**АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА О РЕГУЛИСАНИМ ПРОФЕСИЈАМА И ПРИЗНАВАЊУ ПРОФЕСИОНАЛНИХ КВАЛИФИКАЦИЈА**

1. **Који су проблеми које закон треба да реши?**

У процесу припреме Републике Србије за улазак у чланство у Европској унији, у оквиру преговарачког Поглавља 3- Слобода пружања услуга, садржано је Потпоглавље 4, које се бави признавањем професионалних квалификација, у оквиру кога Република Србија има обавезу да у свој правни систем имплементира две директиве ЕУ: Директиву 2005/36/ЕЗ о признавању професионалних квалификација и Директиву 2013/55/ЕУ о измени наведене директиве о признавању професионалних квалификација, као и Уредбу ЕУ бр. 1024/2012 о административној сарадњи путем Информационог система унутрашњег тржишта (Уредба „ИМИ“) Националним планoм за усвајање правних тековина Европске уније предвиђено је да до уласка у Европску унију Република усвоји Закон о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација, којим ће се на целовит начин уредити област регулисаних професијама и признавања професионалних квалификација

Имплементација директива извршиће се Законom који има одложену примену, (од момента уласка у ЕУ), изузимајући неколико одредаба које ће се примењивати од дана ступања на снагу Закона, а које имају за циљ да припреме услове за примену Закона од момента уласка у чланство у ЕУ, односно да се обезбеди потребна административна структура за спровођење Закона и укључивање у Информациони систем унутрашњег тржишта („ИМИ“ систем).

Овим законом биће уређени минимални услови оспособљавања у Републици Србији за приступ и обављање регулисаних професија (аутоматско признавање), признавање професионалних квалификација, укључујући и систем признавања професионалних квалификација за обављање регулисаних професија у Републици Србији у циљу остваривања права на пословно настањење , слободу пружања услуга на привременој и повременој основи.

У вези са тим Законом се решава проблем стварања услова у Републици Србији за остваривање слободе пружања услуга и пословног настањења, односно за слободно кретање раде снаге између држава чланица ЕУ.

У периоду до доношења тог закона, постојала је потреба за доношењем општег прописа којим ће бити утврђени услови и поступак утврђивања испуњености услова за обављање професија од посебног значаја за Републику, а које су, већ уређене или ће бити уређене законом или другим прописом, осим уколико је законом којим се уређује професију од посебног интереса прописано другачије.

Законом о изменама и допунама Закона о високом образовању („Службени гласник РС”, број 99/14) извршено је усклађивање домаћег законодавства са Законом о ратификацији Конвенције о признавању квалификација из области високог образовања у европском региону („Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, број 7/03).

Наведеним изменама Закона о високом образовању, прописан је поступак признавања стране високошколске исправе ради запошљавања, који спроводи ENIC/NARIC центар, организациона јединица министарства надлежног за послове образовања. У том поступку страни студијски програми вреднују се с обзиром на: врсту и ниво постигнутих знања и вештина; систем образовања у земљи у којој је високошколска исправа стечена; услове уписа; компетенција стечених завршетком студијског програма; права која из стране високошколске исправе проистичу у земљи у којој је стечена и других релевантних чињеница, а без разматрања формалних обележја и структуре студијског програма.

Решењем о признавању стране високошколске исправе, утврђује се научна, уметничка, односно стручна област у оквиру које је студијски програм остварен, ниво и врста стеченог високог образовања и именованом лицу се омогућава општи приступ тржишту рада у Републици. Решење о признавању стране високошколске исправе не ослобађа његовог имаоца испуњавања посебних услова за обављање одређених професија од посебног интереса за Републику, прописаних законом и другим прописима.

Поред тога иако се завршавањем студијских програма из одређене научне, стручне односно уметничке области стиче исти стручни, односно академски назив како у земљу, тако и у иностранству, ти студијски програми се могу у одређеној мери разликовати у погледу садржине и у погледу компетенција које се завршавањем студијских програма стичу.

За обављање професија које су уређене посебним прописима и чије је обављање од посебног интереса за Републику, неопходно је обезбедити да стечене компетенције у целини и посебно у делу који се односи на познавање правног система и одговарајућих прописа националног карактера, буду на одговарајућем нивоу и одговарајућег садржаја.

У том смислу, а посебно имајући у виду да се у поступку признавања стране високошколске исправе ради запошљавања од имаоца те исправе не може тражити да полаже додатне испите којим се могу надокнадити недостајуће компетенције, доношењем Закона о професијама од посебног интереса за Републику Србију и условима за њихово обављање уредио се одговарајући поступак за проверу испуњености услова за обављање одређених професија од посебног значаја за Републику и за накнадно стицање потребних компетенција, за приступ обављању тих професија.

Ради провере испуњености услова за обављање професије од значаја за Републику за лица која су стекла образовање у иностранству, односно у Републици Србији, такође је било потребно стандардизовати минималне компетенције које су неопходне за обављање одређене професије од значаја за Републику.

Прописивањем минималних компетенција за обављање одређене професије, поступка и успостављања надлежних тела за проверу испуњености тих компетенција, обезбедило се да лице које приступа обављању професије од посебног интереса за Републику, има потребне компетенције за квалитетно обављање те професије.

Такође, лицима која током образовања нису стекла минимум потребних компетенција, уколико разлика у стеченим компетенцијама није значајна, омогућено је да полагањем одговарајућих испита или реализовањем одговарајуће стручне праксе, стекну услов за приступ полагању стручног испита за обављање одређене професије.

Успостављањем надлежних тела и прописивањем услова за обављање одређених професија отварориле су се нове могућности у смислу приступа радне снаге тим професијама.

Ради обезбеђивања свега напред наведеног, усвојен је Закон о професијама од посебног интереса за Републику Србију и условима за њихово обављање као општи пропис на основу ког ће се прописивати услови и поступак утврђивања испуњености услова за обављање професија од посебног значаја за РепубликуУсвајање закона о професијама од посебног интереса за Републику Србију и условима за њихово обављање којим се прописују напред изнета решења, представља и први је корак у сусрет доношењу Закон~~а~~ о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација.

1. **Који су жељени циљеви доношења закона?**

Циљ доношења Закона је омогућавање слободног кретања радне снаге у оквиру држава чланица ЕУ, односно слободе пружања услуга, као и припрема Републике Србије за пријем у чланство у ЕУ, и то уређивањем процедура и самог признавања професионалних квалификација кроз аутоматско признавање (где су од стране ЕУ предвиђени минимални услови који морају бити испуњени да би се обављала регулисана професија – доктора медицине, доктора медицине специјалисте, доктора денталне медицине, доктора ветеринарске медицине, архитекте, магистра фармације, медицинске сестре опште неге и бабице), кроз општи систем признавања професионалних квалификација, признавање професионалног искуства и признавање стечених права (лица која већ обављају одређену регулисану професију).

Како до сада ова област није била уређена прописима Републике Србије, а у процесу придруживања ЕУ иста мора бити уређена, неопходно је доношење овог закона.

1. **Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?**

Доношење Закона о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација је обавеза Републике Србије, јер се тим законом уносе у правни систем две директиве Европске уније, а њима се регулише признавање професионалних квалификација ради обављања регулисаних професија. Уколико не би био донет закон којим се две директиве имплементирају у наш правни систем, Директива 2005/36/ЕЗ и Директива 2013/55/ЕУ морале би бити непосредно примењене у Републици Србији, што је мање повољно и што би стварало потешкоће око њихове примене. С тога се одлучило за опцију доношења закона који ће у себи садржати све одредбе наведених директива и који ће омогућити лакшу и практичнију примену директива, језиком и формом која је прилагођена корисницима у Републици Србији. То значи да је могуће или донети закон или непосредно примењивати наведене директиве, а одлука да то буде закон има оправдање у олакшаној примени прописа ЕУ.

1. **Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?**

Израда Закона је, са становишта практичности и лакше примене прописа ЕУ, односно двеју наведених директива, најбоље решење за оне који су упућени на примену директива о признавању професионалних квалификција, тј. за домаће држављане који одлазе у друге државе чланице ЕУ у којима ће обављати регулисане професије (или ће се пословно настанити или привремено или повремено обављати регулисану професију), а и за држављане других држава чланица ЕУ којима ће се признавати професионална квалификација у циљу обављања регулисаних професија у Републици Србији. Ово с тога што је Закон свеобухватан, односно садржи све одредбе из директива на једном месту.

1. **На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?**

Законом се регулише област признавања професионалних квалификација и регулисаних професија и посебно је значајна за лица која обављају професије у оквиру аутоматског признавaња професионалних квалификација (доктор медицине, доктор медицине специјалиста, доктор денталне медицине, магистар фармације, доктор ветеринарске медицине, архитекта, медицинска сестра опште неге и бабица), а и за обављање свих других регулисаних професија (за које је унутрашњим прописима одређено који су услови за њихово обављање у држави чланици ЕУ- образовање, стаж, лиценца и тд.).

Такође, под одређеним законом прописаним условима, овај закон се односи и на држављане трећих држава које нису чланице ЕУ, а који могу обављати регулисане професије у Републици Србији. Овим законом ће се и таквим лицима омогућити да, иако су стекла образовање ван држава чланица ЕУ, обављају регулисану професију, с тим што се таквим лицима не може аутоматски признати професионална квалификација, већ се на њих примењује општи систем признавања професионалних квалификација.

1. **Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?**

С обзиром на то да се овим законом уређује признавање професионалних квалификација и регулисане професије, Закон неће проузроковати трошкове предузећима-привредним друштвима, већ у извесној мери физичким лицима која траже признавање професионалне квалификације, или издавање европске професионалне картице, односно која улазе у процедуру за остваривање својих права по овом закону. За добијање потребних информација за остваривање права на признавање професионалних квалификација, нису предвиђене административне таксе.Нацртом Закона о регулисаним професијама и прзнавању професионалних квалификаицја у члану 20. прописано је да је надлежно тело дужно је да донесе решење о захтеву кандидата и да га достави кандидату најкасније у року од 3 месеца од дана пријема потпуног захтева.

Стручно признавање у Хрватској (у надлежности Агенције за науку и високо образовање, односно њене хрватске ЕНИЦ/НАРИЦ канцеларије) је заправо званична дозвола за улазак на хрватско тржиште рада и обављање одређеног занимања, поготово ако је за потребе рада у одређеним регулисаним професијама. Најчешће, у сврху „општег“ уласка на тржиште рада у Хрватској, стручно признавање од стране хрватске ЕНИЦ/НАРИЦ канцеларије завршава се правноснажном одлуком („решењем“), која укључује формалну ауторизацију страних високошколских квалификација без прецизних детаља о процени исхода учења које је особа стекла током образовања. У складу са важећим прописима у Хрватској, одлука о признавању не даје право на коришћење хрватских стручних и научних звања или академског нивоа, већ формално потврђује вредност стране образовне квалификације у циљу општег приступа тржишту рада у Хрватској. Ако запошљавање у одређеној струци захтева испуњење одређених услова (нпр. код регулисаних професија, као што су медицина, адвокатура, итд.), они су регулисани од стране надлежног органа за сваку професију.

Административна такса за стручно признавање које се окончава одлуком је 400 КН (четири стотине куна) или 65 €

1. **Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?**

Законом треба да се омогући слобода кретања радне снаге и пружање услуга у европском економском оквиру, које ће за последицу имати могућност запослења у било којој држави чланици ЕУ, али и могућност за прлив потребне радне снаге из других држава чланица ЕУ, чиме ће се омогућити размена рада и услуга, присутност на страним тржиштима рада, међусобно допуњавање у смислу задовољавања потреба за одређеном радном снагом између држава чланица ЕУ, што су ефекти који у сваком смислу оправдавају евентуалне трошкове који настану применом овог закона (око формирања јединствене контакт тачке за услуге, националног координатора, административне структуре која се мора обезбедити пре уласка у чланство у ЕУ и око укључивања Републике Србије у „ИМИ“ систем).

1. **Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?**

Овај закон не утиче директно на стварање нових привредних субјеката, али има утицаја на стварање тржишне конкуренције, уласком стране радне снаге (пружаоци услуга) на домаће тржиште.

Овим законом се ствара могућност отварања тржишта рада, мобилност појединца на тржишту рада, ограничења у функцији заштите крајњег корисника услуга, потрошача, као и заштита јавног добра квалитета услуге. Користи од отварања тржишта ће се огледати кроз олакшанан приступ професији, повећавају понуду услуга уз приступачне цене, доводе до повећања конкурентности, и могућности запошљавања већег броја стручњака, а појединцу олакшаним приступом професији се омогућава да искористи предности јединственог тржишта ЕУ.

1. **Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону?**

Одбор за јавне службе Владе Републике Србије је на седници од 14. јануара 2016. године, на основу члана 41. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), на предлог Министарства просвете, науке и технолошког развоја, донео је Закључак и одредио Програм јавне расправе о Нацрту закона о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација 05 број: 011-198/2016 од 14. јануара 2016. године.

Јавна расправа је спроведена у периоду од 20. јануара 2016. године до 10. фебруара 2016. године, а текст Нацрта закона био је постављен на интернет страници Министарства просвете, науке и технолошког развоја и на порталу е-управе. Такође је била отворена генеричка имејл адреса ([javnarasprava@mpn.gov.rs](mailto:javnarasprava@mpn.gov.rs)) на коју је пристигао мањи број сугестија и предлога.

У припреми Нацрта закона учествовала је Радна група коју су чинили представници Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Завода за унапређивање образовања и васпитања, Министарства финансија, Министарства рударства и енергетике, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства омладине и спорта, Министарства пољопривреде и заштите животне средине, Министарства правде, Министарства културе, Министарства здравља, Министарства трговине, туризма и телекомуникација и Министарства привреде.

За учествовање у јавној расправи били су позвани представници Универзитета у Београду, Нишу, Крагујевцу и Новом Саду, са факултетима, представници средњих школа из области медицине и социјалне заштите, Регионалне привредне коморе, мала и средња предузећа, компаније и друга заинтересована правна и физичка лица, као и представници локалне самоуправе.

Примедбе на текст Нацрта закона и предлози за његову допуну достављани су путем е-поште, како је назначено у Програму јавне расправе али и путем поште. Наиме, свим учесницима јавне расправе је омогућено да се и писмено изјасне о предлогу Нацрта и дају коментар.

У јавној расправи су учествовали: проф. др Горан Јовановић са Грађевинско-архитектонског факултета у Нишу, проф. др Александар Кековић са Грађевинско-архитектонског факултета у Нишу, проф. др Зоран Бојанић са Медицинског факултета у Нишу, проф. др Зоран Николић проректор Универзитета у Нишу, проф. др Небојша Арсенијевић ректор универзитета у Крагујевцу, проф. др Иван Коларић са Филолошко-уметничког факултета у Крагујевцу, проф. др Радомир Томић са Филолошко-уметничког факултета у Крагујевцу, проф. др Нада Ковачевић, проректор Универзитета у Београду, проф. др Сима Аврамовић декан Правног факултета у Београду, проф. др Александар Јовановић са Учитељског факултета у Београду, Фармацеутски факултет Универзитета у Београду (примедбе у писаној форми упућене Министарству просвете, науке и технолошког развоја), Фармацеутска комора Србије (писмени предлог Министарству просвете, науке и технолошког развоја да се формира радна група за рад на овом закону), Конференција декана правних факултета чији је оснивач Република Србија (доставила је Закључак), проф. др Биљана Срдић Галић - продекан за акредитацију и контролу квалитета Медицинског факултета у Новом Саду, ректор Универзитета у Новом Саду - др Душан Николић, проф. др Иван Јерковић са Филозофског факултета у Новом Саду - Одсек за психологију, Ружица Перовић из Удружења физиотерапеута Србије, Бојан Тохољ са Ветеринарског факултета у Новом Саду, Реља Алексић из Лекарске коморе Србије, Љубица Спасојевић Костић са Пољопривредног факултета у Новом Саду, односно из Ветеринарске коморе Србије, Драгана Симић из Медицинске школе у Новом Саду.

Радна група у ужем саставу (представници Министарства просвете, науке и технолошког развоја, представник Завода за унапређивање образовања и васпитања и представник Министарства трговине, туризма и телекомуникација) која је непосредно радила на Нацрту закона о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација, анализирала је све примедбе, предлоге и сугестије учесника у јавној расправи. Прихваћене су примедбе везане за магистра фармације, и то на члан 33. ст. 1., 3. и 4. Нацрта закона, које се односе на употребу одређених медицинских термина, односно предлоге да се уместо постојећих користе адекватнији медицински термини и називи одређених предмета који се изучавају у фармацији.

Што се тиче примедаба и предлога које је у писаној форми доставила Конференција декана правних факултета чији је оснивач Република Србија, истим се предлаже одлагање рада ЕНИК/НАРИК центра (при Министарству просвете, науке и технолошког развоја) у погледу вредновања страних студијских програма правних факултета у циљу запошљавања, и то до доношења Закона о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација, а предлажу се и измене и допуне Нацрта закона и то: у члану 3. став 7. ; члану 7. став 3.; члану 10. став 4.; члану 20. став 4; члану 61. став 2., члану 62. став 1., као и промене у члану 10. ст. 3., 5., 6. и 11., члану 16. став 1., члану 19. ст. 1. и 13., те додавање нових ставова после става 13. и промене у члану 47. став 2. Нацрта закона.

У вези са Закључком Конференције декана правних факултета може се констатовати да се истим, између осталог, предлаже да се Законом о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација обухвати и професија јавног бележника која, иначе, Директивом 2005/36/ЕЗ није регулисана (на ову професију примењују се друге директиве). Такође, предлаже се да се „правничка“ професија обухвати Законом у оквиру система аутоматског признавања професионалних квалификација, што је немогуће, из разлога што је прописима ЕУ предвиђено само седам (плус две) професија са аутоматским признавањем и националним прописима исто се не може мењати, односно, садржај Директиве усваја се такав какав је. Исти проблем уочава се и код предлога да се интервенише на појединим решењима датим у тексту Директиве која се путем овог закона уноси у домаћи правни систем, те се тако код допунских мера у поступку за признавање професионалних квалификација предлаже додатна мера – полагање допунских испита, што такође није могуће, из истих разлога – немогућности да се садржај Директиве која је основ нацрта Закона о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација, коригује, мења или прилагођава сопственим захтевима.

Из тих разлога предлози и примедбе из Закључка Конференције декана правних факултета чији је оснивач Република Србија нису могли бити уважени, а предлог везан за начин рада и овлашћења ЕНИК/НАРИК центра могао би бити реализован кроз посебан закон.

Треба напоменути да је усмени предлог проф.др Симе Аврамовића са Правног факултета у Београду, да се поједини чланови Закона поделе у више чланова, прихваћен.

1. **Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?**

Доношење Закона прати обимна регулатива, односно доношење нових закона и подзаконских аката који треба да омогуће његово спровођење, као и измене и допуне постојећих. Ови закони и подзаконски акти из различитих су области и обухватају здравство, образовање, грађевину, привреду, трговину и туризам, пољопривреду, правду, културу, спорт и друге области зависно од професија које законом буду обухваћене као регулисане (а које ће бити на листи у прилогу Закона, са табеларно приказаним условима за обављање сваке од регулисаних професија). Њих ће донети министарства надлежна за просвету и науку, здравље, пољопривреду, грађевину, привреду, правду, финансије, трговину и туризам и многа друга (нису обухваћена министарства за спољне послове, одбрану и унутрашње послове).

Закон ће спроводити ресорна министарства, у оквиру постојећих и нових капацитета. Засада део послова везаних за признавање професионалних квалификација преузима ЕНИК/НАРИК центар – посебна јединица основана у оквиру Министарства просвете, науке и технолошког развоја, али ће се ускоро укључити и Министарство трговине, туризма и телекомуникација са јединственом контакт тачком за услуге.

Нацртом закона о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација предвиђено је да установе високог образовања које имају акредитоване студијске програме за стицање образовања за професије доктор медицине, доктор медицине специјалиста, доктор денталне медицине, доктор денталне медицине специјалиста, магистар фармације, доктор ветеринарске медицине и архитекта треба да ускладе студијске програме са минималним условима оспособљавања из Директиве пре уласка Републике Србије у Европску унију.

Министарство надлежно за послове образовања за професије медицинска сестра опште неге и бабица треба да усклади наставне планове и програме са минималним условима оспособљавања из Директиве пре уласка Републике Србије у Европску унију.

Република Србија укиће своје законе и друге прописе који се односе на додељивање доказа о формалној квалификацији за доктора медицине специјалисту из тач. 5.1.2. и 5.1.3. Прилога V. Директиве, и усвојиће мере које се односе на стечена права која припадају њеним држављанима и признати држављанима других држава потписница ЕЕП-а право да искористе те мере ако су докази о формалној квалификацији издати пре датума кад је Република Србија престала да издаје такве доказе за специјализацију о којој је реч.

Датуми стављања ван снаге тих прописа наводе се у Прилогу V. Директиве.

Прописи којима се уређују професионалне квалификације обухваћене аутоматским признавањем треба да се ускладе са одредбама Нацрта закона о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација пре уласка Републике Србије у Европску унију.

Влада Републике Србије донеће Попис регулисаних професија донети у року од 120 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Надлежна министарства ће до уласка Републике Србије у Европску унију прописати надлежна тела за признавање професионалних квалификација у свом ресору.

Министар надлежан за послове образовања ће, у сарадњи са министром надлежним за послове рада прописати садржај и изглед ЕУ потврде и утврдити попис надлежних тела за издавање ЕУ потврда, најкасније до уласка Републике Србије у Европску унију.Министар надлежан за послове образовања одредиће лица која ће обављати послове националног координатора најкасније до уласка Републике Србије у Европску унију.Министар надлежан за послове образовања прописаће садржај ЕПК, поступак издавања ЕПК и утврдити попис надлежних тела за њено издавање најкасније до уласка Републике Србије у Европску унију.

Нацрт закона прописује националног координатора који се бави питањима информисања, надлежности кординатора, центар за подршку који пружа потребне информације грађанима и истим центрима других држава потписница ЕЕП-а о националном законодавству, правима која проистичу из овог закона, о регулисаним професијама и приступању тим професијама, као и о достављању обавештења Европској комисији о резултатима пружене помоћи и о ЕПК и приступу издавању ЕПК.

Такође, прописује се шта садржи база података Центра за подршку, да подаци о кандидату могу да се употребе само у складу са прописима о заштити личних података, као и надлежна тела за саветовање у вези са признавањем професионалних квалификација, јединствену контакт тачку за услуге у Републици Србији и податке којима она располаже. Прописана је и сарадња Центра за подршку са контакт тачкама и надлежним телима других држава потписница ЕЕП-а, да Влада Републике Србије доноси попис регулисаних професија у Републици Србији (попис 1, 2. и 3.), да надлежно тело путем ИМИ система обавештава Европску комисију о законима и другим прописима у вези са издавањем доказа о професионалним квалификацијама у професијама обухваћеним аутоматским системом признавања, о јавној исправи која се издаје носиоцу професионалне квалификације у Републици Србији. Такође, дају се информације о забрани или ограничењу обављања одређених професија, као и истеку забране или ограничења, о попису регулисаних професија са пописом делатности обухваћених професијом и програма оспособљавања, као и о променама пописа.