



Briuselis, 2013 10 02
COM(2013) 676 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI IR
EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI**

dėl nacionalinės teisės aktų, kuriais reglamentuojama galimybė užsiimti profesine veikla

(Tekstas svarbus EEE)

{SWD(2013) 402 final}

1. IŽANGA

Europos ekonomika kenčia nuo finansų krizės ir jos poveikio valstybės finansams pasekmių. Visoje bendrojoje rinkoje nacionalinės vyriausybės svarsto būdus, kaip skatinti užimtumą ir atkurti ekonomikos augimą. 2012 m. birželio mėn. Paslaugų direktyvos įgyvendinimo komunikate¹ Komisija pabrėžė, kad tokiomis aplinkybėmis svarbu užtikrinti, kad laisvųjų profesijų norminė bazė toliau atitiktų savo paskirtį. Persvarstytoje Profesinių kvalifikacijų direktyvoje, dėl kurios 2013 m. birželio mėn. Taryba, Europos Parlamentas ir Komisija pasiekė politinį susitarimą, tie klausimai sprendžiami, ir raginama imtis naujos strategijos, kuri kiekvieną valstybę narę įpareigotų iniciatyviai peržiūrėti kvalifikacijų teisės aktus, kuriais suteikiama galimybė užsiimti profesine veikla ar naudotis profesiniais vardais². Šiame komunikate pateikiamas tokios peržiūros įgyvendinimo darbo planas. Pagerinus galimybę užsiimti profesine veikla, ypač užtikrinus lankstesnę ir skaidresnę reglamentavimo aplinką valstybėse narėse, kvalifikuotiems specialistams būtų lengviau judėti vidaus rinkoje ir laisvųjų profesijų atstovams taptų lengviau teikti paslaugas kitose valstybėse narėse. Tai turėtų turėti teigiamą poveikį užimtumui ir skatintų ekonomikos augimą, ypač dėl to, kad vien laisvosios profesijos sukuria apie 9 % Sąjungos BVP.

Siekiant padidinti augimo potencialą ir stiprinti atkuriamos ekonomikos pamatus, ši reglamentuojamų profesijų peržiūra turėtų būti laikoma prioritetu. Todėl Komisija ragina valstybes naries nelaukti, kol 2013 m. pabaigoje oficialiai įsigalios peržiūrėta Profesinių kvalifikacijų direktyva, ir nacionaliniu lygmeniu pradėti laisvosioms profesijoms keliamų kvalifikacijos reikalavimų ir išskirtinai joms numatytų veiklos rūšių aprėpties peržiūrą. Europos Vadovų Taryba 2012 m. birželio mėn. patvirtintame susitarime dėl ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo paragino įgyvendinti Komisijos komunikatą, „vykdant griežtą nacionalinių apribojimų tarpusavio vertinimą ir imantis skubių veiksmų nepagrįstoms kliūtims pašalinti“. Panašiai ir Europos Parlamentas paragino Komisiją „nustatyti, kuriais atvejais valstybės narės neproporcingai blokuoja“ tokią galimybę³. Visa apimančiame požiūryje į kovą su jaunimo nedarbu, dėl kurio Europos Vadovų Taryba sutarė 2013 m. birželio 28 d., dar kartą pabrėžta, kad būtina imtis veiksmų ir pasiūlyti įdarbinimo perspektyvų jaunimui.

Siekiant užtikrinti, kad visos valstybės artėtų prie bendro tikslo, šiame komunikate išdėstoma programa, kuri valstybėms narėms sudarys sąlygas ne vėliau kaip 2015 m. balandžio mėn. pateikti pirmąjį nacionalinių veiksmų planų rinkinį. Standartizuotas procesas nėra siekiamybė: rengiant tuos veiksmų planus reikia nuodugniai išanalizuoti visus atskirus atvejus, kur kyla kliūčių verstis profesine veikla, ir galimus alternatyvius reglamentavimo mechanizmus. Tokios vienos išvados prieita 2013 m. birželio 17 d. surengtame praktiniame seminare, kuriame dalyvavo nacionalinės ministerijos ir profesinės organizacijos. Pasiiekti apčiuopiamų pokyčių kiekvienoje valstybėje narėje padėtų išsamus abipusis vertinimas, kuris bus atliktas per ateinančius dvejus metus. Tuo laikotarpiu Komisijos metinėse 2014 ir 2015 m. lapkričio mėn. bendrosios rinkos integracijos ataskaitose bus pradėti fiksuoti laimėjimai ir spragos.

¹ Komunikatas dėl Paslaugų direktyvos įgyvendinimo „Partnerystė siekiant augimo paslaugų sektoriuje 2012–2015 m.“ (žr. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/COM_2012_261_en.pdf).

² Peržiūrėtos Profesinių kvalifikacijų direktyvos 59 straipsnis (žr. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679EN.pdf>).

³ 2012 m. birželio 14 d. rekomendacija.

Šį klausimą Komisija iškelė kelioms valstybėms narėms pateiktose konkrečiai šaliai skirtose rekomendacijose. Šiame komunikate aprašytas abipusis vertinimas yra atskiras procesas, nedarantis poveikio esamiems Europos semestro įsipareigojimams.

Siekiant išsamiai apžvelgti kliūtis, trukdančias imtis reglamentuojamos profesinės veiklos ir ją vykdyti, kartu skelbiama ataskaita dėl atlikto Paslaugų direktyvoje numatytos teisinės formos, akcijų valdymo ir tarifų reikalavimų tarpusavio peržiūros, kuri kaip tolesnis veiksmas buvo paskelbta 2012 m. birželio mėn. komunikate.

2. KODĖL SVARBU PERSVARSTYTI VISAS PROFESIJAS?

Keliose valstybėse narėse vykdomos didelio masto reglamentuojamų profesijų reformos, pavyzdžiui, Ispanijoje, Lenkijoje, Portugalijoje ir Slovėnijoje; tiek Komisija, tiek kitos tarptautinės organizacijos ragina atlikti tokias nacionalinės teisės aktų peržiūras. EBPO, kuri yra sukūrusi rodiklius, kuriais matuojama, kiek tam tikros valstybės narės reglamentavimas riboja atrinktą skaičių profesijų ir sektorių, pabrėžė iškraipomąjį tokių teisės aktų pobūdį⁴.

Šiame skyriuje apžvelgiami pagrindiniai argumentai, kuriais būtų galima grįsti teisės aktuose numatytas patekimo į rinką kliūtis, ir nauda, kurios galima tikėtis atvėrus galimybę užsiimti šiuo metu reglamentuojamomis profesijomis, ir kodėl svarbu peržiūrėti visas kliūtis, ribojančias galimybes verstis profesine veikla.

2.1 Galimybės verstis profesine veikla reglamentavimas gali būti naudingas

2.1.1 Pagalba vartotojams sprendžiant apie paslaugos kokybę

Vartotojams gali būti sunku įvertinti paslaugos teikėjų kvalifikacijos lygį, kuris yra svarbiausias veiksnys teikiant aukštos kokybės paslaugas. Šis informacijos asimetriškumas kliudo vartotojams pasirinkti paslaugų teikėją remiantis patikima informacija. Siekiant mažinti galimo rinkos nepakankamumo riziką, reikiamų garantijų vartotojams galėtų suteikti teisės aktai, kuriuose paaiškinama, kokių techninių žinių ir gebėjimų turėtų turėti rinkoje veikiančios specialistai⁵.

2.1.2 Tinkamo ekonomikos veikimo valstybėje narėje rėmimas

Vartotojų ir viešųjų gėrybių apsauga

Profesijos gali būti reglamentuojamos sveikatos ir saugos sumetimais, siekiant išvengti nelaimių, kurias sukelia profesinės veiklos klaida arba nekokybiški produktai. Pavyzdžiui, iš daugumos sveikatos priežiūros profesijų atstovų reikalaujama tinkamos kvalifikacijos, įskaitant stažuotes. Esama ir paslaugų, kurios laikomos viešosiomis gėrybėmis, nes jos kuria vertę visuomenei apskritai; jas gali tekti reglamentuoti siekiant užtikrinti pakankamą pasiūlą ir kokybę.

Išorės poveikis trečiosioms šalims

Laisvosios profesijos gali turėti poveikio trečiosioms šalims. Teisės aktai gali užtikrinti, kad paslaugų teikėjai tinkamai atsižvelgtų į savo veiklos poveikį ne tik tiems, kurie moka už tokios paslaugos. Pavyzdžiui, įmonės sąskaitoms gali būti reikalingas teisės aktais

⁴ Žr. medžiagą prie 2003 m., 2008 m. (ir 2013 m.) puslapių svetainėje <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*.

nustatytas auditas, nes tuo suinteresuota investuotojų bendruomenė, kuri turėtų pasitikėti tomis sąskaitomis, o ne tik auditoriams atlyginimą mokanti įmonė.

2.2 Nauda suteikus galimybę verstis profesine veikla

2.2.1 Vartotojams atsiveria daugiau pasirinkimo už geresnę kainą galimybių

Geresnės kainos

Apribojimai verstis profesine veikla riboja specialistų, kurie turi teisę teikti paslaugą, skaičių. Todėl specialistų pasiūlą lemia ne rinka. Tai gali būti problemiška, jei pasikeičia šios paslaugos paklausa. Dėl tos priežasties tradiciniai veiklos vykdytojai gali gauti ekonominę rentą, o likusiai ekonomikai, ypač vartotojams, kainos gali išaugti, ypač jei paslaugų paklausa nėra elastinga⁶.

Vartotojų pasirinkimo didinimas

Pernelyg didelės galimybių užsiimti profesine veikla teisinės kliūtys galėtų iškraipyti rinką ir lemti didesnes kainas, kurios galėtų atstumti vartotojus, kurie tokiomis sąlygomis nėra pasirengę arba neišgali mokėti. Gali būti ir kitų ne tokią našta užkraunančių reglamentavimo būdų, kurie vis dėlto užtikrina gerą paslaugų kokybę ir galbūt leidžia nustatyti geresnes kainas. Jie padidintų vartotojų pasirinkimą ir galėtų sumažinti vartotojų socialinę nelygybę⁷.

2.2.2 Nacionalinio konkurencingumo ir užimtumo didinimas

Konkurencingumo didinimas

Specialistai ne tik teikia paslaugas galutiniams vartotojams. Laisvosios profesijos teikia tarpines paslaugas daugeliui sektorių, todėl dauginamasis poveikis gali turėti didelį ekonominį poveikį visai ekonomikai. Mažinant patekimo į rinką galimybes galėtų didėti konkurencija tarp specialistų, kurių skaičius išaugtų, ir ji galėtų labiau paakinti teikti aukštos kokybės novatoriškas paslaugas ir nuolat peržiūrėti veiklos sąnaudas. Augantis tiekėjų skaičius, didindamas konkurenciją, taip pat gali pakelti inovacijų lygius. Modernizuotas reglamentavimas galėtų skatinti specialistus teikti paslaugas kitose valstybėse narėse, todėl plėstųsi rinkos galimybės ES įmonėms, didėtų konkurencija ir vartotojų pasirinkimas.

Užimtumo gerinimas

Skaidydamas darbo rinkas ir sunkindamas darbo jėgos pasiūlos prisitaikymą prie vartotojų pageidavimų kaitos, reglamentavimas gali turėti neigiamos įtakos darbo vietų kūrimui⁸. Todėl gali būti nepakankamai sprendžiamas tam tikrų profesijų darbo jėgos trūkumas, nes reglamentavimas stabdo judumą profesijų ribose ir tarp profesijų. Sumažinus ar pašalinus patekimo į rinką kliūtis, jaunimui galėtų būti lengviau patekti į savo šalies rinką ir kartu atsirastų sąlygos specialistų iš kitų valstybių narių judumui.

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

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

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

2.3 Teisės aktų ekonominio poveikio nagrinėjimas

Reglamentuojamų profesijų peržiūra kiekvienai valstybei narei suteiks puikią progą įvertinti naudą ir palyginti ją su ekonominėmis sąnaudomis, susidarantiomis dėl šalių vidaus reglamentavimo.

Tokio tipo analizė jau vykdoma atliekant akademinis tyrimus, kuriuose nagrinėjamas ne tiek kliūčių skaičius, kiek platesnis profesinio reglamentavimo poveikis svarbiausiems rodikliams: paslaugos kokybei, atitinkamų specialistų atlyginimui, vartotojų kainoms ir bendram poveikiui, kuris susidaro užimtumui.

Keliuose tokių tyrimų⁹ daroma išvada, kad neįmanoma įrodyti jokios sąsajos tarp reglamentavimo ir paslaugos kokybės. Galimą to paaiškinimą pateikia Europos mokslininkai: dėl didelių kainų mažas pajamas gaunančių grupių asmenims sunku gauti reglamentuojamų profesijų paslaugų, todėl jie imasi mėgėjiškų sprendimų. Be to, kaip daugelio profesijų atveju, neaišku, kaip pasverti kokybę.

Kituose tyrimuose¹⁰ nustatyta, kad reglamentuojamų profesijų atstovų vidutinis darbo užmokestis yra daug didesnis negu nereglamentuojamų profesijų specialistų ir kad reglamentavimas padidina specialistų pajamas. Tada kyla rizika, kad tas padidėjimas atsiliepia kainoms, ir tai nenaudinga asmenims, kurie tomis paslaugomis naudojami.

Moksliniai tyrimai JAV, kuriose reglamentavimas skirtingose valstijose nevienodas, leidžia palyginti reglamentavimo poveikį nereglamentuojančiose ir reglamentuojančiose valstijose. Pavyzdžiui, JAV prieita išvada, kad tam tikrų profesijų atstovų užimtumas augo 20 % daugiau nereglamentuojančiose valstijose¹¹.

Vykdam mokslinius tyrimus Vokietijoje¹² taip pat buvo padaryta išvada, kad profesijų reglamentavimas gali turėti neigiamą poveikį specialistų galimybei keisti darbo vietas, nes jis trukdė specialistams sparčiai sureaguoti į darbo rinkos galimybes.

2.4 Bendrosios rinkos privalumų atvėrimas specialistams

Rinkos dalyviai, norintys laisvųjų profesijų paslaugas pasiūlyti tarpvalstybiniu mastu arba rasti darbą kitose valstybėse narėse, susiduria su labai daug profesijų reglamentavimo kliūčių. Terminas „reglamentuojama profesija“, kaip apibrėžta Profesinių kvalifikacijų direktyvoje¹³, apima ne tik profesinės veiklos rūšis, bet ir profesinius vardus, kuriais naudotis galima tik turint specialią nacionalinės teisės aktais reglamentuojamą kvalifikaciją.

Sąjungoje reglamentuojamų¹⁴ profesijų skaičius skiriasi, nelygu valstybė narė: nuo 50 iki daugiau nei 400¹⁵. Apskaičiuota, kad šiuo metu kiekvienoje valstybėje narėje jų

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

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

¹¹ Kleiner (2006), žr. 7 išnašą.

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

¹³ Žr. Direktyvos 2005/36/EB 3 straipsnio 1 dalies a punktą.

¹⁴ Reglamentuojamų profesijų duomenų bazė, kurią prižiūri Komisija, remdamasi valstybių narių pateikta informacija. Duomenų bazėje nurodytos reglamentuojamos profesijos, kurioms taikoma Direktyva 2005/36/EB. (Svetainė http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home).

¹⁵ Reglamentuojamų profesijų valstybėse narėse skaičius turi būti vertinamas atsargiai. Tai, kaip valstybės narės šiuo metu nurodo savo reglamentuojamas profesijas reglamentuojamų profesijų duomenų bazėje, gali skirtis (tam tikros valstybės narės gali nurodyti vieną profesiją, apimančią labai įvairias veiklos rūšis ir (arba) specialybes, o kitos valstybės narės gali nurodyti kelias profesines veiklas).

vidutiniškai yra 157. Didžiausias reglamentuojamų profesijų skaičius yra sveikatos priežiūros sektoriuje (daugiau kaip 40 % visų reglamentuojamų profesijų ES), po jo – švietimo, verslo paslaugų, statybos, prekybos ir transporto sektoriuose. Dideli valstybių narių skirtumai trukdo specialistams įsidarbinti užsienyje arba siūlyti savo paslaugas tarpvalstybiniu mastu.

Šiuolaikiniai ir lanksčiai taikomi teisės aktai dėl galimybės užsiimti profesine veikla turėtų palengvinti laisvą specialistų judėjimą ir padėti spręsti nedarbo ir darbo jėgos stygiaus klausimus skirtingose Sąjungos dalyse. Be to, specialistų valdomoms įmonėms atsirastų geresnės sąlygos teikti paslaugas visoje Sąjungoje, pasinaudoti didesniu rinkos teikiamu masto ekonomijos ir aprėpties potencialu (nereikėtų brautis pro įvairias nacionalinio reglamentavimo kliūtis) ir prisidėti prie veiksmingesnio išteklių paskirstymo.

2.5 Poreikis užtikrinti visišką skaidrumą ir išsamią analizę

Atsižvelgiant į pateiktą analizę, valstybės narės turi daug priežasčių nuodugniai apsvarstyti galimų kliūčių teikti laisvųjų profesijų paslaugas visoje bendrojoje rinkoje poveikį, taip pat geriau suvokti reglamentuojamų profesijų vaidmenį savo šalių ekonomikoje.

Pagal Paslaugų direktyvą atliktose tarpusavio peržiūrose dėl teisinės formos, akcijų valdymo ir tarifų reikalavimų nustatyta tam tikrų profesinės veiklos vykdymo kliūčių ir sunkumų, su kuriais susiduria kitoje valstybėje narėje norintys įsisteigti specialistai. Dėl kai kurių tų reikalavimų gali būti praktiškai neįmanoma įsteigti patronuojamąsias įmones. Nors kai kurios valstybės narės, įgyvendinamos Paslaugų direktyvą, pakeitė šiems aspektams taikomus teisės aktus, tarpusavio peržiūra parodė, kad daugelis valstybių narių išsamiai nevertino galiojančių teisės aktų proporcingumo.

Būsimas abipusis vertinimas suteikia galimybę kiekvienai valstybei narei atidžiai išnagrinėti kliūtis, kurios riboja galimybę užsiimti profesine veikla. Pirmas būtinas žingsnis – užtikrinti visišką skaidrumą dėl reglamentuojamų profesijų kiekvienoje valstybėje narėje. Todėl valstybės narės turėtų pradėti tikrinti visus patekimo į rinką apribojimus ir analizuoti jų būtinumą ir proporcingumą, tinkamai atsižvelgdamos į jų naudą visuomenei ir poveikį ekonomikai. Visų pirma, reikia atsižvelgti į to reglamentavimo poveikį kokybei, kainai ir užimtumui.

Be to, siekdama paremti valstybių narių veiksmus, Komisija ketina pirmąjį 2014 m. pusmetį inicijuoti ekonominį tyrimą, kuris leistų atlikti lyginamuosius atvejų tyrimus ir tiksliau apskaičiuoti, kuo naudingas profesijų reglamentavimas ir nereglamentavimas arba kitokių reglamentavimo modelių pasirinkimas.

3. KAIP KOMISIJA ATLIKS ABIPUSĮ VERTINIMĄ?

Komisija ragina valstybes nares pradėti abipusį vertinimą veikiau anksčiau, o ne vėliau. Valstybėms narėms, kurios jau pradėjo reglamentuojamų profesijų sąrašo peržiūros procesą atsižvelgdamos į Europos semestrą ir susitarimo memorandumą, neturėtų būti taikoma išimtis dėl šio proceso: jos turi atlikti darbą remdamosi tuo, kas jau nuveikta mažinant apribojimus profesijoms.

Norint įvertinti, kiek teisės aktai riboja galimybę užsiimti profesine veikla, būtina kiekvieną profesiją išanalizuoti atskirai. Tokio požiūrio laikomasi vykdamas reformas, Lenkijoje, Portugalijoje ir Slovėnijoje. 2013 m. birželio 17 d. vykusiame seminare taip

pat buvo patvirtinta, kad savitą kiekvienos profesijos situaciją reikia svarstyti pagal jos ypatumus.

Tačiau nė viena valstybė narė, rengdama galutinius nacionalinio vertinimo rezultatus, neturėtų veikti atskirai. Priešingai – nepaprastai svarbu, kad valstybėms narėms būtų sudarytos sąlygos palyginti savo sistemas kuo anksčiau iki tol, kai kiekviena valstybė narė priims galutinę poziciją.

3.1 Taikymo sritis

Peržiūrėtos Profesinių kvalifikacijų direktyvos 59 straipsnyje nurodomi trys kriterijai, pagal kuriuos nagrinėjami reikalavimai norintiesiems užsiimti profesine veikla; tie kriterijai – tai:

- suderinamumas su nediskriminavimo dėl pilietybės arba gyvenamosios vietos principu: valstybės narės turėtų užtikrinti, kad specialistai galėtų užsiimti reglamentuojama profesine veikla nebūdami piliečiais ar neprivalėdami gyventi jų nacionalinėje teritorijoje;
- pateisinimas: reglamentavimo priežastis turi būti privalomas bendro intereso pagrindas (visuotinės svarbos argumentas);
- proporcingumas: nacionalinių priemonių proporcingumą reikėtų analizuoti atsižvelgiant į tai, kiek jos tinkamos siekiant jų tikslų. Jomis taip pat neturėtų būti viršijama tai, kas būtina šiems tikslams pasiekti.

3.2 Reglamentavimo pateisinimo vertinimas

Valstybės narės turėtų nurodyti konkrečių visuotinės svarbos argumentų, kurie pateisina atskirai kiekvienos reglamentuojamos profesijos norminę bazę, ir patikrinti, ar tas pateisinimas vis dar aktualus.

3.2.1 Reglamentavimo daugiasluoksniškumas

Svarstydamos reglamentavimo poreikį, valstybės narės bus raginamos svarstyti esamas apsaugos priemones, kurias numato kitų tipų *ex ante* ir *ex post* reglamentavimas, taikomas kiekvienos profesijos teikiamoms paslaugoms, pavyzdžiui, patvirtinimo procedūros, techninių ir saugos standartų atitiktis ir inspektavimo mechanizmai. Kai reglamentuojama galimybė užsiimti profesine veikla, specialios kvalifikacijos sąlyga turėtų likti galioti, tik jei nepakanka tų apsaugos priemonių. Priešingu atveju gali kilti dubliavimo grėsmė arba padidėti administracinė biurokratinė našta paslaugų gavėjams.

Dėl tos pačios priežasties reikia atsižvelgti ir į teisės aktus, susijusius su profesinės veiklos vykdymu, ypač tuos, kurie atliekant tarpusavio peržiūrą nagrinėti pagal Paslaugų direktyvą (t. y. aktus dėl teisinės formos ir akcijų valdymo reikalavimų). Valstybės narės turėtų pažvelgti į bendrą tai pačiai profesijai nustatytų apribojimų, įskaitant, kai tinka, privalomas narystės profesinėse asociacijose, poveikį. Kvalifikacijos reikalavimo išlaikymas tam tikrais atvejais galėtų būti prasmingas su sąlyga, kad būtų panaikinti arba iš esmės patobulinti kitų tipų apribojimai.

3.2.2 Švietimo sistemų arba darbdavių teikiamos apsaugos priemonės

Daugelyje valstybių narių mokymo programos, įskaitant gamybinę praktiką, sudarytos su valstybės priežiūra, kad asmenys būtų parengti vykdyti konkrečią profesinę veiklą¹⁶, kuri galėtų būti ir neregamentuojama. Suteiktos kvalifikacijos yra tarsi kokybės garantas darbdaviams, kai pati galimybė užsiimti profesine veikla nėra reglamentuojama ir kai veiklos rūšys nėra išskirtinai numatytos profesijai.

Kitas svarbus veiksnys, į kurį reikia atsižvelgti, yra profesinės veiklos vykdymo būdas: profesinės veiklos, kurią iš esmės vykdo savarankiškai dirbantys specialistai, reglamentavimą gal ir būtų galima laikyti būtina garantija. Kita padėtis susiklosto, jei profesiją daugiausia praktikuoja specialistai, įdarbinti privačiose bendrovėse ar valstybės subjektuose: juk darbdaviai turi patikrinti naujų darbuotojų kompetenciją ir yra atsakingi nelaimingo atsitikimo ar skundų atveju.

Vertinant reglamentavimo būtinybę reikėtų atsižvelgti šiuos du elementus: specialųjį mokymą ir profesinės veiklos vykdymą kaip samdomam darbuotojui. Jais galima paaiškinti, kodėl, pavyzdžiui, inžinieriaus profesija nėra reglamentuojama Prancūzijoje, kur 95 % inžinierių dirba įmonėje arba viešojo administravimo įstaigoje, o įdarbinimas labai priklauso nuo inžinerijos mokyklų reputacijos.

3.2.3 Regioniniai teisės aktai

Regioninių teisės aktų dėl kvalifikacijų būtinybė turėtų būti patikrinta taip pat, kaip ir šalies federacinio lygmens teisės aktų. Tačiau čia kyla dar viena problema. Siekiant užtikrinti, kad specialistai iš tos pačios šalies arba užsienio galėtų vykdyti veiklą visoje nacionalinėje teritorijoje, tos pačios valstybės narės regionuose turi galioti abipusis kvalifikacijų pripažinimas. Kaip numatyta Paslaugų direktyvos 10 straipsnio 4 punkte kiekvienas leidimas paprastai turėtų galioti visoje valstybės narės teritorijoje. Pavyzdžiui, Ispanijoje, tie klausimai dabar sprendžiami vykdam didelę reformą.

3.3 Reglamentavimo proporcingumo vertinimas

Kur yra privalomas bendro intereso pagrindas, kuriuo pateisinamas galimybės užsiimti profesine veikla reglamentavimas, valstybės narės taip pat raginamos apsvarstyti reglamentavimo formą ir lygį siekiant panaikinti nepagrįstus apribojimus arba kliūtis.

3.3.1 Išskirtinai numatytų veiklos rūšių aprėptis ir skaičius

Svarstant reikėtų išnagrinėti reikalaujamą kvalifikacijos lygį ir jį palyginti su sudėtingumu užduočių, kurių vykdymas išskirtinai numatytas tai profesijai. Kai kuriais atvejais būtų galima peržiūrėti norminę bazę nekeliant pavojaus siekiamam tikslui, pavyzdžiui, sumažinti išskirtinai numatytų veiklos rūšių aprėptį suteikiant galimybę užsiimti kai kurių rūšių veikla, kuri išskirtinai numatyta kitoms reglamentuojamoms profesijoms, arba pasirenkant ne tiek ribojančius modelius. Jei, pavyzdžiui, specialistai iš užsienio prašo leisti iš dalies užsiimti kai kurių, bet ne visų išskirtinai numatytų rūšių veikla, iš to galima daryti išvadą, ar galiojantis reglamentavimas dar yra proporcingas.

3.3.2 Poveikis paslaugų gavėjams ir rinkai

Analizuojant proporcingumą taip pat reikėtų išnagrinėti profesijų reglamentavimo poveikį jų paslaugų naudotojams. Pavyzdžiui, siekiant sumažinti su profesine veikla

¹⁶ Pagal Profesinių kvalifikacijų direktyvą tai vadinama „reglamentuojamu mokymu“.

susijusią riziką, vartotojų apsauga būtų galima teisinti iš esmės bet kokią reglamentuojamą profesiją. Tačiau kiekvienoje valstybėje narėje taip pat turėtų būti įvertinti ir su kitomis valstybėmis narėmis aptarti ekonominiai aspektai, kaip antai kainos, atlyginimai, konkurencingumas ir užimtumas (žr. 2.2 ir 2.3 punktus).

3.3.3 Alternatyvių modelių palyginimas

Valstybės narės naudoja įvairias profesinės veiklos rūšių reglamentavimo formas. Pagal dažniausiai taikomą modelį teisė atlikti tam tikras veiklos rūšis nacionaliniuose įstatymuose ar kituose teisės aktuose išskirtinai numatyta kvalifikuotiems specialistams. Kiti tipai – tai profesinių vardų apsauga ar privalomos arba net savanoriškos sertifikavimo schemas (žr. I priedą).

Valstybės narės, kurios taiko tokias sistemas, raginamos pateikti rašytines ataskaitas apie tai, kaip privalomo ir net savanoriško sertifikavimo schemas veikia praktiškai. Visų pirma, tos schemas turėtų būti susiejamos su akreditavimu pagal Reglamentą (EB) Nr. 765/2008, nes valdžios institucijų vykdomos tokių sertifikavimo schemų (ir ten, kur jos savanoriškos, ir kur jos privalomos) kontrolės tikslas – pripažinti išduotus sertifikatus.

Abipusis vertinimas turėtų būti proga toms valstybėms narėms, kurios nereglamentuoja profesijų atitinkamuose sektoriuose, pateikti informaciją apie alternatyvias priemones, užtikrinančias privalomo bendro intereso pagrindo paisymą. Tai turėtų sudaryti sąlygas skirtingo modelio besilaikančių valstybių narių dialogui, per kurį būtų išnagrinėtas visų tipų formalių ir neformalių apribojimų imtis profesinės veiklos poveikis.

4. DARBO PLANAS

II priedo schemeje parodytas procesas turėtų prasidėti 2013 m. lapkričio mėn. Kiekviena valstybė narė raginama pirmiausia parengti tikslų visų savo reglamentuojamų profesijų apžvalgą ir tada toliau tikrinti kiekvienos profesijos reglamentavimo pateisinimą šalies lygmeniu. Kitas esminis žingsnis turėtų būti palyginti rezultatus, kuo anksčiau atliekant išsamų abipusį visų valstybių narių vertinimą. Komisija reguliariai teiks ataskaitas apie valstybių narių vykdomo abipusio vertinimo pažangą. Pirmas priemones, kuriomis siekiama persvarstyti apribojimus imtis tam tikrų rūšių profesinės veiklos, valstybės narės turėtų pasiūlyti jau ne vėliau kaip 2015 m. birželio mėn.

Abipusis vertinimas turėtų būti suskirstytas pagal sektorius, siekiant atsižvelgti į ekonomines aplinkybes (konkurenciją, kainą, užimtumą, darbo jėgos stygių ir paslaugų kokybę). Siekiant palengvinti darbą, patikrinimas ir abipusis vertinimas turėtų būti vykdomi pagal atskirus tvarkaraščius dviem etapais, kurių kiekvienas apimtų skirtingas sektorių grupes. Pirmoji grupė turėtų apimti visas reglamentuojamas profesijas tuose ekonomikos sektoriuose, kuriose norminės bazės modernizavimas galėtų tapti svariu užimtumo ir augimo veiksniumi: verslo paslaugų, statybos, gamybos, nekilnojamojo turto, transporto, didmeninės ir mažmeninės prekybos. Antroji grupė turėtų apimti likusius sektorius (švietimo, pramogų, sveikatos priežiūros ir socialinių paslaugų, tinklų, išskyrus transporto paslaugas, viešojo administravimo, turizmo, kitas paslaugas ir veiklos rūšis).

Be to, pirmąjį 2014 m. pusmetį Komisija inicijuos tyrimą (žr. 2.5 punktą). Komisija taip pat toliau įtrauks suinteresuotąsias šalis ir konsultuosis su profesijų atstovais metiniuose seminaruose, tokiuose kaip 2013 m. birželio mėn. seminaras.

Po kiekvienos grupės patikros ir abipusio vertinimo valstybės narės bus pakviestos pateikti **nacionalinius veiksmų planus**, kuriuose galima nurodyti ir jau vykdomus veiksmus. Jos turėtų nustatyti kiekvienai reglamentuojamai profesijai tinkamiausią veiksmą. Pavyzdžiui, galimi tokie veiksmai:

- išlaikyti esamą galimybės užsiimti profesine veikla reglamentavimą nurodant, ar atšauktas arba iš naujo apsvarstytas kitų rūšių reglamentavimas, taikomas norint vykdyti tą profesinę veiklą;
- iš dalies pakeisti esamą reglamentavimą, pavyzdžiui, persvarstant kvalifikacijos reikalavimus, pvz., sutrumpinant mokymo programos ar stažuotės trukmę arba sumažinant veiklos rūšių, kurios išskirtinai numatytos profesijai, aprėptį, pvz., profesijai išskirtinai numatant tik tų rūšių veiklą, kuri susijusi su specialiomis žiniomis ir (arba) didesne rizika;
- pakeistų šiuo metu galiojantį reglamentavimą kita sistema, kuri gali užtikrinti paslaugų kokybę, pavyzdžiui, vardo apsauga ar valstybės institucijų kontroliuojama savanoriško sertifikavimo sistema; arba
- panaikinti galiojantį reglamentavimą.

Kai naujo reglamentavimo prašymus valstybės narės gauna tiesiogiai iš profesijų atstovų, veiksmų planuose reikėtų nurodyti aiškius ir skaidrius kriterijus, kurių laikantis nagrinėjami tie naujo reglamentavimo prašymai.

Siekdama palengvinti procesą, Komisija siūlo veikti trimis etapais laikantis tikslaus tvarkaraščio ir kiekviename etape valstybėms narėms laiku teikti grįžtamąją informaciją.

4.1 Pirmasis etapas. Kiekvienos valstybės narės profesijų žemėlapių sudarymas

Nuo 2013 m. lapkričio mėn. valstybės narės turėtų patikrinti Komisijos reglamentuojamų profesijų duomenų bazėje jau paskelbtą informaciją ir pateikti visus reikiamus papildomus duomenis, įskaitant dėl vardų apsaugos ir dėl privalomai sertifikuotinių profesinės veiklos rūšių. Tais atvejais, kai privalomas sertifikavimas numatytas ES direktyvoje (pvz., dėl kelių transporto), valstybės narės turėtų pranešti Komisijai, su kuriuo ES teisės aktu jis susijęs. Valstybės narės taip pat turėtų aprašyti veiklos rūšis, kurios išskirtinai numatytos kiekvienai reglamentuojamai profesijai. Reglamentuojamų profesijų duomenų bazė turėtų būti baigta pildyti iki 2014 m. vasario mėn.

2014 m. kovo mėn., Komisija ketina paskelbti **Europos reglamentuojamų profesijų žemėlapių**.

4.2 Antrasis etapas (2013 m. lapkričio mėn. — 2015 m. balandžio mėn.): patikra, vertinimas ir nacionaliniai veiksmų planai pirmajai sektorių grupei

Nuo 2013 m. lapkričio mėn. iki 2014 m. gegužės mėn. valstybės narės turėtų atlikti išsamią pirmajai grupei priskirtų profesijų patikrą. Nuo 2014 m. birželio mėn. Komisija rengs susitikimus, kuriuose valstybės narės galės pasidalyti savo vidaus patikrų rezultatais. Visos valstybės narės turės galimybę pateikti pastabas apie kitose valstybėse narėse įvykusius pokyčius ir pradines jų padarytas išvadas.

Valstybės narės bus raginamos atsižvelgti į Komisijos išvadas, kurias ji pristatys metinėje bendrosios rinkos integracijos ataskaitoje (kartu su išsamesne vertinimo ataskaita) 2014 m. lapkričio mėn.

Patikros ir abipusio vertinimo procesas turėtų leisti kiekvienai valstybei narei parengti **pirmines ataskaitas dėl pirmai grupei priskirtų profesijų ne vėliau kaip 2015 m.**

balandžio mėn., nurodant priemones, kurių jos ėmėsi arba ketina imtis. Tų ataskaitų išvados galėtų būtų panaudotos nacionalinėse reformų programose, kurias, kaip Europos semestro elementą, irgi reikia pateikti tuo pačiu metu. Šios išvados taip pat galėtų būti svarstomos rengiant 2015 m. konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas.

4.3 Trečias etapas (2014 m. birželio mėn. — 2016 m. sausio mėn): antros grupės sektorių patikra, vertinimas ir nacionaliniai veiksmų planai

Reikėtų laikytis tokios pačios procedūros, kokia taikyta pirmai grupei. 2015 m. lapkričio mėn. Komisija pateiks išsamias išvadas savo metinėje bendrosios rinkos integravimo ataskaitoje ir išsamesnėje vertinimo ataskaitoje. Valstybės narės turėtų pateikti **antrąją ataskaitą ne vėliau kaip 2016 m. sausio mėn.** nurodydamos priemones, kurių jos ėmėsi arba ketina imtis. Į išvadas dėl šių sektorių gali būti atsižvelgta ir 2016 m. Europos semestre.

2015 m. birželio mėn ir 2016 m. kovo mėn. Komisija pasiūlys tolesnių taisomųjų veiksmų, atsižvelgdama į veiksmų planus, gautus iš valstybių narių 2015 m. birželio mėn. ir 2016 m. sausio mėn. Šie veiksmai galėtų būti, *inter alia*, pažeidimo nagrinėjimo procedūrų inicijavimas, jei išlaikyti diskriminaciniai ar neproporcingi nacionaliniai reikalavimai.

5. IŠVADA

Skaidrumas ir reglamentuojamų profesijų abipusis vertinimas turėtų užtikrinti nacionalinių sistemų, kurios riboja galimybę užsiimti profesine veikla, modernizavimą. Rezultatai turėtų skatinti specialistų judumą bendrojoje rinkoje, padėti sukurti naujų darbo vietų atitinkamos profesijos sektoriuose, didinti tų ir su jais susijusių sektorių konkurencingumą ir atverti augimo galimybių.

Komisija tikisi, kad valstybės narės aktyviai įsitrauks į šį procesą ir dalyvaudamos nacionalinės teisės aktų patikroje ir abipusiame vertinime skirs pakankamai išteklių. Komisija supranta, kiek daug darbo reikia atlikti nacionaliniu lygmeniu, ir yra pasirengusi padėti, kai tai įmanoma.

I PRIEDAS

Skirtingi profesinės veiklos reglamentavimo modeliai

1. Reglamentuojamoms profesijoms išskirtinai numatytos veiklos rūšys

Labiausiai paplitęs modelis – konkrečios rūšies veiklą nacionaliniais įstatymais ar kitais teisės aktais leisti vykdyti tik kvalifikuotiems specialistams. Laikydamosi šio modelio, valstybės narės pačios nustato sąrašą profesinės veiklos rūšių, kurioms, jų nuomone, reikalinga konkreti kvalifikacija. Pavyzdžiui, daugelyje valstybių narių veiklą, susijusią su pastatų projektavimu, leidžiama vykdyti tik architektams.

Kvalifikacijos reikalavimus ir veiklos išskirtinio numatymo profesijai aprėptį paprastai kontroliuoja viešoji institucija nacionaliniu ar regioniniu lygmeniu. Kai kuriais atvejais šie įgaliojimai yra deleguojami profesinėms organizacijoms (gildijoms, rūmams, kolegijoms), vykdančioms organizacines ir drausmines funkcijas ir atsakingoms už profesinės etikos kodekso rengimą ir taikymą.

Siekiant įveikti galimas kliūtis, kurias lemia nacionalinės teisės aktai, Europos Sąjungoje įgyvendintas abipusis kvalifikacijų pripažinimas. Direktyva 2005/36/EB taikoma specialistams, įgijusiems kvalifikaciją vienoje valstybėje narėje (nesvarbu, ar profesija joje yra reglamentuojama) ir norintiems įsisteigti arba teikti paslaugas kitoje valstybėje narėje, kurioje ta profesija yra reglamentuojama.

2. Privalomu sertifikavimu reglamentuojama profesinė veikla

Norint vykdyti profesinę veiklą, kuriai reikia specifinių žinių apie technines taisykles arba procesus, gali būti privalomas nacionalinio lygmens sertifikavimas. Kai kuriais atvejais ši prievolė grindžiama ES teisės aktais. Pagrindinis šio modelio ir aprašytojo veiklos išskirtinio numatymo skirtumas yra tas, kad kvalifikacijos reikalavimas nėra išimtinai susijęs su pačia profesija. Užsiimti tam tikra riboto rūšių skaičiaus technine veikla leidžiama tik turint sertifikatą, kurį gali įgyti įvairių profesijų atstovai.

Vienas pavyzdys – ES teisės aktai dėl fluorintų dujų¹⁷. Juose numatyta privalomai sertifikuoti įmones ir darbuotojus, dirbančius su stacionaria šaldymo, oro kondicionavimo įranga ir šilumos siurbliais. Panašūs teisės aktai ES lygmeniu parengti tam tikroms traukinių mašinistų kategorijoms¹⁸ ir tam tikroms kategorijoms profesionalių vairuotojų, kurie veža krovinius kelių transportu¹⁹.

Visais šiais atvejais ES teisės aktuose nustatyti būtiniausi rengimo reikalavimai. Juose kartais nustatomi kitose valstybėse narėse išduotų sertifikatų pripažinimo reikalavimai ir procedūros. Be to, jeigu šios sertifikavimo schemas yra pagrįstos akreditavimu pagal Reglamentą (EB) Nr. 765/2008, kitos valstybės narės privalo pripažinti tuos sertifikatus. Tačiau kitais atvejais, arba kai tikslios pripažinimo sąlygos nenustatytos, Direktyvoje 2005/36/EB nustatyta reikiama pripažinimo sistema.

3. Apsaugoti profesiniai vardai

Dar vienas modelis – profesinių vardų naudojimo reglamentavimas. Šiuo atveju norint naudoti profesinį vardą reikalinga konkreti kvalifikacija, tačiau su profesija susijusi veikla leidžiama ne vien to vardo turėtojams: veiklą gali vykdyti bet kuris asmuo, jei tik

¹⁷ Reglamentas Nr. 842/2006, Komisijos reglamentas Nr. 303/2008.

¹⁸ Direktyva 2007/59/EB.

¹⁹ Direktyva 2003/59/EB.

nesinaudoja vardu. Pavyzdžiui, „Ingenieur“ profesinį vardą Vokietijoje saugo įstatymas ir jį galima įgyti tik gavus inžinerijos ar gamtos mokslų akademinį išsilavinimą.

Išskirtinę viešųjų institucijų suteiktą teisę skirti profesinius vardus turi kai kurios profesinės įstaigos (pvz., steigimo aktu įsteigtos profesinės organizacijos Jungtinėje Karalystėje).

Saugomas profesinis vardas vartotojams ir darbdaviams reiškia, kad jo turėtojas atitinka ypatingus kvalifikacijos reikalavimus, o tačiau jie gali laisvai pasirinkti specialistus, kurie profesinio vardo neturi.

4. Savanoriško sertifikavimo schemas

Savanoriško sertifikavimo sistemos dažnai naudojamos profesijoms, kurios nėra reglamentuojamos teisės aktais. Jų pagrindiniai tikslai – įrodyti profesinę kompetenciją, užtikrinti paslaugų kokybę ir informuoti vartotojus, kai nėra reglamentavimo. Paslaugų direktyvos 26 straipsnyje²⁰ skatinama plėtoti sertifikavimo sistemas ir kokybės ženklus, kad būtų galima įvertinti paslaugų teikėjų kompetenciją ir užtikrinti aukštą paslaugų kokybę.

Kai kurias sertifikavimo schemas kuria valstybės institucijų paskirtos reguliavimo įstaigos (pavyzdžiui, *Hairdressing Council* (Kirpėjų taryba) Jungtinėje Karalystėje). Tačiau tokio tipo sertifikavimo sistemų valdymas suinteresuotosioms šalims gali brangiai kainuoti.

Profesinės asociacijos vis labiau linksta rengti savo sertifikavimo sistemas ir tam tikrais atvejais sertifikuoja tik tada, kada tampama nariu.

2012 m. Italijoje priimtame naujame įstatyme dėl nereglamentuojamų profesijų organizavimo numatyta galimybė steigti profesines asociacijas ir skatinama, kad specialistai, vykdantys nereglamentuojamą veiklą, savanoriškai sertifikuotų patys save. Toks savisertifikavimas turi būti atliekamas pagal nacionalines technines normas, apibrėžiančias kompetencijas, kurios reikalingos vykdant profesinę veiklą.

Tokios praktikos tikslas – profesinę veiklą padaryti skaidresnę vartotojams ir padėti jiems rinktis tarp skirtingų paslaugų teikėjų. Tačiau, jei šios sertifikavimo schemas nėra pagrįstos akreditavimu pagal Reglamentą (EB) Nr. 765/2008, tada jų kokybė arba veikimas nėra kontroliuojami. Be to, jos gali sukelti praktinių kliūčių imtis profesinės veiklos. Pavyzdžiui, jos galėtų sudaryti palankesnes sąlygas vyraujančioms profesinėms asociacijoms ir taip izoliuoti naujus rinkos dalyvius iš kitų šalių: nors įstatymas nevaržytų galimybės užsiimti profesine veikla, sertifikavimas taptų rinkos būtinybe; be to, kai nėra valstybinio reguliavimo, nebūtų taikoma Direktyvoje 2005/36/EB numatyta pripažinimo sistema.

²⁰ Direktyva 2006/123/EB.

II PRIEDAS

