

VPLIV (DE)REGULACIJE POKLICEV NA ZAPOSOLOVANJE

Valentina Franca*

UDK: 331.5:349.2:061.1EU

Povzetek: *Pravica državljanov Evropske unije delati in opravljati storitve v drugi državi članici je lahko bistveno ovirana, če države članice v svojih pravnih ureditvah regulirajo veliko poklicev. Zato je zaznati veliko teženj po deregulaciji poklicev, to je odpravi formalnih zahtev za opravljanje poklica, pri čemer je treba zagotoviti ustrezno ravnovesje med javnim interesom in konkurenčnostjo.*

Ključne besede: *(de)regulacija poklicev, poklicne kvalifikacije, (samo)zaposlovanje, prost pretok delavcev, svobodno opravljanje storitev*

THE IMPACT OF (DE)REGULATION OF PROFESSIONS ON EMPLOYMENT

Abstract: *The right of the EU citizens to work and supply services in another EU member state may be considerably hindered if the legislative regulations of the respective states regulate a large number of professions. Therefore tendencies towards deregulation of professions emerge, that is towards abrogation of formal demands regarding the right to perform a profession, whereby it is necessary to provide a due balance between public interest and competitiveness.*

Key words: *(de)regulation of professions, professional qualifications, (self) employment, free movement of workers, freedom to provide services*

* Valentina Franca, doktorica znanosti, izredna profesorica na Fakulteti za management Univerze na Primorskem
valentina.franca@fm-kp.si
Valentina Franca, PhD, Professor at the Faculty of Management, University of Primorska, Slovenia

1. UVOD

Pravna ureditev trga dela je v sodobnem svetu predmet razprav skorajda vseh držav in mednarodnih organizacij. Izzivi se zlasti porajajo pri vprašanjih, katere delovno pravne institute urejati ter kako daleč naj ureditev seže, da se bo hkrati zagotavljala varnost in fleksibilnost trga dela. Med ta vprašanja sodi tudi področje *urejanja delovanja posameznih poklicev*. Država lahko prek svojih pravnih aktov določi bodisi vstopne pogoje bodisi pogoje opravljanja posameznih poklicev. Kot glavni razlog se največkrat navaja varnost uporabnikov izdelkov oziroma storitev posameznega poklica, ki naj bi jo zagotovili prek pravne regulative. Problem pa se pojavi, ko je ta ureditev takšna, da ovira vstop posameznikov na trg dela in s tem omejuje tudi konkurenco trga kot takega. Zelo je pomemben tudi ekonomski vidik oziroma stroškovna učinkovitost tovrstne ureditve. Izhajati je treba iz načela, da mora ureditev prinašati uporabnikom neto koristi, upoštevajoč stroške, ki izhajajo iz ureditve posameznega poklica in s tem omejevanja konkurence na trgu.¹

Regulacija poklicev pomeni, da posamezne države v svoji pravni ureditvi postavljajo pogoje za vstop in/ali za opravljanje posameznega poklica. Razlogi držav za takšno odločitev so zelo različni in jih je težko postaviti na skupni imenovalec. V primerih zelo zahtevnih poklicev je regulacija skorajda pravilo, na primer zahtevana diploma medicinske fakultete za opravljanje poklica zdravnika. Pri ostalih poklicih, ki imajo nižjo stopnjo zahtevnosti ali pomembnosti z vidika zagotavljanja javnega zdravja in varnosti, pa se razlogi razlikujejo. Največkrat se navaja razlog zagotavljanja *varnih in kakovostnih* storitev ter možnosti *nadzora*. Po drugi strani pa se lahko razlogi skrivajo tudi v *protekcionizmu* države, kar pomeni, da ena država favorizira nacionalno ureditev in ovira oziroma zavrača prepoznavanje poklicnih kvalifikacij druge države. Podobno je z razlogom nezaupanja v sistem druge države. Veliko je tudi primerov, ko je regulacija posledica močnega poklicnega organiziranja in s tem zaščite lastnega "ceha". Regulacija posameznega poklica sama po sebi torej ni problematična oziroma je lahko upravičena, če dosega postavljene cilje zagotavljanja javnega zdravja in varnosti. Problem pa se pojavi, če je regulacija posameznega poklica tolikšna, da skorajda onemogoča dostop na trg dela, kar je zlasti problematično za tujce, ki se želijo (samo)zaposeliti v drugi državi. Na nacionalni ravni pa postane to še toliko težavneje, če je veliko poklicev reguliranih z visoko stopnjo zahtev za opravljanje posameznih poklicev. Navedeno je še zlasti trn v peti enotnemu evropskemu trgu dela, saj takšne ovire omejujejo

¹ Fells 2001.

prost pretok delovne sile kot enega temeljev Evropske unije (EU). Zato se s tem vprašanje aktivno ukvarja ne samo EU kot mednarodna organizacija, temveč tudi vse njene države članice, med njimi tudi Slovenija.

Urejanje trga dela oziroma znotraj tega urejanje pogojev za opravljanje posameznega poklica zajema različne pravne discipline. Regulacija poklicev je močno povezana tudi s konkurenčnostjo trga oziroma države kot take. Zato se težnje po zmanjševanju regulacije oziroma deregulacije velikokrat pojmuje kot zmanjšanje administrativnih ovir na trgu za boljši poslovni razvoj. S tem je povezana tudi liberalizacija oziroma prost pretok vseh štirih dobrin v EU. To je za EU in njeno konkurenčnost ključnega pomena, zato je treba storiti vse, kar je mogoče, da se to zagotovi, kar vključuje tudi oblikovanje in izvedbe programov visokega šolstva.² Vztrajanje države članice EU, da poseduje posameznik nacionalne kvalifikacije, lahko izključi državljana države članice z enotnega evropskega trga.³ Restriktivna ureditev poklicnih kvalifikacij ima namreč lahko enak "zaustavljajoč" učinek na mobilnost kot diskriminacija na podlagi nacionalnosti. Priznavanje poklicnih kvalifikacij je tako temeljni element enotnega trga.

Ta prispevek se osredotoča zlasti na (de)regulacijo poklicev z vidika vstopa ter nastopa na trgu dela s poudarkom na (ne)oviranju prostega pretoka delovne sile v EU. Kajti urejanje vstopa in delovanja poklicev ni zgolj stvar posamezne države članice EU, temveč je prisotna močna vpetost v mednarodni prostor, zlasti na enotnem evropskem trgu. Sicer je vedno težje govoriti o nacionalnih trgih dela, ampak se vse bolj poudarja zgolj en, svetovni, trg dela.

V prispevku bodo tako analizirani glavni izzivi in dileme na področju priznavanja poklicnih kvalifikacij v EU z vidika zaposlovanja v državah članicah EU kot posledica mobilnosti. Izpostavlja se tudi vprašanje, kako je evropska zakonodaja implementirana v slovenski pravni sistem ter katere so glavne zadeve, ki bi jih bilo treba v slovenskem sistemu spremeniti, da bi storili korak naprej k boljšemu pretoku delovne sile z učinkovitim priznavanjem poklicnih kvalifikacij. Velja poudariti, da deregulacija poklicev ni zgolj pravno vprašanje, temveč tudi širše družbeno vprašanje, zlasti zaupanje v sisteme ostalih držav članic ter posledično vzpostavljen odnos med strokovnostjo, zaupanjem in kompetencami.⁴

² Ramoniene in Lanskoronskis 2009.

³ Evropska komisija 2011.

⁴ Svensson 2006.

2. OPREDELITEV (DE)REGULACIJE POKLICEV IN MOŽNE POSLEDICE NA ZAPOSLOVANJE

Regulacijo poklicev je mogoče opredeliti na več načinov. Teorija loči različne oblike regulacije poklicev, v glavnem pa deli regulacijo pri *vstopnih pogojih* in pri *pogojih za opravljanje poklica*. Regulacija *vstopnih pogojev* pomeni postavljanje pogojev, pod katerimi lahko nekdo vstopi v posamezen poklic. To se lahko pojavi v več oblikah, kot so:⁵

- *registracija* je zahteva, da posamezniki opravijo registracijo pri določenem organu, na primer obrtni zbornici, da lahko na trgu začnejo z opravljanjem svojega poklica. Registracija je lahko zgolj formalna, npr. vpis v register, ali pa zajema bolj ali manj kompleksen postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev, ki jih postavi zakonodaja, npr. ustrezna izobrazba, opravljen mojstrski izpit in podobno. Lahko se tudi zahteva dodatno preverjanje znanja v oblikih določenih testov oziroma preverjanja usposobljenosti. Običajno to poteka pod okriljem poklicnih združenj, lahko pa tudi v sklopu državnih organov.
- *licenca* je podobna registraciji z vidika preverjanja formalnih kvalifikacij za opravljanje določenega poklica. Odobrena je lahko na podlagi splošnega testa usposobljenosti ali preizkusa sposobnosti posameznika v obdobju usposabljanja. Licenca lahko zajema celotno opravljanje poklica ali pa samo določenih aktivnosti, ki sodijo v njegov krog. Podeljena jo lahko prek državnih organov ali poklicnih združenj.
- *negativna licenca*: je pristop, kjer lahko posamezniki v splošnem prosto opravljajo nek poklic, vendar lahko kot sankcijo za kršitev pravil v okviru svoje dejavnosti dobijo prepoved opravljanja in/ali izključitev iz posameznega registra/združenja, kar posledično pomeni tudi prepoved opravljanja dejavnosti. V primerjavi z registracijo in licenco je to manjša oblika omejitve.
- *certificiranje in akreditiranje* običajno sodi pod okrilje certificiranega telesa, ki je odgovoren za seznam strokovnjakov, ki so dosegli določeno raven kompetentnosti oziroma doseganja postavljenih standardov. Običajno je to izven zakonodajnega postopka in spodbujeno s strani posameznih panog in/ali poklicev.

Vstopne pogoje je mogoče še dodatno zaostri. Šolski primer tega so zlasti pravni poklici, denimo notarji, kjer države uporabljajo sistem, da poleg zahtev po doseganju določenih standardov izobrazbe in poklicne usposobljenosti določajo

⁵ Fells 2001.

tudi zgornjo število notarjev na določenem ozemlju ter cene (tarife) za določene storitve. Slednje lahko določijo država ali poklicna združenja, na primer notarska zbornica.

Poleg vstopa na trg je mogoče urejati tudi ureditev *izvajanje* oziroma *opravljanje* posameznih poklicev. To lahko vključuje omejitve pri določanju cen, prepovedi določenih oblik oglaševanja oziroma promocije nasploh ter določitev poklicnih in etičnih standardov, ki se lahko nadzorujejo ter v primeru kršitev kaznujejo v disciplinskih postopkih.

Pri regulaciji poklicev je prvo temeljno vprašanje, ali *nek poklic sploh regulirati*. Vodilo pri tem je sama narava posameznega poklica; ali je takšna, da zahteva individualen, poseben in ločen pristop. Pomembno je, kakšna je narava transakcije, ki naj bo urejena; kakšna je resnost posledic, ki lahko izvirajo iz neustreznega ravnanja ter tudi verjetnost uspešnosti izvedbe regulacije. Če je odgovor na prvo vprašanje pozitiven, se pojavi drugo temeljno vprašanje, in sicer *kako poklic regulirati ter kdo naj postavi pravila*. V splošnem sta uveljavljena dva pristopa: državna regulacija (zakon ali podzakonski akt) ali avtonomna regulacija s strani panožnih oziroma poklicnih združenj. Pri obeh pristopih je mogoče postaviti vstopne pogoje, ustvariti pravila za delovanje in druga varovalna določila za uporabnike izdelkov oziroma storitev. Regulacija s strani države ni nujno vedno najbolj učinkovita, predvsem zaradi pomanjkanja informacij in sposobnosti uveljavitve predpisov. Poklicna in podobna združenja namreč veliko bolje poznajo delovanje poklicev, zato če že sama ne postavljajo pravila, je zelo priporočljivo, da pri tem sodelujejo. Ob tem pa se pojavi bojazen prevelike zaščite svojega "ceha", ko že aktivni (obstoječi) člani posameznega združenja želijo (pretirano) zaščititi svoj položaj na trgu tako, da postavijo visoke in nesorazmerne pogoje vstopa in/ali opravljanja poklica za morebitne nove člane. Država bi se tako morala vključiti v primerih, ko je nek poklic ali neka dejavnost tako splošna in se dotika velikega števila državljanov. V tem primeru bi morala vsaj zagotoviti minimalno ureditev, kar zajema vsaj določitev in pregon prekrškov na nacionalni ravni. Ne glede na sistem velja, da je treba zagoviti *ustrezen nadzor* oziroma da ni postavljenih neutemeljenih ovir pri vstopu in opravljanju določenega poklica.

EU v splošnem ne nasprotuje celotni regulaciji poklicev, saj priznava obstoj legitimnih argumentov za določene regulacije pri nekaterih poklicih. Vendar naj bo omejevalna ureditev zgolj tam, kjer še zagotavlja učinkovito in proporcionalno sredstvo za zaščito uporabnikov storitev in/ali izdelkov. Zato je treba tista pravila, ki so nepotrebna spremeniti oziroma jih odpraviti. Ohraniti je treba tista pravila,

ki so potrebna za javni interes, če so sorazmerna in upravičena ter potrebna za dobro opravljanje poklica.⁶

Vse navedeno dokazuje, da je tako ureditev in usmeritev glede (de)regulacije poklicev kot regulacija posameznega poklica zelo kompleksna. Reforma na področju regulacije poklicev je lahko vsebinska in/ali postopkovna.⁷ Vsebinske spremembe se velikokrat obravnavajo kot deregulacijo poklicev, čeprav temu ni vedno tako. Cilj sprememb je seveda boljša ureditev, ki lahko pomeni (delno) deregulacijo, ni pa mogoče tega popolnoma enačiti. Ključno je, da je cilj morebitne (de)regulacije jasen in natančen, potreba po novi ureditvi pa mora biti nakazana oziroma potrebna s strani trga dela. Ureditev (de)regulacije mora biti ustrezna oziroma usklajena z mednarodnimi standardi, da se zmanjšajo ovire zlasti pri pretoku delovne sile. Prednosti nove ureditve morajo biti nujno ocenjene z ekonomskega vidika. Vsekakor se je treba deregulacije in odprave pravnih omejitev za opravljanje določenega poklica lotiti zelo premišljeno. Avtorji⁸ zlasti opozarjajo na ekonomske poledice. Z uvajanjem deregulacije se kaže neposreden vpliv na tržno konkurenčnost, to pa lahko povzroča različne eksternalije in napake trga, zlasti tam, kje je prisotna močna asimetričnost informacij. Poleg tega mora biti ureditev neprestano predmet evalvacije, treba je spremljati razvoj poklica in morebitne (nove) potrebe po deregulaciji in sprotne reševanju morebitni problemov.

3. MEDNARODNI VIDIKI (DE)REGULACIJE POKLICEV

Vprašanje (de)regulacije poklicev in priznavanje poklicnih kvalifikacij je močno vpeto v mednarodno ureditev, zlasti v ureditev Evropske unije kot pomemben vidik prostega pretoka delovne sile. Medtem ko ostale mednarodne organizacije tega vprašanja neposredno ne urejajo. Mednarodna organizacija dela (MOD) nima posebnega pravno zavezujočega dokumenta, ki bi se ukvarjal neposredno z deregulacijo poklicev. V nekaterih priporočilih ureja priznavanje poklicnih kvalifikacij. Med priporočila MOD, ki posredno segajo na področje (de)regulacije poklicev, sta splošni priporočili št. 150 o *razvoju človeških virov* (leto 1975) in

⁶ Evropska komisija 2011a.

⁷ Fells 2001.

⁸ Feldman in Begun 1985; Weigel 2009.

številka 195 (leto 2004)⁹ ter posamezna priporočila, specializirana za posamezno področje, kot na primer *Priporočilo št. 157 za delavcev v zdravstveni negi* (1977), *Priporočilo št. 126 o poklicnem usposabljanju (ribiči)* in podobno. Svet Evrope ni sprejel nobenega pravnega akta, v katerem bi urejal problematiko (de) regulacije poklicev. To je razumljivo, saj je Svet Evrope mednarodna organizacija, ki se ukvarja predvsem s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami v najširšem smislu.

Drugače pa je z EU, saj je prost pretok delovne sile eden temeljnih stebrov njene ga delovanja. Pravico delati in opravljati storitve pa sta temeljni pravici državljanov EU, ki sta zagotovljeni tudi s Pogodbo o EU.¹⁰ Zato je EU že zelo zgodaj začela s sprejemanjem normativnega okvirja, ki bi olajšal prosti pretok delovne sile. To zajema tudi tiste, za katere nacionalne ureditve zahtevajo določeno kvalifikacijo, preden posameznik začne opravljati poklic oziroma ima dostop do njega.¹¹ Državljeni EU imajo pravico delati v državi članici ne glede na to, kje so v EU pridobili svoje poklicne kvalifikacije. Po drugi strani pa lahko države članice omogočijo dostop do poklicnih kvalifikacij glede na posedovanje poklicnih kvalifikacij po domačih pravilih. Priznavanje poklicnih kvalifikacij je torej ključno pri pritegniti državljanov članic EU za delo v drugi državi članici. Namen normativne aktivnosti EU na tem področju je olajšati to priznavanje in s tem pretok delovne sile.

3.1. Mobilnost delavcev

Pravica državljanov v EU delati in opravljati storitve v drugi državi članici je temeljna pravica, ki jo zagotavlja Pogodba o Evropski uniji. Pravica vsake posamezne države članice EU pa je, da določi pogoje, ki jih mora posameznik izpolnjevati za opravljanje določenega poklica ali dejavnosti (reguliran poklic). To ovira prosti pretok delovne sile v EU, saj imajo osebe, usposobljene za opravljanje istega poklica v drugi državi članici drugačno kvalifikacijo, ki jo pridobijo v svoji

⁹ Priporočilo št. 195 o razvoju človeških virov je nadomestilo istoimensko priporočilo št. 150. Priporočilo napotuje države članice, da na temelju socialnega dialoga oblikujejo, uporabijo in pregledajo politike nacionalnega razvoja človeških virov, izobraževanja, usposabljanja in vseživljenjskega učenja v skladu z ekonomsko, davčno in socialno politiko (1. člen).

¹⁰ Prečiščena različica, Uradni list EU, št. C 83/10.

¹¹ Evropska komisija 2010a, 5.

državi članici. Z direktivo 2005/36/EC o priznavanju poklicnih kvalifikacij¹² je EU reformirala sistem priznavanja profesionalnih kvalifikacij z namenom, da bi pripomogla k večji fleksibilnosti trga dela, še bolj liberalizirala določbe o storitvah, spodbudila avtomatično priznavanje poklicnih kvalifikacij ter poenostavila administrativne postopke. Vendar praktične izkušnje in statistični podatki kažejo, da namen (še) ni bil popolnoma dosežen.

Na podlagi ureditev v državah članicah se je oblikoval sistem, ki je tarča kritik migrantov in strokovnjakov. Označujejo ga kot preveč zapletenega ter velikokrat počasnega v njegovem uresničevanju ter mestoma tudi neprilagojenega na zahteve posameznega poklica.¹³ Statistični podatki temu pritrjujejo. Po raziskavi EU si njeni državljani želijo hitrega oziroma avtomatskega priznavanja svojih poklicnih kvalifikacij v drugi državi članici.¹⁴ Takih, ki so v zadnjih 13 letih iskali priznavanje svojih poklicnih kvalifikacij je bilo v EU okrog 200.000.¹⁵ V obdobju med leti 1997 in 2008 se je število odločitev o priznavanju poklicnih kvalifikacij povečalo za štirikrat (brez upoštevanja začasne mobilnosti, saj za to ni na voljo podatkov).¹⁶ V postopkih reševanja se je pokazalo, da naj bi se v EU hitro priznavanje poklicnih kvalifikacij zgodilo v 70 odstotkih primerov,¹⁷ v preostalih 30-tih odstotkih primerov so imeli državljani držav članic EU večje težave. Podobno kot pri številu reguliranih poklicev se tudi tukaj situacije med državami članicami med seboj razlikujejo. Relativno so imeli največ težav v Bolgariji, Nemčiji in Latviji, najmanj pa na Madžarskem, Švedskem in Češkem. Slovenija za odtnek presega evropsko povprečje; nekaj več kot 30 odstotkov primerov je bilo težavnih.¹⁸ Državljan EU si želijo in pričakujejo hitro oziroma skorajda avtomatsko priznavanje poklicnih kvalifikacij, ki so jih dobili v svoji državi. Ker pa v praksi temu vedno ni tako, prihaja do *razkoraka v pričakovanjih* državljanov EU po enostavnem in hitrem postopku in dejanskim stanjem v državah članicah.¹⁹

Pričakovanja trga gredo v smeri večjega povpraševanja po visoko kvalificirani delovni sili. Po napovedih Evropskega centra za razvoj poklicnega usposabljanja²⁰

¹² Uradni list EU, št. L 255/05.

¹³ Evropska komisija 2011, 13.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem, 3.

¹⁶ Evropska komisija 2010.

¹⁷ Evropska komisija 2011b.

¹⁸ Evropska komisija 2010a.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

naj bi se do leta 2020 povečevalo povpraševanje za posameznike s srednjimi in visokimi kvaifikacijami (ocena je dvig na 16 milijonov delovnih mest), medtem ko se bo povpraševanje po nizkih ali nobenih akademskih kvalifikacijah še naprej zniževalo (upadlo naj bi za okrog 12 milijonov delovnih mest). Poleg tega ne gre prezreti tudi napovedanih demografskih trendov. Do leta 2050 naj bi se delovna sila v EU zmanjšala za 68 milijonov delavcev (pod predpostavko enake vključenosti delavcev na trgu dela in enake imigracije).²¹

Na podlagi teh izhodišč je zelo pomembna ureditev priznavanja poklicnih kvalifikacij držav članic EU. Na ravni EU je reguliranih več kot 800 različnih poklicev. Seštevek reguliranih poklicev držav članic na nacionalni ravni je večji kot 4000 reguliranih poklicev v državah članicah EU,²² pri čemer se nacionalne ureditve zelo razlikujejo. Najmanj reguliranih poklicev je v Estoniji (46), Romuniji (47), Latviji ter na Madžarkem (63). Največ reguliranih poklicev imajo Poljska (349), Češka (262) ter Slovenija (254).²³ Po Evidenci reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji²⁴ je v Sloveniji reguliranih okrog 300 poklicev. Ne glede na evropske ali nacionalne podatke je Slovenija v evropskem vrhu po številu reguliranih poklicev.

Glede na napovedane trende je pričakovati še večjo mobilnost ter željo in potrebo po prostem pretoku delovne sile. Napovedi kažejo, da bodo potrebe po pritegnitvi kvalificirane delovne sile vedno večje. Prvi pokazatelj tega je že sedaj večje povpraševanje po inženirjih in zdravnikih, kar bo še bolj izrazito v prihodnjih letih. V strategiji za pametno, vzdržno in vključujočo rast - Evropa 2020, Evropska komisija poudarja potrebo po spodbujanju mobilnosti znotraj EU za učinkovitejše zagotavljanje ujemanja povpraševanja in ponudbe po delovni sili.²⁵ Podobno stališče je prisotno tudi v drugih dokumentih Evropske komisije.²⁶ Na podlagi tako napovedanih trendov kot ovir pri prostem pretoku delovne sile zaradi priznavanja poklicnih kvalifikacij, je EU v poročilu o enotnem trgu,

²¹ Reflection Group 2010, 24.

²² Evropska komisija 2010a, 27.

²³ Podatki so uradni, vendar zaradi različnih dejavnikov, predvsem različnih metodologij zbiranja seznama reguliranih poklicev, je težko zagotoviti, da je to končna številka reguliranih poklicev v posamezni državi in posledično skupno na ravni EU.

²⁴ Uradni list EU, št. 44/04, 50/06. Podatki se sproti dopolnjujejo, podatek 300 poklicev je pridobljen oktobra 2010.

²⁵ Evropska komisija 2010e.

²⁶ Denimo v dokumentu Evropske komisije (2010d) Agenda for new skills and jobs, je opozorjeno, da obstaja neravnovesje na evropskem trgu dela in da potencialna mobilnost delovne sile ni dovolj izkoriščena.

objavljenem oktobra 2010, predlagala modernizacijo na področju priznavanja poklicnih kvalifikacij.²⁷

3.2. Evropska ureditev priznavanja poklicnih kvalifikacij

Direktiva 2005/36/ES ureja sistem priznavanja kvalifikacij in omogoča državljanom držav članic EU dostop ter opravljanje reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v drugih državah članicah pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane države članice gostiteljice. Direktiva 2005/36/ES zajema vsa pravila priznanja,²⁸ razen za nekatere poklice, ki jih obravnavajo posebne področne direktive. Tako se, na primer za zakonite revizorje uporablja Direktiva 2006/43/ES o obveznih letnih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze,²⁹ za zavarovalne posrednike Direktiva 2002/92/ES o zavarovalnem posredovanju,³⁰ za odvetnike direktivi 77/249/EGS o učinkovitem uresničevanju svobode opravljanja storitev odvetnikov³¹ in 98/5/ES za olajšanje trajnega opravljanja poklica odvetnika v drugi državi članici kakor tisti, v kateri je bila kvalifikacija pridobljena.³² Več posebnih direktiv velja tudi za dejavnosti, ki vključujejo strupene snovi; za prometni sektor, za kontrolorje letenja, za mornarje in podobno.

Avtomatsko priznavanje poklicnih kvalifikacij, za katere so bili usklajeni minimalni pogoji usposobljenosti, je na ravni EU urejeno za sedem poklicev: zdravnik, medicinska sestra za splošno zdravstveno nego, zobozdravnik, veterinar, babica, farmacevt in arhitekt. Direktiva v prilogi V našteva vse poklicne nazive, katerih imetnik ima pravico do avtomatičnega priznavanja poklicne kvalifikacije kjerkoli v EU. Temeljno načelo sistema vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij je, da če je državljan EU v svoji državi usposobljen za opravljanje poklica, je za opravljanje istega poklica usposobljen tudi v katerikoli državi članici EU. Evropska komisija ocenjuje, da je imelo od te ureditve leta 2008 koristi okrog 6,4 milijona državljanov EU, pri čemer je večina (5,7 milijona) iz zdravstvene dejavnosti, sledijo arhitekti in

²⁷ Evropska komisija 2010c.

²⁸ Sprejet je tudi kodeks ravnanja kot dopolnilo k direktivi, ki ga je potrdila skupina koordinatorjev, predstavnikov držav članic. Kodeks je namenjen predvsem pravilnemu razumevanju direktive ter opozorilo na nepravilno ravnanje nacionalnih vlad v zvezi s priznavanjem poklicnih kvalifikacij.

²⁹ Uradni list EU, št. L 157/06.

³⁰ Uradni list EU, št. L 9/03.

³¹ Uradni list EU, št. L 78/77.

³² Uradni list EU, št. 77/98.

veterinarji.³³ Problemi se lahko pojavijo, ko državljan EU na temelju avtomatskega priznavanja kvalifikacij za kršitev na svojem področju delovanja, na temelju pravil o prostem pretoku delovne sile začne delati v drugi državi članici.

Za poklice s področja obrtništva, industrije in trgovine (poklici iz Priloge IV k Direktivi 2005/36/ES) velja *avtomatično priznavanje »poklicnih izkušenj«*. Že v šestdesetih letih je bilo vzpostavljeno avtomatično priznavanje kvalifikacij, ki se pridobijo na podlagi nepretrganega opravljanja določenega poklica v nekem daljšem obdobju (in ne na podlagi pridobljene izobrazbe). Direktiva 2005/36 tega sistema ni spremenila, pač pa je v Prilogi IV naštel vse tiste poklice, ki spadajo v ta režim avtomatičnega priznavanja.

Za vse ostale poklice, kjer poklicnih kvalifikacij zaradi velikih razhajanj med državami članicami ni bilo mogoče harmonizirati, se uporablja *splošni sistem – vzajemno priznavanje*, po katerem je usposobljenost kandidata za opravljanje reguliranega poklica v določeni državi članici EU podvržena nadzoru pristojnih organov v državi članici EU. Posledica tega je zelo različno število reguliranih poklicev, saj nekatere države članice regulirajo zelo malo poklicev, s čimer olajšajo dostop do trga dela ter (samo)zaposlovanja. Na drugi strani pa nekatere države postavljajo veliko zahtev za opravljanje posameznega poklica, s čimer otežujejo zaposlovanje, kar je še dodatno problematično za delavcev migrante tako iz držav članic Evropske unije kakor iz drugih držav.

Med poklici, kjer velja splošni sistem, je bila med leti 1997 in 2008 največja mobilnost med učitelji, socialnimi in kulturnimi delavci (27 odstotkov), sledijo poklici iz zdravstvene dejavnosti, ki se ne uvrščajo med avtomatsko priznavanje (23 odstotkov) ter dobra petina tistih iz zdravstvene dejavnosti.³⁴ Skupaj to pomeni, da so posamezniki iz zdravstvene dejavnosti najbolj mobilni, kar je mogoče pripisati zlasti sistemu avtomatskega priznavanja ter večje povpraševanje po delavcih iz zdravstvene dejavnosti.

V praksi so pri pretoku delovne sile in pri priznavanju poklicnih kvalifikacij možne štiri različne situacije.

- 1) Poklic, ki ga opravlja državljan EU je *v državi članici izvora reguliran, v državi gostiteljici pa ne*. V tem primeru je dostop do poklica prost in ni treba zaprositi za priznavanje poklicnih kvalifikacij. Poklic lahko začne opravljati pod enekimi pogoji kot državljan te države članice, ravno tako ni treba predložiti

³³ Svetovna zdravstvena organizacija 2008.

³⁴ Evropska komisija 2010a.

nobenega dokumenta o priznavanju, ki ga izda uradni organ. V tem primeru je vrednost kvalifikacij tega posameznika, na primer bolgarskega mizarja v Sloveniji, odvisna od položaja in gibanj na trgu dela.

- 2) Poklic, ki ga opravlja državljan EU *ni reguliran ne v državi članici izvora ne v državi članici gostiteljici*. V tem primeru ima državljan EU, kakor je opisano v zgornji točki, prost dostop do opravljanja poklica.
- 3) Poklic, ki ga opravlja državljan EU, *v državi članici izvora ni reguliran, v državi gostiteljici pa je*. Če je torej državljan EU popolnoma kvalificiran za opravljanje poklica v državi članici izvora, mora zaprositi za priznavanje svojih poklicnih kvalifikacij. Tukaj se lahko v praksi zaplete, zlasti če so zahteve v državi gostiteljici kompleksne, nesorazmerne, dolgi postopki priznavanja ipd. Vse to lahko znatno ovira dostop do trga dela države gostiteljice in s tem prostega pretoka delovne sile. Kajti če se tak posameznik ne uspe prebiti čez postopke priznavanja kvalifikacij se lahko bodisi ne odloči za migracijo v drugo državo članico (lahko se odloči za drugo ali pa ostane v svoji državi članici) bodisi začne delovati brez ustrezne registracije.³⁵
- 4) Poklic, ki ga opravlja državljan EU, *je reguliran tako v državi članici izvora kot v državi gostiteljici*. Velja enako kot v točki tri, pri čemer je lahko prehod nekoliko lažji, če ima državljan EU že priznane nacionalne kvalifikaciji, ki jih morda lahko uporabi v državi gostiteljici pri priznavanju.

4. (DE)REGULACIJA POKLICEV V SLOVENIJI

Slovenija se uvršča v skupino držav z visokim številom reguliranih poklicev. Po trenutno dostopnih podatkih je pri nas reguliranih okrog 300 poklicev, kar lahko tako v splošnem kot na ravni posameznih poklicev otežuje dostop do trga dela in s tem (samo)zaposlovanja. Zato je smiselno preučevanje, kako bi morebitne sprostitev formalnih zahtev za opravljanje posameznih poklicev vplivale na (samo)zaposlovanje. Raziskave namreč kažejo, da so praktično znanje in njegova uporaba, izkušnje in poznavanje dejavnosti pomembnejše kot teoretično znanje in formalna izobrazba.³⁶ Pri tem pa je treba zagotoviti ustrezno ravnovesje med javnim interesom in konkurenčnostjo gospodarstva oziroma države nasploh.

³⁵ Več o tem v Evropska komisija 2010b, 59.

³⁶ Svensson 2006.

4.1. Implementacija direktive

Direktiva 2005/36/ES je bila v slovenski pravni red prenesena s sedemnajstimi akti,³⁷ med temi so najpomembnejši:

- Zakon o postopku priznavanja kvalifikacij državljanom držav članic Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora in Švicarske konfederacije za opravljanje reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji (ZPKEU);³⁸
- Pravilnik o postopku priznavanja poklicnih kvalifikacij državljanom držav članic Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora in Švicarske konfederacije za opravljanje reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 23/2008);
- Evidenca reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji.

ZPKEU ureja postopek priznavanja poklicnih kvalifikacij za opravljanje reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji ter določa organe, ki vodijo ta postopek (1. člen). V 4. členu določa, da so regulirani poklici oziroma regulirane poklicne dejavnosti po ZPKEU tisti poklici oziroma tiste dejavnosti, katerih pogoje opravljanja določa zakon ali podzakonski akt. S tem je regulacija poklicev po našem sistemu v pristojnosti države in ne poklicnih združenj.

V Sloveniji je v skladu z ZPKEU za vodenje postopkov priznavanja kvalifikacij in koordinacijo na področju vzajemnega priznavanja kvalifikacij določeno Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, pri postopku priznavanja kvalifikacij pa aktivno sodelujejo vsa ministrstva, ki so pristojna za reguliranje določenih poklicev. Ministrstva, poklicna združenja oziroma zbornice ugotavljajo, ali oseba, ki želi opravljati določeni poklic oziroma poklicno dejavnost, izpolnjuje pogoje, ki jih za ta poklic oziroma dejavnost predpisujejo področni zakoni. To opravijo na podlagi vloge kandidata za priznavanje poklicnih kvalifikacij, vložene na predpisanem obrazcu. Pristojen organ v postopku primerja pisno dokumentacijo o kandidatovih poklicnih kvalifikacijah s poklicnimi kvalifikacijami, ki jih za opravljanje posameznega reguliranega poklica oziroma dejavnosti zahtevajo predpisi Republike Slovenije. Če pristojen organ na podlagi te primerjave oceni, da kandidatove poklicne kvalifikacije ustrezajo poklicnim kvalifikacijam, ki jih za opravljanje posameznega reguliranega poklica oziroma dejavnosti zahtevajo predpisi Republike Slovenije, izda kandidatu odločbo o priznanju njegovih poklicnih kvalifikacij. V nasprotnem primeru, ko pristojni organ oceni, da kandidatove poklicne kvalifikacije ne ustre-

³⁷ Evropski parlament 2009.

³⁸ Uradni list RS, št. 21/02, 92/07, 85/09.

zajo, pozove kandidata, da opravi: (a) preizkus poklicne usposobljenosti ali (b) prilagoditveno obdobje, v katerem bo izpolnil manjkajoče pogoje za priznavanje ustreznosti svojih poklicnih kvalifikacij. Ko kandidat predloži dokazilo o uspešno opravljenem prilagoditvenem obdobju ali preizkusu poklicne usposobljenosti, mu organ izda odločbo o priznanju poklicnih kvalifikacij.

Z odločbo o priznavanju poklicne kvalifikacije se kandidatu v Republiki Sloveniji omogoči opravljanje reguliranega poklica, za katerega je usposobljen v državi članici EU, EGP ali v Švicarski konfederaciji, in sicer pod enakimi pogoji, kot veljajo za slovenske državljane, če so dejavnosti, ki jih poklic zajema, primerljive.

Pravila direktive 2005/36 se razlikujejo za primere, ko se dejavnost v državi članici gostiteljici opravlja začasno. V tem primeru po direktivi ni dovoljeno preverjanje kvalifikacij delavca, če poklic ne vpliva na zdravje ali varnost. Vendar direktiva določa, da država gostiteljica lahko zahteva letno izjavo. To izjavo pozna tudi Republika Slovenija, saj mora ponudnik storitev *pred prvim opravljanjem storitev* v Republiki Sloveniji, ter če so se po začetku opravljanja storitev v Republiki Sloveniji bistveno spremenile okoliščine, *dati pisno prijavo pri pristojnem organu na predpisanih obrazcih*, ki zajemajo osebne podatke ponudnika storitev ter podatke o zavarovalnem kritju ali drugih načinih osebnega ali kolektivnega zavarovanja v zvezi s poklicno odgovornostjo. Pristojen organ mora *v roku enega meseca* po prejemu prijave in vseh priloženih dokumentov obvestiti ponudnika storitev, da se njegova poklicna kvalifikacija ne bo preverjala, ali mu izdati odločbo o priznanju poklicnih kvalifikacij oziroma ga obvestiti o razlogu za zamudo.

Če *poklic v državi sedeža ni reguliran*, mora ponudnik storitev *v tej državi opravljati storitve*, ki jih želi opravljati v Republiki Sloveniji, neprekinjeno ali skupno *vsaj dve leti* v obdobju zadnjih desetih let, preden začne te storitve opravljati v Republiki Sloveniji.

4. 2 Nekatere posebnosti in opozorila

Za vzpostavitev sistema deregulacije poklicev v RS so zelo relevantne dobre prakse držav članic pri implementaciji te direktive, ki bi jih kazalo preučiti z vidika prenosa v domač pravni red. Prav tako pa so pomembna opozorila in priporočila državam članicam pri izvajanju sistema priznavanja poklicnih kvalifikacij:³⁹

³⁹ Navedene so samo nekatere, ki se v tej fazi raziskovanja in preučevanja (de)regulacije poklicev zdijo za Slovenijo smiselne oziroma ustrezne.

- a) zelo pomembno je strogo spoštovanje rokov izdaje odločbe (v nekaterih državah, npr. Španiji, kandidati na odločbo čakajo leto in pol);
- b) breme glede doseganja nacionalnih poklicnih kvalifikacij se zaradi nepoznavanja izobraževalnega sistema držav članic prelaga na kandidate, kar ni ustrezno. Nepoznavanje sistema drugih držav se lahko uspešno preseže z vzpostavljenim sodelovanjem s predstavniki iz gospodarstva, ki poslujejo v tej državi;
- c) države članice nimajo dovolj prostih delovnih mest za uresničevanje oziroma izvajanje prilagoditvenega obdobja;
- d) priznavanje kvalifikacij za sedem reguliranih poklicev (harmonizacija na ravni EU): države članice nimajo pravice preverjati vsebinsko, ali delavec izpolnjuje pogoje. Problem je v tem, da velja veliko nezaupanje v izobraževalne sisteme drugih držav članic, zato se avtomatično priznavanje v praksi ne uresničuje tako, kot bi se moralo.

5. SKLEPNO

Učinkovit sistem za priznavanje kvalifikacij na področju reguliranih poklicev se zahteva za zagotavljanje prostega pretoka delavcev in za zagotavljanje, da so prosta delovna mesta redno zapolnjena s ponudbo kvalificiranih kadrov. Pogoji prostega pretoka delovne sile so se izkazali tudi kot posebej pomembni v primerih specifičnega primanjkljaja kvalificiranih strokovnjakov v specifičnem času v določenih državah članicah.

Direktiva 2005/36/EC o priznavanju poklicnih kvalifikacij je namenjena spodbujanju prostega pretoka kvalificirane delovne sile po EU, zavedajoč se, da se standardi in vsebina razlikujejo med državami. Evropska unija teži k ustanovitvi in zagotovitvi enakovrednosti med kvalificiranimi in usposobljenimi posamezniki v državah članicah EU. Z vidika posameznega državljanca EU bi to pomenilo, da mu bi bilo omogočeno s poklicno kvalifikacijo katerekoli države članice premik in opravljanje poklica v drugi državi članici preprosto in enostavno.⁴⁰ Vendar je direktiva kompleksna, pokriva veliko panog in zahteva vključevanje velikega števila ministrstev ter drugih državnih organov. Zato se implementacija direktive ni razvila tako, kot je načrtovala Evropska komisija, številne članice pa se aktivno

⁴⁰ Evropska komisija 2010b, 15.

ukvarjajo tako z urejanjem vsebine reguliracije poklicev kot postopkov priznavanja poklicnih kvalifikacij.

Kot večina držav članic EU je tudi Slovenija direktivo 2005/36 implementirala v svoj nacionalni pravni red. Načini in pristopi k implementaciji so bili od države do države različno uspešni, vendar pa je direktiva po mnenju stroke premalo prispevala k boljšim pogojem za prost pretok delovne sile v EU. Iz raznih poročil komisij, delovnih odborov in drugih teles EU je mogoče razbrati, da je prosti pretok delovne sile relativno skromen in da opisani regulatorni napori niso imeli pričakovanih učinkov.

Prosti pretok delovne sile je, paradoksalno, najbolj poudarjena in obenem najmanj uporabljena (najmanj uresničena) izmed štirih svoboščin enotnega trga. Danes samo 2,3 odstotka Evropejcev živi v državi, ki ni država njihove nacionalne pripadnosti⁴¹ (v nadaljevanju druga država članica). Od leta 2001 je število Evropejcev, ki živi v drugi državi članici, naraslo na 4 milijone. V nasprotju s tem je število migracij iz držav, ki niso članice EU, veliko višje (v letu 2008 je to število naraslo na skoraj 20 milijonov ljudi oz. 3,9 odstotka celotne populacije EU).⁴² Tudi podatki Evrobarometra kažejo, da večina Evropejcev ni zainteresirana oziroma vidi veliko preprek pri zaposlovanju v drugih državah članicah EU. Izhajajoč iz vsega zgoraj navedenega je razvidno, da mora EU na tem področju nekaj storiti. To vključuje modernizacijo obstoječe evropske zakonodaje, kar zajema aktivnosti v treh vsebinsko povezanih sklopih: poenostavitev za državljane, vključevanje poklicev na enotnem trgu EU in povečanje zaupanja v sistem EU ter drugih držav članic.⁴³ Ravno tako velja razmisliti, če in kako razširiti danes (skromno) avtomatsko priznavanje poklicev, ki sedaj velja zgolj za sedem poklicev izmed okrog 800 do 4.600 reguliranih poklicev v EU. Poenostavitev sistema bi pomenila tudi zmanjšanje razkoraka med pričakovani državljani EU in dejanskim stanjem prostega pretoka in priznavanja poklicnih kvalifikacij državljanov EU.

Na področju priznavanja poklicnih kvalifikacij so torej nujni dodatni napori. Trenutno veljavni sistem je treba evalvirati ter na ta način ugotoviti, ali so bile vse možnosti, ki jih direktiva 2005/36/EC ponuja, polno izkoriščene. Upoštevati bo treba tudi morebitne spremembe, ki so na podlagi te direktive nastale v izobraževalnih sistemih oz. sistemih poklicnega usposabljanja držav članic. Izhajajoč iz tega je

⁴¹ Monti 2010, 56.

⁴² Monti 2010, 56.

⁴³ Evropska komisija 2010c.

Komisija že začela z evalvacijo te direktive, katere ugotovitve bodo objavljene v Zeleni knjigi leta 2011 ter upoštevane pri spremembah direktive, predvidoma v letu 2012.

LITERATURA IN VIRI:

Evropska komisija 2010a. *Internal Market Scoreboard, edition 21*.

[Http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm) (25. 4. 2011).

Evropska komisija. 2010b. *Recognition of professional qualification*. [Http://www.europarl.europa.eu/document/.../20101025ATT89911EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/.../20101025ATT89911EN.pdf) (20. 4. 2011).

Evropska komisija. 2010c. *Towards a Single Market Act For a Highly competitive social market economy 50 proposals for improving our work, business and exchanges with another*. COM (2010) 608 final.

[Http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act_en.pdf) (25. 4. 2011).

Evropska komisija. 2010d. *Agenda for new skills and jobs*.

[Http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=958](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=958) (25. 4. 2011).

Evropska komisija. 2010e. *Europe 2020 - The EU strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.

[Http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/europe_2020/index_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/europe_2020/index_en.htm) (15. 4. 2011).

Evropska komisija 2011a. *Poročila Evropske komisije o priznavanju poklicnih kvalifikacij*.

[Http://ec.europa.eu/competition/sectors/professional_services/reports/reports.html](http://ec.europa.eu/competition/sectors/professional_services/reports/reports.html) (20. 4. 2010).

Evropska komisija 2011b. *Podatkovna baza reguliranih poklicev držav članic EU, EEA držav in Švice*.

[Http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home) (25. 4. 2011).

Evropski parlament 2009. *Study on Transposition of the Directive on the recognition of professional qualifications*.

[Http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do](http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do) (15. 4. 2011).

Feldman, Roger in James W. Begun. 1985. *The welfare of quality changes due to professional regulation*. The journal of Industrial Economics 34 (2), 17 – 32.

Fels, Allan. 2001. *Regulation, Competition and the profession*. Proceedings of the Industry Economics Conference.

[Http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/255463](http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/255463) (28. 4. 2011).

Monti, Mario. 2010. *A new strategy for the single market. At the service of Europe's economy and society*. [Http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf) (18. 4. 2011).

Ramoniene, Lineta in Marius Lanskoronskis. 2009. *Reflection of higher education aspects in the conception of national competitiveness*. Baltic Journal of Management 6 (1), 124 – 139.

Reflection Group. 2010. *Project Europe 2030: Challenges and Opportunitites*.

<http://www.reflectiongroup.eu/2010/05/08/project-europe-2030-challenges-and-opportunities/> (22. 4. 2011).

Svensson, G. Lennart. 2006. *New professionalism, trust and competence: some conceptual remarks and empirical data*. *Current Sociology* 54, 579 – 593.

Svetovna zdravstvena organizacija 2008. *European health for all database*. <http://data.euro.who.int/hfad/> (5. 1. 2011).

Weigel, Wolfgang. 2009. Challenging contemporary trends in the (de-) regulation for the professions. European Association of law and economics working paper No. 012 – 2009. law.haifa.ac.il/eale/site/WorkingPapers/Binder%20WP%20012.pdf

Pravni viri

Pogodba o EU. Prečiščena različica, *Uradni list EU*, št. C 83/10.

Direktiva 77/249/EGS o učinkovitem uresničevanju svobode opravljanja storitev odvetnikov. *Uradni list EU*, št. L 78/77.

Direktiva 98/5/ES za olajšanje trajnega opravljanja poklica odvetnika v drugi državi članici kakor tisti, v kateri je bila kvalifikacija pridobljena. *Uradni list EU*, št. L Direktiva 2002/92/ES o zavarovalnem posredovanju. *Uradni list EU*, št. L 9/03.

Direktiva 2005/36/EC o priznavanju poklicnih kvalifikacij. *Uradni list EU*, št. L 255/05.

Direktiva 2006/43/ES o obveznih letnih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze. *Uradni list EU*, št. L 157/06.

Direktiva 2009/50/ES o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visoko-kvalificirane zaposlitve. *Uradni list EU*, št. L 155/09.

77/98.

Priporočilo MOD št. 126 o poklicnem usposabljanju (ribiči). 1966. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R126> (9. 2. 2011).

Priporočilo MOD št. 150 o razvoju človeških virov. 1975. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R150> (9. 2. 2011).

Priporočilo MOD št. 157 za delavcev v zdravstveni negi. 1977. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R157> (9. 2. 2011).

Priporočilo MOD št. 195 o razvoju človeških virov. 2004. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R195> (9. 2. 2011).

Zakon o postopku priznavanja kvalifikacij državljanom držav članic Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora in Švicarske konfederacije za opravljanje reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji (ZPKEU). *Uradni list RS*, št. 21/02, 92/07, 85/09.

Pravilnik o postopku priznavanja poklicnih kvalifikacij državljanom držav članic Evropske unije, Evropskega gospodarskega prostora in Švicarske konfederacije za opravljanje reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji. *Uradni list RS*, št. 23/08.

Evidenca reguliranih poklicev oziroma dejavnosti v Republiki Sloveniji. *Uradni list EU*, št. 44/04, 50/06.

THE IMPACT OF (DE)REGULATION OF PROFESSIONS ON EMPLOYMENT

Valentina Franca*

SUMMARY

Regulation of professions becomes a problem when it begins to hinder considerably (self)employment and free movement of workers within the European labour market. Therefore this issue is being intensely discussed by both, the European Union and its member states, including Slovenia. According to the European Union Treaty, it is a basic right of the EU citizens to work and supply services in other EU member states. However, it remains the right of each EU member state to determine conditions a person must meet in order to be able to carry out a certain profession or activity (regulated profession). Basic legal framework in the field of (de)regulation of professions within the European Union is Directive 2005/36/EC on recognition of professional training qualifications. By this Directive the EU reformed the system of mutual recognition of professional qualifications with the purpose to enhance the flexibility of the labour market, to liberalize the regulations related to service provision, encourage an automatic mutual recognition of professional qualifications and simplify administrative procedures.

Within European Union there are seven professions for which minimal standards of qualifications have been harmonized, meaning that they are automatically acknowledged by all the member states. These professions include doctors, nurses responsible for general care, dentists, veterinarians, midwives, pharmacists and architects. For the professions within the field of industry and trade (professions laid down in Annex IV to the Directive 2005/36/ES) there is an automatic acknowledgement of "professional experience". For all other professions and the recognition of other professional qualifications the principle of general system is applied – mutual recognition, according to which the professional knowledge of the applicant to pursue a regulated profession in the respective EU Member State is subject to supervision of the competent authorities in the host state. As a con-

* Valentina Franca, PhD, Professor at the Faculty of Management, University of Primorska, Slovenia
valentina.franca@fm-kp.si

sequence the number of regulated professions in different Member States varies considerably: some states regulate only few professions, thus easing access to labour market and (self)employment. Some other states however, impose numerous requirements for carrying out a profession which hinders employment and presents an additional obstacle for migrant workers from both: the EU Member States and from other countries.

Slovenia belongs to the countries with a high number of regulated professions. According to the presently available data there are about 300 regulated professions which makes access to labour market and to (self)employment more difficult. It would therefore make sense to examine in what way a reduction of formal requirements for practicing a profession would influence (self)employment. Research indicates that practical knowledge and its application, experience and the knowledge of the field of the activity are more important than theoretical knowledge and formal education. However, it is also important to ensure appropriate balance between public interest and competitiveness of the economy and respectively of the state as such.