

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo unutrašnjih poslova

NAZIV PROPISA

Strategija upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije za period 2019-2024. i Akcioni plan za sprovođenje Strategije upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije za period 2019-2020.

## 1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
  - Koji su uzroci problema?
  - Koje su posljedice problema?
  - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
  - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?
- Probleme koje predloženi akt treba da riješi jesu nedostaci postojećeg sistema koji su identifikovani u Analizi prijema, napredovanja, obrazovanja i obuke policijskih službenika sa planom realizacije mjera za unapređenje stanja. Ti nedostaci su: nepostojanje sveobuhvatne funkcije upravljanja ljudskim resursima; nepovoljna starosna i polna struktura policijskih službenika; nepovoljna kvalifikaciona struktura policijskih službenika; nedovoljno transparentan proces zapošljavanja, kao i nedovoljna motivacija policijskih službenika, zbog problema u sistemu klasifikacije radnih mjesta, plata, ocjenjivanja i stručnog usavršavanja, neefikasan sistem usavršavanja (obuka), napredovanja, ocjenjivanja i vrednovanja poslova, nedostatak administrativnih kapaciteta i odgovornosti, nedostatak evidencija odnosno podataka. Prema tome, radi unaprjeđenja postojećeg stanja, prevashodno uklanjanja navedenih problema, predviđena je i predmetna Strategija kao i Akcioni plan za sprovođenje Strategije upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije za period 2019-2020. godine koji je izrađen uz nju.
- Uzroci problema su brojni, u prvom redu je potrebno naglasiti da trenutno ne postoji pisani osnov, odnosno akt koji prepoznaje funkciju upravljanja ljudskim resursima, bez obzira na njen značaj (važeci Zakon o unutrašnjim poslovima ne sadrži pojmovno određenje funkcije upravljanja ljudskim resursima, niti način njihovog obavljanja u Ministarstvu; odredbe Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji koje se odnose na nadležnosti organizacionih jedinica zaduženih za ovu oblast ne sadrže pomenute funkcije upravljanja ljudskim resursima). Takođe, sprovedenim analizama ustanovljeno je da ne postoji adekvatan sistem planiranja ljudskih resursa, odnosno da nedostaje metodologija koja bi objasnila način na koji se vrši procjena potrebnih ljudskih resursa u skladu sa ciljevima organa uprave. Nadalje, potrebno je naglasiti da je sistem elektronske evidencije policijskih službenika nedjelotvoran imajući u vidu da se sastoji iz

tri elektronske baze podataka koje nisu u potpunosti funkcionalne i međusobno usklađene. Takođe, trenutni sistem policijskog obrazovanja nije se pokazao kao djelotvoran u potpunosti, jer ne odgovara savremenim bezbjednosnim potrebama. Još jedan od uzroka nastanka problema jeste i taj da Zakon o unutrašnjim poslovima ne predviđa "automatsko" zapošljavanje studenata Policijske akademije u koje je država uložila značajna sredstva tokom njihovog školovanja, već se ova lica moraju prijaviti na javni oglas. Potrebno je istaći kao dodatni uzrok i trenutnu mogućnost napredovanja policijskih službenika koje je dosta ograničeno, posebno za policijske službenike sa srednjim obrazovanjem, i pretpostavlja postojanje upražnjenog radnog mjesta kao preduslov za napredovanje. Potom, činjenica da se ocjenjivanje policijskih službenika vrši na osnovu pravila opšteg režima službeničkih odnosa (na osnovu Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Uredbe o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika) dodatno stvara nezadovoljstvo među policijskim službenicima uzimajući u obzir specifičnost i težinu policijskih poslova. Nadalje, važeći Zakon o unutrašnjim poslovima ne predviđa osnov za donošenje podzakonskih propisa u oblasti stručnog usavršavanja što otežava stručno usavršavanje u policiji.

- Posljedice problema su: nepovoljna starosna struktura policijskih službenika, tako da se trenutno u starosnoj grupi od 20-40 godina nalazi samo 28 % policijskih službenika; u starosnoj grupi od 40-50 godina nalazi se 58 % policijskih službenika. Postojeća kvalifikaciona grupa preko 50 godina nalazi 15 % policijskih službenika. Postojeća kvalifikaciona struktura policijskih službenika takođe nije zadovoljavajuća. Oko tri četvrtine (76.3 procenata) policijskih službenika ima srednje obrazovanje, dok samo 20.4 % policijskih službenika ima visoko obrazovanje. Statistika pokazuje da je svega 10 procenata žena među policijskim službenicima, što je značajno manji broj od evropskog prosjeka koji iznosi 30 %. Pored toga, nedovoljno je transparentan sistem zapošljavanja policijskih službenika, i nedovoljna motivacija policijskih službenika. Navedeni problemi su dalje razrađeni i obrazloženi kroz tekst Strategije.
- Subjekti koji su direktno pogođeni navedenim problemima jesu, u prvom redu, policijski službenici, a potom, uzimajući u obzir da nepovoljan položaj policijskih službenika utiče i na njihovo obavljanje poslova a da su policijski poslovi bezbjedonosni, to neregulisanje problema nadalje pogađa i sva ostala lica, odnosno sistem bezbjednosti.
- Ukoliko se postojeći problemi ne budu rješavali, sa samo 6 godina čak 79% policijskih službenika će imati više od 40 godina. Bez preduzimanja posebnih mjera predviđenih Strategijom, kvalifikaciona i polna struktura policijskih službenika se takođe neće popraviti, kao ni motivacija policijskih službenika. To će sve zajedno imati veoma negativne posljedice na bezbjednosni sistem Crne Gore.

## 2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
  - Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.
- Predloženim propisom prvenstveno se postiže uspostavljanje sistema u kome kompetentni policijski službenici profesionalno i odgovorno obavljaju poslove očuvanja bezbjednosti pojedinaca, zajednice i države, u skladu sa evropskim standardima i visokim zahtjevima poštovanja ljudskih prava i sloboda, što podrazumijeva ostvarivanje šest operativnih ciljeva

navedenih u Strategiji i to: jačanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u policiji; unapređenje sistema planiranja ljudskih resursa u policiji; unapređenje sistema policijskog obrazovanja u skladu sa evropskim standardima; privlačenje i zapošljavanje kvalitetnih kandidata za rad u policiji; povećanje motivacije policijskih službenika kroz poboljšanje sistema klasifikacije radnih mjesta, plata i ocjenjivanja; i jačanje kapaciteta policijskih službenika kroz unapređenje sistema stručnog usavršavanja.

- Postojeći ciljevi Strategije u potpunosti su usklađeni sa drugim strateškim dokumentima, kao što su Strategija razvoja policije za period 2016-2020. godine; Strategija reforme javne uprave za period od 2016-2020. godine i Fiskalna strategija Crne Gore za period 2017-2020. godine. Strategija upravljanja ljudskim resursima predstavlja važan element podrške ostvarenju vizije, misije i osnovnih vrijednosti policije, utvrđenih strategijom razvoja Uprave policije za period 2016-2020. Iz tog razloga, ciljevi ove Strategije definisani su na osnovu misije, vizije i vrijednosti utvrđenih Strategijom razvoja Uprave policije za 2016 - 2020. godinu. Strategija je takođe usklađena sa ciljevima strategije reforme javne uprave i Fiskalnom strategijom Crne Gore, kao i Planom optimizacije javne uprave za period 2018-2020. U Strategiji upravljanja ljudskim resursima je naglašeno da će se reorganizacija i optimizacija broja zaposlenih u Upravi policije u narednom periodu sprovoditi u skladu sa navedenim dokumentima.

### 3. Opcije

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

- "Status quo" opcija je da se Strategija upravljanja ljudskim resursima ne donese, već da se aktivnosti na poboljšanju stanja u oblasti ljudskih resursa preduzimaju bez strateškog okvira.

- Druga, preferirana opcija, je da se usvoji Strategija upravljanja ljudskim resursima, jer će ona obezbjediti sinhronizaciju aktivnosti na poboljšanju stanja u oblasti ljudskih resursa u Upravi policije, što je neophodno kako bi Crna Gora ispunila zahtjeve procesa evropskih integracija i osigurala bezbjednost njenih građana.

### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Propis će prevashodno uticati na policijske službenike. Naime, s obzirom da se propisom želi postići unapređenje upravljanja ljudskim resursima, počev od procesa planiranja, zapošljavanja, ocjenjivanja, napredovanja, razvoja karijere, nagrađivanja, stručnog usavršavanja, i drugih pitanja bitnih za status policijskog službenika, to je jasno da će propis direktno uticati na položaj policijskih službenika. Takođe, uticaće i na subjekte koji će sprovoditi Strategiju i Akcioni plan, a to su lica zaposlena u Službi za ljudske i kadrovske poslove i Direktoratu za strateško-razvojne poslove.

- Direktne troškove građanima i privredi primjena propisa neće izazvati.
- Pozitivne posljedice donošenja propisa u potpunosti opravdavaju troškove koje će on stvoriti budžetu Crne Gore imajući u vidu da u krajnjem utiče na podizanje stepena bezbjednosti u državi generalno.
- Propis ne utiče na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu ni stvaranju tržišne konkurencije.
- Nema administrativnih opterećenja i biznis barijera.

#### 5. Procjena fiskalnog uticaja

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

- U samoj Strategiji predviđeno je poglavlje 5 koje predstavlja procjenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje Strategije u okviru kojeg je izvršena procjena sredstava koje je potrebno izdvojiti iz budžeta Crne Gore s jedne, i procjena sredstava koja predstavlja potencijalnu donatorsku pomoć s druge strane. Ukupni procijenjeni troškovi implementacije Strategije za cio period od 2019-2024. godine su 1,465,800 eura od čega 790,000 evra čini potencijalna donatorska pomoć. Troškovi implementacije Strategije po svakom pojedinačnom cilju predstavljani su u Strategiji.
- Obezbeđenje finansijskih sredstava nije jednokratno, već je sredstva potrebno obezbijediti u toku implementacije Strategije.
- Neophodna finansijska sredstva za implementaciju Strategije u 2019. godini su u jednom dijelu planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu.
- Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Propisom nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.
- Implementacijom propisa neće se ostvariti prihod za budžeta Crne Gore.
- Metodologija koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka bazira se na analizi troškova pojedinačnih aktivnosti predviđenih u Akcionom planu za 2019-2020. godinu, u pogledu potrebnih tekućih troškova (zarada zaposlenih i materijalnih troškova) i potencijalnih investicionih troškova. Izvršena je takođe analiza finansijskih troškova instrumenata (grupe aktivnosti) za ostvarenje ciljeva Strategije u periodu od 2021-2024. godine.
- Kako Strategija sadrži Akcioni plan koji važi za naredne dvije godine (2019-2020), postojali su problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka u periodu od 2021-

2024. godine, pošto još uvijek nisu definisane precizne aktivnosti za sprovođenje Strategije u tom vremenskom periodu.

#### 6. Konsultacije zainteresovanih strana

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

- U izradi akta korišćena je eksterna ekspertska podrška od strane dr Aleksandre Rabrenović i prof. dr Zorice Vukašinić Radojičić iz Srbije koje su direktno učestvovala u izradi propisa, kao i g-dina Odd-a Malme-a i g-dina Svein-a Eriksena iz Norveške koji su pružili podršku cjelokupnom projektu.

- Radna grupa koja je bila zadužena za pripremu Strategije i Akcionog plana uključivala je sve predstavnike organizacionih jedinica Uprave policije, kao glavne zainteresovane strane. Članovi Radne grupe su tokom izrade ovih dokumenata kontinuirano davali svoje predloge za unapređenje dokumenata, koji su u velikoj većini uvaženi i unijeti u dokumente.

- U vezi sa izradom ovog propisa održane su i Javne konsultacije koje su održane 27. jula 2018. godine, kojim su prisustvovali predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova i Uprave policije, kao i predstavnici NVO sektora.

- Tokom javnih konsultacija predstavnici NVO sektora dali su primjedbu da Strategija nije uzela u obzir Plan optimizacije javne uprave za period od 2018-2020. godine. Primjedba je usvojena i u Strategiju unijeti elementi Plana optimizacije javne uprave.

#### 7: Monitoring i evaluacija

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

- Potencijalne prepreke za implementaciju Strategije su odsustvo političke podrške za sprovođenje mjera iz Strategije i Akcionog plana, kao i otpori promjenama u Upravi policije, kao organu uprave u kome se ovi dokumenti sprovode.

- Da bi se ispunili ciljevi potrebno je kontinuirano širiti svijest o neophodnosti promjena u oblasti upravljanja ljudskim resursima u Upravi policije i obavljati konsultacije sa glavnim akterima u ovoj oblasti.

- Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su sljedeći:

- Povećano povjerenje građana u rad policije;

- Povećanje broja službenika koji obavljaju poslove upravljanja ljudskim resursima u jedinicama za ljudske resurse;

- Udio policijskih službenika u starosnoj grupi od 20 do 40 godina je povećan;

- Žene se nalaze na rukovodećim radnim mjestima u policiji;

- Prva generacija visokoobrazovne ustanove za potrebe policijskog obrazovanja završila je školovanje;

- Broj diplomaca koji su završili programe policijskog obrazovanja koji se finansiraju iz bužeta koji su primljeni u radni odnos u Upravi policije (izražen u procentima);

- Procenat radnih mjesta u Upravi policije koja se popunjavaju u skladu sa propisanim procedurama zapošljavanja;

- Unaprijeđen sistem klasifikacije i raspoređivanja radnih mjesta, koji uključuje karijerno napredovanje policijskih službenika;
- Pravni okvir ocjenjivanja policijskih službenika prilagođen je potrebama policije i efektivno se primjenjuje u praksi;
- Unaprijeđen je pravni okvir i razvijene su procedure stručnog usavršavanja policijskih službenika;
- Udio policijskih službenika koji su pohađali minimum jednu specijalizovanu ili drugu obuku (minimalno jednom u dvije godine).
- Koordinacija, monitoring i evaluacija primjene Strategije sprovodiće se na dva nivoa:
  - Prvi nivo: Koordinaciono tijelo za pripremu, praćenje i evaluaciju primjene Strategije upravljanja ljudskim resursima, sačinjena od predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova - Uprave policije;
  - Drugi nivo: Generalni Sekretarijat Vlade, kao centralno stručno tijelo koje prati i evaluira sve strateške dokumente iz okvira rada Vlade Crne Gore.

**Datum i mjesto**

Podgorica, \_\_\_\_\_ 2018. god.

**Starješina**

\_\_\_\_\_