

MINISTARSTVO GOSPODARSTVA, PODUZETNIŠTVA I OBRTA

**PRIJEDLOG
AKCIJSKOG PLANA ZA LIBERALIZACIJU TRŽIŠTA
USLUGA**

Siječanj 2019.

CILJ I METODOLOGIJA REFORME

Liberalizacija tržišta usluga je strukturna reforma koja se odnosi se na poticanje lakšeg pristupa i veće konkurencije na tržištu usluga. Time se otvara dodatni prostor za povećanje produktivnosti i inovativnosti gospodarstva, sniženje cijena profesionalnih usluga i (samo)zapošljavanje novih poduzetnika.

Ova regulatorna reforma se nastavlja provoditi kroz predmetni akcijski plan slijedom već barem 200 provedenih sektorskih mjera uklanjanja prepreka slobodi pružanja usluga na unutarnjem tržištu (graditeljstvo, arhitekti, inženjeri, geodeti, računovođe, porezni savjetnici, revizori, veterinari, psihoterapeuti, psiholozi, trgovina, posredovanje u prometu nekretnina, turizam, ugostiteljstvo, autoškole, taksisti, posredovanje pri zapošljavanju, socijalna skrb, dadilje, muzeji, knjižnice, detektivi, zaštitari, čuvari, edukacijsko-rehabilitacijska djelatnost, primarna zdravstvena zaštita, energetika, telekomunikacije, financije itd). Istovremeno se poslovne usluge (poslovno savjetovanje, marketing, odnosi s javnošću, mediji, dizajn, IT, računovodstvo i druge usluge) nisu regulirale licenciranjima i odobrenjima.

Liberalizacija tržišta usluga se nastavlja kroz projekt podrške Europske komisije i Svjetske banke, sukladno Nacionalnom programu reformi 2018. kao jedna od aktivnosti u okviru regulatorne reforme s ciljem jačanja konkurentnosti gospodarstva. **Stoga se deseci dodatnih mjera planiraju provoditi tijekom 2019.-2020. godine kroz dva akcijska plana kako bi se smanjila razina regulacije ključnih profesionalnih usluga. Pritom se zadržava opravdani standard reguliranja kvalitete profesija, primjerice kroz stručne kvalifikacije i osiguranja od profesionalne odgovornosti, sukladno uobičajenim EU praksama.**

Predmetni nacrt prijedloga akcijskog plan obuhvaća 21 mjeru za profesije fizioterapeuta i ljekarnika tj. farmaceuta (14 mjera) te arhitekta, inženjere i voditelje radova (7 mjera).

Naredni akcijski plan će se donijeti u rujnu 2019. za profesije kao što su javni bilježnici, odvjetnici, porezni savjetnici, revizori, peljari, energetske certifikatori, geodeti, turistički vodiči i voditelji turističkih agencija.

Liberalizacija tržišta usluga se provodi kroz sljedeći pravni okvir Europske unije:

1.) Ugovor o funkcioniranju Europske unije, prema kojemu je potrebno uklanjati prepreke slobodi poslovnog nastana (članak 49.) i slobodi pružanja usluga (članak 56.), dok se liberalizacija tržišta usluga treba provoditi i iznad zahtjeva EU direktiva, temeljem reformskih preporuka kroz Europski semestar (članak 60.); 2.) Direktiva 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu (za dio uslužnih djelatnosti i profesija) i 3.) EU Strategija unutarnjeg tržišta nalaže uklanjanje prepreka slobodi pružanja usluga i kroz tzv. Paket za usluge daje reformske preporuke za regulatornu reformu profesionalnih usluga.

Prema OECD-ovoj metodologiji Product Market Regulation (OECD PMR 2013.) hrvatsko tržište profesionalnih usluga je barem za trećinu reguliranije od EU prosjeka. Novo PMR izvješće za Hrvatsku biti će objavljeno tijekom 2019. i neće obuhvaćati planirane dva akcijska plana, već samo u međuvremenu provedene mjere liberalizacije. Svjetska banka procjenjuje potencijal za rast produktivnosti hrvatskog gospodarstva na oko 5%, ukoliko se provede određena razina smanjivanja prekomjerne regulacije (EU Regular Economic Report 2016.), nastavno na već provedene mjere liberalizacije. Također, indikator restriktivnosti profesija koji je razvila Europska komisija pokazuje kako Hrvatska ima za oko barem 10% višu ukupnu razinu regulacije profesija od EU prosjeka, a pritom se gledaju arhitekti i inženjeri građevinarstva, odvjetnici, revizori, porezni savjetnici i računovođe.

Liberalizacija tržišta usluga provodi se temeljem OECD-ove metodologije Product Market Regulation (PMR) kojom se objektivno mjeri razina reguliranosti i kod profesionalnih usluga. Primjerice, analiziraju se regulacije minimalnih cijena/tarifa, obvezne strukovne komore i njihove

razne naknade, teritorijalna, brojčana i vremenska ograničenja dozvola (kvote) i elaborati o tržišnoj opravdanosti, ograničenja prodaje, pravnog oblika, marketinga, vlasničkih udjela i multidisciplinarnog pružanja usluga, procedure re-licenciranja, razina isključivih prava i druga ograničenja poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.

Kako bi se na temelju dokaza i načela razmjernosti, korištenjem navedene PMR metodologije, smanjila ukupna razina reguliranosti tržišta profesionalnih usluga, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta provelo je uz podršku Svjetske banke regulatornu analizu prekomjernih prepreka tržišnoj konkurenciji u području 50 profesija. Regulatornom analizom je obuhvaćeno barem 50 profesija, među kojima su: revizori, porezni savjetnici, računovođe, odvjetnici, inženjeri (građevinarstva, elektrotehnike i strojarstva), arhitekti, arhitekti urbanisti, voditelji građenja, radova i projekta, revidenti, energetske certifikatori, javni bilježnici, stečajni upravitelji, turistički vodiči, voditelji turističkih agencija, agenti i posrednici u prometu nekretnina, instalateri grijanja, klimatizacije, geodeti, profesije u zaštiti okoliša, fizioterapeuti, fizioterapeutske tehničari, farmaceuti/ljekarnici i farmaceutski tehničari, carinski zastupnici, investicijski savjetnici, kreditni posrednici, brokeri, posrednici osiguranja i likvidatori, vozači u cestovnom prometu tereta i putnika, taksisti, pomorski agenti i peljari, piloti i kontrolori leta, privatni zaštitari, nadzornici tehničke ispravnosti vozila, referenti za registraciju vozila, stručni voditelji autoškola, djelatnici zaštite od požara i dr. Za profesije kao što su brokeri, investicijski savjetnici, aktuari, zastupnici u osiguranju, vezani zastupnici, kreditni posrednici, agenti i posrednici u prometu nekretnina te taksisti, detektirana je manja razina regulacije, uslijed već provedene deregulacije. S druge strane, za profesije u području zaštite od požara te kod pilota i kontrolora leta, detektirana je viša razina regulacije koja je opravdana razlozima sigurnosti. Slijedom provedene regulatorne analize Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta je pripremilo predmetni prvi od ukupno dva akcijska plan koji će se provoditi tijekom 2019.-2020.

Europska komisija u cijelosti financira navedeni projekt kroz sporazum sa Svjetskom bankom u okviru EU programa za tehničku podršku strukturnim reformama, sukladno reformskoj preporuci 4.c Komisije za smanjivanje prekomjerne reguliranosti tržišta profesionalnih i poslovnih usluga.

1. UČINCI TRŽIŠNE REFORME

Niti jedna mjera iz ovog akcijskog plana nema fiskalni učinak na proračunske rashode, dok može biti učinka na proračunske prihode uslijed povećanja broja novih poduzetnika na tržištu.

Očekuju se gospodarski učinci provedbe navedenih mjera za povećanje tržišne konkurencije:

- Poticaj kvaliteti pružanja usluga kroz manju razinu regulacije.
- Lakši pristup tržištu i veća stopa ulaska novim poduzetnicima.
- Više konkurencije za efikasnost, kvalitetu i inovativnost.
- Prilika potrošačima i poduzetnicima za niže cijene profesionalnih usluga.
- Poticaj (samo)zapošljavanju i konkurenciji (mladih) profesionalaca.

Profesionalne i poslovne usluge doprinose dodanoj vrijednosti cijelog gospodarstva jer pružaju transfer znanja i podrške. Više od trećine produktivnosti europske industrije ovisi o profesionalnim i poslovnim uslugama. Povećanje outputa sektora profesionalnih i poslovnih usluga dvostruko povećava output cijelog gospodarstva. Više od tri četvrtine proizvodnosti profesionalnih usluga stvara resurse koji se ulažu u ostale gospodarske sektore, pogotovo u razvoj industrije dodane vrijednosti. Na taj način liberalizacija tržišta usluga nema učinak na smanjenje udjela industrije u bruto domaćem proizvodu.

Fizioterapeuti

Mjera	Pravna osnova	Obrazloženje učinka	Nadležno tijelo i rok
10. Uvesti otvoreno nadmetanje za javne ugovore pružanja usluga fizikalne terapije	Odluke Ministarstva zdravstva i Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje	<p>Postupkom dodjele i potpisivanja ugovora s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje narušava se tržišna konkurencija jer se pogoduje postojećim pružateljima usluga fizikalne terapije. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje jedinstveni je javni platitelj u zemlji i na njega se odnosi velik dio rashoda za zdravstvenu skrb. Novi pružatelji usluga fizikalne terapije imaju ograničenu mogućnost tržišnog natjecanja s postojećim pružateljima za ugovor s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje. U općinama s manje od 15.000 osiguranika po fizioterapeutu, postojeći ugovori redovito se produljuju nakon isteka te se stoga novi pružatelji ne mogu natjecati s postojećim nositeljima ugovora. U općinama s manjom pokrivenošću fizioterapeuta (više od 15.000 osiguranika po fizioterapeutu) novi pružatelji mogu potpisati ugovore s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, ali nema nadmetanja, obzirom da se pružatelji odabiru na temelju prve prijave.</p> <p>Uvođenjem otvorenog nadmetanja za javne ugovore pružanja usluga fizikalne terapije moglo bi se pridonijeti ostvarivanju ušteda i povećanju kvalitete skrbi. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje ima ograničen proračun te je potrebno osigurati da pacijenti u cijeloj zemlji imaju pristup uslugama fizikalne terapije. Istodobno nije potrebno ograničiti prihvatljivost pružatelja koji ispunjavaju standarde usluga. Ako bi se svim pružateljima omogućilo ravnopravno natjecanje za ugovore s Hrvatskim zavodom za zdravstveno osiguranje, otvorila bi se mogućnost za niže cijene i poboljšanje kvalitete skrbi. Takvo natjecanje može potaknuti i Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje kriterijima za nadmetanje, kao što su opseg opreme i ponuda usluga.</p>	Ministarstvo zdravstva Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje Prosinao 2019.
11. Pripravnički staž i stručni ispit spojiti s obrazovanjem fizioterapeuta i fizioterapeutskih tehničara	Članci 3. i 13. Pravilnika o pripravničkom stažu zdravstvenih radnika (Narodne novine br. 2/2011, 14/2013, 114/2013, 145/2013, 126/2014 i 135/2015)	Stručni ispit i pripravnički staž nije potrebno odvajati od obrazovanja. Fizioterapeuti i fizioterapeutski tehničari obvezni su položiti stručni ispit i obaviti jednogodišnji pripravnički staž nakon što diplomiraju na fakultetu (fizioterapeuti) ili završe stručno obrazovanje (tehničari). Ti su zahtjevi nužni kako bi se osiguralo da su fizioterapeuti i tehničari kvalificirani za liječenje pacijenata. Međutim, pripravnički staž i stručni ispit za fizioterapeute odvojeni su od njihova sveučilišnog obrazovanja. Pripravnički staž i ispit za fizioterapeutske tehničare također su odvojeni od njihova stručnog obrazovanja. U slučaju drugih zdravstvenih profesija, kao primjerice kod magistara farmacije, stručni ispit i pripravnički staž sastavni su dio visokog obrazovanja. Time se skraćuje vrijeme potrebno za dobivanje odobrenja za rad za otprilike godinu dana, pri čemu se osigurava da stručnjaci imaju potrebne vještine za rad.	Ministarstvo zdravstva Ministarstvo znanosti i obrazovanja Prosinao 2019.
12. Ukinuti obvezno članstvo u strukovnoj komori za fizioterapeute i	Članci 2., 4., 14., 15., 21., 24., 25., 26. i dr. Zakona o	Obvezno članstvo u strukovnoj komori nije nužno za promicanje sigurnosti pacijenata i smanjenje asimetričnosti informacija. Članstvo u strukovnim komorama najviše je potrebno radi smanjenja rizika od neželjenih medicinskih događaja. Članovi komore obvezni su	Ministarstvo zdravstva Hrvatska komora

<p>fizioterapeutske tehničare, komorsko odobrenje za samostalan rad i komorsko mišljenje o otvaranju privatne prakse</p> <p>Uvesti osiguranje od profesionalne odgovornosti umjesto navedenih zahtjeva</p>	<p>fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine 120/2008) Pravilnik o izdavanju, obnavljanju i oduzimanju odobrenja za samostalan rad (licenca) (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta) Pravilnik o postupku i načinu davanja mišljenja o opravdanosti osnivanja privatne prakse, zdravstvene ustanove i trgovačkog društva koji obavljaju djelatnost fizikalne terapije (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta)</p>	<p>primjenjivati strukovne standarde i sudjelovati u trajnom stručnom usavršavanju. Uz to, komorsko članstvo bi načelno trebalo biti znak pružanja usluga visoke kvalitete koje mogu smanjiti asimetričnost informacija na tržištu usluga u fizikalnoj terapiji.</p> <p>Međutim, fizioterapeuti i fizioterapeutski tehničari ne moraju biti članovi strukovnih komora u više država članica EU-a (primjerice u Danskoj, Njemačkoj i Austriji). U praksi se može smatrati da je rizik od neželjenih događaja manji u slučaju fizioterapeuta nego u slučaju drugih zdravstvenih djelatnika, kao što su kirurzi. Fizikalne terapije obično se ne povezuju s rizikom od smrti te bi se posljedice neželjenih događaja trebale moći ispraviti. Međutim, ne mogu se isključiti neželjeni događaji koji bi mogli dovesti do komplikacija i, na kraju, smrti. Kao rezultat toga, postojeći zahtjevi u pogledu stručnih kvalifikacija i usavršavanja dostatni su za osiguranje sigurnosti pacijenata.</p> <p>Članstvom u strukovnoj komori ograničava se tržišna konkurencija obzirom da konkurenti mogu ispitivati ulazak i izlazak sudionika na tržištu. Zahtijevanjem članstva u strukovnoj komori omogućuje se i dogovori među konkurentima te se olakšava koordinacija strateških varijabli, kao što su cijene, lokacija ili radno vrijeme. Hrvatska komora fizioterapeuta već je uključena u određivanje najnižih cijena te pružanje plaćenih mišljenja o otvaranju samostalnih praksi i cjenicima koji se primjenjuju u fizioterapeutskim praksama. Komora izdaje i obnavlja odobrenja za rad te pritom može primjenjivati diskriminacijske kriterije koji nadilaze kriterije određene u primarnom zakonodavstvu. Primjerice, komora u članku 53. svojeg Statuta zahtijeva da je obrazovanje fizioterapeuta koji podnose zahtjev za odobrenje za samostalan rad u skladu s njezinim aktima. Istodobno se u članku 7. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine 120/08), u kojem se navode poslovi Komore, Komori ne dodjeljuju ovlasti za određivanje takvih uvjeta.</p> <p>Postoje drugi, efikasniji načini osiguranja poštovanja strukovnih standarda među fizioterapeutima. Iako članstvo u strukovnoj komori može služiti kao pokazatelj visoke kvalitete pružanja usluga, dobrovoljno članstvo je učinkovitije jer se tada pružatelji usluga mogu sami odlučiti na strukovno udruživanje. Taj se odabir može poticati objektivnim kriterijima analize, kao što su stručne kvalifikacije ili staž. Sigurnost pacijenata može se učinkovitije promicati i obveznim osiguranjem od profesionalne odgovornosti jer premija osiguranja izravno ovisi o prethodnim odštetnim zahtjevima pojedinačnih pružatelja.</p>	<p>fizioterapeuta</p> <p>Prosinac 2019.</p>
<p>13. Ukinuti ograničenja oglašavanja usluga fizikalne terapije</p>	<p>Članak 26. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine br. 120/2008) Pravilnik o načinu oglašavanja fizioterapeuta (interni</p>	<p>Taj zahtjev nije nužan za postizanje cilja javne politike, odnosno sigurnosti pacijenata. Opća pravila poslovanja primjenjuju se na oglašavanje ljekarničkih usluga i sprječavaju neželjene ishode, kao što je zavaravajuće oglašavanje pa dodatna ograničenjima nemaju opravdanje. Hrvatska komora fizioterapeuta ne bi trebala izdavati plaćene dopusnice za oglašavanje, kako je predviđeno Pravilnikom o načinu oglašavanja fizioterapeuta.</p> <p>Ograničenjima oglašavanja fizioterapeuta narušava se tržišna konkurencija jer se dobavljače</p>	<p>Ministarstvo zdravstva</p> <p>Hrvatska komora fizioterapeuta</p> <p>Prosinac 2019.</p>

	akt Hrvatske komore fizioterapeuta)	ograničava u informiranju o njihovoj ponudi. Kad bi mogli oglašavati svoje strateške varijable, kao što su vrsta ponuđenih usluga ili radno vrijeme, fizioterapeuti bi mogli privući kupce i poboljšati pristup uslugama.	
14. Ukinuti komorsko pravo na reguliranje cijena usluga u fizikalnoj terapiji	Članak 26. Zakona o fizioterapeutskoj djelatnosti (Narodne novine br. 120/2008) Odluka o najnižim cijenama fizikalne terapije izvan Mreže javne zdravstvene službe (interni akt Hrvatske komore fizioterapeuta)	Reguliranjem cijena Hrvatska komora fizioterapeuta narušava pristup zdravstvenoj skrbi. Hrvatska komora fizioterapeuta određuje najniže cijene privatno ugovorenih usluga u fizikalnoj terapiji te ih provjerava u okviru svojih kontrola. Takvo reguliranje najniže cijene može dovesti do nedostatnog pružanja usluga u fizikalnoj terapiji, posebno u područjima u kojima je kupovna moć niža od prosječne (kao što su Slavonija, Baranja i Srijem). Razlog je tome činjenica da su neki kupci možda voljni platiti, a neki pružatelji možda voljni prihvatiti cijene niže od cijena koje je odredila komora, ali se ti poslovi neće ostvariti ako su pružatelji i kupci obvezni poštovati najnižu komorsku cijenu. Formiranje cijena treba prepustiti tržištu. Reguliranjem cijena i marži narušava se tržišna konkurencija među fizioterapeutima jer se ne mogu natjecati u efikasnosti pružanja usluga.	Ministarstvo zdravstva Hrvatska komora fizioterapeuta Prosinač 2019.