



Ministarstvo
finansija

2006  2026
DA JE VJEČNA CRNA GORA

Br: 01-040/26-21079/2

Podgorica, 12.06.2026. godine

Za: MINISTARSTVO SOCIJALNOG STARANJA, BRIGE O PORODICI I DEMOGRAFIJE, ul. Ljubljanska bb, Podgorica

n/r: gospodinu, Damiru Gutiću, ministru

Veza: Vaš akt br. 07-128/26-3176/5 od 05.06.2026. godine

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjeni Zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta

Poštovani,

Povodom *Predloga zakona o izmjeni Zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Razlog za donošenje Predloga zakona o izmjeni Zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta jeste izmjena člana 60 Zakona, kojim se početak sprovođenja postupka jedinstvenog vještačenja invaliditeta pomjera sa 1. jula 2026. godine na 1. decembar 2026. godine. Kako je navedeno, neophodna je potpuna spremnost sistema za sprovođenje jedinstvenog vještačenja invaliditeta kako bi se izbjegle poteškoće u ostvarivanju prava lica sa invaliditetom.

Uvidom u dostavljeni Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa navedeno je da za sprovođenje predmetnog Predloga zakona nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Takođe, navedeno je da su finansijska sredstva već obezbijedena u Budžetu Crne Gore u iznosu od 1.083.236,25€ kod Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije na aktivnosti Sprovođenje jedinstvenog vještačenja invaliditeta - Zavod za jedinstveno vještačenje (programski kod 22 025 002 004).

Imajući u vidu navedeno, na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta dtržavnog budžeta i aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

S poštovanjem,

MINISTAR

mr Novica Vuković



PREDLOG

ZAKON
O IZMJENI ZAKONA O JEDINSTVENOM VJEŠTAČENJU INVALIDITETA

Član 1

U Zakonu o jedinstvenom vještačenju invaliditeta („Službeni list CG“, broj 122/25) u članu 60 stav 1 riječi: „1. jula 2026. godine“ zamjenjuju se riječima: „1. decembra 2026. godine“.

Član 2

Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ	Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o izmjeni Zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta

1. Definisanje problema

- 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)?

Predlog zakona o izmjeni Zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta odnosi se isključivo na izmjenu člana 60 Zakona, kojim se početak sprovođenja postupaka jedinstvenog vještačenja invaliditeta pomjera sa 1. jula 2026. godine na 1. decembar 2026. godine.

Zakon o jedinstvenom vještačenju invaliditeta usvojen je 17. oktobra 2025. godine, objavljen u „Službenom listu Crne Gore“, broj 122/25 od 22. oktobra 2025. godine, a stupio je na snagu 30. oktobra 2025. godine.

Članom 55 Zakona propisano je da će se Metodologija vještačenja donijeti u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona, dok je podzakonski akt kojim se uređuje program i način sprovođenja obuke za jedinstveno vještačenje invaliditeta trebalo da bude donijet u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu Zakona. Takođe, članom 56 Zakona propisano je donošenje više podzakonskih akata neophodnih za njegovu primjenu, i to propisa kojima se uređuju način podnošenja i sadržaj zahtjeva za jedinstveno vještačenje, sastav i način rada komisija za vještačenje, uslovi i način izdavanja, obnavljanja i oduzimanja licence za vještačenje, sadržaj i način vođenja evidencije vještaka i Registra lica sa invaliditetom, kao i pitanja zaštite i pristupa podacima koji se koriste u postupku jedinstvenog vještačenja invaliditeta.

Pored donošenja podzakonskog okvira, Zakon je predvidio i niz aktivnosti neophodnih za uspostavljanje institucionalnih i kadrovskih kapaciteta za sprovođenje jedinstvenog vještačenja invaliditeta. U skladu sa članovima 57, 58 i 59 Zakona, bilo je potrebno organizovati obuku za buduće vještake, sprovesti ispite, izdati licence za vještačenje, sačiniti Listu vještaka i obrazovati prvostepene i drugostepenu komisiju za vještačenje koje će sprovođiti postupke utvrđivanja invaliditeta.

Imajući u vidu značaj i složenost pitanja koja uređuje Metodologija vještačenja, proces njene izrade zahtijevao je detaljne stručne analize, usklađivanje sa međunarodnim standardima i principima savremenog pristupa invaliditetu u skladu sa modelom ljudskih prava, kao i intenzivnu međusektorsku saradnju. U postupku pripreme bilo je neophodno usaglasiti stavove predstavnika organa državne uprave nadležnih za poslove socijalnog staranja, zdravlja, rada i prosvjete, kao i članova radne grupe formirane za podršku sprovođenju reforme utvrđivanja invaliditeta, među kojima su bili i predstavnici organizacija osoba sa invaliditetom i drugih organizacija civilnog

društva. Zbog obima i složenosti navedenih aktivnosti, postupak izrade i usaglašavanja Metodologije trajao je duže od prvobitno planiranog.

U toku su završna usaglašavanja za Predlog Uredbe o metodologiji vještačenja i Predlog pravilnika o načinu podnošenja i sadržaju zahtjeva, sastavu i načinu rada komisija za jedinstveno vještačenje invaliditeta. Planirano je da Vlada Crne Gore donese Uredbu a Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije donese Pravilnik do kraja jula.

Istovremeno, Zakonom predviđene aktivnosti koje se odnose na uspostavljanje institucionalnog okvira za sprovođenje jedinstvenog vještačenja invaliditeta nijesu realizovane planiranom dinamikom. Iako su budžetom Crne Gore za 2026. godinu bila obezbijeđena sredstva za rad Zavoda za jedinstveno vještačenje invaliditeta i sprovođenje reforme sistema vještačenja u iznosu od 1.083.236,25 eura, ta sredstva nijesu mogla biti stavljena u funkciju, imajući u vidu da nijesu bili stvoreni svi pravni, organizacioni i kadrovski uslovi za početak rada Zavoda.

U skladu sa članom 54 ovog zakona, Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj 10. decembra 2025. godine donijela Odluku o osnivanju Zavoda za jedinstveno vještačenje invaliditeta, koja je stupila na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“ 24. decembra 2025. godine. Tom odlukom propisani su rokovi za izbor vršioca dužnosti direktora, imenovanje Upravnog odbora, donošenje Statuta Zavoda, upis Zavoda u Centralni registar privrednih subjekata, kao i donošenje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Ove aktivnosti još uvijek nisu realizovane, odnosno nijesu stvoreni organizacioni i kadrovski uslovi za početak rada Zavoda u punom kapacitetu. Bez uspostavljenog institucionalnog okvira nije moguće obezbijediti efikasno, kvalitetno i zakonito sprovođenje postupaka jedinstvenog vještačenja invaliditeta.

Polazeći od potrebe da se obezbijedi potpuna spremnost sistema za sprovođenje jedinstvenog vještačenja invaliditeta, kao i da se izbjegnu poteškoće u ostvarivanju prava lica sa invaliditetom, predlaže se odlaganje početka primjene Zakona sa 1. jula 2026. godine na 1. decembar 2026. godine.

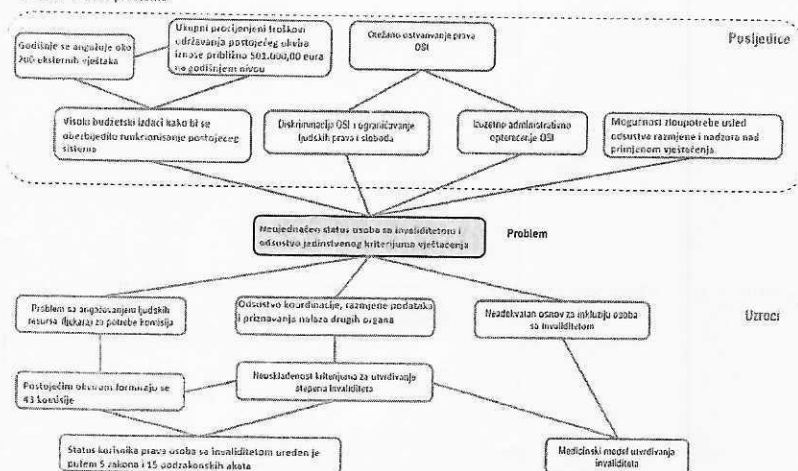
Predloženim odlaganjem stvorice se neophodni uslovi za donošenje i implementaciju Metodologije vještačenja, završetak procesa uspostavljanja Zavoda za jedinstveno vještačenje invaliditeta, sprovođenje obuka, licenciranje vještaka, kao i njihovo zapošljavanje, izrada informacionog sistema i uspostavljanje svih organizacionih i tehničkih pretpostavki za nesmetanu primjenu Zakona.

Iz navedenih razloga predlaže se donošenje Zakona o izmjeni Zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta.

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.

Problem, uzroci i posljedice trenutnog medicinskog pristupa vještačenja invaliditeta dati su u sledećem grafiku:

Šematski prikaz: Drvo problema



Problem je što se invaliditet vještači u skladu sa medicinskim modelom i što djeca sa smetnjama u razvoju i lica sa invaliditetom, da bi ostvarili svoja prava, moraju da se vještače u svakom sektoru posebno, jer dobijeno rješenje u jednom sektoru, ne može poslužiti kao osnov za ostvarivanje prava u drugim resorima. Komisije prilikom odlučivanja o pravima, u većini slučajeva kao ključni kriterijum uzimaju postojanje određenog medicinskih stanja i dijagnoze. Proces ne uključuje procjenu prepreka sa kojima se osoba suočava u svakodnevnom funkcionisanju kao ni stepen potrebne podrške za prevazilaženje istih. Ostvarivanje prava po osnovu invaliditeta za oko 60 000 građana i njihovih porodica (različita materijalna davanja, invalidska penzija, zapošljavanje i profesionalna rehabilitacija, prava po osnovu obrazovanja, razne subvencije i itd.), direktno zavisi od kvaliteta sistema vještačenja invaliditeta. Postoji preko 40 prvostepenih i drugostepenih komisije za utvrđivanje invaliditeta kao i približno 200 eksternih vještaka u oblasti penzijsko i invalidskog osiguranja, boračke i invalidske zaštite, socijalne i dječje zaštite, profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja, kao i obrazovanja i vaspitanja.

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

Navedeni uzroci dovode do ozbiljnih posljedica u praksi, jer različiti kriterijumi i postupci vještačenja prouzrokuju diskriminaciju osoba sa invaliditetom i neujednačeno ostvarivanje prava. Sistem nejedinstvenog vještačenja stvara značajna administrativna opterećenja i dovodi do situacija u kojima osobe sa istim oštećenjem dobijaju različite procjene i obim prava, što je u suprotnosti sa Konvencijom UN. Neujednačenost postupanja komisija otvara prostor za zloupotrebe i finansijske razlike, čime se dodatno ugrožava pravičnost i povjerenje u sistem.

Predložena izmjena ne utiče na ciljeve reforme, prava korisnika, nadležnosti organa niti na sadržinu sistema jedinstvenog vještačenja invaliditeta, već isključivo obezbjeđuje dodatni period za njegovu kvalitetnu pripremu i implementaciju. Bez izmjene propisa postojala bi mogućnost da postupci jedinstvenog vještačenja otpočnu prije nego što budu stvoreni svi neophodni uslovi za njihovo kvalitetno i efikasno sprovođenje, što bi moglo dovesti do otežanog ostvarivanja prava korisnika i problema u funkcionisanju novog sistema. Napominjemo i da je u zakonima koji su usaglašeni za

Zakonom o jedinstvenom vještačenju invaliditeta i usvojeni takođe u oktobru 2025. godine propisano da će se svi postupci za ostvarivanje prava započeti prije početka jedinstvenog vještačenja invaliditeta u sektorima socijalne zaštite, obrazovanja, zapošljavanja i profesionalne rehabilitacije, penzijsko invalidskog osiguranja i boračke i invalidske zaštite okončati po propisima po kojim su započeti, tako da ovo odlaganje roka početka jedinstvenog vještačenja invaliditeta neće dovesti do pravne nesigurnosti lica sa invaliditetom i do zastoja u ostvarivanju prava.

Status quo opcija nije prihvatljiva jer bi zadržavanje postojećeg roka moglo dovesti do početka primjene sistema prije stvaranja svih neophodnih pretpostavki za njegovo nesmetano funkcionisanje.

2. Ciljevi

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

Cilj predloženog zakona je da obezbijedi realan i održiv vremenski okvir za početak sprovođenja postupaka jedinstvenog vještačenja invaliditeta.

Pomjeranjem roka na 1. decembar 2026. godine stvara se mogućnost da se u potpunosti završe aktivnosti koje se odnose na uspostavljanje institucionalnih kapaciteta, pripremu zaposlenih i operacionalizaciju sistema.

Na taj način obezbjeđuje se kvalitetnija implementacija zakona i veća pravna sigurnost korisnika sistema.

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?**

Opcija "status quo" nije razmatrana. Pomjeranjem roka na 1. decembar 2026. godine stvara se mogućnost da se u potpunosti završe aktivnosti koje se odnose na uspostavljanje institucionalnih kapaciteta, pripremu zaposlenih i operacionalizaciju sistema.

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

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije 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.**

Donošenjem Zakona o izmjeni zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta omogućiće se da postupci jedinstvenog vještačenja počnu kada budu stvoreni svi neophodni uslovi za njihovo kvalitetno i efikasno sprovođenje.

Neće biti negativnog uticaja jer je u zakonima koji su usaglašeni za Zakonom o jedinstvenom vještačenju invaliditeta i usvojeni takođe u oktobru 2025. godine propisano da će se svi postupci za ostvarivanje prava započeti prije početka jedinstvenog vještačenja invaliditeta u sektorima socijalne zaštite, obrazovanja, zapošljavanja i profesionalne rehabilitacije, penzijsko invalidskog osiguranja i boračke i invalidske zaštite okončati po propisima po kojim su započeti, tako da ovo odlaganje roka početka jedinstvenog vještačenja invaliditeta neće dovesti do pravne nesigurnosti lica sa invaliditetom i do zastoja u ostvarivanju prava.,

Neće biti troškova.

Primjena ovog propisa neće imati uticaja na privredu.

Propis neće imati uticaja na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju.

Donošenjem ove Odluke neće se stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere.

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 proisteći finansijske obaveze?;**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;**
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja 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 Zakon o izmjeni zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta nisu potrebna dodatna finansijska sredstva. Sredstva su već obezbijedena u Budžetu Crne Gore u skladu sa Zakonom o jedinstvenom vještačenju invaliditeta u iznosu od 1.083.236,25 eura.

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 predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

U Zakonu o izmjeni zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta se samo odlaže rok za početak jedinstvenog vještačenja invaliditeta tako da nije bilo potrebe za eksterno ekspertizom i konsultacijama.

Saglasnost na Zakon o izmjeni zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta su dali:

- Sekretarijat za zakonodavstvo
- Ministarstvo pravde uopšteno i za CPL obrazac;
- Ministarstvo finansija
- Ministarstvo javne uprave;
- Ministarstvo zdravlja;
- Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija;
- Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga
- Ministarstvo evropskih poslova
- Generalni sekretarijat Vlade (SPSD obrazac)

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 o izmjeni zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta posebna pažnja je poklonjena definisanju novih rokova za implementaciju obaveza iz Zakona o jedinstvenom vještačenju invaliditeta da bi se ispunio rok za početak jedinstvenog vještačenja invaliditeta.

Glavni indikator prema kojima će se mjeriti ostvarenje ciljeva su:

- Proces jedinstvenog vještačenja invaliditeta započet 1. decembra 2026. godine

Za monitoring i evaluaciju biće zaduženo nadležno ministarstvo.

Datum i mjesto

Podgorica, 5. jun 2026. god.

Starješina
Damir Gutić
1
C. F. D. MINISTARSTVO SOCIJALNOG STANOVANJA I PORODICI I DEMOGRAFIJE
PODGORICA