**Vlada Crne Gore**

**Ministarstvo unutrašnjih poslova**

# STRATEGIJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U UPRAVI POLICIJE ZA PERIOD 2019-2024.

# -Nacrt-

# Podgorica, jul, 2018. godine

**1. UVOD**

**1.1**. **Uvodne napomene**

Funkcionisanje sistema upravljanja ljudskim resursima, u skladu sa standardima, veoma je važno za ostvarivanje ciljeva svake organizacije. Bez ulaganja u razvoj ljudskih resursa, nemoguće je ostvariti strateške ciljeve policije i pružiti usluge koje odgovaraju potrebama građana. Razvijen sistem upravljanja ljudskim resursima zasnovan na savremenim standardima i procedurama zapošljavanja, osposobljavanja i napredovanja u profesionalnoj karijeri omogućava visok stepen profesionalizma, zadovoljstvo poslom i pravnu sigurnost zaposlenih.

Primjena savremenog koncepta upravljanja ljudskim resursima u policiji u funkciji je zaštite prava i sloboda građana, jačanja pravne sigurnosti zaposlenih i unapređenja rada policije. Policijski službenici obavljaju kompleksne poslove održavanja javnog mira, zaštite i poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, prevencije i borbe protiv kriminala, kao i pružanja pomoći i vršenja uslužnih funkcija za potrebe građana. Od stručnih sposobnosti, znanja, vještina i stavova policijskih službenika zavisi i rad policije u cjelini - efikasno obavljanje poslova izvršavanja propisa i staranja o obezbjeđenju javnog reda i poretka.

U procesu pristupanja EU, Crna Gora posebnu pažnju posvećuje konsolidovanju vladavine prava i jačanju administrativnih kapaciteta organa. Potrebno je usvojiti i primijeniti instrumente u okviru Poglavlja 24 - Pravda, sloboda i bezbjednost, koje je od ključnog značaja za razvoj policije. To podrazumijeva kreiranje pouzdanog policijskog sistema, koji će biti sposoban da prihvati brojne i složene zahtjeve pravnih tekovina Evropske unije iz Poglavlja 24.

Ministarstvo unutrašnjih poslova prepoznalo je potrebu za unapređenjem sistema upravljanja ljudskim resursima i u decembru 2015, pripremilo dokument pod nazivom “Analiza prijema, napredovanja, obrazovanja i obuke policijskih službenika sa planom realizacije mjera za unapređenje stanja”. Analiza daje pregled postojećeg institucionalnog i pravnog okvira za upravljanje ljudskim resursima, identifikuje nedostatke postojećeg sistema i predlaže mjere i rokove za unapređenje postojećeg stanja.

Glavni uočeni nedostaci sistema upravljanja ljudskim resursima u policiji su:

* nedovoljna pravna i institucionalna povezanost između Ministarstva unutrašnjih poslova i neadekvatno definisane nadležnosti u (u okviru) i između nadležnih organizacionih jedinica MUP – Uprava policije;
* nedostatak administrativnih kapaciteta i odgovornosti;
* neefikasan sistem usavršavanja (obuka), napredovanja, ocjenjivanja i vrednovanja poslova;
* zatečeno stanje u pogledu kadrovske i starosne strukture zaposlenih,
* broj zaposlenih i složena organizacija;
* nedostatak evidencija – podataka.

U cilju unapređenja postojećeg stanja predviđena je priprema Strategije reforme sistema upravljanja ljudskim resursima sa Akcionim planom za njeno sprovođenje.

**1.2. Strateški i pravni okvir**

Upravljanje ljudskim resursima u policiji potrebno je sagledavati u okviru strateškog i pravnog okvira koji daju strateške smjernice i pravno uređuju rad policije Crne Gore, kao u okviru promjena – primjene standarda EU u ovoj oblasti. U tom smislu, i pored evidentnih nedostataka istih, posebno su važni: Strategija razvoja policije za period 2016-2020; Fiskalna strategija Crne Gore za period 2017-2020; i Strategija reforme javne uprave za period 2016-2020. Osnovni zakonski okvir koji reguliše upravljanje ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova –Upravi policije čine Zakon o unutrašnjim poslovima i Zakon o državnim službenicima i namještenicima.

Strategija razvoja policije za period 2016-2020. posebnu pažnju posvetila je oblasti upravljanja ljudskim resursima, prioritetno na potrebi unapređenja sistema policijskog obrazovanja i obuka, kao i sistema profesionalnog i karijernog razvoja policijskih službenika. U Strategiji je istaknuto da je kvalitet strateškog upravljanja ljudskim resursima Uprave policije od primarne važnosti.[[1]](#footnote-1)

U skladu sa Fiskalnom strategijom Crne Gore za period od 2017- 2020. godine, Vlada Crne Gore je započela sveobuhvatan proces fiskalne konsolidacije. Strategija posebno ističe potrebu povećanja efikasnosti državne administracije kao važnog faktora unapređenja poslovnog ambijenta nužnog za dalji rast investicija i ukupan ekonomski rast. Ključni izazov u ovoj oblasti jeste ušteda budžetskih sredstava (racionalnije raspolaganje sa sredstvima), optimizacija broja organa i zaposlenih u državnim organima, uključujući i Upravu policije. Postoji potreba da se, sa jedne strane, smanji broj zaposlenih, ali i da se u isto vrijeme osiguraju neophodni kadrovski kapaciteti za uspješno ispunjavanje obaveza iz EU integracija.

Strategija reforme javne uprave za period od 2016-2020, pored ostalih, postavila je i prioritete u oblasti upravljanja ljudskim resursima u sistemu javne uprave. Strategija je poseban akcenat stavila na: potrebu proširenja opsega službeničkog sistema; razdvajanje političkog i profesionalnog nivoa u organima javne uprave; unapređenje sistema zapošljavanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja; pravičnosti i transparentnosti zarada i nagrađivanja i jačanju integriteta službenika.

Ministarstvo unutrašnjih poslova radi na unapređenju pravnog okvira u oblasti upravljanja ljudskim resursima u policiji. Iako je veći broj pitanja uređen opštim propisima o državnim službenicima, karakter policijskih poslova (prije svega primjena policijskih ovlašćenja), specifičnosti policijske organizacije i načela rada, nivoa rukovođenja, zahtijevaju izvjesna odstupanja od opšteg režima i njihovo regulisanje posebnim propisima.

U izradi je nacrt Zakona o unutrašnjim poslovima, koji predviđa unapređenje rješenja u ovoj oblasti, uzimajući u obzir da je policija specifična služba na koju se primjenjuju posebne odredbe o radu i radnim odnosima (lex specialis). Jedan dio rješenja iz novog nacrta Zakona o unutrašnjim poslovima takođe je unijet u osnove za pripremu ove Strategije.

Strategija je sačinjena u cilju otklanjanja postojećih nedostataka u oblasti upravljanja ljudskim resursima, kao osnova za reformu sistema upravljanja ljudskim resursima. Cilj ovog strateškog dokumenta je da osigura da svi procesi upravljanja ljudskim resursima, počev od prijema, ocjene rada, napredovanja, razvoja karijere, sistema plata i nagrađivanja, profesionalnog razvoja i prestanka radnog odnosa budu zasnovani na sistemu profesionalnih sposobnosti (meritornosti).

**2. OSNOVNI PRINCIPI STRATEGIJE**

Strategija polazi od sveobuhvatnog pristupa upravljanju ljudskim resursima, zasnovanog na međusobnoj povezanosti funkcija. Sve funkcije upravljanja ljudskim resursima su međusobno povezane i utiču jedna na drugu. Tako na primjer, problemi u planiranju i loši opisi radnih mjesta negativno se odražavaju na zapošljavanje, ocjenjivanje, pravičnost sistema plata; problemi u ocjenjivanju negativno utiču na napredovanje i motivaciju, planiranje obuka; nedostaci u stručnom usavršavanju negativno utiču na efektivnost u radu itd.Strategija razvoja ljudskih resursa, kao dio strateškog planiranja mora težiti profesionalnom, dosljednom i transparentnom pristupu svim funkcijama upravljanja ljudskim resursima, u cilju privlačenja i zadržavanja najkvalitetnijih kadrova u policiji.

* Osnovni princip na kome će se Strategija zasnivati jeste princip profesionalnih sposobnosti ili meritornosti, koji se često označava i kao “princip zasluga”. Princip profesionalnih sposobnosti se u širem smislu može definisati kao uspostavljanje posebnog vrednosnog sistema državne uprave koji se zasniva na profesionalnosti, kompetentnosti i integritetu u cilju ostvarenja javnog interesa. Ovaj princip označava da su svi procesi upravljanja ljudskim resursima, počev od procesa planiranja, zapošljavanja, ocjenjivanja, napredovanja, razvoja karijere, nagrađivanja, stručnog usavršavanja, ali i prestanka radnog odnosa, zasnovani na profesionalnim sposobnostima policijskih službenika. Svi drugi standardi koji se primjenjuju u oblasti upravljanja ljudskim resursima nesumnjivo imaju svoj osnov u principu meritornosti.
* Strategija polazi od potrebe jačanja elemenata karijernog službeničkog sistema u policiji. Karijerni sistem afirmiše stabilnost i garantovan kvalitet službe zbog dugog radnog iskustva zaposlenih, uz obavezu kontinuiranog obučavanja.Akcenat je na jačanju motivacije i posvećenosti poslu, povećanju nivoa vještina i znanja, napredovanju prema pokazanim profesionalnim sposobnostima i rezultatima rada i uspostavljanju jasne odgovornosti za rad. Afirmiše se takođe razvoj pozitivnog odnosa između rukovodilaca i zaposlenih i mogućnosti za razvoj karijere svakog pojedinca, kao i razvijanje timskog rada među zaposlenima. U cilju uspješnog obavljanja poslova i jačanja institucionalnih kapaciteta policije za efikasnu primjenu evropskih standarda posebna pažnja posvećuje se jačanju svijesti zaposlenih, naročito rukovodilaca, o potrebi uvođenja moderne funkcije ljudskih resursa.
* Strategija promoviše principe profesionalnog integriteta, čija se primjena predviđa Planom integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova.[[2]](#footnote-2)Principi profesionalnog integriteta su usmjereni na uspostavljanje mehanizama koji će obezbijediti efikasno i efektivno funkcionisanje kroz jačanje odgovornosti, povećanje transparentnosti kod donošenja odluka, kontrolisanje diskrecionih ovlašćenja, praćenje primjene Kodeksa policijske etike, definisanje jasnih kriterijuma za postavljenje i razrješenje visoko rukovodnog kadra, borbu protiv korupcije, poštovanje pravila o sprečavanju sukoba interesa, pokretanje disciplinskih i drugih pravnih postupaka, prijavljivanje imovine. Ova načela treba osigurati kroz jačanje integriteta kako na individualnom nivou, tako i institucionalnog integriteta policije.
* Strategija posebno ističe i neophodnost primjene principa rodne ravnopravnosti.Crna Gora je potpisnica Rezolucije Savjeta bezbjednosti UN 1325 „Žene, mir i bezbjednost” koja predviđa nekoliko mehanizama za uvođenje politike rodne perspektive u sektoru bezbjednosti, koji su takođe uzeti u obzir prilikom izrade ove Strategije.

**3. OPŠTI I POSEBNI CILJEVI STRATEGIJE**

Strategija upravljanja ljudskim resursima predstavlja važan element podrške ostvarenju vizije, misije i osnovnih vrijednosti policije, utvrđenih strategijom razvoja Uprave policije. Iz tog razloga, ova Strategija polazi od misije, vizije i vrijednosti utvrđenih Strategijom razvoja Uprave policije za 2016 - 2020. godinu.Vizija Ministarstva unutrašnjih poslova - Uprave policije je da, kao odgovorna i efikasna organizacija, djeluje u sistemu bezbjednosti u skladu sa svojim ovlašćenjima, sprečavajući, suzbijajući i otkrivajući sve oblike kriminala i nezakonitih ponašanja na teritoriji Crne Gore, a kao servis građana, doprinosi održivom razvoju društva, kao i evropskim i evroatlantskim integracijama. Misija Ministarstva unutrašnjih poslova - Uprave policije je da stvara siguran bezbjednosni ambijent građanima Crne Gore i svim drugim pravnim i fizičkim licima i njihovoj imovini, kao i državnim organima, u kojem će pojedinac moći da ostvaruje i razvija svoja prava, izvršava dužnosti i izražava interese u demokratskim institucijama.

Osnovne vrijednosti na kojima se rad crnogorske policije zasniva su:

* zakonitost;
* integritet, poštovanje ljudskih prava i sloboda, diverzitet;
* profesionalnost, transparentnost, depolitizovanost;
* međunarodna saradnja i integracioni procesi.

U skladu sa osnovnim principima ove Strategije, kao i vizijom, misijom i osnovnim vrijednostima Strategije razvoja Uprave policije,**opšti cilj ove Strategije jeste 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.**

Ostvarivanje opšteg cilja ove Strategije sprovodiće se kroz ispunjenje šest međusobno povezanih posebnih ciljeva,a to su:

1. **Jačanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u policiji;**
2. **Unapređenje sistema planiranja ljudskih resursa u policiji;**
3. **Unapređenje sistema policijskog obrazovanja u skladu sa evropskim standardima;**
4. **Privlačenje i zapošljavanje kvalitetnih kandidata za rad u policiji;**
5. **Povećanje motivacije policijskih službenika kroz poboljšanje sistema klasifikacije radnih mjesta i plata, ocjenjivanja i napredovanja;**
6. **Jačanje kapaciteta policijskih službenika kroz unapređenje sistema stručnog usavršavanja.**

U nastavku dokumenta predstavljeni su ključni prioriteti na kojima je potrebno raditi da bi se postavljeni ciljevi ostvarili. Prije definisanja prioriteta, predstavljene su polazne pretpostavke i analiza stanja, na osnovu kojih su prioriteti identifikovani. Prilikom predlaganja prioriteta, uzeti su u obzir ciljevi i aktivnosti utvrđeni Strategijom razvoja uprave policije 2016-2020, Fiskalnom strategijom Crne Gore za period 2017-2020 i Strategijom reforme javne uprave za period 2018-2022.

**3.1. Cilj 1 – Jačanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u policiji**

*3.1.1. Pretpostavke za jačanje funkcije upravljanja ljudskim resursima*

Upravljanje ljudskim resursima jedna je od ključnih funkcija strateškog upravljanja svake organizacije. Koncept modernog upravljanja ljudskim resursima u policiji podrazumijeva sistemski i sveobuhvatan pristup razvoju ljudskih resursa, u skladu sa potrebama i prioritetima rada policije.

Sveobuhvatan pristup upravljanju ljudskim resursima obuhvata više posebnih funkcija koje su međusobno povezane, kao što je predstavljeno u tabeli 1.

*Tabela 1. Sveobuhvatna funkcija upravljanja ljudskim resursima*

|  |
| --- |
| Funkcija upravljanja ljudskim resursima uključuje: |
| * Kreiranje i razvoj strategije upravljanja ljudskim resursima (razvoj procedura za upravljanje ljudskim resursima, praćenje sprovođenja strategije, delegiranje ovlašćenja po nivoima); |
| * Strateško planiranje ljudskih resursa (projekcija kadrovskih potreba u odnosu na organizacione ciljeve – broja i strukture zaposlenih); |
| * Zapošljavanje (definisanje kriterijuma za selekciju, sprovođenje konkursa, selekcija kandidata, uvođenje u posao); |
| * Analizu i analitičku procjenu radnih mjesta, sistem plata i nagrađivanja; |
| * Ocjenjivanje (definisanje radnih ciljeva, sprovođenje ocjenjivanja); |
| * Razvoj ljudskih resursa - stručno usavršavanje zaposlenih (analiza potreba za obukama, definisanje planova i programa obuke, organizovanje obuka, praćenje efekata obuke, upravljanje karijerom); |
| * Sprovođenje radnopravnih postupaka i regulisanje radnopravnih odnosa; |
| * Upravljanje kadrovskim evidencijama/informacionim sistemima (personalni dosijei, evidencije o stručnom usavršavanju, evidencija o ocjenama); |
| * Odnose sa zaposlenima - lično i pravno savjetovanje zaposlenih; |
| * Upravljanje integritetom zaposlenih (izrada etičkog kodeksa, plana integriteta i praćenje njihovog sprovođenja; savjetovanje i davanje stručnih mišljenja o načinu primjene kodeksa etike). |

*3.1.2. Analiza postojećeg stanja*

Funkcija upravljanja ljudskim resursima policijskih službenika nije prepoznata važećim propisima kao sveobuhvatna funkcija.Važeći 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.

U sadašnjem sistemu, poslove upravljanja ljudskim resursima obavljaju sljedeće organizacione jedinice:

1. Služba za ljudske resurse i kadrovske poslove, u okviru koje su organizovani Biro za kadrovske poslove, Biro za ljudske resurse i Biro za psihološku podršku;
2. Direkcija za praćenje obuka i procesa profesionalnog razvoja i napredovanja policijskih službenika, koja se nalazi u okviru Direktorata za strateško-razvojne poslove.

Služba za ljudske resurse i kadrovske poslove obavlja poslove koji se odnose na prijem i raspoređivanje službenika i namještenika, ostvarivanje prava i obaveza iz radnog odnosa zaposlenih, praćenje službeničkih karijera, planiranje obuka zaposlenih, pružanje psihološke pomoći, rodnu ravnopravnost, zaštitu pravnih interesa Ministarstva i druge poslove. Ovi poslovi se obavljaju u okviru tri organizacione jedinice:

* Biroa za kadrovske poslove, u kome se obavljaju poslovi koji se odnose na: prijem i raspoređivanje službenika i namještenika; ostvarivanje prava i obaveza iz radnog odnosa zaposlenih; vođenje kadrovske evidencije; ažuriranje personalnih dosijea službenika i namještenika; zastupanje pravnih interesa Ministarstva, preduzimanje radnji i pripremu dokumentacije za potrebe postupaka pred nadležnim sudovima i drugi poslovi;
* Biroa za ljudske resurse, u kome se obavljaju poslovi koji se odnose na: koordinaciju obuka i razvojnih programa uključujući obuku službenika i namještenika na početku radnog odnosa, kao i stalno profesionalno usavršavanje, pripremu i evaluaciju planova i programa obuka; učestvovanje u pripremi i realizaciji programa stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem i stručnog osposobljavanja pripravnika; praćenje karijernog sistema zaposlenih; ostvarivanje saradnje sa Upravom za kadrove i Policijskom akademijom; izradu i praćenje realizacije Kadrovskog plana;
* Biroa za psihološku podršku, u kome se obavljaju poslovi koji se odnose na: psihološko testiranje kandidata za prijem u radni odnos kao i psihološko testiranje zaposlenih, testiranje nivoa inteligencije, pružanje podrške zaposlenima i članovima porodice, koji su u obavljanju policijskih poslova posredno ili neposredno učestvovali u traumatskom događaju ili drugoj visokostresnoj i kriznoj situaciji, vršili testiranje nivoa inteligencije; vršenje prevencije u cilju pravovremene ocjene sposobnosti policajaca da rukuju sredstvima prinude, kako bi se smanjio rizik od suicida, povređivanja sebe i sl.

Direkcija za praćenje obuka i procesa profesionalnog razvoja i napredovanja policijskih službenika, u okviru Direktorata za strateško-razvojne poslove, nadležna je za poslove: planiranja, organizovanja i praćenja realizacije početnih i obuka tokom službe radi profesionalnog usavršavanja policijskih službenika na osnovu sprovedene analize; stalnog profesionalnog usavršavanja u saradnji sa Policijskom akademijom i drugim organima i institucijama; pripreme i evaluacije planova i programa obuka u cilju karijernog razvoja kroz stručno osposobljavanje i usavršavanje i na osnovu rezultata dobijenih sistemom ocjenjivanja i potreba Uprave policije;vođenja jedinstvene evidencije o obukama, stručnom osposobljavanju i usavršavanju policijskih službenika;praćenja karijernog razvoja policijskih službenika; međunarodnu saradnju u oblasti obuke i obrazovanja i druge poslove.

Broj zaposlenih u Službi za ljudske resurse i kadrovske poslove i Direkciji za praćenje obuka i procesa profesionalnog razvoja ne odgovara stvarnim potrebama obavljanja poslova stručnog usavršavanja i praćenja karijernog razvoja u odnosu na postojeći broj policijskih službenika. Da bi se pomenute funkcije upravljanja ljudskim resursima efikasno obavljale u praksi, neophodno je jačanje administrativnih kapaciteta i sprovođenje reorganizacije uz obezbjeđenje potrebnog broja zaposlenih osposobljenih za obavljanje poslova upravljanja ljudskim resursima.

***3.1.3. Ključni prioriteti za jačanje funkcije upravljanja ljudskim resursima***

Ključni prioriteti za jačanje funkcije upravljanja ljudskim resursima su sljedeći:

1. Sveobuhvatno definisanje funkcije upravljanja ljudskim resursima;
2. Jačanje kadrovskih kapaciteta u organizacionim jedinicama koje obavljaju poslove upravljanja ljudskim resursima.

**3.2. Cilj 2–Unapređenje sistema planiranja ljudskih resursa u policiji**

*3.2.1. Pretpostavke razvoja sistema planiranja*

Planiranje ljudskih resursa predstavlja kontinuirani proces čija je svrha efikasno korištenje ljudskih resursa u skladu sa ciljevima organizacije. Vršenje procjena budućih ljudskih resursa, zavisi od njene misije, vizije i strategije, pa je i planiranje ljudskih resursa sastavni dio strateškog planiranja svake organizacije. Planiranje ljudskih resursa ima značajnu ulogu i za proces optimizacije, jer uspješno planiranje dovodi do optimiziranja upotrebe raspoloživih ljudskih resursa i podstiče racionalizaciju rada.

Kod planiranja ljudskih resursa treba imati u vidu da je za postizanje ciljeva policije i izvršavanja njenih nadležnosti potrebno planirati broj policijskih službenika koji imaju odgovarajuća znanja i vještine za obavljanje poslova radnog mjesta.To znači da planiranje potrebnih ljudskih resursa u policiji mora biti vezano za nadležnosti, strateške ciljeve, procjenu obima i složenosti poslova, kao i programa rada, koji je utvrđen za određeni period.Na osnovu ovih dokumenata, potrebno je planirati ne samo potreban broj nego i stručni profil policijskih službenika.

Planiranje ljudskih resursa, kao jedan od preduslova za postizanje ciljeva organa i realizaciju programa rada, ima nekoliko faza. Proces planiranja započinje analizom strateških ciljeva, nadležnosti, obima i složenosti poslova i programa rada policije, na osnovu kojih se pravi okvirna projekcija potrebnog broja i profila izvršilaca. Sljedeći korak je analiza unutrašnjih resursa u nastojanju da kroz raspoložive ljude iz same institucije zadovolji potrebe u narednom periodu. Analiza unutrašnjih resursa sprovodi se na osnovu analize broja i strukture zaposlenih (prema zvanjima, znanjima i vještinama). Uporedo s tim procesom, razmatraju se podaci o dostupnosti željenih profila izvršilaca na tržištu radne snage, posebno profila kadrova koji se školuju na Policijskoj akademiji. Na kraju, zaposleni u jedinicama za upravljanje ljudskim resursima, na osnovu dugoročnih (strateških) ciljeva organizacije, ali i na osnovu niza kontekstualnih faktora (npr. ekonomskih prilika i fiskalnih ograničenja, zahtjeva koji proističu iz reformskih/integracionih procesa, novih propisa, itd.), prave konačnu procjenu budućih potreba organizacije.

Pri planiranju ljudskih resursa posebnu pažnju treba obratiti na:

* planirane promjene za optimizaciju i racionalizaciju poslovnih procesa (promjena unutrašnje organizacije, ukidanje određenih organizacionih jedinica i sl);
* planirane promjene u prirodi poslova i nadležnostima policije;
* starosnu i polnu strukturu policijskih službenika;
* analizu radnih sposobnosti policijskih službenika i mogućnosti njihovog razvoja i napredovanja;
* raspoloživa finansijska sredstva, koja Vlada odredi za srednjoročni vremenski period.

Problemi u planiranju ljudskih resursa mogu, između ostalog, dovesti do nepovoljne starosne, kvalifikacione i polne strukture u organizaciji.

*3.2.2. Analiza stanja u oblasti planiranja*

Iako je opštim službeničkim zakonodavstvom formalno pravno uspostavljeno kadrovsko planiranje, ono se ne primjenjuje efektivno u praksi. Nedostaje metodologija koja bi objasnila način na koji se vrši procjena potrebnih ljudskih resursa u skladu sa ciljevima organa uprave. Zbog toga se ne sprovodi projekcija potrebnih stručnih profila za rad u skladu sa realnim potrebama i strateškim planovima.

Trenutna starosna struktura u policiji je nepovoljna. U starosnoj grupi od 20-30 godina nalazi se samo 5 posto policijskih službenika; u starosnoj grupi od 30-40 godina nalazi se 23 posto policijskih službenika; u starosnoj grupi od 40-50 godina nalazi se 58 posto policijskih službenika, dok se u starosnoj grupi preko 50 godina nalazi 15 posto policijskih službenika.

Graf 1. Starosna struktura policijskih službenika

Postojeća kvalifikaciona struktura takođe nije zadovoljavajuća. Oko dvije trećine (66 procenata) policijskih službenika ima IV stepen obrazovanja. Postojeća kvalifikaciona struktura je najvećim dijelom posljedica nasljeđenog stanja, jer je Policijska akademija do 2010. godine školovala kadar koji je nakon završetka školovanja sticao IV stepen obrazovanja. Od 2011. godine diplomci Policijske akademije nakon završetka školovanja stiču V stepen obrazovanja (120 ECTS kredita).

Ni procenat zastupljenosti žena u Upravi policije nije na zadovoljavajućem nivou, posebno na rukovodećim radnim mjestima.Procentualna zastupljenost žena u Upravi Policije je 10%, a u Ministarstvu je 60%. Statistika pokazuje da je svega 10 % žena među policijskim službenicima, što je značajno manji broj od evropskog prosjeka koji iznosi 30 % žena.[[3]](#footnote-3)Udio žena u pojedinim organizacionim jedinicama Uprave policije predstavljen je u grafu 2.U Upravi policije, na svim rukovodećim radnim mjestima (21) su muškarci. Porodične obaveze (trudnoća, podizanje djece i sl.) su jedan od najčešćih razloga koji opredjeljuju takvu kadrovsku politiku. Potrebno je preduzimanje posebnih mjera, naročito tokom procesa planiranja ljudskih resursa, da bi se nejednaka zastupljenost žena i muškaraca u Upravi policije smanjila na odgovarajući nivo.

**Graf 2. Udio žena u organizacionim jedinicama Uprave policije.**

Postojeći informacioni sistem za ljudske resurse, Centralna kadrovska evidencija, se redovno ne ažurira, što stvara probleme pri planiranju ljudskih resursa. Centralna kadrovska evidencija predstavlja osnov za analiziranje podataka u cilju upravljanja ljudskim resursima. Neredovno ažuriranje ovog sistema dovodi do problema u planiranju broja i kvalifikacija ljudskih resursa, kao i unutrašnje organizacije i sistematizacije, efikasnijeg raspoređivanja i korišćenje kadrovskog potencijala.

U javnoj upravi Crne Gore započet je proces optimizacije, koji treba da omogući da se sa jedne strane smanji broj zaposlenih, ali i da se u isto vrijeme osiguraju neophodni kadrovski kapaciteti za uspješno ispunjavanje obaveza iz EU integracija. Optimizacija ne predstavlja samo smanjenje broja zaposlenih već definisanje onog broja zaposlenih koji je optimalan za efikasno obavljanje poslova i pružanja usluga građanima. U junu 2018, pripremljen je nacrt Plana optimizacije javne uprave za period 2018-2020. Optimizacija broja zaposlenih u Upravi policije će se sprovoditi u skladu sa mjerama koje će se primjenjivati i u drugim oblastima javnog sektora.

***3.2.3. Ključni prioriteti za unapređenje sistema planiranja ljudskih resursa***

Ključni prioriteti u oblasti planiranja su sljedeći:

1. Definisanje smjernica za planiranje ljudskih resursa u Ministarstvu unutrašnjih poslova – Upravi policije;
2. Sprovođenje analize organizacije i funkcija koje se obavljaju u Ministarstvu unutrašnjih poslova – Upravi policije;
3. Unapređenje i redovno ažuriranje informacionog sistema za ljudske resurse;
4. Unapređenje starosne strukture policijskih službenika;
5. Poboljšanje stanja u oblasti rodne ravnopravnosti.

**3.3. Cilj 3 - Unapređenje sistema policijskog obrazovanja u skladu sa evropskim standardima**

*3.3.1. Pretpostavke razvoja sistema policijskog obrazovanja*

Savremeno društvo zahtijeva obrazovane i obučene policijske kadrove za izvršavanje najsloženijih policijskih poslova i poslova bezbjednosti. U savremenim uslovima, bezbjednosni problemi na globalnom nivou se mijenjaju i uvećavaju. Dinamičnost modernog društva zahtijeva sposobnost policije da anticipira probleme i prilagodi svoje postupanje na operativnom nivou.

Reforma sistema policijskog obrazovanja i stručnog usavršavanja jedan je od ključnih zahtjeva Evropske unije. Aktuelan proces pristupanja poziva na usaglašavanje sa tekovinama EU i praksom država članica, standardizaciju u postupanju, intenzivnu međunarodnu saradnju. Neophodna je svestrana saradnja sa policijskim ustanovama iz svijeta, posebno sa zemljama članicama EU, brz razvoj i dostizanje standarda EU, uz podršku OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija.

Cilj razvoja novog sistema je stvaranje savremenog održivog sistema obrazovanja i stručnog usavršavanja u kome se obrazuju profesionalni pripadnici policije tokom čitavog radnog vijeka. Profesionalno i odgovorno obavljanje policijskih poslova u značajnoj mjeri zavisi od organizovanja sistema policijskog obrazovanja. Efektivna, demokratska, orijentisana na potrebe građana, policijska služba se unapređuje kroz kvalitetno obrazovanje i stručno usavršavanje zasnovano na evropskim standardima, analizama, dobro definisanim radnim i obrazovnim profilima, razvoju kurikuluma i dobroj metodici obrazovanja i stručnog usavršavanja.

Osnivanje visokoobrazovne ustanove za potrebe policijskog obrazovanja i naučno-istraživačkog rada u oblasti kriminalistike, odnosno bezbjednosnih nauka, ostaje jedan od ključnih ciljeva.[[4]](#footnote-4) Polazi se od osnovnog cilja obezbjeđenja visokog standarda kvaliteta visokog obrazovanja i naučno istraživačkog rada za potrebe policije.[[5]](#footnote-5)

Principi na kojima počiva policijsko obrazovanje i stručno usavršavanje su:

* Legalitet – poštovanje unutrašnjeg i međunarodnog pravnog poretka;
* Poštovanje Bolonjskog modela visokog obrazovanja;
* Profesionalizam i politička neutralnost;
* Naučna zasnovanost;
* Racionalnost, uz pravnu i finansijsku odgovornost;
* Edukacija tokom cijele karijere;
* Jačanje integriteta;
* Otvorenost i saradnja sa civilnim društvom;
* Međunarodna saradnja kroz CEPOL.

*3.3.2. Analiza stanja u oblasti policijskog obrazovanja*

Iako njeno osnivanje predstavlja jedan od strateških ciljeva unapređenja rada policije, u sadašnjem sistemu ne postoji visokoobrazovna ustanova u oblasti policijskih, bezbjednosnih i kriminalističkih nauka, koja sadrži licencirani studijski program obima 180/240 kredita, harmonizovan sa Evropskim sistemom prenosa kredita (ECTS).[[6]](#footnote-6) Potrebna znanja i vještine za obavljanje različitih policijskih poslova i poslova bezbjednosti se samo djelimično mogu sticati u okviru drugih obrazovnih institucija.

Formalno (više stručno) obrazovanje sprovodi se na Policijskoj akademiji u dvogodišnjem trajanju. Prema Odluci o obrazovanju javne ustanove više stručne škole “Policijska akademija”, ona se obrazuje kao viša stručna škola u okviru koje se realizuje više stručno obrazovanje za obrazovne programe za koje je Policijska akademija licencirana i realizovanje stručnog i specijalističkog usavršavanja službenika Uprave policije, Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave carina, Vojske Crne Gore i drugih organa. Kao nezavisna javna ustanova, Policijska akademija obezbjeđuje i osnovnu policijsku obuku, stručno usavršavanje tokom službe, specijalizovane obuke i obuku za službenike bez radnog iskustva u policiji.

Studijski program na Policijskoj akademiji je vrednovan sa 120 ECTS kredita (s obzirom da je obim studijskog programa koji se izvodi u jednoj godini 60 ECTS kredita). Dvogodišnje policijsko obrazovanje je nacionalnim okvirom kvalifikacija prepoznato kao V stepen kvalifikacije i kao standard zanimanja policajac/ka. Cilj osnovnog policijskog obrazovanja je osposobljavanje polaznika za kompetentno obavljanje osnovnih policijskih poslova, u skladu sa zakonima i drugim propisima i aktima Crne Gore, kao i međunarodnim ugovorima i konvencijama koje je usvojila Crna Gora i standardima policijskog postupanja.

Osnivanjem ustanove visokog obrazovanja i uvođenjem novih studijskih programa u skladu sa Evropskim sistemom prenosa kredita (ECTS) i pravnim okvirom Crne Gore, obezbijediće se specijalizacija i dobijanje kompetentnih policijskih kadrova i zaustaviti praksa nastavljanja daljeg školovanja diplomaca sa V stepenom kvalifikacije na državnim i privatnim univerzitetima. Osnivanje ustanove visokog obrazovanja (visoke škole, fakulteta) i utvrđivanje i razvijanje studijskih programa se bliže uređuje važećim propisima u oblasti visokog obrazovanja.[[7]](#footnote-7)

Budući da uslove upisa, proceduru odabira kadrova, testiranje i kriterijume za testiranje reguliše Policijska akademija Pravilnikom o regrutaciji i selekciji kandidata za više stručno obrazovanje sa kriterijumima za ocjenjivanje testova koji ona donosi, u ovom segmentu ne postoji formalna nadležnost Ministarstva - Uprave policije. Definisanje nadležnosti MUP-a i Ministarstva prosvjete u izradi nastavnih planova i programa i upisne politike na Policijskoj akademiji, predviđeno je i Programom rada MUP-a za 2018. godinu.

Studijski programi za sticanje nivoa obrazovanja i diploma visokog obrazovanja moraju biti usklađeni imajući u vidu prenos ECTS kredita između različitih studijskih programa. Uvođenje i razvoj studijskih programa podrazumijevaju definisanje standarda i smjernica za optimizaciju studija i strukture studijskih programa. U pogledu razvoja studijskih programa i definisanja potrebnih uslova i kriterijuma za prijem i selekciju polaznika buduće ustanove, neophodno je dalje jačanje koordinacije između Ministarstva unutrašnjih poslova - Uprave policije i Ministarstva prosvjete i drugih tijela.

U praksi izostaje sprovođenje analize potrebnog broja stručnih profila službenika za rad u policiji, koja bi trebalo da prethodi određivanju potrebnog broja budućih polaznika nove visokoobrazovne ustanove. Potrebno je u saradnji sa svim linijama rada detaljno i analitički pristupiti sagledavanju i utvrđivanju potrebnog obrazovnog profila kadrova na svim nivoima.

Upisna politika buduće ustanove visokog obrazovanja za potrebe policije mora biti zasnovana na potrebama za visokoobrazovanim kadrovima, što za posljedicu ima adekvatno planiranje upisa u pogledu broja i kvalifikacija budućih generacija studenata.

Graf 3. Koncept obrazovanja za potrebe policije

**UPRAVA POLICIJE**

|  |
| --- |
| Nakon završene srednje škole |

|  |
| --- |
| Nakon završene srednje/više ili visoke škole |

***3.3.3. Ključni prioriteti za unapređenje sistema obrazovanja***

Ključni prioriteti za unapređenje sistema obrazovanja su sljedeći:

1. Osnivanje visokoobrazovne ustanove sa trogodišnjim diplomskim studijskim programom koji sadrži 180 kredita (ECTS) za potrebe policijskog obrazovanja;
2. Revidiranje postojećeg sistema osnovnog policijskog obrazovanja - organizaciono i funkcionalno;
3. Planiranje broja polaznika studijskih programa policijskog obrazovanja zasnovano na realnim potrebama Ministarstva - Uprave policije za prijemom novih kadrova određenih obrazovnih profila.

**3.4. Cilj 4 – Privlačenje i zapošljavanje kvalitetnih kandidata za rad u policiji**

3.4.1. *Pretpostavke za unapređenje procesa privlačenja i zapošljavanja kvalitetnih kandadata za rad u policiji*

Zapošljavanje putem konkursa na osnovu transparentne i pravične procedure osnovni je standard sistema zasnovanog na principu meritornosti. Posebnu važnost ima sprovođenje javnog konkursa, kojim se daje pravo svim građanima na jednak pristup državnoj upravi, uključujući i policiju. Javni konkurs takođe pruža mogućnost pronalaženja najboljih kandidata koji traže posao na tržištu rada. Sve odluke u toku konkursne procedure trebaju da budu i dobro obrazložene. Rezultati konkursne procedure trebalo bi da budu transparentni i predmet žalbe pred drugostepenim organom uprave, kao i pred nadležnim sudom.

Pomenuti standardi sadržani su u međunarodnim dokumentima, kao što su Evropski kodeks policijske etike Savjeta Evrope[[8]](#footnote-8) i SIGMA/OECD Principi javne uprave.[[9]](#footnote-9) Evropski kodeks policijske etike posebno ističe potrebu da se policijski službenici zapošljavaju na osnovu kvalifikacija i iskustva, a da procedure zapošljavanja treba da budu objektivne i nediskriminatorne i zasnovane na procesu selekcije. SIGMA/OECD Principi javne uprave, koji se koriste kao standard pri ocjeni napretka zemalja koje su u procesu pristupanja EU i koji se primjenjuju i na policijske službenike, takođe insistiraju da proces zapošljavanja, bez obzira na kategoriju radnog mjesta, mora biti zasnovan na meritornosti, jednakosti i otvorenom konkursu.[[10]](#footnote-10)

Sa aspekta pravne sigurnosti građana i smanjenja diskrecione ocjene od posebnog je značaja pravno regulisanje oblasti bezbjednosnog provjeravanja lica. Predmet i metodika bezbjednosnog provjeravanja moraju biti jasno definisani, uz uvažavanje principa jednake dostupnosti radnih mjesta, transparentnosti i zabrane diskriminacije. Savremena je praksa da bezbjednosno provjeravanje bude zasnovano na poštovanju principa individualne odgovornosti kandidata i vrednovanja sposobnosti kandidata (princip meritornosti). U vezi sa načelom transparentnosti i pravičnosti postupka zapošljavanja, pravo je kandidata i da na primjeren način bude upoznat sa tokom konkursne procedure i razlozima nedobijanja bezbjednosne dozvole. Ako to nije praksa, nerijetko dolazi do kršenja ljudskih prava i opšteprihvaćenih međunarodnih načela. To otvara i pitanje mogućnosti ulaganja pravnih sredstava zbog njenog nedobijanja, jer se kandidatima u ovakvim situacijama mora omogućiti pravna zaštita u postupku pred organima uprave i sudovima.

*3.4.2. Analiza stanja u oblasti zapošljavanja policijskih službenika*

Zakon o unutrašnjim poslovima propisuje da policijski službenik zasniva radni odnos na osnovu javnog oglasa, ali predviđa i izuzetak od ovog pravila. Naime, u izuzetnim situacijama, radni odnos se ne zasniva javnim oglašavanjem, ali u datom slučaju takva radna mjesta moraju biti predviđena aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslove - Uprave policije. Izuzeci od zapošljavanja na osnovu javnog oglasa važe za radna mjesta u Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije i pojedina radna mjesta u okviru sektora kriminalističke policije.

Studenti koji završe Policijsku akademiju i za koje je država platila školarinu ne zasnivaju odmah (po automatizmu) radni odnos u Upravi policije, nego se moraju javiti na javni oglas koji raspisuje Ministarstvo unutrašnjih poslova – Uprava policije. Pri zapošljavanju diplomaca Policijske akademije Ministar donosi diskrecionu odluku koliko kadrova je potrebno primiti.

Kod radnih mjesta koja se popunjavaju putem javnog oglasa, procedura se odvija u saradnji sa Upravom za kadrove. Jedan član konkursne komisije je predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova- Uprave policije. Rukovodioci organizacionih jedinica, posebno u centrima bezbjednosti, međutim, često nijesu uključeni u rad izbornih komisija.

Pored opštih uslova za zasnivanje radnog odnosa u državnim organima koje propisuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakonom o unutrašnjim poslovima predviđeno je da lice koje zasniva radni odnos u zvanju policijskog službenika mora da ispuni posebne uslove shodno specifičnosti policijskih poslova. Imajući u vidu da policija predstavlja dio strukture izvršne vlasti koja obavlja kompleksne i složene zadatke, kako bi obezbijedila blagostanje pojedinaca i zajednice, predviđen je uslov dostojnosti za obavljanje policijskog posla, kao i posjedovanje posebne psihofizičke sposobnosti. Provjera dostojnosti obavlja se u skladu sa Pravilnikom o utvrđivanju dostojnosti lica za obavljanje policijskih poslova. Odredbe Pravilnika, međutim, nijesu dovoljno detaljne.

Na kraju procesa selekcije, Uprava za kadrove dostavlja rang listu od pet kandidata (ili više ako imaju jednak broj bodova) direktoru policije, koji bira jednog od kandidata sa liste. Iako je, po pravilu, direktor u obavezi da izabere najbolje rangiranog kandidata sa liste, nakon obavljenog intervjua sa svim kandidatima može biti izabran i neki drugi kandidat sa liste, uz obrazloženje. U praksi, odluke o izboru kandidata koji nijesu prvi na listi uspješnih kandidata u najvećem broju nijesu obrazložene, što stvara probleme u žalbenom i sudskom postupku. Ovi problemi trebalo bi da budu prevaziđeni primjenom novog Zakona o državnim službenicima, koji predviđa obavezu sprovođenja usmenog intervjua sa svakim kandidatom sa liste uspješnih kandidata i obavezom obrazloženja ove odluke.

***3.4.3. Ključni prioriteti za privlačenje i zapošljavanje kvalitetnih kandidata za rad u policiji***

Ključni prioriteti za privlačenje i zapošljavanje kvalitetnih kandidata za rad u policiji su sljedeći:

1. Sprovođenje medijske kampanje za privlačenje kandidata za rad u policiji sa fokusom na privlačenje žena;
2. Uspostavljanje obaveze zapošljavanja i rada diplomaca koji su završili policijsko obrazovanje u Upravi policije;
3. Regulisanje zapošljavanja za radna mjesta koja se popunjavaju bez javnog oglasa, posebnim propisom koji donosi ministar;
4. Detaljnije regulisanje bezbjednosne provjere pri postupku selekcije kandidata.

**3.5 Cilj 5 –Povećanje motivacije policijskih službenika kroz pravičan sistem klasifikacije radnih mjesta i plata, ocjenjivanja i napredovanja**

Ovaj cilj ostvariće se kroz razvoj nekoliko elemenata: sistem klasifikacije radnih mjesta i plata, kao i sistem ocjenjivanja policijskih službenika.

**3.5.1 Sistem klasifikacije radnih mjesta i plata**

*3.5.1.1. Pretpostavke za unapređenje sistema klasifikacije radnih mjesta i plata*

Klasifikacija radnih mjesta ima za cilj stvaranje pretpostavki za raspoređivanje i napredovanje prema profesionalnim sposobnostima (princip meritornosti), premještaj (mobilnost), objektivno i pravično ocjenjivanje, stručno usavršavanje, i posebno za uspostavljanje pravičnog sistema plata zaposlenih.

Sistem klasifikacije radnih mjesta polazi od kriterijuma složenosti i odgovornosti poslova i uslova za njihovo vršenje. Imajući u vidu da policijski službenici obavljaju visoko rizične poslove, i klasifikacija radnih mjesta mora biti specifična u odnosu na druge organe državne uprave. Da bi se obezbijedila pravičnost sistema klasifikacije radnih mjesta, veoma je važno da svako radno mjesto bude raspoređeno u odgovarajuće zvanje na osnovu transparentnih kriterijuma.

U cilju uspostavljanja pravičnosti sistema klasifikacije radnih mjesta i sistema plata, posebno su važni instrumenti analize radnih mjesta i analitičke procjene radnih mjesta.

* Analiza radnih mjesta je proces prikupljanja i analiziranja informacija o radnim mjestima, čiji je ključni cilj pružiti osnovu za izradu opisa radnog mjesta i podataka za analitičku procjenu radnog mjesta.
* Analitička procjena radnih mjesta je sistematski proces koji se koristi za određivanje relativnog nivoa značaja, složenosti i vrijednosti svakog radnog mjesta u organizaciji. Uspješan sistem procjene radnih mjesta omogućava uspostavljanje transparentnih kriterijuma za raspoređivanje pojedinačnih radnih mjesta u odgovarajuće zvanje.

Sistem plata treba da bude bude stimulativan i transparentan i da ne zavisi u velikoj mjeri od diskrecionog prava rukovodioca. Zbog toga je ključni evropski princip pri utvrđivanju sistema plata u javnoj upravi da osnovna plata predstavlja glavni element ukupne plate, tako da čini najmanje 80 do 90 odsto ukupne plate.

*3.5.1.2. Analiza stanja u oblasti klasifikacije radnih mjesta i sistema plata*

U postojećem sistemu, postoje dvije klasifikacije radnih mjesta: prva (nivo 1) za radna mjesta koja zahtijevaju policijsko iskustvo, i druga (nivo 2) koja ne zahtijevaju policijsko iskustvo. Od ukupnog broja policijskih službenika, samo 0.7 posto (28 službenika) je raspoređeno u drugu klasifikaciju - nivo 2 zvanja, što otvara pitanje stvarne potrebe postojanja ovog nivoa klasifikacije radnih mjesta.

Opisi radnih mjesta, koji čine osnov za raspoređivanje radnih mjesta u odgovarajuće zvanje, nijesu dovoljno jasni. Opisi radnih mjesta uključuju kako specifične, tako i generičke (opšte) informacije koje se odnose na radno mjesto. U opisu posla se ne utvrđuje staž sa uvećanim trajanjem, već ga utvrđuje Ministarstvo rada na osnovu opisa radnog mjesta.

Ne postoje transparentni kriterijumi za raspoređivanje radnih mjesta u odgovarajuća zvanja (metodologija analitičke procjene radnih mjesta) što i ne obezbjeđuje pravičnost sistema klasifikacije radnih mjesta i plata.

Postojeći sistem klasifikacije radnih mjesta ne pruža dovoljno mogućnosti za napredovanje. To se posebno odnosi na lica sa četvrtim stepenom obrazovanja (srednja škola), koji imaju mogućnost napredovanja u samo dva viša zvanja (stariji policajac i stariji policajac I klase). Od ukupnog broja policijskih službenika, čak 72 posto (2772 lica) nalaze se u zvanju starijeg policajca I klase.

Napredovanje policijskih službenika ograničeno je postojećim sistemom pozicije, u kome je postojanje upražnjenog radnog mjesta preduslov za napredovanje. Imajući u vidu da su službenički policijski sistemi u evropskim zemljama često zasnovani na karijernom modelu, u kome napredovanje nije uslovljeno postojanjem upražnjenog radnog mjesta, potrebno je razmotriti mogućnosti razvoja karijernog modela napredovanja za policijske službenike Crne Gore.

Poseban problem predstavlja zadržavanje kvalitetnih kadrova, zbog razlike u visini plate u Upravi policije i u privatnom sektoru. To se posebno odnosi na radna mjesta koja se na tržištu rada vrednuju više nego u organima državne uprave (na primjer**,** inženjeri računarstva, telekomunikacija, elektrotehnike, elektronike i sl.)**.** Odliv kvalifikovanih kadrova može predstavljati značaj izazov za policiju, posebno imajući u vidu usložnjavanje kompleksnosti njenog rada i njene razvojne potrebe u budućnosti.

U skladu sa odredbama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i mjerama fiskalne konsolidacije ne postoji mogućnost napredovanja u viši platni razred, ali postoji mogućnost dobijanja specijalnog dodatka, kao i varijabilnog dijela zarade na osnovu rezultata rada. Zakon o zaradama u javnom sektoru donesen je i počeo da se primjenjuje od marta 2016. godine. Cilj ovog Zakona bio je povećanje transparentnosti i usklađivanje zarada za slične poslove u cijelom javnom sektoru, kao i motivisanje zaposlenih da ostvaruju bolje rezultate rada. Zakon predviđa mogućnost davanja specijalnog dodatka za određena radna mjesta u organima uprave, kao i varijabilnog dijela zarade, na osnovu rezultata rada.

U Upravi policije, manji broj radnih mjesta ima pravo na specijalni dodatak na zaradu i ostvaruje pravo na varijabilni dio zarade. Odlukom Vlade Crne Gore o specijalnom dodatku, specijalni dodatak ostvaruju policijski službenici u policijskom odjeljenju obrazovanim u skladu sa Zakonom o specijalnom državnom tužilaštvu u visini od 45 posto osnovne zarade, i policijski službenici u Specijalnoj antiterorističkoj jedinici, Posebnoj jedinici policije i Grupi za antiteroristički pregled u visini od 10 posto zarade. U skladu sa Odlukom Vlade o varijabilnom dijelu zarade, iznos varijabilnog dijela za izuzetne rezultate i kvalitet rada zaposlenog iznosi 50 posto prosječne zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini i može se isplaćivati kvartalno ili polugodišnje. U Upravi policije varijabilni dio isplaćuje se u iznosu od 30-50 posto prosječne zarade, najčešće jednom godišnje.

*3.5.1.3. Prioriteti u oblasti sistema klasifikacije radnih mjesta i plata*

Prioriteti u oblasti sistema klasifikacije radnih mjesta i plata su sljedeći:

1. Razvoj i sprovođenje metodologije analize i analitičke procjene radnih mjesta;
2. Revidiranje sistema klasifikacije radnih mjesta i razrada modela karijernog sistema napredovanja policijskih službenika;
3. Razvoj politike zadržavanja visoko obrazovanih kadrova;
4. Razvoj mehanizama nefinansijske motivacije rada policijskih službenika, u skladu sa mjerama fiskalne konsolidacije Vlade.

**3.5.2 Sistem ocjenjivanja**

*3.5.2.1. Pretpostavke uspostavljanja djelotvornog sistema ocjenjivanja*

Razlog da se posebna pažnja posveti razvoju sistema ocjenjivanja je u tome što predstavlja osnovu za profesionalni razvoj policijskih službenika, profesionalno usmjeravanje i raspoređivanje na radna mjesta koja najviše odgovaraju njihovim stručnim sposobnostima, podsticajno nagrađivanje za izvanredne rezultate rada i za sankcionisanje za neostvarivanje planiranih radnih zadataka. Svrha ocjenjivanja je motivisanje policijskih službenika da stalno unapređuju stručna znanja i sposobnosti, kako bi napredovali tokom karijere i razvijali radni potencijal.Konzistentan sistem ocjenjivanja se vezuje za druge funkcije upravljanja ljudskim resursima –razvoj zaposlenih, napredovanje, nagrađivanje, a može predstavljati i osnov za prestanak radnog odnosa.

Dobar sistem ocjenjivanja nije moguć bez definisanja strateških i operativnih prioriteta u radu i ciljeva koje svaka organizaciona jedinica i službenik treba da postigne na godišnjem nivou.Učešće zaposlenih u formulisanju radnih ciljeva jača motivaciju i obaveznost za njihovo izvršavanje.

*3.5.2.2. Analiza stanja u oblasti ocjenjivanja*

Iako Zakon o državnim službenicima i namještenicima daje osnov da se ocjenjivanje uredi na specifičan način posebnim oblastima rada – policiji, važeći Zakon o unutrašnjim poslovima ne uređuje oblast ocjenjivanja. Postoji tendencija da se oblast ocjenjivanja policijskih službenika bliže uredi policijskim propisima, čime se stvara pravni osnov za specifično uređenje ocjenjivanja policijskih službenika u odnosu na državne službenike.

S obzirom da se na ocjenjivanje policijskih službenika primjenjuju pravila opšteg režima službeničkih odnosa, pravni okvir ne odgovara potrebama policijskog službeničkog sistema - specifičnoj prirodi policijskih i drugih unutrašnjih poslova, pravima i dužnostima policijskih službenika, načelima rada, hijerarhijskim nivoima. Ovo se posebno odnosi na kriterijume/mjerila za ocjenjivanje koji ne odražavaju specifičnosti policijskog rada.[[11]](#footnote-11)

Podaci iz 2016.godine ukazuju da su zaposleni pretežno ocijenjeni ocjenom “dobar”. Tom ocjenom ocijenjeno je 2698 službenika, ocjenom “odličan” 344, ocjenom zadovoljava 333 službenika, dok 18 službenika ima ocjenu “ne zadovoljava”.

U praksi se ne ostvaruje suštinski cilj i svrha sistema ocjenjivanja policijskih službenika.Dosadašnja praksa nije omogućavala da najbolji i najlošiji službenici budu prepoznati tokom ciklusa ocjenjivanja, odnosno da najbolji radnici dobiju najviše ocjene i napreduju u zavisnosti od ostvarenih rezultata rada, kao i da se ne preduzimaju mjere u vezi sa lošim radnicima. Izostanak nagrađivanja i napredovanja prema postignutim rezultatima narušava motivaciju i zadovoljstvo zaposlenih.

Da su policijski službenici nezadovoljni primjenom sistema ocjenjivanja potvrđuje veći broj izjavljenih žalbi na prvostepeno rješenje o ocjenjivanju. Najčešći razlozi za žalbu upravo ukazuju na manjkavosti sistema. To su: pristrasnost u ocjenjivanju, neopravdano date niske ocjene i neadekvatno sagledavanje uloženog truda, povreda pravila o sprovođenju razgovora ocjenjivača i ocjenjivanog i nezadovoljstvo ocjenom za postignute radne ciljeve i drugi.Takođe,neadekvatno praćenje radnog učinka svakog pojedinog službenika otežava realno ocjenjivanje.

Iako je formalno pravno ocjenjivanje povezano sa napredovanjem, premještajem, nagrađivanjem i prestankom radnog odnosa, u praksi, ono nije povezano sa drugim funkcijama upravljanja ljudskim resursima. Dobijene ocjene ne utiču na odluke o edukaciji, stručnom osposobljavanju i usavršavanju policijskih službenika. Rezultati vrednovanja učinka se ne koriste za identifikovanje individualnih potreba za obučavanjem i formulisanje programa stručnog usavršavanja.Ne postoji adekvatna politika nagrađivanja prema rezultatima ocjenjivanja. Dodatno, ocjenjivanje se ne koristi za premještaj službenika na ona radna mjesta koja više odgovaraju njihovim ličnim kvalitetima (horizontalna mobilnost). Ocjenjivanje ne utiče ni na druge segmente pravnog položaja policijskih službenika – donošenje odluke o prestanku radnog odnosa po sili zakona.

Iako prema Uredbi o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika na početku ciklusa ocjenjivanja, prema opisu poslova, neposredni rukovodilac utvrđuje radne zadatke koje će izvršiti službenik, problem u praksi nerijetko su generički opisi poslova koji otežavaju definisanje radnih ciljeva, jer se iz opisa poslova ne može jasno vidjeti očekivano radno ponašanje zaposlenih. U sadašnjem sistemu, individualni radni ciljevi nijesu povezani sa strateškim/organizacionim ciljevima. Ovo ukazuje na potrebu preispitivanja utvrđivanja radnih ciljeva i njihovo usaglašavanje sa trenutnim potrebama organizacione jedinice i organizacije.

U praksi je zagarantovana pravna zaštita zaposlenih (upravna i sudska) u postupku ocjenjivanja, čime se ostvaruje puna zaštita prava iz radnog odnosa. S obzirom da predložene ocjene nijesu dovoljno i potpuno obrazložene, to ima za posljedicu znatan broj službeničkih sporova pred upravnim i sudskim organima.

***3.5.2.3. Ključni prioriteti za unapređenje sistema ocjenjivanja***

Ključni prioriteti za unapređenje sistema ocjenjivanja su sljedeći:

1. Izmjena pravnog okvira ocjenjivanja u skladu sa potrebama policije;
2. Uspostavljanje veze između ocjenjivanja i drugih funkcija upravljanja ljudskim resursima.
   1. **Cilj 6 - Jačanje kapaciteta policijskih službenika kroz unapređenje sistema stručnog usavršavanja**

*3.6.1. Pretpostavke unapređenja sistema stručnog usavršavanja*

U društvu koje obiluje promjenama i traži brze i kvalitetne reakcije sistema policije, kontinuirano usavršavanje je ključ za prevazilaženje mnogih problema u radu i jedan od pouzdanih načina za obezbjeđenje kvaliteta rada. Uspostavljanje i razvoj kvalitetnog i efikasnog stručnog osposobljavanja i usavršavanja policijskih službenika, osnova je razvoja policijske prakse i jedan od preduslova za njihovo napredovanje i kretanje tokom karijere.

Kontinuirana edukacija je suština transformacije u modernu, efikasnu, demokratsku i odgovornu policiju.To podrazumijeva da svaki policijski službenik periodično pohađa određene obuke u zemlji i inostanstvu, u skladu sa potrebama.Naglašena je potreba za stalnim učenjem i uspostavljanjem profesionalizma, kvaliteta, timskog rada, transparentnosti, povjerenja, individualne odgovornosti, rodne ravnopravnosti, integriteta.

Uspostavljanje koherentnog sistema stručnog usavršavanja omogućiće efikasno upravljanje karijerama i profesionalnim razvojem policijskih službenika, kako bi, kroz procese obrazovanja i usavršavanja, stekli potrebna znanja, vještine i sposobnosti za vršenje postojećih i budućih dužnosti kao i usklađivanje rada policijskih službenika sa evropskim standardima, jačanje zakonitosti, odgovornosti i poštovanje ljudskih prava i efikasan odgovor na sve bezbjednosne izazove. Posebnu pažnju treba posvetiti sticanju kompetencija koje se očekuju od policijskih službenika, vodeći računa o specifičnostima opštih i stručnih kompetencija i njihovom međusobnom odnosu.

Funkcija stručnog osposobljavanja i usavršavanja mora biti usmjerena na:

* Uvođenje standarda i upravljanja kvalitetom obuke;
* Kreiranje programa obuke usklađenih sa potrebama i savremenim tendencijama;
* Unapređenje sadržaja i metodike izvođenja obuke prema potrebama službe;
* Kontinuirano i objektivno vrednovanje procesa i rezultata obuke.

Poslovi i zadaci jedinice za stručno usavršavanje moraju obuhvatiti:

* planiranje kadrovskih potreba/ predviđanje budućih trendova;
* analizu potreba za obrazovanjem;
* sprovođenje funkcionalne analize i projektovanje radnih i obrazovnih profila;
* sprovođenje edukativnih procesa potrebnih za obavljanje dužnosti određenog radnog mjesta odnosno kao i za buduće dužnosti za koje se zaposleni planira;
* individulani pristup i plansko usmjeravanje, odnosno određivanje pravca razvoja karijere zaposlenih, što podrazumijeva planiranje potrebnog obrazovanja odnosno usavršavanja kako u odnosu na postojeće dužnosti tako i za naredne dužnosti, odnosno planiranje najviše dužnosti i najvišeg nivoa obrazovanja odnosno usavršavanja;
* intenzivnu međunarodnu saradnju u oblasti obuke i obrazovanja.

Rukovodilac jedinice za stručno obrazovanje i obuku treba da: preuzme odgovornost za razvoj strategije obuka blisko sarađujući sa višim rukovodiocima MUP-a i jedinicom za ljudske resurse; određuje godišnji budžet i usaglašava prioritete obuke i razvoja; obezbjeđuje efektivnu evaluaciju (i kasnijeg razvoja) svih obuka. Zadaci rukovodioca su usmjereni na postizanje dogovora o prioritetima obuke, organizovanje programa obuka za različite grupe zaposlenih sa krajnjim ciljem povećanja ukupnih sposobnosti pripadnika MUP-a i ostvarivanja pozitivnih rezultata organizacije.

Svaki neposredni rukovodilac treba da sarađuje sa svojim podređenima kako bi mogao da procijeni njihovo trenutno znanje i vještine i identifikovao oblasti za njihovo unapređenje i razvoj, na taj način doprinoseći i ostvarenju ličnog plana razvoja svakog pojedinca.

Tim za obuku je odgovoran za analizu potreba za specijalističkim obukama (bilo na organizacionom, timskom ili pojedinačnom nivou) i planiranje odgovarajućih rješenja i mehanizama za sprovođenje obuke koja zadovoljava potrebe ciljne grupe.

Analiza potreba za obukom podrazumijeva identifikovanje potreba za obukom i razvojem zaposlenih i rukovodilaca u organizaciji, a uzima u obzir vještine, znanja i ponašanja koja su im potrebna i kako da ih efikasno razvijaju.Organizacione jedinice u okviru Ministarstva – Uprave policije imaju obavezu da definišu potrebe za obrazovanjem i usavršavanjem radi pripreme Analize potreba za obukom i Plana obuke.Procjena opravdanosti zahtjeva za obukama se zasniva na definisanim potrebama organizacionih jedinica i na rezultatima dobijenim sistemom ocjenjivanja.

*3.6.2. Analiza stanja u oblasti stručnog usavršavanja*

U Zakonu o unutrašnjim poslovima ne postoji pravni osnov za donošenje podzakonskih propisa u oblasti stručnog usavršavanja što otežava stručna usavršavanja u policiji.

Ministarstvo usvaja godišnji program stručnog usavršavanja na osnovu predloga organizacione jedinice nadležne za upravljanje ljudskim resursima. Potrebe za obukama se definišu na nivou organizacionih jedinica i dio su sveobuhvatnog Plana obuka.

Zaposleni u Upravi policije pohađaju obuke koje organizuje Policijska akademija,[[12]](#footnote-12) Uprava za kadrove, međunarodne organizacije i druge institucije.S obzirom da nerijetko u praksi, rukovodioci organizacionih jedinica direktno predlažu obuke Policijskoj akademiji ili drugim institucijama, neophodno je centralizovati organizovanje i sprovođenje obuka.

Ključni problemi u praksi u vezi sa obavljanjem funkcije stručnog usavršavanja policijskih službenika se odnose na:

* nejasno definisane nadležnosti utvrđene Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u oblasti stručnog usavršavanja i praćenja karijernog razvoja policijskih službenika/zaposlenih u Ministarstvu;
* neregulisano pitanje odgovornosti rukovodioca za efikasno sprovođenje stručnog usavršavanja;
* administrativne kapacitete za obavljanje poslova stručnog usavršavanja i praćenja karijernog razvoja policijskih službenika;
* nepostojanje programa obaveznih obuka za rukovodioce;
* nepostojanje sistema praćenja obuka i mehanizama izvještavanja o realizovanim obukama;
* nepostojanje definisanih procedura o izboru polaznika obuka;
* nedostatak licenciranih trenera, instruktora i mentora koji će biti nosioci obuke za potrebe policijskih službenika;
* neuređeno pitanje vrednovanja stručnjaka iz Uprave policije za dodatno angažovanje u procesu obuke;
* nedovoljno razvijenu svijest o značaju obuka za razvoj policije među pripadnicima Uprave policije;
* nepostojanje centralizovane evidencije o obukama koje su policijski službenici pohađali kao i nivoi pristupa bazi i njeno ažuriranje.

Osim znanja i vještina neophodnih za obavljanje policijskog posla, neophodno je koncipirati i organizovati programe obuka za rukovodni kadar. Obavezne obuke za rukovodioce je neophodno predvidjeti strateškim dokumentom i akcionim planom za njegovo sprovođenje.

Iako sprovođenje obuka u oblasti profesionalnog integriteta policijskih službenika, predstavlja strateški prioritet,[[13]](#footnote-13)još uvijek ne postoji dovoljna svijest rukovodilaca o potrebi sprovođenja mjera iz Plana integriteta.Činjenica da je neko dobar policijac ne znači i da je dobar menadžer. Generalno, podaci ukazuju na to da policijski službenici pohađaju veliki broj obuka u vezi sa integritetom,[[14]](#footnote-14) međutim, nema podataka o tome koliko obuka u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima pohađaju rukovodioci, što je jedno od ključnih pitanja vezano za integritet policijskih službenika.

* + 1. ***Ključni prioriteti u oblasti stručnog usavršavanja***

Ključni prioriteti u oblasti stručnog usavršavanja su sljedeći:

1. Utvrditi listu osnovnih znanja i vještina policijskih službenika;
2. Unaprijediti pravni okvir i procedure stručnog usavršavanja;
3. Unaprijediti evidencije o obukama;
4. Propisati obavezne programe obuka o rukovođenju i liderstvu za rukovodni kadar;
5. Propisati obavezne obuke o integritetu.

**4. MEHANIZMI KOORDINACIJE, PRAĆENJA I EVALUACIJE PRIMJENE STRATEGIJE**

Koordinacija, praćenje i evaluacija primjene Strategije sprovodiće se na tri nivoa:

1. Prvi nivo: Radna grupa za pripremu, praćenje i evaluaciju primjene Strategije upravljanja ljudskim resursima, sačinjena od predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova - Uprave policije;
2. Drugi nivo: Kolegijum Uprave policije, kao tehnički rukovodni nivo, koji ima stručnu ulogu u koordinaciji i praćenju procesa sprovođenja Strategije;
3. Treći nivo: Sekretarijat Vlade, kao centralno stručno tijelo koje prati i evaluira sve strateške dokumente iz okvira rada Vlade Crne Gore.

Praćenje i vrednovanje realizovanja planiranih reformskih aktivnosti je neophodno za permanentno prilagođavanje procesa, odnosno omogućavanje blagovremenog reagovanja i uvođenja korektivnih mjera u slučaju utvrđenih kašnjenja ili odstupanja. Sistem praćenja ovog procesa zasnivaće se na redovnom prikupljanju i analizi prikupljenih podataka i izradi redovnih godišnjih izvještaja o stanju i ostvarenom napretku, koje će sačinjavati Radna grupa za pripremu, praćenje i evaluaciju primjene Strategije.

**Aneks 1**

**Propisi:**

1. Ustav Crne Gore (“Sl list Crne Gore br. 1/2007, 38/2013 – Amandmani i-XVI).
2. Zakon o unutrašnjim poslovima (Sl. list Crne Gore br. 44/12,36/13,1/15).
3. Zakon o državnim službenicima i namještenicima ("Sl. list Crne Gore", br. 50/08 od 19.08.2008, 86/09 od 25.12.2009).
4. Zakon o državnim službenicima i namještenicima («Sl. list Crne Gore» br. /17.)
5. Zakon o rodnoj ravnopravnosti ("Sl. list RCG", br. 46/07 od 31.07.2007 i "Sl. list Crne Gore", br. 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 35/15 od 07.07.2015).
6. Zakon o visokom obrazovanju (Sl. list Crne Gore br. 44/14,52/14,47/15,40/16,42/17).
7. Uredba o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika ("Službeni list Crne Gore, broj 33/2013").
8. Odluka o obrazovanju javne ustanove više stručne škole “Policijska akademija” (Sl. list Crne Gore br. 40/2012).
9. Pravilnik o regrutaciji i selekciji kandidata za više stručno obrazovanje sa kriterijumima za ocjenjivanje testova, 2016.
10. Pravilnik o utvrđivanju dostojnosti lica za obavljanje policijskih poslova («Službeni list CG» br. 44/23).
11. Kodeks policijske etike („Službeni list CG”, broj 44/12 i 36/13).

**Međunarodni akti:**

1. Evropski kodeks policijske etike (Preporuka(2001)10 usvojen na Savjetu Ministara Savjeta Evrope 19. septembra 2001.
2. Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDAW 1979).
3. Konvencije o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija).
4. Rezolucije Savjeta bezbjednosti UN 1325 „Žene mir i bezbjednost”.

SIGMA, Principi javne uprave, OECD, 2014.

**Strateški akti Ministarstva i drugi dokumenti:**

MUP Crne Gore, Strategija razvoja Uprave policije za period 2016-2020, Akcioni plan za sprovođenje strategije razvoja Uprave policije za period 2016-2017.

Vlada Crne Gore, Fiskalna strategija Crne Gore za period 2017-2020.

Vlada Crne Gore, Strategija reforme javne uprave za period 2018-2022.

MUP Crne Gore, Plan za povećanje broja žena u Upravi policije za period 2018-2019g.

Procjena integriteta policije u Crnoj Gori, program EU „Podrška civilnom društvu“, 2015.

Izvještaj o radu MUP-a, Uprave policije i Uprave za kadrove za 2014. godinu.

OSCE, Studija izvodljivosti za studije shodno Bolonjskom modelu visokog obrazovanja (radna verzija).

1. MUP Crne Gore, Strategija razvoja Uprave policije za period 2016-2020, Akcioni plan za sprovođenje strategije razvoja Uprave policije za period 2016-2017, 2015. [↑](#footnote-ref-1)
2. Vidjeti: Vlada Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Plan integriteta*, 2016. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Plan za povećanje broja žena u Upravi policije za period 2018-2019g.,* 2018. Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore. [↑](#footnote-ref-3)
4. OEBS, *Studija izvodljivosti za studije shodno Bolonjskom modelu visokog obrazovanja,*  2017. [↑](#footnote-ref-4)
5. Vlada Crne Gore, Ministarstvo prosvjete, *Strategija razvoja visokog obrazovanja u Crnoj Gori* (2016-2020). [↑](#footnote-ref-5)
6. MUP Crne Gore, Strategija razvoja Uprave policije za period 2016-2020, Akcioni plan za sprovođenje strategije razvoja Uprave policije za period 2016-2017*.* OSCE, *Studija izvodljivosti za studije shodno Bolonjskom modelu visokog obrazovanja (radna verzija),* 2017. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zakon o visokom obrazovanju (Sl. list Crne Gore br. 44/14,52/14,47/15,40/16,42/17). [↑](#footnote-ref-7)
8. Evropski kodeks policijske etike (Preporuka(2001)10 usvojen na Savjetu Ministara Savjeta Evrope 19. septembra 2001. [↑](#footnote-ref-8)
9. SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, 2014. [↑](#footnote-ref-9)
10. Princip 3, Javna uprava i upravljanje ljudskim resursima, SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, 2014. [↑](#footnote-ref-10)
11. Mjerila se odnose na: postignute rezultate rada (stručnost, obim, blagovremenost), samostalnost i kreativnost u vršenju poslova, kvalitet ostvarene saradnje sa strankama i saradnicima na poslu, kvalitet organizacije rada u vršenju poslova, druge sposobnosti, vještine i kvalitet u vršenju poslova. [↑](#footnote-ref-11)
12. Planiranje, organizovanje i sprovođenje stručnih obuka i specijalističkog usavršavanja policijskih službenika uređuje se Ugovorom o poslovnoj saradnji između Ministarstva unutrašnjih poslova i Policijske akademije. Ministarstvo dostavlja Policijskoj akademiji definisane potrebe u vezi sa organizovanjem, sprovođenjem i vremenskim okvirom za stručne i specijalističke obuke. [↑](#footnote-ref-12)
13. MUP Crne Gore, *Strategija razvoja Uprave policije za period 2016-2020*, *Akcioni plan za sprovođenje strategije razvoja Uprave policije za period 2016-2017,* 2015. [↑](#footnote-ref-13)
14. Procjena integriteta policije u Crnoj Gori, program EU *„Podrška civilnom društvu“,* 2015. [↑](#footnote-ref-14)