



Br: 03-02-040/23-2228/2

Podgorica, 20.06.2023. godine

MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA
- n/r ministru, gospodinu Admiru Adroviću -

Poštovani gospodine Adroviću,

Povodom *Predloga zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Dostavljenim Predlogom navedeno je da Nacrtom zakona definiše se pojam i postupak jedinstvenog vještačenja invaliditeta, utvrđuje se javni interes za jedinstveno vještačenje invaliditeta, utvrđuje se pojam invaliditeta, invalidnosti i procjene invaliditeta, oblasti vještačenja, uslovi za vršenje vještačenja, način osnivanja i djelokrug rada specijalizovane ustanove za jedinstveno vještačenje invaliditeta, obrazovanje i vođenje Registra lica sa invaliditetom, obrazovanje i vođenje Registra vještaka za jedinstveno vještačenje invaliditeta, rokovi za odlučivanje u postupku vještačenja odnosno procjene invaliditeta, finansiranje specijalizovane ustanove za jedinstveno vještačenje invaliditeta, kao i druga pitanja od značaja za njen rad. Kao preduslov za nesmetano ostvarivanje svih ljudskih prava i sloboda lica sa invaliditetom bez njihove bilo kakve neposredne i posredne diskriminacije na bazi njihovog invaliditeta prevashodno je neophodno osigurati utvrđivanje postojanja vrste i stepena invaliditeta shodno jedinstvenim kriterijumima i na jedinstven i ujednačen način.

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Kako je navedeno u dokumentaciji i u Izvještaju o analizi uticaja propisa, za implementaciju Predloga zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta potrebna finansijska sredstva u 2023. godini na mjesečnom nivou iznose 3.100,00 € i odnose se na: bruto naknade Upravnom odboru i bruto zarade direktoru, koji će nastati nakon donošenja Odluke o osnivanju Zavoda za vještačenje invaliditeta.

Takođe, potrebna sredstva za 2023. godinu obezbijedila bi se iz opredijeljenih sredstava Zakonom o budžetu za 2023. godinu kod potrošačke jedinice Ministarstvo rada i socijalnog staranja, na Programu – Socijalna zaštita, Potprogramu – Prava iz oblasti boračke, invalidske i dječje zaštite, na Aktivnost – Regulisanje prava iz oblasti socijalne, boračke i invalidske zaštite u okviru izdatka 4319 – Ostali transferi institucijama.

Potrebna sredstva za realizaciju Zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta za 2024. godinu iznosi 741.270,00 €, a za 2025-2026. godinu je iznos od po 293.710,00 €.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija sa aspekta budžeta, nema primjedbi na dostavljeni *Predlog zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta* i ističemo da sredstava potrebna za realizaciju Zakona u narednim godinama biti predmet razmatranja prilikom procesa izrade godišnjeg Zakona o budžetu.

Ukazujemo na član 42 Predloga zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta koji glasi: "Status lica sa invaliditetom utvrđen do početka primjene ovog Zakona na osnovu propisa kojim se uređuje profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje lica sa invaliditetom predstavljajući osnov za ostvarivanje prava po osnovu tako utvrđenog statusa do okončanja postupka jedinstvenog vještačenja invaliditeta po ovom Zakonu za svako lice koje je korisnik tih prava. ALTERNATIVNO: Lica kojima je status lica sa invaliditetom utvrđen do početka primjene ovog Zakona na osnovu propisa kojim se uređuje profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje lica sa invaliditetom dužna su da najkasnije u roku od pet godina od dana početka primjene ovog Zakona podnesu zahtjev za vještačenje po ovom zakonu." Ministarstvo finansija podržava stav 1 navedenog člana, uz sugestiju da se razmotri mogućnost da rok za vještačenje po ovom Zakonu bude dvije godine od dana početka primjene istog.

Takođe, s obzirom da se radi o udruživanju finansijskih sredstava iz različitih izvora, ukazujemo da je implementaciju aktivnosti predviđenih ovim Zakonom potrebno uskladiti sa stepenom ostvarenja sredstava iz predviđenih izvora.

S poštovanjem,



MINISTAR

mr Aleksandar Damjanović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
NAZIV PROPISA	Zakon o jedinstvenom vještačenju invaliditeta

1. Definisane probleme

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom i Fakultativni protokol uz predmetnu Konvenciju usvojeni su u decembru 2006. godine. Crna Gora usvojila je Zakon o ratifikaciji Konvencije UN o pravima lica sa invaliditetom sa Opcionim protokolom u julu 2009. godine (u daljem tekstu: *Zakon o ratifikaciji Konvencije*). Svrha Konvencije jeste promovisanje, zaštita i osiguravanje punog i ravnopravnog uživanja svih ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane svih lica sa invaliditetom kao i promovisanje poštovanja njihovog urođenog dostojanstva. Usvajanjem Konvencije UN usvojena je i nova definicija lica sa invaliditetom. **Kategorija lica sa invaliditetom obuhvata lica koja imaju dugoročna fizička, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja koja u sadejstvu sa različitim barijerama mogu otežati njihovo puno i efektivno učešće u društvu na osnovu jednakosti sa drugima.**¹ Poštovanje urođenog dostojanstva, te omogućavanje životnih, radnih, obrazovnih, socijalnih i drugih relevantnih uslova koji neće prouzrokovati diskriminisan položaj korisnika prava, sprovodi se mehanizmom različitih propisanih prava koja mogu ostvarivati ova lica.

Korisnici prava po osnovu invaliditeta do sada su prava ostvarivali pri različitim državnim organima u zavisnosti od tipa prava i drugih relevantnih kriterijuma (Aneks 1). Da bi invaliditet bio utvrđen neophodno je načiniti stručnu ekspertizu i procjenu dodijeljenog obima prava. Shodno podacima Situacione analize sistema utvrđivanja invaliditeta u Crnoj Gori (2018) invaliditet se utvrđivao u dva različita Ministarstva odnosno četiri različita resora, odnosno u Ministarstvu rada i socijalnog staranja (resor socijalne zaštite, penzijsko-invalidskog sistema, boračke zaštite te sistema zapošljavanja) i Ministarstvu prosvjete. Pored toga, u Ministarstvu zdravlja (komisija za dugoročna bolovanja) se utvrđivala spriječenost za rad.²

Po formiranju nove vlade Ministarstvo rada i socijalnog staranja nadležno je za pripremanje predloga propisa iz oblasti radnih odnosa, tržišta rada, socijalne politike i penzijskog i invalidskog osiguranja. Ministarstvo vrši nadzor nad Zavodom za zapošljavanje, Fondom PIO, Fondom rada i centrima i ustanovama socijalne i dječje zaštite.

Uzroci

¹ U daljem tekstu, za osobe koje po osnovu invaliditeta ostvaruju određena predviđena prava biće korišćen termin *Korisnici prava*.

² U slučaju Ministarstva zdravlja se ne utvrđuje invaliditet već spriječenost za rad (komisija za odobrenje bolovanja više od 60 dana). Naime, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o zdravstvenom osiguranju, nije predviđeno vještačenje u postupku utvrđivanja procenta invaliditeta po osnovu radne povrede, ozlede ili odgovarajuće bolesti. U sektoru zdravstva kao radna tijela – komisije, obrazovane su u Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore i to Komisija za utvrđivanje privremene spriječenosti za rad i Komisija za upućivanje osiguranika na liječenje u inostranstvo."

• **Status korisnika prava utvrđen je u pet zakona i 17 podzakonskih akata**

Invaliditet se do sada utvrđivao na osnovu pet zakona. U pitanju su:

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju;	Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom;
Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti;	Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama;
Zakon o boračkoj i invalidskoj zaštiti;	

Na snazi je i 17 podzakonskih akata - pravilnika, koji se tiču utvrđivanja postojanja oštećenja odnosno invaliditeta.

1) Pravilnik o medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite (objavljen u „Sl. listu RCG“, br. 3 od 24. januara 2006.)	2) Pravilnik o radu ljekarske komisije u postupku za ostvarivanje prava iz boračke i invalidske zaštite (iz 2004. godine)
3) Pravilnik o postupku ostvarivanja naknade za rad sa polovinom punog radnog vremena zbog njege teško oboljelog lica i naknade za vrijeme korišćenja produženog porodijskog odsustva (objavljen u „Sl. listu RCG“, br. 5/92)	4) Pravilnik o sastavu i načinu rada Komisije za profesionalnu rehabilitaciju (objavljen u „Sl. listu CG“, br. 20/11 i 20/12)
5) Pravilnik o obrazovanju i radu socijalno-ljekarskih komisija (objavljen u „Sl. listu RCG“, br. 32/91)	6) Pravilnik o utvrđivanju procenta vojnog invaliditeta i invaliditeta civilnog invalida rata (iz 2004. godine)
7) Pravilnik o načinu i postupku korišćenja prava na besplatnu i povlašćenu vožnju (iz 2004. godine)	8) Pravilnik o utvrđivanju profesionalnih bolesti (objavljen u „Sl. listu RCG“, br. 66/04)
9) Pravilnik o kriterijumima i uslovima za utvrđivanje procenta invaliditeta, preostale radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja (objavljen u „Sl. listu RCG“, br. 6/12)	10) Pravilnik o utvrđivanju tjelesnih oštećenja (objavljen u „Sl. listu RCG“, br. 45/04)
11) Pravilnik o medicinskim indikacijama po osnovu kojih vojni invalid i civilni invalid rata ima pravo na dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica (iz 2004. godine)	12) Pravilnik o načinu, uslovima i postupku za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama (objavljen u „Sl. list CG“, br. 57/11)
13) Pravilnik o načinu i uslovima ostvarivanja prava na profesionalnu rehabilitaciju (objavljen u „Sl. listu CG“, br. 58/11)	14) Pravilnik o obrazovanju i načinu rada drugostepene invalidske komisije (objavljen u „Sl. listu RCG“, br. 35/07 i 72/09)
15) Pravilnik o obimu i sadržini medicinske dokumentacije potrebne u postupku za ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja (objavljen u „Sl. listu RCG“, br. 60/04)	16) Pravilnik o obrazovanju i načinu rada prvostepene invalidske komisije (objavljen u „Sl. listu RCG“, br. 47/04 i 48/09).
17) Pravilnik o oštećenjima organizma po osnovu kojih vojni invalid i civilni invalid rata ima pravo na ortopedski dodatak (iz 2004. godine)	

- Postoji približno 30 prvostepenih i drugostepenih komisija za utvrđivanje invaliditeta kao i približno 200 eksternih vještaka.

Postupak i način vještačenja invaliditeta		
Sistem	Prava	Komisija i članovi
Ministarstvo rada i socijalnog staranja/Fond PIO Crne Gore		
penzijskog i invalidskog osiguranja	<ol style="list-style-type: none"> 1) pravo na starosnu penziju i prijevremenu starosnu penziju 2) pravo na invalidsku penziju 3) pravo na porodičnu penziju za slučaj smrti 4) pravo na naknadu pogrebnih troškova za slučaj smrti 5) pravo na naknadu za tjelesno oštećenje prouzrokovano povredom na radu ili profesionalnom bolešću 	<p>Prvostepena komisija pripada Sektoru za medicinsko vještačenje iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja fonda PIO Crne Gore.</p> <p>Tri člana: dva ljekara i diplomirani pravnik. U radu vijeća učestvuju i ljekari, specijalisti, konsultanti iz drugih institucija sa liste koju utvrđuje direktor Fonda.</p> <p>Ukupno je angažovano dvanaest ljekara</p> <p>Drugostepenu komisiju obrazuje Ministarstvo rada i socijalnog staranja, od ljekara odgovarajućih specijalnosti radi vještačenja.</p> <p>Tri člana (predsjednik i dva člana).</p> <p>Stručne i administrativne poslove za potrebe Komisije koji su neophodni za ocjenjivanje i davanje nalaza i mišljenja obavljaju službenici Ministarstva rada i socijalnog staranja.</p>
boračke i invalidske zaštite	<ol style="list-style-type: none"> 1) pravo na dodatak za njegu i pomoć od strane drugog lica 2) pravo na ortopedski dodatak 3) pravo na novčanu naknadu materijalnog obezbjeđenja 	<p>Prvostepena – tri člana ljekara specijalista (jedan predsjednik komisije i dva člana).</p> <p>Drugostepena – pet članova ljekara specijalista (jedan predsjednik i četiri člana).</p>
zapošljavanja	<ol style="list-style-type: none"> 1) mišljenje o procentu invaliditeta, preostaloj radnoj sposobnosti i mogućnosti zaposlenja nezaposlenog lica 2) mišljenje o mogućnosti uključivanja nezaposlenog odnosno zaposlenog lica u mjere i aktivnosti profesionalne rehabilitacije 3) mišljenja o potrebi uključivanja lica sa invaliditetom u programe profesionalne rehabilitacije, o preostaloj radnoj sposobnosti i mogućnosti zaposlenja tih lica 	<p>Devet prvostepenih komisija (u područnim jedinicama Zavoda – Podgorica, Nikšić, Pljevlja, Berane, Bijelo Polje, Herceg Novi i Bar) i drugostepena komisija za profesionalnu rehabilitaciju (u Ministarstvu rada i socijalnog staranja).</p> <p>Stalni sastav prvostepenih komisija: doktor specijalista medicine rada, doktor medicine druge specijalnosti i službenik Zavoda koji obavlja poslove profesionalne rehabilitacije.</p> <p>Drugostepenu komisiju čine: doktor specijalista medicine rada, doktor medicine druge specijalnosti i službenik Ministarstva koji obavlja poslove profesionalne rehabilitacije.</p>
socijalne i dječje zaštite	<ol style="list-style-type: none"> 1) pravo na materijalno obezbjeđenje 2) pravo na dodatak za njegu i pomoć 3) pravo na ličnu invalidninu 4) pravo na naknadu zarade za rad sa polovinom punog radnog vremena 	<p>Socijalno-ljekarska komisija (<i>prvostepena</i> – u nadležnom centru za socijalni rad i <i>drugostepena</i> – u Ministarstvu rada i socijalnog staranja).</p> <p>Tri člana: doktori medicine odgovarajuće specijalnosti.</p>
Ministarstvo prosvjete		
obrazovanja		<p>18 lokalnih Komisija za usmjeravanje djece s posebnim potrebama.</p> <p>Šest članova: pedijatar, psiholog, pedagog, defektolog i ljekar odgovarajuće specijalnosti.</p>

- **Oblast penzijskog i invalidskog osiguranja**

U oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja postoje dvije komisije. U okviru Fond PIO Crne Gore formirana je prvostepena komisija koja pripada Sektoru za medicinsko vještačenje iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja fonda PIO Crne Gore. Angažovano je dvanaest ljekara, dok administrativne poslove obavljaju zaposleni u 9 područnih jedinica, kao i zaposleni u Odsjeku za sprovođenje ino osiguranja. Zaposleni dio svog radnog vremena utroše na aktivnosti pripreme dokumentacije. Imajući u vidu da je 2020. godina nereprezentativna zbog pandemije COVID-19, angažovanja spoljnih saradnika po osnovu Ugovora o djelu iznose oko 23.000 EUR na godišnjem nivou. Spoljni saradnici se plaćaju po danu angažovanja u iznosu od 40 EUR. Prosječni broj zahtjeva koji rješava prvostepena komisija iznosi oko 2.500 na godišnjem nivou. Prosječni trošak po predmetu procijenjen je na oko 90-95 EUR. Fond PIO ne može da popuni radna mjesta ljekara koja su predviđena sistematizacijom.

Drugostepenu (invalidsku komisiju) čine predsjednik i dva člana. Svi članovi su ljekari. U prosjeku komisija rješava oko 1000 predmeta na godišnjem nivou. Naknada za predsjednika iznosi 350 EUR, a za članove 300 EUR. U prosjeku troškovi funkcionisanja komisije na godišnjem nivou iznose oko 11.500 EUR. Prosječni trošak po predmetu procijenjen je na oko 115 EUR.

- **Oblast boračke i invalidske zaštite**

U oblasti boračke i invalidske zaštite postoje dvije komisije. Ljekarska komisija u prvom stepenu daje nalaz i mišljenja organu koji rješava o pravima. Ovu komisiju čine tri ljekara specijalista. Pretpostavka je da su troškovi 3.000 na godišnjem nivou.

- **Oblast rada i zapošljavanja**

Zahtjev za ostvarivanje prava na profesionalnu rehabilitaciju se podnosi područnoj jedinici Zavoda, prema mjestu prijavljivanja na evidenciju nezaposlenog lica sa invaliditetom, odnosno mjestu rada zaposlenog lica sa invaliditetom. Nakon sprovedenih mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije izvođač profesionalne rehabilitacije daje mišljenje o mogućnosti zaposlenja lica sa invaliditetom.

Izdvajanja namenjena izvođačima profesionalne rehabilitacije za ove svrhe su značajna u 2020. godini prema pribavljenim podacima izdvojeno je oko 600 hiljada EUR. Međutim, iako tačno razgraničenje aktivnosti nije moguće utvrditi, na osnovu Izvještaja o radu Zavoda za zapošljavanje u 2020. u mjere 1 i 2 (savjetovanje, podsticanje i motivisanje lica sa invaliditetom na aktivno traženje zaposlenja i utvrđivanje preostale radne sposobnosti) uključeno je 270 lica sa invaliditetom. Shodno Pravilniku o standardima za sprovođenje mjera profesionalne rehabilitacije mjera dva se izvodi u trajanju od 15 do 90 časova po pojedincu. Rješenjem MRSS utvrđena je cijena jednog sata individualnog rada stručnog lica kod izvođača mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije u iznosu 12.16 EUR. Uz pretpostavku da je u prosjeku mjera dva izvedena u trajanju od 50 časova po pojedincu, po osnovu izvođenja ove mjere izvođačima profesionalne rehabilitacije je opredijeljeno oko 160 hiljada EUR. Vjerujemo da je u ovom segmentu moguće ostvariti dodatne značajne uštede u slučaju formiranja Zavoda.

Procenat invaliditeta utvrđuje komisija za profesionalnu rehabilitaciju Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, neposrednim pregledom lica, uvidom u dokumentaciju i dodatnim konsultacijama doktora medicine određenih specijalnosti. U oblasti rada i zapošljavanja postoji devet prvostepenih komisija

za profesionalnu rehabilitaciju koje imaju tri člana i tri zamjene. Dva člana su ljekari, a jedan je savjetnik za profesionalnu rehabilitaciju (zaposlen u Zavodu). Ukupno je angažovano 36 ljekara kao članova, odnosno zamjena. Troškovi prvostepene komisije nijesu dostavljeni tokom pripreme ove analize. Ukupni troškovi drugostepene komisije za profesionalnu rehabilitaciju na mjesečnom nivou iznose 490 EUR, odnosno oko EUR 6.000 na godišnjem nivou.

- **Oblast socijalnog staranja i dječje zaštite**

U oblasti socijalnog staranja i dječje zaštite ostvaruju se pravo na ličnu invalidninu, dodatak za njegu i pomoć, materijalno obezbjeđenje, i pravo na rad sa polovinom punog radnog vremena. Postoje ukupno 4 prvostepene socijalno-ljekarske komisije i jedna drugostepena socijalno-ljekarska komisija. Ukupno je angažovano 20 članova komisija – ljekara specijalista raznih oblasti. Prvostepena komisija koju čine tri ljekara i sekretar se saziva 8 puta mjesečno u različitim centrima za socijalni rad. Teritorijalni raspored se određuje na osnovu prioriteta i obrađuju između 150 i 200 zahtjeva tokom zasjedanja. Drugostepena komisija se organizuje jednom mjesečno. Naknada članovima se određuje na mjesečnom nivou. Teret prijema i pripreme predmeta raspoređen je na stručne radnike u centrima za socijalni rad, koji primaju zahtjeve i sekretara prvostepene i drugostepene komisije koji su angažovani iz reda zaposlenih u Ministarstvu.

Ministarstvo prosvjete

Na osnovu Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama i Pravilnika koji se uređuje ova oblast, lokalne samouprave formirale su Komisije za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama. Komisije po pravilu imaju pet članova (psihologa, defektologa, socijalnog radnika) i sekretara koji je zadužen za stručno administrativne poslove. Broj predmeta zavisi od veličine opštine. Pored postupanja po novim zahtjevima, komisije kontinuirano prate ispravnost usmjeravanja i postignuća djeteta i po potrebi predlažu preusmjeravanje.

Za potrebe izrade analize i procjene troškova na osnovu trogodišnjih prosjeka prikupljeni su podaci za sljedeće opštine Ulcinj (5.240 EUR, 10 predmeta), Danilovgrad (850 EUR, 10 predmeta), Nikšić (6.270 EUR, 9 predmeta); Mojkovac (690 EUR, 5 predmeta), Kolašin (2.700 EUR, 3 predmeta), Rožaje (1.670 EUR, 20 predmeta) i Podgorica (19,930 EUR, 128 predmeta). Navedeni iznosi su zaokruženi. Postoji značajna razlika u opterećenosti komisija. Kako navedene opštine čine nešto više od 54% ukupnog stanovništva Crne Gore, procijenjeni troškovi prvostepenih komisija formiranih od strane opština iznose oko 70.000 EUR, odnosno u prosjeku približno 300 EUR po predmetu. Navedeni iznos može odstupati od stvarnog u slučaju da pomenute opštine ne čine reprezentativni uzorak za Crnu Goru. Procjena ne obuhvata i lica koja obavljaju posao za potrebe komisija, te je za očekivati da je ovo donja granica procijenjenih troškova.

Pored toga Ministarstvo prosvjete formira drugostepenu komisiju koja na osnovu člana 22 Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece s posebnim obrazovnim potrebama odlučuju povodom žalbi na rješenja organa lokalne samouprave. Komisija ima pet stalnih članova koja odlučuje povodom veoma malog broja žalbenih slučajeva na godišnjem nivou.

Procjena godišnjih troškova postojećeg okvira			
Sistem	Komisija (ukupno angažovanih članova)	Broj predmeta	Procijenjeni godišnji trošak*
Ministarstvo rada i socijalnog staranja/Fond PIO Crne Gore			
penzijskog i invalidskog osiguranja	Prvostepena komisija (12)	~ 2.500	~ EUR 23.000
	Drugostepena komisija (3)	~ 950	~ EUR 11.400
boračka i invalidske zaštita	Prvostepena komisija (12)	n.a.	~ EUR 23.750
	Drugostepena komisija (3)	n.a.	
rad i zapošljavanje	Devet prvostepenih komisija (2)	~ 1.100**	
	Troškovi izvođenja mjere dva – utvrđivanje preostale radne sposobnosti	~ 270***	~ EUR 160.000
	Drugostepena komisija (2)	~ 25	~ EUR 6.000
socijalna i dječja zaštite	Četiri prvostepene komisije (17) i sekretar	~15.000	~ EUR 25.000
	Drugostepena komisija (2) sekretar	~1.300	
Ministarstvo prosvjete			
Obrazovanja	Prvostepene komisije (7) na nivou opština****	~260	~ EUR 70.000
	Drugostepena komisija (3)	-2	~ EUR 1.000

* Procijenjeni trošak zasnovana na trogodišnjem prosjeku uz korekciju usljed pandemije COVID-19

**odnosi se samo na nalaze i mišljenja o utvrđenom procentu invaliditeta, izvršena korekcija zbog broja predmeta za 2019. godinu, usljed drugačijeg pravnog okvira.

*** Podaci o broju lica uključenih u mjeru 1 i 2 prema izvještaju ZZZZ CG za 2020. godinu.

**** Procjena na osnovu uzorka 7 opština

Bez uključenih troškova devet prvostepenih komisija u oblasti rada i zapošljavanja procijenjeni godišnji troškovi iznose oko 320.150 EUR. Na te troškove potrebno je dodati i oportunitetne troškove angažovanja zaposlenih u institucijama. S obzirom da zaposleni nisu cjelokupnim radnim vremenom angažovani na poslovima koji su u vezi sa radom komisija i postupkom utvrđivanja invaliditeta, na osnovu obavljenih intervjua realno je pretpostaviti dodatne troškove u iznosu od 15%, u odnosu na navedene troškove rada komisija. Time ukupni godišnji troškovi postojećeg sistema dostižu iznos od 368,173 EUR, bez troškova prvostepene komisije u oblasti rada i zapošljavanja. Dodavanjem troškova ove komisije, godišnji troškovi dostižu između 350 i 400 hiljada EUR, pri čemu iznos varira u zavisnosti od broja korisnika.

S druge strane, prava o kojima navedene komisije odlučuju su izuzetno velika, tako da **uštede nastale umanjenjem sredstava korisnicima koji ne ispunjavaju uslove, a koji zbog načina funkcionisanja postojećeg sistema takva sredstva, odnosno prava dobijaju višestruko premašuju godišnje troškove.**

Budući da se invaliditet utvrđivao zasebno u svakom od zasebnih resora shodno vrsti prava koje može ostvariti osoba sa invaliditetom a za čije ostvarivanje je predmetni resor nadležan, bili su propisani i zasebni kriterijumi za utvrđivanje invaliditeta odnosno stepena invaliditeta. Stoga, nije postojao jednoznačan status osobe sa invaliditetom, kao ni jedinstveni kriterijumi vještačenja invaliditeta.

Imajući u vidu navedeno, subjekti koji mogu biti oštećeni postojećim načinom utvrđivanja invaliditeta u Crnoj Gori jesu sva lica sa invaliditetom koja imaju za cilj utvrđenje statusa lica sa invaliditetom, stepena invaliditeta odnosno koje imaju za cilj ostvarenje prava u oblasti socijalne i dječje zaštite, obrazovanja djece sa posebnim obrazovnim potrebama, penzijskog i invalidskog osiguranja boračke i invalidske zaštite i profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, kao i prava u drugim oblastima u kojima se prava ostvaruju na osnovu nalaza i mišljenja organa vještačenja, shodno posebnim propisima. U gorenavedenim propisima prisutna je razlika po pitanju propisanih dijagnoza koje dovode do postojanja

invaliditeta te razlika u stepenu oštećenja, a vještačenje se sprovodi shodno propisima relevantnim za predmetni resor.

- **Propisi kojima je uređeno vještačenje invaliditeta u Crnoj Gori pretežno se zasnivaju na medicinskom modelu utvrđivanja invaliditeta.**

Medicinski model invaliditeta osobe sa invaliditetom posmatra kroz prizmu bolesti odnosno kao subjekte rehabilitacije te participaciju u društvu osoba sa invaliditetom pokušava ostvariti kroz rehabilitaciju odnosno usklađivanje sa društvenim normama i ponovnom integracijom u društvo (OHCDR, 2020, 9).³ **Drugim riječima, osoba ostvaruje svoja prava na osnovu utvrđenog oštećenja odnosno invaliditeta, uz sveprisutne razlike među propisima kada su u pitanju dijagnoze koje dovode do invaliditeta, stepen oštećenja i relevantne liste korišćene prilikom vještačenja.** To je dovelo do navedenih neusklađenosti prilikom vještačenja, utvrđivanja stepena invaliditeta i obima prava i njihovog ostvarivanja što je u suprotnosti sa ratifikovanom Konvencijom UN. Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom zalaže se za implementaciju **modela invaliditeta zasnovanog na ljudskim pravima** (*human rights model of disability*).

Pristup zasnovan na ljudskim pravima prema Konvenciji u suštini definiše „invaliditet“, kao rezultat interakcije između osobe sa oštećenjima sa barijera u stavovima i životnoj sredini, što uključuje društvene predrasude i nedostupne informacije, zgrade i usluge, koje ometaju njihovo puno i djelotvorno učešće u društvu na jednakoj osnovi sa drugima.

U preambuli Konvencije navedeno je da je: „(e) ...fenomen invalidnosti koncept koji se razvija a da sama invalidnost proističe iz interakcije lica sa oštećenjima sa okolinskim barijerama i barijerama koje se odražavaju u stavovima zajednice a otežavaju puno i efektivno učešće lica sa invaliditetom u društvu na osnovu jednakosti sa ostalim članovima tog društva“

Shodno Situacionoj analizi sistema utvrđivanja invaliditeta u Crnoj Gori (Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2018), pored uvida u dijagnoze bolesti i oštećenja koje su dovele do invaliditeta, neophodno je imati i prikaz potencijalnih prepreka adekvatnom i nesmetanom učestvovanju u zajednici lica sa invaliditetom, bez diskriminacije i na ravnopravnoj osnovi. Takav pristup fenomenu invaliditeta eksplicitno prepoznaje invaliditet kao ograničenje participacije u društvu prouzrokovano interakcijom osobe sa oštećenjima sa okolinskim barijerama i barijerama koje se odražavaju u stavovima zajednice a koje otežavaju puno i efektivno učešće osoba sa invaliditetom u društvu na osnovu jednakosti sa ostalim članovima tog društva.

U Crnoj Gori je usvojen koncept posebne obrazovne potrebe kada su u pitanju djeca sa smetnjama i teškoćama u razvoju. U ovom slučaju se ne koristi isključivo medicinski model (oštećenja i bolesti) već je **uveden integrativni model** koji je prilagođen djeci sa smetnjama i teškoćama u razvoju. Shodno tom

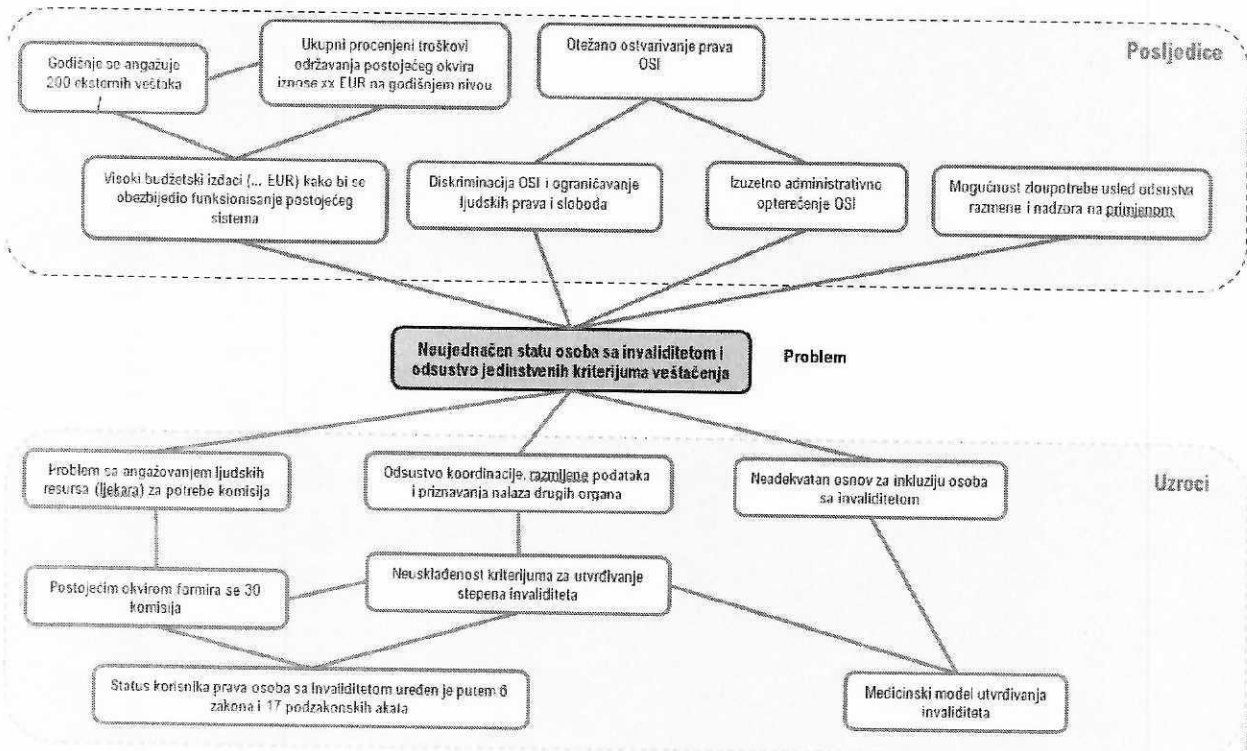
³ Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom posmatra invaliditet kao evoluirajući koncept. Invaliditet je tradicionalno bio posmatran kroz nekoliko perspektiva, prije svega kroz **medicinski model invaliditeta** (*the medical model of disability*) kao i kroz **dobrotvorni model invaliditeta** (*the charity model of disability*). Dobrotvorni model invaliditeta lica posmatra kao objekte dobročinstva koji nisu u stanju da se staraju o sebi te participaciju u društvu pokušava ostvariti kroz primanje (dobrotvorne) pomoći (OHCDR, 2020, 9). Fokus oba modela je na promeni pojedinca radi ispunjavanja društvenih normi naspram eliminisanja eksternih barijera radi omogućavanja participacije ovih osoba u društvu, uzimajući u obzir različite okolnosti u kojima se ova lica nalaze. Na osnovu tih modela eksterni stručnjaci imaju izraženiju ingerenciju da odlučuju o kvalitetu života osoba sa invaliditetom od samih tih osoba (OHCDR, 2020, 9).

pristupu, nastajanje posebne obrazovne potrebe djeteta zavisi od uticaja faktora sredine na olakšavanje odnosno otežavanje funkcionisanja djeteta.⁴

Dodatno, **integrativni medicinsko-socijalni model, primjenjuje se i kod utvrđivanja invaliditeta nezaposlenih i zaposlenih lica** posredstvom multidisciplinarnе komisije (lijeakar specijalista medicine rada, doktor medicine druge specijalnosti i službenik Zavoda koji obavlja poslove profesionalne rehabilitacije) koja mora biti osposobljena za primjenu Međunarodne klasifikacije bolesti kao i Međunarodne klasifikacije funkcionisanja, invaliditeta i zdravlja. Komisija za profesionalnu rehabilitaciju pored medicinskih sagledava i socijalne i druge relevantne kriterijume, te interakcije pojedinca sa različitim barijerama koje mogu da ga spriječe da ravnopravno učestvuje u društvu, te na osnovu toga utvrđujući sposobnosti lica sa invaliditetom za uključivanje na tržište rada, odnosno zapošljavanje ili održavanje zaposlenja.

Drvo problema ilustruje odnos uzroka, samog problema koji se prije svega ogleda u **neujednačenom statusu osoba sa invaliditetom i odsustvom jedinstvenih kriterijuma za vještačenje**.

Grafikon 1 Drvo problema



Posljedice

Navedeni uzroci dovode do većeg broja problema koji se ispoljavaju u praksi. Naime, prava ovih lica ugrožena su budući da je:

⁴ U cilju standardizacije i jednakog postupanja komisija sačinjeno je Uputstvo za usmjeravanje djece s posebnim obrazovnim potrebama za ujednačen rad (2014). „Nastanak posebne obrazovne potrebe posmatra se kroz ukrštanje ličnih i sredinskih dimenzija i faktora. Akcenat je na preprekama u okruženju, a ne smetnji koja je djetetova razvojna ili trenutna karakteristika“ (Situaciona analiza, 2018).

- **postojanje različitih zasebnih kriterijuma u zavisnosti od vrste prava, nadležnog organa, različitog nadležnog stručnog tijela prouzrokovalo diskriminaciju osoba sa invaliditetom** odnosno mogućnost da se istom licu dozvoli ostvarivanje određenih prava, ali ne i drugih prava budući da je u okviru dva različita procesa vještačenja utvrđena različita vrsta i stepen oštećenja zdravlja odnosno invaliditeta i ako nije postojala promjena u zdravstvenom stanju lica između vještačenja.
- Sistem nejedinstvenog vještačenja invaliditeta prouzrokuje **nepotrebna administrativna opterećenja imajući u vidu da je za ostvarivanje prava iz nadležnosti različitih organa za svako od prava neophodno proći kroz zaseban proces vještačenja i utvrđivanja stepena invaliditeta bez obzira na prethodno postojeće nalaze vještačenja niti njihovu blagovremenost te relevantnost.**
- **Postoji mogućnost da dvije osobe sa istom vrstom i stepenom oštećenja pri ostvarivanju dva različita prava, te vještačenju vrste i stepena invaliditeta kod dva različita nadležna organa, shodno pravilima dva odvojena propisa, imaju utvrđen različit stepen oštećenja, različitu dijagnozu te i različiti obim prava što je u direktnoj suprotnosti sa ciljevima Konvencije Ujedinjenih Nacija i Zakona o ratifikaciji Konvencije.**
- Prilikom utvrđivanja statusa lica sa invaliditetom odnosno procenta invaliditeta, moguće je da, zbog nedostatka adekvatnog sistema nadzora, komisije po područnim jedinicama Zavoda za zapošljavanje neujednačeno postupaju, da primjenjuju isključivo medicinski a ne bio-socijalni model, te da za oštećenje istog nivoa odrede različit procenat invaliditeta. Subvencije zarade koju ostvaruju poslodavci, direktno zavisi od utvrđenog procenta invaliditeta lica koje se zapošljava, te zbog razlika u pristupu prilikom utvrđivanja procenta invaliditeta i može doći do značajnih razlika i u visini subvencije zarade kod zaposlenih lica sa istim faktičkim, a različitim utvrđenim procentom oštećenja.
- Konačno, usljed neujednačenosti vještačenja sistem stvara prostor za zloupotrebe, jer postoji veliki podsticaj potencijalnim korisnicima da ostvare prava.

- **Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?**

Relevantni podaci o korisnicima prava ključni su za razvoj efikasnih regulatornih mjera i mjera drugog tipa. Procjenjuje se da osobe sa invaliditetom predstavljaju 15% svjetske populacije. (OHCDR, 2020, 31)

Prema Popisu stanovništva (MONSTAT, 2011) u Crnoj Gori je 11% (68.064) osoba imalo smetnje pri obavljanju svakodnevnih aktivnosti zbog dugotrajne bolesti, invaliditeta ili starosti.

Prema podacima preuzetim iz Strategije Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za 2022-2027, jedna od deset osoba u Crnoj Gori živi sa nekim od oblika invaliditeta. Prema Analizi podataka o osobama sa invaliditetom kojom je obuhvaćeno nekoliko organa, a koju je sproveo UNDP, utvrđeno je 59.728 osoba u Crnoj Gori korisnika prava po osnovu invaliditeta.⁵

⁵ Budući da ista osoba može biti evidentirano kao korisnik prava više institucija, predmetna analiza diferencira korisnika prava – kao lice koje može biti evidentirano u jednom ili više registara nadležnih institucija i osobu sa invaliditetom kao jednoznačno određeno lice.

- Predmetna analiza imala je za cilj da na osnovu podataka relevantnih institucija utvrdi tačan broj lica koji se smatraju osobama sa invaliditetom, a koja su evidentirana u registrima tih institucija.
- Analiza je izrađena na osnovu podataka o korisnicima prava na dodatak za njegu i pomoć (Ministarstvo rada i socijalnog staranja), korisnicima prava na ličnu invalidninu (Ministarstvo rada i socijalnog staranja), korisnicima prava iz boračke i invalidske zaštite (Ministarstvo rada i socijalnog staranja), korisnicima prava po osnovu invaliditeta i nezaposlenosti (Zavod za zapošljavanje Crne Gore), djeci sa posebnim obrazovnim potrebama (Ministarstvo prosvjete). Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore nije dostavio podatke o korisnicima koji su po osnovu invaliditeta ostvarili neko od prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja. U tabeli 1 prikazan je broja korisnika po ostvarenim pravima evidentiranim u relevantnim registrima.

Tabela 1: Broj korisnika prema ostvarenim pravima i ukupan broj korisnika

Naziv prava	Organ	Broj korisnika	Napomena
Dodatak za njegu i pomoć	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	17.960	jun 2020.
Lična invalidnina	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	2.721	jun 2020.
Boračka i invalidska zaštita	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1.459	1.190 vojnih invalida, civilnih invalida rata
Novčana naknada	Zavod za zapošljavanje Crne Gore	9.252	
Penzijsko i invalidsko osiguranje	Fond PIO	27.000	
Posebne obrazovne potrebe	Ministarstvo prosvjete	1.336	školska 2019/2020.
UKUPNO:		59.728	

Uparivanjem podataka iz ovih 6 administrativnih registara korisnika prava dobijen je podatak da je ukupan broj korisnika prava po osnovu invaliditeta **59.728**.

Odabir "status quo" opcije, direktno bi rezultirao povećanjem broja lica koja mogu biti izložena neujednačenim kriterijumima, diskriminaciji i nemogućnosti ostvarenja prava po osnovu invaliditeta.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Nacrt zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta (u daljem tekstu: *Nacrt zakona*) ima za cilj rješavanje problema utvrđivanja postojanja vrste i stepena invaliditeta na neujednačen i nejedinstven način i shodno različitim kriterijumima. Shodno Nacrtu zakona predviđeno je osnivanje Zavoda za vještačenje invaliditeta kao jedinstvenog i nezavisnog tijela koje bi bilo nadležno za sprovođenje jedinstvene metodologije vještačenja za sve resore.

Nacrtom zakona definiše se pojam i postupak jedinstvenog vještačenja invaliditeta, utvrđuje se javni interes za jedinstveno vještačenje invaliditeta, utvrđuju se pojam invaliditeta, invalidnosti i procjene invaliditeta, oblasti vještačenja, uslovi za vršenje vještačenja, način osnivanja i djelokrug rada specijalizovane ustanove za jedinstveno vještačenje invaliditeta, obrazovanje i vođenje Registra lica sa invaliditetom, obrazovanje i vođenje Registra vještaka za jedinstveno vještačenje invaliditeta, rokovi za odlučivanje u postupku

vještačenja odnosno procjene invaliditeta, finansiranje specijalizovane ustanove za jedinstveno vještačenje invaliditeta, kao i druga pitanja od značaja za njen rad. Kao preduslov za nesmetano ostvarivanje svih ljudskih prava i sloboda lica sa invaliditetom bez njihove bilo kakve neposredne i posredne diskriminacije na bazi njihovog invaliditeta prevashodno je neophodno osigurati utvrđivanje postojanja vrste i stepena invaliditeta shodno jedinstvenim kriterijumima i na jedinstven i ujednačen način.

Sveobuhvatna nacionalna reforma sistema procjene/utvrđivanja invaliditeta zasnovana na Nacrtu zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta, te uspostavljanje jedinstvenog tijela vještačenja kao i jedinstvenih kriterijuma za procjenu/utvrđivanje invaliditeta, predstavljaju korak ka implementaciji modela procjene/utvrđivanja invaliditeta zasnovanog na ljudskim pravima naspram striktno medicinskom modelu utvrđivanja invaliditeta.

Nacrtom zakona se omogućava reforma sistema procjene/utvrđivanja invaliditeta, uvođenjem odnosno osnivanjem jedinstvenog tijela vještačenja. Zakonom se takođe omogućava donošenje podzakonskih akata radi definisanja jedinstvenih kriterijuma za ocjenu postojanja invaliditeta kao i stepena podrške.

Uspostavljanjem jedinstvenog tijela vještačenja omogućava se i ukidanje približno 30 postojećih prvostepenih i drugostepenih komisija za utvrđivanje invaliditeta te vještačenje postojanja i stepena invaliditeta na osnovu novo jedinstvene i jednoznačne nacionalne metodologije za sve resore.

Posljedično, ovim Zakonom se omogućava **ostvarivanje načela utvrđenih Konvencijom Ujedinjenih Nacija o pravima lica sa invaliditetom**, ispunjavanje preporuka UN komiteta, te ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom bez diskriminacije po osnovu različitih kriterijuma utvrđivanja invaliditeta.

Usklađenost ciljeva sa postojećim strategijama ili programima

Gore navedeni ciljevi koji se postižu predloženim propisom, u skladu su sa **Strategijom Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za 2022-2027. godinu.**⁶ Predmetna Strategija predstavlja drugi strateški dokument ovog tipa usvojen u Crnoj Gori koji stavlja primarni akcenat na suzbijanje svih oblika diskriminacije te stvaranje uslova za uživanje jednakih prava u svim oblastima života licima sa invaliditetom.

Ciljevi koji se postižu predloženim propisom saglasni su i nacionalnim strateškim okvirom odnosno sa Predlogom srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore, naročito **ciljem 1.2** kojim je definisana potreba za unaprjeđenjem poštovanja ljudskih i manjinskih prava, rodne ravnopravnosti i prava lica sa invaliditetom i eliminacija svih oblika diskriminacije.

Dodatno, Nacrt zakona u skladu je i sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine koja, kao jedan od krovnih strateških dokumenata koji je od posebnog značaja za implementaciju UN ciljeva održivog razvoja, u oblasti zaštite lica s invaliditetom primarni akcenat stavlja na eliminisanje diskriminacije lica s invaliditetom, kroz sprovođenje različitih podmjera.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Odabir "status quo" opcije, implicirao bi utvrđivanje vještačenja po trenutno postojećem sistemu u kom se invaliditet u Crnoj Gori utvrđivao u dva ministarstva odnosno pet različitih resora. Invaliditet se utvrđivao na osnovu pet zakona: Zakon penzijskom i invalidskom osiguranju, Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, Zakona o boračkoj i invalidskoj zaštiti, Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom te Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama. Na snazi je i 17 podzakonskih akata - pravilnika, a aktivnosti utvrđivanja invaliditeta obavlja približno 30 prvostepenih i drugostepenih komisija za utvrđivanje invaliditeta kao i približno 200 uglavnom eksternih vještaka. Odabir "status quo" opcije, direktno bi rezultirao povećanjem broja lica koja mogu biti izložena neujednačenim kriterijumima, diskriminaciji i nemogućnosti ostvarenja prava po osnovu invaliditeta.

Alternativno, **osnivanje jedinstvenog tijela za vještačenje invaliditeta omogućilo bi donošenje i sprovođenje jedinstvene metodologije i kriterijuma za utvrđivanje invaliditeta što bi znatno smanjilo utrošene resurse i namete građanima Crne Gore u postupku ostvarivanja prava po osnovu invaliditeta.**

Jedinstveni kriterijumi za utvrđivanje invaliditeta važili bi za sva ministarstva odnosno resore kod kojih je moguće ostvariti određena prava na osnovu invaliditeta. Nalaz i mišljenje jedinstvenog tijela za vještačenje invaliditeta važio bi za sve relevantne resore. Drugim riječima, nakon utvrđivanje vrste i stepena invaliditeta u novouspostavljenom jedinstvenom tijelu za vještačenje invaliditeta, dobijeni nalaz i mišljenje važio bi u svakom relevantnom resoru u kom mogu biti ostvarena pojedinačna prava. Direktne uštede bi prevashodno bile ostvarene kroz prestanak potrebe za odvojenim tijelima za vještačenje u svakom Ministarstvu odnosno resoru.

Sa druge strane, jedinstveno tijelo za vještačenje invaliditeta neophodno je:

- prostorno i kadrovski osposobiti;
- izvršiti edukaciju stručnjaka (vještaka) koji će vještačiti po novoj metodologiji odnosno kriterijumima;
- osigurati finansijska sredstva za rad ovog tijela.

Jedinstvena metodologija, kriterijumi, nalaz i mišljenje vještaka i tijelo za vještačenje invaliditeta takode bi, predstavljali preduslov za **uspostavljanje elektronskog registra lica sa invaliditetom u Crnoj Gori.**

Imajući u vidu navedeno, preferirana opcija je donošenje posebnog Zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.

- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Zakon ima širok obuhvat i utiče na brojne ciljne grupe na koje ima neposredan ili posredan uticaj. Zakon prevashodno utiče na osobe sa invaliditetom te djecu sa invaliditetom/smetnjama odnosno teškoćama u razvoju. Riječ je o približno 55.000 potencijalnih korisnika.

Ključni problem koji se može javiti u odnosu na postojeći sistem predstavlja problem pristupačnosti komisijama. Naime, kako bi se otklonila mogućnost da se korisnicima oteža pristup i stvore dodatni troškovi predviđeno je formiranje potrebnog broja komisija, odnosno angažovanje dovoljnog broja zaposlenih kako bi se omogućilo korisnicima da u svojim lokalnim samoupravama dođu u zakazan termin. Naime, za dio korisnika koji gravitira Podgorici ili za koje će to biti neophodno u zavisnosti od okolnosti, komisije će zasjedati u centrali, dok će se za ostala opštine razmotriti organizovanje vještačenja u Centrima za socijalni rad ili drugim tijelima koje imaju odgovarajuće prostorije u opštini potencijalnog korisnika.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za potrebe izrade Nacrta izradena je procjena finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju zakona. Za potrebe obračuna korišćeni su podaci MONSTAT-a o prosječnim bruto platama u Državnoj upravi, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti i administrativnim djelatnostima (901, 968 i 534 EUR respektivno).

Plate su projektovane na osnovu platnih razreda. Takođe, s obzirom da je izrada sistematizacije još u toku korišćeni su raspoloživi i podaci i pretpostavke na osnovu uređenja sličnih organizacija.⁷

Pored toga prilikom projekcija budžeta korišćene su pretpostavke o potrebnim kvalifikacijama, profilima stručnjaka, kao i potrebi da se plate formiraju na nešto većem nivou kako bi se privukli odgovarajući stručnjaci. Konačno, visina plata predstavlja bitnu antikorupcijsku mjeru, čime će se smanjiti vjerovatnoća neadekvatnog dodjeljivanja prava korisnicima, čime se značajno oštećuje budžet Crne Gore.

Procjena troškova učinjena je na osnovu nekoliko pretpostavki, a detaljan obračun dat je u Aneksu. Prva pretpostavka je da će u novoj instituciji biti zapošljeno 20 lica u stalnom radnom odnosu. Takva struktura je neophodna kako bi se omogućilo formiranje i rad četiri odnosno pet komisija. Pored direktora i pomoćnika, u radni odnos biće primljene i 8 stručnjaka (socijalnih radnika, psihologa, defektologa), dva ljekara, te dva pravnik, dva lica na poslovima održavanja informacionog sistema i opreme i jedan vozač. U prvoj godini predviđena je nabavka potrebnih računara, i druge kancelarijske opreme, kao i jednog vozila.

S obzirom da će biti potrebno angažovanje spoljnih stručnjaka za određene komisije, procjena je da će na godišnjem nivou biti potrebno angažovanje 250 ekspertskih dana kako bi se omogućio rad komisija. Ekspertski dan procijenjen je vrijednošću honorara od 50 EUR.

Prilikom formiranja projektovanog budžeta, uzeta su u obzir alocirana donatorska sredstva. Naime, projektom koji implementira UNDP, a finansira Evropska komisija je predviđeno da se pokriju troškovi za izradu informacionog sistema Zavoda za vještačenje invaliditeta (uključujući e-Registar lica sa invaliditetom), adaptaciju i rekonstrukciju prostorija, kao i opremanje Zavoda potrebnim računarima, serverskom platformom, kao i kancelarijskim namještajem i medicinskom opremom. Konačno, projektom su predviđena i sredstva za izgradnju kapaciteta zaposlenih u Zavodu. Ukupan iznos navedenih sredstava iznosi 487,000 USD. Detaljan prikaz alokacije ovih sredstava dat je u Aneksu.

Procjenjeni troškovi po kategorijama i po godinama

Trošak	Godina 1	Godina 2	Godina 3
Plate	268,800	212,400	212,400
Materijal i usluge i nepredviđeni troškovi	70,320	70,510	70,510
Kapitalne stavke	412,500	10,800	10,800
Ukupno	751,620	293,710	293,710

U prvoj godini zbog nabavke kapitalne opreme troškovi iznose 741,270 EUR. Veći dio troškova biće pokriven iz sredstava donatora. U drugoj i trećoj, kao i kasnijim godinama očekivani troškovi iznose oko 293,710 EUR (uz pretpostavku odsustva inflacije). Neto koristi povodom adekvatne alokacije, kao i drugih koristi koje donosi formiranje Zavoda su značajno veće u odnosu na status quo opciju, odnosno održavanje postojećeg sistema. Naime, novi sistem omogućava da se ostvare značajne uštede koji se tiču izdvajanja iz sredstava Fonda za rehabilitaciju, usljed optimizacije postupka i adekvatnog i sveobuhvatnog utvrđivanja

⁷ Na primjer, sistematizacija zavoda u Republici Hrvatskoj, [Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta zavoda 2018 godina.pdf \(zosi.hr\)](#)

statusa lica sa invaliditetom, te stepena potrebne podrške za efektivno učešće ovih lica u društvu na osnovu jednakosti sa drugima.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predložili i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

Ekspertsku pomoć prilikom izrade teksta Nacrta zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta pružili su regionalni eksperti kao i domaći pravni eksperti angažovani od strane kancelarije Programa za razvoj Ujedinjenih nacija kroz projekat finansiran od strane EU.

Za potrebe izrade teksta Nacrta zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta osnovana je radna grupa koju između ostalog čine predstavnici resornih ministarstava, predstavnici ostalih relevantnih institucija kao i NVO sektora.

Konsultacije sa zainteresovanim stranama su obavljane na radnim sastancima i u direktnoj komunikaciji. Konsultacije su takođe obavljane i dostavljenim prijedlozima, komentarima i sugestijama u pisanoj formi.

Glavni rezultati konsultacija je usaglašen tekst Nacrta zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Prilikom izrade Zakona posebna pažnja poklonjena je rizicima implementacije. Potencijalne prepreke se posebno odnose na:

- Angažovanje kvalitetnih kadrova, a posebno ljekara. Ovaj rizik je umanjen prelaskom na model zasnovan na ljudskim pravima koji podrazumeva manji stepen angažovanja ljekara, kao i konkurentnim platama koje mogu da privuku stručnjake u oblasti medicine rada. Predloženo rješenje omogućava fleksibilnost jer će i dalje dio komisije biti angažovan van Zavoda.
- Raspoloživost adekvatnog prostora za potrebe Zavoda. I pored toga što su sredstva za adaptaciju i uređenje prostorija Zavoda obezbedene od strane donatora, još uvijek nije doneta odluka o sjedištu Zavoda.

Ostvarivanje ciljeva pratiće se korišćenjem sljedećeg seta indikatora.

- Broj lica za koje je vršeno vještačenje;

- Prosječno vrijeme od podnošenja zahtjeva do dostavljanja rješenja;
- Učešće pozitivnih rješenja u odnosu na broj podnijetih zahtjeva.

Za monitoring i evaluaciju biće zaduženo nadležno ministarstvo.

Različita moguća prava u Crnoj Gori

Pravo/usluga na univerzalni servis i subvencije na telekomunikacione usluge	Pravo na povlastice na komunalne usluge
Pravo na plaćeno odsustvo, skraćeno radno vrijeme i polovinu punog radnog vremena za roditelje djece s invaliditetom i određene kategorije osoba sa invaliditetom	Pravo na sportske naknade
Pravo na besplatnu pravnu pomoć	Pravo na oslobađanje putarina na javnim putevima i godišnjih naknada
Pravo na naknadu roditelju ili staratelju korisnika prava na ličnu invalidninu	Pravo na jednokratnu naknadu za novorođeno dijete i prava na naknadu po osnovu rođenja djeteta
Pravo na alimentaciju	Pravo na proceduralne adaptacije u postupcima pred organima Crne Gore
Pravo na umanjenje troškova registracije vozila u vlasništvu osoba sa invaliditetom, njihovih roditelja ili staratelja	Pravo na polaganje vozačkog ispita
Pravo na inkluzivno obrazovanje	Pravo na uslugu personalne asistencije
Pravo na oslobađanje od PDV-a i carine prilikom uvoza vozila u vlasništvu osoba sa invaliditetom, ili namijenjenih za prevoz osoba sa invaliditetom	Pravo na državljanstvo
Pravo na dodatak za djecu	Pravo na ličnu kartu i pasoš
Pravo na medicinsku rehabilitaciju	Pravo na zaštitu od nasilja
Pravo na medicinsko-tehnička pomagala	Pravo na seksualno i reproduktivno zdravlje
Pravo na invalidsku penziju	Pravo na označavanje vozila znakom pristupačnosti i korišćenje javnih parkirališta
Pravo na novčanu naknadu za tjelesno oštećenje	Pravo na besplatnu stomatološku zaštitu
Pravo na besplatno visoko obrazovanje/besplatnu naknadu	Pravo na usmjeravanje u obrazovni proces
Pravo na subvencije iz oblasti profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja	Pravo na dodatak za djecu za korisnike dodatka za pomoć i njegu (socijalna zaštita) *
Pravo na materijalno obezbjeđenje porodice	Pravo na obrazovanje i vaspitanje (pravo iz soc. Zaštite – radi se o učešću u troškovima smještaja i prevoza djece i pratioca u resursne centre (prosvjete))
Pravo na ličnu invalidninu	Pravo na smještaj u ju socijalne i dječije zaštite
Pravo na dodatak za njegu i pomoć (tuđa njega)	Pravo na besplatan boravak i ishranu u predškolskim ju
Pravo na pristupačan javni saobraćaj	Pravo na besplatan boravak u dnevnim boravcima/centrima
Pravo na naknadu po osnovu nezaposlenosti	Usluga pomoć u kući
Pravo na povlastice na putovanje	Tjelesno oštećenje (Fond PIO)

Procjena troškova

Struktura troškova	Godina 1										Ukupni troškovi
	Plate	Materijal i usluge i nepredviđeni troškovi	Kapitalne stavke	Jednokratni troškovi	Stalni troškovi	Ukupni inkrementalni troškovi	Finansirano iz budžeta	Finansirano od donatora	Nedostajuća sredstva (Jaz)	Postojeći troškovi	
	1	2	3	4	5	6=1+2+3+4+5	7	8	9=7+8-6	10	11=6+10
Direktor	19,200	2,880	700	700	22,080	22,780	22,080	700	-	-	22,780
Ljekari	57,600	8,640	1,400	1,400	66,240	67,640	66,240	1,400	-	-	67,640
Pravnici	24,000	3,600	700	700	27,600	28,300	27,600	700	-	-	28,300
stručni radnici	96,000	14,400	4,200	4,200	110,400	114,600	110,400	4,200	-	-	114,600
Upravni odbor	9,000	1,350	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Među-zbir 1.1	205,800	30,870	7,000	7,000	226,320	233,320	226,320	7,000	-	-	233,320
Prijemno odijeljenje	18,000	2,700	1,400	1,400	20,700	22,100	20,700	1,400	-	-	22,100
Vozač	9,000	1,350	20,000	20,000	10,350	30,350	30,350	-	-	-	30,350
IT	24,000	3,600	1,400	1,400	27,600	29,000	27,600	1,400	-	-	29,000
Finansije, JN,	12,000	1,800	700	700	13,800	14,500	14,500	-	-	-	14,500
Među-zbir 1.2	63,000	9,450	23,500	23,500	72,450	95,950	93,150	2,800	-	-	95,950
Članovi komisije	0	25,000	-	25,000	-	25,000	25,000	-	-	-	25,000
Softver (informacioni sistem)			261,000	261,000	-	261,000	-	261,000	-	-	261,000
Usavršavanje	0	5,000	-	5,000	-	5,000	-	5,000	-	-	5,000
Vozilo			25,000	25,000	-	25,000	25,000	-	-	-	25,000
Server	0	-	5,000	5,000	-	5,000	-	5,000	-	-	5,000
Adaptacija prostora, hardver	0	-	91,000	91,000	-	91,000	-	91,000	-	-	91,000
Među-zbir 1.3	-	30,000	382,000	412,000	-	412,000	50,000	362,000	-	-	412,000
	268,800	70,320	412,500	442,500	298,770	741,270	369,470	371,800	-	-	741,270
	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Među-zbir 2.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	268,800	70,320	412,500	442,500	298,770	741,270	369,470	371,800	-	-	741,270

Struktura troškova	Godina 2										
	Plate	Materijal i usluge i nepredviđeni troškovi	Kapitalne stavke	Jednokratni troškovi	Stalni troškovi	Ukupni inkrementalni troškovi	Finansirano iz budžeta	Finansirano od donatora	Nedostajuća sredstva (jaz)	Postojeći troškovi	Ukupni troškovi
	1	2	3	4	5	6=1+2+3+4+5	7	8	9=7+8-6	10	11=6+10
Direktor	19,200	2,880	-	-	22,080	22,080	22,080	-	-	-	22,080
Ljekari	31,200	4,680	-	-	35,880	35,880	35,880	-	-	-	35,880
Pravnici	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Štućni radnici	24,000	3,600	-	-	27,600	27,600	27,600	-	-	-	27,600
Upravni odbor	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Među-zbir 1.1	155,400	21,960	-	9,000	168,360	177,360	177,360	-	-	-	177,360
Prijemno odijeljenje	18,000	2,700	400	400	20,700	21,100	21,100	-	-	-	21,100
Vozáč	3,000	450	-	-	3,450	3,450	3,450	-	-	-	3,450
IT	24,000	3,600	400	400	27,600	28,000	28,000	-	-	-	28,000
Finansije, JN,	12,000	1,800	-	-	13,800	13,800	13,800	-	-	-	13,800
Među-zbir 1.2	57,000	8,550	800	800	65,550	66,350	66,350	-	-	-	66,350
Članovi komisije	-	25,000	-	25,000	-	25,000	25,000	-	-	-	25,000
Softver	0	10,000	10,000	10,000	10,000	20,000	20,000	-	-	-	20,000
Usavršavanje	0	5,000	-	5,000	-	5,000	5,000	-	-	-	5,000
Vozilo	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Server	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Adaptacija prostora, hardver	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Među-zbir 1.3	212,400	40,000	10,000	40,000	-	50,000	50,000	-	-	-	50,000
Međuzbir 1	-	70,510	10,800	49,800	10,000	293,710	293,710	-	-	-	293,710
	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Među-zbir 2.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	212,400	70,510	10,800	49,800	243,910	293,710	293,710	-	-	-	293,710

Struktura troškova	Godina 3										
	Plate	Materijal i usluge i nepredviđeni troškovi	Kapitalne stavke	Jednokratni troškovi	Stalni troškovi	Ukupni inkrementalni troškovi	Finansirano iz budžeta	Finansirano od donatora	Nedostajuća sredstva (jaz)	Postojeći troškovi	Ukupni troškovi
	1	2	3	4	5	6=1+2+3+4+5	7	8	9=7+8-6	10	11=6+10
Direktor	19,200	2,880	-	-	22,080	22,080	22,080	-	-	-	22,080
Ljekari	31,200	4,680	-	-	35,880	35,880	35,880	-	-	-	35,880
Pravnici	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
stručni radnici	24,000	3,600	-	-	27,600	27,600	27,600	-	-	-	27,600
Upravni odbor	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Među-zbir 1.1	155,400	21,960	-	9,000	168,360	177,360	177,360	-	-	-	177,360
Prijemno odjeljenje	18,000	2,700	400	400	20,700	21,100	21,100	-	-	-	21,100
Vozač	3,000	450	-	-	3,450	3,450	3,450	-	-	-	3,450
IT	24,000	3,600	400	400	27,600	28,000	28,000	-	-	-	28,000
Finansije, JN,	12,000	1,800	-	-	13,800	13,800	13,800	-	-	-	13,800
Među-zbir 1.2	57,000	8,550	800	800	65,550	66,350	66,350	-	-	-	66,350
Članovi komisije	-	25,000	-	25,000	-	25,000	25,000	-	-	-	25,000
Softver	0	10,000	-	10,000	10,000	20,000	20,000	-	-	-	20,000
Usavršavanje	0	5,000	-	5,000	-	5,000	5,000	-	-	-	5,000
Vozilo	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Server	-	-	-	-	1,000	-	1,000	-	-	-	1,000
Adaptacija prostora, hardver	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Među-zbir 1.3	212,400	40,000	-	40,000	-	50,000	51,000	-	-	-	51,000
Međuzbir 1	-	70,510	800	49,800	11,000	293,710	294,710	-	-	-	294,710
Među-zbir 2.1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
212,400	70,510	800	49,800	244,910	293,710	294,710	294,710	-	-	-	294,710



MINISTAR
Admir Adžović

Datum i mjesto
Podgorica, 21. 03. 2023. godine



Crna Gora
Ministarstvo rada i socijalnog staranja

Adresa: Rimski trg, br.46
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 482 305
www.mrs.gov.me

Crna Gora
MINISTARSTVO FINANSIJA
Podgorica

Primjeno: 22.03.2023				
Org.jed.	Šifra projekta	Redni broj	Prilog	Vrijednost
01/4-	040/23-	2228/		

Broj: 01-128/23-1790/1

Podgorica, 21.03.2023. godine

-261

MINISTARSTVO FINANSIJA

Poštovani,

U prilogu vam dostavljamo PREDLOG ZAKONA O JEDINSTVENOM VJEŠTAČENJU INVALIDITETA i izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa (RIA), radi davanja mišljenja.



MINISTAR
Admir Adrović