

Barijere za trgovinu uslugama u regionu CEFTA¹

Borko Handžiski i
Lazar Šestović*

Članice Sporazuma o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA²) su u toku prethodne decenije ostvarile solidan ekonomski rast. To je naročito važno do otpočinjanja svetske ekonomske krize, koja je kao i ostatak Evrope teško pogodila većinu članica CEFTA. Izvoz je svakako doprineo tim prethodnim dobrim rezultatima, mada je učešće izvoza dobara i usluga u ukupnom autputu i dalje znatno niže nego u većini novih članica Evropske unije. Plan za postkrizni oporavak u praktično svim članicama CEFTA se bazira na povećanju izvoza. Iako bi ovo prevashodno podrazumevalo povećanje robnog izvoza, usluge takođe mogu da pruže značajan doprinos, kako direktno u obezbeđivanju izvoznih prihoda tako i kroz posredan efekat omogućavanja trgovine. Usluge već dominiraju privredama tog regiona i sada je potrebno raditi na realizaciji njihovog izvoznog potencijala. U privredama CEFTA koje nemaju izlaz na more izvoz usluga u proseku je oko 10 procenata BDP-a, dok u primorskim državama ovo učešće ide i do četvrtine BDP-a. I dok su članice CEFTA u značajnoj meri otvorile svoja tržišta za trgovinu robom, prevashodno zbog težnji pristupanja EU i Svetskoj trgovinskoj organizaciji (STO), još uvek postoje brojne prepreke za trgovinu uslugama. Neke od ovih prepreka, kao što je na primer mobilnost visokoobrazovane radne snage, generalnog su karaktera, tj. važe za sve sektore, dok su druge prepreke specifične za određene sektore. U ovom tekstu ukazujemo na opšte činioce koji ograničavaju trgovinu uslugama tih zemalja prema trećim zemljama, ali i na činioce koji određuju trgovinu uslugama u oblasti građevinarstva, informaciono-komunikacionih tehnologija i softvera, advokature i transporta. Prema našim nalazima, glavna opšta prepreka jeste kretanje radne snage, i to naročito stručne radne snage (premda je to karakteristično za mnoge delove sveta, uključujući Evropu). Gledano po sektorima – transport i advokatske usluge su najograničenije.

1. Značaj sektora usluga u članicama CEFTA¹²

Ukupno gledano uslužni sektori već obuhvataju najveći deo privrede u svim članicama CEFTA. U proseku, usluge se odnose na preko dve trećine bruto dodate vrednosti (BDV) u regionu. Udeo usluga u privredama Albanije, Bosne i Hercegovine (BiH), Hrvatske, Kosova i Crne Gore se kreće između 71% i 77% BDV. Jedina država u kojoj usluge pokrivaju manje od 60% BDV jeste Srbija, iako i tamo ovaj udeo kontinuirano raste u protekloj deceniji. Takođe, u većini zemalja, uslužni sektor raste brže od prosečne stope privrednog rasta. Izuzeci su Albanija, Kosovo i Crna Gora gde je udeo usluga, iako velik – na istom nivou u poslednjih nekoliko godina. U ovom smislu, članice CEFTA su blizu svom rangu prema BDP-u po glavi stanovnika – negde između srednje i visokorazvijenih država. Naime, udeo usluga u BDP-u u srednerazvijenim državama iznosi u proseku 53%, a u visokorazvijenim državama oko 73% (Svetska banka 2010c). „Nerazmenljive“³ usluge dominiraju privredama članica CEFTA, i tu najveći deo otpada na trgovinu na veliko i malo i poslove s nekretninama⁴. Trgovina na veliko i malo u proseku u tim zemljama doprinose sa oko 15% BDV, poslovi s nekretninama skoro 12%, a građevinska industrija oko 8% (mada u Albaniji i na Kosovu ovaj pokazatelj prevazilazi 10%). Statistički obuhvat profesionalnih usluga, koje su najznačajnije za podizanje konkurentnosti jedne ekonomije generalno je slab u tim zemljama, te se podaci o njima posebno i ne objavljuju već su sve te usluge najčešće grupisane pod stavkom „ostalo“, tako da ne postoji precizna informacija o njihovom doprinosu BDP-u.

Gledano zasebno po privredama članicama CEFTA, značaj pojedinih sektora usluga se u neku ruku razlikuje (v. Tabelu L2-1). U Albaniji, dva najbitnija sektora su trgovina (uključujući i hotele i restorane) i građevinarstvo, koji

* Ekonomisti Svetske banke

1 Ovaj tekst je sažetak radne studije koju je objavila Svetska banka u originalnom naslovu: „Barriers to Trade in Services in the CEFTA region“ 2011. godine.

2 Članice CEFTA su Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Kosovo, Moldavija, Crna Gora, Rumunija i Srbija. U slučaju Kosova, sporazum CEFTA je potpisala Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK).

3 Nerazmenljivost ovde podrazumeva usluge koje zahtevaju prisustvo na lokaciji. Naravno, ovakve usluge postaju „razmenljive“ kroz 3. režim (režimi su razmotreni u Okviru 1).

4 Sektorski podaci o dodatnoj vrednosti nisu uvek uporedivi usled različitih statističkih standarda i klasifikacija sektora. Za potrebe ove studije mi smo izveštavali o sektorskim vrednostima onako kako su to činili nadležni statistički zavodi.

Barijere za trgovinu uslugama u regionu CEFTA

zajedno doprinose 37,5% BDV u periodu 2007–2009. godine. U istom periodu u Bosni i Hercegovini najveći značaj nose trgovina i poslovi vezani za nekretnine, sa oko 25% BDV-a, kao i u Srbiji gde je ovo učešće oko 31%; u Hrvatskoj dva najbitnija sektora jesu finansijske usluge (uključujući tu i nekretnine) i trgovina, koje doprinose sa oko 35% BDV. BJR Makedonija ima manji stepen koncentracije usluga, gde dva najbitnija sektora, trgovina i transport, pokrivaju manje od 25% BDV. U Crnoj Gori, dva najbitnija uslužna sektora su trgovina i transport, uz doprinos od oko 27% BDV (iako su poslovi s nekretninama tik uz ova dva prva sektora s razlikom manjom od jednog procentnog poena). Konačno, na Kosovu, za period 2005–2007. godine (za koje su dostupni podaci), dva najbitnija sektora predstavljaju poslovi s nekretninama (uključujući tu i profesionalne usluge) i trgovina na veliko i malo, koji donose oko 26,6% BDV.

Tabela L2-1. Učešće četiri najznačajnija uslužna sektora u BDP-u u pojedinačnim članicama CEFTA, 2007–2009

	2007	2008	2009
Albanija			
Trgovina (uključujući hotelske i ugostiteljske usluge)	22,2	22,1	22,2
Građevinarstvo	15,5	15,6	14,8
Transport	5,7	5,6	5,6
Poštanske i telekomunikacione usluge	4,5	4,5	4,6
Bosna i Hercegovina			
Trgovina na veliko i malo	15,6	16,4	15,7
Usluge vezane za nekretnine i poslovne usluge	11,2	10,2	10,8
Transport	8,7	8,3	8,3
Građevinarstvo	6,1	6,7	6,4
Hrvatska			
Finansijske i usluge vezane za nekretnine	22,9	22,9	24,4
Trgovina na veliko i malo	12,7	12,2	10,9
Transport	9,1	8,6	8,3
Građevinarstvo	7,7	8,3	8
BJR Makedonija			
Trgovina na veliko i malo	15,1	14,1	15
Transport	9,3	9,3	9
Građevinarstvo	6,6	5,7	5,9
Usluge vezane za nekretnine i poslovne usluge	4,1	4,9	4,9
Crna Gora			
Trgovina na veliko i malo	16,8	15,4	14,4
Transport	11,2	11,7	11,5
Usluge vezane za nekretnine i poslovne usluge	12	10,2	10,1
Građevinarstvo	7,3	7,7	6,5
Srbija			
Usluge vezane za nekretnine	18,2	18,5	19
Trgovina na veliko i malo	12,7	13,4	13,1
Transport	8,9	8,9	10,1
Građevinarstvo	5,2	5,6	5,2
Kosovo¹	2005	2006	2007
Usluge vezane za nekretnine i poslovne usluge	14,8	14,9	14,9
Trgovina na veliko i malo	11,8	11,9	11,4
Građevinarstvo	9,7	10,4	12
Transport	4,8	5,3	4,3

Izvor: Nacionalni statistički zavodi

1 U slučaju Kosova, sporazum CEFTA je potpisala Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK).

Okvir1. Režimi pružanja i primeri usluga

Pitanje statističkog obuhvata i izveštavanja o trgovini uslugama je bio i još uvek jeste u određenom smislu predmet sporenja. Naime, za razliku od robe, usluge su često neopipljive, nevidljive i za njihovu svrshodnost obično je neophodna istovremena proizvodnja i potrošnja. Najčešće se smatra da je definisanje aktivnosti koje se smatraju trgovinom uslugama najbolje dato u Opštem sporazumu o trgovini uslugama (GATS) Svetske trgovinske organizacije. GATS koristi najširi pristup za definisanje trgovine uslugama i razlikuje četiri režima trgovine uslugama, u zavisnosti od lokacije na kojoj se nalazi izvršilac usluge. Tabela L2-2. predstavlja ta četiri režima pružanja usluga i daje primere sektora za svaki od njih.

Tabela L2-2. Režimi prekograničnog pružanja usluga

Prisustvo izvršioca	Ostali kriterijumi	Režim	Primeri relevantnog sektora
Izvršilac usluge nije prisutan na teritoriji korisnika usluga	Usluga se pruža na teritoriji jedne članice sa teritorije druge	Prekogranično pružanje [Režim 1]	Računovodstvene, inženjerske, zdravstvene, ICT i pravne usluge
	Usluga se pruža korisniku iz članice izvan njegove teritorije, na teritoriji druge članice	Korišćenje u inostranstvu [Režim 2]	Turizam i zdravlje i pravne usluge
Izvršilac usluge je prisutan na teritoriji članice	Usluga se pruža na teritoriji jedne članice kroz prisustvo ugovorom angažovanog izvršioca iz druge zemlje	Komercijalno prisustvo [Režim 3]	Računovodstvene, građevinske, distributivne, inženjerske, ekološke, zdravstvene, ICT i pravne usluge
	Usluga se pruža na teritoriji članice korisnika, uslugu obavlja izvršilac iz druge članice, koji je fizički prisutan	Kretanje fizičkih lica [Režim 4]	Računovodstvene, građevinske, inženjerske, ekološke, zdravstvene, ICT i pravne usluge

Izvor: Cattaneo et al. 2010

2. Značaj trgovine uslugama za članice CEFTA

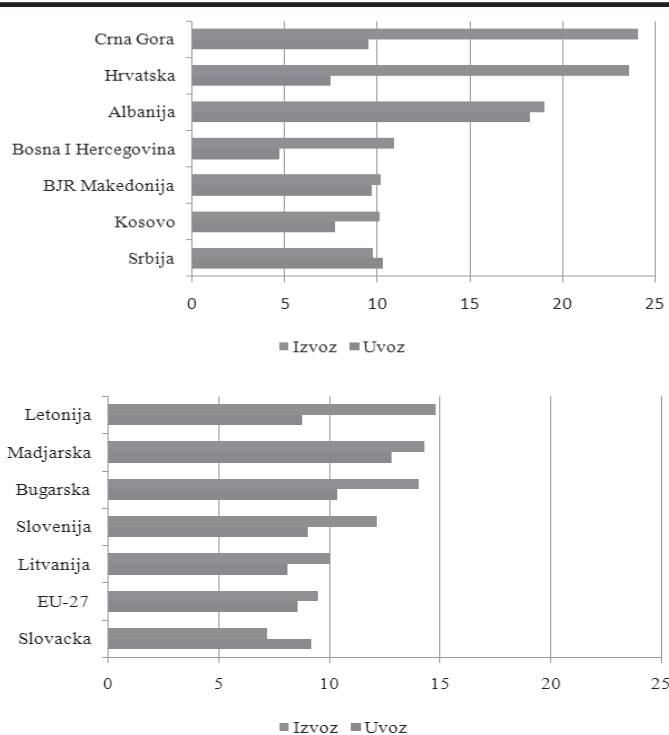
Kao i u drugim delovima sveta, trgovina uslugama u CEFTA regionu dobija na značaju, gde izvoz usluga, u proseku, donosi 16 milijardi evra u periodu 2007–2009. godina. Na taj način izvoz usluga učestvuje sa oko 10%u BDP-u u zemljama koje nemaju izlaz na more, 19% u Albaniji i preko 23% u Hrvatskoj i Crnoj Gori, koje imaju značajne prihode od turizma (oko 70% ukupnog izvoza usluga). Prosečna stopa uvoza usluga u odnosu na BDP iznosi takođe oko 10% BDP-a, pri čemu je ovaj udeo najviši u Albaniji (18%) i najniži u BiH (5%) (v. Grafikon L2-3). S obzirom na to da je učešće uvoza i izvoza usluga u EU na sličnom nivou od oko 10% BDP-a, može se reći da je trgovina uslugama kod zemalja članica CEFTA relativno dobro razvijena (ove cifre su date ne računajući prihode od turizma). Međutim, u nekim državama novim članicama EU, izvozi usluga dosežu skoro do 15% BDP-a, što je više od proseka CEFTA, ali i od svetskog proseka.⁵

U većini članica CEFTA, rast izvoza usluga prevazilazi rast izvoza dobara. Tako na primer, u protekloj deceniji u Hrvatskoj izvoz robe se nije čak ni udvostručio, dok se izvoz usluga skoro četvorostučio (u čemu većinom prednjači turizam). U ovom regionu samo u BiH i na Kosovu izvoz dobara je rastao brže od izvoza usluga.⁶ Svetska kriza je takođe dokazala da je izvoz usluga znatno otporniji na spoljne šokove: pa je pad izvoza usluga od 2008. do 2009. bio značajno manji od pada izvoza dobara, a dve države su čak i uspele da održe rast u izvozu usluga.

⁵ Kvalitet i uporedivost nacionalnih statistika u regionu CEFTA su često pod znakom pitanja. Dodatno, imajući u vidu visoko učešće neformalnih aktivnosti i sive ekonomije sva razmatranja koja se tiču udela u BDP-u treba uzimati s rezervom.

⁶ Da bi se shvatio kontekst bitno je znati trendove na ukupnom svetskom tržištu. Tako, na globalnom nivou, trgovina uslugama raste godišnjom stopom od 15% od 1980. godine, čime svetska trgovina uslugama dolazi do prosečnog učešća u svetskom BDP-u od 12% (Cattaneo et al, 2010). Takođe, bitno je napomenuti da danas polovina svih stranih direktnih investicija na globalnom nivou ide u uslužne sektore.

Grafikon L2-3. Trgovina uslugama u CEFTA regionu i novim članicama EU, prosek 2007–2009. godina (u procentima BDP-a)



Izvor: Nacionalni statistički zavodi i Eurostat

od 9,6 milijardi evra u 2009. godini, od čega dve trećine pripada Hrvatskoj.

Transport, nakon turizma, predstavlja najznačajniju uslugu kojom se trguje u ovom regionu: prihodi CEFTA u proteklih nekoliko godina iznose oko 2,2 milijarde evra godišnje. Prilivi od usluga transporta predstavljaju 31% izvoza usluga u Srbiji i 44% u Hrvatskoj, što ukazuje i na konkurentnost njihovih transportnih preduzeća i na njihov značaj kao tranzitnih država. Samo je na Kosovu izvoz transportnih usluga od manjeg značaja.

Telekomunikacije su treća po veličini kategorija izvoza usluga; zajedno sa računarskim i informatičkim uslugama, koje regionu donose oko 850 miliona evra godišnje u periodu 2007–2009. godine. *Građevinske* usluge su sledeće po obimu trgovanja, sa oko 500 miliona evra godišnje. Opšta kategorija „razne profesionalne, poslovne i trgovinske usluge“ (pravne, konsultantske, arhitektonske, računovodstvene i ostale usluge) donose preko 1,3 milijarde evra godišnje, ali podaci o podsektorima nisu dostupni za analizu oblasti koje su najbitnije. Obim izvoza *finansijskih* i *osiguravajućih* usluga je bio relativno mali – ispod 200 miliona evra godišnje.

4. Barijere za trgovinu uslugama po sektorima⁷

U protekloj deceniji su članice CEFTA načinile značajan napredak u otvaranju tržišta dobara i tržišta usluga za inostranu konkurenciju i investicije. U nastavku teksta se razmatraju napredak u liberalizaciji i barijere za trgovinu uslugama koje i dalje postoje, a zatim se razmatraju konkretne barijere u četiri sektora: građevinarstvo, transport, pravne i softverske usluge. Procene barijera za trgovinu uslugama su obavljene u skladu s preporukama i metodologijom koja je razvijena u knjizi Cattaneo (2010). Tako da su uzeti u obzir sledeći aspekti: otvorenost tržišta, komercijalna zastupljenost i vlasništvo, zahtevi u smislu učinka, transparentnost i zaštita prava i kretanje fizičkih lica.

4.1. Opšta otvorenost tržišta i barijere

U smislu opšte *otvorenosti tržišta*, za većinu usluga (osim, npr. za neke transportne i pravne usluge) ni jedna članica CEFTA nema zakonska ograničenja da strana preduzeća uspostave svoje komercijalno prisustvo, a nakon osnivanja, preduzeća u stranom vlasništvu podležu istim, tj. nediskriminirajućim pravilima kao i domaća. OECD-ov Indeks

⁷ Ocene pravnog okvira koji se odnosi na trgovinu uslugama u članicama CEFTA se zasniva na osnovnim informacijama i podacima koje su dostavili lokalni konsultanti, koje je krajem 2010. godine angažovala Svetska banka.

Ukupno gledano, region CEFTA predstavlja velikog neto izvoznika usluga, ali kada se isključi turizam, trgovina izgleda uravnoteženo. Ukupan izvoz usluga (16,1 milijarda evra) skoro je dvostruko veći od uvoza (8,7 milijardi evra) u periodu 2007–2009. godine, i kao što je napomenuto, prilivi od turizma su razlog za ovaj višak. Kada se isključe prilivi i odlivi za turizam, izvozi usluga (6,2 milijarde evra) su samo malo veći od uvoza (5,9 milijardi evra). Tako gledano, BiH je jedina članica CEFTA sa značajnim neto izvozom, prevashodno usled izvoza građevinskih usluga. Izvoz Hrvatske je nešto veći od uvoza; a Srbija i Kosovo imaju uravnoteženu trgovinu, dok su ostali marginalno neto uvoznici.

3. Struktura izvoza usluga CEFTA

Struktura trgovine uslugama je različita unutar regiona i glavna razlika se odnosi na ulogu turizma. Prihodi od turizma predstavljaju glavni izvor priliva za države na jadranskoj obali, koja pokrivaju oko 70% ukupnog izvoza usluga u Albaniji, Hrvatskoj i Crnoj Gori i 50% u BiH. Udeo ovih usluga kod zemalja koje nemaju pristup moru – BJR Makedonije i Srbije – bio je 25%. Inače, region je ostvario prihode od turizma u iznosu

reforme investicija (IRI) potvrđuje da su članice CEFTA načinile značajan napredak u usvajanju principa nacionalnog tretmana i nisu uvođile nova ograničenja u poslednje četiri godine. CEFTA sporazum podržava ovakav princip otvorenosti tržišta jer ne sadrži odredbe o posebnim pravilima regulatornog procesa za osnivanje i rad preduzeća. Premda treba napomenuti da postoji odredba (član 31) kojom se strane obavezuju da „uspostave i održe stabilne, povoljne i transparentne uslove za investitore iz drugih država i da „izdaju neophodne dozvole i administrativna ovlašćenja u vezi sa investicijama“.

Kada su u pitanju *komercijalno prisustvo i vlasništvo*, lokalna preduzeća u stranom vlasništvu imaju slobodu da utvrde svoju vlasničku strukturu (dozvoljeno je do 100% stranog vlasništva) i da odaberu da li će se u osnivanju i radu svojih preduzeća udružiti sa drugim domaćim ili preduzećima u stranom vlasništvu. Država se takođe generalno povukla iz većine uslužnih sektora kao vlasnik ili nosilac monopolskih prava (postoje neke razlike među članicama CEFTA), pa se preduzeća u stranom vlasništvu nadmeću sa domaćim preduzećima pod istim tržišnim pravilima i istom vlasničkom strukturom.

Zahtevi u smislu učinka, kao što je zahtev za korišćenje domaćih sirovina, u najvećoj meri su uklonjeni (OECD, 2010). Članice STO u regionu se moraju pridržavati Sporazuma o investicionim merama u vezi s trgovinom (TRIMS). Crna Gora, koja je nedavno postala punopravna članica, kao i BiH i Srbija koje su u procesu pristupanja STO – prihvatile su obavezu da ne nameću zahteve u smislu učinka, koji nisu u skladu sa sporazumom TRIMS. Iako nije u procesu pridruživanja STO, Kosovo ne nameće zahteve koji su zabranjeni sporazumom TRIMS.

Ograničenja u smislu zahteva da menadžeri, članovi upravljačkih organa i zaposleni budu domaći državljani – takođe su generalno otklonjena. Preduzeća u stranom vlasništvu imaju slobodu da koriste svoje originalne nazive, žigove i zaštitne znakove (uz neke minimalne dodatne zahteve, recimo kada se pismo razlikuje) i mogu u potpunosti vraćati, tj. prebacivati ostvareni profit u matičnu državu. Konačno, nakon osnivanja na lokalnom nivou, strana preduzeća se mogu učlanjivati u lokalna profesionalna tela i strukovna udruženja.

Pravni sistemi članica CEFTA su takođe znatno uznapredovali u smislu *transparentnosti i zaštite prava preduzeća u stranom vlasništvu*. Sve članice CEFTA objavljuju javno zakone i propise za njihovu primenu u službenim glasicima i na internet sajtovima nadležnih institucija. Visok stepen transparentnosti potvrđuju i nalazi OECD-a u objavljenom izveštaju IRI (OECD, 2010). Takođe, kada rade sa državom, preduzeća u stranom vlasništvu poštuju iste procedure kao i domaća preduzeća u pravnom i institucionalnom smislu. Na primer, preduzeća u stranom vlasništvu se, podjednako kao i domaća preduzeća – mogu žaliti na izvršne odluke na više nivoa.

Međutim, u mnogim članicama CEFTA sudski procesi za izvršenje ugovora mogu biti veoma dugi i skupi, te odbijaju strana preduzeća od pružanja usluga. Razgovori s građevinskim preduzećima urađeni za potrebe ove studije ukazuju na suzdržanost kod ovih firmi u saradnji s privatnim licima zbog mogućih problema u naplati. To je zato što ukoliko preduzeća završe na sudu, najčešće je potrebno više od godinu dana za izvršenje ugovora (World Bank, 2011), pri čemu se u procesu može izgubiti i do 60% ugovorne vrednosti.

Jedan od aspekata pravnog sistema koji je stranim preduzećima bitan jeste mogućnost arbitraže komercijalnih sporova. Savremeni zakoni i institucije pružaju fleksibilne izbore za rešavanje komercijalnih sporova. Sve članice CEFTA su uvele neku vrstu alternativnog rešavanja sporova, iako njihova primena i efektivnost značajno variraju od zemlje do zemlje. Sudovi u Srbiji su prilično efikasni u dodeljivanju arbitraže, gde je potrebno svega šest nedelja za lokalno dodeljivanje i 11 nedelja za strano dodeljivanje. S druge strane, u Crnoj Gori, izvršenje traje 45 nedelja.

Politika konkurencije i sprovođenje njenih zakonskih odredbi su takođe značajni za širenje trgovine uslugama. Članice CEFTA su usvojile zakone o konkurenciji u skladu sa pravilima EU i većina njih je uspostavila nezavisne institucije za konkurenciju (Kathuria, 2008), iako napredak u sprovođenju ovih zakona nije ravnomeran. To je posebno vidljivo kada se uzmu u obzir rezultati u sprovođenju istraga o zloupotrebi tržišne pozicije (u pogledu broja istraženih predmeta i obima kazni koje su naplaćene) koji ukazuje da je i dalje potrebna izgradnja kapaciteta u sferi konkurencije. Kao jednu od opcija rešavanja ovakve situacije u ovom regionu Kathuria (2008) preporučuje da „imajući u vidu malu veličinu ovih država, može biti korisno razmotriti uspostavljanje multiregulatora ili određenih regulatornih struktura na regionalnom nivou“. Sporazum CEFTA ne sadrži odredbe u ovom smislu, ali obavezuje potpisnice (u članovima 19 i 20) da primenjuju načela Pravila konkurencije koja se primenjuju u EU. Ovo je veoma bitno jer je, recimo, konkurencija koja je jasno i stabilno zaštićena u EU – doprinela značajnom rastu trgovine uslugama između njenih članica.

Kretanje fizičkih lica (režim pružanja usluga 4; v. Okvir 1) je najograničeniji režim pružanja usluga u CEFTA regionu.⁸ Ni jedna od članica CEFTA ne nudi „slobodu zapošljavanja“, jer građani članica CEFTA, kao i građani drugih država, moraju dobiti odobrenje pre početka rada. Procedure za dobijanje odobrenja su glomazne i dugo traju. Na žalost, ne postoje zvanični podaci o trajanju ovog procesa, ali se prema nezvaničnim izvorima strana preduzeća suočavaju s velikim izazovima i teškoćama kod pribavljanja dozvola za rad za njihove zaposlene koji su strani državljani. Prema razgovoru s jednom advokatskom kancelarijom, čak i menadžeri velikih, stranih preduzeća moraju čekati nekad i godinu dana na dozvolu za rad. Dalje, države u nekim slučajevima imaju kvote za strane radnike, a odluke o tome da li je zapošljavanje stranog radnika ekonomski opravdano su često arbitrarne.

Pojedine članice CEFTA takođe ne daju privremene dozvole za ulazak stranim radnicima radi izvršavanja kratkoročnih ugovora o uslugama (npr. građevinski radnici koji dolaze na nekoliko nedelja ili meseci). Ovo je od posebnog značaja u trgovini uslugama. Kosovo ima najliberalniji pristup: nekoliko kategorija stranih radnika su u potpunosti oslobođeni procesa izdavanja dozvola. Albanija, BJR Makedonija i Crna Gora imaju posebne kategorije za privremenu dozvolu za rad koja, između ostalog, ne nameće zahtev za prebivalište. BiH, Hrvatska i Srbija, kao najveće privrede CEFTA ne nude mogućnost privremenog rada i pribavljanje dozvole za rad je veoma komplikovano, čak i za kratkoročne angažmane u zemlji.

Drugi aspekt kretanja fizičkih lica jeste priznavanje profesionalnih veština i diploma. Čak i ako je, na primer, moguće raditi u Crnoj Gori sa minimumom formalnosti oko dozvole ili bez njih, građani Hrvatske ne bi mogli da se zaposle u velikom broju uslužnih sektora (kao što su zdravstvo, građevinarstvo i pravo) dok im Crna Gora ne nostrifikuje diplome. Iako nije bitno za usluge kao što su ICT usluge i turizam, priznavanje veština je od velikog značaja u oblastima kao što su građevinske, zdravstvene i neke druge usluge. Izazovi koje nameće priznavanje veština se razmatraju u analizi po sektorima.

4.2. Sektorske barijere za trgovinu uslugama

U narednom delu teksta se opisuju barijere za ulazak na tržišta četiri sektora koji su od značaja za članice CEFTA: građevinarstvo, saobraćaj (drumski i železnički), pravne i softverske (informatičke usluge ili ICT) usluge. Ovi sektori su odabrani iz jednog ili više navedenih razloga: (a) postojeći obim i potencijal trgovine tim uslugama, (b) prioriteti sektora za liberalizaciju koje navode same članice CEFTA i (c) značajne postojeće barijere za ulazak. Kada analiziramo barijere, tj. ograničenja za trgovinu uslugama u ovom regionu one se ne odnose samo na trgovinu unutar samih članica CEFTA, već i na trgovinu sa bilo kojom drugom zemljom van ovog sporazuma.

Ovde će biti procenjene regulatorne razlike po državama za svaki sektor, s posebnim osvrtom na barijere prekograničnog pružanja usluga, ponovo u skladu s metodologijom koju je razvio Cattaneo. Analiza barijera obuhvata sledeće aspekte: (a) otvorenost tržišta, s prekograničnim pružanjem usluga; (b) strano vlasništvo i komercijalno prisustvo; i (c) regulacija i licenciranje.

4.2.1. Građevinarstvo

Trgovina građevinskim uslugama je od velikog značaja za mnoge članice CEFTA zbog s jedne strane značajnog rasta investicija u nekretnine i infrastrukturu i s druge strane zbog duge tradicije izvoza građevinskih usluga. Tokom protekle decenije, investicije u saobraćajnu, energetska i ostalu infrastrukturu i nekretnine rastu brže od prosečnog ekonomskog rasta u regionu. Države s najvećim investicionim programima su najčešće i uvoznici građevinskih usluga, zbog nefleksibilnosti ponude ovih usluga kao i velikih neophodnih inicijalnih investicija u građevinsku operativu. Međutim, postoje i članice CEFTA koje su tradicionalni, ali i ponovni izvoznici ovih usluga. Tako se preduzeća iz BJR Makedonije i Srbije mogu naći među 225 najuspešnijih međunarodnih građevinskih izvođača (Cattaneo et al., 2010).

Građevinske usluge se najčešće pružaju putem komercijalnog prisustva (režim 3) kao kada, na primer, preduzeće iz Srbije osnuje filijalu u Crnoj Gori radi pružanja usluga na lokalnom nivou; i privremenim kretanjem osoblja (režim 4), kao kada, na primer, preduzeće iz BJR Makedonije vodi radnike u BiH radi izgradnje fabrike ili puta. Srodne usluge, kao što su projektovanje i inženjering – najčešće se pružaju u 4. režimu (npr. hrvatski arhitekta odlazi u Srbiju radi izrade projekta) ili 1. režimu (npr. hrvatski arhitekta u Zagrebu izrađuje projekat i šalje ga klijentu u Srbiji).

⁸ Premda ne treba tražiti opravdanje za ovakvu situaciju vezanu za mogućnost kretanja radne snage, treba napomenuti da neki od ovih problema postoje i u mnogo razvijenijim delovima sveta, uključujući EU.

Uprkos dobro razvijenim vezama regionalne trgovine, građevinska preduzeća se suočavaju s mnogobrojnim barijerama za ulazak na druga tržišta u okviru CEFTA u smislu otvorenosti tržišta i prisustva na njima, iako ove barijere zavise od država članica. Tako na primer BiH dozvoljava prekogranično pružanje građevinskih usluga, ali je ta država istovremeno bila jedina članica CEFTA koja je zahtevala odobrenje za investicije od Ministarstva za spoljnu trgovinu i ekonomske odnose za strana preduzeća, što je ukinuto zakonom iz 2010. godine. Sve ostale članice CEFTA zahtevaju da strana preduzeća oforme lokalno prisustvo, a većina postavljenih ograničenja se odnosi na tip prisustva, uz zahtev za osnivanje lokalnog preduzeća – filijala ili zastupništvo ne mogu pružati građevinske usluge. U nekim članicama CEFTA, početak poslovanja stranog preduzeća ide veoma brzo (sedam dana u Albaniji, osam dana u BJR Makedoniji), dok su u BiH i na Kosovu procesi dosta birokratski i traju 80 dana (World Bank 2010c). U svim ostalim zemljama, osnivanje stranog preduzeća ne zahteva previše dodatnog vremena i napora – jedino opterećenje u odnosu na lokalne investitore je potreba overe dokumenata matične kompanije u inostranstvu. Osim toga neophodno je uzeti u obzir i postojanje neformalnih barijera kojima se daje prednost domaćim preduzećima na tenderima za izvođenje radova u građevinarstvu.

4.2.2. Drumski saobraćaj

Pravila pristupa tržištu za drumski saobraćaj u svim članicama CEFTA su složena, ali generalno ne diskriminišu preduzeća u stranom vlasništvu. Ulazak u ovaj sektor je uobičajeno regulisan sektorskim zakonima i propisima izvršnih tela kojima se definišu tehnički, sigurnosni i finansijski zahtevi. U većini zemalja, odgovornost je na Ministarstvu saobraćaja (odnosno Ministarstvu javnih radova i saobraćaja u Albaniji, Ministarstvu infrastrukture u Srbiji). Drumski teretni saobraćaj je strogo regulisan, a regulatorne mere i licence u članicama CEFTA se ne razlikuju značajno od EU. Standardi koje definišu nacionalne institucije ili profesionalna udruženja obuhvataju pravila za pružanje usluga, minimalne sigurnosne zahteve za vozila i prikolice, tehničke standarde za kamione i kvalifikacije i maksimalno radno opterećenje za vozače kamiona.

Prekogranično pružanje usluga u ovom regionu je regulisano isključivo bilateralnim sporazumima, i to je praktično primena prakse koja postoji u celoj Evropi. Većina članica CEFTA je međusobno zaključila sporazume radi utvrđivanja broja saobraćajnih licenci koje će biti dodeljene. Dodela licenci zavisi od:

- 1) tipova saobraćaja: bilateralni, tranzitni, univerzalni ili za treće države;
- 2) tipova vozila: standardi tehnologije i emisije evro 1–5;
- 3) trajanja: trajna ili privremena;
- 4) tipa robe: redovna ili posebna (opasne materije ili kada tovar prelazi nacionalna ograničenja maksimalnog opterećenja).

Imajući u vidu da članice CEFTA, pridržavajući se prilično protekcionističke politike, utvrđuju kvote licenci za teretni saobraćaj na osnovu reciprociteta, stepen liberalizacije prevashodno zavisi od bilateralnih odnosa. Nekoliko sporazuma koji su nedavno postignuti među nekim od članica ovog sporazuma pokazuje da postoji prostor za značajnu liberalizaciju i mogu služiti za primer drugim članicama CEFTA. Na primer, Srbija je značajno liberalizovala bilateralni i tranzitni saobraćaj sa BiH, BJR Makedonijom i Crnom Gorom. Slično tome, Albanija i BJR Makedonija su nedavno ostvarile sporazum o značajnoj liberalizaciji.

4.2.3. Železnički saobraćaj

Železnički saobraćaj je u protekle dve decenije u svim članicama CEFTA izgubio na značaju kako u prevozu putnika, tako i u prevozu robe. Skorašnja studija Svetske banke o železnici u Jugoistočnoj Evropi i Turskoj (World Bank 2011) utvrđuje da u proseku železnički sistemi CEFTA imaju svega polovinu intenziteta saobraćaja i trećinu produktivnosti u odnosu na EU – pri čemu ni jedna članica CEFTA se ne izdvaja sa nešto boljim performansama. Situacija je naročito urgentna u BJR Makedoniji, Srbiji, Crnoj Gori, BiH i Albaniji. Hrvatska i Kosovo su nešto produktivniji, ali nedovoljno u poređenju sa nivoima dostignutim u EU. Preveliki broj zaposlenih je najupečatljivija karakteristika u svim državama, osim u nešto manjem stepenu u slučaju Hrvatske. Drugi po važnosti uzrok lošeg učinka je niska gustina saobraćaja, koja je ispod jedne trećine u odnosu na prosek EU u svim članicama CEFTA, osim ponovo u Hrvatskoj.

Barijere za trgovinu uslugama u regionu CEFTA

Železnica u regionu je takođe ugrožena zastarelom infrastrukturom zato što su izostale investicije skoro 20 godina. Usled toga, uvedena su ograničenja brzine iz bezbednosnih razloga na brojnim deonicama železničke mreže. Elektrifikacija pruga nije u potpunosti završena i kreće se od nepostojeće u Albaniji i na Kosovu do maksimalnih 76% u BiH (Crna Gora ima 68%, Hrvatska 36%, BJR Makedonija 33% i Srbija 31% elektrifikacije).

Najveća barijera za trgovinu železničkim uslugama jeste *de facto*, a u određenim slučajevima i *de jure* – zabrana pristupa tržištu za strana železnička preduzeća. Iako zakoni u svim članicama CEFTA, osim Kosova, dozvoljavaju da privatni i strani prevoznici obavljaju železnički saobraćaj, širok dijapazon pravnih i tehničkih barijera ovo praktično onemogućava. Tako, na primer, Albanija još uvek nije formirala Komisiju za propise o sigurnosti koja je ovlašćena za izdavanje licenci privatnim prevoznicima. Slično tome, Srbija nema nezavisno regulatorno telo za železnički saobraćaj i agenciju za bezbednost saobraćaja koje propisuje Zakon o železnici. Pored toga, Srbija i Crna Gora primenjuju princip reciprociteta sa državama čija javna železnička preduzeća žele da rade na njihovoj teritoriji. Nasuprot tome, Hrvatska i BJR Makedonija su donekle liberalizovale ovaj sektor, jer ne samo da su razdvojile infrastrukturu od usluga saobraćaja, već su uspostavile uslove za privatne, pa i strane pružaoce usluga.

Regulacija i licenciranje poslovanja u ovom sektoru su u čitavom CEFTA regionu transparentni. Licence se uobičajeno izdaju na pet godina, osim u Albaniji i na Kosovu, gde trajanje nije ograničeno. Takođe postoje adekvatni pravni mehanizmi za žalbe na odluke regulatornih tela.

4.2.4. Pravne usluge

Funkcionalni pravosudni sistemi predstavljaju ključ poslovnog razvoja. Tokom protekle dve decenije, pravni sistemi svih članica CEFTA prolaze ambiciozne i teške reforme, u cilju preoblikovanja pravosudnih sistema i podsticanja upravnih kapaciteta, ali zbog male pažnje koja se posvećuje trgovini pravnim uslugama, u čitavom regionu je prekogranično pružanje tih usluga u velikoj meri ograničeno. Ovo se prevashodno odnosi na pružanje advokatskih usluga koje u velikoj meri regulišu sama strukovna udruženja.

Otvorenost tržišta i pružanje pravnih usluga su uslovljeni zahtevima i za pojedinačne advokate i za advokatske kancelarije, ali su ograničenja prekograničnog pružanja ovih usluga slična praksama većine zemalja u svetu. Ograničenja ne postoje jedino kod savetodavnih pravnih usluga. Savetodavne pravne usluge se mogu odnositi na razne oblasti, među kojima su i prava nad zemljištem, prava intelektualne svojine, osnivanje preduzeća i poreski sistem.

Stranim advokatima je, generalno, strogo zabranjeno pružanje prekograničnih usluga u CEFTA, ali postoje određeni izuzeci. Albansko pravo ostavlja mogućnost da strani državljani dobiju dozvolu za pružanje pravnih usluga. Međutim, između ostalih zahteva, neophodno je da se polaže ispit iz albanskog jezika. Kosovo dozvoljava stranim državljanima sa stalnim prebivalištem pružanje pravnih usluga. Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija teoretski dozvoljavaju prekogranično pružanje advokatskih usluga na bazi reciprociteta, ali su u praksi samo Crna Gora i Srbija potpisale takav bilateralni sporazum.

Iako se, kao što je već navedeno, savetodavne pravne usluge generalno mogu pružati prekogranično, postoje određeni izuzeci. Na primer, Kosovo zahteva da se pružalac savetodavnih usluga registruje kod Ministarstva trgovine. U BiH su prekogranične savetodavne usluge ograničene na istraživanje tržišta i promotivne aktivnosti. U ostalim zemljama je ova oblast pravne prakse relativno liberalizovana, da bi se omogućio ulazak stranih investitora, koji najčešće koriste strane advokatske kancelarije pri ulasku na tržišta CEFTA, iako ih ove ne mogu zastupati pred sudovima.

Stranim advokatskim kancelarijama kao preduzećima je dozvoljeno komercijalno prisustvo u članicama CEFTA, kroz osnivanje posebnog preduzeća u drugoj članici. Ne postoje ograničenja u pogledu vlasničke strukture, ali advokatske kancelarije u stranom vlasništvu moraju angažovati lokalne advokate, jer samo državljani mogu biti licencirani da pružaju sve pravne usluge (osim, kao što je navedeno, u Albaniji i na Kosovu).

Imajući u vidu navedene barijere, trgovina pravnim uslugama je do sada na teritoriji CEFTA ograničena. Procedure licenciranja i zahtevi u tom smislu su složeni. Advokati moraju proći korake akademske i profesionalne kvalifikacije, sertifikacije i akreditacije pre licenciranja u bilo kojoj članici CEFTA. Advokatske komore ili udruženja definišu uslove za dodeljivanje licenci, a Ministarstva pravde definišu dodatne zahteve.

Liberalizacija trgovine pravnim uslugama može doneti koristi članicama CEFTA, ali verovatno ne onoliko koliko liberalizacija drugih sektora. Najbitnije koristi su najčešće niži troškovi za klijente i veća tražnja za pružaoциma usluga. Manjak veština predstavlja uobičajen problem u članicama CEFTA, naročito u sofisticiranim oblastima kao što

su prava intelektualne svojine ili finansijske transakcije, kao što su spajanja i preuzimanja, te bi i u ovim slučajevima bile ostvarene dodatne koristi.

4.2.5. Usluge u oblasti informacione i komunikacione tehnologije

Imajući u vidu da čitav sektor informacione tehnologije (ICT) i razvoja softvera brzo raste jer se dosta investira u informatičku infrastrukturu širom sveta, tako raste i trgovina ICT uslugama na globalnom nivou. Globalno tržište za spoljno pribavljanje usluga (tzv. aoutsorsovane ICT usluga) je danas dostiglo oko 250 milijardi USD (Cattaneo et al, 2010), a zemlje u razvoju kao što su Indija, Kostarika i Malezija postaju značajni izvoznici.

Sve članice CEFTA su ICT usluge definisale kao prioritet u svojim razvojnim strategijama. Većina njih je već načinila značajne napore na unapređenju investicija i širenja ICT, a neke su i povećale kvalitet i obim obrazovanja u ovoj oblasti. Na primer, izvršena je liberalizacija telekomunikacija, a državni telekomunikacioni operateri su privatizovani u skoro svim članicama CEFTA. Zakonska regulativa je usklađena s regulativom EU, ili je usklađivanje u toku, tako da omogućava ulazak konkurencije. Ovo je dovelo do brzog prodora mobilne i internet komunikacije, nakon koje dolazi pad cena (iako postoje značajne varijacije od države do države). Vlade su takođe povećale investicije u ICT – kako u hardver (računare i opremu), tako i u softver (za usluge e-uprave).

Usled ovoga, izvozno orijentisana preduzeća za ICT usluge niču širom regiona. Izvoz Hrvatske je povećan sa oko 80 miliona evra 2007. na skoro 120 miliona evra 2009. godine. U istom periodu, izvoz Srbije je još brže rastao – sa 60 miliona evra skočio je na 100 miliona evra. Izvoz Makedonije se drži na proseku od oko 30 miliona evra, što je oko 0,5% BDP-a.

Za razliku od ostalih sektora koji su obuhvaćeni ovim tekstom, ICT usluge su prilično otvorene za stranu konkurenciju. Ono što je najbitnije – sve članice CEFTA dozvoljavaju njihovo pružanje preko granice, a ni u jednoj zemlji država nema bilo kakvu ulogu kao pružalac ovih usluga. Međutim, u Albaniji, iako zakon dozvoljava prekogranično pružanje usluga, na osnovu razgovora s lokalnim pravnicima, poreska uprava pokušava da natera strana preduzeća da uspostave lokalno prisustvo, radi borbe protiv izbegavanja poreza. Ako strana preduzeća žele da pružaju usluge putem lokalnog komercijalnog prisustva, ne postoje prepreke da licenciraju ili sertifikuju stručne veštine.

5. Zaključak

Globalna trgovina uslugama od 1980. godine raste stopom od 15% godišnje. Članice CEFTA takođe beleže visok rast izvoza usluga u protekloj deceniji, usled ubrzanog rasta njihovih uslužnih delatnosti. Izvoz usluga proteklih godina donosi u proseku 16 milijardi evra godišnje članicama CEFTA. Trgovina unutar CEFTA deluje kao bitna komponenta trgovine uslugama CEFTA, iako ne postoje precizni podaci kojima bi se ovo potvrdilo.

Širenje trgovine uslugama za privrede CEFTA jeste rezultat sve većeg investiranja i razvoja njihovih uslužnih sektora, kao i njihovog otvaranja za stranu konkurenciju. U kontekstu pristupanja STO i EU, članice CEFTA su preduzele reforme na unapređenju otvorenosti tržišta, olakšavanju stranog vlasništva i uklanjanju politika koje diskriminišu strana preduzeća. Ipak, razne barijere u institucionalnim i zakonskim okvirima još uvek ograničavaju širenje trgovine uslugama u bilo kojem od četiri režima pružanja usluga. U smislu opštih barijera, kretanje stranih radnika/stručnjaka predstavlja režim pružanja usluga s najvišim stepenom ograničenja u ovom regionu. Pribavljanje dozvola za rad za strane državljane je dug, komplikovan i skup postupak, čak i u slučaju privremenih poslova. Priznavanje diploma i kvalifikacija predstavlja drugu bitnu prepreku na putu stranih državljana koji pružaju usluge.

Sektorska analiza barijera trgovine građevinskim, saobraćajnim, pravnim i ICT uslugama identifikuje razne tipove barijera. U građevinskom sektoru, postoje ograničenja prekograničnog pružanja usluga i prihvatanja stranih licenci. U drumskom, a naročito u železničkom saobraćaju, postoji visok stepen regulisanosti, tržišni protekcionizam i prisustvo državnih monopola koji svi zajedno ograničavaju mogućnost trgovine uslugama. Najveća ograničenja su nametnuta u pružanju pravničkih usluga, gde je pružanje usluga praktično ograničeno samo na domaće državljane. Za strane izvršioce su dostupne samo savetodavne pravne usluge. Nasuprot tome, ICT usluge su manje regulisane, a trgovina u ovom sektoru u velikoj meri zavisi od drugih činilaca, kao što su napredak tehnologije (odnosno tražnja za takvim uslugama) i zaštita prava intelektualne svojine.

Ovaj tekst je imao pre svega za cilj da ukaže na značaj trgovine uslugama i identifikaciju postojećih barijera za njihovu trgovinu. Na taj način, iako direktno ne daje preporuke za uklanjanje ili minimiziranje tih prepreka – može

da podstakne donosiocice odluka da razmotre sledeće korake u tom pravcu. U svakom slučaju, ako članice CEFTA odluče da unaprede trgovinu i integraciju svojih uslužnih sektora, naredni korak bi bio detaljno razmatranje domaće regulative analiziranih sektora. Nakon ovoga bi trebalo ukloniti suvišne i ekonomski neopravdane propise koji ograničavaju trgovinu. Promena zakonskog okvira može relativno lako da se sprovede, ali sve to zavisi od uticaja postojećih monopolista – bez obzira da li su to određena državna preduzeća, kao što je to slučaj sa železnicama, ili udruženja, u slučaju advokata. Diskusije o daljoj liberalizaciji pod okriljem CEFTA bi trebalo da budu dobra prilika za razmatranje nekih pitanja koja su izneta u ovom radu.

Literatura

- Cattaneo, Olivier, Michael Engman, Sebastian Saez, and Robert M. Stern, eds. (2010), *New Trends and Opportunities for Developing Countries*. International Trade in Services. Washington: World Bank.
- Handjiski, Borko, Robert Lucas, Philip Martin, and Selen Sarisoy Guerin. (2010). “Enhancing Regional Trade Integration in Southeast Europe”. World Bank Working Paper Series No. 185. Washington: World Bank.
- Kathuria, Sanjay, ed. (2008), *Western Balkan Integration and the EU: An Agenda for Trade and Growth*. Washington: World Bank.
- OECD. (2010). *Monitoring Policies and Institutions for Direct Investment in South-East Europe*. Investment Reform Index. Paris: OECD.
- World Bank. (2010a). *Connecting to Compete: Trade Logistics in the Global Economy*, Washington: World Bank.
- World Bank. (2010b), *Doing Business 2011*.
- World Bank. (2010c), *Investment Across Borders*, Washington: World Bank.
- World Trade Organization. (1998), *Council for Trade in Services: Land Transport Services, Part I—Generalities and Road Transport*, Background Note by the Secretariat. Geneva WTO.