



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.10.2013 г.
COM(2013) 676 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО
СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

относно оценката на националното регулиране на достъпа до професии

(текст от значение за ЕИП)

{SWD(2013) 402 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Европейските икономики страдат от последиците от финансовата криза и от въздействието ѝ върху публичните финанси. Много национални правителства в единния пазар обмислят как да се стимулира създаването на работни места и как да бъде възвърнат икономическият растеж. В своето Съобщение относно изпълнението на директивата за услугите от юни 2012 г.¹ Комисията подчерта важността в този контекст на съобразяването на нормативната база в областта на професионалните услуги с реалните нужди. Преразгледаната Директива за професионалните квалификации, за която Съветът, Европейският парламент и Комисията постигнаха политическо споразумение през юни 2013 г., разглежда тези въпроси и призовава за нова стратегия, изискваща всяка държава членка да прави задълбочен преглед и да актуализира своите правила за квалификациите, уреждащи достъпа до професии или професионални звания². В настоящото съобщение се представя работен план за провеждането на подобен преглед. Подобряването на достъпа до професии, по-специално посредством по-гъвкава и прозрачна регулаторна среда в държавите членки, ще улесни мобилността на квалифицираните специалисти в рамките на вътрешния пазар и трансграничното предоставяне на професионални услуги. Това следва също така да окаже положително въздействие върху заетостта и да насърчи икономическия растеж, особено като се има предвид, че делът на професионалните услуги в БВП на Съюза е около 9 %.

Настоящият преглед на регламентираните професии следва да бъде приоритет с оглед насърчаването на потенциала за растеж и консолидирането на процеса на икономическо възстановяване. Ето защо Комисията призовава държавите членки да не изчакват обявяването на официалното влизане в сила на преразгледаната Директива относно професионалните квалификации (края на 2013 г.), а да пристъпят към прегледа на квалификационните изисквания на национално равнище относно регламентираните професии и обхвата на запазените дейности. Пактът за растеж и работни места, одобрен от Европейския съвет през юни 2012 г., призова към прилагане на препоръките в Съобщението на Комисията, „включително посредством строги партньорски проверки на националните ограничения и бързи действия за премахване на неоснователните пречки“. Също така Европейският парламент призова Комисията „да идентифицира области, в които държавите членки блокират прекомерно“ този достъп³. Цялостният подход за справяне с безработицата сред младежите, одобрен от Европейския съвет на 28 юни 2013 г., отново подчертава необходимостта от действия, за да бъдат предложени перспективи за работа на младите хора.

С цел да се гарантира, че всички държави членки напредват към общата цел, в настоящото Съобщение се очертава рамката, която дава възможност на държавите членки да представят първия пакет национални планове за действие до април 2015 г. Резултатът не трябва да бъде „универсално решение“. Тези планове за действие трябва да се основават на задълбочен анализ на бариерите за достъп до дадена професия и на възможните алтернативни регулаторни механизми. Това е едно от заключенията на работната среща с министерства и професионални

¹ Съобщение на Комисията относно прилагането на Директивата за услугите „Партньорство за нов растеж в сектора на услугите 2012—2015 г.“ (вж. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/servicesdir/implementation/report/COM_2012_261_en.pdf)

² Член 59 от преразгледаната Директива за професионалните квалификации (вж.: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679EN.pdf>)

³ Препоръка от 14 юни 2012 г.

организации от различни държави, организирана на 17 юни 2013 г. По-мощната взаимна оценка, която ще бъде направена през следващите две години, би трябвало да донесе осезаеми промени във всяка държава членка. В този период Комисията ще започне да отбелязва постиженията и недостатъците в годишните доклади за интеграцията на единния пазар от ноември 2014 г. и 2015 г.

Комисията отправи конкретни препоръки в тази област към няколко държави членки. Взаимната оценка, описана в настоящото Съобщение, представлява отделна процедура и не засяга вече поетите в рамките на европейския семестър ангажименти.

За да се очертае пълната картина на пречките пред достъпа и упражняването на регламентирани професии, паралелно на това се публикува доклад за резултатите от партньорската проверка по отношение на правната форма, дяловите участия и тарифните изисквания, направена по силата на Директивата за услугите. Тя представлява допълнителна мярка, оповестена в съобщението от юни 2012 г.

2. ЗАЩО Е ВАЖНО ДА БЪДЕ НАПРАВЕН ПРЕГЛЕД НА ВСИЧКИ ПРОФЕСИИ?

В редица държави членки (напр. Испания, Полша, Португалия и Словения) текат мащабни реформи на регламентираните професии. Както Комисията, така и други международни организации, призовават да бъде направен преглед на националните разпоредби. ОИСР, която разработи показатели за измерване на регулаторните ограничения на някои държави членки за определени професии и отрасли, подчертава влиянието на тези ограничения за изкривяването на условията на конкуренция⁴.

Настоящата глава разглежда основните доводи, които биха могли да обосноват наличието на регулаторни бариери за навлизане на пазара и очакваните ползи от отварянето на достъпа до регламентираните понастоящем професии. Посочва се защо е важно да да бъде направен преглед на всички бариери, които ограничават достъпа за определени професии.

2.1 Регламентирането на достъпа за някои професии може да бъде благотворно.

2.1.1 То може да помогне на потребителите да преценят качеството на услугата.

Потребителите могат да се сблъскат с трудности при оценката на нивото на квалификация на доставчиците на услуги, които имат важна роля за предоставянето на услуги с високо качество. Асиметрията на информация не позволява на потребителите да направят информиран избор на доставчик на услуги. За да бъде ограничен рискът от потенциални пазарни проблеми, правилата, определящи техническите познания и умения, които наличните на пазара специалисти следва да имат⁵, биха могли да подсилят уверението, от което се нуждаят потребителите.

⁴ За 2003 г., 2008 г. (и за 2013 г.) вж.:

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

⁵ Law and Kim (2005) Specialization and Regulation: The Rise of Professionals and the Emergence of Occupational Licensing Regulation (Специализация и регулиране: възходът на специалистите и появата на регламентиране за лицензиите за професионални дейности.

2.1.2 То може да подпомогне правилното функциониране на икономиката в дадена държава членка

Защита на потребителите и обществения интерес

Професиите може да бъдат регламентирани по различни причини, свързани със здравето и безопасността, за да се избегнат инциденти, причинени от дефектни продукти. Например, по отношение на по-голямата част от здравните професии, се изискват подходящи квалификации, включително стажове. Съществуват също така и услуги, които се считат за услуги от обществен интерес, тъй като те носят полза за обществото като цяло; тяхното регулиране може да бъде наложително с цел да се осигури подходящо предлагане и качество.

Външни последици за трети страни

Професионалните услуги могат да засегнат трети страни. Регламентирането може да гарантира, че доставчиците на услуги обръщат достатъчно внимание на последиците от своята дейност, като не се ограничават само с онези, които плащат за техните услуги. Например, отчетите на дадено дружество може да изискват задължителен одит, тъй като той е в интерес на инвеститорската общност — която би трябвало да може да се довери на тези отчети, а не само дружеството, което плаща на одитора.

2.2 Ползи, произтичащи от предоставянето на достъп за упражняване на различни професии

2.2.1 Потребителя разполага с по-голям избор на по-добра цена

По-добри цени

Ограниченията за достъпа до упражняване на професии ограничават броя на лицата, които имат право да предоставят услуга. Вследствие на това предлагането на специалисти не се диктува от пазара. Това може да се окаже проблем при промяна в търсенето на услугата. Това би могло да доведе до икономически ползи за вече утвърдените пазарни участници и да доведе до по-високи цени за сметка на останалата част от икономиката и потребителите, особено ако търсенето на услугите е нееластично⁶.

Разширяване на избора на потребителите

Прекомерните ограничения, произтичащи от регламентиране, за различни професии може да доведат до изкривяване на пазарните условия и до по-високи цени, което би могло да възпре потребителите, които не са подготвени или които не могат да си позволят да плащат при тези условия. В повечето случаи могат да бъдат намерени и по-лесни начини за регламентиране, които обаче гарантират добро качество на услугите и биха могли да доведат до по-добри цени. В резултат на това изборът за потребителите ще се увеличи, а социалните различия между потребителите може да намалее.⁷

⁶ Friedman (1962) Capitalism and Freedom. (Капитализъм и свобода), Shapiro (1986) Investment, Moral Hazard and Occupational Licensing (Инвестиции, морален риск и лицензиите за професионални дейности); Stigler (1971) The Theory of Economic Regulation (Теория на икономическото регулиране)

⁷ Friedman (1962) Вж. бележка под линия 6, Kleiner (2006) Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition? (Лицензирането на професионални дейности: подsigуряване на качество или ограничаване на конкуренцията?)

2.2.2 Укрепване на националната конкурентоспособност и заетост

Подобряване на конкурентоспособността

Специалистите не само предлагат услуги на крайните потребители. Професионалните услуги са междинен ресурс за много сектори; следователно мултиплициращото въздействие може да окаже значително икономическо влияние върху останалата част от икономиката. Намалването на ограниченията за достъп до пазара може да доведе до по-голяма конкуренция на фона на по-големия брой специалисти, което също така ще даде по-убедителни стимули за предоставяне на висококачествени иновативни услуги и за постоянно преразглеждане на оперативните разходи. По-големият брой доставчици може също така да увеличи равнището на иновациите чрез по-силна конкуренция. Актуализирането на правилата би могло да стимулира специалистите да предоставят услугите си в други държави членки, като по този начин ще увеличат пазарните възможности за предприятията в ЕС, конкуренцията и потребителския избор.

Повишаване на заетостта

Регламентирането може да има отрицателно въздействие върху създаването на работни места чрез сегментиране на трудовия пазар. То може да затрудни настройването на предлагането на работна ръка към промените в предпочитанията на потребителите⁸. Вследствие на това може да не бъдат взети достатъчно мерки по отношение недостига на работна ръка в някои професии, тъй като регламентирането затруднява мобилността във и между професиите. Намалването или премахването на бариери пред навлизането на пазара може да улесни достъпа на младите хора до националния пазар на труда, като в същото време се даде възможност на мобилността на специалистите от други държави членки.

2.3 Отчитане на икономическото въздействие от регламентирането

Прегледът на регламентираните професии е изключителна възможност за всяка държава членка да направи оценка на ползите спрямо икономическите разходи във връзка с регламентирането на национално равнище.

Този тип анализ вече е правен в академични проучвания, в които акцентът е не толкова върху броя на ограниченията, колкото върху въздействието на регламентирането върху основните показатели: качеството на услугите, заплатите на съответните специалисти, цените за потребителите и общото въздействие върху заетостта.

В няколко от тези проучвания⁹ се прави изводът, че не може да бъде доказана никаква връзка между регламентирането и качеството на услугите. Като възможно обяснение изследователите посочват трудностите, които срещат хората с ниски доходи, с достъпа до услуги от регламентирани професии поради високите такси, които ги карат да търсят решения от типа „помогни си сам“. За редица професии също така не е ясно как се измерва качеството.

⁸ Mortensen и Pissarides (1994) Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment (Създаване и закриване на работни места в теорията на заетостта).

⁹ Carroll and Gaston (1981) A Note on the Quality of Legal Services: Peer Review and Disciplinary Service (Бележка на качеството на правните услуги: партньорска оценка и отговорност, Maurizi (1980) The impact of regulation on quality: The case of California contractors (Влияние на регулирането върху качеството: случаят с калифорнийските доставчици), Kugler and Sauer (2005) Doctors without Borders? Relicensing Requirements and Negative Selection in the Market for Physicians (Лекари без граници? Изисквания за повторно лицензиране и негативен подбор на трудовия пазар на общопрактикуващите лекари)

Други проучвания¹⁰ стигат до заключението, че средната заплата е значително по-висока за регламентирани професии, отколкото за специалисти с нерегламентирани професии, и че въвеждането на регламентиране увеличава доходите на специалистите. В такъв случай съществува риск тези увеличения да бъдат включени в цените — в ущърб на хората, използващи тези услуги.

Изследвания в САЩ, където регламентирането се различава в различните щати — дава възможност за съпоставка на въздействието на регламентирането между щатите, в които има регламентиране, и щатите, в които липсва такова. Например, данни от САЩ показват, че за определени професии нарастването на трудовата заетост е било с 20 % по-голямо в щатите, в които липсва регулиране¹¹.

Проучвания в Германия¹² също сочат, че регламентирането на професии може да има неблагоприятно въздействие върху възможностите за специалистите за промяна на работното място, както и да попречи на бързото реагиране на предложенията на трудовия пазар.

2.4 Възможност за специалистите да се възползват от предимствата на единния пазар

Пазарните участници, които желаят да предлагат професионални услуги зад граница или да намерят работа в друга държава членка, са изправени пред значителен брой регулаторни бариери, свързани с упражняването на професии. Терминът „регламентирана професия“ съгласно определението в Директивата за признаване на професионалните квалификации¹³ обхваща не само професионални дейности, но също така и звания, достъпът до които е обвързан с притежаването на определени квалификации в националните разпоредби.

Броят на регламентираните професии¹⁴ в Съюза варира в различните държави членки — от по-малко от 50 до над 400¹⁵. Средният брой за държава членка в момента възлиза на 157. Най-голям е броят на регламентираните професии в здравния сектор (над 40 % от всички регламентирани професии в ЕС), следван от образование, услуги за предприятията, строителството, търговията и транспорта. Големите различия между държавите членки възпрепятстват специалистите, желаещи да работят в чужбина или да предлагат услугите си зад граница.

Едно модерно и гъвкаво регламентиране на достъпа до професии следва да улесни свободното движение на специалисти и да спомогне за решаването на проблемите с безработицата и недостига на работна ръка, пред които са изправени различните райони на Съюза. То следва също така да улесни дружествата, управлявани от

¹⁰ Kleiner and Krueger (2013) Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market (Анализ на степента и влиянието на лицензирането на професионални дейности върху трудовия пазар)

¹¹ Kleiner (2006), вж. бележка под линия 7

¹² Plantl and Spitz-Oener (2009), How does Entry Regulation Influence Entry to Self-Employment and Occupational Mobility? (Как регулирането на достъпа влияе върху насочването към самонаемане и професионална мобилност?)

¹³ Вж. член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2005/36/ЕО.

¹⁴ База данни за регламентираните професии, поддържана от Комисията въз основа на информацията, предоставена от държавите членки. Базата данни съдържа списък на регламентираните професии, обхванати от Директива 2005/36/ЕО. (уебсайт:

http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home)

¹⁵ На броя на регламентираните професии в държавите членки трябва да бъде се гледа с внимание. Начинът, по който държавите членки понастоящем регистрират своите регламентирани професии в базата данни за регламентираните професии, може да е различен (в някои държави членки може да е отбелязана една професия, покриваща широк диапазон от различни дейности/специалности, докато в други държави членки може да са отбелязани няколко професии).

специалисти, да предлагат своите услуги в целия Съюз, да се възползват от потенциалните икономии от мащаба и обхвата чрез по-голям пазар без да се налага да се съобразяват с многобройните национални регулаторни бариери и да подкрепят по-ефективното разпределение на ресурсите.

2.5 Нужда от пълна прозрачност и задълбочен анализ

Като се има предвид горният анализ, държавите членки имат много причини да проучат въздействието на потенциалните бариери пред търговията в сектора на професионалните услуги в единния пазар, но също така и да постигнат по-добро разбиране за ролята на регламентирания професии за местната икономика.

Партньорската проверка, проведена в контекста на Директивата за услугите по отношение на правната форма, дяловото участие и тарифните изисквания, установи редица пречки пред упражняването на някои професионални дейности и някои от трудностите, пред които са изправени специалистите, желаещи да се установят в друга държава членка. Някои от тези изисквания могат да доведат до практическа невъзможност да бъдат създавани филиали. Въпреки че някои държави членки са променили разпоредбите си по тези въпроси при транспонирането на Директивата за услугите, партньорската проверка показва, че голям брой държави членки не са направили задълбочена оценка на пропорционалността на действащите разпоредби.

Предстоящата взаимна оценка предлага възможност на всяка държава членка да направи подробна оценка на бариерите, които ограничават достъпа до професионални дейности. Постигането на пълна прозрачност по отношение на регламентирания професии във всяка държава членка, е важна първа стъпка. Държавите членки следва да започнат проверка на всички установени ограничения за трудовия пазар и да анализират необходимостта и пропорционалността на тези ограничения, като се отдава дължимото внимание на ползите от тях за обществото и тяхното икономическо въздействие. По-специално, следва да се вземе предвид въздействието на тези правила върху качеството, цената и заетостта.

Успоредно с това, в подкрепа на работата на държавите членки Комисията възнамерява да направи икономическо изследване през първата половина на 2014 г., като даде възможност за сравнителни проучвания на конкретни случаи, за да се направи по-задълбочена оценка на ползите от регламентирането на професиите, от неговата липса или от използването на различни подходи за регламентиране.

3. КАК КОМИСИЯТА ЩЕ ИЗВЪРШВА ВЗАИМНАТА ОЦЕНКА?

Комисията приканва държавите членки да пристъпят към взаимната оценка по-скоро. Държавите членки, които вече са започнали проверката на своите регламентирани професии в рамките на европейския семестър и Меморандума за разбирателство, следва да не се изключват от мониторинга, а да работят въз основа на вече постигнатото във връзка с намаляването на ограниченията за професиите.

Необходим е анализ за всяка професия поотделно, за да се направи оценка на разпоредбите, ограничаващи достъпа до професии. Този подход се използва при реформите, извършвани в Полша, Португалия и Словения. На семинар, проведен на 17 юни 2013 г., също бе потвърдена нуждата да се отчитат особеностите и характера на всяка професия.

Държавите членки обаче не следва да работят изолирано една от друга и да представят окончателния резултат от своите вътрешни оценки. От основно значение изглежда е по-скоро възможността държавите членки да съпоставят своите системи на възможно най-ранен етап преди приемането на окончателно становище от всяка държава членка.

3.1 Обхват

В член 59 от преразгледаната Директива за професионалните квалификации се определят три критерия за разглеждане на изискванията за достъп до професии, които могат да бъдат обобщени, както следва:

- съвместимост с принципа за недопускане на дискриминация на основата на националност или място на пребиваване: държавите членки следва да гарантират, че специалистите могат да имат достъп до регламентираните професии без да са граждани на съответната държава или без да са пребиваващи в нея;
- обосновка: регламентирането трябва да бъде обосновано от наложителни причини от общ интерес;
- пропорционалност: пропорционалността на национални мерки следва да се анализира в зависимост от тяхната способност да постигат целите, които им се възлагат. Също така мерките не трябва да надхвърлят това, което е необходимо за постигането на тези цели.

3.2 Оценка на обосновката за регламентирането

За всяка регламентирана професия държавите членки следва да определят конкретната причина от общ интерес, оправдаваща съответната нормативна база, и да проверят дали тази обосновка е валидна и понастоящем.

3.2.1 Различни нива на регламентиране

При обсъждането на необходимостта от регламентиране държавите членки ще бъдат приканени да разгледат съществуващите гаранции, предлагани чрез други видове предварително или последващо регламентиране, приложими за услугите, предоставяни от всяка професия — например процедури за одобрение, спазване на технически стандарти и стандарти за безопасност и контролни механизми. Регламентирането на достъпа до дадена професия посредством специфична квалификация следва да бъдат запазено само ако тези гаранции не са достатъчни. В противен случай може да възникне риск от дублиране или административни бюрократични формалности за получателите на услуги.

По същата причина регламентиращите правила, свързани с упражняване на професионална дейност, трябва също да бъдат взети под внимание, по-специално правилата, разгледани в контекста на партньорската проверка, извършвана по силата на Директивата за услугите, а именно — изискванията за правна форма и притежаване на акции или дялове. Държавите членки следва да направят оценка на кумулативния ефект на всички ограничения, наложени на една и съща професия, включително, когато е уместно, задължителното членство в професионални сдружения. Поддържането на изискване за квалификация може в някои случаи да има смисъл, при условие че останалите ограничения са премахнати или сериозно преразгледани.

3.2.2 Гаранции, предлагани от образователните системи или работодателите

В много държави членки под надзора на държавата са разработени програми за обучение, включително стажантски периоди, подготвящи за упражняването на конкретни професионални дейности¹⁶, които могат да бъдат и нерегламентирани. Получените квалификации са като гаранция за качеството за работодателите, когато достъпът до професията като такава, не е регламентиран, и когато липсват запазени дейности.

Друг важен фактор, който трябва да се вземе предвид, е начинът на упражняване на професия: регламентирането на професия, която е упражнявана основно от самонаети специалисти, вероятно би могло да бъде считано за необходимата гаранция. Ситуацията е различна, когато професията е основно упражнявана от специалисти, наети на работа в частни или публични дружества, в които работодателите трябва да играят определена роля при проверката на компетентността на новоназначения персонал и са отговорни в случай на аварии или жалби.

Тези два елемента — специфично обучение и упражняване на професията като наето лице — следва да бъдат взети предвид при оценяването на необходимостта от регламентиране. Те обясняват защо, например, инженерната професия не е регламентирана във Франция, където 95 % от инженерите са наети на работа в предприятия или в публичната администрация и набирането на персонал в много голяма степен се основава на репутацията на техническите учебни заведения.

3.2.3 Регионално регламентиране

Регионалното регламентиране на квалификациите би трябвало да преминава през същата проверка за целесъобразност, както регламентирането на федерално равнище в дадена държава. Налице е обаче допълнително предизвикателство. Взаимното признаване на квалификациите между региони в една и съща държава членка трябва да бъде ефективно, за да се подсили възможност специалисти от държавата или от чужбина да практикуват на цялата национална територия. Съгласно предвиденото в член 10, параграф 4 от Директивата за услугите всяко разрешение по принцип следва да обхваща цялата територия на държавата членка. Така например, Испания е на път да потърси решение на тези проблеми посредством мащабна реформа.

3.3 Оценка на пропорционалността на регламентирането

Когато са налице наложителни причини от общ интерес, които правят уместно регламентирането на достъпа до дадена професия, държавите членки също се приканват да извършат проверка на формата и равнището на регламентиране с оглед на премахването на неоправданите ограничения или пречки.

3.3.1 Характер и брой на запазените дейности

Прегледът следва да съпостави нивото на изискваната квалификация със сложността на задачите, които изпълнява дадена професия. В някои случаи може да е възможно преразглеждане на нормативната база без да се правят компромиси с желаната цел, например чрез стесняване на обхвата на запазените дейности, чрез

¹⁶ Те се наричат „регламентирано образование и обучение“ съгласно Директивата за професионалните квалификации.

предоставяне на достъп до някои от запазените дейности на други регламентирани професии или чрез прибягване към по-малко ограничителни подходи. Така например, ако специалисти от чужбина поискат частичен достъп до някои, но не до всички запазени дейности, това може да бъде показател за това дали действащото регламентиране е все още пропорционално.

3.3.2 Въздействие върху получателите на услуги и върху пазара

В анализа на пропорционалността следва също да бъде разгледано въздействието на регламентирането на професиите върху потребителите на техните услуги. Например, принципно защитата на потребителите би могла да бъде използвана като аргумент, за да бъдат оправдани всички регламентирани професии с оглед на намаляването на рисковете, свързани с професионална дейност. Икономическите съображения обаче, като например цени, заплати, конкурентоспособност и заетост (вж. раздел 2.2 и 2.3), също трябва да бъдат взети под внимание във всяка държава членка и да бъдат обсъдени с останалите държавите членки.

3.3.3 Съпоставка на алтернативни модели

Държавите членки използват различни форми на регламентиране на професионалните дейности. Най-често използваният метод включва запазване на правото за извършване на определени дейности за квалифицирани специалисти чрез национални законови и подзаконови разпоредби. Други видове са защитата на професионалните звания или задължителни или дори доброволни схеми за сертифициране (вж. приложение I).

Държавите членки, използващи такива системи, се приканват да представят писмени доклади относно начина, по който работят на практика задължителните и доброволните схеми за сертифициране. По-специално, те следва да се отнасят до използването на акредитиране в съответствие с Регламент (ЕО) № 765/2008 като форма на обществен контрол над такива схеми за сертифициране — както на доброволни, така и на задължителни схеми, което насочва към признаване на акредитираните сертификати.

Взаимната оценка следва да се разглежда като възможност за тези държави членки, които нямат регламентирани професии в съответните сектори, да предоставят информация относно всички алтернативни механизми, които гарантират съобразяването с наложителни причини от общ интерес. Това следва да даде възможност за диалог между държавите членки, които използват различни подходи, при който да бъде разгледано въздействието на всички видове формални и неформални ограничения за достъп до професионални дейности.

4. РАБОТЕН ПЛАН

Процесът, описан със схемата в приложение II, следва да започне през ноември 2013 г. Всяка държава членка се приканва първо да направи точно описание на всички регламентирани професии и след това да пристъпи към преглед на обосновката за всяка регламентирана професия на национално равнище. Следващата важна стъпка следва да бъде съпоставката на резултатите от подробна взаимна оценка между всички държави членки възможно най-скоро. Комисията ще докладва редовно относно постигнатия от държавите членки напредък при взаимната оценка. Първите мерки, насочени към преразглеждане на ограниченията

за навлизането на пазара на някои професионални дейности, следва да бъдат предложени от държавите членки до април 2015 г.

Взаимната оценка следва да бъде обобщена по отрасли, за да се вземат предвид икономическите условия (конкуренция, цени, заетост, недостиг на работна ръка и качество на услугите). С цел улесняване на работата прегледът и взаимната оценка следва да бъдат разделени на два етапа с различни графици, всеки един от които е посветен на различна група отрасли. Първата група следва да включва всички регламентирани професии в икономическите сектори, в които актуализирането на нормативната база може да допринесе значително за заетостта и растежа: услуги, предоставяни на предприятията, строителство, производство, недвижими имоти, транспорт, търговия на едро и на дребно. Втората група следва да обхваща останалите отрасли (образование, спорт, здравеопазване и социални услуги, мрежови услуги, различни от транспорт, публична администрация, туризъм, други услуги или дейности).

Успоредно с това Комисията ще започне проучване през първата половина на 2014 г. (вж. раздел 2.5). Комисията също така ще продължи да държи връзка със заинтересованите страни и да се консултира с представители на различни професии, като провежда годишни семинари, както направи през юни 2013 г.

След проверка на взаимната оценка, извършена за всяка група отрасли, държавите членки ще бъдат приканени да представят **национални планове за действие**, които могат да включват дейности, които вече са в ход. За всяка регламентирана професия те следва да определят най-подходящите действия, включващи следните възможности:

- запазване на вече действащото регламентиране относно достъпа до професията, като се посочва дали други видове регламентиране, приложимо за упражняване на професията, е било отстранено или преразгледано;
- изменение на съществуващото регламентиране, например чрез преразглеждане на изискванията за квалификация, като да речем съкращаване на продължителността на програмата за обучение или стаж, или пък намаляване на обхвата на запазените дейности, като да речем чрез ограничаване само до дейностите, свързани с конкретен експертен опит и/или по-високи рискове;
- замяна на съществуващите форми на регламентиране с друга система, която е в състояние да гарантира качеството на услугите, например защитата на звание или система за доброволно сертифициране под контрола на държавните органи; или
- отмяна на съществуващото регламентиране.

Когато държавите членки получават искания за ново регламентиране пряко от самите професионални кръгове, планове за действие следва да съдържат също така ясни и прозрачни критерии, съгласно които да бъдат проучени исканията за ново регламентиране.

С оглед улесняването на този процес Комисията предлага да пристъпи към него на три етапа, с точен график и осигуряване на своевременно обратна информация за държавите членки на всеки етап.

4.1 Първи етап: Описание на професиите във всяка държава членка

От ноември 2013 г. държавите членки трябва да проверяват информацията, която вече е предоставена на Комисията в базата данни за регламентираните професии и да предоставят всички необходими допълнителни данни, включително относно защитата на званията и относно професионалните дейности, подлежащи на задължително сертифициране. За случаите, когато задължителното сертифициране произтича от директива на ЕС (например в областта на автомобилния транспорт), държавите членки следва да информират Комисията за кой инструмент на ЕС става въпрос. За всяка регламентирана професия държавите членки следва също да предоставят описание на запазените дейности. Базата данни на регламентираните професии следва да бъде попълнена до февруари 2014 г.

През март 2014 г. Комисията възнамерява да публикува **Европейска карта на регламентираните професии**.

4.2 Втори етап (ноември 2013 г. — април 2015 г.): преглед, оценка и подготовка на национални планове за действие за първата група отрасли

Между ноември 2013 г. и май 2014 г. държавите членки следва да извършат подробна проверка за професиите от първата група отрасли. От юни 2014 г. нататък Комисията ще организира срещи, за да даде възможност на държавите членки да обсъдят помежду си резултатите от своите вътрешни прегледи. Всички държави членки ще имат възможност да представят своите коментари относно актуалните промени и относно първоначалните заключения, които са предоставени от други държави членки.

Държавите членки ще бъдат приканени да вземат предвид констатациите на Комисията, които тя ще представи в Годишния доклад за интеграцията на единния пазар (заедно с по-подробен доклад за оценка) през ноември 2014 г.

С прегледа и процеса на взаимно оценяване следва да бъде дадена възможност на всяка държава членка да **изготви до април 2015 г. първоначалните доклади за професиите, включени в първата група отрасли**, като посочи мерките, които е предприела или възнамерява да предприеме. Заключенията от тези доклади следва да бъдат отразени в националните програми за реформи (НПР), които ще бъдат същевременно представени в рамките на европейския семестър. Тези констатации биха могли също така да се разглеждат в контекста на подготовката на специфичните за всяка държава препоръки за 2015 г.

4.3 Трети етап (юни 2014 г. — януари 2016 г.): преглед, оценка и подготовка на национални планове за действие за втората група отрасли

Следва се същата процедура, както за първата група отрасли. Комисията ще представи подробни заключения в своя годишен доклад за интеграцията на вътрешния пазар, както и по-подробен доклад за оценка през ноември 2015 г. Държавите членки следва да **предоставят и втори доклад до януари 2016 г.**, в който се посочват мерките, които са предприели или възнамеряват да предприемат. И тук констатациите за тези отрасли може да бъдат използвани за европейския семестър за 2016 г.

През **юни 2015 г. и март 2016 г.** Комисията ще предложи последващи коригиращи действия в контекста на плановете за действие, представени от държавите членки през юни 2015 г. и януари 2016 г. Тези действия могат да

включват, наред с другото, откриване на процедури за нарушение, когато са останали в сила дискриминиращи или непропорционални национални изисквания.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прозрачността и взаимната оценка на регулираните професии следва да доведат до осъвременяването на националните рамки, които налагат ограничения за достъп до професии. Резултатите следва да насърчат мобилността на специалистите в рамките на единния пазар, да помогнат за създаването на нови работни места в съответните отрасли, да подобрят конкурентоспособността — както на тях самите, така и на свързаните с тях отрасли, и да открият възможности за растеж.

Комисията очаква държавите членки да се ангажират изцяло с тази дейност, като посвещават достатъчно ресурси за участието в прегледа и взаимната оценка на националните разпоредби. Комисията осъзнава мащабността на работата, която трябва да бъде свършена на национално равнище, и изявява желание да съдейства, когато това е възможно.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Различни подходи за регламентирането на професионални дейности

1. Регламентирани професии, свързани със запазени дейности

Най-често използваният метод е запазване на правото за извършване на определени дейности за квалифицираните специалисти по силата на национални законови или подзаконови разпоредби. При този подход държавите членки сами съставят списък от професионални дейности, за които те смятат, че е необходима специална квалификация. Например, дейностите, свързани с проектирането на сгради, в много държави членки са запазени изключително за архитекти.

Изискванията за квалификация и степента на защита на дейностите обикновено се контролират от публичен орган на национално или регионално равнище. В някои случаи това правомощие се делегира на професионални организации (сдружения, търговски камари и колегии), които имат организационни и дисциплинарни функции и са отговорни за разработването и прилагането на правилата на професионалната етика.

С цел преодоляване на евентуалните пречки, създадени от националните наредби, в рамките на ЕС е въведена система за взаимно признаване на професионалните квалификации. Директива 2005/36/ЕО е приложима за специалисти с квалификация в една държава членка (без значение дали професията е регламентирана там), които желаят да се установяват или да предоставят услуги в друга държава членка, където съответната професия е регламентирана.

2. Професионални дейности, регулирани чрез задължително сертифициране

Достъпът до професионални дейности, които изискват специфични познания по техническите правила или процедури, може да бъде предмет на задължително сертифициране на национално равнище. В някои случаи това задължение произтича от законодателството на ЕС. Основната разлика между този подход и запазените дейности, описани по-горе, е че изискването за квалификация не е изключително свързано с дадена професия като такава. Ограничен брой конкретни технически дейности зависят от притежаването на свидетелство, което може да бъде придобито от членове с различни професии.

Пример за това е законодателството на ЕС в областта на флуорираните газове¹⁷. То предвижда задължително сертифициране на дружества и служители, работещи в стационарни хладилни, климатични и термопомпени съоръжения. Подобно законодателство е разработено на равнище ЕС за някои категории локомотивни машинисти¹⁸ и за някои категории професионални шофьори, ангажирани в сухопътния транспорт¹⁹.

Във всички тези случаи законодателството на ЕС определя минимални квалификационни изисквания. Понякога то определя и условията и процедурите за признаване на сертификати, издадени в други държави членки. Освен това, ако тези схеми за сертифициране се основават на акредитация в съответствие с Регламент (ЕО) № 765/2008, останалите държави членки са длъжни да признаят

¹⁷ Регламент 842/2006; Регламент 303/2008 на Комисията

¹⁸ Директива 2007/59/ЕО

¹⁹ Директива 2003/59/ЕО

тези сертификати. Когато обаче случаят не е такъв или когато конкретните условия за признаване не са уточнени, необходимата рамка за признаване се подsigурява от Директива 2005/36/ЕО.

3. *Защитени професионални звания*

Друг подход включва регламентиране на достъпа до професионални звания. В този случай специална квалификация е необходима за използването на професионално звание, но дейността, свързана с професията, не е разрешена единствено на притежателите на това звание: всеки може да упражнява дейността без да използва званието. Например професионалното звание „ingenieur“ е защитено от закона в Германия и може да бъде получена само въз основа на академична квалификация в областта на инженерството или естествени науки.

Някои професионални организации имат изключителни правомощия, предоставени от публичните власти, да връчват професионални звания (напр. професионални организации „incorporated by charter“ в Обединеното кралство)..

Защитеното професионално звание е сигнал за потребителите и работодателите, че притежателят отговаря на специфичните квалификационни изисквания, като същевременно им предоставя правото свободно да наемат професионалисти, които не притежават званието.

4. *Схеми за доброволно сертифициране на селскостопански продукти и храни*

Системите за доброволно сертифициране често се използват от професии, които не са законово регламентирани. Основните им цели са да докажат професионална компетентност, да гарантират качеството на услугите и да информират потребителите, при липса на регламентиране. С член 26 от Директивата за услугите²⁰ се насърчава разработването на системи за сертифициране и етикети за качество, за да се позволи оценяване на компетентността на доставчиците на услуги и за да се осигури високо качество на услугата.

Някои схеми за сертифициране са разработени от регулаторни органи, назначени от държавни органи (например Фризьорския съвет в Обединеното кралство). Управлението на този вид системи за сертифициране обаче може да доведе до значителни разходи за заинтересованите страни.

Все повече се задълбочава тенденцията професионалните сдружения да разработват свои собствени схеми за сертифициране, като в някои случаи те поставят сертифицирането като предварително изискване за членство.

В Италия през 2012 г. бе приет нов закон за организацията на нерегламентираните професии, с което бе въведена възможността за създаване на професионални асоциации и за насърчаване на доброволното самосертифициране на специалистите, които упражняват нерегламентирани дейности. Самосертифицирането трябва да се основава на националните технически норми, определящи компетенциите, които се изискват за упражняване на професията.

Тези практики имат за цел да подобрят прозрачността на професионалната дейност за потребителите и да им помогнат да направят своя избор между различни доставчици на услуги. Ако обаче тези схеми за сертифициране не се основават на акредитация в съответствие с Регламент (ЕО) № 765/2008, не се осъществява

²⁰ Директива 2006/123/ЕО

контрол на тяхното качество или функциониране. Освен това те могат да създадат практически пречки пред достъпа до професионални дейности. Те биха могли например да благоприятстват появата на доминиращи професионални сдружения, водещи до изолиране на нови участници от други държави: въпреки че достъпът до професионалните дейности няма да бъде ограничаван законодателно, сертифицирането ще стане необходимост на пазара. Същевременно, при липса на държавното регулиране, не се прилага системата за признаване, предвидена в Директива 2005/36/ЕО.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

