

Informacija o potrebi jačanja administrativnih kapaciteta u

Poglavlju 1 - Sloboda kretanja roba

- Ispunjavanje četvrtog završnog mjerila u Poglavlju 1 -

Četvrto završno mjerilo u Poglavlju 1 - Sloboda kretanja roba odnosi se na jačanje administrativnih kapaciteta za adekvatnu primjenu zakonodavstva u svim horizontalnim oblastima koje utiču na slobodu kretanja roba (regulatorna, standardizacija, akreditacija, metrologija, ocjena usaglašenosti i tržišni nadzor), kao i zakonodavstva za proizvode Novog, Globalnog i Starog pristupa, do dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (EU). U cilju zatvaranja ovog poglavlja, Evropska komisija (EK) zahtijeva da Crna Gora obezbijedi potreban broj administrativnih kapaciteta, što jednim dijelom podrazumijeva i nova zapošljavanja, i, shodno tome, planira budžetsko opterećenje do 2028. godine.

Kao početni korak u pravcu ispunjavanja ovog završnog mjerila, Crna Gora je, u saradnji sa ekspertima projekta PLAC (Centar za strateško-pravno savjetovanje za Crnu Goru), sačinila Analizu administrativnih kapaciteta u Poglavlju 1 – Sloboda kretanja roba (u daljem tekstu: Analiza). Analiza sadrži sveobuhvatno stanje administrativnih kapaciteta sa predlogom popunjavanja nedostajućih službeničkih mjesta. Pomenuta Analiza je rađena u skladu sa metodom FTE - metoda punog radnog vremena ("full-time equivalent"), koja se koristi se proračunavanje radne snage u organizacijama. **Najvažnija prednost ovog metodološkog pristupa je što ne moraju svi administrativni kapaciteti da se postignu primanjem novozaposlenih nego se obukama preusmjerenih službenika može postići velika ušteda za Državni budžet.**

Prvi korak u postupku sačinjavanja analize je bio prosljeđivanje upitnika kabinetima nadležnih institucija, a vezano za posebne izvore prava EU koji spadaju u njihovu nadležnost. Obaveze se ne odnose samo na transponovanje prava EU u nacionalno zakonodavstvo, već i na njegovo stalno ažuriranje i primjenu u oblasti ocjenjivanja usklađenosti (imenovanje i ovlašćivanje tijela za ocjenjivanje usklađenosti), inoviranje priloga sa harmonizovanim standardima EU, korišćenje sistema akreditacije i vršenje tržišnog nadzora (inspekcijski organi).

Dostavljeni odgovori na upitnik su analizirani i primijenjeni u mjeri u kojoj su nadležne institucije opisale stvarno stanje i potrebe za sprovođenje aktivnosti u oblasti slobode kretanja roba. Nedostajući kapaciteti su dati u nominalnom broju, a za službenike kojima bi se prenio dio nadležnosti i obaveza ukazano je na potrebu izmjene akata o sistematizaciji.

Kada je u pitanju sama struktura Informacije, objašnjen je postupak sačinjavanja Analize, zatim je tabelarno predstavljen rezultat Analize – Akcioni plan, koji se bazira na odgovorima na upitnike o statusu i potrebama jačanja administrativnih kapaciteta po oblastima, sa procijenjenim budžetom za period od 2026 - 2028. godine. Prikazana je i primijenjena metodologija obračuna troškova, kao i predlog za formiranje Tima za praćenje realizacije Akcionog plana. Takođe, predloženi su i Zaključci Vlade koji bi bili obavezujući za sve relevantne aktere.

Usvajanje Informacije o jačanju administrativnih kapaciteta u Poglavlju 1 biće osnov za procjenu ispunjenosti četvrtog završnog mjerila u ovom Poglavlju, od strane EK.

1. UVOD

Crna Gora je Poglavlje 1 – Sloboda kretanja roba otvorila 20. VI 2017, na Međuvladinoj konferenciji koja je održana u Luksemburgu. U okviru Poglavlja 1, Crna Gora ima obavezu da ispuni četiri završna mjerila, od kojih četvrto glasi da *“Crna Gora pokaže da ima odgovarajuće administrativne kapacitete za adekvatnu primjenu zakonodavstva u svim horizontalnim oblastima koje utiču na slobodu kretanja roba (regulatorna, standardizacija, akreditacija, metrologija, ocjena usaglašenosti i tržišni nadzor), kao i zakonodavstva za proizvode Novog, Globalnog i Starog pristupa, do dana pristupanja.”*

Pored obaveza iz pregovaračkog procesa Crne Gore sa EU, veoma je važno da Crna Gora precizno identifikuje službenike koji bi, po principu kontakt tačke, direktnim stranim i domaćim potencijalnim investitorima mogli JIT (*“just in time”*) dati sve neophodne tehničko-tehnološke zahtjeve za proizvode koje namjeravaju da proizvode. Takav pristup predstavlja prednost manjeg tržišta u odnosu na složene administrativne strukture država članica EU, koju bi Crna Gora morala iskoristiti. Takođe, službenici bi u svojim oblastima mogli da prate i postojeću proizvodnju, kao i razvoj malih porodičnih manufaktura u prave proizvodne kapacitete sa sposobnošću za izvoz. Nadalje, vodi se računa i o koordinaciji kompletnog sistema, pa je u ovoj Informaciji dat i tzv. horizontalni sistem koji se sastoji od direkcije za infrastrukturu kvaliteta i institucija infrastrukture kvaliteta.

Shodno navedenom, veoma je važno da se ovaj dio administrativnih kapaciteta ispuni na najracionalniji mogući način. Takođe, za analizu administrativnih kapaciteta tj. za njeno budžetiranje uzeti su u obzir, ne samo bruto zarade službenika, nego i troškovi budućih obuka, kako preraspoređenih, tako i novozaposlenih službenika.

2. POSTUPAK SAČINJAVANJA ANALIZE

Pomenuta Analiza je rađena u skladu sa metodom FTE. FTE metoda, ili metoda punog radnog vremena (*“full-time equivalent”*), koristi se za proračunavanje radne snage u organizacijama. Ova metoda omogućava da se različiti oblici zaposlenosti (kao što su puno radno vrijeme, pola radnog vremena ili honorarni rad) konvertuju u ekvivalent punog radnog vremena.

Na primjer, ako jedan zaposleni radi puno radno vrijeme (40 sati nedeljno), on se računa kao 1 FTE. Ako drugi zaposleni radi pola radnog vremena (20 sati nedeljno), on se računa kao 0.5 FTE. Na taj način, organizacije mogu bolje planirati resurse, budžetirati i analizirati produktivnost. U slučaju administrativnih kapaciteta u Poglavlju 1, najčešće je da se zaposleni dodatno angažuju iako im to nije u opisu radnog mjesta - u prosjeku 5-10 sati nedjeljno.

FTE metoda je korisna u različitim kontekstima, uključujući finansijsko izvještavanje, upravljanje ljudskim resursima i analizu troškova. Konkretno, a koristeći FTE metodologiju, ova analiza je zasnovana na identifikaciji nominalno potrebnih radnih mjesta u procentu od 100% za 40 - časovno radno vrijeme koji bi u potpunosti odgovarali primjeni sistema koju EK očekuje od Crne Gore. Radna mjesta su nominalno prikazana jer je ostavljena mogućnost ministarstvima da tamo gdje je to primjenjivo i gdje službenici imaju manji procenat ispunjenosti radnog mjesta sistematizovanim zaduženjima, ministarstva rasporede dodatna zaduženja u ovoj oblasti. U oblasti usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU zaduženje je propisivanje usklađenog nacionalnog propisa. Međutim, ovaj proces ima rok trajanja do donošenja nacionalnog propisa sa mišljenjem EK na tekst propisa. Na ovaj način službenici koji u redovnom procesu imaju manje zaduženja od potpunog ispunjenja radnog vremena (uobičajeno je da im ne stoji u sistematizaciji radnog mjesta ovaj dio obaveza), mogu biti dodatno zaduženi i za ovu obavezu. Na ovaj način se dodjeljivanjem određenog procenta u radnom vremenu (npr. 10% za više postojećih službenika) **maksimalno smanjuju nova zapošljavanja. Nova zapošljavanja bi morala da se izvrše samo na mjestima gdje je to zaista nužno, kao što su neki od inspeksijskih organa. Treba imati u vidu da ova racionalizacija maksimalno smanjuje izdatke državnog budžeta za ovu namjenu.**

S druge strane, pravna tekovina EU predstavlja živu metu jer se stalno mijenja i unapređuje, a ne bi trebalo zanemariti i njegovu svakodnevnu primjenu, pa je stoga rezultat analize prilagođen i ovoj potrebi.

Prvi korak u postupku sačinjavanja analize je bio prosljeđivanje upitnika kabinetima nadležnih institucija, a vezano za posebne izvore prava EU koji spadaju u njihovu nadležnost. Ovo je veoma važno jer se time ne narušava nadležnost starješina organa državne uprave koji delegiraju zaduženja svojim zaposlenim za ispunjavanje upitnika, ali na kraju bi trebalo da donesu odluku kroz Pravilnike o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u skladu sa izjavljenim činjenicama, a vezano za postojeću angažovanost službenika procentualno izraženu po pravnoj tekovini EU (regulativama i direktivama) koje spadaju u nadležnost njihovih resora. Obaveze se ne odnose samo na transponovanje pravne tekovine EU u nacionalno zakonodavstvo, nego i na njegovo stalno ažuriranje i primjenu u oblasti ocjenjivanja usaglašenosti (imenovanje i ovlašćivanje tijela za ocjenjivanje usaglašenosti), inoviranje priloga sa harmonizovanim standardima EU, korišćenje sistema akreditacije i vršenje tržišnog nadzora (inspekcijski organi).

Dostavljeni odgovori na upitnik su analizirani i primijenjeni u mjeri u kojoj su nadležne institucije opisale stvarno stanje i potrebe za sprovođenje aktivnosti u oblasti slobode kretanja roba. Nedostajući kapaciteti su dati u nominalnom broju, a za službenike kojima bi se prenio dio nadležnosti i obaveza ukazano je na potrebu izmjene akata o sistematizaciji, odnosno, na dopunu akata u tom dijelu (npr. za područje liftova):

“...učestvuje u izradi propisa vezano za bezbjednost liftova, prati primjenu propisa i daje informacije vezano za stanje u oblasti proizvodnje, prometa i upotrebe liftova.”

Što se tiče inspektora koji vrše tržišni nadzor, trebalo bi da stoji:

“...vrši inspekcijski nadzor nad stavljanjem u promet liftova u skladu sa propisom koji uređuje materiju nadzora proizvoda na tržištu.”

3. Administrativni kapaciteti Crne Gore i planirani administrativni kapaciteti po oblastima na osnovu sveobuhvatnog akcionog plana

Resor/Institucija	Broj zaposlenih 2025.	Planirano kadrovsko popunjavanje do kraja 2026. godine, u skladu sa Kadrovskim planom CG i Pravilnicima o sistematizaciji (novozaposleni i preraspoređeni službenici)	Ukupan broj novog osoblja (preraspoređenih i novih zaposlenika) do 2028. godine	Ukupni budžet (plate i oprema EUR) * = vlastita sredstva (novi zaposleni do 2028. godine, kumulativne budžetske implikacije do 2028. godine)	Budžet za obuku (EUR) * = vlastita sredstva (procijenjeni troškovi domaće i međunarodne obuke za preraspoređeno osoblje i novozaposlene do 2028. godine)
HORIZONTALNE MJERE					
Ministarstvo ekonomskog razvoja / Direktorat za infrastrukturu kvaliteta (MER)	2	4	5	60 250	3 325
Zavod za metrologiju (ZoM)	45	13	19	216 900	12 635
Institut za standardizaciju Crne Gore (ISME)	21	1	4	84 350	2 660
Akreditaciono tijelo Crne Gore (ATCG)	14	1	3	72 300	1 995
UKUPNO (SUBJEKTI U ČIJOJ SU NADLEŽNOSTI HORIZONTALNE MJERE)	82	19	31	433 800	20 615
NADZOR TRŽIŠTA					
Tržišna inspekcija u okviru Ministarstva ekonomskog razvoja vrši tržišni nadzor u oblastima: - niskonaponska električna oprema, - bezbjednostmašina, - elektromagnetna kompatibilnost, - energetska označavanje i ekodizajn proizvoda povezanih s energijom, - ličnu zaštitnu opremu, - građevinske proizvode, - liftove koji se prvi put stavljaju na tržište, - igračke na električni pogon, - proizvode koji podliježu opštoj bezbjednosti proizvoda, - aerosolne raspršivače i	6	7	9	199 862	5 985

- označavanje proizvoda u oblastima tekstila, obuće i kristalnog stakla					
<u>Metrološka inspekcija</u> U okviru Zavoda za metrologiju vrši tržišni nadzor u oblastima: - mjernih instrumenata, - neautomatskih vaga, - upotrebe mjernih jedinica, - prethodno upakovanih proizvoda i - boca koje se koriste kao mjerne posude.	3	3	3	46 122	1 995
<u>Termoenergetska Inspekcija</u> U okviru Ministarstva energetike i rudarstva vrši nadzor tržišta u oblastima: - jednostavnih posuda pod pritiskom, opreme pod pritiskom, - prenosive opreme pod pritiskom i - gasnih uređaja i kotlova	0	2	4	92 244	2 660
<u>Sanitarna inspekcija</u> U okviru Ministarstva zdravlja vrši tržišni nadzor u oblasti: - hemikalija	3	2	4	107 618	2 660
<u>Sanitarna inspekcija</u> vrši tržišni nadzor i u oblastima: - igračaka, - kozmetike i - prekursora za narkotike bezbjednosti igračaka, - hemikalija, - Deterdženata i, - kozmetičkih proizvoda.	1	2	3	76 870	1 995
<u>Direktorat za farmakologiju – preko Sanitarne inspekcije</u> U okviru Ministarstva zdravlja vrši nadzor nad tržištem lijekova za ljudsku upotrebu, medicinskih sredstava i in vitro medicinskih sredstava	1	2	6	184 488	3 990
<u>Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove</u> vrši tržišni nadzor u oblasti veterinarskih lijekova.	2	2	4	138 366	2 660
<u>Agencija za zaštitu životne sredine, Inspekcija</u> u području emisije buke mašina koji se koriste na otvorenom, vrši tržišni nadzor emisije buke mašina koje se koriste na otvorenom	0	1	1	46 122	665
<u>Fitosanitarne inspekcija</u> U okviru Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, vrši tržišni nadzor u oblasti đubriva i biocidnih proizvoda.	1	3	5	153 740	3 325

Inspekcija sigurnosti plovidbe, Lučka kapetanija U okviru Ministarstva pomorstva, vrše tržišni nadzor u oblasti rekreacijskih plovila	0	2	2	92 244	1 330
Inspekcija drumskog saobraćaja U okviru Ministarstva saobraćaja, vrši tržišni nadzor u oblasti motornih vozila, traktora, neputne mehanizacije i delova za vozila	1	1	1	46 122	665
Inspekcija Željezničkog saobraćaja za sektor žičara U okviru Ministarstva saobraćaja, vrši tržišni nadzor u oblasti žičara	0	1	1	46 122	665
Inspekcija za eksplozivne materije, zapaljive materijale, tečnosti i gasove U okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, vrši tržišni nadzor u oblasti eksploziva za civilnu upotrebu i pirotehničkih proizvoda.	3	2	3	30 748	1 995
Inspekcija kulturne baštine i kulturnih dobara U okviru Ministarstva kulture i medija, nadležno za tržišni nadzor u oblasti povrata kulturnih dobara	1	1	1	46 122	665
Inspekcija za elektronske komunikacije i poštanske usluge, U okviru Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost vrši tržišni nadzor u oblasti radio i telekomunikacijske opreme	0	1	1	46 122	665
UKUPNO (SUBJEKTI KOJI OBEZBJEĐUJU TRŽIŠNI NADZOR)	22	32	48	1 352 912	31 920
SUBJEKTI ODGOVORNI ZA PRAVNU TEKOVINU EU O PROIZVODIMA NOVOG I GLOBALNOG PRISTUPA					
Ministarstvo ekonomskog razvoja, Direktorata za infrastrukturu kvaliteta	1	3	5	108 450	3 325
Ministarstvo energetike i rudarstva	1	5	7	72 300	4 655
Ministarstvo pomorstva	0	2	2	0	1 330
Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	2	1	1	36 150	665
Ministarstvo saobraćaja	0	1	1	36 150	665
Ministarstvo unutrašnjih poslova	2	2	4	36 150	2 660
Ministarstvo zdravlja (FTE 0,3)	0	1	3	72 300	1 995
SUBJEKTI ODGOVORNI ZA PRAVNU TEKOVINU EU STAROG PRISTUPA					
Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera i Agencija za zaštitu životne sredine	3	4	5	60 250	3 325
Ministarstvo ekonomskog razvoja, Direktorata za industrijsku politiku	1	1	1	0	665
Ministarstvo ekonomskog razvoja, Direktorata za infrastrukturu kvaliteta (FTE 0,09)	0	1	1	0	665

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	0	1	2	60 250	1 330
Ministarstvo saobraćaja	2	0	1	24 100	665
Ministarstvo zdravlja	1	4	6	108 450	3 990
Institut za lijekove i medicinska sredstva – CInMED –	72	6	23	417 863	285 000
subjekti odgovorni za PROCEDURALNE MJERE					
Ministarstvo kulture i medija	1	1	1	0	665
Ministarstvo unutrašnjih poslova	0 (FTE 0,1)	1	2	60 250	1 330
UKUPNO:	190	85	144	2 258 740	75 145

4. PRIMIJENJENA METODOLOGIJA BUDŽETIRANJA¹

*Za novozaposlene – samostalni savjetnici:

Prosječan iznos troškova godišnje zarade, po zaposlenom	Prosječan iznos godišnjih troškova kompjutera, kancelarijske opreme, IT podrške, po zaposlenom	Prosječan iznos troškova jednodnevne obuke u zemlji (najam prostora, naknada za rad trenera, priprema obuke, štampanje materijala, posluženje), po zaposlenom	Prosječan iznos troškova obuke u inostranstvu (kotizacija, prevoz, smještaj, dnevnic), po zaposlenom
11.100,00 € (925,00 € x 12)	950,00 €	80,00 €	585,00 €
Ukupno, na godišnjem nivou, iznos troškova po zaposlenom (u obzir uzeta jedna obuka u zemlji, jedna u inostranstvu)			
			12.715,00 €

*Za novozaposlene - inspektori:

Prosječan iznos troškova godišnje zarade, po zaposlenom	Prosječan iznos godišnjih troškova kompjutera, kancelarijske opreme, IT podrške, po zaposlenom	Prosječan iznos troškova jednodnevne obuke u zemlji (najam prostora, naknada za rad trenera, priprema obuke, štampanje materijala, posluženje), po zaposlenom	Prosječan iznos troškova obuke u inostranstvu (kotizacija, prevoz, smještaj, dnevnic), po zaposlenom
14.424,00 € (1.202,00 € x 12)	950,00 €	80,00 €	585,00 €
Ukupno, na godišnjem nivou, iznos troškova po zaposlenom (u obzir uzeta jedna obuka u zemlji, jedna u inostranstvu)			
			16.039,00 €

¹ Usljed nedostatka Metodologije obračuna standardnih troškova na državnom nivou, za potrebe izrade ove Analize, kao korisne smjernice, poslužile su metodologije obračuna troškova susjednih zemalja, pri čemu se vodilo računa o iznosu bruto zarada u Crnoj Gori.

*Za postojeće službenike (preusmjeravanje zadataka) - u obzir su uzeti troškovi jedne obuke u zemlji i jedne izvan CG:

Prosječan iznos troškova jednodnevne obuke u zemlji (najam prostora, naknada za rad trenera, priprema obuke, štampanje materijala, posluž enje), po zaposlenom	Prosječan iznos troškova obuke izvan CG (kotizacija, prevoz, smještaj, dnevnica), po zaposlenom
80,00 €	585,00 €
Ukupno, , iznos troškova po zaposlenom	
	665, 00 €

5. FORMIRANJE TIMA ZA PRAĆENJE REALIZACIJE AKCIONOG PLANA O JAČANJU ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA

Kako bi se obezbijedilo blagovremeno i tačno izvještavanje prema Evropskoj komisiji o statusu preduzetih aktivnosti prema Akcionom planu, Ministarstvo ekonomskog razvoja predlaže formiranje Tima za praćenje realizacije Akcionog plana o jačanju administrativnih kapaciteta u Poglavlju 1, koji bi u svom sastavu imao predstavnike: Ministarstva ekonomskog razvoja, Ministarstva prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Ministarstva energetike i rudarstva, Ministarstva saobraćaja, Ministarstva pomorstva, Ministarstva zdravlja, Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva kulture i medija, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Agencije za zaštitu životne sredine, Zavoda za metrologiju, Akreditacionog tijela Crne Gore, Instituta za standardizaciju, Tržišne inspekcije, Metrološke inspekcije, Termo – energetske inspekcije, Sanitarne inspekcije, Ekološke inspekcije, inspekcije u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede/Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, inspekcije u okviru Ministarstva pomorstva, inspekcije u okviru Ministarstva saobraćaja, inspekcije u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, inspekcije u okviru Ministarstva kulture i medija, inspekcije Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, kao i predstavnika/cu Instituta za lijekove i medicinska sredstva Crne Gore.

6. PLAN OBUKA ZA PERIOD 2026 - 2028. GODINE

U proteklih deset godina, obuke u oblasti slobode kretanja roba, vršene su uglavnom kroz tehničku pomoć u usklađivanju zakonodavstva putem projekata finansiranih od strane EU.

Imajući u vidu pređašnje stanje, a u skladu sa predloženim kadrovskim kapacitetima, odobrenim budžetom, kao i donatorskim projektima koji su na raspolaganju Crnoj Gori, Ministarstvo ekonomskog razvoja će sačiniti Predlog plana obuka iz oblasti slobode kretanja roba za period od IV kvartala 2026. godine do kraja 2028. godine (u daljem tekstu: Plan obuka).

Izveštaj o izvršenju Plana obuka prosljeđivaće se EK najmanje jedanput godišnje, do isteka perioda za koji je Plan predviđen.