



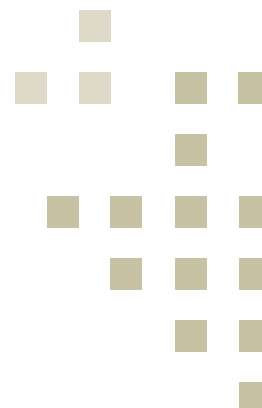
[669] Notat

EUs forslag til nytt tjenestedirektiv

Samfunns- og næringsøkonomiske
konsekvenser for Norge

Leo A. Grünfeld

No. 669 – 2004



Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2004
ISSN: 0800 - 0018

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the author.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: pub@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 36 21 82
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

EUs forslag til nytt tjenestedirektiv

Samfunns- og næringsøkonomiske
konsekvenser for Norge

Leo A. Grünfeld

Dette notatet er utarbeidet på oppdrag for Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Seksjon for offentlig sektor og handelsforenkling. Forfatteren står ansvarlig for analysen samt alle synspunkter og konklusjoner i notatet.

Adresse: NUPI, Postboks. 8159 Dep, N0033 Oslo, Norway.

E-post: lag@nupi.no, Tlf: +47 22 99 40 39

Faks: +47 22 36 21 82

Web: www.nupi.no/English/Research/International_Economics/

The European Commission Proposal for a Directive on Services: Effects on the Economy and Service Sectors in Norway

Executive summary in English:

In the EEA, the service sectors generate approximately 2/3 of the overall value added. Moreover, over 90% of all job creation is found in these sectors. However, the share of services in total trade between EEA countries is more limited. During the last 20 years, we have witnessed a significant convergence of commodity prices between the EEA countries, but a similar convergence relating to service prices has not materialized. This indicates that we still face solid barriers to service trade between EEA countries that are detrimental to an efficient allocation of resources within the EEA, which again may improve economic welfare.

The proposed directive on services in the internal market will cover approximately 40% of all Norwegian service exports and 60% of the Norwegian service imports. Thus, the directive will undoubtedly have a strong impact on the Norwegian economy. We survey four alternative indicators of trade barriers, and show that all of them unambiguously identify strong impediments to trade in services within the EEA. We estimate that a full harmonisation and a strong reduction in regulations will raise Norwegian service exports by at least 10%, while imports will increase slightly less.

Below, we list the most important conclusions and policy implications derived from the report:

- 1) The study shows that the amount of service sector regulations and impediments to trade is particularly large in Southern European countries as well as among the larger EU countries. Deregulation and facilitation of trade through the new directive will thus contribute to a relatively strong growth in service exports from the smaller Northern European countries. This serves as a good argument for Norwegian support for the implementation of a new services directive.
- 2) The directive is specifically designed to simplify international trade where SMEs are involved. Norwegian service providers are predominantly of a small size and will profit from the SME focus.
- 3) The report underlines the problems relating to whether cross border services supply is to be regarded as permanent or temporary. There are significant ambiguities with respect to interpretation of EU directives and case law on this matter. Since the directive treats services differently based on whether cross country supply is of a permanent or temporary nature, it is of great importance that the directive is clear on the demarcation between these categories. From an economics perspective, a country will have incentives to attract

permanent service providers since they will tax to the host country and to a larger extent use local firms as input providers. Simultaneously, countries will encourage national firms to not establish branches abroad, but rather supply these markets in a temporary manner, for the same reason as mentioned above. It is easy to see that one could expect welfare reducing competition between governments to attract permanent activities.

- 4) One of the main conclusions in this report relates to the importance of consumer friendly markets. Service markets in general and international service markets in specific suffer from large asymmetric information problems. In order to deal with such problems, governments must coordinate initiatives in order to implement common regulations that improve consumer rights and the quality of services. Without such regulations, the international service market towards final consumers and SMEs in the EEA will remain thin.
- 5) The report shows that increased exports of personal services, cultural services and entertainment services contributes considerably to national welfare in Norway since these sectors have a disproportionately high value added per unit produced. Also, these sectors are growing relatively fast in Norway, both measured in terms of production and exports. Thus, one should concentrate efforts to ensure that the directive provides as few impediments to trade as possible relating to these sectors.
- 6) The amount of resources in small countries is often too limited to satisfy the demand for a large variety of services among consumers. International trade opens up for a larger variety of services. In an analysis of service trade liberalisation, this aspect is of significant importance. Especially for small countries like Norway.
- 7) The European Commission status report on the internal market for services includes a long list of impediments to international service trade that actually represent necessary and economically gainful regulations. This contributes to weaken the report as a background document giving support to the proposed directive. In this report, we call for a more selective treatment of relevant impediments to service trade, which again will strengthen the arguments for the implementation of the new directive.
- 8) The report includes a discussion on whether the service directive will affect the Norwegian labour market. It is concluded that other directives, treaties and regulations will have a more pronounced impact on the Norwegian labour market. More specifically, the placement of workers directive and laws on the universal application of wage treaties are significantly more important for the functioning of the labour market. It is further concluded that these instruments will to a large extent neutralize the effects of the suggested country of origin principal on the labour market.

Sammendrag med konklusjoner:

Tjenestenæringene står for ca 2/3 av all verdiskaping i EØS-landene. Samtidig blir mer enn 90% av alle nye jobber utviklet i disse næringene. Andelen av tjenester i utenrikshandelen er derimot mer begrenset. Gjennom det seneste tiår har man sett en betydelig priskonvergens for varer mellom EØS-landene, men en tilsvarende konvergens i prisene på tjenester har ikke funnet sted. Dette tyder på at det eksisterer signifikante handelsbarrierer på tjenesteområdet som hindrer en effektiv allokering av ressurser mellom EØS-landene og derigjennom en velferdsfremmende pris- og kvalitetsutvikling på en rekke tjenester.

EUs forslag til nytt tjenstedirektiv berører om lag 40% av all norsk tjensteeksport til EØS-landene og ca. 60% av all tjensteimport. Det er derfor hevet over enhver tvil at direktivet er av betydning for norsk næringsliv. Ulike indikatorer påviser betydelige hindre for handel med tjenester over landegrense innen EØS-området. I dette notatet går vi gjennom fire ulike kilder der handelshindrene kartlegges. Vi viser at kildene er innbyrdes konsistente gjennom å fremskaffe et entydig bilde av handelsbarrierer og relevante reguleringer. Videre beregnes mulige virkninger ved innføring av direktivet for Norges eksport og import av tjenester. For Norge estimerer vi en vekst i eksporten og importen av tjenester på om lag 10% som følge av en innføring av direktivet. Men vi finner gode argumenter for å hevde at disse tallene nok representerer en **nedre grense** for eksporten og en **øvre grense** for importen. Notatet inneholder også en samfunnsøkonomisk drøfting av velferdseffekter drevet frem av direktivet.

For leseren med begrenset tid presenterer vi en kortfattet gjennomgang av konklusjoner og politikk anbefalningene nedenfor:

1. Analysen viser at reguleringer og handelshindre i EØS-området er særlig fremtredende i søreuropeiske land og i de større EU-landene. Dette bidrar isolert til at en forenkling av tjenstehandelen gjennom det nye direktivet vil øke eksporten fra små nordeuropeiske land mer enn i andre land, noe som igjen vil kunne bidra til bedret handelsbalanse. Dette er et viktig argument for norsk støtte til innføring av tjenstedirektivet.
2. Direktivet er særlig rettet mot handelsforenkling for små og mellomstore tjenstebedrifter (SMBer). I Norge er det svært mange tjenstebedrifter som sorterer inn under denne kategorien. Dette er igjen et argument som taler for å støtte opp om direktivet.
3. Studien påviser definisjonsmessige mangler som knytter seg til hvorvidt en tjeneste som utføres i et annet land er å anse som temporær eller permanent. Fordi direktivet åpner for ulike vilkår overfor tilbydere under de to tilstandene, er det svært viktig å avklare dette spørsmålet. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det lønnsomt for et land å tiltrekke seg bedrifter med permanente aktiviteter fordi disse bedriftene da vil skatte til vertslandet og samtidig i større grad basere seg på bruk av lokale

innsatsfaktorer. Samtidig er det ønskelig at nasjonale bedrifter først og fremst opererer med temporær tilknytning på eksportmarkedene, av tilsvarende grunner. Det er lett å se at man i slike sammenhenger kan ende opp med en ugunstig konkurranse mellom EØS-land for å tiltrekke seg tjenestebedrifter med permanent aktivitet i vertslandet.

4. Analysen legger stor vekt på at forbrukerhensyn er særdeles viktige for at tjenestemarkedene skal fungere optimalt, og særlig gjelder dette tjenestemarkeder der utenlandske aktører opererer. Dette innebærer at direktivet må utvikle og harmonisere reguleringer som sikrer forbrukerne informasjon om tjenestene i markedet, samt klare juridiske rettigheter dersom tvister oppstår, uavhengig av hvilket land tilbyderer kommer fra. Dette forhold belyser nødvendigheten av å opprettholde et robust reguleringsregime for å justere for markedsimperfeksjoner i ulike tjenestemarkeder. Tjenestemarkeder må i større grad enn varemarkeder underlegges reguleringer, og dette gir spesielt behov for en harmonisering av reguleringsregimene i EØS-landene for å unngå unødvendige barrierer mot handel.

5. Studien viser at økt eksport av persontjenester og kultur- og underholdningstjenester bidrar betydelig til nasjonal verdiskapning fordi disse næringene opererer med høyt bruttoprodukt i produksjonen. Dette er samtidig næringer som er i voldsom vekst, både i form av produksjon og eksport. Følgelig bør man arbeide for at direktivet sikrer at handel med slike tjenester får skje uten unødvendige hindre.

6. I små land er det ofte ikke tilstrekkelig tilgang på ressurser til å tilby alle former for etterspurte tjenester. Internasjonal handel er med på å sikre at små land får tilgang på et stort utvalg av tjenester. Dette momentet er svært viktig i diskusjonen rundt forenkling av tjenestehandel, og i særdeleshet gjelder dette små land som Norge. Betydningen av tilgang til et rikt tjenesteutvalg har fått betydelig oppmerksomhet innen faget samfunnsøkonomi gjennom de seneste årene.

7. EUs statusrapport over det indre markedet for tjenester lister opp hindre for tjenestehandel som egentlig representerer nødvendige og samfunnsøkonomisk lønnsomme ordninger. Statusrapporten representerer et viktig grunnlagsdokument til støtte for innføringen av tjenstedirektivet, men svekkes av at gjennomgangen av ulike reguleringer og krav er noe ukritisk.

8. Notatet drøfter konsekvenser av tjenstedirektivet for arbeidsmarkedet med særlig fokus på hjemlandsprinsippet. Vi ser ikke at direktivet vil få betydelige konsekvenser ettersom forhold som relateres til arbeidsmarkedet ivaretas gjennom andre direktiver samt regimet for almenngjøring av tariffavtaler. I tillegg er det et poeng at utviklingen på arbeidsmarkedet drives frem av krefter som virker uavhengig av tjenstedirektivet. Direktivet kan på den annen side bidra til å rydde opp i en del forhold som knytter seg til arbeidsvilkår ettersom harmonisering av standarder står sentralt i direktivet.

1. Innledning og kort om direktivforslaget

Den 13. Januar 2004 la Europakommisjonens direktorat for det interne marked og tjenester frem sitt forslag til nytt tjenstedirektiv (Europakommisjonen, 2004a). Forslaget knytter seg nært opp til EUs Lisboa strategi for økt konkurranseevne og sysselsetting i EU mot år 2010. Mellom 1997 og 2002 ble 95% av alle nye jobber i EU skapt i tjenestenæringene. Samtidig vet vi at tjenestenæringene representerer opp mot 70% av verdiskapningen i de fleste EU land, og at mer enn 50% av verdiskapningen i samfunnet skjer i den private del av tjenesteøkonomien (se Eurostat, 2000). Samtidig utgjør handel med tjenester mellom EU-landene en relativt liten andel av den totale handelen. Dels skyldes dette at mange tjenester er naturlig skjermet fra utenlandsk konkurranse fordi tjenestene må utføres på stedet der konsumentene oppholder seg. Det er også slik at mange tjenester må produseres og konsumeres samtidig, noe som igjen bidrar til en naturlig skjerming av slike aktiviteter. Men til tross for disse naturlige handelshindrene påpeker Europakommisjonen (2002) at medlemslandene opererer med et stort antall omfattende administrative reguleringer som er direkte til hinder for handel med tjenester mellom medlemslandene. Følgelig konkluderte EUs ministerråd med at det er påkrevd at man så fort som mulig bygger en strategi for fjerning av barrierer som hindrer en effektiv handel med tjenester over landegrensene.

Det er viktig i denne sammenheng å påpeke at handel med kommersielle tjenester mellom EU-land i utgangspunktet ble fullstendig liberalisert gjennom "The Single Market Act" i 1992. Men sammenlignet med de tre andre frihetene (varer, kapital og arbeidskraft) har det vist seg at tjenesteområdet fortsatt er utsatt for et stort antall reguleringer som enten kan virke diskriminerende mellom nasjonale og utenlandske tilbydere, eller som kan bidra til uønsket store hindre for nyetablering og konkurranse uavhengig av nasjonal tilknytning. I WTO/GATS-sammenheng omtales gjerne disse to formene for hindre som "nasjonal behandling" og "markedsadgang". Det foreliggende forslag til tjenstedirektiv er rettet mot begge disse formene for barrierer, mens reglene rundt opprettelsen av det indre marked primært knyttet seg til fjerning av tiltak som anses som nasjonal behandling. Fra EUs side har man følgelig innsett at handel med tjenester over landegrensene ikke bare avhenger av like vilkår for nasjonale og utenlandske foretak på EUs markeder. Man må i tillegg hindre at medlemslandene opererer med kompliserte, unødvendige og ikke minst heterogene reguleringer som gjør det kostbart å etablere så vel som å drifte virksomhet i flere medlemsland samtidig.

Direktivet skal i utgangspunktet gjelde alle kommersielle tjenester der det foretas en økonomisk transaksjon, men i forslaget foreligger det en rekke unntak og begrensninger. Ettersom EU allerede har utviklet næringsspesifikke direktiv for finansnæringen (behandlet i direktiv 2002/65/EC), næringene for elektroniske kommunikasjonstjenester (behandlet i direktivene 2002/19/EC-2002/22/EC), samt de fleste transporttjenester (behandlet i selve EU-traktaten), faller disse næringene utenfor direktivets virkeområde. For Norges del er det av interesse at

havnetjenester sannsynligvis heller ikke omfattes av direktivet, dette til tross for at slike tjenester ikke omfattes direkte av andre direktiver (se kommentarer fra Finlands Handels- og Industriministerie, 2004). Direktivet skal ikke omfatte skatterelaterte forhold så fremt slike forhold er regulert gjennom EU-lovgivningen. Dersom det ikke foreligger noen lovttekst, vil skattespørsmål som kan ha diskriminerende virkning bli berørt av direktivet. Tjenester av almen interesse som det offentlige tilbyr og finansierer vil ikke dekkes av direktivet, og det åpnes for betydelige variasjoner mellom landene med hensyn til hva som defineres som tjenester av almen interesse. For offentlige tjenester som delvis finansieres gjennom egenandeler tilsier EUs domsavsigelser (case law) at dersom egenandelene utgjør en svært liten andel av totalkostnadene vil tjenestene betegnes som av almen interesse.

I dette notatet foretar vi en samfunnsøkonomisk analyse av tjenstedirektivets effekter. En analyse av denne typen bør rette fokus mot hvorvidt direktivet vil bidra til økt verdiskapning i det geografiske område man studerer. I dette notatet vil vi særlig fokusere på hva innføringen av det foreslåtte tjenstedirektivet vil bety for norsk økonomi. Ettersom målsettingen bak direktivet er å øke handelen med tjenester mellom medlemslandene (inklusive EØS-landene), er det naturlig å fokusere på hvordan norske tjenestenæringer vil kunne utnytte direktivet for å øke sin eksport til andre medlemsland. Samtidig skal man være oppmerksom på at Norge, som alle andre berørte land, også har såkalte defensive interesser, der en faktisk liberalisering av handelen vil kunne føre til at norske tjenestebedrifter taper i konkurranse mot importerte tjenester, eller tjenester som tilbys av utenlandske foretak som har etablert seg på norsk jord. Notatet inneholder en utfyllende empirisk gjennomgang av norsk eksport og import av tjenester til EØS-landene, samt en økonometrisk analyse av potensialet for økt tjenstehandel gjennom forenklinger i henhold til direktivforslaget.

Internasjonal handel med tjenester tar i stor grad andre former enn handel med varer. Fordi tjenestetransaksjoner ofte krever fysisk tilstedeværelse, velger mange tilbydere å opprette lokale datterselskap i andre land som betjener de lokale markedene. I de senere år har nærmere 70% av alle bedriftsinvesteringer over landegrensen i EU knyttet seg til tjenestesektorene (UNCTAD, 2004). Teleoperatører, banker, forsikringsselskap, entreprenørselskap, konsulentselskap, private helseforetak, og bedrifter som tilbyr fritids- og underholdningstjenester har alle ekspandert kraftig på de internasjonale markedene, men først og fremst gjennom å etablere seg lokalt, enten ved hjelp av oppkjøp av lokale tjenestebedrifter eller gjennom nyetablering. I dette notatet ser vi særlig nærmere på norske tjenestebedrifters uteaktiviteter, basert på et helt nytt datamateriale for alle norske bedrifters uteselskap som nylig er blitt gjort tilgjengelig i Statistisk sentralbyrå. Vi kartlegger hvilke norske tjenestebransjer som er særlig aktive i EU og går også ned på selskapsnivå for å beskrive de mest sentrale aktørene.

Å analysere konsekvenser av handelsforenkling på tjenesteområdet krever kjennskap til omfanget av dagens reguleringer og barrierer. Det er først i de senere årene at samfunnsøkonomer har begynt å kartlegge slike hindre. I dette notatet gir vi en oversikt over de mest relevante kartleggingsstudiene. Vi benytter deretter enkelte av disse tallene i en

økonometriske analyse av virkninger av innføringen av tjenstedirektivet på Norges eksport av tjenester.

Økt handel i form av eksport eller import bidrar ikke nødvendigvis til henholdsvis økt eller redusert verdiskapning i Norge. For å si noe eksplisitt om forholdet mellom handel og verdiskapning i et land må man ta hensyn til at landet kan ha begrenset tilgang på en rekke ressurser. Økt eksport av tjenester kan eksempelvis bidra til å redusere aktiviteten i andre næringer dersom det er mangel på arbeidskraft eller kapital i landet. Vi diskuterer kort forholdet mellom handel og verdiskapning ved å kartlegge verdiskapningen (målt som bruttoproduktet) i norske tjenestenæringer som er åpne for handel.¹

Direktivet bærer preg av å være et juridisk dokument som det i mange sammenhenger er vanskelig å tolke i form av målbare økonomiske virkninger. Det knytter seg likevel en rekke prinsipielle samfunnsøkonomiske problemstillinger til direktivforlaget som det er naturlig å drøfte. Vi drøfter kort betydningen av effektivitetstapet som oppstår ved bruk av handelshindre. Videre diskuterer vi hvor sårbar handelen med tjenester er dersom informasjonsbarrierene og informasjonsskjevhetene mellom kjøper og selger er store. Vi drøfter også spørsmål knyttet til forskjellene mellom kortvarig forsyning av tjenester over landegrensene og permanent etablering av tjenestetilbud. Dette er særlig interessant i forbindelse med det omstritte hjemlandsprinsippet i direktivforlaget.

I kapittel 2 ser vi nærmere på tjenstedirektivets innhold. Kapittel 3 gir en oversikt over handelen mellom Norge og andre EØS-land med de tjenester som sorterer inn under direktivet. Her ser vi også på norske tjenestebedrifters etableringer og direkte investeringer i EØS-land. I Kapittel 4 gjøres det rede for omfanget av handelsbarrierer som knytter seg til tjenester. I kapittel 5 presenteres vår analyse av hvordan tjenstedirektivet kan tenkes å påvirke norsk eksport og import av tjenester. I kapittel 6 diskuterer vi mer prinsipielle samfunnsøkonomiske problemstillinger knyttet til tjenstedirektivets utforming.

2. Mer om forslaget til tjenstedirektiv

Utformingen av tjenstedirektivet er bygget opp rundt tre hovedpilarer. Under den første pilaren som omfattes av direktivets artikkel 16 til 19 søker man å fjerne unødvendige hindre for tjenstehandel som ikke allerede ble fjernet i sammenheng med innføringen av EUs indre marked på begynnelsen av nittitallet. Et sentralt element i denne sammenhengen er det såkalte "hjemlandsprinsippet" (Country of origin principle) som i utgangspunktet tilsier at en bedrift fra land A som tilbyr tjenester i land B, kun behøver å forholde seg til de reguleringer som gjelder i hjemlandet (A). Her finnes det dog en rekke forslag til betydelige unntak som vil omtales grundigere nedenfor.

Den andre pilaren omfattes hovedsakelig av direktivets artikkel 5 til 15 og her ønsker kommisjonen å forenkle og effektivisere de nasjonale myndighetenes håndtering av grenseoverskridende handel med tjenester i

¹ Denne analysen baseres på beregninger som er presentert i Grünfeld (2003b)

EU. Det er særlig to reformer som står sentralt i denne delen av forslaget. Kommisjonen ønsker et utstrakt og pålagt samarbeid mellom nasjonale myndigheter slik at etablering, godkjenning og tilretteleggelse for utenlandske tjenestetilbydere forenkles. Dernest vil direktivet kreve at landene oppretter et såkalt nasjonalt kontaktpunkt (Single point of contact) slik at både nasjonale og utenlandske tjenestetilbydere kun behøver å forholde seg til en offentlig instans. Dette forslaget er i utgangspunktet det mest ambisiøse i direktivet ettersom tjenestenæringene som omfattes av direktivet er svært mangeartet, med koblinger opp mot en rekke forvaltnings og tilsynsenheter. Å koordinere alle disse vil sannsynligvis kreve omfattende ressurser både i form av personell og finansielle midler.

Den tredje pilaren omfattes av direktivets artikkel 20 til 33 og knytter seg til økt og forenklet tilgang på tjenester for konsumentene gjennom ulike offentlige tiltak og reguleringer. I tillegg søker direktivet å styrke forbrukerrettigheter gjennom en utvikling av et bedre internasjonalt forbrukerrådgivnings- og veiledningssystem, samt betydelig støtte til utvikling av forbrukerorganisasjoner. For å sikre forbrukernes rettigheter inneholder forslaget en omfattende liste over hva slags informasjon tjenestetilbyderne plikter å skaffe til veie i forbindelse med en tjenestetransaksjon (artikkel 26).

Direktivforslaget er et godt eksempel på at handel mellom land kan stimuleres gjennom effektive reguleringer. Det er ikke reguleringene i seg selv som blir ansett som et problem for internasjonal handel med tjenester, men typen reguleringer. Mattoo og Sauve (2003) legger i sin bok om nasjonale reguleringer og forenkling av tjenestehandelen sterk vekt på at tjenestehandel faktisk krever omfattende reguleringer for at ikke tjenestemarkedene skal svekkes. Særlig gjelder dette reguleringer som sikrer forbrukerne informasjon og juridiske rettigheter. Dette diskuteres grundigere i kapittel 6.

I diskusjonene etter fremleggelsen av direktivforslaget i januar har det særlig vært reist kritikk mot innføringen av hjemlandsprinsippet. Det er i denne sammenheng viktig å skille mellom det tilbud av utenlandske tjenester som har en permanent karakter og det tilbud som har en temporær karakter. Hjemlandsprinsippet gjelder bare tjenestehandel av temporær karakter, mens aktiviteter av mer permanent karakter relateres til etablering av registrert næringsvirksomhet i vertslandet som dermed også fullt ut underlegges vertslandets nasjonale reguleringer.

Definisjonen 'temporær karakter' er definert av EF-domstolen, men flere saker viser at denne er nokså uklar. Domstolen har flere ganger godtatt levering av tjenester over flere år som 'temporær karakter', og uttaler at

"the temporary nature of the activity of the person providing the service in the host Member State has to be determined in the light not only of duration of the provision of the service but also of its regularity, periodical nature or continuity; (...)" (Case C-215/01). I saken fra 2003 leverer et portugisisk selskap tjenester fra november 1994 og søker seg inn i registeret i Tyskland først i oktober 1997. Dette blir av Europakommisjonen og EF-domstolen definert som 'temporært' da de uttaler at:

"Community law on freedom to provide services precludes a business from being subject to an obligation to be entered on the trades register which delays, (...)"

Videre uttaler retten at

"services within the meaning of the Treaty may cover services varying widely in nature, including services which are provided over an extended period, even over several years (...)".

Noe av den samme tankegangen ligger også bak domstolens Case C-58/98 fra 2000. Den nevnte rettspraksis åpner for et betydelig usikkerhetsmoment i forhold til hvilke sektorer prinsippet vil omfatte og hvordan forholdet mellom temporær forsyning og permanent tilstedeværelse vil bli praktisert av domstolen i fremtiden. Dersom bedrifter med høy grad av permanent tilstedeværelse i et gitt land kan basere seg på avvikende reguleringspraksis, vil man kunne erfare at bedrifter spekulerer i å registrere seg i det land som opererer med de gunstigste reguleringene, noe som igjen vil kunne motivere reguleringskonkurranse mellom medlemsstatene for å tiltrekke seg bedriftenes hovedkontor og derigjennom mulige skatteinntekter. Usikkerheten knyttet til dette punktet vanskeliggjør også den samfunnsøkonomisk analysen av tjenestedirektivets effekter fordi graden av permanens vil kunne spille en viktig rolle for verdiskapningen i vertslandet. Dette diskuteres grundigere i kapittel 6.

I henhold til direktivet vil aktiviteter av temporær karakter som strider mot nasjonale krav til helse, miljø og sikkerhet kunne reguleres gjennom vertslandets nasjonale reguleringer. Spørsmål som knytter seg til arbeidsmiljø og lønnsstandarder reguleres i dag gjennom EUs utstasjoneringsdirektiv (direktiv 96/71 "Posting of Workers Directive") og Europakommisjonen fremhever i et særskilt oppklaringsnotat (Europakommisjonen, 2004c) at direktivet overstyrer tjenestedirektivets hjemlandsprinsipp. Dette innebærer at man kun i begrenset grad vil kunne operere med ulike lønnsnivåer innen samme næring i et gitt EU/EØS land, drevet frem gjennom tjenestehandel mellom to land med ulike lønnsnivåer. Det nevnte oppklaringsnotat fra Kommisjonen gir også klare signaler om at land som opererer med lov om almengjøring av tariffavtaler (eksempelvis Norge) fritt kan anvende denne loven til å hindre en uønsket utvikling av lønnsforskjeller i arbeidsmarkedet og sosial dumping. Følgelig vil almengjøringsinstituttet utgjøre et alternativt virkemiddel dersom det viser seg at anvendelsen av utstasjoneringsdirektivet blir vanskelig.²

I lys av de omfattende begrensninger man har foreslått i hjemlandsprinsippet, samt det faktum at utstasjoneringsdirektivet vil overstyre prinsippet, er det naturlig å stille spørsmål ved prinsippets overordnede betydning for økonomien. Det er grunn til å hevde at prinsippet kun vil få anvendelse overfor reguleringer og administrative prosedyrer som klart hindrer handel med tjenester uten samtidig å ha klare nasjonale formål. Fordi antallet former for slike hindre er så vidt stort velger man å innføre et

² Ødegård (2004) har gått gjennom virkemidlene for regulering av tjenestehandel der lønns- og arbeidsvilkår kan tenkes å komme under press i Norge. Dette gjelder særlig bygg- og anleggsbransjen, rengjøringsbransjen og til en viss grad omsorgstjenester. Notatet peker på betydelige svakheter ved lov om almengjøring av tariffavtaler, og fremhever samtidig problemer knyttet til overvåking av bedriftenes praksis mens de opererer i fremmed land.

prinsipp som i utgangspunktet dekker alt, men som har spesifikke unntak som ivaretar sentrale nasjonale behov der det ikke samtidig gis åpning for nasjonal diskriminering. Man kan med andre ord hevde at prinsippet har en residual karakter: *Det dekker alt utenom noen klart definerte unntak.* Det kan hevdes at prinsippet av denne grunn er en effektiv måte å få bukt med uønskede hindre overfor grenseoverskridende tjenestehandel.

3. Norsk tjenestehandel med EU og norske tjenestebedrifters aktiviteter i EU land

3.1. Grenseoverskridende tjenestehandel

I Grünfeld (2003) gis en utfyllende analyse av norsk tjenesteeksport generelt og betydningen for verdiskapning i Norge. I dette notatet vil vi rette sterkere fokus mot både import og eksport med land innen EU/EØS, og samtidig presentere en økonometrisk modell for tjenestehandel mellom Norge og EU land på et relativt detaljert nivå. En tilsvarende modell for alle OECD land kan man finne i Grünfeld og Moxnes (2003), men her studeres kun de totale bilaterale tjenestehandelstrømmene mellom land.

Tabell 1: Norges tjenestehandel med EU-land, 2003, Millioner NOK

	Total eksport av tjenester til	Eksport av tjenester under direktivet	Andel av total eksport	Total import av tjenester til	Import av tjenester under direktivet	Andel av total import
Østerrike	599	366	61.1 %	252	177	70.2 %
Belgia	4110	1500	36.5 %	4095	2928	71.5 %
Tyskland	14193	6625	46.7 %	11388	8865	77.8 %
Andre europeiske land	1828	964	52.7 %	4975	3386	68.1 %
Spania	1307	592	45.3 %	7131	6754	94.7 %
Finland	2698	1523	56.4 %	921	489	53.1 %
Frankrike	5096	1274	25.0 %	7002	5266	75.2 %
Storbritania	38401	11819	30.8 %	31185	10199	32.7 %
Hellas	556	204	36.7 %	4576	3616	79.0 %
Irland	428	256	59.8 %	376	184	48.9 %
Island	239	96	40.2 %	136	103	75.7 %
Italia	1422	769	54.1 %	3881	2798	72.1 %
Liechtenstein	43	8	18.6 %	37	18	48.6 %
Luxembourg	330	56	17.0 %	188	107	56.9 %
Nederland	4355	2206	50.7 %	4398	1743	39.6 %
Portugal	223	118	52.9 %	296	222	75.0 %
Sverige	11631	7028	60.4 %	24128	15584	64.6 %
Danmark	8856	5441	61.4 %	14099	10343	73.4 %
EØS totalt	96315	40845	42.4 %	119064	72782	61.1 %

Under direktivet betyr tjenestehandel med EØS land som faller inn under tjestedirektivet

Kilde: SSB

Tabell 1 viser den landfordelte norske eksporten og importen av tjenester slik den måles i henhold til utenriksregnskapets statistikk.³ Tallene nederst i tabellen viser at Norge hadde et lite underskudd på tjenstehandelsbalansen med andre EØS land, og dette underskuddet er betydelig hvis vi kun fokuserer på de næringer som sorterer inn under tjenstedirektivet. Faktisk importerer vi nesten dobbelt så mye som vi eksporterer av disse tjenestene. De to kolonnene med prosentsetser angir andelen av tjenstehandelen som omfattes av tjenstedirektivet. Totalt utgjør dette om lag 40% av tjensteeksporten og ca 60% av tjensteimporten. Våre viktigste handelspartnere i EØS-området innenfor tjenester er Storbritannia, Tyskland og Sverige, mens våre nordiske naboland Danmark og Finland kommer ut med noe laver handel. De nye EU-landene sorterer under gruppen andre europeiske land og utgjør en svært liten andel av vår tjenstehandel innen EØS-området.

Tabell 2: Norges tjenstehandel med EØS-land fordelt etter næring (2003)

	Eksport	Import
Varer	392709	216502
Reparasjon av varer	1795	4341
Havnetjenester	622	6237
Sjøtransport	31702	25973
Flytransport	1696	4770
Togtransport	253	248
Veittransport	635	879
Rørtransport	8748	1087
Hjelpetjenester for transport	3421	101
Reisetjenester	15266	42352
Telekomtjenester	1634	1636
Bygg og anlegg	726	203
Forsikring	2891	3544
Finansielle tjenester	3100	1271
IT-tjenester	1913	2238
Lisenser og patenter	780	1589
Forretningstjenester	19285	20616
Personlige- kultur- og underholdningstjenester	1080	1443
Offentlige tjenester	768	536
Total tjenstehandel	96315	119064
Handel som sorterer under tjenstedirektivet	40845	72782

Næringer med uthevet og kursivert tekst faller in under tjenstedirektivet

Kilde: SSB

³ Her har vi tatt ut eksport og import av inntekter opptjent i utlandet for å unngå å telle med eksempelvis kapitalgevinster og tilbakeføring av overskudd fra tjensteaktiviteter i datterselskap i utlandet.

I tabell 2 gis en oversikt over den næringsfordelte tjenestehandelen med EØS-land. Ikke overraskende er det utenriks sjøtransport og reisetjenester (turisme) som utgjør den største andelen av vår handel. Den store samlegruppen forretningstjenester utgjør også en betydelig andel og i denne næringen har vi en relativt balansert handel. Det skal i denne sammenheng nevnes at denne næringen er svært bredt sammensatt og at det hadde vært en fordel dersom statistikken var mer detaljert for forretningstjenester. I næringen for bygg- og anleggstjenester opererte Norge med et handelsoverskudd i 2003. Men i denne næringen opererer de fleste store utenlandske aktørene med datterselskap i Norge. Samtidig vet vi at mange av de største norske aktørene innen bygg- og anlegg er blitt kjøpt opp av utenlandske foretak. Følgelig forsvinner mye av det som ellers ville bli ansett som import av slike tjenester ut av statistikken. I debatten rundt import av bygg- og anleggstjenester fra de nye EU-landene er det verd å merke seg at disse landene kun representerer 3% av importen.

Tabell 3: Prosentvis vekst fra 1999 til 2003

	Eksport	Import
Reparasjon av varer	72.90 %	-5.13 %
Reisetjenester	1.51 %	20.19 %
Bygg og anlegg	27.12 %	-26.22 %
IT-tjenester	-7.94 %	122.50 %
Forretningstjenester	16.89 %	1.52 %
Personlige tjenester	68.03 %	61.17 %

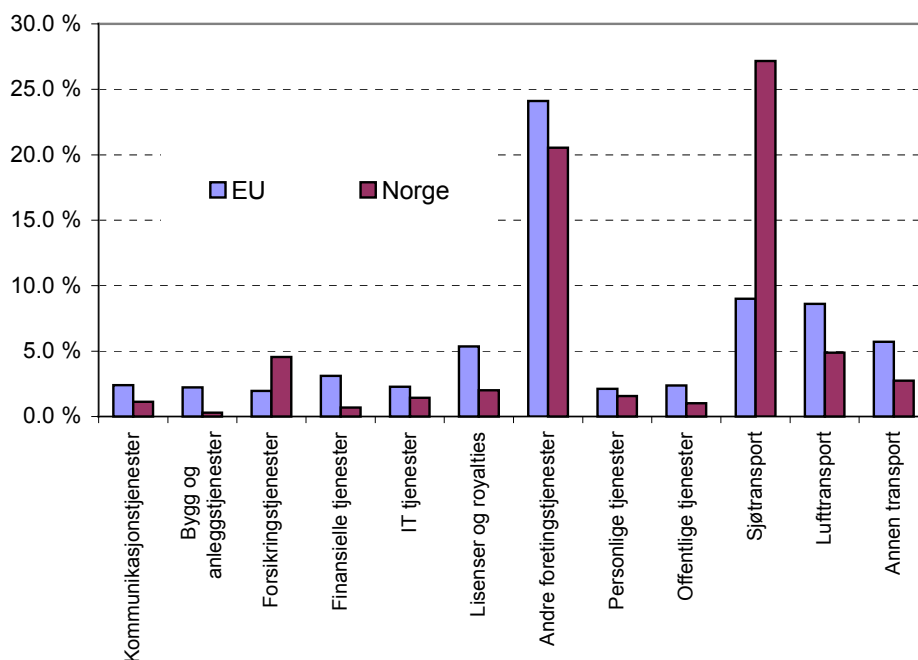
Kilde: SSB

Tabell 3 viser veksten i den handel med tjenester som sorterer inn under tjenesteditivtet. Tallene indikerer at Norge over de siste 5 årene har hatt betydelig vekst i eksporten av personlige tjenester som i denne statistikken omfatter kultur- og underholdningstjenester (kino, teater, musikk, tv, radio, nyhetstjenester, kunst og tjenester tilknyttet disse aktivitetene) samt tjenester av typen: sport og idrett, skjønnhetspleie, trening, fornøylesvirksomhet, vask- og renseri, begravelserbyråer og lignende. Det har også vært omfattende vekst i eksporten av reparasjonstjenester og andre foretningstjenester, samt bygg- og anleggstjenester, men den siste næringen hadde i utgangspunktet svært lav eksport. Reisetjenester og IT-tjenester har hatt en svak utvikling som delvis kan tilskrives den svake utviklingen for IT-næringen globalt samt effekten av terrorhandlingene i 2001. Det er likevel oppsiktsvekkende at IT-importen har hatt kraftig vekst gjennom perioden, og dette kan tolkes som et fall i den norske næringens internasjonale konkurranseevne.⁴

⁴ I en særskilt drøfting av utviklingen i eksporten av IT-tjenester skal det nevnes at statistikken fra SSB ikke er spesielt god ettersom IT-tjenesteleverandører svært ofte er integrert i andre selskaper som er registrert i andre næringer. Nærmest alle norske eksportører av avansert teknologi inkluderer en betydelig komponent med eksport av IT

En sammenligning av Norges tjensteeksport i 1999 med tilsvarende eksport fra EU viser tydelig at den norske næringsvise sammensetningen av tjensteeksport avviker betydelig fra våre viktigste handelspartnere. Figur 1 illustrerer denne forskjellen. I den totale eksporten av tjenester har sjøtransport en tre ganger så stor andel i Norge sammenlignet med EU (27% mot 9%). Det er kun forsikringstjenester som i tillegg utpeker seg som en næring med høyere andel av totalen sammenlignet med EU, og dette knytter seg primært til norske aktiviteter innen sjø- og offshore-forsikring hvor Norge har hatt en lang tradisjon med høy internasjonal profil. Bygg- og anleggsnæringen, finansielle tjenester og gruppen lisenser og royalties er svært lite eksportert i Norge sammenlignet med EU-landene.

Figur 1: Eksport av tjenester fra Norge og EU (1999): næringsfordelt



Kilde: SSB og EUROSTAT

tjenester som utføres gjennom det eksporterende selskapet. I tillegg vil vi nevne at en analyse av IT-næringens eksportaktiviteter i regi av NUPI (se Melchior og Øi, 2003) viser at IT-tjensteeksporten er betydelig underestimert i de offisielle statistikkene. Igjen er dette knyttet til at hardware-eksportører også driver omfattende tjensteeksport. Dette er dog et argument som knytter seg til nivå og ikke vekst over tid. Denne problemstillingen er nylig belyst gjennom debatt mellom Finansminister Foss og lederen for IKT- Norge, Per Morten Vigtel.

3.2. Tjenestehandel gjennom datterselskap i utlandet

Fordi en betydelig andel av tjenestehandelen utføres gjennom lokale underkontorer eller datterselskaper, forteller den offisielle statistikken over eksport og import av tjenester bare en del av historien. Et fullstendig bilde av den totale tjenestehandelen med EØS-land krever at vi også kartlegger norske bedrifters aktiviteter i utlandet, samt utenlandske bedrifters aktiviteter i Norge. Fra og med i år har Statistisk sentralbyrå overtatt ansvaret for kartlegging av norske direkte utenlandske investeringer. I denne sammenheng samles betydelige mengder data om norske foretaks aktiviteter i utlandet. Tallene muliggjør en sammenligning av omfanget av tjenestehandel gjennom bedrifter som er etablert i utlandet (mode 3 handel) med omfanget av grenseoverskridende handel (mode 1, 2 og eventuelt 4 handel).

Tabell 4: Næringsfordelte investeringer i EØS-området: 2001, Millioner kroner

Næringskode	Næring	Kapital investert i utlandet
74	Annen forretningsmessig tjenesteyting	12300.0
70	Omsetning og drift av fast eiendom	5346.7
72	IT-tjenster og databehandling	1718.3
45	Bygg-og anlegg	934.9
71	Utleie av maskiner og utstyr	208.8
88	Investeringsvirksomhet utenom finansinstitusjoner	144.4
0	Ufordelt	118.4
80	Undervisning	117.9
92	Fritids- og kulturtjenester	115.0
55	Hotell og reastaurant	87.2
73	Forskning og utvikling	7.4
93	Annen personlig tjenesteyting	2.0
90	Kloakk og renovasjon	0.4

Kilde: SSB

I 2001 var det registrert 1230 norske foretak med direkte investeringer i noe under 5000 bedrifter i utlandet. Til sammen hadde disse selskapene driftsinntekter i utlandet på om lag 800 milliarder kroner. Dersom vi konsentrere oss om foretak som sorterer inn under de næringer som er omfattet av tjenstedirektivet, finner vi at direktivet direkte berører 352 norske foretak som har eierskap i 988 selskap i EU-landene (EU25).⁵ I disse selskapene finner vi en samlet driftsinntekt på 52,4 milliarder kroner. Dette tallet er relativt høyt når vi sammenligner med tallene fra utenriksregnskapet for tjenestehandel som sorterer under direktivet (ca. 40 milliarder i henhold til tabellene 1 og 2). Utenriksregnskapets tall som danner grunnlaget for tabell 1 og 2 omfatter primært grenseoverskridende handel. Følgelig kan man hevde at norske tjenesteprodusenter i stor grad forsyner EØS-markedene gjennom lokale etableringer i de respektive land. Det er verdt å nevne at dette mønsteret er nokså representativt for det man ser i andre land. Om lag halvparten av all tjenestehandel mellom land skjer i form av salg fra datterselskap i utlandet. Beregninger presentert i Kox et al. (2004b) viser at

⁵ Vi ekskluderer foretak innen detalj- og engroshandel fordi tallene fra disse er høyst usikre og kan bidra til å blåse opp totaltallene.

utenlandske direkte investeringer i EU-land innenfor de sektorer som omfattes av direktivet, representerer om lag 35% av alle de totale investeringene.

Tjenestebedriftenes investeringer og salg i utlandet domineres sterkt av store tjenestebedrifter som Aker-Kværner, DNV, Agresso, Linstow Varner gruppen, Orkla Media, Thon-gruppen, Norman Data Defence, Hydros og Statoils detaljhandelsaktiviteter og til en viss grad PGS. Samlet representerer disse selskapene godt over 50% av den samlede driftsinntekten fra datterselskaper etablert i tjenstedirektivets næringer i EU. Det er viktig å merke seg at de fleste av disse selskapene er dominert av norske eiere. Dette står i kontrast til de industribedriftene som produserer mye ute. Over 80% av disse er eiet av utlendinger. Dette indikere at norske tjenesteforetak med internasjonal fokusering i mindre grad har blitt utsatt for en internasjonalisering av eierskapet.

Norskeide selskaper i utlandet henter de største inntektene i England, og her er det igjen Aker-Kværners ingeniøraktiviteter som dominerer. Deretter følger Sverige, Danmark, Nederland, Belgia, Tyskland og Frankrike. Vi ser altså at geografisk og kulturell nærhet spiller en viktigere rolle enn markedsstørrelse for tjenesteeksport og internasjonalisering. En rekke oversikter over reguleringer i EØS-landene viser at land som Frankrike, Italia og til en viss grad Tyskland opererer med kompliserte prosedyrer for etablering av bedrifter med utenlandsk eierskap, noe som kan bidra til at norske tjenesteprodusenter heller velger å etablere seg i mindre EU-land som Belgia og Nederland. Disse aspektene diskuteres nærmere i kapittel 4.

Tabell 4 inneholder en fordeling av norske investeringer i EØS området fordelt etter tjenestenæringer som omfattes av tjenstedirektivet. Næringen for annen forretningsmessig tjenesteyting dominerer bildet, men denne kategorien inneholder en rekke holding-selskaper som driver aktiviteter innen en rekke tjenesteområder. De andre næringene med omfattende investeringer i utlandet er tjenestenæringer som er kapitalintensive, som eksempelvis eiendomsforvaltning. IT-næringen kan også vise til omfattende aktiviteter i EØS-området. Derimot har norske foretak investert lite i FoU-aktiviteter og annen personlig tjenesteyting.

3.3 Oppkjøp og sammenslåinger i tjenstesektorene.

Som nevnt i avnittet over blir en stor andel av tjenstehandelen mellom land formidlet gjennom datterselskaper eller underkontorer i vertslandet. Oversikten over norske investeringer i utlandet gav en god pekepinn på at en stor andel (om lag halvparten) av norske tjenesteleveranser gikk denne veien. I litteraturen om bedrifters investeringer og aktiviteter i utlandet er det enighet om at mesteparten av slike aktiviteter skjer gjennom oppkjøp og sammenslåinger av bedrifter over landegrensene (såkalt M&A). I samarbeid med forskings- og analyseselskapet MENON har NUPI fått tilgang til data som kartelegger M&A aktiviteter som involverer norske tjenestebedrifter tilbake til 1995.

Norske bedrifter kjøpte opp selskaper i utlandet til en samlet verdi av 230 milliarder kroner i perioden 1995 frem til i dag. Oppkjøp og sammenslåinger som sorterer under tjenstedirektivets sektorer utgjør ikke mer enn ca. 20

milliarder (altså noe under 10%). I våre data har vi registrert 230 M&A innen disse næringene der norske bedrifter står som kjøper.

Til sammenligning var det gjennom denne perioden 309 utenlandske oppkjøp av norske bedrifter innen disse sektorene gjennom den angitte perioden. Den registrerte verdien på disse oppkjøpene overstiger 30 milliarder. Det er derfor grunnlag for å hevde at utenlandske selskap er mer aktive i norske markeder som sorterer under direktivet, enn omvendt.

Av de større utgående oppkjøpene vil vi særlig peke på IT-selskapet Vismas kjøp av franske Eutelsat, Steen & Strøms oppkjøp av danske Field og Experts oppkjøp av svenske Elbodan. I motsatt retning står engelske Dixons oppkjøp av Elkjøp og franske Integras oppkjøp av Infostream frem som de mest kapital tunge investeringene innen det aktuelle næringssegmentet.

3.4 Forholdet mellom tjeneste- og varehandel

Internasjonal handel med varer går ofte hånd i hånd med tilsvarende tjenestehandel. Dette er særlig fremtredende i de sammenhenger der handelen med varer er tilpasset kunden, i motsetning til handel med varer som er mer standardisert. Analyser av den gjensidige avhengigheten mellom tjenesteeksport og vareeksport lider strekt under det faktum at offisiell statistikk ikke evner å skille disse to komponentene fra hverandre. Ofte velger bedrifter å tilby integrerte varer og tjenester i en pakke i stedet for å outsource tjenestefunksjonen til en annen bedrift. I offisiell statistikk vil da denne eksporten eller eventuelt importen i mottakerlandet kun bli registrert i henhold til produsentens hovedaktivitet.

Et eksempel som kan belyse den klare sammenhengen mellom norsk vare og tjenesteeksport finner man i IT-næringen. I en omfattende undersøkelse av norske IT-bedrifters eksportaktivitet i regi av NUPI (se Melchior og Øi, 2003), ble det vist at mer enn 2/3 av salget i utlandet var knyttet til tjenester, og at mer enn halvparten av salget ble utført gjennom underkontorer i utlandet. Kun en av 5 bedrifter som driver eksport i denne næringen er fullt ut spesialisert i enten hardware eller tjenester.

I en del tjenestenæringer som sorterer under direktivet vil den sterke koblingen mellom tjeneste- og varehandel ikke være like direkte, men likevel helt sentral. Juridiske tjenester fordrer ikke varehandel i seg selv, men kan i mange sammenhenger være knyttet opp til en varehandelstransaksjon. Det samme gjelder bygg- og anleggstjenester, arkitekttjenester og en rekke tekniske tjenester.

Transporttjenester faller utenom direktivets virkeområde, men det er likevel naturlig å nevne denne formen for tjenester under dette avsnittet fordi tjenestens kobling til varehandel er så åpenbar.

I den grad handel med tjenester innen EØS området hindres gjennom omfattende reguleringer og restriksjoner, vil også handel med varer bli begrenset. Det er derfor av stor viktighet at særlig handelen med varerelaterte tjenester forenkles gjennom direktivet.

3.5 Forholdet mellom eksport av tjenester og tjeneste-DUI

Internasjonal handel med tjenester skiller seg fra tilsvarende handel med varer fordi en stor andel av handelen skjer gjennom salg fra enheter i utlandet (se over for mer om dette). Salg av tjenester fra enheter i utlandet krever gjerne investeringer i form av fysisk infrastruktur, salgsnettverk etc. I utgangspunktet skulle man tro at en eksportør står overfor et valg mellom om det skal eksporteres tjenester fra selskapets hjemland eller om utenlandske etterspørere skal forsynes med tjenester gjennom et lokalt underselskap. I så måte er det rimelig å anta at disse to forsyningsformene er substitutter. Men dette er ikke tilfellet. I en analyse av Grünfeld og Moxnes (2003) vises det at eksport av tjenester levert over grensen (mode 1 handel) går hånd i hånd med eksportørens DUI og salg av tjenester gjennom lokale datterselskap (mode 3 handel). Dette kan relateres til en rekke sentrale egenskaper ved internasjonal tjenestehandel. For det første kreves det gjerne at man opererer med en lokal representant for lettere å få innpass i tjenestemarkedene i utlandet. Dette knytter seg til det faktum at informasjon om tjenesteleverandøren er helt sentralt for etterspørerne fordi kvaliteten og innholdet i mange tjenester ikke kan bekreftes før etter at tjenesten er utført. For det andre eksportører av tjenester gjerne benytte seg av både lokal kompetanse og kompetanse/innsatsfaktorer som er lokalisert i hjemlandet. Dette genererer omfattende bedriftsintern handel. Med andre ord vil ofte oppdrag ute dra med seg aktiviteter i produsentens hjemland. For det tredje finner man betydelige koblinger mellom ulike tjenestetilbydere i et utenlandsk marked. En norsk tilbyder som leverer tjenester gjennom et datterselskap i et utenlandsk marked vil ha nære forretningsforbindelser med andre norske tjenestetilbydere og benytte disse som underleverandører eller partnere. Følgelig vil eksport av tjenester gjerne bidra til å akselerere eksporten av andre tjenester fra samme land, gjerne levert på ulike måter.

4. Hindre for tjenestehandel mellom EØS-landene

Tjenestesektoren består av et stort antall næringer med svært ulike aktiviteter. I Statistisk sentralbyrås næringsinndeling opererer man med nærmere 400 tjenestenæringer, noe som langt overstiger antallet næringsgrupper i primær- og sekundærnæringene. Følgelig er også antallet reguleringer og administrative ordninger med betydning for handelen med tjenester stort. Det å kartlegge samtlige hindre fremstår av denne grunn som en meget omfattende oppgave.

I dette kapitlet går vi nærmere inn på fire kilder eller databaser som beskriver omfanget av reguleringer og handelsbarrierer rettet mot tjenester. Ingen av disse kildene er fullstendig utfyllende og man kan bare i begrenset grad anvende disse kildene til kvantitative analyser av hvordan en deregulering eller harmonisering av regler vil påvirke tjenestehandelen mellom EØS-land. Nedenfor gir vi en kort omtale av

- 1) OECDs database over nasjonale reguleringer.
- 2) EØS-landenes posisjoner i GATS-forhandlingene overfor tredje land.
- 3) Indikatorer for handelsrestriksjoner på tjensteområdet foretatt av the Australian Productivity Commission.

- 4) Europakommisjonens egen gjennomgang av relevante reguleringer og barrierer som står i veien for en mer omfattende grenseoverskridende tjenestehandel mellom medlemslandene.

4.1 Tall for reguleringer og handelsrestriksjoner fra OECD

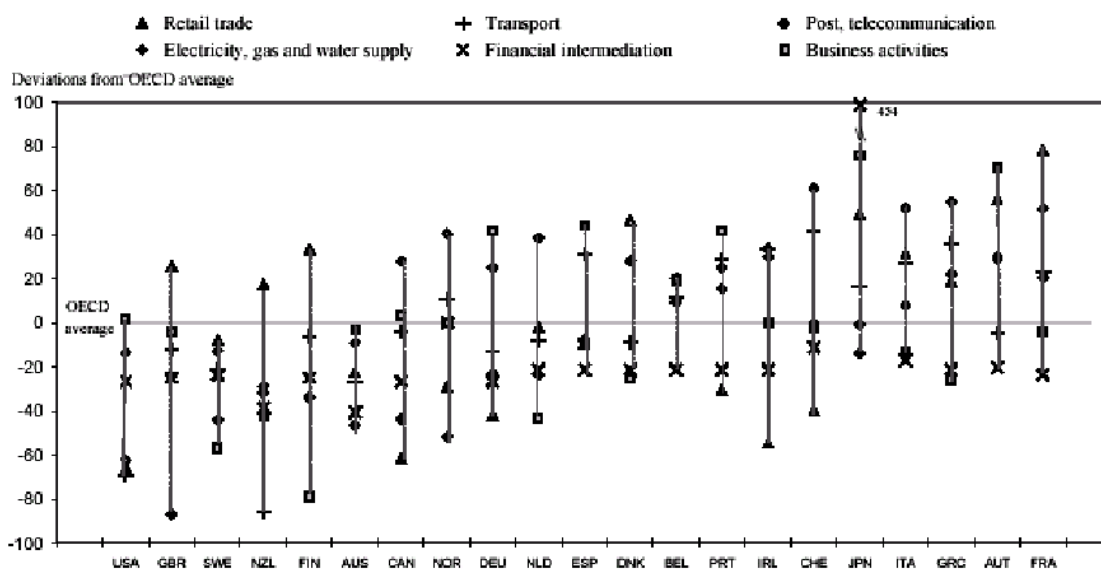
I regi av OECD har man nå bygget opp en internasjonal database over OECD-landenes reguleringer og administrative prosedyrer (International Regulation Database IRD).⁶ Databasen kartlegger om lag 1100 reguleringer som kan bidra til å påvirke økonomiens funksjonsmåte og vekstevne. I Nicoletti (2001) og Nicoletti og Scarpetta (2003) gis en grundig innføring i hva slags reguleringer databasen omfatter. I tilknytning til tjenestenæringene er det særlig reguleringer av typen: etableringsbarrierer, offentlig eierskapsklausuler, reguleringer med hensyn til markedsstrukturen, vertikal integrasjon, priskontroll, handels- og investeringsrestriksjoner, administrative byrder og begrensinger på forretningsaktiviteter.⁷

I figur 2 gjengis indekserte IRD tall for reguleringer i ulike tjenestesektorer i OECD-landene. Indeksene er basert på det reguleringsregime landene opererte med i 1998, følgelig kan det være enkelte avvik fra dagens praksis. Det er viktig å merke seg at kun sektorene for forretningstjenester (Business activities) og detaljhandel (Retail trade) omfattes av tjenstedirektivet. Land som Frankrike, Østerrike, Hellas og Italia fremstår med relativt omfattende reguleringer i de fleste tjenestesektorene. Dette bildet blir også bekreftet i gjennomgangen av andre kilder nedenfor. For Norges del er omfanget av reguleringer innen næringene for energitjenester og transport noe høyere enn gjennomsnittet i OECD. For forretningstjenester ligger Norge på gjennomsnittet mens regimet overfor detaljhandel er betydelig mer liberalt. Frankrike, Østerrike, Danmark, Finland og Storbritannia opererer med relativt omfattende reguleringer på detaljhandelsområdet, mens Østerrike, Tyskland, Spania og Portugal har mange reguleringer inne forretningsmessig tjenesteyting. Det er også verdt å nevne at Sverige opererer med et lite reguleringsorientert regime. Det bilde som beskrives av Nicoletti og Scarpetta (2003) samsvarer godt med Norges eksport til andre EØS-land. Med unntak av Storbritannia opererer de store EØS-landene med omfattende reguleringer som bidrar til å redusere eksporten til disse landene.

⁶ Denne databasen kan fritt lastes ned fra OECD sine hjemmesider: http://www.oecd.org/document/1/0,2340,en_2649_34323_2367297_1_1_1_1,00.html

⁷ OECD har benyttet dataene til å produsere komparative analyser av reguleringer rettet mot tjenestesektoren i ulike OECD-land (Nicoletti, 2001), men disse studiene retter seg primært mot finanssektoren, telekom, transporttjenester og elektrisitetsforsyning. Ingen av disse sektorene er direkte omfattet av direktivet, og følgelig har analysene liten relevans her.

Figur 2: Reguleringer i tjenstesektorer: Avvik fra OECD-gjennomsnitt



Kilde: Nicoletti og Scarpetta (2003)

Den nederlandske forskningsinstitusjonen Central Plan Bureau, CPB (2004) og Kox et al. (2004a), har levert en foreløpig analyse av betydningen for intra-europeisk tjenstehandel ved en innføring av det foreslåtte tjenstedirektivet. De anslår at dersom man gjennom tjenstedirektivet får redusert handelshindre i henhold til intensjonene, dels gjennom fjerning av reguleringer men hovedsakelig gjennom en harmonisering av heterogen politikk i ulike EU-land, vil man kunne oppnå en økning i handelen og investeringsaktiviteten på de angitte områder med ett sted mellom 15 og 35%. Disse tallene er basert på en såkalt gravity analyse⁸ der man har anvendt IRD-tall for landenes registrerte reguleringer. Analysen er særlig rettet mot virkninger av å harmonisere reguleringspraksisen i EØS-området, og forfatterne vektlegger at forskjeller i reguleringspraksis er mer til hinder for tjenstehandel over grensene enn selve omfanget av reguleringer. I et samfunnsøkonomisk perspektiv er dette et viktig poeng fordi man på denne måten tar høyde for at en rekke reguleringer innen tjenstesektorene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men at avvik mellom land påfører bedriftene og konsumentene store transaksjonskostnader.

I CPB (2004) har man valgt å kun inkludere OECDs mål for horisontale reguleringer som påvirker alle sektorer samt et utvalg av reguleringer rettet mot tjenstesektorene som er direkte sammenlignbare. Dermed reduseres antallet reguleringer som anvendes i analysen fra om lag 1100 til noe under 200. I analysen utvikles en heterogenitetsindeks som varierer mellom 0 og 1

⁸ Se kapittel 5 for en innføring i gravity-analysens prinsipper.

for alle par av EU-land. Et lavt tall indikerer høy grad av harmonisering mellom land og vise versa. Dessverre er ikke Norge inkludert i analysen, og vi har derfor heller ikke tilgjengelige heterogenitetsindekser mellom Norge og andre EØS-land. I kapittel 5 vil vi likevel kort omtale konsekvenser for norsk handel med tjenester ved en harmonisering av reguleringene i EØS-området basert på tallene i OECDs IRD.

Analysen viser at land som Danmark og Irland, og Storbritannia og Irland praktiserer svært like reguleringsregimer, mens eksempelvis Polen og Irland, og Ungarn og Danmark har store forskjeller i reguleringspraksis. I en gravityanalyse vil en harmonisering av reguleringer slå særlig kraftig ut på handelen mellom med et land dersom landet har et stort marked og ligger nært geografisk. Av denne grunn vil eksempelvis Danmark øke sin tjenestehandel betydelig (over 30%) fordi Tyskland og Danmark har relativt ulike reguleringer, og Tyskland har et stort marked og ligger nærme Danmark. I henhold til analysen kan Sverige kun forvente en økning i eksporten og importen på 10%, dette til tross for at Sverige selv har lite omfattende reguleringer. De store landene (Italia, Tyskland og Frankrike) forventes å få en relativt større økning i importen enn i eksporten, mens det motsatte gjelder for de fleste mindre EU-landene.

Golub (2003) gir en samlende oversikt over begrensninger rettet mot utenlandske investeringer i ulike OECD land. I så måte gir denne oversikten en tilnærming til landenes policy overfor etablering av virksomhet innen tjenestenæringene. Kox et al. (2004a) benytter disse tallene for å predikere hva som vil skje med direkte investeringer mellom EØS-land ved en harmonisering av reguleringer rettet mot etableringer og investeringer. Igjen predikerer analysen at tjenestedirektivet vil få omfattende konsekvenser for etableringsaktiviteten mellom land i EØS-området. Utenlandske direkte investeringer vil øke med mellom 20 og 70%. Særlig Ungarn og Østerrike vil oppleve kraftig vekst, mens våre naboland forventes å få en balansert vekst i investeringsstrømmene inn og ut av landet på om lag 20%.

4.2 Barriereindekser fra Australian Productivity Commission

I et omfattende forskningsprogram i regi av The Australian National University, University of Adelaide og Australian Productivity Commission, har man kartlagt handelsbarrierer overfor tjenester i et stort utvalg av land og sektorer, se Findlay og Warren (2000).⁹ Analysene baserer seg på en kvantifisering av kvalitative handelshindre, der både forhold som knytter seg til innenlandske reguleringer og konkurranseforhold samt hindre som kun utenlandske foretak møter, blir vurdert. Denne informasjonen anvendes så i utviklingen av såkalte Trade Restrictiveness Indekser (TRI) som indikerer hvor restriktive landene er overfor handel og investeringer i tjenestenæringene. Jo høyere indekstallet tallet er (0 til 1), jo mer restriktivt er landet overfor tjenesteimport. Beregningssystemet deler hindre inn i fire grupper i henhold til følgende firefeltstabell.

⁹ Utfyllende informasjon om metoder og analyser i forbindelse med dette prosjektet, samt alle data i excel-format kan hentes fra følgende internett-portal:
<http://www.pc.gov.au/research/memoranda/servicesrestriction/index.html#book>

	Innenlandske restriksjoner	Restriksjoner overfor utenlandske aktører
Restriksjoner rettet mot nyetableringer		
Restriksjoner rettet mot pågående aktiviteter		

Tabell 5: Indekser for handelsrestriksjoner i utvalgte land

	Tjenestenæringer:					
	Regnskap	Arkitekt	Distribusjon	Ingeniør	Juridiske	Gjennomsnitt
Østerrike	0.57	0.44	0.19	0.39	0.57	0.43
Portugal	0.41	0.39	0.21	0.33	0.41	0.35
Italia	0.43	0.30	0.29	0.17	0.54	0.35
Spania	0.31	0.35	0.22	0.24	0.45	0.31
Tyskland	0.39	0.15	0.24	0.28	0.49	0.31
Hellas	0.32	0.29	0.27	0.20	0.37	0.29
Frankrike	0.31	0.14	0.33	0.03	0.58	0.28
Belgia	0.40	0.29	0.32	0.02	0.31	0.27
Sverige	0.44	0.17	0.21	0.17	0.27	0.25
Danmark	0.41	0.02	0.27	0.04	0.43	0.23
Nederland	0.22	0.03	0.24	0.10	0.25	0.17
Luxembourg	0.31	0.08	0.17	0.11	.	0.17
Storbritannia	0.19	0.07	0.19	0.07	0.31	0.17
Finland	0.14	0.02	0.24	0.06	0.14	0.12
Gjennomsnitt	0.35	0.20	0.24	0.16	0.39	

Kilde: Findlay og Warren (2000)

På denne måten kartlegges både 'national treatment' dimensjonen og 'market access' dimensjonen. Kartleggingen omfatter finanstjenester, telekommunikasjon, maritime transporttjenester samt en rekke forretningstjenester som har relevans for tjenstedirektivet (disse tjenestene er listet opp i tabell 5). Trade restrictiveness indeksene angir ikke bilaterale restriksjoner. Indekstillene gjelder for handel mellom det respektive land og alle andre land. Dette kan anses som et problem i vår kontekst fordi tjenstehandel mellom EØS-land møter færre reguleringer enn handel mellom EØS-land og land utenfor.

I tabell 5 gjengir vi indekstallene for et utvalg av EU-land. Oversikten samsvarer godt med indikatorene fra OECDs IRD-database, der Tyskland, Spania og Portugal kom ut med mange og omfattende reguleringer. Det er

viktig å merke seg at en slik bekreftelse av rangeringen er en sterk indikasjon på at funnene er relevante fordi de ulike undersøkelsene benytter seg av svært ulik informasjon. Kartleggingen angir at det er betydelige hindre overfor handel med juridiske tjenester og regnskapstjenester. Dette knytter seg primært til bruk av nasjonale regnskapsstandarder samt det faktum at land også innen EU opererer med strenge krav til tilbydere av juridiske tjenester.

Igjen er det et problem at Norge ikke er med i undersøkelsen. Vi kan derfor ikke si noe om hvorvidt norske handelsrestriksjoner er mer eller mindre omfattende enn de man har hos våre handelspartnere innen EØS-området. Indekstallene er likevel av stor interesse dersom man vil kartlegge betydningen av handelsforenkling på tjenestområdet for norsk eksport. Dette perspektivet omtales nærmere i kapittel 5.

4.3 Kartlegging basert på EU-landenes posisjoner i GATS

En måte å studere EØS-landenes restriksjoner rettet mot tjenestehandel er å se nærmere på de posisjoner EØS-landene har inntatt under GATS avtalen som kan tolkes som handelshindre. Våre opplysninger er hentet ut fra WTOs ”services database output”, WTO(2004). I utgangspunktet har ikke EØS-landene rapportert inn noen form for bindinger og innrømmelser overfor hverandre i GATS-sammenheng, ettersom tjenestehandelen skal være fullt ut liberalisert. Derimot kan posisjoner overfor tredjeland gi informasjon om de næringer der ulike EØS-land opererer med omfattende reguleringer som også kan være til hinder for tjenestehandel med andre EØS-land. I GATS-avtalen opererer man med bindingslister der medlemslandene har bundet seg til å følge en spesifisert handelspolitikk. Mange land har valgt å holde en god del tjenestesektorer utenom bindingslistene. Dette innebærer at slike tjenester ikke reguleres gjennom avtaleverket i GATS/WTO. Dersom det foreligger en binding, så kan denne spesifiseres langs tre dimensjoner.

- 1) Bindingen kan gjelde for alle tjenester eller den kan være sektorspesifikk.
- 2) Bindingen kan knytte seg til en eller begge av de to kategoriene ’nasjonal behandling’ og ’markedsadgang’.
- 3) Bindingene kan spesifiseres for ulike leveranseformer eller ’modes’. Det defineres fire modes. Den første (mode 1) omfatter tjenestehandel som utføres på avstand (elektroniske tjenester og transport). Den andre (mode 2) gjelder tjenester der konsumenten reiser til produsenten (f.eks. turisme). Den tredje (mode 3) gjelder der produsenten oppretter et filial i konsumentens land (for eksempel konsulenttjenester), mens den fjerde (mode 4) gjelder der personen som tilbyr tjenesten reiser til konsumenten for å gjennomføre arbeidet.

I EØS-sammenheng er det av begrenset interesse å studere bindinger som omfatter mode 4 handel ettersom det er fri flyt av arbeidskraft innen

området, dog med unntak av overgangsordningene for de nye EU-landene som gjelder til 2007. Følgelig legger denne presentasjonen liten vekt på restriksjoner rettet mot mode 4 handel. Listen over bindinger, innrømmelser og ulike begrensninger for tjenstehandel gjennom GATS avtaleverk er omfattende. Vår gjennomgang må nødvendigvis bli en oppsummering av de mest sentrale og relevante punktene i disse listene.

4.3.1 Relevante norske posisjoner i GATS:

Vi starter opp gjennomgangen av GATS posisjoner ved å rette fokus mot norske posisjoner. For å gjøre gjennomgangen enklest mulig drøfter vi ikke de ovennevnte dimensjonene i det norske tilfellet. Det er særlig innenfor forretningstjenester at det finnes relevant informasjon om reguleringer som kan virke til hinder for handel mellom Norge og andre EØS-land der tjenstedirektivet har virkning, men også innen enkelte andre kategorier finner man relevante forbehold.

Innen området **juridiske tjenester** er det i Norge et krav at advokater må være personlig ansvarlige. Det er ikke mulig å eie aksje eller være styremedlem uten å delta aktivt i advokatbedriften. Utenlandske advokater kan gi råd, men det er restriksjoner i forhold til samarbeid med norske advokater. For **regnskapstjenester** må det gis autorisasjon som krever norsk eksamen og 2 års praksis i Norge. Selve regnskapspraksisen skal skje i Norge, med mindre kongen tillater noe annet. For **medisinske tjenester** og **veterinærtjenester** stilles det både krav til godkjent utdanning og språkferdigheter. I kategorien **sikkerhetstjenester** er det angitt krav om at lederen for en sikkerhetsbedrift må være norsk statsborger. Under **utleie- og leasingtjenester** er det angitt at fly som registreres i Norge må eies av norske statsborgere. I henhold til norske GATS-posisjoner har myndighetene monopol på **arbeidsformidling**. Dette gjelder ikke vikarformidling og det har også skjedd en oppmykning av monopollet de seneste år. For **Ingeniørtjenester** stilles det i utgangspunktet krav til at entreprenøren og eventuelt tilsynsmann har bodd i Norge i et år. Norge har stilt krav til at lederen og flertallet i styret i **detaljhandelsbedrifter** må ha bodd i Norge i 2 år. Innen kategorien **utdannings tjenester** har norske myndigheter lagt til grunn at barne- og ungdomsskole er offentlig tjenester. Autorisasjon til spesialskoler kan innvilges men finansiering til studiested eller studenter er kun mulig gjennom godkjente instanser. For **Miljø tjenester** utenom offentlige tjenester sådan, åpnes det for monopolregulering på enkelte områder.

4.3.2 Relevante GATS-posisjoner i EU-land

Selv om EU-landene har felles handelspolitikk overfor tredjeland, har man i GATS-sammenheng tillatt at hvert enkelt EU-land kan innta særskilte posisjoner. Dette knytter seg til at bindinger i GATS-systemet til en viss grad kan gripe lenger inn i det enkelte lands nasjonale reguleringer enn det man har bundet seg til gjennom deltakelse i EU og "the single market".

Forretningstjenester

For **juridiske tjenester** er det særlig Frankrike, Tyskland og Portugal opererer med restriksjoner. Det er begrensninger i markedstilgang for

utforming av juridiske dokumenter, samt reguleringer rettet mot etableringer av utenlandske foretak (mode 3). I Danmark kan kun juridiske foretak med dansk lisens drive markedsføring. Lisenskrever dansk embetseksamen. I Italia og Frankrike stilles det krav om nasjonalitet for utførelse av **regnskapstjenester**. I Danmark og Italia er det også formulert residenskrav i denne sektoren. Reguleringer rettet mot **skatterådgivning** ligner i stor grad på det regime som anvendes overfor juridiske tjenester. I Frankrike kan kun jurister drive innen denne næringen. I Portugal stilles det residenskrav til personer som jobber med skatterådgivning. For **reklametjenester, markedsundersøkelser og ledelsesrådgivning** har ingen EU-land lansert begrensninger i handelen gjennom GATS for mode 1 til 3.

Bygg, anlegg og arkitektur

Frankrike, Spania, Italia og Portugal har begrensninger overfor **arkitektkontorer** som ønsker å etablere virksomhet, men denne praksisen er ikke diskriminerende overfor utlendinger. For **byplanlegging og landskapsarkitektur** har Storbritannia, Belgia, Italia og Portugal ikke bundet mode 1 handelen og har dermed åpning for restriksjoner på dette området. For **ingeniørtjenester** har Hellas, Italia og Portugal ikke gjort noen bindinger for mode 1 handel. Samtidig har de fleste Søreuropeiske landene begrensninger i markedstilgang for slike tjenester uten at det tillates nasjonal diskriminering. Storbritannia opererer med krav til nasjonalitet mens Portugal har residenskrav. Dette gjelder også for **integreerte ingeniørtjenester**.

Medisinske tjenester

Ingen EU-land har foretatt bindinger på dette området når det gjelder mode 1 handel. Dette gjelder både nasjonal behandling og markedstilgang. Majoriteten av land har også betydelige begrensninger rettet mot mode 3 handel. Det samme gjelder for **veterinærtjenester**. Mode 3 handel med **sykepleiertjenester og fysioterapi** er begrenset i Spania, Italia, Portugal og Frankrike. Italia opererer også med en klausul om økonomisk nødvendighet i forbindelse med innførsel av arbeidskraft (mode 4), men det er uklart om dette gjelder for andre EØS-land. **Apotekvirksomhet** og tilbud av medisiner er også unntatt bindingslistene i GATS for alle EU-land. Igjen har de fleste EU-land også sterke begrensninger med hensyn til etablering av nye foretak, men det åpnes ikke for nasjonal diskriminering. For **sykehustjenester** er bilde det samme som for medisinske tjenester generelt: Ingen bindinger i mode 1 handel og betydelige begrensninger i mode 3 handel. I tillegg krever Frankrike autorisasjon for ledelsen.

IT-tjenester

I denne sektoren er det få reguleringer som er til hinder for handel. Det er ikke registret noen begrensninger i mode 1, 2 og 3 handelen.

FoU og vitenskapelige rådgivningstjenester

Storbritannia, Portugal, Italia og Frankrike har spesifikke begrensninger rettet mot nyetablering innen denne næringen. Særlig gjelder dette aktiviteter

i tilknytning til fagområdene biologi og kjemi. I Frankrike anvendes også reguleringer som skiller mellom nasjonale og utenlandske selskap.

Sikkerhetstjenester

Denne tjenestesektoren er i kraftig vekst og er derfor av betydelig interesse. Belgia, Storbritannia, Frankrike, Portugal og Italia har ikke bundet denne sektoren for mode 1 handel og kan derfor operere med omfattende reguleringer. Storbritannia og Danmark har også betydelige begrensninger knyttet til nyetableringa av virksomheter både med hensyn til markedstilgang og nasjonal behandling. Danmark er særlig restriktive overfor sikkerhetstjenester som utføres på flyplasser, mens Italia har en omfattende autorisasjonsordning.

4.3.3. Kort oppsummering

Vår gjennomgang av EØS-landenes posisjoner i GATS-avtalen viser tydelig at de Søreuropeiske landene opererer med et mer reguleringsorientert regime enn de man finner i land som ligger lenger nord. Samtidig finner vi et mønster der de store medlemslandene har et noe mer omfattende reguleringsregime overfor tjenestehandel sammenlignet med de små landene, dog med unntak av Storbritannia. Videre er det tydelig at de tjenester som enten er holdt utenom bindingslistene eller er tildelt en rekke begrensninger, både er omtalt i sammenheng med markedstilgang og nasjonal behandling. Med andre ord velger EØS-landene gjerne å ta hensyn til nasjonale interesser i de næringer der man også har omfattende reguleringer vedrørende markedsadgang for nasjonale bedrifter. Vår oversikt viser at bygg- og anleggsnæringene og sektorene for medisinske tjenester er særlig hardt regulert, men at en rekke foretningmessige tjenester også underlegges omfattende reguleringer. IT-tjenester og FoU-tjenester fremstår som lite regulerte aktiviteter. Funnet i tilknytning til IT-tjenester står i kontrast til analysen til NHO(2002), der norske IT-bedrifter fremhever at handelshindrene er særlig store i EØS-landene.

Gjennomgangen bekrefter i stor grad det bilde som fremkommer i de datamaterialet fra OECD og Australian Productivity Commission. Samtidig er det grunn til å hevde at det norske handelspolitiske regime i GATS ikke fremstår som særlig proteksjonistisk sammenlignet med mange andre EØS-land.

4.4 Kommisjonens status over det indre marked for tjenester

I Europakommisjonens rapport om status over det indre marked for tjenester (Europakommisjonen, 2002) gis det en grundig gjennomgang av ulike barrierer for tjenestehandel innen EU, der det listes opp en lang rekke reguleringer, administrative prosedyrer og lovfetede begrensninger. Mer spesifikt deles barrierene inn i de som hindrer: etablering av tjenestevirksomhet, bruk av tjenester som innsatsfaktor, salg og ettersalg av tjenester, samt distribusjon av tjenester. Et problem med slike oversikter er at de ofte får karakter av å være case-orientert, noe som gjør det vanskelig å foreta en sammenligning av hvilke barrierer som er mer skadelige/gunstige enn andre for handel og økonomisk utvikling i regionen.

4.4.1 Etablering av tjenestebedrifter

Europakommisjonen viser til at bedrifter opplever det som et problem at mange land opererer med monopolordninger. Dette gjelder særlig distribusjonstjenester. Nyetablering hindres også i de land som har reguleringer nyttet til markedsstørrelse og geografisk lokalisering, eksempelvis gjelder dette ofte innen apotekernæringen og optikernæringen. Vider ytrer mange næringsdrivende frustrasjon over krav til nasjonalitet og bopel for styremedlemmer og ledelsen i et selskap. Mange EU-land har strenge karv til omfattende registrering av næringsvirksomhet som ofte oppleves om tids- og kostnadskrevende.

4.4.2 Krav til bruk av innsatsfaktorer

Under denne klassen av handelshindre peker Europakommisjonen særlig på de problemer som oppstår i forbindelse med utstasjoningsdirektivet. Dette direktivet legger føringer på hva slags arbeidskraft en tjenestetilbyder kan anvende i et annet land. Særlig pekes det på de administrative hindre man møter i bygg- og anleggsbransjen som av mange bedrifter ses på som en prohibitiv handelsbarriere. Denne problemstillingen er viktig for foretak som opererer i en grensesone mellom to land der aktivitetene i det andre landet varierer med hensyn til varighet. Det er uklart i hvilke sammenhenger direktivet trår i kraft, noe som igjen bestemmer lønns- og arbeidsvilkår. Videre understreker kommisjonen de problemer som oppstår i næringer der man har restriksjoner på bruk av midlertidig arbeidskraft.

Det fremstår også som et hinder at mange land legger føringer på hva slags forretningsmessige tjenester en bedrift kan anvende. Dette gjelder særlig bruk av juridiske tjenester og regnskapstjenester, som ofte må være nasjonalt godkjent.

Sist men ikke minst nevnes reguleringer som hindrer fritt valg i anvendelse av utstyr og materiell. Her nevnes spesifikt bruk av laboratorieutstyr, kjøretøyer og byggeplassmateriell.

4.4.3 Reguleringer i tilknytning til salg og markedsføring

For å kunne markedsføre en rekke tjenester kreves det ofte forhåndsgodkjenning. Dette gjelder eksempelvis for finansielle tjenester og distribusjonstjenester. Videre opererer EØS-land med ulike forbud mot markedsføring av enkelte tjenester, eksempelvis leger, revisorer og ingeniører.

I forbindelse med selve salgsprosessen oppleves det ofte som problematisk at kontraktslovgivningen er sterkt divergerende mellom EØS-land. Videre opererer en rekke land med prisreguleringer. Dette gjelder eksempelvis i inkassovirksomhet og ulike sikkerhetstjenester. Også regler for fakturering og betaling varierer sterkt. Europakommisjonen lister også opp en rekke hindre som begrenser handelen med ettersalgstjenester som ofte står for en stor andel av tjenestebedriftenes inntekter.

4.4.3 Oppsummering og kommentar til statusrapporten

Europakommisjonens gjennomgang av handelsrelaterte hindre i EU er omfattende og viser et behov for koordinering av reguleringer overfor tjenestenæringene. Samtidig er gjennomgangen problematisk av to grunner.

For det første gir ikke oversikten noen vurdering av hvor viktige disse hindrene er. En slik drøfting er overlatt til Europakommisjonen (2004b), men heller ikke der gis det en form for rangering av de ulike hindrenes betydning for tjenstehandelen mellom EØS-land. For det andre listes det opp en rekke reguleringer som mange vil hevde er helt nødvendige for sikre et effektivt tjenstemarked i EU. Standardiseringer, autorisasjonskrav, ulike krav til arbeidsmiljø og sikkerhet og miljøkrav representerer alle reguleringer som er nødvendige for at markedet skal kunne fungere uten for mange markedsimperfeksjoner. Følgelig får dokumentet preg av kun å ta hensyn til den bedriftsøkonomiske lønnsomheten og ikke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

5. Tjenstedirektivets konsekvenser for norsk økonomi

Europakommisjonenes forslag til tjenstedirektiv har til hensikt å lette handelen med tjenester mellom EØS-land. Gjennom økt handel forventes også økt verdiskapning i EØS-området, fordi handel bidrar til bedre ressursallokeringen i EØS-området og gi riktigere prising av tjenester i de ulike land. I tillegg vil økt handel føre til at innbyggerne i EØS-området får tilgang til et bredere spekter av tjenester, noe som anses å være samfunnsøkonomisk gunstig fordi det øker konsumentens nytte (se for eksempel Helpman og Krugman, 1985 for mer om samfunnsøkonomiske gevinster gjennom internasjonal handel).

En diskusjon av tjenstedirektivets konsekvenser for norsk økonomi bør først søke å kartlegge hvordan direktivet vil påvirke Norges tjenstehandel med EØS-landene, og dernest drøfte hvordan denne endringen i handel påvirker verdiskapningen og velferdsnivået i Norge. Nedenfor følger en drøfting basert på denne totrinnsmetoden.

5.1 Konsekvenser for Norges handel med andre EØS-land

I CPB (2004) og Kox et al. (2004a) vises det til at et land som Danmark kan forvente å øke både eksporten og importen med om lag 30% som en følge av en full harmonisering av reguleringsregimene på tjensteområdet. Fordi Norge har noe større avstand til de store markedene i EU, er det grunn til å forvente at en slik harmonisering vil ha noe mindre virkning på Norges handel, slik som også tilfellet er for Sverige. Det er et problem i de ovennevnte analysene at de baserer seg på heterogenitetsmål som overser det faktum at noen land har mer omfattende reguleringer totalt sett enn andre. Som nevnt i kapittel 4, gjelder dette særlig de søreuropeiske landene, samt mange av de store EU-landene. Hvis man tar høyde for disse forskjellene er det grunn til å hevde at de små og relativt reguleringsfattige landene i nord vil ha mest å tjene på innføringen av direktivet fordi eksporten vil øke mer enn importen, i og med at handelshindrene reduseres mer i land med omfattende reguleringer.

Analysene i CPB(2004) baserer seg på et omfattende kartleggingsarbeid, som i utgangspunktet må repeteres i sin helhet dersom Norge skal inngå i analysen. Som et forenklet alternativ har vi sett på heterogeniteten i reguleringsregime mellom Norge og Sverige basert på et relevant utvalg av sammenlignbare reguleringer som er registrert i OECDs IRD-database. Av 295 reguleringer overfor tjenstenæringen fant vi at 81 viste avvikende praksis, noe som gir en heterogenitetskoeffisient på 0.27 (81/295). Dette er et meget lavt tall sammenlignet med de tall man finner i CPB(2004), og indikerer at det er svært få forskjeller mellom norsk og svensk reguleringspraksis. Dersom vi så anvender de svenske heterogenitetskoeffisientene på det norske handelsmønsteret fra 2003 som er rapportert i tabell 1, samt regresjonskoeffisientene fra CPB(2004), finner vi at både norsk eksport og import vil øke med om lag 10% som en følge av innføringen av tjenstedirektiv. Eksporten øker med om lag 4 milliarder

mens importen øker med ca. 7 milliarder. Følgelig skulle innføringen av tjenstedirektivet føre til svekkelse av handelsbalansen med ca. 3 milliarder. Men igjen vil vi påpeke potensialet for overestimering av importveksten ettersom man ikke tar hensyn til at landene ligger på ulike reguleringsnivåer. Resultatene baserer seg på at direktivet medfører en full harmonisering av reguleringene i EØS-området, noe som er lite sannsynlig. Vi velger likevel denne fremgangsmåten fordi den er direkte sammenlignbar med det som gjøres i CPB(2004). Grunnen til at handelsveksten blir såpass moderat sammenlignet med eksempelvis Danmark, er at vi handler så vidt mye tjenester med Storbritannia og dette landet har i utgangspunktet en nokså lik reguleringspraksis sammenlignet med Norge.

En alternativ fremgangsmåte for kartlegging av eksporteffekter, er å foreta en separat gravityanalyse for norsk tjenstehandel med EØS-landene. Det er ikke mulig å gjøre dette for importen fordi vi ikke har godt utviklede tall for norske importrestriksjoner på tjensteområdet. I en gravity modell blir handelen mellom to land bestemt av landenes økonomiske størrelse, avstanden mellom dem og eventuelle handelsbarrierer. I tabell 6 beskrives resultatene fra en slik modell anvendt på eksport fra Norge til EØS-landene, der EØS-landenes hindre overfor tjensteimport er hentet databasen til Australian Productivity Commission (se kapittel 4.2) og Findlay og Warren (2000). For en nærmere omtale av dette datamaterialet, se også Grünfeld (2003) og Grünfeld og Moxnes (2003). I motsetning til analysen i CPB(2004) tar vår gravityanalyse eksplisitt hensyn til at ulike tjenstenæringer eksporterer like mengder med tjenester til EØS-landene. Med andre ord har vi her en analyse med spesifikke tjenstenæringseffekter.

Tabell 6: Gravitymodell for norsk eksport av tjenester til EU 2003

	Koeffisient	P-verdi
BNP	0.50	0.00
Avstand	-1.02	0.00
Handelsbarriere	-0.40	0.07
Telekommunikasjon	-0.96	0.10
Bygg og anlegg	3.10	0.00
Forsikring	-0.87	0.17
Finans	-2.36	0.00
IT tjenester	-1.44	0.04
Forretningstjenester	1.20	0.03
Person og kulturtjenester	2.24	0.00
Havnetjenster	0.53	0.29
Konstant	-1.81	0.58
R2	0.56	

Resultatene i tabell 6 indikerer at handelsbarrierer har betydning for norsk tjensteeksport til EØS-land. Dersom barriereverdien reduseres med 0.1 (indeksverdien går fra 0 til 1 der 1 er kraftigste barriere) så øker eksporten med 4 prosent. En fullstendig fjerning av barrierene vil øke den

norske eksporten med om lag 5 milliarder. Dette tallet er nærmest identisk med tallet vi kom frem til ved bruk av OECD-tallene, noe som gir gjensidig støtte til beregningene. Modellen egner seg godt til å forklare variasjonen i tjenestehandelen ettersom R^2 er så høy som 0.56. I utgangspunktet dekker vår gravityanalyse langt flere tjenestenæringer enn de som omfattes av tjenstedirektivet. Av de næringene som er rapportert i tabell 6, er det kun bygg- og anlegg, forretningstjenester, person- og kulturtjenester og IT-tjenester som berøres av direktivet. Koeffisientene som er tilordnet de ulike næringene forteller om den forventede eksporten fra næringen passer helt med modellens referansenæring som er transporttjenester, eller om det er slik at vi må justere tallene noe opp eller ned i enkelte næringer. I de næringene som omfattes av direktivet må eksporttallene justeres opp i henhold til referansemodellen. Dette gjelder dog ikke IT-næringen, som eksporterer betydelig mindre enn det referansemodellen skulle tilsi. Det er følgelig noe særegent med denne næringen som gjør at vi eksporterer lite IT-tjenester til EØS-området. Ser man på den næringsspesifikke veksten, så er det først og fremst forretningstjenester og personlige tjenester som vil vise betydelig økning (10%+). Tallene for vekst i eksporten av IT-tjenester og bygg- og anlegg er betydelig mer moderate.

5.2 Virkninger for verdiskaping i norsk økonomi

En grundig analyse av velferdseffekter i Norge ved innføringen av EUs nye tjenstedirektiv krever at man anvender en større økonomisk modell som tar hensyn til generelle likevektseffekter i økonomien. En modell av denne typen som også modellerer tjenestenæringene på et relativt detaljert nivå finnes ikke i dag selv om SSB for tiden utvikler en ny modell med en bedret beskrivelse av tjenestenæringene og handel med tjenester. I mangel på en slik modell er det naturlig å angripe problemstillingen innenfor en partiell ramme og deretter drøfte virkningene inn i økonomien verbalt.

En økning i eksporten av en type tjenester bidrar direkte til verdiskaping i samfunnet dersom det dannes noen form for merverdi i produksjonsprosessen. Dette vil med andre ord si at kapitalen og arbeidskraften som anvendes i utviklingen av tjenesten bidrar til å skape verdier utover den vare- og tjenesteinnsats som brukes i produksjon av tjenesten. På næringsnivå kaller gjerne økonomer denne merverdien for bruttoprodukt i næringen. Dersom bruttoprodukt per produsert enhet eller omsatt krone er høy, så er det naturlig å si at det er betydelig verdiskaping bak denne tjenesten. I tabell 7 gir vi en oversikt over verdiskapingsgraden i en rekke tjenestenæringer som omfattes av direktivet. På toppen rangerer en næring som sorterer inn under bygg- og anlegg. Fra analysen i kapittel 5.1 vet vi at direktivet gir liten åpning for økt eksport av slike tjenester. De næringene som forventes å få størst økning i eksporten omfatter personlige tjenester og kulturtjenester, der begge næringene har et betydelig verdiskapingsbidrag. Forretningsmessige tjenester generelt kommer ut med et noe lavere verdiskapingsbidrag per enhet produsert og følgelig vil den kraftige økningen i eksport som følge av handelsforenkling ikke gi et tilsvarende direkte løft til innenlandsk verdiskaping.

Vi bruker begrepet direkte virkning på verdiskaping fordi det finnes en rekke andre indirekte effekter som kan være av stor betydning. Når produksjonen av tjenester tar seg opp fordi eksporten øker, så vil også etterspørselen etter andre varer og tjenester øke ettersom eksportørene trenger mer innsatsfaktorer. En fullstendig analyse vil derfor kreve kjennskap til hver enkelt tjenestesektors innsatsfaktorsammensetning. Videre vil en økning i eksporten uten en tilsvarende økning i importen bidra til å bedre importevnen fordi handelsbalansen bedres. Dermed får man mulighet til å handle importvarer som ellers ikke er tilgjengelig. Men som vi pekte på i analysen i kapittel 5.1, er det grunn til å tro at effekten av direktivet på

Tabell 7: Verdiskaping per produsert enhet i tjenestenæringene

<i>Tjenestenæring</i>	V1
<i>Bygginstallasjon og innredningsarbeid</i>	2.03
<i>Kino og annen underholdning, nyhetsbyråer og kulturtjenester</i>	1.94
<i>Hotellvirksomhet og annen overnatting</i>	0.90
<i>Handel med motorkjøretøyer, deler og utstyr</i>	0.84
<i>Formidling, utleie av arbeidskraft.</i>	0.75
<i>Rengjøringsvirksomhet</i>	0.68
<i>Annen personlig tjenesteyting</i>	0.65
<i>Jernbanetransport</i>	0.61
<i>Agenturhandel og engroshandel</i>	0.58
<i>Detaljhandel</i>	0.58
<i>Juridisk, administrativ og organisasjonsteknisk tjenesteyting</i>	0.55
<i>Databehandlingsvirksomhet</i>	0.54
<i>Utleie av bygge- og anleggsmaskiner med personell</i>	0.48
<i>Forskning og utviklingsarbeid</i>	0.47
<i>Arkitektvirksomhet, teknisk konsulentvirksomhet mv</i>	0.40
<i>Eiendomsdrift</i>	0.36
<i>Restaurant-, kantine- og cateringvirksomhet</i>	0.35
<i>Utleie av transportmidler</i>	0.30
<i>Anleggsvirksomhet</i>	0.27
<i>Reparasjon av motorkjøretøyer</i>	0.25
<i>Kloakk- og renovasjonsvirksomhet</i>	0.22
<i>Annonse- og reklamevirksomhet</i>	0.22
<i>Utleie av maskiner, utstyr og husholdningsvarer</i>	0.22
<i>Forretningsmessig tjenesteyting ellers</i>	0.22
<i>Oppføring av bygninger mv.</i>	0.16
<i>Radio og fjernsyn</i>	0.15
<i>Helsetjenester</i>	0.15
<i>Reisebyråvirksomhet mv.</i>	0.08
<i>Undervisning</i>	0.06

Kilde: SSB og Grünfeld(2003)

handelsbalansen vil bli relativt nøytral eller svakt positiv.

I tabell 3 gis det en oversikt over veksten i enkelte tjenestenæringers eksport gjennom de seneste 5 årene. Personlige og kulturelle tjenester har hatt kraftig vekst sammen med reparasjonstjenester. Fordi den førstnevnte

næringen har så vidt høyt verdiskapingsbidrag kan det være grunn til å særlig legge forholdene til rette for eksport av denne typen tjenester i det endelige direktivet som legges frem for godkjenning. Det samme gjelder for miljøtjenester der norske bedrifter har mye kompetanse. Dessverre er det vanskelig å identifisere relevante data for denne næringen i nasjonal og internasjonal statistikk. Den norske IT-næringen fremstår til en viss grad som en næring med svak internasjonal vekstevne i denne analysen. Næringen viser dårlig vekstevne innen EØS-området til tross for at IT-reguleringene er moderate sammenlignet med reguleringer i andre næringer. Å fokusere sterkt på en reduksjon og kraftig harmonisering av reguleringer i denne næringen bør derfor ikke stå like sentralt i det videre arbeidet.

De tjenestenæringer som vil bli berørt av direktivet er i stor grad kunnskapsintensive næringer med høy grad av spesialisering. I media er det blitt fokusert mye på mindre kunnskapsintensive næringer som bygg- og anlegg, rengjøringstjenester og omsorgstjenester. Det man fort glemmer i denne sammenheng er at en svært stor andel av de sysselsatte innen disse næringene, kanskje med et unntak for rengjøringstjenester, er høyt utdannede spesialister som i liten grad vil merke konkurransen fra land med lave lønninger. Vekst i kunnskapsintensive tjenestenæringer bidrar til økt verdiskapning fordi man på sikt flytter ressurser over fra aktiviteter som lett kan substitueres gjennom rimelig import (enten av produkter eller innsatsfaktorer som arbeidskraft) til aktiviteter som ivaretar produktivitet og internasjonal konkurransevne gjennom nyskaping og innovasjon.

Tjenestebedriftene i Norge er kjennetegnet ved at de er små og kunnskapsintensive. Dette er et bilde man får både dersom man sammenligner med industribedrifter i Norge og tjenestebedrifter i andre land. I utgangspunktet er det ikke noe problem å være liten, med dersom man ønsker å ekspandere på internasjonale markeder er det helt nødvendig å ha en viss størrelse, både av kompetanserelaterte årsaker og av finansielle årsaker. Tjenstedirektivet er særlig rettet mot handelsforenkling for de små og mellomstore tjenestebedriftene, og det er derfor grunn til å tro at direktivet særlig vil gavne norske bedrifter som ønsker å betjene markeder utenfor Norge.

I løpet av 2004 er det blitt klart at en rekke arbeidstakere og tjenesteforetak med tilhørighet i de nye EU-landene har søkt oppdrag i Norge. Som i tidligere år har de særlig søkt seg til næringer der det er stor mangel på arbeidskraft og der det ikke er store formelle hindringer i form av autorisasjonskrav og krav til språkferdigheter. Sett i lys av den totale norske arbeidsstyrken er fortsatt tilstrømningen av arbeidstakere moderat, men på sikt kan denne tendensen bidra til å påvirke prisen på arbeidskraft innen enkelte sektorer, som eksempelvis bygg- og anlegg (se Røed, 2003 for mer om arbeidsinnvandringens effekter på arbeidsmarkedet). Sett i lys av at norske lønninger i mange av de relevante næringene er svært høye, både når man sammenligner med andre yrkesgrupper og når man sammenligner med tilsvarende arbeidstaker i andre og tilvarende land, er det god grunn til å hevde at et lønnspress i disse næringene kan bidra positivt til den totale velferden i det norske samfunnet. Samtidig må man ikke glemme at import av tjenester til Norge bidrar til økt velstand i eksportørlandet.

6. Prinsipielle samfunnsøkonomiske spørsmål knyttet til innføringen av tjenstedirektivet

Tjenstedirektivet kjennetegnes av å være et juridisk dokument og fokuserer følgelig ikke på samfunnsøkonomiske konsekvenser av innføringen av direktivet. I arbeidet med direktivet har kommisjonen redegjort for motivet bak forslaget gjennom å gi en status over det indre marked for tjenester (EU-kommisjonen, 2002). Her gis det en oversikt samt en rekke eksempler på betydelige handelshindre som anses som unødvendige. I tillegg har EU-kommisjonen utarbeidet en virkningsanalyse i tilknytning til direktivforslaget (EU-kommisjonen, 2004). Her gjøres det i kapittel 7 tentative forsøk på å identifisere hvordan direktivet vil påvirke EUs økonomi, men analysen har karakter av å være en kvalitativ vurdering.

Kommisjonens dokumenter fokuserer særlig på fordyrende administrative hindre som rammer tjenstebedrifter fra andre land innen EU. Innen samfunnsøkonomien er det liten tradisjon for å studere effekten av slike hindre på internasjonal handel. Handelshindre som bærer preg av faste engangskostnader, eksempelvis i form av etableringsgebyrer etc, er nå et sentralt tema i forskningen på NUPI og flere analyser studere slike hindre eksplisitt.¹⁰ Disse analysene peker i retning av at faste kostnader har en vel så negativ virkning på handel som variable handelskostnader i form av eksempelvis tollsatser eller transportkostnader.

6.1. Prinsipielle betraktninger rundt en friere tjenstehandel mellom land

Forenkling av tjenstehandel over landegrensene kan forventes å ha samme velferdseffekt som en liberalisering av handel med varer. Ved å fjerne handelshindre vil man samtidig eliminere det dødvekstap som fremkommer ved å innføre en kile mellom prisen på tjenester produsert hjemme og i utlandet. I tillegg er det slik at reguleringer og prosedyrer som virker fordyrende for utenlandske tilbydere av tjenester ikke har sin finansielle motpost i form av eksempelvis en tollinntekt på varer. Følgelig blir velferdstapet større i tilfeller der vi står overfor såkalte ikke-tariffære handelshindre. Videre er det slik at tjenester i betydelig større grad enn varer har en heterogen natur. Tjenester er i større grad skreddersydd for konsumenten og variasjonen i tilbudet av samme type tjeneste vil derfor være stort. I nyere handelsteori der man fokuserer på den omfattende globale toveishandelen med samme type varer og tjenester,¹¹ vektlegges det at tilgang på et variert tilbud av varer og tjenester gir økt nytte til konsumentene. Internasjonal handel bidrar i så måte til et bredere spekter av tilgjengelige tjenester som dermed øker konsumentenes velferd. I et lite land med få tjenestetilbydere kan forenkling av tjenstehandelen ha særlig stor betydning. Eksempelvis er antallet norske tilbydere av mange tjenester tilknyttet store byggeprosjekter svært begrenset. I Norge har konkurransen på dette området blitt ivaretatt gjennom inntreden av store utenlandske entreprenører som eksempelvis svenske Skanska og finske Leminkainen.

¹⁰ Se for eksempel Medin (2003) og Melchior (2002)

¹¹ Se for eksempel Helpman og Krugman (1985)

En konsekvens av begrenset konkurranse er at prisnivået holdes unaturlig høyt. I EU har man gjennom de seneste 10 år sett en kraftig konvergens i prisen på varer, mens prisene på tjenester fortsatt varierer voldsomt fra land til land. Dette er en klar indikasjon på at den internasjonale konkurransen er mer begrenset på tjenesteområdet. Konsumprisutviklingen over perioden 1999 til 2003 i Norge viser en prisvekst på om lag 10%. Ser man kun på arbeidsintensive tjenester steg derimot prisene med 25%. Dette er på ingen måte et særnorsk fenomen, noe som gir ytterligere indikasjoner på at man står overfor et betydelig potensial for internasjonal konkurranse på pris så vel som gjennom friere handel med tjenester.

Den kraftige prisveksten på arbeidsintensive tjenester tilskrives som oftest lønnsveksten, men samtidig skulle man forvente at veksten i arbeidsproduktiviteten tar av for mye av lønnsveksten. Mange hevder derimot at arbeidernes produktivitet ikke øker like fort i tjenestenæringene som i primær- og sekundærnæringene. Et betydelig problem i denne sammenheng knytter seg til måling av produktivitet ettersom tjenester gjerne er av en sterkt varierende kvalitet som igjen er vanskelig å måle.

Det faktum at en stadig større andel av verdiskapningen og sysselsettingen finner sted innen tjenestenæringene tilsier at forenkling av handel med tjenester er av stor betydning for de involverte land. Etter utvidelsen av EU til 25 land, har pris- og lønnsforskjellene i EU på tjenesteområdet økt kraftig. Dette gjør at enkelte land ser det som nødvendig å innta defensive posisjoner for å beskytte enkelte næringer som står i fare for å bli utkonkurrert. Men det er ikke bare lønns- og prisnivået på tjenester som bestemmer konkurranseevnen. Innen finansnæringen har man både på retail-siden og investeringsbanksiden sett en sterk internasjonal omstrukturering av næringen. I land som Norge har innslaget av utenlandske selskap vokst kraftig, dog uten at dette har bidratt til å utradere sysselsettingen av nordmenn innen næringen. De store utenlandske finanskonsernene konkurrerer i større grad på produktkvalitet, markedskunnskap og soliditet. Medlemslandene i EU vil nødvendigvis velge å innta offensive og defensive posisjoner avhengig av næringenes konkurranseevne og evne til å påvirke beslutningsmyndigheter. Hvorvidt slike posisjoner er samfunnsøkonomisk lønnsomme for det respektive land er vanskelig å si. Men at slike former for posisjonering bidrar til å fremme EUs totale verdiskaping er det større tvil om.

6.2. Etablering versus grenseoverskridende handel

EU-kommisjonens forslag til tjenstedirektiv omfatter både vilkår som omhandler etablering av virksomhet i andre EØS-land (kapittel 2) og grenseoverskridende tjenestehandel (kapittel 3). Fra det enkelte EØS-lands perspektiv vil det være av interesse å kartlegge hvordan disse ulike formene for tjenestehandel påvirker økonomien.

Når en bedrift etablerer en varig aktivitet i et annet EØS-land vil denne aktiviteten som oftest beskattes i vertslandet. I tillegg er det grunn til å forvente at forsyning av tjenester gjennom etablering av en virksomhet vil øke sannsynligheten for at virksomheten i større grad baserer seg på lokalt

tilgjengelig arbeidskraft og underleverandører. Følgelig vil en større andel av verdiskapningen tilfalle vertslandet.

På den annen side vil grenseoverskridende tjenstehandel bidra til økt velferd i mottakerlandet dersom disse tjenestene er rimeligere eller av høyere kvalitet en det man finner hos nasjonale tilbydere, enten fordi tjensteprodusenten i sitt hjemland står overfor lavere faktorkostnader, eller fordi produsenten har bedre tilgang på kompetanse og teknologi. Norsk skipsmegling kan tjene som et godt eksempel i denne sammenheng. Et omfattende meglermiljø med nær tilknytning til kompetente maritime kunnskapsmiljøer gjør at norske skipsmeglerforetak i stor grad opererer fra Norge. Det å etablere en slik virksomhet i eksempelvis Sverige er problematisk fordi tilgangen på kompetent arbeidskraft er begrenset. En utenlandsk etablering i dette tilfellet vil følgelig verken gavne hjemlandet eller vertslandet.

I de tilfeller der utenlandske etableringer bidrar mer til verdiskapningen i vertslandet, vil det fort kunne oppstå intern konkurranse mellom medlemslandene om å tiltrekke seg virksomheter fra andre land. Slik konkurranse om næringslokalisering har man allerede betydelige erfaringer med i EU. I et forsøk på å tiltrekke seg flere utenlandsk eide hovedkontorer, fortok eksempelvis Danmark en lettelse i konsernbeskatningen. Direktivforslaget legger ingen direkte føringer på landenes skattepolitikk ettersom dette emnet er tatt ut av direktivet. Det er heller ikke slik at direktivet legger føringer på hvor liberalt regime landet kan operere med, så lenge direktivets krav er oppfylt.

Innføringen av et tjenstedirektiv som eksplisitt skiller mellom grenseoverskridende handel i form av temporær forsyning, og etablering i form av mer permanent forsyning, vil kunne bidra til å forsterke denne etableringskonkurransen mellom EØS-land. Dette kommer av at direktivet tilordner de med grenseoverskridende handel en mulighet til å operere under mer gunstige forhold sammenlignet med de som er etablert. Følgelig blir skillet enda klarere og viktigere for bedriftene. Da får også myndighetene et sterkere incentiv til å føre en politikk som gjør det relativt lønnsomt med etablering.

Det er likevel også grunn til å forvente at direktivet vil bidra til å harmonisere medlemslandenes policy overfor bedriftsetableringer, rett og slett fordi landene får et bredere sett av felles regler og målsettinger å forholde seg til. Det er også grunn til å tro at et utvidet samarbeid mellom EØS-landenes myndigheter vil kunne føre til en større grad av harmonisering i hvordan myndighetene tilrettelegger forholdene for foretak, det være seg både nasjonale og utenlandsk eide.

I debatten rundt direktivforslaget har mange stilt spørsmål om hvordan opprinnelseslandsprinsippet vil påvirke lønns- og arbeidsvilkår i vertslandet. Det faktum at utestasjoningsdirektivet i hovedsak overstyrer dette prinsippet, tilsier at eksempelvis lønsvilkår for arbeidstakere som kommer fra et annet land vil være relativt like, uavhengig om den ansatte jobber gjennom en lokalt opprettet virksomhet, eller gjennom mer temporær tilstedeværelse som representant for en virksomhet som opererer fra et annet land. Dette er et viktig prinsipp fordi det bidrar til å utviske mulige forskjeller i lønnsomhet og konkurranseevne ved anvendelse av alternative

forsyningsformer i vertslandet. Hvis et engelsk selskap kan operere med betydelig lavere lønnskostnader gjennom grenseoverskridende tjenestehandel til eksempelvis Tyskland, enn gjennom aktiviteter i regi av et lokalt datterselskap i samme land, vil dette svekke insentivene knyttet til uteetablering i høykostland, noe som igjen vil kunne bidra til å redusere den samfunnsøkonomiske gevinsten for slike land gjennom internasjonal tjenestehandel. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det viktig at reguleringer ikke diskriminerer mellom ulike måter å organisere virksomheter på, og direktivet synes å ivareta dette prinsippet.

6.3 Betydningen av forbrukervern i internasjonale tjenestemarkeder

I kommisjonens forslag til tjenstedirektiv har man vært opptatt av at direktivet skal bidra til å sikre høy kvalitet på tjenesteleveransene. Kapittel 4 (Artikkel 26 – 33) er i sin helhet satt av til dette temaet. I dette avsnittet vil vi diskutere nærmere hvorfor kvalitetssikring er av stor betydning for utviklingen av internasjonale tjenestemarkeder spesielt, og økonomisk effektivitet generelt. Disse aspektene har vært lite diskutert i litteraturen rundt fremleggelsen av direktivforslaget. Vi vil i denne sammenheng også peke på mulige mangler ved direktivet som kan bidra til å legge en demper på tjenestehandelen mellom medlemstatene, og som dermed strider med de mål EU har satt seg i Lisboa strategien.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det særdeles viktig at kjøperne sikres så god informasjon om produktet som mulig før en eventuell markedstransaksjon finner sted. I sin berømte artikkel ”The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism” (grunnlag for tildeling av Nobelprisen i 2001) , viser Akerlof (1970) at dersom selgeren innehar informasjon om produktets kvalitet som ikke deles med kjøperen, så vil markedet for høykvalitetsprodukter kollapse, og kun lavkvalitetsprodukter vil bli omsatt. I samfunnsøkonomien kalles dette gjerne for ”ugunstig utvalg”. Dette er et problem som oppstår fordi vi har forskjeller i tilgang på informasjon mellom kjøper og selger, såkalt informasjonsasymmetri.

Akerlof valgte å illustrere dette problemet ved å diskutere markedet for bruktbiler, men denne problemstillingen er enda mer relevant i tjenestemarkedene. Kvaliteten på de aller fleste tjenester kan først kontrolleres etter at tjenesten er produsert og gjerne også etter at den er konsumert. Kjøpere av konsulenttjenester, helsetjenester, transporttjenester, underholdningstjenester og finanstjenester vil i de færreste tilfeller vite med sikkerhet hvordan det endelige tjenesteproduktet blir før selve transaksjonen er slutført. For å bygge og opprettholde sin konkurransevne vil tilbyderne av tjenester ofte ha et betydelig insentiv til å forsyne kjøperne med troverdige signaler om at tjenestene de produserer er av høy kvalitet. Av mer uformelle signaler er ”branding” eller merkevarebygging en av de mest brukte strategiene. En produsents evne til å bygge merkevarer og å utvikle sitt rykte og omdømme i markedet er sterkt avhengig av tjenesteprodusentens størrelse. Dette gjelder ikke minst når tjenesteprodusenten ønsker å operere på internasjonale markeder. Størrelse

gir både et mer omfattende referansemateriale å vise til, samt større finansiell styrke som igjen gir større rom for markedsføring og informasjonsvirksomhet på mange språk og under ulike kulturelle betingelser. Økt geografisk avstand til tjenestetilbydere, samt ulikheter i språk, kultur, lovgivning og regulering, gjør informasjonsasymmetriene enda større, noe som igjen bidrar til å underminere effektiviteten i tjenestemarkedene. Med andre ord er informasjonsproblemet særlig tydelig der tjenester skal leveres over landegrensene.

Ved å innføre like kvalitetskrav, samkjørte reguleringsmekanismer, en entydig forbruker- og kjøpslovgivning og ikke minst et lett tilgjengelig klage- og konsultasjonsinstitutt, vil man kunne redusere dette problemet. Direktivet søker i stor grad å gå denne veien, primært gjennom å kreve at medlemslandene gir bedriftene insentiver til å kvalitetssikre i henhold til anerkjente standarder. I tillegg skal myndighetene, dels gjennom utvidet samarbeid, og dels gjennom utvikling av institusjoner avhjelpe kjøper ved å bedre informasjonstilfanget.

Den europeiske næringsorganisasjonen UNICE har i sitt posisjonspapir gitt uttrykk for at de forslag som knyttes til tjenestenes kvalitet, kun skal gjelde mellom produsent og sluttkonsument. De hevder at man i business to business handel har løst disse problemene gjennom å nedfelle kvalitetskrav i kontraktene. Det er grunn til å tro at dette stemmer der store bedrifter er representert på kjøpersiden. Derimot vil små og mellomstore bedrifter ofte mangle den nødvendige kompetanse som kreves for å sikre kvalitet gjennom kontraktsnedfelte vilkår. Som kommisjonen har påpekt er tjenstedirektivet særlig motivert ut fra de problemer SMBer erfarer i handel med produsenter og kjøpere fra andre EØS-land. Samtidig pekes det på at verdiskapning og sysselsetting primært drives frem i nettopp SMBer.

UNICE er også skeptisk til innføring av for mange standardiseringsordninger på tjenesteområdet fordi så mange tjenester er skreddersydd for etterspøreren og derfor vanskelig kan passes inn i et kvalitetskontrollerende system. Til dette er det å innvende at stadig flere tjenestebedrifter søker kvalitetssikring gjennom standarder som eksempelvis ISO-systemet. Slike systemer er ikke pålagt fra det offentlige, men blir tilbudt gjennom regulære markeder. Fordi mangel på informasjon om kvalitet utgjør en markedsimperfeksjon, er det likevel grunn til å hevde at myndighetene bør iverksette tiltak for å rette opp imperfeksjonen. Det at myndighetene setter av betydelige ressurser til å fremme standardisering av tjenester og bedre informasjonstilfanget hos etterspørere kan på mange måter anses som en subsidie. En slik subsidie vil kunne finne støtte i økonomisk teori all den tid dens hensikt er å bedre effektiviteten i markedet gjennom å korrigere såkalte eksternaliteter.

Det norske forbrukerombudet peker i sin høringsuttalelse på en rekke svakheter ved kapittel 4 i direktivforslaget. Ombudet hevder at direktivet tilsier at det er mulig å føre et regime som ikke er i overensstemmelse med dagens norske forbrukervern. Særlig gjelder dette krav til uoppfordret informasjonsplikt hos tilbyder. For at ikke usikkerhet i tilknytning til kvalitet skal bremse etterspørselen etter grenseoverskridende tjenester, er det god grunn til å hevde at direktivet ikke på noen måte må svekke det vern forbrukerne har i dag, verken i Norge eller i andre medlemsland. Det kan

derfor hevdes at kommisjonens direktivforslag ikke går langt nok i utformingen av en koordinert politikk som søker å bedre vilkårene for kjøpere av grenseoverskridende tjenester.

7. Konklusjon

I dette notatet har vi sett nærmere på de samfunnsøkonomiske sidene ved en innføring av EUs tjenstedirektiv, med særlig fokus på norsk økonomi. De næringer som omfattes av direktivet representerer om lag 40% av Norges tjensteeksport og 60% av Norges tjensteimport. Vi viser at en innføring av tjenstedirektivet vil kunne øke eksporten og importen i de berørte næringene med om lag 10% fra dagens nivå. Dette er et relativt moderat tall men i tråd med bergninger gjort for mange andre EØS-land, blant annet Sverige. Vi vil likevel påpeke at estimatene sannsynligvis ligger noe i underkant for eksporten og noe i overkant for importen. Fordi de berørte næringene er i betydelig vekst både hjemme og ute gjennom eksport, er det viktig å legge forholdene til rette for å sikre en effektiv handel mellom landene. Tjenstedirektivet gir i så måte et positivt bidrag til verdiskaping, både i Norge og i EØS-området.

Analysen viser at reguleringer og handelshindre i EØS-området er særlig fremtredende i Søreuropeiske land og i større EU-land. Dette bidrar isolert til at en forenkling av tjenstehandelen gjennom det nye direktivet vil øke eksporten fra små Nordeuropeiske land mer, noe som igjen vil kunne bidra til bedret handelsbalanse. Dette er et viktig argument for norsk støtte til innføring av tjenstedirektivet.

Studien viser også at økt eksport av persontjenester og kultur- og underholdningstjenester bidrar betydelig til nasjonal verdiskaping fordi disse næringene opererer med høyt bruttoprodukt i produksjonen. Dette er samtidig næringer som er i voldsom vekst, både i form av produksjon og eksport.

Det legges vekt på at forbrukerhensyn er særdeles viktige for at tjenstemarkedene skal fungere optimalt, og særlig gjelder dette tjenstemarkeder der utenlandske aktører opererer. Dette innebærer at direktivet må utvikle og harmonisere reguleringer som sikrer forbrukerne informasjon om tjenestene i markedet og klare juridiske rettigheter dersom tvister oppstår, uavhengig av hvilket land tilbyderen kommer fra. Dette forhold belyser nødvendigheten av å opprettholde et robust reguleringsregime for å justere for markedsimperfeksjoner i ulike tjenstemarkeder. Slike imperfeksjoner er i stor grad til stede i tjenstemarkedene fordi disse markedene er befengt med betydelige informasjonsproblemer.

Videre påviser studien definisjonsmessige mangler som knytter seg til hvorvidt en tjeneste som utføres i et annet land er å anse som temporær eller permanent. Fordi direktivet åpner for ulike vilkår over tilbydere i de to tilstandene, er det svært viktig å avklare dette spørsmålet. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det lønnsomt for et land å tiltrekke seg bedrifter med permanente aktiviteter fordi disse bedriftene da vil skatte til vertslandet og samtidig i større grad basere seg på mer ekstensiv bruk av

lokale innsatsfaktorer. Samtidig er det ønskelig at nasjonale bedrifter først og fremst opererer med temporær tilknytning på eksportmarkedene, av tilsvarende grunner. Det er lett å se at man i slike sammenhenger kan ende opp med en ugunstig konkurranse mellom EØS-land for å tiltrekke seg tjenestebedrifter med permanent aktivitet i vertslandet.

Referanser:

CPB (2004): A quantitative assessment of the EU proposals for the Internal Market for Services, Mimeo

Kox, H., A. Lejour og R. Montiazaan (2004a): The Free Movement of Services within the EU, CPB Document no. 69. Netherlands.

Kox, H., A. Lejour og R. Montiazaan (2004b): Intra-EU trade and investment in service sectors and regulation patterns, CPB memorandum no. 102, Netherlands

Europakommisjonen (1999): Implementing the framework for financial markets: Action plan, Note 232.

Europakommisjonen (2002): Rapport fra kommisjonen til rådet og Europaparlamentet: Status over det indre marked for tjenester, KOM, 441.

Europakommisjonen (2004a): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Services in the Internal Market, Provisional Version.

Europakommisjonen (2004b): Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market, Commission Staff Working Paper no. 21, SEC(2004) 21.

Europakommisjonen (2004c): Explanatory note from the Commission services on the provisions relating to the posting of workers with a particular emphasis on Article 24, Note 11153/04, Brussels, 5. July 2004

Eurostat (2002): European business: Facts and figures, Eurostat

Findlay, C. og T. Warren (red.) (2000): *Impediments to trade in services*, Routledge, London.

Finlands Handels- og Industriministerie (2004): Kommentar till förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om tjänster på den indre marknaden, Promemoria EU/2004/0633.

Golub, S.S. (2003): Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries, OECD Economic Studies No. 36, 86-115.

Grünfeld, L. A. and A. Moxnes (2003a): The Intangible Globalization: Explaining the patterns of international trade in services, NUPI Working paper no. 657.

Grünfeld, L. A. (2003b): Eksport av tjenester og potensialet for økt verdiskapning I Norge: En empirisk kartlegging. NUPI notat nr. 651

Helpman, E. og P. R. Krugman (1985): *Market Structure and Foreign Trade*, MIT-Press, Cambridge, Massachusetts.

Mattoo, A. og A. Carzaniga (2003): *Moving People to Deliver Services*, Oxford University Press og World Bank, Washington DC.

Mattoo, A. og P. Sauve (2003): *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*, Oxford University Press og World Bank, Washington DC.

Medin, H (2003): Firms' export decisions - fixed trade costs and the size of the export market, *Journal of International Economics* , 61 (1), 225-241.

Melchior, A. (2002): Sunk Costs in the Exporting Activity: Implications for International Trade and Specialisation, Norwegian Institute of International Affairs, Working Paper No. 634

Melchior, A og V. Øi (2003): Born Global or Local? Technology, Market Structure and Export Performance in the IT Industries: Evidence from Norwegian Data.

Nicoletti, G. (2001): Regulation in Services: OECD Patterns and Economic Implications, OECD Economic Department Working paper no. 287, Paris.

Nicoletti, G. og S. Scarpetta (2003): Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, *Economic Policy* **18** (1), april.

NHO (2002): WTO og tjenester: Norske bedrifters handelsbarrierer, NHO-notat, oktober 2002.

Røed, M. (2003): Grenseløs lønnsutvikling, *Søkelys på arbeidsmarkedet*, **20** (2), 277-285.

UNCTAD (2004): World Investment Report 2004: The Shift Towards Services, United Nations, Geneva.

UNICE (2004): UNICE comments on the European Commission's Proposal for a directive on services in the internal market, Position Paper, Bussels.

WTO (2004): *WTO services database output*,

Ødegård, A. M. (2004): Arbeidstakere som går tjenestevei: Tjenesteyting og utestasjonerte arbeidstakere i et utvidet EØS, FAFO-notat 2005/1, Oslo.

Tabell: Gjennomsnittlig handelsrestriksjon på tjenesteområdet

Land	TRI	Land	TRI
Finland	0.12	Greece	0.28
United Kingdom	0.14	Italy	0.29
Netherlands	0.16	Spain	0.30
Norway	0.17	Portugal	0.32
Denmark	0.19	Austria	0.34
Sweden	0.23	Czech Republic	0.47
Ireland	0.24	Iceland	0.50
France	0.25	Hungary	0.53
Germany	0.26	Poland	0.66

Kilde: Moxnes og Grünfeld (2003)

Landfordelt driftsinntekt i norskeide datterselskap i EU innen tjenesteområdet

Gjelder alle bedrifter der norske selskap eier mer enn 10%

Luxemburg	1
Tsjekia	31
Portugal	33
Slovakia	38
Litauen	44
Irland	100
Ungarn	125
Latvia	195
Estland	212
Spania	418
Frankrike	527
Østerrike	751
Belgia	763
Tyskland	1052
Polen	1462
Finland	2886
Storbritannia	3639
Sverige	12900
Danmark	42500
Totalt	67679