



Alina Szypulewska-Porczyńska*

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ZNACZENIE EUROPEJSKIEJ LEGITYMACJI ZAWODOWEJ DLA INTEGRACJI RYNKÓW USŁUG PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W 2013 roku państwa UE, najpóźniej do 18 stycznia 2016 roku, zobowiązały się do uproszczenia procedury uznawania kwalifikacji w zakresie wybranych zawodów. Głównym narzędziem tych zmian miał być elektroniczny dokument nazwany europejską legitymacją zawodową, poświadczający, że usługodawca spełnił wszystkie warunki, aby świadczyć usługi w przyjmującym państwie członkowskim w ramach czasowej mobilności albo stałego prowadzenia działalności zawodowej. Ze względu na charakter oraz zasięg tego rozwiązania jego znaczenie dla pogłębienia integracji rynków usług państw UE będzie ograniczone.

Słowa kluczowe: europejska legitymacja zawodowa, uznawanie kwalifikacji, rynek wewnętrzny usług

* Adres e-mail: aszypu@sgh.waw.pl.

Wprowadzenie

Europejska legitymacja zawodowa jest narzędziem ułatwiającym świadczenie usług na rynku wewnętrznym UE. Państwa unijne zobowiązały się ją wprowadzić do krajowych porządków prawnych na mocy dyrektywy 2013/55/UE najpóźniej do 18 stycznia 2016 roku. To jedna z pierwszych bezpośrednich i najważniejszych modyfikacji funkcjonujących w UE rozwiązań w dziedzinie uznawania kwalifikacji zawodowych, skonsolidowanych osiem lat wcześniej dyrektywą 2005/36/WE. W tym kontekście pojawia się pytanie o znaczenie tych ostatnich zmian dla zacieśnienia integracji rynku wewnętrznego. Problem ten podjęto w niniejszym artykule. W części pierwszej opracowania analizie poddano unijne ramy prawne dla zawodów regulowanych. W części drugiej zidentyfikowano skalę zjawiska profesji regulowanych w państwach UE. W części trzeciej zbadano przepływy zawodów regulowanych w UE pod kątem dynamiki i zmian rodzajowych. Głównym ograniczeniem badania był krótki okres obowiązywania nowej regulacji, niepełność danych oraz opóźnienie czasowe w ich dostępności.

1. Unijne ramy prawne dla zawodów regulowanych

Zawód regulowany został zdefiniowany w dyrektywie 2005/36/WE (dalej: dyrektywa). Jest to działalność zawodowa wymagająca posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych¹, na które składają się kompetencje i/lub doświadczenie zawodowe. Ponieważ wymogi państw członkowskich Unii różnią się w tym zakresie, podstawową kwestią dla realizacji swobód jednolitego rynku jest uznanie kwalifikacji nabytych w innych państwach członkowskich. Oznacza to, że państwo przyjmujące dopuszcza obywateli innych państw członkowskich do wykonywania na jego terytorium danego zawodu na tych samych warunkach, jakie obowiązują

¹ Art. 3, ust. 1, pkt a) dyrektywy 2005/36/WE stanowi: „zawód regulowany: działalność zawodowa lub zespół działalności zawodowych, których podjęcie, wykonywanie, lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga, bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych; w szczególności używanie tytułu zawodowego zastrzeżonego na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe stanowi sposób wykonywania działalności zawodowej”.

jego obywateli. W praktyce takie rozwiązanie wiąże się z obowiązkiem spełnienia minimalnych wymogów w zakresie kwalifikacji zawodowych.

Unijnych usługodawców działających na rynku wewnętrznym UE obowiązują dwa systemy, w zależności od tego, czy świadczą swoje usługi w ramach tzw. swobody świadczenia usług, czy tzw. swobody przedsiębiorczości. Ze względu na większe potencjalne skutki ekonomiczne dla państwa przyjmującego stałej obecności obywateli z innych państw UE, świadczenie usług w ramach ostatniej swobody podlega bardziej restrykcyjnym wymogom. Zasadniczo rzecz ujmując, w świetle unijnego prawa uznanie kwalifikacji zawodowych powinno dotyczyć swobody przedsiębiorczości, bowiem w odniesieniu do swobodnego świadczenia usług państwa członkowskie zobowiązały się do niewprowadzania ograniczeń, które „w jakikolwiek sposób byłyby związane z kwalifikacjami zawodowymi”². Wyjątkiem od tego jest świadczenie po raz pierwszy usług mających wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne³ czy wykonywanie działalności nieuregulowanej w państwie siedziby⁴. Ponadto, na mocy dyrektywy, usługodawca został zobowiązany do spełnienia obowiązujących w państwie przyjmującym przepisów regulujących „kwestie bezpośrednio powiązane z kwalifikacjami zawodowymi, takimi jak definicja zawodu, używanie tytułów zawodowych i poważne uchybienia zawodowe, w sposób bezpośredni i szczególny związane z ochroną i bezpieczeństwem konsumentów”⁵ oraz przepisów dyscyplinarnych.

W UE system uznawania kwalifikacji ma charakter mieszany, gdzie minimalne wymogi określają zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie. Obok dyrektywy 2005/36/WE unijne przepisy dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych zawarte są w przepisach szczególnych, które regulują dostęp do określonych zawodów, np. prawnika czy pośrednika ubezpieczeniowego (zob. rys. 1).

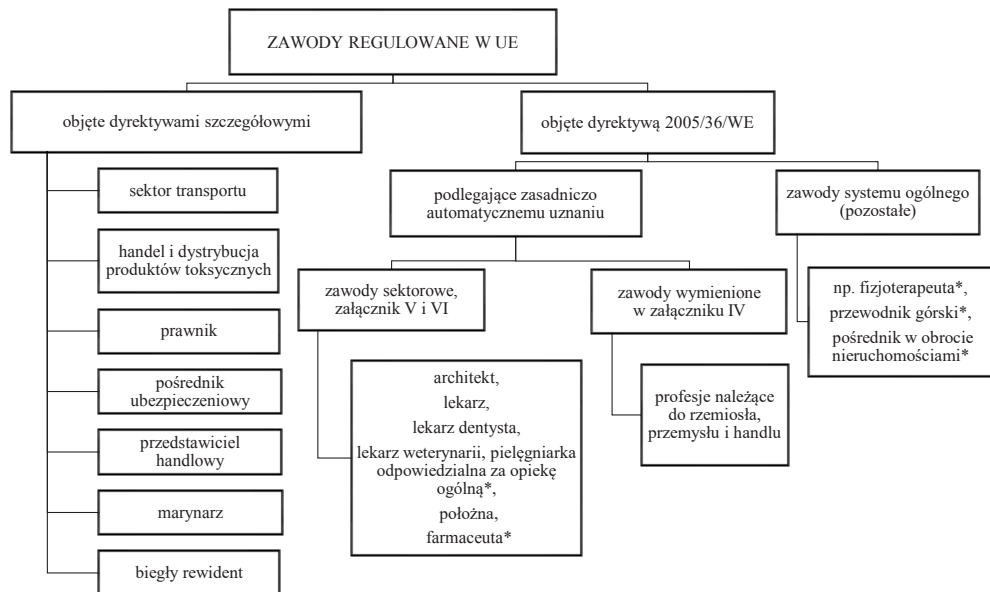
² Art. 5, ust. 1 dyrektywy.

³ Zgodnie z art. 7, ust. 4 dyrektywy państwo przyjmujące może w takim przypadku sprawdzić kwalifikacje zawodowe usługodawcy przed rozpoczęciem świadczenia przez niego usług.

⁴ W świetle art. 5, ust. 1, pkt b) i art. 7, ust. 2, pkt d) państwo przyjmujące może domagać się w takim wypadku dowodu potwierdzającego wykonywanie przez niego danej działalności przez co najmniej rok w okresie ostatnich dziesięciu lat w co najmniej jednym państwie członkowskim.

⁵ Art. 5, ust. 3 dyrektywy.

Rysunek 1. Systemy uznawania kwalifikacji zawodowych w Unii Europejskiej według stanu w 2016 roku



* Zawody objęte europejską legitymacją zawodową (*European Professional Card – EPC*).

Źródło: adaptacja na podstawie Szypulewska-Porczyńska (2013), s. 91.

W samej dyrektywie wyróżniono i uregulowano trzy systemy uznawania kwalifikacji zawodowych: 1) automatyczne uznanie, które odbywa się w oparciu o wyszczególnione zharmonizowane minimalne wymogi w zakresie kształcenia i dotyczy zawodów medycznych i związanych ze zdrowiem; 2) automatyczne uznanie dokonywane na podstawie wymogów dotyczących doświadczenia zawodowego dla zawodów należących do rzemiosła, przemysłu i handlu; 3) oraz ogólny system uznania dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji w przypadku pozostałych usług, a także w przypadku usług objętych automatycznym uznaniem, co do których usługodawca nie spełnia warunków.

W 2013 roku przyjęta została dyrektywa 2013/55/UE zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE. Państwa Unii zobowiązały się do uproszczenia, najpóźniej do 18 stycznia 2016 roku, procedury uznawania kwalifikacji w zakresie wybranych zawodów. Według stanu na połowę października 2016 roku sześć państw UE: Irlandia,

Grecja, Hiszpania, Cypr, Luksemburg i Portugalia w dalszym ciągu nie wdrożyło dyrektywy do krajowych porządków prawnych (EUR-Lex).

Głównym narzędziem zmian jest elektroniczny dokument nazwany europejską legitymacją zawodową (ELZ) poświadczający, że usługodawca spełnił wszystkie warunki, aby świadczyć usługi w przyjmującym państwie członkowskim w ramach czasowej mobilności albo stałego prowadzenia działalności zawodowej. Ułatwienia związane są z kompetencjami państwa-siedziby w procedurze wydawania ELZ, ponownym wykorzystaniem danych zawartych na utworzonym przez usługodawcę koncie osobistym oraz wprowadzeniem zasady domniemanej zgody w przypadku braku decyzji państwa przyjmującego⁶. W odniesieniu do swobody przedsiębiorczości objęcie profesji ELZ oznacza, że państwa mogą wymagać procedur kontrolnych obowiązujących przed wprowadzeniem legitymacji⁷.

Jeżeli chodzi o podział ról związany z wydawaniem ELZ, to w przypadku świadczenia usługi w oparciu o swobodę świadczenia usług, legitymację wydaje państwo rodzime⁸. Wyjątek stanowi świadczenie usług po raz pierwszy w ramach zawodów regulowanych mających wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne, co do których nie obowiązuje automatyczne uznawanie kwalifikacji. W tym przypadku, jak również w przypadku świadczenia usług w oparciu o stałą działalność, ELZ wydaje państwo przyjmujące, a państwo rodzime uczestniczy w przygotowaniu dokumentacji⁹.

ELZ wprowadzono dla pięciu zawodów. Są to: pielęgniarki odpowiedzialne za opiekę ogólną, farmaceuci (podstawowy poziom wykształcenia), fizjoterapeuci, przewodnicy górscy oraz pośrednicy w obrocie nieruchomościami¹⁰. Jak widać, w grupie znalazły się zarówno zawody podlegające automatycznemu uznaniu, jak

⁶ Szerzej zob. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/983 z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie procedury wydawania europejskiej legitymacji zawodowej oraz stosowania mechanizmu ostrzegania na podstawie dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz. Urz. UE L 159/27 z dnia 25 czerwca 2015 r.

⁷ Por. art. 4a, ust. 5, akapit drugi dyrektywy.

⁸ Art. 4a, ust. 4 i art. 4c, ust. 1 dyrektywy.

⁹ Art. 4a, ust. 5; art. 16, 21, 49a i 49b; art. 7, ust. 4 i w art. 14 dyrektywy.

¹⁰ Na temat kryteriów wyboru profesji zob. art. 4a, ust. 7 dyrektywy.

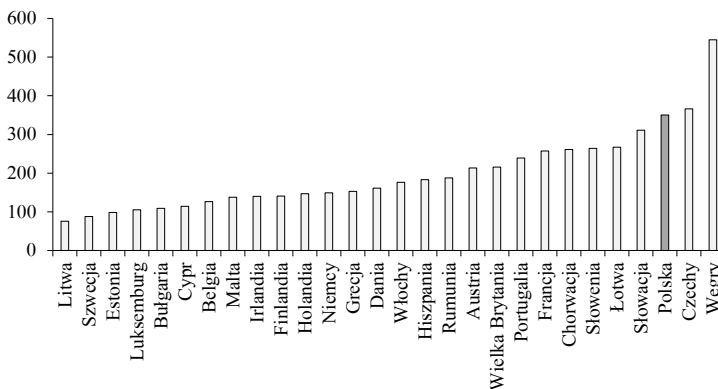
i zawody objęte systemem ogólnym. Pierwotnie na liście zawodów znajdowali się także lekarze oraz inżynierzy¹¹.

W UE w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych istotną rolę odgrywa polityka dyskrecjonalna państw członkowskich. Wskazywać to może na istnienie rozbieżności interesów, a na pewno ilustruje duże trudności w praktycznej realizacji swobód rynku wewnętrznego w zakresie zawodów regulowanych, których liczba, jak wynika z dalszej części tej analizy, kształtuje się w UE na poziomie 169 (mediana).

2. Dostęp do zawodów w państwach Unii Europejskiej

Liczba profesji regulowanych w państwach UE jest zróżnicowana (rys. 2). Największa różnica – 7,2 – istniała w 2016 roku pomiędzy Litwą a Węgrami. Polska, pomimo podjęcia w latach 2013–2015 reformy deregulującej dostęp do zawodów, należy do państw charakteryzujących się wysoką liczbą profesji regulowanych (350).

Rysunek 2. Liczba profesji regulowanych w państwach UE, stan na koniec września 2016 roku



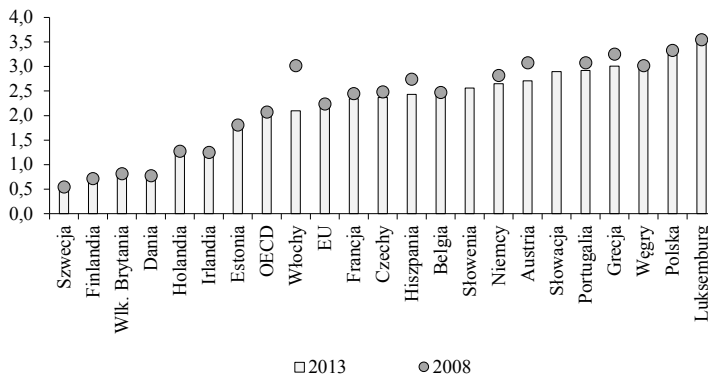
Źródło: opracowanie własne na podstawie Komisja Europejska. The EU Single Market.

¹¹ Pkt 2. preambuły rozporządzenia wykonawczego Komisji 2015/983(UE).

Poziom protekcji na rynku wewnętrznym usług w UE wiąże się nie tylko z liczbą profesji regulowanych. Dodatkowe koszty dla unijnych usługodawców wynikają z powodu istnienia heterogenicznych rozwiązań regulacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich.

Nie zawsze liczba profesji regulowanych dobrze ilustruje poziom ograniczeń w dostępie do zawodów. Bardziej precyzyjną miarą jest wskaźnik regulacji rynku PMR¹² OECD. Z analizy informacji zawartych na rysunku 3 wynika, że do grupy państw członkowskich UE o najbardziej otwartym dostępie do usług profesjonalnych należą państwa skandynawskie i Wielka Brytania. Poziom wskaźnika PMR kształtował się w ich przypadku poniżej 1. W większości państw unijnych poziom wskaźnika PMR kształtował się pomiędzy 2 a 3.

Rysunek 3. Wskaźnik regulacji rynku usług profesjonalnych w państwach UE w latach 2008 i 2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD (2016), rozdz. 4, rys. 4.21 B.

Polska należy do państw UE, w których dostęp do wykonywania zawodów należy do najbardziej ograniczonych. Wskaźnik PMR w 2013 roku wyniósł 3,2, a więc w porównaniu z rokiem 2008 sytuacja niewiele się zmieniła. Do państw członkowskich, które zanotowały największą zmianę na przestrzeni tych pięciu lat, należały państwa członkowskie unii walutowej, tj. Włochy, Austria, Hiszpania,

¹² Wskaźnik PMR – *Product Market Regulation* – dla usług profesjonalnych obejmuje działalność prawniczą, rachunkowo-księgową, w zakresie architektury i inżynierii.

Grecja, Niemcy i Portugalia. Z jednej strony, taki trend można uzasadnić istnieniem w czasach kryzysu gospodarczego i zadłużeniowego szczególnej potrzeby reform poprawiających funkcjonowanie rynków. Z drugiej strony, we wszystkich z wymienionych państw istniały warunki do dużej zmiany w postaci wysokiego wyjściowego poziomu protekcji.

Przy porównaniu informacji zawartych na rysunkach 2 i 3¹³ uwagę zwracają te państwa UE, w przypadku których brak jest dodatniej korelacji pomiędzy liczbą profesji regulowanych a wskaźnikiem regulacji usług. Ciekawym w tym kontekście przypadkiem jest z jednej strony Wielka Brytania, gdzie liczba profesji regulowanych znajduje się na poziomie wyższym od przeciętnego w UE (216), ale poziom protekcji należy do najniższych (0,8), a z drugiej strony Luksemburg, charakteryzujący się niską liczbą zawodów regulowanych (105), a jednocześnie poziomem protekcji najwyższym w Unii Europejskiej (3,5).

3. Mobilność w ramach zawodów regulowanych na rynku wewnętrznym

Z zestawienia piętnastu najbardziej mobilnych profesji regulowanych w państwach UE wynika, że największą grupę wśród nich stanowią zawody medyczne, wśród nich pielęgniarka i lekarz. Ponadto, na liście wysoko plasują się zawody związane ze szkolnictwem, w szczególności nauczyciel gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalnej (tab. 1).

Na podstawie analizy dynamiki przepływu najbardziej mobilnych zawodów regulowanych w UE w okresie pomiędzy 2001 a 2015 rokiem można zauważyć wpływ zmian popytu i podaży na wielkość i strukturę tych strumieni związanych z rozszerzeniem w 2004 roku UE o państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Przykładem jest pielęgniarka, będąca obecnie najbardziej mobilną profesją w Unii, w przypadku której liczba osób korzystających ze swobody przedsiębiorczości w UE pomiędzy okresami 2001–2002 a 2005–2006 wzrosła ponad ośmiokrotnie. Na przestrzeni badanego okresu duża mobilność charakteryzowała zawody medyczne oraz związane z opieką zdrowotną. Poza wcześniej obecnymi na liście, pielęgniarką

¹³ Należy przy tym pamiętać o istniejących pomiędzy nimi różnicach co do zakresu czasowego, geograficznego i rodzajowego.

Tabela 1. Najbardziej mobilne zawody regulowane w państwach Unii Europejskiej w wybranych latach okresu 2001–2015 według układu struktury rodzajowej lat 2014–2015

Lp.	Zawód regulowany	2001–2002	2005–2006	2009–2010	2014–2015
1	Pielęgniarka (Nurse)	480 (7)	4 512 (3)	20 659 (2)	28 741
2	Lekarz (Doctor of Medicine)	2 264 (2)	6 765 (1)	22 244 (1)	20 935
3	Nauczyciel gimnazjum i szkoły ponadgimnazjalnej (Secondary school teacher)	1 907 (3)	6 584 (2)	16 019 (3)	6 550
4	Fizjoterapeuta (Physiotherapist)	1 549 (4)	2 506 (4)	2 806 (7)	6 266
5	Dentysta (Dental Practitioner)	218 (15)	1 437 (5)	3 097 (5)	3 385
6	Sanitariusz (Second level nurse)		1 384 (6)	3 597 (4)	3 230
7	Elektryk (Electrician / Senior electrician / Specialised electrician)			2 953 (6)	2 819
8	Nauczyciel przedszkola (Kindergarten teacher/ Nursery school teacher/ Preparatory school teacher)				1 535
9	Psycholog (Psychologist)	245 (11)			1 342
10	Architekt (Architect)		677 (12)	1 012 (13)	1 319
11	Położna (Midwife)			1 142 (12)	1 283
12	Farmaceuta (Pharmacist)		558 (14)	2 275 (8)	1 058
13	Logopeda (Speech and language therapist)				966
14	Nauczyciel szkoły podstawowej (Primary school teacher)	2 779 (1)		1 192 (11)	935
15	Adwokat i radca prawny (Lawyer/ Barrister/Solicitor)	743 (6)	1 081 (9)	766 (15)	905

Objaśnienia: w tabeli podano liczbę decyzji podjętych w sprawie uznania kwalifikacji w ramach swobody przedsiębiorczości; 2001–2002 – UE-15; 2005–2006 – UE-25; 2009–2010 – UE-27; 2014–2015 – UE-28.

W nawiasach podano miejsce w rankingu dla danego okresu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Komisja Europejska. The EU Single Market.

i dentystą, pojawiły się nowe profesje: sanitariusz, położna, farmaceuta i logopeda. Wzrosła ponadto mobilność takich zawodów, jak nauczyciel przedszkola, elektryk i architekt. Zmalało natomiast znaczenie wybranych usług profesjonalnych: adwokata i radcy prawnego, niektórych zawodów medycznych, geodety oraz inżyniera (Komisja Europejska. The EU Single Market).

Podsumowanie

W Unii Europejskiej system uznawania kwalifikacji ma charakter mieszany, gdzie wymogi, obok regulacji krajowych, określają także instytucje UE. W świetle tych ostatnich unijnych usługodawców działających na rynku wewnętrznym UE obowiązują dwa reżimy – bardziej liberalny w przypadku swobody świadczenia usług i bardziej restrykcyjny w przypadku swobody przedsiębiorczości. Również w ramach swobody świadczenia usług prowadzenie działalności uzależnione jest od spełnienia pewnych krajowych wymogów.

Liberalizacja dostępu do profesji regulowanych, stanowiąca warunek konieczny integracji rynku wewnętrznego UE, była w ostatnich latach następstwem zmian dokonywanych przez państwa członkowskie w ramach reform krajowych. Przyjęcie w UE ELZ wniosło niewielkie w tym zakresie zmiany. Po pierwsze, legitymacja ta poświadczająca, że usługodawca spełnił wszystkie warunki do świadczenia usług w przyjmującym państwie członkowskim w ramach czasowej mobilności albo stałego prowadzenia działalności zawodowej, nie jest paszportem, który umożliwi usługodawcy swobodne świadczenie usług na całym rynku wewnętrznym. Po drugie, ELZ objęła tylko pięć zawodów, a więc mniej niż 3% liczby zawodów regulowanych w UE, z czego w przypadku dwóch nie istnieje obecnie znacząca mobilność na rynku wewnętrznym UE. Świadczy to o pilotażowym charakterze reformy i wiąże się z ograniczonymi jej skutkami dla przepływów na rynku wewnętrznym UE.

Literatura

Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Dz. Urz. UE L 255/22, 30.09.2005.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”). Dz. Urz. UE L 354/132.

EUR-Lex. Baza aktów prawnych Unii Europejskiej. Pobrano z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=CELEX:32013L0055>.

Komisja Europejska (2015). *Mutual Evaluation of Regulated Professions. Overview of the Regulatory Framework in the Real Estate Sector*. Pobrano z: ec.europa.eu/DocsRoom/

documents/15486/attachments/1/translations/en/renditions/native+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl (16.02.2016).

Komisja Europejska. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/983 z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie procedury wydawania europejskiej legitymacji zawodowej oraz stosowania mechanizmu ostrzeżenia na podstawie dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Dz. Urz. UE L 159/27.

Komisja Europejska. The EU Single Market. Regulated professions database. Pobrano z: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=homepage>; http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=map_regulations.

OECD (2016). *Economic Policy Reforms 2016: Going for Growth Interim Report*. Paris: OECD Publishing.

Szypulewska-Porczyńska, A. (2013). *Budowa rynku wewnętrznego usług*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

THE IMPORTANCE OF THE EUROPEAN PROFESSIONAL CARD FOR INTEGRATION OF EU SERVICES MARKETS

Abstract

In 2013 the EU member states committed to simplify the procedure of recognition of professional qualifications before 18 January 2016. The European professional card is the major change introduced by this directive. It is an electronic proof of recognition of professional qualifications of services providers who wish to work either temporarily or permanently in another EU country. The importance of this solution for deepening of integration of EU services markets will be limited due to its character and scope.

Keywords: European Professional Card, recognition of professional qualifications, internal market of services

JEL code: F15

