

**MINISTARSTVO GOSPODARSTVA**  
**Uprava za trgovinu i unutarnje tržište**

**Javne politike za razvoj i  
reformu tržišta profesionalnih  
i poslovnih usluga u Hrvatskoj**

Siječanj 2015.

## Impressum

Izradi ovog dokumenta prethodila je studija [Ekonomska analiza sektora profesionalnih i poslovnih usluga](#) koju je za Ministarstvo gospodarstva 2014. izradila Arhivanalitika. Na temelju navedene analize provedeno je savjetovanje s dionicima, te je uz podršku Arhivanalitike izrađen ovaj prijedlog javnih politika za razvoj i reformu tržišta profesionalnih i poslovnih usluga u Hrvatskoj.

U stvaranju inicijative, počevši od 2014. godine, kao i na samom projektu u toku 2015. godine, u suradnji s Arhivanalitikom sudjelovali su ispred Uprave za trgovinu i unutarnje tržište pomoćnik ministra Vedran Kružić te Daniel Hinšt, voditelj Službe za usluge i [Centar unutarnjeg tržišta EU](#). Bitan doprinos dao je i Milan Deskar Škrbić kao vanjski suradnik - ekonomski analitičar.

*Dokument je otvoren za javno savjetovanje do 15. veljače 2016.*

*Prijedlozi i komentari se mogu slati na adresu elektronske pošte [daniel.hinst@mingo.hr](mailto:daniel.hinst@mingo.hr)*

**Sadržaj**

<b>Impressum</b> .....	2
<b>Sažetak</b> .....	5
<b>1. Uvod</b> .....	7
<b>2. Važnost i obuhvat sektora profesionalnih i poslovnih usluga</b> .....	8
<b>2.1. Promjena ekonomske strukture i organizacije u korist usluga</b> .....	8
<b>2.2. Servisizacija industrije</b> .....	11
<b>2.3. Problem definicije sektora</b> .....	14
<b>2.4. Ekonomska važnost sektora profesionalnih i poslovnih usluga u Hrvatskoj</b> .....	15
<b>3. Profesionalne i poslovne usluge na jedinstvenom tržištu EU</b> .....	18
<b>3.1. Uspostava jedinstvenog tržišta usluga, jačanje konkurencije i uklanjanje administrativnih prepreka slobodi poslovanja</b> .....	19
<b>3.2. Deregulacija i pametna regulacija za gospodarstvo</b> .....	26
<b>3.3. Integracija s javnim politikama poticanja malih i srednjih poduzeća u svrhu okrupnjavanja i internacionalizacije</b> .....	31
<b>3.4. Olakšavanje razvoja ekonomije dijeljenja i fleksibilizacija tržišta rada</b> .....	32
<b>3.5. Integracija tržišta usluga s industrijskom politikom</b> .....	36
<b>3.6. Digitalizacija i reforma javne uprave i nabave</b> .....	37
<b>4. Pregled politika i mjera za razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga u EU</b> .....	39
<b>5. Pregled hrvatskih javnih politika i mjera za reformu tržišta usluga koje utječu na razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga</b> .....	44
<b>6. Prijedlozi javnih politika za reformu tržišta profesionalnih i poslovnih usluga u Hrvatskoj</b> .....	46
<b>6.1. Olakšanje tržišnog pristupa za profesionalne usluge i privatno obrazovanje</b> .....	47
<b>6.2. Deregulacija i pametna regulacija</b> .....	48
<b>6.3. Poticanje okrupnjavanja i internacionalizacije malih i srednjih poduzeća</b> .....	49
<b>6.4. Podrška ekonomiji dijeljenja i dodatna fleksibilizacija tržišta rada</b> .....	50
<b>6.5. Potpuna digitalizacija javne uprave</b> .....	51
<b>6.6. Aktivno poticanje tržišnog natjecanja</b> .....	52
<b>6.7. Integracija industrije s profesionalnim i poslovnim uslugama</b> .....	53
<b>Dodaci:</b> .....	54

#### Lista slika

<b>Slika 1</b> Model moderne turističke tvrtke.....	9
<b>Slika 2</b> Lanac dodane vrijednosti u modernoj industriji.....	11
<b>Slika 3</b> Grafički prikaz definicije sektora profesionalnih i poslovnih usluga.....	14
<b>Slika 4</b> Sažetak analitičkog pozicioniranja djelatnosti na temelju strukturnih poslovnih statistika.....	16
<b>Slika 5</b> Segmentacija prema strukturnim razlikama udjela u ukupnom broju zaposlenih u odnosu na prosjek EU.....	17
<b>Slika 6</b> Regulatorne restrikcije profesije računovođa i revizora (max = 6).....	21
<b>Slika 7</b> Regulatorne restrikcije profesije arhitekata (max = 6).....	21
<b>Slika 8</b> Regulatorne restrikcije profesije inženjera (max = 6).....	21
<b>Slika 9</b> Regulatorne restrikcije odvjetničke profesije (max = 6).....	22
<b>Slika 10</b> Postotak radne snage koja je zaposlena u reguliranim profesijama.....	25
<b>Slika 11</b> Udaljenost od granice (% ostvarenja u odnosu na najbolju praksu) prema Doing Business 2016.....	29
<b>Slika 12</b> Politike za poticanje konkurentnosti sektora usluga.....	40
<b>Slika 13</b> Strateška područja za razvoj javnih politika u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga.....	46
<b>Slika 14</b> Regulatorne prepreke profesionalnim uslugama u EU.....	67
<b>Slika 15</b> Razina regulatorne restriktivnosti prema profesionalnim uslugama u EU.....	68
<b>Slika 16</b> Razina regulatorne restriktivnosti prema profesionalnim uslugama u EU u kontekstu administrativnih procedura i dozvola.....	69
<b>Slika 17</b> Razina regulatorne restriktivnosti prema profesionalnim uslugama u EU u kontekstu pravnog oblika, dioničarstva, upravnih i nadzornih odbora te multidisciplinarnih djelatnosti.....	70

#### Lista tablica

<b>Tablica 1</b> Sistemski i tržišni neuspjesi i politike za njihovu korekciju.....	41
<b>Tablica 2</b> Važnost javnih politika i mjera za različite aktivnosti unutar sektora profesionalnih i poslovnih usluga.....	42
<b>Tablica 3</b> Preporuke Europske komisije.....	43

## Sažetak

Sektor profesionalnih i poslovnih usluga obuhvaća gotovo desetinu bruto dodane vrijednosti i zaposlenosti u Hrvatskoj. Od velike je važnosti za daljnji gospodarski razvoj i zapošljavanje na cijelom tržištu EU, pa tako i u Hrvatskoj. O važnosti sektora dovoljno svjedoči podatak da je nakon 2008. zabilježen rast zaposlenosti unatoč recesiji u Hrvatskoj.

Sektor profesionalnih i poslovnih usluga statistički obuhvaća znanstvene, stručne i tehničke djelatnosti poput poslovnog savjetovanja, marketinga i oglašavanja, odnosa s javnošću, istraživanja i razvoja, dizajna, arhitektonskih i inženjerskih usluga, pravnih, revizorskih, računovodstvenih usluga i sl.; te administrativne i tehničke poslovne usluge poput posredovanja u privremenom zapošljavanju, zaštitarskih usluga, održavanja zgrada i nasada i sl. Zbog posebne važnosti i brzog razvoja, u obuhvat sektora uključuju se i usluge privatnog obrazovanja.

Poslovne usluge bitno doprinose konkurentnosti kroz povećanje efikasnosti (npr. kroz outsourcing), dok profesionalne usluge koje su intenzivne znanjem doprinose konkurentnosti kroz istraživanje i razvoj, inovacije, smanjenje rizika, razvoj proizvoda, unaprjeđenje dizajna i prodaje i sl. Profesionalne usluge dodaju sadržaj znanja tradicionalnim proizvodima i uslugama te imaju ključnu ulogu u tehnološkom razvitku i pomicanju u lancima vrijednosti. Poslovne usluge ostvaruju pozitivan utjecaj prvenstveno kroz povećanje efikasnosti. Razvoj tradicionalnih djelatnosti (trgovina, turizam, graditeljstvo i prerađivačka industrija) moguć je samo uz razvoj pratećih predproizvodnih i postproizvodnih usluga koje nastaju u okviru sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Zato je uloga sektora od strateškog značaja i za daljnji razvoj tradicionalnih gospodarskih grana.

Profesionalne usluge predstavljaju novu infrastrukturu razvoja gospodarstva utemeljenog na znanju. S obzirom da pružaju mogućnosti za transfer i prelijevanje znanja u ostale sektore (eng. *knowledge spill-overs*), razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga predstavlja tržišni poticaj akumulaciji faktora konkurentnosti - znanja, istraživanja i razvoja, inovacija, što pogoduje rastu izvoza.

Korištenje profesionalnih i poslovnih usluga od strane javne uprave, kao i vanjsko ugovaranje (outsourcing) isporuke javnih usluga, može bitno povećati transfer znanja potrebnih za profesionalizaciju javnog upravljanja u smjeru isporuke visoke kvalitete i efikasnosti javnih politika i oblikovanja pametne regulacije za gospodarstvo.

Europska unija je Strategijom jedinstvenog tržišta prepoznala važnost liberalizacije i deregulacije svojega tržišta, pri čemu posebnu važnost ima upravo sektor profesionalnih i poslovnih usluga. Uprava za trgovinu i unutarnje tržište Ministarstva gospodarstva je izradom stajališta o javnim politikama aktivno sudjelovala u procesu usuglašavanja strateškog dokumenta Europske komisije, te je usporedno uz podršku Arhivanalitike tijekom 2014. napravljena prva [Ekonomska analiza sektora profesionalnih i poslovnih usluga](#) u Hrvatskoj. Tijekom 2015. uslijedilo je predstavljanje rezultata studije i konzultacije s dionicima te potom izrada ovog dokumenta.

Na temelju EU načela i pravila slobodnog tržišta usluga definiranih Strategijom jedinstvenog tržišta EU i na temelju dosadašnjih iskustava i provedenih konzultacija, Uprava za trgovinu i unutarnje tržište Ministarstva gospodarstva izradila je prijedlog javnih politika za razvoj i reformu tržišta profesionalnih i poslovnih usluga koja je predstavljena u ovom dokumentu.

**Prijedlozi javnih politika za razvoj i reformu tržišta profesionalnih i poslovnih usluga** definirani su u 7 područja:

- 1. Olakšanje tržišnog pristupa za profesionalne usluge i privatno obrazovanje** moguće je kroz mjerenje i smanjenje troškova regulacije za minimalno 25%. Liberalizacija i deregulacija tržišta usluga, a pogotovo poticanje konkurencije u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga, otvara prostor za lakše pokretanje posla i stvaranje novih poslova, niže cijene i povećanje kvalitete usluga.
- 2. Deregulacija i pametna regulacija gospodarstva** znače smanjenje tereta regulacije za poslovni sektor, odnosno povećanje slobode poslovanja, što će se pozitivno odraziti i na tržište profesionalnih i poslovnih usluga. Za sustavno i sveobuhvatno rješenje glede regulatorne reforme poslovnog i investicijskog okruženja, bitna je adekvatna razina koordinacije i vodstva od strane vrha Vlade. Zato se predlaže formiranje specijalne jedinice tj. Ureda za pametnu regulaciju. Potrebno je proširiti provedbu procjena učinaka propisa i mjerenje troškova regulacije *Standard Cost Model (SCM)* metodologijom na sve propise koji reguliraju gospodarstvo, pogotovo na one koji utječu na profesionalne i poslovne usluge.
- 3. Poticanje okrupnjavanja i internacionalizacije malih i srednjih poduzeća** bitno je za razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Naime, prosječna veličina poduzeća u navedenom je sektoru u Hrvatskoj vrlo mala. Zbog toga su mogućnosti realizacije ekonomije obujma ograničene, što umanjuje sposobnost tvrtki za natjecanje na otvorenom međunarodnom tržištu. Bolja koordinacija vladinih politika i korištenja EU fondova treba dovesti do udvostručenja prosječne veličine poduzeća u sektoru, čemu će pridonijeti projekti koji se mogu financirati iz EU fondova, poput jačanja kapaciteta *Jedinstvene kontaktne točke za lako pokretanje posla* i dobivanje dozvola elektroničkim putem (nastavno na već započeti proces digitalizacije). Bitno je i smanjenje poreznog opterećenja dohotka, parafiskalnog opterećenja, uvođenje vaučera i olakšanje pristupa financiranju putem fondova rizičnog kapitala, poslovnih anđela i inicijative za skupno financiranje.
- 4. Podrška ekonomiji dijeljenja i dodatna fleksibilizacija tržišta rada** otvorit će prostor za lakše stvaranje novih poslova u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga. Ujedno će se slobodno razvijati novi poslovni modeli na tržištu usluga te digitalne platforme, što Europska unija strateški podržava. Povećat će se fleksibilnost ponude i olakšati orijentacija prema korisniku na zahtjev. Ozbiljan je potencijal za bitno smanjenje stope nezaposlenosti upravo u uslugama agencija za privremeno zapošljavanje, odnosno kroz fleksibilne oblike zapošljavanja. Bitno je da se gospodarstvo prilagodi tehnološkom napretku i digitalnoj ekonomiji koji već zamjenjuju tradicionalna radna mjesta novim poslovima i inovativnim tržišnim rješenjima.
- 5. Potpuna digitalizacija javne uprave** povećat će efikasnost i kvalitetu javnog upravljanja kroz primjenu IT rješenja, stručnih savjeta i provedbu outsourcinga. Oni izravno potiču razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Pokretanje posla treba biti elektronički dostupno i vrlo lako, na jednom mjestu. Digitalizacijom se smanjuju administrativna opterećenja u cijelom gospodarstvu, a sektor profesionalnih i poslovnih usluga može iskoristiti nove poslovne prilike.
- 6. Aktivno poticanje konkurencije i tržišnog natjecanja** temeljna je uloga države. Potrebno je kontinuirano analitičko praćenje tržišnih praksi zbog preventivne zaštite tržišnog natjecanja i pravila jedinstvenog tržišta, kako bi se tržište usluga otvorilo za sniženje cijena i rast kvalitete.
- 7. Integracija industrije s profesionalnim i poslovnim uslugama** bitna je za integraciju suvremene industrije u lance dodane vrijednosti i kvalitete. Potrebno je usklađivanje obrazovanja s potrebama gospodarstva, poticanje dobrovoljne normizacije i upravljanja kvalitetom, razvoja klastera i komercijalizacije inovacija.

Mjere za sedam prikazanih područja detaljno su razrađene u šestom poglavlju dokumenta.

## 1. Uvod

Ovaj dokument sadrži analitički pregled javnih politika za razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga (eng. *professional and business services*, PBS) u EU i predstavlja prvu verziju prijedloga hrvatskih javnih politika i mjera za razvoj i reformu navedenog sektora. Prijedlog ima pet bitnih ishodišta:

1. Studija koju je Uprava za trgovinu i unutarnje tržište Ministarstva gospodarstva naručila od Arhivanalitike 2014. pokazala je da sektor profesionalnih i poslovnih usluga ima važnu i do sada neprepoznatu ulogu u hrvatskom gospodarstvu. Sektor obuhvaća gotovo desetinu bruto dodane vrijednosti i zaposlenosti (tek malo manje nego u razvijenijem dijelu EU) te je uspio blago povećavati zaposlenost tijekom recesije.
2. Razvoj proizvoda odnosno usluga te distribucija i prodaja u ključnim ekonomskim djelatnostima (npr. prerađivačka industrija, graditeljstvo, turizam) više se ne mogu zamisliti bez velike uloge usluga u razvojnim, proizvodnim i distributivnim procesima. Usluge postupno postaju glavni pokretači i izvori dodane vrijednosti u industrijskoj proizvodnji. Usluge mijenjaju tradicionalni slijed poslovanja prema kojemu su proizvodne aktivnosti glavne, dok usluge predstavljaju vitalnu pomoć i podršku u ukupnoj proizvodnoj aktivnosti. Mijenjaju se strukturni odnosi kauzalnosti u ekonomskom razvitku.
3. EU i neke razvijene države članice već su prepoznale važnost sektora profesionalnih i poslovnih usluga te razvile odgovarajuće javne politike i mjere. Postojanje takvih iskustava poziva na njihovo analiziranje, posebno kada je riječ o učincima na cjelokupno gospodarstvo razvijenih zemalja. U ovom su dokumentu ta iskustva predstavljena, s ciljem preuzimanja i adaptacije okvira EU javnih politika i najboljih praksi.
4. Realizacija već donesenog hrvatskog strateškog okvira u području industrije, inovacija, pametne specijalizacije, digitalne ekonomije i obrazovnog kurikulumu moguća je samo uz strateško prepoznavanje prateće uloge sektora profesionalnih i poslovnih usluga te privatnog obrazovanja. Upravo navedeni sektor ima horizontalan učinak na rast produktivnosti i efikasnosti u cijelom gospodarstvu, kao i u javnom sektoru.
5. Europska komisija donijela je Strategiju jedinstvenog tržišta kojom se potiče daljnja liberalizacija i deregulacija tržišta. Sektor profesionalnih i poslovnih usluga zauzima važno mjesto u toj strategiji. Pri izradi ovog dokumenta uzeta je u obzir Strategija, kao i nacionalna stajališta Hrvatske i mnogih država članica.

U drugom poglavlju razmatraju se obuhvat, definicija i važnost sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Treće poglavlje sadrži razmatranja o razvoju sektora iz perspektive Strategije jedinstvenog tržišta EU. Četvrto poglavlje sadrži pregled politika i mjera u EU. U petom se poglavlju prikazuju mjere koje su do sada poduzete u Hrvatskoj na području stvaranja okvira za primjenu pravila jedinstvenog tržišta EU, koje imaju učinak na razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga. U zaključnom šestom poglavlju prikazuje se prijedlog javnih politika za razvoj i reformu tržišta profesionalnih i poslovnih usluga u Hrvatskoj.

## 2. Važnost i obuhvat sektora profesionalnih i poslovnih usluga

### 2.1. Promjena ekonomske strukture i organizacije u korist usluga

Sektor profesionalnih i poslovnih usluga čine brojne djelatnosti kao što su: poslovno savjetovanje tj. konzalting, dobrovoljna normizacija kvalitete, znanstveno istraživanje i razvoj, marketing, oglašavanje i istraživanje tržišta, odnosi s javnošću, upravljanje ljudskim resursima, posredovanje pri zapošljavanju i privremeno zapošljavanje, pozivni centri i odnosi s kupcima, analize podataka i poslovna inteligencija, računovođe, revizori, odvjetnici, privatno obrazovanje i poslovni tečajevi (pogotovo obrazovanje odraslih), privatne zdravstvene i *wellness* usluge, a djelomično obuhvaća i kreativne industrije (arhitekti, inženjeri, dizajneri, računalni programeri, organizatori događanja i zabavnih sadržaja i dr.), upravljanje rizicima, privatne zaštitare i detektive, energetsko certificiranje nekretnina, tehničko testiranje, geodete, logistiku, turističke agencije, vodiče i turoperatore, agente za posredovanje u prometu nekretnina, veterinare, najam i zakup, tehničko održavanje i popravke, upravljanje i održavanje zgrada i krajolika, čišćenje, uredsku administraciju. Sektor dakle obuhvaća niz uslužnih djelatnosti. Problem statističke i klasifikacijske definicije sektora opisan je detaljno u poglavlju 2.3.

**U sektoru profesionalnih poslovnih usluga zaposleno je 13,4% radne snage u EU, ili 3,6 postotnih bodova više nego u Hrvatskoj (9,8%). Profesionalne i poslovne usluge čine oko 12% dodane vrijednosti gospodarstva EU, a 9-12% u Hrvatskoj (ovisno o širini definicije).**

Europska komisija ističe kako je u razdoblju 1999.-2009. ovaj sektor zabilježio prosječni godišnji rast od 2,4%, za razliku od prosjeka svih sektora od 1,1%. U istom razdoblju, rast zaposlenosti u sektoru poslovnih usluga prosječno je iznosio 3,5% (za razliku od prosjeka za sve sektore 0,8%). Ukupan broj zaposlenih u gospodarstvu EU se od početka recesije 2008. do kraja 2013. smanjio s 219 na 213 milijuna ili za 2,9%. U isto vrijeme, broj zaposlenih u (statistički najšire definiranom) sektoru profesionalnih i poslovnih usluga (s uključenim ICT sektorom, obrazovanjem i zdravstvom) povećao se sa 69,2 na 73,3 milijuna ili za 5,8% i nalazi se na povijesnom maksimumu.

Više od 90% hrvatskih poslovnih subjekata u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga su mikropoduzetnici (do 10 zaposlenih). **Zbog izostanka ekonomije obujma u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga manja poduzeća posebno teško podnose visoke poreze, parafiskalne namete, administrativna opterećenja i teret regulacije poslovanja. Stoga je izazov deregulacije posebno važan za ovaj sektor, kao i izazovi okrupnjavanja, konsolidacije i razvoja poslovnih klastera.**

U dijelu znanstvenih, stručnih i tehničkih djelatnosti, kao i u djelatnosti računalnog programiranja, riječ je o djelatnostima s visokim sadržajem dodane vrijednosti. One zapošljavaju nadprosječno obrazovane, kreativne i samostalne ljude. Najveći potencijal rasta imaju programiranje, upravljanje podacima, internetski portali, poslovno savjetovanje, marketing, odnosi s javnošću, posredovanje pri zapošljavanju, znanstveno istraživanje i razvoj, arhitekti i inženjeri.

**Profesionalne i poslovne usluge su infrastruktura gospodarstva utemeljenog na znanju. Kako bi poduzetnici povećali svoju produktivnost, korištenje profesionalnih i poslovnih usluga može im doprinijeti u učenju najboljih praksi, povećanju efikasnosti, pristupu financiranju, boljoj raspodjeli poslovnih zadataka, boljem korištenju energije, otkrivanju tržišnih potencijala, unaprjeđenju marketinga i jačanju izvozne orijentacije.<sup>1</sup> Profesionalne i poslovne usluge utemeljene na znanju pružaju podršku integraciji IT rješenja u poslovne procese i razvoju digitalne ekonomije.**

<sup>1</sup> McKinsey Copenhagen (2010): Creating Economic Growth In Denmark Through Competition  
[http://www.stm.dk/multimedia/Creating\\_Economic\\_Growth\\_in\\_Denmark\\_Through\\_Competition.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/Creating_Economic_Growth_in_Denmark_Through_Competition.pdf)



**Korištenje profesionalnih i poslovnih usluga od strane javne uprave, kao i vanjsko ugovaranje (outsourcing) isporuke javnih usluga, može bitno povećati transfer znanja potrebnih za profesionalizaciju javnog upravljanja u smjeru isporuke visoke kvalitete i efikasnosti javnih politika i pametne regulacije za gospodarstvo.**

Razvoj sektora nosi potencijal povećanja sofisticiranosti poslovanja u svim gospodarskim sektorima i javnoj upravi što je posebno važno u Hrvatskoj koja prema sofisticiranosti poslovanja, prema Svjetskom gospodarskom forumu, zauzima 124. Mjesto u svijetu po stupnju inovacijskih kapaciteta, 117. po razvijenosti klastera, 98., po opsegu marketinga, 97. po sofisticiranosti proizvodnih procesa (u smislu novih tehnologija) i 82. po razini uključenosti u lance vrijednosti. Zato **ulaganja u kvalitetu i sofisticiranost poslovanja predstavljaju ključne karike konkurentnosti hrvatskih izvoznika**, pogotovo na europskom tržištu. Konkurentnost gospodarstva može se povećati uz pružanje usluga visoke dodane vrijednosti, složenosti i kvalitete. Stoga **profesionalne i poslovne usluge imaju strateški značaj za poticanje rasta konkurentnosti cjelokupnog gospodarstva u smjeru kvalitete, sofisticiranosti i inovativnosti.**

Promjene o kojima je riječ proizlaze iz činjenice da se suvremeno poslovanje bitno promijenilo. Mnoge kompanije više nisu ustrojene kao vertikalno integrirane organizacije, kao u početnim fazama industrijalizacije i razvoja sektora usluga. Tehnološki napredak i pritisak na rast efikasnosti doveli su do velike specijalizacije na strani ponude. S druge strane, rizici i neizvjesnosti na strani potražnje doveli su do implicitnog suglasja poslodavaca i dijela posloprimaca u privatnom sektoru o diversifikaciji rizika. **Poslodavci danas lakše angažiraju osobe koje posjeduju specifične vještine i znanja potrebna za poslovanje** i to na kraća razdoblja kada je potražnja snažna. S druge strane, osobe koje posjeduju specifične vještine pojavljuju se na tržištu rada, ili nastupaju na tržištu kao samozaposleni, ili djeluju kao poduzetnici, i dolaze u položaj da posluju s većim brojem poslodavaca. Na taj se način poboljšava njihov odnos očekivane zarade i rizika. Na tom tragu, slika 1 prikazuje primjer šireg organizacijskog modela jedne turističke tvrtke u špici ljetne sezone. Iako tvrtka formalno zapošljava manje od šest stotina djelatnika, na vrhuncu aktivnosti posredno zapošljava više od dvije tisuće ljudi.<sup>2</sup> U uslužnom oblaku koji se formira oko tvrtke rade stotine ljudi koji posjeduju specifične vještine. Oni u poslovni odnos s tvrtkom ulaze u različitim pravnim aranžmanima, od rada na određeno vrijeme, preko angažmana samozaposlenih, do ugovora o poslovnoj suradnji koju sklapaju dva poduzetnika. Prikaz bismo mogli nazvati oblakom koji osigurava konkurentnost.

Slika 1 Model moderne turističke tvrtke

### Primjer jedne uspješne turističke tvrtke



<sup>2</sup> Na bazi ekvivalenta punog radnog vremena.

Međutim, institucionalni okvir koji regulira prikazano poslovanje nije prilagođen realnosti nove ekonomije. Današnji okvir za poslovanje relikv je fordističkog vremena obilježenog konfliktom kapitala i rada u vertikalno integriranim organizacijama. Taj konflikt je bio opredmećen u „borbi“ radnika kao anonimnih pružatelja usluge homogenog rada s malim sadržajem ljudskog kapitala, i stroja, kao vidljivog fizičkog simbola kapitala. Zbog toga su regulacije tržišta rada, administrativni propisi koji reguliraju poslovanje, kao i dominantne pretpostavke u dijelu zainteresirane javnosti o odnosu radnika i vlasnika (rada i kapitala), zarobljene u prošlom vremenu. To se najčešće pokazuje kroz ignoriranje činjenice da razvoj specifičnih vještina postavlja ljudski kapital u središte ekonomske aktivnosti. Liberalizacija i ostale mjere otklanjanja prepreka konkurenciji i olakšanja poslovanja u takvim su uvjetima ključni za razvitak modernog sektora profesionalnih i poslovnih usluga.

Pet činjenica objašnjava zašto novi organizacijski oblici nadilaze klasičan konflikt rada i kapitala te zahtijevaju nove oblike regulacije. Prvo, radnici koji stječu specifične vještine i znanja dolaze u prigodu raditi s većim brojem poslodavaca. Time diversificiraju rizik nezaposlenosti (posebno ako su u stanju pružiti svoje usluge u većem broju sektora, regija ili država). Drugo, rizik se smanjuje i s gledišta poslodavca, pa su spremni platiti dodatnu premiju i na taj način bitno povećati zaradu radnika po jedinici vremena u usporedbi s klasičnim ugovorom o radu. Treće, mnogi ljudi koji izlaze iz velikih organizacija i samostalno nastupaju na tržištu rada, ili kao poduzetnici, ne čine to zbog otkaza, nego zbog očekivanja boljeg odnosa zarada i rizika i uspostave bolje kontrole nad vlastitim životom. U širem društvenom smislu, na taj način nastaje nova kreativna klasa, barem kada je riječ o profesionalnim uslugama.<sup>3</sup> Četvrto, stvaranje konkurentnog izvoznog proizvoda (kao u gornjem slučaju turističke tvrtke) zahtijeva nove i efikasnije organizacijske oblike koji doprinose rastu produktivnosti. Peto, jedino djelatnosti koje su intenzivne ljudskim kapitalom, kreativnošću, rješavanjem složenih problema i socijalnim interakcijama, bilježe rast zaposlenosti, bez obzira na tehnološki napredak koji dovodi do supstitucije svih oblika rada s niskim sadržajem ljudskog i socijalnog kapitala.<sup>4</sup>

Promotrimo li поближе oblak usluga oko turističke tvrtke na slici 1, u njemu ćemo uočiti četiri skupine vještina odnosno usluga koje se razlikuju po svojim ekonomskim obilježjima. Prve su rutinske, procesne usluge poput usluga zaštite, čišćenja ili posluživanja gostiju. Te se usluge koriste na bazi outsourcinga. Ove je usluge lako opisati, odabrati najboljeg ponuđača na temelju najboljeg odnosa cijene i kvalitete i trenutno nadzirati kvalitetu izvedbe. U takvim djelatnostima nema mnogo kreativnosti, ali se outsourcingom može bitno povećati efikasnost i smanjiti rizik pružatelja i korisnika usluga. Dakle, povećanje efikasnosti prvi je pozitivan efekt specijalizacije u sektoru poslovnih usluga.

Drugu skupinu čine profesionalne usluge s visokim sadržajem znanja: usluge arhitekata, inženjera, odvjetnika, računovođa, poreznih savjetnika i sl. Ove usluge nije lako opisati i trenutno nadzirati njihovu kvalitetu. S obzirom na nestalnu potražnju i visoke fiksne troškove učenja i održavanja znanja, tvrtkama se više isplati angažirati vanjske suradnike (i preuzeti rizik kvalitete izvedbe) nego ulagati i plaćati vlastite službe. Prema tome, stručnost i kreativnost samostalnih profesionalaca kakvu nije moguće dobiti unutar tvrtke drugi je pozitivan učinak sektora profesionalnih i poslovnih usluga.

<sup>3</sup> Ekonomska literatura nudi ozbiljne dokaze u prilog ovim tvrdnjama, usp. Florida, Richard (2012): *The rise of the creative class*. New York: Basic Books.

<sup>4</sup> Carl Benedict Frey i Michael A. Osborne (2013) u izvrsnoj studiji [The Future of Employment](#) (Budućnost zapošljavanja) procjenjuju da je oko 47% današnjih poslova u SAD-u podložno robotizaciji i automatizaciji u toku XXI st. Tehnološkoj supstituciji najviše su podložni manualni poslovi i poslovi koji zahtijevaju samo prepoznavanje uzorka, a najmanje su podložni poslovi koji zahtijevaju vještine poput kreativnosti, socijalne interakcije, pregovaranja, uvjeravanja, rješavanja problema i sl.

Treću skupinu čine osobe angažirane u kulturnim i kreativnim industrijama (npr. glazbenici, animatori). Za njih je zbog vrlo specifičnih vještina čiji je angažman nužan u kraćim vremenskim razdobljima već tradicionalno prihvaćeno ugovorno angažiranje putem tržišta.

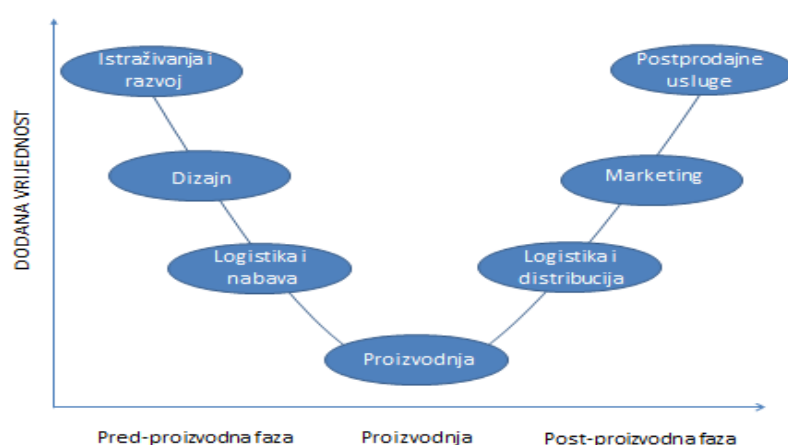
Četvrtu skupinu čine djelatnosti odnosno vještine poput vrhunskih kuhara. Takve je djelatnosti veoma teško klasificirati, jer podrazumijevaju visok stupanj razvoja vještina. Stoga nije riječ o rutinskim procesnim aktivnostima, ali se one ne mogu se klasificirati kao klasične poslovne profesionalne usluge. No u svakom slučaju je riječ o djelatnosti u kojoj je kreativnost na visokoj cijeni.

## 2.2. Servisizacija industrije

Odabrani primjer turističke tvrtke ne bi trebao navesti na zaključak da se moderne i kompleksne poslovne strukture formiraju samo u uslužnom sektoru. Klasterska struktura prikazana na slici 1 tipična je i za prerađivačku industriju, osobito izveznu koja nastupa na velikom, ali zahtjevnom globalnom tržištu. Prerađivačka industrija, naime, više nigdje u razvijenoj svijetu – čak ni u industrijski najrazvijenijoj Njemačkoj i na sjeveru Europe – ne osigurava neposredan rast zaposlenosti. Međutim, **ubrzano otvaranje novih radnih mjesta događa se u uslužnim sektorima koji prate razvoj prerađivačke industrije (fenomen servisizacije industrije). Riječ je o tome da se procesna (fizička, materijalna) jezgra industrijske djelatnosti sve više automatizira i robotizira (Industrija 4.0.), čime se osigurava brz rast produktivnosti u pogonima za materijalne obrade bez povećanja broja angažiranih radnika.** U isto vrijeme, uslužne djelatnosti poput istraživanja i razvoja, programiranja, dizajna i oblikovanja proizvoda (koje prethode proizvodnji), marketinga (posebice digitalnog marketinga), odnosa s javnošću i postprodajnih usluga (koje se događaju nakon proizvodnje), te poslovnog savjetovanja pri upravljanju, IT podrške i održavanja industrijskih pogona i proizvoda, nameću se kao prateće uslužne aktivnosti koje osiguravaju novo zapošljavanje.

Pri tome se stvaraju novi organizacijski oblici – industrijski konglomerati (čvršće povezivanje) i klasteri (meki oblici poslovnih povezivanja), a prodaja pratećih usluga krajnjim kupcima postaje sve važniji izvor prihoda u odnosu na prihode od prodaje samih industrijskih proizvoda u užem smislu.<sup>5</sup> Takav fenomen je na slici 2 prikazan pomoću takozvane *krivulje smješka*.

Slika 2 Lanac dodane vrijednosti u modernoj industriji



<sup>5</sup> Usp. npr. Kommerskollegium, National Board of Trade of Sweden (2010): *Servicification of Swedish Manufacturing*. Također (prema Europskoj Komisiji (2015): *How trade policy and regional trade agreements support and strengthen EU economic performance*), oko 40% vrijednosti finalnog industrijskog proizvoda nastalog u EU27 treba pripisati dodanoj vrijednosti usluga u lancu vrijednosti.

Hrvatska je u okviru [industrijske strategije](#)<sup>6</sup> (gdje se također prikazuje krivulja smješka) provela analizu potencijala za rast produktivnosti rada, investicija (pogotovo u istraživanje i razvoj), zaposlenosti i izvoza, te odredila strateški cilj svoje industrijske strategije: repozicioniranje strateških industrijskih djelatnosti, prije svega IT sektora, na globalnim lancima vrijednosti prema proizvodnji proizvoda veće dodane vrijednosti.

Profesionalne i poslovne usluge strateški su važne za rast dodane vrijednosti visokodohodovne prerađivačke industrije (kao i niza uslužnih sektora). Za uspjeh u globalnim lancima vrijednosti i izvozno pozicioniranje ključne su investicije u znanje, istraživanje i razvoj, inovacije, patente, brendiranje, marketing, odnose s javnošću, kreativni dizajn, distribuciju, upravljanje podacima i poslovnu inteligenciju, programske aplikacije te post-prodajne usluge. Upravo su to **ključne profesionalne i poslovne usluge koje poduzetnicima omogućavaju diferencijaciju i specijalizaciju kroz kapital temeljen na znanju**. Posebno je važan digitalni marketing kao vitalni sustav podrške prodaji i stjecanju profita poslovnog sektora u okolnostima dominacije digitalne ekonomije.

Dok usluge čine više od dvije trećine europskog gospodarstva, a prerađivačka industrija manje od petine, suvremeno gospodarstvo funkcionira na način da su industrija i usluge međupovezani. **Konkurentnost industrijske proizvodnje moguće je postići samo uz prateću ulogu usluga, pogotovo profesionalnih i poslovnih usluga**, uključujući ICT. Smisao konkurentne industrije je da se proizvodi oblikuju i plasiraju na tržište upravo zahvaljujući tržištu usluga.

Suvremena industrijska politika stoga prihvaća fenomen servisizacije industrije i uspostavu novih ekonomskih struktura i organizacijskih oblika. Treba međutim naglasiti da Europa u tome zaostaje za Sjedinjenim Američkim Državama, Japanom i Južnom Korejom. Glavni razlog zaostajanja ogleda se u slabostima pri povezivanju industrije i tržišta usluga, osobito u dijelu istraživanja i razvoja. Privatne investicije u istraživanja i razvoj u SAD-u iznose oko 2,7% BDP-a, naspram 2% u EU i 0,7% u Hrvatskoj.

Čimbenici koji objašnjavaju jaz produktivnosti i inovativnosti između Europe i SAD-a su: (1) rigidna regulacija uvjeta rada, poslovanja i investiranja u EU naspram SAD, (2) razmjerno niža razina investicija u IT rješenja i nematerijalnu imovinu u EU naspram SAD i (3) puno slabija sposobnost za komercijalizaciju inovacija u EU nego u SAD-u i razvijenom dijelu Azije. Pri tome treba imati na umu da Hrvatska prema ovim kriterijima zaostaje u EU, što znači da je njeno globalno zaostajanje još dramatičnije.

Zanimljivo je da Europa ne zaostaje za SAD-om kada je riječ o znanstvenim postignućima u užem smislu. **Stoga se relativno zaostajanje EU u odnosu na SAD može se objasniti nedovoljnim poduzetničkim i financijskim kapacitetima, posebno zbog nedostatka pristupa alternativnim izvorima financiranja (npr. kroz fondove rizičnog kapitala)**<sup>7</sup> kako bi se uspostavili lanci vrijednosti za komercijalizaciju procesnih i produktnih inovacija.<sup>8</sup>

Ovi problemi ukazuju na nužnost napuštanja tradicionalnog gledanja na ekonomski razvoj prema kojemu su industrija (i imperativ reindustrijalizacije) nadređeni, odnosno prethode razvoju tržištu usluga. U svijetu u kojem se procesi i tehnologije za materijalnu (fizičku) preradu organiziraju ili kupuju lakše nego ikada ranije - i u kojemu tehnološki napredak najavljuje daljnje proboje u tom segmentu - ključni pokretači industrijske aktivnosti i konkurentnosti već su postali 3D printanje,

<sup>6</sup> <http://www.mingo.hr/page/kategorija/industrijska-strategija-republike-hrvatske-2014-2020>

<sup>7</sup> Misli se na private equity – kapital koji dalje razvija već etablirane rastuće firme – i venture capital – kapital koji ulazi u još veće rizike pokrećući poduzetničke inicijative i poduhvate na početku faze inkubacije odnosno rasta i razvoja poduzeća.

<sup>8</sup> Vecchi, Michela; Ana Rincon Aznar i Francesco Venturini (2013): *European Competitiveness Report 2013: Towards Knowledge Driven Reindustrialization*. Brussels: European Commission.

autonomna robotika, tehnologija simulacija, vodoravna i okomita integracija sustava, Internet stvari ili industrijski Internet, kibernetička sigurnost, računarstvo u oblaku (eng. cloud computing), poslovna analitika temeljena na velikoj količini podataka (eng. big data), sposobnosti istraživanja, razvoja, prepoznavanja potreba tržišta, digitalni marketing, te organizacije distribucije i prodaje (što su u širem smislu poslovi profesionalnih i poslovnih usluga).

Važnost pratećih usluga ne svodi se samo na revitalizaciju industrijskih aktivnosti visoke dodane vrijednosti. Dok digitalizacija, automatizacija i umjetna inteligencija (AI) istiskuju rad iz tradicionalnih aktivnosti, pa tako i iz uže shvaćene djelatnosti materijalne prerade i pratećih poslovnih usluga, profesionalne djelatnosti pokazuju visoku otpornost na supstituciju rada kapitalom u uvjetima tehnološkog napretka.

Tekst u okviru potvrđuje kako statistike o radnoj snazi ukazuju na strukturnu promjenu djelatnosti koje stvaraju nova radna mjesta. Stoga javne politike koje će poduprijeti industrijski i tržišni razvoj u budućnosti moraju biti osmišljene veoma široko: od strukturne prilagodbe obrazovnih politika i tržišta rada koje će pripremiti ljude za sudjelovanje u digitalnim, kreativnim i profesionalnim uslugama, preko novih tehnoloških i industrijskih politika usmjerenih olakšavanju komercijalizacije inovacija, do već standardnih politika jačanja kvalitete institucija i otklanjanja administrativnih prepreka novim poslovnim modelima i inovacijama.

#### GDJE NASTAJU NOVA RADNA MJESTA

Podaci Eurostata iz Ankete o radnoj snazi pokazuju da sektor profesionalnih i poslovnih usluga odnosno njegove najvažnije djelatnosti – stručne, znanstvene i tehničke usluge te administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti – posvuda rastu unatoč krizi i bez obzira na dubinu i trajanje recesije, veličinu i stupanj razvoja gospodarstva. Prikazani su podaci za tri veoma različite ekonomije. U Njemačkoj, gdje je potkraj 2014. radilo milijun ljudi više nego prije recesije, rast broja zaposlenih u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga objašnjava četvrtinu porasta. U Velikoj Britaniji se sav porast od 700,000 zaposlenih može objasniti rastom u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga. U Hrvatskoj se ukupan broj zaposlenih zbog iznimne dubine i trajanja recesije smanjio za gotovo 200,000, ali je pri tome zaposlenost u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga rasla unatoč krizi.

	<i>milijuni</i>	<b>2008-2014</b>
<b>Njemačka ukupno</b>		<b>1,00</b>
Stručne, znanstvene i tehničke usluge		0,20
Administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti		0,06
<b>Velika Britanija ukupno</b>		<b>0,70</b>
Stručne, znanstvene i tehničke usluge		0,50
Administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti		0,20
<b>Hrvatska ukupno</b>		<b>(0,20)</b>
Stručne, znanstvene i tehničke usluge		0,003
Administrativne i pomoćne uslužne djelatnosti		0,003

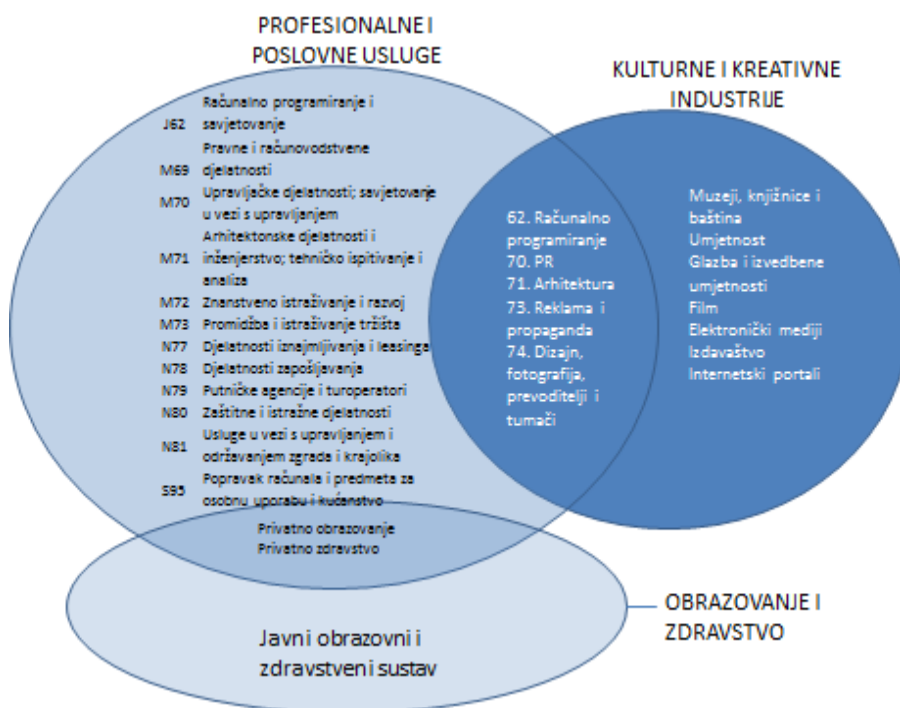
Izvor: Eurostat

### 2.3. Problem definicije sektora

Zbog svega rečenog Hrvatska treba osmisliti adekvatne javne politike u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga. To zahtijeva preciznu definiciju obuhvata sektora. Međutim uvodni primjeri pokazuju da je takvu definiciju veoma teško odrediti. Ona nije moguća bez korištenja postojećih statističkih klasifikacija. Stoga se sektor profesionalnih i poslovnih usluga u nastavku definira uz pomoć naziva i šifri iz Nacionalne klasifikacije djelatnosti (NKD). Pri tome treba imati u vidu da se ekonomski život mijenja puno bržim tempom od statističkih klasifikacija. NKD ispušta neke profesionalne aktivnosti iz obuhvata, uključuje neke koje možda ne spadaju u željeni obuhvat, no unatoč nedostacima ipak pruža konceptualni okvir za analizu poslovnih statističkih podataka.

Slika 3 prikazuje definicijske odnose između nekoliko usko povezanih sektora odnosno djelatnosti. Jedan blok čine takozvane kulturne i kreativne industrije. Drugi blok čini sektor profesionalnih i poslovnih usluga, a treći obrazovanje i zdravstvo. Ako bi se promatrale kao cjelina, ove tri široke skupine aktivnosti čine oko četvrtine dodane vrijednosti i zaposlenosti u hrvatskom gospodarstvu. Međutim, nekoliko kriterija upućuje na nužnost njihova razlikovanja.

Slika 3 Grafički prikaz definicije sektora profesionalnih i poslovnih usluga



Prvo, kreativne i kulturne industrije<sup>9</sup> obuhvaćaju velik broj djelatnosti koje tradicionalno nisu izložene tržištu, ili je njihova izloženost tržištu tradicionalno mala, dok je uloga države kroz vlasništvo i regulaciju razmjerno velika. Takav je slučaj s muzejima, knjižnicama i baštinom, umjetničkom djelatnošću, glazbom i izvedbenom umjetnošću te filmom i elektroničkim medijima. Kada je riječ o izdavaštvu koje također pripada grupaciji kreativnih i kulturnih industrija, vladina uloga nije toliko izražena, ali se pojavljuje novi kriterij: veliki dio izdavačke djelatnosti usmjeren je prema krajnjim potrošačima (eng. *business to consumer* - B2C), dok se najveći dio aktivnosti sektora profesionalnih i poslovnih usluga odvija između poduzetnika (eng. *business to business* - B2B).

<sup>9</sup> Prema studiji Ekonomskog instituta Zagreb *Mapiranje kreativnih i kulturnih industrija u Republici Hrvatskoj* (svibanj 2015.) kulturne i kreativne industrije obuhvaćaju više od 3% BDP-a.

Prema tome, ključni kriteriji klasifikacije odnosno razlikovanja djelatnosti sektora profesionalnih i poslovnih usluga od srodnih djelatnosti jesu: tržišna orijentiranost, izostanak dominantne vladine vlasničke uloge i orijentiranost prema poslovnim subjektima (B2B). Ta tri uvjeta vrijede, bez obzira je li riječ o kreativnim poslovnim uslugama (od arhitektonskih preko usluga istraživanja i razvoja do usluga dizajna i oglašavanja) ili procesnim uslugama koje osiguravaju povećanu efikasnost (npr. outsourcing usluga upravljanja zgradama).

Primjenom ovih kriterija može se izdvojiti još nekoliko djelatnosti koje - premda spadaju u užu okvir kulturnih i kreativnih industrija - pripadaju i u širi okvir profesionalnih i poslovnih usluga. To su: dio računalnog programiranja (npr. programiranje video igara), odnosi s javnošću (PR), arhitektonske usluge, (digitalni) marketing i oglašavanje, te dizajn, fotografiranje, prevođenje i usluge tumača.

U sektoru obrazovanja i zdravstva – koji su tradicionalno dominantno oslonjeni na javni sektor i podrazumijevaju aktivnu ulogu države u stvaranju ponude i/ili reguliranju djelatnosti – također postoje segmenti koji udovoljavaju uvjetima definicije sektora poslovnih i poslovnih usluga (tržišnost i B2B narav djelatnosti). To se prije svega odnosi na ulogu privatnog obrazovanja i privatnog zdravstva. Privatno obrazovanje je osobito važno, s obzirom da privatni pružatelji obrazovnih usluga oslušuju tržišne signale i brzo prilagođavaju ponudu novih znanja potražnji. Zbog toga se u prijedlogu mjera u šestom poglavlju posebna važnost pridaje privatnom obrazovanju.

#### 2.4. Ekonomska važnost sektora profesionalnih i poslovnih usluga u Hrvatskoj

[Ekonomska analiza sektora profesionalnih i poslovnih usluga](#) u Hrvatskoj (koju je Arhivalitika izradila za Ministarstvo gospodarstva 2014. godine) po prvi je put cjelovito prikazala tržište profesionalnih i poslovnih usluga, poslovanje, važnost i razvojni potencijal sektora, te ukazala na moguće smjerove razvoja javnih politika. Analiza sadrži četiri glavna rezultata:

1. **Hrvatska ima razmjerno razvijen sektor profesionalnih i poslovnih usluga s obzirom na dostignuti stupanj ekonomskog razvitka.** Sa 8,2% od ukupnoga broja zaposlenih prema strukturnim poslovnim statistikama Hrvatska se pozicionira iznad sličnih država članica iz skupine EU10 (u kojima prosječni udjel zaposlenih u ovim djelatnostima iznosi 6,4%) i ispod prosjeka za EU15 (gdje prosječni udjel zaposlenih u ovim djelatnostima iznosi 10,5%). Rezultat pokazuje da prostor za rast zaposlenosti u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga nije iscrpljen s obzirom da se s nastavkom procesa realne konvergencije prema prosječnoj razini ekonomskog razvoja EU28 može očekivati brže otvaranje novih radnih mjesta nego u drugim dijelovima gospodarstva. Takva perspektiva ukazuje na važnost javnih politika i mjera koje će olakšati investiranje i poslovanje u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga, što će pridonijeti stvaranju novih radnih mjesta.
2. **S obzirom na relativno mali udjel broja zaposlenih, brzi rast u proteklim godinama i povoljan odnos profitabilnosti i troškova rada u usporedbi s drugim državama članicama, u ovom sektoru se s velikim potencijalom rasta ističu djelatnosti privremenog zapošljavanja, računalnog programiranja i poslovnog savjetovanja, upravljanja i održavanja zgrada i krajolika kao i pravnog i računovodstvenog savjetovanja.** Time se ne iscrpljuje lista propulzivnih djelatnosti u sektoru. **Aktivnosti promidžbe (marketing) i istraživanja tržišta također imaju dobru poziciju zahvaljujući troškovnoj konkurentnosti.** Isti zaključak vrijedi i za neke od djelatnosti koje već zapošljavaju relativno velik broj ljudi, kao primjerice znanstveno istraživanje i razvoj, upravljačke djelatnosti i savjetovanje u vezi s upravljanjem, te djelatnosti arhitekata, inženjera i tehničkog ispitivanja. U potonjim djelatnostima Hrvatska

osim troškovne konkurentnosti ima i znanje i tradiciju, ali je ta djelatnost ovisna o stanju u sektoru graditeljstva koji je prošao kroz duboku krizu.<sup>10</sup>

3. **Izvoz sektora profesionalnih i poslovnih usluga prelazi milijardu eura godišnje i premašuje izvoz prije recesije, kao i uvoz ovih vrsta usluga.** Povoljnom vanjsko-trgovačkom položaju sektora najviše doprinose arhitektonske, inženjerske i ostale tehničke usluge, marketing i oglašavanje, istraživanje tržišta i javnog mnijenja, odnosi s javnošću, računalne i informacijske usluge, pravne i računovodstvene usluge te usluge istraživanja i razvoja. Dobar vanjskotrgovački rezultat ukazuje na ozbiljne potencijale u pogledu međunarodne konkurentnosti i samostalnog nastupa na vanjskim tržištima, iako treba imati na umu da se dobrim dijelom radi o izvozu/uvozu između članica međunarodnih korporacija (međusobno pružanje usluga između poslovnih jedinica u okviru iste multinacionalne kompanije) i o uslugama koje domaći pružatelji usluga pružaju međunarodnim subjektima pri njihovom nastupu na hrvatskom tržištu. Obje činjenice upućuju na ranije naglašenu važnost povezivanja profesionalnih i poslovnih usluga s većim kompanijama u tradicionalnim sektorima gospodarstva, osobito u prerađivačkoj industriji, graditeljstvu, turizmu i trgovini.
4. **Hrvatske tvrtke u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga su razmjerno male, čak i kada se u obzir uzme veličina ekonomije i dostignuti stupanj razvoja. Otvara se izazov okrupnjavanja i konsolidacije odnosno postizanja optimalnih veličina poduzeća s gledišta ekonomija obujma i obuhvata, te sinergija znanja.** Problem je naročito izražen ako se uzmu u obzir: (1) tradicionalno slaba povezanost sektora profesionalnih i poslovnih usluga s velikim, izvozno orijentiranim domaćim kompanijama koje za poslovno savjetovanje i druge vanjske usluge uglavnom koriste veće međunarodno etablirane kompanije, i (2) daljnja deregulacija i liberalizacija tržišta usluga u EU. Daljnja liberalizacija i integracija jedinstvenog tržišta profesionalnih i poslovnih usluga u EU pojačat će konkurenciju na domaćem tržištu, naročito kada je riječ o većim poslovima u području profesionalnih usluga.

Slika 4 prikazuje sažetak rezultata ekonomske analize sektora. Niti jedna analizirana djelatnost u okviru sektora profesionalnih i poslovnih usluga još nije ušla u fazu pada, tako da se djelatnosti mogu podijeliti na one u fazi inkubacije (vrlo brz rast i počeci organiziranja), rasta (već jasno profiliranje kompanija, stabilan rast i početak konsolidacije industrije) i saturacije odnosno zrelosti (spori rast ili stagnacija uz jačanje konkurencije i snažne pritiske u pravcu konsolidacije i povećanja efikasnosti):

Slika 4 Sažetak analitičkog pozicioniranja djelatnosti na temelju strukturnih poslovnih statistika



Izvor: Arhivanalitika za Ministarstvo gospodarstva (2014): Ekonomska analiza sektora profesionalnih i poslovnih usluga

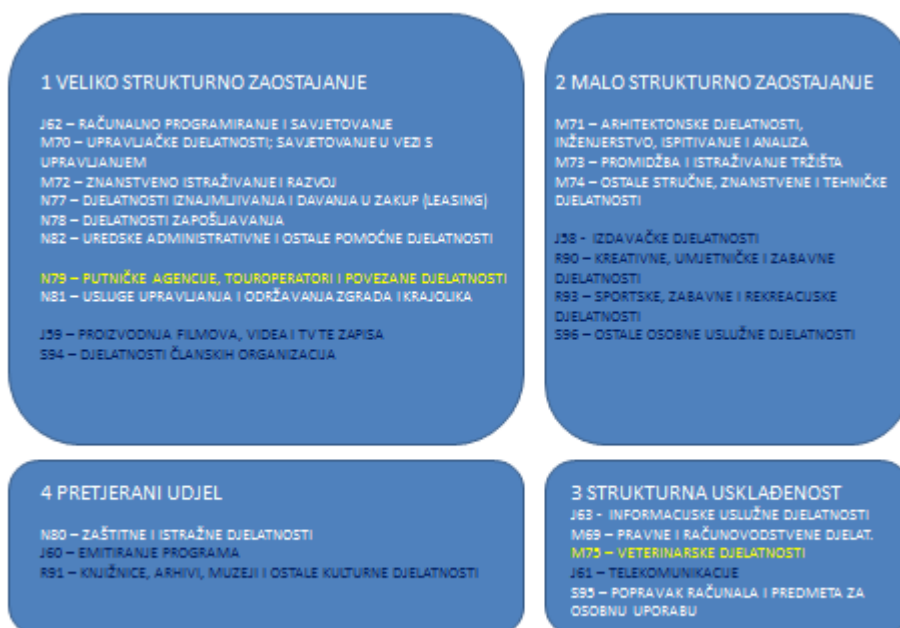
<sup>10</sup> Ovaj nalaz temelji se na slici 10. Ekonomske analize sektora profesionalnih i poslovnih usluga <http://www.cut.hr/resources/publikacije/9/Ekonomska%20analiza%20sektora%20profesionalnih%20i%20poslovnih%20usluga.pdf>.



Kada je riječ o djelatnostima pri kraju faze rasta i u fazi zrelosti, daljnja liberalizacija tržišta za proizvođače u tim djelatnostima predstavljat će prigodu kao i izazov s obzirom na očekivano jačanje inozemne konkurencije na otvorenom tržištu EU. Međutim, ukupne troškove i koristi od daljnjeg otvaranja tržišta treba sagledati s gledišta učinka na krajnje korisnike usluga. Istraživanja su pokazala da liberalizacija tržišta dovodi do znatnih koristi koje se materijaliziraju kroz povećanje obujma međunarodne razmjene usluga (što u ovom slučaju znači razmjenu znanja). **Liberalizacijom trgovine uslugama se povećava alokacijska efikasnost**, što znači da se usluge više i izvoze i uvoze. **U manjim i otvorenijim državama članicama, osobito onima na nižem stupnjem razvoja kao što je slučaj u Hrvatskoj, za kupce usluga to znači širenje mogućnosti i izbora za kupnju kvalitetnijih usluga kroz koje se prenose nova znanja i tehnologije**, što u konačnici ubrzava gospodarski i društveni razvoj.<sup>11</sup>

Naposlijetku, upitno je koliki se dio djelatnosti iz sektora profesionalnih i poslovnih usluga uistinu nalazi pri kraju faze rasta ili u fazi zrelosti. Rezultat zavisi o tome koji se statistički klasifikacijski sustav koristi. Podaci iz anketa o radnoj snazi daju optimističniju sliku od strukturnih poslovnih statistika. Ukazuju na to da neke aktivnosti još uvijek imaju prostor za rast udjela u zaposlenosti u odnosu na prosjek EU. Kriterij odstupanja udjela u ukupnom broju zaposlenih u Hrvatskoj naspram EU prosjeka na slici 5 pokazuje da prigode za daljnje zapošljavanje postoje i kod arhitektonskih i inženjerskih djelatnosti, djelatnosti tehničkog ispitivanja i analize te kod djelatnosti promidžbe i istraživanja tržišta iako su prema strukturnim poslovnim statistikama navedene djelatnosti svrstane u zrele industrije. Rezultat dodatno povećava očekivanje od mogućih pozitivnih učinaka na zapošljavanje u slučaju daljnjeg razvitka sektora.

Slika 5 Segmentacija prema strukturnim razlikama udjela u ukupnom broju zaposlenih u odnosu na prosjek EU



Izvor: Arhivanalitika za Ministarstvo gospodarstva (2014): Ekonomska analiza sektora profesionalnih i poslovnih usluga, prilog 1, t. A1 i shema 1.

<sup>11</sup> Stehrer, Robert i dr. (2014): *Study on the relation between industry and services in terms of productivity and value creation*. Study for the Directorate – General for Enterprise and Industry, 2nd interim report.

### 3. Profesionalne i poslovne usluge na jedinstvenom tržištu EU

Razvoj jedinstvenog tržišta EU predstavlja opći okvir za osmišljavanje javnih politika i mjera za razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga u Hrvatskoj. Specifičan okvir za oblikovanje javnih politika i mjera definiran je EU [Direktivom o uslugama](#)<sup>12</sup>.

Nakon zaključaka Vijeća EU iz ožujka 2015.<sup>13</sup> o potrebi obnove agende stvaranja jedinstvenog tržišta, taj okvir je proširen *Strategijom jedinstvenog tržišta*. Detaljan opis EU okvira i politika sadržan je u dodatku na kraju ovog rada, dok tekst u nastavku sadrži samo sažeti prikaz.

Direktiva o uslugama odnosi se na gotovo sve vrste usluga koje ulaze u okvir sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Prema Eurostatu<sup>14</sup> gotovo polovica BDP-a EU odnosi se na sektore i djelatnosti na koje se primjenjuju pravila liberalizacije tržišta usluga iz Direktive o uslugama: na turizam se u EU odnosi 3,2% BDP-a, na kulturne i sportske djelatnosti 4,2%, na trgovinu 11,1%, graditeljstvo 6%, posredovanje u prometu nekretnina 11%, na poslovne usluge (što obuhvaća i profesionalne usluge i ICT) 11,7%.

U EU postoji suglasnost o postojanju nedovoljne tržišne integracije, osobito u segmentu usluga, gdje su još uvijek na djelu regulatorne prepreke razvoju jedinstvenog tržišta. One usporavaju gospodarski rast. Europska komisija procjenjuje da bi puna implementacija Direktive o uslugama mogla povećati BDP Europske Unije za 1,8% (čak 2,6% u slučaju izrazito ambiciozne deregulacije), dok bi na tom temelju zasnovano jedinstveno digitalno tržište moglo pridodati još 3% rastu BDP-a EU. To se ne odnosi samo na uslužni sektor, nego i na sektore koji su najvažniji korisnici usluga i koji nastupaju na tržištu EU i globalnom tržištu - prije svega na prerađivačku industriju. Veliki se učinci mogu očekivati i u javnom sektoru.<sup>15</sup>

Studije slučaja deregulacije i liberalizacije u pojedinim državama članicama potvrđuju pozitivne učinke. Primjerice, talijanska je studija pratila liberalizaciju i deregulaciju od 1995. do 2008. i pronašla pozitivan utjecaj na dodanu vrijednost i rast industrije. Time je posredno potvrđena teza o ključnoj ulozi uslužnog sadržaja u razvitku moderne prerađivačke industrije.<sup>16</sup>

Očekujući pozitivne učinke dodatne liberalizacije, Europska Komisija je prišla razradi Strategije jedinstvenog tržišta. Sama Strategija i savjetodavni proces koji je proveden u sklopu njezine izrade ukazuju na šest bitnih područja razvoja javnih politika i mjera za liberalizaciju tržišta usluga. Područja se detaljnije obrazlažu u nastavku teksta, u kontekstu formuliranja politika i mjera:

1. Uspostava jedinstvenog tržišta usluga, jačanje konkurencije i uklanjanje administrativnih prepreka
2. Deregulacija i pametna regulacija za gospodarstvo
3. Integracija s politikama poticanja malih i srednjih poduzeća
4. Olakšanje razvoja ekonomije dijeljenja i fleksibilizacija tržišta rada
5. Integracija tržišta usluga s industrijskom politikom
6. Digitalizacija i reforma javne uprave i nabave

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&from=EN>

<sup>13</sup> <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%206197%202015%20INIT>

<sup>14</sup> [http://www.cut.hr/resources/publikacije/4/MINGO\\_Potencijali%20jedinstvenog%20tr%20r%20C5%BEi%20C5%A1ta%20EU.pdf](http://www.cut.hr/resources/publikacije/4/MINGO_Potencijali%20jedinstvenog%20tr%20r%20C5%BEi%20C5%A1ta%20EU.pdf)

<sup>15</sup> European Commission (2012): *The Economic Impact of Services Directive: A First Assessment Following Implementation*, i European Parliament (2015): *Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-2019*.

<sup>16</sup> Mocci, Cristina; Cristina Tinti, Stefania Pozzuoli i Francesca Romagnoli (2015): *Deregulation and Growth in Italy*. Seminar on Economic Research on Services in the Internal Market, Brussels: European Commission.

### 3.1. Uspostava jedinstvenog tržišta usluga, jačanje konkurencije i uklanjanje administrativnih prepreka slobodi poslovanja

Uspostava i jačanje jedinstvenog tržišta usluga počiva na politikama poticanja i zaštite tržišnog natjecanja. Općenite mjere iz tog okvira su:

- Uzajamno priznavanje licenci („europska putovnica“) u sektoru profesionalnih usluga i uspostava administrativnog mehanizma uzajamne notifikacije
- Uklanjanje regulatornih prepreka ulasku na tržište, ograničenja vlasništva i olakšavanje inkorporacije profesionalaca
- Uklanjanje praksi cjenovne regulacije putem fiksnih tarifa, cjenovne diskriminacije potrošača i drugih oblika narušavanja tržišnog natjecanja
- Uspostava zajedničkih središta informiranja (eng. Digital Single Gateway) te zajedničkih praksi i standarda radi poticanja jednakog nastupa na tržištima svih država članica<sup>17</sup>

**Politike liberalizacije i jačanja tržišnog natjecanja od posebne su važnosti za regulirani dio sektora profesionalnih usluga u Hrvatskoj.** Analize pokazuju da se u Hrvatskoj radi o najreguliranijem i najzaštićenijem sektoru profesionalnih usluga u usporedbi s drugim državama članicama.

Europska Komisija i Centar unutarnjeg tržišta EU detektirali su regulatorne prepreke pružateljima profesionalnih usluga koje su suprotne EU Direktivi o uslugama, a iz nadležnosti su više tijela državne uprave: (1) kvantitativne i teritorijalne restrikcije-kvote u pogledu broja auto-škola, kao i fiksne tarife u toj djelatnosti; (2) tumačenja da se poslovanje osoba koje sudjeluju u poslovima prostornog planiranja može izuzeti od primjene Direktive o uslugama; (3) tumačenja kako odvjetničke usluge nisu gospodarska djelatnost ne bi li ih se izuzelo od primjene Direktive o uslugama; (4) regulacija minimalne fiksne tarife odvjetničkih usluga; (5) ograničenja marketinga i oglašavanja odvjetničkih usluga; (6) prestanak prava na obavljanje odvjetništva ako odvjetnik više od šest mjeseci bez opravdanog razloga ne obavlja odvjetništvo; (7) regulacija oblika inkorporacije za porezne savjetnike na način da moraju obavljati djelatnost isključivo kroz specijalizirane pravne osobe.

**Europska Komisija je zbog toga uputila Hrvatskoj ozbiljnu primjedbu s preporukom za „smanjenje pretjeranog opterećenja na pružatelje usluga“.** Europska Komisija također u dubinskoj analizi [„Izvešće za Republiku Hrvatsku 2015. s detaljnim preispitivanjem o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža“](#)<sup>18</sup> ističe kako se „poslovno okruženje izdvaja kao glavni uzrok niske sposobnosti prilagodbe hrvatskog gospodarstva te je usko grlo za ulaganje i rast. Visokom trošku poslovanja posebno pridonose strogi propisi o tržištu dobara i usluga te veliko administrativno, regularno i neporezno opterećenje. Regulatornu nestabilnost pogoršavaju nedostaci u ocjeni regulatornih učinaka i zakonodavnom planiranju. Dugi sudski postupci smanjuju učinkovitost pravnog okvira. Unatoč tome što je poduzeto više konkretnih mjera, ostvaren je tek neznatan napredak u općem poboljšanju kvalitete poslovnog okruženja.“

Dakako, u izvješću Komisije ističe se i hrvatski napredak postignut u području primjene SCM (Standard Cost Model) metode za mjerenje i poticanje smanjenja administrativnog opterećenja gospodarstva<sup>19</sup> te pomak na smanjenju opterećenja gospodarstva parafiskalnim nametima<sup>20</sup>, uz kontinuitet u oba područja.

<sup>17</sup> Posebno se navodi nužnost uspostave paneuropske police osiguranja od profesionalne odgovornosti.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_croatia\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_croatia_hr.pdf)

<sup>19</sup> <http://www.cut.hr/novosti/289/usvojen-akcijski-plan-za-smanjenje-administrativnog-opterecenja-gospodarstva/>

<sup>20</sup> Ukupno parafiskalno rasterećenje poslovnog sektora u razdoblju 2013-2015 iznosilo oko 680 milijuna kuna.

- **Deregulacija profesionalnih usluga**

Europska komisija ističe pretjerano regulatorno opterećenje pružatelja usluga u Hrvatskoj. Ističu se opterećenja u sustavima dozvola/odobrenja i obveznog upisivanja u profesionalne registre. Komisija posebno ističe sektorske prepreke pružateljima profesionalnih usluga koje su regulirane od strane pojedinih profesionalnih komora. Pritom se Komisija poziva na [Međunarodnu organizaciju za ekonomsku suradnju i razvoj](#) (OECD) koja je razvila sustav pokazatelja [Product Market Regulation \(PMR\)](#)<sup>21</sup>.

**Profesionalnim uslugama je svojstveno da se u velikoj većini slučajeva radi o tzv. reguliranim profesijama.** To znači da je profesionalna kvalifikacija nužan regulatorni pristupni uvjet za njihovo pružanje na tržištu. Postavlja se pitanje razmjernosti (proporcionalnosti) regulacije pristupa pojedinoj profesiji. Stoga OECD pri razvoju i računanju pokazatelja regulacije tržišta proizvoda (engl. Product Market Regulation, PMR) postavlja sljedeća pitanja: Kojim zahtjevima je reguliran pristup profesiji? Traži li se sveučilišni stupanj obrazovanja i koliko godina studija? Postoji li obveza prethodnog rada i u kojem trajanju kao uvjet za pristup profesiji? Postoji li obveza polaganja profesionalnog ispita? Jedno od pitanja vezano je uz obvezno članstvo u profesionalnoj komori. Nadalje, postavljaju se i pitanja o postojanju ograničenja pravnog oblika pružanja profesionalnih usluga: Postoje li ograničenja za suradnju među pojedinim profesijama, u smislu partnerstva, udruživanja, zajedničkih poduhvata i sl.? Postoje li fiksne minimalne i/ili maksimalne tarife regulirane od strane države ili profesionalnih tijela? Postoje li ograničenja oglašavanja i marketinga? Navedeni skup pitanja odnosi se na eventualne regulatorne prepreke koje se mogu vrednovati (i eventualno pojednostavljivati i uklanjati) shodno EU Direktivi o uslugama.

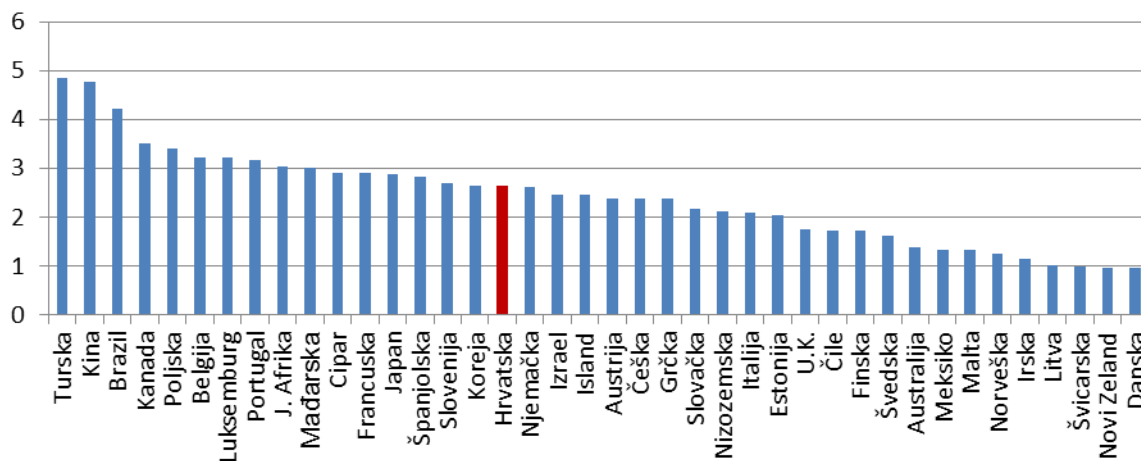
Osim po ukupnom PMR-u skoru, Hrvatska je u istraživanju za 2013. bila najrestriktivnija glede reguliranja profesionalnih usluga, u rangu s Kinom. Najveći skor hrvatske restriktivnosti bio je u području odvjetničkih usluga. **Najmanje regulatornih restrikcija na profesionalne usluge unutar EU imaju redom Švedska, Finska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Danska, Nizozemka i Irska**, dakle puno razvijenije zemlje od Hrvatske.

Slike 6-9 pomoću OECD-ove PMR metodologije pokazuju da **Hrvatska ima problem s pretjerano restriktivnom regulacijom sektora profesionalnih usluga**. Iako se OECD-ovo mjerenje odnosi na 2013. godinu, te su u međuvremenu poduzete neke mjere koje regulaciju čine manje rigidnom nego što je prikazano na slikama (ukinute se fiksne tarife za arhitekate i inženjere), i dalje vrijedi zaključak da su restrikcije najmanje (ali još uvijek malo iznad prosjeka OECD-a) u regulaciji profesije računovodstva i revizije, dok su kod odvjetnika, inženjera i arhitekata vrlo velike.

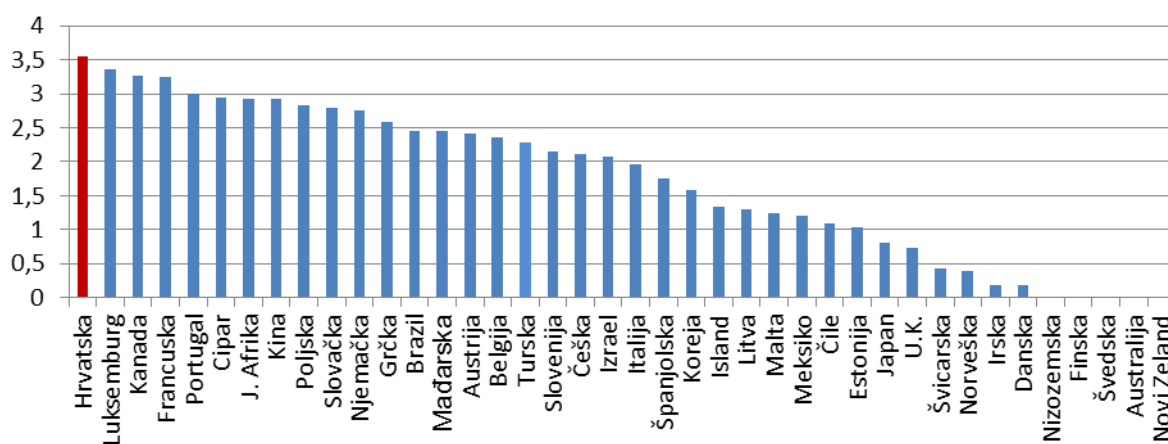
---

<sup>21</sup> PMR je opsežan set indikatora regulacije tržišta koji mjeri stupanj administrativnog opterećenja i regulatorne restriktivnosti različitih tržišta. PMR je važan set indikatora koje donositelj odluka trebaju uzimati u obzir pri provedbi reformi. Europska unija se u provedbi svojih politika za pametnu regulativu i liberalizaciju unutarnjeg tržišta bitno oslanja na OECD-ov PMR.

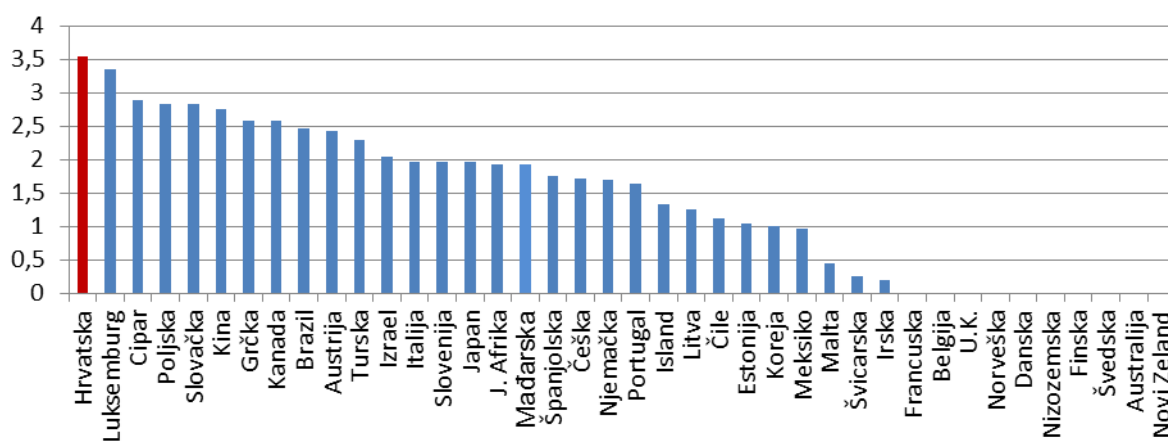
Slika 6 Regulatorne restrikcije profesije računovođa i revizora (max = 6)



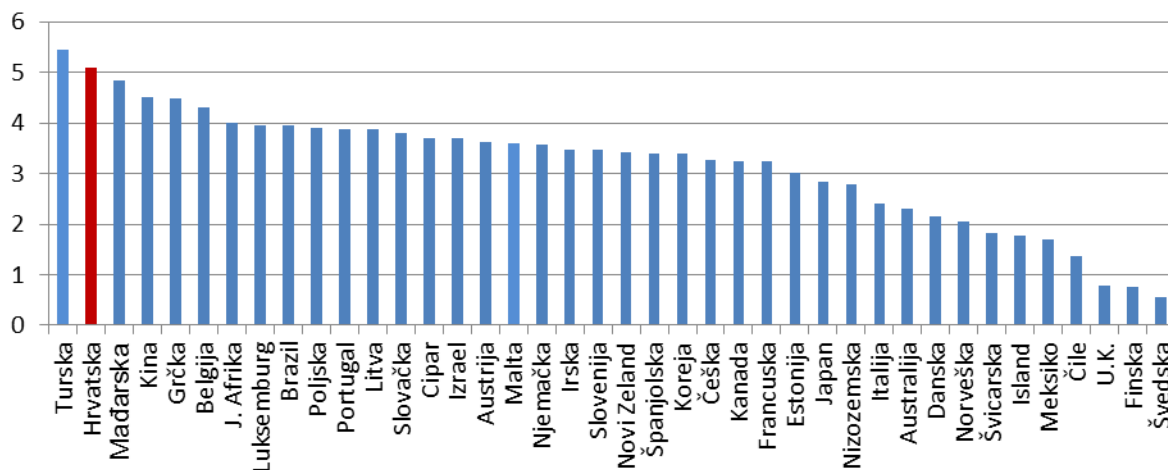
Slika 7 Regulatorne restrikcije profesije arhitekata (max = 6)



Slika 8 Regulatorne restrikcije profesije inženjera (max = 6)



Slika 9 Regulatorne restrikcije odvjetničke profesije (max = 6)



Izvor: OECD, 2015 <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PMR> (26. listopada 2015.).

Iza prikazanih brojki stoje različiti oblici ekskluzivnih profesionalnih prava (tzv. rezervirane aktivnosti). U odvjetničkoj je profesiji uobičajeno da domaći odvjetnici imaju isključivo pravo zastupanja klijenata pred domaćim sudovima, no neki drugi oblici ekskluzivnih prava koji su na djelu u Hrvatskoj nisu uobičajeni u drugim zemljama (naročito onima koje imaju liberalne režime regulacije, a to su često ujedno i najrazvijenije zemlje): (1) pravno savjetovanje u predmetima koji su regulirani domaćim propisima, (2) pravno savjetovanje u predmetima koji su povezani s pravima intelektualnog vlasništva (patenti), (3) pravno savjetovanje domaćih osoba u predmetima povezanim s međunarodnim pravom, (4) pravno savjetovanje u predmetima koji su povezani s pravom drugih država i (5) savjetovanje u predmetima koji uključuju prijenos prava vlasništva, nasljedno i obiteljsko pravo. Još jednom vrijedi istaknuti da se mjere na slikama odnose na stanje iz 2013. Ipak, pismo Europske Komisije iz 2015., slijedom suradnje s Upravom za trgovinu i unutarnje tržište Ministarstva gospodarstva, potvrđuje da opći zaključak o rigidnoj regulaciji profesionalnih usluga u Hrvatskoj i dalje vrijedi.

Kod inženjera se isključiva ili dijeljena ekskluzivna prava susreću u slučajevima: (1) sudskih vještačenja, (2) oblikovanja i planiranja, (3) građevinskog nadzora, te (4) planiranja i upravljanja održavanjem objekata. Osim dijeljenih ekskluzivnih prava s inženjerima, kod arhitekata je riječ još i o ekskluzivnim pravima pripreme izgradnje i urbanog i prostornog planiranja.

Ulazak na tržište kroz licenciranje od strane profesionalnih organizacija (odnosno državnog tijela u slučaju odvjetnika) nije neuobičajen, iako neke zemlje automatski odobravaju pristup kada su stečeni zakonom propisani uvjeti. Međutim, neuobičajeno je da se članstvo u profesionalnoj komori, kao u Hrvatskoj, propisuje kao uvjet za obavljanje profesije. Potrebno je krenuti u smjeru snižavanja cijena članarina, kao i od s time povezanih nerazmjerno visokih cijena ispita. Oboje predstavlja primjere parafiskalnih nameta. Primjerice, odvjetnici mjesečno plaćaju čak 285 kuna obveznu članarinu svojoj komori, što predstavlja visoko administrativno opterećenje.

Među regulatornim preprekama u odvjetništvu ističe se i zabrana samostalnom odvjetniku da bude u radnom odnosu kod drugog samostalnog odvjetnika. Takva prepreka je posebno problematična kada odvjetnički vježbenici, nakon pet godina radnog staža, budu upisani u imenik odvjetnika (obvezni upis), a radili su kao vježbenici kod samostalnog odvjetnika. Oni postaju po sili zakona obveznici plaćanja doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, komorske članarine i osiguranja od profesionalne odgovornosti, što predstavlja visoko opterećenje za odvjetnike početnike. Zato odvjetnici početnici nerijetko uspostavljaju poslovnu suradnju s bivšim poslodavcem (odvjetnikom),

efektivno i dalje radeći veći dio poslova za njega, dok povećavaju troškove poslovanja i sebi i bivšem poslodavcu.

Pored toga, veliki broj zemalja ne zahtijeva prethodnu praksu da bi se počelo obavljati profesionalnu djelatnost, a među onima koje propisuju takav zahtjev, malen je broj onih koje poput Hrvatske propisuju tri godine prethodne prakse.

Nadalje, regulacija fiksnih tarifa (cijena) od strane profesionalnih komora nije više uobičajena u EU jer je u načelu protivna Direktivi o uslugama. U Hrvatskoj je ona na snazi pri obavljanju odvjetničkih usluga. Regulacije fiksnih tarifa arhitektonskih i inženjerskih usluga uklonjene su 2013. upravo zbog liberalizacije shodno Direktivi o uslugama. Poseban su problem ograničenja marketinga i oglašavanja odvjetničkih usluga, kao i sustav kvota za ulazak stranih odvjetnika na domaće tržište.

**Centar unutarnjeg tržišta EU upravljani od strane Uprave za trgovinu i unutarnje tržište Ministarstva gospodarstva je prema nadležnim tijelima već komunicirao inicijative za uklanjanje prepreka protivnih načelima slobodnog tržišta EU u području poreznog savjetovanja i revizije.** Inicijative se planiraju provesti tijekom 2016. U području usluga poreznog savjetovanja, planirane promjene se odnose na (1) ukidanje uvjeta da porezni savjetnik iz EU mora odrediti punomoćnika za primanje pismena, ukoliko usluge pruža privremeno; (2) ukidanje ograničenja prema pravnom obliku, (3) ukidanje ograničenja prema kojem državljani EU mogu osnivati samo podružnicu za porezno savjetništvo, a ne i drugi oblik sjedišta i (4) ukidanje obveze državljanina EU da priloži dokaz o pravu obavljanja poreznog savjetništva, obzirom da se isto može provjeriti putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta. U području revizorskih usluga Ministarstvo gospodarstva je već iniciralo (1) ukidanje uvjeta prema kojemu se većina članova uprave revizorskog društva mora aktivno služiti hrvatskim jezikom; (2) ukidanje ograničenja prema kojemu revizor može osnovati samo jedan revizorski ured; (3) ukidanje ograničenja prema pravnom obliku na način da revizor ne smije osnovati obrt; (4) preispitivanje zabrane da revizori svoje ugovorene poslove ustupaju drugim revizorima; (5) preispitivanje zabrane istovremenog pružanja usluga revizije, računovodstva, poreznog savjetništva, sudskog vještačenja i procjenjivanja vrijednosti imovine, u istoj pravnoj osobi za istu poslovnu godinu.

- **Olakšanje inkorporacije profesionalaca**

Otklanjanje regulatornih prepreka modelima inkorporiranja organizacija koje se bave pružanjem reguliranih profesionalnih usluga obveza je prema Direktivi o uslugama koja dopušta slobodu izbora pravnog oblika. Ograničenja prema pravnom obliku se obično odnose na obrtnike kao fizičke osobe, pojedince, tj. dopušteni oblik je samo pravna osoba.

Također, profesionalci (stručnjaci) – bez obzira da li im je profesija posebno regulirana ili ne - često ulaze na tržište samostalno. Najveći kapital im je znanje, osobna reputacija i umreženost, ali ne žele biti samozaposleni, već žele pokrenuti posao i uživati u nekim koristima koje su povezane s ograničenom odgovornošću. Na taj način stvaraju se pretpostavke za rast poslovanja i okrupnjavanje uslužnih tvrtki. EU inicijativa za društvo s jednim članom i mikrokapitalnim zahtjevom na tom je tragu. Tom inicijativom EU predlaže da se d.o.o. s jednim članom može osnovati putem jednostavne elektroničke procedure koja je ista u cijeloj EU. Također, poduzetnik se oslobađa skupe obveze ovjere osnivačkog ugovora kod javnog bilježnika. Navedena EU inicijativa svakako može potaknuti olakšanje pokretanja posla i samozapošljavanje.

U Hrvatskoj su uvedena određena olakšanja poslovanju malih poduzeća otvaranjem mogućnosti osnivanja jednostavnog d.o.o.-a i plaćanja PDV-a po naplaćenim računima za tvrtke s godišnjim prihodom manjim od 3 milijuna kuna u prethodnoj godini. Međutim, jednostavni d.o.o. nije privlačan oblik s obzirom na porezni tretman i ograničenja u raspolaganju dobiti.

Složenost poslovanja, od pokretanja posla, preko obveza izvještavanja i plaćanja poreza i drugih davanja državi i dalje je nerazmjerno velika. Zbog toga stručnjaci koji ulaze na tržište kroz svoje mikro tvrtke nepotrebno troše previše vremena i novca na ovladavanje regulatornim, računovodstvenim i poreznim labirintima poslovanja, umjesto da razvijaju svoje ključne kompetencije i poslovanje, a vrijeme posvete isključivo poslu u kojem su najbolji. Konkurenciju i otvorenost tržišta stoga treba jačati i povrh EU inicijative za jednostavna društva – osobito u dijelu profesionalnih i poslovnih usluga – daljnjim pojednostavljenjima regulatornih zahtjeva u odnosu na oblik inkorporacije mikro-društava. U tom segmentu postoji velik prostor za dodatna (univerzalna) pojednostavljenja u dijelu vođenja knjigovodstva i financijskog izvještavanja (npr. ukidanje obveze sastavljanja financijskih izvještaja i izvještavanja FINA-e; suštinski bi bilo dovoljno voditi knjige ulaznih i izlaznih faktura i sastavljati jednostavan izvještaj o tijeku novca te redovito izvještavati samo jednu točku u vladinom sustavu), zatim u dijelu obračuna i plaćanja poreza te neporeznih nameta (ukidanje plaćanja svih parafiskalnih nameta za tvrtke koje su u prethodnoj godini ostvarile prihod manji od zakonom propisanog) i sl. Od posebne je važnosti da se svi ovi postupci mogu obaviti elektronskim putem (detaljnije u odjeljku 3.6)<sup>22</sup> i da šanse za ulazak na druga nacionalna tržišta u okviru EU ne budu umanjene s obzirom na oblik inkorporacije (poduzetnici se ne smiju diskriminirati s obzirom na pravni oblik inkorporacije).

- **Aktivno poticanje tržišnog natjecanja**

Sprječavanje narušavanja tržišnog natjecanja zanemaren je, ali nužan oblik implementacije Direktive o uslugama. Podnesci Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja (AZTN) predstavljaju zakašnjeli i skup način čuvanja ravnopravnosti tržišnih sudionika. Znanja i troškovi koji su potrebni za pokretanje takvih postupaka često su prohibitivno visoki za mikro i mala poduzeća koja dominiraju u sektoru. Tome treba dodati i nerazvidnost propisa te podjelu nadležnosti između različitih razina državne vlasti, što je u prošlosti omogućavalo anti-tržišne prakse, među njima i one koje su bile medijski vidljive kao u slučajevima podjele tržišta i cjenovne diskriminacije u taksi prijevozu i pružanju pogrebnih usluga.

Nadzor tržišnih praksi ne može se prepustiti ex post intervencijama koje uključuju postupke pred AZTN-om. AZTN je nezamjenjiv instrument, ali iskustvo upućuje na nužnost preventivnog aktiviranja cijele javne uprave (samostalno ili u suradnji s AZTN-om) radi poticanja tržišnog natjecanja. Potrebno je pratiti (anti)tržišne prakse i preventivno štiti ravnopravnost tržišnog natjecanja, jer to je primarni javni interes. Vlada odnosno AZTN može to činiti kroz liberalizaciju, korigiranje regulacije (ako regulacija izaziva neželjena tržišna iskrivljenja)<sup>23</sup> ili pokretanje postupaka pred AZTN-om radi zaštite javnog interesa. Važno je da se poticanje i zaštita ravnopravnog tržišnog natjecanja jednako promiču na unutarnjem nacionalnom tržištu i jedinstvenom tržištu EU zbog jačanja konkurencije.

Mandat za još aktivnije obavljanje tog posla Vlada treba povjeriti AZTN-u, uz podršku Ministarstva gospodarstva. U svakom slučaju, i bez obzira na institucionalno rješenje, trebaju se bitno povećati kapaciteti za praćenje tržišnih praksi i preventivno djelovanje. Poslovi se u početku mogu fokusirati na tržište usluga s naglaskom na sektor profesionalnih i poslovnih usluga radi implementacije Direktive o uslugama. No, nema razloga da se u ove poslove naknadno ne uključe i tržišta roba u okviru osiguranja djelotvornosti cjelokupnog tržišta. Ključno je da mandat odnosno nadležnost bude jasna, kako zbog nedorečene nadležnosti ne bi dolazilo do paralize djelovanja i zadržavanja statusa quo pod utjecajem interesnih skupina koje teže ubiranju renti kroz zaštitu od tržišta kroz privilegirane položaje.

<sup>22</sup> Kao na primjer u slučaju aplikacije za internetsku registraciju obrta <http://www.minpo.hr/default.aspx?id=6272>

<sup>23</sup> Ove je poslove nužno usko koordinirati s poslovima unaprjeđenja regulacije koji se opisuju u sljedećem odjeljku 3.2.



- **Uklapanje u EU politiku prema reguliranim profesijama**

Komisija procjenjuje da u EU posluje oko 5,000 reguliranih profesija.<sup>24</sup> Direktiva o priznavanju stručnih kvalifikacija (2005/36/EZ) nije bitno pridonijela olakšanju mobilnosti profesionalaca i njihovih tvrtki, pa Komisija predviđa uspostavu jedinstvene EU metodologije za praćenje i otklanjanje regulatornih prepreka u ovom segmentu. Kao što je ranije spomenuto, potrebno je smanjiti broj reguliranih profesija i djelomično liberalizirati profesije koje moraju ostati regulirane zbog zaštite kvalitete i potrošača. Postoje naznake da i na razvijenijim i slobodnijim tržištima postoji nerazmjer regulacije i kvalitete, što znači da postoji prostor za liberalizaciju koja neće narušiti kvalitetu usluga, ali će omogućiti lakši pristup uslugama i povoljnije cijene.<sup>25</sup>

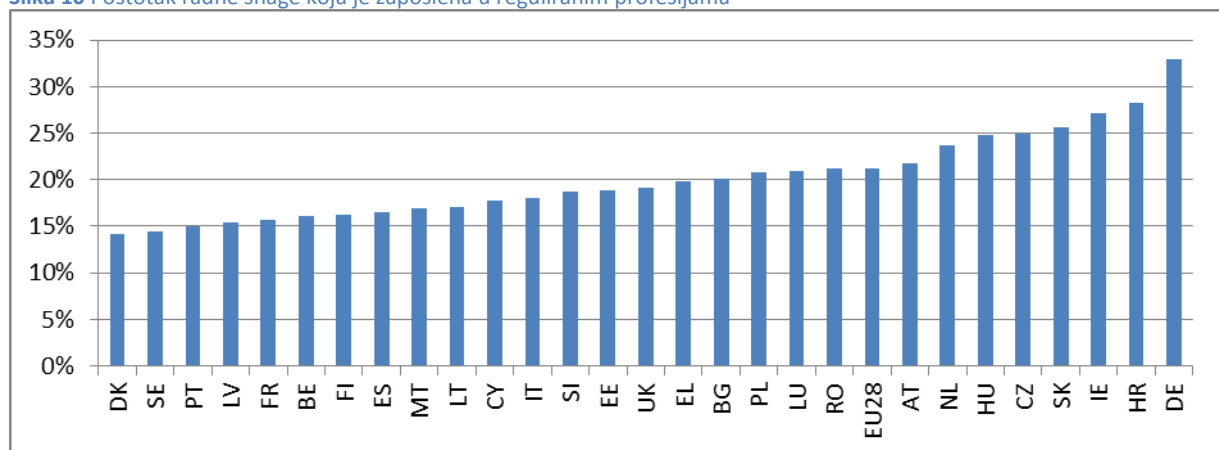
- **Evaluacija uvjeta za pristup i obavljanje reguliranih profesija**

Dok je u cijeloj EU prihvaćeno da liječnici trebaju biti regulirana profesija - kako bi se u ime javnog interesa zaštite zdravlja zaštitilo ljude od neprofesionalnog postupanja - postavlja se pitanje treba li regulirati primjerice računovodstvene usluge (kao i niz drugih djelatnosti). Države članice se razlikuju po broju reguliranih profesija. Njemačka je visoko regulirana, dok su primjerice U.K. i Estonija na mnogo nižoj razini regulacije. Litva regulira „samo“ 72 profesije, a Mađarska 409 (prema podacima iz EU baze reguliranih profesija). Najviše reguliranih profesija u EU, tj. 42% je u sektoru zdravstvenih i socijalnih usluga, a 15% u području profesionalnih i poslovnih usluga. Kumulativno je u EU regulirano 5000 profesija, odnosno 186 u prosjeku po državi članici.

Hrvatska je već smanjila broj reguliranih profesija sa 306 koliko je imala 2010. Godine, na 286 koliko je imala 2013. godine. Za 2016. planiran je novi popis reguliranih profesija i smanjenje njihova broja. Riječ je o procesu koji treba nastaviti.

**U EU28 je prema istraživanju Komisije u reguliranim profesijama zaposleno 21% radne snage** tj. oko 50 milijuna ljudi. Dok „tek“ 15% Danaca i Šveđana radi u reguliranim profesijama, u Njemačkoj u njima radi oko 33% radne snage. Slijedi Hrvatska sa 28%, što upućuje na iznimno visok stupanj regulacije profesija koji bi trebalo smanjiti:

**Slika 10** Postotak radne snage koja je zaposlena u reguliranim profesijama



Izvor: TNS Opinion za Europsku komisiju, 2015.

<sup>24</sup> European Database of Regulated Professions

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home)

<sup>25</sup> Maria Koumenta, Amy Humphris, Morris Kleiner i Mario Pagliero, *Occupational Regulation in the EU and UK: Prevalence and Labour Market Impacts*. Queen Mary University of London.

Modernizirana europska direktiva u području profesionalnih kvalifikacija obvezuje države članice na evaluaciju uvjeta za pristup i obavljanje reguliranih profesija. Profesionalne usluge su posebno bitan sektor u kontekstu evaluacije koja se metodološki može provoditi shodno [OECD-ovim indikatorima regulacije tržišta \(Product Market Regulation\)](#). Uz regulirane profesije obično se vežu obveze upisa u registar odnosno članstva u profesionalnim komorama, a time i obveze polaganja profesionalnih ispita, kao uvjeta za pružanje profesionalnih usluga. Često se zahtijeva i profesionalno osiguranje. Obje vrste obveza predstavljaju administrativna opterećenja. Pitanje je koliko je trošak regulacije opravdan i razmjernan zaštiti javnog interesa. Dokazi o tome rijetko su jasni. Pri tome treba naglasiti da Europska komisija ne dovodi u pitanje slučajeve kada je javni interes opravdano i razmjerno zaštićen. **Komisiju brinu slučajevi kada prepreke i opterećenja idu iznad opravdane svrhe** tj. nalaze se u zoni nerazmjernosti. Time se narušavaju načela slobodnog tržišta usluga definirana direktivama u području usluga i profesionalnih kvalifikacija. **Komisija u svakom slučaju poziva države članice na smanjenje broja reguliranih profesija.**

### 3.2. Deregulacija i pametna regulacija za gospodarstvo

Prethodna razmatranja se u širem smislu mogu podvesti pod temu javnih politika za pametnu regulaciju. **Svako otklanjanje administrativnih opterećenja i regulatornih prepreka poslovanju i unaprjeđenje poslovne klime pridonijet će razvoju sektora profesionalnih i poslovnih usluga koji je vrlo osjetljiv na rigidnu regulaciju, upravo zbog dominacije mikro i malih tvrtki.** Stoga se implementacija pametne regulacije nameće kao imperativ razvoja Hrvatske koji traži EU.

**Pred hrvatskim gospodarstvom je izazov stvaranja održivih temelja za dugoročnu konkurentnost i rast. Ključna uloga države je stvoriti okvir za slobodnije tržišne uvjete, kako bi poslovni sektor mogao lakše poslovati.**

Dio regulatornih opterećenja u državama članicama EU, pa tako i u Hrvatskoj, posljedica je obveza i opterećenja koja poslovni sektor ima zbog EU prava. Dok EU pravila jedinstvenog tržišta i tržišnog natjecanja potiču jačanje lakše poslovanje na tržištu i smanjivanje troškova, drugi segmenti EU prava mogu predstavljati i troškove za poduzetnike. Zato je Europska unija donijela REFIT program za *regulatorni fitness*, koji služi za reviziju i reduciranje administrativnih opterećenja koja proizlaze iz zakonodavstva EU, a slijedom procjena učinaka pojedinih uredbi i direktiva. Procjenjuje se kako između trećine i polovice svih administrativnih opterećenja u državama članicama EU potječe sa razine EU prava, ali i zbog nepravilne i nepotpune implementacije u nacionalnim propisima. Stoga je pokrenut [Akcijski program za smanjenje administrativnih opterećenja u Europskoj uniji](#) (ABR).

Europska Unija pridaje osobitu pozornost inicijativi za pametnu regulaciju.<sup>26</sup> Inicijative se provode na razini EU zakonodavstva i na razini pojedinih država članica. Programi se u pravilu svode na sljedeća četiri elementa:

1. Mjerenje troškova regulacije SCM metodologijom i njihovo smanjenje (za minimalno 20%)
2. Donošenje i vrednovanje politika u okviru cjelovitog ciklusa razvoja politika koji uključuje: (1) dizajn i oblikovanje (pripremu) politike, (2) donošenje mjera, (3) praćenje i vrednovanje mjera, i (4) njihovu redovitu reviziju. Dionici politike identificiraju se i uključuju u savjetodavni proces u svim fazama ciklusa razvoja politika.
3. Provedba procjena učinaka propisa (PUP) u okviru ciklusa razvoja politika
4. Program adekvatnosti regulacije (eng. Regulatory Fitness and Performance Program, REFIT – ponekad se prevodi i kao regulatorni fitnes), svojevrсна regulatorna giljotina kojom se nastoje identificirati i otkloniti neopravdani propisi ili propisi koji proizvode nerazmjerne troškove na razini EU zakonodavstva.

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm)

- **SCM mjerenje i smanjivanje troškova regulacije gospodarstva**

U okviru Uprave za trgovinu i tržište Ministarstva gospodarstva 2015. **uvodena je Standard Cost Model (SCM) metodologija**, uz savjetodavnu podršku kompanije Sense savjetovanje. Ministarstvo gospodarstva provodi SCM projekt u suradnji s Agencijom za investicije i konkurentnost i uz podršku Hrvatske udruge poslodavaca i drugih dionika. Tehničke informacije o provedbi SCM metodologije nalaze se u dodatku na kraju ovog dokumenta.

SCM pilot projekt proveden je u području temeljnih propisa iz trgovine i posredovanja u prometu nekretnina. Uprava za trgovinu i unutarnje tržište Ministarstva gospodarstva postavila je cilj smanjenja regulatornog troška u navedenim djelatnostima za 20% do kraja 2015. Taj program je proveden, uz dodatne mjere koje slijede tijekom 2016.

Nadalje, Vlada je u kolovozu 2015. na prijedlog Ministarstva gospodarstva po prvi put donijela [Akcijski plan za smanjenje administrativnog opterećenja](#) kojim je pilot primjena SCM metode proširena na regulaciju u područjima pokretanja trgovačkog društva i obrta, zaštite na radu, sanitarnih i zdravstvenih uvjeta, gradnje te obnovljivih izvora energije.<sup>27</sup> Postavljen je cilj smanjenja administrativnog opterećenja u navedenim područjima do kraja 2016., za što su odgovorna pojedina nadležna tijela, uz jasnu koordinaciju od strane Vlade. Ministarstvo gospodarstva još provodi mjerenje u području zaštite potrošača te tehničkih zahtjeva za sigurnost dizala i tlačne opreme.

Uprava za trgovinu i unutarnje tržište Ministarstva gospodarstva već je inicirala proširenje SCM mjerenja na sva regulatorna područja gospodarstva, što uključuje i sektor profesionalnih i poslovnih usluga. **Slijedom SCM mjerenja, provodila bi se smanjenja administrativnog opterećenja za minimalno 25% do kraja 2017. godine.** Smanjenje troška regulacije za sektor profesionalnih i poslovnih usluga u konačnici bi imao učinak na gospodarstvo u cjelini. **Za definiranje projekta SCM proširenja na kompletnu regulaciju u području gospodarstva potrebna je sinkronizirana politička volja na strani Vlade i svih nadležnih tijela** za pojedina regulatorna područja, pogotovo kada se treba obvezati na provedbu konkretnih mjera deregulacije. **Zato je od vitalne važnosti da se pri uredu predsjednika Vlade formira specijalna jedinica – Ured za pametnu regulaciju.**

- **Procjene učinaka propisa**

Sustav procjena učinaka propisa definiran je zakonskim okvirom i obveza je tijela državne uprave. Međutim **u praksi se procjene učinaka provode tek nad manjinom novih zakonskih prijedloga.** Hrvatska Vlada do sada nije uspjela na adekvatan način obvezati sve ministre na provedbu procjena učinaka propisa (PUP) u redovitim zakonodavnim aktivnostima. Propisi se zbog nedostatka vodstva i koordinacije uglavnom donose izvan plana zakonodavnih aktivnosti, i to po hitnom postupku koji ne zahtijeva PUP. Problem je pretjerani regulatorni aktivizam i normativno-birokratsko razumijevanje PUP-a (bez dovoljno stručnog pristupa analizama ekonomskih i širih društvenih učinaka propisa). Prema birokratsko-normativnom automatizmu svaki se problem nastoji regulirati kroz normativno rješenje, umjesto da se sagledavaju i alternative regulaciji i njezini troškovi. Time bi se kroz pažljivo provođenje procjena učinaka propisa izbjegla prenormiranost, odnosno nametanje neopravdanog tereta regulacije. S gledišta razvoja sektora profesionalnih i poslovnih usluga, za sve propise koji se odnose na navedeni sektor, mora se sastaviti procjena učinka propisa.

<sup>27</sup> <http://www.cut.hr/novosti/289/usvojen-akcijski-plan-za-smanjenje-administrativnog-opterecenja-gospodarstva/>

- **Uspostava integriranog ciklusa razvoja javnih politika**

U Hrvatskoj ne postoje cjelovita pravila (metodologije) za oblikovanje (dizajn) javnih politika. Pogotovo postoji deficit u području oblikovanja regulatorne politike. Ne provode se sistematski ex post neovisne evaluacije učinaka propisa i javnih politika i ne propisuju se zacrtani rokovi u kojima se učinci neke politike moraju evaluirati od strane neovisnih vrednovatelja. Stoga se može preporučiti sastavljanje neovisne analize odnosno revizije djelovanja propisa koji se odnose na sektor profesionalnih i poslovnih usluga donesenih u protekla dva saziva Sabora. Cilj tih analiza je ukidanje posve nedjelotvornih propisa ili pojedinih administrativnih obveza, odnosno revizija razmjernosti djelomično učinkovitih propisa u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga.

- **Uklanjanje neopravdano visokog tereta EU regulacije**

Implementacija programa regulatorne adekvatnosti ili regulatornog fitnesa (eng. Regulatory Fitness and Performance Program, REFIT) u okviru *EU paketa za pametnu regulaciju*<sup>28</sup> ima za cilj da se kroz kontinuirani javno-privatni dijalog identificiraju i uklone neopravdano visoka regulatorna opterećenja temeljem administrativnih obveza iz EU zakonodavstva. REFIT je važna inicijativa, jer sve je veći dio regulatornih i administrativnih troškova povezan s propisima koji se donose na razini zakonodavstva Unije. Ta činjenica jedan je od razloga zašto mnoge države članice, prije svega Velika Britanija, žele što manje regulacije koja dolazi iz EU (osim okvira za jedinstveno tržište i tržišno natjecanje). Stoga je aktivno uključivanje i implementacija rezultata ove inicijative imperativ poboljšanja propisa za gospodarstvo. Također, tehnička i dijaloška rješenja u okviru ove inicijative mogu poslužiti i kao poticaj za provedbu „domaćeg“ REFIT-a – inicijative za uklanjanje ili promjenu skupih i nepotrebnih propisa domaćeg porijekla (regulatorna giljotina).

- **Mjere za olakšanje uvjeta poslovanja u okviru sustava *Doing Business***

Hrvatska se nalazi na 40. mjestu od 189 država svijeta u sustavu mjerenja lakoće poslovanja *Doing Business 2016*<sup>29</sup>. Hrvatska je na 22. mjestu između 28 država članica EU (ispred Mađarske, Belgije, Italije, Cipra, Grčke i Malte). Postoji veliki prostor u okviru EU za konkurentski napredak u olakšavanju poslovanja i poboljšanju kvalitete javnih politika za regulatorni okvir.<sup>30</sup> Prema tome, za razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga bit će od izuzetne važnosti da hrvatska vladu i javna uprava ovim pitanjima dodijele najviši rang reformskih prioriteta, osiguraju odgovarajuću raspodjelu institucionalnih nadležnosti, ojačaju sustav horizontalne koordinacije mjera za učinkovitu provedbu javne politike za olakšanje poslovanja. **Sektor poslovnih usluga može pružiti koristan transfer znanja i operativnu podršku reformi javnih politika koje će se usmjeriti na dodatni *Doing Business* napredak**, kao i provedbu niza mjera deregulacije i liberalizacije.

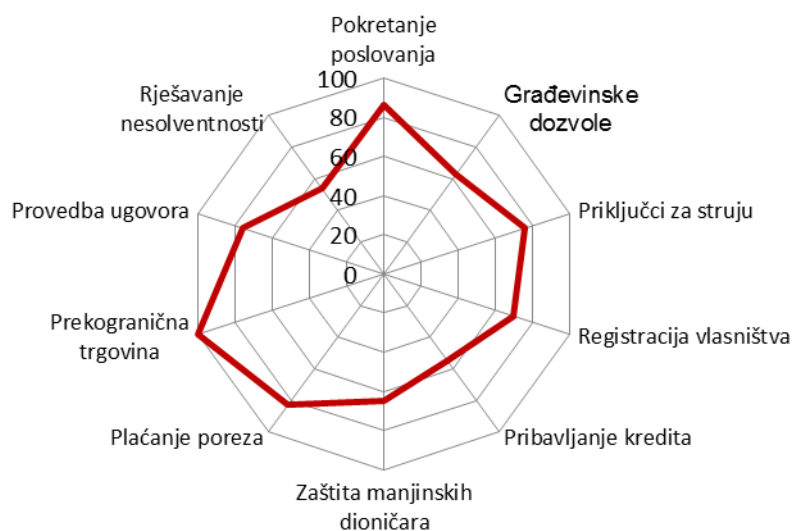
Za razumijevanje koncepta zaostajanja u razvoju regulacije važno je razlikovati rang na ljestvici poput *Doing Business* od koncepta udaljenosti od granice (eng. *distance to frontier*, DTF). DTF mjeri rezultat u postotku od najbolje prakse (koja je jednaka 100%). Mjerenje u odnosu na najbolju praksu znači da, ako su razlike među velikim brojem država male, a broj država s dobrim regulatornim praksama razmjerno velik, moguće je da neka zemlja s malim zaostatkom za najboljom praksom bude rangirana nisko na listi (i obratno). Slika 11 pokazuje da je takav slučaj s procedurama za pokretanje poduzeća, prema kojima Hrvatska zauzima tek 83. mjesto na svijetu, dok u isto vrijeme postiže oko 86%

<sup>28</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/c\\_2015\\_3261\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/c_2015_3261_en.pdf)

<sup>29</sup> <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>

rezultata u odnosu na najbolju praksu. Slika također pokazuje da se najveća odstupanja od dobre regulatorne prakse susreću kod rješavanja nesolventnosti, pribavljanja kredita, građevinskih dozvola i registracije vlasništva nad nekretninama. Navedena područja bi trebala biti prioritarna za provedbu reformi u sljedećem razdoblju, premda je potrebno iskoristiti i dodatni potencijal regulatornog olakšanja u području pokretanja poslovanja. Za očekivati je da bi reforme u ovim područjima imale utjecaj na razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga (kao i drugih sektora).

Slika 11 Udaljenost od granice (% ostvarenja u odnosu na najbolju praksu) prema Doing Business 2016



Izvor: Svjetska banka, 2015.

Bitno je istaknuti kako su **do sada u Hrvatskoj olakšani uvjeti poslovanja (prema Doing Business metodologiji) kroz sljedeće mjere:** uvode se e-građevinske dozvole s rokom izdavanja mjesec dana; sniženje temeljnog kapitala za osnivanje trgovačkog društva uvođenjem jednostavnog d.o.o.; omogućeno osnivanje poduzeća s imenom na bilo kojem EU jeziku; smanjene naknade ovjere osnivačkih dokumenata kod javnog bilježnika; ukidanje obveze objave oglasa o osnivanju trgovačkog društva pri Narodnim novinama (koji je koštao 900 kuna); razvijena je usluga e-obrt, a kreće i razvoj usluge e-tvrtka; smanjivanje troška komunalnih naknada u procesu ishođenja građevinske dozvole; smanjen je broj uvjeta i troškova potrebnih za ishođenje dozvola za gradnju te je ubrzan postupak završne inspekcije; lokacijska dozvola i potvrda glavnog projekta zamijenjeni su jednom potvrdom čime je pojednostavljen i ubrzan postupak ishođenja dozvole za gradnju; uvođenje obveznog elektroničkog plaćanja socijalnih doprinosa, ubrzanje i pojednostavljenje postupaka rješavanja trgovinskih sporova, uvođenje elektroničkog sustava za praćenje lučkog tereta, čime je olakšano prekograničnog izvozno poslovanje; uvodi se informacijski sustava zemljišnih knjiga i katastra nužan za olakšanje registracije vlasništva poslovnih subjekata; smanjenje doprinosa za šume i HGK.

Svjetska banka je na poziv Agencije za investicije i konkurentnost (AIK), koja u okviru vladine Radne skupine za poslovnu klimu i privatne investicije koordinira provedbu reformskih mjera za olakšanje poslovanja s nadležnim institucijama, izradila [Memorandum o reformskim zahvatima](#) na temelju sustava pokazatelja Doing Business 2015.<sup>31</sup> **Memorandum predviđa niz reformskih poteza koji bi trebali maksimalno pojednostaviti i modernizirati administrativne procedure za poslovanje** (vidjeti okvir dalje u tekstu). Uspostava kvalitetnije organizacije te podizanje svijesti i odlučnosti za brzu provedbu preporuka moraju se ocijeniti jednim od najvažnijih prioriteta svake vlade.

#### MEMORANDUM SVJETSKJE BANKE O REFORMSKIM ZAHVATIMA (2015.)

Svjetska banka preporuča niz konkretnih (kratkoročnih i dugoročnih) mjera za olakšanje poslovanja u Hrvatskoj u svim područjima obuhvaćenim metodologijom Doing Business.

U dijelu pokretanja poslovanja preporuča u kratkom roku ukidanje obveze izrade pečata društva, davanje ovlaštenja hitro.hr servisu za provedbu svih radnji registracije trgovačkog društva i za prenošenje ovlasti po zahtjevima za registraciju na administrativno osoblje suda. U dijelu izdavanja građevinskih dozvola preporuča uključivanje dionika u kampanju o primjeni novih propisa, ubrzanje povezivanja svih baza podataka u jedinstveni informacijski sustav, reviziju svih propisanih rokova i ukidanje obveze ovjeravanja katastarskog plana. U dijelu uknjižbe imovine preporuke se odnose na ubrzanje projekta usklađivanja zemljišnih knjiga i katastra, uvođenje zajedničkog informacijskog sustava, ukidanje obveze prilaganja posebnog administrativnog biljega, ubrzanje uknjižbe te priznavanje elektronskog izvotka u svim administrativnim postupcima i njegovu integraciju sa sustavom e-Građani. U dijelu dostupnosti kredita preporuča se proširenje kreditnog registra podacima komunalnih poduzeća i trgovaca. Za bolju zaštitu manjinskih ulagača potrebno je proširiti zahtjeve za javnu objavu u slučaju transakcija među povezanim stranama, zatražiti izvješće vanjskog revizora pri obavljanju takvih transakcija, osigurati dioničarima pravo tužbe direktora pri izvedbi takvih transakcija, ograničiti uzajamno dioničarstvo između neovisnih društava na 10%, zahtijevati objavljivanje podataka o drugim direktorskim pozicijama direktora i naknadama za upravljanje na pojedinačnoj osnovi, te olakšati parnice davanjem većih ovlasti dioničarima tijekom postupka. U dijelu plaćanja poreza treba pojačati informiranje malih i srednjih poduzetnika i provoditi informativne kampanje. Kod prekogranične trgovine Hrvatska ima izvrsnu ocjenu, no potrebno je provesti projekt elektroničkog nadzora u Carinskoj upravi, a kod izvršenja ugovora pojačati promicanje alternativnog načina rješavanja sporova. Za stečajne postupke preporuča se uvesti odredbe o izuzeću iz zastoja postupka, poticati financiranje dužnika tijekom stečajnog postupka, pojačati sustav odgovornosti rukovoditelja i osigurati da blisko povezane osobe ne mogu glasati o planu restrukturiranja.

<sup>31</sup> Svjetska banka (2015): *Doing Business. Memorandum o reformskim zahvatima. Republika Hrvatska* <http://www.aik-invest.hr/wp-content/uploads/2015/09/DB-Memorandum-o-reformskim-zahvatima.pdf>

### 3.3. Integracija s javnim politikama poticanja malih i srednjih poduzeća u svrhu okrupnjavanja i internacionalizacije

Javne politike u okviru EU potaknute su činjenicom da u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga dominiraju mikro i mala poduzeća. Svaku regulaciju treba preispitati iz perspektive razmjernosti (test proporcionalnosti) i ublažiti ili otkloniti regulaciju koja proizvodi visoke fiksne administrativne troškove. Mikro i mali poduzetnici uglavnom ne mogu plaćati neopravdano visoke troškove regulacije, što može usporiti njihov rast i zapošljavanje, okrupnjavanje i internacionalnu orijentaciju. Tome će pomoći zasebno sagledavanje učinaka na mikro i mala poduzeća kroz procjene učinaka propisa, ex post evaluacije učinaka propisa, uvođenje izuzeća od pojedinih administrativnih obveza i REFIT inicijative za pametnu regulativu na razini zakonodavstva EU.

Međutim, politika poticanja malih i srednjih poduzeća u Europskoj Uniji obuhvaća širi spektar aktivnih mjera među kojima se ističu:

- promicanje inovativnosti i tehnološkog razvitka (više detalja o tome u odjeljku 3.5),
- olakšavanje pristupa izvorima financiranja za mala i srednja poduzeća.

Među inicijativama za olakšanje financiranja malih i srednjih poduzeća na razini EU ističu se:

- inicijative za pojednostavljeni tretman mikro i malih poduzeća u sustavu PDV-a
- inicijative za garancije, sekuritizaciju i druge garantne sheme,
- inicijative za skupno financiranje (eng. crowdfunding) i
- inicijative za razvitak fondova rizičnog kapitala za start-up tvrtke (eng. venture capital funds)

**Inicijative za pojednostavljen tretman mikro i malih poduzeća u sustavu PDV-a** odnose se na Internet trgovinu koja bi trebala omogućiti mikro i malim poduzećima pojednostavljen nastup na tržištima drugih država članica u pogledu tretmana PDV-a. Europska komisija se u okviru Digitalne agende obvezala razviti pojednostavljen sustav obračuna PDV-a za internetsku trgovinu.

**Sekuritizacija** ili pakiranje portfelja kredita (u ovom slučaju kredita malim i srednjim poduzećima) koji se koristi kao zalag za izdanje vrijednosnih papira proširuje skup potencijalnih financijera malih i srednjih poduzeća izvan kruga banaka i privlači međunarodne financijske institucije poput Svjetske banke, EIB-a i EBRD-a koji rado sudjeluju u takvim poslovima pružanjem tehničke pomoći i preuzimanjem dijela rizika. Dio ovih poslova može se financirati iz različitih EU programa i strukturnih i investicijskih fondova, uz sudjelovanje europskih razvojnih financijskih institucija. U Hrvatskoj se takve transakcije ne događaju, jer ne postoji odgovarajuća regulacija. Svojedobna inicijativa iz 2007./08. za donošenje posebnog zakona zamrla je. Slično inicijativama za pametnu regulaciju, koristi od sekuritizacije za sektor profesionalnih i poslovnih usluga mogu biti samo posredne, no i takvi neizravni učinci mogu biti veoma snažni. U podlozi intervencije u poslovima sekuritizacije leži širi koncept izdavanja javnih garancija radi poticanja kreditiranja SME (modeli podjele rizika). Međutim, Komisija koja je nastupila u studenom 2014. stavlja veći naglasak na intervencije u dijelu vlasničkog, rizičnog financiranja (vidjeti dalje u tekstu).

**Garantne sheme** najčešće se pojavljuju kao klasične kreditne garantne sheme. Međutim, zanimljiva je mogućnost kreiranja inovativnih politika koje koriste garancije radi socijalizacije rizika u cilju kreiranja tržišta i transakcija koje se inače ne bi mogle dogoditi zbog nepotpunih informacija i visoke cijene rizika. Shema vaučera za rast (detaljnije u sljedećem poglavlju), koji se dodjeljuju tvrtkama radi korištenja – plaćanja profesionalnih i poslovnih usluga u cilju proširenja poslovanja, osobito onog namijenjenog izvozu, može se podržati izvedbenim garancijskim shemama. I takve dobro osmišljene poticajne sheme mogu se financirati iz sredstava EU fondova.

**Inicijative za skupno financiranje ili crowdfunding**<sup>32</sup> od velike su važnosti za financiranje SME, a posebno za financiranje sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Neki od prvih crowdfunding projekata u Hrvatskoj nastali su upravo u ovom sektoru. Osim očite važnosti za tehnološke start upove, crowdfunding može služiti kao izvor financiranja za mala poduzeća u početnim razvojnim fazama i fazama rasta u drugim sektorima. Osim toga, u poslovima crowdfundinga može se razviti know-how u sektoru profesionalnih usluga kroz koji se ovaj oblik financiranja može proširiti na druga poduzeća, djelatnosti i sektore. Vezano uz crowdfunding i tehnološki razvitak digitalnih platformi razvija se i izravno kreditiranje bez klasičnog bankovnog posredovanja (eng. *peer to peer lending*). Međutim, financijska regulacija posve je nepripremljena za pojavu novih financijsko-tehnoških oblika. Korištenje postojećih institucija (donacije, sponzorstva, izravno odobravanje zajmova, ulaganje u temeljni kapital) zastarjelo je u odnosu na potrebe crowdfundinga i općenito ne može odgovoriti tehnološkim i poslovnim zahtjevima novih oblika financiranja. EU je stoga prepoznala nužnost stvaranja novog fiskalnog, financijskog i institucionalnog okvira koji bi tradicionalne koncepte odobravanja zajmova i kredita, ulaganja u kapital, donacija i nagrađivanja prilagodio novom vremenu s ciljem stvaranja efikasnih alternativnih oblika financiranja mikro i malih poduzeća koja se ne mogu snaći s tradicionalnim financijskim instrumentima.

**Venture capital i private equity (Inicijative za fondove rizičnog kapitala - eng. *Venture capital i private equity*)** važni su instrumenti vlasničkog financiranja za tvrtke u razvoju. *Venture capital* financira mikro i male tvrtke, nerijetko i start upove, dok *private equity* podrazumijeva ulaganje u kapital etabliranih poduzeća koja ulaze u novu fazu ekspanzije, konsolidacije ili restrukturiranja, za što im je potreban kapital. Financiranje malih i srednjih poduzetnika bitan je dio Investicijskog plana nove Komisije, a četvrtina Europskog fonda za strateške investicije namijenjena je financiranju inovativnih SME-eva i srednje velikih poduzeća te start-upova. Planira se korištenje modela javno-privatnog partnerstva (slično hrvatskom modelu FGS-ova) u razvoju pan-europskih fondova rizičnog kapitala.

### 3.4. Olakšavanje razvoja ekonomije dijeljenja i fleksibilizacija tržišta rada

- **Slobodan pristup za nove poslovne modele**

Ekonomija dijeljenja (eng. *sharing economy* ili *collaborative economy*) razmjerno je novi fenomen koji nastaje na sjecištu razvoja novih tehnologija te EU politike liberalizacije i deregulacije tržišta. Europska komisija je prepoznala razvojne potencijale ekonomije dijeljenja, određivši ju kao kompleksan sustav isporuke usluga na zahtjev, uz privremeno dijeljenje imovine/resursa putem digitalnih platformi. Takvi sustavi povećavaju mogućnosti potrošačkog odabira, snižavaju cijene, otvaraju prostor za tehnološke start upove i šire potencijalne tržišne dosege. Europska Komisija trenutno procjenjuje veličinu ekonomije dijeljenja na 13 mlrd EUR, uz eksplozivan rast na 300 mlrd EUR do 2025. Godine. Očekuje se da će tada oko trećine europskih potrošača sudjelovati u ovom ekonomskom segmentu.<sup>33</sup>

Do sada se u ekonomiji dijeljenja čvršće profiliralo pet ključnih djelatnosti. Sve su uslužne, jedna se može neposredno svrstati u okvir profesionalnih i poslovnih usluga (privremeno zapošljavanje), jedna pripada segmentu kreativnih industrija (streaming glazbe i videa), a druge tri imaju snažan posredan učinak na razvitak sektora profesionalnih i poslovnih usluga, jer im bitan dio sektora (IT – programiranje) osigurava infrastrukturu, a mobiliziraju se novi oblici digitalnog marketinga, dizajna,

<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/crowdfunding-guide/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/crowdfunding-guide/index_en.htm)

<sup>33</sup> Consumer Intelligence Series: The Sharing Economy. PwC 2015, <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>



upravljanja prodajom i sl. (To su: direktno financiranje, smještaj – turizam i dijeljenje sredstava prijevoza).

S potencijalima su povezani i rizici koje stvara regulatorna birokracija. Prvi rizik su prepreke u postojećim zastarjelim regulatornim sustavima koji štite postojeća tržišta odnosno organizacije koje njima vladaju. Svaka pojava subjekta iz ekonomije dijeljenja u pravilu izaziva burnu reakciju i pokušaj postojećih tržišnih igrača koji se još nisu prilagodili novoj tehnološkoj i komunikacijskoj realnosti da zadrže status quo. Tako je i u Hrvatskoj od ulaska taxi usluge *Uber* na zagrebačko tržište 2015. godine. Takva su nastojanja suprotna EU politici jedinstvenog tržišta usluga i Europska komisija najavljuje mjere i smjernice prema državama članicama za otklanjanje te vrste prepreka.

**Ekonomija dijeljenja kroz tržišnu integraciju i mogućnost privremenog zapošljavanja te pokretanja mikro-poduzetništva** (npr. taxi vozači, smještajni kapaciteti) **dovodi do efikasnije uporabe resursa, što vodi rastu produktivnosti i povećanju šansi za održiv gospodarski rast** (npr. dijeljenje prijevoznih sredstava smanjuje potrošnju goriva i zagađenje zraka). **Današnja regulativa nije prilagođena tehnološkoj stvarnosti novog vremena, kojeg nazivamo i digitalna ekonomija.**

**Europska komisija namjerava izraditi smjernice za primjenu prava Europske Unije u ekonomiji dijeljenja. Komisija se prije svega poziva na Direktivu o uslugama kao okvir koji je otvoren za razvoj novih usluga te uklanjanje prepreka slobodnom tržišnom pristupu.** Pri tome je stav Komisije prema ekonomiji dijeljenja pozitivan, kao i Ministarstva gospodarstva, obzirom da će najavljene smjernice sadržavati i provedbene preporuke koje bi trebale osigurati da nacionalna zakonodavstva država članica ne postavljaju nepotrebne prepreke razvoju ekonomije dijeljenja. U tom smislu, zabrane i restrikcije koje su se pojavile u nekim gradovima i državama članicama EU, a tako i u Zagrebu, mogle bi naići upravo na obvezu usklađivanja s okvirom EU koji štiti pravo jedinstvenog tržišta i slobodu tržišnog natjecanja.

- **Prepreke privremenom zapošljavanju**

**Jedan od reformskih izazova na tržištu profesionalnih i poslovnih usluga svakako je daljnja fleksibilizacija tržišta rada, pogotovo u području privremenog zapošljavanja.** Dosadašnji proces fleksibilizacije bio je umjeren i preostale su brojne prepreke, osobito za usluge privremenog zapošljavanja koje imaju jedan od najvećih potencijala rasta u cijelom sektoru.

Liberalizacija radnog zakonodavstva koja je provedena 2014. riješila je neka pitanja kao što je definiranje materijalnih prava koja se odobravaju uz plaću. Međutim, nije riješeno pitanje propisivanja jedinstvene definicije plaće.

S poreznim sustavom povezan je i problem plaćanja PDV-a na ukupnu vrijednost privremeno angažiranog rada, a ne samo na maržu posrednika. To nije problem za privatne poslodavce u sustavu PDV-a, ali može destimulirati korisnike u javnom sektoru koji ne mogu odbiti PDV.

Kada je riječ o poslovanju s korisnicima iz javnog sektora posebnu prepreku predstavlja aktualna poslovna praksa u području javne nabave koja inzistiranjem na kriteriju najniže cijene otežava razvoj ovog segmenta koji je vrlo osjetljiv na kvalitetu usluga (detaljnije dalje u tekstu). Stoga je u planu prilagodba hrvatskog okvira u tom području sa EU zakonodavstvom koje stavlja veliki naglasak upravo na kriterij ekonomski najisplativije ponude. Premda taj kriterij i trenutno postoji i hrvatskom zakonodavstvu, nije dovoljno naglašen, pogotovo u praksi.

Nadalje, izmjenama radnog zakonodavstva iz 2014. nije riješen problem regulacije radnog vremena koje je propisano i prati se na dnevnoj razini. Potrebno je regulirati i nadzirati dugoročne kumulative, što povećava fleksibilnost i poslodavaca i radnika. Jedna od najvećih administrativnih prepreka

odnosi se na obvezu prijava i odjava radnika na dan, što povećava mogućnost pogrešaka i ograničava rad kod dva poslodavca ako se kod drugog radi u dane kada državne službe koje zaprimaju prijave ne rade. Općenito je potrebno u svim obrascima i propisima prepoznati i posebno tretirati agencijske radnike u skladu sa specifičnostima privremenog zapošljavanja, a jedan od ciljeva takvog tretmana trebao bi biti i mogućnost korištenja državnih poticaja.<sup>34</sup>

Nepotrebno je administrativno opterećenje obvezom navođenja broj ustupljenih radnika koji su potrebni korisniku, kao i razdoblje na koje se ustupaju radnici. Naime, svaki poslodavac, pa tako i agencija ima matičnu evidenciju radnika u kojoj je vidljivo kome je taj radnik ustupljen i period ustupanja. Zbog navedene administrativne obveze agencije za privremeno zapošljavanje imaju neopravdani teret, pogotovo kada se korisnicima ustupaju radnici na jedan dan.

Izvanredni otkaz ugovora o radu zbog osobito teške povrede od strane ustupljenog radnika Agencija za privremeno zapošljavanje može dati samo u roku od petnaest dana od dana saznanja za činjenicu na kojoj se otkaz temelji. Stranka ugovora o radu koja izvanredno otkáže ugovor o radu ima pravo od stranke koja je kriva za otkaz tražiti naknadu štete zbog neizvršenja ugovorom o radu preuzetih obveza. Tako postavljena odredba usmjerava ustupljenog radnika na tužbu agencije za privremeno zapošljavanje. Primjerice, ako radnik ne obavlja dobro svoj posao za koji ima ugovor, korisnik može zahtijevati od agencije prestanak ustupanja radnika. Kako radnik ima potpisani ugovor o radu s agencijom za privremeno obavljanje poslova baš kod tog korisnika, agencija jedino može prisilno otkazati ugovor o radu s radnikom. Radnik u tom slučaju može smatrati da mu je povrijeđeno njegovo pravo i potom tužiti agenciju. Pritom agencija ne može ustupiti radnika korisniku ako ga korisnik ne želi. Takva situacija agenciju stavlja u vrlo nepovoljan položaj jer radi po nalogu korisnika.

Potrebno je ukloniti zabranu otkazivanja ugovora o radu zbog prestanka potrebe za ustupljenim radnikom. Zbog propisane zabrane otkazivanja ugovora o radu zbog prestanka potrebe za ustupljenim radnikom gubi se smisao agencije za privremeno zapošljavanje jer korisnik često ne zna koliko će mu potreba za radom trajati (primjerice kod usluga branja maslina). Postoji značajna razina poslova za koje je teško predvidjeti vremensko izvršenje.

Sporna je i obveza prema kojoj je poslodavac dužan, najkasnije petnaest dana od dana isplate plaće, naknade plaće ili otpremnine, radniku dostaviti obračun iz kojeg je vidljivo kako su ti iznosi utvrđeni. Poslodavac mora imati valjani dokaz da je radnik primio obračunsku listu, a to je najčešće potpis radnika.

Problem je i u tome što je skraćen rok za prijavu, promjenu ili odjavu radnika s obaveznog mirovinskog osiguranja na minimalno dan prije početka rada. Takvo skraćenje vremena često pomiče početak radnog odnosa. S ovim je povezan i HZZO koji preuzima prijave i odjave radnika s HZMO, ali ne i promjene. Sve promjene koje se provode (vrsta ugovora, radno vrijeme, adresa, ime i prezime,) moraju se provesti ručno na šalteru HZZO-a. Takva nepotrebna administrativna obveza predstavlja administrativni trošak jer odlaska na HZZO šalter i dostave podataka koje država već ima tj. HZMO.

Predlaže se u prijavi radnika na obavezno mirovinsko osiguranje unijeti novi oblik rada „ustupljeni radnik“ zbog kvalitetnijeg praćenja broja ustupljenih radnika.

Potrebno je ukloniti statističke kolizije u podacima o ustupljenim radnicima.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Na primjer, agencije za privremeno zapošljavanje ne mogu koristiti poticaje za oslobođenje reinvestirane dobiti od oporezivanja jer se agencijski radnici ne razlikuju od vlastitih, pa tvrtka ne može jamčiti istu ili veću razinu ukupne zaposlenosti u dugom roku.

<sup>35</sup> Dok Državni zavod za statistiku objavljuje podatak od oko 6000 ustupljenih radnika, što je točan podatak, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava koristi podatak o oko 13000 ustupljenih radnika.

Potrebno je omogućiti agencijama sklapanje i drugih oblika ugovora zbog obavljanja djelatnosti kao što su studentski ugovori, ugovori o djelu i tzv. „zero working hour contract“.<sup>36</sup>

Postoji i niz prepreka glede Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. U slučajevima da agencije za privremeno zapošljavanje imaju potrebu za kraćim ustupanjem radnika, nezaposlenima ta mogućnost nije atraktivna zato što bi izgubili HZZ naknadu. Time se umanjuje mogućnost rješavanja problema kratkoročne nezaposlenosti.<sup>37</sup>

Postoje situacije kada agencije za privremeno zapošljavanje već ustupe radnike, a korisniku zbog novog razvoja poslovanja trebaju dodatno osposobljeni radnici. Poticaje za dodatno osposobljavanje radnika nemaju pravo koristiti agencije za privremeno zapošljavanje zato što su radnici već ustupljeni/zaposleni.<sup>38</sup>

Agencije za privremeno zapošljavanje ne mogu koristiti potpore HZZ-a zbog zapošljavanja radnika, samo zato što ne mogu osigurati stalnost broja radnika, u suvremenim tržišnim uvjetima kada je sve manje stalnih poslova.<sup>39</sup>

- **Prepreke privatnom obrazovanju**

Privatni obrazovni sektor može nadomjestiti rigidnost, neprilagodljivost i nelojalnu konkurenciju u financiranju javnog obrazovnog sektora, izravno utječući na rast produktivnosti u gospodarstvu. Glavna prepreka je porezna diskriminacija ustanova prema njihovom osnivaču tj. neravnopravan porezni tretman privatnog obrazovnog sektora. Jedini pravni oblik osnivanja pružatelja privatnog obrazovanja je ustanova. Ustanove prema zakonu ne plaćaju porez na dobit i nemaju slobodu raspolaganja dobiti, a tako niti ustanove u području javnog obrazovanja. S druge strane, privatne obrazovne ustanove plaćaju porez na dobit (s kojom ionako nemaju slobodu raspolagati) čime je stvorena nelojalna konkurencija u korist javnog sektora obzirom na neravnopravnost statusa.

Nadalje, nelojalna konkurencija u financiranju obrazovanja postiže se i činjenicom da država novcem poreznih obveznika djelomično ili u cijelosti subvencionira obrazovanje pri javnim obrazovnim ustanovama. S druge strane, za privatno obrazovanje plaća se realna tržišna cijena obrazovanja koja je nekoliko puta viša od subvencionirane. Sustav uvođenja vaučera za slobodu izbora privatnog ili javnog obrazovanja riješio bi taj problem, umjesto da država preferencijalno financira obrazovanje pri javnim obrazovnim ustanovama. Vaučerima bi se potaknula konkurencija u kvaliteti.

<sup>36</sup> Time bi se potaknula nova zapošljavanja. Studenti trenutno mogu potpisivati ugovore samo sa studentskim centrima koji uzimaju visoku proviziju.

<sup>37</sup> Naime, propisano je kako „pravo na novčanu naknadu ne stječe nezaposlena osoba kojoj bi to pravo pripadalo po prestanku radnog odnosa odnosno službe ako je taj radni odnos trajao kraće od tri mjeseca, a prethodni radni odnos prestao na neki od gore navedenih načina.“ <http://www.hzz.hr/default.aspx?id=10130>

<sup>38</sup> Da su kojim slučajem radnici na burzi, HZZ bi mogao davati potporu za ovu vrstu osposobljavanja, a poslodavac bi ih mogao već tako osposobljene zaposliti. Drugim riječima, za radnike koji trenutno rade, njihov poslodavac ne može koristiti poticaje.

<sup>39</sup> Da se gledaju samo radnici iz djelatnosti, agencije ne bi imale problem. Ipak, gleda se cjelokupan broj radnika. Također, broj ustupljenih radnika mijenja se na dnevnoj razini. Ako bi se na prijavi radnika na HZMO omogućila nova kategorija „agencijski radnik“, broj radnika iz djelatnosti bi se u tom slučaju mogao pratiti.

### 3.5. Integracija tržišta usluga s industrijskom politikom

Moderna industrijska politika ne može se više zamisliti bez pratećih mjera za razvitak sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Upravo taj sektor povećava efikasnost i u sve većoj mjeri dodaje vrijednost tradicionalnim industrijskim proizvodima. Osim financijskih poticaja koji su obrađeni u odjeljku 3.3., za integraciju s industrijskom politikom ključno je poticanje dobrovoljne normizacije i inovacija

**Norme (standardi)** doprinose tržišnom natjecanju, jer olakšavaju otklanjanje regulatornih prepreka i prepoznavanje kvalitete. Naime, norme su dobrovoljni standardi kvalitete i sigurnosti te kao takvi mogu biti alternativa regulaciji, čime se smanjuje teret regulacije za poduzetnike. Norme tako postaju instrument samoregulacije. Nadalje, **poduzetnici bitno povećavaju svoju konkurentnost usvajanjem dobrovoljnih normi jer jamče međunarodni standard kvalitete poslovanja (npr. ISO norme)**. Europski sustav normizacije treba adekvatno poticati digitalne inovacije i dobrovoljnu normizaciju usluga. Zbog toga je Strategija digitalnog tržišta postavila taj cilj visoko na listi prioriteta, a Komisija je već pokrenula inicijativu normizacije usluga, slijedom EU Direktive o uslugama.

**Poticanje inovacija** preširoko je područje da bi se moglo obraditi u ovom dokumentu. Međutim, treba naglasiti dva ključna aspekta inovacijske politike, koja su neposredno povezana s razvojem sektora profesionalnih i poslovnih usluga: (1) razvoj poslovnih modela inkubacije / komercijalizacije inovacija i (2) pravni aspekti zaštite intelektualnog vlasništva u procesima komercijalizacije inovacija.

- **Razvoj poslovnih modela inkubacije inovacija**

Poslovni i inovacijski inkubatori i centri veoma su bitni za razvitak sektora profesionalnih i poslovnih usluga, jer se na tom presjecištu – jedinom dijelom i u privatnom sektoru - odvija intenzivna istraživačko-razvojna djelatnost. Uz inovacijske i inkubacijske aktivnosti vežu se i druge profesionalne usluge (npr. pravne i računovodstvene). Inicijative Europske unije prepoznale su manjkavosti u dosadašnjem modelu pokretanja i financiranja takvih centara. To treba zabilježiti kako bi se hrvatske inovacijske politike na vrijeme prilagodile radi povećanja vjerojatnosti pristupanja sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova putem dobro pripremljenih projekata. Kvalitetna i pravovremena prilagodba može imati važne posredne učinke na razvitak sektora profesionalnih i poslovnih usluga, pogotovo djelatnosti istraživanja i razvoja.

Riječ je o tome da je Europski revizorski sud<sup>40</sup> pri reviziji rezultata uočio brojne nedostatke do sada korištenih modela centara i inkubatora, prvenstveno zbog: (1) nedovoljnog vođenja računa o poslovnim aspektima inkubacije i poslovnoj svrsi komercijalizacije inovacija, (2) nedovoljne orijentacije prema klijentima i tržištima, (3) nedovoljnih analiza učinaka. Realizacija inovacijske politike kroz inkubatore i centre u kojima će se voditi računa o iskustveno utvrđenim nedostacima u komercijalizaciji inovacija povećat će šanse za njihovo uspješno poslovanje u Hrvatskoj i pribavljanje većih iznosa sredstava iz EU fondova, što će imati važan pozitivan učinak na razvoj profesionalnih usluga.

- **Pravni aspekti zaštite intelektualnog vlasništva u procesima komercijalizacije i jedinstveni EU patentni sustav**

Jedna (premda svakako ne i jedina) skupina profesionalnih usluga koje se izravno vežu uz inkubacijske procese i postupke komercijalizacije inovacija su pravne usluge vezane uz zaštitu intelektualnog

<sup>40</sup> European Court of Auditors (2014): Has the ERDF successfully supported the development of business incubators? Report No. 07

vlasništva. Europska komisija<sup>41</sup> procjenjuje da se oko 39% BDP-a i 35% radnih mjesta stvara u sektorima koji zavise o zaštiti intelektualnog vlasništva. Zbog toga je EU započela s formiranjem zajedničkog patentnog prava, što bi trebalo dovesti do osnivanja Europskog patentnog suda,<sup>42</sup> s krajnjim ciljem ubrzanja i pojeftinjenja zaštite intelektualnog vlasništva na cijelom teritoriju EU. U tom je pogledu ostvaren napredak, ali patentno pravo EU ne derogira nacionalne sustave zaštite intelektualnog vlasništva, pa postoje neizvjesnosti o tome kako će nacionalno i EU pravo funkcionirati usporedno.

Komisija namjerava pokrenuti i program korištenja patentnog prava za mala i srednja poduzeća (koja ga neproporcionalno malo koriste) kroz širenje dostupnosti informacija i financijsku pomoć za plaćanje usluga pravne zaštite u ovoj domeni (npr. sheme vaučera).

Druge mjere koje će bitno doprinosti (ili već doprinose) povezivanju industrijskog razvitka i razvitka sektora profesionalnih i poslovnih usluga su:

- Korištenje programa EU strukturnih i investicijskih fondova (COSME, Obzor 2020)
- Integracija energetskog tržišta, ulaganja i inovacije u energetici
- Realizacija niskouglijične strategije

**COSME** – program poticanja konkurentnosti malih i srednjih poduzeća izravno je iskoristiv kao izvor za razvoj sektora profesionalnih usluga, jer u sektoru dominiraju SME, a COSME ima sredstva koja su namijenjena olakšanju izlaska SME na strana tržišta. HORIZON odnosno Obzor 2020 potiče inovacijske i istraživačke aktivnosti (ponovo s naglaskom na SME sektor), što ga čini podesnim izvorom financiranja za poduzeća iz sektora, ali i – obratnim smjerom utjecaja – omogućava poduzećima iz sektora profesionalnih i poslovnih usluga da podupru korisnike ovih sredstava iz drugih sektora. S obzirom na predstojeću zadnju fazu liberalizacije i integracije jedinstvenog energetskog tržišta, inovacije u energetici posebno su važan aspekt inovacijske politike: restrukturiranje i modernizacija energetskog sektora s jedne strane dovodi do relativnog pada cijene energije, što je važan poticaj industriji, dok s druge strane otvara prostor za angažman poduzeća iz sektora profesionalnih i poslovnih usluga u cjelokupnom energetskom lancu vrijednosti. To je osobito važno u kontekstu realizacije Strategije niskouglijičnog razvitka. Obujam tehnoloških, institucionalnih i tržišnih promjena te iznos potrebnih dugoročnih ulaganja tako su veliki, da mnoge djelatnosti iz sektora profesionalnih i poslovnih usluga mogu snažno prosperirati usporedno s realizacijom spomenutih strategija. Spomenimo samo potencijale za arhitekta i inženjere u poslovima energetske obnove zgrada i općenito energetske učinkovitosti, zatim potencijale za inženjere, mjeritelje i poslovne savjetnike u razvoju projekata izgradnje i opremanja novih energetskih pogona, te za istraživačko-razvojne odjele u poslovima proizvodnje inovacija za niskouglijičnu ekonomiju.

Ovaj kratak pregled odnosa između potencijala industrijske politike i potencijala razvoja sektora profesionalnih i poslovnih usluga na razini EU upućuje na nužnost horizontalnog usklađivanja politika kako bi se postigli najveći mogući sinergijski učinci i fokus na razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Uspjeh u usklađivanju politika ima potencijal osigurati dostupne i razmjerno jeftine energente u dugom roku, što je jedan od najvažnijih inputa za daljnji razvoj prerađivačke industrije.

### 3.6. Digitalizacija i reforma javne uprave i nabave

Unatoč svim industrijskim potencijalima, država odnosno vlada ima nezamjenjivu ulogu u razvoju sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Ona će proizvesti najveći učinak vlastitom reformom. Na primjer, digitalizacija javne uprave ne povećava samo kvalitetu i dostupnost javnih usluga, već jača i sektor profesionalnih i poslovnih usluga, i to na dva načina: prvo, smanjuje regulatorne prepreke i

<sup>41</sup> <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13444?locale=en>

<sup>42</sup> <https://www.epo.org/law-practice/unitary.html>

administrativne troškove poslovanja te angažira savjetnike, programere i druge poduzetnike iz sektora u razvoju alata, kao što su Standard Cost Model (SCM) za mjerenje troška regulacije i donošenje odluka o digitalizaciji procesa, *one-stop-shop Jedinствене kontaktne točke*, *Digital Single Gateway* i sl.; drugo, povećava procesne efikasnosti i s time povezane uštede javnog novca proizlaze iz *outsourcinga* javnih usluga uz operativno upravljanje od strane pružatelja poslovnih usluga, odnosno njihove djelomične privatizacije ako nije neposredni javni interes. Rastući trend vanjskog ugovaranja usluga (*outsourcing*) posebno ide u prilog rastu potražnje za profesionalnim i poslovnim uslugama. Kako bi se poboljšala kvaliteta javnih usluga, sve je izraženiji trend u razvijenim zemljama da tijela javne uprave ugovaraju pružanje usluga s privatnim pružateljima – od sporednih usluga pa sve do usluga nacionalne sigurnosti.

Još su važnije mogućnosti koje reforma javne uprave i javnih usluga, te promjene načina oblikovanja, provedbe i praćenja politika, ima za razvoj sektora profesionalnih usluga, osobito istraživanja i savjetovanja. Neke od najvećih konzultantskih kuća na svijetu s diversificiranom ponudom poslovnih i savjetničkih usluga nastale su privatizacijom državnih instituta koji su prethodno radili na razvoju vladinih politika ili kroz usku spregu između državnih tijela i organizacija zasnovanih na intelektualnom kapitalu. Ukratko, oblikovanje, provedba, vrednovanje i analiza učinaka vladinih programa, politika i mjera u kompleksnome svijetu danas su postali nezamislivi bez velikog angažmana vanjskih eksperata, obzirom da količina znanja koja je potrebna za vođenje dobre politike višestruko prelazi kapacitete najboljih javnih administracija čak i razvijenog svijeta.

Stoga se bitan učinak javnog sektora (povrh svih ranije navedenih politika i mjera) na razvitak sektora profesionalnih i poslovnih usluga u Europskoj uniji ostvaruje kroz tri bitna kanala:

- digitalizacija javnog sektora – u širem smislu dio Digitalne Agende
- integracija s inicijativama za pametne gradove (eng. Smart Cities)
- politika digitalne javne nabave

**Digitalizacija javnih usluga** neposredno doprinosi razvoju IT sektora, a posredno potiče ukupan sektor profesionalnih i poslovnih usluga kroz veću dostupnost javnih usluga, ugradnju znanja u poslovne procese u javnom sektoru (savjetovanje), širenje dostupnosti informacija o regulaciji, povezivanje registara i sl. (*Points of Single Contact, Digital Single Gateway*).

**Integracija digitalizacije javnih usluga s inicijativama za pametne gradove** (eng. *Smart Cities*) ima potencijal za stvaranje „pametnih“ lokalnih sektora profesionalnih usluga centriranih oko IT servisa i korištenja pristupa *big data* za poboljšanje kvalitete lokalnih usluga i lokalnog razvoja. Tehnologije sveprisutnog i prožimajućeg računarstva, (eng. *Ubiquitous Computing, Pervasive Computing*) kod kojih su senzori i procesori ugrađeni u sve dijelove čovjekove okoline, te mogu učiti i inteligentno reagirati u realnom vremenu, smatraju se podlogom pametnije okoline (eng. *smart environments*) odnosno Interneta stvari i ljudi. Ključne dimenzije pametnije okoline su orijentacija prema korisniku / čovjeku (eng. *user centric orientation, human centric design*) i sveprisutna kolaboracija omogućena tehnologijom koja dovodi do razvoja signala u informacije, informacija u znanje i dalje, što na koncu dovodi do stvaranja umreženih ekspertnih sustava. Najpoznatije primjene su u energetici – pametne mreže i upravljanje energetsom potrošnjom u gradovima, no šire se i na područja urbanog transporta, administracije i sl. Socio-tehnološko shvaćanje pametnije okoline počinje od pametnog doma i pametnog radnog mjesta (pametne tvornice). Njihovim umrežavanjima nastaju pametni gradovi. EU teži pametnoj zajednici koja postoji i razvija se na način koji je pametan, uključiv i održiv. Ove su inicijative intenzivne inovacijama, a za njih je moguće mobilizirati značajna sredstva EU fondova.

**Politika javne nabave** ima velik utjecaj na alokaciju resursa jer obuhvaća 19% BDP-a EU (12% u Hrvatskoj). Pametna javna nabava je digitalizirana i transparentna (zbog smanjenja mogućnosti za

korupciju), no u EU se prihvaća njeno usmjeravanje povrh standardnih kriterija optimalnog omjera kvalitete i cijene, i to u cilju: (1) poticanja inovacija (kao dio inovacijske strategije), (2) razvoja SME sektora. Komisija je u sklopu Strategije jedinstvenog tržišta prepoznala probleme povezane s javnom nabavom: nabave se provode bez neophodnih poslovnih vještina, tehničkih i proceduralnih znanja naručitelja; procedure su često toliko dugotrajne da smanjuju efikasnost i postizanje javnog interesa (u EU čak 9 od 10 većih infrastrukturnih projekata ne završava u skladu s planiranim rokovima, a povećanja proračuna i do 50% nisu neuobičajena). Pripreme za velike projekte traju u prosjeku 25-35 mjeseci.

Stoga Europska komisija u sklopu Strategije jedinstvenog tržišta planira formirati jedinstveni europski registar ugovaratelja i poduprijeti analize takve baze sa ciljem otkrivanja anomalija u postupcima javne nabave; osigurati brzu analizu i reviziju postupaka i hitro rješavanje žalbenih postupaka; uvesti postupak prethodne notifikacije kako bi države članice vrlo brzo (maksimalno u 90 dana) dobile povratnu informaciju je li namjeravani postupak nabave u skladu s pravilima EU. *EU High Level Group for Business Services* (v. Dodatak na kraju) ističe da se kriteriji selekcije i odobravanja u javnoj nabavi moraju odmaknuti od oportunističkog kriterija najniže cijene prema kriteriju postignutih rezultata u isporuci roba odnosno usluga.

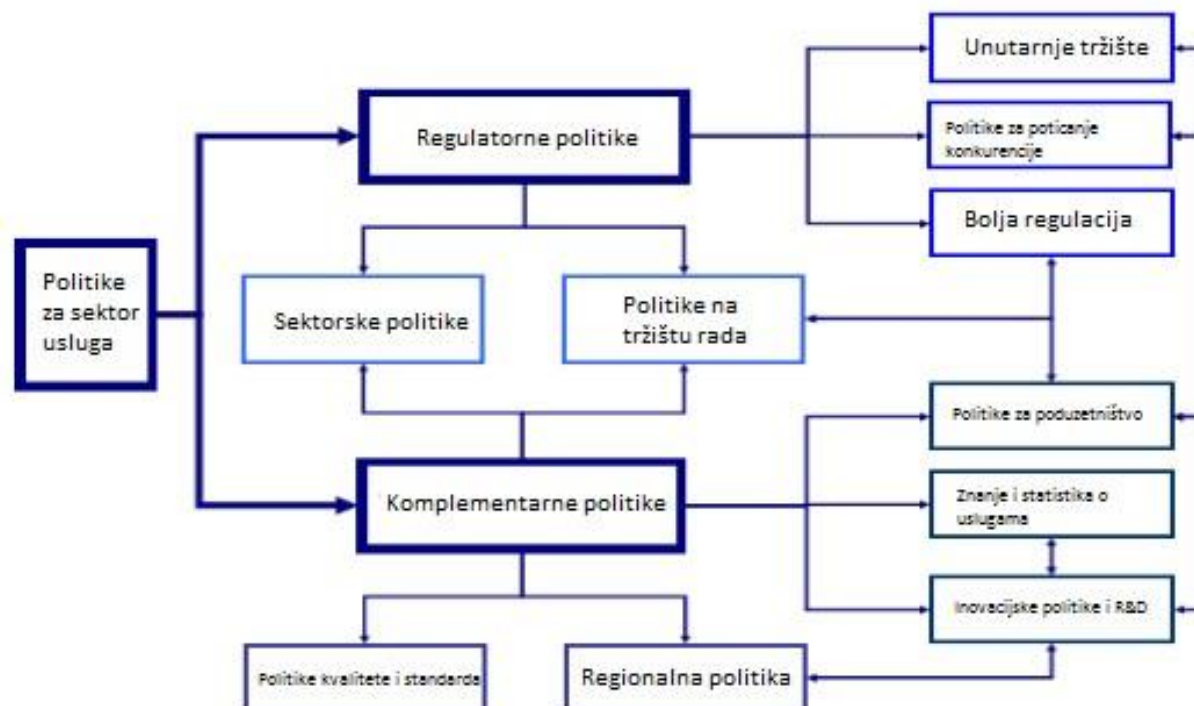
Riječ je o tome da takozvana javna nabava zasnovana na rezultatima (eng. *performance based public procurement*) omogućava da se kriteriji odabira ponuđača zasnivaju na očekivanim rezultatima, referencama i očekivanim učincima odabira na cijeli vijek izvedbe projekata, ne bi li se izbjegle neželjene situacije koje su sada vrlo prisutne, a koje uzrokuju lošu kvalitetu, produljenje rokova i probijanje inicijalno zacrtanih budžeta projekata.

#### **4. Pregled politika i mjera za razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga u EU**

U izvještaju Europske komisije [Study on Industrial Policy and Services](#) detaljno se analizira povezanost sektora usluga i tradicionalnih industrija te se istražuju prepreke rastu i produktivnosti u šest ključnih djelatnosti u okviru sektora profesionalnih i poslovnih usluga: inženjerstvo i tehničko savjetovanje, usluge vezane uz računarstvo, privatne agencije za zapošljavanje, logistika, industrijsko čišćenje i usluge privatnog osiguranja. U nastavku će se prikazati glavne preporuke iz izvještaja, s posebnim naglaskom na pristup kreiranju politika za poticanje sektora usluga, važnost pojedinih politika za određenu aktivnost te konkretne mjere unutar pojedinih politika.

Iz šire perspektive javne politike za poticanje sektora usluga mogu se podijeliti na regulatorne i komplementarne (većinom ne-regulatorne). Dvije ključne regulatorne politike utječu na sektor usluga – politike za konkurentnost i politike za razvoj jedinstvenog tržišta. Osim regulatornih politika postoji i niz ne-regulatornih komplementarnih politika koje su većinom usmjerene na ispravljanje različitih sistemskih neuspjeha u sektoru usluga. Prikaz na slici pokazuje kompleksnost i povezanost ovih politika.

Slika 12 Politike za poticanje konkurentnosti sektora usluga



Izvor: Rubalcabla (2007)

Iz prikaza se vidi da su, iako prilično različite, ove dvije vrste politika međusobno povezane. Primjerice, u slučaju razvoja sektorskih politika (npr. profesionalnih i poslovnih usluga) te politika zapošljavanja i kvalifikacija mogu se primjenjivati i regulatorne politike i komplementarne politike. Također, prikaz pokazuje da i politike usmjerene na promociju i poticanje poduzetništva u sektoru usluga također ovise o djelovanju regulatornih i komplementarnih politika. Zato je ključan zaključak za nositelje politike da u pripremi strategija razvoja sektora usluga vode računa o ovoj vrsti veza.

Do sada je pozornost na razini Europske unije, a time i u državama članicama, bila usmjerena na regulatorne politike te uklanjanje poslovnih prepreka. Iako te mjere mogu značajno doprinijeti rastu konkurentnosti sektora usluga potrebno je snažnije razvijati i ostale komplementarne politike kako bi se postigao sinergijski efekt. U tom kontekstu se ističe važnost razvoja i implementacije inovacijskih politika, politika regionalnog razvoja (pametni gradovi i pametne regije), politika kvalitete i standarda i ostalih politika usmjerenih na razvoj poduzetništva.

Jedan od najvećih problema u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga je asimetrija informacija i niska razina transparentnosti, pa je mnogim korisnicima usluga teško procijeniti kvalitetu usluga koje im se nude. Asimetrija informacija posebno je istaknuta u uslugama koje nude specifična i specijalizirana znanja (profesionalne usluge). Upravo se nedostatak transparentnosti te relativan nedostatak standarda kvalitete ističu kao velika prepreka za razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga u EU, budući da ne postoje objektivni kriteriji koje korisnici usluga mogu koristiti u *ex ante* i *ex post* evaluaciji kvalitete pruženih usluga. Zato se u svim razvijenim državama članicama u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga na nacionalnoj razini potiču politike certifikacije i kvalifikacije, ali se prilikom procesa kreacije takvih politika vodi računa o usklađenosti s međunarodnim standardima i načelu nenarušavanja tržišnog natjecanja. Prikaz najčešćih neuspjeha vezanih uz sektor profesionalnih i poslovnih usluga s odgovarajućim politikama prikazan je u Tablici 1.



Tablica 1 Sistemski i tržišni neuspjesi i politike za njihovu korekciju

Vrsta neuspjeha	Opis	Primjeri korektivnih mjera
Tržišna moć	Snažno segmentirano tržište usluga s vodećim poduzećima sa specifičnim znanjima	Uklanjanje tržišnih barijera Kontrola regulativa vezanih uz spajanja, osiguravanje konkurentnih natječaja i sl. Podrška pokretanju novih i inovativnih start-upova Politike za poticanje konkurencije
Eksternalije	Nedostatak specifičnih prava intelektualnog vlasništva na tržištu poslovnih usluga	Poticanje alokacije resursa proizvodnje znanja i difuzije Ponovno uvođenje sustava aproprijacije u sektoru usluga Poticanje KIBS-a
Asimetrija i informacija	Posebosti poslovnih usluga (neopipljivost, manja razina utrživosti i sl.) mogu dovesti do neizvjesnih transakcija	Povećanje transparentnosti tržišta (npr. objava strukture cijena i naknada) Promicanje financiranja putem soft kredita, subvencija i sl. Javne investicije usmjerene na smanjenje netransparentnosti Standardizacija usluga (uvođenje stadarda)
Sposobnost prilagodbe	Dominacija SME sektora na tržištu usluga smanjuje adaptacijsku moć	Mjere usmjerene na ispunjavanje uvjeta za razvoj inovacija Poticajne mjere za SME
Mreže	Tacitna znanja i neopipljivost usluga dodatno otežavaju interakciju na tržištu poslovnih usluga	Poticanje kolaborativnih shema između industrije i istraživačkih institucija te kupaca i proizvođača usluga
Institucionalne	Neopipljiva priroda usluga može dovesti do osporavanja njihove uloge unutar postojećeg institucionalnog okvira	Uspostava inovacijskog sustava prilagođenijeg za sektor usluga Razvoj sustava javne nabave Prepoznavanje neopipljive inovativne imovine (u financijskim izvješćima) Poticanje razvoja jedinstvenog EU tržišta za usluge Održavanje stabilnog i efikasnog financijskog sektora
Infrastrukturne	Dominacija SME sektora na tržištu usluga može dovesti do nedostatka ulaganja u infrastrukturu	Ulaganje u komunikacijsku i transportnu infrastrukturu Usmjeravanje akademskih programa prema sektoru poslovnih usluga Uspostava znanstvenih i tehnoloških parkova Pokretanje novih katedri usmjerenih na sektor poslovnih usluga

Izvor: Study on Industrial Policy and Services

Međutim, čak i kada se razumije potreba za kreacijom različitih mjera iz skupine regulatornih i komplementarnih politika, važno je istaknuti da nisu sve politike jednako bitne za sve aktivnosti unutar sektora profesionalnih i poslovnih usluga, što je vidljivo iz Tablice 2.

Tablica 2 Važnost javnih politika i mjera za različite aktivnosti unutar sektora profesionalnih i poslovnih usluga

Područje	Politika/inicijativa	Važnost za pojedinu industriju					
		Industrijsko čišćenje	Usluge osiguranja	Usluge zapošljavanja	Inženjerske i tehničke usluge	Logistika	Informatičke usluge
Trgovina	Trgovinska politika	-	-	-	*	***	*
	Adekvatno funkcioniranje unutarnjeg tržišta	-	***	***	**	*	*
Bolja regulacija	Javna nabava	**	**	*	**	-	**
	Politika za poticanje konkurencije	-	-	-	*	*	**
	Kvalitetnija i jednostavnija regulativa	*	***	***	**	**	*
	Tehnički standardi	-	-	-	*	*	*
	Ostali standardi	**	***	*	**	*	**
	Zdravlje i sigurnost	**	-	-	-	-	-
Znanja i vještine	Istraživanje i razvoj	-	**	-	**	*	***
	Zaštita intelektualnih prava	-	-	-	**	-	**
	Inovacijska politika	-	-	-	***	**	***
	Regulative na tržištu rada; fleksigurnost	**	**	***	***	**	***
	Pristup financiranju rizičnog kapitala	-	-	-	*	*	*
Energija i okoliš	Otpad, vodoopskrba, kvaliteta zraka	**	-	-	-	**	*
	Intenzivno korištenje energije	-	-	-	-	-	-
Usluge	Organizacijske i uslužne inovacije	*	*	*	***	**	**
	Podrška KIBS poduzećima	-	-	-	***	*	**
	Mjerenje i prepoznavanje uloge neopipljive imovine	-	-	-	**	-	**
	Regionalne aktivnosti za poticanje usklađenosti između ponude i potražnje	-	-	**	*	-	*

- ograničena uloga  
\* relevantno  
\*\* važno  
\*\*\* vrlo važno

Izvor: Study on Industrial Policy and Services

U tablici se vide značajne razlike u potrebi i učincima različitih politika u pojedinim aktivnostima unutar sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Tako je primjerice trgovinska politika od izrazite važnosti za usluge logistike dok je od vrlo male važnosti za usluge privatnog osiguranja, a normizacija ima veliki utjecaj na sektor osiguranja, dok je njihov utjecaj na usluge privatnih agencija za zapošljavanje ograničen. Ovo je još jedan od važnih zaključaka koji upućuje da prilikom kreacije strategije za razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga treba uzeti u obzir specifičnost svake od aktivnosti unutar samog sektora.

Tablica 3 sadrži različite specifične preporuke Europske komisije koje se temelje na komunikaciji s predstavnicima sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Ove su preporuke usmjerene na povećanje produktivnosti samog sektora te povećanje njegovog utjecaja na konkurentnost tradicionalnih industrija.

Tablica 3 Preporuke Europske komisije

Razvoj industrijske politike	<p>Proširenje analize o stanju u kojem su poslovne usluge povoljne za industriju</p> <p>Poboljšan dijalog s europskim industrijama uslužnih djelatnosti</p> <p>Poticanje sektora poslovnih usluga da prati rezultate akcija koje provodi EU i objavljivanje najbolje prakse</p>
Zapošljavanje i vještine	<p>Produblivanje analize o novim mogućnostima zapošljavanja generiranih poslovnim uslugama - proizvodnim međudjelovanjem</p> <p>Razvoj programa cjeloživotnog učenja i usavršavanja, posebno usmjeren na mala i srednja poduzeća</p> <p>Proširenje analiza o uvjetima zapošljavanja radnika uključenih u outsourcing (eksternaliziranje) / offshoring</p> <p>Akcije u korist skraćenog radnog vremena i rada na daljinu</p> <p>Akcije za fleksibilnost i sigurnost poslovnih usluga</p> <p>Olakšavanje mobilnosti radnika u poslovnim uslugama (posebno KIBS) unutar EU</p> <p>Socijalni dijalog</p> <p>Analiziranje uloge imigracije u pomoći prevladavanja neravnoteženosti vještina</p>
Inovacije i istraživanje i razvoj	<p>Promicanje istraživanja i razvoja, inovacija programa i aktivnosti poslovnih usluga</p> <p>Akcije usredotočene na mala i srednja poduzeća i netehnološke inovacije</p> <p>Promicanje prava intelektualnog vlasništva kod proizvođača poslovnih usluga</p> <p>Osigurati inovacijske poticaje (npr. porezna osnovica) za poduzeća poslovnih usluga</p> <p>Unapređenje poslovnih usluga sudjelovanjem na nacionalnim i europskim kolaborativnim R&amp;D projektima</p>
Poduzetništvo	Unaprijeđenje poduzetništva
Standardi	<p>Uspostava kvalitete i tehničkih standarda</p> <p>Usklađivanje standarda diljem Europe</p>
Propisi, integracija tržišta i konkurencija	<p>Pojednostavljenje, pojašnjenje i smanjenje regulatornih opterećenja poslovnih usluga</p> <p>Smanjenje troškova osnivanja i prijenosa poduzeća poslovnih usluga</p> <p>Poticanje inozemne konkurencije na tržištima poslovnih usluga</p> <p>Uklanjanje zapreka kod izvoza poslovnih usluga</p> <p>Poticanje konkurencije kod profesionalnih usluga</p> <p>Smanjivanje ograničenja na multidisciplinarnoj suradnji</p> <p>Stvaranje uzajamnog priznavanja kvalifikacija</p> <p>Razjasniti, pojednostaviti i modernizirati postupke javne nabave</p> <p>Uključiti strateške ciljeve poslovnih usluga u bilateralne i multilateralne pregovore (npr. pregovori WTO-a (Svjetske trgovinske organizacije) o GATS-u)</p> <p>Pomno izraditi procjenu učinka Direktive o uslugama na sektor poslovnih usluga</p> <p>Usklađivanje nacionalnih transpozicija (premjesta) zakonodavstva EU</p>
Informacije i statistika	<p>Poboljšanje statističke pokrivenosti poslovnih usluga</p> <p>Jačanje suradnje između Eurostata i nacionalnih vlada</p> <p>Proširenje analize i dostupnost input - output tablica s dovoljno zemalja i sektorskom pokrivenosti</p> <p>Poboljšanje mjerenja i izvješćivanje o nematerijalnoj imovini poslovnih usluga</p>
Regionalni razvoj	<p>Akcije promoviranja i poticanja regionalne potražnje i ponude poslovnih usluga</p> <p>Iskorištavanje postojeće mreže koje povećavaju sinergiju među različitim lokalnim akterima</p>

Izvor: Study on Industrial Policy and Services

Zaključno, prilikom razvoja strategije za poticanje sektora profesionalnih i poslovnih usluga treba usporedno dizajnirati mjere iz kategorije regulatornih politika većinom usmjerenih na uklanjanje prepreka poslovanju te mjere iz kategorije komplementarnih politika usmjerenih na rješavanje različitih tržišnih i sistemskih neuspjeha poput asimetrije informacija i zaštite prava vlasništva. Također, potrebno je zasebno detaljno analizirati svaku od djelatnosti iz sektora profesionalnih poslovnih usluga budući da postoje značajne razlike u potrebi i utjecaju pojedinih politika na svaku od djelatnosti.

U dodacima na kraju rada prikazano je iskustvo Velike Britanije u oblikovanju politika prema sektoru profesionalnih i poslovnih usluga.

## 5. Pregled hrvatskih javnih politika i mjera za reformu tržišta usluga koje utječu na razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga

U ovom poglavlju donosimo kratki pregled javne politike za reformu tržištu usluga koju provodi Uprava za trgovinu i unutarnje tržište Ministarstva gospodarstva (detaljniji prikaz je u dodatku na kraju ovog dokumenta).

- **Objedinjeni pristup informacijama i IT alatima EU**

Kako bi se olakšalo snalaženje i usmjerilo na prave kontakte, Uprava za trgovinu i unutarnje tržište Ministarstva gospodarstva uspostavila je Centar unutarnjeg tržišta EU - CUT ([www.cut.hr](http://www.cut.hr)). CUT putem internetskog portala objedinjava postojeće kontaktne točke, IT alate i nadležna tijela, te na taj način omogućava pristup informacijama na jedinstvenom tržištu EU. Time se minimiziraju lutanja između različitih tijela javne uprave, a koordinacijom postojećih kontaktnih točaka i alata te umrežavanjem hrvatskih nadležnih tijela omogućava se pojednostavljenje pristupa informacijama, povećanje transparentnosti i ostvarivanja sloboda i prava EU u Hrvatskoj. CUT služi i kao bitna informacijska podrška hrvatskim izvozniciima za lakši pristup tržištu EU. EU kontaktne točke i IT alati gospodarstvu, poslovnom sektoru, građanima i institucijama pružaju podršku kroz brz, besplatan i interaktivan pristup ključnim informacijama o pravima, slobodama i mogućnostima poslovanja na jedinstvenom tržištu Europskog gospodarskog prostora (EGP<sup>43</sup>). Kao podrška reformi tržišta usluga koriste se Jedinstvena kontaktna točka za usluge i Informacijski sustav unutarnjeg tržišta.

- **Lakše i brže pokretanje posla**

Jedan od najvažnijih IT alata svakako je [Jedinstvena kontaktna točka za usluge](#). Već je od strane Centra unutarnjeg tržišta EU pri Ministarstvu gospodarstva, u suradnji s nadležnim tijelima, razvijen internetski dostupan sadržaj poslovnih informacija o regulatornim uvjetima poslovanja u Hrvatskoj ([www.psc.hr](http://www.psc.hr)). Ujedno, pri Hrvatskoj gospodarskoj komori postoji sustav besplatnog pružanja poslovnih informacija telefonom i e-poštom, uz mogućnost održavanja sastanaka. Hrvatski poduzetnicima i izvozniciima koji žele dobiti informacije i pokrenuti posao na EU tržištu nudi se platforma [EUGO mreže jedinstvenih kontaktnih točaka](#)<sup>44</sup>.

Također, u planu je od 2016. početi razvijati i elektronički pristup procedurama za započinjanje poslovanja (osnivanje trgovačkog društva i dobivanje odobrenja za pojedine djelatnosti). Naime, nakon razvoja sustava e-Građane za fizičke osobe, razvijen je i sustav e-Poslovanje za pravne osobe, temeljem državne informacijske infrastrukture, odnosno Nacionalnog identifikacijsko autentifikacijskog sustava (NIAS). Navedena infrastruktura je temelj za već započetu digitalizaciju javnih usluga. Vlada tako 2016. donosi odluku o razvoju e-procedura, nastavno na već razvijenu e-obrt uslugu.

- **Brža prekogranična razmjena informacija**

Za prekogranične administrativne provjere informacija o pružateljima usluga tijela državne uprave koriste Informacijski sustav unutarnjeg tržišta (IMI). Na taj način razne obveze dostavljanja administrativnih podataka koje se traže od pružatelja usluga u okviru administrativnih procedura

<sup>43</sup> Jedinstveno tržište Europskog gospodarskog prostora (EGP) obuhvaća države članice EU28 te države Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) – Norvešku, Island i Lihtenštajn. Pravo jedinstvenog tržišta EU sa 4 slobode vrijedi i za navedene države EFTA-e, kao i praksa korištenja kontaktnih točaka i IT alata.

<sup>44</sup> EUGO network [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/index\\_hr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_hr.htm)

postaju suviše i opterećujuće. Državna tijela iz Hrvatske i drugih država članica EU mogu putem IMI sustava elektronički provjeriti mnoge podatke.

IMI sustav ujedno služi i kao za međusobno obavješćivanje o uvjetima pružanja usluga kako bi se poticalo uklanjanje regulatornih prepreka. Ukoliko se na temelju notificiranih informacija identificira (potencijalna) regulatornih prepreka i administrativno opterećenje u nekoj od država članica EU, svaka država članica, kao i sama Europska komisija, ima pravo komentirati i zatražiti uklanjanje nerazmjernog i neopravdanog uvjeta. Posebno osjetljivo područje su prepreke pružateljima profesionalnih i poslovnih usluga, pa je zato uloga IMI sustava bitna.

- **Horizontalni okvir za uklanjanje regulatornih prepreka tržištu usluga**

Opći okvir za liberalizaciju tržišta usluga u Hrvatskoj u području prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga uređuje ***Zakon o uslugama***, odnosno ***EU Direktiva o uslugama***. Bitno je istaknuti kako **navedeni pravni okvir, za razliku od većine propisa, ne postavlja administrativne obveze prema pružateljima usluga, već postavlja horizontalna pravila koja ograničavaju moć nadležnih institucija u reguliranju uvjeta koji bi mogli biti otežavajući za započinjanje poslovanja na tržištu usluga.**

Hrvatski horizontalni okvir za tržište usluga jamči dugoročno lakše uvjete za započinjanje poslovanja na tržištu usluga kroz smanjenje i ukidanje administrativnih prepreka pravu poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga. Omogućena je sloboda prekograničnog pružanja usluga (bez obveze osnivanja poslovnog nastana).

Provode se *screening* analize regulatornih prepreka u propisima koji utječu na tržište usluga, a prioritetni sektor za deregulaciju su profesionalne i poslovne usluge. Primjenjuje se Standard Cost Model (SCM) metodologija za mjerenje administrativnih opterećenja tržišta usluga i započinjanju posla. U suradnji s poslovnom zajednicom, potiču se nadležne institucije na poboljšanje kvalitete propisa, kako bi se olakšali uvjeti poslovanja na tržištu usluga, kroz uklanjanje regulatornih prepreka i administrativnih opterećenja. Centar unutarnjeg tržišta EU je već počeo s poticanjem pojedinih tijela državne uprave na pojednostavljenje i poboljšanje propisa koji reguliraju pojedine uslužne djelatnosti i profesije te pravo osnivanja sjedišta poslovanja. U nekim sektorima usluga su već uklonjene brojne prepreke, a tamo gdje su još ostale, potrebno ih je ukloniti.

Ključna uloga Centra unutarnjeg tržišta EU je stvoriti okvir za slobodnije tržišne uvjete, pogotovo na tržištu usluga, kako bi poslovni sektor mogao lakše poslovati i kako bi se potaknulo i samozapošljavanje, zbog manje prepreka i opterećenja nametnutih administracijom i propisima.

## 6. Prijedlozi javnih politika za reformu tržišta profesionalnih i poslovnih usluga u Hrvatskoj

Prijedlozi javnih politika i mjera za razvoj i reformu tržišta profesionalnih i poslovnih usluga polaze od objašnjenja iz prethodnih poglavlja, uzimaju u obzir EU okvir za politike liberalizacije jedinstvenog tržišta usluga i nadovezuju se na iskustva razvijenih država članica i Hrvatske u okviru već započete reforme tržišta usluga. Centar unutarnjeg tržišta EU pri Ministarstvu gospodarstva već usko surađuje s Europskom komisijom u stvaranju inicijativa za javne politike na navedenom području.

S obzirom da su objašnjenja već opisana, u ovom se poglavlju radi jasnoće iskaza javnih politika i mjera kratko opisuju strateška područja, ciljevi, mjere nositelji i okvirni vremenski rokovi izvršenja.

Kako je riječ o konzultativnom dokumentu, detaljni akcijski planovi su stvar operativne razrade i realizacije od strane niza nadležnih tijela, uz horizontalnu koordinaciju od strane Ministarstva gospodarstva i punu podršku Vlade RH. Upravo o razini i kvaliteti koordinacije bitno ovisi provedba predloženih mjera za jačanje konkurentnosti sektora profesionalnih i poslovnih usluga.

Sljedeća shema prikazuje sedam strateških područja u čijem se okviru definiraju ciljevi javnih politika, mjere, nositelji po područjima i vremenski rokovi za provedbu mjera:

Slika 13 Strateška područja za razvoj javnih politika u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga



## 6.1. Olakšanje tržišnog pristupa za profesionalne usluge i privatno obrazovanje

*Cilj:* Pojednostavljen pristup tržištu profesionalnih usluga i privatnog obrazovanja, pogotovo u visokom školstvu i obrazovanju odraslih, kako bi sektor u cijelosti bio integriran s jedinstvenim tržištem EU

*Mjerenje ostvarenja cilja:*

- OECD-ovi Product Market Regulation (PMR) indikatori regulacije tržišta za sektor profesionalnih usluga među najboljih 15 članica do 2020.
- Udvostručenje postotka osoba uključenih u proces cjeloživotnog obrazovanja prema Eurostatu do 2018. s 2,5% 2014. na najmanje 5% 2020.
- Stopa nezaposlenosti mladih ispod 30% do 2020.

MJERE	NOSITELJI/PODRUČJA	ROKOVI
1. Provoditi evaluacije razmjernosti uvjeta za pristup i obavljanje reguliranih profesionalnih usluga te olakšati regulaciju (obveza prema EU pravu) <sup>45</sup>	rad, nadležna tijela	3/2017
2. Primijeniti Standard Cost Model (SCM) metodologiju zbog identifikacije regulatornih prepreka i mjerenja troška tržišnog pristupa profesionalnih usluga i usluga privatnog obrazovanja	nadležna tijela	12/2016
3. Sniziti cijene stručnih ispita i članarina pri profesionalnim komorama	financije, pravosuđe, profesionalne komore	12/2016
4. Minimizirati ekskluzivna prava za pojedine regulirane profesije	financije, pravosuđe, profesionalne komore	12/2016
5. Ukinuti preostale regulacije fiksnih tarifa profesionalnih usluga (obveza prema EU pravu)	pravosuđe, profesionalne komore	6/2016
6. Ukloniti ograničenja marketingu i oglašavanju pružatelja profesionalnih usluga (obveza prema EU pravu)	pravosuđe, profesionalne komore	6/2016
7. Minimizirati ograničenja slobodnog odabira pravnih savjetnika te ukloniti obvezu pružanja poreznih savjeta isključivo kroz specijalizirane pravne osobe	pravosuđe, profesionalne komore	6/2016
8. Aktivno nadzirati notifikacije i ispitivati razmjernost opravdanja pojedinih regulatornih prepreka javnim interesom	gospodarstvo, nadležna tijela	kontinuirano
9. Liberalizirati usluge privatnog obrazovanja, posebno obrazovanja odraslih, a javni interes u obrazovanju ostvariti uvođenjem vaučera, bez diskriminacije odabira javnih i privatnih pružatelja usluga uz porezni tretman privatnih obrazovnih ustanova kao svih poduzetnika	obrazovanje	12/2016
10. Implementirati jedinstvenu EU putovnicu, nastavno na provedbu mehanizma Europske profesionalne kartice	pravosuđe, financije, profesionalne komore	3/2017

<sup>45</sup> Mjera se provodi kroz Akcijski plan u području reguliranih profesija za razdoblje od 2016. do 2018. godine.

## 6.2. Deregulacija i pametna regulacija

*Cilj:* Smanjen trošak i rizik regulacije za sektor profesionalnih i poslovnih usluga te cijelo gospodarstvo

*Mjerenje ostvarenja cilja:*

- Smanjenje regulatornih troškova izmjerenih Standard Cost Model (SCM) metodologijom u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga te ostalim područjima gospodarstva za minimalno 25% do kraja 2017.

MJERE	NOSITELJI/PODRUČJA	ROKOVI
1. Formirati specijalnu jedinicu pri uredu premijera - Ured za pametnu regulaciju, s jasnim vertikalnim autoritetom i punom političkom voljom za davanje naloga nadležnim tijelima za provedbu mjera deregulacije, ukoliko se isto ne dogovori i postigne na nižim razinama	Vlada (Ured premijera), gospodarstvo i nadležna tijela; HUP, komore	6/2016
2. Uspostaviti jedinstveni ( <i>Red Tape Challenge</i> ) portal za prijavljivanje regulatornih prepreka slobodi poslovanja, povezanog sa sustavom poslovnih informacija Jedinstvene kontaktne točke te sa dionicima iz poslovne zajednice	Vlada (Ured premijera), gospodarstvo i nadležna tijela; HUP, komore	12/2016
3. Nastaviti provedbu <i>screening</i> analiza regulatornih prepreka koja utječu na tržište usluga i nastaviti poticati liberalizaciju tržišta usluga (obveza prema EU pravu)	gospodarstvo, nadležna tijela	12/2016
4. Provesti mjerenje regulatornih troškova Standard Cost Model (SCM) metodologijom i procjene učinaka propisa za cijelu regulativu značajnu za gospodarstvo, pogotovo za sektor profesionalnih i poslovnih usluga	Vlada (Ured premijera), gospodarstvo i nadležna tijela; HUP, komore	3/2017
5. Smanjiti trošak regulacije sektora profesionalnih i poslovnih usluga te cijelog gospodarstva za minimalno 25%	Vlada (Ured premijera), gospodarstvo i	12/2017
6. Ukinuti regulacije onih područja za koja već alternativno postoje dobrovoljne norme kvalitete i sigurnost	gospodarstvo, nadležna tijela; HUP, komore	12/2017
7. Uvesti izuzeća od primjene određenih regulatornih obveza za male i srednje poduzetnike ( <i>think small first</i> )	poduzetništvo, nadležna tijela	12/2017
8. Zadržati <i>zero-licencing</i> prakse tj. odsutnost sektorskih dozvola za poslovne usluge (poslovno savjetovanje, marketing, odnosi s javnošću...)	gospodarstvo, nadležna tijela	kontinuirano
9. Provesti identifikaciju prepreka za outsourcing u javnom i privatnom sektoru te potom provesti vanjsko ugovaranje (outsourcinga) javnih usluga uz operativnu podršku sektora profesionalnih i poslovnih usluga <sup>46</sup>	financije, gospodarstvo,	3/2017

<sup>46</sup> Jedna od prepreka je i zabrana državnim tijelima da koriste vanjske usluge za odnose s javnošću (dok se istovremeno mogu koristiti druge vrste profesionalnih i poslovnih usluga). Time je onemogućen transfer znanja za otvorenu komunikaciju javnih politika prema građanima i dionicima. S druge strane, nisu jasno definirani



### 6.3. Poticanje okrupnjavanja i internacionalizacije malih i srednjih poduzeća

*Cilj:* Poticanje malih i srednjih poduzeća zbog razvoja sektora profesionalnih i poslovnih usluga sa svrhom rasta konkurentnosti poslovanja i izvoza

*Mjerenje ostvarenja cilja:*

- Udvostručenje prosječne veličine poduzeća mjerene brojem zaposlenih u bitnim djelatnostima u sektoru mjereno prema strukturnim poslovnim statistikama
- Rast broja zaposlenih u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga za najmanje 3000 u prosjeku godišnje 2016.-2019.<sup>47</sup>

MJERE	NOSITELJI/PODRUČJA	ROKOVI
1. Ojačati Jedinstvenu kontaktnu točku za informacijsku podršku poduzetnicima iz sektora profesionalnih i poslovnih usluga prilikom ispunjavanju administrativnih obveza <sup>48</sup>	gospodarstvo, HGK- hitro.hr, nadležna tijela	12/2016
2. Pripremiti i provesti javne kampanje za popularizaciju poticajnih mjera poduzetnicima iz sektora profesionalnih i poslovnih usluga	poduzetništvo, financije	1/2017 kontinuirano
3. Usmjeravati programe financiranih iz COSME i Obzor 2020 prema izravnom i neizravnom poticanju sektora profesionalnih i poslovnih usluga	gospodarstvo, financije	12/2016 kontinuirano
4. Urediti regulatorni okvir za skupno financiranje (crowdfunding)	financije, poduzetništvo	12/2016
5. Prilagoditi poticaje za mikrofinanciranje i fondove rizičnog kapitala za sektor profesionalnih i poslovnih usluga	financije, poduzetništvo	12/2016
6. Potpuno osloboditi poslovne subjekte od oporezivanja reinvestirane dobiti	financije	12/2016
7. Ukinuti graničnu stopu poreza na dohodak od 40%	financije	12/2016
8. Izjednačiti porezni tretman isplaćene dobiti i visokih dohodaka profesionalaca na razini ispod 30%	financije	12/2016
9. Pojednostaviti način obračuna PDV-a u sustavu paneuropske internetske trgovine	Europska komisija, financije,	6/2017
10. Provesti pripremno istraživanje i potom uvesti vaučere za poslovni rast poduzetnika koji koriste profesionalne i poslovne usluge, uz prethodno proveden pilot projekt	gospodarstvo, financije	1/2017

kriteriji kada se agencije za odnose s javnošću mogu angažirati. Upravo iznimke u takvim slučajevima (kada se agencije ipak mogu angažirati) dodatno potiču opravdanu sumnju u arbitrarnost i neravnopravan položaj.

<sup>47</sup> Za metodološke detalje vidjeti [Ekonomsku analizu sektora profesionalnih i poslovnih usluga u Hrvatskoj](#).

<sup>48</sup> Primjerice kada je riječ o administrativnim obvezama računovodstvenog izvještavanja i te poreznim obvezama i nelogičnostima, koji su vrlo zahtjevni za mikro i male poduzetnike.

## 6.4. Podrška ekonomiji dijeljenja i dodatna fleksibilizacija tržišta rada

*Cilj:* Ubrzani razvoj ekonomije dijeljenja i rast zaposlenosti uslijed lakših uvjeta poslovanja i rada

*Mjerenje ostvarenja cilja:*

- Uspostava stalnog statističkog praćenja ekonomije dijeljenja
- Ubrzani rast ekonomije dijeljenja po stopama usporedivim s prosjekom EU
- Sniženje stope nezaposlenosti mladih ispod 35% do 2020.

MJERE	NOSITELJI/PODRUČJA	ROKOVI
1. Poticati uklanjanje svih regulatornih prepreka ekonomiji dijeljenja i novim poslovnim modelima na tržištu usluga (EU obveza)	gospodarstvo, nadležna tijela	kontinuirano
2. Uvesti porezne olakšice za privlačenje talenata	financije	6/2016
3. Poticati naukovanje na radu <sup>49</sup> kroz sustav vaučera i drugih poticaja za obrazovanje	obrazovanje, financije	12/2016
4. Propisati jedinstvenu definiciju plaće		
5. Provesti evaluaciju i unaprjeđenje postojećeg sustava vaučera za plaćanje obveza za privremeni rad radi otklanjanja mogućih tržišnih distorzija	rad, financije	12/2016
6. Uvesti mogućnost privremenog zapošljavanja u javnom sektoru uz reviziju obračuna PDV-a na vrijednost usluge ustupljenog rada (bez povećanja ukupnih troškova plaća i broja zaposlenih u javnom sektoru)	rad, financije	12/2016
7. Definirati i nadzirati dugoročno kumulativno radno vrijeme	rad	12/2017
8. Dodatno pojednostaviti i fleksibilizirati sustav prijava i odjava radnika	rad, zdravlje	12/2016
9. Omogućiti korištenja poticaja za agencije za privremeno zapošljavanje i poticaja za obrazovanje privremeno zaposlenih radnika <sup>50</sup>	rad	12/2016
10. Provesti evaluaciju učinaka i unaprjeđenje sustava naknada za nezaposlene kako se ne bi destimuliralo privremeno zapošljavanje <sup>51</sup>	rad	12/2016
11. Ukinuti zabranu otkaza ugovora o radu za ustupljenog radnika	rad	12/2016
12. Uvesti status privremenog rada u mirovanju („zero working hour contract“)	rad	12/2016

<sup>49</sup> Naukovanje na radu (eng. *apprenticeship*) je sustav učenja kroz praksu, čime se stječu vještine koje se mogu lako primijeniti na tržištu rada. Time se poboljšava zapošljivost.

<sup>50</sup> Kada korisnik usluga rada zbog novog razvoja poslovanja treba dodatno osposobljene radnike potpore za dodatno osposobljavanje se ne mogu koristiti jer su radnici već ustupljeni/zaposleni, a da su radnici kojim slučajem na burzi, HZZ bi mogao subvencionirati ovu vrstu osposobljavanja. Na taj se način posredno stimulira nezaposlenost i destimulira (privremeni) rad, odnosno, radnike na privremenom radu dovodi se u neravnotežan položaj i dugoročno umanjuje njihova perspektiva na tržištu rada.

<sup>51</sup> Radnici nisu zainteresirani za privremeno zapošljavanje, jer gube pravo na naknadu za nezaposlene i ako je prethodni radni odnos trajao kraće od tri mjeseca. Na taj se način potiče nesudjelovanje na tržištu rada.

## 6.5. Potpuna digitalizacija javne uprave

Cilj: Potpuna digitalizacija javnih usluga s izravnim i neizravnim ciljem poticanja sektora profesionalnih i poslovnih usluga

Mjerenje ostvarenja cilja:

- Udio IT sektora ispod 18. mjesta u EU na DESI indeksu (*Digital Economy and Society Index*) do 2020. godine (2015. na 24. mjestu u EU).
- Hrvatska među 20 vodećih zemalja u svijetu prema stupnju digitalizacije javnih usluga.
- Svi administrativni procesi javne uprave digitalizirani po automatizmu (*digital by default*) do 2020. godine
- Dodatno olakšanje poslovanja (prema Doing Business metodologiji) zbog smanjenja broja dana i procedura za poslovanje, pogotovo zbog digitalnog započinjanja poslovanja.

MJERE	NOSITELJI/PODRUČJA	ROKOVI
1. Donijeti odluku o obvezi digitalizacije svih javnih usluga u okviru već uspostavljene državne informacijske infrastrukture	Vlada, uprava, gospodarstvo	6/2016
2. Uspostaviti elektroničke procedure za <i>one-stop-shop</i> registraciju poslovanja trgovačkog društva i dobivanje dozvola za pristup tržištu usluga poslovanje dostupnih putem Jedinствене kontaktne točke (obveza prema EU pravu)	Vlada, uprava (e-Hrvatska), hitro.hr, gospodarstvo, nadležna tijela	12/2016
3. Razvijati sustav javne nabave u pravcu ekonomski najpovoljnije ponude te prema učincima odabira temeljem ukupnog vijeka izvedbe projekta	gospodarstvo, financije	9/2016
4. Koncipirati sustav pametne javne nabave s ciljem poticanja inovacija i domaćeg sektora profesionalnih i poslovnih usluga	gospodarstvo, financije	9/2016
5. Uspostaviti operativnu koordinaciju za razvoj inicijativa pametnih gradova i provedbu projekata digitalizacije i razvoja e-usluga	gospodarstvo, uprava, financije	9/2016
6. Provesti neovisnu studiju identifikacije prepreka bržem razvoju <i>broadband</i> interneta te provesti strategiju u tom području	infrastruktura, gospodarstvo	12/2016
7. Provesti neovisnu analizu uloge, strukture i utjecaja FINA-e i APIS-a na brzinu i kvalitetu digitalizacije javnog sektora i na šire IT tržište	financije	9/2016
8. Provesti restrukturiranje i privatizaciju državnog IT sektora	financije	6/2017

## 6.6. Aktivno poticanje tržišnog natjecanja

*Cilj:* Zaštita tržišnog natjecanja i jedinstvenog tržišta EU, pogotovo u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga

*Mjerenje ostvarenja cilja:*

- Uspostava kontinuiranog mjerenja kvalitete/cijene usluga kroz reprezentativan uzorak i/ili permanentan panel korisnika usluga na kojem će se stalno mjeriti subjektivne ocjene iskustva

MJERE	NOSITELJI/PODRUČJA	ROKOVI
1. Nastaviti razvoj kompetencija Ministarstva gospodarstva te Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja za analizu tržišnih praksi i prepreka slobodi tržišnog natjecanja i jedinstvenog tržišta	gospodarstvo, tržišno natjecanje	3/2017
2. Pokrenuti uslugu podrške za prikupljanje informacija i savjetovanje u pripremama za postupke zaštite tržišnog natjecanja, pravila jedinstvenog tržišta i tržišnog pristupa novih poslovnim modela	gospodarstvo, tržišno natjecanje	3/2017

## 6.7. Integracija industrije s profesionalnim i poslovnim uslugama

*Cilj:* Postizanje međusektorske integracije između prerađivačke industrije, energetike, graditeljstva te sektora profesionalnih i poslovnih usluga, zbog transfera znanja potrebnih za razvoj lanaca dodane vrijednosti i internacionalizacije gospodarstva

*Mjerenje ostvarenja cilja:*

- Jednom u dvije godine izrađuje se analiza lanaca vrijednosti u ključnim industrijama s ciljem mjerenja realizacije povećanja udjela usluga za po 3% u prosjeku godišnje (uz naglasak na izvozne sektore i proizvode)
- Povećanje kvalitete kompetencija i znanja koje obrazovni sustav producira za sektor profesionalnih i poslovnih usluga vidljivo kroz PISA istraživanje<sup>52</sup>
- Povećanje broja projekata povezivanja prerađivačke industrije sa subjektima iz sektora profesionalnih i poslovnih usluga
- Povećanje udjela privatnog sektora u ukupnim izdacima za istraživanje i razvoj

MJERE	NOSITELJI/PODRUČJA	ROKOVI
1. Nastaviti provedbu industrijske strategije u prioritetu koji se odnosi na usklađivanje obrazovnog sustava s potrebama gospodarstva, s naglaskom na razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga	gospodarstvo, obrazovanje	2020, kontinuirano
2. Nastaviti aktivno sudjelovanje u razvoju i implementaciji EU politike dobrovoljne normizacije kao alternative regulaciji	gospodarstvo	kontinuirano
3. Aktivno sudjelovati u razvoju i implementaciji EU sustava zaštite intelektualnog vlasništva	intelektualno vlasništvo	3/2017
4. Koristiti vaučere za rast zbog poticanja zaštite intelektualnog vlasništva poduzetnika	intelektualno vlasništvo	3/2017
5. Integrirati niskouglijičnu i industrijsku strategiju sa sektorom profesionalnih i poslovnih usluga, zbog poticanja razvoja inovacija i niskouglijične ekonomije	gospodarstvo, zaštita okoliša	3/2017

<sup>52</sup> Vještine i znanja koji su potrebni za razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga ne mogu se jednoznačno definirati, jer uspjeh u modernom gospodarstvu zahtijeva široku paletu znanja. PISA test je prikladna mjera uspješnosti, jer se njime ne analizira znanje prema kurikulumu nego uspjeh u primjeni znanja pri rješavanju realnih problema u područjima matematičke, literarne i znanstvene pismenosti. Sva tri područja – matematika, čitanje i znanost – predstavljaju osnovu za gospodarske aktivnosti u sektoru profesionalnih usluga.

## Dodaci:

### *Iskustva Velike Britanije u politikama prema sektoru profesionalnih i poslovnih usluga*

Sektor profesionalnih i poslovnih usluga u Velikoj Britaniji najbrže je rastući gospodarski sektor, a poduzeća iz sektora PBS koja posluju u toj zemlji su vodeći pružatelji profesionalnih i poslovnih usluga na globalnoj razini. Cilj ovog dijela izvještaja je prikazati mjere koje su nositelji politike u Velikoj Britaniji implementirali kako bi potaknuli tako snažan razvoj ovog sektora.

Povijesno gledajući snažniji razvoj sektora profesionalnih i poslovnih usluga započeo je 1986. godine kada je u Velikoj Britaniji provedena velika regulatorna reforma sa svrhom ukidanja fiksnih provizija u trgovini dionicama i otvaranja financijskog središta Citya konkurenciji. Snažan porast konkurencije i dolazak poduzeća iz različitih dijelova svijeta, prvenstveno SAD-a, povećao je potražnju za uslugama računovodstva, ljudskih resursa, pravnih službi, IT usluga itd. Takav rast potražnje je popraćen i adekvatnim ulaganjem u fizičku i tehnološku infrastrukturu. Osim liberalizacije financijskog tržišta u to je vrijeme provedena i liberalizacija komunalnih usluga (telekomunikacije i električna energija) i usluga transporta (željeznice) što je dodatno povećalo potražnju za uslugama sektora. Snažna liberalizacija i privatizacija dovele su i do rasta *outsorcinga* od strane države.

Velika Britanija je provela i snažnu deregulaciju tržišta usluga te je prema OECD-ovim Product Market Regulation indikatorima država članica EU (uz Nizozemsku) s najmanje regulatornih restrikcija.

Međutim, prema [izvještaju](#) Grupe za profesionalne i poslovne usluge (PBSG)<sup>53</sup> najveći doprinos razvoju sektora profesionalnih i poslovnih usluga dala je liberalizacija trgovine u sklopu Svjetske trgovinske organizacije (WTO) kada su poduzeća u Velikoj Britaniji morala reagirati na rast globalne konkurencije razvojem novih modela poslovanja, specijalizacijom, modernizacijom i digitalizacijom poslovanja i marketinga, jačanjem komunikacijskih kanala itd. Istovremeno je na razini Europske unije donesen prvi *Single Market Act* koji je potaknuo još snažniji priljev poduzeća iz drugih zemalja u londonsko središte profesionalnih i poslovnih usluga.

Britanska vlada je u cijelom razdoblju različitim mjerama aktivno poticala priljev i odljev direktnih stranih ulaganja u sektoru usluga, a poduzeća su koristila različite mehanizme kako bi svoje usluge ponudila, tj. izvozila u ostale zemlje svijeta. Generalno, javne politike koje je aktivno provodila britanska vlada mogu se podijeliti u tri dijela:

- Izgradnja moderne infrastrukture koja prati rastuću potražnju za profesionalnim i poslovnim uslugama u zemlji i izvan zemlje te fleksibilno planiranje urbanog razvoja
- Razvoj i poticanje dolaska talenata iz različitih profesija
- Otvoreno, konkurentno i manje regulirano poslovno okruženje
- Usmjerenje na globalna tržišta kroz internacionalizaciju

Kako bi Velika Britanija zadržala vodeću ulogu pružatelja profesionalnih i poslovnih usluga nova strategija [Growth is Our Business: A Strategy for Professional and Business Services](#) koju je izradilo Vijeće za profesionalne i poslovne usluge (PBSC) ističe važnu ulogu dodatnih aktivnih mjera u ova tri područja.

<sup>53</sup> A Report by the Professional and Business Services Group: Seizing the Opportunities for Growth [http://www.kingstonsmith.co.uk/upload/pdf/PBSG%20ReportSeizingOpportunitiesForGrowth2\\_1.pdf](http://www.kingstonsmith.co.uk/upload/pdf/PBSG%20ReportSeizingOpportunitiesForGrowth2_1.pdf)

U području poslovnog okruženja temeljni su prioriteti provođenje vladavine prava, poticanje pozitivnog poslovnog sentimenta, smanjenje regulacije i održavanje konkurentnih poreznih stopa, konkretno:

- osigurati stabilan i predvidljiv porezni sustav nepristran u odnosu na različite tipove poslovanja te spriječiti retroaktivnu primjenu legislativa
- osigurati da je porezno opterećenje osobnih dohodaka dovoljno konkurentno da privuče najbolje talente
- smanjenje administrativnog opterećenja i troška regulacije, pogotovo za male i srednje poduzetnike
- obraćati pozornost na razine poreza na dobit u drugim zemljama i surađivati s vladama zemalja u razvoju da se pojednostave i racionaliziraju aranžmani o poreznim odbicima
- osigurati da se ostvare ciljevi kreditiranja sektora malog i srednjeg poduzetništva u bankama (kombinacijom različitih poticaja)

Važno je istaknuti i ulogu tzv. vaučera za rast (eng. [growth vouchers](#)) razvijenih u okviru Growth Vouchers programa<sup>54</sup> britanskog ministarstva za gospodarstvo (Business, Innovation, Skills – BIS) u siječnju 2014. godine vrijednog 30 milijuna funti. Radi se o eksperimentalnom programu koji ima za cilj utvrditi da li poduzeća koja koriste eksterne savjetodavne usluge imaju bolje performanse od poduzeća koja ih ne koriste. Vaučeri za rast se dodjeljuju poduzećima koja preko jedinstvenog tržišta EU žele kupiti jednu od usluga iz područja: financija, (digitalnog) marketinga, menadžmenta, IT-a i upravljanja poslovanjem, a odobrava se u najvišoj pojedinačnoj protuvrijednosti od 2000 funti. [Evaluacija](#) programa vaučera za rast, provedena u siječnju 2015. godine, pokazala je da su poduzeća koja su koristila vaučere za rast većinom poboljšala svoje poslovne performanse te da su zadovoljna programom.

Unutar regulatornog okvira posebna se pozornost posvećuje:

- a) Regulativama na tržištu rada gdje
  - je potrebno usmjeravati i implementirati proaktivan *case management* pristup na sudovima
  - reagirati na probleme vezane uz regulative koje definiraju radno vrijeme, otpremnine i alternativne načine zapošljavanja
  - pratiti kako u praksi funkcioniraju porodiljni dopusti za majke i očeve
  - pojednostaviti poslovanje privatnih agencija za zapošljavanje
- b) Legislativama Propisima vezanim uz sprječavanje primanja mita i pranje novca
- c) Regulativama vezanim uz reviziju s ciljem implementacije međunarodnih normi (standarda) i povećanja efikasnosti djelovanja nacionalnog Vijeća za financijsko izvještavanje
- d) Nastaviti s primjenom inicijative „[Red Tape Challenge](#)“ kojom na posebnoj web stranici Vlada objavljuje popis različitih regulativa koje utječu na poslovanje poduzeća ili direktno na sve građane. Poduzetnici i građani mogu davati svoje komentare i prijedloge kako pojednostaviti ili ublažiti negativne učinke pojedine administrativne obveze odnosno regulative. Nakon toga se svi komentari šire, uz analizu stručne javnosti. Potom se radi prijedlog izmjena regulative koji se daje na „izazov“ unutar nadležnih državnih institucija i prema vanjskim „izazivačima“ (poslovni lideri u nekom gospodarskom sektoru i sl.) te se vraća natrag u proces kreacije nove regulative do konačne implementacije. U tom smislu, „*Red Tape Challenge*“ je jedan od

<sup>54</sup> <https://www.gov.uk/government/collections/growth-vouchers-programme>

ključnih alata britanske države za provedbu mjera deregulacije, zajedno sa primjenom SCM metodologije i procjenama učinaka propisa.

U području razvoja talenata i zapošljavanja u Strategiji se predlaže:

- pojednostavniti i poticati mehanizme kojima mala i srednja poduzeća mogu surađivati sa školama i povećati zapošljivost učenika i studenata
- poticati primjenu koncepta tzv. [higher apprentices](#) u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga koji osim radnog iskustva omogućava i stjecanje kvalifikacija usporedivih s prvim stupnjem visokog obrazovanja
- poticati fleksibilniji kurikulum na sveučilištima koji bi studentima omogućio da za vrijeme studija rade na plaćenim praksama kako bi stjecali radno iskustvo i samostalno plaćali školarine
- razvoj digitalnih vještina za digitalnu ekonomiju
- nastaviti s aktivnom imigracijskom politikom koja privlači kvalitetne radnike i talente

Velika Britanija provodi i poseban program ugradnje digitalnih vještina u obrazovne programe, kako bi se vještine prilagodile potrebama digitalne ekonomije i dodatno potaknulo poslovne usluge (npr. u području IT i digitalnog marketinga).

Posljednje, u području infrastrukture se ističe važnost

- očuvanja postojeće i gradnje dodatne infrastrukture prilagođene potrebama sektora profesionalnih i poslovnih usluga
- razvoja digitalne infrastrukture koja će omogućiti široki pristup 3G/4G mrežama
- povećanja kvalitete transportne infrastrukture u zemlji i inozemstvu
- pojačanja suradnje s privatnim sektorom u provedbi strategije za razvoj infrastrukture

Zaključno, iskustva Velike Britanije pokazuju da razvoj i rast sektora profesionalnih i poslovnih usluga zahtijeva kvalitetan, jednostavan i poticajan regulatorni okvir, s manje regulacije, kao i predvidljiv i konkurentan porezni sustav. Također, potrebno je osigurati adekvatan priljev talenata i poticati njihov razvoj tijekom školovanja i studiranja. Konačno, kako bi se sektor profesionalnih i poslovnih usluga mogao razvijati potrebno je osigurati adekvatnu fizičku i tehnološku infrastrukturu. Stoga je očito da razvoj ovog sektora zahtijeva suradnju i koordinaciju različitih institucija i tijela te da veliki dio reformi usmjerenih na razvoj ovog sektora pripada kategoriji reformi koje se mogu implementirati i čiji se efekti mogu očekivati u srednjem roku. Uspješna implementacija ovih reformi ne bi pomogla razvoju isključivo sektoru PBS već i nizu ostalih uslužnih djelatnosti, pogotovo onih u kojima dominiraju mala i srednja poduzeća.

Velika Britanija nudi niz korisnih primjera kako kvalitetno dizajnirane reformske javne politike mogu biti podrška konkurentnosti tržišta i rastu gospodarstva. Britanska vlada je svoje reformske prioritete stavila u na agendu za EU reformu, prije svega u području pametne regulative, smanjenja regulatornog tereta za poslovanje i liberalizacije jedinstvenog tržišta usluga EU, gdje sektor profesionalnih i poslovnih usluga ima upravo vitalan značaj.



### Visoka grupa za poslovne usluge (*High-Level Group for Business Services*)

Visoka grupa za poslovne usluge (HGL) je osnovana u ožujku 2013. godine s ciljem izrade detaljne analize sektora poslovnih usluga u Europskoj uniji kako bi se nositeljima ekonomske politike jasnije pokazala uloga i važnost ovog sektora u gospodarstvu EU te kako bi se identificirale ključne prepreke poslovanju ovog sektora te definiranja *policy* preporuka za poticanje njegove produktivnosti i inovativnosti. Ova je grupa u travnju 2014. godine donijela konačan *izvještaj* s različitim preporukama.

Grupa je identificirala šest specifičnih problema i izazova s kojima se nositelji politike na razini EU te na nacionalnoj razini moraju suočiti. Prvi se odnosi na potrebu za uklanjanjem administrativnih prepreka koje otežavaju funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Drugi izazov je što bolje iskoristiti „četvrtu industrijsku revoluciju“ koja se temelji na informacijskim digitalnim sustavima pa je cilj nositelja politike razviti adekvatnu infrastrukturu koja će pomoći poslovanju poduzeća. Treća važna tema je vezana uz sustav javne nabave, koji je još uvijek prilično rigidan i fokusiran na najjeftinije ponude umjesto na ishode projekata. Četvrto, sektor poslovnih usluga ima značajan problem nedostatka kvalificirane radne snage pa je potrebno stvoriti okvir za prekvalifikacije i dokvalifikacije radnika. Peto, postoji jasna potreba za internacionalizacijom poslovnih usluga, a još uvijek postoje različite prepreke, zakonske i regulatorne, za prekograničnu razmjenu u sektoru poslovnih usluga. I posljednje, interesi poduzeća u sektoru poslovnih usluga nisu dovoljno zastupljeni budući da je jedno od ključnih obilježja sektora visoki stupanj fragmentacije pa je potrebo uspostaviti okvir za zajedničko djelovanje i dijalog poduzeća iz ovog sektora s nositeljima ekonomske politike.

#### Preporuke za Europsku komisiju:

- poslovnim uslugama treba dati značajnije mjesto u strategiji Europa 2020 (i jasnije istaknuti važnost ovog sektora) i Horizontu 2020 (gdje je najveći fokus na proizvodima i razvoju tehnologije)
- Komisija treba proaktivno podupirati poslovanje i razvoj malih i srednjih poduzeća u sektoru poslovnih usluga, poticati međunarodnu razmjenu te uklanjati prepreke za pružanje poslovnih usluga poduzeća iz EU u drugim zemljama
- Komisija treba dovršiti okvir Jedinstvenog tržišta za poslovanje (*Internal Market for Business*) te nastaviti s pojednostavljenjem, pojeftinjenjem regulatornog okvira te poticanjem razvoja europskih nasuprot nacionalnim normama za usluge
- Komisija treba poticati države članice da primjenjuju novi okvir za provođenje postupka javne nabave, promovirati razvoj zajedničkih standarda na međunarodnoj razini, smanjiti troškove sudjelovanja u javnoj nabavi te poticati sektor SME na sudjelovanje u postupku javne nabave
- potrebno je proaktivno razvijati i implementirati Europsku strategiju vještina (*European Skills Strategy*) kako bi se razvile i/ili unaprijedile adekvatne vještine trenutačno zaposlenih i nezaposlenih radnika
- potrebno je razviti tehnološku infrastrukturu koja će olakšati poslovanje i povezanost između industrije i sektora poslovnih usluga te poticati ulaganje u R&D
- Komisija treba potaknuti partnerstvo poduzetnika, sindikata, znanstvenika i predstavnika vlasti kako bi se poduprlo implementacija preporuka Grupe

#### Preporuke za države članice:

- nastaviti s razvojem jedinstvenih kontaktnih točaka, posebno kako bi se olakšala međunarodna razmjena i poslovanje poduzeća u sektoru usluga
- u suradnji s Komisijom osigurati implementaciju novih direktiva o javnoj nabavi
- podupirati implementaciju strategije *European skill strategy*
- promovirati korištenje tzv. *open data* sustava, posebno javnih podataka kako bi se potaknula inovativnost i kreativnost

- uskladiti legislative i postupke certifikacije kako bi se olakšala međugranična razmjena usluga
- Preporuke za predstavnike sektora:
- poticati i predvoditi prekvalifikaciju radnika te što bolje koristiti postojeću i buduću tehnološku infrastrukturu
  - aktivno se uključiti u djelovanje *EU partnership for Business Services* kako bi se ublažile posljedice visoke razine fragmentacije u sektoru usluga

Ove bi se preporuke trebale aktivno primjenjivati prilikom donošenja novih dokumenata i politika usmjerenih na poticanje razvoja sektora poslovnih usluga, ali i u širem okviru za poticanje regulatornog rasterećenja, inovacija te širenju i jačanju jedinstvenog tržišta.

### *EU okvir za liberalizaciju tržišta usluga*

Tržište usluga je 2011. stvaralo preko 70% BDP-a u Europskoj uniji. 90% novih poslova na europskom tržištu stvara se u uslužnim djelatnostima. Veliki gospodarski potencijal se otvorio liberalizacijom europskog tržišta usluga. Taj proces još nije dovršen. Jedinstveno tržište usluga još nije u cijelost integrirano, a nisu uklonjene niti sve regulatorne prepreke.

Regulatorne restrikcije mogu otežati tržišnu konkurenciju i internacionalizaciju te ujedno usporiti razvoj ekonomije obujma. Otvorenost za internacionalnu konkurenciju potiče inovativnost, svijest o troškovima i primjenu najboljih praksi kako bi se preživjelo i jačalo na tržištu.<sup>55</sup> Stoga je uloga država u stvaranju regulatornih uvjeta za otvorenost i deregulaciju tržišta.<sup>56</sup> Regulatorne reforme usmjerene na liberalizaciju tržišta usluga su važne, s obzirom da se konkurentnost i produktivnost potiču uklanjanjem administrativnih prepreka. U tom smislu, protekcionizam nije rješenje, već baš suprotno – otvorenost za međunarodno tržišno natjecanje te pristup stranim investicijama.<sup>57</sup> Trgovinske prepreke mogu naštetiti i samim izvoznicima usluga.<sup>58</sup>

Na takvoj argumentaciji temelje se prioritete EU politike – liberalizacija i deregulacija tržišta usluga, a sektor profesionalnih i poslovnih usluga ima važan značaj. Europska komisija konstantno potiče države članice na jačanje tržišne konkurencije, administrativno pojednostavljenje i uklanjanje preostalih regulatornih prepreka, uključujući razvoj brzih elektroničkih procesa za započinjanje poslovanja na tržištu usluga.

Kada je u pitanju samo tržište usluga, bitno je istaknuti kako su pozitivni učinci liberalizacije tržišta uslugama u izravnoj vezi sa stupnjem administrativnog pojednostavljenja odnosno deregulacije uvjeta pružanja usluga, kao i poslovne klime u cijelosti. Tako *Dutch Planning Bureau* procjenjuje doprinos implementacije EU Direktive o uslugama rastu prosječnog godišnjeg BDP-a država članica EU između 0,6 do 1,5%, dok *Copenhagen Institute* daje istu procjenu na razini 0,8%. Europska komisija je 2012. godine procijenila kako Direktiva o uslugama može dati doprinos godišnjem rastu BDP-a EU za 1,1%, odnosno 1,8% u slučaju ambiciozne deregulacije tržišta usluga i digitalizacije administrativnih procedura putem EUGO mreže [jedinstvenih kontaktnih točaka za usluge](#).

<sup>55</sup> Copenhagen Economics (2013): Barriers to productivity growth in business services  
<http://produktivitetkommissionen.dk/media/139313/Business%20Services.pdf>

<sup>56</sup> McKinsey Copenhagen (2010): Creating Economic Growth In Denmark Through Competition  
[http://www.stm.dk/multimedia/Creating\\_Economic\\_Growth\\_in\\_Denmark\\_Through\\_Competition.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/Creating_Economic_Growth_in_Denmark_Through_Competition.pdf)

<sup>57</sup> OECD (2013): Indicators of Product Market Regulation  
<http://www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>

<sup>58</sup> Sissons, A. (2011): Britain's Quiet Success Story: Business services in the knowledge economy  
[http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/287\\_britains%20quiet%20success%20story\\_9%20may\\_final%20%282%29.pdf](http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/287_britains%20quiet%20success%20story_9%20may_final%20%282%29.pdf)

Europska komisija procjenjuje kako trenutno uklanjanje prepreka na temelju dosadašnje implementacije Direktive o uslugama na razini EU pridonosi prosječnom godišnjem rastu produktivnosti 4,7%, stranih investicija 3,8% i trgovine 7,2%. U slučaju prosječnog stupnja daljnje liberalizacije, odnosno dodatnog uklanjanja prepreka, taj bi se doprinos još dodatno povećao za barem 30%. U najboljem scenariju, liberalizacija tržišta usluga bi doprinijela godišnjem rastu produktivnosti 13,6%, stranih investicija 12,6% i trgovine 14,7%.

Usluge su glavni razlog zaostajanja Europe za Sjedinjenim Američkim Državama. Dok se unutar EU 6 do 20% usluga pruža prekogranično (među državama članicama), u SAD-u se 27 do 32% usluga pruža i drugim državama te zemlje.

Liberalizacija i otvaranje tržišta usluga i roba imaju veliki utjecaj kroz povećanje produktivnosti i efikasnosti poduzetnika. Učinci tržišne liberalizacije i integracija otvaraju prostor za povećanje produktivnosti, efikasnosti poduzetnika, zaposlenosti, realnih plaća, stranih investicija i prekogranične trgovine. U uvjetima tržišnog natjecanja na jedinstvenom tržištu EU potrebno je konstantno restrukturiranje poslovanja. Ukidanjem regulatornih prepreka slobodi pružanja usluga i roba te administrativnim pojednostavljenjem uvjeta započinjanja poslovanja, potiče se konkurencija, što pridonosi sniženju cijena i usluga i roba, a time i sniženju troškova poslovanja i rastu osobne potrošnje.

Kako bi tržište usluga u EU bilo što slobodnije od regulatornih prepreka, uključujući i sektor profesionalnih i poslovnih usluga, u svim državama članicama se implementira EU Direktiva o uslugama. Svrha Direktive o uslugama je uspostaviti horizontalni pravni okvir za liberalizaciju niza uslužnih djelatnosti, pogotovo u kontekstu olakšanja uvjeta ostvarivanja prava poslovnog nastana i slobode prekograničnog pružanja usluga<sup>59</sup>. Direktiva o uslugama nalaže administrativno pojednostavljenje uvjeta za tržište niza uslužnih djelatnosti, elektronički pristup procedurama za pokretanje posla i uklanjanje niza regulatornih prepreka, uključujući i prepreke reguliranih profesionalnim uslugama.

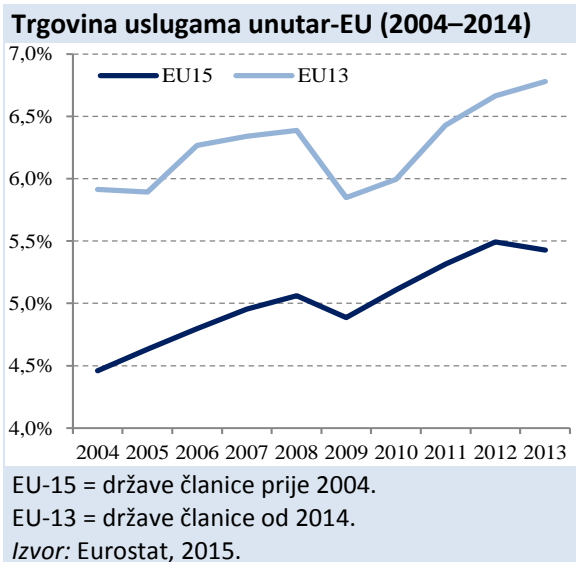
- **Potencijal europskog tržišta usluga**

Tržište usluga je 2011. ostvarilo oko 70% BDP-a EU-27 (oko 9 trilijuna eura gospodarske vrijednosti). Poslovne usluge stvarale su te godine čak 12% BDP-a, posredovanje u prometu nekretnina 11%, isto toliko i trgovina na malo i veliko te graditeljstvo 6%. Ukupno 46% BDP-a EU stvarale su navedene i još neke druge uslužne djelatnosti na koje se primijenjuju EU pravila o slobodi prekograničnog pružanja usluga koja su bitna u kontekstu otvaranja tržišta i uklanjanja administrativnog tereta regulacije.

2014. godine je udio unutarnje trgovine uslugama u EU bio jedva 7% BDP-a i to kada se gleda samo nove države članice (EU-13) koje su u EU od 2004., uključujući Hrvatsku. Unutarnja trgovina uslugama je te iste godine među starim državama članicama (EU-15) bila svega 5.5% vrijednosti BDP-a. Europska komisija razlog vidi u činjenici da se i dalje postoje preostale regulatorne prepreke slobodi poslovnog nastana i prekograničnog pružanja usluga.

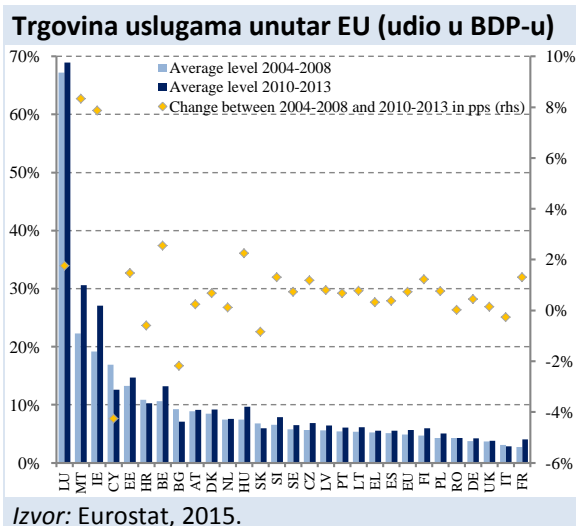
---

<sup>59</sup> Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga  
<http://psc.hgk.hr/zakonodavni-okvir/>



Komisija ističe kako najveći udio u unutarnjoj trgovini uslugama u EU ima sektor profesionalnih i poslovnih usluga tj. 25% 2013. godine. U tom sektoru je prekogranična trgovina u razdoblju 2010-2013 porasla za 5,6%. Najveći doprinos dale konzultantske, računovodstvene i revizorske usluge, za razliku od jače reguliranih odvjetničkih usluga i usluga zapošljavanja.

Kada se gleda udio trgovine uslugama koja se obavlja na unutarnjem tržištu EU u odnosu na BDP pojedine države članice, daleko najviše koristi od liberalizacije ima Luksemburg. Naime, 70% BDP-a luksemburškog BDP-a stvara prekogranična trgovina uslugama na unutarnjem tržištu EU. Malta, Irska, Cipar i Estonija slijede prema istom pokazatelju. Odmah nakon Estonije nalazi se Hrvatska (10% BDP-a stvara prekogranična trgovina uslugama u okviru unutarnjeg tržišta). Taj podatak govori kako je liberalizacija tržišta usluga dala doprinos rastu hrvatskog gospodarstva nakon pristupanja Uniji, što se vidi na izvoznom rezultatu.



### *Akt o jedinstvenom tržištu (Single Market Act)*

*Direktiva o uslugama* i ostale EU inicijative za poticanje slobodne razmjene usluga i obavljanja uslužne djelatnosti izvan nacionalnih granica prvenstveno ovise o razini integriranosti gospodarstava država članica te stupnju razvijenosti jedinstvenog tržišta. Međutim, iako je jedinstveno tržište jedno od temeljnih stupova na kojima bi trebala funkcionirati Europska unija (temeljna prava vezana uz jedinstveno tržište propisana su *Ugovorom o funkcioniranju Europske unije*) praktično iskustvo je pokazalo da postoje različiti nedostaci i prepreke u funkcioniranju jedinstvenog tržišta na koje je upozoreno u izvještajima Europskoj komisiji i Europskom parlamentu o stanju tržišta EU u 2010. godini. Europske institucije reagirale su na zaključke tih izvještaja Komunikacijom pod naslovom „Akt o jedinstvenom tržištu – dvanaest projekata za jači rast i jačanje povjerenja (SMA I)”, Komunikacijom „Akt o jedinstvenom tržištu II – zajedno za novi rast” (SMA II) te brojnim rezolucijama Europskog parlamenta, prvenstveno usmjerenim na digitalno tržište.<sup>60</sup>

Od navedenih dokumenata za sektor usluga je važniji Akt o jedinstvenom tržištu I koji je Europska komisija donijela u travnju 2011., a sadrži 12 mjera koje se provode kroz tzv. ključne akcije, s ciljem da se na razini EU stvori zakonodavstvo koje će ojačati europsko gospodarstvo, stvoriti nova radna mjesta te pridonijeti razvoju visoko konkurentne socijalne tržišne ekonomije (u skladu sa strategijom *Europe 2020*) koju će građani EU moći osjetiti kroz poboljšanje svog materijalnog položaja.

normizacijske procedure bile efektivnije, efikasnije i uključive. Upravo je normizacija temeljni alat u slobodnoj razmjeni dobara jer osigurava povezanost, kvalitetu i sigurnost proizvoda, a sve se više koristi i u sektoru usluga. Međutim, budući da se normizacija u sektoru usluga većinom koristila na nacionalnoj razini SMA I ima za cilj razviti sustav normizacije usluga na razini EU.

Osim normizacije, u tekstu SMA I se jasno ističe važnost potpune primjene Direktive o uslugama u svim državama članicama EU i važnost uspostave jedinstvenih kontaktnih točaka. Osim implementacije Direktive ističe se potreba da Europska komisija u suradnji sa državama članicama provodi redovite provjere performansi (*eng. performance checks*) kako bi se snažnije nadzirala praktična primjena i funkcioniranje europskog regulatornog okvira strateškim važnim sektorima poput poslovnih profesionalnih usluga, građevinarstva i turizma. U kontekstu sektora profesionalnih i poslovnih usluga SMA I je važan jer je upravo ovim dokumentom istaknuta posebna uloga i važnost ovog sektora te je donesena odluka da Europska komisija pokrene „visoku” grupu (*eng. High-Level Group for Business Services*) koja je zadužena za detaljnu analizu prepreka u poslovanju ovog sektora.

Osim navedenih mjera koje su direktno vezane za sektor usluga, SMA I je definirao i ključne akcije na još nekim područjima koje su indirektno vezane uz poslovanje i prirodu aktivnosti poduzeća u tom sektoru, a prvenstveno se odnosi na zaštitu intelektualnog vlasništva, pristup financiranju za mala i srednja poduzeća te poslovnu klimu i računovodstvene standarde.

Od ključnih akcija za sektor usluga definiranih u SMA I je provedba je završena na sljedećim područjima:

*Pravo intelektualnog vlasništva (Jedinstveni EU patent)* - RH se planira pridružiti proširenoj suradnji u sustavu Jedinstvenog EU patenta, a EU zakonodavni patent paket je usvojen u prosincu 2012.

*Pristup financiranju za mala i srednja poduzeća* - Uredba o europskim fondovima rizičnog kapitala (*European venture capital funds regulation*) stupila je na snagu 2013. godine

<sup>60</sup> Europska komisija (2012): Single Market Act – Together for New Growth  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/docs/single-market-act2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act2_en.pdf)

*Socijalno poduzetništvo* - Uredba o europskim fondovima socijalnog poduzetništva (*European social entrepreneurship funds regulation*) stupila je na snagu 2013.

*Usluge* - Širenje procesa normizacije na usluge kroz Uredbu o europskoj normizaciji, koja je stupila na snagu 1. siječnja 2013.

*Poslovno okruženje/Računovodstvena direktiva* - prijedlog Računovodstvene direktive je usvojen je 2013. godine

Ključne akcije poduzete i donesene u okviru Akta o jedinstvenom tržištu doprinijele su jačanju jedinstvenog tržišta EU, ali je u kontekstu sektora usluga, a posebno sektora profesionalnih i poslovnih usluga najvažnija posljedica donošenja SMA već navedeno osnivanje visoke grupe za poslovne usluge čije se djelovanje analizira u nastavku.

### **Strategija jedinstvenog tržišta (Single Market Strategy)**

U listopadu 2015. godine Europska komisija donijela je *Strategiju jedinstvenog tržišta*, koja se nadovezuje na prethodne dokumente za jedinstveno digitalno tržište i paket za bolje propise (*Better Regulation Package*) tj. pametnu regulativu (smart regulation).

Otvaranje više mogućnosti za poslovanje za europskom tržištu je strateška zadaća Europske unije. Dodatno otvaranje i produbljivanje tržišta, uklanjanje preostalih regulatornih prepreka, slobodan pristup tržištu za nove poslovne klime, bitne su karike EU strategije.

Povjerenica za unutarnje tržište Elzbieta Bieńkowska je istaknula kako bi gospodarski rast EU bio 2%-tna boda (dodatno) viši u slučaju ispravne provedbe strategije, zaključivši kako „*Europa ne smije gubiti vrijeme već mora što prije odgovoriti na izazove u pogledu konkurentnosti.*“

Komisija ističe kako su dosadašnji rezultati jedinstvenog tržišta posljedica loše (nepotpune) primjene postojećih EU pravila. Komisija će zato davati smjernice za adekvatnu primjenu EU prava, pogotovo Direktive o uslugama. Upravo zato, strategija daje naglasak na jačanje mehanizama provedbe, prije svega na prikupljanje podataka od tržišnih dionika o regulatornim preprekama s kojima se susreću.

Strategija pruža smjer u kojem Unija ide, uz vrlo konkretne mjere i javne politike u nizu područja. Strategija se nadovezuje se na prethodne dokumente za digitalno jedinstveno tržište i paket za pametnu regulativu.

Potrebno je istaknuti kako se mnoge aktivnosti definirane u strategiji već provode od strane država članica, a tako i Hrvatske. Svrha strategije je poticaj snažnijoj provedbi postojećih EU pravila slobodnog tržišta usluga i roba, tamo gdje provedba nedostaje. Naglasak se stavlja na uklanjanje preostalih regulatornih prepreka i administrativnih opterećenja te se pruža podrška novim poslovnim modelima.

Uz sam dokument strategije, Komisije je objavila i nekoliko popratnih dokumenata koji predstavljaju analitičku podršku kroz podatke i dokaze.

Potreba za ovakvom strategijom pojavila se zbog nezadovoljavajućih rezultata jedinstvenog tržišta kao posljedice loše primjene postojećih pravila (jedinstvenog tržišta EU). Komisija će stoga, nastavno na strategiju, definirati smjernice za adekvatnu primjenu EU prava, pogotovo Direktive o uslugama, a naglasak se stavlja na uklanjanje preostalih regulatornih prepreka i administrativnih opterećenja te se pruža podrška novim poslovnim modelima, u obliku ekonomije dijeljenja. Sektor usluga u strategiji ima posebno važnu ulogu pri čemu je jedan od temeljnih ciljeva osigurati razvoj i punu funkcionalnost

jedinstvenog tržišta usluga poticanjem pune implementacije pravila liberalizacije tržišta usluga. Stoga se ističe kako je Direktiva o uslugama potaknula modernizaciju mnogih uslužnih sektora i uklanjanje niza neopravdanih regulatornih prepreka. Direktiva o uslugama zabranjuje državama članicama niz regulacija i nalaže evaluaciju i preispitivanje razmjernosti niza regulatornih uvjeta. Stoga se Komisija fokusira na punu implementaciju već postojećih pravila koja se u određenoj mjeri krše u mnogim državama članicama, kroz protekcionizam pojedinih uslužnih sektora.

- **Sukladnost sa EU pravilima slobodnog tržišta i bolje obavješćivanje o prepreka**

**Djelotvorna usklađenost svih država članica sa EU pravilima slobode tržišta je ključna Komisiji.** Postojeće procedure protiv nesukladnosti zakonodavstva s EU pravom (tzv. infringement procedures) su spore pa traju i po 30 mjeseci kako Komisija navodi, što ide na štetu građana i poslovnih subjekata. Komisija će razviti alate za analizu podataka o nesukladnostima s EU pravilima i sektorske pristupe.

Unatoč načelima Direktive o uslugama, i dalje postoje neopravdani regulatorni zahtjevi koji nisu notificirani. Notifikacijom bi se države članice i Komisija obavijestile o regulatornim zahtjevima koji su sporni jer predstavljaju regulatorne prepreke tržištu koje se eventualno mogu opravdati kategorijama javnog interesa. Procedure notifikacije se često izbjegavaju. Kada se notifikacije provode, često nisu transparentne, kako bi uključivale potrošače i poslovne subjekte na koje se regulatorni uvjeti odnose. To je razlika u odnosu na direktivu o transparentnosti (TRIS) koja nalaže notificiranje uvjeta na tržište roba i informacijsko društvo. Također, postojeći sustav notifikacije ne uključuje dubinska ispitivanja razmjernosti i već u fazi nacрта propisa. Često se notificiraju uvjeti iz propisa koji su već stupili na snagu, pa se teže mogu mijenjati. Naime, sporni regulatorni uvjet se mora opravdati i ne smije kroz pripadajući propis stupiti na snagu dok se pred Komisijom i državama članicama ne opravdaju kategorijom javnog razloga.

Stoga će Komisija predložiti reformu sustava obavješćivanja. Time će se **omogućiti da notificirani regulatorni uvjeti budu strogo i precizno opravdani razmjernošću sa svrhom ili će se morati ukloniti iz propisa koji će se morati notificirati već u fazi nacрта. Svrha ovog obavještajnog sustava je sprječavanje neopravdanih regulatornih uvjeta koji bi stvarali prepreke slobodi pružanja usluga na jedinstvenom tržištu.**

- **Dodatna liberalizacija tržišta usluga**

Jedan od visoko rangiranih prioriteta Europske komisije je puna implementacija pravila liberalizacije tržišta usluga. Stoga se ističe kako je Direktiva o uslugama potaknula modernizaciju mnogih uslužnih sektora i uklanjanje niza neopravdanih regulatornih prepreka. Puna implementacija Direktive o uslugama pridonosila bi rastu BDP-a EU od 2,5%-tnih bodova (kroz učinke liberalizacije i deregulacije niza tržišta usluga, odnosno smanjenje administrativnog opterećenja pružatelja usluga u nizu djelatnosti). **Direktiva o uslugama zabranjuje državama članicama niz regulacija i nalaže evaluaciju i preispitivanje razmjernosti niza regulatornih uvjeta.** Stoga se Komisija fokusira na punu implementaciju već postojećih pravila koja se u određenoj mjeri krše u mnogim državama članicama, kroz protekcionizam pojedinih uslužnih sektora.

**Komisija nalaže uklanjanje regulatornih prepreka poduzetnicima. Pritom spominje složena pravila o PDV-u (pogotovo kod internetske trgovine), trgovačkim društvima (od registracije do stečaja), te prepreke inovacijama i pristupu financiranju.**

Zato je Komisija već predložila **jednostavni proces osnivanja trgovačkog društva s jednim članom** (bez obveze javnog bilježnika i s jedinstvenim online obrascem u EU, čime se potiče samozapošljavanje). **Za sve vrste trgovačkih društava, Komisija ostaje pri agendi za digitalnu registraciju** (sukladno Direktivi o uslugama).

**Zbog informiranja o svim regulatornim zahtjevima u bilo kojem gospodarskom sektoru države članice su već pokrenule one-stop-shop sustave, odnosno jedinstvene kontaktne točke. Komisija ističe važnost objave informacija o regulatornim zahtjevima za pružanje usluga, pogotovo za prekogranično pružanje usluga.**

Nastavno na jedinstvene kontaktne točke u državama članicama, planira se i **razvoj Single Digital Gateway** sustava u okviru Europskog pakta za start-upove. U okviru Pakta, **poduzetnike će se mnogo više angažirati kroz javna savjetovanja na preispitivanje regulatornih zahtjeva**, a tako i provedbe REFIT programa.

Europa želi **dati drugu šansu poduzetnicima**. Strahovi od neuspjeha, bankrota i stečajeva, odnosno društvene stigme, obeshrabruju poduzetništvo.

Komisija pruža podršku novim poslovnim modelima u okviru gospodarstva razmjene resursa (sharing economy) i tzv. kolaborativnog gospodarstva. Ističe se kako se usluge sve više pružaju kroz digitalne platforme, dok se resursi privremeno koriste, kad zatreba (*on-demand services*). Takvo gospodarstvo povećava izbor i snižava troškove, te otvara prostor za inovativne start-up firme. Radni sati postaju fleksibilniji, a poduzetništvo postaje povremeno (*part-time*). Neiskorišteni resursi cirkuliraju, čime se povećava produktivnost i održivost. gospodarstvo razmjene resursa već sada ima vrijednosni potencijal od 15 milijardi američkih dolara, dok se do 2025. procjenjuje na čak 335 milijardi dolara.

- **Podrška novim poslovnim modelima**

Komisija smatra kako države članice trebaju **stvoriti regulatorni okvir koji će podržati kolaborativno gospodarstvo**, uzimajući u obzir zaštitu potrošača i radnika. Komisija će davati smjernice za primjenu EU zakonodavstva na kolaborativno gospodarstvo. Pritom ističe kako **podršku kolaborativnom gospodarstvu na EU tržištu već pružaju Direktiva o uslugama, pravila o internetskoj trgovini i zaštiti potrošača, kao i odredbe ugovora EU**. Komisija je najavila kako će **poduzimati mjere protiv neopravdanih državnih restrikcija na kolaborativno gospodarstvo**.

- **Putovnica za usluge**

Kao novina predlaže se "putovnica za usluge", pogotovo za profesionalne i poslovne usluge. Shodno načelu *once-only*, uklonila bi se potreba za višestrukom dostavom podataka i dokumenata stvaranjem elektroničkog repozitorija dokumenata i ujednačenog formata obavješćivanja. Time bi se moglo **ukloniti prepreke već zajamčenoj slobodi prekograničnog pružanja usluga**, pogotovo za sektor profesionalnih i poslovnih usluga (kao i graditeljstva). Putovnica za usluge potaknut će prakse uzajamnog priznavanja ekvivalentnosti tj. jednakosti uvjeta za pružanje uslužnih djelatnosti. Time će se znatno olakšati prekogranično poslovanje pružatelja profesionalnih usluga, obzirom na još prisutne ostatke protekcionizma unutar dijelova EU tržišta.

- **Norme kao alternativa regulaciji**

Europska Komisija navodi kako je primjerice u Velikoj Britaniji normizacija generirala 28% rasta produktivnosti. Dobrovoljne **norme doprinose uklanjanju tržišnih prepreka** te povećanju tržišnog natjecanja i sigurnosti. Norme se prema mišljenju Komisije trebaju prilagođavati tržišnim promjenama, IT trendovima i digitalnim inovacijama, novim poslovnim modelima i uslugama. Bitnu ulogu će imati **primjena dobrovoljnih normi za usluge, čime bi se snizili regulatorni troškovi i fragmentacija jedinstvenog tržišta**. Stoga Komisija predlaže Pakt za normizaciju.



- **Koraci prema naprijed**

Poruka Komisije je kako jedinstveno tržište treba prilagoditi današnjim gospodarskim realnostima, poput digitalizacije, novih poslovnih modela te povezanosti industrije i usluga. **Strategija predlaže uklanjanje preostalih regulatornih prepreka kako bi se stvarali novi europski poslovi te agenda za rast i investicije.**

Komisija je postavila sljedeće rokove za akcijske planove i ključne aktivnosti koje trebaju slijediti:

Do kraja 2016. potrebno je:

- Donijeti smjernice za primjenu EU prava na nove poslovne modele ekonomije dijeljenja
- Donijeti Europski pakt za start-up poduzetnike
- Donijeti Europski pakt za (dobrovoljnu) normizaciju
- Donijeti detaljne smjernice za (dobrovoljnu) normizaciju usluga
- Omogućiti prevencija diskriminacije potrošača temeljem državljanstva i prebivališta
- Donijeti smjernice za reformu reguliranih profesija
- Upozoriti na preostale regulatorne prepreke tržištu usluga, pogotovo poslovnim uslugama
- Inicirati „putovnicu za usluge“, pogotovo za poslovne usluge
- Unaprijediti obavješćivanje (notifikacije) o spornim regulatornim zahtjevima koji su podložni ispitivanju razmjernost, u okviru Direktive o uslugama
- Jačanje svijesti o važnosti načela uzajamnog priznavanja

Do kraja 2017. potrebno je:

- Razviti alate za analize podataka o nadzoru provedbe EU prava jedinstvenog tržišta
- Provesti reviziju okvira za uzajamno priznavanje Reformirati javnu nabavu, uspostavljanjem registra ugovora, poboljšanjem prikupljanja podataka i umrežavanjem nadležnih tijela
- Modernizirati okvir za zaštitu intelektualnog vlasništva

Donošenje ove strategije trebalo bi ubrzati i dodatno potaknuti implementaciju EU direktiva i uredbi usmjerenih na jačanje jedinstvenog tržišta. Upravo je taj proces od najveće važnosti za sektor usluga budući da na tržištu usluga postoji veći broj prepreka poslovanju te je obujam međunarodne razmjene usluga znatno manji u odnosu na tržište roba.

Europska komisija se strateški usmjerila na uklanjanje regulatornih prepreka tržištu usluga, s naglaskom na sektor profesionalnih i poslovnih usluga. **Komisija potiče države članice kroz mehanizam Europskog semestra na reformu tržišta usluga. Cilj EU je olakšanje regulatornog pristupa tržištu profesionalnih i poslovnih usluga.** Na protekcionizam se u određenim slučajevima i dalje može naići. Pitanje je mjere u kojoj će Komisija reagirati kroz konkretne akcije kojima će poticati i obvezivati države članice na olakšanje pristupa tržištu, što je intencija EU prava slobode jedinstvenog tržišta. Izuzeća od liberalizacije i opravdanja pojedinih regulatornih prepreka, uključujući profesionalne usluge, postojat će i dalje. Ipak, **manevarski prostor država članica za regulatorni protekcionizam je sve manji.** Već je protekcionistički manevar bitno smanjen otkako je snazi Direktiva o uslugama. Smanjivanjem regulatornih opterećenja povećava se ekonomska sloboda i potencijal rasta kao rezultat reforme poslovnog okruženja.

U europskoj uniji postoji široki konsenzus oko daljnje jačanja jedinstvenog tržišta putem navedene strategije. Razlike u stajalištima među državama članicama stvar su nijansi. Najambicioznije mjere

liberalizacije i deregulacije kao i buduće planove za cijelu Uniju imaju Velika Britanija, Nizozemska, Danska, Švedska, Češka, Irska i neke druge države članice.

### **Manje europskih granica za profesionalne i poslovne usluge**

Posebno bitan dio Strategije jedinstvenog tržišta je uklanjanje regulatornih granica na jedinstvenom tržištu EU za sektor profesionalnih i poslovnih usluga. Uklanjanje regulatornih prepreka u navedenom sektoru, koji je već 2011. činio oko 12% gospodarske vrijednosti i zaposlenosti u EU, bitno je za dodatni rast konkurentnosti unutarnjeg tržišta EU.

**Komisija pritom podsjeća kako direktiva o profesionalnim kvalifikacijama nalaže evaluaciju pristupa reguliranim profesijama.** Regulacije pristupa profesijama dizajnirane su zbog zaštite javnog interesa. Ipak, **mnoge od regulacija pristupa profesijama su nerazmjerne svrsi prema mišljenju Komisije, pa stvaraju prepreke mobilnosti profesija, snižavajući time produktivnost. Zato su neke države članice olakšale pristup pojedinim reguliranim profesijama ili su ukinule njihovo reguliranje.** Komisija ističe kako profesionalne usluge čine 9% BDP-a EU i 20% radne snage, što govori o njihovoj važnosti za EU tržište.

Među strateški bitnim sektorima svakako su profesionalne i poslovne usluge. Europska komisija je uz navedenu „SMS“ strategiju objavila i popratnu ekonomsku analizu koja se dijelom odnosi na upravo na izazov otvaranja potencijala rasta navedenog sektora<sup>61</sup>. Prema Eurostatu, profesionalne i poslovne usluge činile su 2011. godine 11,7% BDP-a i 12,6% zaposlenosti u EU.

**Temeljna razlika u javnim politikama između profesionalnih usluga i poslovnih usluga je u stupnju i vrsti regulatornih prepreka.** Profesionalne usluge (odvjetnici, arhitekti, revizori, računovođe, inženjeri), obično su regulirane profesije pa je za pristup tržištu, uz registraciju sjedišta (poslovnog nastana) potrebna profesionalna kvalifikacija, zajedno sa članstvom i ispitom pri profesionalnoj komori. Poslovne usluge (konzalting, edukacije, marketing i oglašavanje, odnosi s javnošću, dizajn, IT programiranje i dr.) obično nisu sektorski regulirane, pa je za pristup tržištu dovoljno samo registrirati sjedište (poslovni nastan). Poslovne usluge nailaze na horizontalne regulatorne prepreke koje su identične s drugim gospodarskim sektorima – nerazmjerno visoki porezi, parafiskalni nameti, administrativni troškovi i tereti regulacije, manjak konkurencije i sl. Profesionalne usluge, uz horizontalne prepreke, nailaze i na specifične sektorske regulatorne prepreke. Zato se u kontekstu sektorskih prepreka spominju samo profesionalne usluge.

Problem se javlja u činjenici da **na tržištu EU, unatoč jedinstvenosti tržišta postoje različiti regulatorni sustavi.** EU je zapravo i dalje unija 28 fragmentiranih mini-tržišta. Pružatelji poslovnih usluga često trebaju raditi s lokalnim partnerima, sa sjedištem u državi članici u kojoj žele prekogranično pružati usluge. Primjerice, hrvatski revizor ili arhitekt može osjetiti regulatornu neizvjesnost jer nije siguran da u drugim državama članicama postoje isti uvjeti kao u Hrvatskoj gdje imaju registrirano sjedište (poslovni nastan). Hrvatskom revizoru i arhitektu (kao i pružateljima mnogih vrsta usluga) zajamčena je tzv. sloboda prekograničnog pružanja usluga tj. za povremeno i privremeno pružanje usluga u drugim državama Europskog gospodarskog prostora, nisu obvezni registrirati sjedište. Ta sloboda donosi smanjenje administrativnog troška poslovanja. Ipak, ako žele trajno pružati usluge, registracija sjedišta je obvezna. Tada se u cijelosti primjenjuju regulatorni uvjeti

---

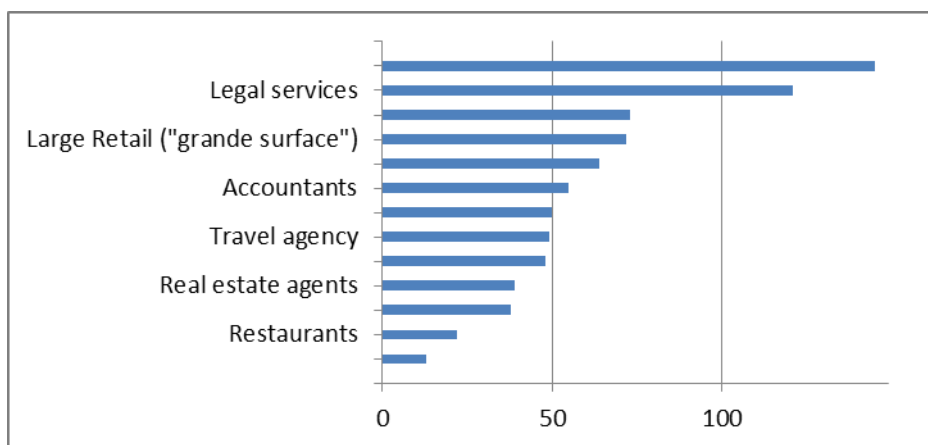
<sup>61</sup> Komunikacija Europske Komisije (2015): “Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više prilika za ljude i poduzeća”; Strategija unutarnjeg tržišta – Analiza i dokaz (poglavlje 2.3.) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5909\\_hr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5909_hr.htm)

dotične države članice. Upravo ta neujednačenost regulatornih uvjeta stvara neizvjesnost unatoč tome što sve informacije o uvjetima moraju biti objavljene na portalu jedinstvene kontaktne točke države članice.

### Prepreke profesionalnim uslugama

Analiza Europske komisije iz 2015. o ekonomskim učincima Direktive o uslugama pokazuje kako **profesionalne usluge u području odvjetništva, računovodstva i posredovanja u prometu nekretnina nailaze na određene prepreke**. Najviše je prepreka u području odvjetničkih usluga.

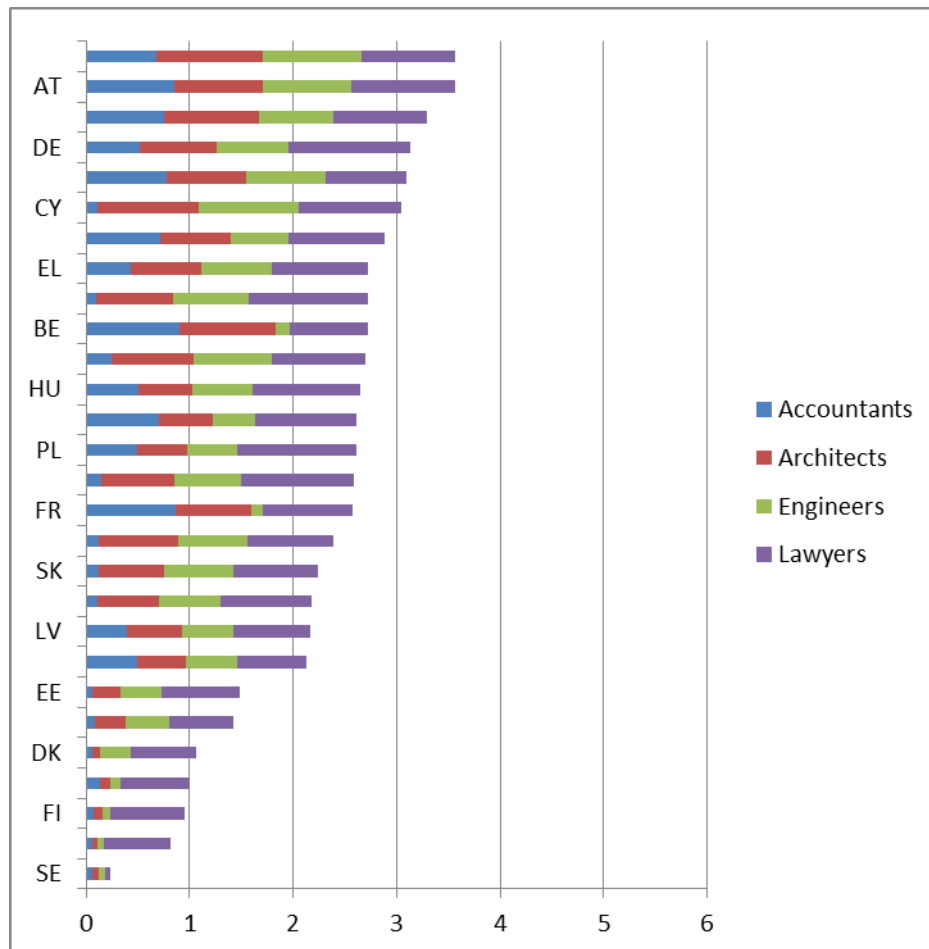
Slika 14 Regulatorne prepreke profesionalnim uslugama u EU



Izvor: Europska komisija, 2015.

Razina regulatorne restriktivnosti država članica je različita kada su u pitanju poslovne usluge računovođa, arhitekata, inženjera i odvjetnika.

Slika 15 Razina regulatorne restriktivnosti prema profesionalnim uslugama u EU



Izvor: Europska komisija, 2015.

Daleko najniži stupanj regulacije i restriktivnosti profesionalnih i poslovnih usluga dosegla je Švedska. Ujedinjeno Kraljevstvo, Finska, Nizozemska, Danska, Irska i Estonija su države članice s nižim stupnjem regulacijom navedenog sektora. U navedenu kategoriju mogu se uzeti i Latvija i Litva. Hrvatska je u većinskom društvu država članica koje snažnije reguliraju tržište profesionalnih i poslovnih usluga. Zanimljivo je uočiti kako su najstrože regulirane odvjetničke usluge. Razmjerno u odnosu na druge promatrane profesionalne usluge, regulacija odvjetničkih usluga je posebno visoka u onim državama članicama gdje je nizak ukupan stupanj regulacije profesionalnih usluga (Ujedinjeno Kraljevstvo, Finska, Nizozemska, Danska, Irska i Estonija).

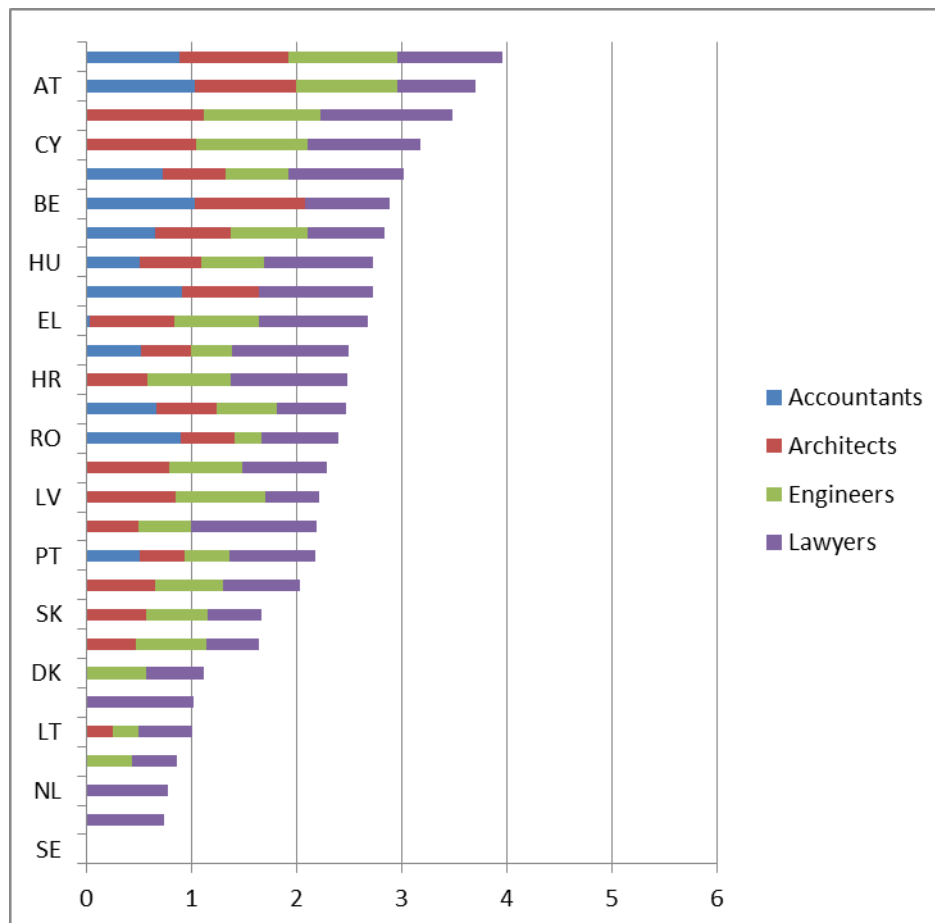
Prepreke se često javljaju kroz administrativne obveze prilikom ishodovanja dozvola/odobrenja od nadležnih institucija potrebnih za započinjanje obavljanja djelatnosti. Profesionalne usluge (revizori, odvjetnici, arhitekti i dr.) su regulirane profesije, pa je potrebna i odgovarajuća razina obrazovne kvalifikacije. **Prema Direktivi o uslugama, sustavi dozvola, ako već postoje, moraju biti opravdani javnim interesom, pogotovo u slučaju prekograničnog pružanja usluga. Intencija Direktive o uslugama je ipak u smanjivanju odnosno ukidanju dozvola za pojedine uslužne djelatnosti.** Ipak, u praksi je to kontinuirani posao i „zero-licencing“ prakse, unatoč trendu, nisu ispunile očekivanja Europske komisije. U tom smislu treba i **gledati novu Strategiju jedinstvenu tržišta kao još jednu „pozivnicu“ državama članicama za ukidanje dozvola ili barem za uklanjanje suvišnih administrativnih obveza. Umjesto birokratiziranosti, kao alternativa se putem Direktive o uslugama nudi administrativno pojednostavljenje i digitalizacija administrativnih procesa kod**

**izdavanja dozvola.** Europska komisija smatra kako države članice nisu iskoristile potencijal koji otvara navedena direktiva, već i dalje postoji politički prostor za administrativni protekcionizam. Takve prakse umanjuju konkurentnost na tržištu profesionalnih usluga koje upravo nosi potencijal rasta dodane vrijednosti.

Javljuju se i slučajevi kada dozvole mogu biti teritorijalno, brojčano i vremenski ograničene. Traži se previše dokumenata koji još moraju u originalu, ovjereni, pa i prevedeni. Nema mogućnosti elektroničkog podnošenja zahtjeva i dokumenata. Šutnja administracije se ne poštuje. To su primjeri regulatornih prepreka i administrativnih opterećenja koji su protivni Direktivi o uslugama.

Kada je u pitanju stupanj restriktivnosti u sustavima dozvola odnosno administrativnih procedura u državama članicama EU u području profesionalnih usluga, po dereguliranosti prednjače Švedska, Nizozemska, Litva, Danska. Slijede, Slovačka, Poljska i Latvija, dok se Hrvatska nalazi u sredini s Rumunjskom. Austrija, Cipar i Belgija su najrestriktivnije.

Slika 16 Razina regulatorne restriktivnosti prema profesionalnim uslugama u EU u kontekstu administrativnih procedura i dozvola



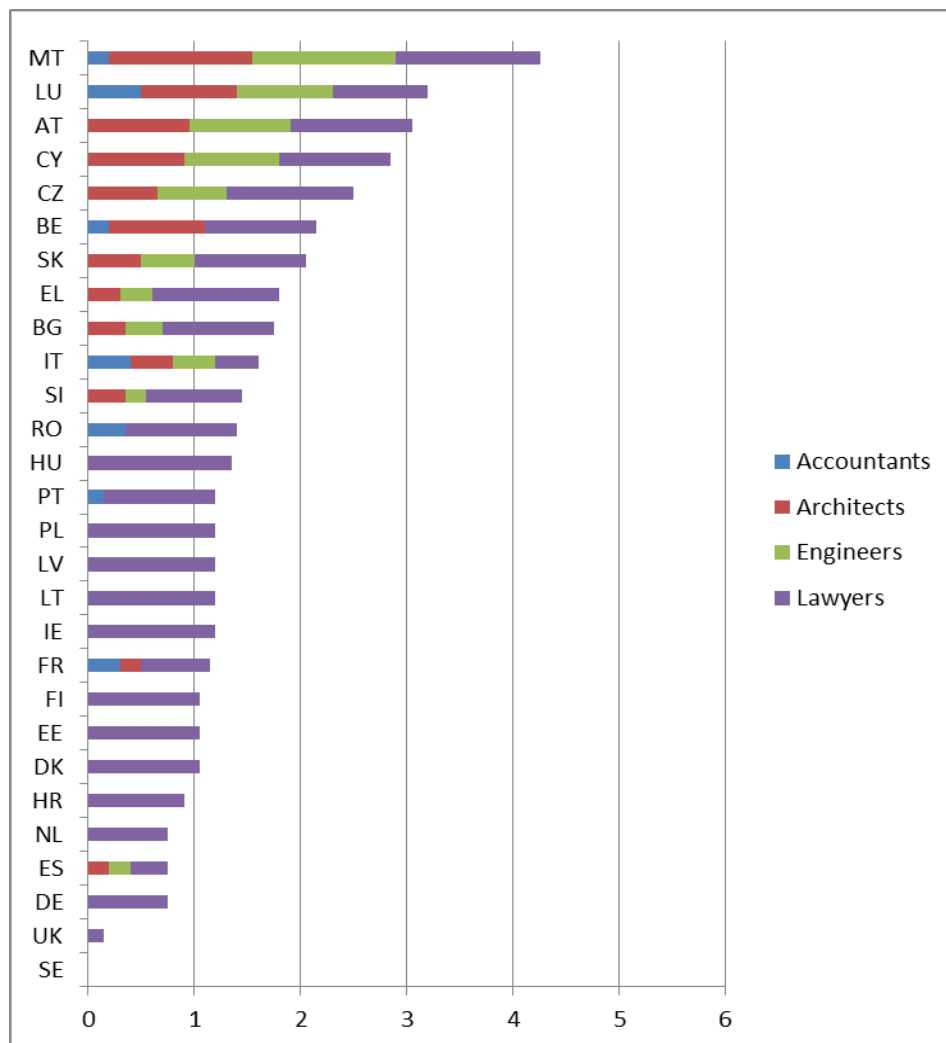
Izvor: Europska komisija, 2015.

**Regulatorne prepreke protivne Direktivi o uslugama mogu predstavljati i ograničenja glede pravnog oblika poslovanja pružatelja usluga, broja stranaca u upravnim i nadzornim odborima prava te ograničenja na pružanje više vrsta usluga (multidisciplinarne djelatnosti).**

**Ograničenja glede pravnog oblika obično predstavljaju prepreke slobodi poslovanja obrtnika pri pružanju usluga**, time što se propisuje da usluge u pojedinim sektorima, npr. pojedine vrste profesionalnih usluga, mogu obavljati samo pravne osobe tj. trgovačka društva. Obrtnici imaju niži administrativni trošak osnivanja sjedišta (poslovnog nastana) od trgovačkih društava, pa takva ograničenja znače da obrtnik ima dodatni trošak osnivanja dopuštenog pravnog oblika, odnosno odustajanja od postojećeg za osnivanje kojeg je također potrošio vrijeme i novac. Dakle, administrativni troškovi reinkorporacije, promjene pravnog oblika i doregistracije, predstavljaju prepreke slobodi poslovanja na tržištu usluga. Kako u slučajevima poslovnog nastana, to sui prepreke slobodi prekograničnog pružanja usluga u EU, pogotovo u slučaju ako je zabranjeno pružanje više vrsti usluga. S jedne strane se takvom vrstom zabrane štiti neovisnost profesije, dok se s druge strane narušavaju konkurencija te prilike za poslovni rast i inovativnost. Što je važnije u tom slučaju, i dalje je predmet rasprava, dok **Direktiva o uslugama daje prednost načelu konkurencije, odnosno slobode izbora usluga** koje će se pružati jer se time potiče poslovni rast i produktivnost.

Kada se uzmu u obzir **restrikcije glede pravnog oblika, dioničarstva, upravnih i nadzornih odbora te multidisciplinarnih djelatnosti u području profesionalnih usluga**, najveći stupanj bilježe Malta, Luksemburg, Austrija i Cipar. Hrvatska je kao nova država članica EU u kategoriji država članica s nižim stupnjem restriktivnosti u tom području.

Slika 17 Razina regulatorne restriktivnosti prema profesionalnim uslugama u EU u kontekstu pravnog oblika, dioničarstva, upravnih i nadzornih odbora te multidisciplinarnih djelatnosti



Izvor: Europska komisija, 2015.

Zanimljivo je kako **države članice s nižim stupnjem restriktivnosti imaju većinu prepreka u području odvjetničkih usluga (a gotovo uopće ne u području računovodstvenih, arhitektonskih i inženjerskih usluga). Najmanje restrikcija ima Ujedinjeno Kraljevstvo**, dok iznenađujuće slijedi Njemačka. Dok je UK karakteristična niska razina regulacije, obično je percepcija da je Njemačka preregulirana. Njemačka je primjerice jedna od rijetkih država članica koja propisuje fiksnu odvjetničku tarifu i to maksimalni iznos (dok Hrvatska propisuje minimalnu fiksnu odvjetničku tarifu koja je anti-kompetitivna).

EU Strategija jedinstvenog tržišta upravo ide u smjeru da se uklanjaju preostale regulatorne prepreke, pogotovo sektoru profesionalnih i poslovnih usluga. Ukoliko se regulatorne prepreke ipak postavljaju, takve situacije moraju biti iznimke koje se kroz reformirani sustav notifikacija (obavješćivanja) moraju vrlo dobro i uvjerljivo opravdati kategorijama javnog interesa. U tom smislu, temelj kreiranja javnih politika i dalje ostaju mjerenja administrativnih opterećenja (uglavnom kroz primjenu Standard Cost Model metodologije), ispitivanja razmjernosti (tzv. proportionality tests) kod regulacije i općenito jačanje sustava procjena učinaka propisa (regulatory impact assessments). Takav smjer započet je u Hrvatskoj i predstoji daljnji razvoj sustavnog rješenja, kako za sektor profesionalnih usluga, tako i za reformu tržišta usluga i u drugim sektorima.

Komisija u analizi ističe kako regulatorne prepreke sektoru profesionalnih i poslovnih usluga, uključujući reguliranje profesija, ograničavaju izbor potrošača, potiču povećanje cijena te smanjuju prilike za zaposlenost i mobilnost profesionalaca.

### *Priznavanje stručnih kvalifikacija i europska normizacija*

Potrebno je istaknuti i dvije važne europske inicijative nužne kvalitetno funkcioniranje jedinstvenog tržišta sektora usluga, koje će se zbog svoje kompleksnosti i specifičnosti sažeto analizirati samo u okviru njihovog direktnog utjecaja na sektor profesionalnih poslovnih usluga.

Prva zakonodavna inicijativa posebno važna za visoko regulirani sektor profesionalnih usluga je *Direktiva o priznavanju stručnih kvalifikacija* koja predviđa dva načina priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija: opći i automatski sustav. Automatski se mogu priznati stručne kvalifikacije u sedam odabranih profesija (tzv. sektorskih profesija) na temelju usklađenih minimalnih uvjeta osposobljavanja. Također, automatski se može priznati stručno iskustvo prethodno stečeno u pojedinim industrijskim, obrtničkim i trgovačkim djelatnostima. Opći sustav primjenjuje se na sve profesije koje nisu obuhvaćene automatskim sustavom i kada nositelj stručne kvalifikacije ne ispunjava uvjete za automatsko priznavanje.

Unutar navedene Direktive posebno je važna tzv. **Europska profesionalna kartica (EPC)** koja omogućava jačanje jedinstvenog tržišta i promicanje slobodnog prekograničnog pružanja usluga u određenim profesijama, uz osiguravanje učinkovitijeg i transparentnijeg priznavanja stručnih kvalifikacija. Prema tome ova direktiva stvara preduvjete za priznanje kvalifikacije pružatelja usluga iz područja profesionalnih i poslovnih usluga koji žele pružati usluge izvan domicilnog tržišta. Postupak izdavanja EPC kartice zamjenjivat će postupak priznavanja inozemne stručne kvalifikacije zasad samo za sljedeće profesije: agenta posredovanja u prometu nekretnina, medicinske sestre odgovorne za djelatnost opće njege, farmaceute i fizioterapeute te za gorske vodiče. EPC kartica, zapravo i nije *kartica*, već podrazumijeva elektronički postupak verificiranja i priznavanja dokumenata (npr. diploma) potrebnih za pristup i obavljanje jedne od gore navedenih reguliranih profesija, i to kroz IMI sustav. EPC kartica ima rok valjanosti od 18 mjeseci.

Sljedeća zakonodavna inicijativa važna za tržište usluga, pogotovo iz aspekta fragmentiranosti nacionalnih zakonodavstava te visoke razine asimetrije informacija u sektoru profesionalnih i

poslovnih usluga, je *Uredba o europskoj normizaciji*. Temeljni cilj normizacije je definiranje dobrovoljnih tehničkih ili kvalitativnih specifikacija koje moraju ispunjavati sadašnji ili budući proizvodi, proizvodni procesi ili usluge. Europske norme imaju vrlo važnu ulogu na jedinstvenom tržištu, a normizacija ima sve važniju ulogu u međunarodnoj trgovini i u otvaranju tržišta. Direktiva o uslugama obvezuje države članice da, u suradnji s Komisijom, potiču razvoj dobrovoljnih europskih normi s ciljem olakšavanja usklađenosti između usluga koje daju dobavljači u različitim državama članicama, pružanja informacija primatelju i kvalitete u pružanju usluga. Poput ostalih normi, norme za usluge dobrovoljne su i trebale bi biti određene tržištem, pri čemu bi prednost trebale imati potrebe gospodarskih subjekata i interesnih skupina koje su pod izravnim ili neizravnim utjecajem takvih normi, a trebale bi uzeti u obzir javni interes i temeljiti se na temeljnim načelima, uključujući konsenzus. Međutim, iako postoji jasna potreba za normizacijom u sektoru usluga do sada su aktivnosti većinom bile usmjerene na normizaciju proizvoda (roba) pa pred normizacijskim institucijama na nacionalnoj razini i na razini EU još uvijek stoje značajni izazovi u normizaciji usluga.

### *Liberalizacija tržišta usluga u Hrvatskoj*

- **Objedinjeni pristup informacijama i IT alatima EU**

Kako bi se olakšalo snalaženje i usmjerilo na prave kontakte, Uprava za trgovinu i unutarnje tržište Ministarstva gospodarstva uspostavila je Centar unutarnjeg tržišta EU - CUT ([www.cut.hr](http://www.cut.hr)). CUT putem internetskog portala objedinjava postojeće kontaktne točke, IT alate i nadležna tijela, te na taj način omogućava pristup informacijama na jedinstvenom tržištu EU. Time se minimiziraju lutanja između različitih tijela javne uprave, a koordinacijom postojećih kontaktnih točaka i alata te umrežavanjem hrvatskih nadležnih tijela omogućava se pojednostavljenje pristupa informacijama, povećanje transparentnosti i ostvarivanja sloboda i prava EU u Hrvatskoj. CUT služi i kao bitna informacijska podrška hrvatskim izvoznicima za lakši pristup tržištu EU. Tako dizajnirane centre unutarnjeg tržišta (*Internal Market Centres*) razvile su još Velika Britanija, Nizozemska, Danska i Češka – države članice koje predvode u naprednim praksama podrške poslovanju na jedinstvenom tržištu.

EU kontaktne točke i IT alati gospodarstvu, poslovnom sektoru, građanima i institucijama pružaju podršku kroz brz, besplatan i interaktivan pristup ključnim informacijama o pravima, slobodama i mogućnostima poslovanja na jedinstvenom tržištu Europskog gospodarskog prostora (EGP<sup>62</sup>):

- pružaju informacije o uvjetima poslovanja u Hrvatskoj, prvenstveno za ostvarivanje prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, uz razvoj e-procedura za pokretanje posla i dobivanje dozvola za pojedine uslužne djelatnosti (*Jedinstvena kontaktna točka za usluge*). Primjerice, hrvatskog poreznog savjetnika zanima koji su sve propisani uvjeti za pružanje usluga u Hrvatskoj. Umjesto da čita propise i ispituje razna tijela, sve informacije mu se nude na jednom mjestu, na Internet portalu, a može kontaktirati Jedinstvenu kontaktnu točku i e-poštom i telefonski, čak i održati sastanak. Kako je u planu razvoj e-procedure za pokretanje trgovačkog društva i dobivanje dozvola, administrativni trošak, pogotovo glede vremena, biti će znatno niži. Time se ubrzava započinjanje posla, a to je pogotovo bitno za sektor profesionalnih i poslovnih usluga. Ujedno, dodatni razvoj kvalitete sadržaja informacija o regulatornim uvjetima poslovanja i razvoj e-procedura prilika za je za aktivno sudjelovanje sektora profesionalnih i poslovnih usluga. Primjerice, konzultanti mogu raditi korisničkoj prilagodbi postojećeg i razvoju dodatnog sadržaja poslovnih informacija. Usluge digitalnog marketinga mogu biti korisne za promociju ovog IT alata među budućim i već registriranim

<sup>62</sup> Jedinstveno tržište Europskog gospodarskog prostora (EGP) obuhvaća države članice EU28 te države Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) – Norvešku, Island i Lihtenštajn. Pravo jedinstvenog tržišta EU sa 4 slobode vrijedi i za navedene države EFTA-e, kao i praksa korištenja kontaktnih točaka i IT alata.



poduzetnicima. Informatičari i pružatelji IT usluga mogu dati ključni doprinos digitalizaciji procedura započinjanja poslovanja na tržištu usluga, što je pravna obveza u cijeloj EU.

- ubrzavaju ispunjavanje uvjeta za započinjanje i obavljanje uslužne djelatnosti u drugoj državi članici EU, tako što hrvatska tijela brzo elektronički razmjenjuju prekogranične administrativne podatke sa nadležnim tijelima iz te države članice EU ([Informacijski sustav unutarnjeg tržišta - IMI sustav](#)). Primjerice, hrvatski revizor želi pružiti usluge u Nizozemskoj. Ukoliko postoje nejasnoće u podaci ili je potrebno dodatno provjeriti određene dokumente, primjerice valjanost profesionalne kvalifikacije, nizozemska strana će elektroničkim putem provjeriti navedeno s hrvatskim nadležnim tijelom. Slijedom hrvatskog odgovora koji treba biti u što kraćem vremenu (obično do 30 dana) nizozemsko nadležno tijelo će hrvatskom revizoru dati odobrenje za pružanje usluga u Nizozemskoj. IMI sustavom se na taj način ubrzava proces provjera i razmjena administrativnih podataka, u odnosu na situacije koje bi se javile u slučaju komunikacije putem papira i klasične pošte.
- pomažu građanima i tvrtkama u izvansudskom rješavanju njihovih prekograničnih problema s tijelima javne vlasti drugih država članica EU zbog mogućeg kršenja njihovih prava i sloboda koje vrijede na tržištu EU ([Centar SOLVIT Hrvatska](#)). Ukoliko bi se hrvatskom pružatelju profesionalnih usluga zabranila sloboda prekograničnog pružanja u nekoj od država članica EU tj. istog bi nadležna tijela države članice obvezala na registraciju poslovnog nastana čak i za privremeno/povremeno pružanje usluga, hrvatski pružatelj bi se mogao obratiti SOLVIT centru za pomoć. SOLVIT centar bi prema nadležnim tijelima posredovao u namjeri da se omogući sloboda pružanja usluga.
- potrošačima pružaju informacije o njihovim pravima u prekograničnoj kupovini te im pružaju pomoć prilikom podnošenja pritužbi i rješavanja sporova s trgovcima ([Europski potrošački centar Hrvatska](#))
- informiraju zainteresiranu javnost o planiranom donošenju nacionalnih tehničkih propisa za proizvode na razini cijele EU (te Norveške, Lihtenštajna, Islanda Švicarske i Turske) ([TRIS - Informacijski sustav tehničkih propisa](#))
- pružaju informacije o nacionalnim tehničkim propisima za proizvode koji su specifični za pojedinu državu članicu EU te o načelu uzajamnog priznavanja proizvoda, a u svrhu stavljanja proizvoda na tržište ([Kontaktna točka za proizvode](#))

U Hrvatskoj djeluje velik broj kontaktnih točaka i alata, uspostavljenih u različitim tijelima državne uprave i institucijama, koji pružaju informacije i pomoć u ostvarivanju prava i mogućnosti na jedinstvenom tržištu EU.

- **Lakše i brže pokretanje posla**

Jedan od najvažnijih IT alata svakako je [Jedinstvena kontaktna točka za usluge](#). Svaka država članica EU, pa tako i Hrvatska, treba omogućiti laku dostupnost informacija o uvjetima poslovanja na jednom mjestu. Već je od strane Centra unutarnjeg tržišta EU pri Ministarstvu gospodarstva, u suradnji s nadležnim tijelima, razvijen internetski dostupan sadržaj poslovnih informacija o regulatornim uvjetima poslovanja u Hrvatskoj ([www.psc.hr](http://www.psc.hr)). Ujedno, pri Hrvatskoj gospodarskoj komori postoji sustav besplatnog pružanja poslovnih informacija telefonom i e-poštom, uz mogućnost održavanja sastanaka. Hrvatski poduzetnicima i izvoznicima koji žele dobiti informacije i pokrenuti posao na EU tržištu nudi se platforma [EUGO mreže jedinstvenih kontaktnih točaka](#)<sup>63</sup>.

Također, u planu je od 2016. početi razvijati i elektronički pristup procedurama za započinjanje poslovanja (osnivanje trgovačkog društva i dobivanje odobrenja za pojedine djelatnosti). Naime, nakon razvoja sustava e-Građane za fizičke osobe, razvijen je i sustav e-Poslovanje za pravne osobe,

<sup>63</sup> EUGO network [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/index\\_hr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_hr.htm)

temeljem državne informacijske infrastrukture, odnosno Nacionalnog identifikacijsko autentifikacijskog sustava (NIAS). Navedena infrastruktura je temelj za već započetu digitalizaciju javnih usluga. Vlada tako 2016. donosi odluku o razvoju e-procedura, nastavno na već razvijenu e-obrt uslugu.

Razvoj elektroničke Jedinственe kontaktne točke<sup>64</sup> donosi pozitivne učinke, koji se odnose i na tržište profesionalnih i poslovnih usluga.

#### 1. Poslovne informacije na jednom mjestu

Objedinjavanjem i integriranjem informacija o regulatornim uvjetima i administrativnim procedurama potrebnim za započinjanje uslužne djelatnosti i pristup tržištu usluga, bitno se uklanja informacijska prepreka poslovnom sektoru. Umjesto da pružatelji usluga i gospodarstvenici tragaju za potrebnim informacijama na stranicama pojedinih nadležnih tijela, Jedinственa kontaktна točka za usluge objedinjuje jasne informacije svih nadležnih tijela na jednom portalu. Time se skraćuje vrijeme potrebno za prikupljanje potrebnih informacija za započinjanje uslužnih djelatnosti. Ujedno se povećava i transparentnost javnih informacija o regulatornim uvjetima i administrativnim procedurama, koja predstavlja jedan od indikatora konkurentnosti gospodarstva ([Svjetski gospodarski forum](#)) i jedan od indikatora regulatorne restriktivnosti ([OECD-ov Product Market Regulation](#)).

Uz pretpostavku da korisniku treba 3 do 5 sati vremena za dobivanje potrebnih informacija o uvjetima poslovanja, kontaktiranjem pojedinih nadležnih tijela, korištenjem Jedinственe kontaktne točke za usluge se potrebno vrijeme skraćuje na 1 sat.

#### 2. Elektroničke procedure za pokretanje posla

Primjenom Standard Cost Model (SCM) metodologije, Ministarstvo gospodarstva je izračunalo kako bi primjerice u području trgovine, elektronička procedura mogla smanjiti broj sati potrebnih za predaju zahtjeva za rješenje o ispunjavanju minimalno tehničkih uvjeta sa 5,5 na 0,5. Time bi se automatski za 10 puta smanjio i ukupni trošak bruto II cijene rada i materijalni trošak, obzirom na manji broj satnica koje se troše na proceduru. Radi se o pretpostavci da bi ispunjavanje unificiranog obrasca elektroničke procedure trajalo 30 minuta, umjesto 5,5 sati. Istovremeno, uvođenje elektroničke procedure štedi i novac za transport ili poštu kao sredstva koja se moraju koristiti za slanje zahtjeva.

Slična pretpostavka se može primijeniti i pri procjenama administrativnog rasterećenja kod procedura za pristup drugim uslužnim djelatnostima. Elektronička rješenja štede vrijeme, čime se automatski smanjuje i trošak rada odnosno satnica radnika koji radi na procedurama. Također, automatski se štedi vrijeme i cijena rada nadležnih državnih službenika.

Istovremeno povećava se administrativna izvjesnost zbog ujednačenog postupanja.

Također, elektronička procedura za osnivanje trgovačkog društva mogla bi doprinijeti smanjenju broja dana i procedura za započinjanje posla. Time bi Hrvatska dodatno mogla napredovati prema Doing Business metodologiji [Svjetske banke](#). Na Doing Business indikatore o lakoći pokretanja posla nadovezuju se i indikatori konkurentnosti gospodarstva ([Svjetski gospodarski forum](#)) i ekonomske slobode ([Fraser Institute](#) i [Heritage Foundation](#)).

---

<sup>64</sup> Razvoj elektroničke Jedinственe kontaktne točke za usluge, sastavni je dio [Nacionalnog programa reformi 2015.](#), [Nacionalnog programa reformi](#) 2014. kao i [Ekonomske reforme RH 2013.](#), u okviru pravne obveze iz Direktive o uslugama, strategije Europa 2020, zaključaka Radne skupine za konkurentnost i rast Vijeća EU, kao i Europskog vijeća te preporuka Europske komisije Hrvatskoj.

Koncept Jedinственe kontaktne točke za usluge olakšava razvoj gospodarstva, započinjanje novih djelatnosti i samozapošljavanja te otvara prostor za povećanje privatnih investicija, čime može dati doprinos dodatnom rastu BDP-a. Administrativno pojednostavljenje i digitalizacija ubrzat će i olakšati započinjanje poslovanja u uslužnim djelatnostima (i ostalim gospodarskim), čime će se povećati razina konkurentnost gospodarstva i ekonomske slobode.

Nadalje, vezano uz funkcioniranje Jedinственe kontaktne točke, bitno je i spomenuti kako je od strane Centra unutarnjeg tržišta EU zatraženo je da niz nadležnih državnih tijela ukine dupliciranja obveza dostave raznih podataka koje država već ima - izvoda iz registra, dokaza o radnom iskustvu, prebivalištu i poslovnoj sposobnosti te potvrde o nekažnjavanju prilikom ishoda odobrenja za niz uslužnih djelatnosti te drugih vrsta dokaza i potvrda. Obzirom da podaci već postoje u sustavu državne uprave, ne smije se isti podatak tražiti od iste osobe više od jednom (načelo „once only“), već tijela državne uprave trebaju međusobno komunicirati u razmjeni podataka. Također, zatraženo je ukidanje obveze dostave dokumenata koji ne smiju biti stariji od tri do šest mjeseca, a još moraju biti priloženi u ovjerenom obliku. Zatraženo je i ukidanje obveze ishoda uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti, kao uvjeta za obavljanje pojedine djelatnosti. Navedena administrativna opterećenja postoje u nizu propisa. Administrativne pristojbe bi se trebale ukinuti u što većoj mjeri, kako bi se započinjanje uslužnih djelatnosti što više oslobodilo pristupnih troškova. Potaknuto je omogućavanje e-plaćanja administrativnih pristojbi za sve iznose, umjesto obveze plaćanja biljege.

- **Brža prekogranična razmjena informacija**

Za prekogranične administrativne provjere informacija o pružateljima usluga tijela državne uprave koriste Informacijski sustav unutarnjeg tržišta (IMI). Na taj način razne obveze dostavljanja administrativnih podataka koje se traže od pružatelja usluga u okviru administrativnih procedura postaju suviše i opterećujuće. Državna tijela iz Hrvatske i drugih država članica EU mogu putem IMI sustava elektronički provjeriti mnoge podatke i detalje koji se odnose na registraciju sjedišta i slobodu prekograničnog pružanja usluga, pravo obavljanja djelatnosti, naziv i državljanstvo pružatelja usluge, ovlaštene osobe, obavljanje multidisciplinarnih usluga, tržišne komunikacije, zaposlenje, solventnost, osiguranje, tehnički nadzor opreme i strojeva, pitanja kaznenog progona, reguliranje pojedine profesije, uvjete priznavanja inozemne profesionalne kvalifikacije i provjere valjanosti diploma, diplome iz trećih zemalja, zakonitost pružanja usluga internetske trgovine i zabranu prodaje nezakonite robe, prekogranično izaslanje radnika, prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti i sl. Uskoro će se putem IMI sustava razmjenjivati informacije u području javne nabave, osobnih dokumenata i dr. IMI podržava elektroničko slanje skeniranih dokumenata, u originalu ili fotokopiji.

IMI sustav ujedno služi i kao za međusobno obavješćivanje o uvjetima pružanja usluga kako bi se poticalo uklanjanje regulatornih prepreka. Ukoliko se na temelju notificiranih informacija identificira (potencijalna) regulatornih prepreka i administrativno opterećenje u nekoj od država članica EU, svaka država članica, kao i sama Europska komisija, ima pravo komentirati i zatražiti uklanjanje nerazmjernog i neopravdanog uvjeta. Posebno osjetljivo područje su prepreke pružateljima profesionalnih i poslovnih usluga, pa je zato uloga IMI sustava bitna.

- **Horizontalni okvir za uklanjanje regulatornih prepreka tržištu usluga**

Kada se govori o sektoru usluga, opći okvir za liberalizaciju tržišta usluga u Hrvatskoj u području prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga uređuje **Zakon o uslugama**, odnosno **EU Direktiva o uslugama**. Za implementaciju je horizontalno nadležno Ministarstvo gospodarstva, koje koordinira provedbu konkretnih mjera s nizom nadležnih tijela za pojedine sektore tržišta usluga. Bitno je istaknuti kako **navedeni pravni okvir, za razliku od većine propisa, ne postavlja administrativne obveze prema pružateljima usluga, već postavlja horizontalna pravila koja ograničavaju moć**

**nadležnih institucija u reguliranju uvjeta koji bi mogli biti otežavajući za započinjanje poslovanja na tržištu usluga.**

Kako bi se omogućila sloboda pružanja usluga ukinuta je obveza registracije sjedišta poslovanja i podružnica u Hrvatskoj pružateljima usluga (u domeni prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga) prethodno registriranim u bilo kojoj državi ugovornici Europskog gospodarskog prostora. Pružatelji istih usluga registrirani u Hrvatskoj imaju istu slobodu prekograničnog pružanja usluga na cijelom Europskom gospodarskom prostoru, bez obveze ponovne registracije poslovanja.

Hrvatski horizontalni okvir za tržište usluga jamči dugoročno lakše uvjete za započinjanje poslovanja na tržištu usluga kroz smanjenje administrativnih prepreka pravu poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga. Shodno europskom okviru, zakonski je definirano kako administrativni uvjeti za pružanje usluga moraju biti jasni, nedvosmisleni i razmjerni svojoj svrsi, bez postavljanja mnogostrukih, dodatnih i opterećujućih zahtjeva. Prilikom ishoda odobrenja za obavljanje uslužnih djelatnosti, na trajnoj ili privremenoj osnovi, nadležna tijela državne uprave su dužna jednako postupati pod istim uvjetima, bez diskriminacije.

Provode se *screening* analize regulatornih prepreka u propisima koji utječu na tržište usluga, a prioritetni sektor za deregulaciju su profesionalne i poslovne usluge. Primjenjuje se Standard Cost Model (SCM) metodologija za mjerenje administrativnih opterećenja tržišta usluga i započinjanju posla. U suradnji s poslovnom zajednicom, potiču se nadležne institucije na poboljšanje kvalitete propisa, kako bi se olakšali uvjeti poslovanja na tržištu usluga, kroz uklanjanje regulatornih prepreka i administrativnih opterećenja. Centar unutarnjeg tržišta EU je već počeo s poticanjem pojedinih tijela državne uprave na pojednostavljenje i poboljšanje propisa koji reguliraju pojedine uslužne djelatnosti i profesije te pravo osnivanja sjedišta poslovanja. U nekim sektorima usluga su već uklonjene brojne prepreke, a tamo gdje su još ostale, potrebno ih je ukloniti.

Ključna uloga Centra unutarnjeg tržišta EU je stvoriti okvir za slobodnije tržišne uvjete, pogotovo na tržištu usluga, kako bi poslovni sektor mogao lakše poslovati i kako bi se potaknulo i samozapošljavanje, zbog manje prepreka i opterećenja nametnutih administracijom i propisima.

U nekim sektorima usluga su već uklonjene brojne prepreke, a tamo gdje su još ostale, potrebno ih je ukloniti. Prema Direktivi o uslugama potrebno je ukloniti (ako postoje) niz sektorskih specifičnih prepreka. Ukidanje ograničenja na slobodu pružanja više vrsti usluga tj. obavljanja multidisciplinarnih djelatnosti. Zabranjeni su izravno ili neizravno diskriminativni i ograničavajući uvjeti glede teritorija državljanstva, prebivališta, vlasništva u kapitalu, dioničarstva, upravljačkih i nadzornih struktura te pravnog oblika (što još postoji za revizore). Zabranjena su količinska ili teritorijalna ograničenja broja pružatelja usluga ovisno o broju stanovnika ili geografskoj udaljenosti, kao i obveze ispitivanja tržišne potražnje i tržišne opravdanosti pružanja usluga, o kojima bi ovisilo izdavanje odobrenja za započinjanje uslužne djelatnosti, moraju se ukinuti (što još postoji za auto škole). Dovoljno je osnovati samo jedno sjedište poslovanja (što još ne vrijedi za privatno obrazovanje), a istovremeno se ne smije postaviti ograničenje osnivanje više sjedišta tj. ureda. Ne smije se zabraniti uspostava određenog oblika poslovno-uredske infrastrukture ili poslovanje uvjetovati upotrebom određene opreme i materijala. Fiksne (minimalne i maksimalne) tarife trebaju se ukloniti u korist tržišnih cijena usluga (a još postoji minimalna fiksna tarifa kod odvjetnika), shodno dobrovoljnom dogovoru s potrošačima. Potrebno je izbjegavati uvjetovanje minimalnog broja zaposlenih (što još postoji kod auto škola), čime se povećavaju troškovi rada. Pružateljima usluga se ne smije uvjetovati primjena specifičnih ugovornih sporazuma s potrošačima, kojima bi se sprječavalo ili ograničavalo pružanje usluga. Ne smiju se reguliranim profesijama ograničavati tržišne komunikacije, kao primjerice zabrana marketinga i oglašavanja (što još postoji za odvjetnike). Ne smije se pružatelju usluge nametati obveza dodatnog osiguranja koje je istovrijedno već postojećem, a priznaje se istovrijedno osiguranje sklopljeno bilo gdje u EU.

Kao što je spomenuto, na razini države je 2015. dogovoren okvir za **razvoj elektroničkih procedura za započinjanje poslovanja** na tržištu usluga (osnivanje trgovačkog društva i dobivanje odobrenja za pojedine djelatnosti). Elektronička procedura za registraciju obrta već razvijena, a predstoji razvoj elektroničke registracije trgovačkog društva.

Rok za izdavanje odobrenja je 30 dana od uredno podnesenog zahtjeva. Ukoliko nakon isteka navedenog roka pružatelj usluge ne dobije rješenje nadležnog tijela, to znači da nastupa „šutnja administracije“, odnosno zahtjev se smatra usvojenim. Administrativno odobrenje za pružanje usluga ne smije biti ograničeno glede trajanja. Ne smije se postavljati brojčana kvota na izdavanje odobrenja. Ne smije se od pružatelja usluge zahtijevati ponovno ispunjavanje uvjeta koji su istovrijedni ili po vrsti i svrsi usporedivi s uvjetima koji su već ispunjeni u Hrvatskoj ili u drugoj državi ugovornici Europskog gospodarskog prostora. Nadležna tijela trebaju priznati dokumente koji su dostavljeni u elektroničkom obliku, u kopiji, jednako kao i u originalu. Ne smije pružatelju usluga ishodne odobrenja uvjetovati postojanjem prethodne registracije i dozvole za obavljanje neke djelatnosti.

**U okviru svoje nadležnosti kao i u okviru nadležnosti drugih tijela, Uprava za trgovinu i unutarnje tržište Ministarstva gospodarstva potaknula je niz regulatornih rasterećenja.** Potrebno je navesti neke od primjera uklonjenih regulatornih prepreka tržištu usluga:

Pojednostavljeni su uvjeti otvaranja i poslovanja u području **trgovine**. Prije svega, omogućen je nastavak obavljanja djelatnosti trgovine bez izdavanja novog rješenja o ispunjavanju minimalnih tehničkih uvjeta, čime se omogućava jednostavnije pokretanje poslovanja i otvaranje novih prodavaonica i radnih mjesta bez dodatnog financijskog opterećenja, a što predstavlja izravnu uštedu gospodarstva tj. trgovcima od oko 4,1 milijun kuna godišnje (1100 kuna po trgovcu/prodajnom mjestu). Započet je razvoj elektroničke procedure za podnošenje zahtjeva i izdavanje dozvole, čime se bitno može skratiti vrijeme potrebno za administraciju. Nadalje, trgovac više ne mora svake godine raditi atest vage, nego svake druge godine, čime se rasterećuje za 50%. Olakšani su uvjeti za pokretnu trgovinu i internet trgovinu. Dopušteno je da površina skladišta za trgovanje robom na veliko može biti manja od 50 m<sup>2</sup>. Omogućeno je da više prodajnih objekata istog trgovca na različitim lokacijama može koristiti zajedničko skladište, umjesto da svaki ima posebno skladište. Obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima omogućena je prodaja hrane putem prodajnih automata i kada hrana nije u originalnom pakiranju. Obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima omogućena je i prodaja vlastitih proizvoda na malo izvan prodavaonica, na štandovima i klupama unutar trgovačkih centara, ustanova, u kiosku, putem automata i putem interneta.

U području **posredovanja u prometu nekretnina** ukinuto je propisivanje fiksne minimalne i maksimalne posredničke provizije te je određivanje iste prepušteno slobodnom tržištu. Započet je razvoj elektroničke procedure za podnošenje zahtjeva i izdavanje dozvole, čime se bitno može skratiti vrijeme potrebno za administraciju.

U području **privatnog obrazovanja**, ukinuta je obveza osnivača privatne školske ustanove na provedbu elaborata o tržišnoj i ekonomskoj opravdanosti osnivanja, čime je procjena tržišne isplativosti prepuštena tržišnim dionicima.

Ukinute su licence u **graditeljstvu**. Također, prije započinjanja pružanja usluga energetskog certificiranja nije više potrebna ovjera dokumenata kod javnog bilježnika. Nema više obveze ponovnog ishodenja licenci svakih 5 godina, što je predstavljalo trošak za građevinare. Ukinuta je obveza minimalnog broja radnika koji obavljaju poslove gradnje, pa građevinari samostalno odlučuju koliko im je radnika potrebno. Jasnije se definira sloboda osnivanja privatnih muzeja, pogotovo glede

slobode raspolaganja svojim prihodima. Privatni muzeji na taj način mogu slobodno raspolagati dobiti ako su osnovani kao trgovačka društva.

Uvjeti pružanja **turističkih usluga** su pojednostavljeni, pogotovo kod Internet agencija, turističkih agencija i vodiča te zdravstvenog turizma, koje su usko vezane uz sektor profesionalnih i poslovnih usluga. Ukinuto je ograničenje broja zaposlenih za internet agencije u stambenim prostorima, kao i obveza voditelj poslovanja na prijavljeno prebivalište u stambenom prostoru. Ukinuta je obveza ishođenja rješenja o ispunjavanju minimalnih tehničkih uvjeta za poslovnice turističke agencije (kao i primjerice za pružanje usluga zdravstvenog turizma). Ukinuto je reguliranje obveze polaganja ispita za turističkog pratitelja koje su turističke agencije provodile uz suglasnost ministra turizma. Turistički vodiči koji polože ispit mogu pružati usluge na svim turističkim cjelinama Hrvatske, a ne više na području samo one županije za koje su ispit polagali. Zakonski su jasno definirane usluge zdravstvenog turizma. Proširen je krug pružatelja usluga u turizmu, pa se osim specijalnim bolnicama i lječilištima, pružanje tih usluga omogućuje i drugim zdravstvenim ustanovama, trgovačkim društvima za obavljanje zdravstvene djelatnosti i zdravstvenim radnicima koji samostalno obavljaju privatnu praksu.

Također, uklanjanje regulatornih prepreka i bolja regulatorna suradnja, pogotovo za profesionalne i poslovne usluge, jedna od je temeljnih karika sporazuma EU sa SAD-om (TTIP)<sup>65</sup> i Kanadom (CETA)<sup>66</sup> glede uspostave slobodne trgovine. Na dugi rok moguće je očekivati i stvaranje transatlantskog jedinstvenog tržišta.

Ministarstvo gospodarstva ima već dugogodišnje partnerstvo nadležnim ministarstvima za gospodarstvo Velike Britanije, Nizozemske, Danske, Njemačke, Poljske i Češke, kada je u pitanju stjecanje dobrih praksi i razmjena informacija glede liberalizacije tržišta usluga. Postoji uska suradnja Centra unutarnjeg tržišta EU Ministarstva gospodarstva s britanskim partnerima te [Memorandum o razumijevanju](#) između hrvatskog i nizozemskog ministarstva gospodarstva.

### *Standard Cost Model (SCM) metodologija kao alat za mjerenje troška regulacije i u sektoru profesionalnih i poslovnih usluga*

Administrativna opterećenja gospodarstva bitan su uzrok koji usporava rast gospodarstva i smanjuje potencijal za privatne investicije i zapošljavanje. Visoki troškovi regulacije oduzimaju gospodarskim subjektima kapital koji bi radije uložili u dobrovoljne aktivnosti na tržištu, umjesto na neopravdane administrativne obveze koje predstavljaju uteg poslovanju.

Visoko administrativno opterećenje gospodarstva ključni je faktor nekonkurentnosti hrvatskog gospodarstva i nedostatne razine poslovne i ekonomske slobode. Zato je primarna uloga javne uprave razviti sustav javnih politika koje će se usmjeriti na regulatornu reformu, sa svrhom povećanja konkurentnosti i slobode poslovanja u gospodarstvu.

Kako bi se odluke o snižavanju administrativnog opterećenja, odnosno ukidanju pojedinih regulatornih prepreka, mogle racionalno donositi, temeljem brojčanih pokazatelja, primjenjuje se Standard Cost Model (SCM) metodologija za mjerenje troška regulacije. Primjena SCM metodologije predstavljaju se na primjeru provedbe projekata od strane Ministarstva gospodarstva.

<sup>65</sup> Transatlantic Trade and Investment Partnership (EU-SAD)

<sup>66</sup> Comprehensive Economic and Trade Agreement (EU-Kanada)

Standard Cost Model (SCM) metodologija je alat u okviru sustava procjene učinaka propisa za poticanje regulatorne reforme gospodarstva i poslovnog okruženja te se koristi u gotovo svim državama članicama EU i OECD-a.

Metodologija se koristi u gotovo svim državama članicama EU i OECD. Razvijena je tijekom 2000-tih u Nizozemskoj, zatim u Danskoj, a s vremenom se stvorila „SCM mreža“ u okviru država članica EU, unutar koje sudjeluju predstavnici Ministarstva gospodarstva i Agencije za investicije i konkurentnost.

Na razini EU dva puta godišnje održavaju se sastanci tzv. SCM mreže <http://www.administrative-burdens.com>. SCM mreža okuplja dva puta godišnje okuplja predstavnike javnih uprava država članica EU koji analitički i provedbeno rade na politici pametne regulative (*smart regulation*). Svrha ove EU mreže je zajednički poticati donositelji odluka u državama članicama na reduciranje birokratskih prepreka slobodi poslovanja u gospodarstvu. Pritom se koristi zajednički metodološki model „Standard Cost Model“ (SCM) za standardizirano mjerenje troškova koje birokracija i pojedini propisi nameću kao administrativno opterećenje na poslovanje poduzetnika.

SCM mreža ima političku snažnu podršku Europske komisije, obzirom da je politika poboljšanja regulatornog okvira za poduzetnike jedan od prioriteta gospodarske politike EU.

Osnova SCM metodologije je analitičko rastavljanje propisa u standardiziranu strukturu malih komponenti koje mogu biti mjerljive. Metodologija se koristi za izračun administrativnih opterećenja koje poslovni sektor imaju prema državi temeljem različitih pravnih i administrativnih proceduralnih obveza koje smanjuju njihovu slobodu tržišnog poslovanja. SCM metodologija se najviše koristi na mjerenje administrativnih opterećenja koja proizlaze iz propisa koji su na snazi. Dakako, SCM-om se mogu mjeriti i nacrti novih propisa, pri čemu SCM može biti mjerljiva nadopuna, odnosno sastavna komponenta, sustavu procjene učinaka propisa. Tako se SCM metoda može primijeniti i na propise koji horizontalno ili sektorski utječu na tržište profesionalnih i poslovnih usluga.

Primjena SCM metodologije može potaknuti rast gospodarstva, a tako i sektora profesionalnih i poslovnih usluga, ukoliko će rezultirati konkretnim mjerama uklanjanja administrativnih opterećenja, odnosno regulatornih prepreka slobodi poslovanja. Smanjenje administrativnog opterećenja gospodarstva otvara prostor za povećanje vremena i novca koje poslovni subjekti imaju za svoje dobrovoljne aktivnosti na tržištu, kako bi imali veću produktivnost rada, zapošljavanja, povrat investiranog kapitala i profit.

**Za početak provedbe SCM mjerenja**, odabire se regulatorno područje, odnosno propisi iz odabranog područja koji će se mjeriti. Primjerice može se mjeriti trošak svih propisa koji utječu na građevinski sektor, a može se odabrati samo temeljne propise koji se odnose na gradnju. Mjeri se trošak koji proizlazi iz zakona, ali prije svega iz pravilnika, kao i iz drugih pravnih akata. Iskustvo pokazuje kako upravo pravilnici specificiraju najveći broj administrativnih obveza, dok su zakoni često općeniti.

**Prilikom identifikacije i pripreme analize** svaki propis razdvaja se na mjerljive komponente, odnosno izrađuje se popis administrativnih obveza potrebnih za ispunjavanje svake propisane obveze. Svaka obveza klasificira se ovisno o tome proizlazi li isključivo iz nacionalnog zakonodavstva, ili se radi primjerice u zakonodavstvu EU koje je prenijeto u nacionalno zakonodavstvo. Odabrani propisi se razgraničavaju u odnosu na povezane propise. Počinju se identificirati i izvori prikupljanja podataka te se provode pripreme za komunikaciju s gospodarskim subjektima.

**Administrativne obveze** se službeno, nazivaju obveze informiranja (*information obligation*). Svaki put kada se propisuje obveza dostave određenih informacija prema tijelu javne administracije, u okviru administrativnog procesa, javlja se određeni vremenski i financijski trošak za gospodarski subjekt. Takve administrativne obveze mogu biti:

- upravni postupci podnošenja zahtjeva za odobrenje obavljanje određene djelatnosti i ishodovanje određene vrste dozvole temeljem ispunjava administrativnih uvjeta
- žalbeni postupci
- podnošenja prijava i izvješća (poreznoj upravi, nacionalnoj statistici i dr.)
- obavješćivanja (notifikacije) o određenim poslovnim aktivnostima
- opis u sudski, obrtni ili bilo koji drugi registar
- suradnja s nadležnom inspekcijom
- držanje i čuvanje određenih dokumenata
- označivanje proizvoda i instalacija
- ishodovanje određenih potvrda i certifikata
- prijave za državne potpore

Ispunjavanje administrativnih obveza zahtijeva i obavljanje pojedinih administrativnih aktivnosti, kao što su:

- upoznavanje sa obavezom informiranja –trošak resursa za upoznavanje sa obvezom
- prikupljanje informacija – prikupljanje podataka i brojeva
- određivanje – odluka/procjena koje podatke i brojeve treba pripremiti
- izračun – priprema izračuna sukladno zahtjevima administrativne obveze
- prezentacija – prezentacija informacija u specifičnoj propisanoj formi
- provjera – provjera točnosti podataka i brojeva
- ispravke – ispravke, ako su uočene pogreške u odabiru, izračunu ili prezentaciji
- opis – priprema opisa (npr. izvještaj o godišnjem poslovanju)
- plaćanje – plaćanje poreza
- interni sastanci –sastanci internog tima radi ispunjavanja administrativne obveze
- eksterni sastanci –sastanci sa vanjskim suradnicima revizorima, pravnicima i sl.

Administrativni troškovi mogu se smanjiti ukoliko se provode određene mjere normativnog i/ili nenormativnog karaktera, kao što su:

- ukidanje propisa
- ukidanje samo određenih administrativnih obveza, odnosno dijela njih
- usklađivanje propisa ili pružanje smjernica za bolju provedba propisa
- smanjenje učestalosti administrativne obveze
- pojednostavljivanje procesa izvještavanja
- ukidanje nepotrebnih formulara
- digitalizacija administracije kroz uvođenje elektroničkih procedura

Kako bi se ispunila određena administrativna obveza, gospodarski subjekt mora dostaviti određeni set podataka (npr. putem službenog obrasca za administrativnu proceduru) i poduzeti određene aktivnosti (npr. slanje zahtjeva poštom ili fizički u određeni ured javne uprave).

Nakon odabira reprezentativnih gospodarskih subjekata, sa istima se provode pojedinačni intervjui, kao i fokus grupe s poslovnim udruženjima. Svrha je prikupljanje podataka prije svega o trošku vremena na ispunjavanje administrativnih obveza, ali i dobivanje drugih korisnih informacija. **Podaci se standardiziraju i pripremaju za proces računanja.** Komunikacija s gospodarskim subjektima je i prilika za prikupljanje prijedloga poslovne zajednice za regulatorna poboljšanja i mjere smanjenja administrativnog opterećenja. Podaci se prikupljaju kroz razgovor putem sastanaka. Dakako, gospodarski subjekti mogu dostavljati podatke i naknadno, elektroničkim ili telefonskim putem. Trajanje procesa je varijabilno, odnosno ovisi o broju gospodarskih subjekata koje se kontaktira, broj administrativnih obveza za koje je potrebno dostaviti podatke i broju sudionika prikupljanja podataka.



Prikupljeni standardizirani podaci se unose u SCM tablicu i dobiva se **izračun administrativnog troška** svake pojedine obveze, propisa, odnosno cijelog regulatornog područja (ovisno o predmetu mjerenja). Podnosi se izvješće o provedbi mjerenja, odnosno rezultatima i daljnjim koracima u smjeru eventualnog smanjivanja administrativnog opterećenja.

Prema **jedinstvenoj SCM metodološkoj formuli**, za svaku propisanu administrativnu obvezu množi se statistički prosjek bruto II satnice osobe koja na njoj radi s brojem sati potrebnih za obavljanje obveze. Na trošak bruto II satnice dodaje se još umnožak indirektnog (materijalnog) troška od standardnih 30%. Dobiveni umnožak se dodatno množi sa godišnjom učestalošću ponavljanja propisane administrativne obveze te s brojem gospodarskih subjekata/poslovnih ureda koji su zahvaćeni određenom administrativnom obvezom.

**Administrativno opterećenje gospodarstva (SCM formula)**

= bruto cijena rada po satu x vrijeme za administrativnu obvezu (x materijalni trošak)  
x populacija na koju se obveza odnosi x učestalost obveze u godini