je raziskava Mansfielda pokazala<sup>26</sup>, da v trenutku odločitev o tehnološkem prenosu v neko državo nivo varovanja zaščite intelektualnih pravic ne vpliva enako na vse sektorje. Z namenom zaščite svojih tehnologij zato nekatera podjetja raje kot preko skupnih vlaganj ali s pridruženimi lokalnimi podjetji v tujini ustanovijo svoja lastna podjetja. S tega vidika podjetja svoje naložbe (investicije) usmerijo bolj v trženje in distribucijo svojih proizvodov ali storitev kot pa v razvojne in raziskovalne dejavnosti.

V nasprotju s skoraj po vsem svetu uveljavljenim prostim pretokom blaga (dobrin) je mednarodni pretok storitev omejen zaradi ovir, ki so delno posledica obravnavanja storitvenih dejavnosti iz preteklosti ("da so neproduktivne" ali "da z njimi ni mogoča mednarodna menjava") in delno posledica ukrepov, ki jih države vzpostavljajo z namenom zaščite lastnih trgov storitvenih dejavnosti.

V študiji o poslovnih storitvah v Evropski uniji<sup>27</sup> Rubalcaba ločuje štiri vrste ovir v medsebojni čezmejni menjavi:

- a. *pravno – upravne ovire (angl. legal barriers)*, kjer je potrebno razlikovati med prepovedmi razvijanja ali opravljanja določenih poklicnih aktivnostih in omejitvami

<sup>26</sup> Mansfield E.: "Intellectual Property Protection, Foreign Direct Investments and Technology Transfer". IFC Discussion Paper No. 19, Washington, February 1994.

<sup>27</sup> Rubalcaba Bermejo L.: "Business Services in European Industry: Growth, Employment and Competitiveness". European Commission, Luxemburg, 1999.

opravljanja le teh zaradi pravnih predpisov. Med prve štejemo omejitve opravljanja storitvenih dejavnosti zaradi ne-priznavanja poklicnih usposobljenosti (kvalifikacij), nacionalnosti ali sedeža podjetja. Med druge pa štejemo omejitve, ki nastanejo zaradi omejevanja prostega pretoka kapitala (omejevanja neposrednega investiranja ipd.), fiskalnih režimov ali proste uporabe delniških trgov.

- b. *ekonomske ovire (angl. economic barriers)*, kamor štejemo omejevanje konkurenčnosti, vstopanja na tuje trge in dostopov do virov informacij. Le te nastanejo na podlagi politično – administrativnih interesov. V te skupine omejitev spadajo omejitve zaradi oligopolov na trgih, zaradi podjetij, ki imajo prevladujoč položaj in zaradi podjetij, ki uresničujejo določen interes države. Politično administrativne ovire so med vsemi ostalimi najpogostejše.
- c. *med-panožne ali med-sektorske ovire (angl. intrasectorial barriers)*, ki nastanejo iz dinamike lastnih aktivnosti opravljanja storitvenih dejavnosti. V eni državi ali regiji se določene dejavnosti bolj razvijejo, druge pa manj, pri medsebojni menjavi pa to povzroča zaplete in ovire. Še posebno je to razvidno iz različnih zakonodaj posameznih držav Evropske unije, kar zahteva določeno stopnjo medsebojnega usklajevanja (angl. harmonizacije). V to skupino spadajo zahteve po certifikatih kvalitete, atestih in drugih tehničnih normativih, s katerimi se omogoča opravljanje storitvenih dejavnosti. Mnoge izmed teh zahtev izvirajo iz nacionalnih poklicnih združenj.
- d. *socialne ovire (angl. social barriers)*, ki temeljijo na etiki obnašanja posameznikov in družbe ter jezikovnih in kulturnih različnostih. Te ovire moramo od drugih razlikovati, ker ne vplivajo neposredno na katerakoli temeljna načela združevanja držav Evropske unije. Le te so v svojem temelju edine dovoljene. Paradoksalno lahko te ovire s svojimi kulturnimi in socialnimi različnostmi celo pospešujejo čezmejno menjavo storitev (uveljavljanje drugačnih norm in etike obnašanja).

Vse te ovire omejujejo pretočnost mednarodne menjave storitev. Vseeno pa se kljub obstoju ovir mednarodna menjava storitev hitro povečuje. Podatki nam kažejo, da so se obsegi mednarodne menjave storitev v zadnjih dveh desetletjih prejšnjega stoletja zelo povečali, še posebno po sprejetju Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami - GATS.

O pomenu mednarodne menjave storitev zadnjega četrta stoletja v svetu, po regijah in v državah Evropske unije pa več v naslednjem poglavju.

### **3. Storitve v mednarodni menjavi po uveljavitvi mednarodnega Splošnega sporazuma o trgovanju s storitvami (GATS)**

Medtem, ko je bila v preteklosti rast storitev odvisna od rasti produktivnosti v proizvodnih dejavnostih blaga (dobrin) (ker so bile storitvene dejavnosti upoštevane le kot del proizvodnih dejavnosti), se je danes ta vidik zelo spremenil. V zadnjih dveh dekadah so storitvene dejavnosti postale najbolj dinamičen del svetovnega gospodarskega razvoja. V tem času je prišlo do t.i. "storitvene revolucije", za katero sta značilni uporaba novih, na znanju temelječih storitev, in rast mednarodne menjave storitvenih dejavnosti<sup>28</sup>.

Informacijska tehnologija je spremenila storitvene proizvodnje dejavnosti tako, da razvoj storitev ni posledica, ampak predpogoj za večjo gospodarsko rast<sup>29</sup>. Na znanju temelječe proizvodne dejavnosti blaga (dobrin), ki uporabljajo poslovne in tehnične storitve, storitve informacijskih tehnologij, bančne in zavarovalniške storitve in storitve izobraževanja, so tisti elementi, ki so vzrok za spreminjanje sektorjev storitvenih proizvodnih dejavnosti in predpogoj za povečevanje mednarodne menjave tako blaga (dobrin) kot samih storitev.

#### **3.1. Skupni svetovni obseg mednarodne menjave blaga (dobrin) in storitev v zadnji četrtini XX. stoletja**

Med letoma 1980 in 1990 se je delež storitev v svetovnem bruto domačem proizvodu povečal za 5%<sup>30</sup>. V manj razvitih državah s srednjim in nizkim prihodkom na prebivalstvo pa se je njihov delež povečal kar za 9%. Med letoma 1990 in 2000 se je delež storitev v svetovnem bruto domačem proizvodu povečal na 7%<sup>31</sup>. V manj razvitih državah s srednjim in nizkim prihodkom na prebivalstvo pa se je njihov delež povečal kar za 12%, kar pomeni, da so bile v teh gospodarstvih narejene večje strukturne spremembe<sup>32</sup>.

Med letoma 1990 in 2005 se je obseg mednarodne menjave z blagom (dobrinami) in storitvami povečal v povprečju za trikrat (glej naslednji graf 1). Tako je v letu 1990 vrednost mednarodne menjave dosegla skupno 8.585 milijard USD, od tega za 6.984 milijard USD blaga (dobrin) in za 1.601 milijard USD storitev (kamor so vključene storitve transporta, potovalne (turistične) storitve in ostale - poslovne storitve)<sup>33</sup>. V letu 2005 pa je le ta dosegla skupno že 25.975 milijard USD, od tega za 21.214 milijard USD blaga (dobrin) in za 4.761 milijard USD storitev (transport, potovalne in ostale poslovne storitve).

---

<sup>28</sup> Stephenson S. M.: "Approaches to liberalizing services". Organisation of American States, Development Research Group of the World Bank (DECRG), 2000, str. 7.

<sup>29</sup> Braga C. P.: "The Impact of the Internationalization of Services on Developing Countries". In: "Finance and Development", March 1996, str. 35.

<sup>30</sup> Vir: Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD: Report on International Trade, 2000.

<sup>31</sup> Vir: Svetovna trgovinska organizacija - STO, letno poročilo, 2003.

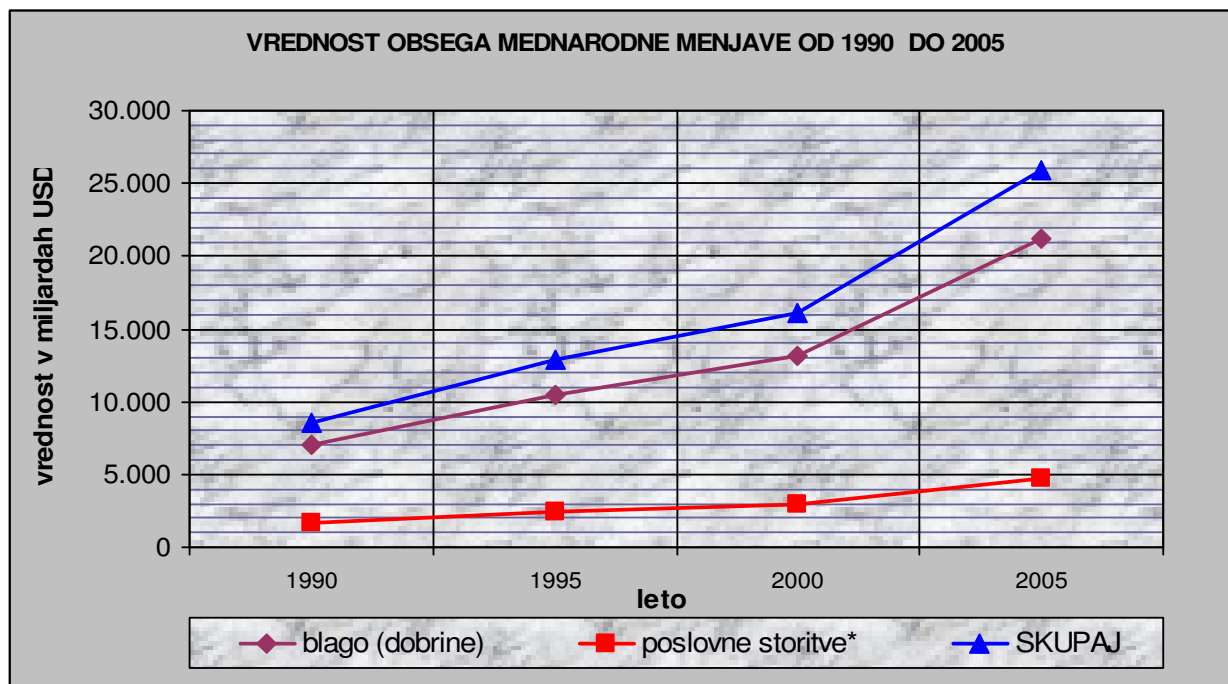
<sup>32</sup> Vir: Svetovna banka – World Bank Bilten, 2001.

<sup>33</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

Podobno sliko nam v tem času kažejo tudi skupni podatki o vrednosti obsega izvoza in uvoza blaga (dobrin) in storitev na svetu. V letu 1990 je bila na svetu vrednost skupnega izvoza blaga (dobrin) 3.442 milijard USD in 783 milijard USD izvoza storitev, v letu 2005 pa že 10.431 milijard USD blaga (dobrin) in 2.414 milijard USD storitev. Skupno se je torej skupen obseg izvoza blaga (dobrin) in storitev vrednostno povečal s 4.225 milijard USD na 12.845 milijard USD (v 15 letih torej približno za 3 krat)<sup>34</sup>.

V letu 1990 je bila na svetu vrednost skupnega uvoza blaga (dobrin) 3.542 milijard USD in 818 milijard USD uvoza storitev, v letu 2005 pa že 10.783 milijard USD blaga (dobrin) in 2.347 milijard USD storitev. Skupno se je torej skupen obseg uvoza blaga (dobrin) in storitev vrednostno povečal s 4.360 milijard USD na 13.130 milijard USD (trikratno povečanje)<sup>35</sup>. Po teh podatkih je bila med letoma 1990 in 2005 povprečna letna skupna svetovna rast mednarodne menjave 13,50%, od tega je bila povprečna svetovna letna rast blaga (dobrin) 13,58%, storitev pa 13,16%<sup>36</sup>.

Graf 1: Vrednost obsega mednarodne menjave blaga (dobrin) in storitev od leta 1990 do 2005



\* v originalu "commercial services", ki vključujejo: storitve transporta, potovalne (turistične) storitve in ostale - poslovne storitve

Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

<sup>34</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

<sup>35</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

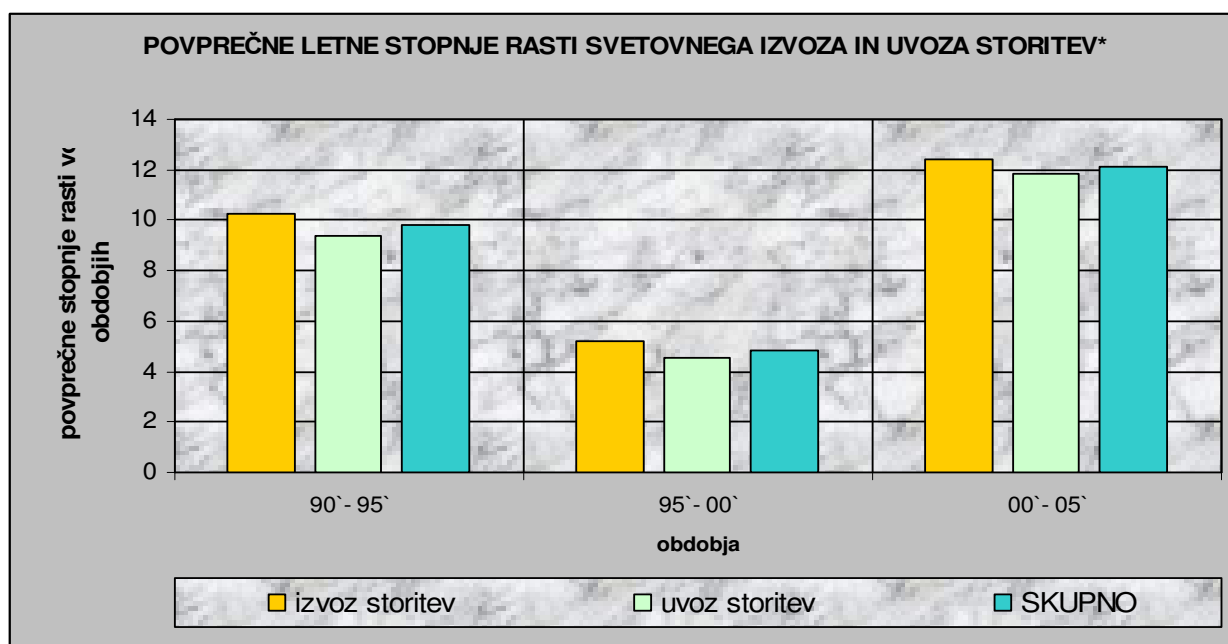
<sup>36</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

Z vidika čezmejne menjave so v zadnjih dveh desetletjih daleč najhitreje naraščale storitvene dejavnosti. Mednarodne gospodarske ocene<sup>37</sup> kažejo, da je vsota vseh merjenih transakcij storitvenih dejavnosti na svetu v letu 2000 obsegala 23 tisoč milijard USD. To predstavlja 7,6% delež celotnega svetovnega prihodka in tretjino od celotnega deleža trgovanja z blagom in storitvami na svetu. Za primerjavo z letom 1980 je bil njihov delež od celotnega trgovanja z blagom in storitvami komaj 10%.

Podrobnejši pregled podatkov nam pokaže, da se je mednarodna menjava v zadnjih petih letih skokovito povečala. Ker se v tem času na svetovnem nivoju z vidika mednarodnih sporazumov niso bistveno spremenili pogoji menjave blaga (čeprav se je statistično povečala ravno ta), lahko sklepamo, da so to bolj posledice "storitvene revolucije" (o tem več v nadaljevanju).

V povprečju je v zadnjih 15 letih skupni letni svetovni izvoz blaga (dobrin) in storitev rasel po 13,60% stopnji, od tega izvoz blaga (dobrin) po 13,54% stopnji in storitev po 13,89% povprečni letni stopnji rasti. Skupni letni uvoz blaga (dobrin) in storitev pa je v tem času rasel po povprečni 13,41% stopnji rasti, od tega blago (dobrine) po 13,63% povprečni stopnji, storitve pa po 12,46% povprečni letni stopnji (glej spodnji graf 2)<sup>38</sup>.

Graf 2: Povprečne letne stopnje rasti svetovnega izvoza in uvoza poslovnih storitev\* v obdobjih od leta 1990 do 2005



\* v originalu "commercial services", ki vključujejo: storitve transporta, potovalne (turistične) storitve in ostale - poslovne storitve

Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

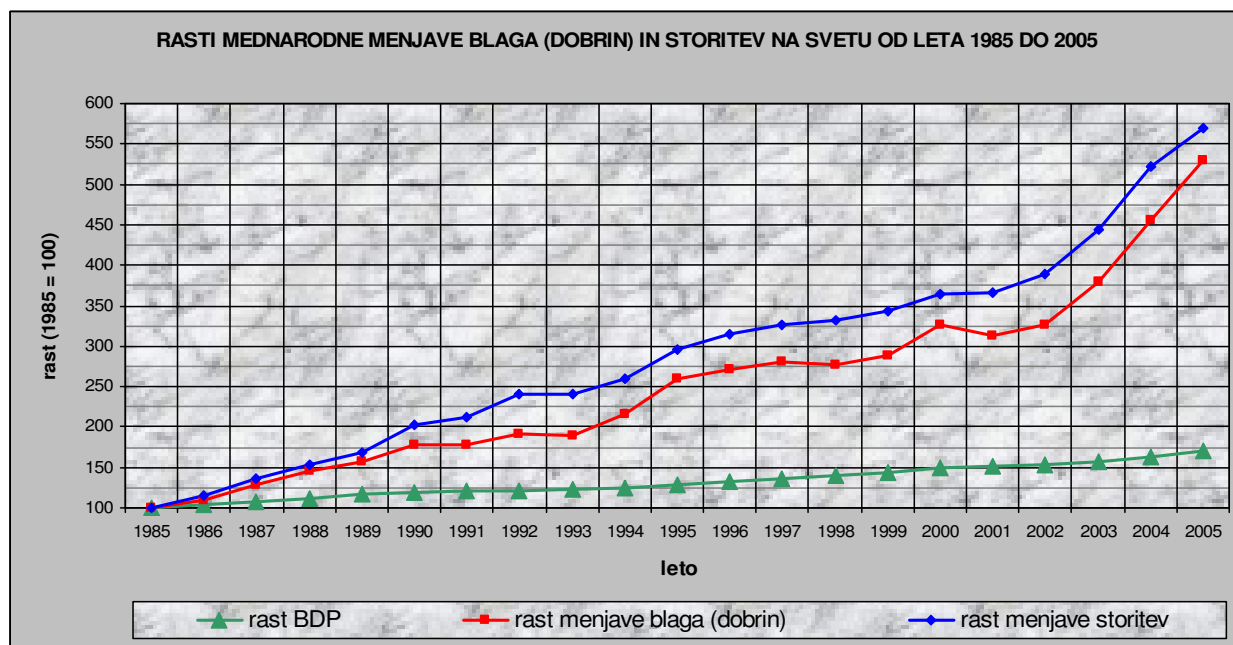
<sup>37</sup> npr.: World Bank Institute, World Bank, Washington, oktober 2006.

<sup>38</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

Delež storitvenih dejavnosti v svetu se med letoma 1990 in 2005 ni bistveno spremenil in predstavlja okoli 18,5% delež v celotni mednarodni menjavi. Medtem ko se je delež storitev v izvozu od leta 1990 z 18,51% povečal na 18,79% v letu 2005, se je delež storitev v uvozu od leta 1990 z 18,76% zmanjšal na 17,88% v letu 2005. Ta podatek nas pri preučevanju pomena mednarodne menjave storitev na svetovnem nivoju v pozitivnem smislu ne vzpodbuja. Zmanjševanje obsega mednarodne menjave storitev velja predvsem za nekatere večje zelo razvite države, predvsem Japonsko, kjer se je od leta 1990 do 2005 zmanjšal obseg menjave z 19,29% na 17,84% delež storitev<sup>39</sup>.

O rasti pomembnosti storitvenih dejavnosti pa nas prepričajo podatki o primerjavi rasti mednarodne menjave blaga (dobrin) in storitev po letu 1985 (glej spodnji graf 3). Ti podatki nam pokažejo, da je mednarodna menjava storitev na svetu v celotnem obdobju med letoma 1985 in 2005 rasla hitreje kot je rasla mednarodna menjava blaga. V tem času se je obseg menjave storitev povečal za skoraj 6 krat, medtem ko se je obseg mednarodne menjave blaga (dobrin) povečal za 5,5 krat. V primerjavi s tem se je rast svetovnega bruto domačega produkta – BDP v tem obdobju povečala "le" za 1,7 krat. Podatki o rasti obeh kategorij po letu 2001 pa pokažejo skokovito rast, kar ocenjujem kot posledico "storitvene revolucije" (o tem več v nadaljevanju).

Graf 3: Rasti BDP in mednarodne menjave blaga (dobrin) in storitev\* na svetu od leta 1985 do 2005



\* v originalu "commercial services", ki vključujejo: storitve transporta, potovalne (turistične) storitve in ostale - poslovne storitve

Vir: UNCTAD Handbook of statistics 2005 - part 5: International trade in services, United nations, New York in Geneva, 2005.

<sup>39</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.



To nam kažejo tudi podatki o povpraševanju po nekaterih javnih storitvah, kot npr. zdravstvo in izobraževanje, in po nekaterih tržnih storitvah, kot npr. turizem, ki trajno narašča s tem, ko posamezniki in družbe postajajo bogatejši. Obenem pa je povpraševanje po dobrinah in kmetijskih izdelkih na svetovnem nivoju relativno stabilno<sup>40</sup>.

V času globalizacije se kljub relativno stabilnemu deležu storitvenih dejavnosti v skupni menjavi (kar gre pripisati predvsem neusklajenemu statističnemu beleženju – o tem več v nadaljevanju) pomen mednarodne menjave storitev hitro povečuje. Storitvene dejavnosti še nikoli niso dosegle tako visoke rasti v mednarodni menjavi, kot se to dogaja v tem času. Vse te spremembe pa postopoma preusmerjajo pozornost ekonomske misli iz proizvodnih dejavnosti blaga (dobrin) na storitvene dejavnosti.

### **3.2. Pomen in porazdelitev mednarodne menjave storitev po skupinah držav**

Z geografskega vidika ali z vidika razvitosti držav je mednarodna menjava storitev po svetu zelo neenakomerno razdeljena.

Z geografskega vidika (razdeljenosti po celinah) opravijo že od sredine prejšnjega stoletja največ menjave storitvenih dejavnosti države zahodne Evrope. Le te imajo v celotni svetovni menjavi storitev po letu 1990 celo polovičen (50,4%) delež, sledijo jim države Azije (19,4%) in severne Amerike (17,3%) (glej naslednji graf 4)<sup>41</sup>.

V letu 2005 se deleži niso veliko spremenili. Delež držav zahodne Evrope je sicer rahlo upadel (49,7%), prav tako v obeh severno-ameriških državah (16,6%), se je pa precej povečal delež azijskih držav (na vrednost 23,1%)<sup>42</sup>. Delež mednarodne menjave storitev pri vsaki od vseh ostalih celin je manjši od treh odstotkov.

Iz grafa je razvidno, da so vrednostno obseg mednarodne menjave storitev najbolj povečale azijske države in sicer za 3,53 krat, države zahodne Evrope za 2,93 krat, državi severne Amerike pa za 2,85 krat. Zanimivo nam ti podatki kažejo, da se je vrednostno obseg mednarodne menjave storitev v Afriki med letoma 1990 in 2005 tudi zelo povečal in to za 2,74 krat<sup>43</sup>.

---

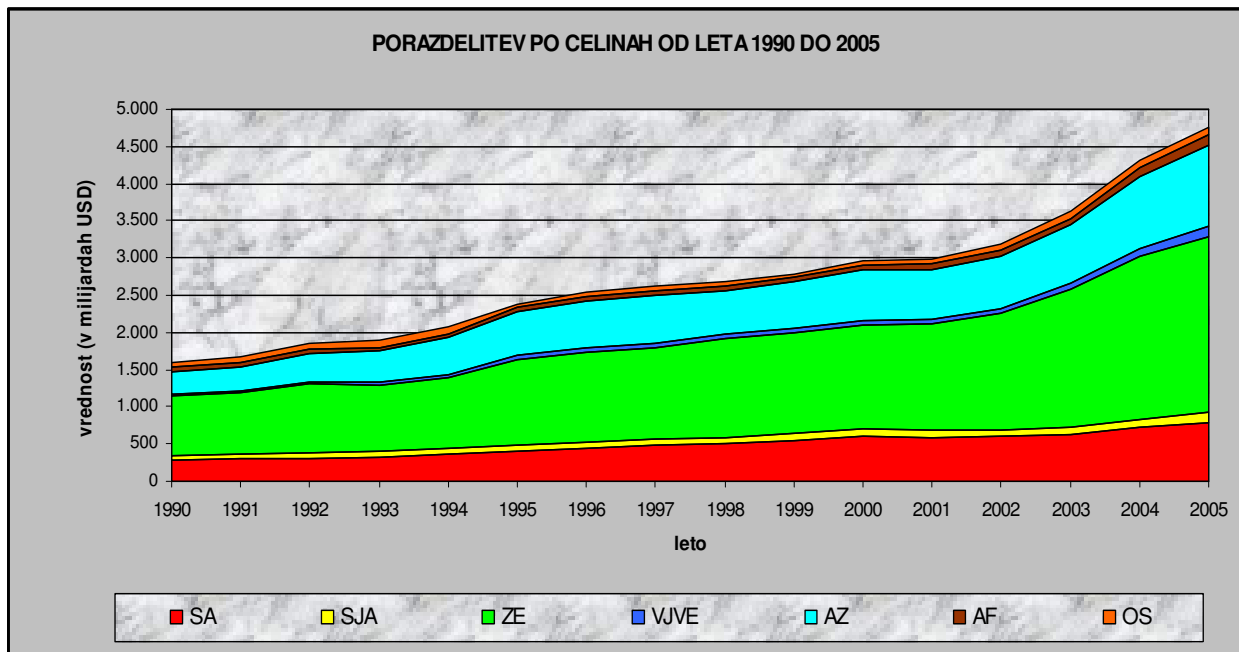
<sup>40</sup> Sauve P.: Open Services Markets Matter. V OECD, Paris, 2001.

<sup>41</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

<sup>42</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

<sup>43</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

Graf 4: Rast vrednosti in porazdelitev mednarodne menjave storitev po celinah med letoma 1990 in 2005



Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006.

Legenda: SA = Severna Amerika                      SJA = Srednja in Južna Amerika                      ZE = Zahodna Evropa  
 VJVE = Vzhodna in Jugovzhodna Evropa                      AZ = Azija  
 AF = Afrika                      OS = ostale države

Veliki deleži menjave storitev po celinah nam pokažejo, v katerih državah so storitvene dejavnosti najbolj razvite in na katerih področjih te države medsebojno najbolj sodelujejo – trgujejo. Ker vsebujejo podatki o menjavi storitev pomembne deleže menjave storitev transportnih dejavnosti (in turizma), lahko vidimo, katere države te storitve pri medsebojni menjavi najbolj uporabljajo (menjajo).

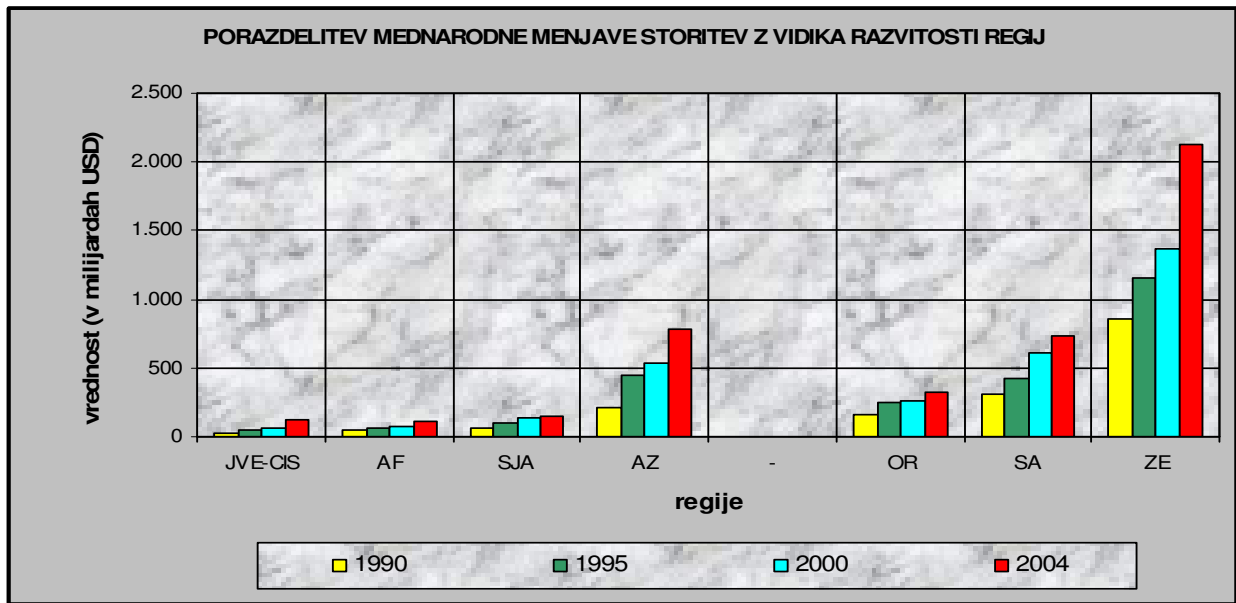
Ti podatki nam pokažejo tudi smer menjave storitvenih dejavnosti po svetu. Več te menjave gre v smeri iz Zahodne Evrope in Amerike v Azijo, ker so države Zahodne Evrope in Severne Amerike večji izvozniki kot uvozniki storitev, azijske države pa večji uvozniki kot izvozniki storitev<sup>44</sup>.

Z vidika razvitosti držav (po statističnih kriterijih UNCTAD-a) pa nam podatki pokažejo, da so v letu 2005 najbolj razvite države na svetu opravile kar tri četrtine vse mednarodne menjave storitev (glej naslednji graf 5). Vrednostno so v tem letu vse razvite države skupaj (države Severne Amerike, Zahodne Evrope, Japonske, Izraela, Avstralije in Nove Zelandije) opravile za 3.189 milijard USD mednarodne menjave storitev, vse države v razvoju in manj razvite države pa za 1.049 milijard USD menjave storitev (24,1%)<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.

<sup>45</sup> Vir: UNCTAD handbook of statistics 2005 - part 5: International trade in services, United nations, New York in Geneva, 2005.

Graf 5: Porazdelitev mednarodne menjave storitev z vidika razvitosti regij med letoma 1990 in 2004



Vir: UNCTAD Handbook of statistics 2005 - part 5: International trade in services, UN, New York in Geneva, 2005.

Legenda: JVE - CIS = Jugovzhodna Evropa in bivše azijske države Sovjetske zveze

AF = Afrika

SJA = Srednja in Južna Amerika

AZ = Azija

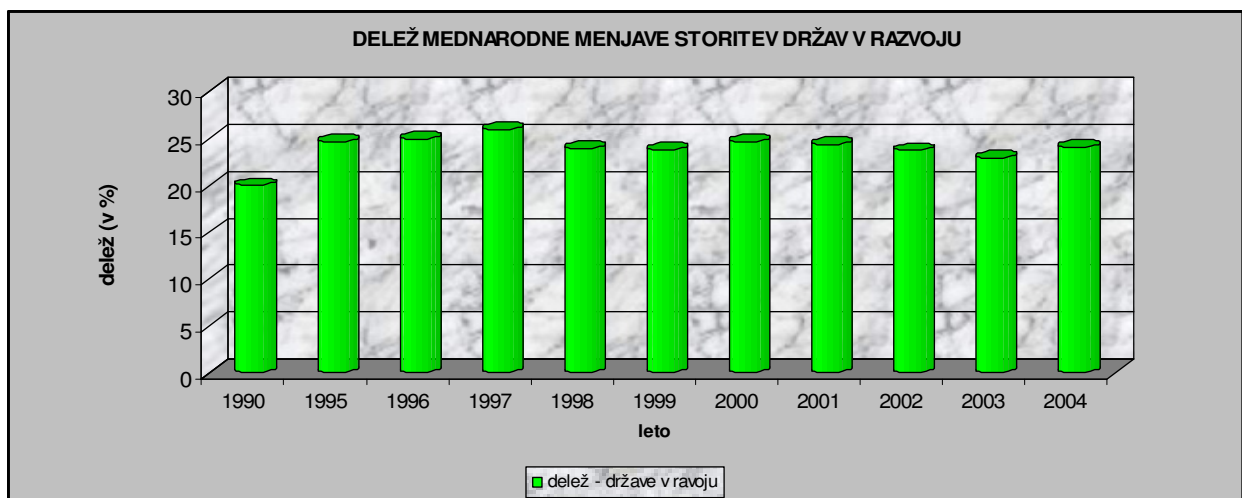
OR = ostale razvite države (Jap., Izrael, Avstr., N. Zelandija)

SA = Severna Amerika

ZE = Zahodna Evropa

Delež menjave storitev je v zadnjih 15 letih v državah v razvoju in v manj razvitih državah rasel in to od petinskega deleža leta 1990 (19,98%) do skoraj četrtinskega deleža v letu 2005 (24,07%) (glej naslednji graf 6).

Graf 6: Delež mednarodne menjave storitev držav v razvoju in manj razvitih držav med letoma 1990 in 2004



Vir: UNCTAD Handbook of statistics 2005 - part 5: International trade in services, UN, New York in Geneva, 2005.

Vrednost deleža izvoza mednarodne menjave storitev v celotni svetovni mednarodni menjavi se je po podatkih UNCTAD-a (Konferenca za trgovino in razvoj pri Združenih narodih) z leta 2004<sup>46</sup> med letoma 1980 in 2000 vsakih deset let podvojila (glej naslednjo tabelo 1) predvsem zaradi hitre rasti deleža držav v razvoju. Delež razvitih držav se je pri tem zmanjševal iz okoli 80% leta 1980 na 74.8% leta 2004.

Še leta 1980 je bila rast izvoza storitev v razvitih državah višja kot v državah v razvoju (8.3% proti 7.9%), medtem ko se je trend potem zelo obrnil (5.4% proti 6.4% rast leta 2000). Do preobrata v trendu je prišlo zaradi povečanega vstopanja držav v razvoju in manj razvitih držav na trge storitvenih dejavnosti najbolj razvitih držav. Tudi to kaže na posledice "storitvene revolucije" v zadnjih dveh dekadah prejšnjega stoletja.

Tabela 1: Vrednosti mednarodne menjave blaga (dobrin) in storitev in deleži po razvitosti skupin držav

leto	1980	1990	2000	2004
<b>izvoz mednarodne menjave blaga</b>				
<b>svet</b> (vrednost v milijardah USD)	<b>2.033</b>	<b>3.494</b>	<b>6.436</b>	<b>8.976</b>
od tega (v %)				
razvite države	62,6	65,3	65,7	63,0
države CEE*	8,0	5,0	4,2	4,9
države v razvoju	29,5	24,3	31,6	33,4
<b>izvoz mednarodne menjave storitev</b>				
<b>svet</b> (vrednost v milijardah USD)	<b>391</b>	<b>831</b>	<b>1.528</b>	<b>2.193</b>
od tega (v %)				
razvite države	79,3	80,5	75,2	74,8
države CEE*	-	-	3,6	4,2
države v razvoju	19,1	18,6	23,1	22,7
<b>SKUPAJ izvoz mednarodne menjave blaga in storitev</b>				
(vrednost v milijardah USD)	<b>2.424</b>	<b>4.325</b>	<b>7.964</b>	<b>11.169</b>

Vir: Svetovna trgovinska organizacija, letno poročilo, 2004.

Opomba: \* CEE – države Južne in Jugo-vzhodne Evrope

V nasprotju z izvozom mednarodne menjave storitev pa se je uvoz mednarodne menjave storitev v razvitih državah od leta 1980 do 2002 stalno povečeval (s 66.7% na 70.6% delež), medtem ko se je v deželah v razvoju zmanjševal (s 30.7% na 25.3%) (glej naslednji dve tabeli 2. in 3. na naslednji strani).

<sup>46</sup> UNCTAD: Trade and Development Report 2004, Konferenca za trgovino in razvoj pri Združenih narodih – UNCTAD, maj 2004, str. 49.

Tabela 2. in 3.: Izvoz in uvoz storitev, povprečna rast in obseg menjave po kontinentih 1980 - 2002

<i>MEDNARODNA MENJAVA STORITEV</i>	1980	1990	2000	2002	povprečje	obseg menjave
<i>IZVOZ STORITEV</i>					1980 - 2002	(v milijonih USD) 2002
<b>svet</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>8,1</b>	<b>1.610.608</b>
<b>razvite države</b>	<b>79,1</b>	<b>79,9</b>	<b>73,2</b>	<b>73,2</b>	<b>7,6</b>	<b>1.179.682</b>
Severna Amerika	14,3	20,1	22,2	20,2	9,1	325.917
Evropa	57,6	52,7	44,0	46,9	7,1	755.184
ostale razvite države	7,2	7,1	7,1	6,1	7,3	98.581
<b>države v razvoju</b>	<b>17,9</b>	<b>18,1</b>	<b>23,1</b>	<b>22,6</b>	<b>9,4</b>	<b>363.549</b>
<b>Afrika</b>	<b>3,5</b>	<b>2,6</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>5,6</b>	<b>33.083</b>
Severna Afrika	1,3	1,3	1,1	1,1	6,6	17.561
Podsaharska Afrika	2,1	1,3	1,0	1,0	4,7	15.522
<b>Amerika</b>	<b>4,8</b>	<b>3,8</b>	<b>4,1</b>	<b>3,7</b>	<b>7,0</b>	<b>59.492</b>
Srednja Amerika	2,5	2,2	2,4	2,2	7,2	36.000
Južna Amerika	2,3	1,6	1,7	1,5	6,7	23.492
<b>Azija</b>	<b>9,5</b>	<b>11,7</b>	<b>16,8</b>	<b>16,8</b>	<b>11,0</b>	<b>269.804</b>
Zahodna Azija	2,7	2,1	2,4	1,9	6,8	30.344
JV Azija	6,8	9,5	14,2	14,6	11,9	235.853
<b>Oceanija</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>najmanj razvite države sveta</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>4,7</b>	<b>7.031</b>

<i>MEDNARODNA MENJAVA STORITEV</i>	1980	1990	2000	2002	povprečje	obseg menjave
<i>UVOZ STORITEV</i>					1980 - 2002	(v milijonih USD) 2002
<b>svet</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>7,5</b>	<b>1.595.606</b>
<b>razvite države</b>	<b>66,7</b>	<b>75,9</b>	<b>70,3</b>	<b>70,6</b>	<b>7,7</b>	<b>1.126.053</b>
Severna Amerika	12,0	16,9	17,6	16,9	7,7	269.861
Evropa	44,6	46,6	42,7	44,8	7,8	714.277
ostale razvite države	10,0	12,4	10,1	8,9	7,2	141.915
<b>države v razvoju</b>	<b>30,7</b>	<b>21,4</b>	<b>26,3</b>	<b>25,3</b>	<b>6,7</b>	<b>404.401</b>
<b>Afrika</b>	<b>6,9</b>	<b>3,5</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>43.262</b>
Severna Afrika	2,3	1,1	0,9	0,9	1,8	13.685
Podsaharska Afrika	4,7	2,4	1,7	1,9	3,2	29.577
<b>Amerika</b>	<b>6,9</b>	<b>4,2</b>	<b>4,9</b>	<b>4,2</b>	<b>5,9</b>	<b>67.651</b>
Srednja Amerika	2,6	1,9	2,0	1,9	5,9	30.916
Južna Amerika	4,3	2,4	2,9	2,3	5,9	36.735
<b>Azija</b>	<b>16,8</b>	<b>13,5</b>	<b>18,7</b>	<b>18,3</b>	<b>7,8</b>	<b>292.200</b>
Zahodna Azija	9,9	4,4	3,3	2,6	0,2	41.338
JV Azija	6,9	9,2	15,1	15,2	11,9	242.779
<b>Oceanija</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>najmanj razvite države sveta</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>3,9</b>	<b>16.100</b>

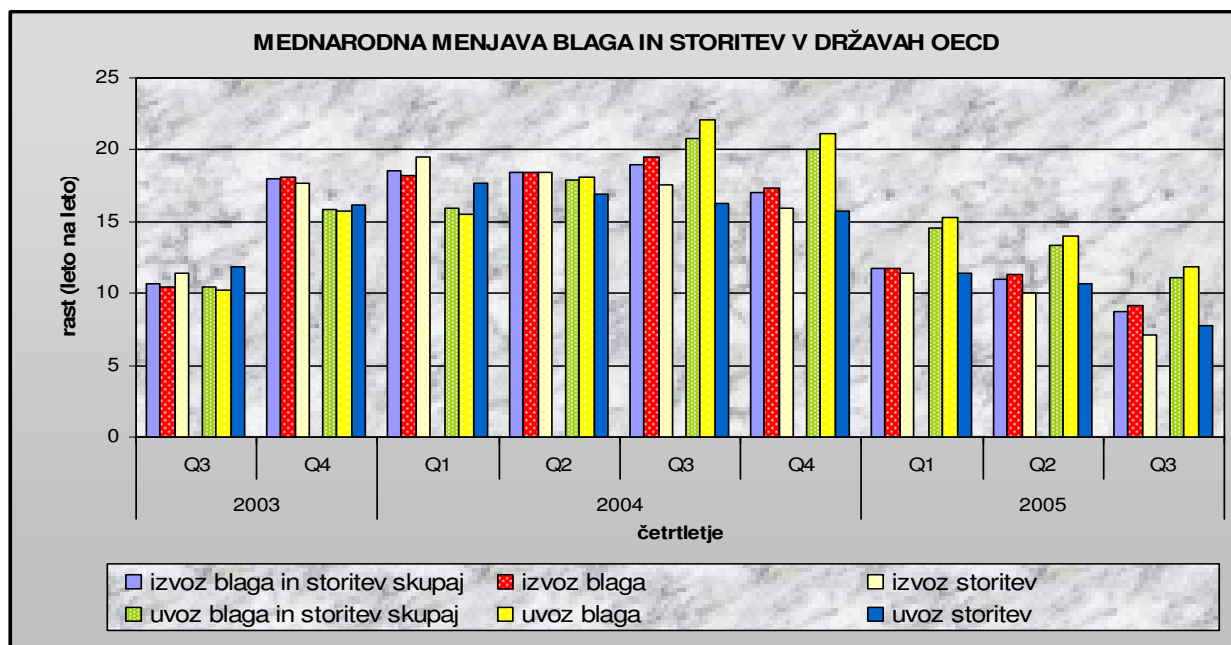
Vir: Svetovna trgovinska organizacija, letno poročilo, 2004.

Z vidika uravnotežene trgovinske menjave se je trgovinski primanjkljaj v mednarodni menjavi storitev držav v razvoju v zadnjih dvajsetih letih močneje zmanjšal, v razvitih državah pa močneje povečal. Iz tega lahko sklepamo, da se je v tem času opravljanje storitvenih dejavnosti geografsko selilo iz razvitih držav v manj razvite države, predvsem na azijsko celino in Srednjo (Latinsko) in Južno Ameriko, vendar ne v najmanj razvite države sveta. Pri njih se delež mednarodne menjave ni bistveno spremenil. Upoštevati pa je potrebno, da so v nerazvitih državah tudi sistemi statističnega merjenja in opazovanja gospodarskih dogodkov zelo slabo razviti in se tudi zelo počasi razvijajo.

Iz zgornjih dveh tabel je razvidna zgoščenost (koncentracija) mednarodne menjave s storitvami v Evropski uniji in Združenih državah Amerike oz. v državah članicah Organizacije za ekonomski razvoj - OECD. Vzrok koncentracije mednarodne menjave s storitvami v državah OECD je v tem, da ima največ velikih mednarodnih podjetij tam svoj sedež (večino mednarodne menjave storitev pa opravijo ravno te družbe).

V letu 2002 je bil skupni delež izvoza storitev držav OECD od vse mednarodne menjave kar 67.1%, delež uvoza storitev pa 61.7%. Delež odliva neposrednih naložb (investicij) v tujino je obsegal 66% vseh odlivov naložb (investicij), priliva naložb (investicij) s tujine pa 59% vseh prilivov naložb (investicij)<sup>47</sup>. Četrtna rast deležev mednarodne menjave blaga in storitev držav OECD glede na preteklo obdobje je prikazana v spodnjem grafu 7.

Graf 7: Mednarodna menjava blaga in storitev v državah OECD v zadnjih 9 četrletjih



Vir: OECD International Trade Statistics, januar 2006.

<sup>47</sup> Rubalcaba Bermejo L., Cuadrado Roura J. R.: "Internationalisation of Services Industries: A Comparative Approach", SERVILAB, 2001, str. 14.

Mednarodna trgovina s storitvami je od držav OECD najbolj zgoščena v Evropski uniji in v ZDA. O tem nam govori že pregled nadnacionalnih družb, ki sodelujejo v mednarodni menjavi storitev. Severna Amerika in Evropa skupaj ustvarita kar 60% delež od celotne mednarodne menjave, od tega 61% svetovnega izvoza in 55% svetovnega uvoza storitev<sup>48</sup>.

V naslednji tabeli 4 je primerjalno prikazana rast mednarodne menjave blaga in storitev v svetu, Evropski uniji (E-15) in Združenih državah Amerike v primerjavi z rastjo svetovnega bruto domačega proizvoda.

Tabela 4: Rast BDP in mednarodne menjave blaga (dobrin) in storitev v svetu, EU-15 in ZDA

Leto	BDP svet	mednarodna menjava blaga (dobrin) - svet	mednarodna menjava storitev - svet	mednarodna menjava blaga (dobrin) – EU 15	mednarodna menjava storitev – EU 15	mednarodna menjava blaga (dobrin) - ZDA	mednarodna menjava storitev - ZDA
1994	2,2	14,5	10,2	14,4	7,7	11,6	9,5
1995	2,3	19,3	14,5	22,3	14,1	15,9	8,8
1996	3,2	4,4	7,3	3,4	5,2	7,7	9,6
1997	3,5	3,5	4,0	-0,7	1,2	9,9	7,4
1998	2,2	-1,5	1,4	4,3	7,1	0,0	3,1
1999	2,9	3,9	3,6	0,1	3,5	5,2	8,1
2000	4,0	12,9	6,2	3,5	1,8	14,6	8,1
2001	1,2	-3,9	0,5	0,1	3,9	-6,1	9,6
2002	1,7	4,6	6,7	6,4	9,7	-3,7	2,5
2003	2,3	15,8	13,2	17,6	18,5	4,9	4,6

Vir: Svetovna trgovinska organizacija, letno poročilo, 2004.

Ti podatki nam pokažejo, da je bila po letu 1990 stopnja rasti mednarodne menjave s storitvami približno enaka stopnji rasti mednarodne menjave blaga in to 6,5%. V letu 2001 je stopnja rasti mednarodne menjave blaga padla za 4,5%, medtem ko je stopnja rasti mednarodne menjave storitev upadla le za 0,5%<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Vir: Rubalcaba Bermejo L., Cuadrado Roura J.R.: Internationalisation of services Industries: A Comparative Approach, SERVILAB, 2001.

<sup>49</sup> Findlay C.: "Multilateral Liberalisation of Services Trade and Investment in Globalising World: Scope and Limitations." National Europe Centre Paper No. 55. Asia Pacific School of Economics and Management, The Australian National University, dec. 2002, str. 2.

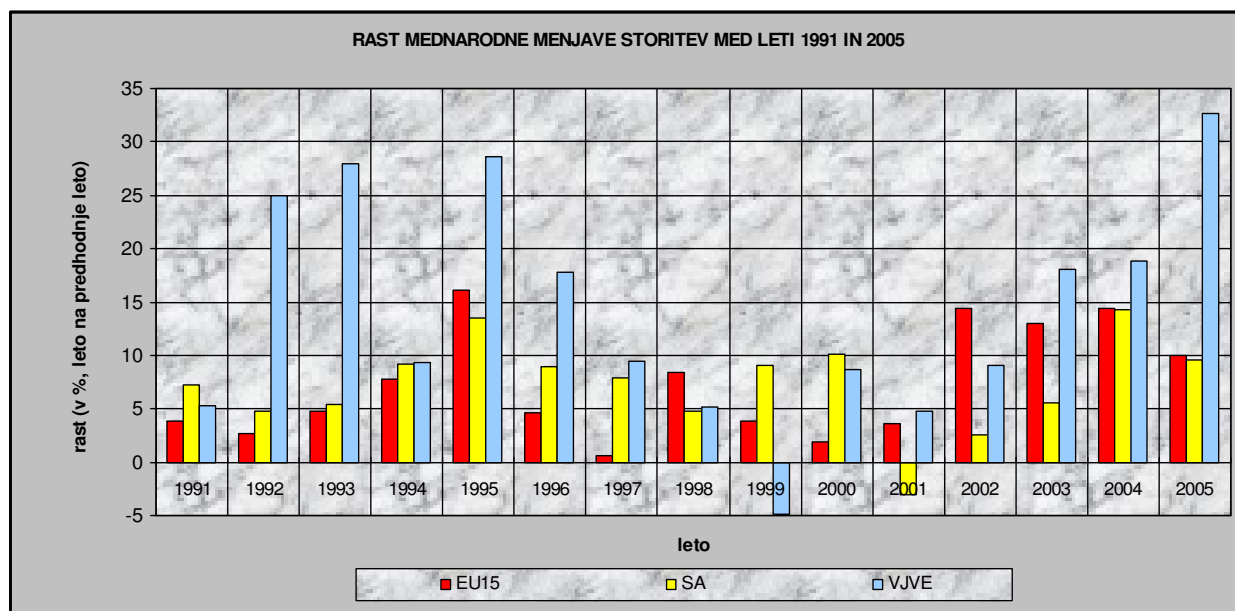
Obseg vrednosti mednarodne menjave storitev je upadel v vseh državah sveta, razen v tranzicijskih državah Vzhodne in Jugovzhodne Evrope, in je v letu 2001 znašal 24% obsega vse mednarodne trgovine na svetu. Ti trendi (predvsem v letu 2000 in 2001) so bili tudi eden od pokazateljev, zaradi katerih so se države članice Evropske unije (EU 15) odločile temeljito analizirati medsebojno (čezmejno) menjavo storitvenih dejavnosti.

### 3.3. Pomen (ne-finančnih) storitev v državah Evropske unije po letu 1990 (EU 15)

Po podatkih Svetovne trgovinske organizacije so države Zahodne Evrope v zadnjih dveh dekadah opravile največji, skoraj polovičen delež mednarodne menjave storitev. Podatki kažejo, da so države Evropske unije (EU – 15) dosegle v tem obdobju pri tem kar 42% – 44% delež<sup>50</sup>.

Obseg izvoza in uvoza storitev se je med letoma 1990 in 2005 hitro povečeval. V letu 1990 so države EU – 15 izvozile za 369 milijard USD storitev, v letu 1995 za 505, v letu 2000 za 611 in v letu 2005 že za 1.057 milijard USD vrednosti storitev. Od leta 1990 je uvoz storitev narasel od vrednosti 350 milijard USD na vrednost 500 v letu 1995, 602 v letu 2000 in vrednost 987 milijard USD leta 2005. Povprečna letna stopnja rasti je bila v tem obdobju 7,33%. V spodnjem grafu 8 so primerjalno prikazane letne stopnje rasti držav EU – 15, severne Amerike (ZDA in Kanade) ter držav vzhodne in jugovzhodne Evrope.

Graf 8: Rast mednarodne menjave storitev držav EU – 15, severne Amerike in držav VJVE med leti 1990 in 2005



Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006.

Legenda: EU15 = države EU – 15

VJVE = Vzhodna in Jugovzhodna Evropa

SA = Severna Amerika

<sup>50</sup> Vir: World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006.



Storitvene dejavnosti opravlja po podatkih Eurostata v povprečju držav EU že čez 70% vseh zaposlenih. Delež zaposlenosti v storitvenih dejavnostih v državah Evropske unije (EU 15) raste neprekinjeno že od leta 1964, ko je bil njihov delež le 46%. V letu 1984 je dosegel 63% delež vseh zaposlenih in leta 2000 že 70% delež<sup>51</sup>. V naslednji tabeli 5 so prikazani deleži dodanih vrednosti in zaposlenosti v storitvenih dejavnostih v izbranih državah Evropske unije v letu 2000 in stopnje rasti med letoma 1990 in 2000.

Letna rast zaposlenosti v storitvenih dejavnostih med letoma 1995 in 2000 je bila povprečno 2% in je bila 5-krat večja kot v proizvodnih dejavnostih blaga (dobrin) (0.4%) v istem obdobju. Če upoštevamo relativni pomen storitvenih dejavnosti med letoma 1990 in 2000 je bila povprečna rast dodane vrednosti 5.2% in zaposlenosti v teh dejavnostih 6.2%<sup>52</sup>.

Tabela 5: deleži dodanih vrednosti, zaposlenosti in stopnje rasti storitvenih dejavnosti v izbranih državah Evropske unije

država	dodana vrednost		zaposlenost	
	delež (v%) 2000	rast 1990-2000	delež (v%) 2000	rast 1990-2000
<b>Avstrija</b>	64,5	2,4	63,6	8,4
<b>Belgija</b>	70,9	5,7	73,8	4,8
<b>Češka Republika</b>	54,5	11,6	54,9	12,7
<b>Danska</b>	70,2	1,2	70,2	3,3
<b>Finska</b>	62,1	2,6	66,3	5,6
<b>Francija</b>	70,9	4,4	71,5	6,9
<b>Grčija</b>	71,2	7,6	60,5	12,2
<b>Italija</b>	67,9	5,4	62,2	3,4
<b>Luksemburg</b>	78,4	5,2	74,0	7,8
<b>Madžarska</b>	61,4	5,5	58,8	0,5
<b>Nemčija</b>	67,3	7,6	63,9	6,0
<b>Nizozemska</b>	70,1	5,0	75,4	6,3
<b>Norveška</b>	55,2	-5,8	73,9	5,2
<b>Poljska</b>	61,3	12,0	50,4	-0,1
<b>Portugalska</b>	65,7	6,0	52,1	4,5
<b>Slovaška</b>	60,8	4,9	56,1	-0,6
<b>SLOVENIJA</b>	66,8	3,6	62,9	2,1
<b>Španija</b>	66,0	6,1	62,2	7,4
<b>Švedska</b>	70,2	5,7	73,0	5,3
<b>Velika Britanija</b>	70,1	7,2	73,0	7,5
<b>EU - 15</b>	68,1		70,1	
<b>Japonska</b>	66,6	8,6	63,7	5,0
<b>Kanada</b>	66,7	1,4	74,1	2,8
<b>Združene države</b>	73,7	3,8	74,5	3,6

Vir: na podlagi podatkov Eurostata, OECD iz leta 2002 in WIIW Handbook of Statistics, Countries in Transition 2001, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftvergleiche 2002

<sup>51</sup> Vir: na podlagi podatkov Eurostata, OECD z leta 2002 in WIIW Handbook of Statistics, Countries in Transition 2001, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftvergleiche 2002.

<sup>52</sup> European Commission: "The Competitiveness of business-related services and their contribution to the performance of European enterprises." Background Document, Draft version, May 2003, str. 11.

V ne-finančnih storitvenih dejavnostih (poslovne storitve, trgovinske in transportne dejavnosti, turizem, energetika in telekomunikacije) je bilo leta 2000 v državah Evropske unije zaposlenih okoli 60% vse delavne sile, skupaj več kot 53 milijonov ljudi<sup>53</sup>. Z vidika deležev zaposlenih dela največ ljudi na Nizozemskem, v Franciji in Veliki Britaniji, kjer njihov delež v ne-finančnih storitvenih dejavnostih presega 2/3 vse delovne sile. Presenetljivo pa je najmanjši delež zaposlenih v teh dejavnostih (manj kot polovica) v Nemčiji in na Portugalskem.

Samo v poslovnih storitvenih dejavnostih je v Evropski uniji zaposlenih povprečno 19% vse delovne sile, to je več kot 17 milijonov ljudi. Med posameznimi državami sta na tem področju v ospredju Nizozemska (27.8%) in Velika Britanija (24.4%), najmanj pa zaposlujeta Avstrija (12.9%) in Portugalska (10.6%).

Podobno kot pri zaposlenosti je tudi pri deležu dodane vrednosti, ki jih prinesejo storitvene dejavnosti, kjer je njihov delež v povprečju posameznih držav 52%. V ospredju sta Velika Britanija (60%) in Nizozemska (59%), najmanjši delež pa prispevajo Nemčija, Italija, Finska in Švedska. Imajo pa zato te štiri države največji delež dodane vrednosti v proizvodnih dejavnostih blaga (dobrin).

Same poslovne storitvene dejavnosti pa v Evropski uniji v povprečju prispevajo okoli 20% delež dodane vrednosti, od tega največ Velika Britanija (25.4%) in Nizozemska (23.8%), najmanj pa Finska (12.3%) in Portugalska (11.9%)<sup>54</sup>.

Če primerjamo doseženo dodano vrednost na zaposlenega v storitvenih dejavnostih s proizvodnimi dejavnostmi blaga (dobrin), je le ta v storitvenih dejavnostih v vseh državah Evropske unije v povprečju manjša od proizvodnih dejavnosti. Še posebno to velja za storitvene dejavnosti v Belgiji, Irski in na Nizozemskem. Le na Portugalskem dosega dodana vrednost v storitvenih dejavnostih višje vrednosti (turizem!). Na področju transportnih in komunikacijskih storitvenih dejavnosti pa dosega višje dodane vrednosti v primerjavi z dodanimi vrednostmi v proizvodnih dejavnostih blaga (dobrin) 6 držav članic, na področju poslovnih storitev pa 4 članice unije.

---

<sup>53</sup> European Commission: "The Competitiveness of business-related services and their contribution to the performance of European enterprises." Background Document, Draft version, May 2003, str. 12.

<sup>54</sup> European Commission: "The Competitiveness of business-related services and their contribution to the performance of European enterprises." Background Document, Draft version, May 2003, str. 13.

## **4. Vzroki za potrebo po sproščanju menjave ne-finančnih storitev v Evropski uniji**

### **4.1. Ocena konkurenčnosti Evropske unije v svetu ob koncu prejšnjega stoletja**

Sredi 90-tih let prejšnjega stoletja so ekonomske analize kazale hitro zaostajanje rasti držav Evropske unije glede na visoko rast Združenih držav Amerike in Japonske. To je med politiki največjih držav Evropske unije povzročilo potrebo po spreminjanju strategij razvoja Unije, kar je privedlo do priprave Lizbonske strategije dolgoročnega razvoja Evropske unije.

Lizbonska deklaracija je bila navdahnjena s hitro in relativno visoko gospodarsko rastjo Združenih držav Amerike v času predsednika Clintona<sup>55</sup>. Konec 90-tih let prejšnjega stoletja je ameriško gospodarstvo doseglo najdaljšo neprekinjeno gospodarsko rast v zadnjih dvestotih letih, ko je država uspela umiriti javno potrošnjo v tesnem sodelovanju z ukrepi Centralne banke (Federal Reserves), kar je znižalo obrestne mere. Kot posledico tega se je na nivoju države povečal delež naložb (investicij) s 16% leta 1992 na 21% leta 2000<sup>56</sup>, obenem pa se je zmanjšala rast brezposelnosti za 4% in dosegla najnižji nivo po letu 1960.

Po dolgem obdobju stagnacije je povečan obseg investiranja z vključevanjem vseh komponent tehnološkega razvoja in informacijsko telekomunikacijskih komunikacij povzročil višjo rast produktivnosti v vseh industrijskih in storitvenih sektorjih. To je bila osnova ameriškega modela "nove ekonomije".

V primerjavi s tem so imele države Evropske unije v tem času v povprečju visoke stopnje nezaposlenosti, nizke stopnje deležev naložb (investicij), nizke stopnje gospodarskih rasti, nižje stopnje mednarodne menjave storitev in zaradi tega zelo pesimistične napovedi nadaljnega gospodarskega razvoja (stagnacija).

Podatki o rasteh mednarodne menjave blaga (dobrin) in storitev nam za Evropo med letoma 1994 in 2003 kažejo (glej tabelo 4. poglavja 3.2.), da je po visoki rasti čezmejne menjave storitev v letih 1994 in 1995 (7,7 in 14,1% rast) le ta postopoma upadla na 1,2% rast v letu 1997 in 1,8% rast v letu 2000. V istem obdobju je bila npr. rast mednarodne menjave storitev v Združenih državah Amerike vedno večja od 7,5% (razen v letu 1998 – 3,1%), kar kaže na večje zaostajanje držav Evropske unije za Združenimi državami Amerike v mednarodni menjavi storitev (glej tudi graf 7 poglavja 3.3.).

Delež naložb (investicij) se je iz visokih 27% v 60. in začetku 70. let prejšnjega stoletja zmanjšal na 22% leta 1991 in 20% leta 1996. V primerjavi z Združenimi državami Amerike tehnološki razvoj v državah Evropske unije ni tako močno vplival na gospodarsko rast in razvoj. Evropska unija se je v tem času pripravljala na širitev svojih trgov proti vzhodu in jugovzhodu Evrope. Zato je Svet Evropske unije (Council of Europe) pripravil nekaj predlogov za izboljšanje stanja.

<sup>55</sup> Collignon S.: "The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance With Governments." Harvard University and London School of Economics, London, January 2006, 36 str.

<sup>56</sup> Collignon S.: "The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance With Governments." Harvard University and London School of Economics, London, January 2006, str. 3.

Leta 1997 so v Luksemburškem procesu sprejeli reformo trgov delovne sile predvsem s ciljem večje gibljivosti delovne sile med državami članicami. V Cardifu so leta 1998 sprejeli ukrepe za izenačevanje trgov blaga in kapitala. S 1. januarjem leta 1999 so uvedli enotno denarno valuto Euro, ki jo je sprejelo najprej 10 držav, kasneje pa še dve. Istega leta so sprožili t.i. Koelnski proces, s katerim so želeli vzpostaviti makroekonomski dialog med državami članicami, kjer so poleg Centralne banke Evropske unije sodelovali še finančni ministri držav članic.

Vendar pa Koelnski proces ni prinesel zelenih rezultatov, ker so bile države članice preveč osredotočene na lastne probleme svojih gospodarskih razvojev. Vendar pa so Vlade držav članic kljub temu zahtevale pripravo enotne strategije nadaljnjega razvoja Evropske unije oz. pripravo predloga reform. Tako je bila sprožena t.i. "Lizbonska strategija", imenovana po glavnem mestu Portugalske, ki je v tem času predsedovala Evropski uniji, kjer so se zbrali predsedniki držav članic.

Lizbonska strategija je pomenila dvotiren proces, v katerim bi se reforme na strani ponudbe (angl. supply – side reforms) srečale s procesi vodenja in upravljanja na strani povpraševanja (angl. demand management).

#### **4.2. Analiza stanja na področju storitvenih dejavnosti v državah članicah kot podlaga za ukrepanje**

V Končnem poročilu Evropske Komisije o ovirah v medsebojni menjavi storitev<sup>57</sup> je poudarjenih šest značilnosti enotnega notranjega trga. V študijah, ki jih je Evropska komisija predhodno naročila v vseh njenih članicah (EU 15), je med drugimi izpostavila naslednje značilnosti (januar 2001) poslovnih storitvenih dejavnosti:

- a. *Zgradba, ustroj in zrelost trgov storitvenih dejavnosti v članicah Evropske unije ni celovita oz. enotna.*

S tega vidika je analiza pokazala tri značilnosti.

Razlike med trgi storitvenih dejavnosti držav članic so relativno velike kljub temu, da je bila v zadnjih desetih letih zaznana stalna rast v vseh državah članicah. Le te so vidne v deležih storitvenih sektorjev v celotnih gospodarstvih, v zgradbi in ustroju teh sektorjev z vidika njihovih aktivnosti in v vplivu, ki ga imajo ti sektorji na gospodarske razvoje posameznih držav članic.

Kljub temu, da so se trgi nekaterih storitvenih dejavnosti, predvsem poslovnih storitev, razširili na trge drugih članic (internacionalizirali), pa je večina teh dejavnosti še vedno najbolj prisotna na notranjih trgih posameznih držav članic brez večjega obsega čezmejne medsebojne menjave.

Za opravljanje čezmejnih storitvenih dejavnosti obstajajo v različnih državah različni poslovni modeli vodenja in upravljanja dejavnosti, kot npr. modeli z velikimi nadnacionalnimi družbami, modeli s srednje-velikimi podjetji v tržnih nišah na omejenem

---

<sup>57</sup> European Commission: "Barriers to Trade in Business Services – Final Report." V: Executive Summary. Centre for Strategy & Evaluation Services, Brussels, January 2001. str. 2 – 4.

številu trgov drugih držav ali modeli malih podjetij, osredotočenih na manjše lokalne trge sosednjih držav.

- b. *Ocena, da so poslovne storitvene dejavnosti na notranjih trgih držav članic medsebojno dovolj konkurenčne, ne velja na izvoznih trgih v drugih državah članicah.*

Na notranjih trgih nekaterih storitvenih dejavnosti veljajo ostri pogoji medsebojne konkurence, npr. na področjih informacijsko tehnoloških svetovalnih dejavnosti, svetovalnih dejavnosti zaposlovanja, dejavnosti posojanja in najemanja osnovnih in obratnih sredstev, storitvenih dejavnosti v povezavi z načrtovanjem in pripravljanjem gradenj ipd. Na teh področjih nastaja konkurenčnost večinoma med podjetji znotraj držav članic, ne pa iz sosednjih držav. Na drugih področjih storitvenih dejavnosti pa je konkurenčnost med podjetji bistveno manjša.

Mnogo podjetij je v analizi ocenilo, da so tuji trgi storitvenih dejavnosti bolj konkurenčni in je vstop nanje bistveno težji. So pa razlike v konkurenčnosti čezmejnih trgov med državami članicami precej večje, saj se le te medsebojno zelo razlikujejo.

- c. *Obseg medsebojne čezmejne menjave storitvenih dejavnosti je v deležu celotne medsebojne menjave vsega blaga (dobrin) in storitev zelo majhen.*

V podjetjih letni obseg celotne vrednosti medsebojne menjave storitvenih dejavnosti v čezmejni menjavi dosega v povprečju le do 10% celotne vrednosti vseh opravljenih storitev. V različnih državah so v različnih sektorjih storitvenih dejavnostih tudi njihovi deleži zelo različni (od 0% do 20%).

Analiza je ugotovila, da je samo 29% vseh uporabnikov storitvenih dejavnosti le te naročilo na osnovi čezmejne menjave storitev<sup>58</sup> - v tujini. Obseg vključevanja podjetij v čezmejno menjavo poslovnih storitvenih dejavnostih je prikazan v naslednji tabeli:

Tabela 6: Obseg vključevanja podjetij v čezmejno menjavo poslovnih storitvenih dejavnosti

<b>Obseg čezmejne menjave</b>	<b>%</b>
1. Podjetja, ki so v času raziskave izvajala storitvene dejavnosti uporabnikom v drugih EU državah	23
2. Podjetja, ki so želela izvajati storitvene dejavnosti v drugih državah EU, pa tega niso opravila	7
3. Podjetja, ki so v preteklosti že izvajala storitvene dejavnosti v drugih državah EU, pa tega ne opravljajo več	7
4. Podjetja, ki so v preteklosti že izvajala storitvene dejavnosti v drugih državah in s tem nadaljujejo	54
5. Podjetja, ki niso dala informacij	9
<b>SKUPAJ</b>	<b>100</b>

Vir: European Commission: Barriers to Trade in Business Services – Final Report, Bruselj, januar 2001.

<sup>58</sup> European Commission: "Barriers to Trade in Business Services – Final Report." V: Executive Summary. Centre for Strategy & Evaluation Services, Brussels, January 2001. str. 2.

- d. *Ponudniki storitvenih dejavnosti na svojem trgu nimajo večjih konkurenčnih prednosti pri pridobivanju poslov v primerjavi s ponudniki iz drugih držav članic.*

Analiza je pokazala, da "domači" ponudniki s cenovnega vidika, z vidika obsega ponudbe storitvenih dejavnosti in z vidika kvalitete opravljenih storitev nimajo večjih, jasno izraženih konkurenčnih prednosti pred ponudniki z drugih držav članic. Kljub temu pa večina podjetij, ki poizvedujejo po storitvenih dejavnostih, le te naroča med ponudniki v svoji državi. Za čezmejno povpraševanje se odločajo v primerih, ko želenih storitvenih dejavnosti na notranjem trgu države ni na voljo ali pa so zelo slabe kvalitete.

- e. *Opravljanje čezmejnih storitvenih dejavnosti iz svoje države je najbolj razširjena oblika opravljanja storitvenih dejavnosti v drugi državi članici.*

Za opravljanje čezmejnih storitvenih dejavnosti podjetja uporabljajo tri različne načine. V spodnji tabeli je prikazana analiza njihovih deležev. Analiza je pokazala, da večje kot je podjetje, ki opravlja storitvene dejavnosti, večja je možnost, da bo le te opravljalo v drugi državi članici preko lokalnega ponudnika v tej državi.

Z vidika vrste storitvenih dejavnosti se načini ponujanja svetovalnih storitvenih dejavnosti razlikujejo od dejavnosti, ki so vezane na posebne poklicne dejavnosti (npr. storitve revizorjev, storitve sposojanja in najemanja osnovnih, obratnih sredstev in nepremičnin ipd.). Medtem ko se svetovalne storitvene dejavnosti opravlja neposredno s sedežev podjetij, pa se dejavnosti, vezane na posebne poklicne dejavnosti, opravljajo izključno preko lokalnih operaterjev.

Tabela 7: Delež različnih načinov opravljanja čezmejnih storitvenih dejavnosti

<b>Načini opravljanja čezmejnih storitvenih dejavnosti</b>	<b>%</b>
1. Opravljanje čezmejnih storitvenih dejavnosti iz svoje države	52
2. Opravljanje čezmejnih storitvenih dejavnosti s pošiljanjem ekipe svojih zaposlenih v tujino	20
3. Opravljanje čezmejnih storitvenih dejavnosti s pomočjo svojega, lokalnega podjetja, sestrskega podjetja v tujini ali lokalnega agenta	28
<b>SKUPAJ</b>	<b>100</b>

Vir: European Commission: Barriers to Trade in Business Services – Final Report, Bruselj, januar 2001.

- f. *Zelo pomemben je vpliv enotnega notranjega trga Evropske unije na notranje trge posameznih držav članic.*

Analiza je pokazala, da ima na področju mednarodne menjave storitvenih dejavnosti ureditev enotnega notranjega trga Evropske unije odločilen vpliv na notranje trge držav članic. Skoraj tretjina anketiranih podjetij je ocenila, da se cenovna konkurenca med državami članicami povečuje. V nasprotju s tem pa je le majhen del podjetij (okoli 5%) ocenil, da enotni notranji trg Evropske unije vpliva na vhodne stroške opravljanja storitvenih dejavnosti.

Analiza je tudi pokazala, da širjenje elektronskega poslovanja (angl. e-commerce) vpliva na čezmejno menjavo storitev.

### 4.3. Analiza obstoječih ovir v storitvenih dejavnostih v medsebojni menjavi med državami članicami

Evropska Komisija je v okviru analize o značilnostih notranjega trga storitvenih dejavnosti pripravila tudi poročilo o ovirah v medsebojni menjavi storitev<sup>59</sup> na enotnem notranjem trgu.

Analiza opravljanja čezmejnih storitev med državami članicami je pokazala, da so na mnogo več ovir naletela podjetja, ki opravljajo storitve v drugi državi iz svoje države v primerjavi s tistimi podjetji, ki imajo v drugi državi svoje predstavništvo, podružnico ali hčerinsko podjetje. S tega vidika delimo ovire v medsebojni menjavi storitvenih dejavnosti v dve večji skupini: pravno - upravne ovire (angl. regulatory barriers) in ostale ovire (angl. non - regulatory barriers).

Tabela 8: Pomembnejše ovire v medsebojni menjavi storitev in oceni pomembnosti z vidika vrste opravljanja storitvenih dejavnosti

<b>Pravno – upravne ovire</b>	<b>A</b> (v %)	<b>B</b> (v %)
zahteva po nacionalnih normah in pravilih ali dodatnih testiranjih	30	46
zapletenost tujih pravnih sistemov	25	43
nezmožnost opravljanja storitvenih dejavnosti, ker ni ustrezne licence s strani tuje institucije	np	30
zahteva po posebnem pravnem ali upravnem postopku opravljanja storitvenih dejavnosti	22	np
odsotnost pravne preglednosti, jasnosti in ureditve	21	37
odsotnost preglednosti pri uvajanju skupne zakonodaje EU v zakonodajo države	np	28
administrativne/upravne ovire pri ustanavljanju gospodarskih subjektov na lokalnem nivoju	np	23
odsotnost medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij za opravljanje dejavnosti	np	21

Vir: European Commission: Barriers to Trade in Business Services – Final Report, Bruselj, januar 2001.

**Legenda:**

A - ocena pomembnosti ovir za podjetja, ki opravljajo čezmejne storitve v drugi državi iz svoje države

B - ocena pomembnosti ovir za podjetja, ki imajo v drugi državi svoje predstavništvo, podružnico ali hčerinsko podjetje

np - ni podatka ali ni ocenjeno, ker je oceno podalo manj kot 20% sodelujočih podjetij

Dve značilnosti pravno - upravnih ovir v čezmejni menjavi sta naslednji:

- a. *Podjetja, ki opravljajo čezmejne storitvene dejavnosti, so soočena z vrsto različnih pravno – upravnih ovir.*

<sup>59</sup> European Commission: "Barriers to Trade in Business Services – Final Report." V: Executive Summary. Centre for Strategy & Evaluation Services, Brussels, January 2001. str. 2 – 4.

Sem uvrščamo predvsem ovire, ki nastanejo kot posledice obstoja različnih pravnih sistemov. V to skupino štejemo nepreglednost in pomanjkljivost pravno - upravnih postopkov in predpisov, zahtevo po različnih dodatnih pravnih postopkih v drugih državah članicah ter pomanjkljivo uvajanje skupne zakonodaje v pravne predpise posamezne države članice. Tovrstne ovire pri vstopanju podjetij na nove trge drugih držav članic pa niso nujno pristranske do tujih podjetij.

V tabeli na prejšnji strani (tabela 8) je nanizanih osem najbolj izstopajočih ovir, na katera so naletela podjetja pri čezmejni menjavi storitvenih dejavnosti, in ki jih je več kot 20% v anketi sodelujočih podjetij označilo kot pomembnejše ovire.

b. *Druge pravno – upravne ovire v medsebojni menjavi storitev so odvisne in se razlikujejo glede na vrste storitvenih sektorjev.*

V tistih storitvenih sektorjih, kjer storitvene dejavnosti predstavljajo vhodne vložke v proizvodnje dejavnosti blaga (dobrin), so največje ovire v obliki norm in normativov, ki jih morajo za svoje opravljanje storitev izpolnjevati vsi ponudniki le teh. Navadno se norme in normativi po državah članicah medsebojno razlikujejo, še posebno med seboj bolj oddaljene države (npr. Grčija in Švedska).

Med ostalimi (ne - pravno - upravnimi) ovirami v čezmejni menjavi, ki zadevajo vse storitvene sektorje, so najbolj značilne tržno usmerjene in socialno - kulturne ovire. Poleg najbolj pogostih jezikovnih ovir največkrat nastopijo ovire, ki so odvisne od geografskih oddaljenosti med ponudnikom in uporabnikom storitvenih dejavnosti. Le te spadajo med tržno usmerjene ovire v medsebojni menjavi, kamor uvrščamo težave z opravljanjem storitev na večje razdalje, težave z opravljanjem drugih storitvenih dejavnosti pri naročniku, ko je bila osnovna storitvena dejavnost že opravljena (npr. redno servisiranje in vzdrževanje, po - operativne aktivnosti pri bolnikih ipd.), težave pri pridobivanju dodatnih informacij pri javnih razpisih, visoki stroški analiz trgov tujih svetovalcev (ki poznajo značilnosti trgov) v drugih državah ipd.

V tabeli na naslednji strani (tabela 9) je predstavljenih dvanajst najbolj izstopajočih ovir, na katere so naletela podjetja pri čezmejni menjavi storitvenih dejavnosti, in ki jih je več kot 20% v anketi sodelujočih podjetij označilo kot pomembnejše med drugimi ne-pravno upravnimi ovirami.

Ovir v medsebojni menjavi storitev se najbolj zavedajo posamezna gospodarska združenja in organizirane skupine izvajalcev in to ne samo v okviru svojih držav, temveč tudi na nivoju celotne Evropske unije.

Veliko takih združenj je samo naročilo analize o težavah znotraj lastnih sektorjev, na katere naletijo v mednarodni menjavi storitev. Na tej osnovi potem vršijo na svoje vlade pritiske za spremembe. Pri tem so pritiski za ukinjanje oz. zmanjševanje pravno - upravnih ovir veliko večji, kot pri ostalih (ne - pravno - upravnih) ovirah. Seveda je pri tem potrebno razlikovati med ovirami, ki so nastale s tem, ko posamezne države članice niso pravočasno prilagodile svoje zakonodaje pravnemu redu Evropske unije, in med ostalimi ovirami (npr. ne priznavanje medsebojnih poklicnih kvalifikacij ipd.).



Tabela 9: Pomembnejše ostale (ne-pravno upravne) ovire v medsebojni menjavi storitev in oceni pomembnosti z vidika vrste opravljanja storitvenih dejavnosti

<b>Tržno usmerjene in socialno – kulturne ovire</b>	<b>A (v %)</b>	<b>B (v %)</b>
zahteva po izvajanju storitvenih dejavnosti v lokalnem jeziku	40	52
različne zahteve, ki izhajajo iz lokalne tradicije poslovanja	23	37
težave, ki nastanejo zaradi geografskih oddaljenosti med ponudnikom in uporabnikom storitev	32	np
zahteve lokalnih oblasti po dokumentiranju storitvenih dejavnosti zanje	29	76
obseg sredstev in časovni okvir, ki so potrebni za pripravo dokumentacije za vzpostavitev lokalnega predstavništva, podružnice ali hčerinskega podjetja	np	44
zahteve, da imajo delavci – izvajalci storitev za svoje delo ustrezne delovne veščine in znanja – drago usposabljanje tuje delovne sile	np	40
z javnimi sredstvi podprti (subvencionirani) lokalni ponudniki storitev	23	35
težave pri pridobivanju ustreznih informacij v javnih razpisih	23	30
visoki administrativni stroški udeležb na javnih razpisih	23	30
potreba po stalni prisotnosti pri uporabniku storitev za opravljanje drugih storitvenih dejavnosti, ko je bila osnovna storitev že opravljena	22	np
izključitveni pridržki (določila - klavzule) pri javnih razpisih	np	29
nepričakovane zamude pri plačevanju storitvenih dejavnosti	np	24

Vir: European Commission: Barriers to Trade in Business Services – Final Report, Bruselj, januar 2001.

**Legenda:**

A - ocena pomembnosti ovir za podjetja, ki opravljajo čezmejne storitve v drugi državi članici s svoje države

B - ocena pomembnosti ovir za podjetja, ki imajo v drugi državi svoje predstavništvo, podružnico ali hčerinsko podjetje

np - ni podatka ali ni ocenjeno, ker oceno podalo manj kot 20% sodelujočih podjetij

Na pomen nekaterih ovir so opozorili tudi uporabniki (naročniki) storitev. Več kot polovica anketiranih uporabnikov storitvenih dejavnosti je opozorila na pomen jezikovnih ovir in na različne poslovne prakse, na katere naletijo pri povpraševanju po storitvenih dejavnostih. Zanje so med vsemi ovirami najbolj izpostavljene tržno usmerjene ovire, saj so večkrat soočeni s tem, da poleg osnovnih storitev ne morejo uporabljati (ali pa so predrage) dodatnih storitev, ki jih potrebujejo.

#### **4.4. Ocena posledic gospodarskih vplivov obstoječih ovir na delovanje enotnega notranjega trga**

Z vidika medsebojne menjave storitvenih dejavnosti nastajajo zaradi vseh zgoraj naštetih različnih vrst ovir za poslovanje podjetij in obnašanje potrošnikov določene posledice. Ali povedano drugače, medsebojne ovire povzročajo določene gospodarsko - ekonomske posledice. Evropska Komisija je v svojem poročilu<sup>60</sup> izpostavila naslednje najpomembnejše posledice medsebojnih ovir na delovanje enotnega notranjega trga:

<sup>60</sup> European Commission: "Barriers to Trade in Business Services – Final Report." V: Executive Summary. Centre for Strategy & Evaluation Services, Brussels, January 2001. str. 7 – 11.

- a. *Zaradi ovir v medsebojni menjavi storitev nastajajo deljeni, neenotni (angl. fragmented) trgi storitvenih dejavnosti.*

Deljeni in neenotni trgi storitvenih dejavnosti imajo negativne posledice na medsebojno čezmejno menjavo tako za potrošnike kot tudi za izvajalce storitvenih dejavnosti. Z vidika samo poslovnih storitvenih dejavnosti to pomeni, da podjetja in posamezniki – naročniki storitvenih dejavnosti ne morejo izbrati najbolj kvalitetnih in cenovno najugodnejših storitev, temveč so prisiljeni zanje plačevati višje zneske.

Z vidika ponudnikov storitvenih dejavnosti pa podjetja ne morejo učinkoviteje izrabiti svojih ekonomskih možnosti širjenja na druge trge in s tem v polni meri izkoriščanja ekonomije obsega, ker se večina teh dejavnosti opravlja znotraj "lastne" države.

Pa tudi v primerih, ko podjetja opravljajo čezmejno mednarodno menjavo storitev, njihovo poslovanje ni najučinkovitejše zaradi višjih stroškov, ki nastajajo v čezmejnem izvozu le teh. Prav tako omejujejo širjenje poslovanja visoki stroški odpiranja poslovalnic v drugih državah članicah.

- b. *Kljub omenjenim oviram v medsebojni menjavi storitev na notranjem trgu Evropske unije pa to ne omejuje ponudnikov storitvenih dejavnosti pri čezmejnem poslovanju.*

V izbranih sektorjih storitvenih dejavnosti (storitve računovodstva, obdavčevanja, revizije poslovanj, inženirske storitvene dejavnosti, komunikacijsko informacijske in tehnološko razvojne dejavnosti, dejavnosti najemanja in izposoje osnovnih in obratnih sredstev ipd.) ovire ne pomenijo resnih groženj pri širjenju poslovanj, saj je v vseh teh sektorjih interes naročnikov in ponudnikov storitev enak: nemotena mednarodna menjava omogoča hitrejšo rast in širitev podjetij na obeh straneh.

V teh sektorjih je analiza med podjetji pokazala, da so medsebojne ovire omejile razvoj in mednarodno širitev poslovanja le na področjih storitvenih dejavnosti tehničnega testiranja izdelkov in razvoja laserske tehnologije<sup>61</sup>.

Med drugim je raziskava v teh sektorjih pokazala hiter razvoj malih podjetij na lokalnih trgih, ki pa niso izkazali želje po širjenju na druge trge članic Evropske unije.

- c. *Omejevanje ovir ali njihovo odstranjevanje v sektorjih poslovnih storitvenih dejavnostih vpliva bolj na porast poslovanja podjetij kot pa na temeljno spremembo v načinih poslovanja.*

Raziskava je pokazala, da bi v sektorjih poslovnih dejavnostih, kjer večinoma poteka čezmejna menjava, omejevanje ali odstranjevanje ovir v poslovanju vplivalo predvsem na ekonomijo obsega, torej na zmanjševanje stroškov na enoto poslovanja zaradi širjenja trgov, ne pa na strukturne spremembe v poslovanju. Le v primeru, da regulatorji (upravljavci) v posameznih državah članicah drastično spremenijo poslovno okolje, bi bila storitvena podjetja prisiljena opraviti večje strukturne in organizacijske spremembe v njihovem poslovanju.

- d. *Kratkoročni vplivi omejevanja ali ukinjanja ovir na medsebojno menjavo storitev se kažejo v večji pretočnosti - liberalizaciji trgov.*

V raziskavi so podjetja ocenila, da bi omejevanje ali ukinitve ovir v medsebojni menjavi povečala čezmejno povpraševanje po storitvenih dejavnostih in obenem povečevala čezmejno ponudbo storitvenih dejavnosti. Torej bi se v vseh državah povečala medsebojna menjava v obe smeri – trg bi se liberaliziral.

Povečana medsebojna menjava storitvenih dejavnosti bi imela naslednje posledice:

---

<sup>61</sup> European Commission: "Barriers to Trade in Business Services – Final Report." V: Executive Summary. Centre for Strategy & Evaluation Services, Brussels, January 2001. str. 8.

- Ponudniki storitvenih dejavnosti, ki že sodelujejo v medsebojni čezmejni menjavi, bi povečali obseg menjave tako na domačih trgih kot v čezmejni menjavi. Analiza značilnosti podjetij iz te skupine je pokazala, da je v tej skupini največ podjetij, ki so pretežno izvozno usmerjena. Značilnost te skupine podjetij je tudi to, da se večja podjetja bolj zanimajo za omejevanje ali ukinjanje medsebojnih ovir kot majhna podjetja. To izhaja iz dejstva, da so mala podjetja poslovno, finančno in kadrovsko bolj omejena pri vstopanju na tuje trge.
  - Med ponudniki storitev bi vplivala na večjo cenovno konkurenčnost in povečevanje kvalitete opravljanja storitvenih dejavnosti. Raziskava je pokazala, da v primeru omejevanja ali ukinjanja ovir kar dve tretjini anketiranih podjetij pričakuje zaostrovanje medsebojne konkurence na področju cen in kvalitete opravljanja storitev. Vendar pa so le redka podjetja ocenila, kakšen cenovni ali kvalitetni preskok konkurenčnosti bi to dejansko povzročilo (npr. pričakovan padec povprečnih sprememb cen v %). Na kakšen način in v kakšnem obsegu pa bi lahko podjetja, ki ponujajo storitvene dejavnosti, nase prevzela cenovne pritiske odpiranja trgov, je odvisno od njihovih mejnih dobičkov ali od uresničevanja poslovnih strategij ekonomij obsega.
  - V raziskavi so ugotovili, da bi kratkoročno lahko nase prevzeli tveganja zmanjševanja cen, dolgoročno pa bi bilo to mogoče le z lastnim zmanjševanjem stroškov opravljanja storitvenih dejavnosti. Skoraj tretjina podjetij je v raziskavi ocenila, da bi lahko zmanjšali stroške opravljanja storitev, če bi se ovire omejile ali ukinile<sup>62</sup>.
- e. *Dolgoročni vplivi omejevanja ali ukinjanja ovir na medsebojno menjavo storitev se kažejo v boljšem poslovanju podjetij.*
- Omejevanje ali ukinjanje ovir bi imelo naslednje dolgoročne posledice na poslovanje podjetij:
- Dolgoročni učinki omejevanja ovir ali njihove ukinitve v mednarodni menjavi storitev bi pomenili pritiske na prestrukturiranje podjetij obenem z iskanjem novih oblik opravljanja in dostavljanja storitev s ciljem zmanjševanja stroškov njihovega opravljanja. Omejevanje ali ukinjanje ovir bi omogočilo večjim nadnacionalnim podjetjem uveljavljati nove, medsebojno povezane organizacijske strukture s ciljem doseganja izkoriščanja najboljših učinkov ekonomije obsega v čezmejni menjavi.
  - Največje dolgoročne koristi omejevanja ali ukinjanja ovir bi po raziskavi v storitvenih sektorjih imela srednje velika podjetja, ki poslujejo v tržnih nišah izvoznih trgov. Podjetjem, ki so v tržnih nišah že sedaj aktivna, bi se zmanjšali mejni stroški širjenja njihove prodajne mreže in povečal pa bi se obseg poslovanja. Za učinkovito izkoriščanje prednosti omejevanja ali ukinjanja ovir imajo vse konkurenčne prednosti, ki se kažejo v njihovih zmožnostih učinkovite uporabe človeških, finančnih, organizacijskih in tehnološko – razvojnih virov, ki jih že uporabljajo pri poslovanju v obstoječih tržnih nišah. Pri tem s pridom uporabljajo svoja znanja širjenja na nove trge in uporaba logistike v čezmejni menjavi storitev.

<sup>62</sup> European Commission: "Barriers to Trade in Business Services – Final Report." V: Executive Summary. Centre for Strategy & Evaluation Services, Brussels, January 2001. str. 9.

- Odpiranje trgov bo prineslo tudi negativne posledice, saj mnoga podjetja, še posebno na domačih trgih, ne bodo preživela večje stopnje konkurenčnosti (cenovne pritiske navzdol). V tem smislu bodo najbolj prizadeta majhna podjetja.

V tabeli spodaj (tabela 10) so prikazane najbolj izpostavljene pozitivne posledice omejevanja ali ukinjanja ovir v mednarodni menjavi storitev z vidika ponudnikov in uporabnikov storitvenih dejavnosti, in delež podjetij iz ankete, ki so jih je v svojih poročilih omenila kot pomembnejše.

Tabela 10: Najbolj izpostavljene posledice omejevanja ali ukinjanja ovir v mednarodni menjavi storitev z vidika ponudnikov in uporabnikov storitvenih dejavnosti in delež podjetij iz ankete, ki so jih v svojih poročilih omenila kot pomembnejše

<b>Ponudniki storitvenih dejavnosti</b>	<b>delež podjetij iz ankete (v %)</b>
Povečanje kvalitete opravljanja storitvenih dejavnosti in inovativnosti	38
Večja uporaba sodobnih tehnologij pri opravljanju in dostavljanju storitev	33
Povečanje stopnje konkurenčnosti / večje čezmejno sodelovanje	32
Večje stopnje investiranja na nove trge	31
Boljše mreženje (angl. network) za izboljšanje konkurenčnosti	29
Prestrukturiranje za izboljšanje konkurenčnosti	25
<b>Uporabniki storitvenih dejavnosti</b>	
<b>Uporabniki storitvenih dejavnosti</b>	<b>delež podjetij iz ankete (v %)</b>
Zmanjševanje projektnih stroškov	35
Izboljšanje obsega izvoza	28
Povečanje produktivnosti	27
Povečanje zaposlovanja izvajalcev storitvenih dejavnosti	26
Izboljšanje vodenja in upravljanja podjetij (angl. company management)	18
Povečanje vlaganja v raziskovalne in razvojne dejavnosti	17

Vir: European Commission: Barriers to Trade in Business Services – Final Report, Bruselj, januar 2001.

Iz zbranih ocen gospodarskih vplivov obstoječih ovir na delovanje notranjega trga izhajajo tudi osnutki ukrepov, ki bi jih Evropska unija morala sprejeti, da se negativni vplivi ovir zmanjšajo ali izničijo. Pri tem je v prvi fazi najpomembnejše prepoznavanje ovir in sistematično zbiranje podatkov o njihovih učinkih na nivoju držav članic.

S tem namenom so Komisija Evropske unije in tudi druge pomembnejše institucije pripravile vrsto gradiv in ukrepov s ciljem omejevanja ali ukinjanja ovir v medsebojni menjavi storitev na enotnem notranjem trgu Evropske unije.

V nadaljevanju bom najprej kronološko analiziral vsebine sprejetih dokumentov, nato pa bom analiziral nekatere konkretne ukrepe, ki jih je Evropska unija sprejela s ciljem liberalizacije storitvenih dejavnosti na notranjem trgu Evropske unije.

## **5. Lizbonska deklaracija Evropske unije**

Marca leta 2000 so se predsedniki držav in vlad članic Evropske unije (EU - 15) srečali v Lizboni na Portugalskem in sprejeli izjavo, po kateri bo Evropska unija postala "najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno so-naravnega, vzdržnega (angl. sustainable) razvoja in družbene socialne varnosti (angl. social cohesion)"<sup>63</sup>. Za uresničitev tega cilja do leta 2010 so sprejeli deklaracijo "Lizbonska strategija gospodarskih in strukturnih reform", danes bolj poznana po imenu "Lizbonska deklaracija".

Lizbonske strategije naj bi služila pripravi predloga reform, ki naj bi premostile obstoječe težave gospodarskega zaostajanja za Združenimi državami in Japonsko. Strategija je zaobsegla štiri politična področja:

- a. reforme za vzpostavitev take družbe državljanov, ki so sposobni s pomočjo znanja in uporabe sodobnih tehnologij povečati produktivnost v vseh gospodarskih sektorjih in zmanjšati razvojno vrzel do Združenih držav in Japonske;
- b. vzpostaviti optimalne makroekonomske politike v državah članicah, ki bodo zagotovile višjo gospodarsko rast brez rasti inflacije;
- c. združiti trge kapitala s ciljem povečevanja deležev naložb (investicij), še posebno na področju tveganega kapitala za mala in srednja podjetja in
- d. reformirati evropski socialni model, ne da bi se povečale socialne razlike med državljani, in s katerim bi se lahko države Evropske unije spopadale s sodobnimi izzivi globalizacije in svetovne konkurenčnosti.

---

<sup>63</sup> Svet Evropske unije v Lizboni: "Lizbonska deklaracija - sklepi predsedstva". 5. odstavek, Lizbona, 23. in 24. marec 2000, 14. str.

Pri metodologiji uresničevanja ciljev Lizbonske deklaracije se je Svet Evropske unije v njej odločil za uporabo nove tehnologije vodenja/vladanja in sicer po "odprtem postopku sodelovanja" (angl. open method of co-ordination). S pomočjo tega postopka bo Evropska unija preko Komisije Evropske unije in Sveta Evropske unije medsebojno vodila izvajanje strategije in usklajevala cilje na nivoju držav članic. Namesto odločitev o sprejemanju obveznih pravil za vse članice bo cilj strategije priprava pravil na nivoju Evropske unije, državam članicam pa bodo prepuščeni načini, kako te cilje najbolj uresničiti.

Države bodo na ta način medsebojno primerjale svoje izkušnje in dosežene rezultate uresničevanja skupnih ciljev. Te postopke bo Unija uporabljala za sodelovanje na področju gospodarskih ciljev, politike zaposlovanja, socialne politike, politike upokojevanja in nekaterih drugih politik.

Obstaja preko 40 ciljev Lizbonske strategije, ki morajo biti uresničeni do leta 2010, med katerimi so tudi naslednji:

- 3% delež bruto domačega proizvoda – BDP za naložbe (investicije) v raziskave in razvoj
- vključiti čim več državljanov vseh držav članic v politike zaposlovanja, izobraževanja, usposabljanja, in zdravstvene zaščite
- 70% delež zaposlenosti od vse delovne sile
- 60% delež zaposlenosti žensk od vse ženske delovne sile
- 55% delež zaposlenosti delovne sile med 55 in 64 letom starosti
- 90% delež vseh otrok, starih nad 3 leta, mora imeti možnost obiskovanja otroških vrtcev
- pripraviti programe, prilagojene posebnim, ogroženim skupinam prebivalcev (npr. manjšinam, socialno ogroženim otrokom, starejšim občanom in drugim družbeno šibkejšim kategorijam občanov)

Na ta način bo omogočeno, da bo do države članice medsebojno enakomerno izkoriščale svoje razvojne možnosti. V medsebojnem konkurenčnem boju bo tako tudi Evropska unija v celoti lažje in uspešneje konkurirala najbolj razvitim državam sveta, predvsem pa Združenim državam in Japonski

## **5.1. Zaposlenost, gospodarske reforme in socialna povezanost**

Sklepi predsedstva vsebujejo 5 poglavij: v prvem so obravnavane gospodarske reforme, v drugem evropska varnostna in obrambna politika, v tretjem odnos Evropske unije do držav zahodnega Balkana (priprava za širitev 2004), v četrtem odnosi z Rusijo in v petem izvedba strategije. V tej nalogi bom obravnaval le ključne elemente prvega poglavja (točke a. do e.), ki se nanašajo predvsem na področja različnih sektorjev ne-finančnih storitev.

Prvo in največje poglavje ima naslov "Zaposlenost, gospodarske reforme in socialna povezanost (varnost in zaščita)".

Vsebina Lizbonske deklaracije je razdeljena na osem področij, ki so pomembna za gospodarsko konkurenčnost Evropske unije. Vsebuje naslednje cilje<sup>64</sup>:

- a. vzpostavitev informacijske družbe za vse državljane
- b. razviti enotno evropsko področje inovativnosti, raziskav in razvoja
  - izboljšati poslovno okolje za razvoj podjetništva, še posebno malega, ki bo temeljilo na inovativnosti
- c. liberalizirati delovanje notranjega trga (predvsem storitev)
- d. razviti učinkovite in medsebojno povezane finančne storitve
  - koordinacija makroekonomskih politik in vzdržna rast javnih financ
- e. izboljšati evropski socialni model z:
  - višjo stopnjo izobraženosti
  - večjo stopnjo zaposlenosti in
  - modernizacijo vseh vrst socialnih zaščit
  - pospeševanje socialne vključenosti
- f. razviti industrijska omrežja v sektorjih:
  - telekomunikacij,
  - transporta in
  - javnih storitev (pošte ipd.)
- g. izboljšati podjetniško okolje za:
  - ustanavljanje podjetij in
  - njihovo enostavnejše poslovanje (upravno-pravni okvir)
- h. omogočiti so-naraven in vzdržen trajnostni razvoj.

a. *vzpostavitev informacijske družbe za vse državljane*

Premik k digitalnemu, na znanju temelječem gospodarstvu, spodbujenemu z novimi storitvenimi dejavnostmi, bo pomenilo močno vzpodbudo za večjo gospodarsko rast, konkurenčnost in zaposlovanje. Obenem bo izboljšalo kvaliteto življenja državljanov. Za uspešno uresničitev te priložnosti bo Komisija Evropske unije pripravila obširen načrt e-poslovanja (angl. eEurope Action Plan - EAP), ki bo uskladi nacionalne pobude s področja elektronskega poslovanja in medsebojnega komuniciranja.

Državljanom in podjetjem je potrebno zagotoviti visoko kvalitetno, cenovno ugodno komunikacijsko infrastrukturo in širok obseg storitvenih dejavnosti. Vsak državljan mora pridobiti ustrezne izkušnje, da bo lahko kar najbolje izkoristil prednosti informacijske družbe. Pri tem mora biti dan še poseben poudarek družbeno šibkejšim kategorijam. S pomočjo informacijske tehnologije je potrebno pospešiti urban in regionalni razvoj.

Polno uveljavljanje koristi načrta e-poslovanja je odvisno od oblikovanja okolja na področju elektronskega poslovanja, ki mora biti vnaprej predvidljivo, in ki mora vzpodbujati zaupanje potrošnikov in podjetij. E-poslovanje naj omogoča podjetjem čimbolj enostavno poslovanje preko svetovnega spleta. Hitrost tehnološkega razvoja zahteva tudi hitro in bolj prožno prilagajanje pravnega okvira spremembam.

b. *razviti enotno evropsko področje inovativnosti, raziskav in razvoja*

Raziskovalne dejavnosti na nacionalnem in na nivoju Unije morajo biti bolj medsebojno usklajene in vodene, da bi bile čimbolj učinkovite in inovativne. Tako bi ponudili najbolj atraktivne možnosti "najboljšim možganom" (angl. best brains). Zagotoviti je potrebno

<sup>64</sup> Blanke J., Lopez Claros A.: "The Lisbon Review 2004. An Assessment of Policies and Reforms in Europe". World Economic Forum, Geneva 2004, 15 str.

tudi ustrezno nagrajevanje inovativnosti, še posebno na področju patentne zaščite. Potrebno je pripraviti ustrezne mehanizme za združevanje v omrežja nacionalnih in pridruženih razvojnih programov, tudi če temeljijo na prostovoljnem raziskovalnem delu. Na področju zasebnega vlaganja je potrebno izboljšati pogoje poslovanja zasebnih raziskovalnih organizacij in podjetij. Na področju pretoka znanstvenih delavcev je potrebno umakniti vse ovire na nacionalnih nivojih in omogočiti mladim raziskovalcem najboljše možnosti za raziskovalno delo.

- *izboljšati poslovno okolje za razvoj podjetništva, še posebno malega, ki bo temeljil na inovativnosti*

Konkurenčne prednosti in dinamičnost poslovanja so neposredno odvisne od priložnosti, ki jih v okolju omogočajo vlaganja, inovacijske dejavnosti in razvito podjetništvo. Zato so potrebni nadaljnji ukrepi za zmanjševanje nepotrebnih stroškov ustanavljanja in vodenja podjetij, še posebno za srednja in mala podjetja (SMP). Ustanove Evropske unije, nacionalne javne ustanove, regionalne in lokalne oblasti morajo še naprej stremeti k temu, da ne sprejemajo predpisov, ki povzročajo dodatne stroške poslovanja. Dodatno je potrebno preučiti možnosti za tesnejše povezovanje omrežij raziskovalnih organizacij, podjetij in finančnih trgov.

- c. *liberalizirati delovanje notranjega trga (predvsem storitev)*

Veliko truda je potrebno vložiti za "mehko" delovanje enotnega notranjega trga. To še posebno velja za področja storitvenih dejavnosti, kjer medsebojno menjavo omejujejo notranje ovire. Za učinkovito uresničevanje koristi tržne liberalizacije je potrebno pripraviti strategijo notranjega trga, kakor je bilo predlagano že na Helsinški konferenci Sveta Evropske unije. Za učinkovito poslovanje podjetij sta nujna pogoja poštena in na enotnih pravilih temelječa konkurenčnost in skladno s pravili Evropske unije uporabljene državne pomoči. Z vidika Sveta Evropske unije in uporabe Pogodbe Evropske skupnosti (PES – PEU) je pomembno določiti cilje razvoja storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena.

- d. *razviti učinkovite in medsebojno povezane finančne storitve*

Učinkoviti in pregledni finančni trgi lahko z boljšo razporeditvijo (alokacijo) kapitala in zmanjševanjem stroškov finančnih prenosov (transakcij) vzpodbujajo gospodarsko rast in zaposlenost. Z razvojem instrumentov tveganega kapitala imajo le ti pomembno vlogo pri podpiranju in pospeševanju podjetništva in podjetniške kulture, še posebno za visoko inovativna, hitro rastoča mala in srednje velika podjetja. S pomočjo uveljavljanja enotne denarne valute pa se omogoča nadaljnja integracija finančnih trgov.

- *koordinacija makroekonomskih politik in vzdržna rast javnih financ*

Poleg vzdrževanja stabilnega makroekonomskega okvira in spodbudne gospodarske rasti in zaposlovanja, morajo makroekonomske politike stremeti k spremembam na znanju temelječih družb z večjo vlogo strukturnih politik. To pa zahteva povečanje medsebojnega zaupanja vseh, ki so vključeni v te procese spreminjanja. Za vzdrževanje spodbudne gospodarske rasti pa je potrebno izboljšati kvaliteto in vzdržno rast javnih financ.

- e. *izboljšati evropski socialni model*

Državljeni Evropske unije so njen najpomembnejši razvojni vir, zato so v žarišču vseh politik. Za ustvarjanje na znanju temelječe družbe je najpomembnejše vlaganje v znanje in usposabljanje njenih državljanov in njihovo splošno bogatenje, ki pa ne sme povzročati rasti socialnih problemov, nezaposlenosti, socialne izključenosti in revščine.



- *izobraževanje in usposabljanje za bivanje in ustvarjanje v družbi, temelječi na znanju*  
Evropski sistem izobraževanja in usposabljanja mora združevati potrebe, ki jih narekujejo na znanju temelječa družba, višje zahteve zaposlovanja in višji nivo kvalitete bivanja. Sistem mora ponuditi izobraževanje in usposabljanje, prilagojeno ciljnim skupinam na različnih nivojih njihovega bivanja: mladim, nezaposlenim starejšim državljanom in tistim zaposlenim, ki jim zaradi gospodarskih sprememb grozi nezaposlenost. Nov pristop naj bi imel tri glavne elemente: razvoj lokalnih izobraževalnih centrov, pospeševanje novih temeljnih veščin in usposobljenosti (angl. skills) in še posebno jasnost in preglednost kvalifikacij na področju informacijskih tehnologij.
- *več in kvalitetnejša delovna mesta: razvijanje aktivne politike zaposlovanja*  
Cilj srednjeročnega načrta zaposlovanja je priprava bolj stvarnih (realnih) ciljev politike zaposlovanja s povezovanjem z drugimi pomembnimi politikami razvoja in s pripravo učinkovitejših postopkov iskanja zaposlitev. Potrebno je tesnejše povezovanje med socialnimi partnerji pri pripravi, določanju in izvajanju skupnih ciljev.
- *modernizacija vseh vrst socialnih zaščit*  
Spremembe, katerih cilji so vzpostavitev na znanju temelječo družbo, morajo ohraniti Evropski socialni model z vsemi razvitimi vrstami socialne zaščite, še posebno z vidika starajoče se populacije. To je še posebno pomembno na področju zdravstvenega in socialnega varstva.
- *pospeševanje socialne vključenosti*  
Povečevanje deleža državljanov Evropske unije, ki živijo pod nivojem revščine in ki so socialno izključeni iz družbe, ni sprejemljivo. Potrebni so ukrepi za bolj enakomerno porazdeljevanje bogastva. Nova, na znanju temelječa, družba nudi ogromne razvojne možnosti za zmanjševanje socialne izključenosti posameznikov iz družbe. To je mogoče doseči na dva načina:
  - I. z vzpostavljanjem gospodarskih pogojev za večji razcvet z višjo povprečno gospodarsko rastjo (in zaposlenostjo) in
  - II. z odpiranjem novih možnosti sodelovanja v družbi.
 Obenem pa to prinaša tveganje za še večjo izključenost posameznikov, ki se ne bodo znali uspešno vključiti v družbo. Zato je potrebno zagotoviti čim več delovnih mest, saj so delovna mesta najboljše "zdravilo" proti socialni izključenosti.

S tu zapisanimi cilji in z ostalimi cilji, ki jih Lizbonska deklaracija vsebuje na drugih področjih, mora Evropa poiskati pot za izgradnjo inovativne in na znanju temelječe družbe in gospodarstva. Bogata znanstvena in kulturna dediščina in usposobljenost za kreiranje novih znanj omogočajo doseganje teh ciljev za vse državljane Evropske unije. Evropska unija mora sama na najboljši možni način izkoristiti priložnosti, ki se ji ponujajo, in z upoštevanjem kulturnih razlik razviti novo evropsko istovetnost (angl. European Identity) in tesneje združiti vse njene državljane.

Po sprejetju Lizbonske deklaracije je Komisija Evropske unije skladno z njeno vsebino pripravila veliko razvojnih dokumentov. V naslednjem poglavju bom proučil sprejete dokumente o delovanju notranjega trga storitvenih dejavnosti, predvsem nefinančnih.

## 6. Sprejeti dokumenti o delovanju enotnega notranjega trga storitev Evropske unije po sprejetju Lizbonske deklaracije

### 6.1. Zelena knjiga o storitvah na enotnem notranjem trgu Evropske unije

Rast pomena storitvenih dejavnosti za splošni gospodarski razvoj in razvojno zaostajanje držav Evropske unije sta povzročila, da so se voditelji držav članic odločili sprejeti ukrepe za izboljšanje. Spreminjanje kvalitete bivanja vsakega posameznika, dostopnost komunikacijske tehnologije in hitri tehnološki razvoj zahtevajo novo ovrednotenje pomena storitvenih dejavnosti.

Komisija Evropske unije je pripravila ustrezno analizo, v kateri je najprej opredelila pravno osnovo za obravnavanje storitvenih dejavnosti, določila temeljna vprašanja - dileme razvoja teh dejavnosti in poiskala tudi ustrezne odgovore nanje. Na novo je vzpostavila (definirala) pojem "*storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena*" kot ključni element razvoja vseh storitvenih dejavnosti in določila osnovna načela, s katerimi je mogoče natančneje določiti njihov obseg in pomen. Za uresničitev teh načel je Komisija Evropske unije v tem dokumentu sprejela vidike reševanja problematike in postavila okvir za nadaljnja pogajanja pri liberalizaciji mednarodne menjave s storitvami.

Dokument je predložila v sprejetje tudi Parlamentu Evropske unije. Le ta je 14. januarja 2004 sprejel Resolucijo o Zeleni knjigi o storitvah splošnega gospodarskega pomena<sup>65</sup>, s katero je naložil Komisiji nadaljnje naloge priprave ustreznih ukrepov.

#### 6.1.1. Pravna osnova Evropske unije za obravnavo storitvenih dejavnosti

Osnova za obravnavo storitvenih dejavnosti je vgrajena v ustanovni listini Evropske unije "Pogodba Evropske skupnosti - PES" oz. v njenih dopoljenih izdajah<sup>66</sup> - PEU. V pogodbi, ki je bila dopolnjena v Amsterdamu (t.i. Amsterdamski pogodbi<sup>67</sup>), so v členih 16., 36., 49., 50. in 86. zapisane temeljne pravice do prostega opravljanja in do prostega dostopa (uporabe) storitev.

V 16. členu PES (PEU) sta opredeljena vloga in pomen storitvenih dejavnosti oz. nemoteno delovanje trga storitev. V tem členu so storitvene dejavnosti omenjene kot "*storitvene dejavnosti splošnega gospodarskega pomena* – angl. *services of the general economic interest*". Vsako od držav članic podpisnic pogodbe zavezuje k odgovornemu in utečenemu delovanju trga storitvenih dejavnosti.

<sup>65</sup> European Parliament Secretariat: "European Parliament Resolution on the Green Paper on Services of General Interest". T5-0018/2004, Brussels, januar 2004, 47 str.

<sup>66</sup> V Rimu je bila 25. marca 1957 podpisana Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti – PES (angl. The Treaty of Rome; Treaty establishing the European Community), ki jo Služba Vlade za Evropske zadeve pri Vladi Republike Slovenije uradno prevaja kot "Pogodba o Evropski skupnosti – PES". V Maastrichtu je bila 7. februarja 1992 podpisana Pogodba o ustanovitvi Evropske unije (angl. The Treaty on European Union), ki jo Služba Vlade za Evropske zadeve pri Vladi Republike Slovenije uradno prevaja kot "Pogodba o Evropski uniji – PEU" in ki je, med drugim, spremenila ime iz "skupnosti" v "unijo".

<sup>67</sup> Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997 v Amsterdamu na Nizozemskem in pomeni bolj konsolidacijo kot širitev pristojnosti Skupnosti.

V poglavju o temeljnih pravicah je v 36. členu PES (PEU) opredeljena pravica državljanov do prostega dostopa (uporabe) do storitev. Skupnost v členu prepozna in zagotavlja državljanom prosto pravico do uporabe storitvenih dejavnosti z namenom podpiranja socialne in teritorialne povezanosti skupnosti (angl. social and territorial cohesion).

V 49. členu PES je opredeljena pravica do prostega opravljanja storitev, ki daje vsakemu državljanu skupnosti pravico do neoviranega opravljanja storitev. V tem členu pogodbe je zapisano, da je omejevanje svobode opravljanja storitev prepovedano v katerikoli državi članici. K storitvam štejejo (2. odstavek 49. člena PES - PEU) dejavnosti industrijskega značaja, dejavnosti trgovskega značaja, obrtne dejavnosti in dejavnosti samostojnih poklicev. Pravica do prostega opravljanja storitev je podobna pravici do prostega pretoka blaga (dobrin) z razliko, da gre pri storitvah vedno za povezavo z ljudmi oz. tistimi, ki storitve opravljajo. Medtem ko blago (dobrine) prosto potuje po državah EU s prometnimi sredstvi, pa so storitve vezane na pretok delovne sile.

Pravica do prostega ustanavljanja (samostojnega podjetja) je opredeljena v 50. členu in daje vsakemu državljanu Evropske unije pravico, da v katerikoli državi Evropske unije ustanovi svoje podjetje, ne glede na to, ali za opravljanje proizvodnih dejavnosti blaga ali za opravljanje storitvenih dejavnosti. V pogodbi PES (PEU) je napisano, da je prepovedano kakršnokoli omejevanje te pravice. Prepoved velja tudi za prepoved omejevanja pri ustanavljanju agencij, podružnic ali hčerinskih družb, ki jih državljan katerekoli države članice ustanovijo na ozemlju katerekoli druge države članice. Pravica do prostega ustanavljanja določa popolnoma svobodno odločanje o ustanovitvi pravne osebe kjerkoli na ozemlju Evropske unije.

V 86. členu je neposredno opredeljena pravica vsake države članice, da omogoča (dodeli) opravljanje posebnih javnih storitvenih dejavnosti izvajalcem le teh. Vzpostavlja temeljno načelo nemotenega opravljanja in razvijanja storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena na celotnem območju skupnosti. Pogodba na ta način ščiti izvajanje ali opravljanje storitvenih dejavnosti, ne ščiti pa tistih, ki te dejavnosti opravljajo ali izvajajo.

### **6.1.2. Opredelitev izrazov in delitev storitvenih dejavnosti**

Kljub temeljnim načelom, ki so zapisane v PES (PEU), pa trg storitvenih dejavnosti v praksi ne deluje skladno s temi načeli. Da bi uresničili načela v celoti je Evropska Komisija pripravila analizo notranjega trga storitev in ocenila njihov pomen s predlogi ukrepov za izboljšanje. S tem namenom je pripravila t.i. "Zeleno knjigo o storitvah splošnega gospodarskega pomena"<sup>68</sup>.

V uvodnem delu skuša Komisija poiskati odgovore na 4 vprašanja, ki so posledica gospodarskega zaostajanja za Združenimi državami Amerike in Japonsko in se tičejo področja storitvenih dejavnosti:

- kakšne ukrepe mora sprejeti, da bi uveljavila načela, sprejeta v Pogodbi - PES (PEU), v celoti in v kakšnem obsegu,

---

<sup>68</sup> Komisija Evropske unije: "Green paper on services of general interest". COM(2003) 270 final, Brussels, maj 2003.

- katera načela oz. usmeritve je potrebno vključiti v pripravo ustrezne zakonodaje v obliki ukrepov (uredbe ali pa direktive) za izboljšanje delovanja enotnega trga storitev,
- katera pravila dobrega vladanja oz. vodenja gospodarskih politik (angl. good governance) izbrati na področjih organizacije, regulacije, financiranja in ovrednotenja storitev splošnega gospodarskega pomena s ciljem povečanja konkurenčnosti in učinkovitosti,
- katera merila izbrati, da bodo prispevala k večji pravni varnosti in medsebojni harmonizaciji med naročniki (potrošniki, uporabniki) in izvajalci storitvenih dejavnosti.

Pri izbiranju ustreznih odgovorov na vprašanja je morala Komisija upoštevati še naslednje tri vidike:

- kako se bo odgovornost sprejetih ukrepov porazdelila med institucije skupnosti, posamezne države in njihove lokalne oblasti (regije)?,
- ali naj bodo ukrepi pripravljene sektorsko (prilagojene posameznim storitvenim sektorjem) ali splošno? in
- kako bodo ukrepi vplivali na ekonomske (poslovne, gospodarske) in ne-ekonomske storitvene sektorje?

V osnovi so za definiranje, organiziranje, financiranje in nadziranje storitvenih dejavnosti odgovorne oblasti na državnem in lokalnem nivoju, medtem ko ima Evropska komisija pristojnosti le na področjih storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena: enotnega notranjega trga, konkurenčnosti, državnih pomoči, socialnih politik, transporta, zaščite okolja, zdravja in zdravstvenega varstva, varstva potrošnikov, skupne varnosti, industrije, ekonomske in socialne povezanosti, raziskav in razvoja, mednarodne menjave in davčne politike. PES (PEU) zagotavlja, da ima vsak potrošnik v skupnosti pravico uporabe ali potrošnje visoko kvalitetnih storitev splošnega gospodarskega pomena.

V fazi pripravljavanja gradiv, ki so izšla v Zeleni knjigi, je Komisija naletela na različne izraze in opredelitve, ki jih na področju storitvenih dejavnosti uporabljajo države članice, in jih je v gradivu poskusila upoštevati. V izogib številnim nesporazumom je pripravila lastno terminologijo.

Pomen osnovnih izrazov je naslednji:

*Storitve splošnega pomena (angl. services of general interest)*

Tega izraza ni moč najti v sami Pogodbi evropske skupnosti (PES – PEU). Izhaja iz prakse in sicer iz izraza storitve splošnega gospodarskega pomena, ki se uporablja v Pogodbi (PES – PEU). Je širši od izraza "storitve splošnega gospodarskega pomena" in pokriva tako tržne kot ne-tržne storitve, ki jih javni organi oblasti razvrščajo (klasificirajo) kot splošne in za katere veljajo posebne obveznosti javnih storitev.

*Storitve splošnega gospodarskega pomena (angl. services of general economic interest)*

Ta izraz se uporablja v členih 16 in 86(2) Pogodbe. Ni pa določen v Pogodbi ali sekundarni zakonodaji. Izraz zadeva storitve gospodarske narave, za katere v državah članicah veljajo posebne obveznosti javnih storitev na podlagi splošnih meril (kriterijev) in sicer pokrivajo področja, kot npr. transport, poštna storitve, energetiko, komunikacije ipd.

*Javne storitve (angl. public service)*

Prejšnjih dveh izrazov se ne sme mešati z izrazom "javna storitev". Ta izraz je manj natančen, ima različne pomene in zato lahko povzroča zmedo. Izraz se včasih nanaša na dejstvo, da je storitev namenjena širši javnosti, včasih poudarja, da je storitvi dodeljena

posebna vloga pri splošnih koristih, včasih pa se nanaša na lastništvo ali položaj subjekta, ki izvaja storitev.

*Obveznosti javnih storitev (angl. public service obligations)*

Ta izraz se uporablja v "Beli knjigi". Zadeva posebne zahteve, ki jih javni organi oblasti nalagajo izvajalcem (opravljalcem) storitvenih dejavnosti, da bi zagotovili uresničevanje določenih ciljev splošnega pomena in koristi. Te obveznosti se lahko uporabljajo na nivoju Unije, na nacionalnem, regionalnem ali lokalnem nivoju.

*Javno podjetje (angl. public undertaking)*

S tem izrazom navadno določamo lastništva izvajalcev storitev. Pogodba (PES – PEU) določa strogo nevtralnost. V skladu s pravom Unije ni pomembno, če so izvajalci storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena javni ali zasebni subjekti. Za vse veljajo enake pravice in obveznosti.

Komisija v gradivu ločuje tri različne vrste storitev (storitvenih dejavnosti) splošnega pomena:

- *storitve splošnega gospodarskega pomena, ki jih opravljajo velike mreže industrijskih podjetij (angl. services of general economic interest provided by large network industries)*

Že od leta 1980 je Evropska unija odprla trge za velike mreže industrijskih podjetij na področjih telekomunikacij, poštних storitev, proizvodnje in distribucije električne energije in plina, transporta in drugih storitvenih dejavnosti. Obenem je vzpostavila razumljiv vsestransko regulatoren okvir za njihovo nemoteno opravljanje, ki zadovoljuje javne interese na nivoju unije in ki vsebuje načela univerzalnosti, pravic uporabnikov – potrošnikov, zdravja in varnosti pri njihovi uporabi. Ta velika omrežja podjetij imajo svojo vlogo tudi pri izgradnji čez-evropskih omrežij na področjih transporta, telekomunikacij in energijske infrastrukture. Poleg tega skrbijo za nemoteno delovanje enotnega notranjega trga ter socialno in ekonomsko notranjo povezanost.

- *ostale storitve splošnega gospodarskega pomena (angl. other services of general economic interest)*

Ostale storitve splošnega gospodarskega pomena, kot so npr. upravljanje z odpadki, preskrba s pitno vodo, storitve javnega oddajanja radijskega in televizijskega signala ipd. niso predmet regulatornega okvirja na nivoju Evropske unije. Organiziranje, opravljanje in izvajanje tovrstnih storitev je prepuščeno pravilom delovanja notranjega trga, konkurenčnosti in pravil državnih pomoči Evropske unije. V nekaterih primerih lahko posamezne zakonodajne rešitve na nivoju Evropske unije vplivajo na njihovo opravljanje (izvajanje), npr. zakonodaja s področja varstva okolja ali zaščite pravic potrošnikov. Tako morajo npr. podjetja za zbiranje odpadkov zaradi načela bližine<sup>69</sup> po zakonodaji Evropske unije le te zbirati čim bližje mestu, kjer le ti nastajajo.

Storitve oddajanja televizijskih signalov urejuje direktiva "televizija brez meja"<sup>70</sup>, ker proizvajalci le teh lahko preko oddajanja signalov z oglaševanjem vplivajo na družbo (zaščita družbeno šibkejših kategorij, manjšin ipd.). Zaradi pomena za razvoj demokracije, socialnih in kulturnih potreb vsake družbe ali delov družbe je bil v Amsterdamski pogodbi<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Direktiva 75/442/EEC, ki se nanaša na zbiranje odpadkov, Ur. l. EU št. 194, 25. 07. 1975, str. 47; in Direktiva 259/93/EEC, ki se nanaša na prevažanje odpadkov, Ur. l. EU št. 30, 06. 02. 1993, str. 1.

<sup>70</sup> Direktiva 89/552/EEC z dne 9. oktobra 1989, ki se nanaša na storitve oddajanja radijskih in televizijskih signalov, Ur. l. EU št. 298, 17. 10. 1989, str. 23.

<sup>71</sup> Amsterdamska pogodba z dne 2. oktobra 1997.

dodan poseben protokol za opravljanje storitev oddajanja in širjenja radijskih in televizijskih signalov, ki opredeljuje načela, po katerih se morajo ravnati nosilci oddajanja le teh. Pri tem je potrebno upoštevati, da je v Evropski uniji uveljavljen dvojiški (dualni) sistem oddajanja signalov in sicer se prepletata javna in privatna korist (javne in privatne radijske in televizijske postaje).

- *ostale storitve, ki nimajo gospodarskega pomena ali ki ne vplivajo ne mednarodno menjavo storitev (angl. non – economic services and services without effect on trade)*  
Te storitve niso predmet posebnih pravil na nivoju Evropske unije niti niso prepuščena dodatnim pravilom delovanja notranjega trga, konkurenčnosti ali državnih pomoči. Vendar pa morajo izvajalci teh storitvenih dejavnosti upoštevati tista osnovna notranja pravila skupnosti, ki urejajo najbolj splošna načela mednarodne menjave, npr. načela nepristranskosti.

Ločevanje storitvenih dejavnosti na tiste, ki imajo gospodarski pomen in na tiste, ki ne vplivajo na mednarodno menjavo, je za Evropsko Komisijo zelo pomemben element, ker njihovo opravljanje (izvajanje) ni podrejeno enakim pravilom Pogodbe (PES - PEU). Tako veljajo načela nepristranskosti ali načela prostega pretoka delovne sile v splošnem za vse vrste storitvenih dejavnosti, ki so regulirane na nivoju posameznih držav, medtem ko veljajo načela prostega opravljanja storitev (angl. freedom to provide services) ali pravica do ustanavljanja le za tiste storitvene dejavnosti, ki imajo gospodarski pomen in ki so regulirane na nivoju celotne unije.

Ker pa je po razsodbi Evropskega sodišča<sup>72</sup> vsaka aktivnost kogarkoli, ki ponuja storitve ali jih izvaja na nekem trgu, *gospodarska aktivnost*, vse storitvene dejavnosti, ki imajo gospodarski pomen in vse storitvene dejavnosti, ki ne vplivajo na mednarodno menjavo, so-obstojajo na istih trgih (ali v istih sektorjih, včasih jih opravljajo ista podjetja ali organizacije). Čeprav za storitvene dejavnosti, ki ne vplivajo na mednarodno menjavo, ne obstajajo mednarodni trgi, pa naj bi zaradi so-obstoja na istih trgih zanje veljala enaka pravila.

Obseg storitvenih dejavnosti se z razvojem gospodarstev, tehnologije, komunikacijske infrastrukture in socialnih sprememb dinamično spreminja. Posledica tega je ta, da se razlike med storitvenimi dejavnostmi gospodarskega pomena in storitvenimi dejavnostmi, ki ne vplivajo na mednarodno menjavo, sčasoma manjšajo, saj postaja vse več storitev, ki včasih niso vplivale na mednarodno menjavo, del storitvenih dejavnosti gospodarskega pomena, npr. storitve nacionalnega izobraževanja ali osnovne storitve socialnega zavarovanja.

Zaradi dinamičnega spreminjanja razlik med obema vrstama storitev je smiselna zahteva po določitvi meje med njima (npr. s seznamom enih in drugih). V interesu posameznih izvajalcev nekaterih storitvenih dejavnosti, ki ne vplivajo na mednarodno menjavo, je da vedo, katerim pravilom se morajo podrežati (npr. dobrodelne organizacije, organizacije prostovoljcev, humanitarne organizacije ipd.).

---

<sup>72</sup> Evropsko sodišče, razsodba Evropskega sodišča v primeru C-180-184/98 Pavel Pavlov in ostali proti Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten {2000} ECR I-6451.

Evropska unija je tako razvila politike za opravljanje (izvajanje) storitvenih dejavnosti na podlagi različnih oblik dejavnosti in ob uporabi različnih inštrumentov za njihovo regulacijo. Kljub temu pa vzpostavitev upravno – pravnega okvira na nivoju Evropske unije še ne pomeni, da ima vsak državljan unije že samoumevno zagotovljen dostop do uporabe visoko kvalitetnih storitev kjerkoli na njenem področju. To morajo še vedno zagotoviti oblasti v vsaki državi članici posebej. Vsaka država članica pa je, skladno s Pogodbo (PES – PEU), dolžna smiselno prenesti v svojo zakonodajo skupna pravila (direktive, uredbe so neposredno izvedljive) in nadzorovati njihovo izvajanje (angl. implementation).

### **6.1.3. Osnovna načela za opredeljevanje storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena**

Komisija je za jasno vsebinsko določitev pomena storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena v tem gradivu sprejela nekaj osnovnih načel, s katerimi jih je mogoče natančneje opredeliti. Le ta so: splošnost storitev, nepretrganost njihovega ponujanja, kvaliteta opravljanja (izvajanja) storitvenih dejavnosti, njihovo dosegljivost (preskrbljivost, ponudljivost), načela zaščite in varnosti izvajalcev in uporabnikov (potrošnikov) storitev ter dostop v večja omrežja in povezljivost z njimi.

a. *načelo splošnosti storitev (angl. universal services)* vsebuje množico potreb ali zahtev, ki zagotavljajo, da so storitve v določeni kvaliteti dostopne enakovredno vsem uporabnikom (potrošnikom) na celotnem področju Evropske unije ne glede na geografsko lego in glede na nacionalne pogoje za primerno ceno. Skladno s tem načelom so bila razvita prenosna omrežja za telekomunikacije, električno energijo in poštna storitve.

Načelo vsebuje pravico vsakega državljana katerekoli države članice Evropske unije do prostega dostopa do teh storitev ali drugače, vsako podjetje, izvajalec teh storitvenih dejavnosti, mora zagotoviti svojo storitev vsakemu državljanu skupnosti na celotnem geografskem področju, kjer je prisotno s svojo ponudbo, z enako kvaliteto za vse potrošnike (v svoji ponudbi ne sme biti izpuščen noben potrošnik!). Splošnost storitev je načelo, ki se z vidikov političnega, socialnega, gospodarskega in tehnološkega razvoja dinamično spreminja. To pomeni, da se zaradi tega načela spremembam prilagaja tudi kvaliteta storitvenih dejavnosti in so je deležni vsi uporabniki (potrošniki) enakovredno.

Komisija lahko to načelo uveljavlja v različnih trženjskih sestavah (angl. market structures), kjer se lahko uporabi za urejanje različnih nivojev liberalizacije in odpiranje trgov. V zadnjih dveh desetletjih je uveljavljanje tega načela pomagalo Komisiji zmanjšati nivoje nesorazmernosti v pogojih bivanja in razvojnih možnostih držav članic.

Uveljavljanje načela splošnosti je zahtevna in zapletena naloga za nacionalne regulatorje, še posebno za države, ki se na novo vključujejo v Evropsko unijo. Kljub temu, da to področje na nivoju Evropske unije teoretično urejajo direktive, pa praktično ta pravica vsakemu državljanu ni popolnoma zagotovljena.

b. *za načelo trajnosti (nepretrganosti) ponujanja storitvenih dejavnosti (angl. continuity of services)* je značilno, da je njihova ponudba trajna (nepretrgana) – stalna in vztrajna. Ponudnik je brezpogojno dolžan ponujati ali nuditi storitvene dejavnosti brez prekinitiv. V nekaterih primerih je trajnost (nepretrganost) ponujanja storitvenih dejavnosti del njihove poslovne strategije, ki pa je lahko ogrožena zaradi različnih vzrokov, npr. delavskih stavk

ali kršitev nacionalne zakonodaje. Načelo trajnosti ponujanja storitev je zapisano v nekaterih sektorskih direktivah Evropske unije (npr. v direktivi o opravljanju poštних storitev<sup>73</sup>).

- c. *kvaliteto opravljanja (izvajanja) storitvenih dejavnosti (angl. quality of service)* je Evropska unija izpostavila kot temeljni element pri reguliranju storitvenih dejavnosti splošnega pomena za gospodarstvo. Pri tem se v sektorjih, ki jih je v preteklosti že liberalizirala, ni zanašala le na same tržne sile, ampak tudi na vlogo javnih agencij in drugih institucij nadzora in regulacije.

V splošnem so za nivoje kvalitete opravljanja storitvenih dejavnosti zadolžene države članice, v nekaterih primerih pa to ureja zakonodaja Evropske unije (področje varnosti, pravilnosti in preglednosti obračunavanja storitev, ozemeljsko pokrivanje dejavnosti in zaščita pred izključitvami ponujanja nekaterih storitvenih dejavnosti). V vseh ostalih primerih so države članice dolžne uveljaviti množico meril ali normativov kvalitete in jih tudi nadzorovati ter v nekaterih primerih o tem poročati Komisiji (npr. za poštne storitve ali storitve elektronskega komuniciranja).

Komisija Evropske unije podpira za uveljavljanje kvalitetnih meril storitvenih dejavnosti gospodarskega pomena razvoj ne-regulatornih meril kot so neprostoVOLjni evropski normativi ali vodiči dobrih navad (angl. guides of good practice), npr. na področju distribucije plina v jeklenkah.

- d. zamisel o uporabi načela *dosegljivosti (preskrbljivosti, ponudljivosti) (angl. affordability)* je bila razvita v okviru regulacije telekomunikacijskih storitev. Načelo je vključeno tudi v regulacijo poštних storitvenih dejavnosti. Po tem načelu mora vsako podjetje, ki opravlja storitvene dejavnosti splošnega pomena za gospodarstvo, ponuditi le te za primerno, vsem uporabnikom (potrošnikom) dostopno ceno. Z uporabo tega načela je mogoče doseči večjo gospodarsko in socialno povezanost med državami članicami.

Posebna sektorska zakonodaja navadno ne ureja trgov storitev z vidika dostopnosti cen uporabnikom (potrošnikom), zato jo morajo sprejeti in nadzirati same države članice. Pri določevanju višine cen se lahko ozirajo na cene potrošniških košaric ali na množico cen osnovnih storitvenih dejavnosti glede na povprečne razpoložljive dohodke državljanov. Pri tem morajo še posebej paziti na potrebe občutljivih in obrobni skupin prebivalstva.

- e. načelo *zaščite uporabnikov (potrošnikov) storitev (angl. user and consumer protection)* ureja "vodoravna" (angl. horizontal) zakonodaja, podobno kot v drugih sektorjih gospodarstva. V zakonodajo Evropske unije je bila zaradi posebnih gospodarskih in socialnih vidikov varstva potrošnikov in podjetij dodatno vnesena pravica do uporabe visoko kvalitetnih mednarodnih storitev<sup>74</sup>. To načelo je vključeno v sektorsko zakonodajo na področjih storitev elektronskega komuniciranja, poštних storitev, storitev prenosa energije (elektrike in plina), transporta in prenosa radijskih in televizijskih signalov. Komisija šteje k načelom zaščite potrošnikov dobro kvaliteto opravljanja storitev, visok nivo zaščite zdravja in fizično zaščito opravljenih storitev (npr. pri frizerskih storitvah), cenovno in pogodbeno preglednost, možnosti izbire med več ponudniki (za vrste storitev in za ponudnike le teh), možnosti izbire plačevanja storitev, obstoj učinkovite

---

<sup>73</sup> Direktiva 97/67/EC, ki se nanaša na splošna pravilih za vzpostavitev notranjega trga poštних storitev in za izboljšanje njihove kvalitete, Ur. l. št. 15, 21. 01. 1998, str. 14.

<sup>74</sup> Na področju letalskega potniškega prometa je bila npr. uvedena pravica potnikov (potrošnikov) do povračila stroškov zaradi naknadne zasedenosti letala, čeprav je bila letalska vozovnica prodana in se potnik zaradi zasedenosti ne more vkrcati na že vnaprej plačan polet z letalom.



konkurenčnosti med ponudniki, možnosti aktivnega predstavljanja potrošnikov in njihovih interesov v vladnih in ne-vladnih organizacijah ipd. Uresničevanje vseh prej naštetih načel sodi med temeljna načela zaščite potrošnikov. Še poseben poudarek je na zaščiti občutljivih in obrobnih skupin državljanov.

- f. *zanesljivost in varnost (angl. safety and security) opravljanja storitev* spadata k osnovnim elementom so-bivanja prebivalcev vsake države. Navadno sta ti dve načeli vključeni že v osnovno delovanje vsake države (notranja, obrambna politika). Vendar različni dogodki v zgodovini kažejo, da je potrebno zadeve s tega področja urejati tudi na mednarodnem nivoju, kjer pa ne obstajajo enotne regulacije (npr. ukrepi proti terorizmu na področju prevoza potnikov po zemlji, vodi ali v zraku).
- g. *zanesljivost ponudbe storitvenih dejavnosti (angl. security of supply)* je načelo, po katerem se zagotavlja dolgoročna ponudba storitvenih dejavnosti. Konkurenčnost notranjega trga storitev Evropske skupnosti je dosegla nivo, ki omogoča tudi dolgoročno zanesljivost ponudbe. Kljub temu je v nekaterih storitvenih sektorjih potrebno javno posredovanje zaradi dolgoročnega tveganja pomanjkljivega investiranja v infrastrukturo (slabega vzdrževanja, npr. železniške infrastrukture v Veliki Britaniji po delni privatizaciji). Pri tem je potrebno paziti, da dodatni stroški, ki jih s tem povzročimo, ne izničijo pričakovanih koristi.
- h. *dostop v večja omrežja in povezljivost z njimi (angl. network access and interconnectivity)* je načelo, s katerim se v nekaterih storitvenih dejavnostih omogoča vstopanje na trg, kjer imajo večji ponudniki večja povezana omrežja (npr. koriščenje mobilnega telefonskega omrežja drugega mobilnega operaterja). Ponudniki z obsežnim povezanim omrežjem lahko predstavljajo tudi monopole, ki bi s preprečevanjem uporabe njihovega omrežja omejevali konkurenčnost. Zato je pomembno, da se drugim ponudnikom omogoči dostop do omrežja po načelih poštenja in nepristranskosti. S ciljem povečevanja konkurenčnosti je zato v nekaterih primerih nujno vzpostaviti dodatno zakonsko ureditev - regulativo.  
Evropska Komisija ima v različnih storitvenih sektorjih različne regulatorje. Le ta je odvisna od različnih stopenj liberalizacije teh storitvenih dejavnosti. Torej uporablja pri tem sektorski pristop.

Komisija je v okviru trgovinske politike za uveljavitev in uresničevanje načel in reševanje problematike dala mandat ustreznim institucijam Evropske unije z zahtevo, da nadaljujejo pogajanja o liberalizaciji storitvenih dejavnosti v okviru Svetovne trgovinske organizacije in v okviru Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami – GATS.

Vsaka država ima skladno s pravili Svetovne trgovinske organizacije in GATS pravico, da sama uravnava (regulira) gospodarske in ne-gospodarske aktivnosti na področju storitvenih dejavnosti. Evropska unija dovoljuje skladno s tem vstopanje na njene trge storitvenih dejavnosti pod enakimi ali v nekaterih posebnih primerih strožjimi pogoji, kot so zapisani v zakonodaji unije. Pomembno pa je, da se pogajanja o nadaljnji liberalizaciji storitev nadaljujejo.

## 6.2. Bela knjiga o storitvah splošnega gospodarskega pomena

Komisija Evropske unije je s pripravo Zelene knjige o storitvah na enotnem notranjem trgu sprožila med državami članicami široko razpravo. Na ta dokument so posamezniki in institucije držav članic pripravile preko 300 kritičnih prispevkov mnenj in pripomb. Zato je Komisija sprejela sklep, da zbere vse prispevke mnenj in pripomb v enotno gradivo z naslovom "Bela knjiga o storitvah splošnega gospodarskega pomena"<sup>75</sup> in ga predstavi njenim organom odločanja.

Razprava je pokazala precejšnje razlike v mnenjih, vendar pa so si bili vsi enotni, da je potrebno zagotoviti ukrepe, ki bodo skladno združili kombinacije tržnih mehanizmov in naloge javnih sektorjev na področju storitvenih dejavnosti.

Namen "Bele knjige" je določiti pristope k reševanju problematike razvoja storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena. Za Unijo je pomembno razvijanje pozitivne vloge pri krepitvi razvoja visoko kakovostnih storitev po dostopnih cenah za vse državljane in pravne subjekte na področju Evropske unije in širše.

### 6.2.1. Deljena odgovornost med Unijo in državami članicami

Delitev pooblastil in nalog med Unijo in državami članicami vodi k deljeni odgovornosti Unije in javnih institucij oblasti držav članic s tem, da podrobno določanje izvajanja in zagotavljanja storitvenih dejavnosti ostaja v pristojnosti držav članic.

Posamezniki in institucije držav članic so v svojih pripombah na vsebino Zelene knjige poudarili in potrdili širše soglasje o opravljanju (izvajanju) in dostopnosti visoko kakovostnih storitev za vse državljane in podjetja v Evropski uniji. Prav tako se večina strinja s sistemom vrednot in načel, zaobseženih v Zeleni knjigi.

Storitve splošnega gospodarskega pomena ostajajo pomemben element zagotavljanja socialne in ozemeljske (teritorialne) povezljivosti in tekmovalnosti - konkurenčnosti evropskega gospodarstva. Za državljane Unije je dostop do teh storitev bistveni del evropskega državljanstva in je za polno uživanje njihovih pravic tudi nujno potreben. Njihova dostopnost je za podjetja predpogoj za visoko konkurenčno poslovno okolje. Ta načela so v celoti vgrajena tudi v Lizbonsko deklaracijo<sup>76</sup>.

Skladno z načeli 16. člena Pogodbe Evropske skupnosti (PES - PEU) in 36. člena<sup>77</sup> Listine o temeljnih človekovih pravicah<sup>78</sup> se Komisija zavzema, da bo upoštevala posebno vlogo storitev v

<sup>75</sup> Komisija Evropske unije: "White Paper on Services of General Interest." Communication from the Commission to the EU Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2004) 374 Final, Brussels, maj 2004, 28 str.

<sup>76</sup> Svet Evropske unije v Lizboni: "Lizbonska deklaracija - sklepi predsedstva". 5. odstavek, Lizbona, 23. in 24. marec 2000, 14 str.

<sup>77</sup> Člen 36. Listine o temeljnih človekovih pravicah navaja: "Unija priznava in spoštuje dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena, kot so zagotovljene v nacionalnih zakonodajah in praksah skladno s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti – PES, da bi pospešile socialno in ozemeljsko (teritorialno) povezanost Unije."

okviru politik in aktivnosti, ki spadajo med njene pristojnosti. V skladu z načeli boljše pravne ureditve<sup>79</sup> bosta boljša pravna ocenitev učinkov glavnih pobud in redno vrednotenje ustreznih politik Unije pomagali k izpolnitvi zadanih ciljev. Še posebno pozornost je Unija namenila razvoju teh dejavnosti v novih državah članicah (širitev leta 2004) in njihovim posebnim potrebam.

Kljub temu, da je opravljanje storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena lahko organizirano v sodelovanju z zasebnim sektorjem ali zaupano zasebnim ali javnim podjetjem, pa morajo državni organi in institucije na ustreznem nivoju določati in opredeliti obveznosti in naloge opravljanja ali izvajanja javnih storitvenih dejavnosti.

V okviru konkurenčnosti enotnega notranjega trga storitvenih dejavnosti morajo ustrezni državni organi obdržati tiste pristojnosti, ki bodo zagotovile učinkovito doseganje določenih javnih političnih ciljev skladno z demokratičnimi načeli izbire, ravni kakovosti in cenovne ustreznosti. V ta namen morajo ti organi razpolagati s primernimi orodji in strokovnim znanjem. S tega vidika morajo države članice izvrševati vse bolj kompleksne naloge urejanja regulacije trgov in za to zagotavljati vse potrebne instrumente in sredstva.

Poglavitna naloga ustreznih nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov oblasti je torej ta, da določijo, organizirajo, financirajo in nadzorujejo opravljanje (izvajanje) storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena. Ta deljena odgovornost je skladna z načelom določbe 16. člena Pogodbe Evropske skupnosti, ki nalaga Uniji in državam članicam, da s pomočjo svojih politik zagotovijo izpolnjevanje nalog izvajalcev (opravljalcev) storitvenih dejavnosti. Bela knjiga vsebuje enotno mnenje vseh, da pri tem organom Unije ni potrebno dati dodatnih pristojnosti.

### **6.2.2. Načela, s katerimi Komisija pristopa k reševanju problemov**

Stališča Komisije temeljijo na mnogih načelih, ki se odražajo v sektorskih politikah Unije in so že opredeljena v Zeleni knjigi. Bela knjiga vsebuje stališča do naslednjih devetih načel:

- a. *Omogočanje državnim organom, da delujejo v korist državljanom*  
Storitve splošnega gospodarskega pomena morajo biti zagotovljene in regulirane tako, da morajo koristiti državljanom Unije ob strogem spoštovanju načela medsebojne podpore (subsidiarnosti). Komisija ne bo posegala na področja, za katera so odgovorne države članice, regionalne ali lokalne oblasti. Lahko bo pa, če bo potrebno, predlagala sektorske uredbe le na področjih, ki imajo jasno evropsko razsežnost.
- b. *Uresničevanje ciljev in nalog javnih storitev na konkurenčnih odprtih trgih*  
Komisija poudarja, da je mogoče istočasno uresničevati cilje razvoja odprtega in konkurenčnega notranjega trga ter visoko kakovostnih, razpoložljivih in cenovno dostopnih storitev splošnega gospodarskega pomena. Ugotavlja, da je oblikovanje enotnega odprtega konkurenčnega notranjega trga vodilo k učinkovitejšemu in bolj konkurenčnemu trgu storitvenih dejavnosti in povečanju izbire storitev na trgu, npr. na področju telekomunikacij in transporta.

---

<sup>78</sup> Evropski Parlament, Svet Evropske unije in Komisija Evropske unije: "Listina o temeljnih pravicah Evropske unije". 2000/C 364/01, Nica, 7. december 2000, 15 str.

<sup>79</sup> Evropska uprava: "Boljše zakonodavstvo." Sporočilo Evropske Komisije, sklep COM(2002) 275, Bruselj, 5. junij 2002.

Kljub temu pa bo potrebno še naprej razvojne cilje držav članic usklajevati z določenimi cilji Evropske unije, kakor so opredeljeni v Pogodbi Evropske Skupnosti (PES – PEU) in v drugih razvojnih dokumentih. V primerih neskladja s Pogodbo (PES – PEU) prevlada učinkovito izvajanje nalog splošnega pomena nad neposredno uporabo pravil Pogodbe<sup>80</sup>. Na ta način se bolj zaščiti naloge kot pa način njihovega izvajanja ali izpolnjevanja. Obenem se tako omogoča usklajevanje izvajanja in doseganja javnih političnih ciljev s konkurenčnimi cilji Evropske unije kot celote (vzpostavitev enakovrednih pogojev za vse ponudnike storitev).

c. *Zagotavljanje povezanosti (kohezije) in splošnosti (univerzalnosti) dostopa*

Bistvenega pomena za pospeševanje socialne in ozemeljske povezanosti (kohezije) je uresničevanje načela, ki omogoča vsem državljanom in podjetjem dostop do cenovno dostopnih, visoko kakovostnih storitev splošnega gospodarskega pomena na vsem ozemlju Unije, vključno z odpravljanjem ovir, nastalih s pomanjkanjem dostopnosti v najbolj oddaljenih regijah. S tega vidika predstavljajo splošne (univerzalne) storitvene dejavnosti ključno zamisel, ki jo je Komisija razvila z namenom, da bi zagotovila učinkovito dostopnost nujnih storitev.

Komisija tudi uvaja pravico, da ima vsak državljan Unije dostop do določenih storitev, ki veljajo za nujne, in nalaga ponudnikom (izvajalcem) storitev, da jih ponudijo skladno s prej omenjenimi načeli (po dostopnih cenah in s pokrivanjem na vsem ozemlju Unije). Evropska unija rešuje problematiko pokrivanja nujnih storitvenih dejavnosti z instrumenti strukturnih politik in pomoči regijam.

d. *Vzdrževanje visoke stopnje kakovosti, zaščite in varnosti*

Javna razprava je izpostavila zahtevo, da mora biti pri opravljanju storitev zajamčena fizična varnost potrošnikov in uporabnikov in vseh oseb, ki so vključene v izvajanje in preskrbo s storitvenimi dejavnostmi, vključno z zaščito pred morebitnimi grožnjami (npr. naravne katastrofe). Komisija je poudarila tudi varnost pri preskrbi s storitvami, še zlasti varnost ponudbe. Komisija bo z upoštevanjem teh zahtev zagotovila ohranjanje in vzdrževanje norm kakovosti, zaščite in varnosti.

e. *Zagotavljanje varovanja pravic potrošnikov in uporabnikov*

Javna razprava je pokazala, da je potrebno organizirati storitvene dejavnosti na tak način, da se zagotovi visoka stopnja varovanja pravic potrošnikov in uporabnikov. S tega vidika je pomemben dostop do storitev, zlasti čezmejne storitve na vsem ozemlju Unije in za vse skupine državljanov enakovredno.

Izvajanje teh načel navadno zahteva prisotnost neodvisnih organov urejanja področij (regulatorjev) z jasno določenimi pristojnostmi, odgovornostmi in nalogami. Le te vključujejo: kazenske pristojnosti, določbe za zastopanje in aktivno udeležbo potrošnikov in uporabnikov pri določanju in vrednotenju storitev, razpoložljivost primernih odškodninskih in izravnalnih mehanizmov ipd.

f. *Spremljanje in ocenjevanje izvajanja politik*

Po mnenju Komisije sta glavna instrumenta za ohranjanje in razvijanje visoko kvalitetnih, razpoložljivih, cenovno dostopnih in učinkovitih storitev stalno (neprekinjeno) ocenjevanje in spremljanje njihovih učinkov.

Ocenjevanje se opravlja s pomočjo podatkov, pridobljenih na nacionalni ravni, za katere velja poseben sektorski regulativni okvir. Pri tem mora biti kakršno koli ocenjevanje

<sup>80</sup> To določa uporaba 86(2). člena Pogodbe Evropske skupnosti, ki je podrobno pojasnjena v: "Sporočilo Komisije o storitvah splošnega gospodarskega pomena v Evropi". Ur. l. C št. 17, 19. 01. 2001, str. 4.

večrazsežno (večdimenzionalno) in mora pokrivati vse pomembnejše pravne, ekonomske, družbene in okoljske vidike. Ocenjevanje naj temelji na periodičnih pripravah primerljivih podatkov države članice in nacionalnih regulatorjev.

g. *Spoštovanje raznolikosti storitev in razmer*

Zaradi različnih ekonomskih, družbenih, geografskih in kulturnih razmer poudarja in podpira Komisija razlike med različnimi storitvenimi dejavnostmi splošnega gospodarskega pomena in različnimi potrebami ter možnostmi izbire potrošnikov in uporabnikov. Vsaka politika Unije mora upoštevati te razlike in razmere, v katerih se storitvene dejavnosti opravljajo ali izvajajo, kar pa ne pomeni, da ni potrebe po zagotovitvi skladnega pristopa Komisije v vseh različnih sektorjih.

h. *Večja preglednost (transparentnost)*

Načelo preglednosti (transparentnosti) je ključnega pomena za razvoj in izvajanje javnih politik, ki zadevajo storitve splošnega gospodarskega pomena. To načelo zagotavlja, da lahko državni organi izvajajo svoje pristojnosti ob spoštovanju demokratične izbire. Uporabljati ga je potrebno pri vseh oblikah postopkov nabave in pri določanju nalog javnih storitev, organizacije, financiranja in regulacije storitvenih dejavnosti. Države članice morajo jamčiti za popolno preglednost pri uresničevanju zakonodaje Unije in drugih pomembnejših določb članic Unije.

K izboljšanju preglednosti prispeva tudi uporaba prava Unije, npr. upoštevanje sodb Evropskega sodišča.

i. *Zagotavljanje pravne varnosti*

V javni razpravi o Zeleni knjigi je poudarjeno, da na določenih področjih uporaba pravil in pravnega reda Unije ni dovolj jasna in enotna. Po mnenju Komisije to lahko povzroči zaplete, zato bo še naprej skušala izboljšati pravno varnost brez poseganja v sodno prakso Evropskega sodišča.

### **6.3. Strategija razvoja notranjega trga storitev**

Politični voditelji držav članic so v okvirju Lizbonske deklaracije<sup>81</sup> pozvali Komisijo Evropske unije, da pripravi dokument Strategije razvoja notranjega trga storitvenih dejavnosti, kjer bi bil poudarek na omejevanju in odstranjevanju čezmejnih ovir v medsebojni mednarodni menjavi storitev. S tem so želeli vzpostaviti proces temeljnega spreminjanja notranjega trga na način, po katerem se bo pomen storitvenih dejavnosti povečal in dobil veljavo, kakor jo imajo v zadnjem desetletju v razvoju Združenih držav Amerike in Japonske.

Z razvojem "informacijske družbe" se je začelo novo obdobje dinamičnega razvoja storitvenih dejavnosti, saj se z razvojem komunikacijsko informacijske tehnologije zmanjšujejo stroški prenosa podatkov, povečuje se obseg ponudbe storitev in prenos inovacij preko meja držav. Zato obstaja na notranjem trgu Unije velik neizkoriščen nabor ponudbe in povpraševanja po storitvah v čezmejni menjavi. Z izboljšanjem prostega pretoka storitvenih dejavnosti bi se naravno povečala dinamičnost notranjega trga, njegova konkurenčnost in rast.

---

<sup>81</sup> Svet Evropske unije v Lizboni: "Lizbonska deklaracija - sklepi predsedstva". 5. odstavek, Lizbona, 23. in 24. marec 2000, 14. str.

Cilj "strategije" je omogočanje čezmejne menjave storitvenih dejavnosti med državami članicami na najbolj enostaven in učinkovit način. To pa zahteva pristop v dveh korakih:

- a. v prvem koraku naj Komisija pripravi številne pobude na različnih storitvenih področjih, v katerih naj analizira in oceni obstoječe ovire v čezmejni menjavi in predlaga ustrezne rešitve, ki bi vodile k bolj prostemu pretoku storitev,
- b. v drugem koraku naj Komisija pripravi "paket" pobud z natančnim urnikom njihovega uresničevanja. Le ta naj vsebuje predloge upravno – pravnih instrumentov in predloge vodoravnih (horizontalnih) – sektorskih ukrepov z dvema poudarkoma: onemogoči se uveljavljanje kakršnih koli novih omejevalnih ukrepov v katerekoli državi članici in zagotovi se visok nivo zaščite javnih koristi in varstva potrošnikov.

Tak predlog je sprejel tudi Parlament Evropske unije.

### **6.3.1. Potreba po novi strategiji storitev na enotnem notranjem trgu**

Evropska unija v tem dokumentu ne dvomi v pomen in vlogo storitvenih dejavnosti za njen nadaljnji razvoj. Konkurenčnost podjetij je zelo odvisna od uspešnega oblikovanja, upravljanja in vodenja podjetij in od vključevanja storitev v njihove proizvodne, prodajne, razvojne in inovacijske procese. Mnogo podjetij je udeleženi v mednarodni menjavi storitev z namenom povečevanja dodane vrednosti in razlikovanja od konkurence. Učinkovito opravljanje in izvajanje storitvenih dejavnosti je postalo glavni vir konkurenčnosti in razvoja. S povečevanjem pomena storitvenih dejavnosti za gospodinjstva in podjetja se povečujejo tudi možnosti za kvalitetnejše življenje državljanov skupnosti. S tega vidika je obstoj medsebojnih ovir v čezmejni menjavi storitev zaskrbljujoč.

Posledice ne-uresničevanja ciljev strategije bi bile lahko zelo obsežne. Skoraj vsako podjetje potrebuje za svoje delovanje storitve. Če le te niso uporabljene učinkovito, povzročajo dodatne stroške in zmanjšujejo koristi uporabnikov le teh. Komisija ocenjuje, da se z izboljševanjem pogojev poslovanja podjetjem, ki ponujajo storitvene dejavnosti preko meja držav članic in zagotavljanjem visoke kvalitete storitev uporabnikom – potrošnikom, lahko zagotovi dinamična rast enotnega notranjega trga v korist vseh.

Na novo dinamično rast storitvenih dejavnosti vplivajo naslednji štirje elementi:

a. *tehnološka razvojna revolucija*

Z zmanjševanjem stroškov prenosa in pridobivanja informacij, s povečevanjem uporabe inovacij in večjega obsega ponudbe storitvenih dejavnosti ima "informacijska družba" (angl. information society) večje možnosti ustvarjanja novih delovnih mest in razvoja na celotnem področju Evropske unije. Prvič v zgodovini lahko mala podjetja in potrošniki – uporabniki storitev sodelujejo neposredno na enotnem notranjem trgu. Razvojne možnosti niso omejene le na neposredno elektronsko povezljiv (angl. on-line) svet. Dinamično okolje sili podjetja k hkratni uporabi elektronsko povezljivih in klasičnih poslovnih modelov. Podjetja tako lahko sklepajo pogodbe elektronsko na daljavo, samo izvedbo storitvenih dejavnosti pa opravijo fizično neposredno pri naročniku.

b. *učinki inovativnosti*

Zmotno je mnenje, da sta značilnosti storitvenih dejavnosti njihova nizka produktivnost in nizek nivo inovativnosti. V najbolj razvitih državah sveta je značilnost prehoda na gospodarstvo, temelječega na storitvenih dejavnostih, v hitrih in visokih stopnjah rasti in visokih stopnjah tehnološkega razvoja. Prevladujoče storitvene dejavnosti (npr. razvoj programske računalniške opreme, visoko strokovna izobraževanja in svetovanja ipd.) še posebno izstopajo z znanjem. So vir inovacijskih dejavnosti v drugih proizvodnih dejavnostih blaga (dobrin) in storitev.

c. *učinki na delovanje notranjega trga*

Inovacijske dejavnosti povzročajo dvigovanje normativov kvalitete storitvenih dejavnosti, še posebno tistih, ki so prilagojene naročnikovim zahtevam (angl. tailor-made services). Uporabnikom – potrošnikom storitvenih dejavnosti je na večjem, enotnem notranjem trgu tako omogočeno enostavnejše in hitreje iskanje najugodnejših in najkvalitetnejših ponudb (preko povezanega elektronskega omrežja), saj nam to omogočajo informacije o njihovih cenah, kvaliteti in dostopnosti. To neposredno povečuje medsebojno konkurenčnost, kar vzpodbuja ponudnike k ponujanju višjih nivojev kvalitete storitvenih dejavnosti. V vseh državah članicah se pojavljajo nove storitve, obenem pa se povečuje tudi obseg ponudbe storitvenih dejavnosti, ki je bil omejen na lokalnem ali celo nacionalnem nivoju.

d. *učinki na globalno konkurenčnost*

Stalni razvoj "informacijske družbe" je povzročil povečevanje mednarodne menjave storitvenih dejavnosti po vsem svetu in s tem povečevanje globalne konkurenčnosti. Evropskim podjetjem so na področju storitvenih dejavnosti še posebno konkurenčna ameriška podjetja zaradi zelo odprtega vstopanja (nizke ovire) ameriških družb na notranji trg Evropske unije. Podatki kažejo, da kar četrtno potrošniških nakupov v ameriških elektronsko povezljivih spletnih prodajalnah (angl. on-line web sites) opravijo potrošniki iz Evropske unije<sup>82</sup>.

Za uresničevanje izboljšanja konkurenčnosti notranjega trga storitev je zato potrebna nova razvojna dinamika. Podjetja in potrošniki iz Evropske unije najprej iščejo svoje možnosti znotraj področja lastnih držav, šele potem tudi v drugih državah. Če to odraža kulturne in jezikovne razlike, potem se to odraža tudi pri razlikah v pravno – upravnih administrativnih okoljih.

Evropska politika se je tradicionalno usmerjala na glavne strateške sektorje, ki so bili visoko regulirani z namenom doseganja posebnih javnih ciljev. Z vidikov možnosti izbire, stroškovne učinkovitosti in razvojne dinamičnosti je to negativno vplivalo na mogoče koristi potrošnikov – uporabnikov (posameznikov in podjetij). Ti negativni učinki se kažejo vsaj v dvojem:

a. *poslovne modele je redko mogoče neposredno prenesti v druga (izvozna) okolja*

Uspešna nadnacionalna podjetja, ki zadovoljujejo svoje potrošnike (uporabnike) in dosegajo visoke stopnje produktivnosti, bi morala svobodno odločati o uporabi svojih poslovnih modelov kjerkoli (v katerikoli državi) na področju Evropske unije. Danes je le malo takšnih, ki to zmorejo. V tabeli na naslednji strani (tabela 11) je kot primer prikazanih 6 korakov poslovnega procesa s primeri pravil, ki te procese ovirajo (jih podaljšujejo ali onemogočajo).

<sup>82</sup> Komisija Evropske unije: "Strategija razvoja notranjega trga storitev". COM(2000)888, Bruselj, december 2000, str. 2.

V času po ustanovitvi storitvenega podjetja v katerikoli državi članici Evropske unije mora le to za svoj obstoj uporabiti proizvodne tvorce, mora biti sposobno tržiti svoje storitvene dejavnosti, jih ustrezno ceniti, učinkovito prodajati in ob tem še vzdrževati svojo blagovno znamko. Vseh teh šest stopenj je značilnih za vse storitvene dejavnosti v vseh storitvenih sektorjih. Različna pravila različnih držav Unije pa povzročajo, da se enotni notranji trg razčlenjuje oz. deli, kar onemogoča večjo stopnjo konkurenčnosti in učinkovitosti. Izvajalci storitvenih dejavnosti zaradi razčlenjenosti trgov ne morejo učinkovito uveljaviti (unovčiti) koristi ekonomije obsega z uveljavljanjem enega poslovnega modela na celotnem področju Unije. Stroški te neučinkovitosti padejo na ramena potrošnikov – uporabnikov storitev, ki so deležni storitev slabše kvalitete in manjšega obsega izbire storitev.

Tabela 11: Primeri pravil, ki v poslovnih procesih negativno učinkujejo (ovirajo) na izvajalce storitvenih dejavnosti

	<b>korak v poslovnem procesu</b>	<b>primeri pravil - ovir</b>
korak 1	ustanovitev podjetja	pravila o pooblašcanju oseb in zahteve po izpolnjevanju poslovnih načrtov
korak 2	uporaba proizvodnih tvorcev (delovne sile, drugih izvajalcev, financiranje)	pravila o pogojih zaposlovanja in dostop na trge kapitala
korak 3	tržne pospeševalne aktivnosti	pravila o medijskem oglaševanju in dejavnostih trženja
korak 4	aktivnosti razdeljevanja blaga (dobrin) po prodajnih mestih	pravila o koriščenju transportnih sredstev in o obratovalnih časih
korak 5	prodaje aktivnosti	pravila o prodajnih aktivnostih (npr. razprodaje) in pravila določevanja cen
korak 6	po-prodajne aktivnosti in vzdrževanje blagovnih znamk	pravila o zagotavljanju garancijskih listin in povračila kupnin (npr. servisiranje)

Vir: Komisija Evropske unije: "Strategija razvoja notranjega trga storitev".

b. *naraščajoča medsebojna povezljivost storitvenih gospodarskih dejavnosti povečuje negativne učinke oz. povzroča še večjo škodo*

Za uspešno izvajanje storitvenih dejavnosti morajo izvajalci navadno koristiti tudi druge storitve kot vložke (angl. inputs). Ovire v enem storitvenem sektorju povzročijo veriženje le teh v drugih sektorjih, obenem pa ogrozijo uveljavljanje poslovnih modelov izvajalcem storitev v drugih sektorjih, kar navadno povzroči usmeritev izvajalcev na okolje nacionalne države – na notranje trge države, v kateri je bilo podjetje ustanovljeno. Ovire tako izničijo pozitivne koristi prenosa poslovnih modelov iz ene na drugo državo članico, kar pa neposredno ne prizadene le uporabnikov – potrošnikov teh storitev, temveč tudi vse uporabnike – potrošnike storitvenih dejavnosti v drugih sektorjih, ki so z njimi tesno povezane.

Evropska "industrija" storitvenih dejavnosti je polno vpeta v mednarodno menjavo storitev in od nje tudi odvisna. Evropska unija je v svetu največji izvoznik storitev in na svetu eden najpomembnejših vlagateljev v storitvene dejavnosti. Bolj konkurenčen notranji trg bo krepil tudi mednarodno konkurenčnost Unije in tudi vnaprej utrjeval njeno vodilno mesto v mednarodni menjavi storitvenih dejavnosti.



Evropska unija je tudi pomemben uvoznik storitev in s tem ponuja nove tržne možnosti za razvoj tudi drugim državam izven Unije. Uvoz storitev tako neposredno krepi notranjo konkurenčnost Unije.

### 6.3.2. Strategija omejevanja (izničevanja) vplivov medsebojnih ovir

Priložnosti in prednosti, ki jih prinaša novo, na storitvenih dejavnostih temelječe gospodarstvo, morajo biti polno izkoriščene. Čezmejni trg storitvenih dejavnosti mora za vse izvajalce storitvenih dejavnosti, še posebno za mala in srednje velika podjetja, postati enoten, domač notranji trg. Enako velja za vse uporabnike – potrošnike storitev. Miselnost, da je potrebno najprej upoštevati notranje trge posameznih držav in šele kasneje celotni trg Unije, je potrebno spremeniti in obrniti.

Strategija razvoja notranjega trga storitvenih dejavnosti začena spreminjati to miselnost z vzpostavljanjem 5 temeljnih načel, ki jo bodo določila in opredelila. Strategija mora:

- a. *biti obširna in vse obsežna (angl. comprehensive)*  
Nova strategija mora obsegati vse sektorje storitvenih dejavnosti in vsa področja, s katerimi so le te povezane. V strategijo se morajo vključiti vse pobude, ki potekajo po sektorjih (npr. na področju telekomunikacij). Pristop v strategiji mora preseči problematiko posameznih storitvenih sektorjev ali lokalnih problemov v poslovanju podjetij. Rešitev posameznih problemov ne bo prinesla pričakovane gospodarske dinamike.
- b. *omogočiti čimbolj enostavno opravljanje čezmejnih dejavnosti, podobno kot le te potekajo znotraj držav članic*  
Enotni notranji trg, temelječ na načelih učinkovitosti, polne uporabe temeljnih svobod Pogodbe evropske skupnosti (PES – PEU), medsebojnem priznavanju in sorazmernosti mora biti oluščen nepotrebnih, večkrat spornih predpisov regulacije, ki neposredno ovirajo čezmejno menjavo storitev in omejujejo razvoj in inovativnost. Storitve morajo biti dostopne na celotnem njenem področju, ne glede na notranje meje držav članic. Nobene potrebe ni, da bi se morale storitvene dejavnosti prilagajati različnim pravno – upravnim in administrativnim okvirjem in zahtevam.
- c. *zagotoviti, da bodo poslovni subjekti in potrošniki lahko v celoti uveljavili koristi, ki jih prinašajo nove priložnosti*  
Notranji trg storitvenih dejavnosti naj ne ostane zapisan le na papirju, od česar potrošniki ne bi imeli nobenih koristi. Uporabniki – potrošniki se morajo zavedati svojih priložnosti in morajo zaupati čezmejni menjavi storitev. To zahteva visok nivo varovanja zdravja in varstva potrošnikov, ki ga mora enotni notranji trg zagotoviti.
- d. *iti v korak s spremembami v svetu*  
Gospodarstvo, temelječe na storitvenih dejavnostih, se stalno spreminja in prilagaja tehnološko informacijskemu napredku. Spreminjajo se tudi nacionalne zakonodaje in administrativne zahteve. Vlade držav članic morajo skrbeti zato, da prilagajajo svojo zakonodajo zakonodaji Unije, vendar ne na način, da se s tem vzdržujejo ali na novo vzpostavljajo nove ovire v medsebojni menjavi. Pomemben je dinamičen pristop in ne statičen.

e. *biti skladna z ostalimi politikami Evropske unije*

Vse politike Evropske unije morajo biti medsebojno usklajene. Strategija razvoja notranjega trga storitvenih dejavnosti mora biti usklajena s politiko Unije na področjih varstva konkurence, varstva potrošnikov, davčne politike, elektronskega komuniciranja in z drugimi pomembnimi politikami.

Prav tako obstaja tesna povezanost med politikama enotnega notranjega trga in zunanjo trgovinsko politiko Unije. Evropska unija se bo v pogajanjih o mednarodni trgovini s storitvami še naprej zavzemala za omejevanje mednarodnih ovir oz. za liberalizacijo mednarodne menjave storitev v okviru GATS in STO. Vse to je tesno povezano z notranjo liberalizacijo storitvenih dejavnosti.

### **6.3.3. Uresničevanje strategije v dveh korakih**

Evropska unija se je odločila za uresničevanje strategije v dveh korakih, ki jih je pripravila in vodila Komisija Evropske unije. Pri uresničevanju strategije mora sodelovati tudi Svet Evropske unije in Parlament Evropske unije.

V prvem koraku mora Komisija uresničiti štiri naloge.

- a. Najprej mora Komisija pripraviti pobude na pravnem in ne-pravnem področju, ki bodo zadevale vnaprej določena področja: medsebojno poslovno sporazumevanje (angl. commercial communications) s predpisi reguliranih poklicev (angl. regulated professions), finančnih storitev in elektronskega poslovanja (angl. electronic commerce).
- b. Komisija mora pripraviti pregled vseh direktiv in preučiti njihove učinke, ki se nanašajo na delovanje enotnega notranjega trga ali na prost pretok storitev.
- c. Komisija mora pripraviti ustrezne ukrepe na ne-pravnem področju, predvsem na področju zbiranja statističnih informacij in podatkov, izboljševanja nivoja znanj in usposobljenosti zaposlenih na področju informacijsko komunikacijske tehnologije in ukrepe za povečevanje inovativnosti v podjetjih, ki izvajajo storitvene dejavnosti.
- d. Svet Evropske unije in Parlament Evropske unije morata čim preje sprejeti direktivo o dejavnostih trženja finančnih storitev na daljavo (angl. distance marketing on financial services), paket telekomunikacijskih direktiv<sup>83</sup>, dve direktivi o postopkih javnega naročanja (angl. public procurement directives), direktivo o poštnih storitvah, direktivo o prevzemnih ponudbah (angl. takeover bids) in direktivo o davku na dodano vrednost elektronsko neposredno povezanih storitev (angl. on-line services).

Kljub izpolnitvi vseh štirih nalog pa po mnenju Komisije to ne bo v celoti prineslo pravega notranjega trga storitvenih dejavnosti. Zato mora Komisija istočasno pripraviti tudi "vodoravne" ukrepe (pristope) (angl. horizontal approach) za izboljšanje čezmejnega prostega pretoka storitev. Zato pa mora pripraviti ustrezne analize učinkov pripravljenih ukrepov.

---

<sup>83</sup> Paket telekomunikacijskih direktiv vsebuje: urejanje področja elektronskega mrežnega komuniciranja in storitev (COM(2000)393), splošnih pravic uporabnikov storitev elektronskega komuniciranja (COM(2000)392), dostop in povezljivost v omrežja elektronskega komuniciranja (COM(2000)384), zaščita osebnih pravic pri elektronskem komuniciranju (COM(2000)385), izdajanje pooblastil za opravljanje storitev pri elektronskem komuniciranju (COM(2000)386) in urejanje in izdajanje frekvenc radijskega spektra (COM(2000)407).

Analize morajo pokazati učinke na čezmejno mednarodno menjavo storitev, ki jih bodo prinesle načrtovane spremembe v zakonodaji skupnosti. Te analize morajo temeljiti na 6 korakih poslovnega procesa kot je že omenjeno v enem od predhodnih podpoglavij. Analize bodo pokazale, na katerih področjih storitvenih dejavnosti mora Komisija predlagati ustrezne predloge sprememb in kakšne naj bodo te spremembe. Rezultate teh analiz mora Komisija predstaviti Svetu Evropske unije in Parlamentu Evropske unije.

V drugem koraku mora Komisija na podlagi uresničenih nalog s prvega koraka pripraviti naslednje tri pobude v obliki aktivnosti:

a. *omejevanje ali odpravljanje ovir z neposredno uporabo načel Pogodbe evropske skupnosti (PES – PEU)*

Povsod, kjer je mogoče, je potrebno za neposredno omejevanje ali odpravljanje ovir uporabiti načela prostega ustanavljanja podjetij (angl. freedom of establishment) in načela prostega opravljanja (izvajanja) storitev (angl. freedom to provide services). Komisija mora natančno določiti cilje splošnega javnega pomena na notranjem trgu storitev in tudi na podlagi izrečenih sodb Evropskega sodišča nedvomno vedno uveljavljati preskus sorazmernosti<sup>84</sup>. Na ta način mora odstraniti vse ovire, ki so pristranske z vidika zakonodaje ali z vidika ugotovljenega dejanskega stanja ali ki so same po sebi nesorazmerne (angl. disproportionate). Komisija mora v vseh primerih, kjer iz teh razlogov niso bili sproženi postopki ugotavljanja kršitev (angl. infringement) zaprositi države članice, da ovire odpravijo ali pa te postopke nemudoma uvede.

Kot primer so navedene naslednje ovire: zahteva po ustanovitvi podjetja v drugi državi članici, čeprav je le to že ustanovljeno v eni od držav članic ali pravila, ki preprečujejo prenos zaposlene delovne sile iz ene države članice za opravljanje storitev v drugi državi članici ipd.

b. *pripraviti ukrepe za odpravo ostalih, ne upravno-pravnih ovir*

Povsod, kjer je mogoče, mora Komisija pripraviti ustrezne ukrepe za odpravo ne upravno-pravnih ovir na način, da k temu povabi zainteresirane strani.

Kot primer so navedene naslednje ne upravno-pravne ovire: pomanjkanje zaupanja potrošnikov v opravljanje čezmejnih storitev iz druge države članice ali pomanjkljivo informiranje potrošnikov čezmejnih storitev kljub njihovim zahtevam ipd.

c. *zahtevati od držav članic popolno uskladitev zakonodaje držav članic z zakonodajo skupnosti (angl. harmonization)*

S tem bo zagotovljen visok nivo zaščite ciljev splošnega javnega pomena. Če ugotovljene ovire temeljijo na posebnostih sektorjev storitvenih dejavnosti, bodo potrebni pravni ukrepi "vodoravne" (angl. horizontal) narave, ki jih bo potrebno še medsebojno uskladiti.

Vse predlagane ukrepe in poročilo o izvajanju nalog mora Komisija predložiti v predvidenih rokih Svetu Evropske unije in Parlamentu Evropske unije.

---

<sup>84</sup> Komisija pri opravljanju poizkusa sorazmernosti izhaja iz stališča, da podjetja običajno potrebujejo državno financiranje za opravljanje svojih nalog javne storitve. Komisija pri poizkusu sorazmernosti preveri, ali je lahko morebitno izkrivljanje konkurence, izhajajoče iz pomoči, upravičeno zaradi potrebe po opravljanju javne storitve, kakor jo je opredelila država članica, ter zagotovi njeno financiranje.

## **7. Primeri stvarnih ukrepov liberalizacije nekaj področij storitev v Evropski uniji – analiza sprejetih ukrepov**

V tem poglavju bom analiziral vsebine in pomen nekaterih pomembnejših direktiv s področja delovanja storitvenih dejavnosti na področju notranjega trga, ki jih je skladno s cilji Lizbonske deklaracije in drugih razvojnih dokumentov sprejela Evropska unija po letu 2000. Poleg same vsebine in pomena direktiv bom obravnaval še časovno dimenzijo sprejemanja direktiv, to je predloge, ki jih je Komisija pripravila v različnih časovnih obdobjih. Značilnost vseh primerov, ki jih obravnavam, je v tem, da se prvotni predlogi gradiv bistveno razlikujejo od zadnjih ali v Evropskem Parlamentu sprejetih direktiv.

V vseh primerih so bili prvotni predlogi direktiv vsebinsko veliko liberalnejši in skladnejši s cilji "Lizbonske deklaracije" kot zadnji sprejeti predlogi. Splošna ocena primerov teh direktiv torej ni najboljša. Države članice, njihovi predstavniki v Svetu Evropske unije in poslanci Evropskega Parlamenta so v procesih sprejemanja teh direktiv "držali fige v žepih" in sprejeli le predloge, ki pa ne sledijo več natančno ciljem Lizbonske deklaracije. Vse pomembnejše predloge členov direktiv, ki jih je pripravila Komisija in ki bi bistveno liberalizirali storitvene dejavnosti, so iz predlogov izločili.

V naslednjih podpoglavjih bom obravnaval predloge ukrepov s področij medsebojnih poslovnih dejavnosti ali praks, storitvenih dejavnosti pospeševanja prodaje, medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij reguliranih poklicev in kot najpomembnejši predlog direktive o storitvah na enotnem notranjem trgu Evropske unije. Pri pripravi nekaterih od teh dokumentov sem kot predstavnik Republike Slovenije tudi sam aktivno sodeloval.

### **7.1. Nepoštene poslovne dejavnosti ali prakse na enotnem notranjem trgu**

Za izpolnitev cilja najbolj konkurenčnega in dinamičnega, na znanju temelječega gospodarstva na svetu je razvoj poštenih poslovnih dejavnosti na področju notranjega trga zelo pomemben. "Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu"<sup>85</sup> (v nadaljevanju "direktiva"<sup>86</sup>) obravnava področje medsebojnih poslovnih dejavnosti in aktivnosti, ki so neposredno povezane z vplivanjem na odločitve potrošnikov in njihove nakupovalne navade. Ker obstajajo na področju poštenih poslovnih dejavnosti v različnih državah Evropske unije različni pravni predpisi in prakse, to na enotnem notranjem trgu povzroča ne-enotno uporabo meril in ovire za podjetja in potrošnike, še posebno v čezmejni mednarodni menjavi.

---

<sup>85</sup> Parlament Evropske unije: Direktiva 2005/29/ES Evropskega Parlamenta in Sveta o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega Parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega Parlamenta in Sveta (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah). Ur. l. EU št. L 149/22 z dne 11. junija 2005. Strasbourg, junij 2005, 18 str.

<sup>86</sup> Uradni prevod iz angleškega jezika v slovenski jezik strogo uporablja besede "nepoštene poslovne prakse" iz angleške verzije, ki je zapisana: "Directive of the European Parliament and of Council concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the Internal Market (the Unfair Commercial Practices Directive). Sam menim, da je primernejši prevod "nepoštene medsebojne poslovne dejavnosti (aktivnosti) ali prakse".

V pripravi besedila te direktive je Komisija Evropske unije izhajala iz rezultatov analiz, ki sem jih obravnaval v predhodnih poglavjih (Zelena knjiga o storitvah na enotnem notranjem trgu Evropske unije).

V eni od analiz je Komisija ugotovila, da na področju varstva potrošnikov in poslovnih dejavnosti obstajajo različni nacionalni predpisi in pravila obnašanja, kar ovira predvsem čezmejne poslovne dejavnosti in čezmejne komunikacije med podjetji in potrošniki. V eni od ocen je podatek, da bi samo na področju medsebojne menjave v trgovinski dejavnosti Evropska unija lahko prihranila okoli 5 milijard evrov letno, kar bi prispevalo k 0.5% dodatni gospodarski rasti<sup>87</sup>.

Analize notranjega trga so pokazale, da je dinamičen in stalen razvoj notranjega trga odvisen tudi od sposobnosti podjetij za širjenje njihove dejavnosti na trge drugih držav članic, kar je odvisno tudi od njihovih čezmejnih sposobnosti pospeševanja poslovanja in prodaje blaga (dobrin) in storitev. Po podatkih Evrobarometra tako v zadnjih dvanajstih mesecih leta 2002 kar 55% potrošnikov Evropske unije ni videlo ali slišalo nobene trženjske oglaševalske ali informacijske dejavnosti iz druge države članice<sup>88</sup>. Obenem je kar 53% potrošnikov izjavilo, da bi gotovo ali skoraj verjetno zaradi nižjih cen ali boljše kvalitete blaga (dobrin)<sup>89</sup> opravili čezmejno nakupovanje.

Analize, s katerimi so iskali vzroke za to, so pokazale na ovire, ki omejujejo in onemogočajo potrošnike pri opravljanju čezmejne menjave blaga (dobrin) in storitev. Med najpomembnejšimi ovirami so različne davčne stopnje, časovne in fizične razdalje (ki so prisotne tudi na notranjih trgih držav članic) in jezikovne ovire. Kljub temu pa so analize pokazale, da bi poenotenje zakonodaje na področju nepoštenih poslovnih dejavnosti (aktivnosti) lahko veliko prispevalo k omejevanju in odstranjevanju ovir na enotnem notranjem trgu Unije.

Nepoštene poslovne dejavnosti (aktivnosti) bi lahko brez primerne in ustrezne zaščite varstva potrošnikov vplivale na zaupanje potrošnikov. Po podatkih Evrobarometra je kar 68% vprašanih državljanov Unije izjavilo, da imajo zaradi nižjih zakonskih norm varovanja potrošnikov v drugih državah članicah nizko zaupanje v čezmejno nakupovanje<sup>90</sup>. Iz tega sledi, da nepoštene poslovne dejavnosti (aktivnosti) posledično zaradi pomanjkanja informacij in neučinkovitosti omejujejo možnosti potrošnikove izbire. To pa posledično tudi zmanjšuje notranjo konkurenčnost.

Zato je Komisija ocenila, da je potrebno pripraviti ukrep, ki bi poenotil različne predpise v državah članicah in omejil ali odstranil ovire v čezmejnem poslovanju na tem področju.

---

<sup>87</sup> Komisija Evropske unije: "Predlog direktive o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembah direktiv 84/450/EGS, 97/7/ES in 98/27/ES (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah)". 2003/0134 (COD), COM (2003) 356 final. Bruselj, 18. junij 2003, str. 3.

<sup>88</sup> Eurobarometer 57.2 in Flash Eurobarometer 128: "Public opinion in Europe: Views on business-to-consumer cross border trade." Bruselj, 14. november 2002.

<sup>89</sup> [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/flash/fl1131\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl1131_en.pdf)

<sup>90</sup> Eurobarometer 57.2 in Flash Eurobarometer 128: "Public opinion in Europe: Views on business-to-consumer cross border trade." Bruselj, 14. november 2002.

Direktiva je namenjena neposredni zaščiti ekonomskih interesov potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi dejavnostmi (aktivnostmi) ali praksami. Ureja poslovna razmerja med gospodarskimi subjekti in potrošniki. Posredno je direktiva namenjena zaščiti podjetij, še posebno malih in srednje velikih, ki poslujejo pošteno in zakonito, pred njihovimi konkurenti, ki se teh načel ne držijo. S tem na področju, ki ga le ta ureja, zagotavlja pošteno konkurenco. V direktivi je zapisano, da se razume, da obstajajo tudi druge poslovne dejavnosti (aktivnosti), ki lahko škodujejo konkurentom in podjetjem, čeprav ne škodijo potrošnikom, kar pa urejuje druga zakonodaja (proti - monopolna zakonodaja, zakonodaja o varstvu konkurence idr.).

Direktiva zajema le ozko področje medsebojnih poslovnih dejavnosti (aktivnosti) ali praks in ne posega na mnoga področja, ki jih urejajo drugi predpisi in zakonodaje držav članic. Na področja, ki jih ne zajema, torej ne vnaša enotnih meril konkurenčnosti in v bistvu pušča ne-obravnavane trge nedotaknjene.

Direktiva ne posega v pravila Evropske unije in nacionalna pravila na področjih:

- pogodbenega prava,
- pravic intelektualne lastnine,
- zdravja in zdravstvenega varstva,
- zagotavljanja varnosti izdelkov,
- ustanavljanja in sistemih izdajanja dovoljenj za opravljanje z zakoni urejenih poklicnih dejavnosti, vključno s tistimi za igre na srečo,
- finančnih storitev,
- nepremičninskega poslovanja in
- izdajanje potrdil in dejavnosti označevanja čistosti predmetov iz plemenitih kovin.

Prav tako direktiva ne sme posegati v člen 13(3) direktive o obdelavi osebnih podatkov in varstvu zasebnosti na področju elektronskih komunikacij<sup>91</sup>.

Zaradi usklajevanja te direktive z obstoječo zakonodajo skupnosti ta direktiva spreminja tudi tri druge direktive: direktivo o varstvu potrošnikov glede sklepanja pogodb pri prodaji na daljavo<sup>92</sup>, direktivo o opustitvenih tožbah zaradi varstva interesov potrošnikov<sup>93</sup> in direktivo o trženju finančnih storitev potrošnikom na daljavo<sup>94</sup>. Zato se ta direktiva sme uporabljati samo, kolikor ne obstajajo posebne določbe Evropske unije, ki urejajo posebne vidike na področju dejavnosti (aktivnosti) nepoštenih poslovnih praks (npr. zahteve po informacijah ali pravila o načinu predstavitev informacij potrošnikom).

Direktiva vsebuje naslednje pomembne elemente in načela:

- določa pogoje, kdaj je neka poslovna dejavnost označena kot neprimerna (angl. unfair),
- določa enotno splošno prepoved tistih nepoštenih poslovnih dejavnosti (aktivnosti), ki izkrivljajo ekonomsko obnašanje potrošnikov,
- določa pravila glede agresivnih poslovnih praks/aktivnosti, ki niso urejene na ravni Unije,
- splošno prepoved, ki bo zamenjala različne parcialne prepovedi v državah članicah,

<sup>91</sup> Direktiva 2002/58/ES z dne 12. julija 2002, Bruselj, Ur. l. L 201, 31. 07. 2002, str. 37.

<sup>92</sup> Direktiva 97/7/ES z dne 20. maja 1997, Bruselj, Ur. l. L 144, 04. 06. 1997, str. 19.

<sup>93</sup> Direktiva 98/27/ES z dne 19. maja 1998, Bruselj, Ur. l. L 166, 11. 06. 1998, str. 51.

<sup>94</sup> Direktiva 2002/65/ES z dne 23. septembra 2002, Bruselj, Ur. l. L 271, 09. 10. 2002, str. 16.

- uveljavlja definicijo "povprečnega potrošnika" (angl. average consumer), ki izhaja iz že izrečenih sodb Evropskega sodišča,
- v aneksu dodaja negativni ("črni") seznam primerov nepoštenih poslovnih dejavnosti (dodatek - aneks 1).

Direktiva vsebuje definiciji dveh najpogostejših vrst nepoštenih poslovnih dejavnosti (aktivnosti) in sicer zavajajoče in agresivne dejavnosti (aktivnosti). Določa, da je vsaka poslovna dejavnost, ki je ali zavajajoča ali agresivna avtomatično nepoštena.

Besedilo, ki se nanaša na "zavajajoča dejanja (aktivnosti)", obravnava tiste poslovne odnose (aktivnosti), ki vodijo k zavajanju potrošnikov z nakupom blaga (dobrine) ali z naročilom storitev z lažnimi, netočnimi ali nepravimi informacijami. Sem spadajo tudi nepošteno po-prodajne dejavnosti (aktivnosti) (angl. after-sale commercial practices). Pokrivajo tiste poslovne odnose, ki varujejo potrošnike pred informacijsko pomanjkljivo in zato neučinkovito možnostjo izbire.

Zavajajoča dejanja se delijo na zavajajoče aktivnosti in zavajajoče posledice – zavajajoče opustitve<sup>95</sup>. Direktiva predvideva v zvezi z zavajajočimi opustitvami – posledicami omejeno število ključnih informacij, ki jih morajo potrošniki imeti, da lahko sprejmejo odločitve o nakupu blaga (dobrine) ali naročilu storitev in da se lahko pravilno in v svojo korist odločijo. Zato je v prilogi direktive (dodatek - aneks 2) dodan seznam sprejetih direktiv, ki vsebujejo nujno potrebne informacije za potrošnike. V primeru pritožb potrošnikov bo morala država članica na zahtevo Komisije odpraviti pomanjkljivosti.

Besedilo, ki se nanaša na "agresivna dejanja", pokriva tiste poslovne odnose (aktivnosti), ki zaradi svojega načina podajanja informacij omejujejo možnosti potrošnikovih odločitev oz. izbire. Sem spada uporaba nadlegovanja, siljenja, nasilja in psihološkega pritiska.

Skladno z načeli sorazmernosti in z nameni uporabe zaščitnih varovalnih ukrepov kot merilo direktiva uvaja definicijo "povprečnega potrošnika". Le ta je skladno z razlago Evropskega sodišča tisti potrošnik, ki je ob upoštevanju družbenih, kulturnih in jezikovnih dejavnikov razumno obveščen, pozoren in pazljiv<sup>96</sup>. V primerih, da se nepošteno poslovne dejavnosti (aktivnosti) ali prakse nanašajo na določene skupine potrošnikov, npr. na otroke, je zaželeno, da se učinek poslovne dejavnosti (aktivnosti) ali prakse oceni z vidika povprečnega predstavnika navedene skupine. V teh primerih razsodb se bodo morala nacionalna sodišča zanašati na lastno sposobnost za razsojanje.

<sup>95</sup> Uradni prevod iz angleškega jezika v slovenski jezik strogo uporablja besedno zvezo "zavajajoče aktivnosti in zavajajoče opustitve" iz angleške verzije, ki je zapisana: "misleading actions and misleading omissions". Sam menim, da je zaradi boljšega in natančnejšega pojasnjevanja primernejši prevod " zavajajoče aktivnosti in zavajajoče posledice – zavajajoče opustitve", ker vsaka opustitev potrebnih informacij prinese določene pravne posledice.

<sup>96</sup> Parlament Evropske unije: Direktiva 2005/29/ES Evropskega Parlamenta in Sveta o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega Parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega Parlamenta in Sveta (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah). Ur. l. EU št. L 149/22 z dne 11. junija 2005. Točka (18) v preambuli direktive. Strasbourg, junij 2005, 18 str.

Za zagotovitev višje ravni varstva potrošnikov direktiva predvideva, da lahko države članice ohranijo ali uvedejo strožje predpise, kakor so predvideni v minimalnih določilih - klavzulah prava Unije. Direktiva zapoveduje državam članicam skupnosti, da zagotovijo ustrezno informiranost potrošnikov, še posebno o implementaciji direktive v pravne rede posameznih držav ter o uporabi načel obnašanja (angl. codes of conduct), ki veljajo v njihovih državah s tega področja. Prav tako zapoveduje državam članicam, da določijo kazni v primerih kršitev in da zagotovijo, da se bodo kazni tudi izvrševale.

V prvem predlogu direktive<sup>97</sup> je bilo v enem od členov vsebovano tudi zelo pomembno določilo - klavzula, ki bi, če bi bila sprejeta, dejansko pomenila velik korak k liberalizaciji tega področja. T.i. "določilo - klavzula notranjega trga" (angl. Internal Market Clause)<sup>98</sup> določa, da podjetja, ki poslujejo preko meja svoje države v drugih državah članicah, poslujejo skladno z veljavno zakonodajo države, v kateri imajo sedež ali kjer so bila ustanovljena. Ker je medsebojno usklajevanje zakonodaje med članicami skupnosti osnovano na načelu medsebojnega priznavanja, bi se lahko podjetja pri čezmejnem poslovanju naslanjala le na "domačo zakonodajo", ki jo najbolj poznajo. To pomeni, da se podjetja ponudniki storitev pri svojem čezmejnem poslovanju v drugi državi članici Unije ne bi bila dolžna ravnati po zakonodaji te države članice, kjer bi poslovala. Z najširšega vidika pa bi tako določilo - klavzula v državah članicah pomenila neposredno vnašanje (tujih) pravnih redov drugih držav članic v njihove pravne sisteme.

Uveljavitev tega določila bi za podjetja, ki opravljajo svoje poslovanje v drugih državah članicah, dejansko pomenila, da bi kakršne koli obstoječe pravno-upravne ali na novo postavljene ovire (prepovedi in omejitve) v drugih državah članicah na njihovo poslovanje v ničemer ne vplivale. Uveljavitev "določila - klavzule" bi dolgoročno vodila k izenačevanju pravnih redov držav članic in na ta način k uresničevanju ideje popolnoma enotnega notranjega trga blaga (dobrin) in storitev. Večina držav članic Evropske unije, še posebno vse velike članice, so tak predlog direktive zavrnilo in "določilo - klavzulo notranjega trga" izločile z obrazložitvijo, da bi bilo smiselno tak člen uveljaviti v Splošni direktivi o storitvah na notranjem trgu.

Brez določila - klavzule notranjega trga ta direktiva enotno ureja le varstvo potrošnikov pred nepoštenimi poslovnimi dejavnostmi (aktivnostmi) ali praksami podjetij v čezmejnem poslovanju, ne omejuje in ne ukinja pa obstoječih medsebojnih ovir.

Z vidika ciljev Lizbonske deklaracije ocenjujem, da je direktiva, sprejeta v taki obliki, le zelo majhen korak v procesu liberalizacije storitvenih dejavnosti. Sprejetje direktive v taki obliki ne odpravlja medsebojnih ovir v mednarodni menjavi storitev s področja nepoštenih poslovnih dejavnosti, jih le poenoti. Brez tega "določila - klavzule" pomen direktive povsem "zvodeni".

---

<sup>97</sup> Komisija Evropske unije: "Predlog direktive o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembah direktiv 84/450/EGS, 97/7/ES in 98/27/ES (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah)". 2003/0134 (COD), COM (2003) 356 final. Bruselj, 18. junij 2003, 39 str.

<sup>98</sup> V angleškem jeziku zapisana klavzula notranjega trga vsebuje le dva stavka: "Traders shall only comply with the national provisions, falling within the field approximated by this Directive, of the Member State in which they are established. The Member State in which the trader is established shall ensure such compliance."



## 7.2. Pospeševanje prodaje na enotnem notranjem trgu

Evropska Komisija se je skladno z vsebinami sprejetih analiz na podlagi Lizbonske deklaracije odločila, da je področje pospeševanja prodaje in s tem povezanih aktivnosti drugo pomembno področje notranjega trga storitvenih dejavnosti, kjer so potrebni ukrepi za izboljšanje stanja.

Pospeševanje prodaje je eno od temeljnih orodij trženja blaga (dobrin) in storitev, s katerim vstopajo na nove trge z novimi, inovativnimi proizvodi, in s katerim vzpodbujajo lojalnost potrošnikov do njihovih blagovnih znamk. Obenem vzpodbuja kratkoročno konkurenčnost. Je tudi učinkovit odgovor podjetij v časih, ko le ta zaznavajo upad prodaje ali ko se začno kopičiti zaloge njihovega blaga (dobrin). Po ocenah Komisije Evropske unije je bilo na področju pospeševanja prodaje v letu 2000 zaposlenih preko milijon ljudi, obseg naložb (investicij) v devetih najbolj razvitih državah Unije pa je v letu 2000 presegel 40 milijard evrov<sup>99</sup>.

Zaradi pritiska globalizacije in odpiranja trgov je večina dejavnosti pospeševanja prodaje omejena na trge držav članic. Večino vse zakonodaje s tega področja pokrivajo lokalni predpisi vsake države članice, ki se medsebojno zelo razlikujejo. Stopnja medsebojne povezanosti trgov in usklajevanja zakonodaje pa je minimalna, kar ovira dejavnosti podjetij in potrošnikov v mednarodni menjavi.

Komisija navaja kot primer ovir v medsebojni menjavi npr. ponujanje dveh izdelkov za ceno enega, kar je s predpisi urejeno v Franciji, je pa prepovedano v Nemčiji. V nasprotju s tem pa je npr. prodaja blaga in storitev pod nabavnimi cenami (angl. sales below cost), ki je uveljavljena v mnogih državah Evropske unije, v Franciji prepovedana. Podobno je s trženjskimi aktivnostmi pospeševanja prodaje otrokom, mlajšim od 12 let (marketinške dejavnosti promocije), ki v mnogih državah Unije ni omejena, je pa prepovedana na Švedskem.

Poznamo osem različnih oblik dejavnosti (aktivnosti) pospeševanja prodaje:

- enostavna znižanja cen,
- količinska znižanja,
- kupone in vaučarje,
- brezplačna darila,
- premije za določene nakupe potrošnikov,
- promocijske igre z naključnimi zmagovalci,
- promocijske igre z naključnimi zmagovalci brez pogojev nakupa in
- promocijsko blago z vprašalniki za potrošnike, od katerih se zahtevajo določena znanja ali spretnosti.

Dejavnosti (aktivnosti) pospeševanja prodaje so ključni element v razvoju čezmejne mednarodne menjave blaga (dobrin) in storitev. Še posebno je to pomembno za mala in srednje velika podjetja pri iskanju tržnih niš ali novih trgov. Ta podjetja so ključna v procesih doseganja ciljev vzdržne trajnostne splošne gospodarske rasti in ustvarjanja novih inovativnih storitvenih dejavnosti, kar je skladno tudi s cilji Lizbonske deklaracije.

---

<sup>99</sup> Raziskava Evropske federacije za dejavnosti pospeševanja prodaje, ki zajema države: Belgijo, Dansko, Francijo, Irsko, Italijo, Nemčijo, Nizozemsko, Španijo in Veliko Britanijo.

Rezultati analiz notranjih trgov držav članic v letih 1996 in 1998 so jasno pokazali, da za dejavnosti pospeševanja čezmejne prodaje podjetja nimajo dovolj pravnih osnov, ker na tem področju obstajajo velike razlike med nacionalnimi zakonodajami. Večje trženjske dejavnosti podjetij iz ene države članice na področju drugih držav članic (v drugih državah članicah) so bile s pravno legalnega vidika nezanesljive in tvegane. Navadno so bila pri teh aktivnostih uspešna le nadnacionalna podjetja; le ta so imela v vseh državah članicah svoja hčerinska podjetja, ki so se pri svojih aktivnostih lahko naslanjala na zakonodaje držav, kjer so delovala (so se prilagodila njihovim zakonodajam).

Na podlagi ocen posledic, ugotovljenih z analizami, in uporabe načela sorazmernosti je Komisija Evropske unije ocenila, da je potrebno sprejeti ustrezen ukrep urejevanja enotnega notranjega trga v obliki direktive ali uredbe, s katero bi omejila in odpravila obstoječe medsebojne ovire. Ukrep bi vzpostavil jasno, moderno in varno pravno okolje, ki bi pospešilo čezmejne dejavnosti na področju poslovnih dejavnosti pospeševanja prodaje, in ki bi zagotovilo višji nivo zaščite potrošnikov, njihove varnosti in zdravja, še posebno družbeno šibkejših kategorij (angl. minors).

V čezmejnem poslovanju med državami članicami Unije naletijo potrošniki ali podjetja na različne ovire. Komisija izpostavlja štiri vrste ovir:

- omejevanje aktivnosti podjetjem v drugih državah članicah, ki se ukvarjajo z dejavnostmi pospeševanja prodaje (oblikovalske - design ali trženjske - marketing agencije ipd.),
- omejevanje medijskega načrtovanja preko meje ene članice na teritoriju druge članice,
- omejevanje promocijskih storitev s strani različnih medijev (radio, tisk, TV, splet...), takoj, ko preidejo državno mejo s sosednjo državo in
- omejevanje dejavnosti trgovskih podjetij, ki naročajo svoje blago v drugih državah članicah.

Komisija je na osnovi analiz ocenila negativne učinke ovir v medsebojni mednarodni menjavi z naslednjih vidikov:

- *proste pravice do ustanavljanja podjetij*, kjer različne vrste nacionalne zakonodaje omejujejo določene vrste poslovnih modelov, ki temeljijo na ustanavljanju podjetij v vseh članicah. Za primer so omenjena podjetja, kjer lokalne zakonodaje nekaterih držav članic omejujejo ustanavljanje podjetij s posebnimi predpisi, ki so prilagojeni lastnikom iz države članice (omejitve višine deležev lastnine za lastnike z drugih držav članic).
- *omejevanja uvoza storitvenih dejavnosti*, kjer nacionalne institucije oblasti z vzpostavljanjem pravnih ovir omejujejo nekatere dejavnosti pospeševanja prodaje, ne glede na to, iz katere države izhajajo. Za primer so omenjena podjetja, ki opravljajo storitve neposrednega trženja, ki je v nekaterih državah članicah prepovedano,
- *omejevanja izvoza storitvenih dejavnosti*, kjer vrste nacionalnih ukrepov omejujejo opravljanje določenih storitvenih dejavnosti v drugih državah članicah. Kot primer za to je prepoved aktivnosti pospeševanja blaga (dobrin) v obliki pridobitve treh kosov pri nakupu dveh (z nakupom dveh potrošnik dobi tri izdelke), kar omejuje medsebojno konkurenčnost,

- *izkrivljanja konkurence*, kjer določene prepovedi vrst aktivnosti pospeševanja prodaje neposredno omejujejo konkurenco. Kot primer za to veljajo različna nacionalna pravila, od katerih nekatera dovoljujejo, druga pa prepovedujejo premije za določene vrste potrošniških nakupov.
- *prostega pretoka blaga (dobrin)*, kjer nekatere omejitve v uporabi določenih oblik pospeševanja prodaje povzročajo vzpostavljanje ovir v prostem pretoku blaga. To je še posebno pomembno za mala podjetja, ki želijo vstopiti na nove trge v drugih državah članicah in se morajo soočiti z znanimi, že vzpostavljenimi blagovnimi znamkami. Kot primer so omenjene prepovedi ali omejitve znižanja blaga v določenem časovnem obdobju pred začetkom sezonskih razprodaj.
- *zapletenosti pravnih okvirov*, ki vodi k pravni negotovosti, ki vpliva na potrošnike in njegove odločitve. To vrstne negotovosti izhajajo iz splošnosti pravnih okvirjev, ki jih vsaka država obravnava drugače. Kot primer Komisija navaja primer belgijskega podjetja, ki je prodajalo svoje izdelke v Italiji, ker so v prodajni akciji s kuponi v italijanski zakonodaji pojem "namen nakupa" razumeli drugače kot v Belgiji in temu podjetju onemogočili opravljanje njegove dejavnosti pospeševanja prodaje.

V izbiri med dvema možnostima ustreznega ukrepa, med pripravo direktive ali neposredne uredbe, se je Komisija odločila in pripravila predlog Uredbe, ki se nanaša na dejavnosti pospeševanja prodaje<sup>100</sup>.

Uredba obravnava vse vrste promocijskih iger, katerih edini namen je pospeševanje prodaje blaga in storitev. Potrošnik lahko vstopi v promocijske igre na dva načina in sicer:

- le s prijavo (oddajo podatkov), npr. prijava za sodelovanje v nagradni igri, ki se odda pri blagajni npr. trgovskega podjetja ali
- z nakupom nekega blaga (dobrine) ali storitve, npr. z nakupom brezalkoholne pijače, kjer potrošnik z zbiranjem pokrovčkov od steklenic sodeluje v nagradni igri.

S tem želi Komisija poenotiti načine vstopanja v promocijske igre na celotnem področju notranjega trga, saj obstoječe nacionalne zakonodaje obravnavajo in dovoljujejo različne zvrsti vstopanj.

Uredba ne obravnava in nima pravnih posledic za vse vrste iger na srečo, loterij, stavnic in drugih aktivnosti, kjer so denarna sredstva (vložen denar) neposredni vložki v igro. Ne obravnava prodaje blaga in storitev pod nabavnimi cenami (angl. sales below cost), dejavnosti pospeševanja prodaje alkoholnih pijač in izdelkov, ki vsebujejo alkohol, medicinskih testov, človeških organov oz. tkiv človeškega izvora, človeške krvi in njenih derivatov. Prav tako ne obravnava dejavnosti pospeševanja prodaje za otroke v televizijskem oglaševanju, ker je to že urejeno v drugih predpisih. S to direktivo bodo prepovedane dejavnosti (aktivnosti) pospeševanja prodaje z dajanjem prostih daril neposredno otrokom, razen če bo zagotovljeno, da le ta niso nevarna ali ne škodujejo zdravju otrok (npr. bonboni, ki vsebujejo alkohol ali pa tobačni izdelki).

<sup>100</sup> Komisija Evropske unije: "Communication from the Commission on sales promotions in the Internal Market." Proposal for a European Parliament and Council Regulation concerning sales promotions in the Internal Market, 2001/0227 (COD), COM(2001) 546 final, Bruselj, 02. 10. 2001, 37 str.

Uredba prepoveduje sodelovanje otrok v promocijskih igrah brez (pisnega) soglasja staršev ali otrokovih skrbnikov ali pridobivanje kakršnih koli informacij od njih. Prepoveduje vse dejavnosti pospeševanja prodaje na podlagi rasnega, spolnega, verskega ali nacionalnega razločevanja (pristranskosti - diskriminacije).

Uredba določa, da države članice po njenem datumu uveljavitve ne smejo sprejeti:

- splošne prepovedi ali omejitve katerekoli dejavnosti (aktivnosti) pospeševanja prodaje, razen če to ne bo zahteva Unije,
- omejitev vrednosti stroškov obsega aktivnosti pospeševanja prodaje razen če gre za dejavnosti pospeševanja prodaje knjig,
- prepoved zniževanja cen pred akcijami sezonskih razprodaj in
- kakršnihkoli zahtev za odobritev izvajanja dejavnosti (aktivnosti) pospeševanja prodaja pri organih oblasti.

Prav tako organi oblasti ne smejo sprejeti nobenih novih omejitev prostega opravljanja storitvenih dejavnosti ali prostega pretoka blaga (dobrin) iz naslova dejavnosti pospeševanja prodaje.

V uredbi je v Prilogi k uredbi določen minimalni nabor informacij, ki jih mora podjetje, ki opravlja dejavnosti (aktivnosti) pospeševanja prodaje v jasni in razumljivi obliki zagotoviti potrošnikom in drugi zainteresirani javnosti. Višji nivo varovanja potrošnikov bo zagotovljen tudi z zahtevo po preglednosti (transparentnosti) podatkov o namenih dejavnosti pospeševanja prodaje, vseh podatkih o dejavnosti in sedežu podjetja, o poteku izbiranja nagrajencev in informacijah o nagrajencih in času poteka akcije. Na zahtevo potrošnikov mora le to brezplačno posredovati vse te informacije in telefonsko številko, na katero se lahko potrošniki vedno obrnejo. V primeru pritožbe potrošnikov mora podjetje odgovoriti nanje v roku 6 mesecev v jeziku akcije pospeševanja prodaje.

V procesu priprave ustreznega predpisa so nekatere države Evropske unije zahtevale, da se predpis ne pripravi v obliki uredbe ampak v obliki direktive. Uredbe se namreč neposredno uveljavijo v vseh zakonodajah vseh držav Evropske unije z dnem njene uveljavitve v Uradnem listu Unije, medtem ko direktive po njihovih izdajah v Uradnem listu Unije zahtevajo usklajevanje s predpisi v vseh državah Unije v točno določenih časovnih rokih, zapisanih v direktivah. Povedano drugače, uredbe kot predpisi so v primerjavi z direktivami pravno bolj neposredni in zavezujoči. Predlog je v zadnji verziji kljub nasprotovanju velikih držav Evropske unije ostal nespremenjen, torej v obliki uredbe.

V enem od prvotnih predlogov uredbe je bilo v enem od členov vsebovano tudi "določilo - klavzula notranjega trga" (angl. Internal Market Clause), ki so jo prenesli iz predloga Direktive o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu potem, ko so jo od tam izločili. Zaradi velikega nasprotovanja večjih držav Unije je Komisija Evropske unije tak predlog kasneje umaknila.

V pripravi zakonodaje so predvsem majhne države Unije predlagale zgornjo omejitev dejavnosti promocije prodaje in sicer na velikostni red 100.000 € na izdelek na leto. Omejitve so utemeljevale z namenom zaščite katerihkoli promocijskih dejavnosti v malih državah, saj bi lahko promocijske dejavnosti z ustrežno velikimi proračuni v velikih državah negativno vplivale na dejavnosti iger na srečo v malih in srednje velikih državah (igre na srečo so iz uredbe izločene!).

V zadnjem predlogu uredbe je Komisija zaradi pritiskov držav članic vključila še dva člena<sup>101</sup>, s katerima se prepovejo vse:

- dejavnosti pospeševanja prodaje, ki jih vodijo medijska podjetja (medijske in časopisne hiše in druga podjetja s to dejavnostjo)
- dejavnosti pospeševanja prodaje vseh izdelkov in pijač, ki vsebujejo alkohol in
- dejavnosti pospeševanja prodaje vseh vrst tobačnih izdelkov.

Parlament Evropske unije je predlog uredbe obravnaval v letu 2004 v prvem in v drugem branju. Po izvolitvi novih članov Evropskega parlamenta in imenovanju novih komisarjev Evropske Komisije pa je bilo na predlog le te to gradivo umaknjeno iz nadaljnje razprave<sup>102</sup>. Do sedaj Komisija še ni pripravila novega predloga. Torej s tem predlaganim ukrepom za izboljšanje stanja kljub silnim naporom Komisije in drugih sodelujočih na tem področju zaenkrat ne kaže nič.

Z vidika ciljev Lizbonske deklaracije ocenjujem, da gre za poskus priprave ustrezne zakonodaje, ki pa ni obrodil sadov. Razvoj na tem področju ni skladen z načeli liberalizacije, saj do sprememb ni prišlo. Zaustavitev postopka sprejetja uredbe v taki obliki ne odpravlja medsebojnih ovir s področja dejavnosti pospeševanja prodaje v čezmejni menjavi storitev med državami članicami.

### 7.3. Medsebojno priznavanje poklicnih kvalifikacij

Za prosto opravljanje storitvenih dejavnosti na enotnem notranjem trgu je pomembno uresničevanje načela medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij. To načelo izhaja iz 3 (1) člena Pogodbe Evropske Skupnosti (PES – PEU).

Za državljane Evropske unije to pomeni uresničevanje pravice, da kot samozaposlene ali zaposlene osebe opravljajo poklic v državi članici, ki ni država članica, v kateri so pridobili svoje poklicne kvalifikacije. Člen 47 (1) Pogodbe (PES – PEU) določa tudi, da je potrebno sprejeti direktive za vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah.

Ker se sistemi izobraževanja za podobne poklicne kvalifikacije v državah članicah medsebojno razlikujejo in ker čezmejno opravljanje storitvenih dejavnosti ne poteka tako enostavno, kot poteka znotraj posameznih držav članic, je po sprejetju Lizbonske deklaracije Evropski svet na podlagi poročila Komisije z naslovom "Novi evropski trgi dela, odprti za vse, dostopni za vse" na sestanku v Stockholmu 23. in 24. marca 2001 zadolžil Komisijo za pripravo enotnega, preglednega in prilagodljivega sistema medsebojnih poklicnih kvalifikacij.

---

<sup>101</sup> Council of the European Union: "Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning sales promotions in the internal market." **Presidency proposal** on an amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning sales promotions in the internal market, 2001/0227 (COD), No. 11980/04 limite, Brussels, 31. 08. 2004, 22 str.

<sup>102</sup> Komisija Evropskih skupnosti: "Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu Parlamentu: Rezultati preverjanja zakonodajnih predlogov, ki čakajo na obravnavo zakonodajalca". KOM(2005) 462 končno, Bruselj, 27. 09. 2005, 12. str.

Čezmejno prosto opravljanje storitvenih dejavnosti se lahko opravlja v eni od naslednjih štirih oblik:

- izvajalec (opravljalca) storitvenih dejavnosti iz ene države članice opravlja to dejavnost pri naročniku – potrošniku v drugi državi članici;
- naročnik – potrošnik iz ene države članice gre k izvajalcu (opravljalcu) storitvene dejavnosti v drugo državo članico;
- tako izvajalec kot tudi naročnik – potrošnik storitvene dejavnosti ostaneta vsak v svoji državi članici v času, ko se storitvena dejavnost opravi preko informacijsko komunikacijskega medija (po telefonu, z elektronsko pošto, preko spleta ipd.);
- tako izvajalec kot naročnik – potrošnik storitvene dejavnosti se srečata v tretji državi, kjer se storitvena dejavnost opravi.

Skladno z načelom čezmejnega prostega opravljanja storitvenih dejavnosti je mogoče le te opravljati v drugi državi članici, če velja:

- da se s pravili, ki to urejujejo, ne krši ostalih temeljnih načel splošnega pomena;
- da pravila, ki to urejujejo, veljajo enakopravno in enakovredno za vse posameznike in podjetja, ki na kakršenkoli način sodelujejo v aktivnostih opravljanja storitev in
- da ni čezmejno opravljanje storitvenih dejavnosti že zaščiteno s pravili v državi članici, kjer ima izvajalec (opravljalca) storitvenih dejavnosti svoj sedež ali od koder prihaja.

Načelo medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij tudi pomeni, da mora vsak izvajalec iz katerekoli države članice pri opravljanju svoje dejavnosti upoštevati tudi splošna načela poslovnega okolja v drugi državi članici, kot npr. poklicno etiko in dobre poslovne navade in prakse.

Na vzpostavitev enotnega notranjega trga storitvenih dejavnosti vpliva veliko elementov, med katerimi so med najpomembnejšimi:

- nejasna in preveč splošna opredelitev pojma in vsebine "splošnega pomena" v državah članicah;
- pomanjkanje pravnih in ekonomskih mehanizmov za obravnavanje in reševanje problematike omejevanja čezmejne menjave storitvenih dejavnosti;
- nejasna in zmedena uporaba (zamenjava) pojmov proste pravice do ustanavljanja in proste pravice do opravljanja storitvenih dejavnosti;
- pomanjkljivost zbiranja in analiziranja obsega in vsebine blagovnih in denarnih tokov v mednarodni menjavi storitvenih dejavnosti (ni razvite natančne in jasne enotne klasifikacije) in
- pomanjkanje določila (klavzule) o medsebojnem priznavanju v zakonodajah držav članic in
- problematika začasnega opravljanja storitvenih dejavnosti.

V analizah pri pripravi nove enotne direktive je Komisija Evropske unije ugotovila naslednje težave (ovire) s področja čezmejne menjave storitvenih dejavnosti:

- zahteve, da mora izvajalec (opravljalac) storitvenih dejavnosti imeti svoj sedež v državi članici Unije, kjer želi opravljati svoje dejavnosti (npr. če želi v drugi državi ustanoviti center za strokovno usposabljanje in izobraževanje);
- zahteve, da mora izvajalec (opravljalac) storitvenih dejavnosti v drugi državi članici, kjer želi opravljati storitve, plačevati prispevke socialnega zavarovanja vsem zaposlenim, ki sodelujejo v procesu izvajanja storitvene dejavnosti v drugi državi (npr. za gradbene delavce);
- zahteva, da si mora izvajalec (opravljalac) storitvenih dejavnosti v drugi državi članici, v kateri želi opravljati storitvene dejavnosti, pridobiti dovoljenje za opravljanje dejavnosti od lokalnih oblasti ali kakšno drugo vrsto registracije, kar bi pomenilo, da določilo - klavzula o medsebojnem priznavanju (npr. na področju čistilnih servisov ali podobnih storitvenih dejavnosti privatnega sektorja) ne velja samodejno.

Za enotno delovanje notranjega trga je še posebno pomembno vprašanje začasnosti opravljanja storitvenih dejavnosti. Z vidika različnih sistemov, ki so v državah članicah vzpostavljeni za občasno in priložnostno čezmejno opravljanje storitvenih dejavnosti in uveljavljanja proste pravice do ustanavljanja, je Komisija ugotovila, da je potrebno jasno določiti merila za razlikovanje med tema dvema pojmomoma v primerih, ko ponudniki storitvenih dejavnosti (izvajalci) opravljajo svoje storitvene dejavnosti čezmejno.

### **7.3.1. Poklicne kvalifikacije in regulirani poklici**

Analize so pokazale, da načelo medsebojnega priznavanja reguliranih poklicev z vidika prostega pretoka mnogo bolj učinkuje na posamezne državljane Unije kot pa na poslovanje podjetij. Kljub temu, da ekonomski kazalci kažejo, da ima uveljavljanje načela medsebojnega priznavanja pozitivne učinke, pa ima Evropsko sodišče še vedno veliko osebnih pritožb.

Načelo medsebojnega priznavanja je eno od temeljnih načel Evropske unije. Za uresničevanje tega načela za regulirane (urejene s podzakonskimi akti) poklice je Evropska unija vzpostavila sistem, ki vsebuje množico direktiv, ki na področju storitvenih dejavnosti omogočajo uveljavljanje tako pravice do ustanavljanja kot pravice do prostega opravljanja storitvenih dejavnosti.

Skladno z vsebino sektorskih direktiv ta sistem omogoča, da ima vsak državljan Unije v katerikoli državi članici, ki ima priznano diplomu ali drugo stopnjo izobrazbe, ki temelji na minimalni stopnji usklajenosti izobraževalnega procesa, pravico uveljavljanja le te v drugi državi članici in obenem vso pravico opravljati katerokoli poklicno dejavnost v drugi državi pod enakimi pogoji kot drugi državljani.

Uresničevanje načela temelji na enotnem sistemu, ki pa vsebuje tudi izjeme, še posebno v poklicih, kjer se vsebine in trajanje izobraževalnih programov za določene poklice med državami članicami bolj razlikujejo. Vse izjeme so vsebovane v sektorskih direktivah. V primerih izjem države članice zahtevajo izpolnjevanje dodatnih pogojev za opravljanje poklicev (npr. reševanje testov znanja ali omejen rok za dodatno izpopolnjevanje kandidatov).

Vendar se mora načelo medsebojnega priznavanja uveljavljati enakopravno tudi v primerih izjem: z namenom omejevanja ali odpravljanja izpolnjevanja dodatnih pogojev se morajo upoštevati vse kandidatove poklicne in delovne izkušnje. Če so razlike v programih izobraževanja minimalne, je potrebno načelo medsebojnega priznavanja upoštevati v celoti.

Načelo medsebojnega priznavanja se lahko uveljavlja le neposredno na nivoju postopkov (npr. v primerih zahtev kandidatov na podlagi določenih odločitev pravnih oseb ali pri uveljavljanju pravic na sodiščih ipd.).

Evropska unija ločuje regulirane in ne-regulirane poklice. Regulirani poklici so tiste poklicne dejavnosti ali skupina poklicnih dejavnosti, za katere v državah članicah zahtevajo določena, vnaprej predpisana (s podzakonskimi akti ali drugimi predpisi) znanja in usposobljenosti, in uporabo poklicnega naziva, ki je s predpisi omejen na imetnike določene poklicne kvalifikacije.

Ostali poklici so ne-regulirani. Različne države Unije imajo različno število reguliranih poklicev. Tako so lahko določeni (isti) poklici v eni državi regulirani, v drugi pa ne, kar še posebej otežuje vzpostavitev enotnega, medsebojno usklajenega sistema. V Sloveniji je reguliranih okoli 400 poklicev, kar nas uvršča med države z največ reguliranimi poklici.

Načelo medsebojnega priznavanja kvalifikacij so pred sprejetjem zadnje enotne direktive urejale različne sektorske direktive. Uresničevanje tega načela v praksi so države članice reševale z ustanavljanjem medsebojnih posvetovalnih komitejev (angl. advisory committees), kjer so na temelju konkretnih primerov obravnavali usklajenost medsebojnih poklicno izobraževalnih programov.

Avtomatično medsebojno priznavanje kvalifikacij na področju obrtnih dejavnosti (angl. crafts sector), trgovinskih dejavnosti in nekaj drugih posebnih storitvenih dejavnosti je vsebovala t.i. "tretja direktiva" o medsebojnem priznavanju kvalifikacij<sup>103</sup>. V tej direktivi je uveden tudi sistem za medsebojno priznavanje diplom in drugih stopenj opravljenih kvalifikacij za tiste poklicne dejavnosti, ki jih splošni sistem ne pokriva. V primeru razlik v programih izobraževanja in usposabljanja odloča o primernosti opravljanja poklicne dejavnosti država, v kateri naj bi se ta dejavnost opravljala, v primerih sporov pa Evropsko sodišče.

Načelo sistema medsebojnega priznavanja se v Evropski uniji uporablja tudi na področju prostega pretoka javnih uslužbencev. Ker so poklicne izkušnje, usposobljenosti in druge vrste posebnih znanj javnih uslužbencev v vseh državah podobne, načela ni težko uveljaviti.

Problemi prostega pretoka javnih uslužbencev pa nastanejo zaradi različnih sistemov delovanja javnih služb in uprav držav članic Unije, zato imajo ponekod javni uslužbenci težave, ker želijo svoj poklic opravljati v drugi državi članici. Evropsko sodišče je v vseh primerih vztrajalo na uveljavljanju načela medsebojnega priznavanja.

---

<sup>103</sup> Direktiva 1999/42/ES z dne 7. maj 1999, Bruselj, Ur. l. L 201, 31. 07. 2002, str. 77.



### 7.3.2. Nova direktiva o priznavanju poklicnih kvalifikacij

Skladno z sklepi Lizbonske strategije je odprava ovir v prostem pretoku oseb in storitev med državami članicami eden od njenih ciljev. Pomembnejšo oviro v prostem pretoku oseb predstavlja tudi preveč razdrobljen in neenoten sistem medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij. Za uspešnejše delovanje enotnega notranjega trga je zato Komisija Evropske unije pripravila ukrep o enotni vzpostavitvi sistema medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij v obliki direktive<sup>104</sup> (v nadaljevanju: direktiva).

Ta direktiva določa pravila, v skladu s katerimi država članica, ki pogojuje dostop do reguliranih poklicev ali njihovo opravljanje na svojem ozemlju (država gostiteljica), s posebnimi poklicnimi kvalifikacijami priznava poklicne kvalifikacije, pridobljene v eni ali več državah članicah (država članica izvora), ki omogočajo imetniku navedenih kvalifikacij, da tam opravlja isti poklic kot zadosten pogoj za dostop do in opravljanje tega poklica. Uporablja se za vse državljane držav članic, ki želijo kot zaposlene ali samozaposlene osebe opravljati reguliran poklic, vključno s svobodnim poklicem v državi članici, v kateri niso pridobili svojih poklicnih kvalifikacij.

Cilj sprejetja te direktive so poenostavitve, racionalizacija in izboljšanje pravil za priznavanje poklicnih kvalifikacij. Pred sprejetjem te direktive je to področje na nivoju Unije urejalo kar 15 direktiv, ki so se z uveljavitvijo nove direktive ukinile. To so bile naslednje direktive (po številkah dokumentov): 89/48/EGS, 92/51/EGS, 1999/42/ES, 77/452/EGS, 77/453/EGS, 78/686/EGS, 78/687/EGS, 78/1026/EGS, 78/1027/EGS, 80/154/EGS, 80/155/EGS, 85/384/EGS, 85/432/EGS, 85/433/EGS in 93/16/EGS.

Direktiva ne urejuje splošnih pravil sistemov poklicnih kvalifikacij, ki jih države članice sprejemajo do tretjih držav izven ozemlja Evropske unije. To področje lahko države članice uredijo skladno z lastnimi interesi, čeprav to vpliva na pretok delovne sile iz tretjih držav, ko le ta skozi sistem ene države članice Unije vstopi na njen trg delovne sile in kasneje preide na ozemlje druge države članice.

Določbe te direktive ne vplivajo na pristojnosti držav članic glede organizacije njihovega nacionalnega sistema socialne varnosti in določanja dejavnosti, ki se morajo izvajati skladno s tem sistemom.

S to direktivo se neposredno uresničujeta dve temeljni načeli delovanja Evropske unije in sicer načelo svobodnega opravljanja storitev (opredeljeno v členih 5 do 9) in načelo svobode ustanavljanja (opredeljeno v členih 10 do 15).

Direktiva določa, da države članice ne smejo zaradi razloga, povezanega s poklicnimi kvalifikacijami, omejevati svobode opravljanja storitev v drugi državi članici:

- če je ponudnik storitev zakonito ustanovljen v državi članici za namene opravljanja istega poklica v tej državi članici in

---

<sup>104</sup> Direktiva 2005/36/ES Evropskega Parlamenta in Sveta o priznavanju poklicnih kvalifikacij z dne 7. septembra 2005, Strasbourg, Ur. l. L 255/22, 30. 09. 2005, str. 22.

- kadar ponudnik storitev opravlja storitve drugje, pa je ta poklic opravljal v državi članici sedeža vsaj dve leti v obdobju desetih let pred opravljanjem storitev in če poklic v tej državi ni reguliran.

Vendar pa se določbe direktive uporabljajo le, kadar ponudnik storitev le te opravlja na ozemlju države članice gostiteljice, da bi občasno ali priložnostno opravljal poklic. Občasna in priložnostna narava opravljanja storitev se oceni za vsak primer posebej, predvsem glede na trajanje, pogostnost in stalnost.

Ne glede na čas trajanja storitvenih dejavnosti pa se omejitve pri čezmejnem opravljanju storitvenih dejavnosti nanašajo na problematiko javnega zdravja ali varnosti, varstva potrošnikov in zaščite javnih interesov držav članic.

Če se za dostop do in opravljanje reguliranega poklica v državi gostiteljici zahtevajo posebne poklicne kvalifikacije, morajo pristojni organi te države članice dovoliti dostop do in za opravljanje tega poklica pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane te države članice, vsem prosilcem, ki imajo ustrezna dokazila o formalnih kvalifikacijah, ki jih zahteva druga država članica za dostop do in za opravljanje tega poklica na njenem ozemlju. V direktivi so natančno določeni pogoji, pod katerimi lahko samozaposlena oseba ali direktorji podjetij opravljajo določene čezmejne storitvene dejavnosti, ki so navedene v več prilogah.

Za opredelitev mehanizma priznavanja po splošnem sistemu direktiva vzpostavlja različne stopnje nacionalnih shem izobraževanja in usposabljanja. Te stopnje so vzpostavljene zgolj za delovanje splošnega sistema in zato nimajo vpliva na njihove nacionalne strukture niti na pristojnosti držav članic na tem področju.

Države članice lahko za poklice, za katere se uporablja splošni sistem priznavanja kvalifikacij, ohranijo pravico, da določijo minimalno raven kvalifikacij, potrebno za zagotovitev opravljanja kakovostnih storitev, ki se opravljajo na njihovem ozemlju. Vendar pa ne smejo zahtevati dodatnih kvalifikacij, ki so jih državljani skladno z diplomom, pridobljeno v nacionalnem sistemu izobraževanja, že pridobili v drugi državi članici. Vsaka država članica gostiteljica, kjer je poklic reguliran, mora upoštevati kvalifikacije, pridobljene v drugi državi članici in oceniti njihovo ustreznost. V primerih, da minimalni pogoji usposobljenosti za dostop do poklicev, ki jih ureja splošni sistem, niso usklajeni, lahko države gostiteljice uvedejo dopolnilni ukrep, ki mora biti sorazmeren in mora upoštevati prosilčeve poklicne izkušnje.

Države članice morajo poenostaviti vsa pravila, ki dovoljujejo dostop do vrste industrijskih, trgovinskih in obrtnih dejavnosti, kjer so ti poklici regulirani, hkrati pa ohraniti za te dejavnosti sistem avtomatičnega priznavanja, ki temelji na poklicnih izkušnjah.

Direktiva še posebej urejuje nekatere poklice, ki so regulirani v vseh državah članicah. To so: zdravniki, medicinske sestre za splošno zdravstveno nego, zobozdravniki, veterinarji, babice, farmacevti in arhitekti. Ne urejuje pa pravne določbe v zvezi s priznavanjem kvalifikacij, ki so določene na področju prometa, za zavarovalne zastopnike, zakonite revizorje in notarje. Ti poklici so iz direktive izpuščeni, ker so programi izobraževanja in usposabljanja med državami članicami tako različni, da kompromis med njimi ni bil mogoč.

Prost pretok in vzajemno priznavanje dokazil o formalnih kvalifikacijah teh poklicev temelji na osnovnem načelu avtomatičnega priznavanja na podlagi minimalnih pogojev usposobljenosti. Za vsakega od teh poklicev direktiva te minimalne pogoje natančno določa. Direktiva pa ne vsebuje avtomatičnega priznavanja zdravniških specializacij, ki so skupne nekaterim članicam. Direktiva nalaga avtomatično medsebojno priznavanje specializacij od dneva sprejetja direktive naprej za vse tiste specializacije, ki so skupne vsaj dvema petinama držav članic.

Direktiva nalaga z namenom zagotavljanja učinkovitosti sistema priznavanja poklicnih kvalifikacij Komisiji pripravo enotne formalnosti, postopkovnih pravil in nekatere podrobnosti o opravljanju poklicev. Komisiji tudi nalaga organizacijo in izvedbo načinov sodelovanja držav članic. S tem v zvezi predlaga uvedbo poklicnih izkaznic na evropskem nivoju, ki bi olajšala mobilnost strokovnjakov predvsem preko izmenjave podatkov med državami članicami, in seveda ob upoštevanju določb o varstvu podatkov, podatkov o poklicnih kvalifikacijah strokovnjakov in drugih pomembnih podatkov s tega področja. Po opravljenih formalnostih mora država gostiteljica prosilcem zagotoviti, da se jim podeli pravica do uporabe strokovnih in znanstvenih naslovov, podeljenih v državi izvora, in po možnosti okrajšav v jeziku te države članice. Država članica gostiteljica lahko zahteva, da temu naslovu sledi ime in naslov ustanove ali organa, ki je naslov podelil.

Direktiva nalaga državam članicam ustanovitev mreže kontaktnih točk z nalogo zagotavljanja podatkov in pomoči državljanom držav članic. Vsak državljan, ki bo za to zaprosil, bo lahko preko teh kontaktnih točk prejel vse informacije in naslove, povezane s postopkom priznavanja. Vsaka država članica je preko mreže kontaktnih točk odgovorna za usklajevanje z drugimi kontaktnimi točkami in uradi ter za obveščanje državljanov, kadar je to potrebno. Po sprejetju te direktive morajo v roku, določenem v direktivi, države članice prilagoditi svoje zakonodaje na tem področju (harmonizacija), ustanoviti ustrezne organe (mreže kontaktnih točk) in pripraviti vse podzakonske akte, ki bodo omogočili uspešno delovanje sistema. O tem morajo poročati Komisiji Evropske unije, ki bo pripravila poročilo za obravnavo v Parlamentu Evropske unije.

Sprejetje direktive, ki enotno ureja problematiko medsebojnega priznavanja kvalifikacij, je z vidika ciljev Lizbonske deklaracije zelo pomemben ukrep za zmanjšanje ovir v medsebojni menjavi storitvenih dejavnosti kljub temu, da te problematike ne rešuje v celoti. Še vedno obstajajo poklici, kjer soglasja o medsebojnem priznavanju ni bilo mogoče doseči.

Direktiva je bila sprejeta v roku in v okvirih, ki so bili določeni z Lizbonsko strategijo. S tega vidika ocenjujem, da je to najpomembnejši do sedaj sprejeti ukrep, ki ga je potrdil Parlament Evropske unije. Sprejetje te direktive gre v korak z ukrepi Evropske unije za izboljšanje prostega pretoka delovne sile med državami članicami in z ukrepi za poenotenje izobraževalnih programov univerz (Bolonjska deklaracija).

S sprejetjem direktive o medsebojnem priznavanju kvalifikacij se v veliki meri odpravljajo administrativne ovire čezmejnega prehajanja delovne sile pri opravljanju storitvenih dejavnosti, kar je zelo pomemben napredek v liberalizaciji čezmejne mednarodne menjave storitev. Bolj prosti in liberalnejši prehod delovne sile bo omogočil tudi bolj enostavno in po obsegu večjo čezmejno menjavo storitvenih dejavnosti.

## 7.4. Predlog splošne direktive o storitvah

Osnovni namen predloga direktive<sup>105</sup> je ustvariti pravni okvir, ki bo omejil ali odstranil ovire pri uveljavljanju proste pravice do ustanavljanja pravnih subjektov (podjetij, samozaposlenih oseb) ponudnikov storitvenih dejavnosti in pri uveljavljanju pravice do prostega pretoka storitvenih dejavnosti med državami članicami Evropske unije. Na ta način bo tako izvajalcem (opravljalcem) kot tudi uporabnikom (potrošnikom) storitvenih dejavnosti omogočeno v celoti uresničevati obe temeljni pravici skladno s temeljno Pogodbo skupnosti (PES – PEU). Direktiva bi lahko povzročila povečanje števila ponudnikov storitev in večjo konkurenco, kar bi za uporabnike – potrošnike storitev pomenilo večjo izbiro in ugodnejše cene.

Storitveni sektor ima na podlagi lizbonskega sporazuma ključno vlogo pri vzpostavljanju enotnega notranjega trga in je bistvenega pomena za dolgoročno gospodarsko rast Evropske unije. Za sočasno izboljšanje konkurenčnosti Evropske unije so potrebni ukrepi tako na nacionalni kot tudi na ravni Unije. Komisija je pripravila predlog direktive kot del gospodarskih reform, na podlagi katerega naj bi Unija do leta 2010 postala najbolj konkurenčno, najbolj dinamično in na znanju temelječe gospodarstvo na svetu.

Predlog direktive je tesno povezan s pripravo predloga direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij, z vsebino Direktive o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev<sup>106</sup>, s sporočilom o konkurenci v storitvenih dejavnostih svobodnih poklicev in z drugimi dokumenti, ki jih je Evropska unija sprejela po uveljavitvi Lizbonske deklaracije.

V središču predloga direktive sta dve vrsti čezmejne menjave storitvenih dejavnosti:

- osebe iz ene države članice, ki opravljajo storitve, se želijo naseliti v drugi državi članici (državi gostiteljici), da bi tam opravljale storitvene dejavnosti in
- osebe, ki opravljajo storitve, želijo iz "svoje" države članice (država porekla) opravljati storitve v drugi državi članici, še posebno, ko se začasno preselijo v drugo državo članico.

Za odpravo ovir Evropska komisija predlaga štiri ukrepe:

- uporabo načela države porekla,
- delitev dela med državo članico porekla in namembno državo članico (gostiteljico) pri napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev,
- razvoj medsebojnega zaupanja in
- okrepitev medsebojne podpore med državami članicami z omejitvijo, da države članice po sprejetju direktive ne smejo uvesti kakršnihkoli dodatnih mehanizmov za omejevanje čezmejne menjave storitev.

<sup>105</sup> Komisija Evropske unije: "Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu." COM(2004) 2 final/3 - 2004/0001 (COD), Brussels, marec 2004, 83 str.

<sup>106</sup> Direktiva 96/71/ES Evropskega Parlamenta in Sveta o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev z dne 16. decembra 1996, Strasbourg, Ur. l. L 18/1, 21. 01. 1997, str. 431.

Pri uresničevanju teh ukrepov je Komisija v prvem predlogu direktive z leta 2004<sup>107</sup> uporabila naslednja načela, politike in elemente:

- a. načelo države porekla, ki je osrednji del predloga direktive. Dosledna uporaba tega načela omogoča omejevanje in izničenje pravno – upravnih ovir in posledično dolgoročno usklajevanje različnih pravnih normativov posameznih držav članic.
- b. uveljavljanje pravice državljanov do polne uporabe (koristi) storitev iz druge države članice brez omejitev in ne pristransko, ne glede na to ali so izvajalci storitvenih dejavnosti javna ali zasebna podjetja.
- c. uveljavljanje že usklajene politike na področju napotitve delavcev na delo za opravljanje čezmejnih storitvenih dejavnosti. Na ta način se zagotavljajo večje možnosti podjetij, da opravljajo storitve v drugih državah članicah, skladno z izvajanjem najnižjih socialnih normativov (standardov) za delojemalce.
- d. uresničevanje načel varstva potrošnikov preko obveznega zavarovanja. To je pomembno še posebej za ponudnike storitev, katerih storitve za uporabnika – potrošnika lahko predstavljajo zdravstveno, varnostno ali finančno tveganje.
- e. načelo medsebojnega interdisciplinarnega sodelovanja, ki potrošnikom omogoča izbiro ustreznih paketov rešitev (v med-sektorskem sodelovanju pri opravljanju storitev). Za uresničevanje tega načela Komisija predlaga ustanovitev enotnih stičnih ali povezovalnih točk (enotnih kontaktnih točk) (angl. single points of contact)<sup>108</sup>, ki bi služile tako ponudnikom kot potrošnikom storitvenih dejavnosti in kjer bi oboji dobili čim več informacij na enem mestu (pomoč potrošnikom in ponudnikom storitvenih dejavnosti).
- f. uporabo elektronskih medijev, kar bi v prihodnosti pomenilo, da bi lahko načeloma vsi postopki potekali elektronsko.
- g. druge elemente (zagotavljanje kakovosti s certificiranjem, kodekse ravnanja, usklajevanje sistema za izdajo dovoljenj ipd.).

Komisija je za vzpostavitev medsebojnega zaupanja med državami članicami, ki naj omejijo ali ukinejo medsebojne ovire, v predlogu direktive predlagala uporabo naslednjih elementov:

- a. usklajevanje pravnih sistemov držav članic (harmonizacija zakonodaje) s pravnim sistemom Unije na področju storitvenih dejavnosti z namenom zagotavljanja zaščite njenih temeljnih načel in politik,
- b. izboljšanje medsebojnega sodelovanja in pomoči med nacionalnimi javnimi institucijami držav članic z jasnim namenom ločevanja med njihovimi odgovornostmi in obveznostmi in
- c. merila za pospeševanje vzpodbujanja izvajanja kvalitetnih storitvenih dejavnosti (certificiranje, na podlagi sodelovanja med nacionalnimi in regionalnimi združenji in zbornicami ipd.).

Države članice bodo morale po sprejetju direktive le to vključiti v svoje pravne sisteme tako, da bodo:

---

<sup>107</sup> Komisija Evropske unije: "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market COM(2004) 2 final/3" z dne 5. marca 2004, Bruselj, 85 str.

<sup>108</sup> V slovenskem prevodu Spremenjenega predloga direktive o storitvah na notranjem trgu (COM(2006) 160 končna) se pojem "single points of contact" dosledno prevaja s pojmom "enotne kontaktne točke", čeprav menim, da bi bil boljši prevod "enotne stične ali enotne povezovalne točke".

- a. poenostavile vse administrativne postopke, ki se nanašajo na storitvene dejavnosti, še posebno v sistemu enotnih kontaktnih točk in v elektronskem komuniciranju,
- b. ukinile ali odstranile vse pravne zahteve, ki jih direktiva omenja, in ki ovirajo medsebojno menjavo storitev,
- c. v svojih zakonodajah zagotovile uresničevanje prostega pretoka storitev iz drugih držav članic in
- d. zagotovile, da ne bodo po sprejetju direktive v svojih zakonodajah uveljavljale kakršnih koli novih predpisov, ki bodo v nasprotju s to direktivo.

Predlog pa ne predvideva, da bi morale države članice spremeniti vse predpise, ki se nanašajo na storitvene dejavnosti, ampak predvideva le minimalni nivo usklajenosti (torej usklajenost le tistih predpisov, ki so minimalno potrebni, da se direktiva prenese v nacionalne pravne predpise).

Direktiva predvideva, da bo mogoče cilje direktive uresničiti v več časovnih fazah, ki bodo po načrtih končane do leta 2010 (faza usklajevanja in implementacije direktive v pravne sisteme držav članic, dodatna faza medsebojnega usklajevanja zakonodaje med državami članicami, faza popolne uporabe načela države porekla).

#### **7.4.1. Vsebina prvega predloga direktive iz leta 2004**

Poročilo Komisije Evropske unije "Stanje notranjega trga storitev"<sup>109</sup> ugotavlja, da desetletje po predvidenem dokončnem oblikovanju notranjega trga storitev še vedno obstaja velika vrzel med vizijo povezanega enotnega gospodarstva Evropske unije in resničnostjo, ki jo doživljajo njeni državljani in ponudniki storitev. V njem so našteje številne ovire, ki zadevajo storitvene dejavnosti v vseh fazah njihovega opravljanja in imajo skupne značilnosti, zlasti to, da izhajajo iz pravne negotovosti, upravnih obremenitev in pomanjkanja medsebojnega zaupanja med državami članicami.

Cilj predloga direktive je določitev splošnega pravnega okvirja, ki bo koristil ponudnikom najrazličnejših storitev in hkrati upošteval posebnosti in značilnosti vsake oblike storitvenih dejavnosti ali poklicev ter njihovih sistemov ureditve. Direktiva je namenjena odstranitvi hitro odpravljljivih ovir in uvedbi postopkov ocenjevanja, posvetovanja in dopolnilnega usklajevanja glede posebnih vprašanj storitvenih dejavnosti, ki so bistvenega pomena za uresničitev ciljev Lizbonske deklaracije.

Vsebina predloga direktive je usklajena z ostalimi politikami s področja storitvenih dejavnosti, ki jih vodi Evropska unija, še posebno s tistimi, ki se nanašajo na konkurenčnost poslovnih storitvenih dejavnosti, varnost opravljanja in izvajanja storitev in varstva potrošnikov in njihovega zdravja. Prav tako je usklajena s predlogi uredb in direktiv, ki se nanašajo na delovanje notranjega trga storitev, npr. z že prej obravnavanim predlogom uredbe o dejavnostih pospeševanja prodaje, direktive o medsebojnem priznavanju poklicnih kvalifikacij in direktive o nepoštenih poslovnih dejavnostih.

<sup>109</sup> Komisija Evropske unije: "Poročilo Komisije Evropske unije Evropskemu parlamentu in Svetu o stanju notranjega trga storitev, predstavljen po uresničevanju prvega dela Strategije notranjega trga storitev." COM(2004) 441 final, Brussels, julij 2002, 74 str.

Predlog direktive ne obravnava področja finančnih storitvenih dejavnosti, ker le te dovolj natančno obravnava množica drugih, "finančnih" direktiv. Prav tako ne obravnava področja storitev elektronskega komuniciranja in z njimi povezanih področij, ki jih urejajo druge, posebej za ta področja sprejete direktive.

Iz vsebine predloga direktive so iz enakih razlogov izvzete tudi vse storitvene dejavnosti, ki se nanašajo na področje transporta in področje obdavčevanja. Predlog direktive tudi ne urejuje področja reguliranih poklicev, poštnih storitev, oddajanja radio in televizijskih signalov, storitev, vezanih na organizacijo turističnih potovanj, počitniških paketov ipd. Predlog direktive tako ne posega na področja storitvenih dejavnosti, ki jih urejuje druga zakonodaja na nivoju Evropske unije.

Predlog direktive z vidika trajnosti ločuje dve možnosti čezmejnega opravljanja storitvenih dejavnosti. Ponudnik storitvenih dejavnosti lahko le te opravlja trajno, kar pokrivajo člani o prosti pravici do ustanavljanja v drugi državi članici, ali pa začasno (periodično ali ponavljajoče), kar skladno s sodbami Evropskega sodišča v direktivi pokrivajo člani o prostem pretoku storitev. Za izpolnjevanje pogojev za izvajanje dejavnosti uvaja direktiva sistem dovoljenj, ki med drugim zajemajo upravne postopke za izdajo dovoljenj, licenc, odobritev in koncesij. K temu spadajo tudi postopki obveznosti registracije poklicev ali vpisa v registre, sezname ali podatkovne baze, uradnega imenovanja v organ ali pridobitev članstva v posamezne poklice.

Pristojni organi lahko obravnavajo dostope do storitvenih dejavnosti le na podlagi meril nepristranskosti, preglednosti (transparentnosti), sorazmernosti in nujnosti. Postopki za izdajo dovoljenj morajo biti jasni in objavljeni vnaprej, da lahko kandidatom zagotovijo objektivno in nepristransko obravnavo njihovih vlog. Pogoji za izdajo in trajanje izdanih dovoljenj morajo biti določeni tako, da ne omejujejo svobodne konkurence bolj, kot je potrebno za poplačilo stroška naložbe ponudniku in primeren donos na vloženi kapital<sup>110</sup>.

Zaradi administrativno upravno pravnih težav v postopkih predvsem malih in srednje velikih podjetij, ki jih imajo le ta pri dostopu do opravljanja storitvenih dejavnosti, predlog direktive uveljavlja načelo upravne poenostavitve z uvedbo enotnih stičnih (kontaktnih) točk. To načelo uveljavlja tudi z omejevanjem obveznosti predhodnih dovoljenj za primere, za katere je to bistvenega pomena, in z uvedbo načela tihega dovoljenja pristojnih organov po preteku določenega obdobja.

Tako posodabljanje je namenjeno odpravi zamud, stroškov in odvratilnih učinkov, ki nastanejo zaradi nepotrebnih, preveč zapletenih in obremenjujočih administrativnih postopkov in samovoljne uporabe pooblastil pristojnih organov. Taka praksa ima še posebno velik odvratilni učinek za ponudnike storitvenih dejavnosti, ki prihajajo ali opravljajo storitve iz drugih držav članic.

---

<sup>110</sup> Komisija Evropske unije: "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market. COM(2004) 2 final/3". Točka (28) v preambuli direktive., Bruselj, marec 2004, str. 34.

S sistemom enotnih stičnih (kontaktnih) točk bo zagotovljeno, da lahko vsak ponudnik storitvenih dejavnosti na enem mestu opravi vse postopke in formalnosti. Število skupnih stičnih točk se v državah članicah lahko razlikuje glede na regionalne in lokalne pristojnosti, med seboj pa morajo biti povezane in usklajene. Ustanovitev le teh ne posega v delitev funkcij med pristojnimi organi posameznih nacionalnih sistemov. Enotne stične (kontaktne) točke imajo pomembno vlogo pri zagotavljanju pomoči tako ponudnikom, posrednikom kot tudi potrošnikom (uporabnikom) storitev kot organ, ki je neposredno pristojen za izdajanje dokumentov v sistemu dovoljenj. Predlog direktive vsebuje določilo o zahtevah po informacijah, ki morajo biti ponudnikom in potrošnikom storitev vedno dostopne. Še poseben poudarek je dan vzpostavitvi elektronskega opravljanja postopkov in formalnosti.

Za učinkovito uveljavljanje načela prostega pretoka storitev z namenom zagotavljanja koristi uporabnikov – potrošnikov le teh in zagotavljanja ponudbe vseh vrst storitev na celotnem ozemlju Evropske unije ne glede na notranje meje držav članic, je nujno vzpostaviti načelo, po katerem se mora ponudnik storitvenih dejavnosti ravnati po predpisih, ki veljajo v tisti državi članici, kjer ima le ta sedež (načelo porekla države članice). Uveljavljanje tega načela je ključni element tega predloga direktive in omogoča podjetjem, posebej malim in srednje velikim, da lahko širijo svoje dejavnosti izven svojih nacionalnih meja brez dodatnih omejitev. Določeno je, v katerih primerih in na katerih področjih storitvenih dejavnosti načelo države porekla ni mogoče uveljaviti (npr. poštne storitve, storitve distribucije energentov (plin, električna energija, voda), storitev zaščite blagovnih znamk ipd.).

Načelo porekla države članice pa prinaša državam, kjer imajo ponudniki storitev svoje sedeže, tudi odgovornosti in obveznosti na nivoju celotne Unije. Le te morajo poskrbeti za nadzor nad ponudniki storitvenih dejavnosti v drugih državah članicah, še posebno nad kvaliteto, učinkovitostjo in trajnostjo njihovega izvajanja in opravljanja storitev. Za to pa je potrebna večja mera medsebojnega zaupanja med državami članicami. Predlog direktive določa, da skladno s tem načelom po sprejetju le te nobena država članica ne sme sprejeti kakršnih koli predpisov, ki bi kakorkoli dodatno omejevali prost pretok storitvenih dejavnosti. Kakršnokoli omejevanje prostega pretoka je mogoče dovoliti le izjemoma, če je to skladno s temeljnimi pravicami ali na podlagi sodb Evropskega sodišča.

Predlog direktive določa tudi postopke v zvezi s prostim pretokom zdravstvenih storitev. Ureja postopke nadomeščanja stroškov zdravljenja v drugih državah članicah, kjer se sistemi zdravstvenega zavarovanja zelo razlikujejo. Prav tako ureja področje zavarovanja, ki nastane zaradi čezmejnega opravljanja storitev. S tem v zvezi tudi določa postopke zdravstvenega in socialnega zavarovanja za delavce - izvajalce storitvenih dejavnosti, ki so bili poslani na delo iz druge države članice.

Predlog direktive spodbuja države članice, da po sprejetju le te v sodelovanju s Komisijo Evropske unije pripravijo kodekse ravnanja na ravni Unije, ki bi ob upoštevanju posebnosti vsakega poklica izboljšali kakovost opravljanja storitev. Kodeksi morajo biti v skladu s pravom Unije zlasti na področju konkurenčnosti in ne smejo biti v nasprotju s pravno zavezujočimi predpisi, ki urejujejo poklicno etiko in ravnanje v državah članicah.



Predlog direktive vsebuje tudi postopke v primerih reševanja sporov. Države članice morajo sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev vseh potrebnih informacij tako od ponudnikov kot tudi od potrošnikov storitev, ki so potrebne v primerih reševanja sporov. Pri tem imajo pomembno vlogo enotne stične (kontaktne) točke, saj je tudi v primerih reševanja sporov potrebno upoštevati načelo medsebojnega sodelovanja. Predlog direktive določa sistem sodelovanja, po katerem se morajo države članice ravnati.

Predlog direktive je Komisija v taki obliki konec leta 2004 poslala v obravnavo delovnim telesom Evropskega parlamenta. Parlament je izglasoval vsebino predloga v prvem branju. Po volitvah v nov Evropski parlament je le ta predlog v taki obliki za drugo branje v celoti zavrnil in naročil Komisiji pripravo novega predloga, ki pa ne sme vsebovati ključnih ukrepov za liberalizacijo storitev. Komisija Evropske unije je do marca 2006 pripravila nov, spremenjen predlog in ga poslala v obravnavo delovnim telesom Parlamenta.

#### **7.4.2. Vsebina spremenjenega predloga direktive iz leta 2006**

Komisija je na podlagi sprejetih smernic (amandmajev) Evropskega parlamenta in Sveta pripravila nov, zelo spremenjen predlog Splošne direktive o storitvah na notranjem trgu<sup>111</sup> in ga poslala v obravnavo v Parlament in njegova delovna telesa v drugo branje.

V novem predlogu je Komisija dala poudarek vzpostavitvi notranjega trga storitev s prvim ravnovesjem med odpiranjem trga in ohranjanjem javnih storitev ter socialnimi pravicami in pravicami potrošnikov. Tak poudarek pa se zelo razlikuje od poudarkov prvega (osnovnega) predloga direktive. S tem sta obseg in globina liberalizacije storitev omejena s pogoji ohranjanja javnih storitev in socialnih pravic. Nov predlog direktive ne predvideva liberalizacije storitev splošnega pomena ali privatizacije javnih subjektov, ki zagotavljajo take storitve. Nov predlog direktive upošteva tudi druge cilje splošnega gospodarskega pomena, vključno z varstvom okolja, javno varnostjo in javnim zdravjem.

Nov predlog direktive v primerjavi s prvim predlogom zelo omejuje obseg storitvenih dejavnosti, ki jih obravnava. Zajema le tiste storitve, ki se izvajajo iz gospodarskih razlogov, zato so izvzete vse storitve splošnega gospodarskega pomena, ki niso opredeljene v 50. členu Pogodbe Evropske unije (PES – PEU). Nov predlog direktive ne posega v svobodo držav članic, da v skladu z zakonodajo skupnosti same odločijo, katere storitve so splošnega gospodarskega pomena in kako naj bodo v skladu s pravili državnih pomoči organizirane in financirane.

Nov predlog direktive se v primerjavi z prvotnim predlogom ne uporablja še za naslednje storitvene dejavnosti:

- pristaniške storitve
- storitve agencij za začasno zaposlovanje,
- zdravstvene storitve, bodisi v okviru zdravstvenega varstva ali izven tega in ne glede na način organizacije in financiranja na nacionalni ravni ali na njihov javni ali zasebni značaj,

---

<sup>111</sup> Komisija Evropske unije: "Spremenjeni predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu." COM(2006) 160 končno - 2004/0001 (COD), Brussels, 4. april 2006, 73 str.

- audiovizualne storitvene dejavnosti vključno z radijskim oddajanjem in kinematografijo,
- dejavnosti iger na srečo, pri katerih gre za denarne vloške, vključno z loterijami, igralništvom in stavami,
- dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti v skladu s 45. členom Pogodbe (PES – PEU),
- socialne storitve v zvezi s socialnimi stanovanji, otroškim varstvom in podporo pomoči potrebnim družinam in osebam,
- storitve zasebnega varovanja.

V razmerju z drugimi določbami prava Evropske unije imajo v primeru nasprotij med določbami novega predloga direktive in drugimi pravnimi akti prednost drugi akti in to:

- direktiva o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev,
- uredba o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Evropski uniji,
- direktiva o opravljanju dejavnosti razširjenja televizijskih programov in
- direktiva o priznavanju poklicnih kvalifikacij.

V novem predlogu direktive so v celoti izpuščeni členi, ki se nanašajo na načelo, po katerem se mora ponudnik storitvenih dejavnosti ravnati po predpisih, ki veljajo v tisti državi članici, kjer ima le ta sedež (načelo porekla države članice). Namesto teh členov nov predlog vsebuje člene, ki opredeljujejo svobodo opravljanja storitev in s tem povezana odstopanja.

Nov predlog direktive v tem poglavju določa, da morajo države članice spoštovati pravico ponudnikov storitev, da storitve opravljajo v državi članici, v kateri sicer nimajo sedeža. Država članica, v kateri se storitev opravlja, pa mora na svojem ozemlju zagotoviti prost dostop do storitvenih dejavnosti in njihovega opravljanja. Pri tem se morajo ravnati po načelih nepristranskosti (nediskriminacije), nujnosti in sorazmernosti. Prav tako je natančno določeno, s katerimi zahtevami države članice ne smejo omejevati pravice do opravljanja storitev (npr. da mora imeti sedež v njihovi državi ali da mora uporabiti določene pogodbene dogovore med ponudnikom in uporabnikom storitev ipd.).

Nov predlog direktive določa tudi dodatna odstopanja v zvezi s svobodo opravljanja storitev. Nanaša se predvsem na področja splošnega gospodarskega pomena, kjer imajo države članice le enega ponudnika storitev, npr. poštne storitve, storitve v plinskem sektorju in v distribuciji električne energije, storitve distribucije vode ali ravnanja z odpadki ipd.

Tak predlog direktive je Komisija poslala v drugo branje v Parlament Evropske unije. Člani Parlamenta in voditelji držav članic se strinjajo, da je tak predlog mogoče sprejeti v Parlamentu in tako direktivo uveljaviti. Sprejeti nov predlog direktive odraža kompromis, sprejemljiv za vse države članice in je največ, kar je bilo realno možno doseči v trenutnih političnih razmerah v državah članicah<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Izjava Komisarja za notranji trg in storitve C. McCreevy-ja v sporočilu za javnost IP/06/442, Bruselj z dne 4. aprila 2006.

Z vidika ciljev Lizbonske deklaracije nov predlog direktive v primerjavi s prvotnim predlogom ne sledi njenim ciljem. Z vidika liberalizacije storitvenih dejavnosti je bil prvoten predlog Splošne direktive o storitvah veliko bolj načelen in konkreten. Žal pa se večina držav članic s takim predlogom besedila ni strinjala.

Z vidika zaščite lastnih trgov storitvenih dejavnosti liberalnejši predlogi niso bili sprejeti. Nov predlog direktive še vedno vsebuje nekatera načela liberalizacije čezmejne menjave storitvenih dejavnosti, vendar se omejuje le na določena, zelo omejena področja storitvenih dejavnosti. Večji liberalizaciji storitvenih dejavnosti so predvsem velike države članice nasprotovale zaradi nasprotovanja socialnih partnerjev, ker bi odpiranje pretoka storitvenih dejavnosti lahko ogrozilo njihove socialne sisteme (strah pred vdorom cenejše delovne sile iz vzhodnih držav članic).

Ocenjujem, da zavrnitev predloga uveljavljanja načela države porekla ni skladna z zavzemanjem za liberalizacijo trga storitvenih dejavnosti in s tem s sprejetimi cilji Lizbonske deklaracije. Nov predlog direktive je močno zožil uporabo direktive, kar ne morem oceniti kot pozitiven korak. Žal od dobrega prvotnega predloga direktive ni ostalo veliko pozitivne vsebine.

## 8. Zaključek

Storitve so v drugi polovici dvajsetega stoletja postale najbolj dinamičen segment mednarodne menjave. Po letu 1980 je bila rast svetovne trgovine s storitvami bistveno hitrejša od svetovne trgovine z blagom (dobrinami). Zelo se je povečal tudi njihov delež v mednarodni menjavi. Storitvene dejavnosti so z vidika čezmejne menjave v zadnjih dveh desetletjih daleč najhitreje naraščale. Zato postajajo v sodobnih gospodarstvih pomemben element gospodarskega razvoja vsake države. Še posebno je to očitno v najbolj razvitih državah, kjer storitve v bruto domačem proizvodu (ocenjeno) presegajo že več kot dve-tretjinski delež.

Mednarodne raziskave so nam pokazale, da je hiter razvoj storitvenih dejavnosti v najbolj razvitih državah sveta pomembno vplival tudi na splošni razvoj teh gospodarstev. Ta razvoj pa primerjalno gledano ni bil enakomeren. Tako so ekonomske analize v državah Evropske unije sredi 90-tih let prejšnjega stoletja kazale hitro zaostajanje rasti držav Evropske unije glede na visoko rast dveh največjih konkurenčnih gospodarstev na svetu, Združenih držav Amerike in Japonske.

Države Evropske unije so imele v tem času v povprečju visoke stopnje nezaposlenosti, nizke stopnje deležev naložb (investicij), nizke stopnje gospodarskih rasti in zaradi tega zelo pesimistične napovedi nadaljnega gospodarskega razvoja. Obenem se je ravno v tem času Evropska unija začela pripravljati na širitev trgov in povečanje članstva na 25 držav članic. Zato so se voditelji držav članic odločili izboljšati stanje in pripraviti načrte za nadaljnji skupni dolgoročni razvoj.

To je privedlo do procesa priprave strateških dokumentov (Luksemburška reforma trgov delovne sile, Cardifski ukrepi za izenačevanje trgov blaga in kapitala, Koelnski proces za vzpostavitev makroekonomskega dialoga med članicami, uvedba enotne denarne valute evro), kar je privedlo do priprave strategije dolgoročnega razvoja Evropske unije, imenovano po portugalskem mestu Lizbona, kjer so to strategijo leta 2000 sprejeli.

Lizbonska strategija naj bi služila pripravi predloga reform, ki naj bi premostile obstoječe težave gospodarskega zaostajanja, še posebno na področju storitvenih dejavnosti. Obsegala je štiri politična področja s ciljem postati do leta 2010 "najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno so-naravnega, vzdržnega trajnostnega razvoja in družbene socialne varnosti".

Skladno s sklepi Lizbonske deklaracije in na podlagi temeljnih aktov Unije so dobile Komisija Evropske unije in druge pomembnejše institucije naloge pripraviti ustrezne razvojne dokumente s predlogi ukrepov za izboljšanje delovanja enotnega notranjega trga storitev.

Na področju storitvenih dejavnosti so bili sprejeti trije pomembnejši strateški dokumenti:

- *Zelena knjiga o storitvah na enotnem notranjem trgu*, kjer so z vidika razvoja določene tri različne vrste storitev splošnega pomena in osnovna načela za njihovo opredeljevanje (storitve splošnega gospodarskega pomena, ostale storitve splošnega gospodarskega pomena in ostale storitve, ki nimajo gospodarskega pomena ali ne

vplivajo na mednarodno menjavo storitev), določila za uresničevanje načel in reševanje problematike.

- *Bela knjiga o storitvah splošnega gospodarskega pomena*, v kateri so bili določeni pristopi k reševanju problematike dolgoročnega razvoja storitvenih dejavnosti splošnega gospodarskega pomena. V tem dokumentu so določili odgovornosti med Unijo in državami članicami pri uresničevanju ciljev Lizbonske deklaracije, načela, s katerimi Komisija pristopa k reševanju problemov in daje smernice za usklajeno delovanje celotne Unije.
- *Strategija razvoja notranjega trga storitev* z osnovnim ciljem omogočanja čezmejne menjave storitvenih dejavnosti med državami članicami na najbolj enostaven in učinkovit način v dveh korakih. V tem dokumentu je določila razvojno strategijo omejevanja (izničitvenja) vplivov medsebojnih ovir med državami članicami in naloge Komisije pri pripravi ustreznih ukrepov v obliki uredb in direktiv.

Na podlagi sprejetih dokumentov je Komisija Evropske unije pripravila različne predloge za ureditev in izboljšanje delovanja enotnega notranjega trga storitev. Med mnogimi sprejetimi ukrepi ocenjujem predloge ali sprejete ukrepe na štirih pomembnejših področjih: področje nepoštenih poslovnih dejavnosti ali praks, področje pospeševanja prodaje, področje medsebojnega priznavanja kvalifikacij in splošno področje storitvenih dejavnosti.

#### **a. področje nepoštenih poslovnih dejavnosti ali praks**

Parlament Evropske unije je na predlog Komisije in po procesu medsebojnega usklajevanja sprejel ukrep za izboljšanje stanja v obliki direktive o nepoštenih poslovnih dejavnostih ali praksah. S tem ukrepom je Komisija želela poenotiti različne predpise v državah članicah in omejiti ali odstraniti ovire v čezmejnem poslovanju na tem področju. V prvotnem besedilu je ukrep temeljil na določilu - klavzuli notranjega trga, ki bi določala, da podjetja, ki poslujejo preko meja svoje države v drugih državah članicah, poslujejo skladno z veljavno zakonodajo države, v kateri imajo sedež ali kjer so bila ustanovljena. Žal je bilo določilo - klavzula iz predloga direktive umaknjena.

Z vidika ciljev Lizbonske deklaracije ocenjujem to le za zelo majhen korak v procesu liberalizacije storitvenih dejavnosti. Sprejetje direktive v taki obliki ne odpravlja medsebojnih ovir v mednarodni menjavi storitev na področju nepoštenih poslovnih dejavnosti, jih le poenoti. Brez tega določila - klavzule pomen direktive "zvodeni".

#### **b. področje pospeševanja prodaje**

Komisija Evropske unije je pripravila predlog uredbe, ki se nanaša na dejavnosti pospeševanja prodaje, s katero bi omejila in odpravila obstoječe medsebojne ovire. Ukrep bi vzpostavil jasno, moderno in varno pravno okolje, ki bi pospešilo čezmejne dejavnosti na področju poslovnih dejavnosti pospeševanja prodaje in bi zagotovilo višji nivo zaščite potrošnikov, njihove varnosti in zdravja, še posebno družbeno šibkejšim kategorijam.

Parlament Evropske unije je predlog uredbe obravnaval v letu 2004 v prvem in v drugem branju. Po izvolitvi novih članov Evropskega Parlamenta in imenovanju novih komisarjev Evropske Komisije pa je bilo na predlog le te to gradivo umaknjeno iz nadaljnje razprave<sup>113</sup>. Do sedaj Komisija še ni pripravila novega predloga, zato kljub silnim naporom Komisije in drugih sodelujočih na tem področju zaenkrat še ni nič novega.

Z vidika ciljev Lizbonske deklaracije ocenjujem to le za poskus priprave ustrezne zakonodaje, ki pa ni obrodil sadov. Razvoj na tem področju ni skladen z načeli liberalizacije, saj do sprememb ni prišlo. Ustavitve procesa sprejemanja uredbe v taki obliki ne odpravlja medsebojnih ovir v mednarodni menjavi storitev s področja dejavnosti pospeševanja prodaje.

### **c. področje medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij**

Za uspešnejše delovanje enotnega notranjega trga je Komisija Evropske unije pripravila ukrep o enotni vzpostavitvi sistema medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij v obliki direktive. Preveč razdrobljen in neenoten sistem medsebojnega priznavanja poklicnih kvalifikacij predstavlja pomembnejše ovire tudi pri prostem pretoku oseb.

Cilji sprejetja te direktive so poenostavitve, racionalizacija in izboljšanje pravil za priznavanje poklicnih kvalifikacij. Osnovni namen predloga direktive je ustvariti pravni okvir, ki bo omejil ali odstranil ovire pri uveljavljanju proste pravice do ustanavljanja pravnih subjektov (podjetij, samozaposlenih oseb) ponudnikov storitvenih dejavnosti in pri uveljavljanju pravice do prostega pretoka storitvenih dejavnosti med državami članicami Evropske unije.

Ta direktiva določa pravila, v skladu s katerimi država članica, ki pogojuje dostop do reguliranih poklicev ali njihovo opravljanje na svojem ozemlju (država gostiteljica), s posebnimi poklicnimi kvalifikacijami priznava poklicne kvalifikacije, pridobljene v eni ali več državah članicah (država članica izvora), ki omogočajo imetniku navedenih kvalifikacij, da tam opravlja isti poklic, kot zadosten pogoj za dostop do in za opravljanje tega poklica. Uporablja se za vse državljane držav članic, ki želijo kot zaposlene ali samozaposlene osebe opravljati reguliran poklic, vključno s svobodnim poklicem v državi članici, v kateri niso pridobili svojih poklicnih kvalifikacij.

Sprejetje direktive, ki enotno ureja problematiko medsebojnega priznavanja kvalifikacij, je z vidika ciljev Lizbonske deklaracije zelo pomemben ukrep za zmanjšanje ovir v medsebojni menjavi storitvenih dejavnosti kljub temu, da te problematike ne rešuje v celoti. Obstajajo še vedno poklici, kjer soglasja o medsebojnem priznavanju ni bilo mogoče doseči.

Direktiva je bila sprejeta v roku in v okvirih, ki so bili določeni z Lizbonsko strategijo. S tega vidika ocenjujem, da je to najpomembnejši do sedaj sprejeti ukrep, ki ga je potrdil Parlament Evropske unije. Sprejetje te direktive gre v korak z ukrepi Evropske unije za izboljšanje prostega pretoka delovne sile med državami članicami, in z ukrepi za poenotenje izobraževalnih programov univerz (Bolonjska deklaracija).

---

<sup>113</sup> Komisija Evropskih skupnosti: "Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu Parlamentu: Rezultati preverjanja zakonodajnih predlogov, ki čakajo na obravnavo zakonodajalca". KOM(2005) 462 končno, Bruselj, 27. 09. 2005, 12. str.

#### **d. splošno področje storitvenih dejavnosti**

Storitveni sektor ima na podlagi lizbonskega sporazuma ključno vlogo pri vzpostavljanju enotnega notranjega trga in je bistvenega pomena za dolgoročno gospodarsko rast Evropske unije. Za sočasno izboljšanje konkurenčnosti Evropske unije so potrebni ukrepi tako na nacionalni kot tudi na ravni Unije.

Osnovni namen predloga direktive je ustvariti pravni okvir, ki bo omejil ali odstranil ovire pri uveljavljanju proste pravice do ustanavljanja pravnih subjektov (podjetij, samozaposlenih oseb) ponudnikov storitvenih dejavnosti in pri uveljavljanju pravice do prostega pretoka storitvenih dejavnosti med državami članicami Evropske unije. Na ta način bo tako izvajalcem (opravljalcem) kot tudi uporabnikom (potrošnikom) storitvenih dejavnosti v celoti omogočeno uresničevati obe temeljni pravici iz temeljne Pogodbe. Direktiva bi lahko povzročila povečanje števila ponudnikov storitev in večjo konkurenco, kar bi za uporabnike – potrošnike storitev pomenilo večjo izbiro in ugodnejše cene.

Evropska Komisija je morala pripraviti kar dva predloga, ki si časovno sledita in se po vsebini medsebojno razlikujeta.

V letu 2004 je Komisija pripravila prvi predlog, ki je vseboval širok nabor storitvenih dejavnosti za njihovo urejanje, in ki je uvedel sistem enotnih stičnih (kontaktnih točk), kjer bi lahko tako potrošniki kot izvajalci dobili vse potrebne informacije na enem mestu. Uveljavil bi načelo, po katerem se mora ponudnik storitvenih dejavnosti ravnati po predpisih, ki veljajo v tisti državi članici, kjer ima le ta sedež (načelo porekla države članice). Uveljavljanje tega načela je ključni element tega predloga direktive in omogoča podjetjem, posebej malim in srednje velikim, da lahko širijo svoje dejavnosti izven svojih nacionalnih meja brez dodatnih omejitev.

Predlog direktive je Komisija v taki obliki konec leta 2004 poslala v obravnavo delovnim telesom Evropskega parlamenta. Parlament je izglasoval vsebino predloga v prvem branju. Po volitvah v nov Evropski parlament je ta predlog za drugo branje v celoti zavrnil in naročil Komisiji pripravo novega predloga, ki pa ne sme vsebovati ključnih ukrepov za liberalizacijo storitev. Komisija Evropske unije je do marca 2006 pripravila nov, spremenjen predlog, in ga poslala v obravnavo delovnim telesom Parlamenta.

V novem predlogu je Komisija dala poudarek vzpostavitvi notranjega trga storitev s pravim ravnovesjem med odpiranjem trga in ohranjanjem javnih storitev ter socialnimi pravicami in pravicami potrošnikov. Tak poudarek pa se zelo razlikuje od poudarkov prvega (osnovnega) predloga direktive. S tem sta obseg in globina liberalizacije storitev omejena s pogoji ohranjanja javnih storitev in socialnih pravic. Nov predlog direktive ne predvideva liberalizacije storitev splošnega pomena ali privatizacije javnih subjektov, ki zagotavljajo take storitve. Nov predlog direktive v primerjavi s prvim predlogom zelo omejuje obseg storitvenih dejavnosti, ki jih obravnava. Zajema le tiste storitve, ki se izvajajo iz gospodarskih razlogov, zato so izvzete vse storitve splošnega gospodarskega pomena, ki niso opredeljene v 50. členu Pogodbe Evropske unije.

V novem predlogu direktive so v celoti izpuščeni člani, ki se nanašajo na načelo, po katerem se mora ponudnik storitvenih dejavnosti ravnati po predpisih, ki veljajo v tisti državi članici, kjer ima le ta sedež (načelo porekla države članice). Namesto teh členov nov predlog vsebuje člene, ki opredeljujejo svobodo opravljanja storitev in s tem povezana odstopanja.

Nov predlog direktive v primerjavi s prvotnim predlogom z vidika ciljev Lizbonske deklaracije ne sledi njenim ciljem. Z vidika liberalizacije storitvenih dejavnosti je bil prvotni predlog Splošne direktive o storitvah veliko bolj načelen in konkreten. Žal pa se večina držav članic s takim predlogom besedila ni strinjala. Liberalnejši predlogi zaradi zaščite lastnih trgov storitvenih dejavnosti predvsem velikih držav Evropske unije niso bili sprejeti.

Nov predlog direktive še vedno vsebuje nekatera načela liberalizacije čezmejne menjave storitvenih dejavnosti, vendar se omejuje le na določena, zelo omejena področja storitvenih dejavnosti.

Ocenjujem, da zavrnitev predloga uveljavljanja načela države porekla ni skladna z zavzemanjem za liberalizacijo trga storitvenih dejavnosti in s tem s sprejetimi cilji Lizbonske deklaracije. Nov predlog direktive je močno zožil uporabo direktive, kar ne morem oceniti kot pozitiven korak. Žal od dobrega prvotnega predloga direktive ni ostalo veliko pozitivne vsebine.

Sprejeti direktivi in pripravljena predloga uredbe in direktive, ki še nista bila sprejeta v Parlamentu Evropske unije, kažejo, da se cilji Lizbonske deklaracije uresničujejo le počasi in to le na nekaterih področjih. Analiza procesa načrtovane liberalizacije storitvenih dejavnosti kaže na to, da so nasprotja med državami članicami glede bodoče ureditve Evropske unije še vedno prevelika.

Z vidika malih in srednje velikih podjetij še vedno obstajajo velike razlike v možnostih, ki jih imajo le ta pri čezmejni menjavi storitvenih dejavnosti. Še vedno je za neko podjetje ali ponudnika storitvenih dejavnosti, ki opravlja svojo dejavnost ob meji s sosednjo državo članico, veliko lažje opravljati svoje dejavnosti na drugem koncu svoje države (četudi v oddaljenosti par sto km) kot pa nekaj kilometrov stran čez mejo v sosednji državi.

To kaže, da bo potrebnih še veliko naporov in politične volje pri pripravi ukrepov, ki bodo omogočili bolj prost pretok storitvenih dejavnosti preko meja ene države članice Evropske unije v druge države članice in posledično tudi širše na področju mednarodne menjave storitvenih dejavnosti po svetu.



## 9. Pregled in pojasnila pojmov

Pri pisanju te naloge sem ob proučevanju teoretičnih modelov in raziskav, dostopnih večinoma v literaturi v angleškem jeziku, skušal čimbolj smiselno uporabljati izrazoslovje v slovenskem jeziku. Ob tem so smiselna še nekatera dodatna pojasnila, ki jih navajam v tem poglavju.

V besedilu naloge mnogokrat uporabljam poleg izbranih slovenskih besed tudi originalne besede v angleškem jeziku (v oklepajih). Kratek slovarček vseh uporabljenih izrazov je priložen v končnem poglavju "Pojmovnik in pomembnejše prevedene besede". Pri tem se zavedam, da bi izraze v slovenskem jeziku marsikdo uporabil drugačne, saj se v obstoječi literaturi za določene besedne zveze uporabljajo različne prevedene besede in besedne zveze. Pri iskanju ustreznih besed sem si pomagal z različnimi slovarji in terminološko literaturo, ki jih v poglavju "Literatura" ne omenjam posebej, jih pa omenjam na tem mestu. Največ sem si pomagal z:

- Grad A., Škerlj R., Vitorovič N.: "Veliki angleško-slovenski slovar", DZS, Ljubljana 1994.
- Pearce D. W.: "The MIT Dictionary of Modern Economics", IV. edit., The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1995.
- Longyka T.: "Slovensko-angleški pravni slovar", zbirka Komunikacija, Ljubljana 2001.
- Hornby A. S.: "Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English", Oxford, Cankarjeva založba, Ljubljana 1986.

Ob tem se mi zdi potrebno podati še nekaj dodatnih pojasnil.

Za termin "factors of production" uporabljam besedno zvezo "produkcijski tvorci". Nekateri drugi ekonomisti uporabljajo še termine "produkcijski dejavniki", "proizvodnji dejavniki", "proizvodni tvorci" ali kar neposredno iz prevoda "produkcijski faktorji" oz. "proizvodnji faktorji". Od vseh teh možnosti mi je najbližja in najboljša "produkcijski tvorci".

Zaradi tematike naloge v besedilu strogo ločujem proizvodne dejavnosti blaga (dobrin) in storitev oz. storitvenih dejavnosti. Vedno uporabljam skupaj besedno zvezo "blago (dobrine)". V angleški literaturi se npr. pogosto uporablja besedna zveza "production of goods and services".

"Production of goods" se v različni "domači" literaturi navadno prevaja s proizvodnjo blaga ali proizvodnjo dobrin ali proizvodnjo izdelkov ali proizvodnjo proizvodov ipd. Sam zaradi razlikovanja s storitvami uporabljam termin "proizvodnja blaga (dobrin)" in s tem mislim na materializirano obliko proizvedenih enot proizvodov. V širšem kontekstu dejavnosti proizvodnje uporabljam tudi besedno zvezo "proizvodne dejavnosti blaga (dobrin)" z namenom jasne ločitve od storitvenih dejavnosti. Pomemben je tudi končni rezultat proizvodnje blaga (dobrin) v obliki materializiranega izdelka - blaga (dobrine).

"Production of services" pa ni mogoče prevesti s "proizvodnjo storitev". Menim, da "proizvajanje storitev" zaradi samih lastnosti in razlikovanja od proizvodnje blaga (dobrin) ni pravi - korekten prevod oz. besedna zveza v slovenskem jeziku, ker storitve opravljamo, izvajamo ali ustvarjamo. To izhaja iz samih storitev, saj npr. ne rečemo, da so nam pri frizerju proizvedli novo striženje frizure (ali še huje: proizvedli novo frizuro), ampak so opravili storitev striženja las, v servisnem podjetju pa nam niso proizvedli popravilo avta, ampak so opravili storitev popravila avtomobila. Prav tako nam zdravnik ni proizvedel operacije kolena, ampak je izvedel storitev operacije

kolena - opravil je operacijo. Iz te besedne zveze sledi tudi izpeljava "storitvene dejavnosti" (v angl. "production of services").

Države medsebojno trgujejo tako z blagom (dobrinami), kot tudi s storitvami in storitvenimi dejavnostmi. Za meddržavno trgovino z blagom (dobrinami) (angl. international trade in goods) uporabljam enoten izraz "mednarodna menjava blaga (dobrin)". Izhajajoč iz tega uporabljam za meddržavno trgovanje s storitvami, to je za opravljanje storitvenih dejavnosti v drugi državi (angl. international trade in services) enoten izraz "mednarodna menjava storitev" ali "mednarodna menjava storitvenih dejavnosti", čeprav ne gre nujno (vedno) za medsebojno menjavo (dobesedno: da v zameno za opravljanje storitev v eni državi le ta dovoli opravljati storitvene dejavnosti iz druge države na njenem ozemlju). Z uporabo izrazov, ki so neposredno povezani z besedo "trgovina", kot npr. "mednarodna trgovina s storitvami" ali kaj podobnega menim, da ne bi uspel zajeti celotnega bistva problematike, saj pri menjavi storitev ne gre le za čisto trgovanje, ampak veliko več od tega (npr. prenos znanja, tehnologije itd.).

V angleški terminologiji se množica vseh subjektov, ki opravljajo storitvene dejavnosti, označuje z besednimi zvezami "service providers" ali "providers of services" ali "producing services" ipd. Sam za angleško besedno zvezo "to provide services" uporabljam besedno zvezo "opravljanje oz. izvajanje storitev", gospodarske subjekte, ki pa te storitve opravljajo (izvajajo) pa opravljalce oz. izvajalce storitev oz. storitvenih dejavnosti. Končni izdelek opravljene storitve pa je (nematerializirana) korist in ne, kot v primeru proizvodnih dejavnosti blaga (dobrin), neposredna materializirana oblika izdelka. Koristnik opravljene storitve zato ni "kupec" (kot pri proizvodnih dejavnostih blaga – dobrin) storitve, ampak naročnik storitve ali uporabnik storitve ali potrošnik storitve. Več in natančneje o tem je pojasnjeno v poglavju o lastnostih storitev.

Iz dveh razlogov prevajam mednarodni izraz "foreign direct investments" v obeh oblikah "...naložbe (investicije)...". Najprej zato, ker menim, da najbolj pravilen prevod v slovenski jezik predstavlja beseda "... naložbe..." in potem zato, ker je neposredni izraz iz angleščine "...investicije.." že dovolj uveljavljen. Nekateri strokovnjaki s področja ekonomije tako vedno uporabljajo besedo "... naložbe...", drugi pa vedno "... investicije...".

Angleško besedo "regulatory framework" prevajam neposredno z regulatorni okvir, čeprav bi v tem primeru lahko uporabljal besedno zvezo "urejevanja", npr. urejevalni okvir. Ker je beseda regulator kot neposredni prevod iz angleškega jezika že dovolj uveljavljen in v slovenski strokovni literaturi najbolj razširjen, sem se izognil uporabi po mojem mnenju bolj "pravilnega" slovenskega prevoda.

Uradni prevod direktive "Directive of the European Parliament and of Council concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the Internal Market (the Unfair Commercial Practices Directive) v slovenski jezik je: "Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah". Menim, da lahko za besedno zvezo "unfair commercial practices" uporabimo različne besedne zveze v slovenskem jeziku, kot npr. ne-poštene poslovne prakse, ne-poštene poslovne dejavnosti, neprimerne poslovne aktivnosti in vse kombinacije teh besed, saj je po mojem mnenju pomen besedna zveza "praksa", kot jo pri nas razume večina občanov, preozek. Zato uporabljam prevod "nepoštene poslovne dejavnosti", ki je po mojem v slovenskem jeziku najbližji originalu s tem, da v izogib nesporazumom dodam še ".. ali praksam".

## 10. Pojmovnik in pomembnejše prevedene besede

angleški jezik -----	prevod -----
multinationals	nadnacionalne družbe
foreign direct investments - FDI	tuje neposredne naložbe (TNN) ali tuje neposredne investicije (TNI)
mobile producer	gibljiv, premikajoč izvajalec storitev
immobile user	na sedež dejavnosti ali na eno lokacijo vezan naročnik storitve
immobile provider	na sedež dejavnosti ali na eno lokacijo vezan izvajalec storitve
mobile user	gibljiv, premikajoč naročnik storitve
long distance services	storitvene dejavnosti na daljavo
contractual relationship services	storitvene dejavnosti, ki se izvajajo samo s pogodbenimi razmerji
overseas affiliates	delocirana (prekomorska, izven-ozemeljska) pridružena podjetja
cross-border supply	čezmejna ponudba storitev
final services	končne storitve
intermediary services	storitvene dejavnosti vmesne proizvodnje
cross-border trade in services	čezmejna mednarodna menjava storitev
establishment trade in services	uveljavljena mednarodna menjava storitev
invisibility	nevidnost
temporary existence	začasnost, začasna obstojnost
trade in services	menjava storitev
joint ventures	pridružena podjetja
commercial presence	poslovne prisotnosti
dissipation of in-house know-how	tveganje potrate (izgube) prenosa znanja
transferable	mednarodno prenosljiva
hardware	računalniška strojna oprema
software	računalniška programska oprema
legal barriers	pravno – upravne ovire
economic barriers	ekonomske ovire
intrasectorial barriers	med-panožne ali med-sektorske ovire
social barriers	socialne ovire
harmonisation of laws	medsebojno usklajevanje zakonodaje
non-discriminatory barriers	nepistranske ovire
discriminatory barriers	pristranske ovire
most-favored nation treatment	izbira po najprimernejši izbrani (ali skupini izbranih) državi (nacionalnem ključu)
national treatment	izbira tujih subjektov glede na svoje lastne (nacionalne) subjekte
transparency	preglednost in razvidnost
external financial transfers	finančni prenosi v tujino
price discrimination	pristransko cenovno razlikovanje
gainful employment	donosno zaposlovanje
irreversible process	aktivnosti, ki se ne morejo povrniti v prvotno stanje
notified body	telo ali organizacija, pristojno za reševanje sporov
anti-dumping	izdelki, ki se prodajajo pod lastno proizvodno ceno
reciprocity	vzajemnost
partial regional liberalization	delna (lokalna) liberalizacija

developing country specific provisions	posebni ukrepi do razvijajočih se držav
codes of conduct	načela delovanja in obnašanja
on a commercial basis	na poslovni osnovi
supply – side reforms	reforme na strani ponudbe
demand management	procesi vodenja in upravljanja na strani povpraševanja
e-commerce	e-poslovanje, elektronsko poslovanje
regulatory barriers	pravno - upravne ovire
non - regulatory barriers	ne pravno – upravne ovire
fragmented markets	deljeni, neenotni trgi
network	mreženje
company management	vodenja in upravljanja podjetij
sustainable development	so-naravni, vzdržni razvoj
social cohesion	družbeno socialna varnost
open method of co-ordination	odprti postopki sodelovanja
eEurope Action Plan – EAP	načrt e-poslovanja javnih institucij
skills	veščine in usposobljenosti
European identity	evropsko istovetnost
social and territorial cohesion	socialne in teritorialne povezanosti
good governance	pravila dobrega vladanja oz. vodenja gospodarskih politik
services of general interest	storitve splošnega pomena
services of general economic interest	storitve splošnega gospodarskega pomena
public service	javne storitve
public service obligations	obveznosti javnih storitev
public undertaking	podjetja, ki po pooblastilu (koncesiji) izvajajo javne storitve
large network industries	velike mreže industrijskih podjetij
non – economic services and services without effect on trade	ostale storitve, ki nimajo gospodarskega pomena ali ki ne vplivajo ne mednarodno menjavo storitev
implementation	smiselno prenašanje skupnih pravil v svojo zakonodajo
universal services	splošnost storitev
market structures	trženjske sestave
continuity of services	vztrajnosti (nepretrganosti) ponujanja storitvenih dejavnosti
quality of service	kvalitetno opravljanje (izvajanje) storitev
guides of good practice	normativi ali vodiči dobrih navad ali praks
affordability	dosegljivosti (preskrbljivosti, ponudljivosti)
user and consumer protection	zaščita uporabnikov (potrošnikov) storitev
safety and security	zanesljivost in varnost
security of supply	zanesljivost ponudbe
network access and interconnectivity	dostop v večja omrežja in medsebojna povezljivost
tariff averaging	določevanje povprečnih cenovnih pristojbin
Internal Market Strategy for Services	strategija razvoja notranjega trga storitev
information society	informacijska družba
on-line	neposredno elektronsko povezljiv
tailor-made services	storitve, ki so prilagojene naročnikovim zahtevam
on-line web sites	elektronsko neposredno povezane spletne prodajalne
on-line services	elektronsko neposredno povezane storitve
comprehensive	obširnost in vse-obsežnost
commercial communications	poslovno sporazumevanje

electronic commerce	elektronsko poslovanje
inputs	vložki
regulated professions	urejeni ali regulirani poklici
distance marketing on financial services	dejavnosti trženja finančnih storitev na daljavo
public procurement	postopki javnega naročanja
takeover bids	prevzemne ponudbe
horizontal approach	vodoravni pristop
freedom to provide services	prosta svoboda opravljanja (izvajanja) storitev
freedom of establishment	prosta svoboda do ustanavljanja podjetij
disproportionate	nesorazmerna
infringement procedures	postopki ugotavljanja kršitev
average consumer	povprečni potrošnik
after-sale commercial practices	po-prodajne dejavnosti (aktivnosti)
internal market clause	določilo (klavzula) notranjega trga
sales below cost	prodaja pod nabavnimi cenami
minors	družbeno šibkejše kategorije občanov
advisory committees	posvetovalna združenja, komiteji
crafts sector	sektor obrtnih dejavnosti
single points of contact	enotne stične ali povezovalne točke (enotne kontaktne točke)

## 11. Literatura in viri

### 11.1. Literatura:

1. Ansari M. I., Ojemakinde A.: "Explaining asymmetry in the US merchandise and service balance: Does the service sector hold the key to the US Current Account woes?". The International Trade Journal No. 17 (1), 2003, str. 51 – 80.
2. Baily M. N.: "Competition, Regulation, and Efficiency in Service Industries". Bookings Papers: Microeconomics 2, 1993, str. 71 – 159.
3. Bateson J. E. G., Hoffman K. D.: "Managing Services Marketing. Text and Readings. " Fort Worth: The Dryden Press, 1999, 471 str.
4. Bhagwati, J. N.: "International Trade in Services and its Relevance for Economic Development." In: Giarini O.: The Emerging Service Economy, Pergamon Press, Oxford, 1987, str. 7.
5. Blanke J., Lopez Claros A.: "The Lisbon Review 2004. An Assessment of Policies and Reforms in Europe". World Economic Forum, Geneva 2004, 15 str.
6. Borga M., Mann C. L.: "US International Service – Cross Border Trade in 2003 and Sales Through Affiliates in 2002." In: Survey of Current Business, Bureau of Economic Analysis, October 2004.
7. Braga C. P.: "The Impact of the Internationalization of Services on Developing Countries ". In: "Finance and Development", March 1996, str. 35.
8. Collignon S.: "The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance With Governments." Harvard University and London School of Economics, London, January 2006, 36 str.
9. Council of the European Union: "Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning sales promotions in the internal market." Presidency proposal on an amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning sales promotions in the internal market, 2001/0227 (COD), No. 11980/04 limite, Brussels, 31. 08. 2004, 22 str.
10. Deardorff A. V.: "Comparative Advantage and International Trade and Investments in Services". Research Seminar in International Economics, University of Michigan, Post – Print Paper No. 5, 1985, 23 str.
11. Dornbusch R., Fischer S.: "Macroeconomics", VI. edition. McGraw - Hill inc., New York 1994, 635 str.

12. Dunning J. H.: "Multinational Enterprises and the Growth of Services: Some Conceptual and Theoretical Issues." V: Sauvant and Mallampally (ured.): Transnational Corporations in Services, Routledge, London, 1993. str. 33 – 74.
13. European Commission: "Barriers to Trade in Business Services – Final Report." Centre for Strategy & Evaluation Services, Brussels, January 2001, 114 str.
14. European Commission: "The Competitiveness of business-related services and their contribution to the performance of European enterprises." Background Document, Draft version, May 2003, 53 str.
15. European Parliament Secretariat: "European Parliament Resolution on the Green Paper on Services of General Interest". T5-0018/2004, Brussels, januar 2004, 47 str.
16. Evropska uprava: "Boljše zakonodavstvo." Sporočilo Evropske Komisije, sklep COM(2002) 275, Bruselj, 5. junij 2002.
17. Evropski Parlament, Svet Evropske unije in Komisija Evropske unije: "Listina o temeljnih pravicah Evropske unije". 2000/C 364/01, Nica, 7. december 2000, 15 str.
18. Evropsko sodišče, Razsodba Evropskega sodišča v primeru C-180-184/98 Pavel Pavlov in ostali proti Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten {2000} ECR I-6451.
19. Feketekuty G.: International Trade in Services: An Overview and Blueprint for Negotiations, Chapter VI: Does International Trade Theory Apply to Trade in Services? Cambridge, Mass.: Ballinger for The American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1988, 16 str.
20. Findlay C.: "Multilateral Liberalisation of Services Trade and Investment in Globalising World: Scope and Limitations." National Europe Centre Paper No. 55. Asia Pacific School of Economics and Management, The Australian National University, dec. 2002, str. 2.
21. Gibbs M., Hayashi M.: "Sectoral Issues and the Multilateral Framework for Trade in Services: An Overview." V: Trade in Services: Sectoral Issues, UNCTAD (UNCTAD/ITP/26), Geneva, 1989, str. 43.
22. Gray R. de C.: "Concepts of Trade Diplomacy and Trade in Services". Thames Essay No. 56, Trade Policy Research Centre Gower, London 1989, str. 17.
23. Helpman E.: "A simple theory of international trade with multinational corporations." Journal of Political Economy, No. 92, 1984.
24. Hill T. P.: "Goods and Services belong in different logical categories". In: "On Goods and Services. Review of Income and Wealth", December 1977, str. 315 - 338.
25. Hindley B., Smith A.: Comparative advantage and trade in services. The World Economy, 1984.
26. Hoekman B.: "General Agreement on Trade in Services". V: OECD, The New World Trading System: Readings, Paris, 1994.
27. Hoekman B.: "Market Access Through Multilateral Agreement: From Goods to Services." The World Economy, Vol. 15, No. 6, 1994. str. 707 - 727.

28. Hoekman B., Sauve P.: "Liberalizing Trade in Services." World Bank Discussion Paper 234, Washington D.C., World Bank, 1994, str. 52 – 53.
29. Hufbauer G., Warren T.: "The Globalisation of Services – What have happened? What Are the Implications?". In: "The Service Economy: An Engine for Growth and Employment", Institute der Deutschen Wirtschaft Koln, Dresden, June 1999, 18 str.
30. Ingram J. C., Dunn R. M.: "International Economics", 3<sup>rd</sup> edition, J. Wiley & sons, New York 1994, 553 str.
31. International Monetary Found, Balance of Payment Manual, 5th edition, 1993.
32. Jackson J. H.: "World Trade and the Law of GATT: A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade." Bobbs-Merrill, Virginia, 1969, 1. poglavje.
33. Kravis I. B., Heston A. W., Summers R.: "The Share of Services in Economic Growth". V: Global Econometrics, Essays of Honour of Lawrence R. Klein, ed.: Adams F. G., Hickman B. G., No. 10, October 1983, 448 str. 188 – 218.
34. Komisija Evropske unije: "Communication from the Commission on sales promotions in the Internal Market." Proposal for a European Parliament and Council Regulation concerning sales promotions in the Internal Market, 2001/0227 (COD), COM(2001) 546 final, Bruselj, 02. 10. 2001, 37 str.
35. Komisija Evropske unije: "Green Paper on Services of General Interest." COM(2003) 270 Final, Brussels, maj 2003, 63 str.
36. Komisija Evropske unije: "Internal Market Strategy. Priorities 2003 – 2006." Communication from the Commission to the EU Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2003) 238 Final, Brussels, maj 2003, 63 str.
37. Komisija Evropske unije: "Poročilo Komisije Evropske unije Evropskemu parlamentu in Svetu o stanju notranjega trga storitev, predstavljen po uresničevanju prvega dela Strategije notranjega trga storitev." COM(2004) 441 final, Brussels, julij 2002, 74 str.
38. Komisija Evropske unije: "Predlog direktive o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembah direktiv 84/450/EGS, 97/7/ES in 98/27/ES (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah)". 2003/0134 (COD), COM (2003) 356 final. Bruselj, 18. junij 2003, 45. str.
39. Komisija Evropske unije: "Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu." COM(2004) 2 final - 2004/0001 (COD), Brussels, januar 2004, 85 str.
40. Komisija Evropskih skupnosti: "Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu Parlamentu: Rezultati preverjanja zakonodajnih predlogov, ki čakajo na obravnavo zakonodajalca". KOM(2005) 462 končno, Bruselj, 27. 09. 2005, 12. str.
41. Komisija Evropske unije: "Spremenjeni predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu." COM(2006) 160 končno - 2004/0001 (COD), Brussels, 4. april 2006, 73 str.



42. Komisija Evropske unije: "Strategija razvoja notranjega trga storitev". COM(2000)888, Bruselj, december 2000, 9.str.
43. Komisija Evropske unije: "The State of the Internal Market for Services." Communication from the Commission to the EU Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2002) 441 Final, Brussels, julij 2002, 74 str.
44. Komisija Evropske unije: "White Paper on Services of General Interest." Communication from the Commission to the EU Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2004) 374 Final, Brussels, maj 2004, 28 str.
45. Kumar A.: Mednarodna ekonomika (EF učbenik). 2. natis. Ljubljana, Ekonomska fakulteta, 2001, 258 str.
46. Mansfield E.: "Intellectual Property Protection, Foreign Direct Investments and Technology Transfer". IFC Discussion Paper No. 19, Washington, February 1994.
47. Markusen J. R.: "Multinational, multi-plant economies, and the gains from trade." Journal of International Economics, No. 16, 1984.
48. Messerlin P. A.: "The European Community". V: World Bank in UNCTC, 1990, str. 142.
49. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD: "Code of Liberalization of Current Invisible Operations." Paris, 1961.
50. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD: "Declaration of National Treatment." Paris, 1976.
51. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD: "Report by the High Level of Group on Trade and Related Problems." Paris, 1973.
52. Rubalcaba Bermejo L.: "Business Services in European Industry: Growth, Employment and Competitiveness". European Commission, Luxemburg, 1999.
53. Rubalcaba Bermejo L., Cuadrado Roura J. R.: "Internationalisation of Services Industries: A Comparative Approach", SERVILAB, 2001, 29. str.
54. Rubalcaba Bermejo L., Cuadrado Roura J. R.: "Services in the age of globalisation: explanatory interrelations and dimensions." In Cuadrado Roura J., Rubalcaba Bermejo L., Byrson J. (ed.): Trading Services in the Global Economy. Cheltenham, Edward Elgar, 2002, str. 27 – 57.
55. Ruane F.: "Internationalisation of Services: Conceptual and Empirical Issues", Market Services and European Integration: The Challenges for the 1990s, Commission of the European Communities, Reports and Studies No. 3, 1993, str. 109 – 121.
56. Rugman A. M.: "A transaction cost approach to trade in services." Institute for Research on Public Policy, Discussion Paper; Series on Trade in Services, January 1987.
57. Sauve P.: "Open Services Markets Matter". V OECD, Paris, 2001, 15 str.

58. Senjur M.: "Makroekonomija malega odprtega gospodarstva". Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta 1993, 349 str.
59. Smith A.: The Wealth of nations. Random House, New York, 1937, str. 315.
60. Snape R. H.: "Principles in Trade in Services." The Uruguay Round: Services in the World Economy. Ur.: Messerlin P. A. in Sauvant K. P., World Bank and UNCTC, Washington 1990, str. 9,10.
61. Stare M.: "Celovit pristop k razumevanju in zajemanju mednarodne menjave storitev". Delovni zvezki Urada za makroekonomske analize in razvoj, št. 6, 2002, 41 str.
62. Stare M.: "Vpliv Liberalizacije na področje trgovine z nefinančnimi storitvami na slovenske storitvene sektorje. II. del: Položaj izbranih storitvenih sektorjev v luči pogajanj GATS." Center za mednarodne odnose, Fakulteta za družbene vede Ljubljana, November 2001, 58 str.
63. Stephenson S. M.: "Approaches to Liberalizing Services". Organisation of American States, Development Research Group of the World Bank (DECRG), 2000, 111 str.
64. Stern R. M. in Hoekman B. M.: "Issues and Data Needs for GATT Negotiations on Services". The World Economy 10, March 1987, str. 39 – 60.
65. Svet Evropske unije v Lizboni: "Lizbonska deklaracija - sklepi predsedstva". 5. odstavek, Lizbona, 23. in 24. marec 2000, 14. str.
66. United Nations Statistic Division: System of National Accounts. New York, 1993.
67. UNCTAD: "Production and trade in services: policies and their underlying factors bearing upon international services transactions." UN sales No. E.84.II.D.2, New York, 1985.
68. UNCTAD: "Trade and Development Report, 1988." UN sales No. E.88.II.D.8, New York, 1988.
69. UNCTC: "Key Concepts in International Investment Arrangements and Their Relevance to Negotiations on International Transactions in Services." UNCTC Current Studies, Series A, No. 13, Chapter I., United Nations, February 1990, str. 7.
70. Wang Y.: "Most – Favored - Nation Treatment under the General Agreement on Trade in Services and its Implication in Financial Services". V: Journal of World Trade, No. 1, February 1996, str. 91 – 124.
71. World Bank, UNCTAD: "Liberalizing International Transactions in Services: a Handbook." UN sales No.: E.94.II.A.11, Ginebra, 1994.

## 11.2. Viri:

1. Eurobarometer 57.2 in Flash Eurobarometer 128: "Public opinion in Europe: Views on business-to-consumer cross border trade." Bruselj, 14. november 2002.
2. [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/flash/fl1131\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl1131_en.pdf)
3. International Monetary Found. Balance of Payment Manual, 5th edition, 1993.
4. Manual on Statistics of International Trade in Services, United Nations 2003.
5. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD International Trade Statistics, jan. 2006
6. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD Policy Brief: Open Services Markets Matter, OECD Observer – 2001.
7. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD: Report on International Trade, 2000.
8. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD & Eurostat, OECD Statistics on International Trade in Services, appendix 1, Brussels/Luxemburg and Paris, 2000, tudi na: <http://www.oecd.org/std/TISclass.pdf>.
9. Svetovna banka: World Bank Bilten, 2001.
10. Svetovna trgovinska organizacija - STO, letno poročilo, 2003.
11. Trade in Development Report, 2005. United Nations, September 2005, 174 str.
12. Trading into the Future, World Trade Organisation - WTO – 1998.
13. UNCTAD Handbook of statistics 2005 - part 5: International trade in services, United nations, New York in Geneva, 2005.
14. UNCTAD: Trade and Development Report 2004, Konferenca za trgovino in razvoj pri Združenih narodih – UNCTAD, maj 2004, str. 49.
15. WIIW Handbook of Statistics, Countries in Transition 2001, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftvergleiche 2002, 497 str.
16. World Bank Institute, World Bank, Washington, 2006.
17. World Trade Organisation, Annual Report, Statistical Appendix, Geneva 2004.
18. World trade organisation: International trade statistics 2001 in 2006. Lausanne in Geneva, Switzerland, 2001 in 2006.