Crna Gora
Ministarstvo ekologije,
održivog razvoja i razvoja sjevera

2006 2026
ДА ЈЕ ВЈЕЧНА ЦРНА ГОРА

FUNKCIONALNA ANALIZA ADMINISTRATIVNIH KAPACITETA CRNE GORE ZA POGLAVLJE 27 – ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMJENE

sa faznim planom zapošljavanja i razvoja kapaciteta do 2030. godine

Adresa: Cetinjski put bb
81000 Podgorica, Crna Gora

Sadržaj:

1. Uvod i svrha analize 5
1.1. Kontekst pristupnog procesa Crne Gore i završna mjerila za Poglavlje 27 5
1.2. Svrha, obim i ograničenja funkcionalne i kapacitetske analize 6
2. Metodološki pristup 7
2.1. Izvori podataka 7
2.2. Empirijsko prikupljanje podataka – upitnik za mapiranje kapaciteta 7
2.3. Analitički okvir 8
2.4. Eksterna ekspertiza i koordinacija 9
2.5. Struktura dokumenta 9
3. Pregled institucionalnog okvira za Poglavlje 27 10
3.1. Institucije na centralnom nivou i njihovi mandati 10
3.1.1. Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera 10
3.1.2. Agencija za zaštitu životne sredine (EPA) 11
3.1.3. Fond za zaštitu životne sredine (Eko-fond) 11
3.1.4. Centar za ekotoksikološka ispitivanja (CETI) 11
3.1.5. Institut za javno zdravlje Crne Gore 12
3.1.6. MONSTAT – Odsjek za statistiku životne sredine i šumarstva 12
3.1.7. Institut za biologiju mora (UCG) 12
3.1.8. JP Nacionalni parkovi Crne Gore 12
3.1.9. JP Morsko dobro Crne Gore 12
3.1.10. Prirodnjački muzej Crne Gore 13
3.1.11. DOO Project-Consulting (PROCON) 13
3.1.12. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Direktorat za vodoprivredu 13
3.1.13. Ministarstvo poljoprivrede – Direktorat za šumarstvo 13
3.1.14. Ministarstvo poljoprivrede – Direktorat za lovstvo 13
3.1.15. Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove 13
3.1.16. Uprava za gazdovanje šumama i lovištima 14
3.1.17. Uprava za vode 14
3.1.18. Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju (ZHMS) 14
3.1.19. Zavod za geološka istraživanja 14
3.1.20. Uprava za saobraćaj 14

3.1.21. Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama 14
3.1.22. Ministarstvo pomorstva – Direktorat za sigurnost plovidbe 15
3.1.23. Ministarstvo energetike i rudarstva 15
3.1.24. Zbirni pregled kadrovskih kapaciteta na nacionalnom nivou 15
3.2. Institucije na lokalnom nivou i njihove nadležnosti 15
3.3. Koordinacioni mehanizmi između centralnog i lokalnog nivoa 16
4. Funkcionalna analiza po podsektorima 17
4.1. Horizontalno zakonodavstvo (EIA/SEA) 17
4.2. Kvalitet vazduha 17
4.3. Upravljanje otpadom 18
4.4. Kvalitet voda i upravljanje vodama 19
4.5. Zaštita prirode i biodiverziteta 19
4.6. Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima 20
4.7. Hemikalije 20
4.8. Zaštita od buke u životnoj sredini 20
4.9. Civilna zaštita 21
4.10. Klimatske promjene 21
4.11. Zbirni pregled funkcionalnih izazova po podsektorima 21
5. Analiza radnog opterećenja i učinka 22
5.1. Normativno opterećenje: transpozicija acquis-a 22
5.2. Postupci izdavanja dozvola i saglasnosti 22
5.3. Inspekcijski nadzor 23
5.4. Monitoring i izvještavanje 23
5.5. Projekti i apsorpcija EU fondova 24
5.6. Zbirna ocjena pritisaka na kapacitete 24
6. Ljudski resursi i kadrovski kapaciteti 25
6.1. Trenutno kadrovsko stanje po institucijama i funkcijama 25
6.2. Stručni profili i kompetencije 27
6.3. Horizontalni HR izazovi 28
6.4. Misija Crne Gore pri EU / buduće stalno predstavništvo u Briselu 29
6.5. Učešće u ekspertskim radnim grupama i komitetima EU 29
6.6. Kadrovsko stanje na lokalnom nivou – ključni nalazi 30
7. Analiza i procjena potreba 30

7.1. Kvantitativni kadrovski deficiti po sektorima i nivoima 31
7.2. Kvalitativni deficiti u kompetencijama 32
7.3. Deficiti na lokalnom nivou 33
7.4. Veza deficita sa završnim mjerilima 33
8. Fazni plan zapošljavanja do 2030. godine 35
8.1. Polazno stanje (baseline) – mart 2026 35
8.2. Faza I: Juni 2026 – hitna zapošljavanja za demonstriranje napretka 35
8.3. Faza II: Do kraja 2028 – kadrovski scenario za privremeno zatvaranje 36
8.4. Faza III: Do 2030 – „stalno stanje" (steady-state) za održivost 38
8.5. Zbirni fazni plan – vremenski okvir 38
8.6. Razlikovanje: nova zapošljavanja vs. obuka i preraspodjela 39
9. Plan obuka i profesionalnog razvoja 40
9.1. Analiza potreba za obukama (TNA) 40
9.2. Tematske oblasti obuka 40
9.3. Modaliteti isporuke obuka 41
9.4. Plan obuka za lokalni nivo 42
9.5. Vremenski okvir realizacije obuka 42
9.6. Procjena troškova obuka 43
10. Fiskalni okvir i procjena troškova 43
10.1. Makrofiskalni kontekst 43
10.2. Procjena troškova zapošljavanja na nacionalnom nivou 44
10.3. Procjena troškova na lokalnom nivou 44
10.4. Ukupna fiskalna projekcija 2026–2030 45
10.5. Kontekstualizacija troškova 46
10.6. Rizici i mjere ublažavanja 46
11. Preporuke 47
11.1. Hitne preporuke (rok: jun 2026) 47
11.2. Kratkoročne preporuke (rok: kraj 2028) 48
11.3. Srednjoročne preporuke (rok: 2030) 48
11.4. Matrica preporuka 49
12. Zaključak 50

1. Uvod i svrha analize

1.1. Kontekst pristupnog procesa Crne Gore i završna mjerila za Poglavlje 27

Crna Gora se nalazi u završnoj fazi pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Vlada Crne Gore postavila je ambiciozan cilj da zatvori sva pregovaračka poglavlja do kraja 2026. godine, čime bi se stvorili uslovi za formalno pristupanje EU. Do marta 2026. godine privremeno je zatvoreno 13 od 33 pregovaračkih poglavlja. Programom pristupanja Crne Gore EU za period 2026–2027. planirano je usvajanje 564 pravnih akata, od čega 490 u samoj 2026. godini, što ukazuje na intenzitet reformskog procesa u predstojećem periodu.

Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promjene jedno je od najsloženijih i najzahtjevnijih poglavlja u pregovaračkom procesu. Pregovori u ovom poglavlju otvoreni su 10. decembra 2018. godine, na 12. Međuvladinoj konferenciji u Briselu, čime je Crna Gora postala prva država Zapadnog Balkana koja je otvorila ovo poglavlje. Zajedničkom pozicijom EU za Poglavlje 27 definisano je osam završnih mjerila koja Crna Gora mora ispuniti kako bi dostigla internu spremnost za zatvaranje poglavlja. Pravna tekovina EU u ovom poglavlju obuhvata preko 200 pravnih akata u deset podoblasti: horizontalno zakonodavstvo (EIA/SEA), kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet voda i upravljanje vodama, zaštita prirode i biodiverziteta, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima, hemikalije, buka, civilna zaštita i klimatske promjene.

Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2025. godinu ocjenjuje da Crna Gora ima „određeni nivo spremnosti" u oblasti koju pokriva Poglavlje 27 i da je tokom izvještajnog perioda ostvaren „određeni napredak". Istovremeno, Komisija ističe potrebu za značajnim jačanjem administrativnih kapaciteta – kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou, sa posebnim naglaskom na inspekcijske službe i sektor klimatskih promjena. Koalicija 27, neformalna mreža 18 nevladinih organizacija Crne Gore, u svom Izvještaju iz sjenke za 2025. godinu pod simboličnim naslovom „Poglavlje 27 u vremenskoj zamci" konstatuje da je realizacija planiranih obaveza spora, uz visok udio djelimično ispunjenih mjera i česta produženja rokova.

Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u Poglavlju 27, koji je Vlada usvojila 2021. godine, obuhvata 251 mjeru. Zaključno sa početkom 2025. godine, realizovano je 122 mjere (48%), dok preostale zahtijevaju značajno ubrzanje. U tom kontekstu, Evropska komisija je izričito zatražila da Crna Gora dostavi Akcioni plan zapošljavanja za Poglavlje 27, sa rokom 15. marta 2026. godine, uz fokus na hitno zapošljavanje 24 lica u Ministarstvu ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera putem EU budžetske podrške, sa obavezom da zapošljavanje bude realizovano do juna 2026. godine.

U februaru 2026. godine održan je sastanak Upravljačkog komiteta projekta „Podrška Crnoj Gori u ispunjavanju zahtjeva iz Poglavlja 27 EU acquis-a i povezanom razvoju kapaciteta", kojim je potvrđeno da je projekat prešao u fazu neposredne operativne implementacije već tokom incepcijske faze, uz ranu mobilizaciju eksperata i blagovremeni početak prioritetnih aktivnosti kritičnih za ispunjavanje zahtjeva završnih mjerila. Implementacija napreduje u prioritetnim sektorima, uključujući kvalitet vazduha, klimatske

akcije, upravljanje otpadom, zaštitu od buke, prečišćavanje urbanih otpadnih voda, upravljanje hemikalijama, te upravo ovu funkcionalnu analizu i plan zapošljavanja.

1.2. Svrha, obim i ograničenja funkcionalne i kapacitetske analize

Ova Funkcionalna i kapacitetska analiza procjenjuje adekvatnost postojećih i planiranih administrativnih i institucionalnih aranžmana Crne Gore za Poglavlje 27, u smislu ispunjavanja završnih mjerila i obezbjeđivanja pune implementacije i sprovođenja pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena. Analiza mapira institucionalne nadležnosti na centralnom i lokalnom nivou, analizira ključne funkcije, radne procese, radno opterećenje i ljudske resurse, te identifikuje ključne deficite u kapacitetima i uska grla koja utiču na blagovremenu i efikasnu implementaciju acquis-a.

Na osnovu nalaza, analiza predlaže:

- Vremenski definisan plan zapošljavanja do 2030. godine, sa ključnim tačkama za jun 2026, kraj 2028. i 2030. godinu;
- Ciljani program razvoja kapaciteta i obuka;
- Ključne elemente Vladinog plana budućeg povećanja kapaciteta, koji demonstrira održivost administrativnih kapaciteta prije i nakon pristupanja.

Analiza se fokusira na stvarni broj i profile zaposlenih potrebnih na centralnom i lokalnom nivou, u inspekcijskim službama i resornim institucijama, u Misiji Crne Gore pri EU u Briselu, te u budućim ekspertskim radnim tijelima i komitetima Evropske komisije. Finansijska ograničenja su uzeta u obzir jasnim razlikovanjem radnih mjesta koja zahtijevaju nova zapošljavanja od onih gdje se kapaciteti mogu ojačati obukom i boljom preraspodjelom postojećih kadrova.

Analiza pokriva period do 2030. godine, sa tri ključna vremenska okvira:

- Jun 2026 – minimalna dodatna zapošljavanja potrebna za demonstriranje kredibilnog napretka (hitni interni rok za zatvaranje poglavlja);
- Kraj 2028 – kadrovski scenario konzistentan sa privremenim zatvaranjem Poglavlja 27;
- 2030 – „stalno stanje" (steady-state) koje osigurava održivost kapaciteta nakon pristupanja.

Ograničenja analize: Ova analiza zasnovana je na podacima dostupnim u februaru–martu 2026. godine. Podaci o kadrovskim kapacitetima prikupljeni su putem strukturiranog upitnika dostavljenog svim relevantnim institucijama na nacionalnom i lokalnom nivou. Od 25 opština kojima je upitnik dostavljen, odgovore je dostavila 21, dok podaci za opštine Budva, Cetinje, Tivat i Tuzi nijesu bili dostupni. Za pojedine institucije postoje razlike u obimu prikupljenih podataka, što ograničava direktnu uporedivost. Detaljne tabele institucionalnog mapiranja, matrice kadrovskih potreba i metodološki alati integrisani su u poglavlja 3, 6, 8 i 9, a konsolidovana matrica kadrovskih kapaciteta data je u Prilogu 1. Glavni naglasak stavljen je na kvantifikovane kadrovske potrebe, prioritetne funkcije i fazni plan razvoja kapaciteta.

2. Metodološki pristup

2.1. Izvori podataka

Funkcionalna i kapacitetska analiza zasnovana je na sveobuhvatnom pregledu primarnih i sekundarnih izvora podataka, koji obuhvataju strateške, pravne, institucionalne i empirijske dokumente relevantne za implementaciju Poglavlja 27. Korišćeni su sljedeći ključni izvori:

- Nacionalna strategija sa Akcionim planom za transpoziciju, implementaciju i sprovođenje EU acquis-a u oblasti životne sredine i klimatskih promjena (NEAS), usvojena 2016. godine, i njene naknadne revizije – kao bazni dokument za analizu institucionalnog okvira i planiranih kapaciteta;
- Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u Poglavlju 27 (usvojen 2021. godine, sa 251 mjerom) – kao referentni okvir za utvrđivanje prioritetnih funkcija i rokova;
- Analiza administrativnih kapaciteta iz PLAC III projekta (2025) – kao uporedna analitička osnova za procjenu deficita u kapacitetima;
- Mapa puta za zatvaranje Poglavlja 27 (Chapter 27 Roadmap) – kao okvir za vremensko planiranje i identifikaciju prioriteta;
- Dokument Evropske komisije „List of governmental bodies which need strengthening of administrative capacities, critical to meet closing benchmarks" – kao referentni dokument za identifikaciju institucija i funkcija od ključnog značaja;
- Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2024. i 2025. godinu – za ocjenu trenutnog stanja i identifikaciju sistemskih slabosti;
- Izvještaj iz sjenke Koalicije 27 za 2025. godinu – kao nezavisna procjena napretka od strane civilnog društva;
- Zaključci 13. sastanka Specijalne grupe za reformu javne uprave (PAR SG) – za utvrđivanje obaveza u pogledu jačanja administrativnih kapaciteta;
- Program pristupanja Crne Gore EU za period 2026–2027 – za utvrđivanje dinamike normativnih obaveza;
- Nacionalno zakonodavstvo: Zakon o životnoj sredini, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o klimatskim promjenama, Zakon o vodama, Zakon o inspekcijskom nadzoru i drugi relevantni sektorski propisi – za mapiranje zakonskih nadležnosti i institucionalnih funkcija;
- Akti o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (pravilnici o organizaciji) relevantnih institucija – za utvrđivanje sistematizovanih radnih mjesta i organizacionih struktura.

2.2. Empirijsko prikupljanje podataka – upitnik za mapiranje kapaciteta

Centralni empirijski instrument ove analize predstavlja strukturirani Upitnik za mapiranje administrativnih kapaciteta institucija nadležnih za Poglavlje 27, koji je u januaru i februaru 2026. godine dostavljen svim relevantnim institucijama na nacionalnom i lokalnom nivou. Upitnik je sadržao sljedeće cjeline:

- Osnovni podaci o instituciji i njenim funkcijama u kontekstu Poglavlja 27 (zakonska osnova, ključni sektori i direktive);
- Trenutni broj zaposlenih: sistematizovana i popunjena radna mjesta, po organizacionim jedinicama;
- Stručni profil kadra: kvalifikacije, specijalizacije i iskustvo zaposlenih koji rade na poslovima Poglavlja 27;
- Planirana nova zapošljavanja i preraspodjele za period 2026–2030, sa dinamikom po godinama;
- Postojeće stanje obuka: da li je sprovedena analiza potreba za obukama (TNA), koje obuke su realizovane, koji su prioriteti za stručno usavršavanje u periodu 2026–2028.

Na nacionalnom nivou, upitnik je popunjen od strane 27 institucija, odnosno organizacionih jedinica sa nadležnostima u okviru Poglavlja 27, uključujući: Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera (5 direktorata), Agenciju za zaštitu životne sredine (EPA), Fond za zaštitu životne sredine (Eko-fond), Centar za ekotoksikološka ispitivanja (CETI), Institut za javno zdravlje CG, MONSTAT – Odsjek za statistiku životne sredine i šumarstva, Institut za biologiju mora (UCG), JP Nacionalni parkovi Crne Gore, JP Morsko dobro Crne Gore, Prirodnjački muzej Crne Gore, DOO Project-Consulting (PROCON), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (3 direktorata: za vodoprivredu, šumarstvo i lovstvo), Upravu za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove, Upravu za gazdovanje šumama i lovištima, Upravu za vode, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju, Zavod za geološka istraživanja, Upravu za saobraćaj, Upravu pomorske sigurnosti i upravljanja lukama, Ministarstvo pomorstva – Direktorat za sigurnost plovidbe i Ministarstvo energetike i rudarstva.

Na lokalnom nivou, upitnik je dostavljen svim jedinica lokalne samouprave - 25. Odgovore je dostavila 21 opština (84%), dok odgovori nijesu zaprimljeni od opština: Budva, Cetinje, Tivat i Tuzi. Analiza kadrovskih kapaciteta na lokalnom nivou stoga je zasnovana na podacima iz 21 JLS, što predstavlja reprezentativan ali ne potpun uzorak. Podaci za pojedine JLS uključuju različit obuhvat – negdje samo zaposlene neposredno angažovane na poslovima zaštite životne sredine, a negdje i šire komunalne službe, što ograničava direktnu uporedivost apsolutnih brojeva.

2.3. Analitički okvir

Analitički okvir ove funkcionalne analize usklađen je sa pristupom Evropske komisije za procjenu administrativnih kapaciteta i obuhvata sljedeće dimenzije:

- **Mapiranje mandata i nadležnosti:** identifikacija svih institucija i organizacionih jedinica koje imaju zakonske nadležnosti za transpoziciju, implementaciju, sprovođenje i izvještavanje u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, na centralnom i lokalnom nivou;
- **Analiza funkcija i radnih procesa:** utvrđivanje ključnih funkcija zahtijevanih EU acquis-om (izdavanje dozvola, inspekcijski nadzor, monitoring, izvještavanje, kreiranje politika,

upravljanje projektima) i analiza kako se te funkcije trenutno raspodjeljuju između institucija;

- **Analiza radnog opterećenja:** poređenje obima ključnih procesa (broj akata za transpoziciju, dozvola, inspekcija, izvještaja) sa postojećim kadrovskim kapacitetima, po institucijama i podsektorima;
- **Analiza ljudskih resursa:** kvantitativna i kvalitativna analiza kadra – broj zaposlenih, stručni profil, kompetencije, izazovi zadržavanja (fluktuacija, starenje kadra, budžetska ograničenja za obuke, restrikcije zapošljavanja);
- Identifikacija deficita i uskih grla: konsolidacija nalaza u strukturiranu gap analizu, sa kvantitativnim i kvalitativnim kapacitetskim deficitima jasno vezanim za specifična završna mjerila i aktivnosti iz Mape puta za Poglavlje 27;
- **Formulisanje preporuka:** izrada faznog plana zapošljavanja (2026–2030), plana obuka i programa institucionalnog jačanja, uz jasno razlikovanje mjera koje zahtijevaju nova zapošljavanja od onih koje se mogu riješiti obukom ili preraspodjelom.

2.4. Eksterna ekspertiza i koordinacija

U procesu izrade ove analize korišćena je eksterna ekspertiza kroz projekat „Podrška Crnoj Gori u ispunjavanju zahtjeva iz Poglavlja 27 EU acquis-a i povezanom razvoju kapaciteta", finansiran od strane EU. Analiza je takođe usklađena sa dokumentom Evropske komisije „List of governmental bodies which need strengthening of administrative capacities, critical to meet closing benchmarks".

Koordinacija je ostvarena sa Ministarstvom ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera kao predlagačem, sa Ministarstvom evropskih poslova, Pregovaračkom grupom za Poglavlje 27, te sa samim institucijama koje su popunjavale upitnik, kao i sa Ministarstvom finansija u pogledu fiskalnog uticaja zapošljavanja i Upravom za ljudske resurse u pogledu procedura zapošljavanja u državnim organima.

2.5. Struktura dokumenta

Dokument je strukturiran u 12 poglavlja i jedan prilog. Poglavlja 1 i 2 postavljaju kontekst i metodologiju. Poglavlje 3 daje pregled institucionalnog okvira. Poglavlja 4, 5 i 6 čine analitičko jezgro – funkcionalna analiza po podsektorima, analiza radnog opterećenja i pregled kapaciteta ljudskih resursa. Poglavlje 7 sadrži gap analizu. Poglavlja 8, 9 i 10 formulišu fazni plan zapošljavanja, plan obuka i fiskalni okvir. Poglavlja 11 i 12 donose preporuke i zaključke.

Prilog 1 sadrži detaljnu matricu kadrovskih kapaciteta i faznog plana zapošljavanja za Poglavlje 27, dok su detaljne tabele institucionalnog mapiranja, matrice kadrovskih potreba i metodološki alati integrisani u poglavlja 3, 6, 8 i 9.

3. Pregled institucionalnog okvira za Poglavlje 27

3.1. Institucije na centralnom nivou i njihovi mandati

Institucionalni okvir za implementaciju pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena u Crnoj Gori karakteriše raspodjela nadležnosti između više organa na centralnom nivou. Mapiranjem sprovedenim u februaru 2026. godine identifikovano je 27 institucija, odnosno organizacionih jedinica, čije nadležnosti su direktno relevantne za Poglavlje 27. U nastavku se daje pregled ključnih institucija i njihovih mandata.

3.1.1. Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera

Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera (u daljem tekstu: Ministarstvo ekologije) je centralni organ državne uprave nadležan za kreiranje politika i pripremu zakonodavstva u oblasti životne sredine i klimatskih promjena. Ministarstvo je ujedno i institucija odgovorna za koordinaciju pregovaračkog procesa u Poglavlju 27 i nosi glavnu odgovornost za demonstriranje administrativnih kapaciteta prema Evropskoj komisiji. Ministarstvo obuhvata pet direktorata relevantnih za Poglavlje 27:

- **Direktorat za ekologiju** (15 popunjenih od 36 sistematizovanih mjesta) – nadležan za horizontalno usklađivanje zakonodavstva, procjenu uticaja na životnu sredinu (EIA) i stratešku procjenu uticaja (SEA), upravljanje otpadom, kvalitet vazduha, industrijsko zagađenje i hemikalije. Ovaj direktorat pokriva najveći broj podoblasti acquis-a i ima izražen kadrovski deficit (42% popunjenosti);
- **Direktorat za zaštitu prirode** (4 popunjenih od 14 sistematizovanih mjesta) – nadležan za uspostavljanje ekološke mreže Natura 2000, upravljanje zaštićenim područjima, zaštitu biodiverziteta i sprovođenje Direktive o staništima i Direktive o pticama. Popunjenost od 29% predstavlja kritičan rizik za ispunjavanje završnog mjerila br. 5 o zaštiti prirode;
- **Direktorat za klimatske promjene i održivi razvoj** (4 popunjena od 14 sistematizovanih mjesta) – nadležan za klimatske politike, inventare gasova sa efektom staklene bašte (GHG), akcione planove za energiju i klimu (SECAP) i koordinaciju sa EU ETS sistemom. Sa stopom popunjenosti od samo 29%, ovaj direktorat, kao i prethodni, ima najnižu popunjenost među svim analiziranim organizacionim jedinicama;
- **Direktorat za inspekcijski nadzor – ekološka inspekcija** (11 popunjenih od 40 sistematizovanih mjesta, od čega ekološka inspekcija kao posebna organizaciona cjelina ima 8 od 17 popunjenih mjesta (47%) – nadležan za inspekcijski nadzor u svim podoblastima Poglavlja 27, uključujući EIA, SEA, IED, otpad, hemikalije, zaštitu prirode, buku, kvalitet vazduha, nacionalne parkove i ozonski sloj. Popunjenost od 28% direktno ugrožava kapacitet za sprovođenje zakonodavstva;[1]
- **Direktorat za međunarodnu saradnju i EU fondove** (15 popunjenih od 20 sistematizovanih mjesta) – nadležan za koordinaciju međunarodne saradnje, upravljanje EU fondovima i podršku pregovaračkom procesu za Poglavlje 27. Sa stopom popunjenosti od 75%, ovaj direktorat je najbolje popunjen u okviru Ministarstva.

[1] Napomena: Ekološka inspekcija kao posebna cjelina ima 8/17 = 47% kako je i navedeno u Pog. 5.3.

Ukupno, u pet direktorata Ministarstva ekologije popunjeno je 49 od 124 sistematizovanog radnog mjesta, što predstavlja stopu popunjenosti od 39,5%. Evropska komisija je zatražila hitno zapošljavanje 24 lica putem EU budžetske podrške, sa rokom do juna 2026. godine.

3.1.2. Agencija za zaštitu životne sredine (EPA)

Agencija za zaštitu životne sredine (EPA) je ključna implementaciona institucija za Poglavlje 27. Njen mandat obuhvata praćenje stanja životne sredine (monitoring vazduha, voda, mora, buke, biodiverziteta), sprovođenje procedura EIA/SEA, izdavanje integrisanih dozvola (IPPC), upravljanje registrom otpada, laboratorijsku podršku, vođenje registara i izvještavanje prema EU institucijama (Evropska agencija za životnu sredinu – EEA, Eurostat). EPA trenutno ima 40 popunjenih od 54 sistematizovana radna mjesta (74% popunjenosti), sa planiranim zapošljavanjem 14 novih lica (8 u 2026, 6 u 2027). Kadrovski profil uključuje biologe, inženjere zaštite životne sredine, tehnologe i pravnike. Četvrti pregled stanja životne sredine UNECE za Crnu Goru (2024) preporučio je Vladi da podrži EPA i druge relevantne institucije u procesu optimizacije i nadogradnje postojećih mreža za monitoring životne sredine.

Agencija za zaštitu životne sredine je u izradi nove sistematizacije koja će predvidjeti uspostavljanje novih odeljenja za monitoring, izvještavanje, verifikaciju i akreditaciju (MRVA) i povećanje broja zaposlenih. U Agenciji za zaštitu životne sredine planirano je i 4 zaposlenja preko EU budžetske podrške u 2026. godini, kao i u 2027. jos 7 lica /3 od poglavlja 33 kao i 4 koja su sistematizovana.

3.1.3. Fond za zaštitu životne sredine (Eko-fond)

Eko-fond je institucija nadležna za finansiranje projekata energetske efikasnosti, obnovljivih izvora energije, zaštite životne sredine i klimatskih promjena na državnom i lokalnom nivou. Fond ima 25 popunjenih od 39 sistematizovanih radnih mjesta (64% popunjenosti), uz plan zapošljavanja 7 novih lica u periodu 2026–2028 (3+2+2). Kadrovski profil uključuje inženjere zaštite životne sredine, elektro-građevinske inženjere, ekonomiste i pravnike. Uloga Eko-fonda je posebno značajna u kontekstu apsorpcije sredstava iz EU fondova i Plana rasta za Zapadni Balkan.

3.1.4. Centar za ekotoksikološka ispitivanja (CETI)

CETI je ključna laboratorijska institucija nadležna za monitoring zagađivača, jonizujuće i nejonizujuće zračenje, ekotoksikologiju, te bezbjednost hrane, otpada i radne sredine. Sa 60 popunjenih od 80 sistematizovanih radnih mjesta (75% popunjenosti), CETI ima najširi kadrovski profil koji uključuje hemičare, fizičare, stručnjake za dozimetriju i laboratorijske tehničare. Ključni rizik: uprkos 20 nepopunjenih radnih mjesta, CETI eksplicitno ne planira nijedno novo zapošljavanje u periodu 2026–2030, što može dovesti do degradacije kapaciteta za laboratorijski monitoring – funkciju koja je esencijalna za ispunjavanje zahtjeva EU direktiva o kvalitetu vazduha, voda i hemikalijama.

3.1.5. Institut za javno zdravlje Crne Gore

Institut za javno zdravlje (IJZ) – centri relevantni za Poglavlje 27 – nadležan je za monitoring voda za piće, površinskih i otpadnih voda, buke, zemljišta, hrane i epidemiologiju životne sredine. IJZ pruža podršku implementaciji Direktive o vodi za piće (DWD) i drugih relevantnih direktiva. Trenutno ima 71 popunjeno od 114 sistematizovanih radnih mjesta (62% popunjenosti), uz plan zapošljavanja 10 novih lica (6 u 2026, 4 u 2027). Kadrovski profil obuhvata ljekare specijaliste higijene, sanitarne hemije, mikrobiologije i epidemiologije, hemičare, laboratorijske tehničare i inženjere zaštite životne sredine. IJZ ima najizraženiji apsolutni deficit kadra (43 nepopunjena mjesta), ali je ujedno i institucija koja planira najintenzivnije zapošljavanje.

3.1.6. MONSTAT – Odsjek za statistiku životne sredine i šumarstva

MONSTAT, odnosno Odsjek za statistiku životne sredine i šumarstva, nadležan je za prikupljanje, obradu i diseminaciju statističkih podataka o životnoj sredini, klimatskim indikatorima i izvještavanje prema Eurostatu i Evropskoj agenciji za životnu sredinu. Trenutno ima samo 2 popunjena od 4 sistematizovana radna mjesta (50% popunjenosti), uz plan zapošljavanja 2 novih lica (1 u 2027, 1 u 2028). S obzirom na rastuće zahtjeve za statističko izvještavanje u procesu pristupanja, kadrovski kapaciteti MONSTAT-a su kritično niski.

3.1.7. Institut za biologiju mora (UCG)

Institut za biologiju mora, u okviru Univerziteta Crne Gore, nadležan je za monitoring morskih ekosistema, Natura 2000 na moru, sanitarni kvalitet morske vode i biodiverzitet mora. Sa 43 popunjena od 60 sistematizovanih radnih mjesta (72% popunjenosti) i bez plana zapošljavanja u periodu 2026–2030, Institut predstavlja značajan rizik za implementaciju Okvirne direktive o morskoj strategiji (MSFD) i morske komponente Natura 2000. Deficit od 17 nepopunjenih mjesta, bez iskazanog plana za njihovo popunjavanje u periodu 2026–2028, ukazuje na potrebu dodatne pažnje u okviru vladinog planiranja kadrovskih kapaciteta.

3.1.8. JP Nacionalni parkovi Crne Gore

JP Nacionalni parkovi Crne Gore upravlja sa pet nacionalnih parkova (Durmitor, Biogradska gora, Lovćen, Skadarsko jezero, Prokletije) i ima ključnu ulogu u zaštiti prirode, uspostavljanju Natura 2000, monitoringu flore i faune i kontroli prostora. Sa 88 popunjenih od 101 sistematizovanog mjesta (87% popunjenosti), ovo je jedna od najbolje popunjenih institucija. Planirano je zapošljavanje 8 novih lica u periodu 2026–2028 (3+3+2). Kadrovski profil uključuje biologe, šumarske inženjere, inženjere zaštite životne sredine i nadzornike sa srednjom stručnom spremom.

3.1.9. JP Morsko dobro Crne Gore

JP Morsko dobro – Služba za zaštitu i održivi razvoj morskog dobra – nadležno je za zaštitu prirode u zoni morskog dobra, monitoring kvaliteta morske vode za kupanje, praćenje morskog otpada, monitoring obale i mora, te EIA/SEA u zoni morskog dobra. Sa 17 popunjenih od 29 sistematizovanih mjesta (59% popunjenosti), institucija planira zapošljavanje 2 nova lica u 2026. godini. Kadrovski profil obuhvata biologe, geografe, inženjere zaštite životne sredine, ekonomiste i turizmologe.

3.1.10. Prirodnjački muzej Crne Gore

Prirodnjački muzej Crne Gore – Sektor muzejskih zbirki – pruža podršku identifikaciji područja ekološke mreže Natura 2000 kroz prikupljanje i obradu podataka o vrstama i staništima. Sa 12 popunjenih od 16 sistematizovanih radnih mjesta (75% popunjenosti), Muzej ne planira nova zapošljavanja u periodu 2026–2028. Ova institucija ima specifičnu ali važnu ulogu u kontekstu naučne podrške za uspostavljanje Natura 2000 mreže.

3.1.11. DOO Project-Consulting (PROCON)

PROCON – Programski sektor – je nacionalna jedinica za implementaciju projekata iz oblasti komunalnih djelatnosti i zaštite životne sredine. Sa 10 popunjenih od 13 sistematizovanih radnih mjesta (77% popunjenosti), PROCON planira zapošljavanje 2 nova lica u 2026. godini. Kadrovski profil uključuje inženjere (arhitektura, geodezija, zaštita životne sredine), ekonomiste i biologe. Uloga PROCON-a je posebno značajna za implementaciju infrastrukturnih projekata finansiranih iz EU fondova u oblasti upravljanja otpadnim vodama i otpadom.

3.1.12. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Direktorat za vodoprivredu

Direktorat za vodoprivredu u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nadležan je za zakonodavstvo i planiranje upravljanja vodama, u saradnji sa Direktoratom za ekologiju. Sa 5 popunjenih od 8 sistematizovanih radnih mjesta (63% popunjenosti), Direktorat ne planira nova zapošljavanja u periodu 2026–2028 za poslove Poglavlja 27. Obuhvata Direkciju za vodoprivredu, Direkciju za upravljanje vodama i Direkciju za monitoring. Uloga ovog direktorata je posebno značajna za implementaciju Okvirne direktive o vodama i Direktive o prečišćavanju urbanih otpadnih voda.

3.1.13. Ministarstvo poljoprivrede – Direktorat za šumarstvo

Direktorat za šumarstvo nadležan je za poslove zaštite šuma u kontekstu Poglavlja 27, uključujući koordinaciju sa Natura 2000 mrežom na šumskim staništima. Sa 2 popunjena od 4 sistematizovana radna mjesta (50% popunjenosti) i bez plana zapošljavanja, ovaj direktorat ima ograničene kapacitete za podršku identifikaciji šumskih ekosistema značajnih za ekološku mrežu.

3.1.14. Ministarstvo poljoprivrede – Direktorat za lovstvo

Direktorat za lovstvo ima nadležnosti relevantne za zaštitu prirode u kontekstu upravljanja lovnom divljači i očuvanja biodiverziteta, u skladu sa Direktivom o pticama i Direktivom o staništima. Sa svega 1 popunjenim od 4 sistematizovana radna mjesta (25% popunjenosti) i bez plana zapošljavanja, ovaj direktorat ima kritično niske kapacitete.

3.1.15. Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove

Uprava za bezbjednost hrane ima određene nadležnosti u okviru Poglavlja 27, posebno u oblasti upravljanja otpadom (Zakon o upravljanju otpadom) i zaštite prirode (Zakon o zaštiti prirode). Ukupni kapaciteti institucije (82 popunjena od 208 sistematizovanih mjesta) projektovani su pretežno za Poglavlje 12. Za Poglavlje 27 trenutno nemaju specifičan kadar, ali

planiraju 4 nova zapošljavanja u periodu 2027–2028 (po 2 godišnje). Napomena iz upitnika: „Pošto nema zaposlenih za ove poslove ne možemo ni planirati obuku".

3.1.16. Uprava za gazdovanje šumama i lovištima

Uprava za gazdovanje šumama i lovištima nadležna je za uzgoj i zaštitu šuma, inspekcijski nadzor šumarstva i lovstva, te upravljanje šumskim i lovnim resursima. Sa 14 popunjenih od 18 sistematizovanih radnih mjesta (78% popunjenosti), Uprava planira 1 novo zapošljavanje u 2026. godini. Kadrovski profil uključuje diplomirane inženjere šumarstva i poljoprivrednih nauka. Ova institucija je relevantna za Poglavlje 27 u kontekstu zaštite šumskih staništa i biodiverziteta.

3.1.17. Uprava za vode

Uprava za vode nadležna je za upravljanje vodama, monitoring voda i inspekciju za vode. Prema ažuriranom upitniku, ima 13 popunjenih od 17 sistematizovanih radnih mjesta (76% popunjenosti), uključujući Odjeljenje za upravljanje vodnim područjem (3/4), Odsjek za inspekciju za vode (9/9) i Odjeljenje za VIS i monitoring (1/4). Planirana su 2 nova zapošljavanja (1 u 2026, 1 u 2027). Kadrovski profil obuhvata stručnjake za zaštitu životne sredine, tehničko-tehnološke i društvene nauke.

3.1.18. Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju (ZHMS)

ZHMS je institucija nadležna za monitoring voda i meteorologiju, sa ključnom ulogom u prikupljanju podataka za potrebe implementacije Okvirne direktive o vodama i klimatske politike. Sa 76 popunjenih od 86 sistematizovanih radnih mjesta (88% popunjenosti), ZHMS je jedna od bolje popunjenih institucija. Planira 9 novih zapošljavanja (7 u 2026, 2 u 2027). Kadrovski profil uključuje hidrologe, meteorologe, hemičare i fizičare. Napomena: Upitnik prikazuje ukupno 76/86 zaposlenih za oba sektora (meteorologija 55/61, hidrologija 21/25).

3.1.19. Zavod za geološka istraživanja

Zavod za geološka istraživanja nadležan je za monitoring i analizu podzemnih voda, izradu hidrogeoloških karata i procjenu geoloških rizika. Sa 7 popunjenih od 11 sistematizovanih radnih mjesta (64% popunjenosti) i bez plana zapošljavanja, Zavod ima umjeren deficit. Kadrovski profil uključuje diplomirane inženjere geologije. Uloga Zavoda je relevantna za implementaciju Okvirne direktive o vodama u segmentu podzemnih voda.

3.1.20. Uprava za saobraćaj

Uprava za saobraćaj – Sektor za građenje, rekonstrukciju i održavanje državnih puteva – relevantna je za Poglavlje 27 u kontekstu zaštite životne sredine i otpornosti na klimatske promjene u projektima izgradnje puteva. Sa 1 popunjenim od 2 sistematizovana radna mjesta (50% popunjenosti) i bez plana zapošljavanja, kapaciteti su minimalni.

3.1.21. Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama

Uprava pomorske sigurnosti – Odjeljenje za zaštitu mora od zagađenja sa plovnih objekata – nadležna je za implementaciju međunarodnih konvencija za zaštitu mora od

zagađenja sa plovnih objekata. Sa 2 popunjena od 3 sistematizovana radna mjesta (67% popunjenosti), planira 1 novo zapošljavanje u 2028. godini.

3.1.22. Ministarstvo pomorstva – Direktorat za sigurnost plovidbe

Direktorat za sigurnost plovidbe u okviru Ministarstva pomorstva nadležan je za oblast pomorske sigurnosti i zaštite mora. Sa 9 popunjenih od 19 sistematizovanih radnih mjesta (47% popunjenosti), ovaj direktorat ima izražen deficit. Planira 10 novih zapošljavanja u periodu 2026–2028 (3+4+3), što je među najambicioznijim planovima zapošljavanja. Kadrovski profil uključuje pomorske inženjere i pravnike.

3.1.23. Ministarstvo energetike i rudarstva

Ministarstvo energetike i rudarstva uključeno je u okvir institucija za Poglavlje 27 zbog obaveza vezanih za rudarski otpad (Direktiva o rudarskom otpadu) i Governance direktivu. Trenutno nema zaposlenih specifično za poslove Poglavlja 27, ali planira 2 nova zapošljavanja u 2026. godini.

3.1.24. Zbirni pregled kadrovskih kapaciteta na nacionalnom nivou[2]

Ukupno, na nacionalnom nivou 27 institucija/organizacionih jedinica ima 546 popunjenih od 781 sistematizovanih radnih mjesta, što daje stopu popunjenosti od 69,9%. Deficit iznosi 235 nepopunjenih mjesta. Institucije planiraju ukupno 75 novih zapošljavanja u periodu 2026–2028 (+33 u 2026, +27 u 2027, +15 u 2028), što predstavlja popunu 31,9% od ukupnog deficita. Ovaj podatak ukazuje na strukturni problem: čak i sa planiranim zapošljavanjima, stopa popunjenosti bi do kraja 2028. dostigla 79,5%, što je blizu, ali još ispod ciljane vrijednosti od 80% definisane u monitoring indikatorima.

3.2. Institucije na lokalnom nivou i njihove nadležnosti

Na lokalnom nivou, jedinice lokalne samouprave (JLS) imaju značajne nadležnosti u implementaciji propisa iz oblasti životne sredine, uključujući: EIA/SEA screening na lokalnom nivou, lokalni monitoring kvaliteta vazduha, voda i otpada, upravljanje otpadom, izradu lokalnih planova zaštite životne sredine i zelenih površina, komunalnu inspekciju, vodosnabdijevanje i prečišćavanje otpadnih voda, energetsku efikasnost i lokalnu klimatsku akciju (SECAP).

Upitnik za mapiranje kadrovskih kapaciteta dostavljen je svim opštinama - 25. Odgovore je dostavila 21 opština (84%), dok podaci nijesu dostavljeni od opština: Budva, Cetinje, Tivat i Tuzi. Ključni nalazi mapiranja na lokalnom nivou uključuju:

- **Izrazitu heterogenost kapaciteta:** Dok Podgorica (Glavni grad) ima 343 zaposlena u relevantnim službama od 404 sistematizovana mjesta, manje opštine poput Mojkovca imaju svega 1 zaposlenog specijalistu za zaštitu životne sredine, a Herceg Novi 6 od 8 sistematizovanih mjesta;

[2] Zbirni podaci za Ministarstvo ekologije u ovoj tabeli zasnovani su na podacima iz upitnika (februar–mart 2026), koji uključuju i privremeno angažovana lica i v.d. pozicije. Dokument Evropske komisije od 4. marta 2026. ('List of governmental bodies...') navodi 49 stalnih popunjenih mjesta od 124 sistematizovana za pet direktorata Ministarstva ekologije.

- **Ambiciozni planovi zapošljavanja u 2026:** Ukupno je planirano 82 nova zapošljavanja na lokalnom nivou, od čega 67 u 2026. godini (81,7%). Podgorica predviđa 30 novih mjesta (36,6% ukupnog broja), Zeta 10, Kotor 9, Rožaje 8, a Bijelo Polje 5;
- **Opštine bez plana zapošljavanja:** Šest opština (Andrijevica, Gusinje, Pljevlja, Ulcinj, Mojkovac, Žabljak) ne planira nikakvo novo zapošljavanje u periodu 2026–2028, uprkos često ograničenim kapacitetima. Pljevlja, opština sa jednim od najizraženijih problema kvaliteta vazduha u Crnoj Gori, ima 341 zaposlenog u širim komunalnim službama ali ne planira jačanje kadra za zaštitu životne sredine;
- **Neuporedivost podataka:** Podaci za pojedine JLS uključuju različit obuhvat – negdje samo zaposlene neposredno angažovane na poslovima zaštite životne sredine (npr. Nikšić: 6 zaposlenih), a negdje i šire komunalne službe (npr. Bar: 357, Pljevlja: 341). Ovo ograničava direktnu uporedivost apsolutnih brojeva, ali jasno ukazuje na planirane promjene.

Poseban izazov na lokalnom nivou predstavlja činjenica da se lokalne administracije suočavaju sa dualnim pritiskom: rastućim obavezama koje proizilaze iz transponovanih EU direktiva (posebno u oblasti upravljanja otpadom, prečišćavanja otpadnih voda i klimatske akcije) i ograničenim budžetskim kapacitetima za zapošljavanje i obuku stručnog kadra. Četvrti EPR UNECE preporučuje da Vlada obezbijedi da lokalne vlasti imaju odgovarajuće resurse za sprovođenje ekoloških propisa.

3.3. Koordinacioni mehanizmi između centralnog i lokalnog nivoa

Koordinacija između institucija na centralnom i lokalnom nivou odvija se kroz više mehanizama:

- **Pregovaračka struktura za Poglavlje 27:** Pregovaračka grupa za Poglavlje 27, na čelu sa glavnim pregovaračem, koordinira proces ispunjavanja završnih mjerila i priprema pozicije za međuvladine konferencije sa EU. Radne grupe po podsektorima okupljaju predstavnike relevantnih institucija;
- **Nacionalna strategija (NEAS):** Nacionalna strategija sa Akcionim planom za transpoziciju, implementaciju i sprovođenje EU acquis-a u oblasti životne sredine i klimatskih promjena definiše koordinacione odgovornosti i mehanizme praćenja, uz monitoring mehanizam na nivou Vlade;
- **Specijalna grupa za reformu javne uprave (PAR SG):** Na 13. sastanku PAR SG utvrđene su obaveze u pogledu jačanja administrativnih kapaciteta, uključujući obavezu izrade Akcionog plana zapošljavanja za Poglavlje 27;
- **Projekti tehničke podrške:** Projekat EU „Podrška Crnoj Gori u ispunjavanju zahtjeva iz Poglavlja 27" obezbjeđuje eksternalnu koordinacionu platformu i tehničku ekspertizu za prioritetne aktivnosti.

Uprkos postojanju formalnih koordinacionih mehanizama, Izvještaj iz sjenke Koalicije 27 i Izvještaj EK za 2025. godinu ukazuju na slabosti u koordinaciji između centralnog i lokalnog nivoa, posebno u pogledu prenošenja obaveza iz acquis-a na lokalni nivo, praćenja implementacije na terenu i obezbjeđivanja ujednačenog kvaliteta sprovođenja propisa u svim opštinama. Jačanje koordinacionih mehanizama predstavlja jedan od prioriteta funkcionalne analize.

4. Funkcionalna analiza po podsektorima

Ovo poglavlje analizira, za svaku od deset podoblasti (podsektora) acquis-a obuhvaćenih Poglavljem 27, ključne funkcije zahtijevane EU pravnom tekovinom, trenutnu raspodjelu funkcija između institucija, te identifikovane funkcionalne deficite, preklapanja i uska grla. Analiza prati strukturu screening fišea i Zajedničke pozicije EU za Poglavlje 27.

4.1. Horizontalno zakonodavstvo (EIA/SEA)

Horizontalno zakonodavstvo obuhvata Direktivu o procjeni uticaja na životnu sredinu (EIA – 2011/92/EU, izmijenjenu Direktivom 2014/52/EU), Direktivu o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (SEA – 2001/42/EZ), Direktivu o pristupu informacijama o životnoj sredini (2003/4/EZ) i Direktivu o učešću javnosti (2003/35/EZ). Ovo je osnova za sve ostale sektorske direktive jer EIA/SEA procedure prethode izdavanju dozvola za projekte i planove.

Ključne funkcije:

- Screening (odlučivanje o potrebi izrade EIA/SEA elaborata) – na centralnom nivou nadležna je EPA, na lokalnom JLS za projekte lokalne nadležnosti;
- Scoping (definisanje obima studije) – EPA i relevantni organi uprave;
- Ocjena kvaliteta studije i donošenje saglasnosti – EPA;
- Javne konsultacije i pristup informacijama – EPA i JLS;
- Inspekcijski nadzor poštovanja EIA/SEA uslova – Direktorat za inspekcijski nadzor.

Trenutna raspodjela i identifikovani izazovi:

EPA sprovodi EIA/SEA procedure sa svega 40 zaposlenih za sve funkcije (monitoring, dozvole, izvještavanje). Četvrti EPR UNECE konstatuje da je odjeljenje za EIA u EPA imalo samo 3 zaposlena, što je nedovoljno za kvalitetnu obradu rastućeg broja zahtjeva. Direktorat za ekologiju (15/36 popunjeno) priprema zakonodavstvo, ali značajan deficit otežava blagovremenu transpoziciju. Na lokalnom nivou, kapaciteti za EIA screening variraju drastično – od Podgorice sa specijalizovanim stručnjacima do manjih opština koje nemaju nijednog kvalifikovanog službenika za EIA postupak.

Završno mjerilo br. 1:

„Crna Gora nastavlja usklađivanje sa horizontalnim direktivama i demonstrira da će biti u potpunosti spremna da obezbijedi njihovu efikasnu implementaciju i sprovođenje na datum pristupanja." Ispunjenje ovog mjerila zahtijeva značajno jačanje kapaciteta za EIA/SEA na oba nivoa uprave.

4.2. Kvalitet vazduha

Podoblast kvaliteta vazduha obuhvata Direktivu o kvalitetu ambijentalnog vazduha (2008/50/EZ), Četvrtu kćerku direktivu[3] (2004/107/EZ), NEC Direktivu (2016/2284/EU) o smanjenju nacionalnih emisija i propise o kvalitetu goriva i emisijama iz mobilnih izvora. Crna

[3] Direktiva 2004/107/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta o arsenu, kadmijumu, živi, niklu i policikličnim aromatskim ugljovodonicima u ambijentalnom vazduhu.

Gora se suočava sa ozbiljnim problemima kvaliteta vazduha u pojedinim gradovima, posebno u Pljevljima, Bijelom Polju i Nikšiću.

Ključne funkcije i raspodjela:

- Monitoring kvaliteta vazduha i upravljanje mrežom automatskih mjernih stanica – EPA (uz podršku CETI za laboratorijske analize);
- Priprema inventara emisija i Nacionalnog programa za kontrolu zagađenja vazduha (NAPCP) – Direktorat za ekologiju u saradnji sa EPA;
- Izdavanje integrisanih dozvola za velika postrojenja (IED) – EPA;
- Inspekcijski nadzor emisija – Direktorat za inspekcijski nadzor;
- Lokalni monitoring i mjere poboljšanja kvaliteta vazduha – JLS (Podgorica, Pljevlja i dr.).

Četvrti EPR UNECE preporučuje da se resursi na državnom i opštinskom nivou povećaju za institucije koje se bave inventarima emisija, te da se obezbijedi implementacija najboljih dostupnih tehnika (BAT) za sva nova i postojeća postrojenja. Završno mjerilo br. 2 zahtijeva potpuno usklađivanje sa NEC Direktivom, analizu troškovno-efikasnih strategija kontrole emisija za 2020. i 2030, godišnje izvještavanje o emisijama i izradu NAPCP-a.

4.3. Upravljanje otpadom

Upravljanje otpadom pokriva Okvirnu direktivu o otpadu (2008/98/EZ), Direktivu o deponijama (1999/31/EZ), Direktivu o ambalaži i ambalažnom otpadu (94/62/EZ), propise o posebnim tokovima otpada (WEEE, baterije, vozila, rudarsko-ekstraktivni otpad) i Direktivu o plastici za jednokratnu upotrebu. Ovo je jedna od infrastrukturno najzahtjevnijih podoblasti sa procijenjenim troškovima usklađivanja koji čine značajan dio ukupnih 1,42 milijarde eura iz NEAS.

Ključne funkcije i raspodjela:

- Zakonodavstvo i politike – Direktorat za ekologiju;
- Izdavanje dozvola za upravljanje otpadom – EPA;
- Registar otpada i izvještavanje – EPA;
- Inspekcijski nadzor – Direktorat za inspekcijski nadzor i komunalna inspekcija na lokalnom nivou;
- Lokalni planovi upravljanja otpadom i upravljanje komunalnim otpadom – JLS i lokalna komunalna preduzeća;
- Implementacija projekata upravljanja otpadom – PROCON, Eko-fond.

Na lokalnom nivou, upravljanje otpadom je jedna od najizraženijih funkcija u okviru Poglavlja 27. Sve 21 JLS koje su dostavile odgovore na upitnik navode upravljanje otpadom kao jednu od ključnih funkcija. Međutim, kapaciteti za primjenu principa cirkularne ekonomije, odvojeno sakupljanje otpada i praćenje ciljeva reciklaže su ograničeni, posebno u manjim opštinama.

4.4. Kvalitet voda i upravljanje vodama

Ova podoblast obuhvata Okvirnu direktivu o vodama (2000/60/EZ), Direktivu o prečišćavanju urbanih otpadnih voda (UWWTD – 91/271/EEZ), Direktivu o vodi za piće (recast 2020/2184/EU), Direktivu o podzemnim vodama, Direktivu o nitratima, Direktivu o kvalitetu voda za kupanje i Direktivu o upravljanju rizicima od poplava. Zajedno sa otpadom, ovo je infrastrukturno najzahtjevnija podoblast.

Ključne funkcije i raspodjela:

- Zakonodavstvo i planiranje upravljanja vodama – Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (Direktorat za vodoprivredu), u saradnji sa Direktoratom za ekologiju;
- Monitoring kvaliteta površinskih, podzemnih i otpadnih voda – EPA i IJZ;
- Monitoring sanitarnog kvaliteta voda za piće – IJZ;
- Monitoring kvaliteta morske vode – Institut za biologiju mora i JP Morsko dobro;
- Vodosnabdijevanje i prečišćavanje otpadnih voda – lokalna vodovodna preduzeća;
- Implementacija infrastrukturnih projekata (PPOV) – PROCON.

Funkcionalni deficit: Međusektorska koordinacija između ministarstava (ekologije i poljoprivrede) i između centralnog i lokalnog nivoa u oblasti upravljanja vodama je nedovoljno razvijena. IJZ, sa 43 nepopunjena mjesta, igra ključnu ulogu u monitoringu ali ima izrazit kadrovski deficit.

4.5. Zaštita prirode i biodiverziteta

Zaštita prirode obuhvata Direktivu o staništima (92/43/EEZ), Direktivu o pticama (2009/147/EZ) – koje zajedno čine pravnu osnovu ekološke mreže Natura 2000 – te propise o invazivnim vrstama, trgovini divljim vrstama (CITES) i Nagoja protokol. Uspostavljanje Natura 2000 mreže je jedna od ključnih obaveza za zatvaranje Poglavlja 27.

Ključne funkcije i raspodjela:

- Zakonodavstvo i politike zaštite prirode – Direktorat za zaštitu prirode (4/14 popunjeno);
- Identifikacija područja za Natura 2000 – EPA, Prirodnjački muzej, Institut za biologiju mora, JP Nacionalni parkovi;
- Upravljanje zaštićenim područjima – JP Nacionalni parkovi (5 NP), JP Morsko dobro, upravljači drugih zaštićenih područja;
- Monitoring vrsta i staništa – EPA, Institut za biologiju mora, Prirodnjački muzej;
- Ocjena prihvatljivosti zahvata za Natura 2000 (Appropriate Assessment) – EPA;
- Inspekcijski nadzor – Direktorat za inspekcijski nadzor, čuvarska služba u NP.

Završno mjerilo br. 5 zahtijeva identifikaciju svih potencijalnih područja od značaja za Zajednicu (pSCI) i SPA područja, sa mapama, naučnim podacima i standardnim formularima podataka. Direktorat za zaštitu prirode ima kritično nisku popunjenost (29%), što direktno

ugrožava sposobnost Ministarstva da koordinira ovaj složen proces. Četvrti EPR UNECE preporučuje pregled institucionalnog uređenja za upravljanje zaštićenim područjima i pojašnjavanje uloga i odgovornosti.

4.6. Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima

Ova podoblast obuhvata Direktivu o industrijskim emisijama (IED – 2010/75/EU), Direktivu o ograničenju emisija zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorijevanje (LCP), te Seveso III Direktivu o kontroli opasnosti od velikih nesreća. Zakon o industrijskim emisijama Crne Gore transponuje IED, a EPA je nadležna za izdavanje integrisanih dozvola.

Ključne funkcije i raspodjela:

- Zakonodavstvo i BAT reference – Direktorat za ekologiju;
- Izdavanje i revizija integrisanih dozvola (IPPC) – EPA;
- Inspekcijski nadzor IED postrojenja – Direktorat za inspekcijski nadzor;
- Upravljanje Seveso postrojenjima – Direktorat za ekologiju u saradnji sa Direktoratom za vanredne situacije.

Kadrovski deficit u Direktoratu za ekologiju (15/36) i inspekciji (8/17) direktno utiče na kapacitet za implementaciju BAT zaključaka, reviziju dozvola i inspekcijski nadzor industrijskih postrojenja. EPR UNECE preporučuje adekvatnu obuku za inspektore i dovođenje broja inspektora na potreban nivo.

4.7. Hemikalije

Hemikalije obuhvataju Uredbu REACH, Uredbu CLP o klasifikaciji, označavanju i pakovanju, propise o biocidnim proizvodima, sredstvima za zaštitu bilja, te propise o kontroli izvoza opasnih hemikalija (PIC). Crna Gora ima Zakon o hemikalijama i Zakon o biocidnim proizvodima.

Ključne funkcije i raspodjela:

- Zakonodavstvo – Direktorat za ekologiju;
- Registracija, evaluacija i autorizacija hemikalija – EPA (budući nadležni organ, analogno ECHA);
- Laboratorijsko ispitivanje – CETI;
- Inspekcijski nadzor – Direktorat za inspekcijski nadzor.

Hemikalije su podoblast sa najizraženijim deficitom specijalizovanih kompetencija. Postojeći kadar u Direktoratu za ekologiju i EPA nema dovoljno stručnjaka sa iskustvom u primjeni REACH sistema, što zahtijeva intenzivne specijalizovane obuke i, potencijalno, nova zapošljavanja hemijskih stručnjaka.

4.8. Zaštita od buke u životnoj sredini

Podoblast buke obuhvata Direktivu o procjeni i upravljanju bukom u životnoj sredini (END – 2002/49/EZ). Crna Gora ima Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini.

Ključne funkcije i raspodjela:

- Zakonodavstvo – Direktorat za ekologiju;
- Strateške mape buke i akcioni planovi – EPA u saradnji sa JLS;
- Monitoring buke – EPA i IJZ;
- Inspekcijski nadzor – komunalna inspekcija na lokalnom nivou.

Kapaciteti za izradu strateških mapa buke i akcionih planova su ograničeni. Ovo je podoblast koja zahtijeva prevashodno jačanje kompetencija kroz obuke, dok su kadrovske potrebe relativno manje u poređenju sa drugim podsektorima.

4.9. Civilna zaštita

Civilna zaštita obuhvata Mehanizam Unije za civilnu zaštitu i povezane propise o prevenciji katastrofa i upravljanju rizicima. Nadležnost za civilnu zaštitu je podijeljena između Ministarstva unutrašnjih poslova (Direktorat za vanredne situacije) i Ministarstva ekologije. Ova podoblast nije direktno pokrivena mapiranjem kadrovskih kapaciteta u okviru ove analize, jer primarnu nadležnost ima MUP, ali koordinacija sa organima za zaštitu životne sredine je neophodna, posebno u kontekstu Seveso III Direktive i upravljanja hemijskim udesima.

4.10. Klimatske promjene

Podoblast klimatskih promjena obuhvata EU ETS sistem trgovine emisijama, Uredbu o raspodjeli napora (ESR), Uredbu o šumama i korišćenju zemljišta (LULUCF), Mehanizam za monitoring i izvještavanje o GHG emisijama, Zakon o klimatskim promjenama i Paris Agreement obaveze. Ovo je podoblast sa najdinamičnijim razvojem acquis-a na nivou EU, posebno u kontekstu paketa „Fit for 55" i Zelenog dogovora.

Ključne funkcije i raspodjela:

- Zakonodavstvo i klimatske politike – Direktorat za klimatske promjene i održivi razvoj (4/14 popunjeno);
- Inventari GHG emisija – Direktorat za klimatske promjene u saradnji sa EPA;
- Lokalni akcioni planovi za energiju i klimu (SECAP) – JLS;
- Monitoring i izvještavanje prema UNFCCC – Direktorat za klimatske promjene;
- Budući ETS sistem – potrebno je uspostaviti nadležno tijelo (MRV, verifikacija, registar).

Direktorat za klimatske promjene ima najnižu stopu popunjenosti među svim analiziranim organizacionim jedinicama – samo 4 od 14 radnih mjesta (29%). Završno mjerilo br. 8 zahtijeva transpoziciju klimatskog acquis-a i uspostavljanje sistema za monitoring, izvještavanje i verifikaciju GHG emisija, što je nemoguće realizovati sa trenutnim kapacitetom. Jačanje ovog direktorata predstavlja jedan od apsolutnih prioriteta.

4.11. Zbirni pregled funkcionalnih izazova po podsektorima

Na osnovu analize svih deset podsektora, identifikovani su sljedeći sistemski funkcionalni deficiti:

- **Kritičan kadrovski deficit u ključnim direktoratima:** Direktorat za klimatske promjene (29%), zaštitu prirode (29%), ekologiju (42%) i inspekcijski nadzor (27,5%) imaju popunjenost ispod 55%;

- **Neravnomjerna raspodjela funkcija:** EPA nosi disproporcionalno veliko funkcionalno opterećenje (monitoring, dozvole, EIA/SEA, Natura 2000, izvještavanje) sa samo 36 zaposlenih;
- **Laboratorijski kapaciteti na riziku:** CETI i Institut za biologiju mora, sa ukupno 37 nepopunjenih mjesta i bez plana zapošljavanja, ugrožavaju monitoring koji je osnova za sve ostale funkcije;
- **Lokalni nivo kao najslabija karika:** Manje opštine nemaju stručni kadar za bazične funkcije (EIA screening, upravljanje otpadom, klimatska akcija), a značajan broj ne planira nova zapošljavanja;
- **Nedostatak specijalizovanih kompetencija:** Za podoblasti hemikalija, Natura 2000, klimatskih promjena (ETS) i industrijskog zagađenja (BAT/IED) postoji izrazit nedostatak stručnjaka sa specifičnim kompetencijama, koji se ne može riješiti isključivo zapošljavanjem već zahtijeva intenzivne specijalizovane obuke.

5. Analiza radnog opterećenja i učinka

Ovo poglavlje poredi obim ključnih procesa – normativnih obaveza, postupaka izdavanja dozvola, inspekcijskog nadzora, monitoringa i izvještavanja – sa postojećim kadrovskim i organizacionim kapacitetima, identifikujući kritične tačke pritiska koje ugrožavaju blagovremenu i potpunu implementaciju acquis-a.

5.1. Normativno opterećenje: transpozicija acquis-a

Programom pristupanja Crne Gore EU za period 2026–2027. planirano je usvajanje ukupno 564 pravnih akata, od čega 490 u samoj 2026. godini, uključujući 22 strateška dokumenta, 48 zakona i 52 podzakonska akta. Od ukupnog broja, 122 obaveze su direktno vezane za ispunjavanje završnih mjerila za zatvaranje pregovaračkih poglavlja. Za samo Poglavlje 27, Akcioni plan obuhvata 251 mjeru, od kojih je do početka 2025. realizovano 122 (48%), uz preostalih 129 mjera čija realizacija zahtijeva značajno ubrzanje.

Ovo normativno opterećenje u najvećoj mjeri pada na Direktorat za ekologiju (horizontalno zakonodavstvo, otpad, vazduh, hemikalije, industrijsko zagađenje, buka), Direktorat za zaštitu prirode (Natura 2000, biodiverzitet) i Direktorat za klimatske promjene (klimatsko zakonodavstvo, ETS). Sa ukupnom popunjenošću od 30 zaposlenih na 64 sistematizovana mjesta u ova tri direktorata (47% popunjenosti), kapacitet za pripremu zakonskih i podzakonskih akata je kritično nizak. Procjenjuje se da svaki zaposleni u ovim direktoratima treba da pripremi ili koordinira više od 4 pravna akta u 2026. godini, što je daleko iznad uobičajenog kapaciteta.

5.2. Postupci izdavanja dozvola i saglasnosti

Agencija za zaštitu životne sredine (EPA) je nadležna za izdavanje ključnih dozvola u oblasti životne sredine: integrisanih dozvola (IPPC), saglasnosti na EIA/SEA elaborate, vodnih dozvola (u saradnji sa Direktoratom za vodoprivredu) i dozvola za upravljanje otpadom. Sa rastom privredne aktivnosti i usklađivanjem sa EU acquis-om, broj zahtjeva za dozvole se povećava, dok kadrovski kapaciteti EPA rastu sporije. Četvrti EPR UNECE konstatuje da je odjeljenje za EIA u EPA imalo samo 3 zaposlena, što je nedovoljno za kvalitetnu obradu

zahtjeva. Sa 36 zaposlenih za sve funkcije EPA (monitoring, dozvole, EIA/SEA, Natura 2000, izvještavanje), radno opterećenje je značajno.

Na lokalnom nivou, JLS su nadležne za EIA/SEA screening za projekte lokalne nadležnosti, izdavanje komunalnih dozvola i upravljanje komunalnim otpadom. Manje opštine bez specijalizovanog kadra često nemaju kapacitet da kvalitetno sprovode ove postupke, što rezultira ili kašnjenjem u obradi zahtjeva ili formalističkim pristupom bez suštinske procjene.

5.3. Inspekcijski nadzor

Ekološka inspekcija u okviru Direktorata za inspekcijski nadzor Ministarstva ekologije ima svega 8 popunjenih od 17 sistematizovanih radnih mjesta (47% popunjenosti). Ovi inspektori su nadležni za nadzor u svim podoblastima Poglavlja 27: EIA/SEA uslovi, IED postrojenja, upravljanje otpadom, hemikalije, zaštita prirode, buka, kvalitet vazduha, nacionalni parkovi i ozonski sloj. Radno opterećenje se može ilustrovati činjenicom da 8 inspektora pokriva teritoriju čitave države (13.812 km²) za sve navedene oblasti.

Izvještaj Evropske komisije za 2025. godinu posebno naglašava potrebu za jačanjem inspekcijskog nadzora kao preduslov za zatvaranje poglavlja. Koalicija 27 ukazuje na nedovoljnu frekvenciju inspekcijskih kontrola i ograničen kapacitet za sprovođenje korektivnih mjera. Na lokalnom nivou, komunalna inspekcija varira značajno po kapacitetima – od Podgorice sa specijalizovanim timom do manjih opština gdje jedan inspektor pokriva sve komunalne oblasti.

5.4. Monitoring i izvještavanje

Monitoring životne sredine je osnova za sve ostale funkcije – bez kvalitetnih podataka nema kvalitetnog donošenja odluka, izdavanja dozvola niti izvještavanja prema EU. Monitoring obuhvata:

- Kvalitet vazduha: mreža automatskih mjernih stanica – EPA (uz CETI za laboratorijske analize);
- Kvalitet voda (površinskih, podzemnih, za piće, otpadnih, morskih) – EPA, IJZ, Institut za biologiju mora;
- Biodiverzitet i staništa (Natura 2000 monitoring) – EPA, JP Nacionalni parkovi, Prirodnjački muzej;
- Buka – EPA i IJZ;
- Otpad (statistika, tok otpada) – EPA, MONSTAT;
- GHG emisije i klimatski indikatori – Direktorat za klimatske promjene, EPA, MONSTAT.

Ključni rizik: CETI (20 nepopunjenih mjesta bez plana zapošljavanja) i Institut za biologiju mora (17 nepopunjenih mjesta bez plana zapošljavanja) obezbjeđuju kritične laboratorijske i naučne podatke. Degradacija njihovih kapaciteta direktno bi ugrozila kvalitet monitoringa, a time i sposobnost Crne Gore da ispunjava obaveze izvještavanja prema EEA, Eurostatu i Evropskoj komisiji.

Izvještavanje prema EU podrazumijeva redovnu izradu izvještaja po nizu direktiva (WISE, E-PRTR, izvještaji o kvalitetu vazduha, Natura 2000 standard data forms, izvještaji po

Okvirnoj direktivi o vodama, GHG inventari). Sa samo 2 zaposlena u MONSTAT Odsjeku za statistiku životne sredine (od 4 sistematizovana), kapacitet za statističko izvještavanje je kritično nizak.

5.5. Projekti i apsorpcija EU fondova

Pored redovnih funkcija, institucije za Poglavlje 27 moraju upravljati i implementirati infrastrukturne i tehničke projekte finansirane iz EU fondova. Operativni program za zaštitu životne sredine i klimatske promjene iznosi €48,5 miliona. Plan rasta za Zapadni Balkan predviđa alokaciju od oko €383,5 miliona za Crnu Goru u kreditima i bespovratnim sredstvima, čiji pristup je uslovljen uspostavljanjem adekvatnog regulatornog i institucionalnog okvira. PROCON (10 od 13 zaposlenih) je nacionalna jedinica za implementaciju infrastrukturnih projekata, dok Eko-fond (25 od 39 zaposlenih) finansira projekte na državnom i lokalnom nivou.

Bez dovoljnog broja kvalifikovanog kadra, postoji realan rizik da Crna Gora neće moći apsorbovati raspoloživa EU sredstva, što bi predstavljalo paradoksalan ishod – nedostatak kapaciteta dovodi do gubitka finansiranja koje bi upravo služilo za jačanje tih kapaciteta.

5.6. Zbirna ocjena pritisaka na kapacitete

Tabela 5.1. Kritične tačke pritiska na kapacitete

Funkcija	Ključna institucija	Popunjenost	Intenzitet pritiska	Rizik
Transpozicija acquis-a	Dir. ekologiju, Dir. prirodu, Dir. klimu	47% (30/64)	Izrazito visok	Kašnjenje u normativnom planu
EIA/SEA dozvole	EPA	69% (36/52)	Visok	Usporavanje investicija
IPPC dozvole	EPA	69% (36/52)	Visok	Neusklađenost sa IED
Inspekcijski nadzor	Dir. za inspekcijski nadzor	47% (8/17)	Izrazito visok	Nesprovođenje zakona
Monitoring vazduha i voda	EPA, CETI, IJZ	66% (167/246)	Visok	Nepouzdani podaci
Monitoring mora i biodiverziteta	IBM, JP NP, JP MD	78% (148/190)	Umjeren	Natura 2000 nedovoljno
GHG inventari i klimat. Politike	Dir. za klimatske promjene	29% (4/14)	Kritičan	Neispunjenje ZM br. 8
Statistika životne sredine	MONSTAT	50% (2/4)	Visok	Neadekvatno izvještavanje
EU projekti i apsorpcija fondova	PROCON, Eko-fond	67% (35/52)	Visok	Gubitak EU sredstava

Kako prikazuje Tabela 5.1, pritisak na kapacitete je najizraženiji u tri funkcije: transpozicija acquis-a u tri ključna direktorata Ministarstva, inspekcijski nadzor i klimatske politike. Ove tri funkcije istovremeno su i najkritičnije za ispunjavanje završnih mjerila, što zahtijeva prioritizaciju zapošljavanja upravo u ovim oblastima.

6. Ljudski resursi i kadrovski kapaciteti

Ovo poglavlje daje sveobuhvatan pregled kadrovskih kapaciteta po institucijama i funkcijama, analizira stručne profile i kompetencije zaposlenih, identifikuje horizontalne izazove ljudskih resursa i procjenjuje potrebe za kadrom u Misiji Crne Gore pri EU i za učešće u ekspertskim radnim grupama Evropske komisije.

6.1. Trenutno kadrovsko stanje po institucijama i funkcijama

Tabela 6.1. Kadrovsko stanje na nacionalnom nivou (mart 2026)

Rb.	Institucija / organizaciona jedinica	Popunjeno / Sistem.	% popunj.	Plan 2026	Plan 2027	Plan 2028
1	Min. ekologije – Dir. za ekologiju	15/ 36	42%	8	6	7
2	Min. ekologije – Dir. za zaštitu prirode	4 / 14	28%	8[4]	1	1
3	Min. ekologije – Dir. za klimatske promjene	4 / 14	28%	5	3	2
4	Min. ekologije – Dir. za inspekcijski nadzor	11 / 40	27%	8	11	10
5	Min. ekologije – Dir. za međunar. saradnju i EU fondove	15 / 20	75%	3	1	1
6	Agencija za zaštitu životne sredine (EPA)	40 / 54	74%	8	6	0
7	Fond za zaštitu životne sredine (Eko-fond)	25 / 39	64%	3	2	2
8	Centar za ekotoksikološka ispitivanja (CETI)	60 / 80	75%	0	0	0
9	Institut za javno zdravlje CG	71 / 114	62%	6	4	0
10	MONSTAT – Odsjek za statistiku ŽS	2 / 4	50%	0	1	1

[4]**Napomena**: Kadrovskim planom je traženo još 10 novih radnih mjesta u Ministarstvu ekologije, koja ne obuhvataju Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promjene, što je ukupno 39 radnih mjesta za 2026. godinu.

11	Institut za biologiju mora (UCG)	43 / 60	72%	0	0	0
12	JP Nacionalni parkovi CG	88 / 101	87%	3	3	2
13	JP Morsko dobro CG	17 / 29	59%	2	0	0
14	Prirodnjački muzej CG	12 / 16	75%	0	0	0
15	DOO PROCON	10 / 13	77%	2	0	0
16	Min. poljoprivrede – Dir. za vodoprivredu	5 / 8	63%	0	0	0
17	Min. poljoprivrede – Dir. za šumarstvo	2 / 4	50%	0	0	0
18	Min. poljoprivrede – Dir. za lovstvo	1 / 4	25%	0	0	0
19	Uprava za bezbjednost hrane (UBH)	0 (za P27)	n/p	0	2	2
20	Uprava za gazdovanje šumama i lovištima	14 / 18	78%	1	0	0
21	Uprava za vode	13 / 17	76%	1	1	0
22	Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju	76 / 86	88%	7	2	0
23	Zavod za geološka istraživanja	7 / 11	64%	0	0	0
24	Uprava za saobraćaj	1 / 2	50%	0	0	0
25	Uprava pomorske sigurnosti	2 / 3	67%	0	0	1
26	Min. pomorstva – Dir. za sigurnost plovidbe	9 / 19	47%	3	4	3
27	Min. energetike i rudarstva	0	n/p	2	0	0
	UKUPNO	546 / 781	69,9%	+70	+47	+32

6.2. Stručni profili i kompetencije

Analiza kadrovskih profila iz upitnika pokazuje sljedeću strukturu zaposlenih u institucijama za Poglavlje 27:

Tabela 6.2. Stručni profili po institucijama

Institucija	Dominantan stručni profil	Specifične kompetencije
Dir. za ekologiju	Tehničko-tehnološke i prirodne nauke	EIA/SEA, otpad, vazduh, hemikalije, IED
Dir. za zaštitu prirode	Prirodne nauke	Natura 2000, biodiverzitet, CITES
Dir. za klimatske promjene	Prirodne nauke	GHG inventari, SECAP, klimatske politike
Dir. za inspekcijski nadzor	Inženjeri zaštite ŽS, hemijski inženjeri, biolozi	Inspekcija EIA, IED, otpad, hemikalije
Dir. za međunar. saradnju	Društvene nauke	EU fondovi, pregovarački proces
EPA	Biolozi, inženjeri zaštite ŽS, tehnolozi, pravnici	Monitoring, dozvole, izvještavanje
Eko-fond	Inženjeri, ekonomisti, pravnici	Finansiranje EE, OIE, zaštita ŽS
CETI	Hemičari, fizičari, lab. tehničari	Laboratorijski monitoring, ekotoksikologija
IJZ	Ljekari spec. higijene, hemičari, lab. tehničari	Monitoring voda, buke, zemljišta
MONSTAT	Statističari, prirodne nauke	Statistika životne sredine, Eurostat
IBM	Biolozi, istraživači	Morski ekosistemi, Natura 2000 na moru
JP NP CG	Biolozi, šumarski inž., nadzornici	Upravljanje NP, monitoring flore/faune
JP Morsko dobro	Biolozi, geografi, inž. zaštite ŽS	Zaštita morskog dobra, monitoring obale
Prirodnjački muzej	Biolozi	Vrste i staništa, podrška Natura 2000
PROCON	Inženjeri (arh., geo., zaštita ŽS), ekonomisti	Implementacija infrastr. projekata
Min. poljopr. – Dir. vodoprivredu	Inženjeri	Upravljanje vodama, monitoring
Min. poljopr. – Dir. šumarstvo	Inženjeri šumarstva	Zaštita šuma, Natura 2000
Min. poljopr. – Dir. lovstvo	Inženjeri	Zaštita lovišta, biodiverzitet
UBH	Poljopr. inženjeri, veterinari	Otpad, zaštita prirode (P27)
Uprava za gazdov. šumama	Dipl. inž. šumarstva, poljopr.	Uzgoj/zaštita šuma, inspekcija
Uprava za vode	Zaštita ŽS, tehničko-tehnol.	Upravljanje vodama, monitoring
ZHMS	Hidrolozi, meteorolozi, hemičari	Monitoring voda i meteorologija

Zavod za geol. istraživanja	Dipl. inženjeri geologije	Podzemne vode, geološki rizici
Uprava za saobraćaj	Inženjeri	Zaštita ŽS u projektima puteva
Uprava pomor. sigurnosti	Društvene nauke	Zaštita mora od zagađenja
Min. pomor. – Dir. sig. plovidbe	Pomorski inženjeri, pravnici	Pomorska sigurnost, zaštita mora
Min. energetike i rudarstva	n/p	Rudarski otpad, Governance dir.

Ključni deficit kompetencija identifikovan je u sljedećim oblastima:

- **Hemikalije (REACH, CLP, biocidi):** Izrazito mali broj stručnjaka sa praktičnim iskustvom u primjeni EU sistema registracije, evaluacije i autorizacije hemikalija;
- **Natura 2000:** Nedovoljan broj ekologa i botaničara/zoologa sposobnih za terensku identifikaciju i monitoring vrsta i staništa prema standardima Direktive o staništima;
- **Klimatske promjene (ETS, MRV):** Praktično nepostojanje stručnjaka za sistem trgovine emisijama i monitoring, izvještavanje i verifikaciju GHG emisija;
- **EU izvještavanje:** Ograničen broj zaposlenih osposobljenih za tehničko izvještavanje prema EEA, Eurostatu i DG Environment po specifičnim formatima i bazama podataka (WISE, CDR, Reportnet 3.0);
- **Upravljanje projektima EU:** Nedovoljan broj projektnih menadžera sa iskustvom u implementaciji IPA projekata i upravljanju grantovima.

6.3. Horizontalni HR izazovi

Na osnovu podataka iz upitnika, izvještaja EK i nezavisnih analiza, identifikovani su sljedeći horizontalni izazovi u upravljanju ljudskim resursima u institucijama za Poglavlje 27:

- **Fluktuacija kadrova:** Izvještaj EK za 2024. godinu konstatuje da su reorganizacije pojedinih organa državne uprave bez prethodne analize dovele do značajne fluktuacije kadrova. Institucije poput EPA, Eko-fonda i manjih agencija imaju primijećenu fluktuaciju, djelimično uslovljenu neadekvatnim finansijskim uslovima u poređenju sa privatnim sektorom;
- **Konkurencija na tržištu rada:** Prosječna bruto zarada u javnom sektoru (sektor „javna uprava i odbrana") u januaru 2025. iznosila je €1.016 (neto), dok je prosječna neto zarada u Crnoj Gori na nivou 2025. godine dostigla €1.012. Ovaj podatak ukazuje da zarade u javnoj upravi nisu značajno iznad prosjeka, što otežava privlačenje specijalizovanih stručnjaka (inženjeri zaštite životne sredine, hemičari, biolozi) koji mogu ostvariti višu zaradu u privatnom sektoru ili inostranstvu;
- **Starenje kadra i odlasci u penziju:** Značajan dio iskusnog kadra u institucijama poput CETI i IJZ približava se starosnoj granici za penziju. Bez plana zapošljavanja, prijeti gubitak institucionalnog znanja i kritičnih kompetencija;
- **Ograničeni budžeti za obuku:** Uprava za upravljanje kadrovima (HRMA) je centralno tijelo za profesionalni razvoj državnih službenika. Iako je Vlada 2021. usvojila Analizu potreba za obukama, većina institucija za Poglavlje 27 navodi da nije sprovela specifičnu TNA analizu. UNDP projekat podrške HRMA (2024–2026) usmjeren je na opšte kapacitete javne uprave, ali nema ciljanog programa za ekološke kompetencije;

- **Administrativne prepreke zapošljavanju:** Procedure zapošljavanja u državnim organima su dugotrajne (javni konkurs, provjera kompetencija, provjera bezbjednosti), što usporava popunjavanje hitno potrebnih pozicija. U kontekstu roka od juna 2026. za zapošljavanje 24 lica u Ministarstvu, ovo predstavlja operativni rizik.

6.4. Misija Crne Gore pri EU / buduće stalno predstavništvo u Briselu

Crna Gora ima Misiju pri EU u Briselu koja će, po pristupanju, evoluirati u Stalno predstavništvo (Permanent Representation). U skladu sa preporukama Evropske komisije i država članica, za Poglavlje 27 analiza pretpostavlja potrebu za minimalno dva radna mjesta – jednog za životnu sredinu i jednog za klimatske promjene, kao minimalni početni okvir.

Ova radna mjesta su kritična za:

- Efikasno učešće u radnim tijelima Savjeta EU (Working Party on the Environment, Working Party on Climate Change);
- Komitološke postupke i ekspertske grupe Komisije;
- Svakodnevnu komunikaciju sa službama Komisije (DG Environment, DG Climate Action) i drugim državama članicama;
- Praćenje legislative u procesu donošenja i blagovremeno informisanje domaćih institucija.

S obzirom na obim acquis-a u Poglavlju 27 (preko 200 pravnih akata, 10 podoblasti), dva radna mjesta predstavljaju apsolutni minimum. Uporedna praksa iz zemalja koje su nedavno pristupile EU (Hrvatska) ili su u procesu pristupanja sugeriše potrebu za 3–4 pozicije u Stalnom predstavništvu za pokrivanje svih aspekata Poglavlja 27, uključujući podoblast klimatskih promjena koja postaje sve intenzivnija po obimu legislativne aktivnosti.

6.5. Učešće u ekspertskim radnim grupama i komitetima EU

Po pristupanju EU, Crna Gora će morati da obezbijedi aktivno učešće u velikom broju ekspertskih radnih grupa, komiteta i savjetodavnih tijela Evropske komisije vezanih za životnu sredinu i klimatske promjene. Ova tijela obuhvataju:

- Komitete po pojedinim direktivama (npr. komiteti za EIA, kvalitet vazduha, otpad, Natura 2000, hemikalije, klimu);
- IMPEL mrežu (Implementation and Enforcement of Environmental Law) – za inspekcijske službe;
- Ekspertske grupe EEA za monitoring i izvještavanje;
- Tehničke radne grupe za razvoj BAT referentnih dokumenata (BREF);
- Komitološke postupke za izmjene i dopune postojećih direktiva i uredbi.

Analiza razlikuje dvije kategorije kadra za učešće u EU tijelima:

- **Kadar baziran u Crnoj Gori:** Službenici u Ministarstvu, EPA i drugim institucijama koji pripremaju pozicije i prate implementaciju odluka EU tijela. Za ove pozicije je neophodno jačanje kompetencija (znanje engleskog jezika, poznavanje EU procedura, tehničko znanje) kroz obuke, a u nekim slučajevima i nova zapošljavanja;

- **Kadar baziran u Briselu:** Diplomatski i stručni kadar u Stalnom predstavništvu koji fizički prisustvuje sastancima. Za ove pozicije su potrebna nova radna mjesta u Misiji pri EU (vidjeti 6.4).

Procjena ukupnog broja ekspertskih tijela u kojima Crna Gora treba učestvovati po pristupanju kreće se oko 50–70 radnih grupa i komiteta samo za Poglavlje 27. Ovo zahtijeva duboko poznavanje EU procedura i redovnu pripremu pozicija, što predstavlja značajno radno opterećenje za institucije koje već sada imaju ograničene kapacitete.

6.6. Kadrovsko stanje na lokalnom nivou – ključni nalazi

Na lokalnom nivou, kadrovski kapaciteti za implementaciju propisa iz oblasti životne sredine karakterišu izrazita heterogenost i strukturne slabosti:

- **Ukupno planirano:** +82 nova zapošljavanja u periodu 2026–2028 (+67 u 2026, +10 u 2027, +5 u 2028);
- **Koncentracija planiranja:** Podgorica (30 mjesta, 36,6%), Zeta (10), Kotor (9), Rožaje (8), Bijelo Polje (5) čine 75,6% ukupnog plana;
- **Opštine bez plana:** Andrijevica, Gusinje, Pljevlja, Ulcinj, Mojkovac, Žabljak ne planiraju nova zapošljavanja;
- **Stručni profili na lokalnom nivou:** Dominiraju pravnici, inženjeri različitih profila i operativno osoblje. Specijalizovani ekolozi i inženjeri zaštite životne sredine su izuzetno rijetki na lokalnom nivou;
- **Strukturni problem:** Mnoge manje opštine imaju samo jednog ili nijednog zaposlenog specijalistu za zaštitu životne sredine, što znači da sve funkcije (EIA screening, otpad, monitoring, klimatska akcija, inspekcija) padaju na jednu osobu ili se uopšte ne obavljaju.

Posebno je zabrinjavajuća situacija u opštinama sa značajnim ekološkim problemima. Pljevlja, grad sa jednim od najlošijih kvaliteta vazduha u Crnoj Gori zbog rada Termoelektrane i rudnika, ima 341 zaposlenog u širim komunalnim službama ali ne planira jačanje kadra za zaštitu životne sredine. Slična situacija je u Nikšiću (6 zaposlenih, plan +4 u 2026, ali sve pozicije nisu specijalizovane za životnu sredinu).

7. Analiza i procjena potreba

Ovo poglavlje konsoliduje nalaze funkcionalne analize (Poglavlje 4), analize radnog opterećenja (Poglavlje 5) i pregleda ljudskih resursa (Poglavlje 6) u strukturiranu gap analizu, sa kvantitativnim i kvalitativnim kapacitetskim deficitima jasno vezanim za osam završnih mjerila iz Zajedničke pozicije EU za Poglavlje 27.

7.1. Kvantitativni kadrovski deficiti po sektorima i nivoima

Na osnovu podataka iz mapiranja (februar 2026), ukupan kadrovski deficit na nacionalnom nivou iznosi 235 nepopunjenih sistematizovanih radnih mjesta (od 781 sistematizovanih). Institucije planiraju ukupno 75 novih zapošljavanja u periodu 2026–2028, što pokriva 31,9% deficita. Čak i sa planiranim zapošljavanjima i pretpostavljenim hitnim zapošljavanjima u Ministarstvu (24 lica iz EU budžetske podrške), ukupan broj novih zaposlenih bio bi 63, pokrivajući 32,6% deficita. Preostalih 130 nepopunjenih mjesta ostaje bez plana popunjavanja.

Tabela 7.1. Kvantitativni kadrovski deficiti na nacionalnom nivou

Institucija	Sistem.	Popunj.	Deficit	Plan 2026–28 (vlastiti)	Plan 2026–28 (EK/EU budžet)	Nepokriveni deficit*	Kritičnost
Dir. za ekologiju	36	15	21	3	5	18*	**KRITIČAN**
Dir. za zaštitu prirode	14	4	10	2	6	8*	**KRITIČAN**
Dir. za klimatske promjene	14	4	10	1	4	9*	**KRITIČAN**
Dir. za inspekcijski nadzor	40	11	29	1	7	28*	**KRITIČAN**
Dir. za međunar. saradnju	20	15	5	1	2	4	**UMJEREN**
EPA	54	40	14	8	4	6	**VISOK**
Eko-fond	39	25	14	7	0	7	**UMJEREN**
CETI	80	60	20	0	0	20	**VISOK**
IJZ	114	71	43	10	0	33	**VISOK**
MONSTAT	4	2	2	2	0	0	**UMJEREN**
IBM – Institut za biologiju mora	60	43	17	0	0	17	**VISOK**
JP NP Crne Gore	101	88	13	8	0	5	**NIZAK**
JP Morsko dobro	29	17	12	2	0	10	**UMJEREN**
Prirodnjački muzej	16	12	4	0	0	4	**NIZAK**
PROCON	13	10	3	2	0	1	**NIZAK**
Min. poljopr. – Dir. vodoprivredu	8	5	3	0	0	3	**UMJEREN**
Min. poljopr. – Dir. šumarstvo	4	2	2	0	0	2	**UMJEREN**
Min. poljopr. – Dir. lovstvo	4	1	3	0	0	3	**UMJEREN**
UBH (za P27)	n/p	0	n/p	4	0	n/p	**UMJEREN**

Uprava za gazdov. šumama i lov.	18	14	4	1	0	3	**NIZAK**
Uprava za vode	17	13	4	2	0	2	**UMJEREN**
ZHMS	86	76	10	9	0	1	**NIZAK**
Zavod za geol. istraživanja	11	7	4	0	0	4	**UMJEREN**
Uprava za saobraćaj	2	1	1	0	0	1	**NIZAK**
Uprava pomor. sigurnosti	3	2	1	1	0	0	**NIZAK**
Min. pomor. – Dir. sig. plovidbe	19	9	10	10	0	0	**UMJEREN**
Min. energetike i rudarstva	n/p	0	n/p	2	0	n/p	**NIZAK**
UKUPNO	**806**	**546**	**260**	**76**	**28**	**183**	**—**

** Nepokriveni deficit prikazan bez EK zapošljavanja (24 lica iz EU budžetske podrške). Uključujući EK zapošljavanja, stvarni nepokriveni deficiti za MERS direktorate iznose: ekologiju 13, zaštitu prirode 2, klimatske promjene 5, inspekcijski nadzor 10, međunar. saradnju 2.*

Institucije planiraju ukupno 75 novih zapošljavanja u periodu 2026–2028 prema vlastitim kadrovskim planovima. Uzimajući u obzir i 58 dodatnih zapošljavanja identifikovanih u Faznom planu (uključujući 24 lica po zahtjevu EK i rukovodeća mjesta u MERS-u), ukupan broj planiranih i neophodnih zapošljavanja iznosi 133, što pokriva 56,6% ukupnog deficita od 235 mjesta.

n/p = nije primjenljivo (UBH i Min. energetike nemaju sistematizovana mjesta za P27).

Napomena: Zbir u koloni 'Sistematizovano' uključuje ukupno prijavljena mjesta svih 27 institucija/organizacionih jedinica. Za UBH i Ministarstvo energetike i rudarstva nije određen broj sistematizovanih mjesta za Poglavlje 27 (np), pa se za potrebe izračuna stope popunjenosti koristi prilagođeni zbir od 781 mjesta (isključene np institucije), koji je osnova za ukupni deficit od 235 nepopunjenih mjesta i stopu popunjenosti od 69,9%.

7.2. Kvalitativni deficiti u kompetencijama

Pored kvantitativnog deficita, analiza identifikuje značajne kvalitativne deficite – nedostatak specifičnih kompetencija kod postojećeg kadra koji otežava implementaciju acquis-a, čak i tamo gdje su radna mjesta formalno popunjena:

Tabela 7.2. Kvalitativni deficiti po završnim mjerilima

Završno mjerilo	Podoblast	Ključna kvalitativna praznina	Prioritet
ZM 1: Horizontalno	EIA/SEA	Nedovoljno iskustvo u primjeni EU standard. metod. za EIA; ograničen kapacitet za transg. Konsultacije	1
ZM 2: Vazduh	Kvalitet vazduha	Nedostatak stručnjaka za inventare emisija po NEC metod.; neiskustvo sa NAPCP modeliranjem	1

ZM 3: Otpad	Upravljanje otpadom	Ograničene kompetencije za cirkularnu ekonomiju, EPR šeme i praćenje tokova otpada po EU stand.	2
ZM 4: Voda	Kvalitet voda	Nedovoljno iskustvo za RBMP izradu; ograničen kapacitet za DWD monitoring i UWWTD izvještavanje	2
ZM 5: Priroda	Natura 2000	Kritičan nedostatak ekologa za terensku identifikaciju; nedovoljan kapacitet za Appropriate Assessment	1
ZM 6: Hemikalije, buka, CP	Hemikalije	Praktično nepostojanje REACH/CLP ekspertize; ograničen kapacitet za biocidne procjene	1
ZM 7: Klima	Klimatske promjene	Nepostojanje ekspertize za EU ETS; nedostatak MRV stručnjaka; ograničen kapacitet za GHG inventare	1
ZM 8: Admin. Kapaciteti	Horizontalno	Nedostatak TNA; nepostojanje sistema upravljanja znanjem; ograničene obuke EU acquis	1

7.3. Deficiti na lokalnom nivou

Na lokalnom nivou, kadrovski deficiti su teže kvantifikovani zbog neujednačenosti podataka, ali analiza jasno identifikuje sljedeće sistemske probleme:

- **Potpuno odsustvo specijalizovanog kadra u manjim opštinama:** Opštine poput Mojkovca (1 zaposleni), Plava i Rožaja (podaci nedostupni za trenutno stanje) nemaju mogućnost samostalnog obavljanja funkcija iz Poglavlja 27;
- **Nepostojanje kadra za klimatsku akciju:** Samo Podgorica i Kolašin eksplicitno navode klimatske promjene/SECAP kao funkciju. Ostale JLS nemaju kadrovske kapacitete za izradu i sprovođenje lokalnih planova za energiju i klimu;
- **Nedostatak kapaciteta za EIA screening:** Sve JLS formalno navode EIA/SEA screening kao svoju funkciju, ali kvalitet sprovođenja varira drastično. Opštine sa pravnicima ili ekonomistima kao jedinim stručnim kadrom nemaju tehničke kompetencije za procjenu uticaja na životnu sredinu;
- **Četiri opštine bez podataka:** Budva, Cetinje, Tivat i Tuzi nijesu dostavile odgovore na upitnik, što predstavlja značajnu prazninu – posebno Budva i Tivat kao primorske opštine sa intenzivnom građevinskom aktivnošću i pritiscima na životnu sredinu.

7.4. Veza deficita sa završnim mjerilima

Završno mjerilo br. 8 je „meta-mjerilo" koje eksplicitno zahtijeva da Crna Gora „značajno unaprijedi kapacitete administrativnih tijela na svim nivoima, uključujući

inspekcijske službe, dodatno poboljša koordinaciju rada i demonstrira da će sve odgovarajuće administrativne strukture i adekvatna obuka biti uspostavljeni u dovoljnom roku prije pristupanja." Ova funkcionalna analiza, zajedno sa faznim planom zapošljavanja (Poglavlje 8) i planom obuka (Poglavlje 9), predstavlja ključni dokument za demonstriranje ispunjenosti ZM br. 8.

Istovremeno, kadrovski deficiti identifikovani u ovom poglavlju direktno utiču na sposobnost ispunjavanja svih ostalih završnih mjerila:

- **ZM 1 (horizontalno):** Deficit u Dir. za ekologiju (42%) i ograničeni kapaciteti EPA ugrožavaju transpoziciju i implementaciju EIA/SEA;
- **ZM 2 (vazduh):** Nedostatak stručnjaka za NEC Direktivu i NAPCP, uz ograničen monitoring;
- **ZM 3 (otpad):** Lokalni nivo nema kapacitete za implementaciju EU standarda upravljanja otpadom;
- **ZM 4 (voda):** Deficit u IJZ (62%) i IBM (72%, bez plana) ugrožava monitoring i RBMP;
- **ZM 5 (priroda):** Dir. za zaštitu prirode sa 29% popunjenosti ne može adekvatno koordinirati Natura 2000;
- **ZM 6 (hemikalije/buka/CP):** Nepostojanje REACH ekspertize – potrebne intenzivne obuke;
- **ZM 7 (klima):** Dir. za klimatske promjene sa 29% popunjenosti – kritičan rizik za EU ETS i MRV.

8. Fazni plan zapošljavanja do 2030. godine

Ovo poglavlje predlaže vremenski definisan plan zapošljavanja sa ključnim tačkama za jun 2026, kraj 2028. i 2030. godinu, specificirajući dodatna radna mjesta potrebna za postizanje privremenog zatvaranja Poglavlja 27 i osiguravanje održivog „stalnog stanja" kapaciteta nakon pristupanja. Plan je strukturiran u tri faze, usklađene sa dinamikom pregovaračkog procesa i zahtjevima Evropske komisije.

8.1. Polazno stanje (baseline) – mart 2026.

Tabela 8.1. Polazno stanje kadrovskih kapaciteta

Parametar	Nacionalni nivo	Lokalni nivo	Ukupno
Sistematizovano	781	n/a*	—
Popunjeno	546	n/a*	—
Stopa popunjenosti	69,9%	n/a	—
Deficit	235	n/a	—
Planirano zapošljavanje (upitnik) 2026–28	+75	+82	+157
Hitna zapošljavanja (EK zahtjev)	+24 (Min. ekol.)	—	+24

** Lokalni nivo: Zbog heterogenosti podataka (različit obuhvat po JLS), ukupan broj sistematizovanih i popunjenih mjesta na lokalnom nivou nije uporediv i nije moguće izračunati agregatnu stopu popunjenosti.*

8.2. Faza I: Jun 2026 – hitna zapošljavanja za demonstriranje napretka

Faza I odgovara internom roku za demonstriranje kredibilnog napretka u kontekstu zatvaranja Poglavlja 27. Ova faza je uslovljena zahtjevom EK da se do juna 2026. realizuje zapošljavanje 24 lica u Ministarstvu ekologije putem EU budžetske podrške.

Tabela 8.2. Faza I – hitna zapošljavanja (do juna 2026)

Institucija / funkcija	Br. novih mjesta	Izvor finans.	Veza sa Pgl. 27	Prioritet
MERS – Dir. za ekologiju	5	EU budžetska podrška	DA	Hitan (ZM 1,2,3,6)
MERS – Dir. za zaštitu prirode	6	EU budžetska podrška	DA	Hitan (ZM 5)
MERS – Dir. za klimatske promjene	4	EU budžetska podrška	DA	Hitan (ZM 7)
MERS – Dir. za inspekcijski nadzor	7	EU budžetska podrška	DA	Hitan (ZM 8)
MERS – Dir. za međun. saradnju/EU	2	EU budžetska podrška	DA	Hitan (ZM 8)

5 generalnih direktora direktorata (MERS)	5	Budžet Ministarstva	DA	Visok (rukovodeća mj.)
10 dodatnih mjesta (MERS – ostale funkcije)	10	Budžet Ministarstva	NE	Redovni plan
EPA – EIA/SEA, monitoring, MRVA	4	EU budžetska podrška	DA	Hitan (ZM 1,4,5)
IJZ – monitoring voda, DWD	6	Nacionalni budžet	DA	Visok (ZM 4)
JP Nacionalni parkovi CG	3	Sopstveni prihodi	DA	Visok (ZM 5)
JP Morsko dobro CG	2	Sopstveni prihodi	DA	Visok (ZM 4,5)
ZHMS – hidrologija i meteorologija	7	Nacionalni budžet	DA	Visok (ZM 4)
PROCON	2	Sopstveni prihodi	DA	Visok (ZM 3,4)
JLS – prioritetne opštine	do 67	Opštinski budžeti	DA	Visok
UKUPNO Faza I – MERS (sve kategorije)	**39**	**EU + budžet MERS**	**DA/NE**	
UKUPNO Faza I – ostale inst. (nac., bez JLS)	**~24**	**Nac. budžet + sopst.**	**DA**	
UKUPNO Faza I – nac. nivo (bez JLS)	**~63**	**Kombinovano**	**—**	

Napomena: 7 mjesta u Direktoratu za inspekcijski nadzor pokriva dio ukupnog deficita od 29 mjesta (Tab. 7.1). Ukupni nepokriveni deficit, nakon Faza I i II, iznosi 10 mjesta (vidi Tab. 7.1, napomena).

Operativni rizici Faze I:

- Kratkoća roka: Od marta do juna 2026 – svega 3 mjeseca za kompletnu proceduru zapošljavanja (javni konkurs, provjera kompetencija, odluka, početak rada);
- Raspoloživost kandidata: Za specijalizovane profile (hemičari, biolozi-ekolozi, inženjeri zaštite životne sredine sa iskustvom u EU acquis) tržište rada u Crnoj Gori je izuzetno ograničeno;
- Administrativna procedura: Procedure zapošljavanja u državnim organima su dugotrajne, što zahtijeva ubrzanje ili korišćenje posebnih mehanizama (npr. angažovanje na određeno vrijeme dok se sprovodi redovan konkurs).

8.3. Faza II: Do kraja 2028 – kadrovski scenario za privremeno zatvaranje

Faza II obuhvata period od jula 2026. do kraja 2028. godine i usmjerena je na postizanje kadrovskog scenarija konzistentnog sa privremenim zatvaranjem Poglavlja 27. Obuhvata ukupno 32 planirana zapošljavanja na nacionalnom nivou prema existing planovima institucija, uz dodatnih 10 zapošljavanja u CETI i IBM koja nemaju pokriveno u kadrovskim planovima i

zahtijevaju posebnu odluku Vlade, što daje ukupnu procijenjenu potrebu od 42 mjesta za ovu fazu.

Ciljevi ove faze:

- Dostignuta stopa popunjenosti od minimum 80% na nacionalnom nivou (sa sadašnjih 69,9%);
- Popunjene kritične funkcije identifikovane u gap analizi (Poglavlje 7);
- Obezbijeđena kadrovska baza za učešće u EU ekspertskim grupama i komitetima;
- Obezbijeđeni kadrovski kapaciteti Misije pri EU za životnu sredinu i klimu.

Tabela 8.3. Faza II – zapošljavanja 2027–2028 (nacionalni nivo)

Rb.	Institucija / organizaciona jedinica	Plan 2026–28 (Tab. 7.1)	Faza I jun 2026 (Tab. 8.2)	Preostalo 2027–28	Plan 2027	Plan 2028	Napomena
1	MERS – Dir. za ekologiju	3	5	3	1	2	[1] Vlastiti plan 3; EK 5 u Fazi I
2	MERS – Dir. za zaštitu prirode	2	6	2	1	1	[1] Vlastiti plan 2; EK 6 u Fazi I
3	MERS – Dir. za klimatske promjene	1	4	1	1	—	[1] Vlastiti plan 1; EK 4 u Fazi I
4	MERS – Dir. za inspekcijski nadzor	1	7	1	1	—	[1] Vlastiti plan 1; EK 7 u Fazi I
5	MERS – Dir. za međunar. saradnju/EU	1	2	1	—	1	[1] Vlastiti plan 1; EK 2 u Fazi I
6	EPA	8	4	4	3	1	Prioritet: Natura 2000 i hemikalije
7	Eko-fond	7	—	7	3	4	
8	**CETI**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**Bez plana – potrebno min. 5–8 mjesta**
9	IJZ	10	6	4	4	—	
10	MONSTAT	2	—	2	1	1	
11	**IBM**	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**Bez plana – potrebno min. 3–5 mjesta**
12	JP Nacionalni parkovi CG	8	3	5	3	2	
13	JP Morsko dobro CG	2	2	—	—	—	
14	Prirodnjački muzej CG	—	—	—	—	—	Obuke dovoljne u ovoj fazi
15	PROCON	2	2	—	—	—	
16	Misija pri EU (novo)	—	—	—	—	—	[2] Nova mjesta; preporučuju se 2 pozicije 2027–28
	UKUPNO (vlastiti plan, bez EK 24)	**47**	**41**	**30**	**18**	**12**	**+ 24 EK (Faza I) = ukupno Faza I: 65**

[1] *MERS direktorati: kolona „Plan 2026–28" prikazuje isključivo vlastiti plan institucije, bez 24 EK mjesta koja su realizovana u Fazi I (Tab. 8.2) kako bi se izbjeglo dvostruko računanje.*

[2] *Misija pri EU: nova mjesta koja ne postoje u Tabeli 7.1. Preporučuju se min. 2 pozicije (životna sredina + klima) za period 2027–2028, uz obaveznu izmjenu kadrovskog plana na nivou Vlade.*

CETI i IBM: institucije bez planiranih zapošljavanja prema upitnicima. Ova analiza identifikuje potrebu za hitnom intervencijom Vlade radi izmjene kadrovskih planova (CETI: min. 5–8 mjesta; IBM: min. 3–5 mjesta) u periodu 2027–2028.

Za dostizanje ciljane stope popunjenosti od 80% do kraja 2028, nacionalni nivo bi trebalo da ima minimum 625 popunjenih mjesta (od 781 sistematizovanih). Sa trenutnih 546 popunjenih, potrebno je 79 novih zapošljavanja. Planirano je 99 (75 iz upitnika + 24 EK), što znači da planirani obim zapošljavanja teorijski premašuje potrebu za 80%, ali je neophodno obezbijediti da se planovi zaista realizuju, posebno u institucijama koje trenutno ne planiraju zapošljavanja, koja trenutno nemaju pokriće u kadrovskim planovima institucija.

8.4. Faza III: Do 2030 – „stalno stanje" (steady-state) za održivost

Faza III obuhvata period od 2029. do 2030. godine i usmjerena je na osiguravanje „stalnog stanja" kadrovskih kapaciteta koje je održivo nakon pristupanja EU. Ova faza pretpostavlja:

- Dostignutu stopu popunjenosti od minimum 85–90% na nacionalnom nivou;
- Popunjene pozicije u Stalnom predstavništvu u Briselu (minimum 3–4 za životnu sredinu i klimu);
- Funkcionalan sistem rotacije i zamjene kadra koji obezbjeđuje kontinuitet;
- Uspostavljen program kontinuiranog profesionalnog razvoja;
- Kapacitete za puno učešće u svim relevantnim EU tijelima (~50–70 radnih grupa i komiteta).

Tabela 8.4. Projekcija kadrovskih potreba za 2030. (steady-state)

Parametar	Vrijednost
Ciljna stopa popunjenosti nacionalni nivo	≥ 85–90%
Minimalan broj popunjenih mjesta (nacionalni)	≥ 664–703 od 781
Potrebna dodatna zapošljavanja 2029–2030.	~30–60 (zavisno od dinamike Faze II)
Stalno predstavništvo Brisel – životna sredina	2 pozicije (min.)
Stalno predstavništvo Brisel – klima	1–2 pozicije
Lokalni nivo: ciljno stanje	Min. 2 specijalizovana službenika po JLS
Ukupna projekcija potreba do 2030.	~150–230 novih zapošljavanja (nacionalni + lokalni, kumulativno od 2026)

8.5. Zbirni fazni plan – vremenski okvir

Tabela 8.5. Zbirni fazni plan zapošljavanja 2026–2030.

Faza	Period	Nacionalni nivo	Lokalni nivo	Misija EU	Ukupno
Faza I (hitna)	Do juna 2026.	63 (incl. 24 EK)	67	0	130
Faza II	Jul 2026 – kraj 2028.	42 (planirano)	15	2	59
Faza III	2029–2030.	30–60	prema potrebi	1–2	31–62

KUMULATIVNO	**2026–2030.**	**135–165**	**82**	**3–4**	**220–251**

Zbirni fazni plan pokazuje da je za dostizanje održivog kadrovskog stanja u institucijama za Poglavlje 27 do 2030. godine potrebno ukupno 220–251 novih zapošljavanja na svim nivoima. Od ovog broja, tek oko 120 (oko 50%) ima pokriće u postojećim planovima institucija i EK zahtjevima. Za preostalih 100–130, neophodno je obezbijediti dodatne kadrovske planove i budžetska sredstva, što zahtijeva odluku na nivou Vlade.

8.6. Razlikovanje: nova zapošljavanja vs. obuka i preraspodjela

Plan zapošljavanja jasno razlikuje tri kategorije kadrovskog jačanja:

Tabela 8.6. Kategorije kadrovskog jačanja

Institucija / nivo	Funkcija / uloga	Novo zapošljavanje (D/N)	Obuka / preraspodjela (D/N)
Min. ekologije – Dir. za ekologiju	Transpozicija, EIA/SEA koordinacija	DA	DA (obuke za EU acquis)
Min. ekologije – Dir. za zaštitu prirode	Natura 2000 koordinacija	DA	DA (obuke za AA)
Min. ekologije – Dir. za klimu	Klimatske politike, EU ETS	DA	DA (specijalizovane obuke)
Min. ekologije – Inspekcija	Ekološki inspekcijski nadzor	DA	DA (IMPEL mreža)
EPA	EIA/SEA procjene i izvještavanje	DA	DA (napredne obuke za postojeći kadar)
CETI	Laboratorijski monitoring	DA (hitno)	NE (specifične lab. kompetencije)
IJZ	Monitoring voda, DWD	DA	DA (obuke za EU metode)
IBM	Morski monitoring, Natura 2000 na moru	DA (hitno)	NE (istraživačke kompetencije)
Lokalni nivo – veće JLS	EIA screening, otpad, SECAP	DA (selektivno)	DA (obuke za sve)
Lokalni nivo – manje JLS	Bazične funkcije životne sredine	NE (kombinovane pozicije)	DA (intenzivne obuke)
Misija pri EU	Životna sredina i klima atašei	DA (nova mjesta)	NE

Za manje opštine koje nemaju budžetsku mogućnost zapošljavanja specijalizovanog kadra, preporuka je kombinovani pristup: intenzivne obuke postojećeg kadra, uspostavljanje mehanizama za međuopštinsku saradnju i korišćenje podrške EPA i Ministarstva za složenije postupke (npr. EIA). Na ovaj način se može obezbijediti minimalni funkcionalni kapacitet i bez novih zapošljavanja, ali uz uslov da obuke budu ciljane i redovne.

9. Plan obuka i profesionalnog razvoja

Ovo poglavlje definiše sveobuhvatan program obuka za jačanje kompetencija postojećeg i novog kadra u institucijama nadležnim za Poglavlje 27, uključujući nacionalni i lokalni nivo. Plan obuka je komplementaran faznom planu zapošljavanja (Poglavlje 8), jer nova zapošljavanja bez adekvatnih obuka ne proizvode željeni efekat, a u mnogim slučajevima obuke mogu nadomjestiti potrebu za novim zapošljavanjima.

9.1. Analiza potreba za obukama (TNA)

Većina institucija mapiranih ovom analizom nije sprovela specifičnu analizu potreba za obukama (Training Needs Assessment – TNA) za oblast životne sredine i klimatskih promjena. Uprava za ljudske resurse (HRMA) je centralno tijelo za profesionalni razvoj državnih službenika, a Vlada je 2021. usvojila opštu Analizu potreba za obukama za državne službenike i namještenike na centralnom nivou. Međutim, ova analiza ne pokriva specifične tehničke kompetencije za Poglavlje 27. UNDP projekat podrške HRMA (2024–2026) usmjeren je na opšte kapacitete javne uprave, ali bez ciljanog modula za ekološke kompetencije.

Stoga ova analiza preporučuje da se kao prvi korak u realizaciji plana obuka sprovede ciljana TNA za sve institucije za Poglavlje 27, sa sljedećim elementima:

- Mapiranje postojećih kompetencija (self-assessment + ekspertska evaluacija);
- Identifikacija ciljnih kompetencija po radnom mjestu (u skladu sa acquis-om);
- Gap analiza kompetencija na individualnom nivou;
- Prioritizacija obuka po hitnosti i uticaju na ispunjenje završnih mjerila;
- Budžetiranje i identifikacija izvora finansiranja za obuke.

9.2. Tematske oblasti obuka

Na osnovu kvalitativnih deficita identifikovanih u Poglavlju 27, definisano je 12 tematskih oblasti obuka:

Tabela 9.1. Program obuka po tematskim oblastima

Rb.	Tematska oblast	Ciljna grupa	Format	Trajanje	Prioritet	Izvor finans.
1	EU acquis za životnu sredinu – opšti pregled	Svi službenici za ŽS (nacionalni + lokalni)	Predavanja + e-learning	5 dana	Visok	HRMA / IPA
2	EIA/SEA po EU standardima (Direktiva 2011/92/EU, 2001/42/EC)	Dir. ekologiju, EPA, JLS	Radionica + studija slučaja	5 dana	Kritičan (ZM 1)	TAIEX / IPA
3	Natura 2000 – identifikacija, monitoring, appropriate assessment	Dir. zaštitu prirode, EPA, JP NP, IBM, PMuz	Terenska obuka + predavanja	10 dana (2x5)	Kritičan (ZM 5)	EU LIFE / IPA

4	Kvalitet vazduha – NEC Direktiva, NAPCP, inventari emisija	Dir. ekologiju, EPA, CETI, IJZ	Specijalistička radionica	5 dana	Kritičan (ZM 2)	TAIEX
5	Upravljanje otpadom – cirkularna ekonomija, EPR, EU klasifikacija	Dir. ekologiju, EPA, JLS	Radionica + studijska posjeta	5+3 dana	Visok (ZM 3)	Twinning / IPA
6	Kvalitet voda – WFD, RBMP, DWD, UWWTD	Dir. vodoprivredu, EPA, IJZ	Specijalistička radionica	10 dana (2x5)	Visok (ZM 4)	TAIEX / Twinning
7	Hemikalije – REACH, CLP, biocidi, POPs	Dir. ekologiju, EPA, CETI	Intenzivna obuka + mentorstvo	15 dana (3x5)	Kritičan (ZM 6)	TAIEX / IPA
8	Kontrola industrijskog zagađenja – IED, BAT/BREF	Dir. ekologiju, EPA, Inspekcija	Radionica + studijska posjeta	5+3 dana	Visok	TAIEX
9	Klimatske promjene – EU ETS, MRV, GHG inventari	Dir. klimu, EPA, MONSTAT	Intenzivna obuka + mentorstvo	15 dana (3x5)	Kritičan (ZM 7)	GCF / IPA
10	EU izvještavanje – Reportnet 3.0, WISE, CDR, E-PRTR	EPA, MONSTAT, Dir. ekologiju	Praktična obuka (hands-on)	5 dana	Visok (ZM 8)	EEA / TAIEX
11	Inspekcijski nadzor – IMPEL metode, risk-based inspection	Dir. inspekcijski nadzor	Radionica + peer review	5+2 dana	Kritičan (ZM 8)	IMPEL / TAIEX
12	Upravljanje EU projektima – IPA, programiranje, implementacija	Dir. međunar. saradnju, PROCON, Eko-fond, JLS	Obuka + coaching	10 dana (2x5)	Visok	IPA TA

9.3. Modaliteti isporuke obuka

Za isporuku obuka predviđeno je korišćenje pet komplementarnih modaliteta, u zavisnosti od tematske oblasti, ciljne grupe i raspoloživih resursa:

- **TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange):** Najfleksibilniji EU instrument za kratkoročne obuke – ekspertske misije (1–5 dana), radionice i studijske posjete u

državama članicama EU. Posebno pogodan za oblasti 2, 4, 7, 8, 10, 11. Crna Gora kao zemlja kandidat ima neograničen pristup TAIEX-u;

- **Twinning / Twinning Light:** Srednjoročni projekti (8–24 mjeseca) za institucionalno jačanje putem partnerstva sa administracijom države članice. Pogodan za oblasti 5 i 6 gdje je potreban kontinuiran transfer znanja. U okviru IPA III 2025–2027, Crna Gora ima pristup Twinning instrumentu;
- **EU LIFE program:** Crna Gora je u aprilu 2025. pristupila EU LIFE programu, što otvara mogućnost za capacity building projekte u oblasti zaštite prirode i klimatske akcije. Posebno relevantno za Natura 2000 obuke (oblast 3);
- **HRMA program obuka:** Za opšte kompetencije (oblast 1, djelimično 12) koje se mogu isporučiti kroz redovni godišnji program obuka HRMA. Potrebno je uključiti specifične module za životnu sredinu u godišnji plan HRMA;
- **Bilateralna saradnja i ad hoc podrška:** GIZ (Njemačka), SIDA (Švedska) i drugi bilateralni donatori već pružaju podršku u pojedinim oblastima. UNDP projekat za klimatsku adaptaciju (NAP, GCF) uključuje capacity building komponentu relevantnu za oblast 9.

9.4. Plan obuka za lokalni nivo

Za lokalni nivo, plan obuka mora uzeti u obzir ograničene budžete i heterogenost kadrovskih kapaciteta. Predviđen je dvostepeni pristup:

- **Bazični modul (za sve JLS):** Trodnevna obuka iz osnova EU acquis-a za životnu sredinu, EIA screening procedura, upravljanja otpadom i klimatske akcije na lokalnom nivou. Isporuka: HRMA u saradnji sa Ministarstvom ekologije i Zajednicom opština, 2x godišnje;
- **Napredni modul (za veće JLS):** Petodnevna obuka za Podgoricu, Nikšić, Bijelo Polje, Bar, Budvu, Herceg Novi, Kotor – fokus na SECAP izradu, napredno upravljanje otpadom, monitoring kvaliteta vazduha na lokalnom nivou. Isporuka: projekat EU podrške / TAIEX;
- **Međuopštinska saradnja:** Uspostavljanje regionalnih centara kompetencija (sjever, centar, jug) za razmjenu iskustava i zajedničke obuke. Model: 4 regionalna seminara godišnje.

9.5. Vremenski okvir realizacije obuka

Tabela 9.2. Vremenski plan realizacije obuka 2026–2030.

Period	Aktivnosti	Broj učesnika (procjena)	Indikator
Q2 2026	Ciljana TNA za sve institucije Poglavlja 27	27 institucija + 21 JLS	TNA dokument usvojen
Q3–Q4 2026	Kritične obuke (oblasti 2, 3, 7, 9, 11)	~80–100 službenika	Min. 5 TAIEX događaja realizovano
2027 (H1)	Visokoprioritetne obuke (oblasti 1, 4, 5, 6, 10)	~120–150 službenika	Min. 6 obuka realizovano
2027 (H2)	Bazični modul za JLS (1. ciklus)	~60–80 lokalnih službenika	2 regionalna seminara
2028	Napredne obuke + ponavljanje kritičnih; Twinning projekat za otpad/vodu	~100–120 službenika	Twinning ugovor potpisan

2029–2030	Kontinuirani profesionalni razvoj; IMPEL članstvo; napredni JLS moduli	~150–200 službenika	CPD sistem uspostavljen

9.6. Procjena troškova obuka

Najveći dio troškova obuka može biti pokriven iz EU instrumenata (TAIEX, Twinning, IPA III, LIFE), čime se značajno smanjuje opterećenje nacionalnog budžeta.

Procjena troškova:

Tabela 9.3. Procjena troškova programa obuka 2026–2030

Stavka	Procjena (EUR)	Izvor
TAIEX događaji (15–20 aktivnosti)	0 (finansira EU)	EU/TAIEX
Twinning Light projekat (1x)	~250.000	IPA III
Twinning projekat (1x)	~1.000.000–1.500.000	IPA III
EU LIFE capacity building (1 projekat)	~300.000–500.000	EU LIFE
HRMA bazične obuke (godišnje)	~30.000–50.000/god.	Nacionalni budžet
Obuke za JLS (bazični + napredni modul)	~50.000–80.000/god.	IPA / nacionalni
Putni troškovi i dnevnice učesnika	~100.000–150.000 (kumulativno)	Nacionalni budžet
UKUPNO 2026–2030	~1.800.000–2.500.000	~70–80% EU, 20–30% nac.

Nacionalni budžetski doprinos programu obuka procijenjen je na €400.000–600.000 za period 2026–2030 (€80.000–120.000 godišnje), što uključuje HRMA obuke, putne troškove i lokalne organizacione troškove. Ovaj iznos je relativno skroman u poređenju sa troškovima zapošljavanja (Poglavlje 10) i predstavlja visoko isplativu investiciju u jačanje kapaciteta.

10. Fiskalni okvir i procjena troškova

Ovo poglavlje pruža fiskalnu procjenu troškova implementacije preporuka iz prethodnih poglavlja, uključujući troškove novih zapošljavanja, obuka i institucionalnog jačanja. Procjena je urađena u kontekstu budžetskih ograničenja Crne Gore i raspoloživih izvora finansiranja.

10.1. Makrofiskalni kontekst

Državni budžet Crne Gore za 2026. godinu usvojen je u iznosu od €3,78 milijardi. Realni rast BDP-a u 2025. godini kretao se oko 3%, a projekcije za 2026. su u rasponu 3–4%. Omjer javnog duga i BDP-a stabilizovan je na oko 60%, što ostavlja ograničen fiskalni prostor. IMF u okviru Člana IV konsultacija za 2025. naglašava potrebu fiskalne discipline, dok budžetski okvir za 2026. već uključuje selektivna povećanja zarada u EU-kritičnim institucijama.

Ključno ograničenje: Institut Alternativa ukazuje da je broj zaposlenih u javnoj upravi, obrazovanju, zdravstvu, odbrani i socijalnim uslugama na 100.000 stanovnika u Crnoj Gori 2,7

puta veći od prosjeka EU, dok je indikator efektivnosti vladavine (World Bank Government Effectiveness Indicator) značajno lošiji od EU zemalja. Ovo znači da se zahtjevi za novim zapošljavanjima u oblasti životne sredine moraju pozicionirati kao restrukturiranje i preraspodjela, a ne kao jednostavno povećanje ukupnog broja zaposlenih.

10.2. Procjena troškova zapošljavanja na nacionalnom nivou

Za kalkulaciju troškova koristi se prosječna bruto zarada u sektoru „Javna uprava i odbrana; obavezno socijalno osiguranje" koja je u januaru 2025. iznosila €1.016 neto (€1.198 bruto prosječno za Crnu Goru). Uz korekciju za specifične stručne profile (inženjeri, biolozi, hemičari sa iskustvom obično ostvaruju zaradu 10–20% iznad prosjeka), koristi se kalkulativna bruto zarada od €1.300 mjesečno po novom zaposlenom.

Tabela 10.1. Procjena godišnjih troškova zapošljavanja – nacionalni nivo

Faza	Broj novih zaposlenih	Godišnji bruto trošak	Izvor finansiranja
Faza I – 24 hitna (Min. ekologije)	24	€374.400 (24 × €1.300 × 12)	EU budžetska podrška (100%)
Faza I – ostala zapošljavanja	~33	€514.800 (33 × €1.300 × 12)	Nacionalni budžet
Faza II – planirano (2027–2028)	~42	€655.200 (42 × €1.300 × 12)	Nacionalni budžet
Faza II – dodatno potrebno	~25–35	€390.000–546.000	Nacionalni budžet / IPA
Faza III (2029–2030)	~30–60	€468.000–936.000	Nacionalni budžet
Misija pri EU[5] (2–4 pozicije)	2–4	€120.000–240.000*	Nacionalni budžet
UKUPNO godišnji (steady-state, ~2030)	~140–195 kumulativno	€2.200.000–3.000.000/god.	Mix: EU + nacionalni

10.3. Procjena troškova na nacionanom i lokalnom nivou

Tabela 10.2. Procjena troškova zapošljavanja – nacionalni i lokalni nivo

Kategorija / institucija	Br. mjesta	Godišnji trošak/licu (EUR)	Ukupan godišnji trošak (EUR)	Izvor finansiranja
NACIONALNI NIVO				
A – MERS: 24 EK zapošljavanja (EU bud. podrška)	24	16.000–22.000	384.000–528.000	EU budžetska podrška
B – MERS: 5 generalnih direktora direktorata	5	22.000–28.000	110.000–140.000	Budžet Ministarstva
*C – MERS: 10 dodatnih mjesta (ostale funkcije)**	10	16.000–22.000	160.000–220.000	Budžet Ministarstva
UKUPNO MERS (A+B+C)	**39**	**–**	**654.000–888.000**	**EU budžet + MERS**
EPA – EIASEA, monitoring, MRV	4	18.000–22.000	72.000–88.000	EU budžetska podrška
IJZ – monitoring voda, DWD	6	18.000–22.000	108.000–132.000	Nacionalni budžet

[5] Troškovi pozicija u Misiji pri EU u Briselu su značajno viši od nacionalnog prosjeka (diplomatske plate, smještaj, dnevnice). Procjena od €5.000–€8.000 mjesečno po poziciji je konzervativna.

ZHMS – hidrologija i meteorologija	7	16.000–20.000	112.000–140.000	Nacionalni budžet
JP Nacionalni parkovi CG	3	14.000–18.000	42.000–54.000	Sopstveni prihodi
JP Morsko dobro CG	2	14.000–18.000	28.000–36.000	Sopstveni prihodi
PROCON	2	16.000–20.000	32.000–40.000	Sopstveni prihodi
UKUPNO ostale institucije (nac., bez JLS)	**24**	**–**	**394.000–490.000**	**Nac. / sopstveni**
UKUPNO NACIONALNI NIVO (bez JLS)	**63**	**–**	**1.048.000–1.378.000**	**EU + nac. + sopstveni**
LOKALNI NIVO (JLS)				
JLS – prioritetne i ostale opštine (planirano iz upitnika)	82	12.000–16.000	984.000–1.312.000	Opštinski budžeti
UKUPNO LOKALNI NIVO	**82**	**–**	**984.000–1.312.000**	**Opštinski budžeti**
UKUPNO SVI NIVOI (nac. + lokalni)	**145**	**–**	**2.032.000–2.690.000**	**EU + nac. + opšt.**

Napomene: ** Kategorija C (10 mjesta MERS-a – ostale funkcije) nije direktno vezana za zahtjeve Poglavlja 27. Prikazana je radi potpunosti ukupnog fiskalnog pregleda MERS-a, ali se isključuje iz prioritetnih EU zapošljavanja.*

Napomena o ukupnom broju: Ukupan prikaz (145 mjesta, 2.032.000–2.690.000 EUR) odnosi se na kumulativ Faze I (nac. 63 + JLS 82). Zapošljavanja u Fazi II i III prikazana su u Tabeli 10.1.

Na lokalnom nivou, troškovi zapošljavanja padaju na budžete jedinica lokalne samouprave. Sa ukupno 82 planirana zapošljavanja (67 u Fazi I do juna 2026. i 15 u Fazi II do kraja 2028.), i prosječnom zaradom u javnom sektoru na lokalnom nivou procijenjenom na 1.000–1.100 EUR bruto mjesečno (12.000–13.200 EUR godišnje), ukupni godišnji trošak na lokalnom nivou iznosi 984.000–1.312.000 EUR. Ukupni godišnji trošak zapošljavanja u Fazi I, na svim nivoima (nacionalni i lokalni), iznosi 2.032.000–2.690.000 EUR, od čega je oko 374.400–528.000 EUR pokriveno EU budžetskom podrškom (24 hitna zapošljavanja u MERS-u i 4 u EPA). Preostali trošak pada na nacionalni budžet, budžete institucija i opštinske budžete.

10.4. Ukupna fiskalna projekcija 2026–2030.

Tabela 10.3. Zbirna fiskalna projekcija troškova za Poglavlje 27 kadrovi

Stavka	2026	2027	2028	2029–2030 (god.)	Kumulativno 2026–2030
Zapošljavanja – nacionalni (iz nac. budžeta)	€514.800	€936.000	€1.170.000	€1.400.000–1.800.000	€5.200.000–6.600.000
Zapošljavanja – nacionalni (EU budž. podrška)	€374.400	€374.400	€374.400	prelazak na nac. budž. *	€1.123.200 (3 god.)
Zapošljavanja – lokalni nivo	€884.400	€1.082.400	€1.082.400	€1.082.400	€5.214.000
Misija pri EU	—	€120.000	€240.000	€240.000	€840.000
Obuke (nac. doprinos)	€80.000	€120.000	€120.000	€100.000	€520.000

UKUPNO	€1.853.600	€2.632.800	€2.986.800	€2.622.400–3.022.400	€13.118.000–13.918.000
Od toga EU finansiranje	€374.400	€374.400	€374.400	—*	€1.123.200
Od toga nacionalni + lokalni	€1.479.200	€2.258.400	€2.612.400	€2.622.400–3.022.400	€11.994.800–12.794.800

* *EU budžetska podrška za 24 hitna zapošljavanja u Ministarstvu je vremenski ograničena (pretpostavljeno 3 godine). Nakon isteka, ovi troškovi prelaze na nacionalni budžet. Ovo je kritičan tranzicioni rizik koji zahtijeva blagovremeno planiranje.*

10.5. Kontekstualizacija troškova

Da bi se troškovi stavili u kontekst:

- **Udio u državnom budžetu:** Godišnji trošak od ~€2,5–3 miliona na nacionalnom nivou (uključujući obuke) predstavlja manje od 0,08% budžeta od €3,78 milijardi. Čak i kumulativni petogodišnji trošak od ~€12 miliona predstavlja manje od 0,35% jednogodišnjeg budžeta;
- **Troškovi neusklađenosti:** Troškovi neispunjavanja EU standarda daleko premašuju troškove kadrovskog jačanja. Samo u oblasti otpada, troškovi sanacije neadekvatnih deponija i uspostavljanja sistema cirkularne ekonomije mjereni su desetinama miliona eura. Gubitak pristupa EU fondovima (€48,5M OP + udio u Planu rasta od €383,5M) bio bi nesrazmjerno veći od ulaganja u kadrove;
- **Uporedna praksa:** Hrvatska je u periodu pripreme za pristupanje (2007–2013) investirala značajno više u kadrove za životnu sredinu, sa sličnim brojem institucija ali daleko većim brojem zaposlenih. Crna Gora polazi sa nižeg nivoa kapaciteta, ali i sa manjom teritorijom i populacijom;
- **Plan rasta za Zapadni Balkan:** Pristup reformskim agendama u okviru Plana rasta direktno zavisi od demonstriranja institucionalnih kapaciteta. Ulaganje u kadrove za Poglavlje 27 je preduslov za pristup značajnim EU sredstvima.

10.6. Rizici i mjere ublažavanja

Tabela 10.4. Fiskalni rizici i mjere ublažavanja

Rizik	Vjerovatnoća	Uticaj	Mjera ublažavanja
Istekom EU budž. podrške, troškovi prelaze na nac. Budžet	Visoka	Umjeren	Blagovremeno planiranje u MTBF 2028–2030; postepeno preuzimanje
Nemogućnost popunjavanja spec. pozicija (nedostatak kandidata)	Umjerena	Visok	Angažovanje na određeno vrijeme; stipendije za studente; outsourcing specijal. funkcija
Fluktuacija novozaposlenih (odlasci u privatni sektor)	Umjerena	Visok	Konkurentne zarade za ključne pozicije; obaveza

			ostanka min. 3 godine nakon obuke
Budžetska konsolidacija smanjuje prostor za zapošljavanja	Umjerena	Visok	Pozicioniranje kao EU-kritično; zaštita pozicija za Poglavlje 27 od linearnih rezova
Kašnjenje u realizaciji IPA III projekata	Umjerena	Umjeren	Paralelno korišćenje TAIEX-a; bilateralna podrška kao backup

11. Preporuke

Na osnovu nalaza funkcionalne analize (poglavlja 3–10), formulisane su preporuke organizovane u tri kategorije: hitne (rok do juna 2026), kratkoročne (do kraja 2028) i srednjoročne (do 2030). Preporuke su adresirane na konkretne institucije i tijela, sa jasnom vezom sa završnim mjerilima.

11.1. Hitne preporuke (rok: jun 2026)

Preporuke za realizaciju u roku od 3 mjeseca, neophodne za demonstriranje napretka i ispunjavanje uslova iz dokumenta EK za budžetsku podršku:

1. Usvojiti Akcioni plan zapošljavanja za Ministarstvo ekologije (rok: 15. mart 2026) sa preciznom raspodjelom 24 hitna zapošljavanja po direktoratima, uključujući 13 pozicija kvalifikovanih kao kritične za zatvaranje poglavlja. Nosioci mjere: Ministarstvo ekologije, Vlada Crne Gore.

2. Pokrenuti procedure zapošljavanja za svih 24 pozicije najkasnije do kraja marta 2026, koristeći ubrzane procedure (angažovanje na određeno vrijeme paralelno sa redovnim konkursom) kako bi se osiguralo da su pozicije popunjene do juna 2026. Nosioci mjere: Ministarstvo ekologije, Uprava za ljudske resurse (HRMA).

3. Pokrenuti realizaciju planiranih zapošljavanja za 2026. godinu u EPA (2), Eko-fondu (3), IJZ (6), JP NP CG (3), JP Morsko dobro (2), PROCON (2) i Dir. za inspekcijski nadzor (1) – ukupno 19 pozicija. Nosioci mjere: rukovodstva navedenih institucija.

4. Pokrenuti ciljanu analizu potreba za obukama (TNA) za sve institucije za Poglavlje 27, uključujući lokalni nivo. Rezultati TNA treba da budu završeni do kraja Q2 2026 kako bi program obuka mogao početi u Q3 2026. Nosioci mjere: HRMA u koordinaciji sa Ministarstvom ekologije.

5. Podnijeti TAIEX aplikacije za minimum 5 kritičnih obuka u oblastima: EIA/SEA, Natura 2000, REACH/CLP, EU ETS/MRV i IMPEL inspekcijske metode. Nosioci mjere: Ministarstvo ekologije, EPA, Direktorat za inspekcijski nadzor.

6. Uspostaviti operativni koordinacioni mehanizam za praćenje realizacije kadrovskog plana – mjesečno izvještavanje prema Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 27 i

Ministarstvu evropskih poslova. Nosioci mjere: Ministarstvo ekologije, Kancelarija glavnog pregovarača.

11.2. Kratkoročne preporuke (rok: kraj 2028)

Preporuke za realizaciju do privremenog zatvaranja poglavlja:

7. Obezbijediti zapošljavanje u CETI i Institutu za biologiju mora – institucijama koje obezbjeđuju kritične laboratorijske i naučne podatke za monitoring, a trenutno ne planiraju zapošljavanja. Potrebno je minimum 5–8 pozicija u CETI i 3–5 u IBM. Ovo zahtijeva intervenciju na nivou Vlade za izmjenu kadrovskih planova. Nosioci mjere: Vlada CG, CETI, UCG/IBM.

8. Dostići stopu popunjenosti od minimum 80% na nacionalnom nivou (sa sadašnjih 69,9%) putem realizacije planiranih i dodatnih zapošljavanja identifikovanih u Poglavlju 8. Ovo zahtijeva ukupno ~87 novih zapošljavanja na nacionalnom nivou (63 planirano + ~25 dodatnih). Nosioci mjere: sve institucije za Poglavlje 27, Ministarstvo finansija.

9. Realizovati Twinning projekat za oblasti upravljanja otpadom i/ili vodama, uz Twinning Light projekat za hemikalije ili Natura 2000. Pokrenuti pripremu projektnih prijedloga najkasnije do kraja 2026. Nosioci mjere: Ministarstvo ekologije, Ministarstvo evropskih poslova.

10. Uspostaviti minimum 2 posvećena radna mjesta u Misiji Crne Gore pri EU (životna sredina + klimatske promjene) kao pripremu za učešće u radnim tijelima Savjeta EU i komitološkim postupcima. Nosioci mjere: Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo ekologije, Vlada CG.

11. Realizovati bazični modul obuke za lokalni nivo u minimum 2 ciklusa (2027 i 2028), obuhvatajući sve JLS, sa posebnim fokusom na opštine bez specijalizovanog kadra. Uspostaviti 4 regionalna centra kompetencija. Nosioci mjere: HRMA, Zajednica opština, Ministarstvo ekologije.

12. Obezbijediti dostavljanje podataka od 4 JLS koje nijesu odgovorile na upitnik (Budva, Cetinje, Tivat, Tuzi) i ažurirati analizu. Nosioci mjere: Ministarstvo ekologije, Zajednica opština.

13. Uspostaviti sistem praćenja implementacije preporuka ove analize – kvartalno izvještavanje sa indikatorima napretka (stopa popunjenosti, broj realizovanih obuka, broj aktivnih EU projekata). Nosioci mjere: Ministarstvo ekologije, Pregovaračka grupa za Poglavlje 27.

11.3. Srednjoročne preporuke (rok: 2030)

Preporuke za osiguravanje „stalnog stanja" kapaciteta:

14. Dostići ciljnu stopu popunjenosti od 85–90% na nacionalnom nivou i obezbijediti minimum 2 specijalizovana službenika za životnu sredinu u svakoj JLS. Nosioci mjere: Vlada CG, Ministarstvo finansija, sve institucije za Poglavlje 27.

15. Proširiti kadrove Stalnog predstavništva u Briselu na 3–4 pozicije za životnu sredinu i klimu, u skladu sa uporednom praksom novih država članica. Nosioci mjere: Ministarstvo vanjskih poslova, Vlada CG.

16. Uspostaviti sistem kontinuiranog profesionalnog razvoja (CPD) za službenike u oblasti životne sredine – obavezan godišnji program obuka od minimum 40 sati, sa certifikacijom. Nosioci mjere: HRMA, Ministarstvo ekologije.

17. Obezbijediti punu tranziciju finansiranja 24 pozicije iz EU budžetske podrške na nacionalni budžet, sa blagovremenim uključivanjem u srednjoročni budžetski okvir (MTBF 2028–2030). Nosioci mjere: Ministarstvo finansija, Ministarstvo ekologije.

18. Uvesti stipendijski program za studente master i doktorskih studija u oblastima relevantnim za Poglavlje 27 (inženjerstvo zaštite životne sredine, hemija, biologija, klimatske nauke) sa obavezom zapošljavanja u javnom sektoru po završetku studija (minimum 5 godina). Nosioci mjere: Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo ekologije, UCG.

11.4. Matrica preporuka

Tabela 11.1. Zbirna matrica preporuka

Br.	Preporuka (skraćeno)	Rok	Adresat	Veza sa ZM
1	Usvojiti AP zapošljavanja Min. Ekologije	Mart 2026	Min. ekologije, Vlada	ZM 8
2	Pokrenuti procedure za 24 hitna zapošlj.	Mart 2026	Min. ekologije, HRMA	ZM 8
3	Realizovati 19 planiranih zapošlj. u ostalim inst.	Jun 2026	7 institucija	ZM 1–8
4	Sprovesti ciljanu TNA	Q2 2026	HRMA, Min. ekologije	ZM 8
5	Podnijeti 5 TAIEX aplikacija	April 2026	Min. ekol., EPA, Inspekcija	ZM 1,5,6,7,8
6	Uspostaviti koordinacioni mehanizam praćenja	Mart 2026	Min. ekol., Kancelari. gl. preg.	ZM 8
7	Zapošljavanje u CETI i IBM	Kraj 2027	Vlada, CETI, UCG/IBM	ZM 2,4,5
8	Dostići 80% popunjenosti (nacionalni)	Kraj 2028	Sve institucije, Min. finansija	ZM 8
9	Twinning projekat (otpad/voda/hemikalije)	Pokretanje do kraja 2026	Min. ekol., Min. evr. posl.	ZM 3,4,6
10	Uspostaviti 2 mjesta u Misiji pri EU	Kraj 2028	MVP, Min. ekol., Vlada	ZM 8
11	Bazični modul obuke za JLS (2 ciklusa)	Kraj 2028	HRMA, Zajednica opština	ZM 8

12	Dopuniti podatke 4 JLS	Q3 2026	Min. ekol., Zajedn. opština	ZM 8
13	Kvartalno izvještavanje o implementaciji	Kontinuirano	Min. ekol., Preg. grupa P27	ZM 8
14	Dostići 85–90% popunjenosti + min. 2 po JLS	2030	Vlada, Min. finansija	ZM 8
15	Proširiti Stalno predstavništvo na 3–4 pozicije	2030	MVP, Vlada	ZM 8
16	Uspostaviti CPD sistem (40h godišnje)	2030	HRMA, Min. ekologije	ZM 8
17	Tranzicija EU→nac. finansiranje 24 pozicija	2029–2030	Min. finansija, Min. ekol.	ZM 8
18	Program stipendiranja za student	2028 (pokretanje)	Min. prosvjete, UCG	ZM 8

Napomena: Troškovi kategorije A (24 EK) i EPA (4 mjesta) prikazani su kao direktan zahtjev EK i finansirani EU budžetskom podrškom. Kategorija C (10 mjesta – ostale funkcije MERS-a) isključena je iz fiskalne projekcije za Poglavlje 27, jer nije direktno vezana za EU zahtjeve.

Napomena: Od 39 zapošljavanja u MERS-u, 24 su finansirana EU budžetskom podrškom (direktan zahtjev EK), 5 su generalni direktori iz budžeta Ministarstva, a 10 su mjesta za ostale funkcije koje nijesu direktno vezane za Poglavlje 27.

12. Zaključak

Funkcionalna analiza administrativnih kapaciteta za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promjene pokazuje da Crna Gora raspolaže institucionalnim okvirom koji pokriva sve podoblasti acquis-a, ali da kvantitativni i kvalitativni kadrovski kapaciteti ne odgovaraju obimu obaveza koje proizilaze iz procesa pristupanja EU, posebno u kontekstu ambicije zatvaranja svih pregovaračkih poglavlja do kraja 2026. godine.

Ključni nalazi analize mogu se sažeti u pet tačaka:

1. Stopa popunjenosti na nacionalnom nivou iznosi 69,9% (546 od 781 sistematizovanih mjesta u 27 institucija/organizacionih jedinica), sa deficitom od 235 nepopunjenih mjesta. Postojeći planovi zapošljavanja pokrivaju 31,9% ovog deficita (75 od 235), što je nedovoljno za zatvaranje poglavlja.

2. Tri direktorata Ministarstva ekologije sa najvećim regulatornim opterećenjem – Direktorat za ekologiju (42%), Direktorat za zaštitu prirode (29%) i Direktorat za klimatske promjene (29%) – imaju najnižu popunjenost. Direktorat za klimatske promjene sa stopom od samo 29% predstavlja kritičan rizik za ispunjavanje Završnog mjerila br. 7 (klima) i Završnog mjerila br. 8 (administrativni kapaciteti).

3. Dvije institucije koje obezbjeđuju nezamjenjive laboratorijske i naučne podatke – CETI (75% popunjenosti, 20 upražnjenih mjesta) i Institut za biologiju mora (72% popunjenosti, 17 upražnjenih mjesta) – ne planiraju zapošljavanja u periodu 2026–2028.

Degradacija njihovih kapaciteta direktno ugrožava kvalitet monitoringa životne sredine i sposobnost izvještavanja prema EU.

4. Na lokalnom nivou postoji izrazita heterogenost kapaciteta. Dok veće JLS poput Podgorice planiraju značajno kadrovsko jačanje (30 novih zapošljavanja), šest opština ne planira nijedno zapošljavanje, a četiri opštine (Budva, Cetinje, Tivat, Tuzi) nijesu ni dostavile podatke. Ukupno je planirano 82 zapošljavanja na lokalnom nivou, pretežno u 2026. godini (81,7%).

5. Kvalitativni deficiti u kompetencijama su jednako zabrinjavajući kao i kvantitativni deficit. Identifikovano je pet kritičnih oblasti u kojima postojeći kadar nema dovoljno specifičnih kompetencija: REACH/CLP (hemikalije), EU ETS i MRV (klima), Natura 2000 terenska identifikacija, EU izvještavanje (Reportnet 3.0, WISE, CDR) i upravljanje EU projektima.

Fazni plan zapošljavanja predviđa tri faze: hitna zapošljavanja do juna 2026 – ukupno 63 na nacionalnom nivou (od čega 53 direktno vezana za Poglavlje 27: 24 iz EU budžetske podrške u MERS-u, 4 u EPA i 25 u ostalim institucijama, plus 10 mjesta u MERS-u za opšte funkcije i 5 rukovodećih pozicija generalnih direktora), srednjoročna zapošljavanja do kraja 2028 (za dostizanje 80% popunjenosti) i dugoročna konsolidacija do 2030 (za dostizanje 85–90% popunjenosti i osiguravanje „stalnog stanja"). Kumulativni fiskalni trošak za period 2026–2030. procijenjen je na €11,8–12,9 miliona (nacionalni + lokalni nivo + obuke), dok godišnji trošak zapošljavanja iznosi manje od 0,08% državnog budžeta.

Program obuka od 12 tematskih modula, u vrijednosti od €1,8–2,5 miliona (70–80% finansira EU putem TAIEX-a, Twinning-a i IPA III), komplementaran je planu zapošljavanja i usmjeren na premošćavanje kvalitativnih deficita u kompetencijama.

Analiza nedvosmisleno pokazuje da su ulaganja u administrativne kapacitete za Poglavlje 27 preduslov ne samo za zatvaranje pregovaračkog poglavlja, već i za pristup EU fondovima (Operativni program od €48,5 miliona, Plan rasta od €383,5 miliona) i za obezbjeđivanje kvaliteta životne sredine za građane Crne Gore. Troškovi ulaganja u kadrove su nesrazmjerno manji od troškova neusklađenosti sa EU standardima i gubitka pristupa EU finansiranju.

Uspjeh implementacije preporuka ove analize zavisiti će od političke volje za prioritizacijom kadrovskog jačanja u oblasti životne sredine, efikasnosti koordinacije između institucija, blagovremenog obezbjeđivanja budžetskih sredstava i sposobnosti privlačenja i zadržavanja kvalifikovanog kadra u javnom sektoru. Osam završnih mjerila za Poglavlje 27 ne mogu biti ispunjena bez kredibilnog, vremenski definisanog i finansijski pokrivenog plana za jačanje administrativnih kapaciteta – upravo onoga što ova analiza nastoji da obezbijedi.