

Czwartek, 18 stycznia 2018 r.

P8_TA(2018)0019

Wdrożenie dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i potrzeba reformy zawodów regulowanych

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy 2005/36/WE w odniesieniu do regulacji i potrzeby reformy zawodów regulowanych (2017/2073(INI))

(2018/C 458/08)

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 45, 49 i 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 15 i 16,
- uwzględniając dyrektywę 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych ⁽¹⁾,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych (COM(2016)0820),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 2 października 2013 r. dotyczący oceny krajowych regulacji w zakresie dostępu do zawodów (COM(2013)0676),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 28 października 2015 r. zatytułowany „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw” (COM(2015)0550),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 26 maja 2016 r. w sprawie strategii jednolitego rynku ⁽²⁾,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 czerwca 2017 r. w sprawie europejskiego programu na rzecz gospodarki dzielenia się ⁽³⁾,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie rocznego sprawozdania w sprawie zarządzania jednolitym rynkiem w ramach europejskiego semestru 2017 ⁽⁴⁾,
- uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 31 maja 2017 r. ⁽⁵⁾,
- uwzględniając sprawozdanie końcowe grupy roboczej ds. wspierania działalności wolnych zawodów,
- uwzględniając art. 52 Regulaminu oraz art. 1 ust. 1 lit. e) decyzji Konferencji Przewodniczących z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie procedury udzielania zgody na sporządzenie sprawozdań z własnej inicjatywy, a także załącznik 3 do tej decyzji,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (A8-0401/2017),

A. mając na uwadze, że swobodny przepływ pracowników, swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług w UE stanowią podstawowe elementy jednolitego rynku oraz niosą wiele korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom;

⁽¹⁾ Dz.U. L 255 z 30.9.2005, s. 22.

⁽²⁾ Teksty przyjęte, P8_TA(2016)0237.

⁽³⁾ Teksty przyjęte, P8_TA(2017)0271.

⁽⁴⁾ Teksty przyjęte, P8_TA(2017)0040.

⁽⁵⁾ Dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

Czwartek, 18 stycznia 2018 r.

- B. mając na uwadze, że mimo iż na usługi przypada 71 % PKB i 68 % zatrudnienia ogółem, możliwości w zakresie jednolitego rynku usług nadal nie są w pełni wykorzystywane;
- C. mając na uwadze, że w przypadku braku harmonizacji państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o regulowaniu zawodów, pod warunkiem, że środki krajowe są przejrzyste, niedyskryminacyjne, uzasadnione i proporcjonalne;
- D. mając na uwadze, że inteligentne regulacje, należycie uzasadnione względami ochrony uzasadnionych celów leżących z interesie publicznym, mogą mieć pozytywny wpływ na rynek wewnętrzny, zapewniając wysoki poziom ochrony konsumenta i poprawę jakości świadczonych usług; mając w związku z tym na uwadze, że deregulacja nie powinna być celem samym w sobie;
- E. mając na uwadze, że w wielu przypadkach regulacja zawodów jest uzasadniona, ale nieuzasadnione przeszkody w dostępie do zawodów regulowanych mają szkodliwy wpływ na podstawowe prawa obywateli oraz gospodarki państw członkowskich; mając na uwadze, że w związku z tym regulacja zawodów musi być regularnie dostosowywana do postępu technologicznego, przemian społecznych lub rozwoju sytuacji rynkowej;
- F. mając na uwadze, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych przewiduje automatyczne uznawanie pewnych zawodów w oparciu o zharmonizowane minimalne wymogi w zakresie kształcenia, ogólny system uznawania kwalifikacji zawodowych, system automatycznego uznawania doświadczenia zawodowego oraz nowy system transgranicznego świadczenia usług w kontekście zawodów regulowanych;
- G. mając na uwadze, że dyrektywa 2005/36/WE została zmieniona w 2013 r. w celu ustanowienia proporcjonalnych ram regulacyjnych, uzasadnionych celami leżącymi w interesie ogólnym, przez wprowadzenie w art. 59 przepisów w sprawie przejrzystości i wzajemnej oceny dla wszystkich zawodów regulowanych w państwach członkowskich, niezależnie od tego, czy są one regulowane na podstawie przepisów krajowych czy na podstawie zasad zharmonizowanych na szczeblu UE;
- H. mając na uwadze, że nie wszystkie przepisy dyrektywy 2005/36/WE, w szczególności jej art. 59, zostały do tej pory w pełni wdrożone przez państwa członkowskie nawet pomimo upływu terminu wdrożenia;
- I. mając na uwadze, że do dnia 18 stycznia 2016 r. państwa członkowskie miały przedłożyć Komisji krajowe plany działania zawierające informacje dotyczące decyzji w sprawie utrzymania lub modyfikacji uregulowań dotyczących zawodów; mając na uwadze, że sześć państw członkowskich nadal nie przedłożyło krajowych planów działania;
- J. mając na uwadze, że zgodnie z art. 59 dyrektywy 2005/36/WE Komisja miała przedstawić do 18 stycznia 2017 r. swoje ustalenia w sprawie wzajemnych ocen wraz z wnioskami dotyczącymi przyszłych inicjatyw w stosownych przypadkach;
- K. mając na uwadze, że w dniu 10 stycznia 2017 r. Komisja zaprezentowała komunikat w sprawie potrzeby reformy zawodów regulowanych analizujący regulacje dotyczące zawodów w siedmiu sektorach działalności i przedstawiający zalecenia dla państw członkowskich w tym względzie;
- L. mając na uwadze, że po przeprowadzeniu wzajemnej oceny stwierdzono, że poziom uregulowania zawodów jest wyraźnie różny w poszczególnych państwach członkowskich; mając na uwadze, że potrzebne jest bardziej szczegółowe wyjaśnienie, w szczególności w tych przypadkach, w których państwa członkowskie poinformowały o wprowadzeniu nowych form regulacji zawodów po zakończeniu procesu wzajemnej oceny;

Zawody regulowane w Unii Europejskiej oraz stan wdrożenia art. 59 dyrektywy 2005/36/WE

1. podkreśla, że zawody regulowane odgrywają podstawową rolę w gospodarce UE: stanowią istotny wkład w poziom zatrudnienia oraz w mobilność pracowników i wartość dodaną w Unii; uważa ponadto, że wysoka jakość usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych oraz skuteczne środowisko regulacyjne mają nadrzędne znaczenie dla zachowania europejskiego modelu gospodarczego, społecznego i kulturowego oraz zwiększenia konkurencyjności UE pod względem wzrostu, innowacyjności i tworzenia miejsc pracy;

Czwartek, 18 stycznia 2018 r.

2. przypomina, że w UE istnieje ponad 5 500 regulowanych zawodów, przy czym między państwami członkowskimi widać wyraźne różnice; zawody te odpowiadają za 22 % siły roboczej we wszystkich gałęziach gospodarki, takich jak usługi zdrowotne i socjalne, usługi handlowe, budowlane, usługi sieciowe, transport, turystyka, nieruchomości, usługi publiczne i edukacja;
3. z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą zapewniania wytycznych dla państw członkowskich w kontekście wzajemnej oceny, w tym organizację dogłębnych dyskusji z organami krajowymi, zwracając uwagę na to, aby organy krajowe angażowały wszystkie zainteresowane strony w celu zebrania istotnych informacji na temat skutków regulacji;
4. uważa, że komunikat Komisji z dnia 10 stycznia 2017 r. mógłby pomóc państwom członkowskim w poprawie regulacji usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych oraz w wymianie najlepszych praktyk w celu lepszego zrozumienia wyborów w zakresie regulacji podejmowanych przez inne państwa członkowskie, z uwzględnieniem faktu, że w niektórych państwach członkowskich przewidziany jest wyższy poziom interwencji państwa w sprawie zawodów regulowanych niż w innych; podkreśla jednak potrzebę oceny jakości regulacji, ponieważ niezbędne są elementy wykraczające poza zwykłą analizę ekonomiczną w celu przeprowadzenia całościowej oceny efektywności otoczenia regulacyjnego w każdym państwie członkowskim;
5. ubolewa, że niektóre państwa członkowskie nie przekazały informacji na temat zawodów regulowanych i wymogów dotyczących dostępu do tych zawodów; wzywa państwa członkowskie do zdecydowanej poprawy procedur notyfikowania w kontekście dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych;
6. podkreśla, że poprawa przejrzystości i porównywalności krajowych wymogów dotyczących dostępu do zawodów regulowanych lub wykonywania działalności zawodowej mogłaby zapewnić większą mobilność zawodową oraz że w rezultacie, zgodnie z dyrektywą 2005/36/WE, wszystkie krajowe wymogi powinny być zgłaszane i podawane do publicznej wiadomości w bazie danych zawodów regulowanych w jasny i zrozumiały sposób;
7. przyjmuje do wiadomości środki wprowadzone przez Komisję w celu ulepszenia bazy zawodów regulowanych, w tym stworzenie interaktywnej mapy, która umożliwi obywatelom sprawdzenie wymogów w zakresie dostępu do zawodów w całej UE oraz przedstawienie w przystępniejszej formie graficznej, jakie zawody są regulowane w danym państwie członkowskim; wzywa Komisję do dalszego ulepszenia bazy zawodów regulowanych w celu ułatwienia terminowego i dokładnego przekazywania informacji przez właściwe organy, a tym samym zwiększenia przejrzystości dla obywateli UE;
8. zauważa rozbieżności między państwami członkowskimi pod względem liczby zawodów regulowanych i zakresu działalności w ramach podobnych zawodów, co wyjaśnia, dlaczego poszczególne państwa członkowskie regulują zawody na różne sposoby; wzywa Komisję do ulepszenia porównywalności różnych zawodów i określenia wspólnego zbioru rodzajów działalności w ramach poszczególnych zawodów zgłaszanych do bazy danych w celu ułatwienia dobrowolnej harmonizacji w całej Unii;
9. ubolewa, że szereg państw członkowskich nie przedstawiło krajowego planu działania wymaganego na mocy dyrektywy 2005/36/WE oraz wzywa te państwa członkowskie do bezzwłocznego przedstawienia planów; zauważa, że poziomy ambicji, dogłębności i szczegółowości złożonych krajowych planów działania różnią się między sobą;
10. wzywa państwa członkowskie do pełnego wdrożenia art. 59 dyrektywy 2005/36/WE oraz do zintensyfikowania wysiłków w celu zagwarantowania większej przejrzystości swoich regulacji dotyczących zawodów, co ma kluczowe znaczenie dla mobilności zawodowej w całej UE, ponieważ jedynie kompletne informacje ze wszystkich państw członkowskich dadzą pełen obraz zawodów regulowanych na szczeblu krajowym i unijnym;
11. ubolewa, że niektóre państwa członkowskie nie konsultowały się w odpowiedni sposób z właściwymi zainteresowanymi stronami podczas opracowywania krajowych planów działania; uważa, że przejrzysty przepływ informacji między instytucjami publicznymi i zainteresowanymi stronami jest niezbędny w celu skutecznego rozwiązania problemów związanych z zawodami oraz sprostania wyzwaniom w tym zakresie; domaga się większego zaangażowania zainteresowanych stron w przyszłości, nie tylko w zakresie przygotowania krajowych planów działania, ale także przed przystąpieniem do reformy regulacji zawodów, aby umożliwić wszystkim zainteresowanym stronom wyrażenie poglądów;

Czwartek, 18 stycznia 2018 r.

12. podkreśla, że skuteczne regulacje zawodów powinny przynieść korzyści zarówno konsumentom, jak i przedstawicielom zawodów; przypomina, że państwa członkowskie mają możliwość wprowadzania nowych regulacji lub zmiany istniejących przepisów ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie działalności zawodowej, zgodnie z ich wizją społeczną oraz okolicznościami społeczno-gospodarczymi, jeśli jest to uzasadnione interesem publicznym; uważa, że regulacja zawodów, która jest proporcjonalna i dostosowana do realiów rynku, może przyczynić się do poprawy dynamiki rynku, obniżenia cen dla konsumentów oraz poprawy wyników w poszczególnych sektorach i ich wydajności;

13. jednocześnie uważa, że dyskryminacyjne, nieuzasadnione i nieproporcjonalne wymogi mogą być szczególnie niesprawiedliwe, w szczególności dla młodych przedstawicieli zawodów, i mogą ograniczać konkurencję oraz negatywnie wpływać na odbiorców usług, w tym konsumentów;

14. dostrzega rolę regulacji dotyczących zawodów w osiągnięciu wysokiego poziomu ochrony celów leżących w interesie publicznym, czy to tych wyraźnie wymienionych w Traktacie, takich jak porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne, czy tych stanowiących nadrzędne względy interesu publicznego, w tym celów uznanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, takich jak: utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, odbiorców usług i pracowników, zabezpieczenie prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, rzetelność transakcji handlowych, zwalczanie nadużyć finansowych i zapobieganie unikaniu i uchylaniu się od opodatkowania, skuteczność kontroli podatkowej, bezpieczeństwo ruchu drogowego, zagwarantowanie jakości rzemiosła, promowanie badań i rozwoju, ochrona środowiska i terenów miejskich, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, ochrona i konserwacja historycznego i artystycznego dziedzictwa narodowego, cele polityki społecznej i kulturalnej; uznaje margines swobody państw członkowskich w określaniu sposobów osiągnięcia powyższych celów, zgodnie z zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności;

15. odnotowuje, że w świetle zagrożeń dla konsumentów, osób wykonujących zawody regulowane i osób trzecich, państwa członkowskie mogą zastrzec dla wykwalifikowanych specjalistów jedynie niektóre rodzaje działalności, w szczególności w przypadku gdy nie istnieją mniej restrykcyjne środki do osiągnięcia tego samego rezultatu; zwraca uwagę, że w takich przypadkach regulacje dotyczące poszczególnych zawodów muszą zapewniać skuteczny nadzór nad zgodnym z prawem wykonywaniem zawodów regulowanych oraz – w stosownych przypadkach – nad przestrzeganiem obowiązujących w danych zawodach zasad etyki;

16. odnotowuje w tym względzie związek między wnioskiem dotyczącym analizy proporcjonalności, ustanawiającym wspólne ramy prawne do przeprowadzania ocen proporcjonalności przed wprowadzeniem nowych lub zmianą istniejących środków dotyczących zawodów regulowanych, a zaleceniami dotyczącymi reformy, które opierają się na ocenie krajowych regulacji w siedmiu sektorach działalności; wzywa państwa członkowskie do dokonania oceny oraz, w stosownych przypadkach, dostosowania regulacji zawodów do szczegółowych zaleceń dotyczących reformy;

17. podkreśla, że zalecenia dotyczące reformy nie mogą zastąpić działań w zakresie egzekwowania przepisów, i wzywa Komisję jako strażniczkę traktatów do podjęcia działań i wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku stwierdzenia dyskryminacyjnych, nieuzasadnionych lub nieproporcjonalnych regulacji;

Użyteczność wskaźnika restrykcyjności oraz potrzeba promowania wysokiej jakości usług w Europie

18. odnotowuje, że Komisja opracowała nowy wskaźnik restrykcyjności, i z zadowoleniem przyjmuje ten postęp w porównaniu z dotychczasowym wskaźnikiem restrykcyjności regulacji rynku produktów OECD dzięki szczegółowej analizie odnośnych sektorów;

19. podkreśla, że wskaźnik ten, pokazujący ogólny stopień zaostrzenia regulacji w państwach członkowskich jedynie w oparciu o dane liczbowe dotyczące istniejących przeszkód dla swobodnego przepływu, należy postrzegać wyłącznie jako narzędzie szacunkowe, a nie jako narzędzie pozwalające określić, czy bardziej rygorystyczne regulacje w niektórych państwach członkowskich są nieproporcjonalne;

Czwartek, 18 stycznia 2018 r.

20. przypomina, że całościowa analiza wpływu regulacji w państwach członkowskich powinna podlegać nie tylko ilościowej, ale także jakościowej ocenie obejmującej cele leżące w interesie ogólnym i jakość świadczonych usług, w tym ewentualne pośrednie korzyści dla obywateli i rynku pracy; zauważa, że wskaźnikowi restrykcyjności towarzyszy dalsza analiza, która zapewnia dodatkowe informacje dotyczące praktyki w terenie, i zachęca państwa członkowskie do rozważenia tego wskaźnika wraz z danymi jakościowymi w celu porównania ich skuteczności w wybranych sektorach działalności;

Przyszłość zawodów regulowanych

21. podkreśla potrzebę nie tylko skutecznych ram regulacyjnych w UE i państwach członkowskich, ale również efektywnych i skoordynowanych strategii politycznych mających na celu wspieranie przedstawicieli zawodów w UE oraz zwiększenie konkurencyjności, zdolności innowacyjnych i jakości usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych w UE;

22. podkreśla, że osoby wykonujące zawody regulowane mogą wykonywać zawody regulowane albo jako osoby fizyczne albo osoby prawne w formie firm specjalistycznych oraz że ważne jest uwzględnienie obu perspektyw podczas wdrażania nowej polityki; w tym kontekście wyraża przekonanie, że narzędzia gospodarcze powinny być łączone ze strategiami politycznymi mającymi na celu wzmacnianie przedsiębiorczości i kapitału ludzkiego w dziedzinie usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych;

23. wzywa Komisję i państwa członkowskie, wraz z organizacjami zawodowymi w swoich odpowiednich obszarach kompetencji, do odpowiedniego stosowania się do zaleceń grupy roboczej ds. wspierania działalności wolnych zawodów,

24. podkreśla znaczenie kształcenia, rozwoju umiejętności oraz szkoleń w dziedzinie przedsiębiorczości w celu zapewnienia, aby przedstawiciele zawodów w UE nadal byli konkurencyjni i potrafili sprostać przemianom mającym wpływ na wolne zawody w następstwie innowacji, cyfryzacji i globalizacji; podkreśla ścisły związek między wiedzą przedstawiciela danego zawodu a jakością świadczonej usługi; zauważa istotną rolę, jaką w tym kontekście powinny odgrywać placówki szkolnictwa wyższego i instytucje badawcze, w tym za pośrednictwem projektów w zakresie rozwoju umiejętności cyfrowych;

25. wskazuje, że wymagana jest większa porównywalność poziomu kwalifikacji zawodowych w celu zwiększenia jednorodności dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w całej UE oraz zapewnienia w większym zakresie równych szans dla młodych absolwentów rozpoczynających pracę w zawodach, tak aby sprzyjać ich mobilności w całej UE;

26. wzywa państwa członkowskie do przeprowadzenia gruntownej analizy rynku pozwalającej usługodawcom na szybkie dostosowanie się do potrzeb rynku oraz do opracowania strategii politycznych, dzięki którym unijne usługi świadczone w ramach zawodów regulowanych staną się w nadchodzących dziesięcioleciach konkurencyjne w skali światowej;

Innowacje i cyfryzacja w zawodach regulowanych

27. zauważa, że postęp naukowy, innowacje technologiczne i cyfryzacja mają istotny wpływ na zawody regulowane, stwarzając nowe możliwości dla przedstawicieli zawodów, ale stanowiąc również wyzwania dla rynku pracy i jakości usług;

28. z zadowoleniem przyjmuje dostrzeżenie przez Komisję potrzeby rozważenia wpływu nowych technologii na zawody regulowane, w szczególności w sektorach prawa i księgowości, w których procedury mogłyby ulec poprawie; zauważa zwłaszcza, że należy zwrócić szczególną uwagę na zagrożenia dla odbiorców usług, w tym konsumentów, wynikające z takiej transformacji, aby nie byli oni wykluczeni z nowych technologii;

29. podkreśla, że jest to mało prawdopodobne, by nowe technologie zastąpiły ludzi w podejmowaniu decyzji natury etycznej i moralnej; wskazuje w tym kontekście, że przepisy dotyczące organizacji zawodów, w tym przepisy dotyczące nadzoru ze strony organów publicznych lub stowarzyszeń zawodowych, mogą odegrać istotną rolę i przyczynić się do bardziej sprawiedliwego podziału korzyści płynących z cyfryzacji; zauważa, że w określonych dziedzinach takie mechanizmy rynkowe jak informacje zwrotne od konsumentów mogą się również przyczynić do poprawy jakości danych usług;

Czwartek, 18 stycznia 2018 r.

30. podkreśla, że regulacje zawodów regulowanych muszą służyć wyznaczonym celom i powinny być poddawane regularnym przeglądom w celu uwzględnienia innowacji technicznych oraz cyfryzacji;

31. wzywa Komisję do dalszego informowania Parlamentu o aktualnym poziomie zgodności państw członkowskich z dyrektywą 2005/36/WE;

o

o o

32. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz parlamentom i rządów państw członkowskich.
