



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.10.2013 r.
COM(2013) 676 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO.**

dotyczący oceny krajowych regulacji w zakresie dostępu do zawodów

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SWD(2013) 402 final}

WPROWADZENIE

Europejskie gospodarki nadal odczuwają skutki kryzysu finansowego i jego wpływ na finanse publiczne. Korzystając z mechanizmów jednolitego rynku, rządy państw analizują sposoby zwiększania zatrudnienia i stymulowania wzrostu gospodarczego. W swoim komunikacie z czerwca 2012 r.¹ w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej Komisja podkreśliła znaczenie w tym kontekście zapewnienia, by ramy regulacyjne dotyczące usług świadczonych w ramach wolnych zawodów były adekwatne do zakładanych celów. W zmienionej dyrektywie w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, w sprawie której Rada, Parlament Europejski i Komisja osiągnęły porozumienie polityczne w czerwcu 2013 r., poruszono te kwestie oraz zaapelowano o przyjęcie nowej strategii nakładającej na każde państwo członkowskie obowiązek przeprowadzenia przeglądu i unowocześnienia swoich regulacji w odniesieniu do kwalifikacji warunkujących dostęp do zawodów lub tytułów zawodowych². W niniejszym komunikacie przedstawiono plan działania w celu przeprowadzenia takiego przeglądu. Ułatwienie dostępu do zawodów, w szczególności poprzez zwiększenie elastyczności i przejrzystości środowiska regulacyjnego w państwach członkowskich ułatwiłoby mobilność wykwalifikowanych przedstawicieli wolnych zawodów w ramach wolnego rynku oraz transgraniczne świadczenie usług w ramach wolnych zawodów. Powinno również pozytywnie wpłynąć na sytuację pod względem zatrudnienia i pobudzić wzrost gospodarczy, zwłaszcza że usługi te generują w Unii około 9% PKB.

Pobudzenie wzrostu gospodarczego i konsolidacja środków w ramach naprawy gospodarczej wymaga przeglądu zawodów regulowanych. Dlatego Komisja apeluje do państw członkowskich, aby nie zwlekały z podjęciem działań, czekając na oficjalne wejście w życie zmienionej dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (koniec 2013 r.), oraz aby rozpoczęły przegląd na poziomie krajowym wymogów dotyczących kwalifikacji nałożonych na zawody regulowane oraz zakresu zastrzeżonych typów działalności. W Pakcie na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przyjętym przez Radę w czerwcu 2012 r. wezwano do wdrożenia komunikatu Komisji, „w tym poprzez rygorystyczną wzajemną ocenę krajowych ograniczeń i szybkie działania na rzecz usunięcia nieuzasadnionych barier”. Również Parlament Europejski wezwał Komisję do „określenia obszarów, w których państwa członkowskie w sposób nieproporcjonalny blokują” taki dostęp³. Kompleksowe podejście do przeciwdziałania bezrobociu osób młodych, przyjęte przez Radę Europejską w dniu 28 czerwca 2013 r., obejmuje również konieczność podjęcia działań otwierających możliwości zawodowe dla osób młodych.

Aby zapewnić, by wszystkie państwa członkowskie dążyły do osiągnięcia tego samego celu, w komunikacie przedstawiono ramowe wytyczne umożliwiające państwom członkowskim przedstawienie pierwszego zestawu krajowych planów działania do kwietnia 2015 r. Celem nie jest znalezienie jednego uniwersalnego rozwiązania dla wszystkich. Takie plany działania powinny opierać się na dogłębnej analizie poszczególnych barier w dostępie do zawodu oraz możliwych alternatywnych mechanizmów regulacyjnych. Jest to jeden z wniosków płynących z warsztatów zorganizowanych w dniu 17 czerwca 2013 r., w których uczestniczyli przedstawiciele

¹ Komunikat w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012-2015 (zob. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/COM_2012_261_pl.pdf).

² Art. 59 zmienionej dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (zob.: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679EN.pdf>).

³ Zalecenie z dnia 14 czerwca 2012 r.

ministerstw i organizacji zawodowych. Przez kolejne dwa lata prowadzona będzie szeroko zakrojona wzajemna ocena, która powinna skutkować wprowadzeniem rzeczywistych zmian w każdym państwie członkowskim. W trakcie tego okresu Komisja rozpocznie analizę osiągnięć i niedociągnięć w rocznych sprawozdaniach na temat integracji rynku wewnętrznego z listopada 2014 r. i 2015 r.

W tej sprawie Komisja wystosowała do kilku państw członkowskich zalecenia dla poszczególnych krajów. Wykonanie wzajemnej oceny opisanej w niniejszym Komunikacie stanowi odrębne działanie i nie wpływa na istniejące zobowiązania państw członkowskich w kontekście europejskiego semestru.

Aby uzyskać pełny obraz barier utrudniających dostęp do zawodów regulowanych i ich wykonywanie, Komisja publikuje jednocześnie sprawozdanie w sprawie ustaleń z wzajemnej oceny wymogów dotyczących formy prawnej, struktury udziałowej oraz opłat przeprowadzanego na mocy dyrektywy usługowej, co stanowi dalsze działania zapowiedziane w komunikacie z czerwca 2012 r.

2. DLACZEGO TAK WAŻNY JEST PRZEGLĄD WSZYSTKICH ZAWODÓW?

W wielu państwach członkowskich (np. w Hiszpanii, Polsce, Portugalii i Słowenii) wdrażane są szeroko zakrojone reformy w obszarze zawodów regulowanych i zarówno Komisja, jak i organizacje międzynarodowe apelują o przeprowadzanie takich przeglądów regulacji krajowych. OECD opracowała wskaźniki do pomiaru regulacyjnej restrykcyjności niektórych państw członkowskich w odniesieniu do wybranych zawodów i sektorów oraz wskazała, że takie regulacje powodują zakłócenia na rynku⁴.

W niniejszym rozdziale przedstawiono główne argumenty, które uzasadniają istnienie regulacyjnych barier wejścia, oraz potencjalne korzyści wynikające z otwarcia obecnie regulowanych zawodów, a także wyjaśniono, dlaczego należy dokonać przeglądu wszystkich barier ograniczających dostęp do zawodów.

2.1 Regulacje w zakresie dostępu do zawodów mogą okazać się pożyteczne

2.1.1 Pomoc dla konsumentów w zakresie oceny jakości usługi

Konsumenci mogą mieć trudności z oceną poziomu kwalifikacji usługodawców, co ma duże znaczenie dla świadczenia wysokiej jakości usług. Taka asymetria informacji nie pozwala konsumentom dokonać świadomego wyboru usługodawcy. Ryzyku wystąpienia potencjalnych niedoskonałości rynku mogą zapobiec regulacje jednoznacznie określające techniczną wiedzę i kompetencje, jakie powinni posiadać przedstawiciele wolnych zawodów na rynku⁵, dając konsumentom wymaganą pewność.

2.1.2 Wspieranie właściwego funkcjonowania gospodarki w państwie członkowskim

Ochrona konsumentów i dóbr publicznych

Zawody mogą być regulowane przez wzgląd na ochronę zdrowia i zapewnienie bezpieczeństwa, aby zapobiegać wypadkom będącym skutkiem uchybień w praktyce

⁴ Zob. lata 2003, 2008 (a także 2013) na stronie:

<http://www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofregulatoryconditionsintheprofessionalservices.htm>

⁵ Law i Kim (2005), *Specialization and Regulation: The Rise of Professionals and the Emergence of Occupational Licensing Regulation*.

zawodowej lub działania wadliwych produktów. Na przykład wykonywanie większości zawodów w sektorze ochrony zdrowia wymaga odpowiednich kwalifikacji, w tym odbycia praktyk zawodowych. Również usługi przynoszące korzyść całemu społeczeństwu i uznawane w związku z tym za dobra publiczne mogą wymagać uregulowania w celu zagwarantowania odpowiedniej podaży i jakości tych usług.

Skutki uboczne dla osób trzecich

Usługi świadczone w ramach wolnych zawodów mogą wywierać wpływ na osoby trzecie. Regulacje mogą gwarantować, że usługodawcy należycie uwzględniają skutki swojej działalności, które mogą być odczuwalne nie tylko przez osoby zamawiające usługę. Na przykład sprawozdania finansowe spółki mogą podlegać obowiązkowi badania ustawowego, które leży w interesie społeczności inwestorów uznającej ich wiarygodność, a nie tylko spółki, która opłaca biegłego rewidenta.

2.2 Korzyści wynikające z ułatwienia dostępu do zawodów

2.2.1 Oferowanie konsumentowi większego wyboru i korzystniejszej ceny

Korzystniejsze ceny

Ograniczenie dostępu do zawodów zmniejsza liczbę przedstawicieli wolnych zawodów uprawnionych do świadczenia określonych usług. W konsekwencji podaż przedstawicieli wolnych zawodów nie odpowiada zapotrzebowaniu na rynku. Sytuacja ta może okazać się problematyczna, jeśli zmieni się popyt na określoną usługę. Może to prowadzić do czerpania korzyści gospodarczych przez usługodawców zasiedziały i prowadzić do podwyższania cen kosztem pozostałych gałęzi gospodarki i konsumentów, zwłaszcza gdy popyt na dane usługi nie jest elastyczny⁶.

Większy wybór dla konsumentów

Nadmierne regulacyjne bariery wejścia w dostępie do zawodów mogłyby powodować zakłócenia na rynku i prowadzić do wyższych cen, które mogłyby odstraszać konsumentów nieprzygotowanych na taką cenę lub niebędących w stanie opłacić usług na takich warunkach. Często mogą istnieć mniej obciążające sposoby regulacji, które jednak wciąż zapewniają wysoką jakość usług i mogą prowadzić do korzystniejszych cen. W konsekwencji prowadzi ona do zapewnienia konsumentom większego wyboru i zmniejszenia społecznych nierówności między konsumentami⁷.

2.2.2 Stymulowanie krajowej konkurencyjności i zatrudnienia

Zwiększanie konkurencyjności

Przedstawiciele wolnych zawodów nie oferują usług jedynie konsumentom końcowym. Usługi świadczone w ramach wolnych zawodów są w wielu sektorach produktem pośrednim przeznaczonym do dalszego wykorzystania; dlatego poprzez efekt mnożnikowy mogą one wywierać istotny wpływ na inne gałęzie gospodarki. Zmniejszenie regulacyjnych barier wejścia mogłoby prowadzić do zwiększenia konkurencji pomiędzy większą liczbą przedstawicieli wolnych zawodów, a konkurencja o wiele bardziej motywuje do świadczenia wysokiej jakości innowacyjnych usług i do ciągłego przeglądu kosztów operacyjnych. Większa liczba usługodawców może również podnieść poziom innowacji poprzez silniejszą konkurencję. Unowocześnienie regulacji mogłoby również zachęcić przedstawicieli wolnych zawodów do świadczenia usług w innych państwach członkowskich, bowiem otworzyłoby nowe możliwości rynkowe dla unijnych przedsiębiorstw, wzmocniłoby konkurencję i zwiększyłoby wybór dla konsumentów.

⁶ Friedman (1962) *Capitalism and Freedom*, Shapiro (1986) *Investment, Moral Hazard and Occupational Licensing*, Stigler (1971) *The Theory of Economic Regulation*.

⁷ Friedman (1962) zob. przypis 6, Kleiner (2006) *Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?*

Poprawa sytuacji w obszarze zatrudnienia

Regulacje mogą szkodzić tworzeniu nowych miejsc pracy, gdyż wprowadzają segmentację na rynkach pracy i utrudniają dopasowanie podaży pracy do zmian w preferencjach konsumentów⁸. W konsekwencji występujące w niektórych zawodach niedobory pracowników nie są w wystarczającym stopniu uzupełniane, ponieważ mobilność wewnątrz danej grupy zawodowej i pomiędzy grupami zawodowymi jest utrudniona przez regulacje. Zmniejszanie lub usuwanie barier wejścia mogłoby ułatwić młodym ludziom dostęp do krajowego rynku pracy, a jednocześnie sprzyjać mobilności przedstawicieli wolnych zawodów z innych państw członkowskich.

2.3 Zbadanie wpływu regulacji na gospodarkę

Przegląd zawodów regulowanych jest również okazją dla każdego państwa członkowskiego do oceny korzyści płynących z utrzymania krajowych regulacji i przeciwstawienia ich związanym z tym kosztom ekonomicznym.

Tego rodzaju analiza jest już przeprowadzana w ramach badań akademickich, które koncentrują się nie tyle na liczbie barier, co na wpływie uregulowania dostępu do zawodów na kluczowe wskaźniki: jakość usługi, wynagrodzenie przedstawicieli wolnych zawodów za pracę, ceny dla konsumentów i ogólny wpływ na zatrudnienie.

W kilku takich badaniach⁹ stwierdzono, że nie da się wykazać korelacji pomiędzy uregulowaniem dostępu do zawodów a jakością usługi. Jedno z potencjalnych wytłumaczeń zaproponowanych przez badaczy zakłada, że grupom o niskich dochodach trudno jest korzystać z usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych z powodu wysokich opłat, które zmuszają te osoby do korzystania z rozwiązań alternatywnych. Ponadto w wielu zawodach nie wiadomo, jak oceniać jakość.

Wyniki innych badań¹⁰ pokazują, że średnie wynagrodzenie przedstawicieli wolnych zawodów wykonujących zawody regulowane jest znacznie wyższe niż w przypadku zawodów nieregulowanych oraz że wprowadzenie regulowanego dostępu do zawodu zwiększa zarobki wykonujących go przedstawicieli wolnych zawodów. Zatem istnieje ryzyko, że taki wzrost zarobków przełoży się na ceny ze szkodą dla osób korzystających z takich usług.

Badania w USA, gdzie regulacje różnią się między stanami, można porównać wpływ regulacji na gospodarkę w stanach regulujących dostęp i nieregulujących dostęp do zawodów. W USA stwierdzono, na przykład, że wzrost zatrudnienia w przypadku niektórych zawodów był o 20% wyższy w stanach, które nie regulują dostępu do nich¹¹.

Z kolei z badań prowadzonych w Niemczech¹² wynika, że regulowanie zawodów może negatywnie wpływać na mobilność przedstawicieli wolnych zawodów między zawodami, gdyż nie pozwala im szybko reagować na możliwości pojawiające się na rynku pracy.

⁸ Mortensen i Pissarides (1994) *Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment*.

⁹ Carroll i Gaston (1981), Maurizi (1980) *A Note on the Quality of Legal Services: Peer Review and Disciplinary Service*, Kugler i Sauer (2005) *Doctors without Borders? Relicensing Requirements and Negative Selection in the Market for Physicians*.

¹⁰ Kleiner i Krueger (2013) *Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market*.

¹¹ Kleiner (2006) zob. przypis 7.

¹² Plantl i Spitz-Oener (2009) *How does Entry Regulation Influence Entry to Self-Employment and Occupational Mobility?*

2.4 Umożliwienie przedstawicielom wolnych zawodów korzystania z jednolitego rynku

Uczestnicy rynku, którzy chcą świadczyć usługi w ramach wolnych zawodów za granicą lub znaleźć pracę w innym państwie członkowskim, napotykają liczne bariery regulacyjne związane z dostępem do zawodów. Termin „zawód regulowany”, zgodnie z definicją w dyrektywie w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych¹³, obejmuje nie tylko działalność zawodową, ale także tytuły zawodowe, do których dostęp jest zastrzeżony dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe przewidziane w przepisach krajowych.

W Unii liczba zawodów regulowanych¹⁴ jest inna w każdym państwie członkowskim i waha się od poniżej 50 do ponad 400 na kraj¹⁵. Szacuje się, że obecnie w każdym państwie członkowskim występuje średnio 157 takich zawodów. Największa liczba zawodów regulowanych przypada na sektor ochrony zdrowia (ponad 40% wszystkich zawodów regulowanych w UE), a następnie na sektory edukacji, usług dla biznesu, budownictwa, handlu i transportu. Pomędzy państwami członkowskimi występują ogromne rozbieżności, które utrudniają przedstawicielom wolnych zawodów podjęcie pracy za granicą lub oferowanie swoich usług poza granicami własnego kraju.

Nowoczesne i elastyczne regulacje w zakresie dostępu do zawodów powinny ułatwić swobodny przepływ przedstawicieli wolnych zawodów i pomóc w rozwiązaniu problemów bezrobocia i niedoboru pracowników, z którymi borykają się niektóre kraje w Unii. Również przedsiębiorstwom prowadzonym przez przedstawicieli wolnych zawodów powinno być łatwiej świadczyć usługi w całej Unii, wykorzystywać potencjalne korzyści skali i zakresu poprzez zwiększanie rynku bez obowiązku stosowania się do różnorodnych krajowych barier regulacyjnych oraz skuteczniej alokować zasoby.

2.5 Potrzeba pełnej przejrzystości i solidnej analizy

Z powyższej analizy wynika, że państwa członkowskie mają wiele powodów, aby dokładnie przyjrzeć się skutkom potencjalnych barier w świadczeniu usług w ramach wolnych zawodów na całym jednolitym rynku oraz roli zawodów regulowanych w swojej krajowej gospodarce.

Przeprowadzana w kontekście dyrektywy usługowej wzajemna ocena wymogów w zakresie formy prawnej, struktury udziałowej oraz opłat pokazała, że wykonywanie niektórych rodzajów działalności zawodowej jest utrudnione z powodu barier, a przedstawiciele wolnych zawodów pragnący prowadzić swoją działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim napotykają trudności. W praktyce niektóre z tych wymogów mogą całkowicie uniemożliwić tworzenie jednostek zależnych. Chociaż przy okazji wdrażania dyrektywy usługowej niektóre państwa członkowskie zmodyfikowały swoje regulacje w odniesieniu do tych kwestii, wzajemna ocena świadczy o tym, że wiele państw członkowskich nie przeprowadziło szczegółowej oceny proporcjonalności stosowanych regulacji.

¹³ Zob. art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36/WE.

¹⁴ Baza danych o zawodach regulowanych prowadzona jest przez Komisję na podstawie informacji dostarczanych przez państwa członkowskie. Uwzględnia ona zawody regulowane, o których mowa w dyrektywie 2005/36/WE (strona internetowa: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home).

¹⁵ Do liczby zawodów regulowanych w państwach członkowskich należy podchodzić z ostrożnością. Państwa członkowskie w różny sposób wprowadzają swoje zawody regulowane do wykazu w bazie danych (niektóre kraje zgłaszają jeden zawód obejmujący swym zakresem wiele różnych działalności/specjalizacji, a inne kraje mogą w tym samym obszarze zgłosić kilka zawodów).

Dlatego zbliżająca się wzajemna ocena jest okazją dla każdego państwa członkowskiego do przeprowadzenia rygorystycznej oceny barier ograniczających dostęp do działalności zawodowej. Uzyskanie przejrzystego przeglądu zawodów regulowanych w każdym państwie członkowskim jest pierwszym i nieodzownym etapem. Następnie państwa członkowskie powinny rozpocząć przegląd wszystkich zidentyfikowanych wcześniej barier wejścia i przeanalizować konieczność i proporcjonalność takich ograniczeń przy należyтым uwzględnieniu ich korzyści społecznych i skutków gospodarczych. Uwzględnić należy w szczególności wpływ takich regulacji na jakość, cenę i zatrudnienie.

Aby wesprzeć państwa członkowskie podczas wykonywania tego zadania, Komisja zamierza rozpocząć w pierwszej połowie 2014 r. analizę gospodarczą obejmującą porównawcze badania sytuacyjne, które pozwolą uzyskać dokładniejszy obraz korzyści wynikających z regulowania zawodów, ich deregulacji oraz zastosowania innych rozwiązań w regulacjach.

3. W JAKI SPOSÓB KOMISJA BĘDZIE PRZEPROWADZAĆ WZAJEMNĄ OCENĘ?

Komisja radzi państwom członkowskim, aby nie zwlekały z rozpoczęciem wzajemnej oceny. Państwa członkowskie, które już przystąpiły do przeglądu swoich zawodów regulowanych w ramach europejskiego semestru i protokołu ustaleń, nie powinny być zwolnione z tego zadania, a w swojej ocenie powinny opierać się na dotychczasowych osiągnięciach w zakresie zmniejszania ograniczeń w dostępie do zawodów.

Analiza każdego zawodu z osobna jest niezbędna do oceny regulacji ograniczających dostęp do zawodów. Na takim podejściu opiera się wdrażanie reform w Polsce, Portugalii i Słowenii. Konieczność rozważenia pod względem merytorycznym specyfiki każdego zawodu potwierdziły także warsztaty przeprowadzone w dniu 17 czerwca 2013 r.

Jednak państwa członkowskie nie powinny pracować w izolacji, aby przedstawić ostateczny wynik swojej krajowej oceny. Wydaje się, że decydujące znaczenie ma możliwość wczesnego porównania przez państwa członkowskie swoich systemów zanim każde z państw członkowskich zajmie ostateczne stanowisko.

3.1 Zakres

W art. 59 zmienionej dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych przedstawiono trzy kryteria badania wymogów dotyczących dostępu do zawodów, które to kryteria można przedstawić w skrócie w następujący sposób:

- Zgodność z zasadą zakazu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub podstawowe miejsce pobytu: państwa członkowskie powinny zapewnić przedstawicielom wolnych zawodów dostęp do zawodów regulowanych bez konieczności posiadania obywatelstwa danego państwa i mieszkania na jego terytorium.
- Zasadność: regulacje muszą być uzasadnione nadrzędnym względem związanym z interesem publicznym, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości.
- Proporcjonalność: proporcjonalność środków krajowych powinna być analizowana w odniesieniu do ich odpowiedniości do zapewnienia osiągnięcia wyznaczonych celów. Środki te nie powinny również wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tych celów.

3.2 Ocena zasadności regulacji

W odniesieniu do każdego zawodu regulowanego państwa członkowskie powinny podać konkretną przyczynę związaną z interesem publicznym, która uzasadnia stosowanie danych ram regulacyjnych, oraz sprawdzić, czy uzasadnienie to nadal jeszcze obowiązuje.

3.2.1 Wielopoziomowość regulacji

Podczas omawiania konieczności utrzymania regulacji, państwa członkowskie zostaną poproszone o przyjrzenie się istniejącym zabezpieczeniom przewidzianym przez inne typy regulacji *ex-ante* lub *ex-post* stosujących się do usług świadczonych w każdym zawodzie, np. procedurom zatwierdzającym, zgodności z normami technicznymi i bezpieczeństwa oraz mechanizmom kontroli. Regulacje warunkujące dostęp do zawodu uzyskaniem określonych kwalifikacji powinny zostać utrzymane tylko wtedy, gdy takie zabezpieczenia nie są wystarczające. W przeciwnym razie odbiorcy usług narażeni byłiby na ryzyko powielania pracy administracyjnej lub biurokracji.

Z tego samego powodu należy uwzględnić regulacje związane z wykonywaniem działalności zawodowej, zwłaszcza te, które analizowane były w kontekście wzajemnej oceny przeprowadzonej na mocy dyrektywy usługowej, który dotyczył wymogów w zakresie formy prawnej oraz struktury udziałowej. Państwa członkowskie powinny zbadać skumulowany wpływ wszystkich ograniczeń nałożonych na określony zawód, w tym w stosownych przypadkach obowiązkowemu członkostwu w stowarzyszeniach zawodowych. Utrzymanie wymogu posiadania specjalnych kwalifikacji mogłoby w pewnych sytuacjach mieć sens pod warunkiem, że zostaną usunięte lub znacząco zmodyfikowane inne rodzaje ograniczeń.

3.2.2 Zabezpieczenia oferowane przez systemy edukacji lub pracodawców

W wielu państwach członkowskich opracowane zostały programy szkoleniowe, w tym staże, by pod nadzorem państwa można było przygotować jednostki do wykonywania określonej działalności zawodowej¹⁶, która może nie być regulowana. Uzyskane w ten sposób kwalifikacje stanowią dla pracodawców zapewnienie jakości, gdy dostęp do zawodu jako takiego nie jest regulowany, a związane z nim rodzaje działalności nie są zastrzeżone.

Kolejnym ważnym czynnikiem wymagającym uwzględnienia jest tryb wykonywania zawodu: regulowanie zawodu, który jest najczęściej wykonywany przez specjalistów pracujących na własny rachunek, mogłoby zostać uznane za niezbędną gwarancję. Sytuacja wygląda inaczej, gdy zawód jest głównie wykonywany przez specjalistów zatrudnionych w prywatnych przedsiębiorstwach lub instytucjach publicznych, gdzie rolą pracodawców jest sprawdzenie kompetencji nowo zatrudnionego personelu z uwagi na ponoszenie odpowiedzialności w razie wypadków lub skarg.

Te dwa elementy – specjalne szkolenie i wykonywanie zawodu w charakterze pracownika – należy uwzględnić w ocenie konieczności regulacji. Wyjaśniają one, na przykład, dlaczego zawód inżyniera nie jest regulowany we Francji, gdzie 95% inżynierów pracuje w przedsiębiorstwach lub organach administracji publicznej, a rekrutacja zasadniczo opiera się na renomie szkół inżynierskich.

3.2.3 Regulacje regionalne

¹⁶ W dyrektywie w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych określane jest to terminem „kształcenie regulowane”.

Regionalne regulacje dotyczące kwalifikacji należy poddać temu samemu testowi konieczności, co regulacje wprowadzane w kraju na szczeblu centralnym. W tym przypadku należy jednak sprostać dodatkowemu wyzwaniu. Wzajemne uznawanie kwalifikacji między regionami w tym samym państwie członkowskim musi być skuteczne, aby zapewnić przedstawicielom wolnych zawodów z kraju i z zagranicy możliwość wykonywania swojego zawodu na terytorium całego państwa. Zgodnie z art. 10 ust. 4 dyrektywy usługowej zezwolenie powinno zasadniczo być honorowane na całym terytorium danego państwa członkowskiego. Tego typu kwestie są przedmiotem zasadniczej reformy na przykład w Hiszpanii.

3.3 Ocena proporcjonalności regulacji

Jeśli regulowanie dostępu do zawodu podyktowane jest nadrzędnym względem związanym z interesem publicznym, zachęca się państwa członkowskie do zbadania również formy i poziomu uregulowania w celu wyeliminowania nieuzasadnionych ograniczeń lub barier.

3.3.1 Zakres i liczba zastrzeżonych działalności

Badanie powinno uwzględniać porównanie poziomu wymaganych kwalifikacji do złożoności zadań zastrzeżonych dla danego zawodu. W niektórych przypadkach możliwa jest modyfikacja ram regulacyjnych przy zachowaniu pożądanego celu, na przykład poprzez zawężenie zakresu zastrzeżonych działalności, przyznanie dostępu do niektórych z zastrzeżonych działalności innym zawodom regulowanym lub przez przyjęcie mniej restrykcyjnych podejść. Jeśli, na przykład, przedstawiciele wolnych zawodów z zagranicy wnioskuje o przyznanie częściowego dostępu do wykonywania jedynie niektórych działalności zawodowych, może to świadczyć o tym, że należy sprawdzić, czy istniejące regulacje nadal są proporcjonalne.

3.3.2 Wpływ na odbiorców usług i rynek

Analiza proporcjonalności powinna również uwzględniać wpływ regulowania zawodów na użytkowników usług. Przykładowo ochrona konsumentów mogłaby być uzasadnieniem do uregulowania każdego zawodu w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z działalnością zawodową. Jednak względy ekonomiczne, takie jak ceny, wynagrodzenie, konkurencyjność i zatrudnienie (zob. sekcja 2.2 i 2.3) także powinny być oceniane w każdym państwie członkowskim i wzajemnie omawiane.

3.3.3 Porównanie alternatywnych modeli

Państwa członkowskie stosują różne formy regulowania działalności zawodowej. Najbardziej popularne podejście zakłada zastrzeganie prawa do wykonywania określonej działalności zawodowej dla wykwalifikowanych przedstawicieli wolnych zawodów na mocy krajowych przepisów lub uregulowań. Inne formy obejmują ochronę tytułów zawodowych albo obowiązkowe lub nawet dobrowolne systemy certyfikacji (zob. załącznik I).

Zachęca się państwa członkowskie stosujące takie systemy do przedstawienia pisemnych sprawozdań na temat ich działania w praktyce. W sprawozdaniach tych należy w szczególności odnieść się do wykorzystania akredytacji przewidzianej w rozporządzeniu (WE) nr 765/2008, która jest formą kontroli takich systemów certyfikacji – zarówno dobrowolnych, jak i obowiązkowych – przez organy publiczne i która zapewnia uznanie akredytowanych certyfikatów.

Wzajemna ocena powinna być okazją dla państw członkowskich nieregulujących zawodów w danych sektorach do przedstawienia informacji na temat alternatywnych mechanizmów gwarantujących poszanowanie nadrzędnego względu związanego z interesem publicznym. Powinno to umożliwić dialog pomiędzy państwami członkowskimi z zastosowaniem różnych podejść, w ramach którego należy zbadać wpływ wszystkich rodzajów oficjalnych i nieoficjalnych ograniczeń w dostępie do działalności zawodowej.

4. HARMONOGRAM

Cały proces, przedstawiony obrazowo na schemacie w załączniku II, powinien rozpocząć się w listopadzie 2013 r. Zachęca się każde państwo członkowskie po pierwsze do sporządzenia dokładnego wykazu wszystkich swoich zawodów regulowanych, a następnie do rozpoczęcia przeglądu argumentów uzasadniających regulowanie każdego z tych zawodów na poziomie krajowym. Kolejnym ważnym etapem powinno być porównanie rezultatów w drodze szczegółowej wzajemnej oceny wszystkich państw członkowskich, którą należy rozpocząć jak najszybciej. W czasie jej trwania Komisja będzie regularnie informowała o postępach osiągniętych przez państwa członkowskie. Państwa członkowskie powinny zaproponować pierwsze środki związane z przeglądem ograniczeń w dostępie do wybranych działalności zawodowych nie później niż w kwietniu 2015 r.

Wzajemną ocenę należy przeprowadzać z podziałem na sektory, aby uwzględnić kontekst gospodarczy (konkurencja, ceny, zatrudnienie, niedobór pracowników i jakość usług). Aby ułatwić sobie zadanie, przegląd i wzajemną ocenę należy podzielić na dwa etapy z osobnymi harmonogramami – na każdym etapie omawiana będzie inna grupa sektorów. W pierwszej grupie powinny znajdować się wszystkie zawody regulowane z takich sektorów gospodarki, w których modernizacja ram regulacyjnych mogłaby znacząco przyczynić się do wzrostu zatrudnienia i rozwoju gospodarczego: usługi dla biznesu, budownictwo, produkcja, nieruchomości, transport, handel hurtowy i detaliczny. Druga grupa powinna obejmować pozostałe sektory (edukacja, rolnictwo, usługi zdrowotne i socjalne, usługi sieciowe inne niż transport, administracja publiczna, turystyka, inne usługi lub działalność).

Równocześnie w pierwszej połowie 2014 r. Komisja rozpocznie przeprowadzanie analizy (zob. sekcja 2.5). Nadal będzie ona angażowała zainteresowane strony i prowadziła konsultacje z przedstawicielami regulowanych zawodów, organizując doroczne warsztaty podobne do tych, które odbyły się w czerwcu 2013 r.

Po przeglądzie wyników wzajemnej oceny przeprowadzonej dla każdej grupy sektorów państwa członkowskie zostaną poproszone o przedstawienie **krajowych planów działania**, które mogą uwzględniać działania już realizowane. Dla każdego regulowanego zawodu należy określić najbardziej odpowiednie działanie, uwzględniając następujące opcje:

- utrzymanie dotychczasowych regulacji w zakresie dostępu do zawodu ze wskazaniem, czy inne rodzaje regulacji stosujące się do wykonywania danego zawodu zostały usunięte lub przeanalizowane;
- modyfikacja dotychczasowych regulacji, na przykład w drodze przeglądu wymogów dotyczących kwalifikacji, który może skutkować m.in. skróceniem czasu trwania programu szkoleniowego lub praktyki bądź zmniejszeniem zakresu

działalności zastrzeżonych dla danego zawodu (np. zastrzeżenie jedynie działalności wymagających specjalistycznej wiedzy lub działalności podwyższonego ryzyka);

- zastąpienie regulacji w dotychczasowej formie innym systemem mogącym zapewnić jakość usług, np. ochroną prawną tytułu zawodowego lub dobrowolnym systemem certyfikacji nadzorowanym przez organy państwowe; lub
- uchylenie dotychczasowych regulacji.

Na wypadek otrzymywania przez państwa członkowskie wniosków o wprowadzenie nowych regulacji bezpośrednio od przedstawicieli zawodów regulowanych, plany działania powinny również zawierać wyraźne i przejrzyste kryteria analizy takich wniosków.

Z myślą o ułatwieniu całego procesu Komisja proponuje prowadzić prace w trzech etapach według dokładnych harmonogramów oraz regularnie przekazywać informacje w każdym z etapów państwom członkowskim.

4.1 Etap pierwszy: tworzenie wykazu zawodów regulowanych w każdym państwie członkowskim

W listopadzie 2013 r. państwa członkowskie powinny sprawdzić informacje aktualnie dostępne w prowadzonej przez Komisję bazie danych o zawodach regulowanych i dostarczyć wszelkie niezbędne dodatkowe dane, w tym dotyczące ochrony prawnej tytułów zawodowych oraz działalności zawodowej podlegającej obowiązkowej certyfikacji. Jeśli obowiązek certyfikacji wynika z dyrektywy UE (np. w transporcie drogowym), państwa członkowskie powinny wskazać Komisji odpowiedni instrument UE. Państwa członkowskie przedstawiają również opis działalności zawodowych zastrzeżonych dla każdego zawodu regulowanego. Baza danych zawodów regulowanych powinna zostać uzupełniona do lutego 2014 r.

W marcu 2014 r. Komisja zamierza opublikować **europejski wykaz zawodów regulowanych**.

4.2 Etap drugi (listopad 2013 – kwiecień 2015): przegląd, ocena i krajowe plany działania dla pierwszej grupy sektorów

W okresie od listopada 2013 r. do maja 2014 r. państwa członkowskie powinny przeprowadzić szczegółowy przegląd zawodów znajdujących się w pierwszej grupie. Od czerwca 2014 r. Komisja będzie organizowała spotkania z państwami członkowskimi w celu przeprowadzenia wzajemnej wymiany wyników przeglądów krajowych. Każde państwo członkowskie będzie miało możliwość przedstawienia uwag na temat sytuacji w tym obszarze w innym państwie członkowskim oraz na temat wstępnych wniosków innych państw.

Państwa członkowskie będą zachęcane do uwzględnienia ustaleń Komisji przedstawionych w jej rocznym sprawozdaniu na temat integracji rynku wewnętrznego (oraz w bardziej szczegółowym sprawozdaniu z oceny) w listopadzie 2014 r.

Przegląd i wzajemna ocena powinny umożliwić każdemu państwu członkowskiemu przygotowanie **wstępnych sprawozdań na temat zawodów regulowanych z pierwszej grupy do kwietnia 2015 r.**, które uwzględniać będą środki już podjęte lub planowane. Wnioski z tych sprawozdań należy włączyć do krajowych programów reform (KPR),

które mają zostać przedstawione w tym samym czasie również jako część europejskiego semestru. Ustalenia takie mogą być również analizowane w kontekście przygotowywania zaleceń dla poszczególnych krajów w 2015 r.

4.3 Etap trzeci (czerwiec 2014 – styczeń 2016): przegląd, ocena i krajowe plany działania dla drugiej grupy sektorów

Etap trzeci obejmuje tę samą procedurę, która dotyczyła pierwszej grupy sektorów. Komisja przedstawi szczegółowe wnioski w swoim rocznym sprawozdaniu na temat integracji rynku wewnętrznego oraz w bardziej szczegółowym sprawozdaniu z oceny w listopadzie 2015 r. **Do stycznia 2016 r.** państwa członkowskie powinny przedstawić **drugie sprawozdanie**, które uwzględnić będzie środki już podjęte lub planowane. Ponownie ustalenia dotyczące tych sektorów mogą być analizowane w kontekście europejskiego semestru w 2016 r.

W odpowiedzi na plany działania otrzymane od państw członkowskich w czerwcu 2015 r. i w styczniu 2016 r. Komisja proponuje dalsze działania zaradcze **w czerwcu 2015 r. i w marcu 2016 r.** Działania te mogą obejmować, między innymi, wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeśli nadal będą utrzymywane dyskryminacyjne lub nieproporcjonalne wymogi krajowe.

5. WNIOSKI

Przejrzystość i wzajemna ocena zawodów regulowanych powinny doprowadzić do unowocześnienia krajowych regulacji, które ograniczają dostęp do zawodów. Uzyskane rezultaty mają sprzyjać mobilności przedstawicieli wolnych zawodów na rynku wewnętrznym, tworzeniu nowych miejsc pracy w wolnych zawodach, poprawie konkurencyjności tych zawodów i związanych z nimi sektorów oraz tworzeniu nowych możliwości wzrostu gospodarczego.

Komisja oczekuje, że państwa członkowskie w pełni zaangażują się w wykonywanie tego zadania, przeznaczając na ten cel wystarczające zasoby, które umożliwią przegląd i wzajemną ocenę krajowych regulacji. Komisja jest świadoma ogromu prac do wykonania na poziomie krajowym i jest gotowa udzielać niezbędnej pomocy.

ZAŁĄCZNIK I

Różne podejścia do regulowania działalności zawodowej

1. Zawody regulowane obejmujące wykonywanie działalności zastrzeżonych

Zastrzeganie prawa do wykonywania określonych działalności dla wykwalifikowanych przedstawicieli wolnych zawodów na mocy krajowych przepisów lub uregulowań jest najbardziej popularnym podejściem. Stosując je, państwa członkowskie same określają wykaz działalności zawodowych, których wykonywanie wymaga ich zdaniem posiadania specjalnych kwalifikacji. Na przykład działalności związane z projektowaniem budynków są zastrzeżone w wielu państwach członkowskich wyłącznie dla architektów.

Wymogi dotyczące kwalifikacji i zakres zastrzeżonych działalności podlegają zwykle kontroli organu publicznego na szczeblu krajowym lub regionalnym. W niektórych przypadkach uprawnienia kontrolne przekazywane są organizacjom zawodowym (np. stowarzyszeniom, izbom, kolegiom), które zajmują się stroną organizacyjną i dyscyplinarną oraz odpowiadają za opracowanie i egzekwowanie kodeksu etycznego.

W celu przewyciężenia ewentualnych barier tworzonych przez krajowe regulacje wprowadzono system wzajemnego uznawania kwalifikacji w UE. Dyrektywa 2005/36/WE stosuje się do przedstawicieli wolnych zawodów, którzy zdobyli kwalifikacje w jednym państwie członkowskim (bez względu na to, czy wykonywany przez nich zawód jest w tym państwie regulowany) i chcą prowadzić działalność gospodarczą lub świadczyć usługi w innym państwie członkowskim, które reguluje dostęp do wykonywanego przez nich zawodu.

2. Działalność zawodowa regulowana przez obowiązkową certyfikację

Dostęp do działalności zawodowej, która wymaga specjalistycznej wiedzy na temat technicznych zasad lub procesów, może podlegać obowiązkowej certyfikacji na szczeblu centralnym. W niektórych przypadkach obowiązek ten wynika z unijnych przepisów. Główna różnica między tym podejściem a opisanym wyżej zastrzeganiem działalności zawodowych polega na tym, że wymóg posiadania kwalifikacji nie jest związany wyłącznie z samym zawodem. Wykonywanie niektórych specjalistycznych działalności technicznych wymaga posiadania certyfikatu, który mogą zdobyć osoby wykonujące na co dzień inny zawód.

Przykładem mogą być tu unijne przepisy dotyczące fluorowanych gazów cieplarnianych¹⁷. Przewidują one obowiązkową certyfikację przedsiębiorstw i członków personelu wykonujących prace przy stacjonarnych urządzeniach chłodniczych, klimatyzacyjnych i pompach ciepła. Podobne przepisy wprowadzone zostały na szczeblu UE dla niektórych kategorii maszynistów¹⁸ i zawodowych kierowców niektórych pojazdów drogowych¹⁹.

W tych wszystkich przypadkach przepisy UE określają minimalne wymogi w zakresie szkolenia. Czasami określają warunki i procedury uznawania certyfikatów wydanych w innych państwach członkowskich. Poza tym, jeśli takie systemy certyfikacji opierają się na akredytacji przewidzianej w rozporządzeniu (WE) nr 765/2008, pozostałe państwa członkowskie mają obowiązek uznać tak wydane certyfikaty. Jednak w innych

¹⁷ Rozporządzenie (WE) nr 842/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady; rozporządzenie Komisji (WE) nr 303/2008.

¹⁸ Dyrektywa 2007/59/WE.

¹⁹ Dyrektywa 2003/59/WE.

przypadkach lub jeśli nie określono dokładnych warunków uznawania kwalifikacji, zastosowanie znajdują przepisy dyrektywy 2005/36/WE.

3. *Ochrona prawna tytułów zawodowych*

Kolejne podejście zakłada regulowanie dostępu do tytułów zawodowych. W tym przypadku posługiwanie się tytułem zawodowym wymaga uzyskania specjalnych kwalifikacji, ale sama działalność związana z danym zawodem nie jest zastrzeżona wyłącznie dla posiadaczy takiego tytułu: każdy może wykonywać taką pracę o ile nie używa tytułu zawodowego. Na przykład tytuł zawodowy „Ingenieur” podlega ochronie prawnej w Niemczech i może być przyznany tylko po uzyskaniu wykształcenia wyższego w dziedzinie inżynierii lub nauk przyrodniczych.

Również niektóre organizacje zawodowe mają wyłączne uprawnienia do przyznawania tytułów zawodowych (np. działające na mocy statutu organizacje zawodowe w Wielkiej Brytanii).

Ochrona prawna tytułu zawodowego jest sygnałem dla konsumentów i pracodawców, że posiadacz takiego tytułu spełnia wymogi związane z uzyskaniem odpowiednich kwalifikacji, choć mogą oni także swobodnie korzystać z usług specjalistów, którzy nie uzyskali takiego tytułu.

4. *Dobrowolne systemy certyfikacji*

Dobrowolne systemy certyfikacji są często stosowane w zawodach, które nie są prawnie regulowane. Przy braku ogólnych regulacji ich głównym celem jest poświadczanie kompetencji zawodowych, gwarantowanie jakości usług i informowanie konsumentów. Art. 26 dyrektywy usługowej²⁰ przewiduje wprowadzenie systemów certyfikacji i znaków jakości, które mają umożliwiać ocenę kompetencji usługodawców i zapewniać wysoką jakość świadczonych przez nich usług.

Niektóre systemy certyfikacji są opracowywane przez organy regulacyjne powołane przez władze państwowe (np. zrzeszenie fryzjerów Hairdressing Council w Wielkiej Brytanii). Jednak stosowanie tego rodzaju systemów certyfikacji może wiązać się z istotnymi kosztami dla zainteresowanych stron.

Wśród stowarzyszeń zawodowych coraz częściej można zaobserwować tendencję do wprowadzania własnych systemów certyfikacji, a w niektórych przypadkach do uzależniania przyznania członkostwa od wcześniejszego uzyskania certyfikacji przez przyszłego członka.

W 2012 r. uchwalono we Włoszech nową ustawę o organizacji zawodów nieregulowanych, wprowadzającą możliwość powoływania stowarzyszeń zawodowych i propagującą dobrowolną certyfikację własną przedstawicieli wolnych zawodów wykonujących działalność nieregulowaną. Certyfikacja własna ma opierać się na stwierdzeniu zgodności z krajowymi normami technicznymi, które określają kompetencje wymagane do wykonywania danego zawodu.

Celem takich praktyk jest poprawa przejrzystości działalności zawodowej i ułatwienie konsumentom dokonywania wyboru usługodawcy. Jeśli jednak takie systemy certyfikacji nie opierają się na akredytacji przewidzianej w rozporządzeniu (WE) nr 765/2008, nie ma żadnej kontroli nad ich jakością lub funkcjonowaniem. Niestety mogą one także stwarzać praktyczne przeszkody w dostępie do wykonywania działalności zawodowej.

²⁰ Dyrektywa 2006/123/WE.

Na przykład mogą one faworyzować rozwój dominujących stowarzyszeń zawodowych, prowadząc do izolacji nowych podmiotów z innych krajów: chociaż dostęp do wykonywania działalności zawodowej nie będzie ograniczony regulacjami, certyfikacja może stać się koniecznością na rynku; jednocześnie przy braku ogólnych regulacji system uznawania kwalifikacji przewidziany w dyrektywie 2005/36/WE nie będzie obowiązywał.

ZAŁĄCZNIK II

