

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju

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)?

Postojeći zakonski okvir ne obezbjeđuje dovoljno efikasan sistem predškolskog vaspitanja, što dovodi do problema u praksi i otežava rad ustanova, a neophodno je i usklađivanje sa novom zakonskom regulativom, odnosno sa Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju kao i ispunjenje cilja iz Strategije reforme obrazovanja 2025-2035. Godine. Sa ovim Zakonom riješiće se svi nedostaci, pravne praznine i neusklađenosti.

Postojeći Zakon, i pored ranijih izmjena i dopuna, ne pruža u dovoljnoj mjeri odgovore na potrebe savremenog sistema predškolskog vaspitanja i obrazovanja, niti u potpunosti prati preporuke međunarodnih akata i dobre prakse u ovoj oblasti. Posebno je uočena potreba da se unaprijedi dostupnost usluga u ruralnim i manje razvijenim područjima, kao i da se preciznije uredi uloga i odgovornosti roditelja, predškolskih ustanova i zaposlenih.

Predlogom zakona detaljnije je definisano organizovanje predškolskog vaspitanja i obrazovanja i preciznije je određena podjele djece u odnosu na uzrast, odnosno definisano je da djeca do tri godine pripadaju jaslicama, a djeca od tri godine vrtičkim grupama.

Takođe, Predlogom zakona se precizno definišu vrste programa predškolskog vaspitanja i obrazovanja (primarni program, program pripreme za školu, specijalizovani programi, programi po posebnim pedagoškim principima i drugi programi), njihova namjena, obim i način realizacije. Na ovaj način se sistem čini jasnijim i preglednijim, kako za ustanove, tako i za korisnike usluga. Ova podjela ima za cilj jasno razgraničenje vrsta usluga koje predškolske ustanove pružaju, sa ciljem podizanja kvaliteta vaspitno-obrazovnog procesa i lakšeg praćenja rezultata i dostupnosti usluga. Za svaku navedeni Program precizno je definisana podjela nadležnosti u odnosu na utvrđivanje i donošenje određenog programa.

Rok za donošenje Godišnjeg programa rada je utvrđen. Sadržaj istog je detaljnije razrađen što umnogome olakšava rukovođenje ustanovom i nadzor rada u predškolskim ustanovama (Zavod za školstvo).

Ono što je novina i značajno, po prvi put se uvodi Kalendar rada predškolskog vaspitanja i obrazovanja, čime se jasno definiše vrijeme organizovanja vaspitno-obrazovnog rada u predškolskim ustanovama u toku nastavno-radne godine.

Ovim Predlogom zakona predviđena je mogućnost organizovanja rada u režimu dežurstva tokom mjeseci kada je smanjena potreba za radom (januar, jul i avgust), čime se roditeljima pruža sigurnost da će imati dostupnu ustanovu u periodima godišnjih odmora. Ova izmjena doprinosi organizacionoj fleksibilnosti ustanova i odgovara na stvarne potrebe porodica.

Upis djece, uključujući pribavljanje potrebnih potvrda, detaljno je normiran, uz mogućnost elektronskog upisa.

Novina u odnosu na stari Zakon je mogućnost pokretanje postupka jedinstvenog vještačenja invaliditeta na osnovu potvrde o sistematskom ljekarskom pregledu djeteta. Precizno je uređeno da prava djece s posebnim obrazovnim potrebama proističu iz statusa i stepena podrške utvrđenog kroz postupak jedinstvenog vještačenja invaliditeta. Ustanovama se propisuje obaveza da postupaju u skladu s rješenjem o utvrđenom stepenu podrške, čime se doprinosi inkluzivnosti i ravnopravnosti.

Takođe, precizirano je da ustanove sa roditeljima zaključuju ugovor kojim se uređuju međusobna prava i obaveze, čime se jača pravna sigurnost obje strane i unapređuje transparentnost u poslovanju ustanova.

Izmijenjeni su uslovi za stručne saradnike, umjesto dosadašnjih koji definišu da stručni saradnik može biti lice koje ima VII nivo okvira kvalifikacija, podnivo jedan (240 ili 300 CSPK-a), sada je izmijenjeno na način da stručni saradnik može biti lice koje ima VI nivo okvira kvalifikacija (180 kredita CSPK-a) ili VII nivo okvira kvalifikacija, podnivo jedan (240, odnosno 300 kredita CSPK-a) odgovarajućeg profila (psiholog, pedagog, defektolog-logoped, socijalni radnik, nutricionista, bibliotekar i dr.).

Posebno je normirano mjesto i uloga asistenta za rani razvoj koji pruža dodatnu podršku djeci u skladu sa savremenim pristupima ranom učenju i razvoju. Reformskom Agendom Crne Gore 2024-2027. planirana je izgradnja novih vaspitnih jedinica i obezbjeđivanje 1.800 novih mjesta za djecu u javnim predškolskim ustanovama. Uporedo s izgradnjom novih vaspitnih jedinica, planirano je i zapošljavanje oko 300 izvršioaca za brigu o najmlađima. Takođe, Strategijom ranog i predškolskog obrazovanja 2021-2025, kao jedna od slabosti sistema u SWOT analizi podvlači se nedovoljan broj angažovanih vaspitača i stručnih saradnika u PU, u nekim opštinama evidentan je i deficit ponude, odnosno nedostatak vaspitno-stručnog kadra na evidenciji Zavoda za zapošljavanje. Takođe, do sada u Crnoj Gori nije bilo moguće steći do sada stručnu kvalifikaciju asistenta za rani razvoj, pa je potreba za ovom kvalifikacijom evidentna, jer će omogućiti da u kratkom vremenskom periodu dobijemo kadar koji će pomoći

vaspitačima u radu, doprinijeće da okruženje u kojem borave naši najmlađi bude bezbjednije i u konačnom doprinijeti da se unaprijedi kvalitet rada i poveća obuhvat predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem.

Ova pozicija uvodi se u skladu s modernim pedagoškim principima koji podrazumijevaju dodatnu stručnu podršku djeci s razvojnim kašnjenjem ili rizikom u najranijem uzrastu. Očekivani efekat je poboljšanje kvaliteta rada s djecom kroz ranu intervenciju i podršku.

Dodatno je obrazloženo organizovanje interaktivnih služba, vrijeme trajanje istih i uzrast djeteta. Na ovaj način smanjuju se regionalne razlike i podiže ukupni obuhvat djece predškolskim obrazovanjem.

Jasnije je definisan način vođenja pedagoške i drugih evidencija koje je kadar u obavezi da vodi. Na osnovu navedenih evidencija izdaju se potvrde o pohađanju programa ispisnice i druge javne isprave u skladu sa zakonom.

Zdravstvena njega, normativi i standardi pravilne ishrane djece su propisani u Predlogu zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, čime se dodatno stavlja akcenat na dobrobit i zdravlje najmlađih. U prethodnoj godini Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija izradilo je Normative za ishranu djece u predškolskim ustanovama u saradnji sa Institutom za javno zdravlje. Usvajanjem i implementacijom Normativa u predškolskim ustanovama žele se obezbijediti jednake mogućnosti u pogledu kvalitetne, raznovrsne i količinski balansirane ishrane po uzrastima za svu djecu u Crnoj Gori.

Ukoliko bi se zadržao postojeći zakonski okvir bez izmjena, obrazovni sistem bi ostao bez alata za efikasno reagovanje na ove izazove. Nedovoljno precizno normirane oblasti, poput podjele djece u odnosu na uzrast, nejasno definisane vrste programa, rokovi za donošenje Godišnjeg programa rada, bez Klendara rada predškolskog vaspitanja i obrazovanja, nedovoljno definisana dežustva po vrtićima, upis djece koji nije bio normiran, bez preciznijih definisanih potvrda o sistematskom ljekarskom pregledu djeteta, nedovoljno preciziran Ugovor kojima se uređuju prava i obaveze između roditelja i ustanova, bez procedura o vođenju pedagoške evidencije za sve učesnike u izvođenju vaspitno-obrazovnog rada, neuklađenosti uslova za stručne saradnike sa evropskim standardima i nedostatak normativa i standarda za pravilnu ishranu djece u predškolskim ustanovama, dovele bi do stagnacije u razvoju sistema, smanjenja kvaliteta obrazovanja i otežanog usklađivanja sa evropskim standardima. Time bi bio usporen reformski proces i umanjene mogućnosti za izgradnju savremenog, funkcionalnog i pravednog obrazovnog sistema.

2. Ciljevi

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

Cilj donošenja novog Zakona je:

- unapređenje kvaliteta usluga predškolskog vaspitanja i obrazovanja;
- precizno definisanje obrazovnih programa rada;
- uvođenje novog kadrovskog profila – asistenta za rani razvoj;
- digitalizacija evidencije i administracije;
- uvođenje normative i standarda pravilne ishrane i higijene
- uvođenje kalendara rada predškolskog vaspitanja i obrazovanja
- uređivanje posebnih oblika rada u vanrednim periodima (dežurstva);
- izmjena uslova za stručne saradnike;
- stvaranje uslova za ravnomjernu dostupnost usluga na teritoriji Crne Gore, uključujući organizaciju interaktivnih službi u manjim i udaljenim sredinama.
- precizno se uređuje pitanje prava djece s posebnim obrazovnim potrebama u skladu sa Zakonom o jedinstvenom vještačenju invaliditeta djece s posebnim obrazovnim potrebama, čime se doprinosi njihovoj inkluziji u obrazovni sistem i regulisanje upisa istih.

Ovi ciljevi su u potpunosti usklađeni sa strateškim dokumentima Vlade Crne Gore, uključujući Program rada Vlade i Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija, standardima EU, Strategijom reforme obrazovanja 2025 -2035. i Planom rasta.

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)?**
- **Objasniti preferiranu opciju.**

U cilju ispunjavanja definisanih ciljeva i rješavanja identifikovanih problema u obrazovno-vaspitnom sistemu, Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju predstavlja preferiranu opciju. Ova opcija omogućava sveobuhvatan i pravno obavezujući odgovor na uočene nedostatke, kroz precizno normiranje oblasti kao što su: podjela djece u odnosu na uzrast, vrste programa, rok za donošenje Godišnjeg programa rada, Klendar rada predškolskog vaspitanja i obrazovanja, dežurstva po vrtićima, elektronski upis djece , potvrda o sistematskom lječarskom pregledu djeteta, Ugovor kojima se uređuju prava i obaveze između roditelja i ustanova, vođenje pedagoške evidencije za sve učesnike u izvođenju vaspitno-obrazovnog rada, uslovi za stručne saradnike i normativi i standardi za pravilnu ishranu djece u predškolskim

ustanovama. Time se stvaraju jasna pravila za sve učesnike u obrazovanju i unapređuje pravna sigurnost, transparentnost i efikasnost sistema.

Predložena zakonska rješenja predstavljaju najefikasniji pristup u postizanju definisanih ciljeva, jer omogućavaju sistemsku, pravno održiva i operativno primjenjiva rješenja za ključne izazove. Ona su u potpunosti usklađena sa strateškim dokumentima Vlade Crne Gore i potrebama obrazovnog sistema, čime se stvaraju uslovi za kontinuiran i sveobuhvatan razvoj obrazovno-vaspitnog rada.

Predložena zakonska rješenja pružaju najpotpuniju osnovu za rješavanje postojećih problema i ostvarivanje postavljenih ciljeva, dok status quo i neregulatorne opcije ostavljaju prostor za održavanje postojećih ograničenja i produžavanje sistemskih slabosti.

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 će imati direktan i pozitivan uticaj na djecu, roditelje, zaposlene i predškolske ustanove.

Zakon ne uvodi nove poslovne barijere, niti izaziva opterećenja za privredu ili građane. Zakon podstiče transparentnost u zapošljavanju i imenovanju zaposlenih, smanjuje prostor za zloupotrebe i doprinosi jačanju integriteta i odgovornosti u predškolskim ustanovama.

Ovim propisom podržava se stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu, i mogućnost zaposlenja potrebnog kadra usljed povećanja broja korisnika usluga. Mogućnost saradnje sa malim i velikim preduzećima.

Pozitivni efekti zakona višestruko nadmašuju potencijalna opterećenja.

Zbog velikog broja djece u grupama i sigurnosti djece opravdano je da se uvede novi kadar – asistenti za rani razvoj, koji će biti podrška vaspitačima.

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?
- **Objasni metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.**
- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Objasni.**
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**
- **Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Objasni.**

Za implementaciju propisa nijesu potrebna dodatna sredstva iz budžeta za 2025. godinu, niti nastaju međunarodne finansijske obaveze. Sredstva za pojedine mjere, poput zapošljavanja asistenata za rani razvoj, planiraće se sukcesivno kroz redovne godišnje budžete.

Za zapošljavanje ovog kadra sredstva će biti predviđena Nacrtom budžeta za 2026. godinu kod aktivnosti Podrška realizaciji predškolskog programa Planirano je zapošljavanje do 50 asistenata za rani razvoj u narednoj godini a potrebna sredstva za finansiranje njihovih zarada, opreme i materijala za rad iznosiće oko 420.000,00 eura godišnje.

Propis je fiskalno održiv, ne opterećuje građane ni privredu, a donosi dugoročne koristi za kvalitet, efikasnost i pravičnost vaspitno obrazovnog sistema.

Predlog zakona ne podrazumijeva obavezu donošenja podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška 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. Objasni.**

Za izradu Predloga zakona nije korišćena ekspertska podrška.

U skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija u vaspitno-obrazovnom radu („Službeni list CG”, br. 41/18), Ministarstvo je na zvaničnom sajtu objavilo Javni poziv za predlaganje predstavnika/ce nevladine organizacije u radnoj grupi za pripremu Nacrta zakona o predškolsko vaspitanju i obrazovanju na koji se niko nije prijavio.

Takođe, saglasno Uredbi, Ministarstvo je 25. jula 2025. godine objavilo poziv za javnu raspravu o Nacrtu zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, koja je trajala 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva, na internet stranici Ministarstva prosvjete, nauke i inovacija (Javna rasprava o Nacrtu zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju).

Nakon završene javne rasprave Ministarstvo je sačinilo Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi koji je objavilo na svojoj internet stranici sa rezimeom dostavljenih predloga, primjedbi i sugestija i razlozima za njihovo prihvatanje, odnosno neprihvatanje (link: Izvještaj o sprovedenoj Javnoj raspravi - Nacrt Zakona o predškolskom vaspitanju).

Primjedbe, predlozi i sugestije su sagledane i sve koje su predstavljale doprinos poboljšanju zakonskog teksta, prihvaćene su i ugrađene u Predlog zakona.

Ministarstvo je, na tekst Predloga zakona dobilo pozitivno mišljenje Sekretarijata za zakonodavstvo.

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?**

Ne postoje prepreke u implementaciji propisa.

Mjere koje će se sprovoditi uključuju donošenje podzakonskih akata, obuke, tehničku podršku vrtićima, evaluaciju vaspitno-obrazovnog kadra i stručnih saradnika.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva je broj sprovedenih samoevaluacija i eksternih evaluacija, definisanje ishoda programa, smanjenje deficita kadra, broj obnovljenih licenci, nivo uključenosti roditelja i sl.

Za praćenje primjene propisa biće zaduženo Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija i Zavod za školstvo.

Datum i mjesto

Podgorica, 20. oktobar 2025. godine



Starješina

Andela Jurić-Stojanović