

# Odobrenje za natjecanje

## Reforma reguliranih profesija u Hrvatskoj



WORLD BANK GROUP

Financijala  
Europska unija



# **Odobrenje za natjecanje**

**Reforma reguliranih  
profesija u Hrvatskoj**



© Međunarodna banka za obnovu i razvoj / Svjetska banka 2020.  
1818 H Street NW, Washington, DC 20433  
Telefon: 202-473-1000; web: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Neka prava pridržana

Ovaj dokument rezultat je rada djelatnika Svjetske banke i doprinosa vanjskih suradnika. Nalazi, tumačenja i zaključci izraženi u ovom dokumentu ne odražavaju nužno stajališta Svjetske banke, njezina Odbora izvršnih direktora ili vlada koje zastupaju. Svjetska banka ne jamči točnost podataka u ovom dokumentu. Granice, boje, nazivi i druge informacije prikazani na bilo kojoj karti u ovom dokumentu ne podrazumijevaju nikakvo stajalište Svjetske banke u pogledu pravnog statusa bilo kojeg područja niti potvrdu ili prihvaćanje takvih granica.

Sadržaj ovog dokumenta ne predstavlja niti se smatra ograničenjem ili odricanjem od povlastica i izuzeća Svjetske banke, od kojih su svi posebno zadržani.

### Prava i dopuštenja



Ovaj dokument dostupan je na temelju licence *Creative Commons Attribution 3.0 IGO* (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Na temelju licence *Creative Commons Attribution* ovaj dokument možete kopirati, distribuirati, prenositi i prilagoditi, uključujući u komercijalne svrhe, pod sljedećim uvjetima

**Prijevod** — Ako prevodite ovaj dokument, molimo da uz naznaku autora dodate sljedeće ograničenje odgovornosti: Ovaj prijevod nije izradila Svjetska banka i ne bi se trebao smatrati službenim prijevodom Svjetske banke. Svjetska banka nije odgovorna ni za kakav sadržaj ili pogrešku u prijevodu.

**Prilagodbe** — Ako prilagođavate ovaj dokument, molimo da uz naznaku autora dodate sljedeće ograničenje odgovornosti: Ovo je prilagodba izvornog dokumenta Svjetske banke. Stajališta i mišljenja izražena u prilagođenom dokumentu isključiva su odgovornost jednog ili više autora ovog dokumenta te ih Svjetska banka nije potvrdila.

**Sadržaj trećih strana** — Svjetska banka nije nužno vlasnik svih komponenti sadržaja ovog dokumenta. Svjetska banka, stoga, ne jamči da se korištenjem pojedinačne komponente ili dijela ovog dokumenta u vlasništvu treće strane ne krše prava tih trećih strana. Isključivo Vi snosite rizik od tužbe koji proizlazi iz takve povrede. Ako želite ponovno koristiti komponentu ovog dokumenta, Vaša je odgovornost utvrditi je li potrebno dopuštenje za to ponovno korištenje te dobiti dopuštenje vlasnika autorskog prava. Primjeri komponenti uključuju, ali bez ograničenja, tablice, grafove ili slike.

Sve upite u pogledu prava i licenci potrebno je uputiti na adresu World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA;  
e-mail: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

**Dizajn naslovnice:** Waldemar Koralewski, Varšava, Poljska

**Grafički dizajn i prijelom:** Piotr Ruczyński, London, Ujedinjena Kraljevina

# Sadržaj

8	_____	<b>Predgovor</b>
8	_____	<b>Zahvale</b>
9	_____	<b>Kratice</b>

10	_____	<b>Sažetak</b>
10	_____	<b>Spas u uslugama</b>
12	_____	<b>Akcijski plan za reformu</b>
14	_____	<b>Od preporuka do rezultata</b>
16	_____	Literatura

17	_____	<b>Uvod</b>
17	_____	<b>Što su regulirane profesije?</b>
17	_____	<b>Koja je svrha reguliranja profesija?</b>
17	_____	<b>Koja je svrha pregleda reguliranih profesija?</b>
20	_____	<b>Kako pregledati regulirane profesije?</b>
21	_____	<b>Koje bi profesije trebalo pregledati?</b>
24	_____	Literatura

26	_____	<b>Javni bilježnici</b>
26	_____	<b>Pregled tržišta</b>
29	_____	<b>Regulirane profesije</b>
30	_____	<b>Ograničenja</b>
38	_____	<b>Preporuke</b>
40	_____	Literatura

42	_____	<b>Odvjetnici</b>
42	_____	<b>Pregled tržišta</b>
44	_____	<b>Regulirane profesije</b>
45	_____	<b>Ograničenja</b>
53	_____	<b>Preporuke</b>
55	_____	Literatura

58	_____	<b>Revizori</b>
58	_____	<b>Pregled tržišta</b>
60	_____	<b>Regulirana profesija</b>
61	_____	<b>Ograničenja</b>
66	_____	<b>Preporuke</b>
67	_____	Literatura

68	_____	<b>Porezni savjetnici</b>
68	_____	<b>Pregled tržišta</b>
69	_____	<b>Regulirane profesije</b>
71	_____	<b>Ograničenja</b>
76	_____	<b>Preporuke</b>
78	_____	Literatura

80 \_\_\_\_\_ **Arhitekti i inženjeri u graditeljstvu**

80 \_\_\_\_\_ **Pregled tržišta**

82 \_\_\_\_\_ **Regulirane profesije**

84 \_\_\_\_\_ **Ograničenja**

90 \_\_\_\_\_ **Preporuke**

93 \_\_\_\_\_ Literatura

97 \_\_\_\_\_ **Peljari**

97 \_\_\_\_\_ **Pregled tržišta**

100 \_\_\_\_\_ **Regulirana profesija**

100 \_\_\_\_\_ **Ograničenja**

105 \_\_\_\_\_ **Preporuke**

106 \_\_\_\_\_ Literatura

108 \_\_\_\_\_ **Voditelji poslova turističke agencije i turistički vodiči**

108 \_\_\_\_\_ **Pregled tržišta**

111 \_\_\_\_\_ **Regulirane profesije**

111 \_\_\_\_\_ **Ograničenja**

123 \_\_\_\_\_ **Preporuke**

125 \_\_\_\_\_ Literatura

127 \_\_\_\_\_ **Magistri farmacije i farmaceutski tehničari**

127 \_\_\_\_\_ **Pregled tržišta**

129 \_\_\_\_\_ **Regulirane profesije**

129 \_\_\_\_\_ **Ograničenja**

141 \_\_\_\_\_ **Preporuke**

144 \_\_\_\_\_ Literatura

145 \_\_\_\_\_ **Fizioterapeuti i fizioterapeutske tehničari**

145 \_\_\_\_\_ **Pregled tržišta**

146 \_\_\_\_\_ **Regulirane profesije**

147 \_\_\_\_\_ **Ograničenja**

153 \_\_\_\_\_ **Preporuke**

155 \_\_\_\_\_ Literatura

## Popis okvira

- 20 \_\_\_\_\_ 1.1 Učinak izdavanja odobrenja za rad na plaće i zapošljavanje
- 32 \_\_\_\_\_ 2.1 Reforma javnobilježničke kvote u Francuskoj
- 36 \_\_\_\_\_ 2.2 Liberalizacija javnobilježničkih nagrada u Nizozemskoj

## Popis slika

- 10 \_\_\_\_\_ S.1 Ukupna faktorska produktivnost u Hrvatskoj te srednjoj i istočnoj Europi, 2000. – 2019.
- 10 \_\_\_\_\_ S.2 Rast ukupne faktorske produktivnosti u Hrvatskoj u odnosu na 2010.
- 11 \_\_\_\_\_ S.3 Povećanje ukupne faktorske produktivnosti zbog liberalizacije usluga
- 18 \_\_\_\_\_ 1.1 Restriktivnost regulacije profesionalnih usluga
- 19 \_\_\_\_\_ 1.2 Ukupna faktorska produktivnost u Hrvatskoj i usporedivim zemljama, 2000. – 2019.
- 19 \_\_\_\_\_ 1.3 Rast ukupne faktorske produktivnosti u Hrvatskoj u odnosu na 2010.
- 19 \_\_\_\_\_ 1.4 Povećanje ukupne faktorske produktivnosti zbog liberalizacije usluga
- 23 \_\_\_\_\_ 1.5 Restriktivnost propisa za ulazak u 50 profesija u Hrvatskoj, 2018.
- 26 \_\_\_\_\_ 2.1 Tržište javnobilježničkih usluga prema vrsti javnobilježničkog akta, 2018.
- 27 \_\_\_\_\_ 2.2 Javni bilježnici na 100.000 stanovnika u zemljama kontinentalnog prava u EU-u, 2019.
- 28 \_\_\_\_\_ 2.3 Ulazak i izlazak hrvatskih javnih bilježnika s tržišta
- 28 \_\_\_\_\_ 2.4 Javni bilježnici na 100.000 stanovnika prema području suda, 2019.
- 28 \_\_\_\_\_ 2.5 Hrvatsko stanovništvo prema broju javnih bilježnika u općini/gradu prebivališta, 2019.
- 32 \_\_\_\_\_ 2.6 Javni bilježnici na 100.000 stanovnika u Poljskoj i Hrvatskoj, 2019.
- 42 \_\_\_\_\_ 3.1 Broj odvjetnika i odvjetničkih vježbenika u Hrvatskoj
- 43 \_\_\_\_\_ 3.2 Prihodi od pravnih usluga u Hrvatskoj
- 44 \_\_\_\_\_ 3.3 Broj odvjetnika na 100.000 stanovnika, 2018.
- 44 \_\_\_\_\_ 3.4 Fluktuacija poduzeća koja pružaju pravne usluge na tržištu, 2015. – 2017.
- 59 \_\_\_\_\_ 4.1 Prihodi revizorskih društava u Hrvatskoj
- 59 \_\_\_\_\_ 4.2 Broj revizorskih društava u Hrvatskoj
- 59 \_\_\_\_\_ 4.3 Udio prihoda revizorskih društava iz „Velike četvorke” u Hrvatskoj, 2018.
- 60 \_\_\_\_\_ 4.4 Broj registriranih revizora na 100.000 stanovnika, 2017.
- 64 \_\_\_\_\_ 4.5 Zahtjevi u pogledu obrazovanja i iskustva za revizore u 21 zemlji EU-a
- 64 \_\_\_\_\_ 4.6 Stope prolaznosti na revizorskom ispitu u Hrvatskoj
- 70 \_\_\_\_\_ 5.1 Broj poreznih savjetnika na 100.000 stanovnika, 2018.
- 70 \_\_\_\_\_ 5.2 Novi porezni savjetnici u Hrvatskoj
- 73 \_\_\_\_\_ 5.3 Zahtjevi u pogledu iskustva za porezne savjetnike u odabranim zemljama EU-a, 2012.
- 81 \_\_\_\_\_ 6.1 Prihodi od građevinarstva (u milijardama EUR)
- 81 \_\_\_\_\_ 6.2 Prihodi od A/I (u milijunima EUR)
- 82 \_\_\_\_\_ 6.3 Stope sudjelovanja i uspješnosti na natječajima za arhitektonsko rješenje
- 82 \_\_\_\_\_ 6.4 Broj arhitekata na 100.000 stanovnika
- 86 \_\_\_\_\_ 6.5 Članstvo u strukovnim tijelima za A/I u OECD-u, 2013.
- 90 \_\_\_\_\_ 6.6 Reguliranje cijena A/I usluga u OECD-u, 2013.
- 98 \_\_\_\_\_ 7.1 Udio pomorskog prometa prema vrsti plovinih objekata, 2018.
- 99 \_\_\_\_\_ 7.2 Prosječne naknade za peljarenje, 2011.
- 100 \_\_\_\_\_ 7.3 Prihodi morskih luka u Hrvatskoj, 2010. – 2018.
- 109 \_\_\_\_\_ 8.1 Prihodi od turizma, 2010. – 2018.
- 109 \_\_\_\_\_ 8.2 Dolasci turista prema vrsti, 2010. – 2018.
- 110 \_\_\_\_\_ 8.3 Neto profitne marže turističkih agencija u zemljama EU-a, 2018.
- 110 \_\_\_\_\_ 8.4 Prosječna starost turističkih agencija u zemljama EU-a, 2018.
- 128 \_\_\_\_\_ 9.1 Broj magistara farmacije na 100.000 stanovnika, 2017.
- 128 \_\_\_\_\_ 9.2 Broj ljekarna na 100.000 stanovnika, 2017.
- 129 \_\_\_\_\_ 9.3 Starost ljekarni koje posluju, 2017.
- 129 \_\_\_\_\_ 9.4 Usluge javnih ljekarni osim izdavanja lijekova, 2015. – 2018.
- 131 \_\_\_\_\_ 9.5 Gustoća ljekarni u pet europskih zemalja, 1990. – 2013.
- 146 \_\_\_\_\_ 10.1 Broj fizioterapeuta na 100.000 stanovnika

## Popis tablica

13	S.1	Ključna ograničenja tržišnog natjecanja u 24 regulirane profesije u Hrvatskoj	70	5.2	Ključni zahtjevi za ulazak poreznih savjetnika, revizora i odvjetnika u profesiju u Hrvatskoj
13	S.2	Sažetak preporuka za reforme u 24 profesije	71	5.3	Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području poreznog savjetništva, 2019.
15	S.3	Detaljan popis preporuka za reforme u 24 profesije	83	6.1	Broj nositelja općih i posebnih A/I odobrenja, 2017.
21	1.1	Primjena MCPAT-a na regulirane profesije u Hrvatskoj	84	6.2	Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području graditeljstva
22	1.2	Profesije odabrane za pregled regulatornog okvira u Hrvatskoj	98	7.1	Peljarska društva u Hrvatskoj, 2018.
22	1.3	Pregled metodologije za prioritiziranje reguliranih profesija u Hrvatskoj	101	7.2	Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području peljarenja
29	2.1	Broj javnobilježničkih stručnjaka u Hrvatskoj, 2019.	112	8.1	Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području profesija u turizmu, 2019.
30	2.2	Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području javnog bilježništva, 2019.	115	8.2	Broj ovlaštenih turističkih vodiča, 2017.
45	3.1	Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području odvjetništva, 2019.	116	8.3	Vodiči na 1.000 turista prema grupi jezika, 2018.
48	3.2	Upisnine za odvjetnike koji su položili pravosudni ispit	120	8.4	Broj vodiča s licencama za standarde A–G, 2020.
49	3.3	Upisnine u odabranim zemljama EU-a (EUR)	121	8.5	Broj vodiča iz HPS-a u Lici, Rijeci, Šibeniku i Zadru, 2020.
61	4.1	Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području revizije	130	9.1	Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području ljekarništva
62	4.2	Razlike između zahtjeva u pogledu kvalifikacija za revizore u hrvatskom pravu i pravu EU-a	134	9.2	Stručnjaci koji imaju pravo izdavati lijekove na recept
68	5.1	Pružatelji usluga poreznog savjetništva u Hrvatskoj, 2019.	147	10.1	Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području fizikalne terapije

# Predgovor

Od 2016. Svjetska banka s Europskom komisijom surađuje na pružanju potpore regulatornim reformama u Hrvatskoj u okviru Programa potpore strukturnim reformama (SRSP). Te su reforme u središtu Okvira suradnje (CPF) Grupacije Svjetske banke (GSB) s Republikom Hrvatskom za razdoblje 2019. – 2024. One su ugrađene i u proces u okviru Europskog semestra, ciklusa za koordinaciju ekonomskih i fiskalnih politika u Europskoj uniji. Neke su od ključnih regulatornih reformi u okviru CPF-a i SRSP-a uključuju reforme reguliranih profesija, pojednostavnjenje registracije poduzeća i uvođenje javnog registra obveza po kreditima.

Ovaj je dokument glavni rezultat u okviru Savjetodavnih usluga i analitike (ASA) Svjetske banke u potpori reformi reguliranih profesija. ASA primjenjuje analitički okvir Alata za ocjenjivanje politika tržišta i konkurentnosti (MCPAT). MCPAT je razvio Tim GSB-a za politike tržišta i konkurentnosti na temelju analitike i savjetodavnih usluga pruženih u više od 60 zemalja. Iako MCPAT omogućuje analizu regulatornih i neregulatornih prepreka tržišnom natjecanju, ovaj je projekt usmjeren na regulatorne prepreke.

Dokument je dovršen u travnju 2019. (poglavljja 1., 6. i 9. – 10.) i ožujku 2020. (poglavljja 2. – 5., 7. – 8.). Osim ako je drukčije navedeno, pravni izvori citirani u dokumentu važeći su na dan 31. prosinca 2018. (poglavljja 1., 6. i 9. – 10.) i 31. prosinca 2019. (poglavljja 2. – 5., 7. – 8.).

## Zahvale

Ovaj dokument izradili su Maciej Drozd (poglavljja 1., 4. – 6., 9. – 10.), Ryan Kuo (poglavljja 2. – 3., 6. – 8.), Themis Eftychidou (poglavljja 2. – 3., 7.), Jarosław Bełdowski (poglavljja 4. – 5.) i Tatjana Sofijanić (poglavljje 8.), uz sudjelovanje Damiana Iwanowskog. Uredili su ga Maciej Drozd i Ryan Kuo. Autori su se oslanjali na detaljne analize koje su proveli Slavica Banić, Ružica Jajčević, Daša Musulin, Tilsa Ore, Camila Ringeling i Željka Rostaš Blažeković. Dunja Bonacci Skenderović, Ružica Jugović, Vedrana Ligutić, Jamilya Salieva i Andreja Tonč pružile su administrativnu potporu. Graciela Miralles pružila je smjernice o primjeni MCPAT-a na profesionalne usluge. Tania Begazo, Graciela Miralles, Tanja Goodwin i Georgiana Pop pregledali su nacрте ovog dokumenta. Recenzirali su ga Josip Funda, Morris Kleiner i Andreja Marušić. Arup Banerji, Tania Begazo, Elisabetta Capannelli, Paulo Correa, Martha Licetti, Marialisa Motta, Georgiana Pop, Christine Qiang i Stefka Slavova nadzirali su rad.

Tim zahvaljuje Kasparu Richteru, Valentinu Aritonu i Riikki Torppi iz Službe za potporu strukturnim reformama te Tinni Heremans iz Glavne uprave Europske komisije za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća; Nataši Mikuš Žigman, Ivani Soić, Danielu Hinštu i Ivi Dodig iz Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta; predstavnicima Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja; Ministarstva financija; Ministarstva zdravstva; Ministarstva pravosuđa; Ministarstva mora, prometa i infrastrukture; Ministarstva turizma; Državne geodetske uprave; Porezne uprave; te sudionicima na više od 30 sastanaka s pružateljima usluga, poslovnim udruženjima i strukovnim komorama u Zagrebu, Splitu i Rijeci.



# Kratice

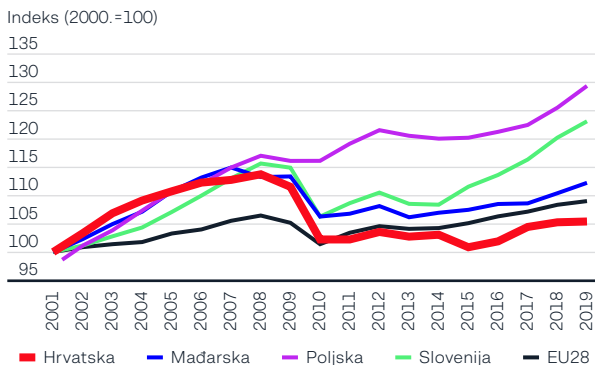
A/I	Arhitektura i inženjerstvo
ACE	Vijeće arhitekata Europe (eng. <i>Architects's Council of Europe</i> )
ASA	Savjetodavne usluge i analitika (eng. <i>Advisory Services and Analytics</i> )
BDP	Bruto domaći proizvod
SEE	Srednja i istočna Europa
CAGR	Složena godišnja stopa rasta (eng. <i>Compound Annual Growth Rate</i> )
CEFR	Zajednički europski referentni okvir za jezike (eng. <i>Common European Framework of Reference for Languages</i> )
CPF	Okvir suradnje sa zemljom (eng. <i>Country Partnership Framework</i> )
DGU	Državna geodetska uprava
DTS	Dijagnostičko-terapijske skupine
EK	Europska komisija
ECTS	Europski sustav prijenosa i prikupljanja bodova (eng. <i>European Credit Transfer and Accumulation System</i> )
EGP	Europski gospodarski prostor
EU	Europska unija
EUR	Euro
FINA	Financijska agencija
HEP	Hrvatska elektroprivreda d.d.
HPS	Hrvatski planinarski savez
HRK	Hrvatska kuna
HZZO	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje
MCPAT	Alat za ocjenjivanje politika tržišta i konkurentnosti (eng. <i>Markets and Competition Policy Assessment Tool</i> )
MINGO	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta
MNK	Multinacionalna korporacija
NACE	Statistička klasifikacija ekonomskih djelatnosti (fr. <i>Nomenclature des Activités Économiques dans la Communauté Européenne</i> )
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (eng. <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> )
PDOH	Porez na dobit
PEC	Svjedodžba o oslobođenju od obveznog peljarenja (eng. <i>Pilotage exemption certificate</i> )
PMR	Regulacija proizvodnih tržišta (eng. <i>Product Market Regulation</i> )
SGVH	Savez gorskih vodiča Hrvatske
SJI	Subjekt od javnog interesa
SMCP	Standardni rječnik pomorskih komunikacijskih fraza (eng. <i>Standard Marine Communication Phrases</i> )
SRSP	Program potpore strukturnim reformama (eng. <i>Structural Reform Support Program</i> )
UIAA	Međunarodna federacija planinarskih saveza (eng. <i>International Climbing and Mountaineering Federation</i> )
UIMLA	Unija međunarodnih saveza planinskih vodiča (eng. <i>Union of International Mountain Leader Associations</i> )
PDV	Porez na dodanu vrijednost
TFP	Ukupna faktorska produktivnost (eng. <i>Total Factor Productivity</i> )
VHF	Vrlo visoka frekvencija (eng. <i>Very High Frequency</i> )

## Spas u uslugama

**Rast produktivnosti, koji je pokretač dugoročnog prosperiteta, u Hrvatskoj je spor.** U proteklih deset godina povećala se razlika između dohotka po stanovniku u Hrvatskoj i ostatku EU-a, uglavnom zbog sporijeg rasta produktivnosti u odnosu na ostale zemlje.<sup>1</sup> U 2004. ukupna faktorska produktivnost (TFP) u Hrvatskoj, mjera učinkovitosti gospodarstva u pretvaranju *inputa* u *outpute*, činila je 70 % TFP-a Sjedinjenih Američkih Država. Do 2014. hrvatski TFP smanjio se na 60 % TFP-a u SAD-u.<sup>2</sup> Otada produktivnost raste, ali sporije nego u drugim zemljama srednje i istočne Europe (slika S.1). Zbog tih razlika dugoročni izgledi Hrvatske za rast umanjeni su znatno prije početka krize uzrokovane koronavirusom.

**Produktivnost se nije razvijala zbog slabog tržišnog natjecanja.** Dva su izvora rasta produktivnosti: poboljšanja unutar poduzeća i preraspodjela resursa među poduzećima. Hrvatska poduzeća sporo su poboljšavala svoje interne kapacitete nakon globalne financijske krize. Međutim, produktivnija poduzeća teško se natječu sa svojim manje produktivnim konkurentima. U razdoblju od 2011. do 2017. manje uspješna poduzeća dobila su više, a ne manje resursa. Gubitci zbog slabog tržišnog natjecanja gotovo nadilaze rast produktivnosti koji poduzeća ostvaruju internim promjenama (slika S.2).

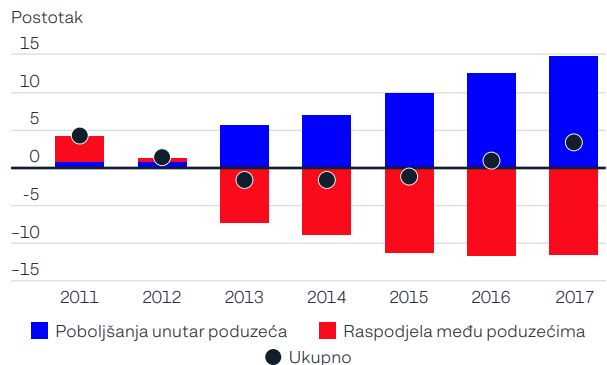
**Slika S.1** Ukupna faktorska produktivnost u Hrvatskoj te srednjoj i istočnoj Europi, 2000. – 2019.



Izvor: Europska komisija 2020.

*Napomena:* Komponenta „preraspodjele među poduzećima” zbroj je promjena u produktivnosti zbog i) ulaska poduzeća na tržište; ii) izlaska poduzeća s tržišta; kao i iii) promjena u resursima među postojećim poduzećima. Od te tri potkomponente, promjene u resursima među postojećim poduzećima činile su više od 80 % promjena u komponenti „preraspodjele”.

**Slika S.2** Rast ukupne faktorske produktivnosti u Hrvatskoj u odnosu na 2010.



Izvor: Svjetska banka 2019.

**Veće natjecanje u uslugama može aktivirati rast.** U 2018. usluge su činile 59 % BDP-a i 67 % zapošljavanja. Stoga bi se povećanjem veličine i produktivnosti uslužnih sektora potaknuli stvaranje radnih mjesta i rast prihoda za velik dio Hrvata. Uz izravan učinak koji imaju na gospodarstvo, usluge mogu biti i ključan *input* u proizvodnji. To znači da bi produktivnije usluge dovele do širokog raspona koristi za gospodarstvo. Poticanjem tržišnog natjecanja može se potaknuti produktivnost ako se resursi usmjere onamo gdje će ih se najefikasnije iskoristiti i ako se poduzećima pruže poticaji da poboljšaju svoju ponudu.

**Točnije, Hrvatska bi mogla ukloniti regulatorne prepreke za pružanje usluga.** Restriktivnim propisima pogoršava se pogrešna raspodjela resursa jer se tako povećava administrativno opterećenje i manje produktivna poduzeća štiti od tržišnog natjecanja. Prema indeksu

<sup>1</sup> Svjetska banka 2019.

<sup>2</sup> *Ibid.*

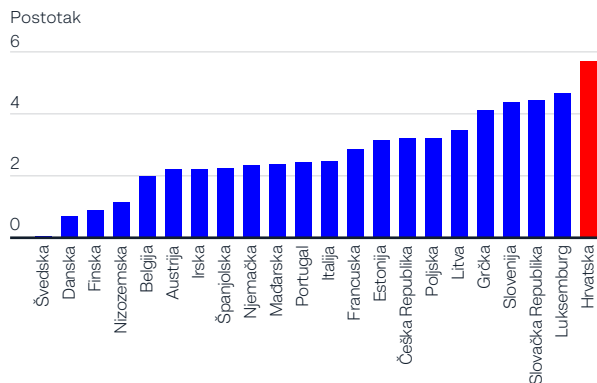
regulacije proizvodnih tržišta (PMR) OECD-a Hrvatska ima restriktivnije propise od većine država članica EU-a, a to je posebno izraženo u uslugama. Istraživanje Svjetske banke pokazuje da bi Hrvatska svoju produktivnost povećala više od svih zemalja EU-a ako bi ublažila regulaciju usluga na razine zabilježene u najmanje restriktivnim zemljama EU-a (slika S.3).<sup>3</sup>

**Liberalizacija reguliranih profesija najvažnija je među reformama uslužnog sektora.** Regulirane profesije su profesije za koje pojedinci trebaju dobiti odobrenje i poštovati propise o načinu pružanja tih usluga. U Hrvatskoj je više od 300 takvih usluga u odnosu na oko 200 u EU-u. Reguliranim profesijama bavi se 31 % hrvatskih radnika u odnosu na 22 % u EU-u.<sup>4</sup> Reguliranje profesija obuhvaća sektore koji nisu regulirani u većini ostalih zemalja EU-a, kao što je turizam. Uz to, u hrvatskim propisima obično se nameće više restrikcija nego u propisima drugih zemalja. Prema OECD-u i GSB-u stručnjaci su suočeni sa strožim zahtjevima nego pružatelji usluga u 53 od 57 zemalja s usporedivim podacima.<sup>5</sup> Europska komisija utvrdila je da su hrvatski zahtjevi stroži u šest od sedam profesija.<sup>6</sup>

**Reformom reguliranih profesija povećala bi se dostupnost, cjenovna pristupačnost i kvaliteta usluga.** U postojećim studijama upućuje se na to da su regulatorna tijela uglavnom grijehala u smjeru prekomjernih restrikcija. Dokazi iz Sjedinjenih Američkih Država većinom upućuju na to da restriktivniji propisi za ishođenje odobrenja dovode do viših cijena.<sup>7</sup> U istraživanju o tržištima u EU-u utvrđeno je da su odobrenja obično povezana s povećanjem plaća od 4 %, što upućuje i na više cijene koje se plaćaju pružateljima usluga.<sup>8</sup> Ublažavanje najrestriktivnijih propisa, kao što su kvote za javne bilježnike ili magistre farmacije, dovelo je do povećanja broja pružatelja usluga za čak 30 %.<sup>9</sup> Istodobno se u studijama o koristima odobrenja često navode ograničene ili nikakve poveznice između reguliranja i kvalitete,<sup>10</sup> osobito s obzirom na povećanje broja drugih mogućnosti, kao što su *online* platforme s recenzijama.<sup>11</sup> Stoga bi zahvaljujući većem tržišnom natjecanju među pružateljima usluga kupci mogli kupiti veći broj boljih usluga po nižim cijenama.

**Reformom reguliranih profesija povećale bi se i prilike za zapošljavanje.** Restriktivnim zahtjevima za ishođenje odobrenja umanjuje se broj mogućih pružatelja usluga jer se ograničava broj prihvatljivih pružatelja i poduzeća odvraća od ulaska na tržište i rasta. U nedavnom istraživanju u SAD-u potvrđeni su negativni učinci na ponudu radne snage i zapošljavanje,<sup>12</sup> a u istraživanju u EU-u upućuje se na to da je ishođenje odobrenja povezano sa smanjenjem zapošljavanja za 3 % – 9 % u reguliranim profesijama.<sup>13</sup> Stoga bi bolja ravnoteža između rješavanja tržišnih

**Slika S.3 Povećanje ukupne faktorske produktivnosti zbog liberalizacije usluga**



Izvor: Van der Marel, Erik et al. 2016.

Napomena: Neke su zemlje EU-a isključene jer nema dovoljno podataka ili jer su njihovi propisi najmanje restriktivni.

<sup>3</sup> Svjetska banka 2016. Za više pojedinosti vidjeti Van der Marel, Erik et al. 2016.

<sup>4</sup> Koumenta i Pagliero 2016.

<sup>5</sup> Analiza djelatnika Svjetske banke kojom su obuhvaćeni podaci o PMR-u iz 2013. koje su prikupili OECD i GSB.

<sup>6</sup> Europska komisija 2017.

<sup>7</sup> Ministarstvo financija SAD-a 2015.

<sup>8</sup> Koumenta i Pagliero 2016.

<sup>9</sup> Vogler, Habimana i Arts 2014., Mišljenje 18-A-08 francuske Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja

<sup>10</sup> Ministarstvo financija SAD-a 2015.

<sup>11</sup> Farronato et al. 2020.

<sup>12</sup> Blair i Chung 2019., Kleiner i Soltas 2019.

<sup>13</sup> Koumenta i Pagliero 2016.

neuspjeha i promicanja tržišnog natjecanja dovela do rasta zapošljavanja u profesijama obuhvaćenima reformama. S normativnog stajališta, ukidanjem prekomjernih zahtjeva za ishođenje odobrenja i obavljanje profesija osigurao bi se i pošteniji pristup profesijama te bi se promicala prava na rad i vođenje poslovanja.

## Akcijski plan za reformu

**Ovo je izvješće usmjereno na reforme 24 profesije koje imaju velik učinak na gospodarstvo.** Vlada Republike Hrvatske i Svjetska banka odabrale su te profesije za pregled na temelju njihove gospodarske važnosti, restriktivnosti propisa i izvedivosti reforme. Te 24 profesije ukupno obavlja više od 40.000 stručnjaka te one čine oko 1 milijardu USD bruto dodane vrijednosti<sup>14</sup> i 6 % svih *inputa* u gospodarstvu.<sup>15</sup> Njihov gospodarski značaj daleko nadilazi taj neposredni učinak. Neke obuhvaćene profesije, kao što su odvjetnici, javni bilježnici, revizori i porezni savjetnici, ključne su za funkcioniranje hrvatskoga gospodarstva te zahvaćaju gotovo sva poduzeća i značajne transakcije u zemlji. Ostale, kao što su arhitekti i inženjeri, imaju ključne uloge u poboljšanju fizičke infrastrukture. Konačno, iako neke obuhvaćene profesije nisu uključene u druge gospodarske aktivnosti, nužne su za velike sektore gospodarstva, kao što su turizam i maloprodaja.

**Svjetska banka je u svim pregledanim profesijama utvrdila nepotrebna ograničenja za tržišno natjecanje.** Svjetska banka utvrdila je 42 ograničenja koja uzrokuju najviše štete za tržišno natjecanje prema svojim učincima na tržište. Najčešća su ograničenja bila pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili se jača prevlast i pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi natjecanja na tržištu (tablica S.1). Svjetska banka analizirala je ta ograničenja u odnosu na ciljeve javne politike i predložena druga rješenja za poticanje tržišnog natjecanja kojima se postižu ti ciljevi.

### Preporuke Svjetske banke u rasponu su od pune liberalizacije do djelomične deregulacije:

- **Puna liberalizacija.** U izvješću su dvije profesije izdvojene za punu liberalizaciju, odnosno voditelji poslova turističke agencije i turistički vodiči,<sup>16</sup> nakon deregulacije profesije voditelja putovanja koja je provedena 2018. Obvezno ishođenje odobrenja za turističke vodiče i voditelje poslova turističke agencije nepotrebno je jer niska kvaliteta usluge, iako nije poželjna, nema ozbiljne negativne posljedice na turiste. Uz to, kvaliteta turističkih vodiča djelomično se može vidjeti preko reputacijskih sustava, kao što su *web*-stranice s recenzijama, čime se ograničava potreba za uklanjanjem asimetrije informacija izdavanjem odobrenja. Stoga se trenutnim regulatornim režimom za turističke vodiče postižu ograničene praktične koristi, ali se i smanjuje broj ulazaka u profesiju i tržišno natjecanje, obeshrabruju inovacije i guši tržišni rast.
- **Djelomična deregulacija.** U preostaloj 21 profesiji dio je regulacije i dalje opravdan, ali bi se djelomičnom deregulacijom poboljšali ishodi tržišnog natjecanja, a da se pritom ne bi ugrozili ciljevi javne politike. Za te je profesije većina preporuka usmjerena na poboljšanje ili ukidanje pravila kojima se narušava tržišno natjecanje, kao što su kvote, kontrole cijena, članstvo u komori i zabrane za strane pružatelje usluga (tablica S.2).

<sup>14</sup> Procjena djelatnika Svjetske banke na temelju podataka Eurostata

<sup>15</sup> Procjena djelatnika Svjetske banke na temelju *input-output* tablice za 2010. koju je objavio Državni zavod za statistiku.

<sup>16</sup> Neki poslovni propisi, kao što je zahtjev za sklapanje osiguranja za putničke agencije, nastavit će se primjenjivati nakon deregulacije profesija u turizmu. Ta su pravila propisana Direktivom o paket-aranžmanima (2015/2302/EU).

**Tablica S.1** Ključna ograničenja tržišnog natjecanja u 24 regulirane profesije u Hrvatskoj

Glavne vrste pravila prema tržišnom učinku	Pojedine vrste	Primjeri	Javni bilježnici 1 profesija	Odvjetnici 1 profesija	Porezni savjetnici 2 profesije	Revizori 1 profesija	Arhitekti i inženjeri 10 profesija	Pejzari 1 profesija	Magistri farmacije / ljekarnici 2 profesije	Fizioterapeuti 3 profesije	Profesije u turizmu 3 profesije
Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast	1.1. Monopolistička prava i apsolutna zabrana pristupa tržištu	Teritorijalna isključivost	○	○	○	○	○	●	○	○	○
	1.2. Relativna zabrana pristupa tržištu i proširenja djelatnosti	Kvota	●	○	○	○	○	○	●	○	○
	1.3. Postojeći subjekti sudjeluju u odlukama o ulasku/izlasku s tržišta	Obvezno članstvo u komori	●	●	●	●	●	○	●	●	○
	1.4. Zahtjevi za upis (odobrenja i dozvole)	Prekomjerni zahtjevi u pogledu kvalifikacija	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja	2.1. Pravila kojima se olakšavaju dogovori / smanjuje izbor strateških varijabli poduzeća	Obvezno članstvo u komori	●	●	●	●	●	○	●	●	●
	2.2. Ograničenja vrsti proizvoda i usluga / oblika i područja	Ograničenja u pogledu oglašavanja	●	●	●	○	●	○	●	●	○
	2.3. Kontrola cijena	Minimalne cijene	●	●	○	○	●	○	●	●	○
Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi	3.1. Diskriminirajuća primjena pravila i standarda	Prednost domaćim pružateljima usluga	○	●	○	○	○	●	○	●	○
	3.2. Diskrecijska primjena pravila	Proizvoljan žalbeni postupak	○	○	●	○	○	○	○	○	○

Izvor: Analiza djelatnika Svjetske banke na temelju Alata za ocjenjivanje politika tržišta i konkurentnosti (MCPAT). Vidjeti Prilog A za dodatne informacije o MCPAT-u.

Napomena: Neka se ograničenja odnose na nekoliko vrsta i tako se računaju. Nisu utvrđene državne potpore i nedostaci u pogledu neutralnosti u tržišnom natjecanju.

**Tablica S.2** Sažetak preporuka za reforme u 24 profesije

<b>Reforma pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast</b>	<b>Članstvo u komori učiniti dobrovoljnim.</b> U skladu s hrvatskim propisima stručnjaci koji obavljaju 18 od 24 pregledane profesije moraju biti članovi svojih strukovnih komora (npr. Komore ovlaštenih inženjera geodezije). U izvješću se preporučuje prelazak s obveznog na dobrovoljno članstvo u komori. Obveznim članstvom u komori stvara se sukob interesa kojim se narušava tržišno natjecanje jer postojeći stručnjaci analiziraju potencijalne nove stručnjake i jer su komore istodobno odgovorne za nadzor tih stručnjaka i promicanje interesa članova.
	<b>Pojednostavniti zahtjeve u pogledu kvalifikacija.</b> Ukidanjem prekomjernih zahtjeva u pogledu kvalifikacija i ishođenja odobrenja povećali bi se broj ulazaka u profesiju i tržišno natjecanje u 8 od 24 pregledane profesije, a da se pritom ne bi ugrozili ciljevi javne politike vezani uz kvalitetu usluge. Na primjer, stručnjaci koji nisu završili sveučilišni studij u području prava, ekonomije ili poreza trenutačno ne mogu postati ovlašteni porezni savjetnici, čak i ako posjeduju relevantno radno iskustvo za obavljanje potrebnih poslova i polaganje stručnog ispita.
	<b>Ukinuti geografska ograničenja.</b> U hrvatskim propisima trenutačno su ograničena područja u kojima pojedini magistri farmacije i javni bilježnici mogu poslovati. Ukidanjem kvota po područjima i drugim ograničenja u pogledu lokacija ublažila bi se neusklađenost ponude i potražnje u brojnim područjima, što bi dovelo do nižih cijena i više kvalitete.
	<b>Ograničiti isključiva prava.</b> U svim pregledanim profesijama brojne poslove mogu obavljati samo regulirani stručnjaci. Iako su brojna takva ograničenja opravdana kako bi se osigurala odgovarajuća kvalificiranost pružatelja usluga, u ovom je izvješću utvrđeno pet ograničenja u pet profesija koja se mogu ukinuti, a da se pritom ne umanjuje kvaliteta. Na primjer, u izvješću se preporučuje da se poreznim savjetnicima dopusti da u poreznim sporovima svoje stranke zastupaju pred upravnim sudovima.

**Reforma pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja**

**Ublažiti kontrole cijena.** U izvješću je utvrđeno šest primjera kontrola cijena i preporuka kojima je obuhvaćeno 18 profesija. Ta ograničenja uključuju slučajeve od potpunog fiksiranja cijena (npr. za javnobilježničke usluge) do pružanja preporuka za norma sate (npr. za inženjerske usluge), ali se svima njima ograničavaju cjenovno natjecanje i rast tržišta.

**Reforma pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi**

**Ukinuti ograničenja u pogledu oglašavanja.** Određena razina ograničenja u pogledu oglašavanja postoji u sedam od 24 pregledane profesije. Na primjer, odvjetnici ne mogu objavljivati cijene te njihove internetske stranice provjerava Hrvatska odvjetnička komora. Ukidanjem takvih ograničenja promicalo bi se povećanje tržišnog natjecanja uz minimalne posljedice za kvalitetu jer bi se i dalje primjenjivali opći zakoni o lažnom oglašavanju i zaštiti potrošača.

**Osigurati jednake uvjete na tržištu.** Propisi kojima se uređuju pregledane profesije sami su po sebi diskriminirajući prema određenim skupinama stručnjaka (npr. zahtjevi u pogledu prebivališta za arhitekte, davanje prednosti domaćim peljarskim društvima). Drugima se postojećim stručnjacima daju široke diskrecijske ovlasti (npr. Hrvatska gospodarska komora odlučuje o odobrenim vrstama aktivnog i pustolovnog turizma; Hrvatska odvjetnička komora odvjetnicima priznaje specijalizacije), zbog čega postoji mogućnost nejednakog postupanja. Stoga bi se poboljšanjem takvih diskriminirajućih ili diskrecijskih pravila ukidanjem ograničenja i/ili pojašnjavanjem propisa osigurali jednaki uvjeti na tržištu za potencijalne pružatelje usluga.

## Od preporuka do rezultata

**Hrvatska vlada već se obvezala ukinuti ograničenja u reguliranim profesijama.** U Nacionalnim programima reformi 2017., 2018. i 2019. spominju se reforme reguliranih profesija. Potreba za smanjenjem administrativnog opterećenja i provedbom ostalih reformi poslovnog okruženja navedena je i u Okviru suradnje Svjetske banke s Hrvatskom i Sporazumu o partnerstvu između Hrvatske i Europske komisije.

**Međutim, reforme su fragmentirane i provedba je izazov.** Glavni su razlog tih poteškoća partikularni interesi sudionika na tržištu. Hrvatska vlada može nadići taj otpor uključivanjem izmjena pojedinih propisa u reforme cjelokupnoga gospodarstva. Ugrađivanjem regulatornih mjera u prijedloge cijele vlade mogla bi se pojasniti horizontalna priroda reformi te bi se kumulativno ostvarile koristi u različitim područjima javnih politika. Taj se pristup uspješno primjenjivao od 2012. do 2015. tijekom pregleda reguliranih profesija u Poljskoj, što je dovelo do uklanjanja odobrenja u 71 profesiji i drugih prepreka u 179 profesija.<sup>17</sup>

**U kratkoročnom i dugoročnom razdoblju Svjetska banka preporučuje donošenje zakona<sup>18</sup> koji obuhvaća 45 mjera u 24 profesije (eng. omnibus bill).** Za predložene mjere potrebno je izmijeniti 19 zakona i 52 podzakonska akta koji su u nadležnosti sedam ministarstava; velika je vjerojatnosti da bi te reforme dovele do rasta produktivnosti. Zajedno bi te izmjene trebale koristiti i poduzećima i potrošačima. Iako bi, u idealnom slučaju, taj zakon obuhvatio sve preporučene mjere, Svjetska banka utvrdila je i 22 visokoprioritetne izmjene na temelju triju kriterija: (a) veličine tržišta; (b) dokaza o ograničenom tržišnom natjecanju; (c) relevantnosti ograničenja (tablica S.3). Ako bi se provedba usmjerila na visokoprioritetne izmjene, smanjili bi se troškovi koordinacije, pri čemu bi se i dalje postigle znatne koristi za hrvatsko gospodarstvo.

**Dugoročno je zbog razmjera ograničenja za pružatelje profesionalnih usluga u Hrvatskoj potreban sustavan pregled propisa.** Uzimajući u obzir raširenost restriktivnih propisa i važnost reformi za gospodarski rast i stvaranje radnih mjesta, hrvatska vlada trebala bi sustavno ažurirati svoj popis reguliranih profesija i analizirati zahtjeve za sve pružatelje usluga. Ta analiza može se provesti u skladu s novim testom proporcionalnosti na razini EU-a, ali bi se trebala primijeniti i na postojeće i na planirane zahtjeve.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Te su reforme utjecale na 6 % radne snage (oko 1 milijun osoba), uključujući 3 % radne snage u sektorima koji podliježu potpunoj deregulaciji. Svjetska banka podržala je te reforme 2015. kroz projekt razvojne politike u vrijednosti od 1 milijarde USD.

<sup>18</sup> U prvom koraku hrvatska vlada može donijeti horizontalni akcijski plan o reguliranim profesijama te nadležnim ministarstvima prepustiti izmjene pojedinih zakona i podzakonskih akata na temelju tog akcijskog plana.

<sup>19</sup> Direktiva 2018/958/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se reguliraju profesije.

**Tablica S.3** Detaljan popis preporuka za reforme u 24 profesije

<b>Javni bilježnici</b> 1 profesija	<b>Ukinuti kvote i druga ograničenja po područjima.</b>
	<b>Preispitati potrebu za obveznim članstvom u komori.</b>
	<b>Skratiti proces stjecanja kvalifikacija sa 6,5 godina na 3–4 godine te objediniti stručne ispite.</b>
	<b>Ukinuti fiksne cijene javnobilježničkih usluga.</b>
<b>Odvjetnici</b> 1 profesija	<b>Ukinuti ograničenja u pogledu oglašavanja.</b>
	Preispitati potrebu za obveznim članstvom u Hrvatskoj odvjetničkoj komori.
	Sniziti upisninu za odvjetnike.
	<b>Ukinuti tarife za pravne usluge.</b>
<b>Revizori</b> 1 profesija	<b>Dopustiti oglašavanje i korištenje web-stranice bez ograničenja.</b>
	Dopustiti slobodno navođenje specijalnosti.
<b>Porezni savjetnici</b> 2 profesije	<b>U potpunosti uskladiti zahtjeve u pogledu kvalifikacija s Direktivom EU-a o revizijama.</b>
	Ukinuti obvezno članstvo u strukovnoj komori.
	<b>Dopustiti polaganje stručnog ispita većem broju kandidata tako da se prošire kriteriji prihvatljivosti.</b>
	Organizaciju stručnog ispita prenijeti na Ministarstvo financija.
<b>Arhitekti i inženjeri</b> 10 profesija	Ukinuti obvezno članstvo u strukovnoj komori.
	Pojednostavniti zahtjeve za obavljanje državne izmjere.
	<b>Ograničiti isključiva prava arhitekata i inženjera u odnosu na glavnog projektanta.</b>
	<b>Ograničiti isključiva prava arhitekata i inženjera u odnosu na glavnog nadzornog inženjera.</b>
	Ukinuti smjernice Komore u pogledu norma sati i naknada.
	Ukinuti zahtjev u pogledu prebivališta i zahtjev da se ne vodi kazneni postupak.
<b>Peljari</b> 1 profesija	Trajanje isključivog odobrenja za peljarska društava prilagoditi lokalnim uvjetima.
	Ukinuti davanje prednosti domaćim pružateljima usluga.
	Zapovjednicima velikih plovila dopustiti ishodaenje svjedodžbe o oslobađanju od obveznog peljarenja.
<b>Magistri farmacije /ljekarnici</b> 2 profesije	<b>Ukinuti pravila za određivanje područja na kojima će se osnivati ljekarne.</b>
	<b>Ukinuti obvezno članstvo u strukovnoj komori.</b>
	Ukinuti suvišne zahtjeve za prostore ljekarni.
	Ograničiti isključiva prava magistara farmacije i farmaceutske tehničara.
	Pripravnički staž i ispit uključiti u osposobljavanje farmaceutske tehničara.
	<b>Odobriti prodaju farmaceutskih proizvoda putem interneta.</b>
<b>Ukinuti ograničenja oglašavanja za ljekarne.</b>	
<b>Ukinuti pravo Hrvatske ljekarničke komore na reguliranje cijena.</b>	
<b>Fizioterapeuti</b> 3 profesije	<b>Ukinuti obvezno članstvo u strukovnoj komori.</b>
	Pripravnički staž i ispit uključiti u osposobljavanje fizioterapeuta i fizioterapeutske tehničara.
	<b>Ukinuti pravo Hrvatske komore fizioterapeuta na reguliranje cijena.</b>
	<b>Ukinuti ograničenja oglašavanja za fizikalnu terapiju.</b>
<b>Profesije u turizmu</b> 3 profesije	<b>Uvesti nadmetanje za ugovore o javnoj nabavi.</b>
	<b>Ukinuti izdavanje odobrenja za rad voditeljima poslova turističke agencije.</b>
	<b>Ukinuti opća/posebna odobrenja za pružanje usluga turističkih vodiča i poticati njihovo dobrovoljno certificiranje.</b>
	Prenijeti ovlasti za izdavanje uvjerenja/certifikata za pružanje usluga aktivnog i pustolovnog turizma na Ministarstvo turizma.
	Pojednostavniti postupak licenciranja planinskih vodiča.
Pojednostavniti zahtjeve za licenciranje speleoloških vodiča.	
Ukinuti zahtjeve u pogledu državljanstva.	

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke.

*Napomena:* Prioritetne preporuke istaknute su masnim slovima. Prioritizacija se temelji na veličini tržišta, dokazima o ograničenom tržišnom natjecanju i relevantnosti ograničenja. Općenito, reforme su prioritizirane ako je promet na tržištu veći od 25 milijuna USD i ako postoje dokazi da se propisima u velikoj mjeri ograničava dinamika tržišta.

## Literatura

- Blair, Peter Q. i Bobby W. Chung. 2019. „How Much of Barrier to Entry is Occupational Licensing?” *British Journal of Industrial Relations* 57 (4): 919. – 943.
- Europska komisija. 2020. „Izvešće za Hrvatsku u okviru Europskog semestra.” Radni dokument službi Komisije br. 510. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1584545612721&uri=CELEX%3A52020SC0510>
- Europska komisija. 2017. „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o preporukama za reformu regulative u području profesionalnih usluga.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0820>.
- Farronato, Chiara, Andrey Fradkin, Bradley Larsen i Erik Brynjolfsson. 2020. „Consumer Protection in an Online World: An Analysis of Occupational Licensing.” NBER Working Paper 26601, The National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <https://www.nber.org/papers/w26601.pdf>
- Kleiner, Morris M. i Evan J. Soltas. 2019. „A Welfare Analysis of Occupational Licensing in US States.” NBER Working Paper 26383, The National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Koumenta, Maria i Mario Pagliero. 2016. „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU.” Izvešće Glavne uprave Europske komisije za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike. [https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu-o\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu-o_en).
- Ministarstvo financija Sjedinjenih Američkih Država, Vijeće ekonomskih savjetnika i Ministarstvo rada. 2015. „Occupational Licensing: A Framework for Policymakers.” [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/licensing\\_report\\_final\\_nonembargo.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/licensing_report_final_nonembargo.pdf).
- Van der Marel, Erik, Janez Kren i Mariana Iooty. 2016. „Services in the European Union: what kinds of regulatory policies enhance productivity?” Policy Research Working Paper 7919, Svjetska banka, Washington, DC.
- Vogler, Sabine, Katharina Habimana i Danielle Arts. 2014. „Does Deregulation in Community Pharmacy Impact Accessibility of Medicines, Quality of Pharmacy Services and Costs? Evidence from Nine European Countries.” *Health Policy* 117 (3): 311. – 327.
- Svjetska banka. 2016. „World Bank EU Regular Economic Report: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue.” Washington, DC: Svjetska banka. <http://pubdocs.worldbank.org/en/930531475587494592/EU-RER-3-Services-to-the-Rescue.pdf>.
- Svjetska banka. 2019. „Rast, konkurentnosti i inovacije u Hrvatskoj.” Analitička podloga za hrvatsko Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Zagreb: Svjetska banka.



# Uvod

## 1.1 Što su regulirane profesije?

**Regulirane profesije su profesije koje se ne mogu slobodno obavljati.** Na regulirane profesije primjenjuju se obvezni zahtjevi za ulazak i/ili obavljanje tih profesija. Zahtjevi za ulazak uključuju, na primjer, zahtjeve u pogledu razine obrazovanja, duljine profesionalnog iskustva i članstva u strukovnim tijelima. Zahtjevi za obavljanje profesije uključuju, na primjer, zahtjeve u pogledu cijena, osiguranja, oglašavanja i slično. U Hrvatskoj postoji više od 300 takvih profesija te ih obavljaju najmanje tri od deset zaposlenih osoba.<sup>1</sup>

## 1.2 Koja je svrha reguliranja profesija?

**Profesije se često reguliraju radi zaštite zdravlja i sigurnosti.** To osobito vrijedi za usluge čija loša kvaliteta predstavlja rizik za živote ljudi. Na primjer, zahtjevi u pogledu kvalifikacija za liječnike i druge zdravstvene djelatnike pridonose sprječavanju liječničkih pogrešaka. Arhitekti i inženjeri trebaju procijeniti stabilnost nosivih konstrukcija kako bi se osigurala sigurnost zgrade. Vozači, strojovođe, pomorci i piloti obavljaju praksu i polažu ispite prije nego što preuzmu odgovornost za robu i putnike. Zdravstvene i sigurnosne koristi i troškovi ne odnose se samo na korisnike usluga, nego mogu imati učinak prelijevanja i na druge strane. Minimalni standardi i drugi zahtjevi mogu pridonijeti rješavanju tih vanjskih učinaka.

**Profesije se reguliraju i radi promicanja usluga više kvalitete.** Glavna je karakteristika profesionalnih usluga inherentna asimetrija informacija. Kupci mogu u ograničenoj mjeri ocijeniti kvalitetu usluga. Općenito, kupci nemaju specijalizirano znanje o uslugama koje primaju, kvaliteta tih usluga nije očita te možda ne mogu usporediti pružatelje usluga. Na primjer, s tim se poteškoćama susreću pacijenti ili klijenti odvjetnika. Ako kupci ne mogu razlikovati visokokvalitetne i niskokvalitetne pružatelje usluga, niskokvalitetni pružatelji mogu opstati na tržištu, umanjiti prosječnu kvalitetu usluga i smanjiti poticaje za ulaganja u povećanje kvalitete.<sup>2</sup> Nesigurnost u pogledu kvalitete usluga može smanjiti potražnju i umanjiti dobrobit. Regulativa može služiti kao pomoć za rješavanje tog neuspjeha tržišta ako se kupcima omogući učinkovitija analiza pružatelja usluga.

## 1.3 Koja je svrha pregleda reguliranih profesija?

**Iako se reguliranjem mogu rješavati neuspjesi tržišta, time se nenamjerno može i narušiti funkcioniranje tržišta.** Jedan je od uvjeta za nesmetano funkcioniranje tržišta natjecanje među sudionicima na tim tržištima. Bez natjecanja tržišta ne pružaju očekivane koristi svojim sudionicima te se smanjuje društvena dobrobit. Tržišno natjecanje može se ograničiti strukturnim,<sup>3</sup> strateškim,<sup>4</sup> i regulatornim preprekama (ili drugim vrstama intervencije države). Iako su

<sup>1</sup> Analiza Svjetske banke temelji se na podacima iz studije Koumenta i Pagliero (2016.) i baze podataka EU-a o reguliranim profesijama.

<sup>2</sup> Akerlof 1970.

<sup>3</sup> Strukturne prepreke općenito su prepreke koje su rezultat karakteristika proizvoda, na primjer, ekonomija razmjena na strani ponude i potražnje.

<sup>4</sup> Strateške prepreke općenito su prepreke koje su rezultat strateškog postupanja poduzeća, na primjer, prijave patenta.

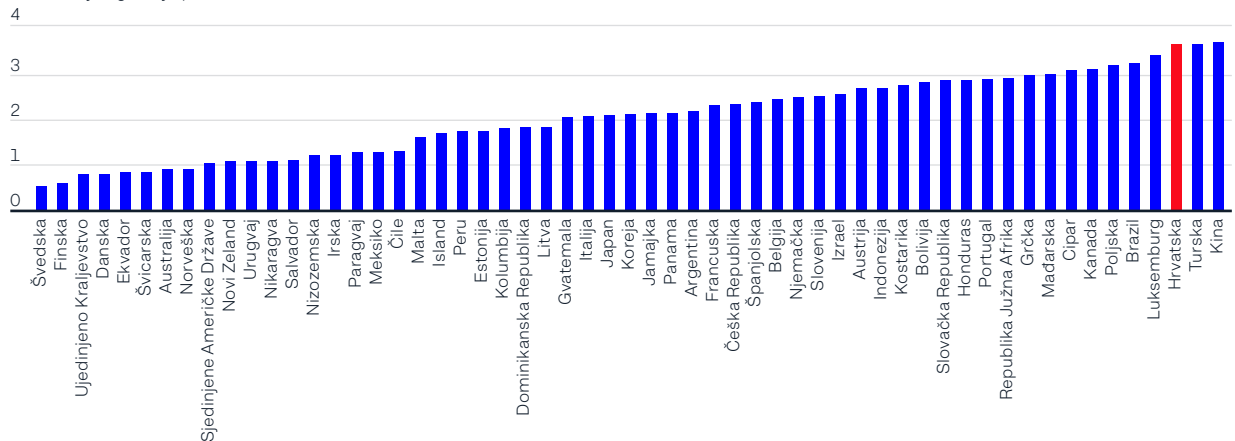
prve dvije skupine prepreka načelno prirodne za tržišta, regulatorne prepreke su nametnute i mogu se ukloniti ili zamijeniti intervencijama koje manje narušavaju tržište. Budući da se reguliranjem može i pomoći i naštetiti tržištima, regulatorne promjene trebale bi slijediti nakon pažljive analize njihova utjecaja na tržišno natjecanje i ocjene mogućih protutržišnih učinaka u odnosu na javni interes zbog kojeg su te intervencije osmišljene. Reguliranje bi trebalo analizirati i u odnosu na druge moguće smjernice, osobito uključujući pružanje informacija. U određenim slučajevima korisnost odobrenja kao pokazatelja kvalitete može biti manja zbog pojave *online* platformi s recenzijama.<sup>5</sup>

**U Hrvatskoj je reguliranje profesija zastupljenije nego u drugim zemljama Europske unije (EU).** U 2015. 31 % hrvatskih radnika moralo je ishoditi certifikat, odobrenje ili položiti ispit kako bi obavljalo svoju profesiju, u usporedbi s prosjekom od 22 % u svim zemljama EU-a.<sup>6</sup> Svjetska banka procjenjuje da je u Hrvatskoj regulirano više od 300 profesija, dok je u bazi reguliranih profesija Europske komisije evidentirano prosječno 200 reguliranih profesija u zemljama EU.<sup>7</sup> U Hrvatskoj su regulirane i profesije koje nisu regulirane u većini zemalja EU-a.<sup>8</sup>

**Uz to, reguliranje profesija restriktivnije je nego u drugim zemljama.** Općenito je u Hrvatskoj više prepreka za pružanje arhitektonskih, inženjerskih, računovodstvenih i odvjetničkih usluga nego u 53 od 57 zemalja obuhvaćenih međunarodno usporedivim pokazateljima (vidjeti sliku 1.1).<sup>9</sup> Utvrđeno je da su u tim četirima profesijama hrvatski propisi najrestriktivniji u EU-u. Uz to, Europska komisija utvrdila je da su za šest od sedam pregledanih profesija zahtjevi

**Slika 1.1 Restriktivnost regulacije profesionalnih usluga**

Pokazatelji regulacije proizvodnih tržišta



Izvor: OECD i pokazatelji regulacije proizvodnih tržišta OECD-a i Svjetske banke.

*Napomena:* Pokazatelji su u rasponu od 0 (bez ograničenja) do 6 (jako restriktivno). Pokazateljima su obuhvaćene četiri profesionalne usluge: odvjetničke, računovodstvene, inženjerske i arhitektonske. Prikazani su najnoviji podaci: 2014. – 2016. za zemlje Latinske Amerike i Kariba (osim Čilea, Meksika i Hondurasa) i 2013. za preostale zemlje. Pokazatelji se obično izrađuju svakih pet godina. Podaci za Kinu su preliminarni.

<sup>5</sup> Farronato i dr. 2020. Na primjer, država može podržati *online* platforme stvaranjem povoljnog regulatornog okruženja i objavljivanjem javnih informacija o učinkovitosti pružatelja usluga u okviru ugovora sklopljenih na temelju postupaka javne nabave.

<sup>6</sup> Koumenta i Pagliero 2016. U ovom izvješću „odobrenje” se odnosi na ovlaštenje koje moraju ishoditi svi pružatelji usluga, dok se „certifikat” odnosi na uvjerenje koje se isходи dobrovoljno. Vidjeti Kleiner i Krueger 2013. za više informacija o ovim definicijama.

<sup>7</sup> Vidjeti Prilog B za popis reguliranih profesija u Hrvatskoj koji je sastavila Svjetska banka.

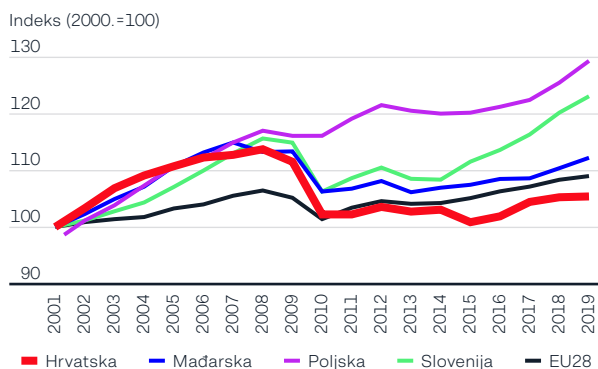
<sup>8</sup> Na primjer, u bazi reguliranih profesija u EU-u navodi se da je Hrvatska jedna od tri zemlje EU-a u kojima je regulirana profesija voditelja poslova turističke agencije, jedna od dvije u kojima je regulirana profesija voditelja putovanja te jedna od tri naest u EU-u u kojima je regulirana profesija turističkog vodiča.

<sup>9</sup> Restriktivnost propisa za ulazak i obavljanje četiriju profesionalnih usluga obuhvaćena je pokazateljima regulacije proizvodnih tržišta koje prikupljaju Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Svjetska banka. Pokazateljima regulacije proizvodnih tržišta mjeri se stupanj do kojeg se javnim politikama promiče i onemogućava tržišno natjecanje.

za pružatelje usluga stroži nego u drugim državama članicama EU-a.<sup>10</sup> Svjetska banka je utvrdila restriktivne propise u svih 50 reguliranih profesija za koje je prikupila podatke. Pregledom ostalih reguliranih profesija mogla bi se utvrditi dodatna ograničenja za pružatelje profesionalnih usluga.

**Liberalizacija usluga mogla bi pridonijeti rješavanju pitanja slabijeg rasta produktivnosti u Hrvatskoj.** U proteklom desetljeću rast produktivnosti u Hrvatskoj bio je znatno niži nego u usporedivim zemljama (slika 1.2). U istraživanju Svjetske banke upućuje se na to da je pogrešna raspodjela resursa glavni uzrok slabijih rezultata (slika 1.3). Manje produktivni postojeći sudionici drže se svojeg položaja na tržištu, dok njihovi produktivniji konkurenti nastoje dobiti tržišni udio. Budući da su usluge manje razmjenjiva dobra, te će se neefikasnosti vjerojatno prenijeti na poduzeća i kupce u obliku prekomjernih naplata i nedostatne pokrivenosti uslugama. Ukratko, hrvatsko gospodarstvo moglo bi rasti brže ako bi efikasnija uslužna poduzeća mogla jednostavnije doći do resursa.

**Slika 1.2** Ukupna faktorska produktivnost u Hrvatskoj i usporedivim zemljama, 2000. – 2019.



Izvor: Europska komisija 2020.

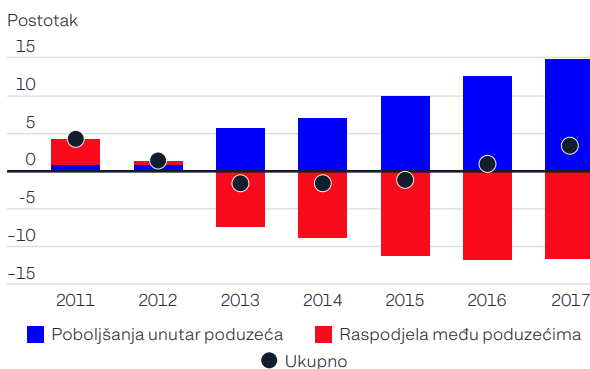
*Napomena:* Komponenta „preraspodjele među poduzećima” zbroj je promjena u produktivnosti zbog i) ulaska poduzeća na tržište; ii) izlaska poduzeća s tržišta; kao i iii) promjena u tržišnim udjelima postojećih poduzeća. Od te tri potkomponente, promjene u tržišnim udjelima čine više od 80 % promjena u komponenti „preraspodjele”.

**Hrvatska je zemlja koja može imati najveću korist od reformi među državama članicama EU-a.**<sup>11</sup> Prema istraživanju Svjetske banke, ako bi se regulacija usluga ublažila na razine

zabilježene u manje restriktivnim zemljama EU-a, ukupna faktorska produktivnost prosječno bi se mogla povećati za 5,7 % (slika 1.4). Razlog je tome činjenica da se restriktivnom regulacijom pogoršava pogrešna raspodjela resursa i manje produktivna poduzeća štiti od tržišnog natjecanja. Neefikasnost usluga u smislu raspodjele resursa, proizvodnje i dinamike prenosi se i na druge sektore, što dovodi do slabijeg pristupa uslugama, viših cijena i manjeg *outputa* opće ekonomije.<sup>12</sup>

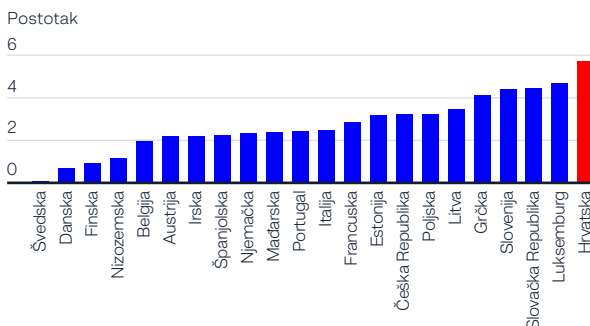
**Reformom regulacije profesija mogu se otvoriti i nova radna mjesta.** Više radnih mjesta, i više produktivnih radnih mjesta, nužno je za smanjenje siromaštva i nejednakosti u Hrvatskoj. Otvaranje novih radnih mjesta mogao bi biti jedan od ključnih ciljeva reformi s obzirom na relativno visoke stope nezaposlenosti u Hrvatskoj od 11,1 % među

**Slika 1.3** Rast ukupne faktorske produktivnosti u Hrvatskoj u odnosu na 2010.



Izvor: Svjetska banka 2019.

**Slika 1.4** Povećanje ukupne faktorske produktivnosti zbog liberalizacije usluga



Izvor: Van der Marel, Kren i Iooty 2016.

*Napomena:* Neke su zemlje EU-a isključene jer nema dovoljno podataka ili jer su njihovi propisi najmanje restriktivni.

<sup>10</sup> Europska komisija 2017. Vidjeti grafikone 2. – 5. i 7. – 8.

<sup>11</sup> Svjetska banka 2016. Za više pojedinosti vidjeti Van der Marel, Kren i Iooty 2016.

<sup>12</sup> Barone i Cingano 2011.; Canton, Ciriaci i Solera 2014.; Thum-Thysen i Canton 2015.

radnom snagom i 18,8 % među aktivnim stanovništvom u dobi od 15–24 godine u 2017. (prema podacima Eurostata). Restriktivno izdavanje dozvola i prestrogi propisi za obavljanje djelatnosti ograničavajući su čimbenik za *output* i stvaranje ekonomske rente. Kao rezultat toga, manje je raspoloživog posla, posao se dijeli među manje stručnjaka i plaće su više (okvir 1.1). Nakon što se uklone nepotrebni zahtjevi, pružatelji usluga mogu se natjecati prema svojoj kvaliteti, a ne prema povlasticama te tako mogu pokušati povećati svoje prihode na održiviji način. Prilagodbom obrazovnih programa, posebno nastavnih planova i kriterija za upis, u skladu s promjenama potražnje za radnom snagom može se pojačati pozitivan učinak reforme reguliranih profesija.

### Okvir 1.1 Učinak izdavanja odobrenja za rad na plaće i zapošljavanje

Istraživanje učinka izdavanja odobrenja za rad na plaće i zapošljavanje može se podijeliti u dvije vrste: transversalno istraživanje i istraživanje koje obuhvaća specifičnu profesiju. Transverzalno istraživanje uglavnom se temelji na podacima o ispitivanju radne snage te se u njemu koriste ekonometrijske tehnike za ispitivanje i procjenu učinaka profesija za koje se izdaju odobrenja. Kleiner i Krueger (2013.) za Sjedinjene Američke Države procjenjuju da su plaće u profesijama za koje se izdaje odobrenje općenito 18 % više od plaća u profesijama za koje se ne izdaje odobrenje. Blair i Chung (2019.) utvrdili su da se zbog odobrenja ponuda radne snage smanjuje za 17 %–27 %. Kleiner i Soltas (2019.) izdavanje odobrenja povezuju s povećanjem plaća od 18 % i smanjenjem zaposlenosti od 28 %. Koumenta i Pagliero (2016.) primjećuju da u profesijama za koje je potrebno odobrenje u Europskoj uniji postoji razlika u plaćama od 4 % i smanjenje zaposlenosti od 3 %–9 %.

Druga vrsta istraživanja usmjerena je na specifične profesije za koje se propisi razlikuju u različitim jurisdikcijama. U studiji koju je naručila vlada SAD-a (2015.) detaljno je sažeto to istraživanje. Kleiner i Kudrle (2000.) dokazali su, na primjer, da je u slučaju stomatologa razina regulacije povezana s višim cijenama, ali ne i s primjetnim promjenama u kvaliteti. Slično tome, Kleiner *et al.* (2016.) utvrdili su da se smanjenjem regulacija kojima se uređuju vrste stručnjaka koji mogu pružiti određene medicinske usluge smanjuje cijena nereguliranih usluga. Više cijene vjerojatno će značiti više plaće i nižu zaposlenost. Thornton i Timmons (2010., 2013.) utvrdili su da ovlaštene brijači zarađuju 11 %–22 % više, dok su plaće ovlaštenih masera 14 % više. Federman *et al.* (2006.) utvrdili su negativan odnos između razine regulacije i broja kozmetičarki, dok je Kuo (2013.) isti odnos potvrdio za medicinske sestre. Provedeno je manje istraživanja o učincima profesija za koje su potrebna odobrenja i koje su uvelike regulirane, kao što su odvjetnici i revizori, na radnu snagu.

**Vlada Republike Hrvatske obvezala se ukinuti nepotrebna ograničenja u reguliranim profesijama.** Reforma reguliranih profesija spominje se u Nacionalnim programima reformi 2017., 2018. i 2019. Potreba za smanjenjem administrativnog opterećenja i provedbom reformi poslovnog okruženja navedena je i u Okviru suradnje Svjetske banke s Hrvatskom i Sporazumu o partnerstvu između Hrvatske i Europske komisije. Međutim, napredak u provedbi reformi bio je ograničen te je od Svjetske banke zatraženo da nadležnim tijelima pomogne utvrditi i ukloniti nepotrebna ograničenja za pružatelje profesionalnih usluga.

## 1.4 Kako pregledati regulirane profesije?

**Pregled reguliranih profesija u Hrvatskoj metodološki je izazovan zadatak.** Pregled propisa obično uključuje pregled njezine zakonitosti, nužnosti i proporcionalnosti. Načelno su nezakoniti zahtjevi koji se ne temelje na zakonu, dok su nepotrebni zahtjevi oni koji nisu primjereni za rješavanje neuspjeha tržišta ili ostvarivanje nekih drugih ciljeva javne politike. U praksi se zahtjevi s kojima se suočavaju pružatelji profesionalnih usluga u Hrvatskoj temelje na zakonu i uglavnom se mogu povezati s neuspjesima tržišta i ciljevima politika. Stoga je proporcionalnost ključna u pregledu reguliranih profesija. Proporcionalno reguliranje je reguliranje za koje ne postoji bolja alternativa.

**Alat za ocjenjivanje politika tržišta i konkurentnosti (MCPAT) može služiti za usmjeravanje pregleda reguliranih profesija u Hrvatskoj.** MCPAT je okvir za analizu koji je Svjetska banka izradila za ocjenu državnih intervencija analiziranjem njihovih učinaka na specifičnim tržištima.<sup>13</sup> U skladu s MCPAT-om proporcionalnija regulacija je regulacija kojom se manje narušava tržište, a da pritom nije manje učinkovita za postizanje navedenog cilja javne politike. U ovom se pregledu MCPAT primjenjuje na regulirane profesije (a) utvrđivanjem prioritarnih

<sup>13</sup> Vidjeti Prilog A za pregled MCPAT-a.

sektora i profesija koji su predmet pregleda, (b) utvrđivanjem pravila kojima se znatno narušavaju tržišta i tržišno natjecanje, i (c) preispitivanjem tih pravila traženjem drugih pravila kojima se manje narušavaju tržišta i koja bi mogla biti učinkovitija. U tablici 1.1 sažeto je prikazana primjena MCPAT-a na regulirane profesije u Hrvatskoj.

**Tablica 1.1** Primjena MCPAT-a na regulirane profesije u Hrvatskoj

Faza MCPAT-a i pitanje	Primjena	Stranice izvješća
Što su prioriteta u analizi?	Odabir prioriteta sektora i profesija	Poglavlje 1., stranice 17. – 24. Prilog B
Kakvi su uvjeti natjecanja na zahvaćenim tržištima?	Pregled tržišta na kojima se obavljaju prioriteta profesije	Poglavlje 2., stranice 26. – 28. Poglavlje 3., stranice 42. – 44. Poglavlje 4., stranice 58. – 60. Poglavlje 5., stranice 68. – 69. Poglavlje 6., stranice 80. – 82. Poglavlje 7., stranice 97. – 100. Poglavlje 8., stranice 108. – 111. Poglavlje 9., stranice 127. – 129. Poglavlje 10., stranice 145. – 146.
Kako je obrazložena regulacija?	Opis cilja javne politike i analiza štete za tržišno natjecanje te druge mogućnosti za ključna ograničenja kojima se manje narušava tržište	Poglavlje 2., stranice 29. – 40. Poglavlje 3., stranice 44. – 55. Poglavlje 4., stranice 60. – 67.
Kakva je šteta za tržišno natjecanje?		Poglavlje 5., stranice 69. – 77. Poglavlje 6., stranice 82. – 93. Poglavlje 7., stranice 100. – 106. Poglavlje 8., stranice 111. – 124. Poglavlje 9., stranice 129. – 143. Poglavlje 10., stranice 146. – 155.
Postoje li bolje opcije?		

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke.

**Proces pregleda reguliranih profesija trebao bi biti sveobuhvatan i participativan.** Proces ne bi trebao uključivati samo postojeće pružatelje usluga, nego i nove i potencijalne sudionike na tržištu. Iako je teže utvrditi nove sudionike na tržištu, to može biti informativno jer bi se tako mogle otkriti prepreke na tržištu koje bi inače ostale nezamijećene. U Hrvatskoj je Svjetska banka održala više od 20 sastanaka s pružateljima usluga, poslovnim udruženjima i strukovnim komorama radi prikupljanja i provjere informacija o tržišnoj dinamici, propisima i praksama.

## 1.5 Koje bi profesije trebalo pregledati?

**Svjetska banka je utvrdila više od 300 reguliranih profesija u Hrvatskoj.** Taj je broj veći od broja profesija koji su prijavili Europska komisija (261) i Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (288).<sup>14</sup> Dodatne utvrđene regulirane profesije važne su za hrvatsko gospodarstvo, kao što je peljar, pomorski agent, javni bilježnik, stečajni upravitelj, sudski ovršitelj, kreditni posrednik, investicijski savjetnik ili aktuar. Neke od tih profesija nadležna ministarstva nisu prijavila Ministarstvu rada i mirovinskog sustava i Europskoj komisiji iako su obuhvaćene postojećim zahtjevima u pogledu izvješćivanja.

**Svjetska banka je zajedno s hrvatskom vladom prioritizirala 24 profesije za pregled na temelju triju kriterija.** Odabrane profesije prikazane su u tablici 1.2. Prilikom te prioritizacije primjenjivala se metodologija detaljno opisana u MCPAT-u Svjetske banke. MCPAT se na regulirane profesije u Hrvatskoj primjenjivao na temelju triju kriterija, odnosno gospodarske važnosti, restriktivnosti propisa i izvedivosti reformi. Proces je proveden u četirima fazama te su se u svakoj fazi dostupne informacije o tim trima kriterijima kombinirale kako bi se utvrdili najizgledniji sektori i profesije za provedbu reforme (tablica 1.3).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Vidjeti Prilog B za popis reguliranih profesija u Hrvatskoj koji je sastavila Svjetska banka.

<sup>15</sup> Vidjeti Prilog B za više pojedinosti o metodologiji za prioritiziranje reguliranih profesija u Hrvatskoj.

**Tablica 1.2** Profesije odabrane za pregled regulatornog okvira u Hrvatskoj

Naziv profesije	
1.	Farmaceutski tehničar
2.	Fizioterapeut (diplomirani fizioterapeut ili magistar fizioterapije)
3.	Fizioterapeutski tehničar
4.	Javni bilježnik
5.	Magistar farmacije
6.	Odvjetnik
7.	Ovlašteni arhitekt
8.	Ovlašteni inženjer elektrotehnike
9.	Ovlašteni inženjer geodezije
10.	Ovlašteni inženjer građevinarstva
11.	Ovlašteni inženjer strojarstva
12.	Ovlašteni revizor
13.	Ovlašteni voditelj građenja
14.	Ovlašteni voditelj radova
15.	Peljar
16.	Porezni savjetnik
17.	Prvostupnik fizioterapije
18.	Računovođa
19.	Revident
20.	Stručni suradnik ovlaštenog inženjera geodezije/Suradnik ovlaštenog inženjera geodezije
21.	Turistički vodič
22.	Voditelj poslova turističke agencije
23.	Voditelj projekta
24.	Voditelj putovanja

Napomena: Profesije su navedene abecednim redom.

**Tablica 1.3** Pregled metodologije za prioritiziranje reguliranih profesija u Hrvatskoj

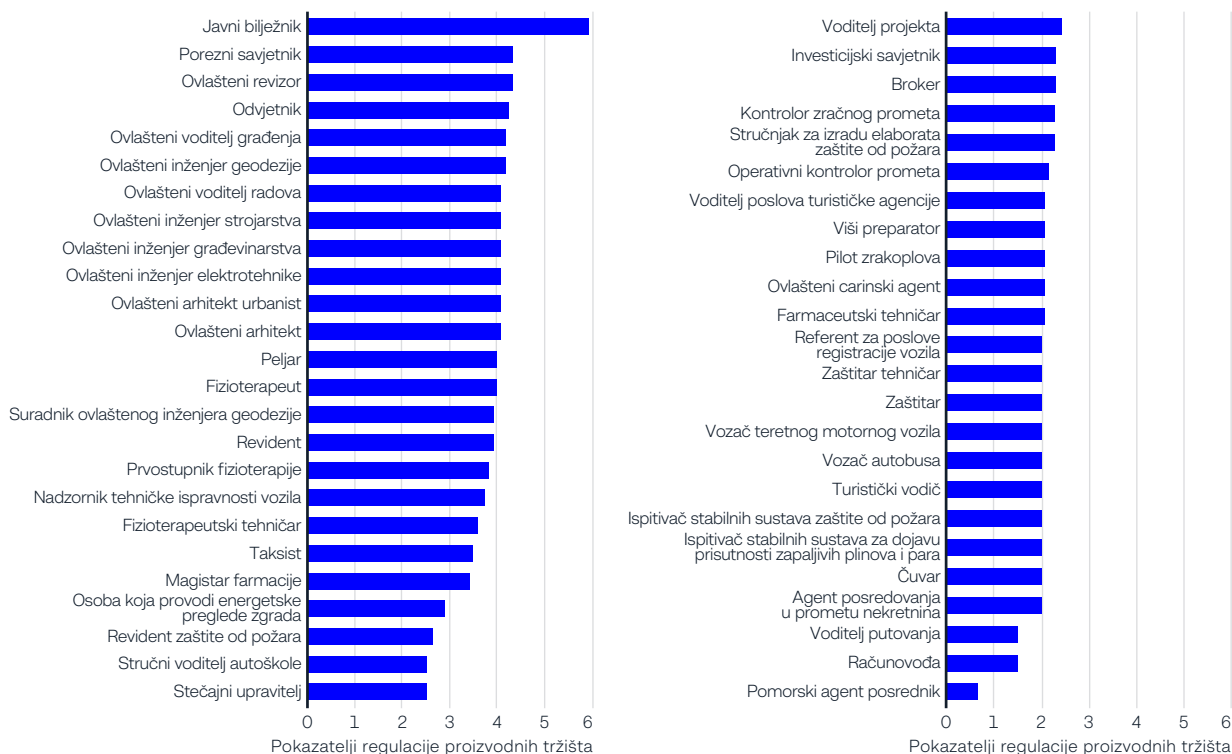
Faza	Gospodarska važnost	Restriktivnost	Izvedivost reforme	Rezultat
0. Utvrđivanje reguliranih profesija				Više od 300 utvrđenih reguliranih profesija
1. Odabir sektora	Prioritizacija sektora s visokim udjelom u dodanoj vrijednosti, zapošljavanju i izdancima za potrošnju, kao i snažnim poveznicama s drugim sektorima.	Isključivanje sektora bez reguliranih profesija	Konzultacije Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta (MINGO-a) s nadležnim ministarstvima	Širi popis 10 od 20 sektora (50 %)
2. Širi popis profesija u odabranim sektorima	Isključivanje profesija koje uglavnom obavljaju zaposlenici institucija javnog sektora (na primjer, učitelji)	Odabir profesija s dokazanim restriktivnim propisima (kvotama, obveznim upisom i teritorijalnim ograničenjem) Odabir profesija koje ranije nisu prijavljene Ministarstvu rada Isključivanje obrtnih zanimanja jer se ona mogu slobodno obavljati izvan sustava obrta		Širi popis 60 od više od 300 profesija (oko 20 %)

Faza	Gospodarska važnost	Restriktivnost	Izvedivost reforme	Rezultat
3. Odabir profesija u odabranim sektorima	Odabir profesija obuhvaćenih OECD-ovim pokazateljima regulacije proizvodnih tržišta i povezanih profesija zbog snažnih poveznica i usporedivosti	Upitnik za regulatorna tijela o 20 zahtjeva za ulazak i obavljanje profesija te odabir profesija s najvećim regulatornim jazom u odnosu na druge države članice EU-a	Konzultacije MINGO-a s nadležnim ministarstvima: isključivanja profesija u kojima su nedavno provedene reforme pravila za ulazak i obavljanje profesije (na primjer, vozači taksija) i dodavanje fizioterapeuta na zahtjev MINGO-a. Utvrđivanje redoslijeda pregleda profesija u 2018. i 2019. te podjela u dvije skupine od 12 profesija	Odabir 24 od 60 profesija (40 %) i utvrđivanje redoslijeda pregleda

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke.

**U okviru prioritizacije utvrđena su ograničenja u 50 reguliranih profesija.** Tijekom posljednje faze odabira profesija Svjetska banka je dostavila upitnik o zahtjevima u pogledu ulaska i obavljanja 60 reguliranih profesija. Dobila je odgovore za 50 profesija te provjerila zaprimljene informacije. U svih 50 profesija utvrđeni su restriktivni propisi (vidjeti Prilog B). Najčešći zahtjevi za ulazak u profesiju bili su stručni ispiti, isključiva prava i obvezno članstvo u strukovnim tijelima, dok je najčešća regulacija obavljanja djelatnosti kontrola cijena. Tri najrestriktivnije profesije u Hrvatskoj su javni bilježnici, porezni savjetnici i revizori (vidjeti sliku 1.5). Za 47 od 50 profesija zahtjevi za ulazak ocijenjeni su restriktivnim ili restriktivnijim od prosječne ocjene restriktivnosti za profesionalne usluge u državama članicama OECD-a.<sup>16</sup>

**Slika 1.5 Restriktivnost propisa za ulazak u 50 profesija u Hrvatskoj, 2018.**



Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke (vidjeti Prilog C za izvorne podatke).

Napomena: Restriktivnost je ocijenjena od 0 (najmanje restriktivno) do 6 (najviše restriktivno) u skladu s metodologijom iz 2013. koja je usvojena za pokazatelje Svjetske banke i OECD-a koji se odnose na regulaciju proizvodnih tržišta.

<sup>16</sup> U okviru svojih pokazatelja regulacije proizvodnih tržišta OECD prikuplja informacije o četirima profesionalnim uslugama: arhitektima, inženjerima, računovođama i odvjetnicima. Zbog posebnosti usluga koje nude ti stručnjaci propisi za te profesije obično su detaljniji i dalekosežniji od propisa za ostale profesionalne usluge za koje su potrebne niže kvalifikacije (na primjer, čuvare). Kao rezultat toga, ocjena restriktivnosti za te četiri profesionalne usluge može se tumačiti kao komparator za gornju granicu ocjene restriktivnosti za 50 profesija obuhvaćenih skupom podataka Svjetske banke.

### **Načelno, iz analize ne bi trebalo isključiti nijednu reguliranu profesiju i nijedan zahtjev.**

Nekoliko je profesija isključeno iz pregleda Svjetske banke iako je njihova regulacija možda opterećujuća i restriktivna. Na primjer, na pružatelje usluga koji su ovlaštene kao obrtnici primjenjuje se 60 zasebnih strukovnih odobrenja. Stoga bi hrvatska vlada trebala nastaviti pratiti i preispitivati zahtjeve za profesije koje Svjetska banka nije analizirala. Konkretno, hrvatska vlada trebala bi ažurirati svoj popis reguliranih profesija i primijeniti test proporcionalnosti na razini EU-a<sup>17</sup> kako bi analizirala i nove i postojeće zahtjeve za pružatelje usluga.

## **Literatura**

- Akerlof, George A. 1970. „The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism.” *Quarterly Journal of Economics* 84 (3): 488.–500.
- Barone, Giuglielmo i Federico Cingano. 2011. „Service Regulation and Growth: Evidence from OECD Countries.” *Economic Journal* 121 (555): 931.–957.
- Blair, Peter Q. i Bobby W. Chung. 2019. „How Much of Barrier to Entry is Occupational Licensing?” *British Journal of Industrial Relations* 57 (4): 919.–943.
- Canton, Erik, Daria Ciriaci i Irune Solera. 2014. „The Economic Impact of Professional Services Liberalization.” *Glavna uprava Europske komisije za ekonomska i financijska pitanja, European Economic Papers* 533.
- Europska komisija. 2017. „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o preporukama za reformu regulative u području profesionalnih usluga.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0820>.
- Farronato, Chiara, Andrey Fradkin, Bradley Larsen i Erik Brynjolfsson. 2020. „Consumer Protection in an Online World: An Analysis of Occupational Licensing.” NBER Working Paper 26601, The National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <https://www.nber.org/papers/w26601.pdf>.
- Federman, Maya N., David E. Harrington i Kathy J. Krynski. 2006. „The Impact of State Licensing Regulations on Low-Skilled Immigrants: The Case of Vietnamese Manicurists.” *American Economic Review* 96 (2): 237.–241.
- Ministarstvo financija, Vijeće ekonomskih savjetnika i Ministarstvo rada. 2015. „Occupational Licensing: A Framework for Policymakers.” [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/licensing\\_report\\_final\\_nonembargo.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/licensing_report_final_nonembargo.pdf)
- Iootty, Mariana, Paulo Correa, Sonja Radas i Bruno Škrinjarčić. 2014. „Stylized Facts on Productivity Growth: Evidence from Firm-level Data in Croatia.” Policy Research Working Paper 6990, Svjetska banka, Washington, DC.
- Kleiner, Morris M. 2000. „Occupational Licensing.” *Journal of Economic Perspectives* 14 (4): 189.–202.
- Kleiner, Morris M. i Robert T. Kudrle. 2000. „Does Regulation Affect Economic Outcomes? The Case of Dentistry.” *Journal of Law and Economics* 43 (2): 547.–582.
- Kleiner, Morris M. i Alan B. Krueger. 2013. „Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market.” *Journal of Labor Economics* 31 (2): 173.–202.
- Kleiner, Morris M., Allison Marier, Kyoung Won Park i Coady Wing. 2016. „Relaxing Occupational Licensing Requirements: Analyzing Wages and Prices for a Medical Service.” *Journal of Law and Economics* 59 (2): 261.–291.
- Kleiner, Morris M. i Evan J. Soltas. 2019. „A Welfare Analysis of Occupational Licensing in US States.” NBER Working Paper 26383, The National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Koumenta, Maria i Mario Pagliero. 2016. „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU.” Izvješće Glavne uprave Europske komisije za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike. [https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu-o\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu-o_en).
- Kuo, Yong-Fang, et al. 2013. „States with the Least Restrictive Regulations Experienced the Largest Increase in Patients Seen By Nurse Practitioners.” *Health Affairs* 32 (7): 1236.–1243.
- Thornton, Robert J. i Edward J. Timmons. 2010. „The Licensing of Barbers in the USA.” *British Journal of Industrial Relations* 48 (4): 740.–757.
- Thornton, Robert J. i Edward J. Timmons. 2013. „Licensing One of the World’s Oldest Professions: Massage.” *Journal of Law and Economics* 56 (2): 371.–388.
- Thum-Thysen, Anna i Erik Canton. 2015. „Estimation of Service Sector Mark-ups Determined by Structural Reform Indicators.” Glavna uprava Europske komisije za ekonomska i financijska pitanja, *European Economic Papers* 547. doi:10.2765/575573.
- Van der Marel, Erik, Janez Kren i Mariana Iootty. 2016. „Services in the European Union: what kinds of regulatory policies enhance productivity?” Policy Research Working Paper 7919, Svjetska banka, Washington, DC.
- Svjetska banka. 2016. *World Bank EU Regular Economic Report: Growth, Jobs and Integration: Services to the Rescue*. Washington, DC: Svjetska banka. <http://pubdocs.worldbank.org/en/930531475587494592/EU-RER-3-Services-to-the-Rescue.pdf>.
- . 2019. *Rast, konkurentnosti i inovacije u Hrvatskoj. Analitička podloga za hrvatsko Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije*. Zagreb: Svjetska banka.

<sup>17</sup> Direktiva 2018/958/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se reguliraju profesije.





# Pravne profesije

# Javni bilježnici

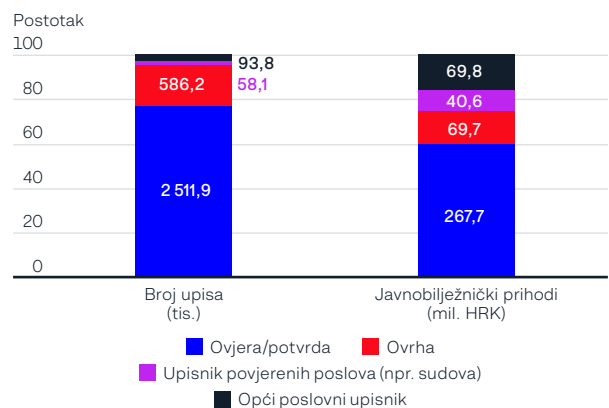
Kao i u ostalim zemljama Europske unije (EU) s kontinentalnim pravom, javni bilježnici visoko su regulirani i u Hrvatskoj. Broj javnobilježničkih ureda i cijene javnobilježničkih usluga utvrđeni su zakonom te za obavljanje profesije javni bilježnici moraju imati najmanje 6,5 godina radnog iskustva, dva ispita i diplomu prava. Kvalificirani javni bilježnici općenito čekaju da postojeći javni bilježnici odu u mirovinu prije nego što mogu otvoriti vlastiti ured. Nakon što ga otvore, ograničena im je mogućnost privlačenja klijenata jer ne mogu oglašavati svoje usluge. Iako je određena razina regulacije potrebna radi promicanja kvalitete, zahtjevi u Hrvatskoj nadilaze potreban minimum te, na kraju, dovode do ograničene ponude i viših cijena. Veliki poslovni centri u zemlji, kao što je Split, imaju manje javnih bilježnika po stanovniku nego manji gradovi. Zemlje kontinentalnog prava koje su dopustile veće tržišno natjecanje, kao što su Nizozemska i Poljska, imaju više javnih bilježnika po stanovniku i niže cijene nego Hrvatska (kao postotak BDP-a po stanovniku). Uklanjanjem prepreka za tržišno natjecanje među javnim bilježnicima, Hrvatska bi se mogla pridružiti predvodnicima reformi u Europi te bi mogla poboljšati dostupnost i cjenovnu pristupačnost javnobilježničkih usluga za poduzeća i građane.

## 2.1 Pregled tržišta

**Hrvatski javni bilježnici osiguravaju pravnu vjerodostojnost isprava i ugovora koji se odnose na pitanja privatnog prava.** Javni bilježnici sami sastavljaju vjerodostojne pravne dokumente ili ovjeravaju dokumente i potpise koje im dostave stranke. Uz to, hrvatski javni bilježnici imaju isključiva prava na pokretanje postupaka ovrhe ugovora; provedba ostavinskih postupaka; provedba postupaka u skladu sa sudskim nalogima (na primjer, sudskih dražbi); zastupanje stranaka pred sudovima i upravnim tijelima u postupcima vezanima uz njihove isprave (ako nema spora); dostavu i čuvanje isprava i vrijednosti (na primjer, za potrebe osiguranja plaćanja (escrow)); i savjetovanje stranaka o pitanjima vezanima uz njihove isprave.

**Većina poslova javnih bilježnika u Hrvatskoj odnosi se na ovjeru i solemnizaciju isprava.** U 2018. javni bilježnici izdali su 3,2 milijuna isprava i ostvarili 448 milijuna HRK (oko 67 milijuna USD), 0,1 % BDP-a) prihoda.<sup>1</sup> Ovjera i solemnizacija čine 77 % njihovih poslova i 60 % prihoda (vidjeti slika 2.1).<sup>2</sup> Korporativni klijenti obično koriste javne bilježnike za

**Slika 2.1** Tržište javnobilježničkih usluga prema vrsti javnobilježničkog akta, 2018.



Izvor: Hrvatska javnobilježnička komora.

<sup>1</sup> Podaci Hrvatske javnobilježničke komore.

<sup>2</sup> Ovjera i solemnizacija povezani su, ali različiti postupci. Ovjera se odnosi na provjeru potpisa uključenih stranaka, dok solemnizacija uključuje provjeru pravne valjanosti privatnih isprava od strane javnog bilježnika i razumijevanje predmetne isprave među strankama.

osnivanje ili promjenu poduzeća te ovjeru isprava (na primjer, zadužnica). Fizičke osobe javne bilježnike obično koriste za ovjeru dokumenata vezanim uz kredite i rješavanje pitanja vezanih uz njihovu imovinu (na primjer, oporuke). I fizičke osobe i korporativni klijenti javne bilježnike koriste za poslove vezane uz nekretnine, uključujući kupoprodajne ugovore te solemnizaciju konačnih ugovora i kredita.<sup>3</sup>

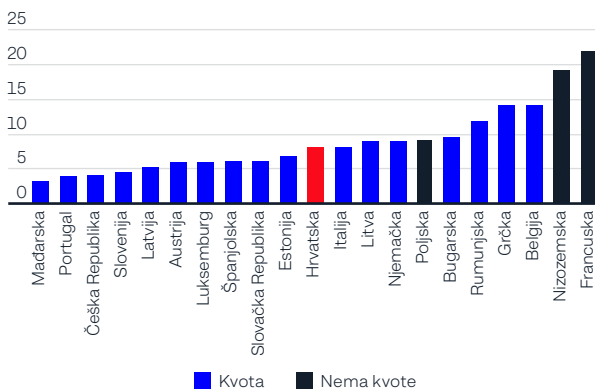
**Javni bilježnici latinskog tipa obično su visoko regulirana profesija zbog posljedica koje njihove usluge mogu imati.** Javni bilježnici latinskog tipa ovjeravaju instrumente koji postaju u potpunosti zakonski izvršivi. Kao rezultat toga, javni bilježnici u zemljama kontinentalnog prava smatraju se javnim službenicima i podliježu visokoj razini regulacije, i od strane države i kroz samo-regulaciju. Regulacije obično obuhvaćaju isključiva prava na obavljanje određenih usluga, zahtjeve u pogledu kvalifikacija, suradnju s drugim stručnjacima i drugo. Javni bilježnici latinskog tipa podliježu i etičkim pravilima, uključujući obveze zadržavanja neutralnosti, nepristranosti i povjerljivosti.<sup>4</sup>

**U hrvatskim propisima detaljno su utvrđeni uvjeti rada javnih bilježnika.** Javnobilježničke usluge obuhvaćene su jednim aktom, jednim statutom, jednim kodeksom ponašanja i dvama glavnim pravilnicima: (a) Zakonom o javnom bilježništvu, (b) Statutom Hrvatske javnobilježničke komore; (c) Kodeksom javnobilježničke etike, (d) Pravilnikom o službenim sjedištima javnih bilježnika; i (e) Pravilnikom o privremenoj javnobilježničkoj tarifi. Drugi i treći propis izdaje Hrvatska javnobilježnička komora, dok četvrti i peti izdaje Ministarstvo pravosuđa. U Zakonu o javnom bilježništvu utvrđene su usluge koje pružaju isključivo javni bilježnici te minimalni zahtjevi, dok je u Statutu Hrvatske javnobilježničke komore utvrđena uloga Komore u reguliranju i zastupanju profesije. U Kodeksu javnobilježničke etike dodatno su opisana pravila koja javni bilježnici trebaju primjenjivati prilikom pružanja usluga. Pravilnikom o službenim sjedištima javnih bilježnika uređuje se broj sjedišta javnih bilježnika u zemlji, a Pravilnikom o privremenoj javnobilježničkoj tarifi određuju se cijene koje javni bilježnici naplaćuju za različite usluge (te su cijene fiksne te javni bilježnici ne mogu naplaćivati više ili niže od propisane razine). Te pravilnike izdaje Ministarstvo pravosuđa, nakon obveznog savjetovanja s Komorom. Uzimajući u obzir strogu reguliranost i izrazitu vidljivost profesije, pružateljima usluga gotovo je nemoguće zaobići te propise u praksi te to rijetko čine.

### Broj javnih bilježnika u Hrvatskoj ograničen je zbog ministarske kvote i doživotnih imenovanja.

Trenutačni fiksni broj sjedišta javnih bilježnika koji je utvrdilo Ministarstvo pravosuđa iznosi 334, što je blago povećanje s 327 u 2008. Broj javnih bilježnika po stanovniku u Hrvatskoj blizu je prosjeka u zemljama kontinentalnog prava u EU-u, ali je niži od prosjeka u zemljama bez kvota javnih bilježnika (slika 2.2). Ulazak i izlazak javnih bilježnika s tržišta ograničeni su jer su imenovanja javnih bilježnika doživotna (odnosno, javni bilježnici u nekom sjedištu mijenjaju se samo nakon umirovljenja). Postojeći javni bilježnici svoju funkciju obnašaju u prosjeku 15,4 godine.<sup>5</sup> Na slici 2.3 prikazan je broj umirovljenih i broj novoimenovanih javnih bilježnika u razdoblju od 2009. do 2018. Iako je fluktuacija umirovljenja i imenovanja znatna, prosječno je godišnje u tom razdoblju imenovano samo osam novih javnih bilježnika (manje od 3 % ukupnog broja javnih bilježnika).

**Slika 2.2** Javni bilježnici na 100.000 stanovnika u zemljama kontinentalnog prava u EU-u, 2019.



Izvor: izračuni Vijeća javnih bilježnika EU-a i djelatnika Svjetske banke.

Napomena: Usporedba je okvirna zbog razlika u isključivim pravima među zemljama.

<sup>3</sup> Iako podaci nisu javno dostupni, sudionici na tržištu navode da solemnizacija i ovjera vezane uz kredite čine relativno velik dio tržišta. Akti vezani uz nekretnine (isključujući hipoteke) čine relativno manji dio tržišta u Hrvatskoj nego u drugim zemljama EU-a.

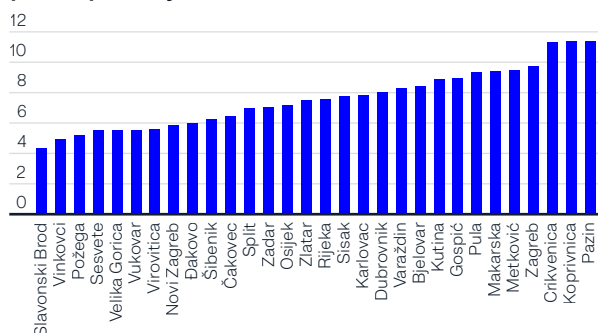
<sup>4</sup> Van den Bergh i Montangie 2006.

<sup>5</sup> Očekuje se da će se taj broj nešto smanjiti tijekom sljedećih nekoliko godina zbog umirovljenja velikog broja javnih bilježnika koji su prvotno imenovani 1994., godine u kojoj su javni bilježnici ponovno uvedeni kao profesija. Neovisno o tome, vjerojatno će se ponovno početi povećavati kad novoimenovani javni bilježnici ostanu u svojim sjedištima.

**S obzirom na propise o javnobilježničkim uredima i određivanju cijena ne postoji cjenovno natjecanje među javnim bilježnicima te je natjecanje prema kvaliteti ograničeno zbog ograničenja oglašavanja.** Cjenovno natjecanje zabranjeno je jer su javnobilježničke pristojbe utvrđene zakonom (tj. javni bilježnici ne mogu naplaćivati više ili manje od regulirane cijene). Javni bilježnici mogu se natjecati prema kvaliteti (na primjer, vremenu rješavanja predmeta i kvaliteti savjeta) kao i osobnim odnosima s klijentima. Međutim, javni bilježnici ne smiju se oglašavati te je jedini način na koji stranke mogu odrediti kvalitetu javnih bilježnika usmena preporuka ili korištenje usluga više javnih bilježnika.<sup>6</sup> Prosječni je javnobilježnički ured profitabilan, uz prosječnu neto profitnu maržu od 26,1 %, što otprilike odgovara profitabilnosti odvjetničkih ureda u Hrvatskoj (26,8 %) te odvjetničkih i javnobilježničkih društava u EU-u (28,2 %), ali znatno više od prosjeka za sva poduzeća u Hrvatskoj i ostatku EU-a (3 %–4 %).<sup>7</sup>

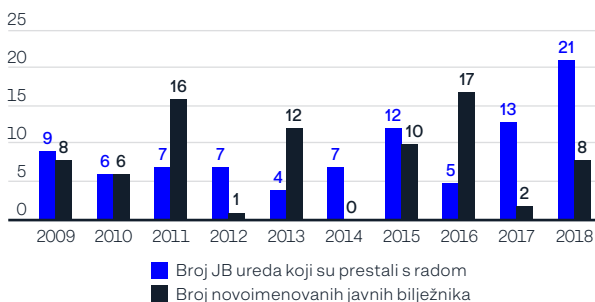
**Jednako tako, stranke koje ne žele putovati na veće udaljenosti imaju ograničen izbor javnih bilježnika.** Fiksno dodjeljivanje javnih bilježnika pojedinim jurisdikcijama dovodi do neusklađenosti ponude i potražnje. Na primjer, u Koprivnici, gradu s 30.000 stanovnika, ima 60 % više javnih bilježnika po stanovniku nego u Splitu, drugom najvećem hrvatskom gradu sa 180.000 stanovnika (slika 2.4). U nekim općinama i gradovima nalazi se relativno mali broj javnih bilježnika. Otprilike dvije trećine stanovništva živi u mjestima s najviše pet javnih bilježnika, 8 % u mjestima s dva javna bilježnika, 14 % s jednim javnim bilježnikom i 30 % u mjestima bez javnog bilježnika (slika 2.5).<sup>8</sup> Osim ostavinskih predmeta, koje sudovi dodjeljuju određenim javnim bilježnicima, stranke praktički slobodno mogu odabrati svoje javne bilježnike. Međutim, tržište je djelomično lokalno jer nisu sve stranke spremne putovati do javnih bilježnika.<sup>9</sup>

**Slika 2.4** Javni bilježnici na 100.000 stanovnika prema području suda, 2019.



Izvor: Državni zavod za statistiku, Hrvatska javnobilježnička komora i izračuni djelatnika Svjetske banke.

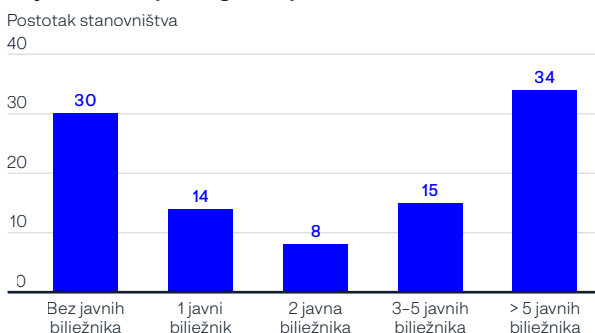
**Slika 2.3** Ulazak i izlazak hrvatskih javnih bilježnika s tržišta



Izvor: Hrvatska javnobilježnička komora.

*Napomena:* Razlika između broja zatvorenih i novoimenovanih javnobilježničkih ureda postoji zbog statusa javnih bilježnika i malog broja nepopunjenih javnobilježničkih sjedišta za koja nije imenovan javni bilježnik i gdje javnobilježničkim arhivom privremeno upravlja nadležni općinski sud. Slično tome, mogu postojati i razlike između ukupnog rasta broja javnobilježničkih sjedišta i broja imenovanih javnih bilježnika zbog mjesta koja nisu popunili imenovani javni bilježnici.

**Slika 2.5** Hrvatsko stanovništvo prema broju javnih bilježnika u općini/gradu prebivališta, 2019.



Izvor: Državni zavod za statistiku, Hrvatska javnobilježnička komora i izračuni djelatnika Svjetske banke.

<sup>6</sup> Naime, za brojne javnobilježničke usluge vezane uz kreditiranje (na primjer, solemnizaciju isprava vezanih uz hipoteku), pojedini javni bilježnici imaju dugogodišnje poslovne odnose s poduzećima za financijske usluge, čime se ograničava mogućnost stranaka da provjere različite javne bilježnike.

<sup>7</sup> Prosječne neto profitne marže hrvatskih poduzeća izračunate su na temelju podataka na razini poduzeća koje prikuplja Bisnode.

<sup>8</sup> Javnobilježničke usluge dostupnije su na razini područja sudova, koja obuhvaćaju nekoliko općina ili gradova. Oko 15 % stanovništva živi u područjima s najviše pet javnih bilježnika.

<sup>9</sup> Prema istraživanjima koja su provedena u Nizozemskoj, lokacija i stalan odnos s javnim bilježnikom strankama su najvažniji čimbenici. To istraživanje citiraju Nahuis i Noailly (2005.) te je uključeno u završno izvješće Odbora za praćenje javnobilježničke profesije koji je uspostavilo nizozemsko Ministarstvo pravosuđa 1999.

## 2.2 Regulirane profesije

**Javni bilježnici imaju isključivo pravo na obavljanje najviše javnobilježničkih usluga u Hrvatskoj, iako neka od tih prava imaju i druge profesije.** Javni bilježnici jedini su stručnjaci koji mogu sastaviti i izvršiti isprave u obliku službenog javnobilježničkog akta, solemnizirati privatne isprave, ovjeriti presliku dokumenta i osigurati ovjeru potpisa.<sup>10</sup> S vremenom je Hrvatska ostvarila određeni napredak u ublažavanju isključivih prava javnih bilježnika u odnosu na druge zemlje kontinentalnog prava u EU-u. Na primjer, u reformi iz 2019. dopušteno je osnivanje društva s ograničenom odgovornošću na daljinu s pomoću elektroničkog potpisa i bez prisutnosti javnog bilježnika.<sup>11</sup> Ostala prava imaju i druge profesije. Na primjer, odvjetnici i zainteresirane strane mogu sami sastaviti ugovor o kupoprodaji nekretnine.

**Postoje četiri vrste djelatnika u javnobilježničkim uredima, svaka s drukčijim pravima: (a) javni bilježnici, (b) javnobilježnički prisjednici, (c) javnobilježnički savjetnici i vježbenici i (d) potporno osoblje.** Javni bilježnici nositelji su odobrenja za rad s pravom na službeno sjedište i vođenje javnobilježničkog ureda. Svaki ured dodjeljuje se samo jednom javnom bilježniku koji može zaposliti druge djelatnike. Zajedničko obavljanje službe više javnih bilježnika i vlasništvo jednog javnog bilježnika nad više pisarnica nisu dopušteni bez prethodnog odobrenja Ministarstva pravosuđa.<sup>12</sup> Prisjednici mogu obavljati sve poslove u ime javnih bilježnika, ali ne mogu otvoriti vlastiti ured.<sup>13</sup> Javnobilježnički vježbenici i savjetnici djelatnici su koji su u procesu ispunjavanja zahtjeva u pogledu kvalifikacija kako bi postali prisjednici. Oni izrađuju nacрте javnobilježničkih isprava i obavljaju druge dužnosti pod nadzorom javnih bilježnika. U kolovozu 2019. u javnobilježničkim uredima u Hrvatskoj bio je zaposlen 771 stručnjak, od kojih 330 javnih bilježnika ili vršitelja dužnosti/zamjenika javnih bilježnika, 277 prisjednika i 164 savjetnika i vježbenika (tablica 2.1).<sup>14</sup> U Hrvatskoj nitko drugi ne pruža javnobilježničke usluge.

**Javni bilježnici mogu samostalno pružati usluge ako ispunjavaju zahtjeve u pogledu kvalifikacija i ako ih je odabralo Ministarstvo pravosuđa.** Prisjednici moraju biti diplomirani pravnici, obaviti vježbeničku praksu od 18 mjeseci prije polaganja pravosudnog ispita, položiti pravosudni ispit, steći pet godina iskustva u javnobilježničkom uredu nakon položenog pravosudnog ispita i položiti javnobilježnički ispit. Međutim, prisjednici ne mogu otvoriti vlastiti javnobilježnički ured, osim ako im Ministarstvo pravosuđa ne dodjeli službeno sjedište. Prisjednicima se službeno sjedište dodjeljuje nakon smrti ili umirovljenja postojećeg javnog bilježnika, ili kad ministarstvo uspostavi novo službeno sjedište. Službena sjedišta dodjeljuju se u otvorenom postupku odabira. Ministarstvo pravosuđa javne bilježnike odabire na temelju njihovih rezultata na ispitu i radnog iskustva.

**Tablica 2.1** Broj javnobilježničkih stručnjaka u Hrvatskoj, 2019.

Javni bilježnik / vršitelj dužnosti javnog bilježnika	329
Zamjenik javnog bilježnika	1
Prisjednik	277
Javnobilježnički savjetnik	81
Javnobilježnički vježbenik	83
<b>Ukupno</b>	<b>771</b>

Izvor: Hrvatska javnobilježnička komora.

<sup>10</sup> Samo u iznimnim slučajevima (udaljena područja u kojima nema javnog bilježnika) potpise mogu ovjeriti i državni uredi.

<sup>11</sup> Članci 31. i 35. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudskom registru (Narodne novine 40/19).

<sup>12</sup> Članak 38. odnosno 29. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine br. 78/93, 29/94, 16/07) i Pravilnik o službenim sjedištima javnih bilježnika (Narodne novine 51/15).

<sup>13</sup> Javnobilježnički prisjednici mogu djelovati i kao vršitelji dužnosti ili zamjenici javnih bilježnika ako u određenom sjedištu nema javnih bilježnika.

<sup>14</sup> Broj javnih bilježnika i vršitelja dužnosti javnih bilježnika (329) i broj sjedišta (334) razlikuju se zbog nepopunjenih mjesta.

## 2.3 Ograničenja

**Ukupno je na tržištu javnobilježničkih usluga utvrđeno pet ključnih ograničenja za tržišno natjecanje.** Pregledom su obuhvaćena četiri zakona i 15 podzakonskih akata kojima se uređuje pružanje javnobilježničkih usluga (vidjeti Prilog C za cjelokupni popis ograničenja). Većina utvrđenih ograničenja odnosi se na pravila koja dovode do tajnih sporazuma. Na primjer, prema hrvatskim propisima javni bilježnici ne mogu se natjecati prema cijeni ili oglašavati svoje usluge. Postoje i brojna ograničenja kojima se jača prevlast ili ograničava ulazak na tržište. Na primjer, postoje kvote javnih bilježnika po područjima te svi javni bilježnici u Hrvatskoj moraju biti članovi Hrvatske javnobilježničke komore, čime se postojećim javnim bilježnicima omogućuje analiziranje novih stručnjaka. S druge strane, u izvješću nisu utvrđena nikakva ograničenja vezana uz diskriminaciju ili zaštitu partikularnih interesa. Za svako od ključnih ograničenja razmatraju se (a) šteta za tržišno natjecanje prouzročena tim ograničenjima; (b) navedeno obrazloženje ograničenja u javnim politikama; i (c) druga rješenja koja imaju manji učinak narušavanja, koja su učinkovitija ili oboje.

**Tablica 2.2** Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području javnog bilježništva, 2019.

Glavne vrste pravila prema tržišnom učinku	Pojedine vrste	Učestalost	Ključna ograničenja
Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast	1.1 Monopolistička prava i apsolutna zabrana pristupa tržištu	9	Fiksni broj javnih bilježnika (kvota) i geografska ograničenja, prekomjerni zahtjevi u pogledu kvalifikacija
	1.2 Relativna zabrana pristupa tržištu i proširenja djelatnosti	4	
	1.3 Postojeći subjekti sudjeluju u odlukama o ulasku/izlasku s tržišta	1	
	1.4 Zahtjevi za upis (odobrenja i dozvole)	2	
Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja	2.1 Pravila kojima se olakšavaju dogovori / smanjuje izbor strateških varijabli poduzeća	0	Kontrola cijena, zabrana oglašavanja, obavezno članstvo u komori
	2.2 Ograničenja vrsti proizvoda i usluga / oblika i područja	8	
	2.3 Kontrola cijena	14	
Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi	3.1 Diskriminirajuća primjena pravila i standarda	0	N/P
	3.2 Diskrecijska primjena pravila	0	
	3.3 Izostanak neutralnosti u tržišnom natjecanju u odnosu na državne subjekte	0	
	3.4 Državna potpora / poticaji kojima se narušava ravnopravnost na tržištu	0	

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke na temelju Alata za ocjenjivanje politika tržišta i konkurentnosti (MCPAT). Metodologija MCPAT-a prikazana je u Prilogu A.

Napomena: Neka se ograničenja odnose na nekoliko vrsta i tako se računaju. Na primjer, odobrenje koje se dodjeljuje na diskriminirajući način računa se kao dvije vrste ograničenja: zahtjev za upis u registar (odobrenja i dozvole) i diskriminirajuća primjena pravila i standarda.

### 2.3.1 Kvota i geografska ograničenja

**Ukupni broj javnih bilježnika u svakom području suda je fiksni.** Ministarstvo pravosuđa, u dogovoru s Hrvatskom javnobilježničkom komorom, određuje broj i lokaciju javnobilježničkih sjedišta.<sup>15</sup> Načelno bi u svakom području suda trebao postojati jedan javnobilježnički ured

<sup>15</sup> Članak 16. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine br. 78/93, 29/94, 16/07) i Pravilnik o službenim sjedištima javnih bilježnika (Narodne novine 51/15).

za svakih 15.000 stanovnika. Dodatni javnobilježnički uredi mogu se uspostaviti u područjima u kojima se nalazi trgovački sud ili u kojima postoji više od dvjesto pravnih osoba. Ministarstvo pravosuđa može povećati broj ureda i na temelju drugih čimbenika zbog kojih bi se mogla povećati potražnja za javnobilježničkim uslugama. Javni bilježnici svoje usluge nude u okviru granica određenog područja za koje su imenovani i mogu imati samo jednu pisarnicu. Uz to, javni bilježnici ne smiju aktivno pribavljati stranke u drugim područjima.<sup>16</sup>

## Šteta za tržišno natjecanje

**Kvota i geografska ograničenja za javne bilježnike štetni su za tržišno natjecanje jer ograničavaju ulazak na tržište, zbog čega je javnim bilježnicima teže proširiti svoje poslovanje i istaknuti se, te su diskriminirajući prema kvalificiranih stručnjacima.** Prvo, ograničenjima se ograničuje ulazak novih pružatelja usluga na tržište i jača prevlast postojećih javnih bilježnika. U razdoblju od 2009. do 2018. Ministarstvo pravosuđa prosječno je imenovalo osam novih javnih bilježnika godišnje. To odgovara stopi novih poduzeća od manje od 2,5 % godišnje tijekom tog razdoblja, što je niže od 3,3 % za poduzeća koja nude pravne usluge (odvjetnička društva i javnobilježničke urede) u Hrvatskoj tijekom razdoblja 2014. – 2017.<sup>17</sup> S druge strane, postojeći javni bilježnici dobivaju tržišnu snagu zbog manjeg broja novih stručnjaka. Drugo, zbog ograničenja je postojećim pružateljima usluga teže proširiti i istaknuti svoje usluge. Javni bilježnici ne mogu promijeniti lokaciju ili otvoriti nove pisarnice te pribavljati stranke izvan svojeg područja nadležnosti. Kao rezultat toga, imaju ograničene poticaje za razvoj inovacija i poboljšanje kvalitete svojih usluga. Konačno, ograničenja su diskriminirajuća prema javnim bilježnicima koji bi mogli samostalno pružati usluge. Čak i ako prisjednici ispunjavaju zahtjeve u pogledu obrazovanja, ispita i iskustva za obavljanje profesije, ne smiju pružati usluge samostalno dok im Ministarstvo pravosuđa ne dodijeli službeno sjedište.

## Cilj javne politike

**Kvota za javne bilježnike osmišljena je kako bi se osigurao pristup uslugama.** Ministarstvo pravosuđa navelo je da je glavni cilj kvote i geografskih ograničenja promicati kontinuirani pristup javnobilježničkim uslugama, osobito u udaljenim područjima. Kad ne bi bilo zaštitnih mjera, zbog manje potražnje pružanje usluga u tim područjima javnim bilježnicima moglo bi biti financijski manje privlačno. Svrha je kvote nadoknaditi taj manjak stabiliziranjem prihoda i dobiti.

## Druge mogućnosti

**Kvota nisu nužne za postizanje cilja geografske pokrivenosti u Hrvatskoj.** Općenito ne postoje dokazi da će izravno pružanje javnobilježničkih usluga u Hrvatskoj dovesti do narušavanja tržišta te, stoga, ni osnova za intervenciju države u reguliranju ponude.<sup>18</sup> Prazni uredi redovito se popunjavaju. U razdoblju od 2009. do 2018. Ministarstvo pravosuđa popunilo je 80 od 91 ureda u kojima je služba javnog bilježnika prestala. To upućuje na to da je broj stvarnih pružatelja usluga jednak ili niži od broja potencijalnih pružatelja.

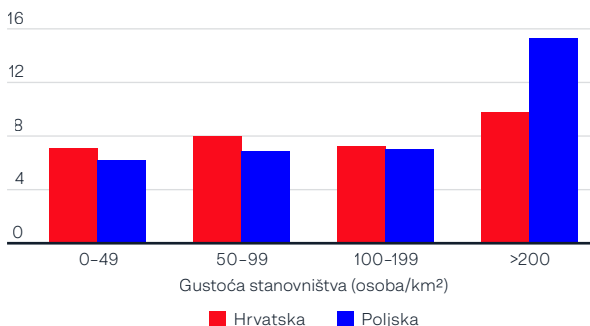
<sup>16</sup> U skladu s člankom 30. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/1994, 16/07) službeno područje u kojem javni bilježnik može pružati usluge je područje za koje je javni bilježnik imenovan. Javni bilježnici usluge mogu pružati strankama iz drugih područja ako ne napuste područje u kojem se nalazi njihovo sjedište.

<sup>17</sup> Izračuni djelatnika Svjetske banke na temelju podataka Eurostata. Usporedivi podaci dostupni su samo za razdoblje 2014. – 2017. Brojka navedena u izvješću uglavnom obuhvaća odvjetnička društva, koja čine većinu poduzeća koja pružaju pravne usluge.

<sup>18</sup> Takvo narušavanje tržišta može nastati na otocima ili u vrlo udaljenim područjima s manjim zajednicama. U tom je slučaju opravdana intervencija države, ali na način kojim se omogućuje tržišno natjecanje.

**Hrvatska bi bolju pokrivenost mogla postići bez kvota.** U EU-u postoje tri zemlje kontinentalnog prava koje ne ograničavaju broj javnobilježničkih ureda: Nizozemska, Poljska i Francuska.<sup>19</sup> Sve te zemlje imaju više javnih bilježnika po stanovniku od Hrvatske (vidjeti slika 2.2). U Nizozemskoj i Francuskoj više je nego dvostruko više javnih bilježnika po stanovniku nego u Hrvatskoj. U Poljskoj je gustoća javnih bilježnika 19 % veća (9,3 javna bilježnika na 100.000 stanovnika) nego u Hrvatskoj (7,8 javnih bilježnika na 100.000 stanovnika). Što je još važnije, ni u jednoj od te tri zemlje bez ograničenja broja javnih bilježnika nije zabilježen manjak ponude javnobilježničkih usluga u udaljenim područjima. Na primjer, u Poljskoj stranke iz većih gradova imaju bolji pristup javnobilježničkim uslugama, dok stranke u rijetko naseljenim područjima nemaju znatno lošiji pristup (slika 2.6). Broj javnih bilježnika povećao se i u francuskim pokrajinama nakon što je država ublažila kvote za javne bilježnike po područjima (Okvir 2.1).<sup>20</sup>

**Slika 2.6** Javni bilježnici na 100.000 stanovnika u Poljskoj i Hrvatskoj, 2019.



Izvor: izračuni djelatnika Svjetske banke na temelju podataka Eurostata, Državnog zavoda za statistiku, Hrvatske javnobilježničke komore, Poljskog središnjeg statističkog ureda i Poljske javnobilježničke komore.

Napomena: Podacima su obuhvaćene 21 županija u Hrvatskoj i 74 pokrajine u Poljskoj na razini NUTS3, koja je referentni standard za podjelu zemalja za statističke potrebe Eurostata. U NUTS3 područjima živi od 150.000 do 800.000 ljudi.

### Okvir 2.1 Reforma javnobilježničke kvote u Francuskoj

Svrha je takozvanog „Macronova zakona“ (Zakon 2015-990 od 6. kolovoza 2015.) bila otvoriti ulazak u javnobilježničku profesiju kako bi se teritorijalna pokrivenost javnobilježničkim uslugama uskladila s potrebama gospodarstva. Od 2016. Francuska agencija za zaštitu tržišnog natjecanja vladi, svake dvije godine, predlaže kartu s područjima u kojima se osnivanje novih javnobilježničkih ureda potiče („zeleni područja“) i područjima u kojima je osnivanje javnobilježničkih ureda regulirano („narančasta područja“).

Na temelju prijedloga Agencije Zajedničkom odlukom od 16. rujna 2016. utvrđeno je 247 zelenih područja (od ukupno 307 područja) u kojima je 1.650 novih privatnih javnih bilježnika moglo osnovati urede od rujna 2016. do rujna 2018. Za razdoblje 2018. – 2020. Agencija je, u skladu s lokalno utvrđenim potrebama, preporučila osnivanje 700 novih javnobilježničkih ureda u 230 zelenih područja. Smanjenje broja zelenih područja (230 u odnosu na 247) znak je prilagodbe broja javnobilježničkih ureda potrebama gospodarstva. Prije izrade novih preporuka za razdoblje 2018. – 2020. Agencija je analizirala trenutačni broj i lokacije javnobilježničkih ureda. Kao i u prethodnom mišljenju, napomenula je sljedeće:

1. Dobra je teritorijalna pokrivenost u ruralnim područjima, ali nedostaje ponude u gusto naseljenim područjima, iako su ta područja imala najviše javnih bilježnika u apsolutnom smislu.
2. Javni bilježnici ostvarili su dobre financijske rezultate, čak i u područjima gdje je potražnja bila manja. Prihodi medijalnog javnog bilježnika procijenjeni su u iznosu od 550.000 EUR u 2018., što je smanjenje godišnjeg prosjeka od 669.000 EUR u razdoblju od 2012. do 2016. Oko 80 % ureda imalo je maržu veću od 19 % te je u 50 % ureda marža premašila 27 %.
3. Zabilježena je znatna heterogenost u profitabilnosti različitih javnobilježničkih ureda. Postojala je velika razlika između ureda koji su bili vrlo profitabilni, obično iz zelenih područja, i ureda koji su bili manje profitabilni, obično iz narančastih područja.
4. Broj javnih bilježnika povećao se za 30 % tijekom razdoblja 2016. – 2018. u usporedbi s deset godina praktične stagnacije.
5. Sa stajališta kvalitete, dolazak novih stručnjaka bio je koristan za povećanje ponude javnih bilježnika, izbora za stranke, smanjenje udaljenosti od pružatelja usluga i povećanje prilika za kvalificirane javne bilježnike koji su dotad kao javni bilježnici ili pomoćnici bili zaposleni kod drugih javnih bilježnika.

Izvor: Francuska agencija za zaštitu tržišnog natjecanja.

### 2.3.2 Zahtjevi u pogledu kvalifikacija

#### Hrvatska primjenjuje vrlo stroge zahtjeve u pogledu kvalifikacija za javne bilježnike.

Kako bi ispunili uvjete za imenovanje, kandidati za javne bilježnike moraju položiti dva ispita koje organiziraju Hrvatska odvjetnička komora i Hrvatska javnobilježnička komora. Oba su ispita 2019. koštala otprilike 3.590 HRK (oko 530 USD).<sup>21</sup> Moraju imati i najmanje 6,5 godina iskustva

<sup>19</sup> PMR (Regulacija proizvodnih tržišta) OECD-a (Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj) 2018., Eurostat.

<sup>20</sup> Priopćenje za medije od 31.7.2018. Francuske agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, dostupno na [http://www.autoritedelaconcurrency.fr/user/standard.php?lang=fr&id\\_rub=684&id\\_article=3245](http://www.autoritedelaconcurrency.fr/user/standard.php?lang=fr&id_rub=684&id_article=3245).

<sup>21</sup> Hrvatska odvjetnička komora naplaćuje troškove ispita u iznosu od 2.555 HRK i dodatnu upravnu pristojbu od 35 HRK. Javnobilježnički ispit košta 1.000 HRK.



(18 mjeseci vježbe prije pravosudnog ispita i pet godina iskustva nakon polaganja tog ispita). Konačno, kandidati moraju biti diplomirani pravnici.<sup>22</sup>

## Šteta za tržišno natjecanje

**Proces stjecanja kvalifikacija traje dugo, čime se ograničava ulazak novih pružatelja usluga na tržište.** Da bi osoba postala javni bilježnik u Hrvatskoj, nakon diplome mora steći šest godina iskustva i položiti dva ispita. Dio sadržaja pravosudnog ispita ponavlja se tijekom javnobilježničkog ispita. Zbog toga osobe koje žele postati javnih bilježnici moraju platiti veće pristojbe i potrošiti više vremena na učenje nego što je to slučaj u zemljama s jednim ispitom (na primjer, u Francuskoj). Zbog duljeg trajanja prakse potencijalni novi javni bilježnici dulje vrijeme moraju primati niže plaće u usporedbi s drugim zemljama i srodnim profesijama u Hrvatskoj. Na primjer, u Grčkoj i Poljskoj potrebne su samo tri i pol godine iskustva, a u Litvi samo dvije. U Hrvatskoj je odvjetnicima potrebno samo tri i pol godine iskustva da bi mogli samostalno pružati usluge. Zbog tih troškova i potrebnog vremena kandidati, općenito, kasnije ulaze u profesiju, a to ih može i odvratiti od karijere javnog bilježnika.

## Cilj javne politike

**Zahtjevi u pogledu kvalifikacija osmišljeni su u cilju promicanja kvalitete usluga.** Zahtjevima u pogledu obrazovanja, iskustva i ispita osigurava se da javni bilježnici imaju odgovarajuće tehničko znanje i praktično iskustvo za pružanje javnobilježničkih usluga. Javni bilježnici obvezni su pružati širok raspon usluga iz svih područja privatnog prava te odgovoriti na potražnju poduzeća i fizičkih osoba. Pretpostavlja se da su javnobilježnički akti valjani i osnova za transakcije. Načelno se zahtjevima u pogledu kvalifikacija niskokvalitetnim pružateljima usluga zabranjuje pružanje tih neophodnih usluga te se ograničava asimetrija informacija između pružatelja usluga i stranaka.

## Druge mogućnosti

**Kvaliteta usluge može se osigurati manje otegotnim zahtjevima u pogledu iskustva.** Iako javni bilježnici moraju posjedovati specijalizirane vještine iz nekoliko pravnih područja, trebali bi ih moći steći u kraćem vremenu. Na temelju iskustva drugih zemalja minimalno radno iskustvo trebalo bi skratiti na od tri do pet godina. Na primjer, u Poljskoj vježbenička praksa traje tri i pol godine.<sup>23</sup> U Grčkoj je, također, potrebno minimalno iskustvo od tri i pol godine,<sup>24</sup> dok je minimum u Litvi samo jedna godina u svojstvu javnobilježničkog vježbenika i jedna godina u svojstvu javnobilježničkog prisjednika (ukupno dvije godine).<sup>25</sup>

**Zahtjevi u pogledu ispitivanja za javne bilježnike mogli bi se pojednostavniti.** Umjesto da se kandidate za javne bilježnike obvezuje na polaganje pravosudnog ispita, elementi tog ispita, koji nisu ključni za posao javnog bilježnika (na primjer, elementi kaznenog prava), mogli bi se

<sup>22</sup> Članak 13. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 16/07).

<sup>23</sup> Reformama iz 2005. i 2013. u Poljskoj su smanjeni zahtjevi u pogledu kvalifikacija (npr. ukinuta je obvezna praksa za javnobilježničke prisjednike, proširena su izuzeća za osposobljavanje javnih bilježnika). Reforma u Poljskoj provedena je istodobno s ulaskom mlađih stručnjaka u profesiju. U 2009. najviše je javnih bilježnika pripadalo dobnim skupinama od 45–49 i 50–54 godine, dok ih je 2014. najviše bilo u dobnjoj skupini od 30–34 godine. Povećale su se i dobnje bliske skupine do 29 godina te od 35 do 39 godina (Rojek i Masior, 2016.). Važno je napomenuti da u Poljskoj kandidati za javne bilježnike polažu i ispit prije prakse, u okviru kojeg se ispituje imaju li vještine potrebne za obavljanje javnobilježničke prakse.

<sup>24</sup> Člankom 26. grčkog Zakonika o javnom bilježništvu predviđeno je minimalno iskustvo od dvije godine za odvjetnike. Odvjetnici moraju obaviti i vježbu od najmanje 1,5 godina.

<sup>25</sup> Zakon o javnom bilježništvu Republike Litve, dostupno na <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.414816?jfwid=55jolgei>.

ukinuti te bi se ostatak mogao ugraditi u javnobilježnički ispit. Time bi se smanjile prepreke za ulazak u profesije, a da se pritom ne bi umanjile pravne i tehničke vještine potrebne za učinkovito obavljanje usluga. Druge zemlje kontinentalnog prava u EU-u uspješno su postigle tu ravnotežu. Na primjer, u Francuskoj javni bilježnici polažu samo jedan stručni ispit.

### 2.3.3 Članstvo u komori

**Javni bilježnici moraju biti članovi Hrvatske javnobilježničke komore da bi pružali javnobilježničke usluge.** U Zakonu o javnom bilježništvu utvrđeno je da je članstvo u Komori obvezno za javne bilježnike.<sup>26</sup> Taj se zahtjev primjenjuje i na javnobilježničke vježbenike i savjetnike. Komora naplaćuje 1.000 HRK (oko 150 USD) za upis vježbenika, 2.000 HRK (oko 300 USD) za upis javnobilježničkih savjetnika, 3.000 HRK (oko 440 USD) za upis javnobilježničkih prisjednika i 8.000 HRK (oko 1.200 USD) za upis javnih bilježnika.<sup>27</sup>

### Šteta za tržišno natjecanje

**Obvezno članstvo u komori može biti štetno za tržišno natjecanje jer se postojećim pružateljima usluga omogućuje da kontroliraju ulazak novih stručnjaka u profesiju te se konkurentima olakšava koordiniranje strateških varijabli.** Prvo, obveznim članstvom u Komori može se ograničiti ulazak u profesiju jer sadašnji stručnjaci mogu provjeravati nove stručnjake (odobranjem ili odbijanjem članstva), što može dovesti do sukoba interesa. Drugo, zbog obveznog članstva u Komori javnim bilježnicima lakše je sklopiti tajne sporazume o strateškim varijablama, kao što su cijene ili lokacija. Na primjer, Komora određuje cijene<sup>28</sup> i donosi propise zbog kojih je javnim bilježnicima teže istaknuti se na tržištu (na primjer, zbog ograničenja u pogledu oglašavanja).<sup>29</sup>

### Cilj javne politike

**Obvezno članstvo u komori treba biti znak kvalitete i osigurati usklađenost s profesionalnim standardima.** Komora je trenutačno odgovorna za nadzor javnih bilježnika. U slučaju nestručnosti ili prijevare (na primjer, ako javni bilježnik stranci ne dostavi točnu ispravu), Komora može povući njegovo odobrenje za rad. Slično tome, članstvo u Komori može strankama služiti kao znak kvalitete. Budući da nisu studirale pravo, brojne stranke, osobito fizičke osobe, ne mogu točno odrediti kvalitetu usluga koje nude javni bilježnici. Budući da ne postoji sustav certifikacije, ta asimetrija informacija može dovesti do toga da se klijentima nude niskokvalitetne usluge jer se visokokvalitetni pružatelji usluga ne mogu istaknuti na tržištu (tj. negativna selekcija). Članstvo u komori, stoga, služi kao znak minimalne kvalitete usluge.

### Druge mogućnosti

**Država bi bila učinkovitiji regulator javnobilježničkih usluga od Komore.** Hrvatska javnobilježnička komora članovima rijetko izriče sankcije zbog povrede akata Komore (Komora je navela da od 2016. nije bilo disciplinskih postupaka). Izostanak disciplinskih postupaka može

<sup>26</sup> Članak 9. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 16/07).

<sup>27</sup> Odluka o visini upisnine za javne bilježnike, javnobilježničke prisjednike, javnobilježničke savjetnike i javnobilježničke vježbenike od 22. kolovoza 2008. Za usporedbu, brojne zemlje EU-a (na primjer, Grčka) ne naplaćuju pristojbe za upis u svoje javnobilježničke komore.

<sup>28</sup> U skladu s člankom 161. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 16/07) Komora donosi javnobilježničke tarife u suglasnosti s Ministarstvom pravosuđa.

<sup>29</sup> Točka 17. Kodeksa javnobilježničke etike Hrvatske javnobilježničke komore (Narodne Novine 55/11).

biti odraz prirodnog sukoba interesa između zastupanja stručne zajednice, s jedne strane, i izricanja sankcija njezinim članovima, s druge strane. Disciplinske mjere, čak i kad su opravdane, mogu naštetiti ugledu profesije. Stoga, ako bi članstvo u komori postalo dobrovoljno i ako bi se nadzorne odgovornosti s Komore prenijele na Ministarstvo pravosuđa mogle bi se smanjiti prepreke za tržišno natjecanje, ali bi se i omogućio nepristran nadzor. U Brazilu sustavi sudova u svakoj državi i saveznom okrugu odgovorni su za nadzor javnobilježničkih usluga i utvrđivanje administrativnih pravila za javne bilježnike. Uz to, Nacionalno pravosudno vijeće neizravno nadzire javnobilježničke usluge i može od državnih sudova zatražiti da usvoje određene specifične mjere koje se odnose na javne bilježnike.<sup>30</sup>

**Prelaskom na dobrovoljno članstvo u komori tržišta bi se mogla iskoristiti za osiguranje kvalitete.** Dobrovoljnim članstvom u komori stručnjacima bi se omogućilo da se sami odluče za strukovnu udružuju, čime bi se razlikovali od manje kvalitetnih pružatelja usluga te bi stranke imale bolje znakove kvalitete. Uz to, javni bilježnici već su obvezni sklopiti osiguranje od profesionalne odgovornosti, kojim ih se odvraća od povrede profesionalnih standarda.<sup>31</sup> Premije osiguranja mogu se razlikovati ovisno o prijašnjim odštetnim zahtjevima prema pojedinačnim pružateljima usluga. Stoga javni bilježnici mogu očekivati da će plaćati niže premije ako pružaju visokokvalitetne usluge, čime ih se potiče da zadrže visoke standarde.

#### 2.3.4 Kontrola cijena

**Cijene javnobilježničkih usluga su fiksne.** U hrvatskim propisima uspostavljen je sustav fiksnih tarifa i propisana su pravila za primjenu javnobilježničkih nagrada.<sup>32</sup> Nagrade se računaju s pomoću sustava bodova u kojem se uzimaju u obzir sljedeći čimbenici: (a) vrijednost predmeta ovjerenog pravnog posla ili druge službene radnje; (b) vrijeme potrebno za pripremu i obavljanje određene službene radnje; (c) paušalni iznos, bez obzira na vrijednost ili vrijeme potrebno za poduzimanje određene službene radnje.<sup>33</sup> Pravilnik o nagradama izmijenjen je četiri puta, 1994., 1995., 2012. i 2015. Uz to, izdano je nekoliko specifičnih pravilnika kojima se uređuju nagrade za poslove dodijeljene javnim bilježnicima, kao što su ostavinski ili ovršni postupci.

### Šteta za tržišno natjecanje

**Fiksnim tarifama ozbiljno se ograničava sposobnost javnih bilježnika da se natječu prema efikasnosti i kvaliteti.** Fiksne nagrade uspostavljene su kako bi se osigurao kontinuirani pristup javnobilježničkim uslugama po poštenim cijenama jer se na temelju propisa u brojnim područjima javnim bilježnicima daje tržišna snaga. Međutim, zbog kontrole cijena javni bilježnici ne mogu svoje nagrade temeljiti na troškovima. To znači da efikasniji javni bilježnik koji istu i višu kvalitetu usluge može ponuditi po nižoj cijeni to ne smije učiniti. Za razliku od toga, u Nizozemskoj nema kontrole cijena nad većinom javnobilježničkih usluga, zahvaljujući čemu efikasniji javni bilježnici mogu odrediti niže cijene kako bi privukli više posla. Fiksnim cijenama ograničavaju se i poticaji za javne bilježnike da se natječu prema kvaliteti i inovacijama jer zbog njih javni bilježnici ne mogu zarađivati više ako pružaju kvalitetnije usluge. Dugoročno takva ograničenja u pogledu određivanja cijena mogu dovesti do većih troškova i/ili lošijih usluga za stranke.

<sup>30</sup> Figueiredo i Weizenmann 2006.

<sup>31</sup> Članak 17. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 16/07).

<sup>32</sup> Članak 161. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine br. 78/93, 29/94, 16/07) i Pravilnik o privremenoj javnobilježničkoj tarifi (Narodne novine 38/94, 82/94, 52/95, 115/12, 120/15).

<sup>33</sup> Na primjer, za ovjeru potpisa ili ovjerenu presliku isprave (po stranici) dodjeljuje se javnobilježnička nagrada od tri boda, što odgovara 30 HRK. Javnobilježnička nagrada za provjeru potpisa iznosi od pet do deset bodova po stranici, što odgovara 50–100 HRK, ovisno o tome ispituje li javni bilježnik točnost prijevoda.

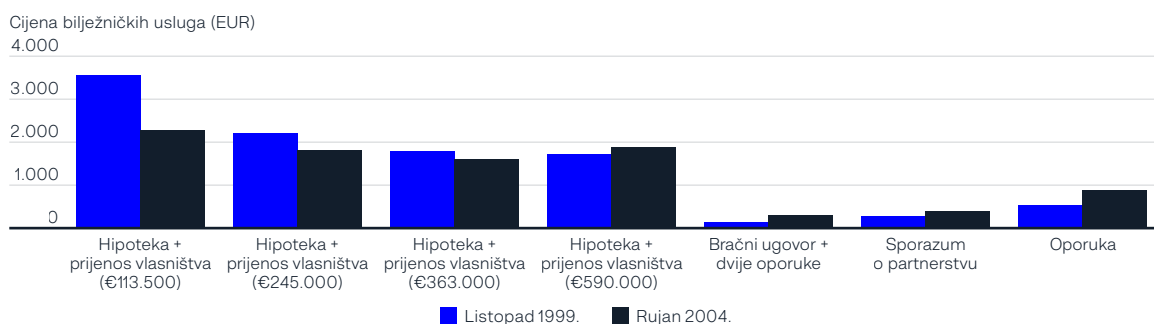
## Cilj javne politike

**Cilj je javne politike za kontrolu cijena osigurati transparentnost u određivanju cijena i onemogućiti javnim bilježnicima da prekomjerno naplaćuju svoje usluge.** Ministarstvo pravosuđa navelo je da se fiksnim cijenama javnobilježničkih usluga jamči pristup visokokvalitetnim javnobilježničkim uslugama po razumnim cijenama. Fiksiranjem cijena smanjuju se i poticaji za javne bilježnike da smanje kvalitetu snižavanjem troškova. Uz to, zahvaljujući fiksnim cijenama stranke mogu predvidjeti razinu usluge koja će im se ponuditi po određenoj cijeni, čime se rješava problem asimetrije informacija. Konačno, fiksnim cijenama onemogućuju se javni bilježnici koji imaju tržišnu snagu (odnosno, javni bilježnici koji u praksi imaju monopol u određenom području) da svoje usluge prekomjerno naplaćuju strankama koje ne mogu birati pružatelje usluga.

**Međutim, kontrolama cijena vjerojatno će se ograničiti pristup javnobilježničkim uslugama te će one dovesti do prekomjernog naplaćivanja.** Ministarstvo pravosuđa ne posjeduje sve informacije o trošku pružanja usluga i spremnosti pojedinih stranaka na plaćanje tih cijena. Zbog toga cijene usluga koje odredi mogu biti više ili niže od cijene na slobodnom tržištu. Ako su utvrđene cijene usluge više od tržišne cijene, regulacija cijena dovest će do viših cijena i manje transakcija. Ako su utvrđene cijene usluge niže od tržišne cijene, pružatelji usluga možda neće imati poticaj da ponude uslugu te se neće zadovoljiti potražnja. Kontrolom cijena pružatelje usluga štiti se i od pritiska konkurencije te se ograničavaju dugoročni poticaji za smanjenje troškova. Dokazi iz Nizozemske potvrđuju da fiksne cijene odstupaju od cijena javnobilježničkih usluga na slobodnom tržištu (vidjeti Okvir 2.2).

### Okvir 2.2 Liberalizacija javnobilježničkih nagrada u Nizozemskoj

U 1999. određivanje cijena javnobilježničkih usluga u Nizozemskoj deregulirano je izmjenama nizozemskog Zakona o javnom bilježništvu. Cijene usluga u obiteljskim i trgovačkim stvarima odmah su se mogle slobodno određivati, dok su se nagrade za usluge u nekretninskim transakcijama postupno liberalizirale od 1999. do srpnja 2003., kad su cijene potpuno postale tržišne. Nakon dereguliranja cijena nizozemski javni bilježnici naplaćivali su najmanje 10 % manje za većinu usluga u nekretninskim transakcijama. Istodobno su se povećale cijene za usluge u obiteljskim stvarima za koje je potrebno više vremena. Kao odgovor na to vlada je uvela maksimalne cijene koje plaćaju kućanstva s niskim dohotkom.



Izvor: Nahuis i Noailly 2005.

*Napomena:* Nekretninske transakcije izvor su oko dvije trećine prihoda javnih bilježnika u Nizozemskoj. Za imovinu od 590.000 EUR cijene su određene za zasnivanje hipoteke, usluge prijenosa vlasništva te dvije oporuke. Za druge kategorije imovine cijene su određene samo za zasnivanje hipoteke i usluge prijenosa vlasništva.

## Druge mogućnosti

**Postoje drugi učinkovitiji i efikasniji načini osiguranja pristupa javnobilježničkim uslugama po pristupačnim cijenama.** Ukidanjem propisa kojima se ograničava ulazak u profesiju (npr. kvota javnih bilježnika), ograničava ponašanje (npr. ograničenja u pogledu oglašavanja) i olakšavaju tajni sporazumi (npr. članstvo u Komori) povećalo bi se tržišno natjecanje

i umanjila sposobnost pojedinačnih pružatelja usluga da povise cijene. Iako su javnobilježničke nagrade fiksne, općenito se očekuje da će se liberalizacijom cijena povećati transakcije i sniziti cijena usluga. Na primjer, nakon deregulacije cijena u Nizozemskoj 1999. javni bilježnici u prosjeku su manje naplaćivali za usluge u nekretninskim transakcijama (najčešću vrstu usluge u Nizozemskoj) (vidjeti Okvir 2.2).<sup>34</sup>

**Maksimalne cijene mogu se koristiti za zaštitu ranjivih skupina.** Moguće je da bi se cijene nekih usluga povećale ako su regulirane cijene određene na razini nižoj od troškova pružatelja tih usluga. Stoga se cijena različitih usluga može pratiti te je regulatorna tijela mogu ograničiti ako je potrebno. U Nizozemskoj se cijena usluga u obiteljskim stvarima povećala nakon reformi iz 1999. Kao odgovor na to regulatorna tijela uvela su maksimalne cijene koje plaćaju kućanstva s niskim dohotkom.<sup>35</sup> Regulacije maksimalnih cijena za javnobilježničke usluge postoje i u drugim zemljama kontinentalnog prava, kao što je Poljska.<sup>36</sup> Te se mjere mogu primijeniti selektivno kako bi se cjenovno natjecanje omogućilo za neke usluge, dok bi se za druge cijene regulirale. Na primjer, na temelju rumunjskog zakona ministar pravosuđa može odrediti radnje za koje se javnobilježničke nagrade mogu slobodno određivati.<sup>37</sup>

### 2.3.5 Ograničenja oglašavanja

**Zabranjeno je bilo kakvo izravno ili neizravno oglašavanje javnobilježničkih usluga, uključujući održavanje web-stranice.** Kodeksom javnobilježničke etike javnim bilježnicima zabranjuje se oglašavanje i korištenje web-stranice te se navodi da se to protivi ugledu javnog bilježništva.<sup>38</sup> Javni bilježnici smiju postaviti najviše dvije obavijesne ploče u zgradi u kojoj se nalaze njihovi uredi te naznačiti radno vrijeme na ulazu u svoje urede, ali je drugo oglašavanje zabranjeno. Ta ograničenja nadilaze opća pravila za zaštitu potrošača od zavaravajućeg oglašavanja.<sup>39</sup>

## Šteta za tržišno natjecanje

**Zabrana oglašavanja štetna je za tržišno natjecanje jer ograničava sredstva s pomoću kojih javni bilježnici mogu privući stranke.** Zbog ograničenja u pogledu oglašavanja javnim bilježnicima teže je istaknuti se i komunicirati svoje prednosti (na primjer, godine iskustva). S druge strane, zbog te nemogućnosti da istaknu svoju ponudu smanjuju se poticaji javnih bilježnika da poboljšaju svoje usluge. Uz to, ta ograničenja oglašavanja pojačavaju protutržišne učinke drugih ograničenja, osobito kvote i fiksnih cijena. Na primjer, stranke će se vjerojatnije automatski držati najbližeg javnog bilježnika ako ne mogu, putem oglašavanja, saznati za usluge drugih javnih bilježnika, čime se povećava snaga javnih bilježnika na lokalnom tržištu. Dokazi iz Engleske i Walesa upućuju na to da zabrane oglašavanja pridonose višim cijenama usluga prijenosa vlasništva.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> Kuijpers, Noailly i Vollard 2005.

<sup>35</sup> Kuijpers, Noailly i Vollard 2005.; Nahuis i Noailly 2005.

<sup>36</sup> Pravilnik o maksimalnim javnobilježničkim tarifama koji izdaje Ministarstvo pravosuđa Republike Poljske (Službeni list 2004/148/1564).

<sup>37</sup> Slično tome, rumunjsko Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja počelo je i sankcionirati pokrajinske javnobilježničke komore kad prikupi dokaze da javni bilježnici među sobom utvrđuju cijene izvan onoga što je dopušteno zakonom (OECD 2018).

<sup>38</sup> Točka 17. Kodeksa javnobilježničke etike br. 55/11 (78/93, 29/94 16/07 i 75/09, 33/01, 9/04, 139/06, 65/07 i 55/10).

<sup>39</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine 41/14, 110/15 i 14/19).

<sup>40</sup> Love i Stephen (1996.); Stephen, Love i Paterson (1994.). Do 1984. samo su odvjetnici mogli pružati usluge prijenosa vlasništva. Vlada Ujedinjene Kraljevine ukinula je 1984. monopol odvjetnika i ovlaštenim pravnicima specijaliziranim za prijenos vlasništva (eng. conveyancer) omogućila da nude svoje usluge u nekretninskim transakcijama te da se natječu s odvjetnicima. U 1984. došlo je i do popuštanja kontrola oglašavanja te je utvrđeno da je to imalo pozitivan učinak na cjenovno natjecanje.

## Cilj javne politike

**Cilj je javne politike u pogledu ograničenja oglašavanja zaštititi stranke od lažnog i zavaravajućeg oglašavanja.** Budući da su javnobilježničke usluge složene, stranke možda ne bi mogle točno procijeniti točnost tvrdnji iznesenih u oglasima javnih bilježnika. Stoga su ograničenja oglašavanja osmišljena kako stranke ne bi donosile odluke na temelju zavaravajućeg oglašavanja javnih bilježnika.

## Druge mogućnosti

**Potpuna zabrana oglašavanja, uključujući korištenje web-stranice, nije nužna za zaštitu stranaka.** Lažna oglašavanja mogla bi se smanjiti na minimum primjenom okvirnih propisa kao što je Zakon o zaštiti potrošača,<sup>41</sup> koji obuhvaća „svaku osobu koja nudi ili sklapa pravni posao” te uključuje specifične odredbe o zavaravajućim praksama u oglašavanju.<sup>42</sup> Stoga bi se tim općim aktom obuhvatilo oglašavanje javnih bilježnika ako bi ono bilo dopušteno. Uzimajući u obzir iskustva sličnih zemalja, čini se da ne postoji potreba za dodatnim ograničenjima specifičnima za javne bilježnike. Javni bilježnici smiju oglašavati svoje usluge u, među ostalim,<sup>43</sup> Nizozemskoj i Austriji, te se čini da rašireno lažno oglašavanje nije velik problem na tim tržištima. Stoga bi se, ako se dopusti oglašavanje javnih bilježnika, uz osiguranje odgovarajućih pravila za sprječavanje lažnog oglašavanja, promicalo tržišno natjecanje na temelju efikasnosti i kvalitete, a da se pritom ne bi povećali problemi zaštite potrošača.

## 2.4 Preporuke

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast</b>			
1. Ukinuti geografska ograničenja (fiksni broj javnih bilježnika po području suda i zabranu pribavljanja stranaka izvan službenog područja)	Članci 16. i 30. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 16/07) Pravilnik o službenim sjednštima javnih bilježnika (Narodne novine 51/15)	<b>Geografska ograničenja vjerojatno otežavaju pristup javnobilježničkim uslugama.</b> Geografska ograničenja vjerojatno ograničavaju broj javnobilježničkih ureda. Općenito ne postoje dokazi da će izravno pružanje javnobilježničkih usluga u Hrvatskoj dovesti do narušavanja tržišta te, stoga, ni osnova za intervenciju države. Prazni uredi redovito se popunjavaju, što upućuje na to da je broj potencijalnih pružatelja usluga jednak ili viši od kvote. <b>Geografska ograničenja štetna su za tržišno natjecanje.</b> Zbog kvote javni bilježnici ne mogu otvarati nove i proširivati postojeće urede. Povećava se i snaga javnih bilježnika na lokalnom tržištu.	Ministarstvo pravosuđa Siječanj 2021.
2. Dopustiti odvjetnicima obavljanje javnobilježničke prakse, uključiti elemente pravosudnog ispita u javnobilježnički ispit i skratiti praksu	Članak 13. stavak 1. i članak 170. stavak 1. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 16/07)	<b>Zahtjevi u pogledu kvalifikacija za javne bilježnike nadilaze ono što je minimalno potrebno za osiguranje kvalitete usluge.</b> Kvalifikacijski postupak jednostavniji je u nekoliko država članica EU-a (na primjer, Poljskoj, Grčkoj i Litvi). Javni bilježnici u Poljskoj ne moraju polagati pravosudni ispit i njihova praksa traje tri i pol godine. U Francuskoj javni bilježnici polažu samo jedan stručni ispit. <b>Kvalifikacijski postupak opterećujući je i dugo traje, čime se ograničava ulazak u profesiju.</b> Zbog tih zahtjeva kandidati za javne bilježnike kasnije ulaze u profesiju	Ministarstvo pravosuđa Siječanj 2021.

<sup>41</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine 41/14, 110/15 i 14/19).

<sup>42</sup> Poglavlje III. Zakona o zaštiti potrošača, članci 89. – 95.

<sup>43</sup> PMR OECD-a 2018.

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<p><b>3. Preispitati potrebu za obveznim članstvom u strukovnoj komori te mogućnost prijenosa ovlaštenja za izdavanje odobrenja, reguliranje i nadzor rada javnih bilježnika na Ministarstvo pravosuđa</b></p>	<p>Članak 9. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 16/07)</p> <p>Članak 2. Statuta Hrvatske javnobilježničke komore (Narodne novine 64/14)</p>	<p>te moraju platiti dodatne troškove. Time se obeshrabruje ulazak novih pružatelja usluga na tržište i produkuje vrijeme tijekom kojeg potencijalni novi javni bilježnici moraju primati niže plaće.</p> <p><b>Postoje drugi načini promicanja kvalitete usluge.</b> Iako javni bilježnici posjeduju specijalizirane vještine iz pravnih područja, trebali bi ih moći steći u kraćem vremenu te bi dva stručna ispita trebalo pojednostavniti. Zahtjev u pogledu radnog iskustva trebalo bi skratiti na tri do pet godina. Elementi pravosudnog ispita koji nisu ključni za rad javnog bilježnika (npr. kazneno pravo) mogli bi se ukloniti te bi se preostali elementi mogli uključiti u javnobilježnički ispit.</p> <p><b>Članstvo u Komori možda nije nužno za promicanje kvalitete usluge.</b> Javnobilježnička komora nadležna je za izdavanje odobrenja, reguliranje i nadzor rada javnih bilježnika. Međutim, postoji prirodan sukob interesa između zastupanja stručne zajednice, s jedne strane, i izricanja sankcija njezinim članovima, s druge strane. Članstvo u komori nije obvezno u nekim zemljama koje imaju javne bilježnike, kao što su Čile ili Brazil.<sup>b</sup></p> <p><b>Obvezno članstvo u Komori štetno je za tržišno natjecanje.</b> Prvo, obveznim članstvom u Komori može se ograničiti ulazak u profesiju jer sadašnji stručnjaci mogu provjeravati nove stručnjake. Uz to, Komora Ministarstvu pravosuđa dostavlja mišljenja o otvaranju javnobilježničkih ureda i imenovanju novih javnih bilježnika te je uključena u organizaciju stručnog ispita. Konačno, zbog obveznog članstva u Komori javnim bilježnicima lakše je sklopiti tajne sporazume o strateškim varijablama, kao što su cijene ili lokacija. Na primjer, Komora je uključena u postupak određivanja tarifa i donošenje odluka o javnobilježničkom mjestu.</p> <p><b>Postoji drugi, učinkovitiji način promicanja kvalitete usluge.</b> Iako članstvo u strukovnoj komori može upućivati na visokokvalitetne usluge, učinkovitije je kad je članstvo dobrovoljno jer se tada visokokvalitetni pružatelji usluga mogu sami odlučiti za strukovnu udrugu. Uz to, kvaliteta usluge već se potiče obveznim osiguranjem od profesionalne odgovornosti jer iznos premija osiguranja izravno ovisi o prijašnjim odštetnim zahtjevima prema pojedinačnim pružateljima usluga.</p>	<p>Ministarstvo pravosuđa, Hrvatska javnobilježnička komora</p> <p>Siječanj 2021.</p>
<b>Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja</b>			
<p><b>4. Ukinuti fiksne cijene javnobilježničkih usluga</b></p>	<p>Članak 161. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 16/07),</p> <p>Pravilnik o privremenoj javnobilježničkoj tarifi (Narodne novine 38/94, 82/94, 52/95, 115/12, 120/15)</p>	<p><b>Tarife nisu ni nužne ni efikasne za osiguranje dostupnosti javnobilježničkih usluga.</b> Ministarstvo smatra da se tarifama javne bilježnike sprječava da prekomjerno naplaćuju svoje usluge strankama. Međutim, taj se cilj učinkovitije može postići promicanjem tržišnog natjecanja.</p> <p><b>Ministarstvo ne posjeduje sve informacije o trošku pružanja usluga i spremnosti pojedinih stranaka na plaćanje tih cijena.</b> Zbog toga cijene usluga koje određi mogu biti više ili niže od cijene na slobodnom tržištu.</p> <p><b>Prekomjerna naplata moguća je samo ako pružatelji usluga imaju znatnu tržišnu snagu.</b> Ukidanjem propisa kojima se ograničava ulazak u profesiju (npr. kvota javnih bilježnika), ograničava ponašanje (npr. ograničenja u pogledu oglašavanja) ili olakšavaju tajni sporazumi (npr. članstvo u Komori) povećalo bi se tržišno natjecanje i umanjila sposobnost pojedinačnih pružatelja usluga da povise cijene.</p> <p><b>Tarife su štetne za stranke i znatno ograničavaju sposobnost javnih bilježnika da se natječu na tržištu.</b> Zbog tarifa stranke mogu imati ograničen pristup javnobilježničkim uslugama i usluge plaćati po cijenama koje su više od tržišnih. Dokazi iz Nizozemske potvrđuju da fiksne cijene odstupaju od cijena javnobilježničkih usluga na slobodnom tržištu. Određivanjem fiksnih</p>	<p>Ministarstvo pravosuđa</p> <p>Siječanj 2021.</p>

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>5. Ukinuti ograničenja u pogledu oglašavanja</b>	<p>Dodati novu odredbu u Zakon o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 16/07) kojom se odobrava oglašavanje javnih bilježnika</p> <p>Ukinuti točku 17. Kodeksa javnobilježničke etike Hrvatske javnobilježničke komore (Narodne Novine 55/11)</p>	<p>cijena ograničava se i sposobnost javnih bilježnika da se natječu prema produktivnosti.</p> <p><b>Postoje drugi učinkovitiji i efikasniji načini osiguranja pristupa uslugama.</b> Općenito se očekuje da će se liberalizacijom cijena povećati transakcije i sniziti cijena usluga. Na primjer, nakon ukidanja regulacije cijena 1999. u Nizozemskoj javni bilježnici općenito su manje naplaćivali usluge u nekretninskim transakcijama. Istodobno se cijene nekih usluga mogu povisiti na razinu na kojoj je nekim strankama ograničen pristup tim uslugama. Stoga se cijena usluga može pratiti te je regulatorna tijela mogu ograničiti ako je potrebno, kao što je to Nizozemska učinila za usluge u obiteljskim stvarima.</p> <p><b>Posebna ograničenja oglašavanja nisu nužna za zaštitu stranaka.</b> Propisima se zabranjuje svaki izravni ili neizravni oblik oglašavanja javnobilježničkih usluga, uključujući održavanje mrežne stranice. Ta ograničenja nadilaze opća pravila za zaštitu potrošača od zavaravajućeg oglašavanja.<sup>c</sup> Čini se da ne postoji potreba za dodatnim ograničavanjem specifičnim za javne bilježnike. Oglašavanje javnobilježničkih usluga nije ograničeno, među ostalim, u Nizozemskoj i Austriji.</p> <p><b>Javni bilježnici ne mogu se učinkovito natjecati jer su im načini privlačenja stranaka ograničeni.</b> Zbog ograničenja u pogledu oglašavanja javnim bilježnicima teže je istaknuti se i komunicirati svoje prednosti (na primjer, godine iskustva). Stoga su poticaji javnim bilježnicima da poboljšaju svoje usluge neopravdano ograničeni. Uz to, ta ograničenja pojačavaju protutržišne učinke drugih ograničenja, osobito kvote i fiksnih cijena. Studije su pokazale da je ukidanje reguliranja oglašavanja dovelo do sniženja cijena usluga prijenosa vlasništva u Engleskoj i Walesu.</p>	<p>Ministarstvo pravosuđa Hrvatska javnobilježnička komora Siječanj 2021.</p>

Napomena:

a. Za stupanje na snagu izmjene propisa.

b. Podaci iz PMR OECD-a 2018.

c. Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine 41/2014, 110/2015 i 14/2019).

## Literatura

### Propisi u području javnog bilježništva

Zakon o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11)

Zakon o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09, 120/16)

Zakon o javnobilježničkim pristojbama (Narodne novine 72/94, 74/95, 87/96, 112/12, 110/15)

Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu (Narodne novine 14/19)

Statut Hrvatske javnobilježničke komore (Narodne novine 64/14, 69/14, 33/15)

Pravilnik o radnom vremenu javnih bilježnika (Narodne novine 38/94)

Pravilnik o službenim sjedištima javnih bilježnika (Narodne novine 51/15)

Pravilnik o javnobilježničkom ispitu (Narodne novine 38/94)

Kodeks javnobilježničke etike (Narodne novine 55/11)

Pravilnik o privremenoj javnobilježničkoj tarifi (Narodne novine 38/94, 82/94, 52/95, 115/12, 120/15)

Pravilnik o visini nagrade i naknadi troškova javnog bilježnika kao povjerenika suda u postupku za izdavanje, ispravak, izmjenu, opoziv ili privremenu obustavu Europske potvrde o nasljeđivanju (Narodne novine 99/15)

Pravilnik o nagradama i naknadi troškova javnih bilježnika u ovršnom postupku (Narodne novine 8/11, 112/12, 114/12)

Javnobilježnički poslovnik (Narodne novine 38/94, 82/94, 37/96, 151/05, 115/12, 120/14)

Pravilnik o javnobilježničkim protestnim upisnicima (Narodne novine 38/94, 24/99)

Pravilnik o zaštiti i obradi arhivskog i registraturnog gradiva u javnobilježničkim uredima (Narodne novine 123/08)

Pravilnik o javnobilježničkim uredima (Narodne novine 123/11, NN 115/12)

Pravilnik o honorarima i naknadi troškova za izdavačku djelatnost, edukacije i seminare objavljen 16.11.2015.

Pravilnik o visini nagrade i naknade troškova javnog bilježnika kao povjerenika suda u ostavinskom postupku — neslužbeni pročišćeni tekst (Narodne novine 135/03)

Pravilnik o Hrvatskom upisniku oporuka (Narodne novine 135/2003, 164/2004)



## Ostala literatura

- Epstein, Lee i Thomas G. Walker. 2013. *Constitutional Law: Rights, Liberties and Justice* (8th ed.). Washington, DC.: SAGE CQ PRESS.
- Figueiredo, Ferreira João i Luiz Carlos Weizenmann. 2006. „The Notarial Profession in Brazil.” *Notarius International*.
- Kuijpers, Nicole, Joelle Noailly i Ben Vollaard. 2005. „Liberalisation of the Dutch Notary Profession.” CPB Document, Den Haag: CPB 93.
- Love, James i Frank Stephen. 1996. „Advertising, Price and Quality in Self-Regulating Professions: A Survey.” *International Journal of the Economics of Business* 3:227–4.
- Love, James i Frank Stephen. 1997. „Deregulation and Professional Boundaries: Evidence from the English Legal Profession.” *Business and Economic History* 26 (2): 792.–804.
- Mathis, Klaus. 2019. „New Developments in Competition Law and Economics.” *Economic Analysis of Law in European Legal Scholarship* 7.
- Moisescu, Florentina. 2013. *The Liberalization of Notary Fees in Romania. Objectives and Restrictions. Economics and Applied Informatics, „Dunarea de Jos” University of Galati, Faculty of Economics and Business Administration* 1:59–66.
- Nahuis, Richard i Joelle Noailly. 2005. „Competition and Quality in the Notary Profession.” CPB Document CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis 94.
- Nahuis, Richard i Joelle Noailly. 2010. „Entry and Competition in the Dutch Notary Profession.” *International Review of Law and Economics* 30:178–185.
- OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj). 2007. *Competitive Restrictions in Legal Professions*. Pariz: OECD.
- OECD. 2018. *Annual Report on Competition Policy Developments in Romania*. Pariz: OECD.
- Rojek, Miłosz i Michał Masior. 2016. *The Effects of Liberalising Professional Requirements in Poland*. Europska komisija, GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća.
- Stephen, Frank, James Love i Alan Paterson. 1994. „Deregulation of Conveyancing Markets in England and Wales.” *Fiscal Studies* 15:102–1.
- Stephen, Frank H. i Christopher Burns. 2007. „Liberalization of Legal Services.” *Service Liberalization in Europe. Case Studies* 2 (35): 118.–161.
- Van den Bergh, Roger i Yves Montangie. 2006. „Competition in Professional Services Markets: Are Latin Notaries Different?” *Journal of Competition Law and Economics* 2 (2): 189.–214.
- Willekens, Marleen, Simon DeKeyser i Ines Simac. 2019. *EU Statutory Audit Reform: Impact on Costs, Concentration, and Competition*. Bruxelles, Belgija: Europski parlament
- Grupacija Svjetske banke. 2019. *Doing Business, Economy Profile: Croatia*. Grupacija Svjetske banke.

# Odvjetnici

Kao i njihovi kolege u većini drugih zemalja, odvjetnici u Hrvatskoj podliježu propisima kojima se osigurava visoka kvaliteta usluge i stranke štiti od nesavjesnog postupanja. Među ostalim zahtjevima, odvjetnici u Hrvatskoj moraju diplomirati pravo, položiti pravosudni ispit i biti članovi Hrvatske odvjetničke komore. Nakon što postanu odvjetnici, podliježu i ograničenjima u pogledu načina oglašavanja i objavljivanja svoje specijalnosti. Međutim, u brojnim područjima hrvatski propisi u području odvjetništva nadilaze ono što je nužno za zaštitu stranaka. Na primjer, upisnine za Hrvatsku odvjetničku komoru daleko nadilaze one u drugim zemljama (na primjer, Austriji) ili za srodne profesije u Hrvatskoj (na primjer, javne bilježnike) te se primjenjuju na način kojim se diskriminira kandidate bez iskustva rada u privatnom odvjetničkom uredu/društvu. Osim za ulazak u profesiju, Hrvatska nameće stroža pravila i za određivanje cijena, oglašavanje i specijalizacije odvjetnika nego usporedive zemlje EU-a. Svim tim ograničenjima ograničava se broj odvjetnika i tržišno natjecanje prema cijeni ili kvaliteti. U tom su pogledu druge usporedive zemlje usvojile blaža pravila koja nemaju negativan učinak na stranke. Ako bi svoje propise u području odvjetništva uskladila sa standardima na razini EU-a, Hrvatska bi mogla poboljšati i pristup profesiji i cjenovnu pristupačnost i kvalitetu odvjetničkih usluga.

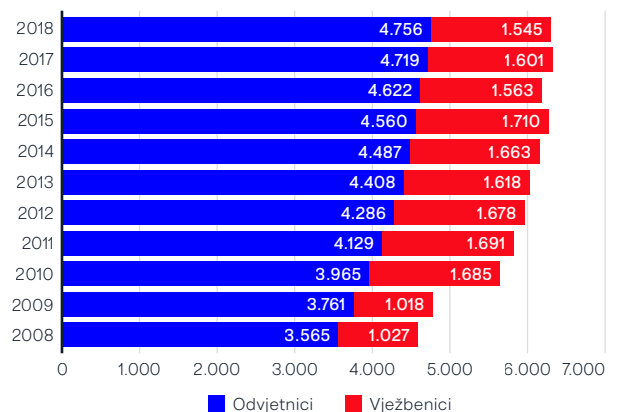
## 3.1 Pregled tržišta

**Odvjetnici pružaju tri glavne vrste usluga: (a) davanje pravnih savjeta, (b) sastavljanje pravnih dokumenata, i (c) zastupanje stranaka.** Odvjetničke usluge pružaju se fizičkim i pravnim osobama i pokrivaju sve grane prava.

Korporativni klijenti odvjetnike obično koriste za sklapanje ugovora, savjetovanja i zastupanje u korporativnim, financijskim, poreznim, radnim, vlasničkim, građevinskim i drugim stvarima. Fizičke osobe obično koriste odvjetnike za naknadu štete zastupanje i obranu, oporuke i imovinu, kao i za pitanja vezana uz obiteljsko i radno pravo.

**Tržište odvjetničkih usluga trećim stranama 2017.** ukupno je iznosilo oko 2 milijarde HRK (oko 300 milijuna USD).<sup>1</sup> Prihodi od odvjetničkih usluga činili su 0,70 % BDP-a u Hrvatskoj 2017., što je nešto više od medijana u EU-u od 0,65 %.<sup>2</sup> Prihodi od odvjetničkih usluga brzo su rasli po stopi od 9,7 % godišnje u razdoblju od 2012. do 2017., ali još nisu dosegli svoj vrhunac iz 2009. nakon snažnog pada 2010. (slika 3.1). Ti podaci ne uključuju plaće pravnika u trgovačkim društvima.

**Slika 3.1** Broj odvjetnika i odvjetničkih vježbenika u Hrvatskoj



Izvor: Hrvatska odvjetnička komora.

<sup>1</sup> Eurostat.

<sup>2</sup> Podaci o poduzećima koja pružaju pravne usluge uključuju i odvjetničke urede/društva i javnobilježničke urede, ali se podaci više odnose na odvjetničke urede/društva jer ih je puno više.

**Tržište odvjetničkih usluga u Hrvatskoj podijeljeno je na puno manjih društava koja se bave svim granama prava.** U studenom 2019. u Hrvatskoj je bilo 3.170 samostalnih odvjetničkih ureda, 197 zajedničkih odvjetničkih ureda i 294 odvjetnička društva. Ta su poduzeća 2018. zapošljavala 4.756 odvjetnika i 1.545 vježbenika (slika 3.2). Deset najuspješnijih odvjetničkih društava ostvaruje manje od 20 % prihoda odvjetničkih ureda/društava, iako koncentracija može biti veća unutar specifičnih segmenata (na primjer, većih korporativnih poslova). Većina odvjetničkih ureda i društava bavi se svim granama prava jer tržište nije dovoljno veliko za specijalizaciju društava. Osim pravnik u trgovačkim društvima, drugi su pružatelji pravnih usluga (odnosno osobe koje nisu odvjetnici/javni bilježnici i koji pružaju pravne usluge) u Hrvatskoj zanemarivi.

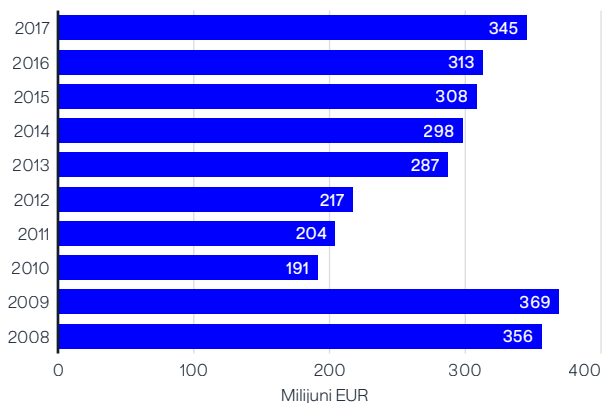
#### **U korporativnim segmentima od 15 do 20 najuspješnijih društava kontrolira većinu tržišta.**

Svi sudionici na tržištu s kojima se razgovaralo naveli su da je novim društvima teško ući u te segmente, a ona koja uđu, obično su ogranci etabliranih društava. Društva se obično natječu prema kvaliteti, ugledu i odnosima, a ne prema cijeni, iako povremeno ima i cjenovnog natjecanja. Odvjetnici naplaćuju službeni raspon cijena za jednostavnije usluge, ali se cijene više razlikuju za složene usluge.

**U hrvatskom pravu određeni su uvjeti pod kojima stručnjaci mogu pružiti pravne usluge te su Ministarstvo pravosuđa i Hrvatska odvjetnička komora uspostavljeni kao ključna regulatorna tijela koja nadziru rad odvjetnika.** U Hrvatskoj je odvjetništvo primarno uređeno Zakonom o odvjetništvu i podzakonskim aktima koje izdaju Ministarstvo pravosuđa i Hrvatska odvjetnička komora.<sup>3</sup> Zakonom o odvjetništvu, Statutom Hrvatske odvjetničke komore<sup>4</sup> i Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika<sup>5</sup> utvrđuje se tko može biti odvjetnik, određuju se rasponi cijena odvjetničkih usluga te opisuje način na koji Hrvatska odvjetnička komora djeluje kao regulatorno i nadzorno tijelo. Zahtjevi za odvjetnike utvrđeni su u Zakonu o odvjetništvu i podzakonskim aktima Ministarstva pravosuđa, dok Hrvatska odvjetnička komora donosi svakodnevne odluke o prihvatljivosti pojedinaca za ulazak i ostanak u odvjetništvu u Hrvatskoj. Tarife donosi Hrvatska odvjetnička komora u suglasnosti s Ministarstvom pravosuđa. Uz to, Ministarstvo pravosuđa nadzire rad Hrvatske odvjetničke komore te i Ministarstvo i Komora imaju ovlast pokrenuti disciplinski postupak protiv odvjetnika. U postupovnim i materijalnim propisima, kao što je Zakon o parničnom postupku,<sup>6</sup> također su propisana isključiva prava odvjetnika. Uzimajući u obzir specifičnu prirodu sektora, propisi se načelno mogu lako provesti te, kao rezultat toga, sudionici na tržištu obično poštuju ta pravila.

**Znakovi tržišnog natjecanja na tržištu pravnih usluga u Hrvatskoj su različiti.** Gustoća odvjetnika otprilike je u skladu s drugim zemljama EU-a. Na 100.000 stanovnika postoji 116 odvjetnika, što je blizu medijanu (113) za zemlje EU-27 za koje Vijeće odvjetničkih komora Europe objavljuje podatke (vidjeti slika 3.3). Stopa fluktuacije među odvjetnicima posljednjih je pet godina iznosila oko 7%–9%.<sup>7</sup> U prosjeku Komora svake godine primi oko 200–250 novih odvjetnika i 400–500 novih vježbenika. S druge strane, podaci na razini društava upućuju na niži stupanj tržišnog

**Slika 3.2** Prihodi od pravnih usluga u Hrvatskoj



Izvor: Eurostat.

Napomena: Prihodi od pravnih usluga uključuju prihode odvjetnika, kao i prihode od drugih pravnih usluga.

<sup>3</sup> Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11.

<sup>4</sup> Narodne novine 115/13.

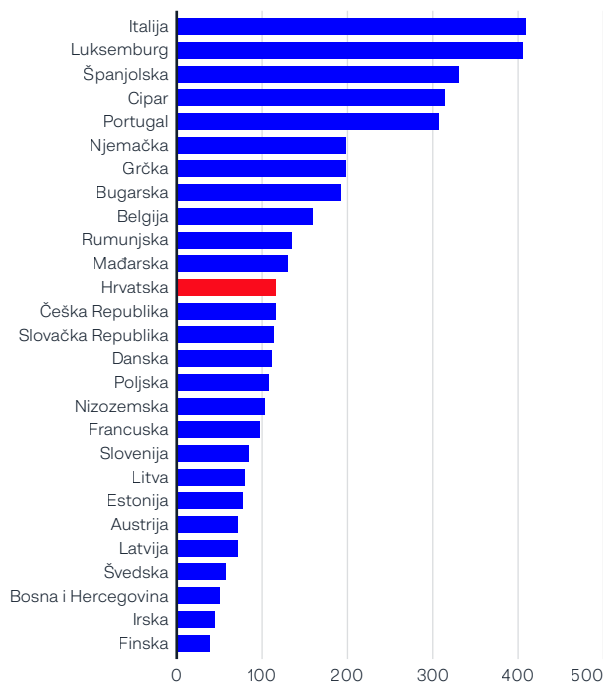
<sup>5</sup> Narodne novine 142/2012, 103/2014, 118/2014, 107/2015.

<sup>6</sup> Narodne novine 70/19.

<sup>7</sup> Fluktuacija odvjetnika definira se kao broj novih odvjetnika izražen kao postotak odvjetničke populacije uvećan za broj postojećih odvjetnika izražen kao postotak odvjetničke populacije.

natjecanja u odnosu na usporedive zemlje. Tijekom razdoblja 2015. – 2017., fluktuacija poduzeća, definirana kao stopa gašenja (eng. death rate) uvećana za stopu osnivanja (eng. birth rate) poduzeća, na hrvatskom tržištu pravnih usluga u prosjeku je iznosila 6,0 %, znatno ispod medijana od 13,1 % u referentnim zemljama EU-a (vidjeti slika 3.4).<sup>8</sup> Stopa fluktuacije na tržištu pravnih usluga također je znatno ispod prosjeka za sva poduzeća u Hrvatskoj, koja obično iznosi od 15 % do 20 %.<sup>9</sup>

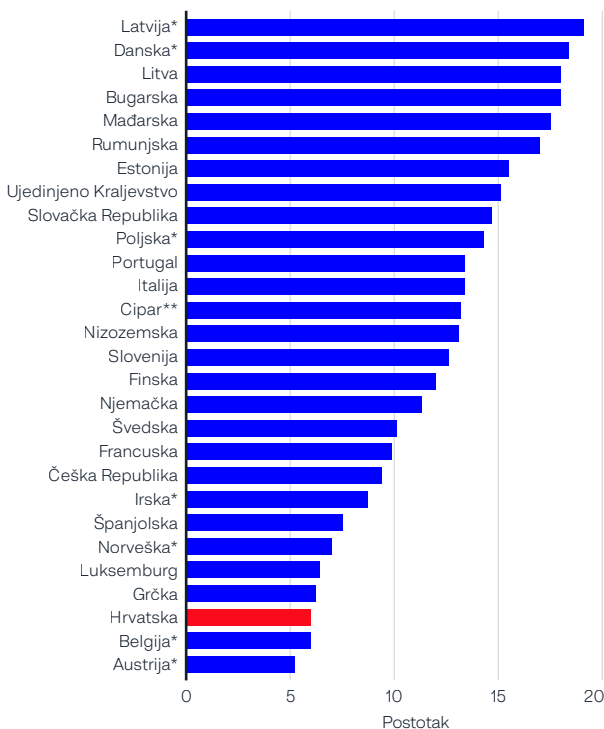
**Slika 3.3** Broj odvjetnika na 100.000 stanovnika, 2018.



Izvor: Vijeće odvjetničkih komora Europe, pokazatelji svjetskog razvoja Svjetske banke i izračuni djelatnika Svjetske banke.

Napomena: Usporedba je okvirna zbog razlika u isključivim pravima među zemljama. Podaci za Belgiju 2015.

**Slika 3.4** Fluktuacija poduzeća koja pružaju pravne usluge na tržištu, 2015. – 2017.



Izvor: Eurostat i izračuni djelatnika Svjetske banke.

Napomena: \*Podaci iz razdoblja 2016. – 2017. \*\*Podaci iz 2015.

## 3.2 Regulirane profesije

### Odvjetnici imaju isključivo pravo na obavljanje većine pravnih usluga u Hrvatskoj.

Odvjetništvom se mogu baviti samo diplomirani pravnici. Kako bi ispunili zahtjeve, diplomirani pravnici moraju obaviti najmanje tri godine vježbeničke prakse i položiti pravosudni ispit.<sup>10</sup> Odvjetnici imaju isključiva prava na davanje pravnih savjeta; sastavljanje isprava (ugovora, izjava i dr.); zastupanje stranaka pred sudovima; i sastavljanje tužbi, žalbi, prijedloga, zahtjeva, izvanrednih pravnih lijekova i drugih podnesaka.<sup>11</sup> Neka isključiva prava dijele s drugima. Na primjer, pravnici u trgovačkim društvima mogu zastupati svoje poslodavce pred sudovima.<sup>12</sup> Profesori

<sup>8</sup> Podaci o poduzećima koja pružaju pravne usluge uključuju i odvjetničke urede/društva i javnobilježničke urede, ali se podaci više odnose na dinamiku gašenja/osnivanja poduzeća za odvjetničke urede/društva jer ih je puno više.

<sup>9</sup> Eurostat.

<sup>10</sup> Vježbenici u odvjetničkim uredima mogu polagati pravosudni ispit nakon 18 mjeseci vježbe. Vježbenici koji polože pravosudni ispit rano trebaju obaviti ostatak trogodišnje vježbe prije nego što ispune uvjete za odvjetnike.

<sup>11</sup> Članak 3. točka (a) Zakona o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11).

<sup>12</sup> Postoje pravnici u trgovačkim društvima koji su položili pravosudni ispit i pravnici koji nisu, ali i dalje mogu zastupati svoje poslodavce pred sudovima. Oni koji nisu položili pravosudni ispit mogu zastupati svoje poslodavce, ali su ograničeni na predmete manje vrijednosti (odnosno, ne mogu zastupati svoje poslodavce u predmetima s vrijednosti spora višom od 50.000 HRK ili 7500 USD). Pravnici u trgovačkim društvima nisu članovi Hrvatske odvjetničke komore.

i docenti smiju davati pravne savjete za nagradu.<sup>13</sup> Javni bilježnici također mogu pružati pravne usluge u stvarima koje su nesporne i koje se odnose na javnobilježničke akte.<sup>14</sup> Odvjetnici pravne usluge mogu pružati samostalno u okviru samostalnih ureda ili zajedno s drugim odvjetnicima u okviru zajedničkih ureda ili odvjetničkih društava.

### 3.3 Ograničenja

**Ukupno je u ovom pregledu na tržištu odvjetničkih usluga utvrđeno pet ključnih ograničenja za tržišno natjecanje.** Pregledom su obuhvaćena četiri zakona i 13 podzakonskih akata kojima se uređuje pružanje odvjetničkih usluga (vidjeti Prilog C za popis ograničenja). Većina ograničenja odnosi se na pravila koja dovode do tajnih sporazuma, uključujući kontrole cijena te ograničenja u pogledu oglašavanja i navođenja specijalizacije (tablica 3.1). Ostala ograničenja proizlaze iz pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast, uključujući obvezno članstvo u komori i visoke upisnine. Postoje i pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi, ali su ona manje naglašena. U sljedećim se odjeljcima za svako od ključnih ograničenja razmatraju (a) šteta za tržišno natjecanje prouzročena tim ograničenjima; (b) navedeno obrazloženje ograničenja u javnim politikama; i (c) druga rješenja koja imaju manji učinak narušavanja, koja su učinkovitija ili oboje.

**Tablica 3.1** Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području odvjetništva, 2019.

Glavne vrste pravila prema tržišnom učinku	Pojedine vrste	Učestalost	Ključna ograničenja
Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast	1.1 Monopolistička prava i apsolutna zabrana pristupa tržištu	6	Obavezno članstvo u komori, upisnina
	1.2 Relativna zabrana pristupa tržištu i proširenja djelatnosti	12	
	1.3 Postojeći subjekti sudjeluju u odlukama o ulasku/izlasku s tržišta	13	
	1.4 Zahtjevi za upis (odobrenja i dozvole)	17	
Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja	2.1 Pravila kojima se olakšavaju dogovori / smanjuje izbor strateških varijabli poduzeća	17	Kontrola cijena (tarife) i ograničenje oglašavanja, proces odabira specijalizacija
	2.2 Ograničenja vrsti proizvoda i usluga / oblika i područja	10	
	2.3 Kontrola cijena	20	
Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interes	3.1 Diskriminirajuća primjena pravila i standarda	5	Više upisnine za odvjetnike s iskustvom rada u trgovačkim društvima
	3.2 Diskrecijska primjena pravila	14	
	3.3 Izostanak neutralnosti u tržišnom natjecanju u odnosu na državne subjekte	0	
	3.4 Državna potpora / poticaji kojima se narušava ravnopravnost na tržištu	0	

Izvor: Analiza djelatnika Svjetske banke na temelju MCPAT-a. Metodologija MCPAT-a prikazana je u Prilogu A.

Napomena: Neka se ograničenja odnose na nekoliko vrsta i tako se računaju. Na primjer, odobrenje koje se dodjeljuje na diskriminirajući način računa se kao dvije vrste ograničenja: zahtjev za upis u registar (odobrenja i dozvole) i diskriminirajuća primjena pravila i standarda.

<sup>13</sup> Članak 5. točka (a) Zakona o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11).

<sup>14</sup> Članak 4. Zakona o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09, 120/16).

### 3.3.1 Članstvo u Hrvatskoj odvjetničkoj komori

**Odvjetnici moraju biti članovi Hrvatske odvjetničke komore da bi mogli nuditi svoje usluge.** U članku 46. Zakona o odvjetništvu odvjetnicima se nalaže upis u imenik Odvjetničke komore.<sup>15</sup> Odvjetnici najprije moraju ispuniti uvjete za članstvo u Hrvatskoj odvjetničkoj komori, uključujući završeni studij prava, polaganje pravosudnog ispita i polaganje ispita o strukovnoj etici i tarifama.<sup>16</sup> Nakon što ispune te uvjete, potencijalni odvjetnici podnose zahtjev za upis zajedno sa svom potrebnom dokumentacijom te plaćaju upisninu od najviše 37.500 HRK (oko 5.600 USD).<sup>17</sup> U skladu sa Zakonom o odvjetništvu i Statutom Komore Hrvatska odvjetnička komora zastupa interese profesije u cjelini te nadzire rad odvjetnika, uz pokretanje disciplinskih postupaka u slučaju nesavjesnog postupanja.<sup>18</sup>

#### Šteta za tržišno natjecanje

**Obveznim članstvom u Hrvatskoj odvjetničkoj komori ograničava se ulazak u profesiju, olakšava konkurentnima koordiniranje strateških varijabli i stvara prostor za diskriminirajuće prakse.** Prvo, obveznim članstvom omogućuje se postojećim članovima da reguliraju ulazak novih konkurenata na tržište. Time se stvara mogućnost za sukobe interesa jer postojeći odvjetnici mogu postaviti prepreke za ulazak kako bi zaštitili vlastite interese. Na primjer, za neke kandidate upisnina iznosi 37.500 HRK (oko 5.600 USD), što je znatno više nego u usporedivim zemljama EU-a.<sup>19</sup> Drugo, zahtjevom za članstvo u Odvjetničkoj komori olakšava se konkurentima koordiniranje strateških varijabli kao što su cijene i ponude usluga jer se sve konkurente okuplja u jednu krovnu organizaciju te olakšava njihova komunikacija. Konačno, trenutačni postupci upisa u Odvjetničku komoru diskriminirajući su za pravnike u trgovačkim društvima. Odvjetnička komora razlikuje upisnine ovisno o vrsti i duljini profesionalnog iskustva. Ta praksa koristi odvjetnicima u odvjetničkim uredima za razliku od pravnika u trgovačkim društvima, iako svi posjeduju relevantne tehničke kvalifikacije za upis u Komoru.

#### Cilj javne politike

**Svrha je članstva u Hrvatskoj odvjetničkoj komori osigurati odgovarajuću kvalitetu profesije i neovisan nadzor nad njom.** Budući da nisu studirale pravo, brojne stranke, osobito fizičke osobe, ne mogu točno odrediti kvalitetu pravnih usluga koje nude odvjetnici. Budući da ne postoji sustav certifikacije, ta asimetrija informacija može dovesti do toga da se klijentima nude niskokvalitetne usluge jer se visokokvalitetni pružatelji usluga ne mogu istaknuti na tržištu (tj. negativna selekcija). Članstvo u Odvjetničkoj komori, stoga, služi kao vanjski znak kojim se jamči minimalna kvaliteta usluge. Slično tome, Odvjetnička komora odgovorna je za nadzor nad odvjetničkim uslugama i izvršenje disciplinskih mjera te redovito izriče sankcije svojim članovima zbog nesavjesnog postupanja ili povrede etičkih standarda. Tim se nadzorom nekompetentnim ili neetičnim odvjetnicima onemogućuje pružanje usluga strankama. Komorin nadzor bio bi neučinkovit ako bi obuhvaćao samo neke odvjetnike (tj. ako ne bi svi odvjetnici bili članovi Odvjetničke komore). Konačno, prema mišljenju Odvjetničke komore, obvezno članstvo

<sup>15</sup> Jednako vrijedi za zajedničke odvjetničke urede, odvjetnička društva i vježbenike.

<sup>16</sup> Članak 48. Zakona o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11) Ispit o etici i tarifama temelji se na Kodeksu odvjetničke etike (Narodne novine 64/07, 72/08) i Tarifama o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine 142/12, 103/14, 118/14, 107/15).

<sup>17</sup> Vidjeti odjeljak 2.3.2. za više informacija o upisninama.

<sup>18</sup> Članak 39. Zakona o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11) i članak 29. Statuta Hrvatske odvjetničke komore (Narodne novine 115/13 i 64/18).

<sup>19</sup> U Grčkoj trošak upisa u Odvjetničku komoru iznosi 85 EUR, a u Njemačkoj od 150 do 210 EUR, ovisno o okrugu.

odvjetnika u Komori potrebno je radi provedbe članka 27. Ustava Republike Hrvatske,<sup>20</sup> kojim se propisuje da bi odvjetništvo trebalo biti neovisna služba u Hrvatskoj. Odvajanjem Odvjetničke komore kao strukovnog tijela od države jamči se neovisnost profesije.

## Druge mogućnosti

**Nadzorne odgovornosti mogle bi se prenijeti na druge strane kako bi se uklonio sukob interesa.** Iako su izdavanje odobrenja, nadzor i reguliranje odvjetnika važni, te odgovornosti ne moraju nužno biti u nadležnosti Odvjetničke komore. Naime, javni sektor može provoditi učinkovit nadzor. Na primjer, u brojnim anglosaksonskim zemljama i Švicarskoj sustavi sudova obavljaju te dužnosti, dok je u Norveškoj Ministarstvo pravosuđa imenovalo posebno vijeće za nadzor rada odvjetnika. Ako bi javni sektor preuzeo tu ulogu, i dalje bi se osigurala kvaliteta usluge i zaštitne mjere od neetičnih praksi te bi se, pritom, izbjegao sukob interesa koji postoji u organizaciji koja je nadležna i za promicanje interesa profesije i za nadzor. Obvezno članstvo u Odvjetničkoj komori tada više ne bi bilo nužno za učinkovito reguliranje profesije.

**U Hrvatskoj postoji drugi način koji pokazuju kvalitetu usluga.** Osim članstva u Odvjetničkoj komori, odvjetnici u Hrvatskoj već su obvezni diplomirati pravo, steći radno iskustvo i položiti ispit. U tim zahtjevima već je utvrđena minimalna razina kompetencija odvjetnika te se članstvom u Odvjetničkoj komori samim po sebi ne dodaje nikakva dodatna vrijednost. S druge strane, ako bi članstvo u Odvjetničkoj komori postalo dobrovoljno, Komora bi mogla slobodno odrediti strože zahtjeve za članstvo od trenutanih minimalnih koji su obvezni za obavljanje odvjetništva. Tako bi članstvo u Odvjetničkoj komori moglo biti još snažniji pokazatelj kvalitete obvezno članstvo.

**Obvezno članstvo u Odvjetničkoj komori nije nužno za osiguranje neovisnosti profesije.** Člankom 27. samo se jamči neovisnost odvjetništva te se odvjetnike obvezuje na pružanje pravne pomoći. U članku se ne upućuje na Odvjetničku komoru ili članstvo u njoj. Nadalje, samoregulacija preko Odvjetničke komore nije nužna za osiguranje neovisnosti profesije; javni nadzor ne uključuje automatski javnu ili političku kontrolu nad profesijom.

### 3.3.2 Upisnina

**Za upis u Odvjetničku komoru odvjetnici su obvezni platiti visoku pristojbu.** Upisnina iznosi 37.500 HRK (oko 5.600 USD) za vježbenike koji su odvjetničku vježbu obavili u društvu i vježbenike koji su vježbu obavili u manje od dvije godine. Vježbenici koji su na odvjetničkoj vježbi proveli dvije godine plaćaju polovinu upisnine (18.750 HRK ili 2.800 USD), dok su vježbenici s tri godine vježbe izuzeti od obveze plaćanja.<sup>21</sup>

## Šteta za tržišno natjecanje

**Upisnina je značajna financijska prepreka za nove odvjetnike.** Obično mjesečna bruto plaća vježbenika iznosi od 5.500 HRK do 6.600 HRK (800–1.000 USD), što je mali iznos u odnosu na upisninu. Vježbenici moraju dugo štedjeti kako bi platili upisninu ili čekati dok ne ispune zahtjev u pogledu iskustva kako bi bili izuzeti od plaćanja. Stoga se upisninom odvraća i/ili

<sup>20</sup> Narodne novine 85/2010.

<sup>21</sup> Članci 41., 45. i 48. Zakona o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11); članak 18. stavak 11. Statuta Hrvatske odvjetničke komore (Narodne novine 115/13 i 64/18); i Odluka Upravnog odbora Hrvatske odvjetničke komore od 14. ožujka 2019.

odgađa ulazak budućih odvjetnika u Komoru koji nemaju vanjske financijske resurse. S druge strane, time se ograničava tržišno natjecanje među odvjetnicima.

**Upisnina se ne primjenjuje jednako na sve kandidate za odvjetnike te se njome nekim kandidatima daje prednost pred drugima.** Ako ne plate upisninu, neki pravnici ne mogu se upisati u Komoru iako su položili pravosudni ispit i stekli relevantno radno iskustvo. Na primjer, pravnici koji rade u trgovačkom društvu i koji su položili pravosudni ispit te započeli svoju karijeru izvan odvjetničkog društva, ne mogu se učlaniti u Komoru dok ukupno ne steknu četiri godine iskustva (vidjeti tablica 3.2). Za usporedbu, vježbenicima u odvjetničkim uredima za upis u Komoru potrebne su tri godine iskustva. Zbog tog ograničenja neki pravnici u trgovačkim društvima mogu postati odvjetnici tek najmanje godinu dana kasnije.

**Tablica 3.2** Upisnine za odvjetnike koji su položili pravosudni ispit

Pravno iskustvo: Pravnik u trgovačkom društvu→ U odvjetničkom uredu ↓	< 1 godine	1 – 1,49 godina	1,5 – 1,99 godina	2 – 2,49 godina	2,5 – 2,99 godina	≥3 godine
≥3 godine	o HRK	o HRK	o HRK	o HRK	o HRK	o HRK
2,5 - 2,99 godina	Nisu prihvatljivi	18.750 HRK <sup>a</sup> (2.800 USD)	18.750 HRK 2.800 USD	18.750 HRK 2.800 USD	18.750 HRK 2.800 USD	18.750 HRK 2.800 USD
2 - 2,49 godina	Nisu prihvatljivi	Nisu prihvatljivi	18.750 HRK <sup>a</sup> 2.800 USD	18.750 HRK 2.800 USD	18.750 HRK 2.800 USD	18.750 HRK 2.800 USD
1,5 - 1,99 godina	Nisu prihvatljivi	Nisu prihvatljivi	Nisu prihvatljivi	37.500 HRK <sup>a</sup> 5.600 USD	37.500 HRK 5.600 USD	37.500 HRK 5.600 USD
< 1,5 godina	Nisu prihvatljivi	Nisu prihvatljivi	Nisu prihvatljivi	Nisu prihvatljivi	Nisu prihvatljivi	37.500 HRK <sup>a</sup> 5.600 USD

Izvor: analiza Zakona o odvjetništvu (NN 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11) i akata Hrvatske odvjetničke komore (2019.) koju su proveli djelatnici Svjetske banke.  
Napomena: a. Uz pretpostavku da ukupno iskustvo premašuje četiri godine.

## Cilj javne politike

**Odvjetnička komora navodi da je upisnina nužna za financiranje usluga koje pruža Komora.** Usluge koje pruža Odvjetnička komora uključuju upis odvjetnika, određivanje minimalnih i maksimalnih tarifa, utvrđivanje programa kontinuiranog usavršavanja, praćenja rada odvjetnika, poduzimanje disciplinskih mjera i potvrđivanje specijalnosti odvjetnika. Još jedna važna usluga koju organizira Odvjetnička komora je besplatna pravna pomoć, odnosno dodjeljivanje predmeta specifičnih skupina građana (na primjer, branitelja) odvjetnicima.

## Druge mogućnosti

**Standardiziranjem upisnina na niže razine smanjile bi se prepreke za ulazak u Komoru i diskriminacija.** Trenutačno je puni iznos upisnina Odvjetničke komore znatno viši od upisnina koje određuju druge strukovne komore. Na primjer, Javnobilježnička komora ne naplaćuje upis kandidata,<sup>22</sup> dok Komora arhitekata za isti posao naplaćuje 1000 HRK (oko 150 USD). Hrvatska ima najviše upisnine od osam država članica EU-a za koje su bili dostupni usporedivi podaci (vidjeti tablica 3.3). Nadalje, standardiziranjem upisnina za sve kvalificirane kandidate ograničila bi se diskriminacija jer bi različite vrste kandidata imale jednake uvjete.

<sup>22</sup> Informacije o upisninama koje naplaćuje Javnobilježnička komora nisu javno dostupne. Sudionici na tržištu izjavili su da takva naknada ne postoji. Međutim, Javnobilježnička komora zakonom je ovlaštena određivati upisnine.



**Odvjetnička komora mogla bi poslovati uz niže, dosljednije upisnine.** Nije vjerojatno da bi standardiziranje upisnina na niže razine negativno utjecalo na sposobnost Odvjetničke komore da dobije dostatna sredstva za obavljanje svih svojih poslova. Vrlo mali broj, oko 3 % prema navodima Odvjetničke komore, plaća višu upisninu jer su izuzeti oni koji trogodišnju vježbu obave u privatnim odvjetničkim društvima (odnosno, velika većina novih odvjetnika). Drugim riječima, ukupni doprinosi od tih upisnina Odvjetničkoj komori iznose tek oko 200.000 HRK (oko 30.000 USD), uzimajući u obzir broj novih odvjetnika koji se upisuju svake godine, što je mali dio od 19 milijuna HRK (oko 2,8 milijuna USD) koje Odvjetnička komora prikuplja od doprinosa postojećih i novih članova svake godine.

**Tablica 3.3** Upisnine u odabranim zemljama EU-a (EUR)

Zemlja	Upisnine
Austrija	0
Nizozemska	0
Španjolska	0
Češka	296
Litva	500
Bugarska	750 - 1.000
Hrvatska	0 - 5.000

Izvor: prilagođeno iz podataka Svjetske banke (2017.).

### 3.3.3 Kontrola cijena

**Odvjetnička komora određuje tarife za odvjetničke usluge.** U Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika<sup>23</sup> utvrđeni su sustav bodova i dodjela bodova određenim poslovima i uslugama. Sustavom se, načelno, uvode minimalne nagrade, ali postoje i odredbe kojima se određuje maksimalna nagrada (na primjer, stopa uspjeha u postupku odnosno u pravnim radnjama ograničena je na 30 % ostvarenog iznosa). Vrijednosti bodova pretvaraju se u hrvatske kune kako bi se odredile tarife (bod vrijedi 10 HRK ili 1,50 USD). Na primjer, za sudske postupke sustav dodjeljuje 100 bodova (1.000 HRK ili 150 USD) za prvi sat svake rasprave (i 50 bodova za svaki sljedeći sat) za kaznena djela za koja je predviđena kazna do 3 godine zatvora.<sup>24</sup> U propisima se dopušta i nagrada na temelju uspjeha u postupku odnosno u pravnim radnjama<sup>25</sup> ili satnice.<sup>26</sup> Na primjer, ako nagrada nije određena (uglavnom za izvansudske postupke), propisom se dopušta nagrada od 25 bodova po satu (250 HRK ili 37 USD).<sup>27</sup> Odvjetnici smiju odstupiti od tarifa, ali se trebaju držati službenih raspona cijena. Na primjer, odvjetnici mogu naplatiti manje od službene tarife, ali ne manje od 50 %.<sup>28</sup> Nagrada na temelju uspjeha u postupku odnosno u pravnim radnjama ograničena je na 30 % ostvarenog iznosa.<sup>29</sup> Te se formule za određivanje cijena primjenjuju u parničnim postupcima kako bi sud mogao lakše odrediti naknadu štete za pokriće troškova postupka stranke koja je uspjela u sporu. Međutim, utvrđeni rasponi cijena pokrivaju i savjetodavni rad (na koji se naknada štete ne primjenjuje) u Hrvatskoj i druge poslove (na primjer, sudjelovanje na konferencijama).<sup>30</sup>

## Šteta za tržišno natjecanje

**Određivanje tarifa, čak i dobrovoljnih, administrativno je neefikasno i ograničava sposobnost odvjetnika da se natječu.** Reguliranjem cijena otežavaju se tržišne transakcije ispod ili iznad službenih cijena, zbog čega se odvjetnici ne mogu natjecati prema efikasnosti. Zbog reguliranih cijena otežane su i inovacije u odvjetničkim uslugama: s obzirom na to da se cijene

<sup>23</sup> Narodne novine 142/12, 103/14, 118/14, 107/15.

<sup>24</sup> Članak 4. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine 142/12, 103/14, 118/14, 107/15).

<sup>25</sup> Članak 39. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine 142/12, 103/14, 118/14, 107/15).

<sup>26</sup> Članak 34. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine 142/12, 103/14, 118/14, 107/15).

<sup>27</sup> Članak 35. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine 142/12, 103/14, 118/14, 107/15).

<sup>28</sup> Članak 37. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine 142/12, 103/14, 118/14, 107/15).

<sup>29</sup> U Njemačkoj, na primjer, ne postoji ograničenje za dogovaranje više cijene, ovisno o rezultatu postupka (članak 3.a Zakona o nagradi za rad odvjetnika).

<sup>30</sup> Članci 30. i 31. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine 142/12, 103/14, 118/14, 107/15).

objavljaju samo za postojeće usluge, određivanjem cijena učvršćuje se postojeća ponuda. Uz to, tarife koje određuje Odvjetnička komora oslanjaju se na informacije o troškovima društava i vrijednosti za stranke koje su manje točne od informacije koje se dobivaju slobodnim određivanjem cijena. Konačno, iskustvo iz sličnih slučajeva u Sjedinjenim Američkim Državama pokazuje da, čak i kad utvrđene tarife odvjetničkih usluga nisu obvezujuće, one mogu djelovati kao referentna točka za sklapanje tajnih sporazuma te ograničiti kretanja unutar dopuštenih raspona cijena.<sup>31</sup>

## Cilj javne politike

**Svrha je tarifa osigurati dostupnost pravnih usluga, spriječiti prekomjerno naplaćivanje i predatorske cijene te pomoći u izračunu naknade štete.** Ministarstvo pravosuđa navelo je da se tarife koriste i na sudovima kao osnova za izračun naknade štete koju stranke koje su izgubile spor plaćaju strankama koje su uspjele u sporu kako bi im nadoknadile troškove postupka. U parničnim postupcima formule za tarife mogu se koristiti i kao pomoć sucima u izračunu poštene naknade štete koja se strankama koje su uspjele u sporu dodjeljuje za pokriće troškova postupka.

## Druge mogućnosti

**Promicanje tržišnog natjecanja efikasniji je način osiguranja poštenog određivanja cijena.**

Prekomjerna naplata moguća je samo ako pružatelji usluga sklope tajne sporazume ili imaju znatnu tržišnu snagu. Ukidanjem propisa kojima se ograničava ponašanje (na primjer, ograničenja oglašavanja) ili olakšavaju tajni sporazumi povećalo bi se tržišno natjecanje i umanjila sposobnost pojedinačnih pružatelja usluga da nepošteno povise cijene. *De facto*, same regulacije cijena i preporuke za cijene mogu djelovati kao signali koji će služiti kao pomoć u sklapanju tajnih sporazuma, osobito uzimajući u obzir aktivnu ulogu Odvjetničke komore u određivanju tih cijena. Uz to, rizikom od predatorskih cijena može se upravljati i provedbom EU i hrvatskih pravila za zaštitu tržišnog natjecanja. Nekoliko zemalja EU-a ne regulira cijene koje naplaćuju odvjetnici, uključujući Španjolsku, Švedsku, Latviju, Litvu, Norvešku, Luksemburg, Mađarsku, Irsku, Nizozemsku, Portugal, Dansku i Finsku.<sup>32</sup>

**Formule za cijene mogu se ograničiti na primjere u kojima sudovi trebaju odlučiti o troškovima odvjetnika.** U određenim okolnostima sudovi će možda trebati izračunati realne troškove odvjetničkih usluga. Na primjer, formule za cijene mogu biti potrebne za izračun troškova branitelja po službenoj dužnosti te određivanje naknade štete koja će se strankama koje su uspjele u sporu dodijeliti za pokriće troškova postupka. Međutim, trenutni sustav određivanja tarifa i formule u Hrvatskoj daleko nadilaze takve ograničene primjene. Ukidanjem utvrđenih tarifa gdje one nisu nužne (na primjer, pravno savjetovanje) promicalo bi se cjenovno natjecanje, ali bi se i dalje sudovima omogućio izračun troškova postupka kad je to potrebno.

### 3.3.4 Ograničenja oglašavanja

**Odvjetnici ne mogu objavljivati cjenike i ograničeni su u smislu raspona informacija koje mogu objavljivati na internetu.**<sup>33</sup> Na primjer, na svojoj *web*-stranici odvjetnici ne mogu objaviti članke, reklamne natpise ili poveznice na druge *web*-stranice, osim na stranicu Odvjetničke komore. Odvjetnička komora odobrava sadržaj *web*-stranice i kontrolira ugovor s pružateljem usluga internetskog oglašavanja. Općenito, Odvjetnička komora dopušta oglašavanje u kojem se promiče kvaliteta pravnih usluga, ali ograničava oglašavanje kojem je cilj privući pojedine stranke ili predmete.

<sup>31</sup> Goldfarb protiv Virginia State Bar, 421 U.S. 773 (1975).

<sup>32</sup> Prema podacima iz PMR-a OECD-a 2018.

<sup>33</sup> Točka 19. Kodeksa odvjetničke etike (Narodne novine 64/07, 72/08), Pravilnik o reklamiranju, oglašavanju i *web*-stranici odvjetnika (Narodne novine 115/13 i 64/2018).

## Šteta za tržišno natjecanje

**Ograničavanjem oglašavanja ograničava se sposobnost društava da se natječu i olakšava se sklapanje tajnih sporazuma.** Zabranjivanjem odvjetnicima da objavljuju cjenike ograničava se cjenovno natjecanje jer im je teže privući nove poslove ponudom konkurentnijih cijena. Uz to, čak i kad određeni odvjetnici ili društva imaju drukčije sposobnosti ili ponude, često to ne mogu oglašavati. S druge strane, time se ograničava mogućnost pribavljanja novih poslova zahvaljujući tim drukčijim sposobnostima. Stoga se ograničavanjem oglašavanja smanjuju poticaji za sniženje marži, poboljšanje sposobnosti, jačanje efikasnosti i razvoj inovativnih ponuda. Nadalje, ograničavanjem oglašavanja može se povećati trošak ulaska društava na specifična tržišta jer im je teže potencijalne stranke obavijestiti o svojim uslugama i stručnosti.<sup>34</sup> Konačno, s obzirom na to da je Odvjetnička komora uključena u reguliranje oglašavanja, lakše je sklopiti tajne sporazume jer se postojećim odvjetnicima (odnosno, članovima Odvjetničke komore) omogućuje da se koordiniraju reguliranjem oglašavanja u cjelokupnom sektoru.

**Diskrecijska priroda pravila o oglašavanju može dovesti do diskriminacije i sukoba interesa.** Sudionicima na tržištu nije uvijek jasno koji su oblici oglašavanja dopušteni i koji su ograničeni te puno toga ovisi o diskrecijskoj odluci Odvjetničke komore. Ta fleksibilnost otvara mogućnost formalnog ili neformalnog pogodovanja te odvjetnicima koji rade u Komori može dati prednost pred odvjetnicima koji su njihovi konkurenti.

## Cilj javne politike

**Ograničenja oglašavanja uspostavljena su radi zaštite stranaka.** Stranke ne mogu uvijek procijeniti kvalitetu pravnih usluga zbog asimetrije informacija između odvjetnika i stranaka. Stoga bi, teoretski, stranke mogli zavarati oportunistički odvjetnici koji oglašavaju nerealno niske cijene ili preuveličavaju svoje iskustvo u predmetima. Uz to, oglašavanje pravnih radnji može dovesti do nepotrebnih parnica koje proizlaze iz nerealnih tvrdnji odvjetnika. Neke potencijalne stranke možda nemaju dovoljno znanja o snazi svojih tvrdnji pred sudom, što znači da bi se mogli povesti za oglašavanjem te angažirati odvjetnike i podnijeti tužbe za koje postoji mala mogućnost da će dobiti.

## Druge mogućnosti

**Ograničenja oglašavanja koja je donijela Odvjetnička komora nisu nužna za zaštitu klijenata.** U Hrvatskoj već postoje opća pravila za zaštitu potrošača od zavaravajućeg oglašavanja.<sup>35</sup> Nisu potrebna dodatna ograničenja specifična za odvjetnike. Niz država članica EU-a ima liberalnije propise. Na primjer, u Njemačkoj je oglašavanje načelno dopušteno ako sadrži činjenične informacije o obliku i prirodi odvjetničkih usluga te ne postoje ograničenja u pogledu korištenja *web*-stranica.<sup>36</sup> U Italiji se odvjetnici smiju oglašavati dok god to oglašavanje ne uključuje usporedne informacije o drugim stručnjacima ili zavaravajuće informacije o kvalifikacijama odvjetnika. Nadalje, u brojnim nordijskim zemljama (na primjer, Švedskoj i Norveškoj) oglašavanje odvjetnika uopće nije specifično ograničeno.<sup>37</sup>

**Ako bi se oglašavanje dopustilo bez ograničenja, stranke bi mogle postići bolje ishode na tržištu.** Ograničavanje oglašavanja utječe na naknade koje naplaćuju stručnjaci te više oglašavanja

<sup>34</sup> Love i Stephen 1997.

<sup>35</sup> Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine 41/2014, 110/2015 i 14/2019).

<sup>36</sup> Članak 43.b Saveznog zakona o odvjetništvu i članak 6. Pravilnika o obavljanju profesije.

<sup>37</sup> Prema podacima iz PMR-a OECD-a 2018.

obično dovodi do nižih naknada. U brojnim se studijama ispitivao utjecaj liberalizacije oglašavanja odvjetnika. Općenito se pokazalo da oglašavanje dovodi do nižih naknada i da se pritom ne ugrožava kvaliteta usluge.<sup>38</sup> U Škotskoj, Engleskoj i Walesu, gdje se oglašavanje postupno liberaliziralo 1970-ih i 1980-ih, naknade za prijenos vlasništva bile su niže na tržištima na kojima je udio odvjetničkih društava koja se oglašavaju bio veći. U Škotskoj je dvostruko povećanje udjela društava koja se oglašavaju dovelo do smanjenja naknada za 7 %. Slični su učinci utvrđeni u Engleskoj i Walesu.<sup>39</sup>

**Koristi od ograničenja oglašavanja u smislu smanjenja nepotrebnih parnica ograničene su u usporedbi s njihovim negativnim učincima na protok informacija.** Ostale su zemlje došle do sličnih zaključaka kad su ispitivale korisnost ograničenja oglašavanja. U slučaju Bates protiv State Bar of Arizona (1977.) u Sjedinjenim Američkim Državama sud je utvrdio da odvjetnici načelno ne mogu svojim strankama uskratiti barem neke informacije o vjerojatnosti dobivanja predmeta. Uz to, kritizirao je pretpostavku da javnost nije dovoljno sofisticirana da prepozna ograničenja oglašavanja te je utvrdio da će se, ako ništa drugo, oglašavanjem vjerojatno poboljšati, a ne umanjiti, kvaliteta informacija dostupnih strankama.<sup>40</sup>

### 3.3.5 Pravila o specijalizaciji

**Odvjetnička komora regulira kad i kako odvjetnici mogu navesti specijalizaciju u određenim granama prava.**<sup>41</sup> Odvjetnici moraju zatražiti suglasnost Odvjetničke komore kako bi mogli navesti da su se specijalizirali za određene grane prava kao što je kazneno, građansko i obiteljsko, upravno ili radno pravo.<sup>42</sup> Svoju stručnost odvjetnici moraju dokazati na temelju akademskog stupnja, iskustva i objavljenih radova. Općenito se zahtjevi za specijalizaciju određuju prema diskrecijskoj odluci Odvjetničke komore. Na primjer, kako bi im Odvjetnička komora priznala specijalizaciju, odvjetnici bez posebnih akademskih naziva (na primjer, magistra određenog područja) moraju imati osam godina profesionalnog iskustva i tri objavljena rada iz oblasti za koju se traži specijalnost.

## Šteta za tržišno natjecanje

**Postupak priznavanja stručne specijalizacije štetan je za tržišno natjecanje jer se smanjuju poticaji za ulaganje u stručnost i stvara prostor za sukobe interesa.** Prvo, zahtjevi za priznavanje specijalnosti opterećujući su te ograničavaju broj kvalificiranih stručnjaka koji su zainteresirani za certifikaciju. S druge strane, ako je manji broj certificiranih stručnjaka, ograničeno je natjecanje prema stručnosti i specijalnosti jer se odvjetnici ne mogu istaknuti na temelju svojeg iskustva, što dovodi do manjih poticaja za ulaganje u takvu stručnost te je strankama teže pronaći odvjetnike koji odgovaraju njihovim potrebama. Drugo, zahtjeve za granu specijalizacije određuje Odvjetnička komora, čime se u stvarnosti postojećim odvjetnicima daje diskrecijska ovlast za odlučivanje o certifikacijama drugih odvjetnika.<sup>43</sup> Time se stvara sukob

<sup>38</sup> Love i Stephen 1996.

<sup>39</sup> Stephen i Burns 2007.

<sup>40</sup> Epstein i Walker 2013.

<sup>41</sup> Članak 69. Zakona o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11) i Pravilnik o uvjetima i postupku za priznanje specijalnosti.

<sup>42</sup> Zahtjev se podnosi Odvjetničkoj komori. Izvršni odbor Komore ispituje zahtjev i ako ga prihvati, prosljeđuje ga Povjerenstvu za ocjenu (postojanja) uvjeta za priznanje specijalnosti, koje donosi konačnu odluku. Ako se zahtjev odbaci, zainteresirani odvjetnik može podnijeti žalbu ili Izvršnom odboru ili Odboru za ocjenu uvjeta za priznanje specijalnosti.

<sup>43</sup> Nekoliko zemalja ne regulira specijalizacije (na primjer, Grčka, Irska i nordijske zemlje). Međutim, druge zemlje imaju pristup sličan hrvatskom. U Njemačkoj se specijalizacije priznaju nakon usavršavanja od najmanje 120 sati, polaganja ispita od najmanje jednog sata i stjecanja iskustva u određenoj grani prava (koje se ocjenjuje na temelju minimalnog broja predmeta za koje se dokaz mora dostaviti kroz podneske). Vidjeti članak 6. Pravilnika o specijaliziranim odvjetnicima (njem. *Fachwaltsordnung*) njemačke Savezne odvjetničke komore.

interesa jer će odvjetnici koji određuju standarde možda imati poticaj da spriječe druge odvjetnike u dobivanju specijalnosti kako bi zaštitili svoje poslovanje.

## Cilj javne politike

**Svrha je postupka za priznanje specijalnosti odvjetnicima zaštita stranaka.** Cilj je propisa o specijalizaciji i postupku priznanja osigurati da odvjetnici ne zavaravaju svoje stranke lažnim tvrdnjama o stručnosti u određenom području. Zahtijevanjem konkretnih dokaza o stručnosti u obliku godina iskustva i/ili objavljenih radova u postupku priznanja nastoji se provjeriti imaju li odvjetnici koji ističu specijalizaciju stvarno odgovarajuće tehničko znanje za iznošenje takvih tvrdnji.

## Druge mogućnosti

**Komorin sustav priznavanja područja specijalizacije ne predstavlja točno prave razine stručnosti odvjetnika.** Iako se akademski stupanj može provjeriti, Odvjetnička komora ne može objektivno ocijeniti razinu relevantnog iskustva odvjetnika. Za to bi Odvjetnička komora trebala detaljno poznavati vrstu i količinu poslova koje su odvjetnici izvršili za sve svoje stranke i u okviru sudskih predmeta i u okviru pružanja pravnih savjeta. Nadalje, ne postoje jasni kriteriji o vrsti objavljenih radova koji se prihvaćaju. Kao rezultat toga, certifikacijom koju provodi Komora strankama se ne daje znatno više informacija od onih koje bi mogle prikupiti same. Na primjer, potencijalni klijenti mogu pronaći i ocijeniti odvjetnike specijalizirane za konkretno područje tako što će ocijeniti njihov uspjeh u relevantnih predmetima ili preporuke drugih klijenata. Stoga bi se udaljavanjem od obveznog Komorina reguliranja uvjeta za priznanje specijalnosti mogli smanjiti sukobi interesa te bi se mogli povećati poticaji za ulaganje u stručnost uz mali utjecaj na zaštitu stranaka.

## 3.4 Preporuke

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast</b>			
1. Preispitati potrebu za obvezatnim članstvom u Komori i mogućnost prenošenja ovlasti izdavanja odobrenja za obavljanje djelatnosti, reguliranje i nadzor rada odvjetnika na sudove <sup>b</sup>	Članak 37. Zakona o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11)	<p><b>Obvezatnim članstvom svih odvjetnika u Odvjetničkoj komori omogućuje se provođenje profesionalnih standarda.</b> Odvjetnička komora odgovorna je za nadzor i izricanje sankcija članovima koji ne primjenjuju te standarde. Članstvo služi kao potvrda minimalne kvalitete.</p> <p><b>Međutim, obvezatnim članstvom u Komori tržišno natjecanje ograničava se na tri načina.</b> Postojećim članovima omogućuje se reguliranje ulaska novih stručnjaka na tržište, olakšava koordinacija i stvara prostor za diskriminirajuće prakse (na primjer, različite upisnine).</p> <p><b>Možda postoji učinkovitiji način promicanja kvalitete usluga.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ovlaсти Odvjetničke komore u pogledu reguliranja rada odvjetnika mogle bi se prenijeti na neovisnu instituciju koja nema razloga utjecati na tržišne ishode (na primjer, sudove).</li> <li>– Članstvo u Odvjetničkoj komori moglo bi tada biti dobrovoljno. Time bi se smanjili sukobi interesa i visokokvalitetnim pružateljima usluga omogućilo da se sami odluče za strukovnu komoru.</li> </ul>	Ministarstvo pravosuđa Siječanj 2021.

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<p><b>2. Ovlastiti Ministarstvo pravosuđa da regulira upisninu za nove odvjetnike i snizi je</b></p>	<p>Članci 41., 45. i 48. Zakona o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11)<sup>c</sup></p> <p>Članak 18. stavak 11. Statuta Hrvatske odvjetničke komore (Narodne Novine 115/13 i 64/18)</p> <p>Odluka Upravnog odbora Hrvatske odvjetničke komore od 14. ožujka 2019.</p> <p>Izdavanje podzakonskog akta Ministarstva pravosuđa</p>	<p><b>Upisnina koju plaćaju kandidati za upis u Imenik odvjetnika neproporcionalna je.</b> Iznos upisnine ovisi o vrsti i duljini profesionalnog iskustva. Za neke kandidate upisnina može iznositi do 37.500 HRK (oko 5.500 USD). Upisnina bi trebala biti jednaka za sve kandidate i usporediva s razinom upisnina koje određuju druge strukovne komore.</p> <p><b>Visoka upisnina štetna je za tržišno natjecanje iz dva razloga.</b> Prvo, upisnina je znatna financijska prepreka za nove odvjetnike, čime se obeshrabruje ili odgađa njihov ulazak na tržište, ograničava tržišno natjecanje i smanjuje fluktuacija na tržištu. Drugo, upisnina se ne primjenjuje jednako na sve kandidate odvjetnike (na primjer, kvalificirani stručnjaci s radnim iskustvom u trgovačkom društvu u nepovoljnom su položaju).</p>	<p>Ministarstvo pravosuđa Odvjetnička komora Siječanj 2021.</p>
<b>Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja</b>			
<p><b>3. Ukinuti tarife za pravne usluge</b></p>	<p>Članak 18. Zakona o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11)</p> <p>Članak 18. Statuta Hrvatske odvjetničke komore (Narodne Novine 115/13)</p> <p>Članci 140., 144., 145. i 146. Kodeksa odvjetničke etike (Narodne novine 64/07, 72/08)</p> <p>Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine br. 142/2012, 103/2014, 118/2014, 107/2015)</p>	<p><b>Tarife nisu nužne za osiguranje dostupnosti odvjetničkih usluga.</b> Odvjetnička komora određuje tarife za odvjetničke usluge. Odvjetnici smiju odstupiti od tarifa, ali se trebaju držati službenih raspona cijena.<sup>d</sup> Prema mišljenju Ministarstva pravosuđa tarifama se sprječava prekomjerno naplaćivanje i određivanje predatorskih cijena.</p> <p><b>Trenutačni sustav određivanja tarifa nadilazi ono što je sudovima potrebno za izračune troškova postupka.</b> Na primjer, trenutačni sustav obuhvaća usluge davanja pravnih savjeta (gdje takva razmatranja nisu primjenjiva) i određuje što bi odvjetnici trebali naplatiti (odnosno, ne samo ono što će sudovi dodijeliti u okviru naknade).</p> <p><b>Uz to, određivanje tarifa administrativno je neefikasno te ograničava poticaje za natjecanje.</b> Tarife koje se centralno određuju temelje se na informacijama koje su manje točne od informacija koje se dobivaju slobodnim određivanjem cijena. Time se i umanjuju inovacije i razlikovanje prema produktivnosti i boljim cijenama. Čak i kad pružatelji usluga odstupaju od centralno određene cijene, utvrđene cijene i dalje mogu djelovati kao referentna točka za sklapanje tajnih sporazuma.</p>	<p>Ministarstvo pravosuđa Odvjetnička komora Siječanj 2021.</p>
<p><b>4. Dopustiti oglašavanje i korištenje web-stranice bez ograničenja</b></p>	<p>Nova odredba Zakona o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09 i 18/11) i izmijenjena točka 19. Kodeksa odvjetničke etike (Narodne novine 64/07 i 72/08)<sup>e</sup></p> <p>Ukinuti Pravilnik o reklamiranju, oglašavanju i web-stranici odvjetnika (Narodne novine br. 115/13 i 64/2018)</p>	<p><b>Ograničenja oglašavanja koja je donijela Odvjetnička komora nisu nužna za zaštitu klijenata.</b> Odvjetnici ne mogu objavljivati cjenike. Ograničeni su i u smislu opsega informacija koje mogu objaviti na internetu.<sup>f</sup> Odvjetnička komora odobrava sadržaj web-stranice i kontrolira ugovor s pružateljem internetskih usluga. Ta ograničenja nadilaze opća pravila za zaštitu potrošača od zavaravajućeg oglašavanja te se čini da ne postoji potreba za dodatnim ograničavanjem specifičnim za odvjetnike. Oglašavanje odvjetnika ne ograničava se u nizu država članica EU-a (kao što su Njemačka, Španjolska, Švedska i Italija).<sup>h</sup></p> <p><b>Ograničavanja oglašavanja štetna su za tržišno natjecanje iz tri razloga.</b> Prvo, time se ograničava sposobnost odvjetnika da privuku klijente i razvijaju se isticanjem i oglašavanjem svojih usluga. Drugo, pravila o oglašavanju olakšavaju tajne sporazume s obzirom na to da je Odvjetnička komora ovlaštena regulirati oglašavanje. Treće, pravila su diskrecijske prirode jer sudionicima na tržištu nije jasno koji su oblici oglašavanja dopušteni, a koji ograničeni.<sup>i</sup></p>	<p>Ministarstvo pravosuđa Odvjetnička komora Siječanj 2021.</p>

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<p><b>5. Dopustiti odvjetnicima da slobodno navode svoju specijalnost i ukinuti ovlaštenje Odvjetničke komore za priznavanje specijalnosti u određenoj oblasti prava.</b></p>	<p>Članak 69. Zakona o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11)</p> <p>Pravilnik o uvjetima i postupku za priznanje specijalnosti odvjetnicima upisanim u Imenik odvjetnika Hrvatske odvjetničke komore</p>	<p><b>Postupkom za priznanje specijalnosti odvjetnicima ne štite se klijenti.</b> Odvjetnici su obvezni od Odvjetničke komore zatražiti odobrenje ako žele isticati da su specijalizirani za određenu oblast prava. Svoju stručnost odvjetnici moraju dokazati na temelju akademskog stupnja, iskustva i objavljenih radova. Dok se akademski stupanj može provjeriti, Odvjetničkoj komori praktički je nemoguće ocijeniti iskustvo u oblasti prava za koju se traži specijalnost te ne postoje jasni kriteriji u pogledu vrste prihvatljivih radova. Kao rezultat toga, certifikacijom koju provodi Komora strankama se ne daje znatno više informacija od onih koje bi mogle prikupiti same (na primjer, stope uspjeha).</p> <p><b>Postupak je štetan za tržišno natjecanje iz dva razloga.</b> Prvo, zahtjevi za priznavanje specijalnosti opterećujući su<sup>1</sup> i ograničavaju broj kvalificiranih stručnjaka koji su zainteresirani za certifikaciju. Drugo, zahtjevi su diskrecijske prirode te zahvaljujući njima pružatelji usluga mogu blokirati svoje konkurente kako im se ne bi priznala specijalnost.</p>	<p>Ministarstvo pravosuđa Odvjetnička komora Siječanj 2021.</p>

#### Napomena:

- Za stupanje na snagu izmjene propisa.
- Prema mišljenju Odvjetničke komore, obvezatno članstvo u Komori potrebno je radi provedbe članka 27. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine 85/2010). Međutim, čini se da obvezatno članstvo u Komori nije nužno za provedbu hrvatskog Ustava. Člankom 27. jamči se neovisnost odvjetništva te se odvjetnike obvezuje na pružanje pravne pomoći. U članku se ne upućuje na Odvjetničku komoru ili članstvo u njoj.
- Izmjenama Zakona o odvjetništvu osobito bi trebalo: (i) uvesti članak 48. točku 15. kojom se pojašnjava kad je potrebno platiti upisninu te Ministarstvo pravosuđa ovlastiti da odredi upisninu u podzakonskom aktu; (ii) uvesti novu odredbu članka 45. kojom bi se propisalo da su odvjetnici obvezni plaćati upisninu u iznosu koji odredi Ministarstvo pravosuđa; i (iii) uvesti završnu odredbu kojom se Ministarstvo pravosuđa ovlašćuje da donese podzakonski akt te se Komori nalaže da svoje akte uskladi s izmjenama Zakona o odvjetništvu.
- Na primjer, propisima je dopuštena nagrada za rad u razmjeru s uspjehom u postupku odnosno u pravnim radnjama, ali je ograničena na 30 % ostvarenog iznosa. Dopušteno je i sniziti nagradu, ali najviše za 50 % utvrđene tarife.
- Zakon o odvjetništvu i točku 19. Kodeksa odvjetničke etike (Narodne novine 64/07 i 72/08) trebalo bi izmijeniti kako bi se pojasnilo da se odvjetnici mogu slobodno oglašavati te uputiti na opća pravila navedena u Zakonu o zaštiti potrošača (Narodne novine 41/2014, 110/2015 i 14/2019) umjesto pravila oglašavanja koja donosi Odvjetnička komora.
- Na primjer, na svojoj web-stranici odvjetnici ne mogu objaviti članke, reklamne natpise ili poveznice na druge web-stranice, osim na stranicu Odvjetničke komore.
- Zakon o zaštiti potrošača (Narodne novine 41/2014, 110/2015 i 14/2019).
- Pokazatelji iz PMR-a OECD-a 2018.
- Općenito, Odvjetnička komora dopušta oglašavanje u kojem se promiče kvaliteta pravnih usluga, ali ograničava oglašavanje kojem je cilj privući pojedine stranke ili preuzeti zastupanje u pojedinim predmetima.
- Neki stručnjaci moraju imati osam godina profesionalnog iskustva i tri objavljena rada (oboje u oblasti prava za koju se traži specijalnost).

## Literatura

### Propisi u području odvjetništva

- Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)
- Zakon o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11)
- Zakon o javnom bilježništvu (Narodne novine 78/93, 29/94, 162/98, 16/07, 75/09, 120/16)
- Zakon o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu (Narodne novine 14/19)
- Statut Hrvatske odvjetničke komore (Narodne novine 115/13, 64/18)
- Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine 142/12, 103/14, 118/14, 107/15)
- Pravilnik o visini nagrade odvjetniku određenom za branitelja po službeno dužnosti (Narodne novine 101/12)
- Kodeks odvjetničke etike (Narodne novine 64/07, 72/08, 64/18)
- Pravilnik o polaganju ispita iz Kodeksa odvjetničke etike i tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika od 25. 10. 2018.
- Pravilnik o načinu vođenja imenika, upisnika i evidencija Hrvatske odvjetničke komore (pročišćeni tekst) od 12. 12. 2015.
- Pravilnik o reklamiranju, oglašavanju i WEB stranici odvjetnika od 27.10. 2018.
- Pravilnik o dužnosti čuvanja poslovne i profesionalne tajne od 13.11.2013.
- Pravilnik o načinu i uvjetima pohrane i obvezi čuvanja spisa Hrvatske odvjetničke komore od 17.5.2014.
- Pravilnik o troškovima u postupku evidentiranja podružnica stranih odvjetničkih društava (Narodne novine 9/14)
- Pravilnik o pečatima i žigovima odvjetničkih zborova od 17.5. 2014.
- Pravilnik o troškovima u postupku izdavanja suglasnosti u vezi osnivanja i promjena u odvjetničkim društvima (Narodne novine 9/2014)
- Pravilnik o kreditiranju odvjetnika (pročišćeni tekst) od 19. 3. 2015.

## Ostala literatura

- Epstein, L. i T. G. Walker. 2013. *Constitutional Law: Rights, Liberties and Justice* (8th ed.). Washington, D.C.: SAGE CQPRESS.
- Figueiredo, Ferreira João i Luiz Carlos Weizenmann. 2006. „The Notarial Profession in Brazil.” *Notarius International*.
- Kuijpers, Nicole, Joelle Noailly i Ben Vollaard. 2005. „Liberalisation of the Dutch Notary Profession.” *CPB Document*, Den Haag: CPB 93.
- Love, James i Frank Stephen. 1996. „Advertising, Price and Quality in Self-Regulating Professions: A Survey.” *International Journal of the Economics of Business* 3:227–4.
- Love, James i Frank Stephen. 1997. „Deregulation and Professional Boundaries: Evidence from the English Legal Profession.” *Business and Economic History* 26 (2): 792.–804.
- Mathis, Klaus. 2019. „New Developments in Competition Law and Economics.” *Economic Analysis of Law in European Legal Scholarship* 7.
- Moisescu, Florentina. 2013. *The Liberalization of Notary Fees in Romania. Objectives and Restrictions. Economics and Applied Informatics*, „Dunarea de Jos” University of Galati, Faculty of Economics and Business Administration 1:59–66.
- Nahuis, Richard i Joelle Noailly. 2005. „Competition and Quality in the Notary Profession.” *CPB Document* CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis 94.
- Nahuis, Richard i Joelle Noailly. 2010. „Entry and Competition in the Dutch Notary Profession.” *International Review of Law and Economics* 30:178–185.
- OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj). 2007. *Competitive Restrictions in Legal Professions*. Pariz: OECD.
- OECD. 2018. *Annual Report on Competition Policy Developments in Romania*. Pariz: OECD.
- Rojek, Miłosz i Michał Masior. 2016. *The Effects of Liberalising Professional Requirements in Poland*. Europska komisija, GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća.
- Stephen, Frank., James Love i Alan Paterson. 1994. „Deregulation of Conveyancing Markets in England and Wales.” *Fiscal Studies* 15:102–1.
- Stephen, Frank H. i Christopher Burns. 2007. „Liberalization of Legal Services.” *Service Liberalization in Europe. Case Studies* 2 (35): 118.–161.
- Van den Bergh, Roger i Yves Montangie. 2006. „Competition in Professional Services Markets: Are Latin Notaries Different?” *Journal of Competition Law and Economics* 2 (2): 189.–214.
- Willekens, Marleen, Simon DeKeyser i Ines Simac. 2019. *EU Statutory Audit Reform: Impact on Costs, Concentration, and Competition*. Bruxelles, Belgija: Europski parlament
- Svjetska banka. 2017. *Usporedna analiza odvjetničkih komora i odvjetničkih društava u odabranim europskim jurisdikcijama*. Washington, DC
- Grupacija Svjetske banke. 2019. *Doing Business, Economy Profile: Croatia*. Grupacija Svjetske banke.





# Financijske profesije

# Revizori

Kao i u većini drugih zemalja u svijetu, i u Hrvatskoj javna trgovačka društva i velika poduzeća podliježu obveznim revizijama te su revizori koji obavljaju te revizije regulirani kako bi se osigurali visoki standardi u njihovom radu. Iako je regulacija revizora nužna kako bi se osigurala točnost financijskih izvještaja, hrvatska pravila koja se odnose na revizore nadilaze standarde EU-a, čime se ograničava ulazak i natjecanje na tržištu. Kako bi ispunili uvjete za obavljanje profesije, revizori načelno moraju završiti studij, steći pet godina radnog iskustva, obaviti stručno osposobljavanje za polaganje revizorskog ispita, položiti stručni ispit i učlaniti se u strukovnu komoru. Za razliku od toga, u većini zemalja EU-a potrebni su samo akademski stupanj prvostupnika i tri godine iskustva prije polaganja stručnog ispita. Članstvo u komori također je dobrovoljno u nekim zemljama. Na globalnom tržištu na kojem se traže revizori te razlike samo još više potiču hrvatske stručnjake da svoje kvalifikacije steknu i profesiju obavljaju u inozemstvu te one, u konačnici, mogu povećati troškove poslovanja u Hrvatskoj.

## 4.1 Pregled tržišta

**Revizorske usluge uključuju pregled godišnjih financijskih izvještaja.** Revizije koje se zahtijevaju zakonom nazivaju se zakonske revizije. U Hrvatskoj zakonske revizije obuhvaćaju subjekte od javnog interesa<sup>1</sup> te velika i srednja poduzeća.<sup>2</sup> Uz to, revizije su obvezne, pod određenim uvjetima,<sup>3</sup> za društva s ograničenom odgovornošću, dionička društva i komanditna društva. Revizorska društva obavljaju i druge revizije, porezno savjetništvo, računovodstvo, knjigovodstvo i druge usluge.<sup>4</sup> U Hrvatskoj nerevizorske usluge čine oko 50 % prihoda revizorskih društava.<sup>5</sup>

**Vrijednost potražnje za zakonskim revizijama u Hrvatskoj iznosila je 2018. više od 250 milijuna HRK (oko 35 milijuna USD).** Od 2016. prihodi revizorskih društava svake su se godine povećali za 4,2 %, ali tek trebaju dosegnuti razine zabilježene prije financijske krize 2008.

<sup>1</sup> U skladu s člankom 3. stavkom 1. podstavkom 1. u vezi s člankom 20. Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/2015, 134/2015, 120/2016, 116/2018) subjekti od javnog interesa u Hrvatskoj su, među ostalim, (a) poduzetnici čiji su vrijednosni papiri uvršteni na uređeno tržište bilo koje države članice; (b) kreditne institucije; (c) institucije za elektronički novac; (d) društva za (re)osiguranje; (e) leasing-društva; (f) mirovinska društva; (g) faktoring-društva; (h) investicijska društva i burze; (i) trgovačka društva, koja samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim društvima tijekom prethodne poslovne godine ispunjavaju jedan od sljedećih uvjeta: zapošljavaju prosječno više od 5.000 radnika tijekom poslovne godine u Republici Hrvatskoj i imaju aktivnu veću od 5 milijardi HRK (oko 650 milijuna USD) na zadnji dan poslovne godine.

<sup>2</sup> U skladu s člankom 5. stavcima 4. i 5. u vezi s člankom 20. Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/2015, 134/2015, 120/2016, 116/2018) srednji poduzetnici su oni koji ispunjavaju jedan od sljedeća tri kriterija: (a) ukupna aktiva viša od 150 milijuna HRK (oko 20 milijuna USD), (b) ukupni prihodi viši od 300 milijuna HRK (oko 40 milijuna USD), i (c) prosječan broj radnika tijekom poslovne godine — 250–5.000 radnika. Veliki poduzetnici su oni koji ispunjavaju najmanje dva od tih kriterija.

<sup>3</sup> U skladu s člankom 20. stavkom 4. Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/2015, 134/2015, 120/2016, 116/2018) trebaju biti ispunjena najmanje dva od tri uvjeta: (a) ukupna aktiva viša od 15 milijuna HRK (oko 2 milijuna USD), (b) ukupni prihodi viši od 30 milijuna HRK (oko 4 milijuna USD), i (c) prosječan broj radnika tijekom poslovne godine veći od 25.

<sup>4</sup> Vidjeti poglavlje o poreznim savjetnicima za dodatne pojedinosti o uslugama poreznog savjetništva koje nude revizorska društva.

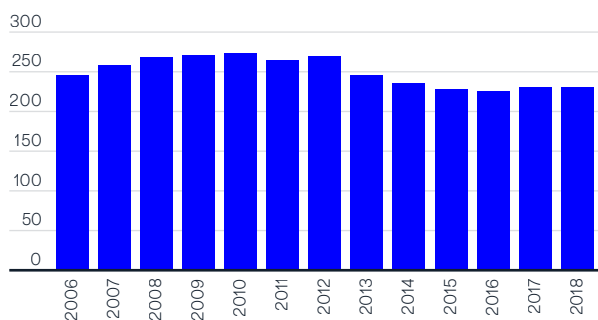
<sup>5</sup> Podaci Ministarstva financija.

(vidjeti slika 4.1). Sudionici na tržištu naveli su da su kupci revizija u Hrvatskoj relativno osjetljivi na cijene u usporedbi s kupcima na drugim tržištima te angažiraju lokalne i međunarodne revizore.<sup>6</sup> S druge strane, subjekti od javnog interesa, koji su u Hrvatskoj uglavnom poduzeća koja pružaju financijske usluge i koji čine otprilike 25 % tržišta zakonskih revizija, obično podliježu strožim revizijskim zahtjevima.<sup>7</sup> Stoga zahtijevaju stručnost većih, sofisticiranijih međunarodnih društava.

**Kao i u drugim zemljama EU-a, revizorsko tržište u Hrvatskoj relativno je koncentrirano, pri čemu „Velika četvorka” ostvaruje većinu prihoda.** U listopadu 2018. bilo je 983 revizora i 230 revizorskih društava.

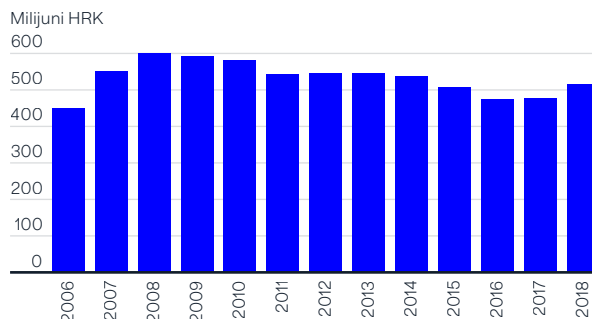
Ukupan broj revizorskih društava bio je stabilan proteklih nekoliko godina (vidjeti slika 4.2.). Društva iz „Velike četvorke” bila su 2018. među pet najuspješnijih revizorskih društava u Hrvatskoj i ostvarila su 54 % prihoda od zakonskih revizija te 83 % prihoda u segmentu subjekata od javnog interesa (vidjeti slika 4.3.). Potonja brojka bila je nešto niža od prosjeka EU-a od 88 % za 2017.<sup>8</sup> Manja lokalna društva obično su aktivnija u segmentu ostalih subjekata, u kojem je „Velika četvorka” 2018. držala manje od 45 % tržišta.

**Slika 4.2** Broj revizorskih društava u Hrvatskoj



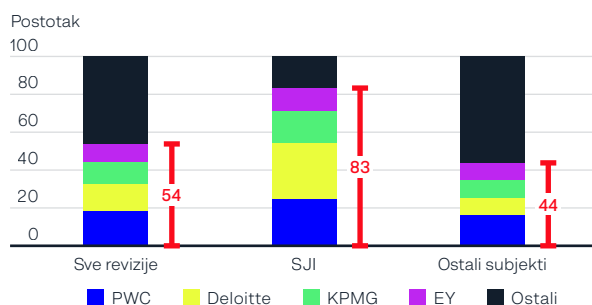
Izvor: Hrvatska revizorska komora.

**Slika 4.1** Prihodi revizorskih društava u Hrvatskoj



Izvor: Hrvatska revizorska komora, Ministarstvo financija.

**Slika 4.3** Udio prihoda revizorskih društava iz „Velike četvorke” u Hrvatskoj, 2018.



Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske.

**Hrvatsko revizorsko tržište suočava se s istim preprekama za promjenu revizora kao i druga revizorska tržišta u svijetu.** Promjena revizora može biti skupa jer nadmetanja traju dugo te je revizorima potrebno određeno vrijeme da se upoznaju s poslovanjem klijenta. Promjenom revizora poništavaju se i prednosti dugogodišnjeg odnosa revizora i klijenta kao što je sposobnost revizora da tijekom revizije da preporuke za poslovanje. U Hrvatskoj su sudionici na tržištu sve ove čimbenike naveli kao razloge za prevlast Velike četvorke iako su primijetili više promjena revizora u cjenovno osjetljivom segmentu subjekata koji nisu od javnog interesa nego u drugim zemljama. Neovisno o tome, natječaji su relativno rijetki, osobito u segmentu subjekata koji nisu od javnog interesa.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Razgovori Svjetske banke s glavnim revizorskim društvima u Hrvatskoj, uključujući „Veliku četvorku”.

<sup>7</sup> U usporedbi s drugim zemljama EU-a Hrvatska ima relativno široku definiciju subjekata od javnog interesa, zbog čega je njihov udio na tržištu nešto veći.

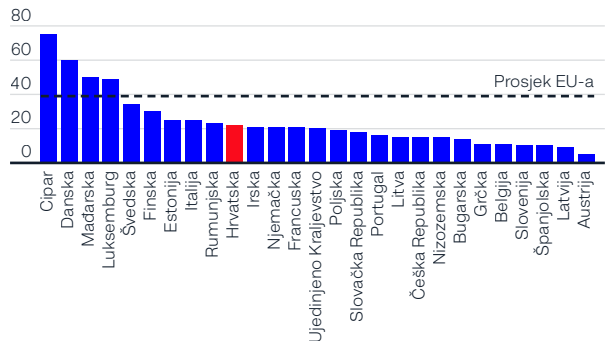
<sup>8</sup> (Willekens, DeKeyser i Simac 2019.) Podaci na razini EU-a za cjelokupno revizorsko tržište (tj. uključujući i subjekte koji nisu od javnog interesa) nisu javno dostupni.

<sup>9</sup> Natječaji su češći među multinacionalnim korporacijama (MNC), koje ih nekad angažiraju na globalnoj razini. Međutim, i dalje su relativno rijetki jer MNC-ovi rjeđe mijenjaju revizore (manje prilika za dobivanje natječaja) i često svoj odabir revizora temelje na drugim čimbenicima, a ne na cijeni.

Međutim, revizorsko tržište u Hrvatskoj zaostaje za referentnim tržištima u EU-u prema nekim mjerama tržišnog natjecanja. Mobilnost tržišnih udjela u razdoblju 2017.-2018., definirana kao zbroj svih promjena tržišnih udjela među društvima, za segment subjekata od javnog interesa u Hrvatskoj niža je od prosjeka EU-a (12 postotnih bodova za Hrvatsku u odnosu na 14 za EU).<sup>10</sup> Dobrovoljna promjena revizora rijetka je u segmentu subjekata od javnog interesa te Hrvatska ne propisuje obveznu promjenu revizora koja nadilazi EU zahtjeve za promjenu svakih deset godina.<sup>11</sup> Hrvatska ima i manje revizora po stanovniku od prosjeka EU-a (slika 4.4).

**Reguliranje revizorskih usluga strože je nego u drugim zemljama EU-a.** Dva glavna zakona uređuju reviziju: Zakon o računovodstvu i Zakon o reviziji (u koji je prenesena Direktiva 2014/56/EU; dalje u tekstu „Direktiva o revizijama”).<sup>12</sup> Podzakonski akti koje izdaju Ministarstvo financija i Hrvatska revizorska komora dopunjuju te propise. Zakon o računovodstvu sadrži opća pravila kojima se uređuje izrada financijskih izvještaja koji će se revidirati, a Zakon o reviziji pojediniosti o načinu obavljanja revizije. Općenito se novi stručnjaci moraju registrirati i od Ministarstva financija ishoditi odobrenje za rad. Svi revizorski subjekti moraju biti ili samostalni revizori koji posluju u okviru samostalne djelatnosti ili revizorska društva.<sup>13</sup> Iako su te norme u skladu s Direktivom EU-a o revizijama, zahtjevi u pogledu obrazovanja i iskustva s kojima se suočavaju revizori u Hrvatskoj nadilaze minimalne standarde utvrđene u toj Direktivi.<sup>14</sup>

**Slika 4.4** Broj registriranih revizora na 100.000 stanovnika, 2017.



Izvor: Europska komisija.

*Napomena:* Usporedba je okvirna zbog razlika u isključivim pravima među zemljama. Malta je netipična u smislu gustoće revizora te je ispuštena iz grafikona.

## 4.2 Regulirana profesija

**Samo ovlaštene revizori smiju obavljati zakonske revizije.** Revizori svoje odobrenje za rad dobivaju od Ministarstva financija. Podliježu zahtjevima u pogledu kvalifikacija i obveznom članstvu u Hrvatskoj revizorskoj komori. Revizori mogu nuditi svoje usluge kao samostalni pružatelji usluga ili zajedno s drugim revizorima u okviru registriranih revizorskih ureda ili društava. Revizori mogu zapošljavati i vježbenike i druge osobe kao potporu u postupku revizije, ali ti stručnjaci ne jamče točnost financijskih izvještaja. U Hrvatskoj, kao i u većini drugih država članica EU-a, stručnjaci koji obavljaju zakonske revizije ne mogu raditi u društvima koja

<sup>10</sup> Willekens, DeKeyser i Simac 2019.

<sup>11</sup> Dvije su glavne iznimke za pravilo rotacije svakih deset godina: društva mogu produljiti poslovanje s revizorskim društvom za dodatnih deset godina (odnosno, ukupno 20) ako je proveden natječaj i 14 godina ako podliježu zajedničkoj reviziji (odnosno, ako je istodobno imenovano i drugo revizorsko društvo). U skladu s člankom 43. Zakona o reviziji (Narodne novine 127/17) Hrvatska je nešto stroža u pogledu reguliranja zajedničkih revizija subjekata od javnog interesa koji samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim društvima, u poslovnoj godini koja prethodi poslovnoj godini na koju se zakonska revizija odnosi, ispunjavaju jedan od sljedećih uvjeta: (a) zapošljavaju prosječno više od 5.000 radnika u Republici Hrvatskoj ili (b) imaju aktivnu veću od 5 milijardi HRK na zadnji dan poslovne godine (osim subjekata od javnog interesa koji su ovisno društvo matičnog društva sa sjedištem u drugoj državi članici ako u ukupnoj konsolidiranoj aktivni matičnog društva sudjeluju s manje od 50 posto).

<sup>12</sup> Direktiva 2014/56/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 27. svibnja 2014. o izmjeni Direktive 2006/43/EZ o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja, Službeni list Europske unije, L 158/196.

<sup>13</sup> U skladu s odredbama Zakona o reviziji (Narodne novine 127/17) takvi subjekti moraju ispuniti tri kriterija: (1) tri četvrtine glasačkih prava imaju revizorska društva, odnosno ovlaštene revizori; (2) većina članova uprave, odnosno upravnog odbora su ovlaštene revizori; (3) dobar ugled. U skladu s člankom 17. stavkom 2. Zakona o reviziji (Narodne novine 127/17), kada uprava ili upravni odbor nema više od dva člana, barem jedan član mora biti ovlašten revizor te kad uprava nema više od dva člana, barem jedan član mora zadovoljavati taj uvjet. Ovlaštene revizori/revizorska društva koja služe za zadovoljavanje tih uvjeta mogu biti iz Hrvatske ili druge države članice EU-a.

<sup>14</sup> Za dodatne pojediniosti vidjeti odjeljak 3.3.1..

nisu revizorska te je sposobnost revizorskih društava da svojim klijentima pružaju nerevizorske usluge ograničena. Stoga u Hrvatskoj samo ovlaštene revizori obavljaju zakonske revizije na cijelom tržištu. Pružatelji usluga, načelno, ne mogu zaobići te propise jer ih nadziru Hrvatska revizorska komora i Ministarstvo financija.

### 4.3 Ograničenja

**Ukupno su u propisima u području revizije utvrđena dva skupa ključnih ograničenja za tržišno natjecanje.** Pregledom su obuhvaćena dva domaća zakona i 13 podzakonskih akata kojima se uređuje pružanje revizorskih usluga (vidjeti Prilog C za cjelokupni popis ograničenja). U pregledu je uzeta u obzir i Direktiva EU-a o revizijama. Većina ograničenja u propisima u području revizije proizlazi iz pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast. Posebno su problematični uključenost postojećih stručnjaka u odluke o ulasku i izlasku s tržišta te prekomjerni zahtjevi u pogledu kvalifikacija (zahtjevi u pogledu kvalifikacija koji nadilaze standarde na razini EU-a). Utvrđena su i pravila koja dovode do tajnih sporazuma ili povećanja troškova natjecanja na tržištu. Postoje i pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi, ali su ona manje naglašena (tablica 4.1). U sljedećim se odjeljcima za svaki od skupova ključnih ograničenja razmatraju (a) šteta za tržišno natjecanje prouzročena tim ograničenjima; (b) navedeno obrazloženje u javnim politikama; i (c) druga rješenja koja imaju manji učinak narušavanja, koja su učinkovitija ili oboje.

**Tablica 4.1** Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području revizije

Glavne vrste pravila prema tržišnom učinku	Pojedine vrste	Učestalost	Ključna ograničenja
Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast	1.1 Monopolistička prava i apsolutna zabrana pristupa tržištu	0	Prekomjerni zahtjevi u pogledu kvalifikacija, članstvo u komori
	1.2 Relativna zabrana pristupa tržištu i proširenja djelatnosti	3	
	1.3 Postojeći subjekti sudjeluju u odlukama o ulasku/izlasku s tržišta	8	
	1.4 Zahtjevi za upis (odobrenja i dozvole)	17	
Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja	2.1 Pravila kojima se olakšavaju dogovori / smanjuje izbor strateških varijabli poduzeća	4	Članstvo u komori, zahtjevi u pogledu izvješćivanja
	2.2 Ograničenja vrsti proizvoda i usluga / oblika i područja	1	
	2.3 Kontrola cijena	0	
Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi	3.1 Diskriminirajuća primjena pravila i standarda	2	Široke ovlasti Hrvatske revizorske komore (na primjer, određivanje sadržaja i naknade za obvezno stručno osposobljavanje)
	3.2 Diskrecijska primjena pravila	10	
	3.3 Izostanak neutralnosti u tržišnom natjecanju u odnosu na državne subjekte	0	
	3.4 Državna potpora / poticaji kojima se narušava ravnopravnost na tržištu	0	

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke na temelju MCPAT-a. Metodologija MCPAT-a prikazana je u Prilogu A.

Napomena: Neka se ograničenja odnose na nekoliko vrsta i tako se računaju. Na primjer, odobrenje koje se dodjeljuje na diskriminirajući način računa se kao dvije vrste ograničenja: zahtjev za upis u registar (odobrenja i dozvole) i diskriminirajuća primjena pravila i standarda.

### 4.3.1 Zahtjevi u pogledu kvalifikacija

Revizori su obvezni (a) završiti studij, (b) steći pet godina radnog iskustva, (c) obaviti stručno osposobljavanje, i (d) položiti ispit. Tijekom studija trebaju steći 300 ECTS (Europski sustav prijenosa i prikupljanja bodova) bodova,<sup>15</sup> zbog čega kandidati moraju završiti diplomski studij.<sup>16</sup> Kandidati sa završenim preddiplomskim studijem mogu zadovoljiti zahtjeve u pogledu obrazovanja ako završe jednogodišnji ili višegodišnji diplomski studij. Ne zahtijeva se nikakvo posebno područje diplomskog ili preddiplomskog studija. Revizori moraju imati i pet godina radnog iskustva, od čega minimalno tri godine u obavljanju zakonske revizije pod nadzorom ovlaštenog revizora.<sup>17</sup> Kandidati moraju obaviti stručno osposobljavanje iz područja revizije od 120 sati podijeljenih u nekoliko tjedana. Na temelju Zakona o reviziji više se subjekata može registrirati pri Ministarstvu financija i nuditi takvo stručno osposobljavanje, ali ga trenutačno organizira samo Hrvatska revizorska komora. Kandidati moraju položiti i stručni ispit. Ispit organizira Hrvatska revizorska komora i održava se najmanje jednom godišnje. Uz standarde financijskog izvještavanja i revizije, obuhvaća i poslovne propise, računovodstvo, ekonomiju, financije, upravljanje i etiku. U 2019. Komora je naplatila 5.390 HRK (oko 800 USD) za ispit i 9.800 HRK (oko 1.500 USD) za stručno osposobljavanje.

**Hrvatski Zakon o reviziji nadilazi minimalne zahtjeve u pogledu kvalifikacija propisane Direktivom EU-a o revizijama.** Dodatni zahtjevi u pogledu kvalifikacija odnose se na obrazovanje, iskustvo i stručni ispit (tablica 4.2). U nekim je slučajevima tekst Direktive izričito preuzet i dopunjen zahtjevnijim domaćim propisima. Na primjer, u Direktivi o revizijama zahtijevaju se tri godine radnog iskustva, uključujući najmanje dvije u obavljanju revizije, dok se u Zakonu o reviziji zahtijeva pet godina radnog iskustva, uključujući tri u reviziji. U drugim je slučajevima tekst Direktive o revizijama fleksibilan, ali je prenesen restriktivno. Na primjer, u Direktivi se zahtijeva sveučilišno obrazovanje revizora, što se može ispuniti preddiplomskim ili diplomskim studijem. Međutim, Zakonom o reviziji u praksi se od kandidata zahtijeva da završe diplomski studij.

**Tablica 4.2** Razlike između zahtjeva u pogledu kvalifikacija za revizore u hrvatskom pravu i pravu EU-a

	Direktiva EU-a o revizijama	Zakon o reviziji i podzakonski akti	Razlike
<b>Obrazovanje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Članak 6.: (...) fizičkoj se osobi može odobriti obavljanje zakonske revizije samo ako je završila stupanj obrazovanja potreban za upis na sveučilište ili postigla ekvivalentnu razinu obrazovanja, završila tečaj teorijskog osposobljavanja (...).</li> <li>– Članak 11.: Država članica odobrenje (...) može izdati osobi koja ne ispunjava uvjete propisane člankom 6. ako ta osoba može dokazati: (a) da je 15 godina radila u struci, što joj je omogućilo da prikupi dovoljno iskustva na području financija, prava i računovodstva te da je položila stručni ispit (...); ili (b) da je sedam godina radila u struci u navedenim područjima te je uz to završila praktično osposobljavanje iz članka 10. i položila stručni ispit (...).</li> </ul>	<p>Članak 2. stavak 5. Pravilnika o stručnom osposobljavanju za polaganje revizorskog ispita, revizorskom i posebnom ispitu te ispitu osposobljenosti (Narodne novine 59/19): Uvjet za pristupanje polaganju revizorskog ispita je prethodno pohađanje stručnog osposobljavanja za polaganje revizorskog ispita. Dokaz o prethodnom pohađanju stručnog osposobljavanja za polaganje revizorskog ispita je potvrda koju izdaje Hrvatska revizorska komora ili drugi organizator.</p>	<p>Kandidati koji nisu završili stručno osposobljavanje ne mogu pristupiti polaganju ispita i ne mogu postati revizori u Hrvatskoj. Kandidati koji su završili preddiplomski studij ne mogu pristupiti polaganju ispita i ne mogu postati revizori u Hrvatskoj. Kandidati s najmanje sedam godina iskustva u području prava, financija ili računovodstva nisu izuzeti iz obveze ispunjavanja zahtjeva u pogledu obrazovanja u Hrvatskoj.</p>

<sup>15</sup> ECTS sustav je sustav bodova koji su uspostavile države članice EU-a kako bi osigurale usporedivost programa visokog obrazovanja među zemljama i olakšale priznavanje obrazovnih kvalifikacija. Obično se za preddiplomski studij stječe 180–240 ECTS bodova, a za diplomski 60–120.

<sup>16</sup> Članak 11. stavak 6. točka 1. Zakona o reviziji (Narodne novine 127/17).

<sup>17</sup> U skladu s člankom 11. stavkom 6. Zakona o reviziji (Narodne novine 127/17) trogodišnja revizorska vježba trebala bi se obavljati pod nadzorom ovlaštenog revizora i započeti najranije osam godina prije polaganja stručnog ispita. Vježba ne može započeti prije dovršetka studija.

	Direktiva EU-a o revizijama	Zakon o reviziji i podzakonski akti	Razlike
<b>Iskustvo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Članak 10. stavak 1.: Da bi se osigurala sposobnost primjene teorijskog znanja u praksi, provjera čega se provodi u okviru ispita, polaznik mora završiti najmanje trogodišnje praktično osposobljavanje, između ostalog, u revidiranju godišnjih financijskih izvještaja, konsolidiranih financijskih izvještaja ili sličnih financijskih izvještaja. Najmanje dvije trećine tog praktičnog osposobljavanja polaznik treba obaviti kod ovlaštenog revizora ili revizorskog društva s odobrenjem u bilo kojoj državi članici.</li> <li>– Ne postoji izričito upućivanje na vrijeme obavljanja praktičnog osposobljavanja / radno iskustvo.</li> </ul>	<p>Članak 11. stavak 6.: Pravo na polaganje revizorskog ispita ima kandidat koji ispunjava sljedeće uvjete:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. završio je najmanje preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili preddiplomski stručni studij i specijalistički diplomski stručni studij, čijim je završetkom stekao najmanje 300 ECTS bodova (...).</li> <li>2. pet godina radnog iskustva od čega minimalno tri godine u obavljanju zakonske revizije pod nadzorom ovlaštenog revizora u zadnjih osam godina prije polaganja revizorskog ispita. Početak ispunjenja ovoga uvjeta započinje nakon stjecanja uvjeta iz točke 1. ovoga stavka.</li> </ol>	<p>Kandidati koji imaju od tri do pet godina radnog iskustva ne mogu pristupiti polaganju ispita i ne mogu postati revizori u Hrvatskoj. Kandidati s relevantnim radnim iskustvom izvan revizije (na primjer, u računovodstvu) u Hrvatskoj ne mogu skratiti revizorsku vježbu s tri na dvije godine. Kandidati koji su tijekom sveučilišnog studija obavili stažiranje iz područja revizije ne mogu to iskustvo ubrojiti u revizorsku vježbu u Hrvatskoj. Kandidati s najmanje 15 godina radnog iskustva u području prava, financija ili računovodstva nisu izuzeti iz revizorske vježbe u Hrvatskoj.</p>
<b>Ispit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Članak 9. stavak 1.: Iznimno od odredbi članka 7. i 8., država članica može odrediti da se osoba koja je položila sveučilišni ili ekvivalentni ispit ili koja je stekla sveučilišnu diplomu ili ekvivalentnu stručnu spremu u jednom ili više područja iz članka 8. može izuzeti od provjere teorijskog znanja o područjima obuhvaćenima spomenutim ispitom ili diplomom.</li> <li>– Članak 9. stavak 2.: Iznimno od odredbi članka 7., država članica može odrediti da se osoba koja je stekla sveučilišnu diplomu ili ekvivalentnu stručnu spremu iz jednog ili više područja iz članka 8. može izuzeti od provjere sposobnosti da svoje teorijsko znanje o tim područjima primijeni u praksi, ako je ista završila praktično osposobljavanje iz tih područja te je to osposobljavanje potvrđeno ispitom ili diplomom koju država članica priznaje.</li> </ul>	<p>Članak 11. stavak 14.: (...) fizička osoba koja je završila poslijediplomski specijalistički studij ili poslijediplomski sveučilišni doktorski studij u jednom ili više predmeta iz stavaka 2. i 3. ovoga članka može se izuzeti od provjere teorijskog znanja u tim predmetima ako je predmete istog sadržaja položila u okviru navedenih studija. Odluku o izuzeću na obrazloženi zahtjev fizičke osobe donosi Hrvatska revizorska komora u skladu s pravilnikom iz stavka 15. ovoga članka.</p>	<p>Kandidati koji su stekli jednako vrijedne kvalifikacije (npr. ovlašteni računovođe (Chartered Certified Accountants), ovlašteni porezni savjetnici) nisu izuzeti iz obveze polaganja dijelova revizorskog ispita u Hrvatskoj.</p>

## Šteta za tržišno natjecanje

**Stroži zahtjevi u pogledu kvalifikacija za revizore u Hrvatskoj mogu biti štetni za tržišno natjecanje jer se njima ograničava ulazak u profesiju te diskriminira kvalificirane kandidate.** Osposobljavanje za revizora u Hrvatskoj općenito traje dulje i skuplje je nego u drugim državama članicama EU-a. U Hrvatskoj je revizorima za ispunjavanje uvjeta općenito potrebno do pet godina više nego u Austriji.<sup>18</sup> Visok trošak stručnog ispita i stručnog osposobljavanja također je znatna prepreka ulasku u profesiju (ukupno 15.190 HRK ili oko 2.300 USD).<sup>19</sup> Stroži zahtjevi u pogledu kvalifikacija utječu i na mlađe i na iskusne kandidate. Kao rezultat toga, kandidati mogu biti obeshrabreni od ispunjavanja uvjeta u Hrvatskoj te mogu odabrati druge profesije ili raditi kao revizori u drugim zemljama EU-a. Zbog standardizacije revizija i visoke mobilnosti stručnjaka veći je poticaj za obavljanje profesije izvan Hrvatske.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Na primjer, hrvatski građanin koji ispunjava uvjete za revizora u Austriji može pokušati položiti ispit nakon što stekne zvanje prvostupnika i tri godine iskustva u reviziji, dok bi ista osoba koja ispunjava uvjete za revizora u Hrvatskoj morala steći dodatne dvije godine radnog iskustva te završiti jednu ili dvije godine sveučilišnog studija.

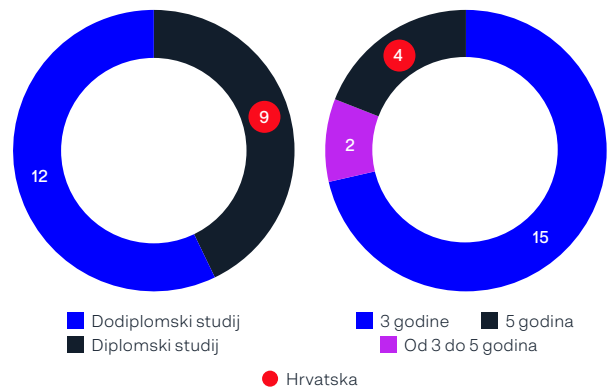
<sup>19</sup> Na primjer, u Poljskoj ispit košta 1.475 PLN (oko 375 USD) te je stručno osposobljavanje dobrovoljno.

<sup>20</sup> Vidjeti Bloomfield *et al.* (2017) za najnovije dokaze o mobilnosti računovođa i revizora u EU-u nakon donošenja Direktive o revizijama.

## Ciljevi javne politike

**Revizori trebaju ispunjavati zahtjeve u pogledu kvalifikacija kako bi rizike za kupce i investitore od niskokvalitetnih usluga sveli na minimum.** Minimalni zahtjevi u pogledu kvalifikacija odgovor su na dvije vrste neuspjeha tržišta revizorskih usluga: (a) asimetriju informacija i (b) vanjske čimbenike. Asimetrija informacija postoji jer kupci mogu samo djelomično primijetiti kvalitetu revizorskih usluga. Kao rezultat toga, kupci možda ne mogu izdvojiti niskokvalitetne pružatelje usluga te će, na kraju, ograničiti potražnju. Vanjski čimbenici nastaju jer niskokvalitetne revizije mogu zavarati investitore te, u konačnici, umanjiti povjerenje u istinitost financijskih izvještaja. To može negativno utjecati na pojedinačne investitore, ali i na financijska tržišta te može dovesti do ograničenijeg pristupa financiranju. Minimalnim zahtjevima u pogledu kvalifikacija rizici se svode na minimum jer se kupcima pomaže u analizi pružatelja usluga te se investitorima pruža osiguranje u točnost financijskih izvještaja društva. Međutim, iako tržišni neuspjesi mogu biti opravdanje za opće zahtjeve u pogledu kvalifikacija za revizore, hrvatsko Ministarstvo financija i Revizorska komora nisu iznijeli dokaze u potporu strožim zahtjevima za stručnjake i društva koji su uvedeni domaćim propisima kojima se otežava tržišno natjecanje.<sup>21</sup>

**Slika 4.5** Zahtjevi u pogledu obrazovanja i iskustva za revizore u 21 zemlji EU-a



Izvor: Van Linden i Hardies (2018.) na temelju podataka Accountancy Europe (2013); analiza djelatnika Svjetske banke.

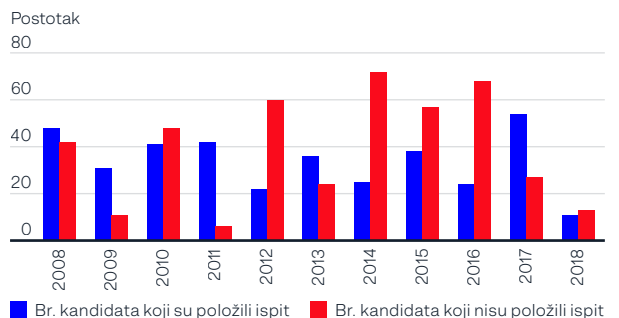
Napomena: Podaci su uspoređeni s bazom Reguliranih profesija EU-a i razlikama razriješenima tijekom primarnog istraživanja. Grafikon na desnoj strani pokazuje iskustvo kao prosjek u zemljama u kojima se duljina potrebnog iskustva razlikuje. Podaci nisu dostupni za Cipar, Dansku, Estoniju, Irsku, Latviju, Litvu i Portugal.

## Druge mogućnosti

**Većina država članica EU-a oslanja se na stručni ispit za analizu kvalifikacija te fleksibilno pristupa zahtjevima u pogledu obrazovanja i iskustva.** U skladu s Direktivom EU-a o revizijama svi revizori moraju položiti „stručni ispit” prije nego što smiju obavljati profesiju. Direktivom o revizijama propisuju se i minimalni zahtjevi u pogledu obrazovanja i iskustva. Države članice EU-a mogu utvrditi zahtjeve koji su stroži od zahtjeva u Direktivi o revizijama, ali se većina zemalja drži minimalnih standarda EU-a u pogledu obrazovanja i iskustva (slika 4.5) jer se oslanjaju na obvezni stručni ispit radi ocjene pružatelja usluga. Na primjer, u Austriji, Finskoj i Portugalu kandidati sa zvanjem prvostupnika i tri godine iskustva u obavljanju zakonskih revizija imaju pravo polagati stručni ispit. Nekoliko država članica EU-a dopušta i druge načine (kombinacije obrazovanja i iskustva) za ulazak u profesiju. U Irskoj, među ostalim zemljama, ne postoji obvezno stručno osposobljavanje za revizore. U Poljskoj se jedna godina radnog iskustva stečenog izvan revizije (na primjer, u računovodstvu) ili prije stjecanja diplome ubraja u vježbu. Kandidati s 15 godina iskustva u području prava, financija ili računovodstva također su izuzeti iz obveze ispunjavanja drugih zahtjeva u pogledu obrazovanja i iskustva. Slično tome, kandidati s jednakovrijednim stručnim kvalifikacijama (na primjer, ovlaštene računovođe) izuzeti su iz obveze polaganja dijelova revizorskog ispita.

**Čini se da je stručni ispit dobar pokazatelj kvalitete u Hrvatskoj.** Ispit obuhvaća opće i posebno znanje te sadrži praktična pitanja i zadatke. Ovlašteni revizori

**Slika 4.6** Stope prolaznosti na revizorskom ispitu u Hrvatskoj



Izvor: Hrvatska revizorska komora.

<sup>21</sup> Razgovori Svjetske banke i korespondencija putem e-pošte s predstavnicima Ministarstva financija i Hrvatske revizorske komore, travanj–srpanj 2019.



i kandidati smatraju da je ispit težak, ali relevantan s obzirom na njihove odgovornosti. U razdoblju od 2009. do 2018. ispit je položilo 46 % kandidata. Stope prolaznosti znatno su se razlikovale tijekom vremena (slika 4.6). Strogost stručnog ispita može se smatrati učinkovitim filterom niskokvalitetnih pružatelja usluga. To bi moglo potaknuti hrvatska regulatorna tijela da slijede primjer Austrije, Finske, Poljske, Portugala i drugih država članica EU te da dopuste polaganje ispita kandidatima s drugačijim razinama obrazovanja i iskustva.

#### 4.3.2 Članstvo u komori

**Članstvo u strukovnoj komori obvezno je za revizore u Hrvatskoj.** Kako bi mogli pružati revizorske usluge, revizori se moraju učlaniti u Hrvatsku revizorsku komoru te platiti upisninu i članarinu. Upisnina je 2018. iznosila 4.000 HRK (oko 600 USD) za revizorska društva i 1.200 HRK (oko 180 USD) za ovlaštene revizore. Članarine plaćaju revizorska društva i pojedinci.<sup>22</sup> Pojedinci plaćaju 560 HRK (oko 80 USD) godišnje, dok društva plaćaju 0,35 % prihoda ostvarenih u prethodnoj poslovnoj godini. Kako bi kontrolirala plaćanja, Komora dobiva informacije o prihodima društava.<sup>23</sup> Revizorska komora određuje razinu članarina uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija.<sup>24</sup>

#### Šteta za tržišno natjecanje

**Obvezno članstvo u Komori štetno je za tržišno natjecanje.** Zahvaljujući obveznom članstvu u Komori sadašnji stručnjaci mogu provjeravati nove stručnjake. Revizorska komora provodi stručni ispit i taj instrument može iskoristiti za ograničavanje ulaska novih osoba u profesiju. Uz to, upis u Komoru obavezan je nakon dobivanja odobrenja za rad od Ministarstva financija. Drugo, zbog obveznog članstva u Komori tržišno je natjecanje skuplje te je lakše sklapati tajne sporazume o strateškim varijablama. Na primjer, zbog informacija o prihodima društava koje prikuplja Komora konkurentima je lakše sklopiti i pratiti sporazume kojima se narušava tržišno natjecanje.

#### Ciljevi javne politike

**Prije donošenja Direktive 2014/56/EU cilj obveznog članstva u komori bilo je promicanje kvalitete usluge.** Uz pravo na izdavanje odobrenja za rad, Revizorska komora bila je nadležna i za oblikovanje i provedbu profesionalnih standarda. Zahvaljujući svojim nadzornim ovlastima mogla je izricati sankcije stručnjacima koji su prekršili te standarde opozivom njihova odobrenja ili na drugi način. Međutim, 2018. nadzor revizorskih društava prenesen je na Ministarstvo financija. Ta se promjena zahtijevala u Direktivi EU-a o revizijama<sup>25</sup> jer su, nakon financijske krize 2008., regulatori zaključili da bi se stručni nadzor trebao provoditi neovisno od revizorskih društava. Cilj je te promjene bio rizik od netočnosti u financijskim izvještajima svesti na minimum i maksimalno povećati zaštitu investitora.<sup>26</sup> Trenutačno su ovlasti Hrvatske revizorske komore svedene na pripremu kandidata za polaganje stručnog ispita, organiziranje ispita, upis revizora, izdavanje profesionalnih standarda i nadzor kontinuiranog stručnog usavršavanja. Slične su promjene uvedene u ostalim zemljama EU-a.

<sup>22</sup> Odluka o stopi doprinosa i iznosu članarine Hrvatskoj revizorskoj komori (Narodne novine 58/18).

<sup>23</sup> Članak 4. Odluke o stopi doprinosa i iznosu članarine Hrvatskoj revizorskoj komori (Narodne novine 58/18).

<sup>24</sup> Članak 102. stavak 2. Zakona o reviziji (Narodne novine 127/17).

<sup>25</sup> Članak 29. Direktive 2006/43/EZ, kako je izmijenjena Direktivom 2014/56/EU od 16. travnja 2014.

<sup>26</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 1. Direktive 2014/56/EU od 16. travnja 2014. Usporediti i sa stranicama 22. – 23. Procjene učinka uz Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2006/43/EZ o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja te Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o posebnim zahtjevima u vezi zakonske revizije subjekata od javnog interesa, Radni dokument službi Komisije, SEC(2011) 1384 final.

## Druge mogućnosti

**Članstvo u strukovnoj komori moglo bi biti neobavezno.** Iako članstvo u strukovnoj komori može upućivati na visokokvalitetne usluge, učinkovitije je kad je članstvo dobrovoljno jer se tada visokokvalitetni pružatelji usluga mogu sami odlučiti za strukovnu udruhu. Može se uvesti i dobrovoljno članstvo u komori jer je ovlast Komore da nadzire revizore već prenesena na Ministarstvo financija te ovlast za pripremu kandidata za polaganje stručnog ispita nije isključiva. Slično tome, ovlasti za upis kandidata, provođenje ispita, izdavanje standarda i nadzor kontinuiranog stručnog usavršavanja mogu se prenijeti na Ministarstvo financija. Članstvo u strukovnim tijelima dobrovoljno je u nekoliko država članica EU-a, kao što su Finska ili Španjolska.<sup>27</sup>

## 4.4 Preporuke

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast</b>			
<p><b>1. U potpunosti uskladiti zahtjeve u pogledu kvalifikacija s Direktivom EU-a o revizijama:</b></p> <p>(a) osposobljavanje za revizore učiniti dobrovoljnim za sve kandidate</p> <p>(b) kandidatima sa zvanjem prvostupnika i kandidatima s tri godine iskustva u obavljanju revizije dopustiti polaganje stručnog ispita</p> <p>(c) u revizorsku vježbu ubrojiti jednu godinu relevantnog radnog iskustva stečenog izvan revizorskog društva (na primjer, u računovodstvu) ili prije stjecanja diplome</p> <p>(d) kandidate s najmanje sedam godina iskustva u području financija, prava ili računovodstva izuzeti iz obveze ispunjavanja zahtjeva u pogledu obrazovanja</p> <p>(e) kandidate s najmanje petnaest godina iskustva u području financija, prava ili računovodstva izuzeti iz obveze obavljanja revizorske vježbe</p> <p>(f) priznati druge relevantne ispite i kvalifikacije</p>	<p>Članak 11. stavci 6. i 14. te članak 13. Zakona o reviziji (Narodne novine 127/17)</p> <p>Pravilnik o stručnom osposobljavanju za polaganje revizorskog ispita, revizorskom i posebnom ispitu te ispitu osposobljenosti (Narodne novine 59/19)</p>	<p><b>Neki zahtjevi u pogledu obrazovanja i iskustva nadilaze ono što je minimalno potrebno za osiguranje kvalitete usluge.</b> Zahtjevi u pogledu kvalifikacija uspostavljeni su kako bi se osiguralo da revizori posjeduju znanje i vještine potrebne za praćenje domaćih i međunarodnih revizijskih standarda. Međutim, za razliku od Direktive EU-a o revizijama, hrvatskim Zakonom o reviziji nije dopušteno sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kandidatima sa zvanjem prvostupnika, kandidatima s od tri do pet godina radnog iskustva ili kandidatima koji nisu obavili osposobljavanje za revizore dopustiti polaganje stručnog ispita;</li> <li>- kandidatima dopustiti da relevantno radno iskustvo stečeno izvan revizorskog društva (na primjer, u računovodstvu ili prije stjecanja diplome) uračunaju u revizorsku vježbu;</li> <li>- kandidate s najmanje sedam godina iskustva u području prava, financija ili računovodstva izuzeti iz obveze ispunjavanja zahtjeva u pogledu obrazovanja;</li> <li>- kandidate s najmanje petnaest godina iskustva u području prava, financija ili računovodstva izuzeti iz obveze obavljanja revizorske vježbe i ispunjavanja zahtjeva u pogledu obrazovanja;</li> <li>- kandidate koji su stekli jednakovrijedne kvalifikacije (na primjer, ovlaštene računovođe (<i>Chartered Certified Accountants</i>), ovlaštene porezne savjetnike) izuzeti iz obveze polaganja dijelova revizorskog ispita.</li> </ul> <p><b>Prestrogi zahtjevi u pogledu obrazovanja i iskustva štetni su za tržišno natjecanje.</b> Razlike između hrvatskog Zakona o reviziji i Direktive EU-a o revizijama ograničavaju ulazak u profesiju i diskriminirajuće su za neke kandidate. Osposobljavanje za revizora u Hrvatskoj općenito traje dulje i skuplje je nego u drugim državama članicama EU-a. U Hrvatskoj je revizorima za ispunjavanje uvjeta potrebno do pet godina više nego u Austriji. Zbog strožih zahtjeva koje je nametnula Hrvatska revizorska komora u nekim se slučajevima kvalificiranim stručnjacima u stvarnosti može onemogućiti da postanu revizori. Ulazak u profesiju u Hrvatskoj je skuplji zbog prihoda izgubljenih zbog dugog vremena potrebnog za stjecanje kvalifikacija i pristojbi koje treba platiti.</p> <p><b>Stručni ispit već je dobar pokazatelj kvalitete usluga.</b> Načelno se države članice EU-a oslanjaju na obvezni stručni ispit za ocjenu pružatelja usluga. U Hrvatskoj je u razdoblju od 2009. do 2018. 46 % kandidata položilo stručni ispit, što upućuje na to da je ta ocjena učinkovita.</p>	<p>Ministarstvo financija Siječanj 2021.</p>

<sup>27</sup> U skladu s bazom Reguliranih profesija EU-a. Podaci nisu dostupni za Grčku, Mađarsku, Luksemburg, Norvešku, Slovačku, Sloveniju, Španjolsku, Švedsku i Hrvatsku.

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja</b>			
<b>2. Ukinuti obvezno članstvo u strukovnoj komori i organizaciju stručnog ispita prenijeti na Ministarstvo financija.</b>	(a) Članak 100. stavak 1. Zakona o reviziji (Narodne novine 127/17); (b) Članak 11. stavci 4. i 7. – 13., članak 101. stavak 1. točke 5. – 7. i članak 119. stavak 1. točka 1. Zakona o reviziji (Narodne novine 127/17) i Pravilnik o stručnom osposobljavanju za polaganje revizorskog ispita, revizorskom i posebnom ispitu te ispitu osposobljenosti (Narodne novine 59/19).	<b>Članstvo u Komori nije nužno za promicanje kvalitete usluge.</b> U skladu s Direktivom EU-a o revizijama osiguranje kvalitete revizije trebalo bi podlijegati javnom nadzoru i trebalo bi se provoditi neovisno od revizorskih društava i revizora. Cilj je osigurati učinkovitost nadzora u promicanju istinitosti financijskih izvještaja i zaštiti investitora. Stoga su Hrvatska i druge države članice EU-a osiguranje kvalitete sa strukovnih komora prenijele na javna nadzorna tijela. Od siječnja 2018. Ministarstvo financija nadležno je za nadzor standarda kvalitete u Hrvatskoj. S obzirom na te promjene obvezno članstvo u Revizorskoj komori ne čini se opravdanim. <sup>b</sup> Članstvo u strukovnim tijelima dobrovoljno je u nekoliko država članica. <b>Obvezno članstvo u Komori može biti štetno za tržišno natjecanje.</b> Zahvaljujući obveznom članstvu u Komori sadašnji stručnjaci mogu provjeravati nove stručnjake. Uz to, zbog obveznog članstva u Komori tržišno je natjecanje skuplje te je lakše sklapati tajne sporazume o strateškim varijablama. Revizorska društva obvezna su Komori plaćati 3,5 % godišnjih prihoda, uz članarine koje plaćaju revizori. Komora prikuplja i informacije o prihodima članova, zbog čega je članovima komore lakše pratiti potencijalne sporazume kojima se narušava tržišno natjecanje.	Ministarstvo financija, Hrvatska revizorska komora Siječanj 2021.

*Napomena:*

a. Za stupanje na snagu izmjene propisa.

b. Revizorska komora i dalje je uključena u određivanje profesionalnih standarda te provođenje stručnih ispita i osposobljavanja. Međutim, Ministarstvo financija može izvršavati oba posla te to ne opravdava univerzalno članstvo u Komori.

## Literatura

### Propisi u području revizije

Zakon o reviziji (Narodne novine 127/17)

Zakon o računovodstvu (Narodne novine 78/2015, 134/2015, 120/2016, 116/2018)

Pravilnik o stalnom stručnom usavršavanju ovlaštenih revizora (Narodne novine 104/18)

Odluka o stopi doprinosa i iznosu članarine Hrvatskoj revizorskoj komori (Narodne novine 58/18)

Odluka o cijenama usluga koje obavlja Hrvatska revizorska komora (Narodne novine 58/18)

Odluka o objavljivanju kodeksa etike za profesionalne računovođe (Narodne novine 106/16, 127/17)

Odluka o objavljivanju Kodeksa etike za profesionalne računovođe i Izmjene Kodeksa vezano za dugu povezanost osoblja s klijentom revizije ili s klijentom za kojeg se izražava uvjerenje (Konačni dokument) (Narodne novine 3/2019)

Statut Hrvatske revizorske komore (Narodne novine 58/18)

Pravila o naknadama putnih i drugih troškova službenih putovanja od 16.11.2018. (interni akt Hrvatske revizorske komore)

Pravila o naknadi troškova i nagradi članovima izbornih tijela Komore od 16.11.2018. (interni akt Hrvatske revizorske komore)

Pravilnik o izdavanju odobrenja za rad ovlaštenom revizoru i revizorskom društvu (Narodne novine 27/19)

Pravilnik o vođenju registra (Narodne novine 44/19)

Pravilnik o načinu prikupljanja izvještaja, obavijesti i podataka od subjekata nadzora (Narodne novine 53/19)

Pravilnik o stalnom stručnom usavršavanju ovlaštenih revizora (Narodne novine 104/18)

Pravilnik o stručnom osposobljavanju za polaganje revizorskog ispita, revizorskom i posebnom ispitu te ispitu osposobljenosti (Narodne novine 59/19)

### Ostala literatura

Bloomfield, Matthew, Ulf Brüggemann, Hans Christensen i Christian Leuz. 2017. „The Effect of Regulatory Harmonization on Cross-Border Labor Migration: Evidence from the Accounting Profession.” *Journal of Accounting Research* 55 (1): 35. – 78.

Europska komisija. 2011. „Procjene učinka uz Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2006/43/EZ o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja te Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o posebnim zahtjevima u vezi zakonske revizije subjekata od javnog interesa.” Radni dokument službi Komisije, SEC(2011) 1384 final.

Europska komisija. 2017. Izvješće Komisije Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom odboru za sistemske rizike i Europskom parlamentu o praćenju kretanja na tržištu EU-a za pružanje usluga zakonske revizije subjektima od javnog interesa u skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 537/2014 COM(2017) 464 final.

Van Linden, Christophe i Kris, Hardies. 2018. „Entrance Requirements to the Audit Profession within the EU and Audit Quality.” *International Journal of Auditing* 22 (3): 360 – 373.

# Porezni savjetnici

Porezni savjetnici u Hrvatskoj ovlašteni su za smanjivanje asimetrije informacija i potencijalnih sukoba interesa. Međutim, uvjeti za porezne savjetnike toliko su zahtjevni da Hrvatska ima daleko najmanje ovlaštenih poreznih savjetnika po stanovniku među svim zemljama EU-a u kojima je ta profesija regulirana. Godišnje se izda manje od deset odobrenja jer postojeći pružatelji usluga, uglavnom odvjetnici i revizori, smatraju da će im potvrda njihovih kvalifikacija koristiti samo u ograničenoj mjeri. Porezni savjetnici trebaju završiti diplomski studij iz područja prava ili ekonomije te steći pet godina relevantnog iskustva kako bi mogli polagati obvezni stručni ispit. Moraju se i učlaniti u Hrvatsku komoru poreznih savjetnika i plaćati članarinu. Ovlašteni porezni savjetnici imaju veća ograničenja u pružanju usluga od odvjetnika i revizora. Ako bi dopustila polaganje stručnog ispita većem broju kandidata, članstvo u komori učinila dobrovoljnim, uklonila ograničenja za porezne savjetnike koji rade u revizorskim i odvjetničkim društvima te poreznim savjetnicima dopustila da svoje stranke zastupaju pred sudovima, Hrvatska bi mogla vratiti značaj profesiji i razviti tržište profesionalnih usluga poreznog savjetništva.

## 5.1 Pregled tržišta

**Usluge poreznog savjetništva uglavnom uključuju porezno planiranje, nadzor pravilnosti vođenja poreznih evidencija i zastupanje.** Porezno savjetništvo obično se sastoji od triju vrsta usluga: pružanja savjeta strankama o opsegu i optimizaciji njihovih poreznih obveza (planiranje), izrade poreznih prijava i vođenja poreznih sustava i evidencija (nadzor pravilnosti vođenja poreznih evidencija) i zastupanja klijenata pred javnim tijelima i sudovima (zastupanje). Usluge poreznog savjetništva obično su usmjerene na složena pitanja, kao što su porezne implikacije transfernih cijena te spajanja i preuzimanja. Te su usluge neophodne, osobito za veća poduzeća, s obzirom na relativno složenu prirodu hrvatskog poreznog zakona.<sup>1</sup> Osnovnije usluge pružaju knjigovođe. Iako su povezane s poreznim savjetništvom, sudionici na tržištu u Hrvatskoj smatraju da se te usluge razlikuju od davanja poreznih savjeta.

**U Hrvatskoj porezne savjete pružaju društva za porezno savjetništvo te odvjetnička, revizorska i konzultantska društva.** Sve vrste pružatelja usluga natječu se za poslove poreznog planiranja i usklađivanja s propisima (tablica 5.1). Iako točni podaci nisu dostupni,<sup>2</sup> sudionici na

**Tablica 5.1** Pružatelji usluga poreznog savjetništva u Hrvatskoj, 2019.

	Društva za porezno savjetništvo	Odvjetnička društva	Revizorska i konzultantska društva
Porezno planiranje	Da	Da	Da
Nadzor pravilnosti vođenja poreznih evidencija	Da	Da	Da
Zastupanje u poreznim postupcima	Da, pred poreznim tijelima	Da, pred poreznim tijelima i sudovima	Da, pred poreznim tijelima

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke.

<sup>1</sup> Hoppe *et al.* (2020.) ocijenili su hrvatski porezni sustav kao „vrlo složen“.

<sup>2</sup> Budući da ovlašteni porezni savjetnici čine vrlo mali dio *de facto* pružatelja usluga poreznog savjetništva u Hrvatskoj, ne prikupljaju se službeni statistički podaci za cijelo tržište. Podaci u ovom izvješću dobiveni su na temelju podataka koje Ministarstvo financija prikuplja o poreznim aktivnostima revizorskih društava i razgovora s većim sudionicima na tržištu (na primjer, društvima iz „Velike četvorke“). Neovisno o tome, ovim se pristupom ne mogu sustavno obuhvatiti pružatelji poreznog savjetništva koji ne nude revizorske usluge.

tržištu navode da društva iz „Velike četvorke” (Deloitte, EY, KPMG i PwC) ostvaraju većinu prihoda i pružaju većinu usluga za MNK-ove i veća domaća trgovačka društva.<sup>3</sup> Lokalna revizorska društva, također, pružaju porezno savjetništvo, uglavnom srednjim i velikim poduzećima. Zastupanje stranaka u poreznim postupcima pred sudovima rezervirano je za odvjetničke urede jer u Hrvatskoj samo odvjetnici smiju zastupati stranke pred upravnim sudovima.<sup>4</sup>

**Usluge poreznog savjetništva obično kupuju velike korporacije i potražnja je relativno mala.** Iako su podaci o poreznom savjetništvu ograničeni, sudionici na tržištu procjenjuju da prihodi od tih usluga u Hrvatskoj ukupno iznose 150–185 milijuna HRK (23–28 milijuna USD). MNK-ovi i veća hrvatska trgovačka društva općenito imaju sofisticiranije potrebe (na primjer, transferne cijene). Iako točni podaci nisu dostupni, ta dva segmenta vjerojatno čine većinu tržišta prema prihodima.<sup>5</sup> Manja poduzeća i fizičke osobe rijetko angažiraju poduzeća za porezno savjetništvo, a ne knjigovođe, te ih revizori, odvjetnici i ovlaštene porezni savjetnici smatraju zasebnim tržištem.<sup>6</sup>

**Pružanje poreznog savjetništva je regulirano.** U Zakonu o poreznom savjetništvu definirane su usluge poreznog savjetništva, utvrđeni zahtjevi za izdavanje odobrenja društvima i fizičkim osobama te su opisana prava i obveze poreznih savjetnika. Taj je propis dodatno razrađen u podzakonskim aktima koje izdaju Ministarstvo financija i Hrvatska komora poreznih savjetnika. Komora je nadležna za izdavanje odobrenja, reguliranje i nadzor rada poreznih savjetnika. Porezni savjetnici moraju imati minimalne kvalifikacije i učlaniti se u Komoru.<sup>7</sup> Samo stručnjaci koji dobiju suglasnost Komore smiju koristiti stručni naziv te samo društva s odobrenjem Komore svoje usluge mogu nazivati poreznim savjetništvom.<sup>8</sup> Međutim, Zakonom o poreznom savjetništvu dopušteno je i drugim subjektima pružati usluge poreznog savjetništva.<sup>9</sup> Budući da porezno savjetništvo većinom pružaju revizorska i odvjetnička društva, u praksi se Zakonom o reviziji i Zakonom o odvjetništvu i njihovim podzakonskim aktima reguliraju i usluge poreznog savjetništva u Hrvatskoj.

**Društva iz „Velike četvorke” kontroliraju većinu tržišta usluga poreznog savjetništva u Hrvatskoj, iako se dinamika tržišnog natjecanja razlikuje među segmentima i vrstama projekta.** Sudionici na tržištu naveli su da društva iz „Velike četvorke” ostvaruju većinu (50%–70%) prihoda na tržištu i kontroliraju više segmente (MNK-ove i veća društva), slično kao u drugim zemljama EU-a. Odnos poreznih savjetnika sa strankama načelno nije isključiv: poznato je da stranke mijenjaju porezne savjetnike i za različite usluge (na primjer, angažiraju različite porezne savjetnike za transferne cijene i za spajanja i preuzimanja) i, s vremenom, za istu uslugu. Pružatelji usluge mogu se natjecati prema cijeni, ugledu, odnosima i/ili stručnosti, ovisno o prirodi stranke i angažmana. Jednostavniji angažmani načelno su podložniji cjenovnom natjecanju.

## 5.2 Regulirane profesije

**Tri regulirane profesije pružaju porezne savjete: porezni savjetnici, revizori i odvjetnici.**

Na temelju Zakona o poreznom savjetništvu porezni savjetnici savjetuju svoje stranke o svim poreznim pitanjima, pomažu im kod izrade poreznih prijava te zastupaju stranke u poreznim i prekršajnim

<sup>3</sup> Iako su društva iz „Velike četvorke” i revizorska društva, revizorske i porezne usluge obično se ne prodaju ili kombiniraju zajedno. Brojne stranke imaju izričita interna pravila protiv toga te, općenito, ugovori o poreznom savjetništvu proizlaze iz osobnih veza stranaka i pružatelja usluga.

<sup>4</sup> Vidjeti odjeljak 4.3.3. za više pojedinosti.

<sup>5</sup> Razgovori Svjetske banke sa sudionicima na tržištu.

<sup>6</sup> Vlasnici srednjih i velikih društva čije se financije često ne mogu odvojiti od njihovih poduzeća velika su iznimka u tom općem obrascu.

<sup>7</sup> Članci 8., 9. i 25. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16).

<sup>8</sup> Članci 6., 17. i 17.a–b Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16).

<sup>9</sup> Članak 7. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16). Vidjeti i opći pregled u tablici 4.1.

postupcima pred poreznim tijelima.<sup>10</sup> Zakonom o poreznom savjetništvu revizori su ovlaštteni obavljati neke od tih poslova.<sup>11</sup> Odvjetnici pružaju porezne savjete u okviru svojih prava na pružanje pravnih savjeta i zastupanje stranaka. Svi ovlaštteni stručnjaci koji pružaju porezne savjete u Hrvatskoj obvezni su (a) završiti tercijarno obrazovanje, (b) steći radno iskustvo, (c) položiti stručni ispit, i (d) učlaniti se u strukovnu komoru. Međutim, ti zahtjevi imaju drukčiji fokus za svaku skupinu stručnjaka (tablica 5.2).

**Tablica 5.2** Ključni zahtjevi za ulazak poreznih savjetnika, revizora i odvjetnika u profesiju u Hrvatskoj

	Porezni savjetnici	Revizori	Odvjetnici
Obrazovanje	Diplomski studij iz područja prava ili ekonomije, ili dodiplomski specijalistički studij vezan uz poreze.	Diplomski studij iz bilo kojeg područja <sup>a</sup> i stručno osposobljavanje	Diplomski studij iz područja prava i stručno osposobljavanje
Iskustvo	Od pet godina (kandidati sa završenim diplomskim studijem) do sedam godina (kandidati sa završenim preddiplomskim studijem).	Pet godina, uključujući najmanje tri godine u obavljanju zakonske revizije	Od tri do četiri godine odvjetničke vježbe
Ispit	PD, PDOH, PDV, financijsko izvještavanje i revizija, porezno pravo, trgovačko pravo itd.	Financijsko izvještavanje i revizija, poslovni propisi, računovodstvo, ekonomija, financije, upravljanje itd.	Građansko pravo, trgovačko pravo, obiteljsko pravo, kazneno pravo, radno pravo, upravno pravo, pravo EU-a itd.
Članstvo u komori	Hrvatska komora poreznih savjetnika	Hrvatska revizorska komora	Hrvatska odvjetnička komora

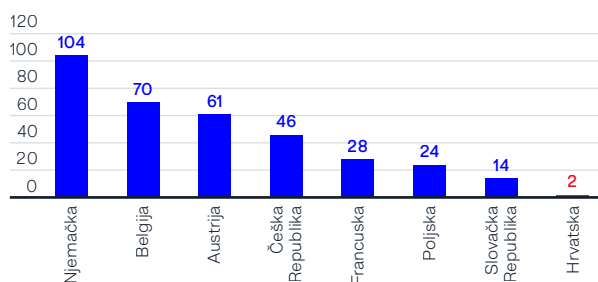
Izvor: Zakon o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/2000, 76/2013, 115/2016); Zakon o reviziji (Narodne novine 127/17); Zakon o odvjetništvu (Narodne novine 09/94, 117/08, 50/09, 75/09, 18/11); analiza djelatnika Svjetske banke.

Napomena: U skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (b) Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16) prihvaćaju se samo diplome priznate u Hrvatskoj i stečene nakon završetka preddiplomskog specijalističkog stručnog studija. Studijski program trebao bi obuhvatiti najmanje sve predmete iz programa za polaganje ispita za porezne savjetnike. Hrvatska komora poreznih savjetnika ocjenjuje program specijalističkog stručnog studija za svaki slučaj posebno.

a. U skladu s člankom 11. stavkom 6. točkom 1. Zakona o reviziji (Narodne novine 127/17) tijekom obrazovanja potrebno je steći 300 ECTS bodova, što u praksi znači da kandidati moraju završiti diplomski studij

**Ovlaštteni porezni savjetnici čine mali dio pružatelja usluga.** U Hrvatskoj je odobrenje za rad 2018. imalo oko 4.750 odvjetnika, 980 revizora i 70 poreznih savjetnika. Broj ovlaštenih poreznih savjetnika po stanovniku znatno je niži u Hrvatskoj nego na drugim reguliranim tržištima (slika 5.1). Iako se broj novih ovlaštenih stručnjaka povećao od 2013., ni u jednoj godini nije bilo više od deset novih poreznih savjetnika (slika 5.2). Taj mali broj ne znači da je na tržištu malo

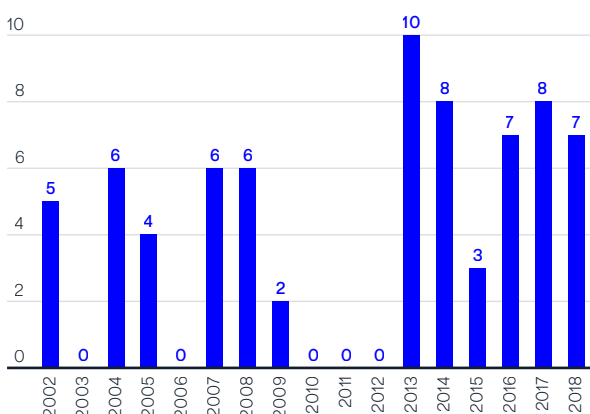
**Slika 5.1** Broj poreznih savjetnika na 100.000 stanovnika, 2018.



Izvor: web-stranice komora poreznih savjetnika; izračuni djelatnika Svjetske banke.

Napomena: Od 28 zemalja EU-a, 17 ih je imalo neki oblik regulacije poreznih savjetnika u 2012. Najnoviji podaci o broju registriranih poreznih savjetnika dostupni su za osam zemalja. Procjene služe samo kao pokazatelj i nisu precizne jer su nacionalne komore dostavile okvirne podatke i jer postoje razlike u isključivim pravima među zemljama.

**Slika 5.2** Novi porezni savjetnici u Hrvatskoj



Izvor: Hrvatska komora poreznih savjetnika.

<sup>10</sup> Članak 6. stavak 2. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16).

<sup>11</sup> U skladu s člankom 7. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16) revizori ne mogu (a) potpisivati porezne prijave, (b) kontinuirano nadzirati pravilnost vođenja poreznih evidencija, ili (c) sudjelovati i zastupati stranke u poreznim i prekršajnim postupcima pred poreznim tijelima i sudovima.

pružatelja usluga. Svi sudionici na tržištu s kojima se razgovaralo naveli su da velika većina pružatelja usluga jednostavno usluge pruža bez odobrenja za rad za porezne savjetnike. Umjesto toga, nizak broj ovlaštenih stručnjaka upućuje na to da pružatelji usluga smatraju da će im potvrda njihovih kvalifikacija koristiti samo u ograničenoj mjeri iako postoje zakonske obveze da to učine (odnosno, provedba je ograničena u praksi).

### 5.3 Ograničenja

**Ukupno su u propisima u području poreznog savjetništva utvrđena tri skupa ključnih ograničenja za tržišno natjecanje.** Pregled je usmjeren na jedan zakon i sedam podzakonskih akata kojima se uređuje pružanje tih usluga (vidjeti Prilog C za popis ključnih propisa). Većina ograničenja u propisima u području poreznog savjetništva u Hrvatskoj odnosi se na pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast. Posebno su štetni uključenost postojećih stručnjaka u odluke o ulasku i izlasku s tržišta te prekomjerni zahtjevi u pogledu kvalifikacija. Obvezno članstvo u Hrvatskoj komori poreznih savjetnika također može olakšati tajne sporazume i povećati troškove natjecanja na tržištu. Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi (tablica 5.3). U sljedećim se odjeljcima za svaki od skupova ključnih ograničenja razmatraju: (a) šteta za tržišno natjecanje; (b) navedeno obrazloženje u javnim politikama; i (c) druga rješenja koja imaju manji učinak narušavanja, koja su učinkovitija ili oboje.

**Tablica 5.3 Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području poreznog savjetništva, 2019.**

Glavne vrste pravila prema tržišnom učinku	Pojedine vrste	Učestalost	Ključna ograničenja
Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast	1.1 Monopolistička prava i apsolutna zabrana pristupa tržištu	3	Prekomjerni zahtjevi u pogledu kvalifikacija, članstvo u komori
	1.2 Relativna zabrana pristupa tržištu i proširenja djelatnosti	4	
	1.3 Postojeći subjekti sudjeluju u odlukama o ulasku/izlasku s tržišta	4	
	1.4 Zahtjevi za upis (odobrenja i dozvole)	10	
Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja	2.1 Pravila kojima se olakšavaju dogovori / smanjuje izbor strateških varijabli poduzeća	7	Ograničenja zapošljavanja poreznih savjetnika izvan društava za porezno savjetništvo, isključivo pravo odvjetnika na zastupanje stranaka u poreznim postupcima pred sudovima
	2.2 Ograničenja vrsti proizvoda i usluga / oblika i područja	4	
	2.3 Kontrola cijena	0	
Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi	3.1 Diskriminirajuća primjena pravila i standarda	1	Usmeni ispit, nepostojanje neovisnog žalbenog postupka
	3.2 Diskrecijska primjena pravila	3	
	3.3 Izostanak neutralnosti u tržišnom natjecanju u odnosu na državne subjekte	0	
	3.4 Državna potpora / poticaji kojima se narušava ravnopravnost na tržištu	0	

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke na temelju MCPAT-a. Metodologija MCPAT-a prikazana je u Prilogu A.

Napomena: Neka se ograničenja odnose na nekoliko vrsta i tako se računaju. Na primjer, odobrenje koje se dodjeljuje na diskriminirajući način računa se kao dvije vrste ograničenja: zahtjev za upis u registar (odobrenja i dozvole) i diskriminirajuća primjena pravila i standarda.

### 5.3.1 Zahtjevi u pogledu kvalifikacija

**Porezni savjetnici obvezni su (a) završiti preddiplomski ili diplomski sveučilišni studij, (b) steći od pet do sedam godina radnog iskustva, i (c) položiti ispit.** Kandidati za porezne savjetnike općenito moraju diplomirati pravo ili ekonomiju.<sup>12</sup> Kandidati sa završenim diplomskim studijem moraju imati i pet godina radnog iskustva na poreznim poslovima.<sup>13</sup> Kandidati koji zadovoljavaju uvjete u pogledu obrazovanja i iskustva smiju pristupiti polaganju stručnog ispita. Stručni ispit provodi Hrvatska komora poreznih savjetnika te on obuhvaća teme kao što su porez na dobit, porez na dohodak, porez na dodanu vrijednost, financijsko izvještavanje i revizija, te porezno i trgovačko pravo. Ispit se provodi najmanje jednom godišnje i traje nekoliko dana. Komora naplaćuje naknadu za polaganje ispita u iznosu od 7.200 HRK (oko 1.100 USD).

### Šteta za tržišno natjecanje

**Zahtjevi u pogledu obrazovanja i iskustva prestrogi su i štetni za tržišno natjecanje.** Mali je broj kandidata koji mogu pristupiti polaganju stručnog ispita. Razlog je tome činjenica da se nekim zahtjevima u pogledu obrazovanja i iskustva neopravdano ograničava ulazak u profesiju i diskriminira kvalificirane kandidate. Na primjer, u profesiju ne mogu ući kandidati koji imaju znatno radno iskustvo na poreznim poslovima, ali nisu diplomirali pravo ili ekonomiju. Stoga je ulazak u profesiju zabranjen kandidatima koji mogu biti kvalificirani za pružanje usluga poreznog savjetništva. Uz to, osobama koje imaju potrebno obrazovanje potrebno je od pet do sedam godina radnog iskustva prije nego što mogu polagati stručni ispit. To je dugo te se neke stručnjake može odvratiti od profesije poreznog savjetnika, a druge primorati da rade za niže plaće.

**U organizaciji stručnog ispita dodatna je mogućnost diskriminacije.** Nekoliko značajki ispita može dovesti do diskriminirajućih ili diskrecijskih odluka u pogledu novih pružatelja usluga. Ispit provodi Komora poreznih savjetnika, koja zastupa postojeće pružatelje usluga. Kvalificirani kandidati (npr. ovlaštene revizori) nisu izuzeti iz obveze polaganja dijelova ispita (npr. dijela o računovodstvu i reviziji). Dio ispita provodi se usmeno i ne snima se. Žalbe razmatra ispitno povjerenstvo, čiji je sastav pod utjecajem Hrvatske komore poreznih savjetnika.<sup>14</sup>

### Cilj javne politike

**Porezni savjetnici u Hrvatskoj obvezni su zadovoljiti zahtjeve u pogledu kvalifikacija kako bi se smanjio rizik od niskokvalitetnih usluga.**<sup>15</sup> Svrha je postojećih zahtjeva u pogledu kvalifikacija u Hrvatskoj umanjiti dva tržišna neuspjeha na tržištu usluga poreznog savjetništva: (a) negativne vanjske čimbenike i (b) asimetriju informacija. Negativni vanjski čimbenici nastaju ako lažni ili zavaravajući porezni savjeti dovode do neprijavlivanja svih poreznih obveza i smanjenja poreznih prihoda. U većem opsegu niskokvalitetni porezni savjeti mogu ograničiti dostupnost javnih usluga i negativno utjecati na njihove korisnike. Asimetrija informacija nastaje jer je kupcima usluga poreznog savjetništva možda teže odrediti niskokvalitetne usluge. Kao rezultat toga, može doći do smanjene potražnje za uslugama poreznog savjetništva te visokokvalitetni porezni savjetnici mogu imati manje mogućnosti za prodaju svojih usluga.

<sup>12</sup> U skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (b) Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16) kandidati sa završenim specijalističkim stručnim studijem na preddiplomskoj ili diplomskoj razini također mogu polagati stručni ispit. Međutim, većina kandidata ne koristi taj način.

<sup>13</sup> Članak 9. stavak 1. točka (a) Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16). U skladu s člankom 9. stavkom 1. točkom (b) kandidati sa završenim specijalističkim stručnim studijem moraju imati sedam godina radnog iskustva na poreznim poslovima.

<sup>14</sup> Članak 10. stavak 2. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16).

<sup>15</sup> U svojem odgovoru Svjetskoj banci Ministarstvo financija navelo je da je svrha trenutačnih zahtjeva za ulazak u profesiju „osigurati stručno i kvalitetno pružanje usluga poreznog savjetništva te postići visoku razinu pravne i porezne sigurnosti”.



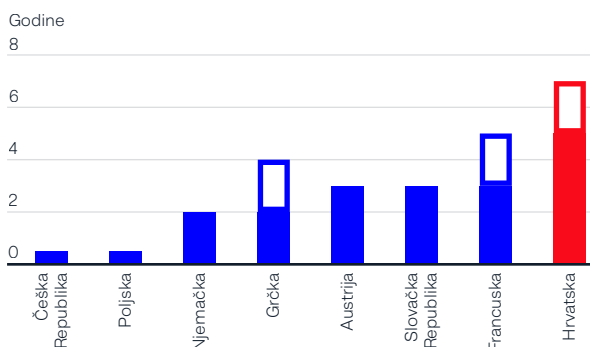
**Međutim, zahtjevi u pogledu kvalifikacija prestrogi su da bi se tržište specijaliziranih usluga poreznog savjetništva moglo razvijati.** Strogim zahtjevima u pogledu kvalifikacija za porezne savjetnike u Hrvatskoj moglo bi se objasniti zašto Hrvatska ima najmanji broj ovlaštenih poreznih savjetnika među zemljama EU-a za koje postoje usporedivi podaci. Kupci su slabije upoznati s uslugama poreznih savjetnika nego s povezanim uslugama revizora i odvjetnika. Stoga ne postoji kritična masa kupaca da bi se dobio signal kvalitete koji bi se mogao poslati strogim zahtjevima u pogledu kvalifikacija. S druge strane, pružatelji usluga smatraju da će im ishodaenje odobrenja za rad koristiti samo u ograničenoj mjeri.

## Druge mogućnosti

**Zahtjevi u pogledu kvalifikacija manje su strogi na usporedivim tržištima.** Porezni savjetnici u drugim zemljama EU-a suočavaju se s manje strogim zahtjevima u pogledu kvalifikacija (slika 5.3).<sup>16</sup> U 11 država članica EU-a, uključujući Švedsku i Litvu, ova profesija nije regulirana.<sup>17</sup> U Austriji, na primjer, porezni savjetnici moraju imati tri godine radnog iskustva, dok u Poljskoj obvezna vježba traje samo šest mjeseci. U Poljskoj i Češkoj porezni savjetnici moraju završiti sveučilišni studij, ali područje studija nije propisano. Uz to, u Hrvatskoj su zahtjevi u pogledu obrazovanja i iskustva fleksibilniji za odvjetnike i revizore, koji se izravno natječu s poreznim savjetnicima. Odvjetnici mogu obavljati svoju profesiju nakon tri do četiri godine radnog iskustva, dok revizori mogu završiti studij iz bilo kojeg područja te steći dvije od potrebnih pet godina radnog iskustva izvan revizije.<sup>18</sup>

**Stručni ispit trebao bi biti primarni pokazatelj kvalitete.** Stručni ispit za porezne savjetnike je sveobuhvatan. Također je i pouzdaniji način provjere pružatelja usluga od zahtjeva koji se tiče obrazovanja i iskustva. U razdoblju od 2013. do 2018. stope prolaznosti na ispitu iznosile su od 50 % do 75 %, što upućuje na to da ispit omogućuje razlikovanje među kandidatima.<sup>19</sup> Objektivnost i mogućnost žalbe na ispit dodatno bi se mogle unaprijediti ako bi se (a) njezova organizacija prenijela na Ministarstvo financija, (b) uveo neovisni žalbeni postupak, i (c) ukinuo subjektivniji usmeni ispit. Uz to, kandidate s jednakovrijednim kvalifikacijama (na primjer, ovlaštene revizore) moglo bi se izuzeti iz obveze polaganja dijelova ispita.

**Slika 5.3** Zahtjevi u pogledu iskustva za porezne savjetnike u odabranim zemljama EU-a, 2012.



Izvor: CFE Tax Advisors Europe 2013. i analiza djelatnika Svjetske banke.

*Napomena:* Zahtjevi za iskustvom u Grčkoj, Francuskoj i Hrvatskoj prikazani su u rasponu. Podaci za Poljsku odnose se na 2019. Porezni savjetnici bili su jedna od 250 profesija obuhvaćenih reformama u Poljskoj od 2012. do 2015. Propisi o ulasku poreznih savjetnika u profesiju mogli su se promijeniti i u drugim zemljama.

### 5.3.2 Članstvo u komori

**Članstvo u Hrvatskoj komori poreznih savjetnika je obvezno.** Porezni savjetnici obvezni su upisati se u Komoru i platiti godišnju članarinu od 1.200 HRK (oko 180 USD). Uz upis poreznih savjetnika, Komora je nadležna i za organizaciju stručnog ispita. Komora određuje i provodi profesionalne standarde. Uz to, organizira i nadzire kontinuirano usavršavanje poreznih savjetnika.

<sup>16</sup> Dostupni podaci obuhvaćaju Francusku, Njemačku, Belgiju, Austriju, Češku, Poljsku, Slovačku i Hrvatsku. Prema bazi podataka EU-a o reguliranim profesijama porezni savjetnici regulirani su i u Mađarskoj, Irskoj, Italiji, Nizozemskoj, Portugalu i Rumunjskoj.

<sup>17</sup> Podaci iz baze podataka EU-a o reguliranim profesijama i CFE Tax Advisors Europe (2013.).

<sup>18</sup> Odvjetnici i revizori, također, trebaju obaviti stručno osposobljavanje, položiti stručni ispit i postati članovi svoje strukovne komore. Samo osobe sa završenim pravnim fakultetom mogu postati odvjetnici.

<sup>19</sup> Podaci Ministarstva financija.

## Šteta za tržišno natjecanje

**Obvezno članstvo u Komori može biti štetno za tržišno natjecanje iz tri razloga.** Prvo, postojeći stručnjaci donose odluku o ulasku pružatelja usluga na tržište ili njihovu izlasku, čime jačaju svoj položaj i slabe položaj novih stručnjaka. Drugo, zbog obveznog članstva u Komori pružateljima usluga lakše je sklopiti tajne sporazume o strateškim varijablama i povećati troškove natjecanja na tržištu. Na primjer, Komora ima pravo svim poreznim savjetnicima naplatiti trošak materijala za stručno usavršavanje koje sama izrađuje, neovisno o njihovom interesu za to stručno usavršavanje.<sup>20</sup> Treće, Komorin nadzor može dovesti do diskrecijskih odluka ako Komora koristi svoje nadzorne ovlasti za izricanje sankcija konkurentima.

## Cilj javne politike

**Univerzalno članstvo u komori nije nužno za promicanje kvalitete usluga.** Članstvo u strukovnoj komori potrebno je kako bi se osiguralo poštovanje profesionalnih standarda utvrđenih u Etičkom kodeksu i drugim aktima Komore, kao što je Pravilnik o stručnom usavršavanju. Komora te akte provodi prikupljanjem informacija o povredama profesionalnih standarda i izricanjem sankcija za njihovo nepoštovanje. Međutim, Komora poreznih savjetnika u praksi članovima nije izrekla sankcije od svojeg osnivanja 2013.

## Druge mogućnosti

**Postoji drugi, učinkovitiji način promicanja kvalitete usluge od obveznog članstva u komori.** Iako članstvo u strukovnoj komori može upućivati na visokokvalitetne usluge, učinkovitije je kad je članstvo dobrovoljno jer se tada visokokvalitetni pružatelji usluga mogu sami odlučiti za strukovnu udruhu. To se može poticati objektivnim kriterijima za ocjenu kandidata, kao što su dodatne kvalifikacije ili godine prakse. Uz to, kvaliteta usluge može se učinkovitije promicati obveznim osiguranjem od profesionalne odgovornosti jer iznos premija osiguranja izravno ovisi o prijašnjim odštetnim zahtjevima prema pojedinačnim pružateljima usluga. Hrvatski porezni savjetnici već su obvezni sklopiti osiguranje od profesionalne odgovornosti. Trenutačne nadležnosti Hrvatske komore poreznih savjetnika mogle bi se prenijeti na Ministarstvo financija. Ministarstvo je 2018. preuzelo nadzor nad revizorima te bi to isto moglo učiniti i za porezne savjetnike.

### 5.3.3 Ograničenja ponašanja

**Ograničena je sposobnost poreznih savjetnika da svoju profesiju obavljaju unutar i izvan društava za porezno savjetništvo.** Prvo, porezni savjetnici koji usluge pružaju samostalno ili rade u društvima za porezno savjetništvo ne mogu zastupati svoje stranke pred upravnim sudovima u poreznim postupcima.<sup>21</sup> Drugo, porezni savjetnici obvezni su svoje usluge nuditi samostalno te se, načelno, ne mogu zaposliti u drugim društvima.<sup>22</sup> Porezni savjetnici koji rade

<sup>20</sup> Članak 4. stavak 5. Pravilnika o stručnom usavršavanju poreznih savjetnika od 7. prosinca 2017.

<sup>21</sup> U skladu s člankom 2. stavkom 2. i člankom 4. stavkom 2. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16) porezni savjetnik ima ovlast i dužnost sudjelovati u poreznim postupcima pred upravnim sudovima. Više pojedinosti o zastupanju navedeno je u članku 21. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine 29/17). U tom se Zakonu upućuje na Zakon o parničnom postupku (Narodne novine 70/19) u kojem se u članku 89.a navodi da stranke pred (bilo kakvim) sudovima mogu zastupati samo odvjetnici. Prema informacijama Hrvatske komore poreznih savjetnika i Ministarstva financija u nedavnoj sudskoj praksi potvrđeno je da porezni savjetnici u poreznim postupcima mogu sudjelovati samo kao pripadnici javnosti.

<sup>22</sup> Članak 6. stavak 2. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16).

u revizorskim ili odvjetničkim društvima ne mogu pružati sve vrste usluga poreznog savjetništva. Kao rezultat toga, mali broj ovlaštenih poreznih savjetnika radi za najveće pružatelje usluga poreznog savjetništva (odnosno, društva iz „Velike četvorke”).

## Šteta za tržišno natjecanje

**Ograničenjima ponašanja ograničava se tržišno natjecanje među različitim vrstama poreznih savjetnika.** Trenutačno porezne savjete pružaju društva za porezno savjetništvo te revizorska i odvjetnička društva. Prve dvije vrste društava ne mogu zastupati stranke pred sudovima, zbog čega im je ograničena mogućnost pružanja integriranih usluga i natjecanja s odvjetničkim društvima. S druge strane, odvjetnička i revizorska društva ne mogu porezne savjetnike angažirati tako fleksibilno kao društva za porezno savjetništvo. Zbog tih se ograničenja umanjuju i koristi od stjecanja odobrenja za porezne savjetnike i ograničava broj ovlaštenih poreznih stručnjaka.

**Uz to, ograničenjima ponašanja otežava se razvoj tržišta usluga poreznog savjetništva.** Većinu poreznih savjeta u Hrvatskoj pružaju stručnjaci koji nisu ovlašteni za to, a stručnjaci koji su najkvalificiraniji za pružanje poreznih savjeta ograničeni su u tome u društvima koja pružaju najmanje poreznih savjeta. Stoga ograničenja ponašanja dodatno pojačavaju stroge zahtjeve za ulazak u profesiju i ograničavaju učinkovitost odobrenja za rad kao pokazatelja kvalitete.

## Ciljevi javne politike

**Svrha je isključivog prava odvjetnika na zastupanje stranaka u poreznim postupcima promicanje kvalitete usluge.** Prema mišljenju Ministarstva pravosuđa porezni savjetnici nisu pripremljeni za zastupanje stranaka pred sudovima; samo su odvjetnici dovoljno osposobljeni za to. Odvjetnike se osposobljava, na primjer, u području iznošenja dokaza i povezanih sudskih postupaka te mogu biti bolje pripremljeni za savjetovanje o strategiji u parničnom postupku. Istodobno odvjetnici obično nemaju specijalizirano znanje o porezima.

**Cilj je ograničavanja zapošljavanja poreznih savjetnika izvan društava za porezno savjetništvo osigurati njihovu nepristranost.** Ministarstvo financija smatra da porezni savjetnici koji su zaposlenici svojih stranaka imaju veću motivaciju naštetiti javnim interesima neprijavlivanjem svih poreznih obveza.<sup>23</sup> Prema mišljenju Ministarstva, ako bi se poreznim savjetnicima dopustilo da svoju profesiju obavljaju izvan društava za porezno savjetništvo, stvorili bi se veći poticaji za porezne savjetnike da umanje kvalitetu usluge i povećaju rizik od pogrešaka u poreznim prijavama i evidencijama, što bi, u konačnici, moglo dovesti do češćih poreznih inspekcija i sankcija poreznih tijela.<sup>24</sup>

## Druge mogućnosti

**Postoje drugi načini promicanja kvalitete usluge kojima se manje narušava tržište.** Poreznim savjetnicima moglo bi se dopustiti da zastupaju stranke u poreznim postupcima pred upravnim sudovima. To je već slučaj u Poljskoj i Njemačkoj. Kako bi se osiguralo da posjeduju znanje i vještine potrebne za to, stručni ispit mogao bi se proširiti tako da uključuje pitanja o postupovnom pravu.<sup>25</sup> Ako bi se isključivo pravo na zastupanje u poreznim postupcima pred sudovima odobrilo i poreznim savjetnicima, potaknulo bi se stvaranje timova stručnjaka koje bi činili porezni savjetnici i odvjetnici.

<sup>23</sup> Razgovori i korespondencija putem e-pošte s Ministarstvom financija od travnja do srpnja 2019.

<sup>24</sup> Korespondencija putem e-pošte s Ministarstvom financija, Poreznom upravom, od 26. srpnja 2019.

<sup>25</sup> Na primjer, u Poljskoj se ispituje sposobnost kandidata za porezne savjetnike da sastave podnesak sudu.

**Nepriistranost poreznih savjetnika može se očuvati i na način kojim se manje narušava tržišno natjecanje.** Nepriistranost poreznih savjetnika ne bi se umanjila ako bi im se dopustilo da svoju profesiju obavljaju unutar revizorskih ili odvjetničkih društava jer i revizori i odvjetnici moraju raditi u javnom interesu. Zapošljavanje poreznih savjetnika izvan društava za porezno savjetništvo uobičajeno je u zemljama u kojima je porezno savjetništvo regulirana profesija. Porezni savjetnici zapošljavaju se izvan društava za porezno savjetništvo u Belgiji, Češkoj, Finskoj, Njemačkoj, Irskoj, Nizozemskoj i Poljskoj.<sup>26</sup> U Belgiji i Irskoj 30 % odnosno 32 % poreznih savjetnika radi izvan društava za porezno savjetništvo.<sup>27</sup> Neovisnost poreznog savjetništva mogla bi se naglasiti i dodavanjem obveznih odredbi u ugovor o radu kojim se porezne savjetnike štiti od neopravdanog pritiska njihova poslodavca. Kao dodatna zaštitna mjera, porezni savjetnici zaposleni izvan društava za porezno savjetništvo mogli bi i dalje podlijegati obvezi sklapanja obveznog osiguranja od profesionalne odgovornosti.

## 5.4 Preporuke

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i cijni datum <sup>a</sup>
<b>Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast</b>			
<p><b>1. Odobriti pravo polaganja stručnog ispita</b></p> <p>(a) kandidatima sa završenim sveučilišnim studijem i u drugim područjima osim prava, ekonomije ili poreza i</p> <p>(b) kandidatima s tri godine relevantnog radnog iskustva.</p>	<p>Članak 9. stavak 1. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13 i 115/16).</p>	<p><b>Zahtjevi u pogledu obrazovanja i iskustva nadilaze ono što je minimalno potrebno za osiguranje kvalitete usluge.</b> Ti su zahtjevi uspostavljeni kako bi se osiguralo da porezni savjetnici posjeduju znanje i vještine potrebne za tumačenje poreznih propisa. Međutim, zahtjevi u pogledu obrazovanja i iskustva za porezne savjetnike u Hrvatskoj stroži su od zahtjeva za porezne savjetnike u drugim zemljama EU-a. Zahtjevi za ulazak u profesiju za porezne savjetnike također su stroži od zahtjeva u drugim profesijama koje pružaju porezne savjete u Hrvatskoj (na primjer, za revizore i odvjetnike).</p> <p><b>Prestrogi zahtjevi u pogledu obrazovanja i iskustva štetni su za tržišno natjecanje.</b> Trenutačnim zahtjevima u pogledu kvalifikacija ograničava se ulazak u profesiju jer se kvalificiranim kandidatima onemogućuje ili odgađa pružanje usluga poreznog savjetništva. Kandidati s manje od pet godina iskustva ili završenim studijem u drugim područjima osim prava, ekonomije ili poreza ne mogu polagati stručni ispit. Od osam država članica EU-a koje reguliraju ovu profesiju i za koje su bili raspoloživi usporedivi podaci, broj ovlaštenih poreznih savjetnika na 100 000 stanovnika 2018. bio je najniži u Hrvatskoj.</p>	<p>Ministarstvo financija Siječanj 2021.</p>
<p><b>2. Reorganizirati stručni ispit:</b></p> <p>(a) organizaciju stručnog ispita prenijeti na Ministarstvo financija</p> <p>(b) kvalificirane kandidatice izuzeti iz obveze polaganja dijelova ispita</p> <p>(c) uvesti neovisan žalbeni postupak</p> <p>(d) ukinuti usmeni ispit</p>	<p>Članak 10. stavak 5. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13 i 115/16)</p> <p>Pravilnik o postupku i uvjetima polaganja ispita za poreznog savjetnika (Narodne novine 2/17)</p> <p>Statut Hrvatske komore poreznih savjetnika (Narodne novine 145/2011, 5/2013, 3/2018)</p>	<p><b>Stručni ispit pridonosi promicanju kvalitete usluge.</b> Porezni savjetnici moraju položiti ispit koji obuhvaća računovodstvo, reviziju, financijske izvještaje, porezno pravo, trgovačko pravo i druge teme. U razdoblju od 2013. do 2018. 62 % kandidata položilo je stručni ispit, što upućuje na to da je ispit učinkovit za ocjenu pružatelja usluga.</p> <p><b>Međutim, nekoliko značajki ispita može dovesti do diskriminirajućih ili diskrecijskih odluka.</b> Ispit provodi Komora poreznih savjetnika, koja zastupa postojeće pružatelje usluga. Kvalificirani kandidati (na primjer, ovlašteni revizori) nisu izuzeti iz obveze polaganja dijelova ispita (na primjer, dijela o financijskom izvještavanju i reviziji). Dio ispita provodi se usmeno i ne snima se. Žalbe razmatra ispitno povjerenstvo koje se imenuje na zahtjev Komore. Time se može ograničiti ulazak u profesiju i smanjiti konkurencija.</p>	<p>Ministarstvo financija i Hrvatska komora poreznih savjetnika Siječanj 2021.</p>

<sup>26</sup> CFE Tax Advisors Europe 2013.

<sup>27</sup> *Ibid.*

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja</b>			
<b>3. Ukinuti obvezno članstvo u strukovnoj komori</b>	<p>Članak 25. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13 i 115/16)</p> <p>Članak 2. Statuta Hrvatske komore poreznih savjetnika (Narodne novine 145/2011, 5/2013, 3/2018)</p>	<p><b>Obvezno članstvo u strukovnoj komori nije nužno za promicanje kvalitete usluga.</b> Članstvo u strukovnoj komori potrebno je kako bi se osiguralo poštovanje profesionalnih standarda utvrđenih u Etičkom kodeksu i drugim aktima Komore. Međutim, Komora poreznih savjetnika u praksi članovima rijetko izriče sankcije zbog povrede akata Komore. Postoji prirodan sukob interesa između zastupanja stručne zajednice, s jedne strane, i izricanja sankcija njezinim članovima, s druge strane. S druge strane, tržišni načini promicanja kvalitete usluga (na primjer, obveznim osiguranjem od profesionalne odgovornosti) mogli bi biti učinkovitiji. Dobrovoljnim članstvom u komori omogućilo bi se i visokvalitetnim pružateljima usluga da se sami odluče za strukovnu udrugu te bi se članstvo u komori učvrstilo kao pokazatelj kvalitete.</p> <p><b>Obvezno članstvo u Komori može biti štetno za tržišno natjecanje.</b> Zahvaljujući obveznom članstvu u Komori sadašnji stručnjaci mogu provjeravati nove stručnjake. Članstvo u Komori povećava i trošak ulaska na tržište i poslovanja jer kandidati moraju platiti troškove ispita od 7.200 HRK (oko 1.100 USD) i godišnju članarinu od 1.200 HRK (oko 180 USD).</p>	Ministarstvo financija i Hrvatska komora poreznih savjetnika Siječanj 2021.
<b>4. Poreznim savjetnicima zaposlenima u odvjetničkim uredima, revizorskim društvima i drugim reguliranim subjektima dopustiti pružanje usluga poreznog savjetništva</b>	Članci 6., 6.a, 9.a – f i 11. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13 i 115/16)	<b>Zahtjev je štetan za kvalitetu usluge i tržišno natjecanje.</b> Trenutačno porezni savjetnici ne smiju pružati sve vrste usluga poreznog savjetništva ako rade u društvu koje nije specijalizirano za porezno savjetništvo, kao što je odvjetničko ili revizorsko društvo. To se ograničenje primjenjuje na ovlaštene porezne savjetnike, tj. porezne savjetnike koji su već položili stručni ispit i ispunjavaju sve ostale zahtjeve u pogledu kvalifikacija. Međutim, sudionici na tržištu smatraju da najviše zahtjeva za uslugama poreznog savjetništva rješavaju revizorska i odvjetnička društva jer potražnja za tim uslugama proizlazi iz potražnje za povezanim uslugama, kao što su financijska revizija ili pravno savjetovanje. Kao rezultat toga, stručnjaci koji su najkvalificiraniji za pružanje usluga poreznog savjetništva ne smiju to činiti u društvima koja pružaju najviše takvih usluga. Zahtjev u pogledu isključivog pružanja usluga u društvima za porezno savjetništvo štetan je i za tržišno natjecanje jer se revizorska i odvjetnička društva stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na društva za porezno savjetništvo te se ovlaštene porezne savjetnike stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na druge zaposlenike revizorskih i odvjetničkih društava.	Ministarstvo financija Siječanj 2021.
<b>5. Porezne savjetnike ovlastiti za zastupanje stranaka u poreznim sporovima pred upravnim sudovima te tijekom stručnog ispita ispitati sposobnost poreznih savjetnika za zastupanje stranaka</b>	<p>Članak 4. stavak 3. Zakona o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13 i 115/16).</p> <p>Članak 21. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 i 29/17)</p> <p>Članak 2. Pravilnika o postupku i uvjetima polaganja ispita za poreznog savjetnika i Program polaganja ispita za poreznog savjetnika s popisom ispitne literature (Narodne novine 2/17)</p>	<p><b>Zahtjev je štetan za tržišno natjecanje.</b> Trenutačno porezni savjetnici ne smiju zastupati stranke u poreznim sporovima pred upravnim sudovima. To mogu činiti samo odvjetnici. Time se ograničava sposobnost poreznih savjetnika da se natječu s odvjetnicima. Ograničava se i sposobnost poreznih savjetnika da pruže integrirane usluge i povećaju trošak strankama.</p> <p><b>Kvaliteta usluge može se promicati izmjenom stručnog ispita za porezne savjetnike.</b> Kako bi se osiguralo da porezni savjetnici posjeduju znanje i vještine potrebne za zastupanje stranaka pred upravnim sudovima, u okviru stručnog ispita moglo bi se ispitivati njihovo poznavanje upravnog postupka pred sudom. Porezni savjetnici ovlaštene su zastupati stranke pred upravnim sudovima u drugim državama članicama EU-a, kao što su Njemačka i Poljska. U Poljskoj se ispituje sposobnost kandidata za porezne savjetnike da sastave podnesak sudu.</p>	Ministarstvo pravosuđa Ministarstvo financija Hrvatska komora poreznih savjetnika Siječanj 2021.

Napomena:

a. Za stupanje na snagu izmjene propisa.

## Literatura

### Propisi u području poreznog savjetništva

Zakon o poreznom savjetništvu (Narodne novine 127/00, 76/13, 115/16)  
Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17)  
Zakon o parničnom postupku (Narodne novine 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 25/13, 89/14, 70/19)  
Pravilnik o postupku i uvjetima polaganja ispita za poreznog savjetnika (Narodne novine 2/17)  
Program polaganja ispita za poreznog savjetnika (Narodne novine 2/17)

Statut Hrvatske komore poreznih savjetnika (Narodne novine 4/18 — pročišćeni tekst)  
Pravilnik o stručnom usavršavanju poreznih savjetnika od 7. prosinca 2017.  
Etički kodeks poreznih savjetnika od 16. prosinca 2016., pročišćen tekst  
Pravilnik o vođenju imenika i registara Komore od 7. prosinca 2017.  
Odluka o visini članarine od 7. prosinca 2017.

### Ostala literatura

CFE Tax Advisors Europe (Professional Affairs Committee) i R. Reibel, ed. 2013. European Professional Handbook for Tax Advisors. Bruxelles: Confédération Fiscale Européen.

Hoppe, Thomas, Deborah Schanz, Susann Sturm i Caren Sureth-Sloane. 2020. „Measuring Tax Complexity Across Countries: A Survey Study on MNCs.” TRR 266 Accounting for Transparency Working Paper Series No. 5.



# **Građevinske profesije**

# Arhitekti i inženjeri u graditeljstvu

Kao i u drugim zemljama EU-a, arhitekti i inženjeri u Hrvatskoj moraju poštovati velik broj propisa koji se odnose na projektiranje i nadzor građenja. Iako se točni zahtjevi razlikuju među profesijama, arhitekti i inženjeri općenito moraju ispuniti minimalne zahtjeve u pogledu obrazovanja i iskustva, položiti stručni ispit i biti aktivni članovi svojih odnosnih strukovnih komora. Nakon što dobiju odobrenje za rad, većina stručnjaka podliježe i preporukama u pogledu cijena, iako one nisu obvezujuće. Iako je određeni stupanj regulacije potreban kako bi se osigurala sigurnost građenja i točnost mjerenja, brojna su ograničenja prekomjerna. Na primjer, da bi netko u Hrvatskoj postao inženjer geodezije ovlašten za obavljanje poslova državne izmjere i katastra nekretnina, uz završeni diplomski studij treba posjedovati još tri godine iskustva, u usporedbi s dvije godine u većini zemalja EU-a. Uz to, preporuke u pogledu cijena za arhitekta i inženjere građevinarstva te preporuke u pogledu *inputa* za inženjere geodezije mogu olakšati sklapanje tajnih sporazuma. Konačno, isključiva prava podijeljena su među brojnim profesijama, što znači da je čak i za relativno jednostavne poslove kao što je izgradnja skladišta potrebno više stručnjaka. Usklađivanjem tih propisa s najboljom praksom u EU-u mogli bi se povećati prihodi kvalificiranih stručnjaka te bi se rizik prekomjernog naplaćivanja usluga investitorima mogao smanjiti na minimum.

## 6.1 Pregled tržišta

**Arhitektonske i inženjerske (A/I) usluge nužni su inputi za gradnju.**<sup>1</sup> A/I usluge mogu se podijeliti u dvije faze gradnje: (pret)projektiranje i nadzor. U fazi (pret)projektiranja arhitekti i inženjeri pružaju savjete; obavljaju mjerenja; izrađuju koncepte, planove i nacрте; provode studije i procjene; i pomažu u ishodu dozvola. U fazi nadzora arhitekti i inženjeri provode natječaje, nadziru građevinske radove, upravljaju izvođačima i troškovima i pomažu u interakciji s nadležnim tijelima. Arhitekti i inženjeri uključeni su i u održavanje i vođenje izgrađenih konstrukcija.

**U Hrvatskoj se potražnja za građevinskim i A/I uslugama nije vratila na razine prije financijske krize.** U Europskoj uniji promet u graditeljstvu polako se vraća na razine zabilježene prije globalne financijske krize. U Hrvatskoj su prihodi u graditeljstvu 2017. iznosili nešto više od polovine prihoda u graditeljstvu ostvarenih deset godina ranije (slika 6.1). Potražnja za A/I uslugama općenito slijedi potražnju za gradnjom. Prema nacionalnim računima

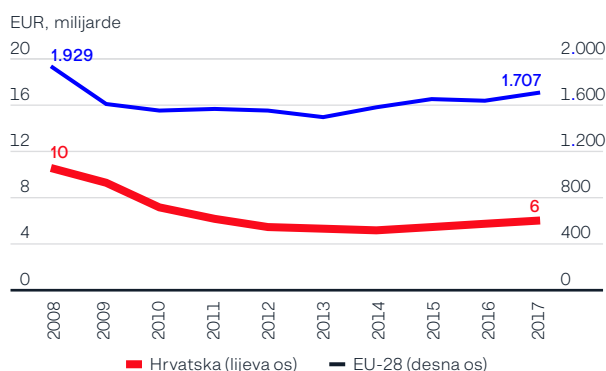
---

<sup>1</sup> Inženjerske usluge koriste se i u velikom broju drugih sektora, osobito proizvodnji, rudarstvu, prometu te informacijskoj i komunikacijskoj tehnologiji, ali za razliku od graditeljstva, inženjeri u tim sektorima ne podliježu strogim propisima ulaska i obavljanja profesije. Do kraja ovog poglavlja pokrata A/I koristi se za arhitektonske i inženjerske usluge vezane uz graditeljstvo.



ukupni rashodi za A/I iznosili su 6,5 milijardi HRK (oko 1 milijardu USD).<sup>2</sup> Iako je većina A/I prihoda ostvarena od inženjerstva i tehničkog savjetovanja, u proteklom je desetljeću udio arhitekture rastao (slika 6.2).<sup>3</sup>

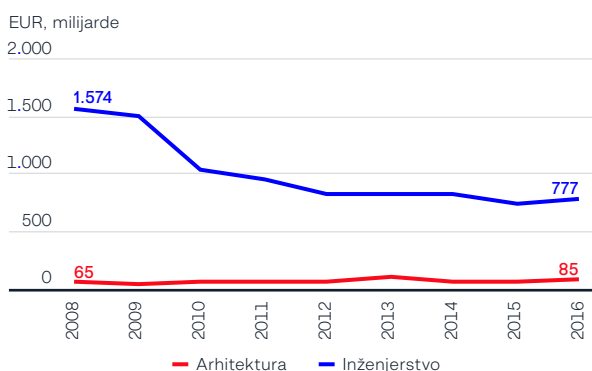
**Slika 6.1** Prihodi od građevinarstva (u milijardama EUR)



Izvor: Eurostat.

Napomena: Hrvatska se pridružila EU-u 2013. Podaci za EU-28 za razdoblje 2008. – 2012. dobiveni su zbrajanjem prihoda za EU-27 i Hrvatsku.

**Slika 6.2** Prihodi od A/I (u milijunima EUR)



Izvor: Hrvatski zavod za statistiku.

**A/I usluge uglavnom pružaju mikropoduzeća.** Oko 4.000 poduzeća pruža inženjerske usluge i oko 1.000 arhitektonskih usluga. Prosječno inženjersko poduzeće zapošljava četiri djelatnika u usporedbi s dva u arhitektonskim uredima.<sup>4</sup> U 2017. najveće inženjersko poduzeće zapošljavalo je oko 500 inženjera i ostvarilo oko 220 milijuna HRK (oko 34 milijuna USD), dok je najveći arhitektonski ured zapošljavao 39 djelatnika i prijavio prihode od oko 17 milijuna HRK (oko 2,5 milijuna USD). Više od 90 % arhitektonskih ureda ima najviše pet zaposlenika, a u oko 40 % zaposlena je jedna osoba.<sup>5</sup> Većina A/I poduzeća posluje kao društvo s ograničenom odgovornošću, samostalno ili zajednički ured. Iako neki inženjeri i arhitekti rade u nacionalnim i lokalnim državnim tijelima te javnim istraživačkim institucijama, poduzeća nisu u javnom vlasništvu.

**Država i poduzeća u državnom vlasništvu važni su kupci A/I usluga.** Građevinski projekti, kao što su ceste i vodovi javne komunalne infrastrukture, čine oko polovine svih građevinskih rashoda u Hrvatskoj u usporedbi s jednom trećinom u EU-u.<sup>6</sup> Ta ulaganja uglavnom provodi središnja ili lokalna država ili poduzeća u državnom vlasništvu, kao što je Hrvatska elektroprivreda d.d. (HEP). Uz to, javna tijela grade nestambene zgrade i upravljaju njima. Vođenje i održavanje katastra zemljišta i nekretnina oslanjaju se na usluge koje pružaju inženjeri geodezije. Udio inženjerskih usluga koje ugovaraju državne institucije i poduzeća vjerojatno je veći od udjela arhitektonskih usluga koje nabavljaju javni subjekti.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Sljedeće je napomene važno uzeti u obzir pri procjeni vrijednosti A/I usluga na temelju nacionalnih računa. A/I usluge mogu se u nacionalnim računima klasificirati kao građevinarstvo (područje F) ili kao stručne, znanstvene i tehničke usluge (područje M). U području M inženjerske usluge klasificirane su na četveroznamenkastoj NACE razini, zajedno s drugim oblicima tehničkog savjetovanja (na primjer, u području zaštite okoliša i geologije). Uz to, analiza podataka iz poslovnog registra na razini poduzeća pokazala je da je nekoliko poduzeća čija je glavna djelatnost proizvodnja, a ne usluge, svoje poslovanje registriralo u području M.

<sup>3</sup> Unutar A/I usluga, inženjerstvo u području geodezije čini relativno mali podsegment, s ukupnim prihodima 2016. od 525 milijuna HRK (oko 80 milijuna USD) (Bašić *et al.* 2016). Podaci o prihodima za geodetske djelatnosti dobiveni su od Hrvatske komore inženjera geodezije. Takvi podaci nisu dostupni za inženjere građevinarstva, elektrotehnike i strojarstva.

<sup>4</sup> NACE oznaka 7111 „Arhitektonske djelatnosti” i 7112 „Inženjerstvo i s njim povezano tehničko savjetovanje”, Hrvatski zavod za statistiku. Tijekom pregleda 20 najvećih poduzeća za svaku od prethodno navedenih oznaka potvrđeno je da u nekim slučajevima podaci uključuju pružatelje čija glavna djelatnost nisu A/I usluge.

<sup>5</sup> Podaci na razini ureda koje je prikupilo Vijeće arhitekata Europe (ACE, 2017) i kojim je obuhvaćeno oko 1.900 od 2.400 arhitekata u Hrvatskoj koji su članovi Hrvatske komore arhitekata.

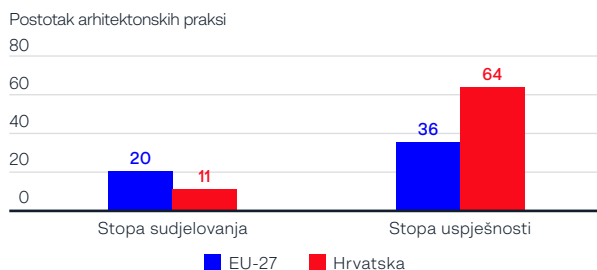
<sup>6</sup> Eurostat, isključujući specijalizirane građevinske usluge.

<sup>7</sup> Najmanje 25 % arhitektonskih usluga u Hrvatskoj pruža se za državu, u usporedbi s minimalno 20 % u EU-u (ACE 2017).

**U Hrvatskoj je pružanje A/I usluga detaljno regulirano.** Poslove arhitekata i inženjera obuhvaćaju četiri glavna zakona: (a) Zakon o gradnji,<sup>8</sup> (b) Zakon o prostornom uređenju i gradnji,<sup>9</sup> (c) Zakon o obavljanju geodetske djelatnosti,<sup>10</sup> i (d) Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju.<sup>11</sup> Prvim se zakonom utvrđuju zahtjevi za sve vrste gradnje te proces izdavanja dozvola i nadzora. U drugom i trećem zakonu utvrđena su, među ostalim, prava i odgovornosti različitih stručnjaka uključenih u prostorno uređenje i gradnju. Uz to, trećim se zakonom uspostavlja Komora inženjera geodezije te se i Komori i Državnoj geodetskoj upravi daju ovlasti za izdavanje odobrenja i nadzor inženjera geodezije. Četvrtim se zakonom uspostavljaju obvezne komore za arhitekate te inženjere građevinarstva, elektrotehnike i strojarstva; utvrđuje se profesionalna odgovornost; te se od stručnjaka zahtjeva sklapanje osiguranja. Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja izdaje podzakonske akte vezane uz prva tri zakona, dok komore izdaju akte vezane uz treći i četvrti zakon. Budući da je država najveći klijent za usluge i da je nadzor opsežan, pružatelji usluga relativno rijetko krše te propise u praksi.

**Postoje naznake ograničenog tržišnog natjecanja u A/I sektoru.** Ponuda A/I usluga prilagodila se padu potražnje za inženjerskim uslugama i povećanju potražnje za arhitektonskim uslugama. Inženjerska poduzeća zatvorena su ili su otpustala radnike, koji su, pak, osnovali vlastita mikropoduzeća. Broj i veličina arhitektonskih poduzeća povećali su se u skladu s porastom potražnje. Međutim, iako se poduzeća prilagođavaju promjenama u potražnji, sama fluktuacija na tržištu nije dovoljan dokaz natjecanja među njima. U arhitekturi je, na primjer, udio ureda koji sudjeluju u natječajima za arhitektonsko rješenje mali i njihova je stopa uspješnosti visoka, što upućuje na to da je broj konkurenata općenito manji nego u EU-u (vidjeti sliku 6.3). Uz to, broj arhitekata nije se povećavao i ostao je ispod razine zabilježene u drugim zemljama EU-a (slika 6.4).

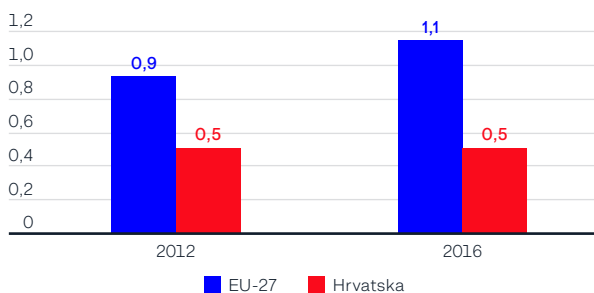
**Slika 6.3** Stope sudjelovanja i uspješnosti na natječajima za arhitektonsko rješenje



Izvor: ACE 2017.

Napomena: Ne postoje podaci za Latviju. Nizak broj zapažanja za Cipar, Češku, Mađarsku, Maltu i Rumunjsku. Podaci o broju arhitekata okvirni su s obzirom na razlike u isključivim pravima među zemljama.

**Slika 6.4** Broj arhitekata na 100.000 stanovnika



Izvor: ACE 2013., 2017.

## 6.2 Regulirane profesije

**Arhitekti i inženjeri u graditeljstvu u Hrvatskoj obvezni su ishoditi odobrenja za rad.**

Osim arhitekata, u projektiranje i nadzor građenja uključene su četiri vrste inženjera: inženjeri građevinarstva, strojarstva, elektrotehnike i geodezije. U Hrvatskoj postoji oko 2.400 arhitekata, 3.000 inženjera građevinarstva, 1.700 inženjera elektrotehnike, 1.000 inženjera strojarstva i 1.000 inženjera geodezije s aktivnim odobrenjima za rad. Načelno su arhitekti usmjereni na fazu (pret)projektiranja, dok inženjeri pružaju potporu u svim fazama građenja.<sup>12</sup> Kandidati

<sup>8</sup> Narodne novine 153/13, 20/17, 39/19.

<sup>9</sup> Narodne novine 78/15, 118/18.

<sup>10</sup> Narodne novine 25/18.

<sup>11</sup> Narodne novine 78/15, 114/18.

<sup>12</sup> U propisima arhitekti nisu isključeni iz obavljanja poslova nadzora.

na sličan način ulaze u profesiju. Na primjer, inženjerima građevinarstva načelno su potrebna četiri koraka: (a) diploma iz područja građevinarstva,<sup>13</sup> (b) radno iskustvo u području građevinarstva,<sup>14</sup> (c) položen stručni ispit koji obuhvaća opće znanje o propisima o gradnji i specijalističko znanje o građevinarstvu te (d) učlanjenje u Hrvatsku komoru inženjera građevinarstva.<sup>15</sup> Arhitekti te inženjeri strojarstva, elektrotehnike i geodezije prolaze sličan proces, ali se specijaliziraju za svoja odnosna područja. Za neke poslove koje obavljaju inženjeri geodezije potrebne su dodatne suglasnosti Državne geodetske uprave (DGU).<sup>16</sup>

**Ovisno o radnom iskustvu arhitekti i inženjeri u graditeljstvu mogu dobiti i posebna odobrenja.** U području projektiranja, inženjeri građevinarstva koji imaju deset godina radnog iskustva u relevantnom području i ispunjavaju druge propisane uvjete mogu dobiti odobrenje za rad na poslovima revidenta. Revidenti su stručnjaci ovlašteni za kontrolu i potvrdu stabilnosti konstrukcije. U području gradnje, arhitekti te inženjeri građevinarstva, strojarstva i elektrotehnike mogu postati voditelji projekta, voditelji građenja i/ili voditelji radova. Voditelji projekta su stručnjaci s najmanje osam godina iskustva i međunarodno priznatom ovjerom sposobnosti za upravljanje projektom, koji su nadležni za izgradnju velikih javnih projekata.<sup>17</sup> Voditelji građenja su stručnjaci s najmanje tri godine iskustva ovlašteni za upravljanje građevinskim radovima. Voditelji radova su stručnjaci s najmanje dvije godine iskustva ovlašteni za upravljanje građevinskim radovima u okviru zadaća svoje struke (građevinarstva/elektrotehnike/strojarstva). Većina inženjera su ovlašteni voditelji građenja, dok su preostala posebna odobrenja manje česta (vidjeti tablicu 6.1).

**Tablica 6.1** Broj nositelja općih i posebnih A/I odobrenja, 2017.

	Arhitekti	Inženjeri građevinarstva	Inženjeri elektrotehnike	Inženjeri strojarstva	Inženjeri geodezije
Članovi komore, od kojih	2.430	3.067	1.657	1.073	929
Voditelji radova	3	44	31	44	n/p
Voditelji građenja	178	1.935	787	761	n/p
Revidenti	n/p	115	n/p	n/p	n/p
Voditelji projekta	b/p	b/p	b/p	b/p	n/p

Izvor: Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Hrvatska komora arhitekata, Hrvatska komora inženjera građevinarstva, Hrvatska komora inženjera elektrotehnike, Hrvatska komora inženjera strojarstva, Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije

Napomena: n/p = nije primjenjivo; b/p = bez podataka.

**13** U skladu s člankom 27. Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (Narodne novine 78/15, 118/18) kandidati moraju završiti ili (a) preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij građevinarstva i steći akademski naziv magistar inženjer (300 ECTS bodova); ili specijalistički diplomski stručni studij građevinarstva i steći stručni naziv stručni specijalist inženjer (300 ECTS bodova); ili (c) odgovarajući stupanj obrazovanja u građevinarstvu kako je utvrđeno u posebnim propisima. Vidjeti Prilog C za detaljan pregled zahtjeva za ulazak u profesiju.

**14** U skladu s člankom 27. Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (Narodne novine 78/15, 118/18), kandidati moraju imati ili (a) najmanje dvije godine radnog iskustva na poslovima projektiranja nakon završetka sveučilišnog ili stručnog studija, ili (b) najmanje jednu godinu radnog iskustva na poslovima projektiranja nakon završetka studija ako je kandidat stekao tri godine radnog iskustva na poslovima projektiranja nakon završetka preddiplomskog sveučilišnog ili stručnog studija, ili (c) najmanje deset godina radnog iskustva/zaposlenja na stručnim poslovima graditeljstva i prostornoga uređenja u tijelima državne uprave ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Isti se zahtjevi primjenjuju na arhitekate, kao i na inženjere građevinarstva, strojarstva i elektrotehnike, ali ih moraju ispuniti u svojim odnosnim područjima. Vidjeti Prilog C za detaljan pregled zahtjeva za ulazak u profesiju.

**15** Vidjeti Prilog C za detaljan pregled zahtjeva za ulazak i obavljanje djelatnosti arhitekta ili inženjera u Hrvatskoj.

**16** Za dodatne pojedinosti vidjeti odjeljak 3.3.2.

**17** Građevine u vrijednosti većoj od 50 milijuna HRK (oko 8 milijuna USD) i infrastruktura u vrijednosti većoj od 10 milijuna HRK (oko 1,5 milijuna USD).

## 6.3 Ograničenja

Ukupno su u propisima u području arhitekture i inženjerstva utvrđena četiri ključna ograničenja. Pregledom su obuhvaćena četiri zakona i 37 podzakonskih akata kojima se uređuje pružanje A/I usluga (vidjeti Prilog D za cjelokupni popis ograničenja). Većina ograničenja proizlazi iz pravila kojima se ograničava ulazak na tržište ili jača prevlast, osobito upis u registar i izdavanje odobrenja od strane komora u graditeljstvu. Utvrđena su i pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi, povećavaju troškovi tržišnog natjecanja te diskriminira druge ili se štite partikularni interesi (tablica 6.2). U sljedećim se odjeljcima razmatraju (a) šteta za tržišno natjecanje prouzročena tim ograničenjima; (b) navedeno obrazloženje ograničenja u javnim politikama; i (c) druga rješenja koja imaju manji učinak narušavanja, koja su učinkovitija ili oboje.

**Tablica 6.2** Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području graditeljstva

Glavne vrste pravila prema tržišnom učinku	Pojedine vrste	Učestalost	Ključna ograničenja
Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast	1.1 Monopolistička prava i apsolutna zabrana pristupa tržištu	0	Članstvo u komori, opterećujući postupci ishođenja odobrenja
	1.2 Relativna zabrana pristupa tržištu i proširenja djelatnosti	0	
	1.3 Postojeći subjekti sudjeluju u odlukama o ulasku/izlasku s tržišta	27	
	1.4 Zahtjevi za upis (odobrenja i dozvole)	23	
Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja	2.1 Pravila kojima se olakšavaju dogovori / smanjuje izbor strateških varijabli poduzeća	4	Preporučene cijene, fragmentirana isključiva prava, ograničenje veličine poduzeća
	2.2 Ograničenja vrsti proizvoda i usluga / oblika i područja	15	
	2.3 Kontrola cijena	11	
Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi	3.1 Diskriminirajuća primjena pravila i standarda	0	Zahtjevi u pogledu prebivališta
	3.2 Diskrecijska primjena pravila	1	
	3.3 Izostanak neutralnosti u tržišnom natjecanju u odnosu na državne subjekte	0	
	3.4 Državna potpora / poticaji kojima se narušava ravnopravnost na tržištu	0	

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke na temelju MCPAT-a.

Napomena: Neka se ograničenja odnose na nekoliko vrsta i tako se računaju. Na primjer, odobrenje koje se dodjeljuje na diskriminirajući način računa se kao dvije vrste ograničenja: zahtjev za upis u registar (odobrenja i dozvole) i diskriminirajuća primjena pravila i standarda.

### 6.3.1 Članstvo u komori

**Članstvo u komorama u graditeljstvu obvezno je za arhitekate i inženjere u graditeljstvu.** To je sljedećih pet komora: Hrvatska komora arhitekata, Hrvatska komora inženjera građevinarstva, Hrvatska komora inženjera elektrotehnike, Hrvatska komora inženjera strojarstva i Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije. Stručnjaci su obvezni upisati se u svoju komoru i platiti godišnju članarinu od najmanje 1.800 HRK (oko 300 USD). Za upis je potrebno ispuniti zahtjeve u pogledu kvalifikacija, platiti upisninu te ispuniti druge uvjete (na primjer, uvjet da osoba ima prebivalište na teritoriju Republike Hrvatske i da se protiv nje ne vodi kazneni postupak posebni su zahtjevi za arhitekate, inženjere elektrotehnike i inženjere geodezije). Postoje odvojeni upisnici za urede i pojedince. Stručnjaci su obvezni i upisati se u zasebni

imenik za svako posebno odobrenje. Upisnine se razlikuju. Na primjer, Hrvatska komora arhitekata naplaćuje 3.000 HRK ili 500 USD za upis voditelja projekta. Komore nadziru rad svojih članova i u njihovo ime sklapaju obvezno osiguranje od profesionalne odgovornosti.

## Šteta za tržišno natjecanje

**Obvezno članstvo u komori štetno je za tržišno natjecanje zbog stvaranja sukoba interesa u pogledu ulaska u profesiju, mogućeg olakšavanja tajnih sporazuma i uvođenja diskrecijskog odlučivanja u regulatorne procese.** Prvo, postojeći stručnjaci donose odluku o ulasku pružatelja usluga na tržište ili njihovu izlasku, čime jačaju svoj položaj i slabe položaj novih inženjera. Drugo, zbog obveznog članstva u komori pružateljima usluga lakše je sklopiti tajne sporazume o strateškim varijablama, kao što su cijene ili lokacija. Svih pet komora u graditeljstvu u prošlosti je određivalo cijene te trenutačno svojim članovima pružaju smjernice za standardiziranje naknada. Komore zahtijevaju i da im članovi koji bi htjeli otvoriti zajednički ured dostave svoj ugovor. Treće, propisi komora opterećujući su i diskrecijske prirode, čime se stvara prostor za diskriminaciju. U skladu s aktima komora od kandidata se često očekuje da ispune uvjete koji nadilaze zahtjeve propisane primarnim zakonodavstvom. Na primjer, arhitekti, inženjeri elektrotehnike i inženjeri geodezije moraju imati prebivalište na teritoriju Republike Hrvatske i protiv njih se ne smije voditi kazneni postupak.<sup>18</sup>

## Cilj javne politike

**Svrha je članstva u komori zaštititi javnu sigurnost i imovinska prava.** Pogreške arhitekata i inženjera građevinarstva/strojarstva/elektrotehnike mogu dovesti do gubitka života i imovine. Pogreške inženjera geodezije mogu dovesti do netočne evidencije zemljišta i nekretnina, što može negativno utjecati na funkcioniranje tržišta nekretnina. Kako bi se rizici smanjili na minimum, strukovne komore nadležne su za nadzor svojih članova. Komore imaju pravo sankcionirati svoje članove koji ne poštuju profesionalne standarde. Članovi su obvezni i kontinuirano unapređivati svoje kvalifikacije te komore prate taj proces. Komore sklapaju obvezno osiguranje od profesionalne odgovornosti za svoje članove. Članstvo u komori regulatorna tijela smatraju i znakom kvalitete, što može pridonijeti ublažavanju asimetrije informacije između kupaca i prodavatelja A/I usluga.

**U praksi postoji inherentan sukob interesa između nadzora i zastupanja.** S jedne strane, od komora se očekuje da pridonose javnoj sigurnosti nadziranjem rada svojih članova, prikupljanjem informacija o povredama profesionalnih standarda i sankcioniranjem nepoštovanja propisa. S druge strane, komore zastupaju kolektivne interese hrvatskih arhitekata i inženjera. U Zakonu o komorama i Zakonu o obavljanju geodetske djelatnosti izričito je navedena ta uloga te se promicanje, usklađivanje i zastupanje zajedničkih interesa spominju kao neke od ključnih funkcija komora.<sup>19</sup> Općenito, komore ne objavljuju podatke o povredama profesionalnih standarda i sankcijama, ali prema informacijama dobivenima od sudionika na tržištu arhitekate i inženjere u prošlosti se nije isključivalo iz komora.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Članak 4. Pravilnik o upisima u imenike, upisnike i evidencije (interni akt Hrvatske komore arhitekata), članak 5. Pravilnika o uvjetima i postupku za pružanje usluga (interni akt Hrvatske komore inženjera elektrotehnike) te članci 5. i 9. Pravilnika o upisima, odlukama, odobrenjima i potvrdama (interni akt Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije). Uz to, u skladu s člankom 28. Pravilnika o upisima u imenike, upisnike i evidencije Hrvatske komore arhitekata (interni akt) Komora može odbiti podnositelje zahtjeva „iz razloga koji su propisani [...] drugim pozitivnim propisima.“ Ta opća odredba može se iskoristiti protiv novih stručnjaka, čak i u slučaju manjih prekršaja koji nisu povezani s nadzorom komora.

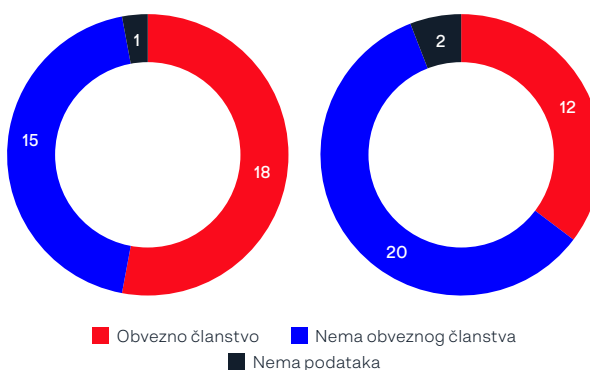
<sup>19</sup> Članak 2. Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (Narodne novine 78/15 i 114/18) i članak 4. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti (Narodne novine 25/18).

<sup>20</sup> Čini se da je Hrvatska komora inženjera geodezije aktivnija u osiguranju primjene profesionalnih standarda nego druge komore. Komora je od 2016. pokrenula 112 stegovnih postupaka.

## Druge mogućnosti

Postoje druga rješenja za zaštitu javne sigurnosti i kvalitete geodetskih poslova. Zahtjevi u pogledu kvalifikacija za arhitekta i inženjera u graditeljstvu već su zahtjevniji u Hrvatskoj nego u većini drugih zemalja. Arhitekti i inženjeri koji rade u struci uglavnom su završili diplomski studij i imaju najmanje dvije godine radnog iskustva. Njihove se kvalifikacije ispituju i stručnim ispitima. Stabilnost složene konstrukcije kontroliraju inženjeri građevinarstva s deset godina profesionalnog iskustva. Stručnjaci su motivirani osigurati sigurnost konstrukcije jer su osobno odgovorni za pogreške. Osiguranje od profesionalne odgovornosti je obvezno, iako je njegova učinkovitost ograničena zbog moralnog hazarda.<sup>21</sup> Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja nadzire novu gradnju putem inspekcija i rezultate objavljuje *online*.<sup>22</sup> Uzimajući u obzir zahtjeve u pogledu kvalifikacija i profesionalnu odgovornost te postojeće kontrole, čini se da je zahtjev u pogledu članstva u komori suvišan i skup. Dužnosti komora koje država još ne obavlja, kao što je nadzor nad kontinuiranim usavršavanjem, mogli bi obavljati Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja i DGU uz manje sukoba interesa. Članstvo u strukovnim tijelima nije obvezno za arhitekta i inženjera građevinarstva u brojnim zemljama OECD-a (vidjeti sliku 6.5).<sup>23</sup>

Slika 6.5 Članstvo u strukovnim tijelima za A/I u OECD-u, 2013.



Izvor: OECD-ovi pokazatelji regulacije proizvodnih tržišta.

### 6.3.2 Zahtjevi za ulazak u profesiju za inženjere geodezije

**Inženjeri geodezije koji obavljaju državnu izmjeru podliježu dodatnim zahtjevima za ulazak u profesiju.** Za obavljanje poslova koji se uglavnom odnose na državnu izmjeru i katastar zemljišta i nekretnina<sup>24</sup> potrebne su tri godine iskustva (odnosno, više od obveznog dvogodišnjeg vježbeničkog staža za ostale geodetske poslove).<sup>25</sup> Osim što moraju biti upisani u komoru, i uredi i pojedinačni inženjeri koji obavljaju poslove državne izmjere moraju dobiti suglasnost DGU-a.<sup>26</sup> Za tu suglasnost i uredi i pojedinačni inženjeri moraju svake godine obnoviti svoj upis pri DGU-u.<sup>27</sup> Konačno, samo se veliki uredi i konzorciji mogu nadmetati za projekte državne izmjere. Geodetski uredi odnosno pravne osobe s manje od tri ovlaštena inženjera i tri suradnika ili stručna suradnika ne mogu pružati usluge vezane uz državnu izmjeru i katastar.<sup>28</sup> Manji uredi mogu sudjelovati u tim projektima samo ako se pridruže drugim uredima kako bi zadovolji zahtjev u pogledu veličine.

## Šteta za tržišno natjecanje

**Prošireni zahtjevi štetni su za tržišno natjecanje jer se povećava trošak ulaska u segment državne izmjere.** Prema navodima sudionika na tržištu, poslovi vezani uz državnu izmjeru

<sup>21</sup> Budući da komora osiguranje sklupa u ime svojih članova, pojedinačne premije ne razlikuju se ovisno o više ili manje rizičnim stručnjacima.

<sup>22</sup> Građevinska inspekcija obavila je više od 10.000 izvoda u 2017. te je utvrdila prekršaje u polovini svih slučajeva.

<sup>23</sup> Članstvo za inženjere geodezije nije obavezno, na primjer, u Njemačkoj. Ne postoje usporedivi podaci za inženjere strojarstva i elektrotehnike.

<sup>24</sup> Poslovi su definirani u članku 5. stavcima 4., 5. i 6. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti (Narodne novine 25/18).

<sup>25</sup> Članak 19. stavak 2. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti (Narodne novine 25/2018); članci 5., 11. i 13. Pravilnika o upisima, odlukama, odobrenjima i potvrđama Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije (interni akt Komore) te članak 3. stavak 1. i članak 11. stavci 1. i 3. Programa vježbeničke prakse s načinom provedbe (interni akt Komore).

<sup>26</sup> Dobivanje suglasnosti za poslove državne izmjere uključuje i plaćanje naknada Državnoj geodetskoj upravi, iako su te naknade u praksi male (35 HRK, ili 6 USD, za izdavanje rješenja o suglasnosti te 20 HRK, ili 3 USD, za potvrdu o izdanoj suglasnosti).

<sup>27</sup> Članak 19. stavci 4. i 5., članak 20. stavak 3. te članci 25. i 29. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti (Narodne novine 25/18).

<sup>28</sup> Članak 19. stavak 5. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti (Narodne novine 25/18).

i katastar izvor su većine prihoda inženjera geodezije. Zbog zahtjeva u pogledu većeg iskustva smanjuje se broj potencijalnih inženjera koji mogu obavljati te poslove. Slično tome, zbog paralelnih zahtjeva za ishođenje suglasnosti za urede i pojedince ulazak u segment poslova državne izmjere i katastra dodatno je opterećujući i skup, što urede i pojedince može odvratiti od sudjelovanja. Konačno, ograničavanjem sudjelovanja u projektima državne izmjere i katastra na urede i konzorcije određene veličine smanjuje se tržišno natjecanje u nadmetanju za te projekte i ograničava fleksibilnost klijenata da objave natječaje za manje projekte za koje nisu potrebni veliki uredi. Svim tim ograničenjima umanjuje se broj prihvatljivih inženjera i ureda koji se mogu nadmetati za projekte državne izmjere i katastra. S druge strane, manji broj prihvatljivih kandidata može dovesti do veće tržišne snage geodetskih inženjera i ureda, viših cijena i niže kvalitete.

## Cilj javne politike

**Svrha je dodatnih zahtjeva za ulazak u segment državne izmjere osigurati odgovarajuću stručnost i ograničiti negativne vanjske čimbenike zbog loše usluge.** U interesu je hrvatske države osigurati da državnu izmjeru obavljaju kvalificirani stručnjaci strogo se držeći propisa jer se njezini rezultati koriste za oporezivanje i promet nekretnina. Vježbenici možda ne mogu steći odgovarajuće znanje o specifičnostima poslova državne izmjere i katastra tijekom dvije godine vježbeničkog staža stoga je svrha zahtjeva za dodatnom godinom radnog iskustva osigurati da samo iskusniji kandidati obavljaju te poslove, čime se ograničava raspon negativnih vanjskih čimbenika prouzročenih loše obavljenim izmjerama. Sa stajališta ureda, za brojne velike projekte državne izmjere potreban je velik broj djelatnika i velika količina resursa. Stoga je svrha zakona kojim se nadmetanje ograničava na veće urede i konzorcije osigurati sudjelovanje samo onih ponuditelja koji mogu izvršiti takve projekte.

## Druge mogućnosti

**Dvije godine profesionalnog iskustva dovoljne su za ispunjavanje uvjeta za inženjera geodezije za sve poslove.** Zahtjev u pogledu tri godine iskustva za poslove državne izmjere stroži je od zahtjeva utvrđenog u industrijskim standardima Europskog vijeća geodeta.<sup>29</sup> Uz to, stroži je nego u šest od deset drugih zemalja EU-a za koje su dostupni usporedivi podaci.<sup>30</sup> Konačno, uz međunarodne standarde, zahtjev u pogledu trogodišnje vježbeničke prakse za određene poslove viši je i od standarda od dvije godine za inženjere geodezije koji rade na drugim poslovima i za srodne profesije u Hrvatskoj (na primjer, inženjere građevinarstva, strojarstva i elektrotehnike).

**Izdavanje suglasnosti za pojedince (ali ne i urede) dostatno je za promicanje kvalitete.** Izdavanje suglasnosti za urede, uz suglasnost za pojedince, suvišno je jer osobe koje rade kao inženjeri geodezije već moraju ispuniti zahtjeve u pogledu ispita, iskustva i obrazovanja. Uredi se upisuju i pri Hrvatskoj komori ovlaštenih inženjera geodezije. Dodatnim zahtjevom u pogledu suglasnosti za urede povećavaju se troškovi, ali se pridonosi osiguranju veće kvalitete usluga.

**Klijenti mogu ocjenjivati kvalifikacije ureda za obavljanje poslova državne izmjere i katastra za svaki slučaj posebno.** Neki geodetski vježbenici iskustvo u obavljanju poslova državne izmjere i katastra stječu tijekom vježbeničke prakse, što znači da su kvalificirani za obavljanje državne izmjere bez dodatne godine iskustva. S druge strane, neki inženjeri geodezije koji imaju tri godine iskustva možda i dalje nemaju iskustva u obavljanju državne izmjere. Stoga bi ponuditelje za poslove državne izmjere i katastra klijenti mogli uspješnije ocijeniti ako bi provjeravali projekte koje su ti inženjeri ranije proveli umjesto da primjenjuju općenita pravila o potrebnom iskustvu. Slično tome, ako bi se klijentovim stručnjacima za nabavu dopustilo da minimalnu veličinu

<sup>29</sup> Europsko vijeće geodeta, IG PARLS Accord. Dostupno na <https://www.clge.eu/ig-parls/accord>

<sup>30</sup> Pirlot, Barbieri i Krupa 2018.

određuju za svaki slučaj posebno, omogućila bi se veća fleksibilnost u prilagođavanju zahtjeva potrebama projekta, uz manje protutržišne učinke. Za manje projekte državne izmjere možda ne trebaju tako veliki uredi kako su opisani u minimalnim standardima iz Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti, dok bi se za veće projekte možda moglo zahtijevati više djelatnika od propisanih.

### 6.3.3 Isključiva prava

**Arhitekti i inženjeri u graditeljstvu imaju isključiva prava na obavljanje nekoliko djelatnosti u Hrvatskoj i nekoliko prava koja su zajednička tim profesijama.** Slično kao i u brojnim zemljama OECD-a, arhitekti i inženjeri jedini su stručnjaci ovlašteni za projektiranje građevina, kontrolu zahtjeva za izdavanje dozvola za gradnju i nadzor građenja. Međutim, prava inženjera su fragmentirana. Inženjeri građevinarstva, strojarstva i elektrotehnike imaju isključiva prava u svojim područjima odgovornosti (kao što su električne instalacije u slučaju inženjera elektrotehnike te vodovod i odvodnja u slučaju inženjera strojarstva). U slučaju jednostavnih građevina, kao što su obiteljske kuće, jedan stručnjak može projektirati i nadzirati gradnju, ali se za većinu novih građevina u Hrvatskoj u propisima zahtjeva suradnja stručnjaka iz triju područja. Donedavno su samo arhitekti mogli projektirati unutarnje i vanjske prostore, ali su ti propisi liberalizirani.

## Šteta za tržišno natjecanje

**Fragmentiranje isključivih prava u inženjerstvu štetno je za tržišno natjecanje jer se ograničava natjecanje među različitim vrstama inženjera.** U slučaju složenih građevina, kao što su velika industrijska postrojenja, potrebna je stručnost inženjera građevinarstva, strojarstva i elektrotehnike te se ti stručnjaci međusobno ne natječu. Međutim, u slučaju drugih građevina, kao što su mala i srednja skladišta, stručnost jednog inženjera dostatna je za projektiranje i nadzor građenja. Zahtjevom da nekoliko inženjera sudjeluje u takvoj gradnji povećavaju se troškovi i smanjuje broj konkurenata.

## Cilj javne politike

**Isključiva prava fragmentirana su kako bi se osigurala tehnička sigurnost i kvaliteta.** Iako inženjeri građevinarstva, strojarstva i elektrotehnike imaju neke zajedničke kvalifikacije, specijalizirani su za svoja odnosna područja. Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja utvrdilo je odgovornosti za svaku skupinu stručnjaka zasebno kako bi se osigurala tehnička sigurnost građevine uz poštovanje visokih standarda kvalitete.

## Druga mogućnost

**Fragmentiranje isključivih prava nije nužno za osiguranje tehničke sigurnosti.** U fazi projektiranja uz zahtjeve za ishođenje dozvola za gradnju prilažu se primjerci glavnog projekta koji je potpisao glavni projektant. U članku 52. Zakona o gradnji dodatno se navodi da je glavni projektant odgovoran za „cjelovitost i međusobnu usklađenost” dijelova glavnog projekta. Slično tome, u fazi gradnje nadzor provodi glavni nadzorni inženjer, koji može biti arhitekt ili inženjer. Ako su potrebni nadzorni inženjeri različitih struka, u skladu s člankom 57. Zakona o gradnji investitor je dužan odrediti glavnog nadzornog inženjera. U praksi ne postoji potreba za podjelom odgovornosti među stručnjacima jer glavni projektant može biti odgovoran za pogreške u projektiranju, a glavni nadzorni inženjer za pogreške u građenju. U drugim zemljama, kao što je Litva, zemlja srednje i jugoistočne Europe koja je u izvješću Svjetske banke Doing Business najuspješnija prema lakoći ishođenja dozvola za gradnju, za projektiranje i nadzor obično je odgovoran jedan arhitekt ili inženjer.



### 6.3.4 Kontrola cijena

**Komore u graditeljstvu pružaju smjernice o cijenama ili *inputima*.** Komore arhitekata, inženjera građevinarstva, inženjera elektrotehnike i inženjera strojarstva izdale su pravilnike o standardima usluga. Tim se aktima pružaju smjernice o potrebnim satima rada i satnicama za obavljanje određenih A/I poslova. Komore arhitekata, inženjera građevinarstva i inženjera elektrotehnike na svojoj web-stranici nude i računalni program s pomoću kojeg pružatelji usluga mogu standardizirati ponude i račune. Komora arhitekata nudi pomoć, uz naknadu, u primjeni Pravilnika o standardu usluga<sup>31</sup> te u Kodeksu strukovne etike zahtijeva korištenje tog Pravilnika.<sup>32</sup> Pravilnici o standardu usluga i korištenju Komorina računalnog programa nisu obvezujući. Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije objavljuje smjernice o *inputima* (uključujući satnice) potrebnima za obavljanje različitih poslova. Uz to, njezin Kodeks strukovne etike propisuje da bi se konkurencija između inženjera geodezije trebala zasnivati na kvaliteti i iskustvu, a ne cijeni.<sup>33</sup>

### Šteta za tržišno natjecanje

**Smjernice u pogledu cijena štetne su za tržišno natjecanje jer se olakšavaju tajni sporazumi između sudionika na tržištu.** Iako cijene koje Komora predlaže nisu obvezujuće, i dalje mogu služiti kao referentna točka. Pružatelji usluga mogu upućivati na cijene koje podržava Komora kao na najniže cijene te niže ponude smatrati dampinškim. Kupci A/I usluga predložene cijene mogu smatrati najvišim cijenama i smatrati da su skuplje usluge prekomjerno naplaćene. Kao rezultat toga, predložena cijena može postati središnji element pregovora prodavatelja i kupaca te narušiti tržišta zbog pogoršanja problema asimetrije informacija. Smjernice u pogledu cijena posebno mogu biti štetne za kupce s ograničenim iskustvom, kao što su strana poduzeća ili investitori koji prvi put ulažu, kao i za pružatelje usluga koji se žele istaknuti na tržištu.

**Smjernice u pogledu *inputa* mogu biti i prepreka za tržišno natjecanje te se zahvaljujući njima konkurenti mogu lakše uskladiti.** Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije nije utvrdila satnice, ali preporučuje *inpute* i vrijeme potrebno za određene poslove. Time se implicitno preporučuju cijene jer Komora navodi troškove obavljanja različitih poslova. Iako te smjernice nisu obvezujuće, one ipak pružaju referentnu točku prema kojoj konkurenti mogu usklađivati svoje ponude. Time se inženjere geodezije i urede može odvratiti od inovacija i natjecanja prema efikasnosti (odnosno, obavljanju više poslova uz manje resursa), čime se, u konačnici, povećavaju cijene za klijente.

### Cilj javne politike

**Propisi u pogledu cijena i *inputa* doneseni su kako bi se smanjili transakcijski troškovi i nepoštena konkurencija.** Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja zabrinuto je zbog dampinških cijena u javnim natječajima te, općenito, za sigurnost i kvalitetu građenja i državne izmjere. Smjernice u pogledu cijena i *inputa* smatra sredstvom za informiranje naručitelja o troškovima A/I i geodetskih usluga te za smanjenje nepotrebnih tenzija na tržištu na minimum (na primjer, ocjena jesu li podnesene ponude realne). Ministarstvo priznaje da je sektorske propise potrebno uskladiti sa zakonima o zaštiti tržišnog natjecanja na razini EU-a i Hrvatske te je u prošlosti podržalo prelazak s obveznog na dobrovoljno reguliranje cijena.

<sup>31</sup> Odluka o administrativnim naknadama HKA.

<sup>32</sup> Na primjer, u skladu s člankom 21. Kodeksa strukovne etike (interni akt Hrvatske komore arhitekata) „posao projektiranja koji je ponuđen zajedno s poslovima izvođenja građevine mora se izdvojiti i posebno iskazati u skladu s Pravilnikom o standardu usluga arhitekata.”

<sup>33</sup> Članak 62. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti (Narodne novine 25/18); članak 9. stavak 4. i članak 19. Kodeksa strukovne etike Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije (Narodne novine 3/19); članak 17. stavak 1. Statuta Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije (Narodne novine 109/18); i nacrt Standarda geodetskih usluga (interni akt Komore ovlaštenih inženjera geodezije).

## Druga mogućnost

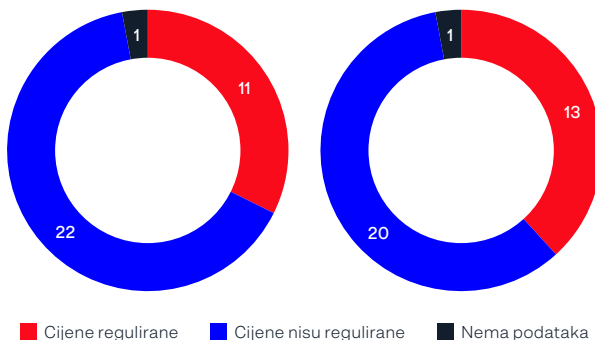
**Tržište je učinkovitije u smanjenju transakcijskih troškova od komora.** U praksi se transakcijski troškovi kupaca A/1 i geodetskih usluga ne mogu smanjiti reguliranjem cijena. Usluge su raznolike tako da je teško utvrditi vrste usluga i pronaći „pravu“ cijenu za svaku od tih vrsta.

Uz to, spremnost na prihvaćanje (uključujući strukturu troška pružatelja usluga) i spremnost na plaćanje usluga razlikuju se među sudionicima na tržištu te informacije potrebne za pomirenje različitih stajališta komorama nisu dostupne ili su raspršene. U praksi tržište nudi najefikasniji mehanizam prikupljanja informacija od sudionika na tržištu i određivanja cijena različitih vrsta usluga. Cijene nisu regulirane u većini zemalja OECD-a (vidjeti sliku 6.6).

**Postojećim propisima mogu se riješiti nepoštene tržišne prakse te se može osigurati primjena minimalnih standarda kvalitete.** Određivanje predatorskih cijena predstavlja povredu pravila EU-a i nacionalnih pravila vezanih uz zaštitu tržišnog natjecanja te može biti predmet istrage. Uz to, Zakon o javnoj nabavi dopušta primjenu kriterija kvalitete kako bi se osigurala vrijednost za novac. Nadalje, u skladu s pravilima o javnoj nabavi na razini EU-a javni naručitelji mogu odbiti izuzetno niske ponude, ako se ponuditeljima omogući da objasne svoju nisku ponudu.<sup>34</sup> MINGO podupire javne naručitelje u primjeni načela vrijednosti za novac, kao što je ekonomski najpovoljnija ponuda, te bi se više napora moglo uložiti u poticanje razmjene znanja među stručnjacima za nabavu o primjeni kriterija kvalitete u javnoj nabavi. Konačno, inženjeri već moraju ispuniti zahtjeve u pogledu osposobljavanja, kontinuiranog usavršavanja, ispitivanja i radnog iskustva te podliježu disciplinskim mjerama u slučaju nesavjesnog postupanja. Čini se da su te razine nadzora dostatne za osiguranje minimalne kvalitete među inženjerima geodezije.

Uz to, Zakon o javnoj nabavi dopušta primjenu kriterija kvalitete kako bi se osigurala vrijednost za novac. Nadalje, u skladu s pravilima o javnoj nabavi na razini EU-a javni naručitelji mogu odbiti izuzetno niske ponude, ako se ponuditeljima omogući da objasne svoju nisku ponudu.<sup>34</sup> MINGO podupire javne naručitelje u primjeni načela vrijednosti za novac, kao što je ekonomski najpovoljnija ponuda, te bi se više napora moglo uložiti u poticanje razmjene znanja među stručnjacima za nabavu o primjeni kriterija kvalitete u javnoj nabavi. Konačno, inženjeri već moraju ispuniti zahtjeve u pogledu osposobljavanja, kontinuiranog usavršavanja, ispitivanja i radnog iskustva te podliježu disciplinskim mjerama u slučaju nesavjesnog postupanja. Čini se da su te razine nadzora dostatne za osiguranje minimalne kvalitete među inženjerima geodezije.

Slika 6.6 Reguliranje cijena A/1 usluga u OECD-u, 2013.



Izvor: OECD-ovi pokazatelji regulacije proizvodnih tržišta.

## 6.4 Preporuke

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast</b>			
1. Ukinuti obvezno članstvo u komori za arhitekta te inženjere građevinarstva, elektrotehnike, strojarstva i geodezije.	Članak 2. Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (Narodne novine 78/15 i 114/18) Članak 41. stavak 2. i članak 71. stavak 1. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti (Narodne novine 25/18)	Članstvo u komori nije nužno za postizanje cilja javne politike u pogledu javne sigurnosti. Komore su odgovorne za stručni nadzor te mogu izreći sankcije članovima koji ne primjenjuju profesionalne standarde. Međutim, zahtjev za članstvo u komori dodatan je zahtjev uz postojeće zahtjeve u pogledu kvalifikacija i osiguranja te državne inspekcije. Čini se da većina komora nema aktivnu ulogu u nadzoru i provedbi propisa, a čak i one koje to čine (na primjer, Hrvatska komora ovlaštenih inženjera geodezije) suočavaju se sa sukobima interesa. Članstvo u strukovnim tijelima nije obvezno za arhitekta i inženjere u graditeljstvu u brojnim zemljama OECD-a (na primjer, Ujedinjenoj Kraljevini).	Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja Siječanj 2021.
		Obvezno članstvo u Komori štetno je za tržišno natjecanje. Postojeći stručnjaci donose odluku o ulasku pružatelja usluga na tržište ili njihovu izlasku, čime jačaju svoj položaj i slabe položaj novih inženjera. Zbog obveznog članstva u Komori pružateljima usluga lakše je	

<sup>34</sup> Članak 69. Direktive 2014/24/EU prenesen u članak 289. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16).

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<p><b>2. Pojednostavniti zahtjeve za obavljanje državne izmjere:</b></p> <p>(a) zahtjev u pogledu iskustva smanjiti na dvije godine,</p> <p>(b) ukinuti suglasnost DGU-a za urede,</p> <p>(c) ukinuti statutarne zahtjeve u pogledu veličine ureda</p>	<p>Članak 19. stavci 2., 4. i 5., članak 20. stavak 3. te članci 25. i 29. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti (Narodne novine 25/18)</p> <p>Članci 5., 11. i 13. Pravilnika o upisima, odlukama, odobrenjima i potvrdama Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije (interni akt Komore)</p> <p>Članak 3. stavak 1. i članak 11. stavci 1. i 3. Programa vježbeničke prakse s načinom provedbe (interni akt Komore)</p>	<p>sklopiti tajne sporazume o strateškim varijablama, kao što su cijene ili lokacija. Uz to, propisi komora opterećujući su i diskrecijske prirode, čime se stvara prostor za diskriminaciju. U skladu s aktima komora od kandidata se očekuje da ispune uvjete koji nadilaze zahtjeve propisane primarnim zakonodavstvom.</p> <p><b>Dvije godine profesionalnog iskustva dovoljne su za ispunjavanje uvjeta za inženjera geodezije.</b> Za obavljanje poslova državne izmjere potrebne su tri godine iskustva. Zahtjev od tri godine viši je od razine utvrđene u industrijskim standardima. Uz to, stroži je od zahtjeva u šest od deset drugih zemalja EU-a za koje su dostupni usporedivi podaci.</p> <p><b>Izdavanje suglasnosti DGU-a uredima koji obavljaju državnu izmjeru suvišno je.</b> Osobe koje rade kao inženjeri geodezije već su obvezni ispuniti zahtjeve u pogledu suglasnosti i obrazovanja. Uredi se upisuju i pri Hrvatskoj komori ovlaštenih inženjera geodezije. Zahtjevom u pogledu suglasnosti za urede povećavaju se troškovi, ali se pridonosi osiguranju veće kvalitete usluga.</p> <p><b>Ograničavanje poslova državne izmjere na veće urede odnosno pravne osobe nije učinkovit način postizanja navedenog cilja osiguranja kvalitete.</b> Uredi odnosno pravne osobe s manje od tri ovlaštena inženjera i tri suradnika ili stručna suradnika ne mogu pružati usluge vezane uz državnu izmjeru i katastar nekretnina. Javni naručitelji koji nabavljaju geodetske usluge izmjere i usluge povezane s katastrom nekretnina mogu ocijeniti adekvatnost ureda odnosno pravne osobe i ponuda za svaki projekt posebno umjesto da primjenjuju općenita pravila.</p> <p><b>Strogi zahtjevi za obavljanje poslova državne izmjere štetni su za tržišno natjecanje jer ograničavaju broj stručnjaka na tržištu.</b> Zahtjevom za dodatnim godinama iskustva, dodavanjem koraka za ishođenje i zadržavanje suglasnosti i ograničavanjem poslova na veće urede odgađa se ulazak na tržište ili se odvraća/zabranjuje nekim stručnjacima pružanje usluga. Kao rezultat toga, tržišno natjecanje može biti manje intenzivno, što dovodi do viših cijena i niže kvalitete državne izmjere.</p>	<p>Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja</p> <p>Siječanj 2021.</p>
<b>Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja</b>			
<p><b>3. Smanjiti fragmentiranost procesa projektiranja usvajanjem detaljnije klasifikacije građevina i ovlaštivanjem glavnih projekatana za obavljanje svih vrsta projektiranja za većinu građevina</b></p>	<p>Članci 17. i 49. – 52. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (Narodne novine 78/15 i 118/18)</p>	<p><b>Projektiranje građevina u Hrvatskoj je fragmentiranije i složenije nego u drugim zemljama EU-a.</b> U skladu sa Zakonom o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje arhitekti te inženjeri građevinarstva, strojarstva i elektrotehnike imaju isključiva prava u svojim područjima odgovornosti (kao što su električne instalacije u slučaju inženjera elektrotehnike te vodovod i odvodnja u slučaju inženjera strojarstva). Za većinu građevina potrebna je suradnja stručnjaka iz svih četiri područja, dok je u drugim zemljama (kao što je Litva, najviše rangirana zemlja srednje i jugoistočne Europe u izvješću Svjetske banke <i>Doing Business</i>) projektiranje uglavnom odgovornost arhitekata ili inženjera koji su glavni projektanti građevine.</p> <p><b>Fragmentiranje isključivih prava u graditeljstvu nije nužno za osiguranje tehničke sigurnosti.</b> U praksi se uz zahtjeve za ishođenje dozvola za gradnju prilažu primjerci glavnog projekta koji je potpisao glavni projektant. U članku 52. Zakona o gradnji dodatno se navodi da je glavni projektant odgovoran za „cjelovitost i međusobnu usklađenost“ dijelova glavnog projekta. Stoga bi glavni projektant trebao biti odgovoran za pogreške u projektiranju te ne postoji potreba za podjelom odgovornosti među ostalim projektantima.</p> <p><b>Fragmentiranje isključivih prava štetno je za tržišno natjecanje jer se time povećavaju troškovi tržišnog natjecanja.</b> Pružatelji usluga obvezni su surađivati s drugim stručnjacima iako posjeduju nužne vještine</p>	<p>Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja</p> <p>Siječanj 2021.</p>

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<p>4. Smanjiti fragmentiranost procesa gradnje usvajanjem detaljnije klasifikacije građevina i ovlaštivanjem glavnih nadzornih inženjera za obavljanje svih vrsta nadzora projekata za većinu građevina</p>	<p>Članci 18. i 53. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (Narodne novine 78/15 i 118/18)</p> <p>Članak 57. Zakona o gradnji (Narodne novine 153/13 i 20/17)</p>	<p>i znanje za samostalno projektiranje. Zbog toga je teže razviti integrirane usluge. To može dovesti do skupljih i nepotrebno složenih usluga za klijente.</p> <p><b>Država bi trebala usvojiti detaljniju klasifikaciju građevina.</b> Trenutačno Zakon o gradnji razlikuje jednostavne građevine, javne komunalne građevine i ostale građevine. Prva kategorija uključuje obiteljske kuće, druga infrastrukturu, a treća ostale građevine. Proces gradnje pojednostavnjen je za prvu kategoriju, ali ne i za osnovne građevine treće kategorije (na primjer, malo skladište). Država može slijediti iskustvo Austrije i drugih zemalja usvajanjem detaljne klasifikacije građevina, prema kriterijima namjene i/ili veličine, te preciznije definirati građevine koje može projektirati samo jedan projektant.</p> <p><b>Nadzor građenja u Hrvatskoj je fragmentiraniji i složeniji nego u drugim zemljama EU-a.</b> U skladu sa Zakonom o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje arhitekti te inženjeri građevinarstva, strojarstva i elektrotehnike imaju isključiva prava u svojim područjima odgovornosti (kao što su električne instalacije u slučaju inženjera elektrotehnike te vodovod i odvodnja u slučaju inženjera strojarstva). Za većinu građevina potrebna je suradnja stručnjaka iz svih četiriju područja, dok je u drugim zemljama (kao što je Litva, najviše rangirana zemlja srednje i jugoistočne Europe u izvješću Svjetske banke <i>Doing Business</i>) nadzor uglavnom odgovornost arhitekata ili inženjera koji su glavni nadzorni inženjeri.</p> <p><b>Fragmentiranje isključivih prava u nadzoru građenja nije nužno za osiguranje tehničke sigurnosti.</b> U praksi, nadzor provodi glavni nadzorni inženjer, koji može biti arhitekt ili inženjer. Ako je potrebno više nadzornih inženjera različitih struka, u skladu s člankom 57. Zakona o gradnji investitor je dužan odrediti glavnog nadzornog inženjera. Stoga bi glavni nadzorni inženjer trebao biti odgovoran za pogreške u projektiranju te ne postoji potreba za podjelom odgovornosti među ostalim projektantima.</p> <p><b>Fragmentiranje isključivih prava štetno je za tržišno natjecanje jer se time povećavaju troškovi tržišnog natjecanja.</b> Pružatelji usluga obvezni su surađivati s drugim stručnjacima iako posjeduju nužne vještine i znanje za samostalno obavljanje nadzora. Zbog toga je teže razviti integrirane usluge. To može dovesti do skupljih i nepotrebno složenih usluga za klijente.</p> <p><b>Država bi trebala usvojiti detaljniju klasifikaciju građevina.</b> Trenutačno Zakon o gradnji razlikuje jednostavne građevine, javne komunalne građevine i ostale građevine. Prva kategorija uključuje obiteljske kuće, druga infrastrukturu, a treća ostale građevine. Proces gradnje pojednostavnjen je za prvu kategoriju, ali ne i za osnovne građevine treće kategorije (na primjer, malo skladište). Država može slijediti iskustvo Austrije i drugih zemalja usvajanjem detaljne klasifikacije građevina, prema kriterijima namjene i/ili veličine, te preciznije definirati građevine koje može projektirati samo jedan projektant.</p>	<p>Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja</p> <p>Siječanj 2021.</p>
<p>5. Ukinuti smjernice komora u pogledu <i>inputa</i> (na primjer, sati rada) ili naknada</p>	<p>Članak 62. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti (Narodne novine 25/18)</p> <p>Članak 9. stavak 4. i članak 19. Kodeksa strukovne etike u obavljanju stručnih geodetskih poslova ovlaštenih inženjera geodezije (Narodne novine 3/19)</p> <p>Članak 17. stavak 1. Statuta Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije (Narodne novine 109/18)</p> <p>Nacrt Standarda geodetskih usluga (interni akt Komore ovlaštenih inženjera geodezije)</p>	<p><b>Smjernice u pogledu cijena i <i>inputa</i> nisu učinkovite u postizanju navedenih ciljeva javne politike.</b> Smjernice komora o satima rada ili satnicama primjeri su neizravnih preporuka cijena. Hrvatska regulatorna tijela navela su da se takvim smjernicama sprječava damping, a javnim tijelima pružaju informacije za procjenu troškova ugovora o javnoj nabavi. U praksi su predložene cijene komore manje pouzdane od informacija koje se mogu dobiti na tržištu jer komora nema sve informacije o učinkovitosti, troškovima i spremnosti pojedinih pružatelja usluga na prihvaćanje određenih cijena.</p> <p><b>Postoje drugi, učinkovitiji načini postizanja cilja politike.</b> Određivanje predatorskih cijena predstavlja povredu pravila EU-a i nacionalnih pravila vezanih uz zaštitu tržišnog natjecanja te može biti predmet istrage. Uz to, na temelju pravila EU-a o nabavi javni naručitelji mogu odbiti izuzetno niske ponude za ugovore o javnoj nabavi.<sup>b</sup></p>	<p>Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja</p> <p>Hrvatska komora arhitekata</p> <p>Hrvatska komora inženjera građevinarstva</p> <p>Hrvatska komora inženjera elektrotehnike</p> <p>Hrvatska komora inženjera strojarstva</p> <p>Siječanj 2021.</p>

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
	<p>Pravilnik o standardu usluga arhitekata (interni akt Komore arhitekata)</p> <p>Pravilnik o standardu usluga projektiranja i/ili stručnog nadzora građenja osoba građevinske struke (interni akt Komore inženjera građevinarstva)</p> <p>Pravilnik o normativu usluga ovlaštenih inženjera strojarstva i preporučenoj cijeni norma sata (interni akt Komore)</p> <p>Pravilnik o standardu usluga Hrvatske komore inženjera elektrotehnike (interni akt Komore)</p>	<p><b>Preporuke u pogledu cijena štetne su za tržišno natjecanje jer sudionicima na tržištu omogućuju sklapanje tajnih sporazuma.</b> Iako preporuke u pogledu cijena nisu obvezujuće, one i dalje mogu služiti kao referentna točka, posebno u pregovorima s neinformiranim investitorima (kao što su investitori s jednim projektom ili strana poduzeća). Cijene usluga inženjera i arhitekata trebale bi biti predmet slobodnih dogovora između kupca i prodavatelja usluga, bez utjecaja regulatornih tijela.</p>	

#### Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi

<p><b>6. Ukinuti zahtjev u pogledu prebivališta i zahtjev da se ne vodi kazneni postupak za arhitekate te inženjere elektrotehnike i geodezije te zahtjeve komora uskladiti s primarnim zakonodavstvom</b></p>	<p>Članci 4., 6., 7., 9., 12. i 22. Pravilnika o upisima u imenike, upisnike i evidencije Hrvatske komore arhitekata (interni akt Komore)</p> <p>Članak 5. Pravilnika o uvjetima i postupku za pružanje usluga (interni akt Hrvatske komore inženjera elektrotehnike)</p> <p>Članci 5. i 9. Pravilnika o upisima, odlukama, odobrenjima i potvrdama (interni akt Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije)</p>	<p><b>Ti zahtjevi nisu nužni i nadilaze zahtjeve iz primarnog zakonodavstva.</b> Inženjeri koji nemaju prebivalište u Hrvatskoj, ali ispunjavaju sve ostale zahtjeve za upis u Komoru arhitekata ili Komoru ovlaštenih inženjera geodezije moraju slijediti drukčiji postupak upisa u Komoru. U praksi ne postoji potreba za dostavljanjem dokaza o prebivalištu za upis u Komoru. Taj se zahtjev ne spominje ni u Zakonu o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju ili u Zakonu o obavljanju geodetske djelatnosti. Slično tome, podnositelji zahtjeva moraju priložiti dokaz da se protiv njih ne vodi kazneni postupak. Ne samo da taj zahtjev nadilazi zahtjev iz primarnog zakonodavstva, nego je i protivan načelu presumpcije nevinosti. Zahtjev za dostavljanje dokaza da se protiv podnositelja ne vodi kazneni postupak mogao bi se izmijeniti tako da se zahtjeva dokaz o nepostojanju neizvršene kazne.</p>	<p>Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja Hrvatska komora arhitekata Siječanj 2021.</p>
--	--	--	---

#### Napomena:

a. Za stupanje na snagu izmjene propisa.

b. Direktiva 2014/24/EU o javnoj nabavi sadrži odredbe o postupanju s ponudama za koje se sumnja da su izuzetno niske. Na temelju tih pravila javni naručitelji mogu izbjeći negativne posljedice prihvaćanja ponude koja se čini iznimno povoljnom, ali je, u praksi, neodrživa. U skladu s člankom 69. stavkom 1. Direktive javni naručitelji obvezni su od gospodarskih subjekata zahtijevati da objasne cijenu ili trošak predložen u ponudi ako se čini da su ponude izuzetno niske s obzirom na radove, robu ili usluge. Javni naručitelji mogu odbiti ponudu koja se čini izuzetno niskom ako su ponuditelju dali priliku da objasni nisku razinu cijene ili troškova. Predmetna Direktiva provodi se u okviru hrvatskog Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16).

## Literatura

### Opći propisi: arhitekti i inženjeri građevinarstva/strojarstva/elektrotehnike

Zakon o gradnji (Narodne novine 153/13, 20/17, 39/19, 125/19)  
Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (Narodne novine 78/15, 118/18, 110/19)  
Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (Narodne novine 78/15, 114/18, 110/19)  
Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija (Narodne novine 82/15, 70/19)  
Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18)  
Pravilnik o stručnom ispitu osoba koje obavljaju poslove graditeljstva i prostornoga uređenja (Narodne novine 129/15)

Pravilnik o produženju razdoblja stručnog usavršavanja znanja osoba koje obavljaju poslove prostornog uređenja i graditeljstva (Narodne novine 7/10, 23/11, 153/13)  
Pravilnik o potrebnim znanjima iz područja upravljanja projektima (Narodne novine 85/15)  
Pravilnik o kontroli projekata (Narodne novine 32/14)  
Pravilnik o uvjetima i mjerilima za davanje ovlaštenja za kontrolu projekata (Narodne novine 32/14)

## Inženjeri elektrotehnike

Statut hrvatske komore inženjera elektrotehnike (Narodne novine 137/15, 35/19, 129/19)

Pravilnik o uvjetima i postupku za privremeno ili povremeno pružanje usluga te priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija

Hrvatske komore inženjera elektrotehnike od 17. prosinca 2015.

Pravilnik o upisima Hrvatske komore inženjera elektrotehnike od 14. siječnja 2016.

Pravilnik o stručnom usavršavanju osoba elektrotehničke struke od 12. rujna 2019

Pravilnik o standardu usluga hrvatske komore inženjera elektrotehnike od 28. lipnja 2013.

Program trajnog stručnog usavršavanja HKIE

Kodeks strukovne etike ovlaštenih inženjera elektrotehnike od 28. lipnja 2013.

## Inženjeri strojarstva

Statut Hrvatske komore inženjera strojarstva (Narodne novine 137/15)

Kodeks strukovne etike članova Hrvatske komore inženjera strojarstva (Narodne novine 53/16)

Pravilnik o normativu usluga ovlaštenih inženjera strojarstva od 14. studenoga 2013.

Pravilnik o stručnom nadzoru nad radom članova Hrvatske komore inženjera strojarstva od 19. svibnja 2016.

Pravilnik o upisima u imenike, upisnike i evidencije Hrvatske komore inženjera strojarstva i pečatima, iskaznicama i natpisnim pločama od 21. siječnja 2016.

Pravilnik o uvjetima i postupku izdavanja potvrde za pružanje usluga na privremenoj ili povremenoj osnovi i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija za osobe strojarске struke od 18. prosinca 2015.

Pravilnik o stručnom usavršavanju osoba strojarске struke od 16. rujna 2016.

## Inženjeri građevinarstva

Statut Hrvatske komore inženjera građevinarstva (Narodne novine 132/15)

Pravilnik o upisima u imenike, upisnike i evidencije Hrvatske komore inženjera građevinarstva i pečatima, iskaznicama i natpisnim pločama od 21. siječnja 2016.

Pravilnik o stručnom usavršavanju osoba građevinske struke od 23. veljače 2016.

Program stručnog usavršavanja Hrvatske komore inženjera građevinarstva

Pravilnik o standardu usluga projektiranja i/ili stručnog nadzora građenja osoba građevinske struke od 26. ožujka 2013.

Pravilnik o plaćanju članarine i ostalih davanja HKIG od 17. lipnja 2009.

Pravilnik o uvjetima i postupku izdavanja potvrde za pružanje usluga privremeno ili povremeno od 14. studenog 2015.

## Arhitekti

Statut Hrvatske komore arhitekata (Narodne novine 140/15, 43/17)

Pravilnik o standardu usluga arhitekata od 13. prosinca 2013.

Kodeks strukovne etike članova Hrvatske komore arhitekata (Narodne novine 43/16)

Pravilnik Hrvatske komore arhitekata o stručnom usavršavanju od 15. travnja 2016.

Pravilnik o upisima u imenike, upisnike i evidencije Hrvatske komore arhitekata od 13. siječnja 2016.

Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o upisima u imenike, upisnike i evidencije hrvatske komore arhitekata od 8. svibnja 2017.

Pravilnik o obliku i sadržaju natpisne ploče Hrvatske komore arhitekata i ovlaštenih arhitekata od 20. travnja 2012.

Pravilnik o uvjetima i postupku za privremeno ili povremeno pružanje usluga te priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija od 18. prosinca 2015.

Pravilnik o natječajima s područja arhitekture, urbanizma, unutarnjeg uređenja i uređenja krajobraza od 14. srpnja 2014.

Odluka o administrativnim naknadama HKA od 18. prosinca 2015.

Odluka o izmjenama i dopunama odluke o administrativnim naknadama HKA od 15. prosinca 2017

Odluka o visini upisnine i članarine Hrvatske komore arhitekata od 18. prosinca 2015.

Odluka o izmjenama i dopunama odluke o visini upisnine i članarine Hrvatske komore arhitekata od 15. travnja 2016.

## Inženjeri geodezije

Zakon o obavljanju geodetske djelatnosti (Narodne novine 25/2018)

Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina (Narodne novine 112/18)

Zakon o Nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka (Narodne novine 56/13, 52/18)

Zakon o gradnji (Narodne novine 153/13, 20/17)

Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine 153/13, 65/17, 114/18)

Pravilnik o stručnom ispitu osoba koje obavljaju stručne geodetske poslove (Narodne novine 90/18)

Statut Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije (Narodne novine 109/18)

Kodeks strukovne etike u obavljanju stručnih geodetskih poslova ovlaštenih inženjera geodezije (Narodne novine 3/19)

Pravilnik o uvjetima i mjerilima za davanje i oduzimanje suglasnosti za obavljanje poslova državne izmjere i katastra nekretnina (Narodne novine 105/07, 116/07)

Pravilnik o izdavanju suglasnosti za obavljanje stručnih geodetskih poslova (Narodne novine 54/18)

Pravilnik o sadržaju podataka evidencije obavljanja stručnih geodetskih poslova (Narodne novine 90/18)

Pravilnik o geodetskom projektu (2014.) (Narodne novine 12/14 i 56/14)

Pravilnik o načinu izvođenja osnovnih geodetskih radova (Narodne novine 112/17)

Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja upisnika obavljanja geodetske djelatnosti (Narodne novine 67/09)

Pravilnik o stegovnom postupanju Hrvatske komore ovlaštenih inženjera geodezije od 11. prosinca 2018.

Program vježbeničke prakse s načinom provedbe od 16.1. 2014., dopune od 15.3.2014. i izmjene od 22.2.2017.

Pravilnik o upisima, odlukama, odobrenjima i potvrdama od 25. ožujka 2010.

Pravilnik o uvjetima za upis u Evidenciju stručnih suradnika i suradnika ovlaštenih inženjera geodezije od 15. veljače 2010.

Pravilnik o javnim knjigama i evidencijama Komore od 17. prosinca 2009.

Pravilnik o znaku Komore od 17. prosinca 2009.

Pravilnik o izmjenama i dopunama pravilnika o pečatima i iskaznicama od 26. veljače 2016.

Pravilnik o plaćanju članarine i ostalih davanja Komore od 17. prosinca 2009.

## Ostala literatura

ACE (Vijeće arhitekata Europe). 2013. „The Architectural Profession in Europe 2012. A Sector Study.” [https://www.ace-cae.eu/fileadmin/user\\_upload/Publications/EN\\_CH1\\_Sector\\_Study\\_2012.pdf](https://www.ace-cae.eu/fileadmin/user_upload/Publications/EN_CH1_Sector_Study_2012.pdf).  
———. 2017. „The Architectural Profession in Europe 2016. A Sector Study.” [https://www.ace-cae.eu/fileadmin/New\\_Upload/7\\_Publications/Sector\\_Study/2016\\_V2/2016\\_EN\\_Full\\_021017.pdf](https://www.ace-cae.eu/fileadmin/New_Upload/7_Publications/Sector_Study/2016_V2/2016_EN_Full_021017.pdf).

Bašić, Tomislav, Siniša Mastlić-Ivić, Marijan Grgić i Matej Varga. 2016. „Geodezija i ekonomija: koliko je tržište geodetske struke u Hrvatskoj?” Zbornik radova 11. simpozija ovlaštenih inženjera geodezije, 181. – 185.  
Pirlot, Jean-Yves, Maurice Barbieri i Vladimir Krupa. 2018. „Smart Regulation for Geodetic Surveyors.” Zbornik radova 11. Kongresa o katastru, 109. – 120. [https://demlas.geof.unizg.hr/pluginfile.php/330/mod\\_book/chapter/63/VI\\_HKK\\_zbornik.pdf](https://demlas.geof.unizg.hr/pluginfile.php/330/mod_book/chapter/63/VI_HKK_zbornik.pdf)



# Prometne profesije



# Peljari

Peljari su u Hrvatskoj izrazito regulirani radi zaštite sigurnosti plovidbe. Među ostalim zahtjevima, peljari moraju položiti stručni ispit, posjedovati svjedodžbu zapovjednika velikog broda i ispuniti minimalne zahtjeve u pogledu iskustva u smislu rada na brodu i usluga peljarenja. Uz to, tržišno natjecanje u peljarskim područjima ograničeno je kako bi se smanjili poticaji za dobivanje poslova rizičnim ponašanjem. Iako su brojni od tih propisa opravdani, odabrana ograničenja nadilaze ono što je potrebno za zaštitu sigurnosti. Na primjer, strana peljarska društva u praksi su isključena s tržišta, bez obzira na svoje kvalifikacije, na temelju propisa kojima se zabranjuje ulazak na tržište stranim društvima ako su interes iskazali domaći pružatelji usluga. Uz to, Hrvatska fiksno odobrava lokalne monopole pružateljima usluga, ne uzimajući u obzir razlike u prometu i uvjetima na moru te primjenjuje restriktivne standarde u pogledu izuzeća od obveznog peljarenja. Ublažavanjem tih standarda povećalo bi se tržišno natjecanje, a da se pritom ne bi nužno utjecalo na sigurnost. Smanjenjem ograničenja Hrvatska bi mogla biti predvodnik u reformama lučkih usluga u EU-u.

## 7.1 Pregled tržišta

**Peljarenje je usluga vođenja brodova kroz opasne ili zagušene morske vode, uglavnom u lukama.** Uslugu pružaju stručne osobe (peljari) koje daju savjete zapovjedniku plovnog objekta radi sigurne plovidbe u hrvatskim lukama, tjesnacima, teritorijalnom moru i drugim unutarnjim morskim vodama. Peljar koristi posebne brodove ili helikoptere kako bi došao do brodova kojima treba pomoći u plovidbi.<sup>1</sup> Zapovjednik broda zadržava dužnost upravljanja plovidbom broda koji koristi usluge peljarenja te krajnju odgovornost za brod i štetu koja iz toga nastane.<sup>2</sup> Usluga je izrazito lokalizirana i oslanja se na poznavanje karakteristika konkretnih plovnih puteva, kao što su njihova dubina, struje i opasnosti. Usluga uključuje savjete o privezivanju i odvezivanju brodova.

**Kao i u drugim zemljama EU-a, lučko peljarenje obvezno je za brodove čija je bruto tonaža veća od 500, neovisno o klasi i vrsti tereta.**<sup>3</sup> U 2018. na takve plovne objekte odnosilo se 90 % teretnog prometa i 36 % teretnih brodova u hrvatskim morskim lukama. Na plovne objekte koji koriste peljarenje odnosilo se manje od 10 % brodova, ali više od 73 % putničkog prometa (slika 7.1).

**Peljarenje je nekad potrebno izvan lučkih područja.** U Hrvatskoj je obalno peljarenje,<sup>4</sup> među ostalim, obvezno za plovne objekte bruto tonaže veće od 40.000 koji (a) prevoze ukapljene plinove ili druge opasne tvari i (b) prevoze ulje i manevriraju oko luka. Peljarenje je potrebno i u području s iznimno zahtjevnim uvjetima plovidbe kao što je Fažanski kanal.<sup>5</sup>

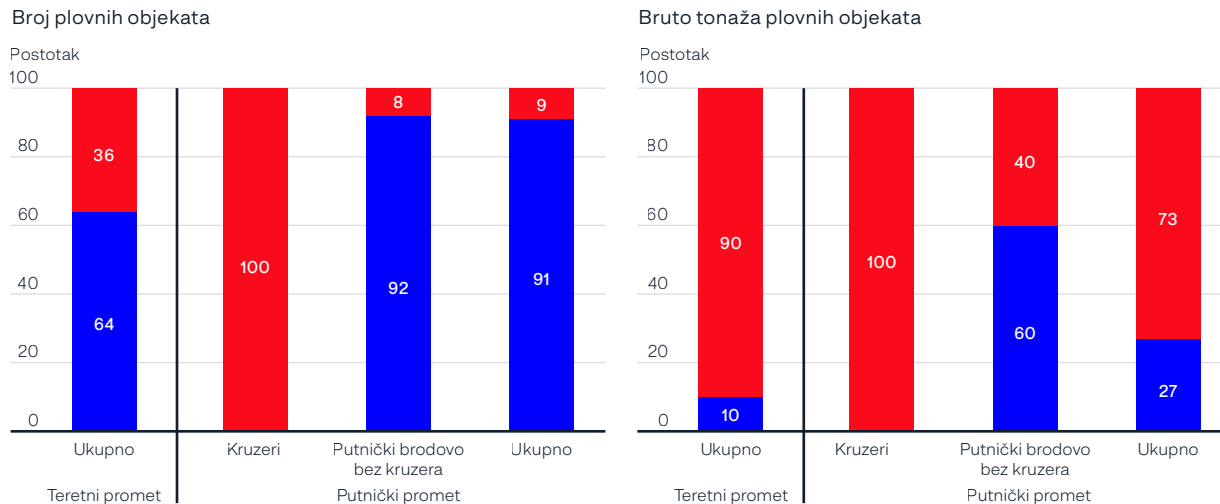
<sup>1</sup> U Hrvatskoj nema peljarenja s kopna.

<sup>2</sup> Članak 73. Pomorskog zakonika (Narodne novine 181/04, 76/07, 146/08, 61/11 i 56/13)

<sup>3</sup> Osim jahti, za koje je prag 1.000 tona.

<sup>4</sup> Peljarenje u dijelu unutarnjih morskih voda i teritorijalnog mora do granice lučkog peljarenja.

<sup>5</sup> Članak 10. Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 116/2010, 43/2018).

**Slika 7.1** Udio pomorskog prometa prema vrsti plovnih objekata, 2018.

Izvor: Eurostat.

**U Hrvatskoj je pružanje usluga peljarenja detaljno regulirano.** Usluge peljarenja obuhvaćene su Pomorskim zakonikom<sup>6</sup> i podzakonskim aktima, od kojih je najvažniji Pravilnik o pomorskom peljarenju.<sup>7</sup> Uslugama koje se obavljaju u peljarskim područjima upravljaju lučke kapetanije.<sup>8</sup> U Hrvatskoj je osam takvih područja. Luke i rute vodenih putova također nadziru lučke kapetanije. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture odabire pružatelja usluga peljarenja u svakom peljarskom području putem javnog poziva. Pružateljima se dodjeljuje isključivo pravo na razdoblje od deset godina. Peljarska društva moraju ispuniti minimalne zahtjeve u pogledu opreme, osoblja i osiguranja. Općenito su obvezna usluge pružati svim plovnim objektima koji podliježu obvezi peljarenja,<sup>9</sup> te zapovjednici takvih objekata ne mogu odbiti peljarenje.<sup>10</sup>

**U 2018.** usluge peljarenja pružalo je sedam društava koja su prihodovala 4,4 milijuna EUR.<sup>11</sup> Šest od tih sedam društava pokriva po jedno peljarsko područje. Sedmo i najveće društvo, Croatia Pilot d.o.o., nadležno je za dva područja — Rijeku i Senj. Peljarska područja razlikuju se prema prometu, vrsti prijevoza i uvjetima plovidbe. Budući da je promet koncentriran u lukama Rijeka i Senj, društva koja pokrivaju ta dva područja ostvaruju 60 % prihoda sektora (tablica 7.1). Putnički prijevoz ravnomjernije je distribuiran po lukama od teretnog, koji je neznatan u pet peljarskih područja.<sup>12</sup> Sva su društva registrirana kao društva

**Tablica 7.1** Peljarska društva u Hrvatskoj, 2018.

Naziv	Prihodi (u tis. EUR)	Zaposlenici
Croatia pilot d.o.o.	1.495	23
Pomorski peljar d.o.o.	1.207	11
Dubrovački peljar d.o.o.	620	9
Istra pilot d.o.o.	460	9
Zadar pilot d.o.o.	332	5
Ploče pilot d.o.o.	237	4
Šibenik pilot d.o.o.	184	2

Izvor: izračuni djelatnika Svjetske banke na temelju podataka poduzeća Bismode.

6 Narodne novine 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13.

7 Narodne novine 116/10, 43/18.

8 Lučke kapetanije su civilne uprave hrvatskog Ministarstva mora, prometa i infrastrukture koje su ovlaštene registrirati plovne objekte, provoditi inspekcije, nadzirati plovidbu i organizirati operacije potrage i spašavanja na moru.

9 Peljari mogu odbiti pružiti uslugu kad brod (a) ima gaz dublji od dubine mora na sidrištu, (b) nije sposoban za plovidbu, (c) nema odobrenje za uplovljavanje ili isplavljanje, i (d) nema siguran vez u luci. Vidjeti PwC i Panteia (2012., 132.).

10 To isključuje plovne objekte čiji zapovjednici imaju svjedodžbu o oslobođenju od obveznog peljarenja (PEC).

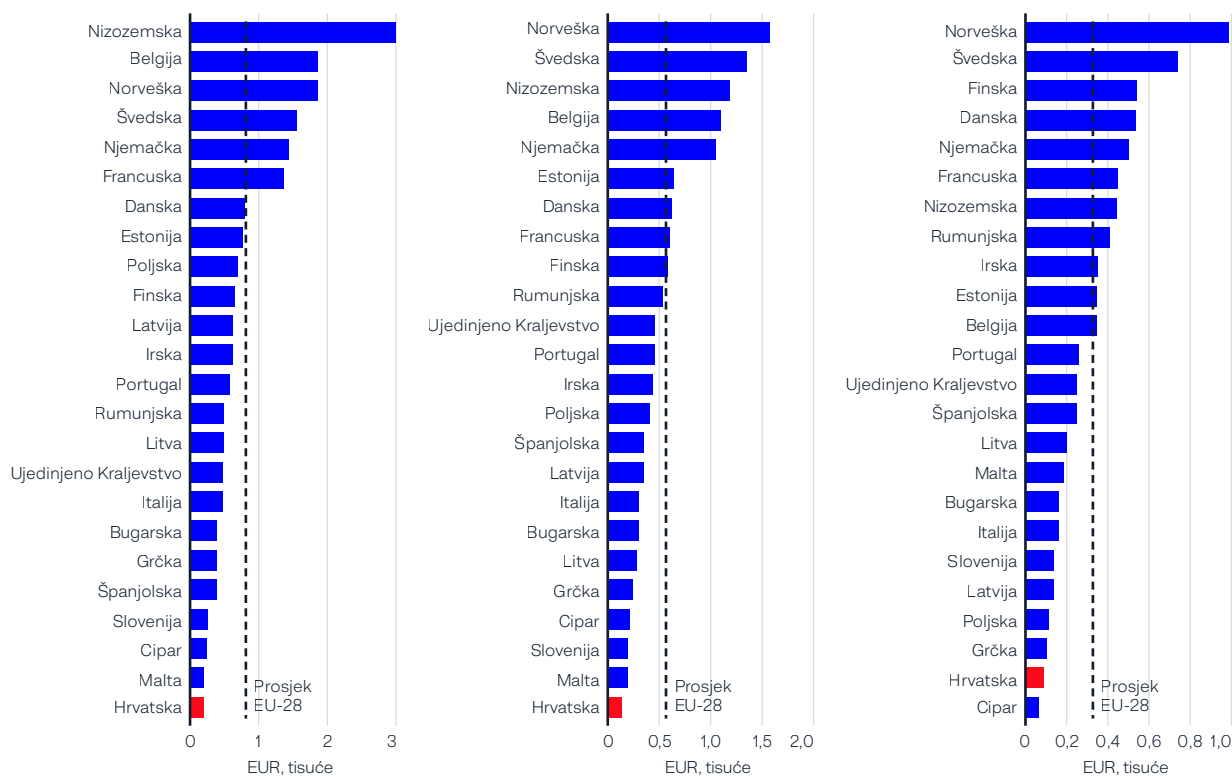
11 Croatia Pilot d.o.o. (Riječko i senjsko peljarsko područje), Zadar Pilot d.o.o. (Zadarsko peljarsko područje), Šibenik Pilot d.o.o. (Šibensko peljarsko područje), Pomorski Peljar d.o.o. (Splitsko peljarsko područje), Ploče Pilot d.o.o. (Pločansko peljarsko područje), Dubrovački Peljar d.o.o. (Dubrovačko peljarsko područje) i Istra Pilot d.o.o. (Pulsko peljarsko područje).

12 Prema podacima Eurostata 2018. nije bilo teretnog prometa u Dubrovniku, Senju i Šibeniku. U Puli je obrađeno 558 tisuća tona tereta, što je odgovaralo 4 % ukupnog teretnog prometa u Hrvatskoj.

s ograničenom odgovornošću (d.o.o.) i u vlasništvu su profesionalnih peljara. Peljarska društva ne bave se drugim lučkim uslugama, kao što su vučenje ili usluge veza. Prosječan broj peljarenja po pomorskom peljaru godišnje sličan je u Hrvatskoj (327) i EU-u (320).<sup>13</sup>

**Naknade za usluge peljarenja u Hrvatskoj najniže su u EU-u za teretne brodove i druge najniže za putničke brodove.** Naknade za peljarenje u hrvatskim lukama određuju se na temelju tonaže ili obujma, udaljenosti i vrsti tereta, slično kao u Bugarskoj, Estoniji, Finskoj, Njemačkoj i Italiji. Za sve vrste brodova naknade koje naplaćuju hrvatski peljari čine 25 % prosječnih naknada u EU-u i 50 % prosječnih naknada u državama članicama koje su se EU-u pridružile nakon 2004. (slika 7.2) Maksimalne cijene usluga peljarenja određuje Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture.<sup>14</sup>

**Slika 7.2** Prosječne naknade za peljarenje, 2011.



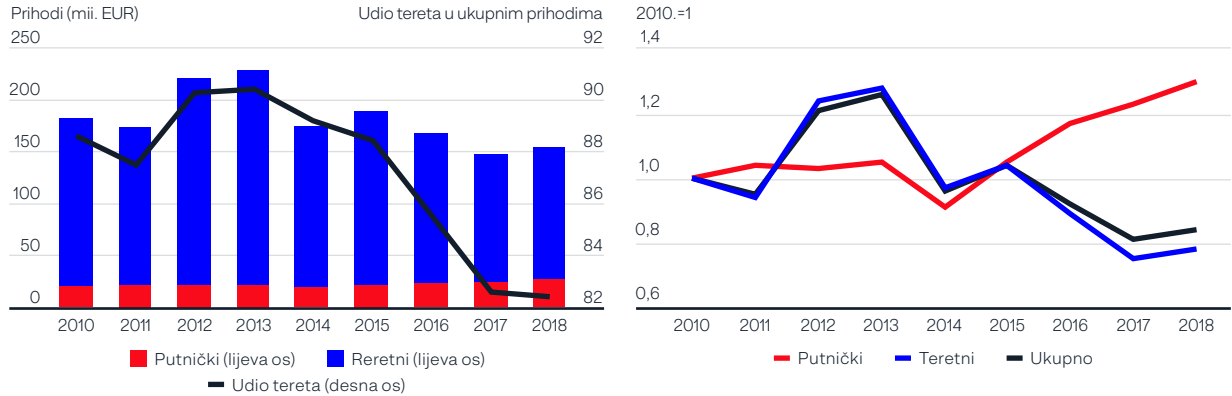
Izvor: PwC i Panteia (2012.).

**Iako se prihodi luka smanjuju, peljarska društva u Hrvatskoj su profitabilna.** Tijekom vremena smanjili su se prihodi morskih luka zbog pada teretnog prometa, iako putnički promet raste (slika 7.3). Međutim, u usporedbi s drugim transportnim poduzećima, peljarska društva relativno su profitabilna. Prosječna neto profit peljarskih društava iznosila je 31 % prihoda u 2018. u odnosu na 13 % u poduzećima koja se bave vodenim prijevozom.<sup>15</sup> Te bi statističke podatke trebalo pažljivo tumačiti jer su peljarska društva u vlasništvu zaposlenika i plaće radije isplaćuju kao dividende.

<sup>13</sup> PwC, Panteia (2012., 141).

<sup>14</sup> Naredba o najvećoj dopuštenoj visini naknade za usluge peljarenja u unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske (Narodne novine 22/05, 68/2010).

<sup>15</sup> Prema podacima na razini poduzeća koje je prikupila Financijska agencija (FINA) i podacima koji su dobiveni od društva Bisnode.

**Slika 7.3** Prihodi morskih luka u Hrvatskoj, 2010. – 2018.

Izvor: Eurostat i izračuni djelatnika Svjetske banke.

## 7.2 Regulirana profesija

**Pružanje usluga pomorskog peljarenja isključivo je pravo ovlaštenih peljara.** Peljarima svjedodžbu izdaju lučke kapetanije u ime Ministarstva mora, prometa i infrastrukture. Svaki peljar usluge može pružati samo unutar peljarskog područja kojim upravlja lučka kapetanija i za koje je dobio svjedodžbu. Kako bi dobili svjedodžbu, kandidati moraju (a) položiti stručni ispit; (b) imati najmanje 12 mjeseci plovidbene službe na brodu preko 3000 BT; (c) posjedovati svjedodžbu zapovjednika broda od 3000 BT ili većeg, uz druge svjedodžbe za rad;<sup>16</sup> (d) imati najmanje 5 lučkih peljarenja (za lučka područja), te najmanje 5 obalnih peljarenja (za druga peljarska područja), sve pod nadzorom peljara; i (e) znati hrvatski.<sup>17</sup> U Hrvatskoj su 2018. bila 33 pomorska peljara i svi su radili za peljarska društva. Uslugu ne mogu pružati peljari kao fizičke osobe; peljari moraju biti zaposleni u peljarskim društvima koji imaju isključivo pravo na pružanje usluga peljarenja u određenom lučkom području. Uzimajući u obzir strogu državnu kontrolu i malo tržište, pružateljima usluga gotovo je nemoguće zaobići te propise.

## 7.3 Ograničenja

**Ukupno su u propisima u području peljarenja utvrđena tri ključna ograničenja.** Pregledom su obuhvaćeni jedan zakon i tri podzakonska akta kojima se uređuje pružanje usluga peljarenja (vidjeti Prilog C za cjelokupni popis ograničenja). Većina ograničenja u propisima u području pomorskog peljarenja proizlazi iz pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast (tablica 7.2). Pravila kojima se peljarskim društvima dodjeljuje jednako desetogodišnje isključivo pravo bez obzira na razlike u peljarskim područjima osobito su štetna za tržišno natjecanje. U pregledu se naglašava i više ograničenja kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi. Ta ograničenja uključuju davanje prednosti domaćim pružateljima usluga i ograničenja prema vrsti plovni objekata kojima se mogu odobriti izuzeća od obveznog peljarenja. U pregledu su i maksimalne cijene usluga peljarenja utvrđene kao propis koji može dovesti do tajnih sporazuma. U sljedećim se odjeljcima za ključna ograničenja opisuju (a) šteta za tržišno natjecanje prouzročena tim ograničenjima; (b) navedeno obrazloženje ograničenja u javnim politikama; i (c) druga rješenja koja imaju manji učinak narušavanja, koja su učinkovitija ili oboje.

<sup>16</sup> Svjedodžba o osnovnoj osposobljenosti za rad na tankerima i svjedodžba o osposobljenosti za radiooperatera s općom ovlaštenosti. Vidjeti članak 19 stavak 2. točku 2. Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 115/10, 32/2018).

<sup>17</sup> Članci 19. i 23. Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 116/10, 43/2018).

**Tablica 7.2** Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području peljarenja

Glavne vrste pravila prema tržišnom učinku	Pojedine vrste	Učestalost	Ključna ograničenja
Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast	1.1 Monopolistička prava i apsolutna zabrana pristupa tržištu	6	Vremensko i geografsko isključivo pravo
	1.2 Relativna zabrana pristupa tržištu i proširenja djelatnosti	1	
	1.3 Postojeći subjekti sudjeluju u odlukama o ulasku/izlasku s tržišta	4	
	1.4 Zahtjevi za upis (odobrenja i dozvole)	0	
Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja	2.1 Pravila kojima se olakšavaju dogovori / smanjuje izbor strateških varijabli poduzeća	0	Maksimalne cijene
	2.2 Ograničenja vrsti proizvoda i usluga / oblika i područja	0	
	2.3 Kontrola cijena	1	
Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi	3.1 Diskriminirajuća primjena pravila i standarda	2	Davanje prednosti domaćim pružateljima usluga, ograničena prihvatljivost oslobođenja od peljarenja
	3.2 Diskrecijska primjena pravila	2	
	3.3 Izostanak neutralnosti u tržišnom natjecanju u odnosu na državne subjekte	0	
	3.4 Državna potpora / poticaji kojima se narušava ravnopravnost na tržištu	0	

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke na temelju MCPAT-a. Metodologija MCPAT-a prikazana je u Prilogu A.

Napomena: Neka se ograničenja odnose na nekoliko vrsta i tako se računaju. Na primjer, odobrenje koje se dodjeljuje na diskriminirajući način računa se kao dvije vrste ograničenja: zahtjev za upis u registar (odobrenja i dozvole) i diskriminirajuća primjena pravila i standarda.

### 7.3.1 Isključivo odobrenje

**Trenutačno u jednom peljarskom području usluge može pružati samo jedno peljarsko društvo.** Pružatelj se odabire putem javnog poziva. Očekuje se da sva društva koja sudjeluju u odabiru zadovoljavaju minimalne standarde u pogledu opreme (broja brodova i broja VHF radijskih postaja), zaposlenika (broja zaposlenih peljara) i osiguranja. Ti su zahtjevi pojedinačno određeni za svako peljarsko područje.<sup>18</sup> Predložene cijene usluga peljarenja uzimaju se u obzir pri završnoj ocjeni ponuda. Informacije pružatelja usluga o cijenama koriste se kao referentna točka pri određivanju maksimalnih cijena. Donedavno se pružateljima usluga isključivo pravo odobravalo na razdoblje od pet godina.<sup>19</sup> U 2018. postojeća odobrenja produljena su na deset godina.<sup>20</sup> U većini slučajeva samo je jedno društvo odgovorilo na javni poziv, ali je, prema navodima Ministarstva mora, prometa i infrastrukture bio najmanje jedan poziv na kojem su sudjelovala dva društva. Peljarska društva mogu se prijaviti za isključivo odobrenje u nekoliko peljarskih područja.

<sup>18</sup> Na primjer, za Riječko peljarsko područje u pozivu je utvrđen minimalni zahtjev od deset peljara i tri broda, dok je u Puli isti zahtjev određen na četiri peljara i četiri broda; vidi Javni poziv (br. 116/10) za dostavu zahtjeva za izdavanjem odobrenja za obavljanje poslova peljarske službe u obalnom i lučkom peljarenju na području lučkih kapetanija Pula, Rijeka, Senj, Zadar, Split, Ploče i Dubrovnik.

<sup>19</sup> Članak 11. Pravilnika o pomorskom peljarenju izmijenjen je člankom 5.a Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 43/18) te je minimalno trajanje produljeno s pet na deset godina.

<sup>20</sup> Članak 14. (prijelazne odredbe) Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 43/18).

## Šteta za tržišno natjecanje

### **Isključivo odobrenje omogućuje natjecanje za tržište, ali ne i natjecanje na tržištu.**

Društva mogu ući na tržište sudjelovanjem na javnim pozivima za odobrenje prava na pružanje usluga peljarenja. U skladu s trenutnim propisima pružatelje se odabire svakih deset godina. Tijekom postupka odabira društva se natječu na temelju cijene, pod uvjetom da zadovoljavaju tehničke kriterije. Međutim, tijekom razdoblja valjanosti isključivog prava nema natjecanja na tržištu jer pružatelji usluga imaju monopole za svoja peljarska područja. Time se ograničavaju poticaji za poboljšanje kvalitete ili efikasnosti.

**Natjecanje za tržište može biti optimalno s obzirom na karakteristike tržišta.** Zbog karakteristika nekih usluga društva se natječu da postanu dobavljači za cijelo tržište, a ne samo za tržišni udio. Na takvim tržištima monopoli nastaju prirodno zbog subaditivnosti i ekonomije razmjera. Peljarska društva mogu imati prirodne monopole u peljarskim područjima u kojima zbog količine prometa mogu pokriti fiksne troškove (na primjer, trošak posebnih peljarskih brodova) samo jednog pružatelja usluga.<sup>21</sup> Odobravanjem isključivog prava društvu koje ima monopol i ograničavanjem razdoblja na koje pružatelj usluga ima to pravo može se potaknuti tržišno natjecanje na takvim tržištima. Tako bi se društvima omogućilo da se u redovitim intervalima natječu za pravo pružanja usluga. Ako ne bi bilo isključivog prava, prepreke za ulazak na tržište vjerojatno bi bile previsoke za tržišno natjecanje.<sup>22</sup>

## Cilj javne politike

**Svrha je monopola na razini peljarskih područja smanjiti poticaje za rizično ponašanje peljara.** Pogreške peljara mogu dovesti do gubitka života i imovine, obustave prometa i zagađenja. Posljedice takvih pogrešaka mogu biti nepopravljive. Prema mišljenju Ministarstva mora, prometa i infrastrukture svrha je odobravanja isključivih prava pružateljima usluga otkloniti poticaje za rizično ponašanje. Peljari koji su suočeni s konkurentskim pritiskom mogu više biti skloni zanemariti sigurnost (na primjer, neobustavljanjem opasnog peljarenja) kako bi dobili posao.

**Druge sigurnosne mjere smatraju se nedovoljnima jer se poštovanje propisa ne može u potpunosti opaziti.** Sigurnosni zahtjevi (na primjer, norme u pogledu opreme), obvezno osiguranje, inspekcije i drugi oblici nadzora također pridonose sigurnosti, ali ih Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture ne smatra dostatnima. Razlog je tome činjenica da se poštovanje sigurnosnih pravila tek djelomično može opaziti. Uz to, iako bi pružatelji usluga koji se upuste u rizično ponašanje mogli izgubiti svoje odobrenje, to možda nije dovoljno da smanje rizik na prihvatljivu razinu. Učinkovitost osiguranja također je ograničena zbog moralnog hazarda.<sup>23</sup>

## Druge mogućnosti

**U peljarskim područjima u kojima je tržišno natjecanje održivo moglo bi se dopustiti poslovanje većem broju peljarskih društava.** Mogućnost dopuštanja poslovanja većem broju pružatelja usluga mogla bi se preispitati jer se politikama kojima se promiče tržišno natjecanje ne bi smjela ugroziti sigurnost, ali sigurnost nije nužno u suprotnosti s tržišnim natjecanjem. Već postoje druge, manje restriktivne mjere kojima se promiče sigurnost, kao što su minimalni

<sup>21</sup> U dvama (Zadarskom i Senjskom) od osam peljarskih područja društva se oslanjaju na samo jedan peljarski brod, što upućuje na to da na tim tržištima možda postoje prirodni monopoli.

<sup>22</sup> Tržišno natjecanje donekle je moguće na tržištima koja imaju obilježja prirodnog monopola jer rizik od moguće konkurencije može navesti trenutačno društvo na pružanje usluga.

<sup>23</sup> Na primjer, peljari s osiguranjem možda neće htjeti obustaviti opasna peljarenja jer znaju da bi se time mogle povećati premije koje plaćaju osigurateljima.

zahtjevi za peljarska društva i peljare. Ovisno o analizi rizika i koristi, te bi se mjere mogle smatrati dostatnima. Iako pojedinačne organizacije drže monopole u peljarskim područjima na većini tržišta EU-a (na primjer, u Poljskoj i Sloveniji), Njemačka i Belgija dopuštaju pružanje usluga većem broju subjekata.<sup>24</sup> Međutim, uzimajući u obzir relativno nisku razinu naknada za peljarenje i dosadašnju sigurnost u hrvatskim lukama, čini se da odustajanje od isključivih prava za pružatelje usluga peljarenja nije jedan od reformskih prioriteta.

**Trajanje isključivih prava moglo bi se prilagoditi lokalnim uvjetima (na primjer, količini prometa i uvjetima na moru).** Trajanje isključivih prava jednako je za sva peljarska područja iako postoje razlike u prirodnim karakteristikama, količini prometa i troškovima peljarenja. Za područja s iznimno malim količinama prometa ili teškim uvjetima rada moglo bi biti opravdano trajanje isključivih prava produljiti na više od deset godina. Jednako tako, za područja s velikim količinama prometa ili lakšim uvjetima, deset godina može biti predugo za isključiva prava. Gdje je to izvedivo, kraćim razdobljima potaknulo bi se pružatelje usluga da se natječu za tržište, pri čemu bi se istodobno ograničili poticaji za rizično ponašanje peljara jer se ne suočavaju svakodnevno s konkurencijom. Izmjene isključivog odobrenja, kao što je produljenje razdoblja valjanosti isključivog prava, trebalo bi izbjegavati kako bi se osigurali predvidljivi uvjeti za potencijalne nove subjekte. U Španjolskoj se trajanje isključivog odobrenja razlikuje među lukama kako bi odgovaralo lokalnim uvjetima (iako ne smije trajati dulje od deset godina), a produljenje bez novog javnog poziva nije dopušteno.<sup>25</sup>

### 7.3.2 Davanje prednosti domaćim pružateljima usluga

**U hrvatskim propisima prednost se daje domaćim pružateljima usluga peljarenja.** U skladu s Pomorskim zakonikom strano društvo odobrenje za peljarenje može dobiti samo ako ne postoji interes hrvatskih društava.<sup>26</sup> Budući da su peljarska područja u Hrvatskoj ranije pokrivala domaća društva, strana društva nemaju realne izgleda za ulazak na hrvatsko tržište.

### Šteta za tržišno natjecanje

**Strani pružatelji usluga u stvarnosti ne mogu ući na tržište.** Zbog povlaštenog tretmana domaćih pružatelja usluga stranim društvima u stvarnosti je zabranjeno ući na tržište. U peljarskim područjima u kojima poslove peljarenja obavljaju domaća društva strana društva ne sudjeluju u javnim pozivima za peljarska društva jer pretpostavljaju da domaća društva ondje namjeravaju nastaviti pružati svoje usluge. Ako bi interes domaćih pružatelja usluga bio slab, taj bi zahtjev i dalje mogao imati odvratajući učinak jer je stranim društvima teško predvidjeti interes lokalnih konkurenata. Ograničenje sudjelovanja stranih pružatelja usluga znači da se domaći pružatelji suočavaju s manje konkurencije tijekom postupka odabira, zbog čega imaju manje razloga natjecati se na temelju cijene, opreme i zaposlenika.

### Cilj javne politike

**Svrha je davanja prednosti domaćim pružateljima usluga promicati sigurnost plovidbe.** Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture smatra da domaći pružatelji usluga bolje poznaju hrvatska peljarska područja te da bolje vladaju hrvatskim jezikom potrebnim za komunikaciju s obližnjim brodovima i lukom. Takvo znanje i vještine mogu pridonijeti učinkovitom i sigurnom obavljanju peljarske službe.

<sup>24</sup> ECORYS i Trademco 2005.

<sup>25</sup> Ruiz de Apodaca, Madariaga i Martinez 2013.

<sup>26</sup> Članak 69. Pomorskog zakonika (Narodne novine 181/04, 76/07, 146/08).

## Druga mogućnost

**Stranim pružateljima usluga moglo bi se dopustiti da se natječu na tržištu bez negativnog učinka na sigurnost.** Davanjem prednosti domaćim pružateljima usluga ne povećava se sigurnost plovidbe. Iako je davanje prednosti domaćim peljarskim društvima uobičajeno u EU-u, time se ne osigurava nužno sigurnost plovidbe. Domaći i strani pružatelji usluga obvezni su poštovati opća pravila za sigurnost plovidbe<sup>27</sup> i minimalne zahtjeve kojima peljarska društva i peljari moraju udovoljavati u Hrvatskoj.<sup>28</sup> Peljarskim društvima koja ne poštuju te zahtjeve mogu se ukinuti odobrenja. Iako poznavanje hrvatskog jezika može biti nužno za komunikaciju s drugim brodovima i lukom, peljari su već obvezni znati hrvatski u skladu s Pravilnikom o pomorskom peljarenju.<sup>29</sup>

### 7.3.3 Svjedodžbe o oslobođenju od obveznog peljarenja

**Neke se brodove može osloboditi od obveznog peljarenja, ali su takva oslobođenja rijetka.** Brod čija je bruto tonaža manja od 2000<sup>30</sup> može se osloboditi lučkog peljarenja za određeno razdoblje i na određenom lučkom području, pod uvjetom da zapovjednik ima svjedodžbu o oslobođenju od obveznog peljarenja. Tu svjedodžbu izdaje Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, uz prethodno mišljenje nadležne lučke kapetanije.<sup>31</sup> Svjedodžbe o oslobođenju od obveznog peljarenja mogu se izdati na dvije godine. Oslobođenja nisu dopuštena za brodove čija je bruto tonaža veća od 2000. U Hrvatskoj je od 2018. bilo samo devet aktivnih svjedodžbi o oslobođenju od obveznog peljarenja: sedam ih je izdala Lučka kapetanija Split, a dvije Lučka kapetanija Šibenik.

## Šteta za tržišno natjecanje

**Ograničena prihvatljivost za svjedodžbe o oslobođenju povećava troškove za velike brodove.** Zapovjednici brodova čija je bruto tonaža veća od 2000 ne mogu koristiti te svjedodžbe, čak i ako posjeduju znanje i vještine potrebne za navigaciju svojeg broda kroz određeno peljarsko područje. Stoga je korištenje svjedodžbi diskriminirajuće u korist manjih brodova. Uz to, zabranom se povećava tržišna snaga peljarskih društava.

## Cilj javne politike

**Svrha je zabrane korištenja svjedodžbe za velike brodove promicanje sigurnosti plovidbe.** Incidenti s velikim brodovima predstavljaju velik rizik od narušavanja plovnih putova i lučkih područja jer ih je teže ukloniti i mogu blokirati veće područje. Stoga je osiguranje sigurnog peljarenja čak i važnije za velike brodove nego za manje.

<sup>27</sup> Na primjer, u skladu s člankom 23. Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 116/10, 43/18) u okviru ispita provjerava se poznavanje izraza koji se koriste u standardnom rječniku pomorskih komunikacijskih fraza (SMCP). SMCP je standard Međunarodne pomorske organizacije i uključuje fraze iz najvažnijih područja verbalne komunikacije kopno-brod (i brod-kopno), brod-brod te na brodu koja se odnose na sigurnost plovidbe. Svrha je SMCP-a nadići jezične prepreke u plovidbi te izbjeći nesporazume koji mogu dovesti do nezgoda.

<sup>28</sup> U skladu s člankom 11. Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 116/10, 43/18) peljarsko društvo trebalo bi imati potreban broj: brodova i/ili brodice, zaposlenih peljara, VHF radijskih postaja i ugovor o osiguranju od odgovornosti.

<sup>29</sup> Članak 19. Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 116/10, 43/18).

<sup>30</sup> Osim za tankere i brodove koji prevoze opasne ili štetne tvari.

<sup>31</sup> Članak 8. Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 116/10, 43/18).



## Druga mogućnost

**Svim bi brodovima trebalo dopustiti da podnesu zahtjev za oslobođenje od obveznog peljarenja.** Ispiti za stjecanje svjedodžbe o oslobođenju od obveznog peljarenja već su detaljni i zahtijevaju visoku razinu angažiranosti na strani podnositelja zahtjeva. Ispiti zahtijevaju dobro poznavanje područja, visoku razinu tehničkih vještina te uključuju praktično ispitivanje manevriranja specifičnim brodom.<sup>32</sup> Stoga nije potrebno ograničiti korištenje svjedodžbi brodovima čija je bruto tonaža veća od 2.000. Nadalje, s obzirom na to da se svjedodžbe izdaju za svaki slučaj posebno, Ministarstvo može detaljnije analizirati predmete s većim brodovima umjesto da im izda općenitu zabranu. Te su svjedodžbe češće u brojnim drugim europskim zemljama, osobito u sjevernoj Europi. U 2011. izdano je više od 100 svjedodžbi u Danskoj, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Irskoj, Nizozemskoj, Norveškoj, Poljskoj, Španjolskoj, Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini. U nekima od tih zemalja više od 30 % operacija oslobođeno je od peljarenja.

## 7.4 Preporuke

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast</b>			
1. Trajanje isključivog odobrenja prilagoditi lokalnim uvjetima	Članak 70. Pomorskog zakonika (Narodne novine 181/04, 76/07, 146/08, 61/11 i 56/13) Članci 2. i 11. Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 116/10, 43/18) Članak 5. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13, 26/15)	<b>Isključiva odobrenja postoje radi sigurnosti.</b> Trenutačno u jednom peljarskom području usluge može pružati samo jedno peljarsko društvo. Pružatelj usluga odabire se u okviru javnog poziva na razdoblje od deset godina. Utvrđena je najviša dopuštena cijena usluga peljarenja kako bi se ograničila tržišna snaga društava koja imaju monopol. Peljarska društva obvezna su pružati usluge brodovima u dolasku i moraju ispuniti minimalne zahtjeve u pogledu opreme, osoblja i osiguranja. Svrha je tih zahtjeva promicati sigurnu plovidbu u peljarskim područjima. Pogreške peljara mogu dovesti do gubitka života i imovine, obustave prometa i zagađenja. Neke od tih posljedica ne mogu se popraviti. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture smatra da bi peljari koji se suočavaju s pritiskom konkurencije mogli više biti skloni rizičnom ponašanju (na primjer, neobustavljanju opasnog peljarenja). U većini luka EU-a postoji jedan pružatelj usluga peljarenja, ali u Njemačkoj i Belgiji usluge može pružati više društava. <sup>b</sup> <b>Isključivo odobrenje omogućuje natjecanje za tržište, ali ne i natjecanje na tržištu.</b> Društva mogu ući na tržište sudjelovanjem na javnim pozivima za odobrenje prava na pružanje usluga peljarenja. Do 2018. pružateljima usluga peljarenja isključivo pravo odobravalo se na razdoblje od pet godina. Međutim, najnovijim izmjenama to je razdoblje produljeno na deset godina. Trajanje isključivih prava jednako je za sva peljarska područja iako postoje razlike u prirodnim karakteristikama, količini prometa i troškovima peljarenja. <b>Isključiva prava mogu se prilagoditi tako da se potiče tržišno natjecanje.</b> Prvo, trajanje isključivih prava moglo bi se prilagoditi lokalnim uvjetima. Drugo, izmjene isključivog odobrenja, kao što je produljenje razdoblja valjanosti isključivog prava, trebalo bi izbjegavati kako bi se osigurali predvidljivi uvjeti za potencijalne nove subjekte. Na primjer, u Španjolskoj se trajanje isključivog odobrenja razlikuje među lukama kako bi ono odgovaralo lokalnim uvjetima (iako ne smije trajati dulje od deset godina), a produljenje bez novog javnog poziva nije dopušteno.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture Siječanj 2021.

<sup>32</sup> Članak 25. Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 116/10, 43/18) i zahtjevi za stjecanje svjedodžbe o oslobođenju od obveznog peljarenja uključuju (a) teoretski dio, u kojem se ispituje poznavanje zemljopisnih značajki područja lučkog bazena, hidrografskih uvjeta i hidrometeoroloških obilježja područja, postupke (sidrenje, prilaz itd.), reagiranje na izvanredne događaje, manevriranje, i (b) praktični dio, koji se sastoji od manevriranja brodovima za koje se traži oslobođenje.

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>2. Ukinuti davanje prednosti domaćim pružateljima usluga</b>	Članak 69. Pomorskog zakonika (Narodne novine 181/04, 76/07, 146/08, 61/11 i 56/13)	<b>Strani pružatelji usluga ne mogu ući na tržište.</b> Trenutačno strana društva odobrenje za peljarenje mogu dobiti samo ako ne postoji interes domaćih pružatelja usluga. Time se u stvarnosti stranim društvima zabranjuje ulazak na tržište. U peljarskim područjima u kojima poslove peljarenja obavljaju domaća društva strana društva ne sudjeluju u javnim pozivima za peljarska društva jer pretpostavljaju da domaća društva ondje namjeravaju nastaviti pružati svoje usluge. Ako bi interes domaćih pružatelja usluga bio slab, taj bi zahtjev mogao imati odvratajući učinak jer je stranim društvima teško predvidjeti interes lokalnih konkurenata. <b>Davanjem prednosti domaćim društvima ne povećava se sigurnost plovidbe.</b> Domaći i strani pružatelji usluga obvezni su poštovati opća pravila za sigurnost plovidbe i minimalne zahtjeve kojima peljarska društva i peljari koji posluju u hrvatskim peljarskim područjima moraju udovoljavati. Peljarskim društvima koja ne poštuju te zahtjeve mogu se ukinuti odobrenja.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture Siječanj 2021.
<b>3. Brodovima čija je bruto tonaža veća od 2.000 dopustiti stjecanje svjedodžbe o oslobođenju od obveznog peljarenja</b>	Članak 8. Pravilnika o pomorskom peljarenju (Narodne novine 116/10, 43/18)	<b>Zapovjednici velikih brodova ne mogu koristiti oslobođenja od peljarenja.</b> Trenutačno, brodovi čija je bruto tonaža veća od 2.000 ne mogu dobiti oslobođenje od obveznog peljarenja. Naime, smatra se da veliki brodovi predstavljaju veći sigurnosni rizik od manjih brodova. <b>Proširenjem kriterija prihvatljivosti za svjedodžbe o oslobođenju od obveznog peljarenja snizili bi se troškovi i ne bi se nužno umanjila sigurnost.</b> Svjedodžbe se za specifična peljarska područja izdaju zapovjednicima brodova koji su dokazali svoje iskustvo u plovidbi tim područjem. Zahtjevi podnositelja koji upravljaju većim brodovima mogu se detaljnije provjeravati. Hrvatska ima vrlo mali broj svjedodžbi o oslobođenju od obveznog peljarenja u usporedbi s brojnim drugim europskim zemljama, osobito u sjevernoj Europi.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture Siječanj 2021.

Napomena:

a. Za stupanje na snagu izmjene propisa.

b. ECORYS 2005.

## Literatura

### Propisi u području peljarenja

Pomorski zakonik (Narodne novine 181/04, 76/07, 146/08, 56/13, 26/15)  
Pravilnik o pomorskom peljarenju (Narodne novine 116/10, 43/2018)  
Naredba o najvećoj dopuštenoj visini naknade za usluge peljarenja u unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru RH (Narodne novine 22/05, 68/2010)

Pravilnik o zvanjima i svjedodžbama o osposobljenosti pomoraca (Narodne novine 130/13, 45/14, 124/15, 72/16)

### Ostala literatura

Deloitte i Coffey i Panteia. 2017. Study on a Pilot Project: Making the EU Transport Sector Attractive to Future Generations. Studija koju je naručila Europska komisija, Glavna uprava za promet i energetiku. [https://ec.europa.eu/transport/themes/social/studies/social\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/social/studies/social_en).

Ecorys i Trademco. 2005. Complementary Economic Evaluation Study on the Commission Proposal for a Directive on Market Access to Port Services. Final Report. Studija koju je naručila Europska komisija, Glavna uprava za promet i energetiku.

OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj). 2011. Competition in Ports and Port Services. Pariz. <http://www.oecd.org/regreform/sectors/48837794.pdf>.

PwC i Panteia. 2012. Study on Pilotage Exemption Certificates. Studija koju je naručila Europska komisija, Glavna uprava za mobilnost i promet.

<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2012-09-18-pec.pdf>.

PwC i Panteia. 2013. Supporting an Impact Assessment on Measures to Enhance the Efficiency and Quality of Port Services in the EU. Final Report. Studija koju je naručila Europska komisija, Glavna uprava za promet i energetiku. <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2013-07-1a-port-services.pdf>.

Ruiz de Apodaca, Angel, Ernesto Madariaga i Jesus Martinez. 2013. „Juridical Regime of Pilotage Service in Spain.” Journal of Maritime Research 10 (1): 85–92.

van Reeve, Peran. 2010. „The Effect of Competition on Economic Rents in Seaports.” Journal of Transport Economics and Policy 44 (1): 79–92.



# **Profesije u turizmu**

# Voditelji poslova turističke agencije i turistički vodiči<sup>1</sup>

Hrvatska se etablirala kao jedno od najistaknutijih europskih turističkih odredišta. U budućnosti namjerava više iskoristiti sve veći broj stranih gostiju i noćenja. Međutim, ishoda dobrenja za obavljanje profesija u turizmu prepreka je u razvoju sektora zbog restriktivnih propisa za ulazak u profesiju kojima je cilj turiste zaštititi od niskokvalitetnih pružatelja usluga. U Zakonu o pružanju usluga u turizmu zahtijeva se da hrvatske turističke agencije vode menadžeri koji su položili stručni ispit, imaju godinu dana relevantnog iskustva te poznaju hrvatski kao i dva strana jezika. Turistički vodiči moraju položiti dvije vrste ispita i steći zasebna odobrenja za svaku od 21 županije u kojoj pružaju usluge. Postupak licenciranja planinskih i špiljskih vodiča također je opterećujući. Svi ti propisi zajedno usporavaju ulazak u profesiju i otežavaju pružateljima usluga odgovor na novu potražnju, na primjer putnika iz istočne Azije. Istodobno, niskokvalitetne usluge, iako nisu poželjne, načelno nemaju teže negativne posljedice na turiste te se kvaliteta djelomično može ocijeniti na temelju osobnog iskustva, certifikata i *web*-stranica s recenzijama. Hrvatska bi mogla ostvariti bolje ishode na tržištu ako bi izdavanje odobrenja za rad voditeljima poslova turističke agencije i turističkim vodičima zamijenila dobrovoljnim certificiranjem te pojednostavnila licenciranje planinskih i špiljskih vodiča.

## 8.1 Pregled tržišta

**U Hrvatskoj je turizam uglavnom receptivan, pri čemu strani turisti u Hrvatsku dolaze uglavnom radi odmora.** Zbog svojeg povoljnog smještaja, duge obale i izvanrednih prirodnih ljepota Hrvatska je uvijek bila popularno turističko odredište. U 2018. došlo je više od 18,6 milijuna turista te je ostvareno 89,6 milijuna noćenja (prosječno 4,8 noćenja po turistu).<sup>2</sup> Na strane turista odnosi se oko 90 % dolazaka i noćenja te gotovo 94 % potrošnje.<sup>3</sup> Putnici, u prosjeku, 49 % svoje dnevne potrošnje izdvajaju za smještaj, a oko 31 % na hranu i kupovinu.<sup>4</sup> Potrošnja je koncentrirana na obali i u razdoblju od lipnja do rujna. Ova je analiza usmjerena na dolazak stranih turista u Hrvatsku radi odmora.

<sup>1</sup> U ovom je poglavlju obuhvaćena i profesija voditelja putovanja, koja je deregulirana 2018., nakon stupanja na snagu Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19).

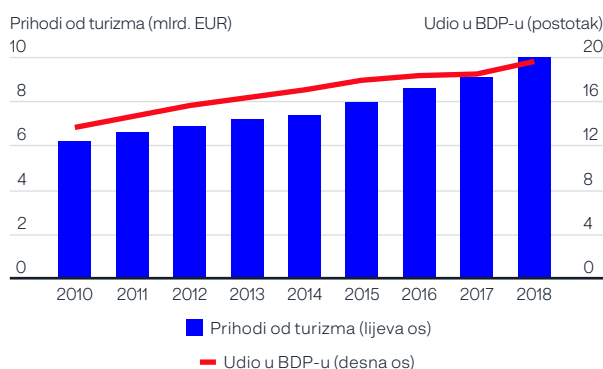
<sup>2</sup> Državni zavod za statistiku 2018.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Marušić, Čorak i Sever 2018.

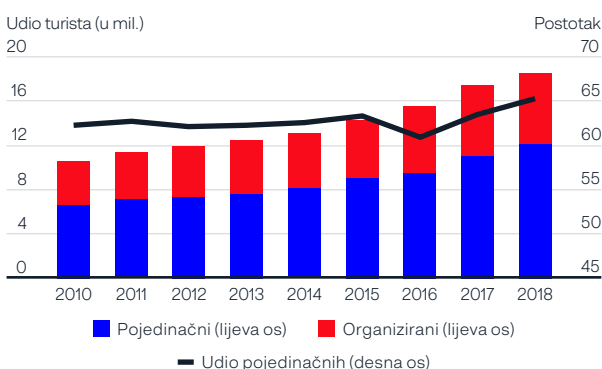
**Prihodi od turizma 2018, premašili su 10 milijardi EUR, što je činilo 20% hrvatskog BDP-a i 35 % nacionalnog izvoza.** U proteklom su se desetljeću prihodi povećali za dvije trećine, dok se broj posjetitelja gotovo udvostručio (slike 8.1 i 8.2). Njemačka, Austrija, Slovenija, Italija, Poljska i Ujedinjena Kraljevina bile su najveća emitivna tržišta za turiste koji su dolazili u Hrvatsku te su zajedno bile izvor 52 % svih posjeta nerezidenata.<sup>5</sup> U 2017. turisti su, u prosjeku, dnevno u Hrvatskoj potrošili 67 EUR, u usporedbi sa 111 EUR u Španjolskoj i 122 EUR u Italiji.<sup>6</sup>

**Slika 8.1** Prihodi od turizma, 2010. – 2018.



Izvor: Ministarstvo turizma, Hrvatska narodna banka.

**Slika 8.2** Dolasci turista prema vrsti, 2010. – 2018.



Izvor: Ministarstvo turizma.

**Turističke agencije pružaju usluge otprilike jednoj trećini stranih turista.** Gotovo je 63 % stranih turista 2018. samostalno putovalo u Hrvatsku.<sup>7</sup> Ti su putnici sami osmislili svoj plan putovanja i sami ga organizirali. Preostalih 38 % posjetitelja koristilo je usluge putničkih agencija koje za turiste organiziraju paket-aranžmane i rezerviraju prijevoz, smještaj ili aktivnosti.

**Na hrvatske putničke agencije odnosilo se oko 10 % prihoda od turizma.** U 2018. postojalo je od 1.000 do 1.500 lokalnih turističkih agencija. Hrvatske putničke agencije ostvarile su prihode od oko 1 milijarde EUR. Tri najveća poduzeća ostvarila su otprilike 17 % prihoda, što je jedan od najnižih udjela među europskim zemljama.<sup>8</sup> U 2017. lokalne agencije organizirale su oko 14 milijuna turističkih noćenja za strane i 2,3 milijuna za domaće turiste (koji su putovali u zemlji ili u inozemstvu).<sup>9</sup> Hrvatske agencije obično posluju kao (a) posrednici između putnika i pružatelja usluga kao što su hoteli, zrakoplovni prijevoznici i turoperator, i (b) organizatori paket-aranžmana koji se oglašavaju preko maloprodajnih turističkih agencija ili izravno.

**Strani pružatelji usluga velika su konkurencija hrvatskim turističkim agencijama.**

Tržišni udio hrvatskih agencija na tržištu organiziranih putovanja u proteklom se desetljeću kontinuirano smanjuje te je 2018. dosegnuo 40 %.<sup>10</sup> Domaćim su pružateljima usluga velika konkurencija strane agencije (na primjer, TUI) i platforme (na primjer, Airbnb, Booking.com, Expedia, FindHotel, HolidayCheck i Trivago). Uzimajući u obzir podatke na razini poduzeća, hrvatske su agencije i manje profitabilne od stranih. U 2018. prosječna hrvatska agencija imala je neto profitnu maržu od 2,6 %, što je jedan od najlošijih rezultata u EU-u (slika 8.3). Samo je 71 % domaćih turističkih agencija ostvarilo neto dobit na kraju godine.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Ministarstvo turizma 2018.

<sup>6</sup> Orsini i Ostojić 2018.

<sup>7</sup> Državni zavod za statistiku 2018.

<sup>8</sup> Prema izračunima djelatnika Svjetske banke na temelju podataka na razini poduzeća iz baza podataka Amadeus i Bisnode oko 65.000 trgovačkih društava iz 44 europske zemlje posluje pod oznakom NACE 79.

<sup>9</sup> Trezner i Čorak 2018.

<sup>10</sup> Ibid.

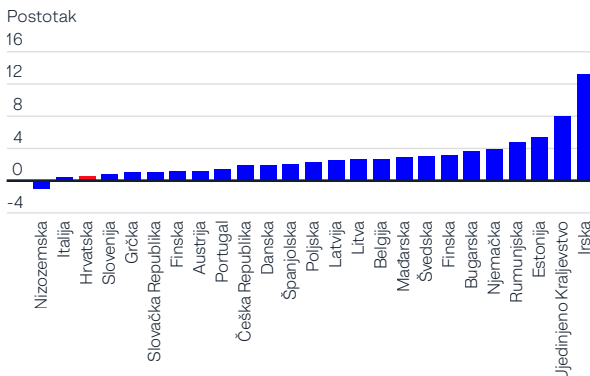
<sup>11</sup> Izračuni djelatnika Svjetske banke na temelju podataka poduzeća Amadeus i Bisnode.

**Hrvatski pružatelji usluga vodeći su u nekim uslugama u turizmu.** Strani pružatelji usluga manje su uspješni u ulasku na tržišta na kojima je lokalno znanje nužno. Na primjer, 2018. hrvatske turističke agencije organizirale su polovinu svih noćenja vezanih uz paket-aranžmane.<sup>12</sup> Uz to, usluge turističkih vodiča gotovo isključivo pružaju lokalni stručnjaci.<sup>13</sup>

**Hrvatske turističke agencije relativno su zrele te je novim subjektima teško etablirati se na tržištu.** Turističke agencije u Hrvatskoj prosječno su stare 12,9 godina, što je bližu europskom prosjeku od 14,6 godina. Međutim, manje je mlađih poduzeća nego u drugim zemljama EU-a. Samo je 1 % agencija mlađe od tri godine u odnosu na 5 % u EU-u; svaka četvrta hrvatska turistička agencija stara je od tri do pet godina, u usporedbi sa svakom petom u Europi. Istodobno je fluktuacija na tržištu, izračunana kao kombinacija stope osnivanja i gašenja turističkih agencija, viša od razina zabilježenih u drugim državama članicama EU-a. To upućuje na to da je, u posljednje vrijeme, vjerojatnost da će mlađa poduzeća opstati na tržištu bila manja, dok je kod etabliranih poduzeća vjerojatnost bila veća, nego kod usporedivih poduzeća u drugim zemljama EU-a.

**U Hrvatskoj je pružanje usluga u turizmu detaljno regulirano.** Dva su glavna propisa (a) Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti<sup>14</sup> i (b) Zakon o pružanju usluga u turizmu.<sup>15</sup> Prvi propisuju uvjete usluživanja hrane i pića te pružanja usluga smještaja u ugostiteljskim objektima kao što su hoteli, kampovi, catering objekti i restorani. Potonjim se uređuje pružanje usluga u turizmu, s posebnim naglaskom na paket-aranžmane i povezane putne aranžmane te se utvrđuju prava i obveze pružatelja usluga (odnosno turističkih agencija i turističkih vodiča).<sup>16</sup> Ministarstvo turizma izdaje i podzakonske akte uz oba zakona.<sup>17</sup> Uz Ministarstvo turizma, neke su regulatorne ovlasti dodijeljene uredima državne uprave u 21 hrvatskoj županiji (na primjer, izdavanje rješenja o ispunjavanju uvjeta za pružanje usluga

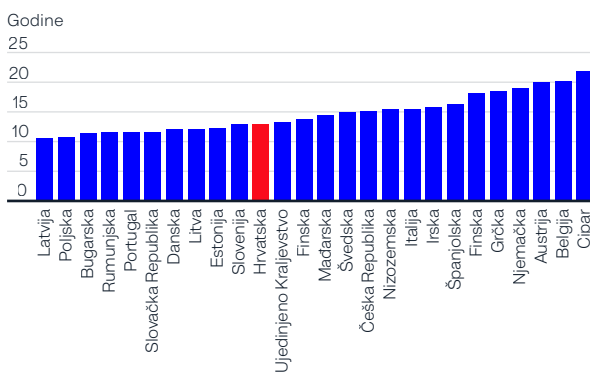
**Slika 8.3** Neto profitne marže turističkih agencija u zemljama EU-a, 2018.



Izvor: izračuni djelatnika Svjetske banke na temelju podataka poduzeća Amadeus i Bisnode.

Napomena: Podaci poduzeća Bisnode obuhvaćaju 70 % poduzeća i 96 % prihoda poduzeća u Hrvatskoj. Manja poduzeća, kao što su obrti i samostalne djelatnosti, nisu zastupljena u dovoljnoj mjeri.

**Slika 8.4** Prosječna starost turističkih agencija u zemljama EU-a, 2018.



Izvor: izračuni djelatnika Svjetske banke na temelju podataka poduzeća Amadeus i Bisnode.

Napomena: Podaci poduzeća Bisnode obuhvaćaju 70 % poduzeća i 96 % prihoda poduzeća u Hrvatskoj. Manja poduzeća, kao što su obrti i samostalne djelatnosti, nisu zastupljena u dovoljnoj mjeri.

<sup>12</sup> Državni zavod za statistiku 2018.

<sup>13</sup> U Hrvatskoj postoji otprilike 4.500 ovlaštenih turističkih vodiča i oko 100 stranih vodiča koji rade privremeno ili povremeno. Sudionici na tržištu naveli su da turističke vodiče uglavnom angažiraju lokalne turističke agencije za organizirane grupe stranih turista. Međutim, nedavno je povećana potražnja za uslugama vodiča od strane pojedinačnih putnika koji te usluge kupuju izravno ili preko lokalnih agencija. Prema podacima Svjetske federacije udruženja turističkih vodiča cijene usluga koje pružaju hrvatski turistički vodiči među najnižima su u EU-u. Vodiči obično naplaćuju 500–850 HRK (65–115 EUR) po danu i 150–300 HRK (20–40 EUR) po satu. Na temelju tih informacija, i uz pretpostavku da prosječan turistički vodič naplaćuje 75 radnih dana godišnje, veličina tržišta iznosi od 23 do 40 milijuna EUR.

<sup>14</sup> Narodne novine 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19.

<sup>15</sup> Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19.

<sup>16</sup> Zakonom o pružanju usluga u turizmu prenosi se Direktiva EU-a o paket-aranžmanima, kojom se jača zaštita potrošača za paket-aranžmane. Vidjeti Direktivu (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ, dostupnu na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2302>.

<sup>17</sup> U Zakonu o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19) predviđa se donošenje novih pravilnika relevantnih za turističke vodiče i voditelje poslova turističke agencije. U studenome 2019. čekalo se donošenje pet pravilnika. U međuvremenu se i dalje primjenjuju pravilnici koji se temelje na ranijem zakonodavstvu.

turističkog vodiča i reguliranje nekih aspekata ugostiteljskih usluga kao što je radno vrijeme ugostiteljskih objekata) i Hrvatskoj gospodarskoj komori (na primjer, reguliranje aktivnog i pustolovnog turizma). Provedbu relevantnih zakona i podzakonskih akata u sektoru turizma primarno nadzire Turistička inspekcija, koja je dio Državnog inspektorata.<sup>18</sup>

## 8.2 Regulirane profesije

**Na tržištu postoje dvije regulirane profesije: voditelji poslova turističke agencije i turistički vodiči.**<sup>19</sup> Kako bi pružali usluge, voditelji poslova turističke agencije i turistički vodiči moraju položiti stručni ispit u svojim područjima.<sup>20</sup> Prije tog ispita turistički vodiči moraju pohađati seminar za turističke vodiče.<sup>21</sup> Turistički vodiči obvezni su i registrirati se pri uredu državne uprave u županiji u kojoj bi htjeli pružati usluge.<sup>22</sup> Voditelji poslova moraju biti zaposleni u turističkim agencijama, a svaka turistička agencija mora imati najmanje jednog zaposlenog voditelja poslova, u punom radnom vremenu, koji je isključivo odgovoran za rad te agencije.<sup>23</sup> U turističkim agencijama 2018. bilo je zaposleno oko 5.000 osoba, od kojih dvije trećine u punom radnom vremenu.<sup>24</sup> Broj registriranih turističkih vodiča je sličan te oni mogu biti zaposleni u turističkim agencijama ili raditi samostalno.<sup>25</sup>

**Profesija voditelja putovanja deregulirana je Zakonom o pružanju usluga u turizmu.**<sup>26</sup>

Od 2018. svi građani Republike Hrvatske, druge države ugovornice Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru ili Švicarske Konfederacije mogu raditi kao voditelji putovanja dok god imaju završenu srednju školu.<sup>27</sup> Voditelj putovanja prati turiste tijekom puta, ali, za razliku od turističkih vodiča, nije ovlašten turistima pokazivati i tumačiti znamenitosti.<sup>28</sup> Usluge voditelja putovanja obično pružaju turistički vodiči ili zaposlenici turističkih agencija.

## 8.3 Ograničenja

**Ukupno je u propisima u području turizma utvrđeno pet ključnih ograničenja.** Pregledom su obuhvaćena dva zakona i 13 podzakonskih akata kojima se uređuje pružanje usluga u turizmu i zaštite prirode (vidjeti Prilog C za cjelokupni popis ograničenja). Većina ograničenja proizlazi

<sup>18</sup> Vidjeti Zakon o Državnom inspektoratu (Narodne novine 115/18).

<sup>19</sup> Iako se u hrvatskim propisima odobrenje za rad za voditelje poslova turističke agencije izriječno ne spominje, oni svoju djelatnost ne mogu obavljati dok ne ispune relevantne zahtjeve u pogledu kvalifikacija. U praksi je, stoga, kvalifikacijski postupak ujedno i postupak izdavanja odobrenja za rad. Ta široka definicija izdavanja odobrenja za rad (licenciranja) u skladu je s Koumenta i Pagliero (2016.).

<sup>20</sup> Članci 18. i 71. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19).

<sup>21</sup> Članak 8. Pravilnika o stručnom ispitu za turističke vodiče i ispitnom programu za turističke pratitelje (Narodne novine 50/08, 120/08) i Pravilnik o stručnom ispitu za voditelja poslova u turističkoj agenciji (Narodne novine 81/2019).

<sup>22</sup> Članak 73. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19). Vidjeti Prilog C za detaljan pregled zahtjeva za ulazak i obavljanje profesija u turizmu u Hrvatskoj.

<sup>23</sup> Članak 16. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19).

<sup>24</sup> Državni zavod za statistiku 2018.

<sup>25</sup> Prema podacima Zajednice društava turističkih vodiča Hrvatske, oko 70 % turističkih vodiča u Hrvatskoj radi samostalno, dok su ostali zaposleni na puno radno vrijeme u agencijama ili drugim trgovačkim društvima.

<sup>26</sup> Narodne novine 130/17.

<sup>27</sup> Članak 79. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19).

<sup>28</sup> U skladu s člancima 69. i 79. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19) voditelji putovanja nisu ovlašteni pružati usluge pokazivanja i stručnog tumačenja prirodnih ljepota i vrijednosti, kulturno-povijesnih spomenika, umjetničkih djela, etnografskih i drugih znamenitosti, povijesnih događaja, ličnosti, legendi o tim događajima i ličnostima, gospodarskih i političkih tijekova i zbivanja. Ti su poslovi isključiva prava turističkih vodiča.

iz pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast, osobito zbog nepotrebnog licenciranja i opterećujućih zahtjeva u pogledu kvalifikacija. Utvrđena su i pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi, osobito pravila kojima se ostavlja prostora za diskrecijsko odlučivanje Hrvatske gospodarske komore o posebnim uvjerenjima odnosno certifikatima za vodiče u aktivnom i pustolovnom turizmu. U sljedećim se odjeljcima za svako od ključnih ograničenja razmatraju (a) šteta za tržišno natjecanje prouzročena tim ograničenjima; (b) navedeno obrazloženje ograničenja u javnim politikama; i (c) druga rješenja koja imaju manji učinak narušavanja, koja su učinkovitija ili oboje.

**Tablica 8.1** Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području profesija u turizmu, 2019.

Glavne vrste pravila prema tržišnom učinku	Pojedine vrste	Učestalost	Ključna ograničenja
Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast	1.1 Monopolistička prava i apsolutna zabrana pristupa tržištu	0	Obavezno članstvo u komori, upisnina, prkromjerni zahtjevi u pogledu kvalifikacija
	1.2 Relativna zabrana pristupa tržištu i proširenja djelatnosti	5	
	1.3 Postojeći subjekti sudjeluju u odlukama o ulasku/izlasku s tržišta	1	
	1.4 Zahtjevi za upis (odobrenja i dozvole)	28	
Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja	2.1 Pravila kojima se olakšavaju dogovori / smanjuje izbor strateških varijabli poduzeća	17	Ograničenje oglašavanja
	2.2 Ograničenja vrsti proizvoda i usluga / oblika i područja	0	
	2.3 Kontrola cijena	0	
Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi	3.1 Diskriminirajuća primjena pravila i standarda	6	Uvjeti za državljanstvo za turističke vodiče
	3.2 Diskrecijska primjena pravila	4	
	3.3 Izostanak neutralnosti u tržišnom natjecanju u odnosu na državne subjekte	0	
	3.4 Državna potpora / poticaji kojima se narušava ravnopravnost na tržištu	0	

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke na temelju MCPAT-a. Metodologija MCPAT-a prikazana je u Prilogu A.

Napomena: Neka se ograničenja odnose na nekoliko vrsta i tako se računaju. Na primjer, odobrenje koje se dodjeljuje na diskriminirajući način računa se kao dvije vrste ograničenja: zahtjev za upis u registar (odobrenja i dozvole) i diskriminirajuća primjena pravila i standarda.

### 8.3.1 Izdavanje odobrenja za rad voditeljima poslova turističke agencije

**Samo ovlaštene voditelji poslova turističke agencije mogu poslovati u Hrvatskoj.**<sup>29</sup> Kako bi dobili odobrenja za rad, kandidati trebaju (a) znati hrvatski i dva strana jezika,<sup>30</sup> (b) steći godinu dana relevantnog profesionalnog iskustva,<sup>31</sup> i (c) položiti službeni ispit koji organizira

<sup>29</sup> Članci 18. i 19. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19).

<sup>30</sup> Smatra se da je dovoljno praktično znanje hrvatskog jezika u okviru potreba posla, dok se za strane jezike zahtijevaju razine B2 i A2 prema Zajedničkom europskom referentnom okviru za jezike.

<sup>31</sup> U praksi se relevantnim smatra iskustvo koje uključuje prodaju i odnose s kupcima, ali ne i iskustvo stečeno u svojstvu turističkog vodiča ili voditelja putovanja.



Ministarstvo turizma.<sup>32</sup> Ta tri uvjeta jednako se primjenjuju na sve državljane država ugovornica Europskoga gospodarskog prostora (EGP) i Švicarske Konfederacije.<sup>33</sup>

## Šteta za tržišno natjecanje

**Zbog zahtjeva za izdavanje odobrenja voditeljima poslova turističke agencije kandidati kasnije ulaze u profesiju i imaju veće troškove.** Kako bi mogli raditi kao voditelji poslova turističke agencije, kandidati trebaju dostaviti dokaz o poznavanju dvaju stranih jezika (na razinama B2 odnosno A2), za što je obično potrebno upisati tečaj stranog jezika i dobiti potvrdu akreditirane institucije ili škole.<sup>34</sup> Tim se zahtjevom produljuje proces stjecanja kvalifikacija i povećava trošak ulaska u profesiju. Na primjer, razine A2 i B2 engleskog jezika načelno se mogu dosegnuti nakon 180–200 odnosno 500–600 vođenih sati učenja.<sup>35</sup> Slično tome, zbog zahtjeva u pogledu godine dana iskustva kandidati kasnije ulaze u profesiju te ih to može odvratiti od profesije zbog oportunitetnih troškova tijekom vježbeničkog staža. Konačno, zbog zahtjeva u pogledu ispita dodatno kasni ulazak i to kandidate može odvratiti od profesije jer u profesiju mogu ući samo kad se ispiti provode te im vrijeme za pripremu za ispit predstavlja oportunitetni trošak. Od njih, zahtjevi u pogledu jezika i iskustva najviše bi mogli negativno utjecati na tržišno natjecanje.

## Cilj javne politike

**Svrha je zahtjeva u pogledu kvalifikacija za voditelje poslova turističke agencije promicati kvalitetu usluge.** Zahtjevi u pogledu izdavanja odobrenja za rad voditeljima poslova turističke agencije su *ex-ante* mehanizam za zaštitu kupaca od niskokvalitetne usluge (na primjer, da ih se ostavi tijekom putovanja zbog lošeg planiranja), štete i prijevare. Ti su zahtjevi dodatak *ex-post* mehanizmima (na primjer, kaznama za lošu uslugu). Prema mišljenju Ministarstva turizma izdavanjem odobrenja za rad voditeljima poslova turističke agencije štiti se i sigurnost putnika. Međutim, budući da rizici za sigurnost putnika uglavnom proizlaze iz čimbenika koji su izvan kontrole voditelja poslova turističke agencije, čini se da taj zahtjev nije učinkovit.

## Druga mogućnost

**Izdavanje odobrenja za rad voditeljima poslova turističke agencije nije nužno za postizanje navedenih ciljeva javne politike.** Zakonom o pružanju usluga u turizmu, kojim se prenosi Direktiva EU-a o paket-aranžmanima,<sup>36</sup> već se štiti putnike koji kupuju paket-aranžmane, uglavnom zahvaljujući pravilima kojima se od turističkih agencija zahtijevaju osiguranje od odgovornosti

<sup>32</sup> Članak 18. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19).

<sup>33</sup> U skladu s člankom 18. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19) državljani trećih zemalja mogu raditi kao voditelji poslova turističke agencije ako, uz prethodno navedene zahtjeve, (a) otvore turističku agenciju u Hrvatskoj ili imaju odobren stalni boravak u Republici Hrvatskoj i (b) ishode suglasnost Ministarstva turizma. Državljanima država ugovornica EGP-a i Švicarske Konfederacije usluge mogu pružati i privremeno i povremeno ako o tome unaprijed obavijeste Ministarstvo turizma i dostave (a) dokaz o državljanstvu i pisanu izjavu o namjeri, (b) dokaz o stručnim kvalifikacijama ili relevantnom profesionalnom iskustvu, i (c) potvrdu kojom se potvrđuje da je poslovno nastanjen u državi članici za obavljanje profesije za koju podnosi prijavu i da nema, čak ni privremeno, zabranu obavljanja profesije. U toj bi potvrdi trebalo navesti da je pružatelj usluge bio turistički vodič najmanje godinu dana tijekom zadnjih deset godina. Privremena priroda usluge ocjenjuje se za svaki slučaj posebno. Odobrenja za privremeno pružanje usluge treba obnoviti svake godine jer izjava o namjeri za državljane država ugovornica EGP-a i Švicarske Konfederacije vrijedi godinu dana.

<sup>34</sup> U Pravilniku o stručnom ispitu za voditelja poslova u turističkoj agenciji (Narodne novine 81/19) uvedene su iznimke od tog pravila za izvorne govornike, osobe koje imaju visokoškolsku diplomu iz stranog jezika ili svjedodžbu o završenom osnovnoškolskom, srednjoškolskom ili visokom obrazovanju na predmetnom stranom jeziku.

<sup>35</sup> Podaci ispitnog povjerenstva za engleski jezik Sveučilišta Cambridge (University of Cambridge English Language Assessment).

<sup>36</sup> Članci 7., 26.–60., 103. i 107.–108. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19 i 98/19).

i financijska zaštita od nesolventnosti.<sup>37</sup> Zahtjevi u pogledu osiguranja od profesionalne odgovornosti učinkoviti su poticaji za dobro ponašanje putničkih agencija jer premije izravno ovise o prijašnjim odštetnim zahtjevima prema tim agencijama (tj. evidentiranim dobrim ili lošim uslugama). Zaštita osigurana kroz osiguranje široka je i u smislu obuhvaćenih vrsta paket-aranžmana i u smislu opsega odgovornosti turističkih agencija (agencije su odgovorne za cijelo putovanje čak i ako su pružatelji usluga treće strane). Općim pravilima zaštite potrošača i pravilima specifičnima za turizam putnike se dodatno štiti od štete i prijevare. Uz opća prava utvrđena u hrvatskom Zakonu o zaštiti potrošača (na primjer, zaštitu od zavaravajućih praksi kao što je lažno korištenje ograničenih ponuda), turističke agencije obvezne su klijentima prije sklapanja ugovora dostaviti informacije o njihovim pravima te svim značajkama i karakteristikama paketa. Putnicima se daju i čvrsta prava na raskid ugovora; izmjenu ugovora; i povrat sredstava (na primjer, ne naplaćuje se naknada za raskid ugovora za paket-aranžmane ako se cijena poveća za više od 8 % od početne cijene, obveza osiguranja alternativnih aranžmana ako se usluge putovanja ne mogu pružiti kako je dogovoreno te obveza naknade štete putnicima ako usluga ne dosegne ugovorene standarde).<sup>38</sup>

**Postoje tržišni mehanizmi koji imaju manji učinak narušavanja te kojima se promiče kvaliteta usluge turističkih agencija i smanjuje utjecaj vanjskih čimbenika.** Načelno se kvaliteta usluga agencija može opaziti, a postoje i robusni reputacijski sustavi (na primjer, recenzije, komentari, ocjene, nagrade) za razlikovanje visokokvalitetnih i niskokvalitetnih pružatelja usluga. Reputacijske web-stranice (na primjer, TripAdvisor, Zicasso, Stride Travel i bookmundi) uobičajene su u industriji putovanja te ih kupci često koriste kad odabiru pružatelje usluga. U usporedbi s jednokratnom ocjenom znanja voditelja poslova turističke agencije (na primjer, ispitom) sustavi recenzija učinkovitiji su u postizanju navedenih ciljeva javne politike jer nude novije informacije o kvaliteti operatora te se jednostavnije prilagođavaju dinamici i preferencijama tržišta.

**Kao rezultat toga, izdavanje odobrenja za rad voditeljima poslova turističke agencije ili turističkim agentima rijetko je u EU-u jer se postojeći zakoni o zaštiti potrošača i zahtjevi u pogledu osiguranja načelno smatraju dostatnima.** Profesija voditelja poslova turističke agencije / turističkog agenta regulirana je u samo sedam zemalja EU-a.<sup>39</sup> Većina država članica EU-a zauzela je stajalište da su postojeći nacionalni i EU zakoni o zaštiti potrošača, kao i tržišni reputacijski sustavi, odgovarajući. Na primjer, Francuska je nedavno ukinula zahtjev u pogledu stručnih kvalifikacija za turističke agente jer se smatralo da su zahtjevi u pogledu osiguranja od profesionalne odgovornosti i financijskog jamstva dostatni za zaštitu potrošača i smanjenje rizika za putnike.<sup>40</sup> Budući da u Hrvatskoj već postoje zahtjevi u pogledu osiguranja te da je i zaštita potrošača osigurana općim zakonodavstvom, hrvatska vlada mogla bi razmotriti ukidanje odobrenja za rad za voditelje poslova turističke agencije.

### 8.3.2 Izdavanje odobrenja za rad turističkim vodičima

**Usluge turističkog vođenja u Hrvatskoj mogu pružati samo ovlašteni turistički vodiči.** Postoje dvije vrste odobrenja za rad za turističke vodiče: (a) odobrenja za područje Republike Hrvatske, kojima se nositeljima odobrenja omogućuje pružanje usluga u područjima koja nisu označena kao zaštićene cjeline/lokaliteti i (b) odobrenja za pojedine županije, kojima se nositeljima odobrenja omogućuje pružanje usluga i u zaštićenim cjelinama/lokalitetima za koje su

<sup>37</sup> Članak 13. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19).

<sup>38</sup> Članci 7., 26. – 60., 103. i 107. – 108. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19 i 98/19).

<sup>39</sup> Prema podacima iz baze podataka EU-a o reguliranim profesijama tih su sedam zemalja Austrija, Slovačka, Slovenija, Italija, Cipar, Hrvatska i Češka.

<sup>40</sup> Članak 16. Pravilnika br. 2015–1682 od 17. prosinca 2015. o pojednostavnjenju određenih prethodnih odobrenja i obraza izjava za poduzeća i stručne osobe (Službeni list od 18. prosinca 2015.). Vidjeti i informacije francuske vlade o provedbi Nacionalnog akcijskog plana za regulirane profesije, koji je Europskoj komisiji dostavljen u veljači 2016. i dostupan na <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/31943/attachments/10/translations/en/renditions/pdf>.

položili ispit. Odobrenja koja se izdaju na razini županija (Hrvatska ima 21 županiju) obuhvaćaju lokacije koje se smatraju zaštićenim cjelinama/lokalitetima u svakoj županiji. U studenom 2019. zaštićene cjeline/lokaliteti čine oko 30 % područja Republike Hrvatske, uključujući više od 300 povijesnih, kulturnih i spomen-područja (na primjer, povijesne centre gradova, dvorce i muzeje) i više od 70 područja s prirodnim vrednotama (uključujući 8 nacionalnih parkova i 11 parkova prirode).<sup>41</sup> U praksi takvi lokaliteti obuhvaćaju toliko područja od interesa da je ishođenje barem nekih odobrenja za pojedine županije *de facto* zahtjev za turističke vodiče, što je vidljivo iz velikog broja turističkih vodiča s takvim odobrenjima (tablica 8.2).

**Tablica 8.2** Broj ovlaštenih turističkih vodiča, 2017.

Nositelji odobrenja, od kojih:	Svi turistički vodiči	Priobalne županije (Jadranska Hrvatska)	Kontinentalne županije
Odobrenje za područje RH	4.618	n/d	n/d
Odobrenje za 1 županiju	2.740	2.385	355
Odobrenje za 2 županije	1.144	470	674
Odobrenje za 3 ili više županija	734	436	298

Izvor: Agencija za komercijalnu djelatnost.<sup>a</sup>

Napomena: n/d = nije dostupno.

a. Agencija za komercijalnu djelatnost je društvo s ograničenom odgovornošću koje je osnovalo Ministarstvo unutarnjih poslova i koje je, među ostalim, zaduženo za dizajn, izradu i izdavanje iskaznica za turističke vodiče.

**Za ishođenje odobrenja turistički vodiči trebaju (a) pohađati seminar za turističke vodiče, (b) položiti ispite za dobivanje odobrenja i (c) znati hrvatski jezik.** Potencijalni turistički vodiči moraju najprije obaviti stručni seminar u okviru kojeg pohađaju 90 sati predavanja i vježbi iz povijesti, geografije, osnova o zakonima vezanima uz turizam, turističkog vođenja itd.<sup>42</sup> Zatim moraju položiti ispite pred ispitnom komisijom pri visokom učilištu koje nudi seminare u području turizma.<sup>43</sup> Dva su dijela ispita, koja odgovaraju dvjema vrstama odobrenja. Svi kandidati najprije moraju položiti opći ispit na temelju kojeg mogu dobiti odobrenja za područje Republike Hrvatske. Zatim moraju položiti ispite za pojedine lokalitete ako žele dobiti odobrenja na razini županija.<sup>44</sup> Ispiti se obično održavaju dvaput godišnje, a troškovi ispita za ispit za područje Republike Hrvatske i jedan ispit za pojedinu županiju iznose od 3.000 HRK do 6.600 HRK (od 405 EUR do 890 EUR). Stopa prolaznosti na ispitu je visoka (obično viša od 80 %) te se ispit može ponoviti.<sup>45</sup> Kandidati trebaju poznavati hrvatski jezik u mjeri dostatnoj za pružanje usluga turističkog vodiča, bez obzira na jezik na kojem će pružati usluge.<sup>46</sup> Ti se uvjeti jednako primjenjuju na sve državljanke država ugovornica EGP-a i Švicarske Konfederacije.<sup>47</sup>

<sup>41</sup> Pravilnik o popisu turističkih cjelina (lokaliteta) po županijama (Narodne novine 76/08). U skladu s člankom 4. tog Pravilnika turističko vođenje na područjima nacionalnih parkova i parkova prirode dopušteno je samo uz dopuštenje ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode. Taj je zahtjev ukinut u nacrtu Pravilnika o popisu turističkih cjelina (lokaliteta) po županijama koji je trenutačno u postupku donošenja. Međutim, Zakonom o zaštiti prirode (Narodne novine 80/13, 15/18, 14/19, 127/19) predviđena je mogućnost podnošenja zahtjeva za ishođenje posebnih odobrenja za gospodarsko korištenje zaštićenih područja (popis djelatnosti koje su time obuhvaćene još nije utvrđen). Trenutačno, u skladu s internim pravilima nekih nacionalnih parkova i parkova prirode, turističko vođenje ne mogu pružati vanjski vodiči ili je potrebno posebno odobrenje ustanove koja upravlja tim zaštićenim područjem.

<sup>42</sup> U skladu s Pravilnikom o stručnom ispitu za turističke vodiče i ispitnom programu za turističke pratitelje (Narodne novine 50/08, 120/08) seminar za turističke vodiče za opći ispit traje oko 90 sati, dok trajanje tečaja za ispite za pojedine lokalitete određuje svaka ispitna ustanova. U nacrtu Pravilnika o stručnom ispitu za turističke vodiče trajanje seminara za turističke vodiče produljeno je na više od 140 sati.

<sup>43</sup> Članak 71. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19).

<sup>44</sup> Nadalje, za pružanje usluga u nacionalnim parkovima i parkovima prirode turistički vodiči moraju dobiti dopuštenje ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode. Vidjeti Pravilnik o popisu turističkih cjelina (lokaliteta) po županijama (Narodne novine 76/08). Nacrtom Pravilnika o popisu zaštićenih cjelina (lokaliteta) po županijama ukida se taj zahtjev.

<sup>45</sup> Podaci četiriju ustanova ovlaštenih za provođenje ispita.

<sup>46</sup> Članak 73. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19).

<sup>47</sup> Članak 69. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19).

## Šteta za tržišno natjecanje

**Postupak izdavanja odobrenja turističkim vodičima ograničava pristup profesiji.** Zbog ispita, i troškova ispita, kandidatima je teže i skuplje postati turističkim vodičima. Postoje prepreke vezane uz više dijelova ispita jer samo na temelju položenog jednog dijela ispita vodiči ne mogu voditi turiste po brojnim najposjećenijim zaštićenim cjelinama u Hrvatskoj, zbog čega su ispiti za pojedine lokalitete *de facto* zahtjev.<sup>48</sup> Trošak i vrijeme potrebno za polaganje ispita povećavaju novčane i oportunitetne troškove vezane uz obavljanje profesije, što neke kandidate može odvratiti od stjecanja kvalifikacija za turističke vodiče ili ograničiti područja u kojima obavljaju profesiju. Turističke agencije navode da u sezoni nedostaje turističkih vodiča u priobalnim županijama i da se njihove usluge moraju unaprijed rezervirati.

**Zbog zahtjeva u pogledu jezika teže je zadovoljiti sve veću potražnju za uslugama turističkog vođenja na nekim stranim jezicima** (tablica 8.3). Na primjer, u razdoblju 2013.–2018. broj turista iz Koreje i Kine brzo se povećao, uz godišnje stope od više od 40%.<sup>49</sup> Međutim, broj turističkih vodiča koji pružaju usluge na istočnoazijskim jezicima i dalje je nizak. Dokazi upućuju na to da sličan nedostatak postoji i za srednjoeuropske jezike (na primjer, poljski, češki, mađarski i slovački), čiji su govornici činili 15 % stranih turista 2018. Konačno, broj turističkih vodiča koji govore njemački u odnosu na broj turista iz njemačkog govornog područja manji je od tri do četiri puta nego u slučaju turista iz francuskog, talijanskog ili španjolskoga govornog područja.<sup>50</sup>

**Tablica 8.3** Vodiči na 1.000 turista prema grupi jezika, 2018.<sup>a</sup>

Grupa jezika	Dolasci turista (u tisućama, 2018.)	Udio u ukupnom broju (2018.) (%)	Rast (CAGR 2013. – 2018.) (%)	Ukupno vodiča (2018.)	Vodiči na 1.000 turista
Estonski	26	0,2	16,7	0	0,00
Islandski	7	0,0	18,5	0	0,00
Latvijski	24	0,1	9,9	0	0,00
Korejski	408	2,5	40,7	3	0,01
Finski	113	0,7	15,9	2	0,02
Hebrejski	65	0,4	11,9	2	0,03
Rumunjski	114	0,7	11,9	4	0,04
Danski	134	0,8	8,3	5	0,04
Slovački	431	2,6	5,0	20	0,05
Norveški	180	1,1	6,1	9	0,05
Mađarski	599	3,6	12,9	38	0,06
Češki	755	4,5	3,0	49	0,06
Poljski	929	5,6	7,9	71	0,08
Bugarski	63	0,4	7,0	6	0,10
Nizozemski	486	2,9	7,7	50	0,10
Japanski	160	1,0	0,0	19	0,12
Kineski	234	1,4	41,7	32	0,14

<sup>48</sup> Na temelju omjera odobrenja za područje Republike Hrvatske i odobrenja za pojedine županije potvrđeno je da od više od 4.500 nositelja odobrenja, samo osam turističkih vodiča ima samo odobrenje za područje Republike Hrvatske, dok svi ostali vodiči imaju odobrenja za najmanje jednu županiju.

<sup>49</sup> Izračuni djelatnika Svjetske banke na temelju podataka hrvatskog Ministarstva turizma i Državnog zavoda za statistiku.

<sup>50</sup> Idem.

Grupa jezika	Dolasci turista (u tisućama, 2018.)	Udio u ukupnom broju (2018.) (%)	Rast (CAGR 2013. - 2018.) (%)	Ukupno vodiča (2018.)	Vodiči na 1.000 turista
Švedski	297	1,8	10,8	41	0,14
Litavski	42	0,3	10,1	6	0,14
Grčki	36	0,2	1,1	7	0,19
Ukrajinski	101	0,6	14,2	22	0,22
Njemački	4.430	26,6	7,4	1.124	0,25
Turski	32	0,2	0,0	9	0,28
Portugalski	120	0,7	7,7	84	0,70
Francuski	793	4,8	5,4	596	0,75
Talijanski	1.148	6,9	2,5	1.001	0,87
Španjolski	401	2,4	15,4	425	1,06
Engleski	1.918	11,5	17,7	3.545	1,85
Ruski	138	0,8	-2,7	298	2,16

Izvor: izračuni djelatnika Svjetske banke na temelju podataka Ministarstva turizma i Državnog zavoda za statistiku.

Napomena: CAGR = Složena godišnja stopa rasta.

a U analizi su isključene zemlje bivše Jugoslavije, iz kojih je 2018. došlo 11,7 % stranih turista, i turisti iz regija s nedovoljno podataka da ih se pridruži određenoj grupi jezika koji su 2018. činili 3,1 % stranih turista.

**Zbog obveznog ishođenja odobrenja manji su i poticaji za turističke vodiče da razvijaju inovacije i poboljšaju svoju ponudu.** Opterećujućim procesom ishođenja odobrenja *de facto* se stvaraju prepreke za vrstu usluge koju nude turistički vodiči. U obveznim ispitima implicitno se određuju vrste informacija koje turistički vodiči daju svojim klijentima. Turistički vodiči koji žele ponuditi drukčija vođenja kao što su vinske ture, shopping ture ili ture o duhovima, koje nisu nužno usklađene s ispitnim standardima, moraju uložiti u stjecanje znanja koje možda nije relevantno za njihovu ponudu. Ankete među gostima upućuju na to da su turisti bili umjereno zadovoljni prezentacijom hrvatske kulturne baštine i organiziranim izletima, dok su sportski sadržaji, kulturne manifestacije i programi za loše vrijeme ocijenjeni nisko ili vrlo nisko.<sup>51</sup>

## Cilj javne politike

**Svrha je zahtjeva u pogledu kvalifikacija za turističke vodiče zaštititi kupce od niskokvalitetne usluge.** Ministarstvo turizma smatra da je cilj općeg ispita osigurati da vodiči imaju minimalno teoretsko i praktično znanje kako bi turiste mogli voditi po nepoznatim područjima i tumačiti lokalitete. Cilj je ispita specifičnih za pojedine lokalitete nadogradnja tih temelja jer se osigurava da vodiči posjeduju odgovarajuće znanje o posebno značajnim lokalitetima, gdje su rizici od širenja netočnih informacija (na primjer, na spomen-područjima i mjestima sjećanja) i/ili sigurnosni rizici (na primjer, na arheološkim nalazištima ili u divljini) veći.

## Druge mogućnosti

**Izdavanje odobrenja turističkim vodičima načelno nije nužno za promicanje kvalitete usluge.** Iako nisu poželjne, loše usluge obično nemaju ozbiljnije negativne posljedice za turiste i nisu razlog za izdavanje odobrenja. Nadalje, kvaliteta turističkih vodiča djelomično se može opaziti (na primjer, jezične i komunikacijske vještine vodiča), čime se ograničava potreba za

<sup>51</sup> Marušić, Čorak i Sever 2018., 40. – 56.

smanjenjem asimetrije informacija kroz odobrenja, posebno zbog povećanja broja reputacijskih sustava kao što su *web*-stranice s recenzijama. Turističkim vodičima ne izdaju se odobrenja u većini zemalja EU-a, dok dobrovoljni sustavi certificiranja turističkih vodiča postoje u Belgiji (Flandriji), Norveškoj, Ujedinjenoj Kraljevini, Estoniji i Njemačkoj. U Njemačkoj, na primjer, Nacionalna udruga turističkih vodiča provodi dobrovoljno certificiranje vodiča u suradnji s pokrajinskim i općinskim pružateljima edukacije. U Ujedinjenoj Kraljevini Institut za turističko vođenje, koji je privatno tijelo, akreditiranim turističkim vodičima dodjeljuje posebne značke koje klijentima služe kao znak kvalitete. Zahvaljujući dobrovoljnom certificiranju visokokvalitetni pružatelji usluga mogli bi i dalje signalizirati svoju kvalitetu te bi se turisti i dalje mogli oslanjati na provjere pružatelja usluga od strane trećih osoba. Uz to, turistički vodiči imali bi dodatan poticaj poboljšati svoju ponudu kako bi se istaknuli na tržištu.

**Prelaskom s odobrenja na dobrovoljno certificiranje turističkih vodiča moglo bi se povećati tržište.** Tržište usluga turističkog vođenja moglo bi se proširiti ako bi se pružanje usluga dopustilo većem broju osoba (uključujući na jezicima koje trenutačni vodiči rjeđe govore) i ako bi se cijene snizile zbog većeg tržišnog natjecanja. U Poljskoj, gdje je izdavanje odobrenja gradskim turističkim vodičima ukinuto u siječnju 2014., broj voditelja putovanja i turističkih vodiča povećao se za 21 % od 2014. do 2017., čime je preokrenut prethodni silazni trend.<sup>52</sup>

**Prelaskom na dobrovoljno ishođenje odobrenja promicale bi se i inovacije.** U usporedbi sa sustavima obveznog ishođenja odobrenja, kojima se nameće specifična vizija tura, prelaskom na fleksibilnije dobrovoljno certificiranje moglo bi se potaknuti diversifikaciju usluga turističkog vođenja i povećati inovacije. Iako se u Hrvatskoj nude neke alternativne ture (na primjer, vinske i gastro ture), ponuda je ograničena na ture koje vode ovlašteni turistički vodiči. Prelaskom na dobrovoljno ishođenje odobrenja necertificiranim vodičima moglo bi se dopustiti eksperimentiranje i razvoj nove ponude. Zemlje koje su liberalizirale profesiju turističkih vodiča (na primjer, Grčka i Poljska) zabilježile su i pojavu novih oblika i poslovnih modela turističkog vođenja (na primjer, donacije za usluge turističkog vođenja).<sup>53</sup>

**Hrvatska vlada mogla bi razmotriti zadržavanje obveznog ishođenja odobrenja za vodiče na spomen-područjima.** Odobrenja za pružanje usluga turističkog vodiča mogu biti opravdana za mjesta sjećanja jer pružanje netočnih informacija o tragičnim povijesnim događajima može biti neprihvatljiv rizik. Izdavanje odobrenja turističkim vodičima mogle bi organizirati ustanove koje održavaju i vode spomen-područja u Hrvatskoj pod nadzorom regionalnih ili nacionalnih nadležnih tijela.

### 8.3.3 Licenciranje vodiča u aktivnom i pustolovnom turizmu

**Hrvatska gospodarska komora ima ulogu u odlučivanju o tome koje aktivnosti podliježu dodatnom licenciranju u aktivnom i pustolovnom turizmu te kako bi se trebale licencirati.** Povjerenstvo koje uključuje predstavnike Ministarstva turizma i Hrvatske gospodarske komore odlučuje o aktivnostima koje podliježu dodatnom licenciranju.<sup>54</sup> Trenutačno su za sljedeće aktivnosti potrebna posebna uvjerenja odnosno certifikati: kanuing (canoeing), špiljarenje (caving), slobodno penjanje, penjanje iznad mora (deep water solo), planinarenje, biciklizam, jahanje, kajak po rijekama / kajak po moru, veslanje na dasci (stand up paddling), rafting i INLineRaft, kanjoniranje (canyoning), zipline, padobransko jedrenje/parajedriličarstvo (paragliding/parasailing), kitesurfing, aktivnosti u okviru adrenalinskih parkova i skakanje s užetom

<sup>52</sup> Rojek i Masior 2016., 107–117.

<sup>53</sup> Kruczek (2018.). Vidjeti i OECD (2016.).

<sup>54</sup> Članak 93. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19). U praksi je uloga Ministarstva turizma ograničena; samo je jedan predstavnik ministarstva član relevantnog povjerenstva i sudjeluje u procesu donošenja odluka.

(bungee jumping). Za svaku od tih aktivnosti na popisu povjerenstvo odlučuje o posebnim uvjerenjima odnosno certifikatima koji su potrebni te ih može promijeniti u svakom trenutku.<sup>55</sup> Za 12 od 15 aktivnosti na popisu dovoljno je dobiti uvjerenje koji Hrvatska gorska služba spašavanja izdaje nakon dvodnevne edukacije iz prve pomoći i orijentacije, čija je cijena od 20 do 40 EUR.<sup>56</sup>

## Cilj javne politike

**Svrha je posebnih uvjerenja odnosno certifikata za vodiče u aktivnom i pustolovnom turizmu zaštititi živote, zdravlje i sigurnost primatelja usluga.** U različitoj su mjeri rizici za život i sigurnost sastavni dio većine iskustava u aktivnom i pustolovnom turizmu. Zbog toga se pružatelji usluga trebaju educirati kako bi zaštitili sigurnost i dobrobit osoba koje vode. Sudjelovanje u aktivnom i pustolovnom turizmu pod nadzorom kvalificiranih stručnjaka omogućuje stjecanje takvih iskustava te je sigurnije za šire skupine turista.

**Hrvatska gospodarska komora uključena je u reguliranje aktivnog i pustolovnog turizma kako bi se smanjile asimetrije informacije i otklonili problemi s kapacitetima.** Komora djeluje kao posrednik između regulatora i pružatelja usluga u aktivnom i pustolovnom turizmu. Koristeći se Komorinim resursima, povjerenstvo koje odlučuje o posebnim uvjerenjima odnosno certifikatima za vodiče u aktivnom i pustolovnom turizmu okuplja predstavnike i privatnih i javnih tijela, zahvaljujući čemu može prikupiti važne informacije od privatnog sektora koje javni regulatori možda nemaju (na primjer, informacije o rizicima koji su sastavni dio nekih vrsta aktivnosti). Problem ograničenog kapaciteta javnih regulatora za nadzor licenciranja u aktivnom i pustolovnom turizmu posebno je naglašen s obzirom na to da se područje aktivnog i pustolovnog turizma brzo mijenja. Neovisno o tome, kako bi se osigurala određena razina javne odgovornosti, predstavnici Ministarstva turizma i drugih ministarstava (na primjer, ministarstva nadležnog za sport) sudjeluju u povjerenstvu i nadziru proces donošenja odluka.

## Šteta za tržišno natjecanje

**Uključenost Hrvatske gospodarske komore u licenciranje aktivnog i pustolovnog turizma mogla bi olakšavati zaštitu partikularnih interesa.** Komora zastupa interese postojećih pružatelja usluga koji od nje, kao njezini članovi, mogu zatražiti zaštitu svojeg poslovanja. Budući da pravila za dodavanje novih aktivnosti/uvjerenja odnosno certifikata nisu jasna, postoji rizik da bi Komora mogla imati poticaj za dodavanje na popis aktivnosti koje ne predstavljaju rizik za zdravlje i sigurnost turista ili nametanje uvjeta za postojeće aktivnosti radi zaštite interesa postojećih pružatelja usluga. Time bi se pogodovalo postojećim subjektima i ograničio ulazak novih pružatelja usluga na tržište jer bi se povećali troškovi (i u smislu vremena i u smislu naknada) za stjecanje ovlaštenja za pružanje određene usluge.

## Druge mogućnosti

**Ministarstvo turizma moglo bi preuzeti punu ovlast odlučivanja o dodatnim zahtjevima za certifikaciju u avanturističkim sportovima.** Time bi se osigurala dostatna analiza i izbjegli mogući sukobi interesa. Iako bi se i dalje moglo savjetovati s Hrvatskom gospodarskom komorom

<sup>55</sup> Povjerenstvo se sastoji od sedam članova: dvaju predstavnika Hrvatske gospodarske komore, jednog predstavnika Hrvatske obrtničke komore, jednog predstavnika Hrvatske gorske službe spašavanja, jednog predstavnika Ministarstva turizma, jednog predstavnika tijela državne uprave nadležnog za sport i jednog predstavnika tijela državne uprave nadležnog za obrazovanje. Vidjeti članak 93. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19).

<sup>56</sup> Osim za padobransko jedrenje i parajedriličarstvo, špiljarenje i penjanje/planinarenje s posebnom opremom.

i postojećim sudionicima na tržištu, oni ne bi imali službenu ovlast za donošenje odluka o potrebnim uvjerenjima odnosno certifikatima. Kako bi se izbjeglo nepotrebno i opterećujuće licenciranje, hrvatska vlada mogla bi dodatno propisati da je procjena rizika nužan preduvjet za bilo koju novu aktivnost koja bi se dodala na popis ili za novi zahtjev koji bi se uveo za postojeću aktivnost na popisu.

### 8.3.3.1 Licenciranje planinskih vodiča

**Proces licenciranja planinskih vodiča ovisi o vrsti aktivnosti.** Osnovna uvjerenja koja obuhvaćaju aktivnosti kao što su ljetno planinarenje i zimsko planinarenje bez opreme mogu se od Hrvatske gorske službe spašavanja dobiti nakon dvodnevne edukacije iz prve pomoći i orijentacije.<sup>57</sup> Za naprednije aktivnosti (odnosno zimsko planinarenje s opremom, penjanje, alpinizam i planinsko skijanje) potrebna su uvjerenja Hrvatskog planinarskog saveza (HPS) i Saveza gorskih vodiča Hrvatske (SVGH) koja je teže ishoditi. HPS izdaje najnaprednija uvjerenja i organizira proces stjecanja kvalifikacija za standarde B–G (tablica 8.4). Kako bi zadovoljili uvjete za svaki od tih standarda, kandidati moraju (a) obaviti opći trogodišnji pripravnčki staž; (b) učlaniti se u HPS i lokalnu planinarsku udruhu; (c) položiti ispit prije kojeg se pohađa obvezni tečaj za vodiča; (a) steći iskustvo kao samostalni vodič za penjanje/planinarenje i/ili pomoćni vodič na relevantnom terenu; i (e) steći kvalifikacije za prethodnu razinu (na primjer, licenca za B standard potrebna je za stjecanje licence za C standard).<sup>58</sup> U Hrvatskoj se priznaju i certifikati za planinske vodiče koje izdaje Unija međunarodnih saveza planinskih vodiča (UIMLA) ili Međunarodna federacija planinarskih saveza (UIAA).<sup>59</sup>

**Tablica 8.4** Broj vodiča s licencama za standarde A–G, 2020.

Ljetno planinarenje (standard A)	708
Zimsko planinarenje (standard B)	69
Sportsko penjanje (standard C)	16
Stijensko penjanje (standard D)	129
Ledno penjanje (standard E)	0
Alpinizam (standard F)	1
Planinsko skijanje (standard G)	0
Pripravnici	163

Izvor: HPS.

**Licence HPS-a obično vrijede tri godine, potrebno ih je produljiti i mogu se oduzeti u određenim okolnostima.** Uvjeti za produljenje su aktivan rad u planinarskoj udruzi (najmanje 10 dana u akcijama vođenja i vježbama na bilo kojem terenu te 5 dana na terenu specifičnom za određenu licencu), kao i kontinuirano stručno usavršavanje i sudjelovanje u edukaciji ili vježbi prve pomoći. Licence se mogu oduzeti ako vodič život ili zdravlje člana grupe dovede u neposrednu opasnost ili ako ne slijedi interna pravila o organiziranju i vođenju izleta i tura.<sup>60</sup> Uz to, planinski vodiči periodično moraju dokazati svoju zdravstvenu sposobnost. Licence koje izdaje SGVH produljuju se svake dvije godine.

## Šteta za tržišno natjecanje

**Postupak licenciranja planinskih vodiča je fragmentiran, traje dugo i ograničava pristup profesiji.** Osobe koje posjetitelje vode na ture planinarenja s opremom, skijanja ili penjanja trebaju ishoditi više licenci specifičnih za pojedini teren i to određenim redoslijedom. Na

<sup>57</sup> Kandidati se mogu odlučiti i za licencu za standard A (ljetno planinarenje) koju izdaje HPS ili licencu za planinskog vodiča koju izdaje SGVH.

<sup>58</sup> Jedine su iznimke sportsko penjanje, gdje je za licencu za standard C potrebna licenca za standard A (a ne B), i planinsko skijanje, gdje je za licencu za standard G potrebna licenca za standard B (a ne F). S druge strane, kandidati se mogu odlučiti za proces licenciranja pri SGVH-u koji je podijeljen na tri kategorije, planinskog vodiča, voditelja skijanja i gorskog vodiča, od kojih svaka pokriva specifične vrste terena/aktivnosti. Tri godine iskustva u planinarenju (ili završetak planinarske škole) jedan je od preduvjeta za pohađanje tečaja za planinskog vodiča.

<sup>59</sup> Popis odgovarajućih uvjerenja/certifikata i uvjeti za obavljanje pojedinih aktivnosti aktivnog i pustolovnog turizma objavljen od strane Hrvatske gospodarske komore.

<sup>60</sup> Postupak licenciranja vodiča objavljen od strane Hrvatskog planinarskog saveza.



primjer, kandidati za vodiče za alpinizam (standard F) prema zahtjevima HPS-a moraju najprije obaviti opći trogodišnji pripravnčki staž i zatim steći kvalifikacije za vodiče za ljetno planinarenje (A standard), sportsko penjanje (C standard), stijensko penjanje (D standard) i ledno penjanje (E standard). Za svaku od tih kvalifikacija potrebno je iskustvo na specifičnom terenu koje se treba steći tijekom dvije ili tri godine. Zbog dugog i opterećujućeg procesa stjecanja kvalifikacija stručnjaci kasnije ulaze u profesiju, što može ograničiti broj pružatelja usluga. Zahtjevno licenciranje dovodi i do toga da turoperatori koji se specijaliziraju za planinski turizam moraju birati među malim brojem stručnjaka, što povećava troškove i može umanjiti kvalitetu.

**Hrvatska bi se mogla suočiti s nedostatkom planinskih vodiča.** Hrvatska vlada aktivno promiče planinski turizam u svojoj Strategiji razvoja turizma 2013. – 2020. Na primjer, Nacionalni park Paklenica svake godine privlači oko 120.000 posjetitelja, od kojih su dvije trećine penjači i planinari.<sup>61</sup> Međutim, broj planinskih vodiča za standarde B–G registriranih u blizini Nacionalnog parka Paklenica je ograničen (tablica 8.5).

**Tablica 8.5** Broj vodiča iz HPS-a u Lici, Rijeci, Šibeniku i Zadru, 2020.

Zimsko planinarenje (standard B)	31
Sportsko penjanje (standard C)	8
Stijensko penjanje (standard D)	37
Ledno penjanje (standard E)	0
Alpinizam (standard F)	0
Planinsko skijanje (standard G)	0

Izvor: HPS.

## Cilj javne politike

**Svrha je zahtjeva za licenciranje planinskih vodiča zaštititi sigurnost turista.** Planinarenje i penjanje uključuju visokorizične čimbenike i fizičke izazove. Uz to, razina rizika i potrebne fizičke spremnosti razlikuje se jer većina izazova na planini proizlazi iz karakteristika specifičnog terena (lavine, odroni, ledenjaci, ledenjačke pukotine itd.). Iako različite vrste vodiča za planinarenje i penjanje imaju niz jednakih kompetencija, moraju posjedovati i vještine i znanje specifične za određeni teren kako bi odgovarajuće zaštitili svoje klijente.

## Druga mogućnost

**Ciljevi politike mogu se postići na načine kojima se manje narušava tržište.** Zahtjevi u pogledu kvalifikacija za planinske vodiče su nužni. Međutim, proces ishođenja licenci može se pojednostavniti kako bi se olakšao ulazak u profesiju. Može se razmotriti i skraćivanje pripravnčkog staža. Na primjer, u Sloveniji je jedan od preduvjeta za ishođenje licence za planinskog vodiča jedna godina pripravnštva (u usporedbi s više od tri godine u Hrvatskoj). Uz to, za aktivnosti za koje su potrebne različite vještine (npr. za standarde B i D) kandidatima bi se moglo omogućiti istodobno dobivanje relevantnih kvalifikacija. Tim izmjenama osiguralo bi se da će kandidati steći potrebne vještine za zaštitu sigurnosti turista, dok bi se istodobno skratio pripravnčki staž i potaknuo pristup novih planinskih vodiča profesiji.

### 8.3.3.2 Licenciranje vodiča za špilje/jame

**Vodiči za špilje/jame moraju završiti tečajeve iz speleologije kako bi mogli poslovati u Hrvatskoj.**<sup>62</sup> I za špilje i za jame postoje dvije kategorije vodiča, glavni vodiči i pomoćni vodiči. Za rad u svojstvu glavnog vodiča za špilje (odnosno, za prolaz kroz uglavnom horizontalne rute i često prohodne prolaze) potrebno je završiti tečaj za speleološkog pripravnika u sklopu

<sup>61</sup> Valjak 2017.

<sup>62</sup> Popis odgovarajućih uvjerenja/certifikata i uvjeti za obavljanje pojedinih aktivnosti aktivnog i pustolovnog turizma objavljen od strane Hrvatske gospodarske komore.

Hrvatskog speleološkog saveza ili HPS-a. Za rad u svojstvu glavnog vodiča za jame (odnosno, za prolaz kroz vertikalne prolaze koji uključuju spuštanje) potrebno je završiti tečaj za speleologa u sklopu Hrvatskog speleološkog saveza ili HPS-a. Oba tečaja pretpostavljaju članstvo u planinarskom/speleološkom savezu i obuhvaćaju teme kao što su komunikacija, hitna pomoć i znanost speleologije (geologija, biologija, hidrologija, povijest, speleogeneza, speleomorfologija itd.).

## Šteta za tržišno natjecanje

**Zbog prekomjernih zahtjeva u pogledu kvalifikacija za vodiče za špilje i jame ograničen je ulazak u profesiju.** Speleološka edukacija potrebna je za sve špilje i jame u Hrvatskoj, neovisno o razini rizika povezanog s različitim sustavima špilja. Tečaj za speleološkog pripravnika za vodiče za špilje obično traje dva mjeseca i košta 700 HRK (oko 90 EUR). Uz to, vodiči za jame moraju steći dodatno iskustvo i razviti vještine vezane uz speleološke ekspedicije, mjerenja i topografsko snimanje. Nadalje, zbog obveznog članstva u strukovnoj udruzi vodiči za špilje/jame moraju poštovati interna pravila i standarde svoje udruge, uključujući sudjelovanje u planinarskim/speleološkim aktivnostima, istraživanjima, akcijama spašavanja itd. Ti su zahtjevi štetni za tržišno natjecanje jer se produljuje proces stjecanja kvalifikacija i povećavaju troškovi ulaska u profesiju i rada, čime se, pak, ograničava broj pružatelja usluga i konkurentima omogućuje provjera novih stručnjaka.

## Cilj javne politike

**Dopuštanjem samo kvalificiranim speleološkim stručnjacima da organiziraju vođene ture u špiljama i jamama promiču se sigurnost posjetitelja i zaštita okoliša.** Speleolozi su dobro upoznati s rizicima vezanima uz špilje i jame (odron, utapanje, iscrpljenost itd.) i metodama za ublažavanje tih rizika. Njihovi tečajevi obuhvaćaju primjenu tehnika za sigurnost i orijentaciju pod zemljom kao što su sprečavanje hipotermije i spašavanje iz špilja. Nadalje, speleolozi su obučeni za smanjenje utjecaja posjetitelja na okoliš, resurse i život u špiljama na minimum.

## Druge mogućnosti

**Iako su zahtjevi za licenciranje vodiča za špilje i jame nužni, mogu se pojednostavniti i poboljšati.** Vlada Republike Hrvatske mogla bi razmotriti pojednostavnjenje zahtjeva za licenciranje za vodiče za špilje i jame koji rade samo s turistima tako da se izričito navede da oni nisu obvezni pohađati tečajeve ili steći iskustvo u znanstvenim istraživanjima špilja i jama (na primjer, iskustvo u mjerenju i topografiji). Time bi se ograničili zahtjevi za vodiče na osnovne tehnike za sigurnost i orijentaciju pod zemljom (na primjer, penjanje i spuštanje, osnovne i napredne tehnike spašavanja uz pomoć užeta, orijentacija u špiljama i uobičajene opasnosti). Mogao bi se i ukinuti zahtjev prema kojem vodiči trebaju biti članovi speleološkog/planinarskog saveza jer nisu profesionalni speleolozi. Tako bi se zaštitila sigurnost posjetitelja špilja i ne bi se nepotrebno opteretilo vodiče. Na primjer, u Sloveniji (jednoj od dvije zemlje EU-a koje reguliraju vodiče za jame<sup>63</sup>) postoji poseban ispit za vodiče za jame u kojem se ispituju teoretsko i praktično znanje kandidata, prije kojeg se obavlja kratak tečaj za vodiče koji obično uključuje 15 sati predavanja i 15 sati terenske obuke usmjerene na pitanja sigurnosti i orijentacije. Taj ispit ne obuhvaća predmete vezane uz znanstvena mjerenja i prikupljanje podataka jer te vještine nisu nužne za vođenje turista.

63 Prema podacima iz baze podataka EU-a o reguliranim profesijama.

## 8.4 Preporuke

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast</b>			
1. Ukinuti izdavanje odobrenja za rad za voditelje poslova turističke agencije	<p>Članak 17. stavak 2. i članci 18. i 19. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19)</p> <p>Pravilnik o stručnom ispitu za voditelja poslova u turističkoj agenciji (Narodne novine 81/19)</p> <p>Pravilnik o priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija turističkog vodiča i voditelja poslova turističke agencije (Narodne novine 58/19)</p>	<p><b>Izdavanje odobrenja za rad za voditelja poslova turističke agencije nije nužno za promicanje kvalitete usluge.</b> Voditelji poslova moraju položiti ispit, imati jednu godinu profesionalnog iskustva i znati dva strana jezika kako bi mogli voditi agenciju. Ti su zahtjevi primarno osmišljeni radi zaštite putnika od niskokvalitetnih usluga. Međutim, većina država članica EU-a voditeljima poslova turističke agencije ne izdaje odobrenje za rad jer je rizik za putnike dovoljno pokriven u zakonima o zaštiti potrošača, osobito u Direktivi EU-a o paket-aranžmanima. Uz to, s obzirom na to da se kvaliteta usluga agencija može vidjeti, može se bolje promicati putem <i>online</i> platformi s recenzijama.</p> <p><b>Izdavanje odobrenja za rad voditeljima poslova turističke agencije štetno je za tržišno natjecanje.</b> Time se produljuje vrijeme i povećava trošak ulaska na tržište te će se tako neke stručnjake vjerojatno odvratiti od pokretanja poslovanja. Zahtjevi u pogledu jezika i iskustva najviše bi mogli negativno utjecati na tržišno natjecanje.</p>	Ministarstvo turizma Siječanj 2021.
2. Ukinuti nacionalna i regionalna odobrenja za pružanje usluga turističkih vodiča i poticati dobrovoljno certificiranje turističkih vodiča	<p>Članci 69. do 77. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19)</p> <p>Pravilnik o stručnom ispitu za turističke vodiče i ispitnom programu za turističke pratitelje (Narodne novine 50/08, 120/08)</p> <p>Pravilnik o popisu turističkih cjelina (lokaliteta) po županijama (Narodne novine 68/07)</p> <p>Članak 188. Zakona o zaštiti prirode (Narodne novine 80/13, 15/18 i 14/19)</p> <p>Interna pravila za nacionalne parkove / parkove prirode</p>	<p><b>Izdavanje odobrenja turističkim vodičima načelno nije nužno za promicanje kvalitete usluge.</b> Turistički vodiči moraju imati završene seminare, položiti opće i posebne ispite i certifikat o znanju jezika na kojem žele pružati svoje usluge. Prema Ministarstvu turizma, odobrenjima za rad osigurava se da se turistima pružaju točne informacije o posjećenim lokacijama. Iako nisu poželjne, niskokvalitetne usluge obično nemaju ozbiljnije negativne posljedice za turiste.<sup>b</sup> Nadalje, kvaliteta turističkih vodiča djelomično se može opaziti (na primjer, jezične vještine vodiča), čime se ograničava potreba za smanjenjem asimetrije informacija. U većini država članica EU-a ne izdaje se odobrenje za pružanje usluga turističkog vodiča.</p> <p><b>Izdavanje odobrenja za rad turističkim vodičima štetno je za tržišno natjecanje.</b> Zbog zahtjeva u pogledu kvalifikacija kasnije se ulazi u profesiju te oni <i>de facto</i> stvaraju prepreke za vrstu usluge koju vodiči nude turistima. Prema mišljenju turističkih agencija s kojima je Grupacija Svjetske banke razgovarala, zbog zahtjeva za ishođenje odobrenja teško je odgovoriti na novu potražnju (na primjer, osigurati turističke vodiče koji poznaju azijske jezike). Time imaju manje poticaja potrošačima pružati nove i poboljšane usluge.</p> <p><b>Postoje drugi, učinkovitiji načini postizanja cilja politike.</b> Kvaliteta usluge koja se pruža turistima može se promicati dobrovoljnim certificiranjem turističkih vodiča kojim bi se turistima omogućilo jednako razlikovanje kvalitetnih i nekvalitetnih vodiča te bi se istodobno poticali rast tržišta i inovacije.</p>	Ministarstvo turizma Ministarstvo zaštite okoliša i energetike Siječanj 2021.
<b>Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi</b>			
3. Prenijeti ovlasti za izdavanje uvjerenja/certifikata za pružanje usluga aktivnog i pustolovnog turizma s Hrvatske gospodarske komore na Ministarstvo turizma	Članak 93. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19)	<p><b>Hrvatska gospodarska komora u praksi je nadležna za licenciranje vodiča u aktivnom i pustolovnom turizmu u Hrvatskoj.</b> Komora i povjerenstvo stručnjaka u njezinoj nadležnosti odlučuju o nizu aktivnosti za koje se izdaje uvjerenje/certifikat te o relevantnim zahtjevima. Specijalizirana uvjerenja/certifikati za pružanje usluga aktivnog i pustolovnog turizma služe za zaštitu zdravlja i sigurnosti turista jer je aktivni turizam sam po sebi rizican i može dovesti do ozljeda.</p> <p><b>Uključenost Komore u reguliranje aktivnog i pustolovnog turizma može biti štetna za tržišno natjecanje.</b> Osim što djeluje u javnom interesu, Komora zastu</p>	Ministarstvo turizma Siječanj 2021.

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<p><b>4. Pojednostavniti postupak licenciranja planinskih vodiča: skratiti obvezni pripravnički staž i omogućiti kandidatima da se odjednom kvalificiraju za različite terene</b></p>	<p>Popis aktivnosti i uvjerenja/certifikata u aktivnom i pustolovnom turizmu</p> <p>Postupak licenciranja vodiča koji utvrđuje Hrvatski planinarski savez</p> <p>Programi obuke za standarde A – G</p>	<p>pa i interese pružatelja turističkih usluga koji od nje, kao njezini članovi, mogu zatražiti regulatornu zaštitu. Kao rezultat toga, Komora bi mogla ograničiti tržišno natjecanje i poslovanje na tržištu izdavanjem uvjerenja/certifikata za aktivnosti koje ne predstavljaju rizik za zdravlje i sigurnost.</p> <p><b>Postupak licenciranja planinskih vodiča opterećujući je i ograničava pristup profesiji.</b> Vodiči koji posjetitelje vode na planinske ture s opremom moraju obaviti pripravnički staž i steći kvalifikacije za pojedine terene (standardi B – G), od kojih svaki uključuje obvezne tečajeve, relevantno iskustvo i ispite. Pripravnički staž i sve kvalifikacije za pojedine terene trebaju se steći određenim redoslijedom. Svrha je zahtjeva zaštititi sigurnost turista.</p> <p><b>Ciljevi politike mogu se postići na načine kojima se manje narušava tržište.</b> Zbog popisa aktivnosti i uvjerenja/certifikata u aktivnom i pustolovnom turizmu mogao bi se, među ostalim, skratiti pripravnički staž. Nadalje, za neke terene kandidatima bi se moglo omogućiti istodobno dobivanje relevantnih kvalifikacija. Time bi se osigurala zaštita turista, pri čemu bi se istodobno i skratilo vrijeme obuke te nove planinske vodiče potaknulo na ulazak u profesiju.</p>	<p>Ministarstvo turizma HPS Lipanj 2021.</p>
<p><b>5. Pojednostavniti zahtjeve za licenciranje vodiča za špilje/jame</b></p>	<p>Popis aktivnosti i uvjerenja/certifikata u aktivnom i pustolovnom turizmu</p> <p>Pravilnik Komisije za speleologiju Hrvatskog planinarskog saveza</p> <p>Pravilnik o speleološkim kategorijama Hrvatskog speleološkog saveza</p>	<p><b>Postupak licenciranja vodiča za špilje/jame opterećujući je i ograničava pristup profesiji.</b> Da bi postao vodič za špilje/jame, kandidat mora završiti tečaj za speleologa (jame) ili speleološkog pripravnika (špilje). Zahtjevi u pogledu kvalifikacija, među ostalim, uključuju iskustvo u speleološkim istraživanjima i članstvo u speleološkom savezu. Zbog tih zahtjeva nastaju veliki oportunitetni troškovi i ograničava se broj pružatelja usluga.</p> <p><b>Proces stjecanja kvalifikacija mogao bi se pojednostavniti.</b> Vodiče za špilje i jame ne bi trebalo opterećivati zahtjevom u pogledu članstva ili stjecanja stručnog znanja/iskustva, nego bi samo trebali završiti tečaj iz osnovnih tehnika za sigurnost i orijentaciju pod zemljom. Time bi se zahtjevi u pogledu licenciranja sveli na nužan minimum te bi se olakšao pristup profesiji.</p>	<p>Ministarstvo turizma HPS Hrvatski speleološki savez Lipanj 2021.</p>
<p><b>6. Ukinuti zahtjeve u pogledu državljanstva za voditelje poslova turističke agencije, turističke vodiče i voditelje putovanja</b></p>	<p>Članci 18., 69. i 79. Zakona o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19)</p>	<p><b>Zahtjevi u pogledu državljanstva iz Zakona o pružanju usluga u turizmu nisu nužni za poticanje zapošljavanja lokalnih djelatnika.</b> Prema Zakonu o pružanju usluga u turizmu voditelji poslova turističke agencije i turistički vodiči moraju biti državljani zemlje EGP-a ili Švicarske. Državljanima trećih zemalja mogu raditi kao voditelji agencija i turistički vodiči ako ispunjavaju dodatne zahtjeve.<sup>c</sup> Ti se zahtjevi primjenjuju uz opća pravila o zapošljavanju stranaca. Hrvatska izdaje radne dozvole i određuje kvote za državljane zemalja koje nisu članice EU-a za svaki sektor/radno mjesto posebno.<sup>d</sup> Zahtjevima navedenima u Zakonu o pružanju usluga u turizmu nepotrebno se ograničavaju mogućnost zapošljavanja kod pružatelja usluga i tržišno natjecanje sa stručnjacima s dozvolom za rad u Hrvatskoj.</p>	<p>Ministarstvo turizma Siječanj 2021.</p>

*Napomena:*

a. Za stupanje na snagu izmjene propisa.

b. Odobrenja za pružanje usluga turističkog vodiča mogu biti opravdana za spomen-područja jer pružanje netočnih informacija o tragičnim povijesnim događajima može biti neprihvatljiv rizik.

c. Kao što je mjesto prebivališta ili registrirani ured u Hrvatskoj te odobrenje Ministarstva turizma.

d. Zakon o strancima (Narodne novine 130/11, 74/13, 69/17, 46/18).

## Literatura

### Propisi u području turističkih agencija i vođenja putovanja

- Zakon o pružanju usluga u turizmu (Narodne novine 130/17, 25/19, 98/19)
- Pravilnik o stručnom ispitu za turističke vodiče i ispitnom programu za turističke pratitelje (Narodne novine 50/08, 120/08)
- Nacrt Pravilnika o stručnom ispitu za turističke vodiče
- Pravilnik o priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija turističkog vodiča i voditelja poslova turističke agencije (Narodne novine 58/19)
- Pravilnik o popisu turističkih cjelina (lokaliteta) po županijama (Narodne novine 76/08)
- Nacrt Pravilnika o popisu zaštićenih cjelina (lokaliteta) po županijama
- Pravilnik o iskaznici turističkog vodiča (Narodne novine 50/08, 90/08, 112/09, 33/10, 62/10)
- Nacrt Pravilnika o iskaznici turističkog vodiča
- Pravilnik o stručnom ispitu za voditelja poslovnice (Narodne novine 50/08)
- Pravilnik o stručnom ispitu za voditelja poslova u turističkoj agenciji (Narodne novine 81/19)
- Popis odgovarajućih uvjerenja/certifikata i uvjeti za obavljanje pojedinih aktivnosti aktivnog i pustolovnog turizma (objavljen od strane Hrvatske gospodarske komore)
- Pravilnik Komisije za Speleologiju Hrvatskog planinarskog saveza
- Program specijalističkog školovanja u speleologiji — speleološka škola (objavljen od strane Hrvatskog planinarskog saveza)
- Pravilnik o speleološkim kategorijama Hrvatskog speleološkog saveza
- Program školovanja vodiča na ljetno planinarenje (A standard) (objavljen od strane Hrvatskog planinarskog saveza)
- Program školovanja vodiča na zimsko planinarenje (B standard) (objavljen od strane Hrvatskog planinarskog saveza)
- Program osposobljavanja vodiča za vođenje na ledenjačkom terenu (B+ podstandard) (objavljen od strane Hrvatskog planinarskog saveza)
- Program školovanja vodiča na sportsko penjanje (C standard) (objavljen od strane Hrvatskog planinarskog saveza)
- Program školovanja vodiča na stijensko penjanje (D standard) (objavljen od strane Hrvatskog planinarskog saveza)
- Program školovanja vodiča na ledno penjanje (E standard) (objavljen od strane Hrvatskog planinarskog saveza)
- Program školovanja vodiča na alpinizam (F standard) (objavljen od strane Hrvatskog planinarskog saveza)
- Program školovanja vodiča na planinsko skijanje (G standard) (objavljen od strane Hrvatskog planinarskog saveza)
- Postupak licenciranja vodiča (objavljen od strane Hrvatskog planinarskog saveza)

### Ostala literatura

- Beldowski, Jaroslaw, Wiktor Wojciechowski i Łukasz Dąbroś. 2019. „The Impact on Competition by Deregulation of Professions (Reducing Occupational Licenses): The Case of Three Professions in Poland from 1989 to 2018.” U *New Developments in Competition Law and Economics*, uredili Klaus Mathis i Avshalom Tor, 69.–90. Springer International Publishing.
- Bentley, Tim A., Stephen J. Page i Keith A. Macky. 2007. „Adventure Tourism and Adventure Sports Injury: The New Zealand Experience.” *Applied Ergonomics* 38 (6): 791.–6.
- Državni zavod za statistiku. 2019. Turistička aktivnost stanovništva Republike Hrvatske u 2018. Zagreb. [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publikation/2019/04-03-07\\_01\\_2019.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publikation/2019/04-03-07_01_2019.htm).
- Državni zavod za statistiku. 2020a. Turizam u studenome 2019. Zagreb. [https://mint.gov.hr/UserDocsImages/AA\\_2018\\_c-dokumenti/191211\\_tpromet-X\\_19.pdf](https://mint.gov.hr/UserDocsImages/AA_2018_c-dokumenti/191211_tpromet-X_19.pdf).
- Državni zavod za statistiku. 2020b. Turizam u prosincu 2019. Zagreb. [https://mint.gov.hr/UserDocsImages/AAA\\_2020\\_ABC/c\\_dokumenti/200210\\_DZS\\_Turizam%20u%20prosincu\\_019.pdf](https://mint.gov.hr/UserDocsImages/AAA_2020_ABC/c_dokumenti/200210_DZS_Turizam%20u%20prosincu_019.pdf).
- Ministarstvo financija, Ured za ekonomsku politiku, Vijeće ekonomskih savjetnika i Ministarstvo rada. 2015. „Occupational Licensing: A Framework for Policymakers.” [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/licensing\\_report\\_final\\_nonembargo.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/licensing_report_final_nonembargo.pdf).
- Escuela, Marcel Manuel Bonnet, Carmen D. Wehbe-Herrera i Ángel Lobo Rodrigo. 2019. „Analysis of the Regulation of Active Tourism in Spain.” *Revista de Estudios Empresariales* 2:28.–56.
- Europska komisija. 2016. „Mutual Evaluation of Regulated Professions. Overview of the Regulatory Framework in the Tourism Sector by Using the Professions of Tourist Guides and of Travel Agents as Example.” [https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_en).
- Europska komisija. 2017. „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o preporukama za reformu regulative u području profesionalnih usluga.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0820>.
- Koumenta, Maria i Mario Pagliero. 2016. *Measuring Prevalence and Labor Market Impacts of Occupational Regulation in the EU*. Izvješće Glavne uprave Europske komisije za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike. [https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu-o\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu-o_en).
- Kruczek, Zygmunt. 2018. *Rynek pracy przewodników turystycznych, pilotów wycieczek i animatorów czasu wolnego*. Krakow: Folia Turistica 15/2019.
- Marušić, Zrinka, Sanda Čorak i Ivan Sever. 2018. *TOMAS Ljeto: Stavovi i potrošnja turista u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za turizam. <https://htz.hr/sites/default/files/2019-07/Tomas-Ljeto-2017-Stavovi-i-potrosnja-turista-u-Hrvatskoj.pdf>.
- Ministarstvo turizma Republike Hrvatske. 2019. *Turistički promet u prosincu 2018. godine u Hrvatskoj*. Zagreb. [https://mint.gov.hr/UserDocsImages/AA\\_2018\\_c-dokumenti/190212\\_stat2018.pdf](https://mint.gov.hr/UserDocsImages/AA_2018_c-dokumenti/190212_stat2018.pdf).
- OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj). 2016. *OECD Tourism Trends and Policies 2016*. Pariz: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/tour-2016-en>.
- Orsini, Kristian i Vukašin Ostojić. 2018. „Iz zemlje sunca i mora: Iz zemlje sunca i mora: hrvatska turistička industrija.” *Glavna uprava Europske komisije za ekonomska i financijska pitanja, European Economy Economic Briefs*, br. 36.
- Rojek, Miłosz i Michał Masior. 2016. *The Effects of Reforms Liberalizing Professional Requirements in Poland*. Izvješće Europske komisije, Glavne uprave za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća. [https://ec.europa.eu/growth/content/effects-reforms-regulatory-requirements-access-professions-country-based-case-studies-o\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/effects-reforms-regulatory-requirements-access-professions-country-based-case-studies-o_en).
- Treznar, Željko i Sanda Čorak. 2018. *Analiza poslovanja turističkih agencija i turoperatora u razdoblju 2007.–2017.* Zagreb: Institut za turizam. <https://www.hgk.hr/documents/analiza-poslovanja-turistickih-agencija-i-turoperatora-u-razdoblju-20075b67f9c2bd56e.pdf>.
- Valjak, Viktorija. 2017. *Poboljšanje prezentacije prirodnih vrijednosti nacionalnih parkova Hrvatske*. Zagreb.
- Zirnstern, Elizabeta i Valentina Franca. 2016. „Professions in Tourism: Regulation vs. Deregulation.” *Međunarodna konferencija o menadžmentu, Pula, Hrvatska*.



# **Profesije u zdravstvu**

# Magistri farmacije i farmaceutski tehničari

Tržišno natjecanje među ljekarnama u Hrvatskoj značajno je ograničeno restriktivnim propisima. Ti su propisi osmišljeni u cilju promicanja dostupnosti zdravstvene zaštite i kvalitete usluga, ali se njima umanjuju poticaji za poboljšanje usluga. Na većini lokacija nove se ljekarne mogu otvoriti samo ako postojeće prestanu pružati usluge. Ljekarne ne mogu prodavati svoje proizvode *online* ili se slobodno oglašavati i same određivati cijene lijekova i uređaja koje pokriva obvezno zdravstveno osiguranje. Uz to, operativni troškovi hrvatskih ljekarni viši su nego u drugim zemljama EU-a jer su prostori za obavljanje ljekarničke djelatnosti, isključiva prava stručnjaka i proces dobivanja odobrenja za rad prekomjerno regulirani. Iako neka od tih ograničenja postoje u cijeloj EU-u, zemlje koje su provele reformu propisa o ljekarništvu uspjele su povećati konkurentnost sektora maloprodaje, ali i poboljšati dostupnost zdravstvene zaštite.

## 9.1 Pregled tržišta

**Ljekarne su primarno uključene u maloprodaju farmaceutskih proizvoda.** To uključuje maloprodaju lijekova na recept i bezreceptnih lijekova. Samo ljekarne smiju prodavati na malo lijekove na recept u Hrvatskoj te su jedan od trgovaca na malo za bezreceptne lijekove (uz specijalizirane prodavaonice). Ljekarne u Hrvatskoj prodaju i druge proizvode, kao što su medicinski proizvodi, homeopatski proizvodi, dijetetski proizvodi te kozmetička i druga sredstva za zaštitu zdravlja.<sup>1</sup>

**Farmaceutsko tržište u Hrvatskoj fragmentirano je te su neki sudionici u javnom vlasništvu.** U Hrvatskoj postoji otprilike 1.200 javnih ljekarni. Pet najvećih lanaca ljekarni ostvaruje otprilike 20 % prihoda. Dvije od pet najvećih ljekarni i otprilike 25 % svih javnih ljekarni u javnom su vlasništvu. Nekoliko velikih sudionika na tržištu vertikalno je integrirano te posluju i kao veleprodajne.

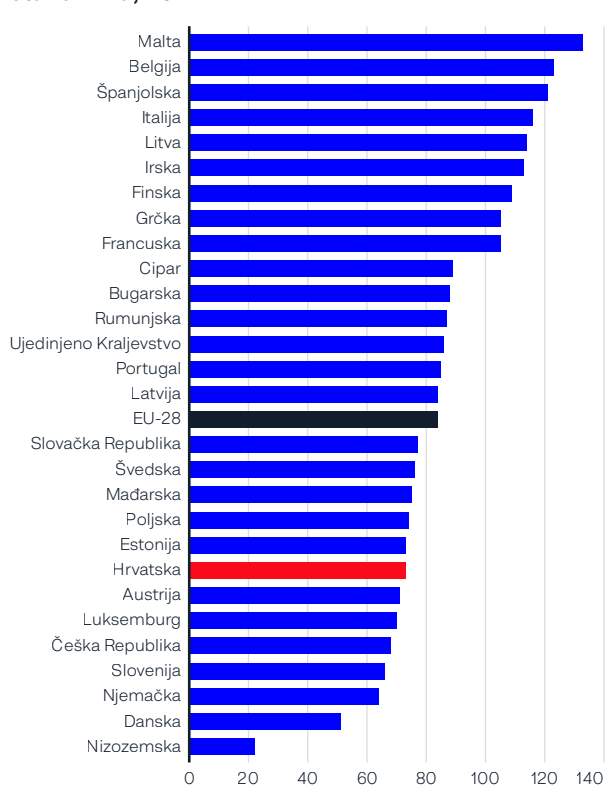
**Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje najveći je kupac ljekarničkih usluga u Hrvatskoj.** Prema podacima na razini poduzeća, 2017. prihodi ljekarni ukupno su iznosili oko 6,5 milijardi HRK (oko 1 milijardu USD), dok je dobit činila 4 % prihoda. Prodaja lijekova na recept pokrivenih javnim zdravstvenim osiguranjem činila je polovinu svih prihoda ljekarni (i manji dio dobiti). Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (HZZO), jedini je platitelj u zemlji, ljekarnama izravno plaća naknadu za lijekove pokrivena osiguranjem te im, uz to, plaća i fiksnu naknadu za izdavanje lijekova.

<sup>1</sup> Članak 5. Zakona o ljekarništvu (Narodne novine br. 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08).

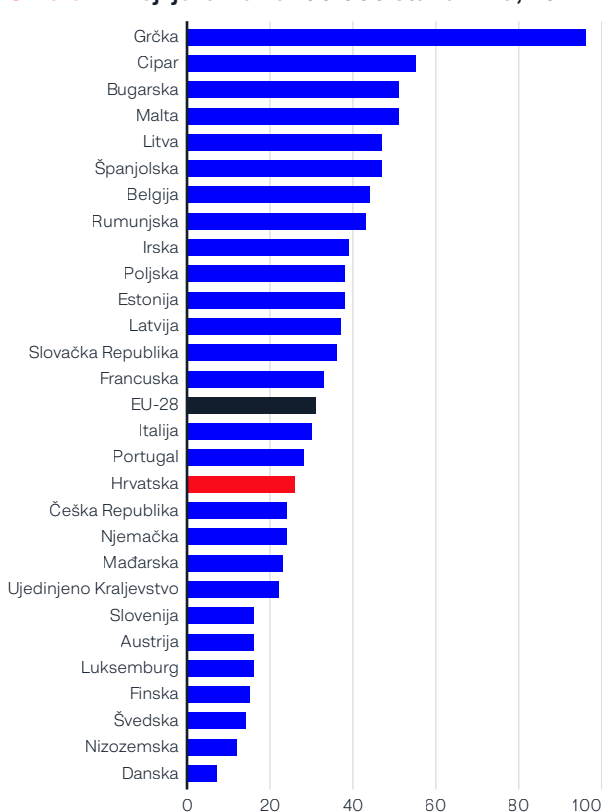
**U Hrvatskoj su ljekarne regulirane.** Četiri su glavna zakona kojima je uređeno njihovo poslovanje: Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju, Zakon o ljekarništvu i Zakon o medicinskim proizvodima. Ti su propisi detaljno razrađeni u podzakonskim aktima koje donose Ministarstvo zdravstva, Hrvatska ljekarnička komora i Agencija za lijekove i medicinske proizvode. Novi sudionici na tržištu moraju ispuniti zahtjeve u pogledu područja na kojima će se osnivati ljekarne<sup>2</sup> i dobiti odobrenje Ministarstva zdravstva. Ljekarne mogu poslovati kao trgovačko društvo ili kao zdravstvena ustanova. Trebaju ih voditi magistri farmacije, ali mogu biti u vlasništvu i osoba koje to nisu. Asortiman proizvoda koji se prodaje u ljekarnama ograničen je zakonom te su cijene većine proizvoda regulirane. Sudionici na tržištu obično prilično strogo slijede propise s obzirom na provedbene i nadzorne ovlasti Ministarstva zdravstva i Hrvatske ljekarničke komore.

**Nekoliko ishoda na tržištu upućuje na to da je tržišno natjecanje među ljekarnama ograničeno.** Broj magistara farmacije i gustoća ljekarni u Hrvatskoj niži su od prosjeka u drugim zemljama EU-a (vidjeti slike 9.1 i 9.2). Podaci na razini ljekarni upućuju i na to da je fluktuacija na tržištu ograničena jer 90 % ljekarni posluje više od deset godina te je nedavno otvoreno tek nekoliko novih ljekarni (slika 9.3). Ograničen je i raspon dodatnih usluga koje se nude u ljekarnama (slika 9.4). Istodobno nikakvi reprezentativni podaci nisu dostupni za ocjenu drugih pokazatelja kvalitete, kao što je asortiman proizvoda, vrijeme čekanja za lijekove ili radno vrijeme ljekarni.

**Slika 9.1** Broj magistara farmacije na 100.000 stanovnika, 2017.



**Slika 9.2** Broj ljekarna na 100.000 stanovnika, 2017.

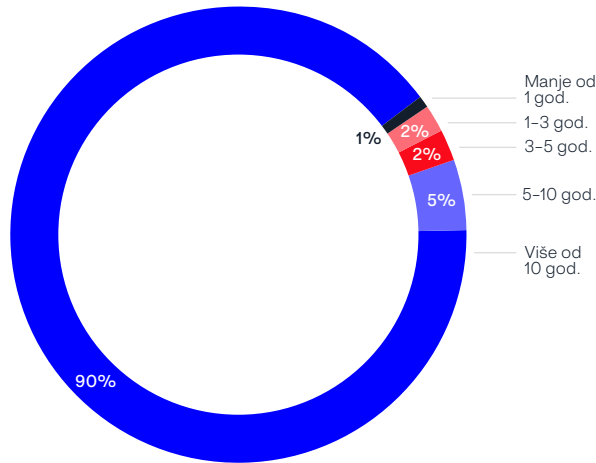


Izvor: Eurostat, Savez njemačkih udruženja ljekarnika (ABDA) 2017.

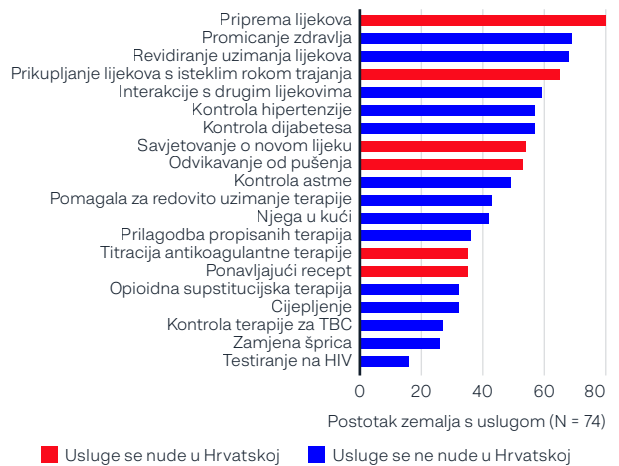
*Napomena:* Usporedba uključuje zemlje u kojima je dopuštena online distribucija lijekova (na primjer, Dansku i Nizozemsku) te se, stoga, suočavaju s manjom potražnjom na fizičkim prodajnim mjestima.

<sup>2</sup> Ljekarne se mogu otvoriti samo u općinama s niskom gustoćom ljekarni i ako se nalaze 200 – 300 m od postojećih ljekarni. U praksi se nove ljekarne mogu otvoriti samo ako se postojeća ljekarna zatvori ili ako se poveća broj stanovništva odnosno grada ili općine. Pravila za područja na kojima će se osnivati ljekarne detaljno su opisana na 15. stranici.



**Slika 9.3** Starost ljekarni koje posluju, 2017.

Izvor: izračuni djelatnika Svjetske banke na temelju podataka poduzeća Bisnode  
Napomena: Ti podaci predstavljaju oko 80 % prihoda ljekarni.

**Slika 9.4** Usluge javnih ljekarni osim izdavanja lijekova, 2015. – 2018.

Izvor: Međunarodna farmaceutska federacija, Hrvatska ljekarnička komora.

## 9.2 Regulirane profesije

**Na tržištu postoje dvije regulirane profesije: magistri farmacije i farmaceutske tehničari.** Obje su profesije nužne za pružanje farmaceutskih usluga u Hrvatskoj. Otvaranje ljekarni i svakodnevno upravljanje njima te izdavanje lijekova na recept ograničeni su na magistre farmacije. Bezreceptne lijekove i druge proizvode koji se prodaju u ljekarnama mogu prodavati magistri farmacije i farmaceutske tehničari.<sup>3</sup> S obzirom na ta ograničenja ljekarne uglavnom zapošljavaju magistre farmacije i farmaceutske tehničare.<sup>4</sup> Za usporedbu, u drugim razvijenim zemljama, kao što su Sjedinjene Američke Države i Ujedinjena Kraljevina, većina zaposlenika ljekarni su pomoćnici iako oni ne smiju izdavati lijekove na recept.<sup>5</sup>

## 9.3 Ograničenja

**Ukupno je u propisima u području ljekarništva utvrđeno osam ključnih ograničenja.** Pregledom su obuhvaćena tri zakona i 11 podzakonskih akata kojima se uređuje pružanje ljekarničkih usluga (vidjeti Prilog D za cjelokupni popis ograničenja). Većina ograničenja proizlazi iz pravila kojima se ograničava ulazak na tržište ili jača prevlast, osobito uključivanja postojećih sudionika na tržištu u odluke o ulasku ili izlasku s tržišta te opterećujućih zahtjeva za dobivanje odobrenja za rad. Utvrđena su i pravila koja dovode do tajnih sporazuma ili povećanja troškova tržišnog natjecanja, osobito ograničavanjem vrsta i oblika usluga. Postoje i diskriminirajuća pravila ili pravila kojima se štite partikularni interesi, ali su ona manje naglašena (tablica 9.1). U sljedećim se odjeljcima pojedinačno razmatraju (a) šteta za tržišno natjecanje prouzročena tim ograničenjima; (b) navedeno obrazloženje ograničenja u javnim politikama; i (c) druga rješenja koja imaju manji učinak narušavanja, koja su učinkovitija ili oboje.

<sup>3</sup> Članci 18. i 19. Zakona o ljekarništvu (Narodne novine br. 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08).

<sup>4</sup> Prema podacima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje za 2016., sljedeće su profesije zaposlene u ljekarnama: magistri farmacije/ljekarnici, klinički farmaceuti, fitofarmaceuti, ljekarnici s ovlaštenjem za veleprodaju i farmaceutske tehničari. Vidjeti <http://llcg.dev.teched.hr/ALMIS-Dev/Occupation>.

<sup>5</sup> Izdavanje lijekova na recept u tim je zemljama ograničeno na magistre farmacije i farmaceutske tehničare.

**Tablica 9.1** Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području ljekarništva

Glavne vrste pravila prema tržišnom učinku	Pojedine vrste	Učestalost	Ključna ograničenja
Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast	1.1 Monopolistička prava i apsolutna zabrana pristupa tržištu	1	Pravila o području, članstvo u komori
	1.2 Relativna zabrana pristupa tržištu i proširenja djelatnosti	6	
	1.3 Postojeći subjekti sudjeluju u odlukama o ulasku/izlasku s tržišta	14	
	1.4 Zahtjevi za upis (odobrenja i dozvole)	14	
Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja	2.1 Pravila kojima se olakšavaju dogovori / smanjuje izbor strateških varijabli poduzeća	2	Zabrana prodaje na daljinu, ograničenja oglašavanja, kontrola cijena, zahtjevi u pogledu prostora, zahtjevi za farmaceutske tehničare, isključiva prava magistara farmacije i farmaceutskih tehničara
	2.2 Ograničenja vrsti proizvoda i usluga / oblika i područja	11	
	2.3 Kontrola cijena	1	
Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi	3.1 Diskriminirajuća primjena pravila i standarda	2	
	3.2 Diskrecijska primjena pravila	3	
	3.3 Izostanak neutralnosti u tržišnom natjecanju u odnosu na državne subjekte	0	
	3.4 Državna potpora / poticaji kojima se narušava ravnopravnost na tržištu	0	

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke na temelju MCPAT-a. Metodologija MCPAT-a prikazana je u Prilogu A.

Napomena: Neka se ograničenja odnose na nekoliko vrsta i tako se računaju. Na primjer, odobrenje koje se dodjeljuje na diskriminirajući način računa se kao dvije vrste ograničenja: zahtjev za upis u registar (odobrenja i dozvole) i diskriminirajuća primjena pravila i standarda.

### 9.3.1 Pravila za određivanje područja na kojima će se osnivati ljekarne

**Ljekarne u Hrvatskoj mogu poslovati samo ako područje na kojem se nalaze ispunjava demografska i geografska pravila.** Ta su pravila propisana u Zakonu o ljekarništvu i njegovim podzakonskim aktima. U praksi se na temelju demografskog pravila<sup>6</sup> jedna ljekarna može osnovati na svakih otprilike 5.000 stanovnika u gradovima i općinama s više od 20.000 stanovnika te jedna ljekarna na 3.000 – 5.000 stanovnika u manjim općinama. U skladu s geografskim pravilom ljekarne se moraju nalaziti na najmanje 500 metara udaljenosti u gradovima i općinama s manje od 100.000 stanovnika. U gradovima s više od 100.000 i manje od 500.000 stanovnika ljekarne se mogu nalaziti na međusobnoj udaljenosti od 300 m, a udaljenost između ljekarni u gradovima s više od 500.000 stanovnika mora iznositi najmanje 200 metara.<sup>7</sup>

### Šteta za tržišno natjecanje

**Pravilima za područja na kojima će se osnivati ljekarne u stvarnosti se stvara kvota broja ljekarni u Hrvatskoj.** Nove se ljekarne mogu otvoriti samo ako se postojeća ljekarna zatvori ili ako se poveća broj stanovništva odnosno grada ili općine. U stvarnosti se subjektima onemogućuje da stvore nove ljekarničke usluge i prošire postojeće. Geografskim pravilom daje

<sup>6</sup> Članci 2. i 5. Pravilnika o uvjetima za određivanje područja na kojem će se osnivati ljekarne (Narodne novine 26/07, 118/07, 81/08, 98/12 i 116/15).

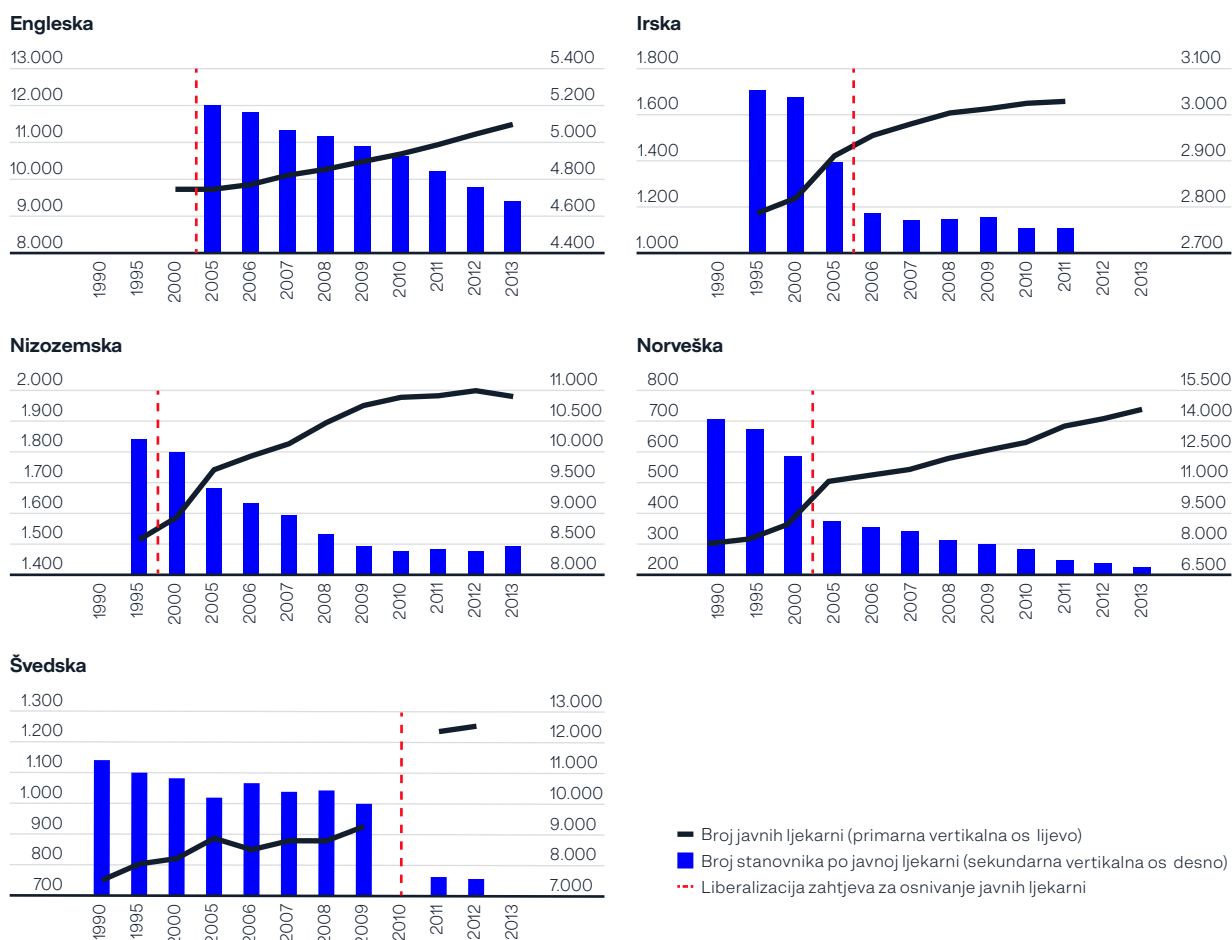
<sup>7</sup> Članak 5. Pravilnika o uvjetima za određivanje područja na kojem će se osnivati ljekarne (Narodne novine 26/07, 118/07, 81/08, 98/12 i 116/15).

se isključivo pravo u perimetru oko neke ljekarne te se dodatno jača njezina snaga na lokalnom tržištu. Tim se ograničenjima tržišnog natjecanja može objasniti manja gustoća ljekarni u Hrvatskoj nego u drugim zemljama Europske unije (uključujući zemlje u kojima je prodaja lijekova ograničena na fizičke ljekarne). Pokrivenost ljekarnama u Hrvatskoj također je manja nego u Srbiji, koja nema pravila za područja na kojima će se osnivati ljekarne i u kojoj jedna ljekarna opslužuje u prosjeku oko 2.500 stanovnika. Ograničenje broja ljekarni posebno je relevantno jer potražnja za lijekovima u Hrvatskoj raste zbog starenja stanovništva i povećanja prihoda.

## Cilj javne politike

**Pravila za područja na kojima će se osnivati ljekarne ne pridonose navedenom cilju javne politike u pogledu dostupnosti ljekarničke skrbi.** Međunarodni dokazi pokazuju da je liberaliziranje pravila za područja na kojima će se osnivati ljekarne povezano s većom gustoćom ljekarni (Slika 9.5). U posljednja dva desetljeća broj ljekarni povećao se za najmanje 10 % i najviše 50 % pet godina nakon reforme u europskim zemljama koje su ukinule restriktivna pravila za područja na kojima će se osnivati ljekarne. Međunarodni dokazi upućuju i na to da se dostupnost ljekarni u udaljenim i ruralnim područjima neće smanjiti više od hrvatskog cilja od jedne ljekarne na 3.000 – 5.000 stanovnika. Na primjer, u Srbiji se s vremenom povećao broj magistara farmacije u manjim regijama koje se nalaze u ruralnim i udaljenim područjima zemlje te trenutačno u tim regijama postoji jedan magistar farmacije na prosječno 2.600 stanovnika.

**Slika 9.5** Gustoća ljekarni u pet europskih zemalja, 1990. – 2013.



**Pravilima za područja na kojima će se osnivati ljekarne ne pridonosi se cilju javne politike, odnosno povećanju kvalitete ljekarničke skrbi.** Ograničavanjem broja ljekarni smanjuju se poticaji za ljekarne da se natječu prema radnom vremenu, brzini odgovora na zahtjeve kupaca ili asortimanu proizvoda ili usluga koje nude. Tijekom evaluacije reformi u Ujedinjenoj Kraljevini iz 2005. pokazalo se da je liberalizacija ispitivanja gospodarske potrebe za osnivanje ljekarne dovela do duljeg radnog vremena, većeg izbora za potrošače, kraćeg vremena putovanja i čekanja, veće dostupnosti usluga preuzimanja i isporuke te drugih unapređenja usluga.<sup>8</sup> Uz to, dokazi iz devet europskih zemalja pokazuju da zemlje s pravilima za područja na kojima će se osnivati ljekarne ne bilježe bolje rezultate prema pokazateljima kvalitete usluga kao što je vrijeme čekanja lijeka.<sup>9</sup>

## Druge mogućnosti

**Ukidanjem pravila za područja na kojima će se osnivati ljekarne pridonijet će se postizanju navedenih ciljeva javne politike u pogledu dostupnosti i kvalitete ljekarničke skrbi.** Trenutačno se u hrvatskim propisima tržišno natjecanje ne koristi za postizanje ciljeva javne politike. Stoga je otključavanje tržišne snage u korist potrošača najbolja alternativa štetnim propisima koji su trenutačno na snazi. Kvaliteta ljekarničke skrbi može se osigurati i određivanjem standarda.

**Uz to, Vlada Republike Hrvatske može razmotriti i druge mjere s manjim učinkom narušavanja tržišta koje su učinkovitije.** Na primjer, trenutačno se u Hrvatskoj lijekovi ne smiju prodavati putem interneta.<sup>10</sup> Odobravanjem prodaje na daljinu poštanske usluge iskoristile bi se za isporuku lijekova u udaljena područja te bi to osobito koristilo pacijentima s predvidljivim potrebama u pogledu lijekova, kao što su pacijenti s kroničnim bolestima. Uz to, Ministarstvo zdravstva moglo bi razmotriti smanjenje troška poslovanja ljekarni ukidanjem nepotrebnih zahtjeva za prostore za obavljanje ljekarničke djelatnosti i djelatnike ljekarni. Detaljnija rasprava o dodatnim mjerama u potporu razvoju ljekarničkih usluga u Hrvatskoj nalazi se u odjeljcima koji slijede.

### 9.3.2 Zahtjevi za prostore za obavljanje ljekarničke djelatnosti

**Zahtjevi za prostore za obavljanje ljekarničke djelatnosti u Hrvatskoj detaljno su regulirani.** Na primjer, Pravilnik o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme propisuje da ljekarna mora imati sljedeće prostorije: prostoriju za izdavanje lijekova i medicinskih proizvoda, laboratorij, praonicu posuđa, skladišni prostor, prostoriju za voditelja ljekarne, prostor za čuvanje lako zapaljivih tvari, garderobu i sanitarni čvor. U Pravilniku se određuje i veličina tih prostorija u kvadratnim metrima. Uz to, Pravilnikom se detaljno uređuju zahtjevi u pogledu opreme za medicinske i uredske potrebe.<sup>11</sup>

## Cilj javne politike i šteta za tržišno natjecanje

**Nekoliko zahtjeva za prostore za obavljanje ljekarničke djelatnosti nepotrebno šteti tržišnom natjecanju jer se povećavaju troškovi ulaska i natjecanja na tržištu.** Iako su neki zahtjevi opravdani radi osiguranja kvalitete skrbi (na primjer, zahtjev da se prostor za savjetovanje pacijenata odvoji od prostorije za izdavanje lijekova kako bi se zaštitila privatnost pacijenata) ili sigurnosti (na primjer, odvajanje praonice posuđa i laboratorija), ostali zahtjevi nadilaze potreban minimum (kao što su zahtjevi u pogledu površine i zahtjev za odvojenu prostoriju

<sup>8</sup> Ured za poštenu trgovinu 2010.

<sup>9</sup> Vogler, Habimana i Arts 2014.

<sup>10</sup> Članak 22. Zakona o ljekarništvu (Narodne novine br. 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08).

<sup>11</sup> Vidjeti Prilog D za detaljan popis relevantnih zahtjeva.

za voditelja ljekarne). Tim se ograničenjima, zajedno sa strogim zahtjevima u pogledu područja na kojima će osnivati ljekarne, nepotrebno otežavaju odabir lokacije ljekarne, njezino osnivanje i poslovanje. Tim se zahtjevima ograničavaju i inovacije i stvaranje novih oblika maloprodaje, kao što su mini ljekarne ili prodaja lijekova u trgovinama mješovitom robom.

## Druge mogućnosti

**Hrvatska vlada nepotrebne zahtjeve može zamijeniti smjernicama.** U drugim zemljama EU-a, kao što je Irska, pravni zahtjevi za prostore za ljekarne ograničeni su na nužne aspekte ljekarničke skrbi, kao što je osiguranje odvojenih prostorija za laboratorij i izdavanje lijekova.<sup>12</sup> Voditelji ljekarni mogu odlučiti o drugim aspektima ljekarničke skrbi, kao što je veličina prostora za obavljanje ljekarničke djelatnosti, ali na temelju smjernica. Tim se pristupom omogućava fleksibilnija provedba zahtjeva kojom se potiče tržišno natjecanje.

**Vlada Republike Hrvatske može usvojiti i standarde učinkovitosti za ljekarne.** Standardi učinkovitosti trebali bi se temeljiti na pokazateljima. Pokazatelji koji su opservabilni i koji se, stoga, mogu jednostavno pratiti, među ostalim, uključuju raspoloživost lijekova, vrijeme izdavanja lijeka ili broj incidenata povezanih s lijekovima. Zahvaljujući standardima učinkovitosti izvršenje zahtjeva može se preusmjeriti s kontrole *inputa* na kontrolu ishoda te, stoga, voditelji ljekarni mogu odabrati najučinkovitiji način osiguranja kvalitete skrbi. Ti standardi nisu štetni za tržišno natjecanje dok god se mogu jednako primjenjivati na sve sudionike na tržištu i dok se njima ne uvode nerazmjerni troškovi. Standardi učinkovitosti mogu biti dobrovoljni ili obvezni. Dobrovoljnim certificiranjem kvalitete usluga koristi se tržišna snaga kako bi se osigurala veća kvaliteta usluga jer bi se kupcima pružile informacije potrebne za bolje donošenje odluka, a voditeljima poticaj da istaknu i poboljšaju svoju ponudu. Obvezni standardi kvalitete (na primjer, odredbe o minimalnoj količini lijekova na zalihama i pravila o izdavanju lijekova u određenom vremenu) mogu biti štetni za tržišno natjecanje tako da bi ih trebalo pažljivo odrediti kako ne bi bili prestrogi. Standarde kvalitete mogu pratiti tijela za zaštitu potrošača, sektorska udruženja i/ili javnopravna tijela u okviru inspekcijskih službi s odgovarajućim djelatnicima.

### 9.3.3 Isključiva prava

**Magistri farmacije imaju najmanje pet isključivih prava.** Samo magistri farmacije imaju pravo (a) u ljekarni izrađivati lijekove na recept koji sadrže tvari jakog djelovanja i opojne droge; (b) prodavati lijekove na recept na malo; (c) savjetovati pacijente u vezi lijekova na recept; (d) voditi ljekarnu (uključujući nadzor farmaceutskih tehničara); i (e) zakupiti prostore u zdravstvenim ustanovama. Samo magistri farmacije, zajedno s farmaceutskim tehničarima, imaju pravo i (a) izrađivati lijekove na recept (osim lijekova s tvarima jakog djelovanja ili opojnim drogama) i bezreceptne lijekove; (b) prodavati homeopatske proizvode; i (c) koristiti prostor ljekarne za prodaju i savjetovanje u vezi bezreceptnih lijekova, medicinskih proizvoda, dijetetskih proizvoda i drugih proizvoda koji se nude u ljekarni.

## Šteta za tržišno natjecanje

**Isključivim pravima smanjuje se tržišno natjecanje među pružateljima usluga i povećava trošak poslovanja.** Voditelji ljekarni moraju osigurati da lijekove na recept izdaju magistri farmacije. Ostale proizvode koji se prodaju u ljekarnama mogu prodavati magistri farmacije i farmaceutske tehničari, ali ne i drugi stručnjaci, kao što su pomoćnici u Ujedinjenoj Kraljevini. Time

<sup>12</sup> Irsko farmaceutsko društvo 2017.

se povećavaju troškovi rada za voditelje ljekarne i ograničava ulazak novih subjekata na tržište. Uz to, zbog isključivih prava voditeljima ljekarni teže je natjecati se u tržišnim segmentima u kojima se ljekarne natječu s drugim prodavaonicama (kao što je tržište medicinskih proizvoda ili tržište bezreceptnih lijekova).

## Cilj javne politike

**Isključiva prava uspostavljaju se radi osiguranja zaštite pacijenata.** Niskokvalitetna ljekarnička skrb može dovesti do komplikacija. Zahtjevi u pogledu kvalifikacija magistara farmacije i farmaceutskih tehničara pridonose smanjenju rizika na najmanju moguću mjeru i osiguranju minimalnih standarda zdravstvene zaštite. Zahvaljujući tim standardima maloprodajno tržište lijekova može lakše funkcionirati i rješavati problem asimetrije informacija između pacijenta i zdravstvenih djelatnika.

**Međutim, ograničavanje izdavanja lijekova na recept i drugih farmaceutskih proizvoda na magistre farmacije nije nužno za osiguranje zaštite pacijenata.** U većini razvijenih zemalja, za koje postoje usporedivi podaci, farmaceutski tehničari smiju izdavati lijekove na recept (vidjeti tablicu 9.2). Farmaceutskim tehničarima može se povjeriti više zadata u ljekarni jer njihovo osposobljavanje obuhvaća informacije koje su nužne za informiranje pacijenata o uzimanju lijekova na recept za uobičajene bolesti. U slučajevima u kojima njihove kvalifikacije nisu dostatne za savjetovanje pacijenata, mogu ih uputiti na magistra farmacije. Farmaceutski tehničari rade pod nadzorom magistara farmacije te magistri farmacije mogu odrediti u koje se situacije moraju osobno uključiti. Farmaceutski tehničari trebali bi sudjelovati i u kontinuiranom stručnom usavršavanju kako bi unaprijedili svoje znanje o lijekovima na recept. Općenito, farmaceutski tehničari trebali bi biti jednako odgovorni za odgovarajuću ljekarničku skrb kao i magistri farmacije i ispunjavati slične profesionalne standarde kao magistri farmacije.

**Tablica 9.2** Stručnjaci koji imaju pravo izdavati lijekove na recept

Engleska Irska Nizozemska	Magistri farmacije Farmaceutski tehničari / pomoćnici
Norveška Švedska Finska Danska	Magistri farmacije Osobe ovlaštene za izdavanje lijekova na recept i savjetovanje pacijenata / farmakoekonomisti (prvostupnik farmacije)
Austrija Španjolska	Samo magistri farmacije

Izvor: Vogler, Habimana i Arts 2014.

Napomena: Podaci nisu dostupni za ostale europske zemlje.

**Nije nužno ni ograničavanje prodaje drugih proizvoda, osim lijekova na recept, na magistre farmacije i farmaceutske tehničare.** Za izdavanje bezreceptnih lijekova i drugih proizvoda, kao što su kozmetika i neke vrste medicinskih proizvoda, nije potrebno specijalističko znanje. Pomoćnici u specijaliziranim prodavaonicama koji prodaju bezreceptne lijekove već ih imaju pravo izdavati. To je opravdano jer prodaja bezreceptnih lijekova vezana uz manje zdravstvenih rizika nego prodaja lijekova na recept. Na primjer, zlouporaba lijekova obično je manje štetna u slučaju bezreceptnih lijekova nego u slučaju lijekova na recept.

## Druge mogućnosti

**Farmaceutskim tehničarima trebalo bi odobriti izdavanje lijekova na recept te bi ostali stručnjaci trebali moći distribuirati preostale proizvode koji se prodaju u ljekarnama.** Jednako isključivo pravo izdavanja lijekova na recept za magistre farmacije i farmaceutske tehničare te ukidanje isključivosti za prodaju ostalih proizvoda koji se nude u hrvatskim ljekarnama najbolja su alternativa jer omogućuju zaštitu pacijenata uz niži trošak. Farmaceutski tehničari trebali bi sudjelovati i u stručnom usavršavanju kako bi naučili kako pružati punu ljekarničku skrb.

**Vlada Republike Hrvatske može usvojiti i druge mjere za zaštitu pacijenata i kvalitetu zdravstvene zaštite.** Ljekarne bi trebalo poticati da usvoje sustave upravljanja učinkovitošću i rizicima kako bi osigurale da magistri farmacije učinkovito nadziru djelatnike ljekarne. Postoje i druge mogućnosti na razini sustava za poboljšanje i praćenje kvalitete skrbi u specifičnim

područjima. Druge su mogućnosti, na primjer, (a) obvezno osiguranje od medicinskih incidenata zbog nesavjesnog postupanja; (b) usvajanje i praćenje standarda učinkovitosti (na primjer, praćenje pogrešaka u izdavanju lijekova s pomoću elektroničke evidencije ljekarni); i (c) otkrivanje prijevare kroz sustav e-recept i inspekcije HZZO-a.

#### 9.3.4 Članstvo u komori

**Za rad u ljekarni magistri farmacije moraju se upisati u Hrvatsku ljekarničku komoru i od nje dobiti odobrenje za rad.** U Zakonu o ljekarništvu upis u registar Komore i odobrenje za samostalan rad navode se kao dva uvjeta za obavljanje ljekarničke djelatnosti.<sup>13</sup> Članovi Komore obvezni su plaćati godišnju članarinu od 500 HRK (oko 75 USD). Odobrenje za rad izdaje se za razdoblje od šest godina te se može obnoviti ako magistar farmacije ispuni uvjete u pogledu stručnog usavršavanja. Komora može oduzeti odobrenja za rad. Uz to, magistri farmacije koji otvore ljekarnu obvezni su Komoru obavijestiti o novoj ljekarni. Za razliku od magistara farmacije, farmaceutske tehniciari ne moraju biti članovi strukovnog tijela.

#### Šteta za tržišno natjecanje

**Središnja uloga Hrvatske ljekarničke komore u upisu u registar i izdavanju odobrenja štetna je za tržišno natjecanje iz tri razloga.** Prvo, u oba procesa trenutni stručnjaci mogu donositi odluku o ulasku pružatelja usluga na tržište ili njihovu izlasku, čime jačaju položaj postojećih sudionika na tržištu. Drugo, zbog obveznog članstva u Komori voditeljima ljekarni lakše je sklopiti tajne sporazume o strateškim varijablama, kao što su radno vrijeme ili asortiman proizvoda i usluga koje nude, te se povećava trošak poslovanja na tržištu. Treće, propisi Komore diskrecijske su prirode te se stvara prostor za diskriminaciju. Na primjer, prilikom preispitivanja zahtjeva za izdavanje odobrenja Komora može zatražiti „druge dokaze”<sup>14</sup> te predsjednik Komore može odbiti izdavanje odobrenja za rad zbog različitih razloga.<sup>15</sup>

#### Cilj javne politike

**Cilj javne politike koji se odnose na članstvo u komori i odobrenje je promicanje zaštite pacijenata i kvalitete skrbi.** Uz pravo na izdavanje odobrenja za rad, Komora je nadležna i za oblikovanje i provedbu profesionalnih standarda za svoje članove. U tim se standardima naglašava dobrobit pacijenata. Na primjer, magistri farmacije obvezni su odbiti izdati lijekove za koje postoji sumnja da su štetni za zdravlje pacijenata. Prema mišljenju Ministarstva zdravstva i Hrvatske ljekarničke komore tim se standardima osigurava da magistri farmacije prednost daju pacijentima, a ne dobiti. Ministarstvo zdravstva i Hrvatska ljekarnička komora osiguravaju izvršenje tih standarda obavljanjem inspekcija ljekarni; prikupljanjem pritužbi; te, ako je potrebno, kažnjavanjem magistara farmacije koji su prekršili profesionalne standarde. Sankcije koje su Komori na raspolaganju uključuju lakše mjere, kao što su upozorenja, i teže mjere, kao što su novčane kazne i oduzimanje odobrenja za rad.

**Međutim, obvezno članstvo u komori nije najučinkovitije sredstvo za postizanje prethodno navedenih ciljeva.** Provedba profesionalnih standarda temelji se, s jedne strane, na

<sup>13</sup> Članak 20. Zakona o ljekarništvu (Narodne novine br. 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08).

<sup>14</sup> Članak 7. Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (opći akt Komore)

<sup>15</sup> Članci 12., 16., 21. i 25. Pravilnika o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad predsjedniku Komore daju pravo na odbijanje izdavanja odobrenja za rad zbog razloga predviđenih „pozitivnim zakonskim propisima”. U praksi to, na primjer, znači da predsjednik Komore može odbiti zahtjev kandidata koji je kvalificiran, ali mu je uručen zapisnik o prometnom prekršaju. Člancima 33. – 35. Pravilnika omogućena je velika diskrecija u odlukama koje se odnose na privremeno ili trajno oduzimanje odobrenja.

odvraćanju i, s druge strane, na usmjeravanju magistara farmacije. Učinak obiju provedbenih strategija umanjuje se kad ih provodi strukovno tijelo. Hrvatska ljekarnička komora nema poticaj za izricanje sankcija svojim članovima jer je to protivno njezinoj ulozi integratora stručne zajednice. U praksi, Hrvatska ljekarnička komora ispituje manje od deset pritužbi godišnje, a najčešća je sankcija upozorenje. Komora usmjerava svoje članove, ali novim stručnjacima na tržištu ne pomaže u ishođenju odobrenja i ispunjavanju regulatornih zahtjeva.

## Druge mogućnosti

**Članstvo u strukovnoj komori moglo bi biti neobavezno.** Iako članstvo u strukovnoj komori može upućivati na visokokvalitetne usluge, učinkovitije je kad je članstvo dobrovoljno jer se tada visokokvalitetni pružatelji usluga mogu sami odlučiti za strukovnu udrugu. To se može poticati objektivnim kriterijima za ocjenu kandidata, kao što su kvalifikacije ili godine prakse. Kako bi se izbjegao sukob interesa, za izdavanje odobrenja za rad trebale bi biti nadležne neovisne institucije, kao što je Ministarstvo zdravstva. Na primjer, u Danskoj odobrenja za rad za magistre farmacije ne izdaje strukovno tijelo, nego Danska agencija za lijekove, dok u Švedskoj članstvo u komori nije obvezno za obavljanje ljekarničke djelatnosti. Uz to, u Hrvatskoj magistri farmacije koji rade u farmaceutskim poduzećima ne moraju biti članovi komore da bi obavljali svoju profesiju, iako imaju ključnu ulogu u osiguranju sigurnosti proizvodnje lijekova i njihove usklađenosti sa standardima kvalitete na razini EU-a.

**Zaštita pacijenata može se promicati i obveznim osiguranjem od profesionalne odgovornosti te praćenjem kvalitete na temelju pokazatelja.** Zahtjevi u pogledu profesionalne odgovornosti i osiguranja učinkovitiji su od obveznog članstva u komori jer premija osiguranja izravno ovisi o prijašnjim odštetnim zahtjevima prema pojedinačnim pružateljima usluga. Trenutačno su, u skladu s aktima Komore, magistri farmacije u Hrvatskoj djelomično odgovorni za izdavanje lijekova na recept.<sup>16</sup> Ministarstvo zdravstva ili Hrvatska ljekarnička komora mogli bi biti i proaktivniji u promicanju upravljanja rizicima u ljekarnama koristeći se alatima kao što su dobrovoljne revizije ili povremeni pregledi prakse. Ti bi standardi trebali uključivati standarde učinkovitosti na temelju pokazatelja koji su predloženi kao alternativa zahtjevima u pogledu prostora za ljekarne i isključivih prava magistara farmacije i farmaceutskih tehničara.

### 9.3.5 Zahtjevi u pogledu kvalifikacija za farmaceutske tehničare

**Za rad u ljekarnama farmaceutski tehničari obavezni su (a) završiti strukovno obrazovanje, (b) odraditi pripravnički staž i (c) položiti ispit.** Strukovno obrazovanje je sekundarno i traje pet godina. Kandidati koji su završili opće srednjoškolsko obrazovanje ili drugo strukovno obrazovanje mogu se prekvalificirati za farmaceutske tehničare. Pripravnički staž za farmaceutske tehničare traje godinu dana i odrađuje se u ljekarnama. Na kraju pripravničkog staža kandidati polažu stručni ispit. Ispit je usmeni i sastoji se od općeg i posebnog dijela. U općem dijelu obuhvaćeni su nužni propisi, a u posebnom znanje o farmaceutskim proizvodima i uvjeti njihova skladištenja te izrada galenskih i magistralnih pripravaka. Ne postoje drugi zahtjevi za farmaceutske tehničare.

## Šteta za tržišno natjecanje

**Odvajanje strukovnog obrazovanja, pripravničkog staža i stručnog ispita štetno je za tržišno natjecanje jer se povećavaju troškovi ulaska tehničara u profesiju.** Iako su završili četverogodišnje strukovno obrazovanje, kandidati za tehničare moraju se osposobljavati još

<sup>16</sup> Članak 12. Kodeks ljekarničke etike Hrvatske ljekarničke komore.



godinu dana prije nego što postanu farmaceutske tehničari. Kao rezultat toga, voditeljima ljekarni na raspolaganju je manji broj stručnjaka koje mogu zaposliti za izdavanje bezreceptnih lijekova i drugih proizvoda. Time se povećaju troškovi za voditelje ljekarni te se zbog manjka kvalificiranih djelatnika teže natjecati na tržištu. Uz to, usmenim ispitivanjem tehničara stvara se nepotreban prostor za diskrecijsko i diskriminirajuće postupanje prema kandidatima.

## Cilj javne politike

**Zahtjevima u pogledu kvalifikacija za farmaceutske tehničare promiče se zaštita pacijenata i smanjuje asimetrija informacija.** Farmaceutski tehničari osposobljavaju se za važne aspekte ljekarničke skrbi, kao što su izbjegavanje kontaminacije lijekova proizvedenih u ljekarni i način skladištenja farmaceutskih proizvoda. Stručni ispit za farmaceutske tehničare provodi Ministarstvo zdravstva, a polaže se nakon dovršetka strukovnog obrazovanja i pripravničkog staža. Zahvaljujući ispitivanju kvalifikacija, pacijenti mogu imati povjerenja da su farmaceutske tehničari pripremljeni za prodaju i savjetovanje o proizvodima koji se nude u ljekarnama.

## Druge mogućnosti

**Zahtjevi u pogledu kvalifikacija za farmaceutske tehničare mogu se pojednostavniti i unaprijediti.** U praksi ne postoji potreba za odvajanjem pripravničkog staža i stručnog ispita od strukovnog obrazovanja farmaceutskih tehničara. Donedavno su i magistri farmacije nakon stjecanja sveučilišne diplome trebali odraditi pripravnički staž i položiti stručni ispit, ali su ti zahtjevi uključeni u program studija farmacije. Isto se može učiniti sa zahtjevima u pogledu kvalifikacija za farmaceutske tehničare. Uz to, ispit za farmaceutske tehničare trebao bi biti pisani, a ne usmeni, kako bi se osigurali objektivnost i jednako postupanje prema kandidatima.

### 9.3.6 Zabrana prodaje na daljinu

**U Hrvatskoj nije dopuštena prodaja lijekova na daljinu.** Slanje poštom i distribucija putem interneta strogo su zabranjeni Zakonom o ljekarništvu.<sup>17</sup> Zabrana se primjenjuje na lijekove na recept i bezreceptne lijekove.<sup>18</sup>

## Šteta za tržišno natjecanje

**Zabranom prodaje na daljinu ograničava se sposobnost voditelja ljekarni da se natječu u distribucijskim kanalima.** Slanje poštom i distribucija putem interneta uspostavljeni su u Sjedinjenim Američkim Državama i u sve više europskih zemalja, pri čemu najviše zemalja EU-a dopušta prodaju bezreceptnih lijekova, a deset zemalja sjeverne i srednje Europe dopušta prodaju i lijekova na recept i bezreceptnih lijekova.<sup>19</sup> Prodaja na daljinu, među ostalim, omogućuje efikasnije pakiranje i distribuciju lijekova, a posebno lijekova za pacijente s kroničnim stanjima. Za potrebe prodaje na daljinu poštanske usluge i tehnologija mogu se koristiti za isporuku lijekova u udaljena područja. U nekoliko zemalja, kao što su Sjedinjene Američke Države, ispituje se i isporuka medicinskog potrošnog materijala s pomoću dronova.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Članak 22. Zakona o ljekarništvu (Narodne novine br. 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08)

<sup>18</sup> Člankom 136. Zakona o medicinskim proizvodima dopušta se prodaja bezreceptnih lijekova na daljinu, ali se, prema dostupnim informacijama, ta opcija ne koristi u praksi.

<sup>19</sup> Međunarodna farmaceutska federacija 2017.

<sup>20</sup> Howell et al. 2016.

## Cilj javne politike

**Ministarstvo zdravstva ljekarnama ograničava distribuciju lijekova radi osiguranja sljedivosti.** Zahvaljujući praćenju farmaceutskih proizvoda od proizvodnje do krajnjeg prodajnog mjesta, mogu se osigurati sigurnosni standardi te se pacijente može zaštititi od krivotvorenih lijekova. Sljedivost lijekova jedan je od temeljnih elemenata Direktive Europske unije o krivotvorenim lijekovima.<sup>21</sup> U skladu s tom Direktivom i popratnim uredbama<sup>22</sup> na vanjskom pakiranju lijekova na recept moraju se kao sigurnosne oznake staviti jedinstveni identifikator i zaštita od otvaranja. Ministarstvo zdravstva naglašava da je kontrola tih sigurnosnih oznaka teža kod lijekova koji se distribuiraju putem interneta.

## Druga mogućnost

**Lijekovi se mogu prodavati na daljinu i biti sigurni.** Sljedivost je nužan uvjet za zaštitu pacijenta, ali se ne primjenjuje na bezreceptne lijekove jer je, općenito, manja vjerojatnost da će se ti lijekovi krivotvoriti.<sup>23</sup> Uz to, lijekovi na recept mogu se slijediti i kad se distribuiraju poštom ili u uobičajenim ljekarnama. Kako bi se podržalo praćenje prodaje putem interneta, Direktivom o krivotvorenim lijekovima uspostavljen je zajednički logotip na razini EU-a kojim se potvrđuje zakonitost poslovanja ljekarni putem interneta. Taj bi se propis mogao primjenjivati i na *online* ljekarne u Hrvatskoj.

### 9.3.7 Kontrola cijena

**U Hrvatskoj su cijene proizvoda koji se prodaju u ljekarnama regulirane.** Hrvatske ljekarne otprilike polovinu prihoda ostvaruju od prodaje lijekova na recept koji su pokriveni javnim zdravstvenim osiguranjem. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, jedini javni platitelj u Hrvatskoj, za te proizvode određuje maloprodajnu cijenu i referentnu cijenu prema kojoj ograničava iznos naknade. Maloprodajne i referentne cijene određuju se za terapijske skupine u pregovorima s farmaceutskim poduzećima te na temelju usporedivih cijena u drugim europskim zemljama. Referentna cijena za sve lijekove u terapijskoj skupini može se sniziti ako proizvođač Hrvatskom zavodu za zdravstveno osiguranje podnese zahtjev za pokriće terapijski ekvivalentnog lijeka koji je jeftiniji od konkurentskih proizvoda. Hrvatski sustav naknada za lijekove slijedi opća načela isplate naknada za lijekove koja su usvojile zemlje s jednim platiteljem. Fiksne su i cijene medicinskih proizvoda koje pokriva Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. Cijene lijekova na recept i medicinskih proizvoda koji nisu pokriveni javnim zdravstvenim osiguranjem te cijene bezreceptnih lijekova trenutačno nisu regulirane, ali ih komora može regulirati.<sup>24</sup> Cijene preostalih proizvoda koji se nude u ljekarnama (na primjer, kozmetike) nisu regulirane.

**Marže koje ljekarne naplaćuju za izdavanje lijekova na recept i medicinskih proizvoda fiksne su.** Fiksne marže primjenjuju se na distribuciju lijekova na recept i medicinskih proizvoda koje pokriva Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. Regulirane su i marže za druge proizvode koji se prodaju u ljekarnama.<sup>25</sup> U skladu s pravilima koje izdaje Komora za te proizvode ljekarne mogu odrediti marže u iznosu od 10 % do 35 % maloprodajne cijene.<sup>26</sup> Maloprodajne marže za ostale proizvode koji se nude u ljekarnama (na primjer, kozmetiku) nisu regulirane.

<sup>21</sup> Direktiva 2011/62/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2011. o izmjeni Direktive 2001/83/EZ o zakoniku Zajednice koji se odnosi na lijekove za primjenu kod ljudi, u svrhu prevencije unosa krivotvorenih lijekova u legalni opskrbeni lanac.

<sup>22</sup> Deleagirana uredba Komisije (EU) 2016/161 od 2. listopada 2015. o dopuni Direktive 2001/83/EZ Europskog parlamenta i Vijeća utvrđivanjem detaljnih pravila za sigurnosne oznake na pakiranjima lijekova za humanu primjenu.

<sup>23</sup> Omeprazol, lijek za čir i žgaravicu, primjer je bezreceptnog lijeka koji se često krivotvori.

<sup>24</sup> Članak 35. Zakona o ljekarništvu (Narodne novine br. 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08).

<sup>25</sup> Članak 35. Zakona o ljekarništvu (Narodne novine br. 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08).

<sup>26</sup> Odluka o načinu oblikovanja maloprodajnih cijena lijekova i drugih sredstava koji nisu predmet ugovaranja s HZZO-m (opći akt Komore).

## Šteta za tržišno natjecanje

### **Reguliranjem cijena i marži ograničava se sposobnost ljekarni da se natječu na tržištu.**

Ako cijene i marže ne bi bile regulirane, ljekarne bi mogle kupce privući nižim cijenama. Niže cijene mogle bi postići (a) nabavom lijekova ili medicinskih proizvoda po nižoj cijeni ili (b) efikasnijim poslovanjem od svojih konkurenata. Budući da je kupovna snaga društava za osiguranje koncentriranija i da su uspostavljeni zajednički sustavi nabave lijekova pokrivenih javnim osiguranjem, čini se nevjerojatnim da bi voditelji ljekarni mogli pregovorima dogovoriti niže cijene lijekova od Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Lijekovi i proizvodi, za koje Komora može odrediti cijene, glavna su iznimka i ključno područje u kojem Komorino kontroliranje cijene može biti štetno za tržišno natjecanje. Uz to, i dalje postoji prostor za sniženje maloprodajnih cijena efikasnijim poslovanjem u maloprodaji i veleprodaji, uključujući kroz vertikalnu integraciju i upravljanje zalihama.

## Cilj javne politike

**Cilj reguliranja cijena i marži ukupne su uštede na troškovima ljekarničke skrbi.** Budući da većinu ljekarničke skrbi financira javni platitelj, on ima znatnu kupovnu snagu u odnosu na farmaceutska poduzeća te tu snagu može koristiti za pregovore o nižim cijenama u ime pacijenata. Zahvaljujući trenutačno uspostavljenim postupcima, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje može iskoristiti tu kupovnu snagu.<sup>27</sup> Reguliranjem maloprodajnih i referentnih cijena lijekova na recept i medicinskih proizvoda pokrivenih javnim osiguranjem potiče se cjenovno natjecanje među proizvođačima terapijski ekvivalentnih lijekova jer pružatelji s nižim cijenama mogu utjecati na referentnu cijenu koju plaća osiguratelj i tako osigurati punu naknadu za svoj proizvod, dok se cijena skupljih proizvoda nadoknađuje tek djelomično.

## Druge mogućnosti

**Hrvatska ljekarnička komora ne bi trebala imati ovlasti za reguliranje cijena lijekova i medicinskih proizvoda.** Cilj je HZZO-ova određivanja maloprodajnih i referentnih cijena lijekova na recept i medicinskih proizvoda pokrivenih javnim osiguranjem ukupna ušteda na troškovima ljekarničke skrbi u Hrvatskoj. Međutim, osim uloge Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u određivanju cijena, Zakonom o ljekarništvu Hrvatskoj ljekarničkoj komori daje se pravo na reguliranje cijena lijekova i medicinskih proizvoda koji nisu pokriveni javnim zdravstvenim osiguranjem. Budući da za te proizvode ne postoji zajednički sustav nabave, ne postoji potreba za ograničavanjem natjecanja u tom segmentu tržišta.

**Reguliranje ljekarničkih marži moglo bi se ponovno razmotriti kako bi se ljekarnama omogućilo da se natječu prema efikasnosti maloprodaje.** Doprinos fiksnih ljekarničkih marži ukupnim uštedama nije vidljiv. Ako bi ljekarne mogle slobodno određivati marže za prodaju lijekova na recept i medicinskih proizvoda, te ako bi mogle slobodno oglašavati cijene, mogle bi pronaći efikasnije načine za distribuciju proizvoda. Kao rezultat toga, javni platitelj mogao bi s pojedinačnim voditeljima ljekarni dogovoriti niže naknade od fiksnih naknada koje trenutačno plaća svim ljekarnama u Hrvatskoj. Reguliranje ljekarničkih marži trebalo bi ponovno razmotriti i za proizvode koje ne pokriva Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje jer trenutačno ne postoji politika zajedničke nabave tih proizvoda te bi se, stoga, ljekarne trebale moći slobodno natjecati prema razini marži koje naplaćuju.

<sup>27</sup> Nisu se mogle dobiti informacije o učinkovitosti i rezultatima te politike.

### 9.3.8 Ograničenja oglašavanja

**Predmet i način oglašavanja ljekarni ograničeni su zakonom.** Hrvatska ljekarnička komora izdaje pravila o oglašavanju i daje mišljenja na pitanja svojih članova. Oglašavanje je načelno ograničeno na prostor ljekarne. Vanjsko oglašavanje dopušteno je samo u iznimnim slučajevima, na primjer, kad ga Hrvatska ljekarnička komora provodi u ime svih ljekarni ili kad se pojedina ljekarna oglašava najviše dva tjedna od otvaranja. Uz to, informacije koje se prenose javnosti uglavnom su ograničene na informacije o adresi i radnom vremenu ljekarne. Načelno, ljekarne ne smiju oglašavati svoje druge prednosti (na primjer, kraće vrijeme čekanja lijekova koji se ne drže u ljekarni). Popusti i programi vjernosti koji se odnose na lijekove na recept nisu dopušteni.

### Šteta za tržišno natjecanje

**Ljekarne se ne mogu učinkovito natjecati i rasti jer ne mogu privlačiti kupce.** Ograničenjima oglašavanja znatno se ograničavaju poticaji za ljekarne da unaprijede svoje usluge. Kvalitetnije ljekarne ne mogu komunicirati svoju ponudu i natjecati se za kupce. Stoga ne mogu povećati svoj promet i manje kvalitetne ljekarne istisnuti s tržišta. Kupci ni na koji način ne mogu dobiti informacije o visokokvalitetnim ljekarnama te se pri odabiru oslanjaju na udaljenost i osobno iskustvo. Kao rezultat toga, fluktuacija na tržištu ograničena je i malo se usluga poboljša tijekom vremena.

### Cilj javne politike

**Glavni je cilj ograničenja oglašavanja ljekarne spriječiti u zavaravanju kupaca.** Zavaravajuće informacije osobito mogu biti štetne u maloprodaji lijekova zbog zdravstvenih rizika povezanih s njihovim neodgovarajućim korištenjem. Aktima Hrvatske ljekarničke komore zabranjuje se oglašavanje koje je obmanjujuće, kojim se iskorištava druge ili koje nije transparentno. Istodobno Komora zabranjuje „oglašavanje [nekih] ljekarni kao boljih ljekarni”, kojim se može stvoriti nelojalna konkurencija i šteta drugim ljekarnama” te „oglašavanje koje je tržišno napadno i u suprotnosti s etičkim mjerilima”.<sup>28</sup>

### Druge mogućnosti

**Ne postoji potreba za pravilima oglašavanja koja su specifična za ljekarne.** Zavaravajuće oglašavanje uređeno je propisima o poslovanju koji se primjenjuju na cijelo gospodarstvo. U Zakonu o zaštiti potrošača, koji se primjenjuje i na ljekarne, definirane su nepoštene poslovne prakse te definicija takvih praksi uključuje odredbu o zavaravajućim informacijama ili zavaravajućem propuštanju pružanja informacija.<sup>29</sup> Propisi specifični za ljekarne koji nadilaze opća pravila o poslovanju (kao što je ograničenje oglašavanja na prostor ljekarne) nepotrebni su i štetni za tržišno natjecanje i javno zdravlje jer se njima ne dopušta da se ljekarne natječu prema kvaliteti ljekarničke skrbi te se ograničava sposobnost kupaca da maksimalno povećaju svoju dobrobit.

<sup>28</sup> Članak 11. Pravilnika o načinu oglašavanja rada ljekarni (opći akt Komore).

<sup>29</sup> Članci 30. – 35. Zakona o zaštiti potrošača (Narodne novine: 41/2014, 110/2015 i 14/2019).

## 9.4 Preporuke

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast</b>			
1. Ukinuti pravila za određivanje područja na kojima će se osnivati ljekarne	<p>Članci 7. i 9. Zakona o ljekarstvu (Narodne novine 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08)</p> <p>Članci 36. i 37. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine 150/08, 155/09, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12, 35/12, 70/12, 144/12, 82/13, 159/13, 22/14, 154/14, 70/16 i 131/17)</p> <p>Pravilnik o uvjetima za određivanje područja na kojem će se osnivati ljekarne (Narodne novine 26/07, 118/07, 81/08, 98/12, 116/15)</p>	<p>Taj zahtjev nije nužan za osiguranje cilja javne politike u pogledu dostupnosti ljekarničke skrbi, uključujući u ruralnim i udaljenim područjima. Općenito ne postoje dokazi da će izravno pružanje ljekarničke skrbi u Hrvatskoj dovesti do neuspjeha tržišta te, stoga, ni osnova za intervenciju države.<sup>b</sup></p> <p>Istodobno se tim zahtjevom znatno šteti tržišnom natjecanju te se, tako, smanjuje dostupnost ljekarničke skrbi. Pravila za područja na kojima će se osnivati ljekarne u stvarnosti su kvota broja ljekarni u Hrvatskoj. Zbog toga voditelji ljekarni ne mogu stvarati nove i proširivati postojeće ljekarničke usluge. Ograničenje tržišnog natjecanja dovodi do manje pokrivenosti ljekarnama nego u usporedivim zemljama.</p>	Ministarstvo zdravstva Siječanj 2021.
2. Ukinuti obvezno članstvo u strukovnoj komori za magistre farmacije i odobrenje komore za samostalan rad <sup>c</sup>	<p>Članci 20., 21. i 34. Zakona o ljekarstvu (Narodne novine 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08)</p> <p>Statut Hrvatske ljekarničke komore (interni akt Hrvatske ljekarničke komore)</p> <p>Pravilnik o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (interni akt Hrvatske ljekarničke komore)</p> <p>Pravilnik o uvjetima, načinu upisa, vođenja i sadržaju registra (interni akt Hrvatske ljekarničke komore)</p>	<p>Obvezno članstvo u strukovnoj komori nije najučinkovitije sredstvo za promicanje zaštite pacijenata. Članstvo u strukovnim komorama obvezno je kako bi se osiguralo poštovanje profesionalnih standarda. Međutim, Komora poreznih savjetnika u praksi članovima rijetko izriče sankcije zbog povrede propisa Komore. Postoji inherentan sukob interesa između zastupanja stručne zajednice, s jedne strane, i izdavanja odobrenja/nadzora članova te zajednice, s druge strane. Magistri farmacije nisu obvezni učlaniti se u strukovne komore u nekoliko zemalja EU-a (na primjer, Danskoj).</p> <p>Članstvom u strukovnoj komori ograničava se tržišno natjecanje jer se konkurentima omogućuje provjera novih stručnjaka. Zahvaljujući obvezatnom članstvu u Komori konkurentima je lakše sklopiti sporazume i koordinirati strateške varijable, kao što je lokacija ili radno vrijeme.</p> <p>Postoji drugi, učinkovitiji način osiguranja poštovanja profesionalnih standarda među magistrima farmacije. Iako članstvo u strukovnoj komori može upućivati na visokokvalitetne usluge, učinkovitije je kad je članstvo dobrovoljno jer se tada visokokvalitetni pružatelji usluga mogu sami odlučiti za strukovnu udrugu. To se može poticati objektivnim kriterijima za ocjenu kandidata, kao što su kvalifikacije ili godine prakse. Zaštita pacijenata može se učinkovitije promicati obveznim osiguranjem od profesionalne odgovornosti jer premija osiguranja izravno ovisi o prijašnjim odštetnim zahtjevima prema pojedinačnim pružateljima usluga. Komora bi mogla biti proaktivnija u promicanju upravljanja rizicima u ljekarnama koristeći se alatima kao što su dobrovoljne revizije ili povremeni pregledi prakse.</p>	Ministarstvo zdravstva Hrvatska ljekarnička komora Siječanj 2021.
<b>Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja</b>			
3. Ukinuti suvišne zahtjeve u pogledu prostora (kao što je odredba o površini) i izdati smjernice s najboljim praksama u pogledu prostora i standarda učinkovitosti	<p>Pravilnik o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti (Narodne novine 61/11, 128/12, 124/15, 8/16, 77/18)</p> <p>Izdavanje smjernica s najboljim praksama u pogledu prostora i standarda učinkovitosti</p>	<p>Nisu svi zahtjevi u pogledu prostora za obavljanje ljekarničke djelatnosti nužni za postizanje ciljeva javne politike koji se odnose na zaštitu pacijenata, privatnost i praktičnost. Iako su neki zahtjevi opravdani radi osiguranja kvalitete skrbi (kao što je zahtjev da se prostor za savjetovanje pacijenata odvoji od prostorije za izdavanje lijekova) ili sigurnosti (kao što je odvajanje proučnice posuda i laboratorija), ostali zahtjevi nadilaze potreban minimum (kao što su zahtjevi u pogledu površine i zahtjev za odvojenu prostoriju za voditelja ljekarne).</p> <p>Istodobno su zahtjevi u pogledu prostora štetni za tržišno natjecanje jer se povećava trošak ulaska na tržište.</p>	Ministarstvo zdravstva Siječanj 2021.

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<p><b>4. Farmaceutске tehničаре оvlаstiti zа рrоdаju lijekоvа nа rеcept i рrоžаnjе drugе ljеkаrničке skrbi; рrоmicati stručno usavršаvаnjе farmaceutskih tehničаrа</b></p>	<p>Članci 1., 5., 6., 18. i 20. Zakоnа о ljеkаrništvu (Narоdne novine 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08)</p> <p>Članak 32. Zakоnа о reguliranim profesiјama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikaciја (Narоdne novine 82/15)</p> <p>Članak 32. Pravilnik о mјerilima zа razvrstаvanje lijekоvа te о propisivanju i izdаvanju lijekоvа nа rеcept</p> <p>(Narоdne novine 86/13, 90/13, 102/14, 107/15, 72/16)</p>	<p><b>Cilј јavne politike mоže se postići drugim sredstvima kojima se mаnje narušаvа tržište.</b> Neki bi se zahtјеvi mоgli uklјučiti u smјernice s nајbоljim praksama u pogledu prostora. Usklađenost sa smјernicama mоglа bi se provjeravati tijekom revizija/inspekcija, čiji bi se rezultati objavlјivali kаkо bi se potaknuli povećanje izbora zа kupce i dobrovolјna usklađenost. Lјekarne bi se mоglo poticati i dа se natјeču prema kvaliteti skrbi primјenom standardа učinkovitosti.</p> <p><b>Ograničаvanje izdаvanja lijekоvа nа rеcept nа magistrе farmacije nije nužno zа osiguranje zaštite pacijenata.</b> U drugim zemljama farmaceutski tehničari mоgu izdаvati lijekove nа rеcept. Farmaceutski tehničari rade pod nadzorom magistara farmacije te, zahvalјujući svoјem osposoblјavanju, mоgu savjetovati pacijente о uzimanju lijekоvа nа rеcept zа uobičajene bolesti. Ako ne mоgu pružiti pouzdane informacije ili imаju sumnje, trebali bi pacijenta uputiti magistru farmacije.</p> <p><b>Isklјučiva prava magistara farmacije štetna su zа tržišno natjecanje te, time, i zа dostupnost ljekarni.</b> Hrvatske Lјekarne mоgu ostati otvorene samo ako je u njima prisutan magistar farmacije. Isklјučivim pravima ograničavaju se i inovacije jer voditelji ljekarni ne mоgu ispitivati nove oblike maloprodaje u svoјem poslovanju.</p> <p><b>Postoji drugi, učinkovitiji način promicanja kvalitete skrbi.</b> Farmaceutski tehničari trebali bi sudjelovati u kontinuiranom stručnom usavršavanju i imati mogućnost nadogradnje svojih kvalifikaciја kаkо bi mоgli izdаvati širok raspon lijekоvа nа rеcept. Uz to, lјekarne bi trebalo poticati dа usvoје sustave upravljanja učinkovitošću i rizicima kаkо bi osigurale dа magistri farmacije učinkovito nadziru farmaceutске tehničаре. Konačno, postoје i druge mogućnosti nа razini sustava zа pobolјšanje i praćenje kvalitete skrbi u specifičnim područјima. To, nа primјer, uklјučuje (a) usvаjanje i praćenje standardа učinkovitosti (nа primјer, praćenje pogrešaka u izdavanju lijekоvа s pomoću elektroničke evidencije ljekarni); (b) obvezno osiguranje оd medicinskih incidenata zбоg nesavjesnog postupanja; i (c) otkrivanje prijеvare kroz sustav e-rеcept i inspekcije HZZO-a.</p>	<p>Ministarstvo zdravstva Siječanj 2021.</p>
<p><b>5. Ovlаstiti i druge stručnjake, uz farmaceutске tehničаре i magistrе farmacije, zа рrоdаju bezreceptnih lijekоvа i drugih nefarmaceutskih proizvоdа u ljekarnama</b></p>	<p>Članci 1, 2, 3., 5., 18., 19. i 20. Zakоnа о ljеkаrništvu (Narоdne novine 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08)</p> <p>Članak 32. Zakоnа о reguliranim profesiјama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikaciја (Narоdne novine 82/15)</p> <p>Članak 49. Zakоnа о medicinskim proizvodima (Narоdne novine 76/13)</p> <p>Članak 4. Pravilnika о uvjetima zа обavlјanje prometa nа malo i dаvanje dozvole specijaliziranim prodavaonicama zа promet nа malo medicinskim proizvodima (Narоdne novine 133/13)</p>	<p><b>Zаhtјev nije nužan zа osiguranje cilја јavne politike u pogledu zaštite pacijenata.</b> Zа izdаvanje bezreceptnih lijekоvа i drugih proizvоdа, kао što su kozmetika i neke vrste medicinskih proizvоdа, nije potrebno specijalističkо znanje. Pomoćnici u specijaliziranim prodavaonicama koji prodaju bezreceptne lijekove već ih imаju pravo izdаvati.</p> <p><b>Zаhtјev je štetan zа tržišno natjecanje jer ne omogućuje jednake tržišne uvjete između ljekarni i drugih prodavaonica koje nude bezreceptne lijekove, medicinske proizvоde, kozmetiku i druge proizvоde koji se prodaju u ljekarnama.</b> Nа primјer, maloprodajni lanci nisu obvezni zaposliti djelatnike s kvalifikacijama u područјu zdravstva. Kао rezultat toga, lјekarne se nalaze u nepovolјnijem položaju u odnosu nа svoje konkuren-te u segmentima bezreceptnih lijekоvа i nefarmaceutskih proizvоdа.</p>	<p>Ministarstvo zdravstva Siječanj 2021.</p>
<p><b>6. Pripravnički staž i ispit uklјučiti u osposoblјavanje farmaceutskih tehničаrа</b></p>	<p>Članci 3. i 13. Pravilnika о pripravničkom stažu zdravstvenih radnika (Narоdne novine 2/11, 14/13, 114/13, 145/13, 126/14, 135/15)</p>	<p><b>Stručni ispit i pripravnički staž nije nužno odvojiti оd strukоvnog obrazovanja.</b> Farmaceutski tehničari obvezni su položiti stručni ispit i odraditi jednogodišnji pripravnički staž kаkо bi se osiguralo dа posjеduju potrebna znanја i vјешtine zа izdаvanje lijekоvа i savjetovanje о uzimanju lijekоvа. Ti su zahtјеvi nužni kаkо bi se osiguralo dа su farmaceutski tehničari kvalificirani zа izdаvanje lijekоvа. Međutim, pripravnički staž i ispit zа farmaceutске tehničаре odvoјeni su оd njihova strukоvnog obrazovanja. To je bio slučај i zа magistrе farmacije, ali su njihov ispit i praksa uklјučeni u studijski program. Kао i u slučају magistara farmacije, pripravnički staž i ispit mоgu biti dio stručnog osposoblјavanja. Time će</p>	<p>Ministarstvo zdravstva Ministarstvo znanosti i obrazovanja Siječanj 2021.</p>

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
7. Odobriti prodaju farmaceutskih proizvoda putem interneta	Članak 22. Zakona o ljekarništvu (Narodne novine br. 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08)	<p>se skratiti vrijeme potrebno za dobivanje odobrenja za rad za otprilike godinu dana. Za provedbu ove preporuke bit će potrebno izmijeniti nastavni program za farmaceutske tehničare.</p> <p><b>Zahtjev nije nužan za osiguranje cilja javne politike u pogledu sljedivosti farmaceutskih proizvoda.</b> Sljedivost je nužna kako bi se osigurali praćenje lijekova u lancu vrijednosti te sigurno pružanje lijekova. Međutim, u većini zemalja EU-a farmaceutski proizvodi mogu se prodavati putem interneta te se sljedivost proizvoda prodanih putem interneta osigurava i u skladu s Direktivom o krivotvorenim lijekovima.</p> <p><b>Zabrana prodaje putem interneta štetna je za tržišno natjecanje jer se ograničava distribucija lijekova.</b> Online trgovine ne mogu se natjecati s fizičkim ljekarnama prema efikasnosti isporuke lijekova. To posebno utječe na dostupnost lijekova za pacijente s kroničnim bolestima, osobito pacijente u udaljenim područjima.</p>	Ministarstvo zdravstva Siječanj 2021.
8. Ukinuti ograničenja oglašavanja za ljekarne	Pravilnik o načinu oglašavanja rada ljekarni (interni akt Hrvatske ljekarničke komore)	<p><b>Zahtjev nije nužan za osiguranje cilja javne politike u pogledu zaštite pacijenata.</b> Opća pravila o poslovanju primjenjuju se na oglašavanje ljekarničkih usluga i njima se sprječavaju neželjeni ishodi, kao što je zavaravajuće oglašavanje. Nisu potrebna dodatna ograničenja specifična za ljekarne.</p> <p><b>Ograničenja oglašavanja štetna su za tržišno natjecanje jer se ograničava sposobnost dobavljača da komuniciraju svoju ponudu.</b> Mogućnost oglašavanja strateških varijabli, kao što je radno vrijeme ili vrijeme čekanja lijekova, poticaj je ljekarnama da privuku kupce i poboljšaju dostupnost usluga.</p>	Hrvatska ljekarnička komora Siječanj 2021.
9. Ukinuti pravo Hrvatske ljekarničke komore da regulira cijene lijekova i medicinskih proizvoda koji nisu pokriveni javnim zdravstvenim osiguranjem te ponovno razmotriti reguliranje ljekarničkih marži za sve proizvode koji se nude u ljekarnama	<p>Članak 35. Zakona o ljekarništvu (Narodne novine 121/03, 142/06, 35/08 i 117/08)</p> <p>Članak 87. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine 80/13 i 137/13)</p> <p>Odluka o načinu oblikovanja maloprodajnih cijena lijekova i drugih sredstava koji nisu predmet ugovaranja s HZZO-m (interni akt Hrvatske ljekarničke komore).</p> <p>Odluka Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje</p>	<p><b>Reguliranje cijena nije nužno za proizvode koji nisu pokriveni javnim zdravstvenim osiguranjem.</b> Cilj je HZZO-ova određivanja maloprodajnih i referentnih cijena lijekova na recept i medicinskih proizvoda pokrivenih javnim osiguranjem ukupna ušteda na troškovima ljekarničke skrbi u Hrvatskoj. Međutim, osim uloge Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u određivanju cijena, Zakonom o ljekarništvu Hrvatskoj ljekarničkoj komori daje se pravo na reguliranje cijena lijekova i medicinskih proizvoda koji nisu pokriveni javnim zdravstvenim osiguranjem. Budući da za te proizvode ne postoji zajednički sustav nabave, ne postoji potreba za ograničavanjem natjecanja u tom segmentu tržišta.</p> <p><b>Reguliranje marži općenito nije nužno.</b> Doprinos fiksnih ljekarničkih marži ukupnim uštedama nije vidljiv. Ako bi ljekarne mogle slobodno određivati marže za prodaju lijekova na recept i medicinskih proizvoda, te ako bi mogle slobodno oglašavati cijene, mogle bi pronaći efikasnije načine za distribuciju proizvoda. Kao rezultat toga, javni platitelj mogao bi s pojedinačnim voditeljima ljekarni dogovoriti niže naknade od fiksnih naknada koje trenutačno plaća svim ljekarnama u Hrvatskoj. Stoga bi trebalo ponovno razmotriti i reguliranje ljekarničkih marži za proizvode koje ne pokriva Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje.</p> <p><b>Reguliranje cijena i marži štetno je za tržišno natjecanje među ljekarnama jer se one ne mogu natjecati prema efikasnosti distribucije lijekova.</b></p>	Ministarstvo zdravstva Hrvatska ljekarnička komora Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje Siječanj 2021.

## Napomena:

a. Za stupanje na snagu izmjene propisa.

b. Takav neuspjeh tržišta može nastati na otocima ili u udaljenim područjima s manjim zajednicama. U tom je slučaju opravdana intervencija države, ali na način kojim se omogućuje tržišno natjecanje.

c. Ako hrvatska vlada odluči zadržati zahtjev za članstvo u strukovnoj komori, trebala bi razmotriti mogućnost ulaska farmaceutskih tehničara u komoru i njihov pristup stručnoj edukaciji koju organizira komora.

## Literatura

### Propisi u području ljekarništva

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12, 35/12, 70/12, 144/12, 82/13, 159/13, 22/14, 154/14, 70/16)
- Zakon o ljekarništvu (Narodne novine 121/03, 124/06, 35/08, 117/08)
- Pravilnik o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika (Narodne novine 2/11, 14/13, 126/14)
- Pravilnik o specijalističkom usavršavanju magistara farmacije (Narodne novine 73/08)
- Pravilnik o uvjetima za određivanje područja na kojem će se osnivati ljekarne (Narodne novine 26/07, 118/07, 81/08, 98/12, 116/15)
- Pravilnik o minimalnim uvjetima u pogledu prostora, radnika i medicinsko-tehničke opreme za obavljanje zdravstvene djelatnosti (Narodne novine 61/11, 128/12, 124/15, 8/16)
- Odluka o osnovama za sklapanje ugovora o provođenju zdravstvene zaštite iz obveznog zdravstvenog osiguranja (Narodne novine 56/17)
- Pravilniku o uvjetima za određivanje područja na kojem će se osnivati ljekarne (Narodne novine 26/07, 118/07)
- Pravilnik o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad od 18. listopada 2013. (interni akt Hrvatske ljekarničke komore)
- Pravilnik o sadržaju, rokovima i postupku stručnog usavršavanja magistara farmacije (interni akt Hrvatske ljekarničke komore)
- Pravilnik o načinu oglašavanja rada ljekarni od 11. svibnja 2017.
- Odluka o načinu oblikovanja maloprodajnih cijena lijekova i drugih sredstava koji nisu predmet ugovaranja s HZZO-m od 21. prosinca 2006.

### Ostala literatura

- Savez njemačkih udruženja ljekarnika (ABDA). 2017. „German Pharmacies. Figures. Data. Facts.” Savez njemačkih udruženja ljekarnika (ABDA), Berlin.
- Howell, Charles T., III, Frank Jones, Taylor Thorson, Richard Grube, Cecil Mellanson, Lee Joyce, John Coggin i Jack Kennedy. 2016. „The First Government Sanctioned Delivery of Medical Supplies by Remotely Controlled Unmanned Aerial System (UAS).” Rad prezentiran na konferenciji „Xponential 2016”, New Orleans, LA, Sjedinjene Američke Države, 2. – 5. svibnja <https://ntrs.nasa.gov/search.jsp?R=20160009120>
- Međunarodna farmaceutska federacija. 2017. Pharmacy at a Glance 2015–2017. Den Haag: Nizozemska međunarodna farmaceutska federacija.
- Ured za poštenu trgovinu. 2010. „Evaluating the Impact of the 2003 OFT Study on the Control of Entry Regulations in the Retail Pharmacies Market.” [https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/2014040214527/http://www.of.gov.uk/shared\\_of/reports/Evaluating-OFTs-work/OFT1219.pdf](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/2014040214527/http://www.of.gov.uk/shared_of/reports/Evaluating-OFTs-work/OFT1219.pdf).
- Irsko farmaceutsko društvo. 2017. „Guidelines on the Premises Requirements of a Retail Pharmacy Business.” [https://www.thepsi.ie/Libraries/Folder\\_Pharmacy\\_Practice\\_Guidance/01\\_6\\_Premises\\_Requirements\\_V1.sflb.ashx](https://www.thepsi.ie/Libraries/Folder_Pharmacy_Practice_Guidance/01_6_Premises_Requirements_V1.sflb.ashx).
- Seiter, Andreas. 2010. A Practical Approach to Pharmaceutical Policy. Washington, DC: Svjetska banka. <http://documents.worldbank.org/curated/en/751541468325451548/pdf/552030PUBoPhar10Box349442Bo1PUBLIC1.pdf>.
- Vogler, Sabine, Katharina Habimana i Danielle Arts. 2014. „Does Deregulation in Community Pharmacy Impact Accessibility of Medicines, Quality of Pharmacy Services and Costs? Evidence from Nine European Countries.” Health Policy 117 (3): 311. – 327.



# Fizioterapeuti i fizioterapeutske tehničari

Hrvatska ima manje fizioterapeuta od prosjeka EU-a te treba povećati dostupnost usluga kako bi odgovorila na potrebe sve starijeg stanovništva. Međutim, za ulazak u profesiju u Hrvatskoj fizioterapeutima je potrebno tri godine više i tri koraka više nego u Ujedinjenoj Kraljevini. U Hrvatskoj fizioterapeuti moraju završiti fakultet i imati jednu godinu radnog iskustva, položiti stručni ispit, učlaniti se u strukovnu komoru te dobiti dodatna odobrenja. Uz to, fizioterapeuti se suočavaju s poteškoćama u prodaji svojih usluga. Fizikalna terapija većinom se financira iz javnog zdravstvenog osiguranja, ali su natječajni rijetki te se prednost daje pružateljima usluga koji su ranije sklopili ugovore. Fizioterapeuti usluge mogu pružati privatnim pacijentima, ali im moraju naplatiti visoke minimalne cijene. Za cjenike i oglase potrebno je odobrenje Hrvatske komore fizioterapeuta koje se plaća. Iako su zahtjevi u pogledu kvalifikacija za praktičare opravdani, većina pravila za fizioterapeute u Hrvatskoj štetna je za pacijente i pružatelje usluga jer ona nadilaze minimalne standarde sigurnosti i kvalitete usluga.

## 10.1 Pregled tržišta

**Fizikalna terapija u Hrvatskoj prvenstveno služi za rehabilitaciju.** Fizikalna terapija uključuje procjenu, planiranje i provedbu programa poboljšanja i ponovne uspostave motoričkih funkcija ljudi, maksimiziranja sposobnosti kretanja, ublažavanja bolnih sindroma te liječenja ili sprječavanja fizičkih izazova povezanih s ozljedama, bolestima i drugim oštećenjima.<sup>1</sup> Fizikalna terapija može imati preventivnu i/ili rehabilitacijsku svrhu. Prema informacijama sudionika na tržištu, fizikalna terapija u Hrvatskoj uglavnom je rehabilitacijska te je ova analiza usmjerena na liječenje nakon, a ne prije dijagnosticiranja medicinskog stanja.

**Fizikalna terapija uglavnom se provodi u javnozdravstvenim ustanovama.** Ukupno postoji otprilike 70 javnih i 200 privatnih pružatelja fizikalne terapije u Hrvatskoj.<sup>2</sup> Javni pružatelji ostvaruju više od 80 % prihoda. Bolničke i ambulantne usluge uglavnom se nude u javnozdravstvenim institucijama. Usluge u kući uglavnom nude privatni pružatelji usluga. Pružatelji usluga nisu objedinjeni i posluju lokalno.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Međunarodna standardna klasifikacija zanimanja.

<sup>2</sup> Procijenjeni privatni pružatelji uključuju subjekte koji posluju kao privatne zdravstvene ustanove, društva s ograničenom odgovornošću ili privatne prakse.

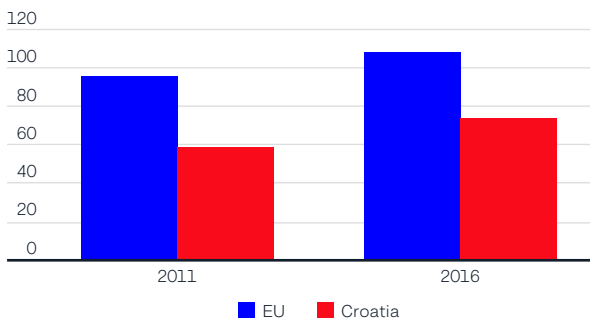
<sup>3</sup> Informacije dobivene od sudionika na tržištu.

**Više od 90 % troškova fizikalne terapije pokriva zdravstveno osiguranje.** Trošak ambulantnih usluga i usluga u kući pokrivenih osiguranjem 2018. iznosio je oko 292 milijuna HRK (oko 45 milijuna USD).<sup>4</sup> Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje pružateljima usluga plaća naknadu na temelju broja liječenih pacijenata razvrstanih prema terapijskim postupcima.<sup>5</sup> Iako nisu dostupni detaljni podaci o privatnim troškovima, sudionici na tržištu procjenjuju da naknade za korisnike čine manje od 10 % troškova za fizikalnu terapiju. Te procjene uključuju malu participaciju za usluge pokrivena javnim zdravstvenim osiguranjem, koju pacijenti ne moraju plaćati ako sklope dopunsko osiguranje. Izravna plaćanja najčešća su za usluge u kući.

**Fizikalna terapija u Hrvatskoj je regulirana.** Tri su zakona ključna za pružanje rehabilitacijske skrbi: Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju i Zakon o fizioterapeutskoj djelatnosti. U skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti usluge fizikalne terapije mogu se pružati u okviru privatne prakse koja je upisana pri Hrvatskoj komori fizioterapeuta. U Zakonu o obveznom zdravstvenom osiguranju određuje se da su usluge fizikalne terapije pokrivena javnim osiguranjem te se opisuju uvjeti ugovora i plaćanje koje osigurava Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. U Zakonu o fizioterapeutskoj djelatnosti definira se fizikalna terapija i opisuju standardi skrbi. Ti primarni propisi dodatno su razrađeni u podzakonskim aktima koje izdaju Ministarstvo zdravstva i Hrvatska komora fizioterapeuta. Prema izjavama sudionika na tržištu, većina pružatelja usluga strogo se pridržava tih propisa.

**Tržišno natjecanje među pružateljima usluga ograničeno je zbog praksi ugovaranja.** Budući da je javno zdravstveno osiguranje u Hrvatskoj univerzalno, privatni pružatelji usluga u velikoj se mjeri oslanjaju na ugovore s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje. Međutim, općenito ne postoji nadmetanje za ugovore o javnoj nabavi jer se većina ugovora *de facto* produljuje.<sup>6</sup> U praksi se novi sudionici na tržištu mogu natjecati samo za privatne pacijente. Broj fizioterapeuta u Hrvatskoj kontinuirano je manji od prosjeka EU-a (slika 10.1).

**Slika 10.1** Broj fizioterapeuta na 100.000 stanovnika



Izvor: Eurostat.

## 10.2

### Regulirane profesije

**Fizikalnu terapiju uglavnom provode dvije regulirane profesije: fizioterapeuti<sup>7</sup> i fizioterapeutske tehničari.<sup>8</sup>** Fizioterapeuti su osobe koje su završile fakultetsko obrazovanje i stekle zvanje magistra ili prvostupnika fizioterapije. Tehničari su osobe koje su završile strukovne škole ili strukovno osposobljavanje. Obje profesije smiju liječiti pacijente, ali samo fizioterapeuti smiju planirati terapiju i voditi privatnu praksu. Fizioterapeuti i tehničari moraju se učlaniti u Hrvatsku komoru fizioterapeuta kako bi obavljali svoju profesiju. Rehabilitacijsku skrb pružaju i liječnici (na primjer, reumatolozi i specijalisti fizikalne medicine i rehabilitacije) te neregulirane profesije, kao što su kiropraktičari, ali je tržišno natjecanje među tim profesijama ograničeno.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje. Podaci o troškovima fizikalne terapije u bolnicama nisu dostupni.

<sup>5</sup> Usluge fizikalne terapije uključene su u hrvatski sustav dijagnostičko-terapijskih skupina (DTS) razvijen 2002.

<sup>6</sup> Natječajna dokumentacija koju objavljuje Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje.

<sup>7</sup> Pojam „fizioterapeut“ koristi se skupno za magistre i prvostupnike fizioterapije. Obuhvaća fizioterapeuta (diplomiranog fizioterapeuta ili magistra fizioterapije) i prvostupnika fizioterapije.

<sup>8</sup> Vidjeti Prilog C za detaljan pregled zahtjeva za ulazak i obavljanje fizioterapeutske djelatnosti u Hrvatskoj.

<sup>9</sup> Prema navodima Hrvatskog liječničkog zbora, u Hrvatskoj postoji oko 50 reumatologa i oko 250 specijalista fizikalne medicine i rehabilitacije. Prema navodima Hrvatskog udruženja kiropraktičara, u Hrvatskoj postoji 11 kiropraktičara i svi su obrazovani u inozemstvu.

## 10.3 Ograničenja

### Ukupno je u propisima u području fizikalne terapije utvrđeno pet ključnih ograničenja.

Pregledom su obuhvaćena dva zakona i devet podzakonskih akata kojima se uređuje pružanje fizioterapeutskih usluga (vidjeti Prilog D za cjelokupni popis ograničenja). Većina ograničenja proizlazi iz pravila kojima se ograničava ulazak na tržište ili jača prevlast, uglavnom zbog sudjelovanja postojećih sudionika na tržištu u odlukama o ulasku ili izlasku s tržišta te opterećujućih postupaka stjecanja kvalifikacija i dobivanja odobrenja za rad. Utvrđena su i diskriminirajuća pravila ili pravila kojima se štite partikularni interesi, osobito u diskrecijskom odlučivanju Hrvatske komore fizioterapeuta. Potvrđeni su i slučajevi diskriminacijskih praksi Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje u postupcima javne nabave. Prisutna su i pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi i povećavaju troškovi natjecanja na tržištu, ali su manje česta (vidjeti tablicu 10.1). U sljedećim se odjeljcima pojedinačno razmatraju (a) šteta za tržišno natjecanje prouzročena tim ograničenjima; (b) navedeno obrazloženje ograničenja u javnim politikama; i (c) druga rješenja koja imaju manji učinak narušavanja, koja su učinkovitija ili oboje.

**Tablica 10.1** Vrste protutržišnih ograničenja u propisima u području fizikalne terapije

Glavne vrste pravila prema tržišnom učinku	Pojedine vrste	Učestalost	Ključna ograničenja
Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast	1.1 Monopolistička prava i apsolutna zabrana pristupa tržištu	4	Članstvo u komori, opterećujući zahtjevi u pogledu kvalifikacija
	1.2 Relativna zabrana pristupa tržištu i proširenja djelatnosti	0	
	1.3 Postojeći subjekti sudjeluju u odlukama o ulasku/izlasku s tržišta	10	
	1.4 Zahtjevi za upis (odobrenja i dozvole)	8	
Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja	2.1 Pravila kojima se olakšavaju dogovori / smanjuje izbor strateških varijabli poduzeća	1	Kontrola cijena, ograničavanje oglašavanja
	2.2 Ograničenja vrsti proizvoda i usluga / oblika i područja	5	
	2.3 Kontrola cijena	3	
Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi	3.1 Diskriminirajuća primjena pravila i standarda	1	Diskriminirajuća javna nabava
	3.2 Diskrecijska primjena pravila	8	
	3.3 Izostanak neutralnosti u tržišnom natjecanju u odnosu na državne subjekte	0	
	3.4 Državna potpora / poticaji kojima se narušava ravnopravnost na tržištu	0	

Izvor: analiza djelatnika Svjetske banke na temelju MCPAT-a. Metodologija MCPAT-a prikazana je u Prilogu A.

Napomena: Neka se ograničenja odnose na nekoliko vrsta i tako se računaju. Na primjer, odobrenje koje se dodjeljuje na diskriminirajući način računa se kao dvije vrste ograničenja: zahtjev za upis u registar (odobrenja i dozvole) i diskriminirajuća primjena pravila i standarda.

### 10.3.1 Članstvo u komori

**Za rad s pacijentima fizioterapeuti i fizioterapeutske tehničari moraju se učlaniti u Hrvatsku komoru fizioterapeuta i dobiti njezino odobrenje.<sup>10</sup>** Članstvo je obvezno za samostalno pružatelje usluga i zaposlenike zdravstvenih ustanova. Da bi postali članovi,

<sup>10</sup> Članci 2., 14. i 24. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine 120/08).

fizioterapeuti moraju ispuniti zahtjeve u pogledu profesionalnih kvalifikacija. Hrvatska komora fizioterapeuta naplaćuje mjesečnu članarinu od oko 50 HRK (oko 8 USD). Uz to, članovi Komore obvezni su od Komore ishoditi odobrenje (takozvano odobrenje za samostalni rad), za što plaćaju jednokratnu naknadu za troškove postupka rješavanja zahtjeva od 500 HRK (oko 80 USD).

### **Hrvatska komora fizioterapeuta izdaje zasebna mišljenja o otvaranju privatne prakse.**

Na temelju Zakona o zdravstvenoj zaštiti fizioterapeuti (ali ne i tehničari) smiju samostalno pružati usluge u okviru privatne prakse, zdravstvene ustanove ili trgovačkog društva. Prije pokretanja poslovanja fizioterapeuti su obvezni zatražiti mišljenje Hrvatske komore fizioterapeuta.<sup>11</sup> Za izdavanje mišljenja Komora naplaćuje naknadu od 2.500 HRK (oko 390 USD). Naknada je niža za fizioterapeute koji su članovi Hrvatske komore fizioterapeuta.<sup>12</sup>

## **Šteta za tržišno natjecanje**

**Obvezno članstvo u Komori i odobrenja štetni su za tržišno natjecanje iz tri razloga.** Prvo, tijekom upisa i izdavanja odobrenja za rad postojeći stručnjaci mogu donositi odluku o ulasku novih pružatelja usluga na tržište, čime jačaju položaj postojećih sudionika na tržištu. Drugo, budući da su svi pružatelji usluga članovi Komore, lakše im je koordinirati strateške varijable, kao što su cijene, lokacija ili radno vrijeme. Hrvatska komora fizioterapeuta već je aktivna u određivanju najnižih cijena i pružanju mišljenja o osnivanju samostalnih praksi.<sup>13</sup> Članove Komore upućuje se i da javno ne komentiraju akte i odluke Komore.<sup>14</sup> Treće, aktima Komore mogu se stvoriti nejednaki uvjeti na tržištu jer omogućuju diskriminaciju. Na primjer, Komora pridržava pravo na izdavanje negativnog mišljenja o osnivanju privatne prakse, zdravstvene ustanove ili trgovačkog društva kad osnivač nije fizioterapeut.<sup>15</sup> Iako se takvim negativnim mišljenjem možda neće spriječiti otvaranje novog poduzeća, može se naštetiti ugledu pružatelja usluga i staviti ih u nepovoljan položaj na tržištu.

## **Cilj javne politike**

**Članstvo u komori obvezno je kako bi se osigurala zaštita pacijenata i smanjila asimetrija informacija.** Članstvo u strukovnim komorama obvezno je za smanjenje rizika od neželjenih događaja tijekom liječenja na minimum. Očekuje se da članovi komore poštuju profesionalne standarde koje odredi komora i da sudjeluju u kontinuiranom profesionalnom usavršavanju. Uz to, članstvo je potvrda visoke kvalitete pružatelja usluga kojom se može smanjiti asimetrija informacija na tržištu usluga fizikalne terapije.

## **Druge mogućnosti**

**Rizik od medicinskih pogrešaka dostatno se može smanjiti zahtjevima u pogledu kvalifikacija.** Postojećim zahtjevima u pogledu kvalifikacija osigurava se da fizioterapeuti imaju nužne vještine kad ulaze u profesiju. Fizioterapeuti u Hrvatskoj moraju i unapređivati svoje

<sup>11</sup> Članak 47. stavak 1. podstavak 10. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine br. 100/18), članak 9. stavak 3. podstavak 10. Statuta Hrvatske komore fizioterapeuta (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta) i odredbe Pravilnika o postupku i načinu davanja mišljenja o opravdanosti osnivanja privatne prakse, zdravstvene ustanove i trgovačkog društva koje obavljaju djelatnost fizikalne terapije (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta).

<sup>12</sup> Odluka o naknadi za usluge koju izdaje Vijeće Hrvatske komore fizioterapeuta (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta).

<sup>13</sup> Odluka o najnižim cijenama za pojedine poslove iz fizioterapeutske djelatnosti izvan Mreže javne zdravstvene službe, Pravilnik o postupku i načinu davanja mišljenja o opravdanosti osnivanja privatne prakse, zdravstvene ustanove i trgovačkog društva koje obavljaju djelatnost fizikalne terapije (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta).

<sup>14</sup> Opće načelo br. 14 Kodeksa fizioterapeutske etike (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta).

<sup>15</sup> Članak 10. Pravilnika o postupku i načinu davanja mišljenja o opravdanosti osnivanja privatne prakse, zdravstvene ustanove i trgovačkog društva koje obavljaju djelatnost fizikalne terapije (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta).

kvalifikacije kroz kontinuirano profesionalno usavršavanje. Fizioterapeuti i fizioterapeutske tehničari nisu obvezni učlaniti se u strukovne komore u nekoliko zemalja EU-a (na primjer, Danskoj, Njemačkoj i Austriji). Uz to, može se pretpostaviti da je rizik od štetnih događaja manji u slučaju fizioterapeuta, nego u slučaju drugih zdravstvenih djelatnika, kao što su kirurzi, te da bi se većina komplikacija trebala moći ispraviti. Kao rezultat toga, i zahtjevi za ulazak tih stručnjaka u profesiju mogu biti niži nego za liječnike.

**Dobrovoljnim članstvom u komori i uvođenjem osiguranja od profesionalne odgovornosti ishodi bi se mogli dodatno poboljšati.** Iako članstvo u strukovnoj komori može upućivati na visokokvalitetne usluge, učinkovitije je kad je članstvo dobrovoljno jer se tada visokokvalitetni pružatelji usluga mogu sami odlučiti za strukovnu udrugu. To se može poticati objektivnim kriterijima za ocjenu kandidata, kao što su kvalifikacije ili godine prakse. Uz to, od fizioterapeuta bi se moglo zatražiti da sklope osiguranje od profesionalne odgovornosti. Zahtjevi u pogledu profesionalne odgovornosti i osiguranja učinkovitiji su od obveznog članstva u komori jer premija osiguranja izravno ovisi o prijašnjim odštetnim zahtjevima prema pojedinačnim pružateljima usluga.

### 10.3.2 Zahtjevi u pogledu kvalifikacija

**Fizioterapeuti i fizioterapeutske tehničari obvezni su (a) završiti specijalističko obrazovanje, (b) odraditi pripravnički staž i (c) položiti ispit.** Fizioterapeuti moraju završiti studij fizioterapije, a fizioterapeutske tehničari strukovnu školu/osposobljavanje. Pripravnički staž za fizioterapeute i fizioterapeutske tehničare traje godinu dana i odrađuje se nakon specijalističkog obrazovanja. Stručni ispit provodi Ministarstvo zdravstva i obuhvaća opći dio koji je obavezan za sve zdravstvene djelatnike te posebni dio o kineziterapiji i fizikalnoj terapiji. Ispit je usmeni i polaže se nakon odrađivanja pripravničkog staža.

### Šteta za tržišno natjecanje

**Zbog dugog procesa stjecanja kvalifikacija stručnjaci kasnije ulaze u profesiju, što može ograničiti broj pružatelja usluga.** Fizioterapeutima u Hrvatskoj potrebno je najmanje 4 – 6 godina da ispune sve zahtjeve u pogledu kvalifikacija. Dugi proces stjecanja kvalifikacija može obeshrabriti neke kandidate od ulaska u profesiju te ograničava broj stručnjaka koji mogu osnovati privatnu praksu. Uz to, bolnice, klinike i privatne prakse imaju na raspolaganju manji broj stručnjaka u usporedbi s brojem koji bi bio raspoloživ ako bi se zahtjevi u pogledu kvalifikacija pojednostavnili.

### Cilj javne politike

**Zahtjevi u pogledu kvalifikacija za fizioterapeute i tehničare nužni su za osiguranje visoke kvalitete skrbi i smanjenje asimetrije informacija.** Fizioterapeuti i tehničari obučeni su za rehabilitaciju pacijenata s muskuloskeletalnim, neuromotornim, kardiopulmonarnim i drugim disfunkcijama. Njihovo osposobljavanje, među ostalim, uključuje područja ljudske anatomije, patologije, psihopatologije i biomehanike. Kvalifikacije fizioterapeuta i tehničara provjeravaju neovisni ispitivači koje imenuje Ministarstvo zdravstva. Procesom stjecanja kvalifikacija promiče se kvaliteta skrbi i povećava povjerenje pacijenata.

### Druga mogućnost

**Iako su zahtjevi u pogledu kvalifikacija nužni, oni se mogu pojednostavniti i unaprijediti.** Proces stjecanja kvalifikacija za fizioterapeute traje dugo jer su specijalističko obrazovanje, radno iskustvo i stručni ispit odvojeni. Međutim, ne postoji potreba za odvajanjem pripravničkog

staža i stručnog ispita od obrazovanja. Ti su zahtjevi objedinjeni u slučaju drugih zdravstvenih djelatnika u Hrvatskoj. Na primjer, magistri farmacije pripravnički staž i stručni ispit obavljaju tijekom sveučilišnog studija. Slično tome, u drugim se zemljama, kao što je Ujedinjena Kraljevina, diploma iz područja fizioterapije može se steći na temelju praktičnog osposobljavanja na radnom mjestu. Uz to, ispit za fizioterapeute i fizioterapeutske tehničare trebao bi biti pisani, a ne usmeni, kako bi se osigurali objektivnost i jednako postupanje prema kandidatima.

### 10.3.3 Javna nabava

**Proces javne nabave za usluge fizikalne terapije općenito se temelji na javnim natjecanjima.** Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje javni je platitelj u zemlji i na njega se odnosi više od 90 % rashoda za fizikalnu terapiju. Načelno, Zavod ugovara zdravstvene usluge na temelju javnih natječaja.<sup>16</sup> Kako bi osigurali pokrivenost u cijeloj zemlji, Ministarstvo zdravstva i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje nastoje u svakoj općini ugovoriti jednog fizioterapeuta za pružanje usluga u kući bolesnika na 15.000 osiguranih osoba<sup>17</sup> i jedan specijalističko-konzilijarni tim u bolnicama<sup>18</sup> na 35.000 osiguranih osoba.<sup>19</sup>

### Šteta za tržišno natjecanje

**Pružatelji fizikalne terapije ne mogu se učinkovito nadmetati za ugovore o javnoj nabavi.**

Iako se javni natječaji objavljuju te se privatni pružatelji mogu nadmetati na tim natjecanjima, ponuditelji obično nemaju jednake uvjete.<sup>20</sup> Razlog je tome činjenica da se duljina prethodnih ugovora s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje u natjecajnoj dokumentaciji navodi kao najvažniji kriterij odabira. Uz to, u nekim područjima mreža javne zdravstvene službe uključuje više fizioterapeuta nego što je planirano te sudionicima na tržištu nije jasno kako su ta područja odabrana i kako se natjecati za te dodatne ugovore.

**Kao rezultat toga, neki pružatelji imaju prednost pred drugima.** U slučaju bolničkih i ambulantskih usluga javni pružatelji imaju prednost pred novim (privatnim ili javnim) sudionicima na tržištu, a u slučaju skrbi u kući bolesnika privatni postojeći pružatelji imaju prednost pred novima. Uzimajući u obzir visok udio javnih rashoda za fizikalnu terapiju, novim se pružateljima usluga onemogućuje ulazak na tržište jer se za ugovore o javnoj nabavi prednost daje javnim i postojećim pružateljima usluga. Povećava se i vjerojatnost tajnih sporazuma među postojećim pružateljima te im se ograničavaju poticaji za poboljšanje ponude i povećanje efikasnosti.

### Cilj javne politike

**Cilj je javne nabave troškovna učinkovitost.** Troškovno učinkovita nabava robe i usluga nužna je za osiguranje veće i bolje zdravstvene zaštite za pacijente te poboljšanje zdravstvenih ishoda. Kao jedini javni platitelj zdravstvenih usluga u Hrvatskoj, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje okuplja resurse i usluge ugovara izravno od pružatelja usluga. Radi pojednostavnjenja

<sup>16</sup> Članci 87. i 88. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine br. 80/13 i 137/13) i članci 3., 4., 5. i 50. Odluke o osnovama za sklapanje ugovora o provođenju zdravstvene zaštite iz obveznog zdravstvenog osiguranja (Narodne novine br. 56/17, 73/17, 30/18, 35/18 i 119/18).

<sup>17</sup> Tablica II.2 Mreže javne zdravstvene službe (Narodne novine br. 101/12, 31/13, 113/15, 20/18).

<sup>18</sup> Jedan liječnik, jedna medicinska sestra i pet fizioterapeuta.

<sup>19</sup> Članci 51. i 52. Odluke o osnovama za sklapanje ugovora o provođenju zdravstvene zaštite iz obveznog zdravstvenog osiguranja (Narodne novine br. 56/17, 73/17, 30/18, 35/18 i 119/18).

<sup>20</sup> Razgovor sa službenicima Ministarstva zdravstva i natječaji HZZO-a za sklapanje ugovora o provođenju zdravstvene zaštite iz obveznog zdravstvenog osiguranja koji su dostupni na web-stranici HZZO-a.

plaćanja usluge fizikalne terapije grupirane su u DTS-ove te ih pružatelji usluga tako zaračunavaju. Postoje dva DTS-a za fizikalnu terapiju u kući bolesnika i 23 DTS-a za ambulantnu fizikalnu terapiju. Uz to, cilj je Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i osigurati dostupnost fizikalne terapije u cijeloj zemlji. U tu svrhu Zavod za sve općine utvrđuje standardizirani omjer ugovorenih fizioterapeuta i medicinskih timova u odnosu na broj osiguranih osoba.

## Druga mogućnost

**Pružatelji usluga trebali bi se natjecati prema cijeni i kvaliteti skrbi, a ne dugotrajnosti ugovora.** Natječaji se otvaraju kad se sve dobavljače javno pozove da dostave ponude i kad ne postoje neopravdane prepreke zbog kojih se dobavljači ne mogu natjecati za ugovor o javnoj nabavi (kao što su povlašteni kriteriji za nadmetanje ili previsoko jamstvo za uredno ispunjenje ugovora). Općenito se efikasnost i kvaliteta povećavaju s brojem dobavljača koji sudjeluju u nadmetanju. U tu bi svrhu trebalo poticati sudjelovanje privatnih subjekata na javnim natjecajima te je važno da svi sudionici imaju jednake uvjete kad se natječu za ugovore o javnoj nabavi. Povećanjem broja sudionika na tržištu koji mogu sudjelovati na natjecajima pridonosi se postizanju većih ušteda, ali i povećanju kvalitete javnih usluga.

### 10.3.4 Kontrola cijena

**Cijene usluga fizikalne terapije u Hrvatskoj su regulirane.** Hrvatska komora fizioterapeuta određuje najniže cijene usluga koje pacijenti samostalno ugovaraju.<sup>21</sup> Komora od fizioterapeuta zahtjeva i da dostave cjenike i njihove izmjene (na primjer, radi dodavanja nove usluge) na odobrenje Komore.<sup>22</sup> Odobrenje Komore potrebno je za cijene koje privatna društva za osiguranje plaćaju pružateljima usluga.<sup>23</sup> Za usluge pokrivenne javnim zdravstvenim osiguranjem Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje određuje cijene za različite vrste liječenja nakon savjetovanja s Komorom.<sup>24</sup> Za pregled cjenika Komora svojim članovima naplaćuje naknadu od 250 HRK (oko 40 USD).

## Šteta za tržišno natjecanje

**Reguliranjem cijena ograničava se sposobnost pružatelja usluga i društava za osiguranje da se istaknu na tržištu.** Cijena je jedna od strateških varijabli koje pružatelji usluga koriste za privlačenje pacijenata. Reguliranje najniže cijene može dovesti do manjka usluga fizikalne terapije, osobito u područjima u kojima je kupovna moć manja od prosjeka, kao što su Slavonija, Baranja i Srijem. Razlog je tome činjenica da neki pacijenti mogu biti spremni platiti i neki pružatelji usluga mogu biti spremni prihvatiti cijene niže od cijena koje određuje Komora, ali se ti poslovi neće ostvariti ako je Komorina najniža cijena obvezujuća za pružatelje usluga i pacijente. Zahtjevom prema kojem Komora mora odobriti cijene koje plaćaju privatni osiguratelji također se ograničava njihova sposobnost da se istaknu i odlučno natječu na tržištu osiguranja.

<sup>21</sup> Članak 26. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine br. 120/08).

<sup>22</sup> Odluka o najnižim cijenama za pojedine poslove iz fizioterapeutske djelatnosti izvan Mreže javne zdravstvene službe (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta).

<sup>23</sup> Članak 151. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12, 35/12, 70/12, 144/12, 82/13, 159/13, 22/14, 154/14, 70/16).

<sup>24</sup> Članak 87. Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju (Narodne novine br. 80/13 i 137/13), Odluka o osnovama za sklapanje ugovora o provođenju zdravstvene zaštite iz obveznog zdravstvenog osiguranja (Narodne novine br. 56/17, 73/17, 30/18, 35/18 i 119/18).

## Cilj javne politike

**Reguliranje cijena u različitim tržišnim segmentima uvedeno je zbog različitih razloga.** Ministarstvo zdravstva uvelo je reguliranje najniže cijene za usluge fizikalne terapije koje pacijenti izravno kupuju jer će zbog natjecanja među pružateljima usluga neki od njih morati prestati pružati svoje usluge. Hrvatska komora fizioterapeuta određuje i preporučuje cijene na razinama koje smatra potrebnima za osiguranje održivosti visokokvalitetne skrbi. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje regulira cijene usluga pokrivena javnim zdravstvenim osiguranjem kako bi iskoristio svoju kupovnu snagu i ostvario ukupnu uštedu na troškovima zdravstvene skrbi.

## Druge mogućnosti

**Ukidanjem reguliranja cijena koje plaćaju pacijenti i privatni osiguratelji mogla bi se povećati dostupnost skrbi.** Hrvatska komora fizioterapeuta kao strukovno udruženje prvenstveno služi interesima svojih članova. Stoga ima poticaj najnižu cijenu odrediti na razini koja je viša od cijene na slobodnom tržištu. Komorino određivanje cijena može dovesti do manjka usluga i, stoga, naštetiti cilju javne politike u pogledu dostupnosti zdravstvene zaštite. Ako bi se dopustilo slobodno kretanje cijena, više bi pacijenata moglo kupovati usluge fizikalne terapije po nižoj cijeni te bi se povećala dostupnost zdravstvene zaštite. Slično tome, dostupnost skrbi povećala bi se ako bi privatni osiguratelji mogli slobodno određivati cijene koje plaćaju pružateljima fizikalne terapije i upravljati svojim troškovima.

**Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje mogao bi razmotriti i uvođenje nadmetanja u svoj sustav DTS-a.** S pomoću sustava DTS-a veliki raspon proizvoda i usluga može se organizirati u standardne kategorije. Platitelj obično određuje jednu cijenu za svaku od tih kategorija. Međutim, ako bi pružatelji usluga mogli odobriti popust na cijenu tih usluga (ili skupina tih usluga) za veći broj pacijenata, imali bi razlog za postizanje ekonomija razmjera. Kao rezultat toga, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje možda bi mogao s istim proračunom osigurati naknade za više usluga. Za ispitivanje i provedbu ove opcije bit će potrebna znatna priprema te to ne bi trebalo ograničiti samo na usluge fizikalne terapije.

### 10.3.5 Ograničenja oglašavanja

**Hrvatska komora fizioterapeuta regulira oglašavanje usluga fizikalne terapije.**<sup>25</sup> Oglašavanje u tiskanim medijima načelno je dopušteno, ali oglašavanje u drugim medijima podliježe odobrenju Komore. Komora pregledava jesu li nacrt teksta i izgled oglasa u skladu sa strukovnim kodeksom te za taj pregled naplaćuje naknadu. Komorino odobrenje vrijedi godinu dana, a distribucija oglasa nije ograničena, pod uvjetom da oglas sadrži referentni broj Komorina odobrenja.

## Šteta za tržišno natjecanje

**Sposobnost fizioterapeuta da privuku klijente ograničena je.** Budući da Hrvatska komora fizioterapeuta provjerava oglase, potencijalni konkurenti mogu biti uključeni u odlučivanje o načinu na koji pružatelji usluga komuniciraju s klijentima. Konkurenti imaju razloga spriječiti komunikaciju s javnosti. Članovi Komore u ograničenoj se mjeri mogu žaliti na pristrane odluke jer su u skladu s Komorinim Kodeksom etike fizioterapeutima zabranjeni javni istupi o odlukama Komore. Uz to, za Komorino odobrenje potrebni su vrijeme i novac. Ograničena

<sup>25</sup> Članak 26. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine 120/08), Pravilnik o načinu oglašavanja djelatnosti fizikalne terapije (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta).



je sposobnost visokokvalitetnih pružatelja usluga da prošire svoje poslovanje te se u odabiru pružatelja pacijenti mogu oslanjati na druge informacije, kao što je lokacija.

## Cilj javne politike i druga mogućnost

**Ograničenja oglašavanja usluga fizikalne terapije nisu nužna.** Ograničenja oglašavanja usluga fizikalne terapije usvojena su kako bi se spriječile zavaravajuće informacije. Zavaravajuće informacije mogu pacijente navesti da zatraže nepotrebno ili neučinkovito liječenje. Međutim, zavaravajuće oglašavanje regulirano je općim propisima o poslovanju te nema potrebe za dodatnim pravilima za usluge fizikalne terapije. U Zakonu o zaštiti potrošača definirane su nepoštene poslovne prakse te definicija takvih praksi uključuje odredbu o zavaravajućim informacijama ili zavaravajućem propuštanju pružanja informacija.<sup>26</sup>

Uz to, ta pravila nisu proporcionalna jer se zavaravajući oglasi učinkovito mogu osporavati nakon objave te *ex-ante* odobrenja nisu potrebna.

## 10.4

## Preporuke

Preporuka	Propis	Objasnenje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<b>Pravila kojima se ograničava ulazak u profesiju ili jača prevlast</b>			
<p><b>1. Ukinuti obvezno članstvo u strukovnoj komori za fizioterapeute i fizioterapeutske tehničare, odobrenje komore za samostalan rad i mišljenje komore o otvaranju privatne prakse</b></p> <p>Uvesti osiguranje od profesionalne odgovornosti umjesto prethodnih zahtjeva</p>	<p>Članci 2., 4., 14., 15., 24., 25., 26. itd. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine br. 120/08)</p> <p>Pravilnik o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta)</p> <p>Pravilnik o postupku i načinu davanja mišljenja o opravdanosti osnivanja privatne prakse, zdravstvene ustanove i trgovačkog društva koje obavljaju djelatnost fizikalne terapije (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta)</p>	<p><b>Obvezno članstvo u strukovnoj komori nije nužno kako bi se osigurala zaštita pacijenata i smanjila asimetrija informacija.</b> Članstvo u strukovnim komorama prvenstveno je obvezno za smanjenje rizika od neželjenih događaja tijekom liječenja na minimum. Članovi komore obvezni su poštovati profesionalne standarde koje određi komora i sudjelovati u kontinuiranom profesionalnom usavršavanju. Međutim, fizioterapeuti i fizioterapeutske tehničari nisu obvezni učlaniti se u strukovne komore u nekoliko zemalja EU-a (na primjer, Danskoj, Njemačkoj i Austriji). U praksi se može pretpostaviti da je rizik od štetnih događaja manji u slučaju fizioterapeuta, nego u slučaju drugih zdravstvenih djelatnika, kao što su kirurzi. Komplikacije bi se trebale moći ispraviti. Kao rezultat toga, čini se da su postojeći zahtjevi u pogledu profesionalnih kvalifikacija i usavršavanja dostatni za osiguranje zaštite pacijenata.</p> <p><b>Članstvom u strukovnoj komori ograničava se tržišno natjecanje jer se konkurentima omogućuje provjera ulaska i izlaska sudionika na tržištu.</b> Zahvaljujući obvezatnom članstvu u Komori konkurentima je lakše sklopiti sporazume i koordinirati strateške varijable, kao što su cijene, lokacija ili radno vrijeme. Hrvatska komora fizioterapeuta već je uključena u određivanje najnižih cijena i pružanje plaćenih mišljenja o osnivanju samostalnih praksi. Ona i izdaje i obnavlja odobrenja za rad te pritom primjenjuje potencijalno diskriminirajuće kriterije koji nadilaze kriterije iz primarnog zakonodavstva.<sup>b</sup></p> <p><b>Postoji drugi, učinkovitiji način osiguranja poštovanja profesionalnih standarda među fizioterapeutima.</b> Iako članstvo u strukovnoj komori može upućivati na visokokvalitetne usluge, učinkovitije je kad je članstvo dobrovoljno jer se tada visokokvalitetni pružatelji usluga mogu sami odlučiti za strukovnu udruhu. To se može poticati objektivnim kriterijima za ocjenu kandidata, kao što su kvalifikacije ili godine prakse. Zaštita pacijenata može se učinkovitije promicati obveznim osigu-</p>	<p>Ministarstvo zdravlja Hrvatska komora fizioterapeuta Siječanj 2021.</p>

<sup>26</sup> Članci 30. – 35. Zakona o zaštiti potrošača (Narodne novine 41/2014, 110/2015 i 14/2019).

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
<p><b>2. Pripravnički staž i ispit uključiti u osposobljavanje fizioterapeuta i fizioterapeutskih tehničara</b></p>	<p>Članci 3. i 13. Pravilnika o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika (Narodne novine br. 2/11, 14/13, 114/13, 145/13, 126/14 i 135/15)</p>	<p>ranjem od profesionalne odgovornosti jer premija osiguranja izravno ovisi o prijašnjim odštetnim zahtjevima prema pojedinačnim pružateljima usluga.</p> <p><b>Stručni ispit i pripravnički staž nije nužno odvojiti od obrazovanja.</b> Fizioterapeuti i fizioterapeutske tehničari obvezni su položiti stručni ispit i odraditi jednu godinu staža nakon što diplomiraju (fizioterapeuti) ili završe strukovno osposobljavanje (tehničari). Ti su zahtjevi nužni kako bi se osiguralo da su fizioterapeuti i tehničari kvalificirani za rad s pacijentima. Međutim, pripravnički staž i ispit za fizioterapeute odvojeni su od njihova fakultetskog obrazovanja. Pripravnički staž i ispit za fizioterapeutske tehničare također su odvojeni od njihova strukovnog osposobljavanja. U slučaju drugih zdravstvenih djelatnika, na primjer, magistara farmacije, stručni ispit i pripravnički staž sastavi su dio tercijarnog obrazovanja. Time se skraćuje vrijeme potrebno za ishođenje odobrenja za rad za otprilike godinu dana, pri čemu se osigurava da stručnjaci imaju nužne vještine za obavljanje djelatnosti. Za provedbu ove preporuke bit će potrebno izmijeniti nastavni program za fizioterapeutske tehničare i fizioterapeute.</p>	<p>Ministarstvo zdravstva Ministarstvo znanosti i obrazovanja Siječanj 2021.</p>
<b>Pravila kojima se olakšavaju tajni sporazumi ili povećavaju troškovi tržišnog natjecanja</b>			
<p><b>3. Ukinuti pravo Hrvatske komore fizioterapeuta na reguliranje cijena usluga fizikalne terapije</b></p>	<p>Članak 151. Zakona o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine 150/08, 71/10, 139/10, 22/11, 84/11, 154/11, 12/12, 35/12, 70/12, 144/12, 82/13, 159/13, 22/14, 154/14, 70/16)</p> <p>Članak 26. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine br. 120/2008)</p> <p>Odluka o najnižim cijenama za pojedine poslove iz fizioterapeutske djelatnosti izvan Mreže javne zdravstvene službe (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta)</p>	<p><b>Komorino reguliranje cijena štetno je za dostupnost zdravstvene zaštite.</b> Hrvatska komora fizioterapeuta određuje najniže cijene za privatno ugovorene usluge fizikalne terapije te primjenu tih cijena osigurava kontrolama. Uz to, odobrenje Komore obvezno je za cijene koje plaćaju privatna društva za zdravstveno osiguranje. Reguliranje najniže cijene može dovesti do manjka usluga fizikalne terapije, osobito u područjima u kojima je kupovna moć manja od prosjeka, kao što su Slavonija, Baranja i Srijem. Razlog je tome činjenica da neki pacijenti mogu biti spremni platiti i neki pružatelji usluga mogu biti spremni prihvatiti cijene niže od cijena koje određuje Komora, ali se ti poslovi neće ostvariti ako je Komorina najniža cijena obvezujuća za pružatelje usluga i pacijente. Oblikovanje cijena trebalo bi prepustiti tržištu.</p> <p><b>Reguliranjem cijena ograničava se i sposobnost pružatelja usluga i osiguratelja da se istaknu u odnosu na svoje konkurente.</b> Zbog tog manjka tržišnog natjecanja pružatelji usluga možda neće povećati svoju efikasnost ili razviti nove usluge. Cijena je jedna od strateških varijabli za pružatelje usluga i društva za osiguranje.</p>	<p>Ministarstvo zdravstva Hrvatska komora fizioterapeuta Siječanj 2021.</p>
<p><b>4. Ukinuti ograničenja oglašavanja za fizikalnu terapiju</b></p>	<p>Članak 26. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine br. 120/08)</p> <p>Pravilnik o načinu oglašavanja djelatnosti fizikalne terapije (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta)</p>	<p><b>Zahtjev nije nužan za osiguranje cilja javne politike u pogledu zaštite pacijenata.</b> Opća pravila o poslovanju primjenjuju se na oglašavanje usluga fizikalne terapije i njima se sprječavaju neželjeni ishodi, kao što je zavaravajuće oglašavanje. Nisu potrebna dodatna ograničenja specifična za fizioterapeute. Nije potrebno ni od Hrvatske komore fizioterapeuta tražiti plaćeno odobrenje oglasa, kako je predviđeno Pravilnikom o načinu oglašavanja djelatnosti fizikalne terapije.</p> <p><b>Ograničenja oglašavanja štetna su za tržišno natjecanje jer se ograničava sposobnost dobavljača da komuniciraju svoju ponudu.</b> Ako bi mogli oglašavati strateške varijable, kao što je vrsta usluga koje nude ili radno vrijeme, pružatelji usluga mogli bi privući klijente i povećati dostupnost usluga.</p>	<p>Ministarstvo zdravstva Hrvatska komora fizioterapeuta Siječanj 2021.</p>
<b>Pravila kojima se diskriminira druge ili štite partikularni interesi</b>			
<p><b>5. Uvesti nadmetanje za ugovor o javnoj nabavi</b></p>	<p>Odluke Ministarstva zdravstva i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje</p>	<p><b>Proces dodjele i potpisivanja ugovora s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje štetan je za tržišno natjecanje jer se prednost daje postojećim pružateljima usluga fizikalne terapije.</b> Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje jedini je javni platitelj u Hrvatskoj i na njega se odnosi većina rashoda za zdravstvo u zemlji. Sposobnost novih pružatelja usluga fizikalne</p>	<p>Ministarstvo zdravstva Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje Siječanj 2021.</p>

Preporuka	Propis	Obrazloženje	Nadležna institucija i ciljni datum <sup>a</sup>
		<p>terapije da se natječu s postojećim pružateljima za ugovor s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje ograničena je. Razlog je tome činjenica da je duljina ranijih ugovora sa Zavodom najvažniji kriterij odabira naveden u natječajnoj dokumentaciji.</p> <p><b>Uvođenjem otvorenog nadmetanja za ugovore o javnoj nabavi moglo bi se pridonijeti postizanju ušteda i povećanju kvalitete skrbi.</b> Proračun Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje ograničen je te je potrebno osigurati da pacijenti imaju pristup uslugama u cijeloj zemlji. Istodobno ne postoji potreba za ograničenjem prihvatljivosti pružatelja usluga koji ispunjavaju standarde usluga. Ako bi se svim pružateljima omogućilo da se pod jednakim uvjetima natječu za ugovore s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, stvorio bi se poticaj za sniženje cijena i poboljšanje kvalitete skrbi. Takvo bi natjecanje mogao potaknuti i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje drukčijim kriterijima za nadmetanje, kao što je raspon opreme i usluga koje nude pružatelji usluga.</p>	

Napomena:

a. Za stupanje na snagu izmjene propisa.

b. Na primjer, u skladu s člankom 53. svojeg Statuta Hrvatska komora fizioterapeuta zahtijeva da je obrazovanje fizioterapeuta koji podnosi zahtjev za izdavanje odobrenja za samostalan rad usklađeno s aktima Hrvatske komore fizioterapeuta. Istodobno se u članku 7. Zakona o fizioterapeutske djelatnosti (Narodne novine 120/08), u kojem se navode njezini poslovi, Komori ne odobravaju ovlasti za određivanje takvih uvjeta.

## Literatura

### Propisi u području fizioterapeutske djelatnosti

Zakon o fizioterapeutske djelatnosti (Narodne novine 120/08)

Zakona o djelatnostima u zdravstvu (Narodne novine 100/18)

Pravilnik o pripravnikom stažu zdravstvenih radnika (Narodne novine 2/11, 14/13, 126/14)

Statut Hrvatske komore fizioterapeuta (pročišćeni tekst sadrži Statut usvojen 28. siječnja 2009., izmjene i dopune od 6. prosinca 2009., 2. srpnja 2011., 21. listopada 2012. i 21. studenog 2016.)

Pravilnik o sadržaju, rokovima i postupku provjere stručnosti fizioterapeuta, fizioterapeutskih tehničara i masera-kupeljara (opći akt Hrvatske komore fizioterapeuta od 4. studenoga 2010., amandmani od rujna 2012., amandmani od 18. travnja 2015., izmjene i dopune od 23. rujna 2017.) (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta)

Pravilnik o postupku i načinu davanja mišljenja o opravdanosti osnivanja privatne prakse, zdravstvene ustanove i trgovačkog društva koje obavljaju djelatnost fizikalne terapije od 23. ožujka 2009. (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta)

Pravilnik o načinu oglašavanja djelatnosti fizikalne terapije od 21. prosinca 2012. (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta)

Odluka o najnižim cijenama za pojedine poslove iz fizioterapeutske djelatnosti izvan Mreže javne zdravstvene službe od 21. prosinca 2012. (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta)

### Ostala literatura

McPake, Barbara, Anthony Scott i Ijeoma Peace. 2014. Analyzing Markets for Health Workers : Insights from Labor and Health Economics (English). Washington, DC: Svjetska banka. <http://documents.worldbank.org/curated/en/787041468155118598/Analyzing-markets-for-health-workers-insights-from-labor-and-health-economics>.

McPake, Barbara, Allison Squires, Agya Mahat i Edson C. Araujo. 2015. The Economics of Health Professional Education and Careers. Washington, DC: Svjetska banka. <http://documents.worldbank.org/curated/en/570681468190783192/pdf/99535-PUB-Box393201B-PUBLIC-PUBDATE-9-16-15-DOI-10-1596-978-1-4648-0616-2-EPI-210616-SERIES-World-Bank-Studies.pdf>.

