

Na koji način migracija, ljudski resursi i tržište rada međusobno djeluju u Crnoj Gori

Vojin Golubović

Izveštaj pripremio Vojin Golubović za Evropsku Trening Fondaciju, uz stručni nadzor Bečkog Instituta za Međunarodne Ekonomske Studije (wiiw).

Rukopis je kompletiran u Aprilu 2021.

Sadržaj ovog izvještaja predstavlja isključivu odgovornost autora i ne odražava nužno stavove ETF-a ili EU institucija.

@ Evropska Trening Fondacija, 2021

Reprodukcija sadržaja je dozvoljena uz obavezno navođenje ovog rada kao izvora.

Sadržaj

Predgovor.....	4
Izvršni rezime	5
1. Uvod	7
2. Osnovni podaci o trendovima i politikama u oblasti migracija	9
2.1. Faktori guranja i povlačenja	12
2.2. Glavne zemlje za odlazak	14
2.3. Posebna uloga Njemačke	16
2.4. Procjene starosne strukture i strukture vještina kod neto migracionih tokova.....	19
3. Raspoređivanje radne snage i migracije	21
3.1. Nedostatak radne snage na tržištu rada u Crnoj Gori	24
3.2. Mobilnost crnogorskih doktora	26
4. Formiranje ljudskih resursa i migracije	27
4.1. Studiranje u inostranstvu	29
5. Primjeri trostranih odnosa	30
6. Uticaj Covid-19 pandemije	31
7. Zaključci i preporuke	33
Reference.....	37
Prilog 1 – Metodologija kohortnog pristupa	41
Prilog 2 – Sistem obrazovanja i usavršavanja u Crnoj Gori.....	42

Lista tabela

- Tabela 1: Glavni makroekonomski indikatori u Crnoj Gori
- Tabela 2: Prvi put odobrene boravišne dozvole po zemljama odredišta (prvih 10)
- Tabela 3: Faktori guranja na osnovu istraživanja Evropske Kancelarije za Podršku Azilantima (EASO)
- Tabela 4: Doznake (prilivi) migranata prema Crnoj Gori, 2010-2020
- Tabela 5: Zemlja porijekla stranaca kojima je odobren privremeni boravak u Crnoj Gori, 2015

Lista grafikona

- Grafikon 1: Šematski prikaz trougaonog odnosa između ljudskih resursa, tržišta rada i migracije
- Grafikon 1: EU boravišne dozvole za državljane Crne Gore po dužini trajanja %, 2019
- Grafikon 2: Broj prvi put odobrenih dozvola po razlozima, 2019
- Grafikon 3: Ukupan broj prvi put odobrenih dozvola za državljane Crne Gore za EU zemlje za odabrane godine
- Grafikon 4: broj prvi put izdatih dozvola za Hrvatsku, Sloveniju i Luksemburg po razlozima, 2019
- Grafikon 5: prvi put izdate dozvole u Njemačkoj, po razlozima, 2019
- Grafikon 6: drugi razlozi za dozvole koje se odobravaju po prvi put, 2019
- Grafikon 7: dozvole odobrene po prvi put u Njemačkoj po starosnim grupama i razlozima, 2019
- Grafikon 9: dozvole izdate po prvi put u Njemačkoj za Građane Crne Gore, 2010–2019
- Grafikon 10: zbirni ukupni migracioni tokovi po kohortima, 2012–2019
- Grafikon 11: Zbirni rezultati migracionih tokova po kohortima i stečenom nivou obrazovanja, 2012–2019
- Grafikon 8: Zemlje u koje odlaze doktori iz Crne Gore, 2018–2020

Lista skraćenica

EASO – Evropska Kancelarija za Podršku Azilu
EHIC – Evropska Kartica Zdravstvenog Osiguranja
ETF – Evropska Trening Fondacija
EU – Evropska Unija
EU+ – Evropska Unija 28, Norveška, Švajcarska, Lihtenštajn i Island
EURES – Evropski Biro za Zapošljavanje
Eurostat – Statistička Služba Evropskih Zajednica
FES – Friedrich Ebert Stiftung (Fondacija)
GDP – Bruto Društveno Proizvod
IAB – Institut za Istraživanje Zaposlenja, Njemačka
ILO – Međunarodna Organizacija Rada
IOM – Međunarodna Organizacija za Migraciju
ISCED – Međunarodni Standard Klasifikacije Obrazovanja
LFS – Istraživanje Tržišta Rada
MMWD – Migracija za Svrhe Razvoja
NEET – Osobe koje se ne školuju, koje ne rade i koje se ne usavršavaju
Monstat – Zavod za Statistiku Crne Gore
NGO – Nevladina Organizacija
PES – Zavod za Zapošljavanje
PISA – Program za Međunarodnu Procjenu Studenata
SEE – Jugoistočna Evropa
SME – Mala i Srednja Preduzeća
SORS – Zavod za Statistiku Crne Gore Slovenije
UN – Ujedinjene Nacije
UNDP – Program Ujedinjenih Nacija za Razvoj
UNESCO – Organizacija Ujedinjenih Nacija za Obrazovanje, Nauku i Kulturu
UDG – Univerzitet Donja Gorica
UoM – Univerzitet Crne Gore
VET – Stručno Obrazovanje i Usavršavanje
WB – Zapadni Balkan
W&T – Work and Travel
WTTC – Svjetski Savjet za Putovanja i Turizam
wiw – Bečki Institut za Međunarodne Ekonomske Studije

Predgovor

Zemlje Zapadnog Balkana su okarakterisane kao zemlje sa opadajućim populacijama čemu doprinose nizak natalitet, starenje stanovništva i konstantna emigracija. Emigracija se konstantno odvija u regionu još od devedesetih godina, što je počelo sa nelegalnom emigracijom slabo-do-srednje kvalifikovanih radnika, nastavilo spajanjem porodica i odlaskom studenata pa sve do odlaska visokokvalifikovane radne snage.

Evropska Trening Fondacija, (ETF) je zajedno sa Bečkim Institutom za Međunarodne Ekonomske Studije (wiiw), 2020 godine započela izradu regionalne studije pod nazivom "Dinamika migracije iz perspektive ljudskih resursa na Zapadnom Balkanu". Cilj studije je bio da pojasni trostrani odnos između formiranja ljudskih resursa, tržišta rada i migracije, i da utvrdi kako trenutno funkcionisanje obrazovnog Sistema i tržišta rada utiče na migraciju u svakoj zemlji.

Ovaj izvještaj je pripremio Vojin Golubović i isti predstavlja jedan od šest izvještaja o zemljama koji su napravljeni u kontekstu studije. Izvještaj se zasniva na zajedničkom analitičkom okviru razvijenom od strane ETF-a i wiiw-a. Studija uključuje široku analizu postojeće literature i izvještaja. Razvijeni su alati za analizu i čuvanje podataka o crnogorskim migrantima koristeći dostupne međunarodne statistike.

Zasebna statistička analiza zasnovana na podacima iz Istraživanja Crnogorske Radne Snage (Istraživanje Tržišta Rada; 2010–2019) je odrađena uz korišćenje kohortnog pristupa. Analizu je vodila Sandra Leitner iz wiiw-a, koja je istovremeno zaslužna za kreiranje ključnih nalaza u ovom izvještaju. Autor je dodatno obavio razgovore sa stručnjacima iz Centralne Banke Crne Gore, Ljekarske Komore Crne Gore, Sindikata Doktora Medicine Crne Gore i Studentskog Biznis Kluba sa Univerziteta Donja Gorica (UDG).

Ovaj izvještaj je imao koristi od uputstava, komentara i obimnih diskusija od strane tima iz wiiw-a (Michael Landesmann, Hermine Vidovic, Sandra Leitner i Isilda Mara) kao i ETF tima (Ummuhan Bardak, Cristina Mereuta, Cristiana Burzio, Mariavittoria Garlappi, Mirela Gavoci i Ulrike Damyanovic). Konačni izvještaj je predstavljen 01 Juna, 2021 putem vebinara koji je organizovan za glavne zainteresovane strane u zemlju, uključujući predstavnike javnih institucija i civilnog društva, kao i osobe koje se bave istraživanjima.

ETF želi da se zahvali svim institucijama i pojedincima u Crnoj Gori koji su dali doprinos ovoj temi putem razmjene informacija i mišljenja tokom istraživanja kao i svima onima koji su prisustvovali ETF-ovom vebinaru. ETF, wiiw i autor žele naročito da se zahvale zaposlenima u državnom Zavodu za statistiku, koji su u skladu sa njihovim internim procedurama pružili pristup podacima iz Istraživanja o Radnoj Snazi (2010–2019). Napominjemo da ovaj izvještaj ne bi bilo moguće kompletirati bez njihovog doprinosa.

Izvršni rezime

- Crna Gora se istovremeno suočava sa unutrašnjim i spoljašnjim tokovima migracija. Unutrašnje migracije se primarno odnose na kretanja iz sjevernih područja prema centralnim i južnim djelovima zemlje (i od ruralnih prema urbanim područjima), što dovodi do smanjenja populacije u opštinama na sjeveru. Ne postoje jasni podaci o tokovima migracija izvan Crne Gore. Zbog toga su informacije, iznesene u ovom izvještaju, zasnovane na podacima dostupnim od strane Eurostat-a (o migracijama u zemlje EU) i izvještajima o trendovima migracija za kompletnu Jugoistočnu Evropu (a naročito za Zapadni Balkan). Crnogorski državljani uglavnom emigriraju prema zemljama EU. Najpoželjnije destinacije tokom 2010 godine su bile Njemačka, Italija i Luksemburg. Deceniju kasnije, pored Njemačke, najviše boravišnih dozvola za državljane Crne Gore su izdale Hrvatska i Slovenija.
- Najviše boravišnih dozvola za državljane Crne Gore u zemljama EU je bilo izdato za plaćene djelatnosti (Eurostat), a naročito u uslužnom sektoru. Međutim, u Crnoj Gori istovremeno raste tražnja za radnom snagom upravo u uslužnom sektoru, stoga dio potrebne radne snage uvozi iz okolnih zemalja Zapadnog Balkana. Ovakva vrsta neusklađenosti je rezultat razlika u platama između Crne Gore i zemalja EU. Razlike u platama privlače crnogorske iseljenike da sve više traže ne samo sezonsko zaposlenje već i trajni boravak u odabranim zemljama.
- Visoka imigracija stranaca u uslužnom sektoru u Crnoj Gori, uzrokovana manjkom radne snage, predstavlja glavno pitanje na temu migracija u zemlji. Problem je već prepoznat od strane donosioca odluka. Kao odgovor, nacionalni Zavod za Zapošljavanje (ZZZ) je uveo nekoliko aktivnih mjera zapošljavanja i prekvalifikacije kako bi se radna snaga koja dolazi izvan zemlje zamjenila domaćom radnom snagom, naročito nezaposlenim i neaktivnim građanima u zemlji. Takve mjere su trebale da smanje stope nezaposlenosti i neaktivnosti, koje su među najvećima u regionu. Ovaj plan međutim nije bio veoma efikasan, najviše zbog slabog odziva poslodavaca, naročito onih koji zapošljavaju strane radnike.
- Pitanje odliva mozgova je prisutno samo kod pojedinih zanimanja kao što su doktori medicine. Uglavnom, emigracije se odnose na ljude sa niskim i srednjim nivoima obrazovanja. Iako nema zvaničnih podataka o tome, informacije od Ljekarske Komore Crne Gore i Sindikata doktora Crne Gore ukazuju da oko 7% ukupnog broja doktora emigrira. Glavni razlog je bolja prilika za zaradom u zdravstvenom sektoru u inostranstvu. Takođe, i pored nedavnih povećanja zarada u tom sektoru, raste broj iseljenika. Zarade su i dalje mnogo manje nego u odabranim zemljama.
- Glavni razlozi za podsticanje iseljenja su razlike u zaradama, nedostatak poslova, neusklađenost u dijelu stručnih kvalifikacija i visoka stopa nezaposlenosti među mladima, odnosno sveukupno loša situacija na tržištu rada i u sistemu obrazovanja/stručnog usavršavanja. Politizacija društva i slabo upravljanje takođe značajno doprinose prisutnim migracionim kretanjima. Studije kao što je ova su neophodne kako bi se pomoglo donosiocima politika da što efikasnije targetiraju ključne probleme i da implementiraju napredne reforme, jer je broj emigranata u stalnom porastu poslednjih godina. Razlozi koji doprinose emigraciji uključuju dostojanstvenost posla, veće plate i bolje životne standarde u odabranim zemljama.
- Kriza izazvana Kovid-19 pandemijom je umanjila međunarodnu mobilnost crnogorskih studenata. Istovremeno je značajno povećan broj upisanih studenata na crnogorskim univerzitetima tokom 2020 godine. Kriza još nije uticala na one koji legalno borave u zemljama EU, zbog raznih mjera zaštite na koje imaju pravo. Štaviše, kriza nije zaustavila emigraciju visokoobrazovanih ljudi (posebno ljekara).
- Trenutna pandemija je značajno uticala na tržište rada i imigraciju radne snage u zemlju. Ograničenja koja su uvedena radi zaustavljanja širenja virusa su doprinijela padu ekonomskih aktivnosti. Turizam, koji je veoma važan za državnu ekonomiju je sektor na koji su najviše uticale takve mjere.
- Strategija za Integrirano Upravljanje Migracijama u Crnoj Gori za period 2017–2020 predstavlja glavni strateški dokument na temu migracija. Glavni ciljevi ove strategije su bili da se politike u ovoj

oblasti usklade sa EU zakonodavstvom, da se dodatno ojača institucionalni okvir i da se uspostavi sistem praćenja implementacije strategije i akcionih planova. Ovaj dokument uključuje Zakon o Strancima i Zakon o Međunarodnoj i Privremenoj Zaštiti Stranaca. U izvještaju o akcionom planu iz 2019 godine je prepoznata potreba za poboljšanjem koordinacije, komunikacije i razmjene informacija između svih nadležnih organa u borbi protiv sive ekonomije na tržištu rada. Nastavak ove legislative je Strategija o Migraciji i Reintegraciji Povratnika u Crnu Goru za period 2021–2025 (što predstavlja kombinaciju Strategije za Integrisano Upravljanje Migracijom u Crnoj Gori za period 2017–2020 i Strategije za Reintegraciju Lica Vraćenih na osnovu Sporazuma o Readmisiji za period 2016–2020).

- Glavni zakonodavni okvir za imigraciju u Crnoj Gori je zasnovan na Zakonu o Strancima koji je usvojen 2008 godine i koji je zadnji put dopunjen 2018 godine. Ovaj zakon reguliše postupke na osnovu kojih stranci mogu dobiti radne i boravišne dozvole u Crnoj Gori. Zakon ne favorizuje bilo kakve strukovne/obrazovne profile za strane radnike (srednje ili visokoobučeni radnici), već uvodi godišnje kvote za posebne ekonomske sektore (a ne za profesije). Glavni cilj zakona je da se zaštiti domaća radna snaga i da se obezbijedi da Crnogorci prvi budu u prilici da dobiju poslove za koje postoje slobodna radna mjesta. Posljednjim izmjenama ovog zakona je pokušano da se pronađe balans između tokova migracije i sektorskih potreba. Istovremeno, procedure i ograničenja su olakšana kako bi se privukla strana radna snaga. Reforme ne zaobilaze domaću radnu snagu, već su upravo usmjerene ka zaštiti domaće radne snage kroz stvaranje posebnih uslova za godišnje kvote za planirani uvoz radne snage.
- Tržištu rada su potrebne ozbiljne reforme. Reforme treba da budu fokusirane na stvaranje radnih mjesta, vrste ugovora, zaradu, kvalitet poslova i mogućnosti za stručno usavršavanje i razvoj zaposlenih. Ovi faktori su posebno važni za turistički sektor jer je u njemu zaposleno najviše ljudi i isti daje najveći doprinos državnoj ekonomiji. Poslovne prilike u ovom sektoru – koje karakterišu zavisnost od sezone, niske zarade, neplaćen prekovremeni rad, pa čak i zapošljavanje na crno – treba promijeniti. Ovo bi ohrabrilo niže i srednje kvalifikovane radnike da ostanu u zemlji. Oni trenutno predstavljaju najveću grupu kada je iseljavanje u pitanju.
- Potrebno je ojačati politike u oblasti obrazovanja i obuke, naročito izvan formalnog obrazovnog sistema. Obrazovni sistem treba da bude fokusiran na prilagođavanje vještina kako bi se izašlo u susret trenutnoj i projektovanoj potražnji na tržištu rada, a posebno na vještinama gdje se brzo mogu ostvariti koristi. U skladu sa nedavno usvojenom Strategijom Pametne Specijalizacije u Crnoj Gori za period 2019–2024, novi i kontinuirani programi stručnog obrazovanja i usavršavanja (mogućnosti prekvalifikacije za odrasle osobe) su naročito neophodni za tri primarna sektora: održiva poljoprivreda i lanac vrijednosti ishrane, energija i održiva životna sredina i zdravstveni turizam.
- Sjevernoj regiji su potrebna ulaganja kako bi se povećalo stvaranje radnih mjesta i podrška ekonomskom oporavku opština kod kojih je zabilježen značajan odliv populacije. Prioritet u borbi protiv ovog negativnog trenda bi bio stvaranje povoljnih politika za razvoj biznisa, ulaganje u infrastrukturu i davanje podsticaja za održive ekonomske aktivnosti koje su usklađene sa resursima regije. Već su preduzete određene inicijative ali preporučuju se dodatni naponi.
- Crnoj Gori je potrebna sveobuhvatna politika u oblasti ekonomskih migracija i među-institucionalni pristup za upravljanje tim politikama. Kako bi se to ostvarilo, potrebno je oformiti tijelo koje će koordinisati državnim institucijama koje su nadležne za migraciju i nevladinim ekonomskim organizacijama, kao što su privredne komore, radničke organizacije, sindikati i slično.

1. Uvod

Crna Gora ima specifičan socio-ekonomski profil. To je najmanja zemlja na Zapadnom Balkanu po teritoriji i po broju stanovnika, sa populacijom od 619 800 stanovnika izmjenom 2019 godine. (Monstat, 2020) Pregled pojedinih ključnih ekonomskih indikatora se nalazi u nastavku (Tabela 1). Broj radno sposobnog stanovništva (15–64) je iznosio 423 600 ljudi 2019. godine, u odnosu na brojku od 436 700 ljudi 2010. godine. Iako je broj radno sposobne populacije u padu, drugi indikatori pokazuju rast. Nivo radne snage u zemlji je u porastu (zaposlene i nezaposlene osobe). Radnu snagu je činilo 287 200 ljudi u 2019. godini, što je za 30 000 više ljudi nego 2010. godine. Ovo je rezultat značajne promjene u stopi aktivnosti radne snage (15+ godina), koja je porasla za 7.3 procentnih poena u istom periodu. Štaviše, Crna Gora je imala prosječan rast Bruto Domaćeg Proizvoda (BDP) od 4% tokom zadnjih nekoliko godina (2015–2019), prije Covid-19 krize. Broj zaposlenih osoba se povećao za skoro 10% tokom istog tog perioda (Monstat, 2019).

Tabela 1: Glavni makroekonomski indikatori u Crnoj Gori

	2010	2019	2020, treći kvartal
Realna stopa rasta BDP, %	2.5	4.1	-12.4*
Indeks potrošačkih cijena (stopa inflacije), %	0.5	0.4	-0.2
Populacija u hiljadama	645.3	619.7	619.8
Radno sposobna populacija (15–64) u hiljadama	436.7	423.6	422.3
Stopa aktivnosti (populacija 15+), %	50.1	57.4	53.1
Stopa nezaposlenosti, %	19.7	15.1	19.0
Stopa nezaposlenosti kod mladih	45.5	25.2	35.8
Stopa osoba koje se ne školuju, ne rade niti se usavršavaju (NEET)	19.6	17.3	NA
Prosječna ukupna mjesečna bruto zarada, euro	715.0	773.0	783.0**

Izvor: Monstat i Svjetska Banka

Napomene: *Procjene Svjetske Banke, **Procjene Monstat-a

Prema podacima Monstat-a, uslužni sektor čini oko 72% ukupne bruto dodatne vrijednosti (GVA) u Crnoj Gori. Nakon toga slijedi industrija, koja uključuje građevinarstvo (19,9%) i poljoprivredu (8%). Preko 73% ljudi bilo je zaposleno u uslužnim djelatnostima u 2019. godini, 19% ljudi je bilo zaposleno u industriji (uključujući građevinarstvo), a samo 7% u poljoprivredi. Uzimajući u obzir ekonomske aspekte migracija, neizbježno pitanje je kako su migracije povezane sa tržištem rada. Bez obzira na glavni uzrok, migracije sigurno doprinose većoj mobilnosti radne snage i promjenama u odnosu ponude i potražnje na tržištu rada.

Stopa nezaposlenosti je jedan od glavnih ekonomskih nedostataka. Ova stopa je i dalje visoka u Crnoj Gori, bez obzira na pozitivne činjenice koje su predstavljene u prethodnom paragrafu. Iako je ova stopa pala za 4.6 procentnih poena od 2010. godine, i dalje je više nego dvostruko veća od EU prosjeka (2019: EU – 6.3%, Crna Gora – 15.1%; Monstat). Većina nezaposlenih su mladi ljudi, uzrasta između 15 i 29 godina. Od ukupne radne snage iz ove starosne grupe, 39.2% je nezaposleno (“SEE Jobs Gateway”

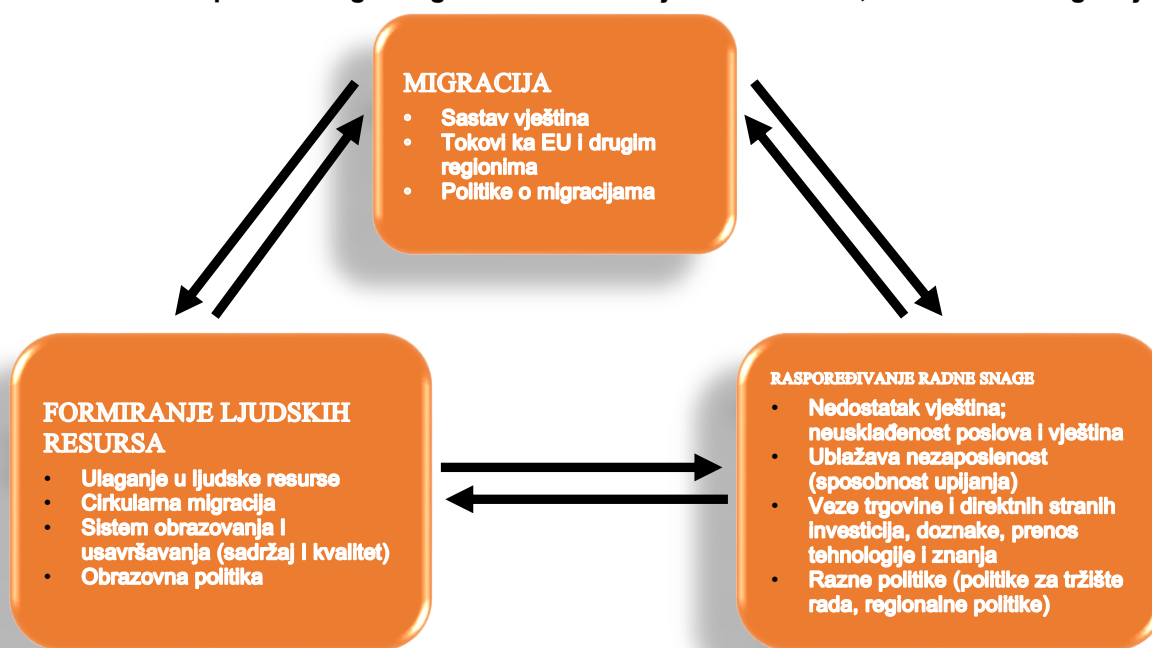
baza podataka). Obrazovni profili nezaposlenih osoba pokazuju najveću stopu nezaposlenosti među onima sa niskim stepenom obrazovanja (24.6%, "SEE Jobs Gateway" baza podataka).

Tema migracija je nedavno izazvala povećanu pozornost. Broj crnogorskih iseljenika u zemljama Zapadne Evrope je pet puta veći nego prije deset godina (Eurostat, 2019). Problem sa iseljavanjem je takođe interno prepoznat i u samoj Crnoj Gori. U nekim djelovima zemlje, kao što je to Sjeverni dio Crne Gore, je prepoznat konstantan trend smanjenja broja stanovnika. Sve ovo donosi prijetnju ekonomskoj stabilnosti i mogućem napretku zemlje.

Osim u EU, crnogorski iseljenici emigriraju u Australiju, Kanadu, Švajcarsku i SAD. Međutim, te brojke su niske u odnosu na emigraciju u zemlje EU. Te destinacije su bile više popularne u prošlom vijeku. Štaviše, teško je naći podatke o migracijama ka tim zemljama. Baza podataka Instituta za Istraživanja o Zapošljavanju (IAB) (Brucker i drugi, 2013) sadrži podatke za 2010 godinu, ali samo zajedničke za srpske i crnogorske migrante. U skladu sa tim podacima, u nastavku su brojevi srpskih i crnogorskih migranata po odabranim zemljama: Australija (55 248), Kanada (32 487), Švajcarska (90 315), SAD (12 154).

U nastavku ćemo ispitati ulogu i uticaj migracija koristeći preporučeni ETF analitički okvir, koji je dodatno razvijen od strane wiiw-a (vidjeti Grafikon 1). Ovaj trougao pomaže u identifikaciji složene međusobne povezanosti između migracije, formiranja ljudskih resursa and raspoređivanja radne snage.

Grafikon 1: Šematski prikaz trougaonog odnosa između ljudskih resursa, tržišta rada i migracije



Izvor: wiiw

Ovaj izvještaj ukazuje na glavne migracione trendove i odabrane zemlje kao destinacije, i nadalje objašnjava faktore „guranja i povlačenja“ na osnovu dostupnih podataka. Tokovi migracija su dati u odnosu na situaciju na tržištu rada i obrazovni sistem. Cilj je predlaganje mogućih reformi i isticanje važnosti praćenja migracija kako bi se osigurao održivi razvoj i ekonomski rast zemlje. U kontekstu ispitivanja odnosa između migracija i tržišta rada, postoji rasprava o pitanju potencijalnog odliva mozgova. Govori se i o ulozi doznaka, odnosu njihovom trendu koji je uslovlila trenutna pandemija.

Manjak podataka o tokovima migracija je glavna prepreka za ispravnu analizu. Nedostatak podataka o eksternim migracionim tokovima je i dalje značajan problem za Crnu Goru. Stoga smo analizirali međunarodne podatke o migracijama (UN, Eurostat i IAB). Koristili smo razgovore sa predstavnicima relevantnih institucija kao dodatni izvor informacija, a naročito kako bi pristupili situaciji o emigraciji u zdravstvenom sektoru, što je označeno kao najveći problem. Intervjui su takođe korišćeni kao izvor kako bi se procijenio uticaj cirkularnih tokova migracije kod studenata kroz iskustva stečena radom u inostranstvu.

Studija je organizovana na sljedeći način: Dio 2 predstavlja osnovne podatke o trendovima migracija, kao što su glavne željene zemlje za migraciju i faktori „guranja i povlačenja“ na osnovu podataka iz UN Statistike i Eurostat-a. Raspravlja se i o izuzetnoj ulozi Njemačke kao glavne destinacije za odlazak. Dio 3 povezuje migracione trendove sa razvojnim i strukturnim odlikama crnogorskog tržišta rada. Nalazi kohortne analize zasnovane na Istraživanju Tržišta Rada (omogućila Leitner iz wiiw; vidjeti Leitner, 2021) su predstavljeni u ovom dijelu. Dio 4 istražuje ljudske resurse i njihovu vezu sa migracijama. Dio 5 raspravlja o ključnim osobinama veze između migracija – ljudskih resursa – tržišta rada. Dio 6 se odnosi na uticaj pandemije Covid-19, a dio 7 predstavlja posljedice aktuelnih politika i zaključke.

2. Osnovni podaci o trendovima i politikama u oblasti migracija

Migracije su uvijek postojale među crnogorskim građanima kroz istoriju. Na osnovu statistike UN-a, ukupan broj crnogorskih emigranata širom svijeta se povećao sa 148 982 u 2010. godini na 153 009 u 2019. godini, odnosno taj broj se povećao za svega 4 027 osoba u tom periodu. Između 2010 i 2015 godine je zabilježen blagi rast od 5 675 osoba, ali onda i pad od 1 648 osoba do kraja 2019. godine. Podaci UN-a i Eurostata su ponekad kontradiktorni, iako Eurostat pokriva samo zemlje EU. Ovo potvrđuje potrebu za prikupljanjem podataka o migracijama na nacionalnom nivou kako bi se dobio pouzdaniji prikaz tokova migracija. Međutim, podaci UN-a potvrđuju značajan i stalan odnos broja crnogorskih migranata širom svijeta u poređenju sa ukupnom populacijom u zemlji, sa 24,1% (2010) na 24,6% (2019).

Crnogorci radije biraju EU zemlje. Njemačka je primila najveći broj crnogorskih imigranata (Tabela 2). Italija i Luksemburg su bile među najpopularnijim zemljama pored Njemačke na početku decenije (2010. godine). Preferencije su se promijenile na kraju decenije, iako je Njemačka ostala i dalje popularna sa dramatičnim porastom crnogorskih imigranata. Najviše boravišnih dozvola, 2019. godine, nakon Njemačke je izdato Crnogorcima u Hrvatskoj i Sloveniji. Razlog za ovakvu promjenu željenih destinacija može biti njihova blizina, kao i kulturne sličnosti sa tim zemljama. Ulaskom Slovenije (2004) i Hrvatske (2013) u EU, emigranti nisu morali da ide dalje prema zapadu kako bi tražili bolje životne uslove. I dodatno, ove zemlje su atraktivnije jer je riječ o bivšim Jugoslovenskim republikama.

Tabela 2: Prvi put odobrene boravišne dozvole po zemljama odredišta (prvih 10)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Evropska Unija – 27 zemalja (od 2020)	977	1 092	1 539	1 672	1 623	1 816	2 130	2 332	2 989	3 882
Evropska Unija – 28 zemalja (2013–2020)	1 072	1 286	1 760	2 041	1 694	1 938	2 205	2 452	3 054	3 882
Njemačka	213	180	412	513	567	559	869	1 017	1 552	2 019
Hrvatska	:	:	:	39	41	59	76	104	152	492
Slovenija	61	103	92	77	60	99	95	113	177	208
Luksemburg	120	158	267	265	177	250	245	200	201	199
Švedska	109	125	172	124	135	107	124	151	143	157
Francuska	39	51	91	141	143	123	147	147	124	129
Italija	169	196	206	156	179	180	105	152	137	112
Austrija	54	73	72	94	93	120	99	83	82	84
Mađarska	1	2	30	47	29	62	36	53	80	68
Belgija	83	56	37	28	23	26	37	55	38	61

Izvor: Eurostat

Broj ljudi koji su odselili iz Crne Gore je značajno porastao u periodu od 2010-2019. Ukupan broj prvi put odobrenih dozvola izdatih od strane EU zemalja se skoro učetvorostručio od 2010. godine, što ukazuje na povećanje odlučnosti za migraciju kod ljudi tokom vremena. Ovakav trend se podudara sa povoljnim migracionim politikama u Njemačkoj poslednjih godina, o čemu će se kasnije raspravljati u izvještaju.

Postoji nedostatak statističkih podataka na nacionalnom nivou. Korisne informacije, o tokovima migracija i razlozima za migracije, su bile predstavljene u izvještaju koji je objavio Evropski Pokret u Crnoj Gori (FES, 2016). Izvještaj sadrži dva dokumenta: prvi govori o imigrantima iz inostranstva a drugi o imigrantima povratnicima, koji su crnogorski državljani. Međutim, izvještaj ukazuje na to da je glavni razlog za manjak informacija o profilima migranata slaba saradnja i komunikacija između nacionalnih i međunarodnih institucija. Kao rezultat, ne postoje nikakvi statistički podaci na nacionalnom nivou koji bi pratili migracione tokove, stoga jedini izvor informacija predstavljaju međunarodne institucije poput UN-a i Eurostat-a.

Strategija za Integrisano Upravljanje Migracijama u Crnoj Gori za period 2017–2020 je predstavljala glavni proceduralni okvir za migracije. Ciljevi ove strategije su bili usklađivanje politika o imigracijama i emigracijama sa EU zakonodavstvom, jačanje institucionalnog okvira i uspostavljanje sistema praćenja implementacije strategije i akcionih planova. Akcije su predviđene Zakonom o Strancima i Zakonom o Međunarodnoj i Privremenoj Zaštiti Stranaca. Evaluacija strategije u okviru izvještaja o aktivnostima iz

2019. godine je prepoznala potrebu za boljom kontrolom rada na crno među inostranim radnicima, boljom koordinacijom između strana uključenih u implementaciju strategije i olakšavanjem procedura za izdavanje radnih dozvola. Smanjenje sive ekonomije bi smanjilo broj osoba među populacijom koja je spremna za iseljenje, a koja se bavi tim vrstama poslova i učinilo bi Crnu Goru atraktivnijom destinacijom za međunarodne imigrante. Nastavak ove legislative je Strategija o migracijama i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori za period 2021–2025 (Predstavlja kombinaciju Strategije za Integrisano Upravljanje Migracijama u Crnoj Gori za period 2017–2020 i Strategije reintegracije lica vraćenih na osnovu sporazuma o readmisiji za period 2016–2020).

Glavni zakonodavni okvir za imigracije u Crnoj Gori je zasnovan na Zakonu o Strancima koji je usvojen 2008 godine i koji je zadnji put dopunjen 2018 godine. Zakon ne favorizuje bilo kakve strukovne/obrazovne profile za strane radnike (srednje ili visokoobučeni radnici), već uvodi godišnje kvote za posebne ekonomske sektore (a ne za profesije). Glavni cilj zakona je da se zaštiti domaća radna snaga i da se obezbijedi da Crnogorci prvi budu u prilici da dobiju poslove za koje postoje slobodna radna mjesta. Posljednjim izmjenama ovog zakona je pokušano da se pronađe balans između tokova migracije i sektorskih potreba. Istovremeno, procedure i ograničenja su olakšana kako bi se privukla strana radna snaga. Reforme ne zaobilaze domaću radnu snagu, već su upravo usmjerene ka zaštiti domaće radne snage kroz stvaranje posebnih uslova za godišnje kvote za planirani uvoz radne snage.

U Crnoj Gori je u 2019. godini strancima izdato 27 634 dozvola za privremeni boravak i rad. Od toga, 15 582 dozvola je izdato u okviru sistema za kvote, dok je 12 052 dozvola izdato izvan sistema za kvote¹. To je 1 307 ili 5% više radnih dozvola nego što je izdato 2018. (26 327). Što se tiče kvota za zapošljavanje stranca u 2019. godini, sljedeći privredni sektori su dobili najviše stranih radnika (81.4%): građevinarstvo, ugostiteljstvo, turizam, trgovina, poljoprivreda i prevoz. Kada se uzmu u obzir slučajevi u kojima se dozvole izdaju u skladu sa zakonom, moguće je da je veliki broj dozvola odobren izvan sistema za kvote zbog značajnog broja stranih malih i srednjih preduzeća u zemlji (SME). Međutim ne postoje dostupni podaci o vrstama dozvola izdatih izvan sistema za kvote.

Posljednjom Strategijom o migraciji i reintegraciji povratnika u Crnoj Gori za period 2021–2025 su planirane izmjene zakona. To bi omogućilo primjenu EU Direktive 2009/50/EC za Plave Kartice koja definiše ulazak i boravak visoko-kvalifikovane radne snage iz trećih država. Ova EU direktiva je bila sadržana i u prethodnoj verziji zakona, ali bi se primjenivala samo od momenta pristupanja Evropskoj Uniji. Ovakve izmjene zakona ukazuju na nove prioritete u politici, kako bi se privukla kvalifikovanija radna snaga.

Nostrifikacija inostranih diploma je pokrivena Zakonom o prepoznavanju inostranih obrazovnih diploma i izjednačavanju kvalifikacija. Opšti kriterijumi koje podrazumijeva ovaj zakon uključuju sledeća pitanja: da li je institucija koja je izdala diplomu priznata, odnosno akreditovana od nadležnog organa u zemlji u kojoj je stečena; obrazovni sistem u zemlji u kojoj je stečena diploma; trajanje i nivo obrazovnog programa, odnosno nivo obrazovanja bez poređenja obrazovnog ili studijskog programa; autentičnost dokumenta; i druge važne okolnosti za priznavanje dokumenta za zaposlenje ili nastavak obrazovanja.

Obrazovne diplome koje su izdate u republikama bivše Jugoslavije (ukoliko su stečene prije datuma međunarodnog priznavanja tih republika) i obrazovne diplome stečene u Republici Srbiji (do 25 Januara

¹ Izdavanje dozvola za boravak i rad „izvan kvote“ je specifičan slučaj koji ne spada u kategorije uključene u kvotu. Dozvola za privremeni boravak i rad izvan godišnje kvote može se izdati stranim radnicima u sljedećim slučajevima: osobama koje obavljaju aktivnosti u Crnoj Gori na osnovu međunarodnog sporazuma koji je Crna Gora zaključila sa drugom državom i koji je podložan reciprocitetu; predavanje u obrazovnim institucijama na jeziku i pismu pripadnika manjina; profesionalnim sportistima koji rade u Crnoj Gori u skladu sa zakonom kojim se uređuje sport; zaposlenima kao izvršnim direktorima strane kompanije registrovane u Crnoj Gori, odnosno izvršnim direktorima stranih kompanija koje su osnovale kompaniju registrovanu u Crnoj Gori, strancima sa visokom stručnom spremom na rukovodećem položaju u toj kompaniji ili stranom preduzetniku koji je samozaposlen; zaposlenima u stranoj kompaniji registrovanoj u Crnoj Gori, kada je stranac u kompaniji zaposlen najmanje godinu dana i obavlja poslove menadžera ili specijaliste; uključenima u sprovođenje razvojnih projekata koje utvrđuje Vlada; stanovnicima susjednih država, koji su zaposleni ili rade u Crnoj Gori i vraćaju se u svoje mjesto prebivališta najmanje jednom nedeljno (dnevni migranti).

2008) nisu predmet postupka priznavanja, u skladu sa odredbama ovog zakona. Ovo služi kao povoljna politika za regionalne imigrante koji žele da uđu na crnogorsko tržište rada.

2.1. Faktori guranja i povlačenja

Uticao na migratorna kretanja, odnosno motivaciju migratana, imaju takozvani faktori guranja i povlačenja. S obzirom na to da Crna Gora ne prati migracije i da ne posjeduje zvanične podatke o ovim kretanjima, ovo poglavlje se temelji na činjenicama prikupljenim iz relevantnih studija i zvaničnih statističkih izvještaja. Neki od najčešćih razloga za odlazak crnogorskih emigranata u inostranstvo su situacija na tržištu rada, razlike u zaradama i neadekvatna socijalna infrastruktura (vidjeti izvještaj Evropskog Pokreta u Crnoj Gori, FES 2016). Sa druge strane, najčešći faktori povlačenja koji se pominju su bolji uslovi života u odabranim zemljama, bolje prilike za zaposlenje i postojeća dijaspora.

Sve veći broj osoba koje odlaze iz Crne Gore je uglavnom iz sjevernog dijela, zbog neravnomjernog regionalnog razvoja zemlje. Sjeverne opštine bilježe konstantan rast emigracije, prvo ka drugim djelovima zemlje, a zatim ka inostranstvu. Depopulacija negativno utiče na ekonomski rast regije i cijele zemlje. Na primjer, stopa nezaposlenosti je bila 36.3% u sjevernoj regiji, 5.5% u južnoj regiji i 9.1% u centralnom dijelu u 2019. godini (Monstat, 2019).

Mlađa populacija iskazuje jaku želju da napusti zemlju. Istraživanje obavljeno 2018. godine kao dio FES Studije o Mladima u Jugoistočnoj Evropi 2018/2019, u saradnji sa lokalnim partnerima je pokazalo da 50.7% mladih ljudi u Crnoj Gori (koji imaju između 14 i 29 godina) imaju određenu ili jaku želju da se presele u inostranstvo (FES, 2018). Razlozi su: obeshrabrenje zbog nemogućnosti da se zaposle ili gubitak povjerenja u vladine institucije i njihove politike.

Tabela 3: Relativna važnost faktora za napuštanje svoje zemlje za tražioce azila iz Crne Gore

Glavni faktori za napuštanje	Austrija	Belgija	Francuska	Luksemburg	Švajcarska
Situacija na tržištu rada	1	2	2	1	1
Nedostatak socijalne infrastrukture	3	3	3	-	3
Socijalni problemi određenih grupa	3	3	3	5	-
Problemi sa zdravstvenim sistemom	4	5	3	3	-
Problemi sa obrazovnim sistemom	5	5	5	-	5
Paralelni socijalni sistemi – osveta	5	-	5	-	-
Ostalo	5	-	-	-	-

Napomene: 1-Veoma važno, 2-Važno, 3-Umjereno važno, 4-Donekle važno, 4-Nije važno
Izvor: EASO 2015.

Glavni faktori koji uslovljavaju emigracije su ekonomski (Tabela 3). Mogućnost pronalazjenja legalnog ili ilegalnog posla u odabranoj zemlji može igrati ključnu ulogu. Ovo odražava činjenicu da je situacija na tržištu rada navedena kao glavni faktor guranja. Sljedeći faktor povlačenja je postojeća dijaspora, što pokazuje jasna korespondencija između postojećih migranata u određenim zemljama i pravac kretanja tokova migracija. Nadalje, imigracione politike i složenost procedura za ostvarivanje boravka u odabranim zemljama takođe značajno određuju pravce u kojima se migranti kreću.

Spajanje članova porodice takođe doprinosi privlačenju crnogorskih državljana ka migracijama. Ukoliko je član porodice u inostranstvu, postoji velika vjerovatnoća da će mu se i ostatak porodice pridružiti u bliskoj budućnosti, što će dodatno povećati broj iseljenika. Povećanje broja iseljenika je imalo snažnog uticaja na nivo doznaka (Tabela 4), koje su predstavljale i do 12.5% BDP-a u 2020. godini (Baza podataka Svjetske Banke, 2020) što je među najvišim procentima u regionu. Ovo je takođe potvrđeno od strane revidiranih podataka Centralne Banke Crne Gore, koji takođe pokazuju povećan nivo doznaka tokom poslednjih godina, uključujući i 2020. godinu koju je obilježila Covid-19 pandemija. Međutim, podaci Centralne Banke se razlikuju od podataka Svjetske Banke. Naime ako pogledamo nivo doznaka u poslednjoj deceniji, možemo vidjeti značajnu razliku u podacima iz ova dva izvora, koja je iznosila oko €30-40

miliona na godišnjem nivou (Tabela 4). Ovo pitanje ponovo pokreće potrebu za metodološkim usklađivanjem i poboljšanjem statističkih podataka koji se tiču doznaka.

Tabela 4: Doznake (prilivi) migranata prema Crnoj Gori, 2010-2020

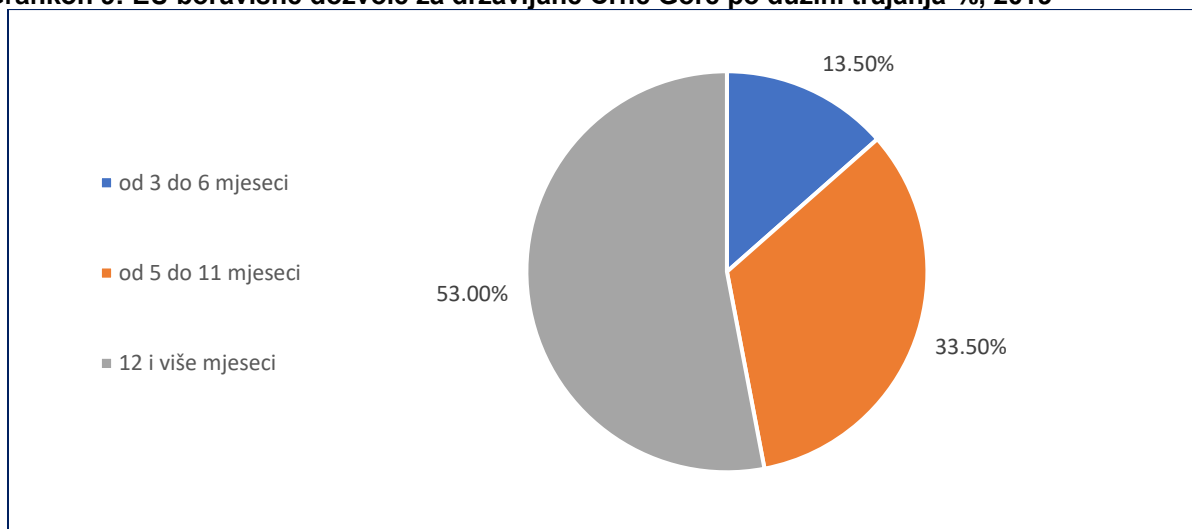
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Podaci Svjetske Banke (US\$ milioni)	416	510	508	545	543	470	481	523	589	584	601 ²
Podaci Svjetske Banke (EUR milioni) ³	314	367	395	410	409	423	435	464	499	521	526
Centralna Banka Crne Gore (EUR milioni)		399	429	445	443	459	470	499	537	560	564
Razlika između CB i SB data (EUR milioni)	28	32	34	35	34	36	35	35	38	39	38

Izvori: Centralna Banka Crne Gore, dostupni na: <https://www.cbcbg.me/me/statistika/statisticki-podaci/ekonomski-odnosi-sa-inostranstvom/platni-bilans>, Svjetska Banka, dostupni na: <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>

Obrasci kretanja iz regiona Zapadnog Balkana (ZB) se kreću od kratkoročnih kretanja, dugoročnih privremenih zaposlenja, trajnih preseljenja pa čak i višestepenih planova kretanja između tačaka polaska, tranzita i krajnjeg odredišta.

Podaci o zvaničnim dozvolama za privremeni ili trajni boravak u EU zemljama koje su dobili državljani Crne Gore pokazuju da ima više izdatih dugoročnih dozvola (za godinu ili više). U 2019 godini, ukupan broj izdatih EU boravišnih dozvola za državljane Crne Gore (Grafikon 2) je bio 3 882 ili 0.6% od ukupne populacije Crne Gore. Od ovog broja, 518 dozvola (13.5% od ukupnog broja dozvola) je izdato na period of 3 do 5 mjeseci, 1 302 dozvola (33.5%) na period od 6 do 11 mjeseci, te 2 056 dozvola (53.0%) na period od 12 mjeseci ili više.

Grafikon 9: EU boravišne dozvole za državljane Crne Gore po dužini trajanja %, 2019



Izvor: proračuni autora na osnovu podataka Eurostat-a

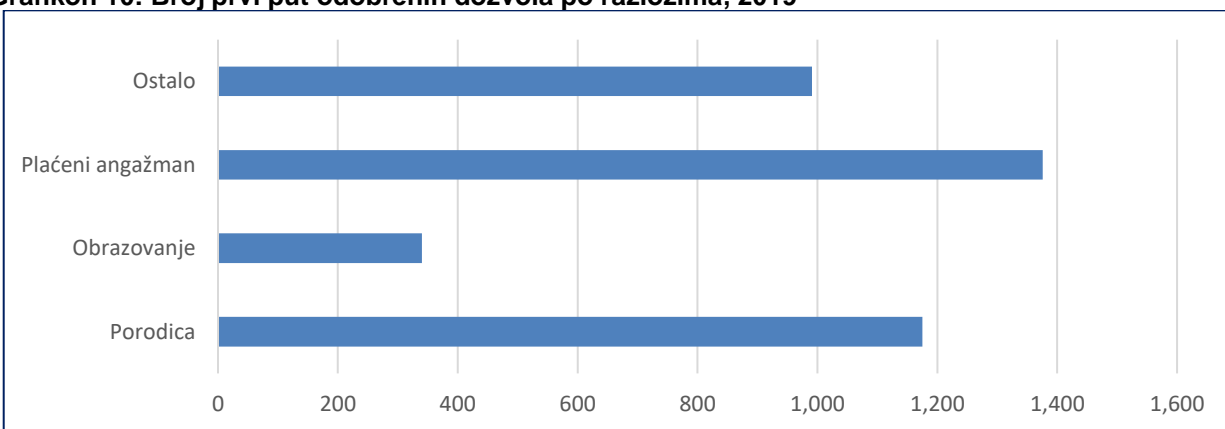
Ova statistika ukazuje na prirodu migracija. Da bi razumjeli zašto je najviše dozvola izdato za dugoročni boravak, istražili smo razloge za koje su iste bile izdate (Grafikon 3). Zaključak je očigledan: migraciona kretanja imaju tendenciju da budu stalna. Štaviše, kako je to inače trend kod zemalja ZB, jedan član porodice može napustiti zemlju u potrazi za zaposlenjem u razvijenijim državama. Kada se ti iseljenici

² Podaci Svjetske Banke za 2020 godinu predstavljaju procjenu.

³ Proračuni zasnovani na kursnim listama na 31.12. svake godine.

uredno smjeste, i uštede dovoljno novca za bezbjedno preseljenje ostalih članova porodice, ostatak porodice će im se pridružiti u njihovoj novoj domovini.

Grafikon 10: Broj prvi put odobrenih dozvola po razlozima, 2019

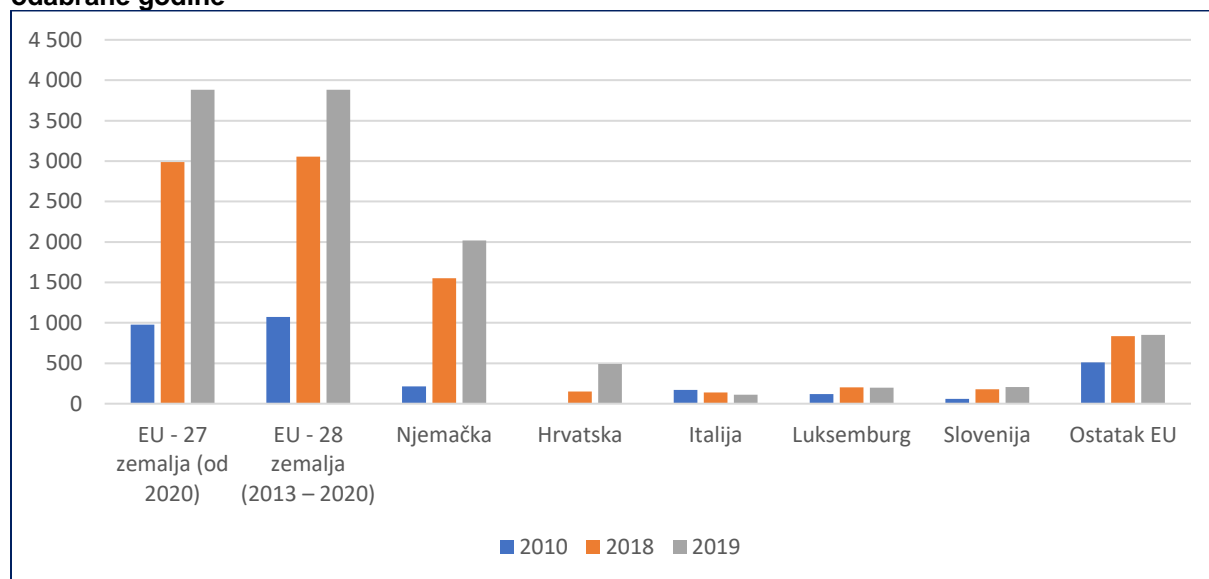


Izvor: proračuni autora na osnovu podataka Eurostat-a

2.2. Glavne zemlje za odlazak

Trend migracija iz regiona ZB ka zemljama EU se povećava. Olakšavanje postupaka za dobijanje viza i sporazumi o readmisiji koji su potpisani između EU i Crne Gore 2007. godine su doprinijeli ovom trendu. Sporazum nudi ubrzane procedure dobijanja viza za državljane Crne Gore za pojačanu saradnju u oblasti migracija od 2008. godine. Grafikon 4 pokazuje jasnu razliku između brojki u 2010. godini i poslednjih nekoliko godina. Rang lista zemalja za odlazak je ostala ista tokom poslednjih migracionih tokova, iako su ukupne brojke u porastu. Zemlje koje su bile najpoželjnije 2010. godine su i dalje na istoj poziciji i deceniju kasnije (osim Italije, zbog ekonomske krize kroz koju prolazi).

Grafikon 11: Ukupan broj prvi put odobrenih dozvola za državljane Crne Gore za EU zemlje za odabrane godine



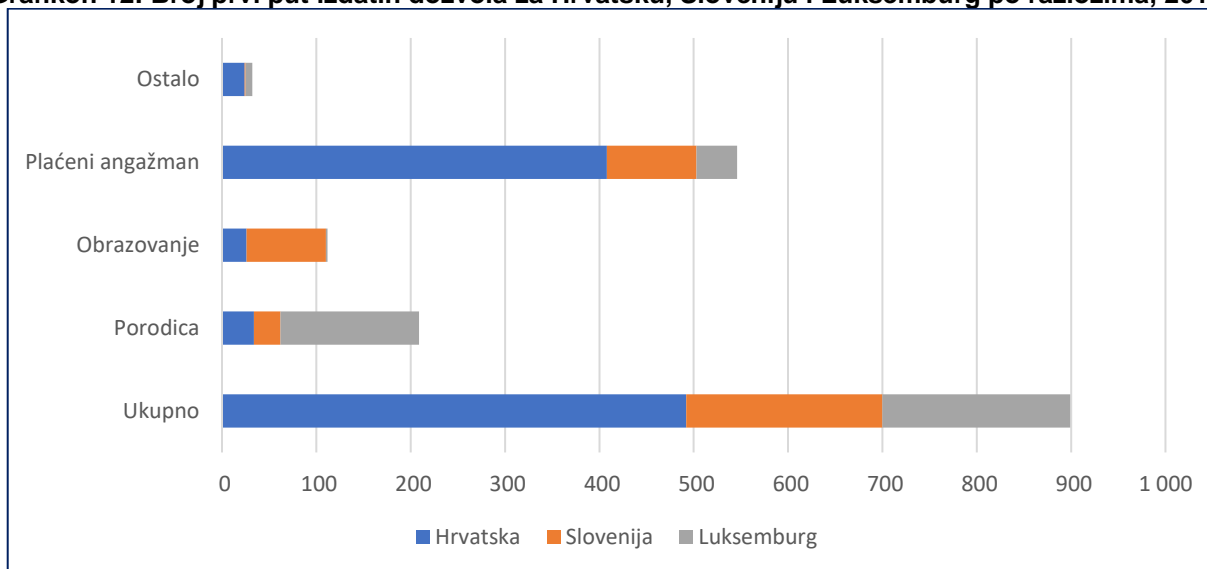
Izvor: proračuni autora na osnovu podataka Eurostat-a

S obzirom na činjenicu da se emigracije iz Crne Gore najčešće odvijaju prema Njemačkoj, Hrvatskoj, Luksemburgu i Sloveniji, ispitali smo ove obrasce kretanja i glavne razloge zbog kojih se dešavaju.

Pokušaćemo da izvedemo određene zaključke o ovim tokovima na osnovu podataka dobijenih od strane Eurostat-a.

U nastavku ćemo prodiskutovati podatke o prvi put odobrenim dozvolama, izdatih u 2019. godini, a koji se tiču razloga pod kojim su iste izdate i koje zemlje odredišta su izdale najveći broj dozvola. Četiri prvorangirane države su izdale 2 918 od ukupno 3 882 dozvole izdate te godine (75.2%). Samo Njemačka je izdala 2 019 dozvola. Iz razloga što je ovaj broj više nego duplo veći od ukupnog broja za preostale tri države, isti neće biti sadržan u grafikonu 5. Razlozi za migraciju i obrasci kretanja u Njemačkoj će biti posebno pojašnjeni.

Grafikon 12: Broj prvi put izdatih dozvola za Hrvatsku, Sloveniju i Luksemburg po razlozima, 2019



Izvor: proračuni autora na osnovu podataka Eurostat-a

U 2019. godini, ukupan broj dozvola izdatih od strane Hrvatske, Slovenije i Luksemburga je bio 899 (23.2% od svih dozvola), uglavnom za plaćene angažmane. Hrvatska je glavna destinacija za preseljenje radi zaposlenja, u ovoj grupi zemalja. Drugi dostupni podaci pokazuju da su migracije prema Hrvatskoj sezonskog karaktera, jer je više od pola tih migracija bilo na period od 3 do 5 ili od 6 do 11 mjeseci, za poslove u sektorima pružanja usluga smještaja i ishrane.

Ovi podaci mogu ukazati na to da Crna Gora ima značajan dio obučene i vješte radne snage koja može odgovoriti zahtjevima turističkog sektora, što je činjenica koja je često veoma upitna. Međutim, jasno je da radna snaga traži bolje plaćene poslove u turizmu u Hrvatskoj. Istovremeno, Crna Gora izdaje veliki broj sezonskih dozvola za strance za svoj sopstveni turistički sektor. Na taj način, dio crnogorske radne snage privremeno emigrira ka bolje plaćenim odredištima i istovremeno ih mijenjaju sezonski radnici iz Srbije, Bosne i Hercegovine, ili Sjeverne Makedonije. Stoga se može zaključiti da razlika u zaradama igra značajnu ulogu kod ove vrste privremenih migracija.

Spajanje porodica je još jedan značajan razlog za migracije. Glavno odredište za one koji žele da se ujedine sa svojim porodicama je Luksemburg⁴. Ovo je zemlja u koju su se ljudi iz Crne Gore selili godinama. Stariji članovi porodice koji su ostvarili stabilne životne uslove i dobili državljanstvo su sada spremni da dovedu ostale članove svoje porodice u svoju novu domovinu. Ovo je razlog zbog kojeg je

⁴ Prvi migracioni talasi prema Luksemburgu su se desili 1950-ih godina poslije Drugog Svjetskog Rata. Luksemburg je mala zemlja za koju je poznato da ima veliki udio imigranata unutar svoje populacije i visok životni standard, tako da je bila primamljiva za bivše državljane Jugoslavije. Ovaj trend migracija je nastavljen i nakon raspada Jugoslavije u sedam država nasljednica, vjerovatno najviše zbog razloga spajanja porodica. (izvor: Luksemburg; pogledati internet reference).

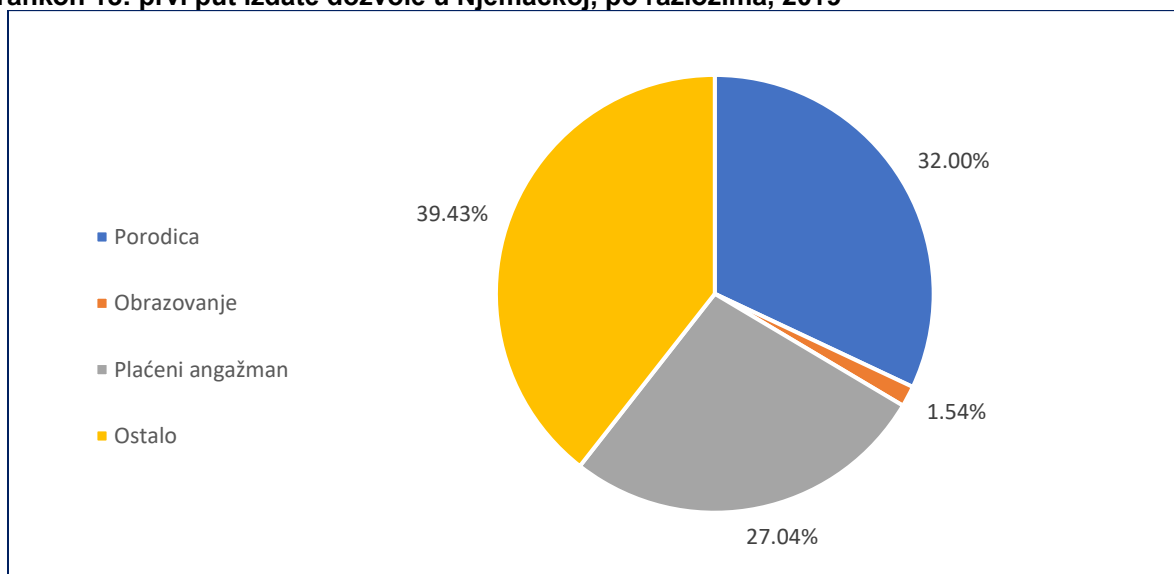
Luksemburg postao zemlja sa najviše odobrenih državljanstava za građane Crne Gore. U 2018. godini, 489 osoba je dobilo državljanstvo (Eurostat). Od ovog broja, 33.5% jer imalo ispod 19 godina, dok je 41.5% imalo između 45 i 60 godina. Naročita zastupljenost ovih starosnih grupa ilustruje migracije sa svrhom spajanja porodice. Slična je situacija sa crnogorskim državljanima u Švedskoj. Prethodno se veliki broj ljudi iz Crne Gore selilo u Švedsku. Trend migracionih tokova ka ovoj zemlji je bio konstantan u prethodnoj deceniji, a najčešći razlog za izdavanje boravišnih dozvola je bio porodične prirode. U 2017. godini, 17.2% od svih dozvola je bilo izdato iz porodičnih razloga.

Treći razlog za migracije jeste obrazovanje. Slovenija je zemlja u koju se ljudi iz Crne Gore najčešće sele u obrazovne svrhe. Ovo je iz razloga što su školarine manje nego u drugim djelovima Zapadne Evrope, a obrazovni programi su okarakterisani kao znatno kvalitetniji, i univerziteti kao bolje rangirani od onih u matičnoj zemlji. Ova vrsta migracija je uglavnom cirkularnog karaktera. Statistika pokazuje da studenti odlaze na studije na period od 6 do 11 mjeseci, ili na godinu dana, nakon čega se vraćaju svojim domovima. Italija je takođe popularna destinacija za one koji traže kvalitetnije školovanje, a poslednjih godina to je i Mađarska.

2.3. Posebna uloga Njemačke

Njemačka ima glavnu ulogu kao destinacija za crnogorske migrante. Iz Crne Gore u Njemačku odlazi više osoba nego u bilo koju drugu EU+ zemlju⁵. U 2019. godini, više od pola svih izdatih boravišnih dozvola za EU+ države je bilo u Njemačkoj. (Eurostat, 2020). Broj prvi put izdatih Njemačkih boravišnih dozvola u 2019. godini je bio skoro 10 puta veći nego 2010. godine. Da bi bolje razumjeli ove trendove potrebno je da razmotrimo najčešće razloge za izdavanje dozvola (Grafikon 6). Tri glavna motiva se mogu pronaći u sličnim proporcijama: porodica, plaćeni angažmani i drugi razlozi.

Grafikon 13: prvi put izdate dozvole u Njemačkoj, po razlozima, 2019



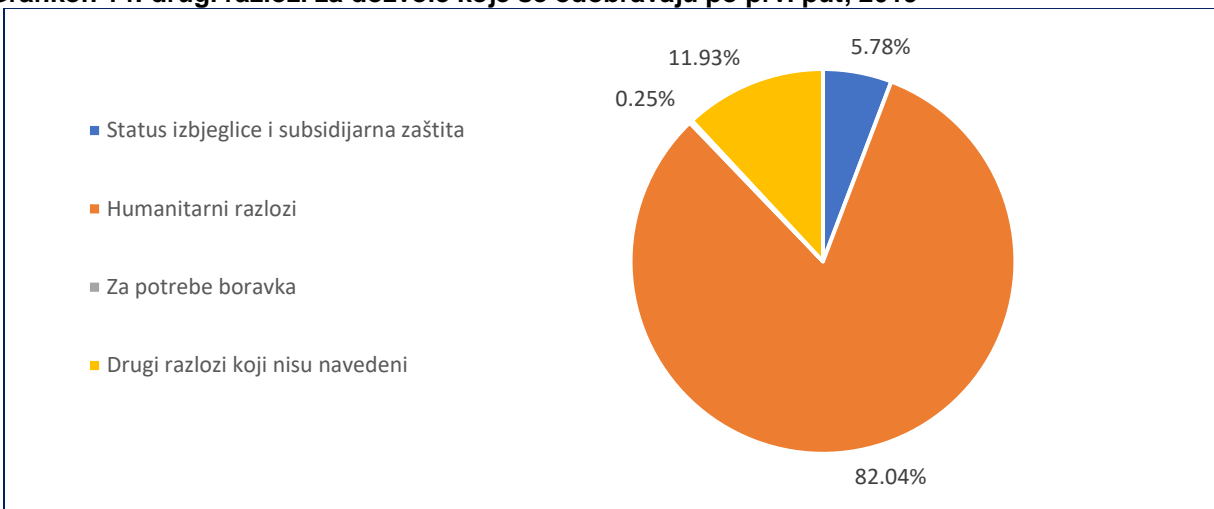
Izvor: proračuni autora na osnovu podataka Eurostat-a

Nije teško razumijeti zašto porodični razlozi zauzimaju veliki udio među dozvolama koje su izdate u Njemačkoj, zato što oni predstavljaju jedan od glavnih faktora povlačenja i za ostale EU zemlje. Njemačka je međutim izdala najveći broj dozvola zbog „ostalih razloga“, čak više nego zbog razloga spajanja porodice ili plaćenih angažmana, što su bile najzastupljenije kategorije kod ostalih EU zemalja. Grafikon 7 pokazuje koji su faktori uključeni pod ostalim razlozima. Ukupno 82% od ostalih razloga su bili humanitarni, što dovoljno govori o profilima ovih migranata.

⁵ EU+ zemlje su EU-28 plus Norveška, Švajcarska, Lihtenštajn i Island.

Uzimajući u obzir regulativu⁶ na osnovu koje Njemačka izdaje ove vrste dozvola, ljudi koji ih dobijaju moraju pripadati ranjivim grupama. Iako za to ne postoje jasne osnove u statističkim podacima, ovo može ukazivati da neki ljudi unutar grupe (osim Roma i u manjem obimu etničkih Albanaca) konkurišu za dobijanje azila iako znaju da će biti odbijeni. Oni koriste period u kojem je njihov zahtjev za azil u obradi kako bi radili i/ili primali socijalnu pomoć. Ovo može biti tačno naročito iz razloga što u Njemačkoj već postoji velika sijaspora sačinjena od bivših državljana Crne Gore, što može biti od pomoći pridošlicama da se bolje snađu u zemlji pa čak i da pronađu nelegalno zaposlenje. Nije vršeno istraživanje na ovu temu, tako da je ovo samo pretpostavka. Ovo bi moglo poslužiti kao prijedlog za neku drugu studiju, koja bi mogla biti od pomoći zemlji da se suoči sa problemom nekontrolisane mobilnosti radne snage.

Grafikon 14: drugi razlozi za dozvole koje se odobravaju po prvi put, 2019

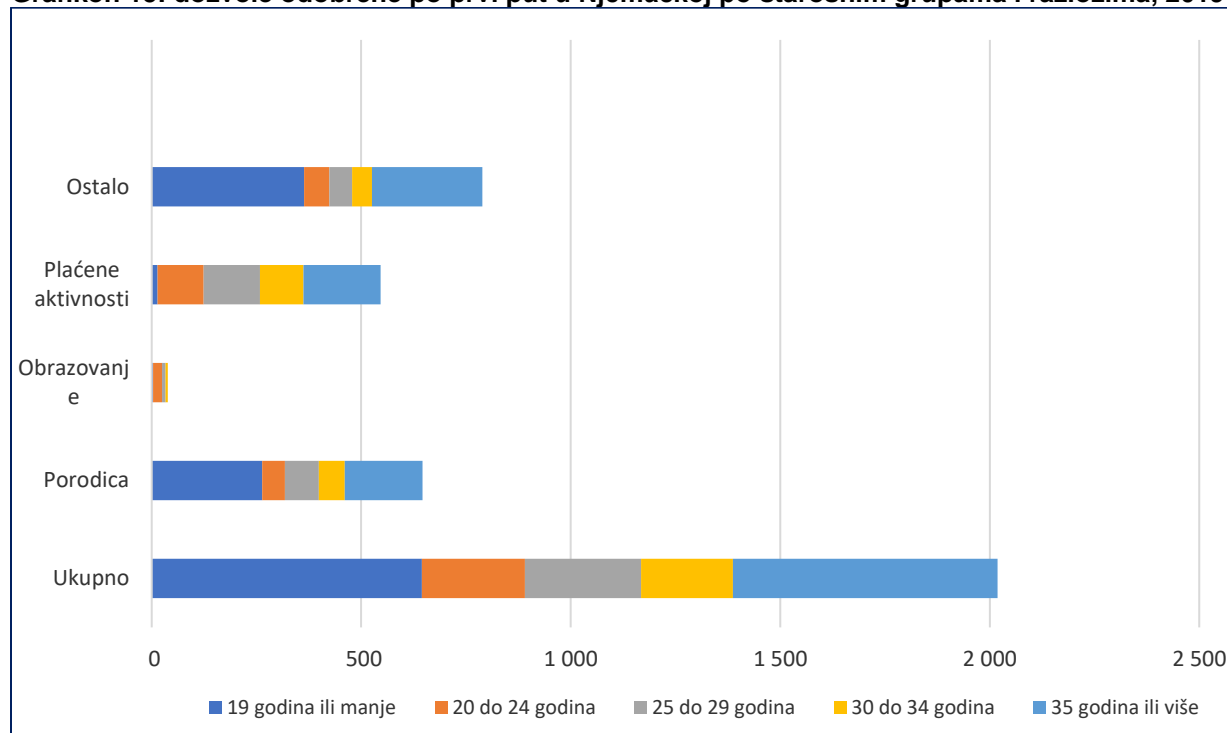


Izvor: proračuni autora na osnovu podataka Eurostat-a

Grafikon 8 se odnosi na grupu ljudi koji dobijaju boravišne dozvole za plaćene aktivnosti. Ovaj grafikon pokazuje da je najzastupljenija starosna grupa, među onima koji traže zaposlenje, između 20 i 34 godine (63.7%, Eurostat). Stoga je jasno da su mlađe starosne grupe najviše pogođene migracijama. Ovo je podržano činjenicom da mnogo ljudi sa manje od 19 godina migrira zbog porodičnih razloga. Nisu međutim dostupni podaci o profilima vještina ovih ljudi. Procenat istraživača, prema dostupnim statističkim podacima, je samo 0.2%, dok vlasnici plavih kartica uzimaju 2.2% (Eurostat, 2018). Preostalih 97.6% je sadržano pod ostalim razlozima. Ovo otvara pitanja zanimanja, nivoa obrazovanja i vještina ovih ljudi. Bez praćenja ovih podataka, zemlja ne može biti u potpunosti upoznata sa posljedicama ovih tokova mobilnosti radne snage. Ovim pitanjem ćemo se baviti sa našim sopstvenim procjenama u narednom dijelu.

⁶ Baden Württemberg Servisni portal, Boravak iz humanitarnih razloga: pogledati internet izvore.

Grafikon 15: dozvole odobrene po prvi put u Njemačkoj po starosnim grupama i razlozima, 2019

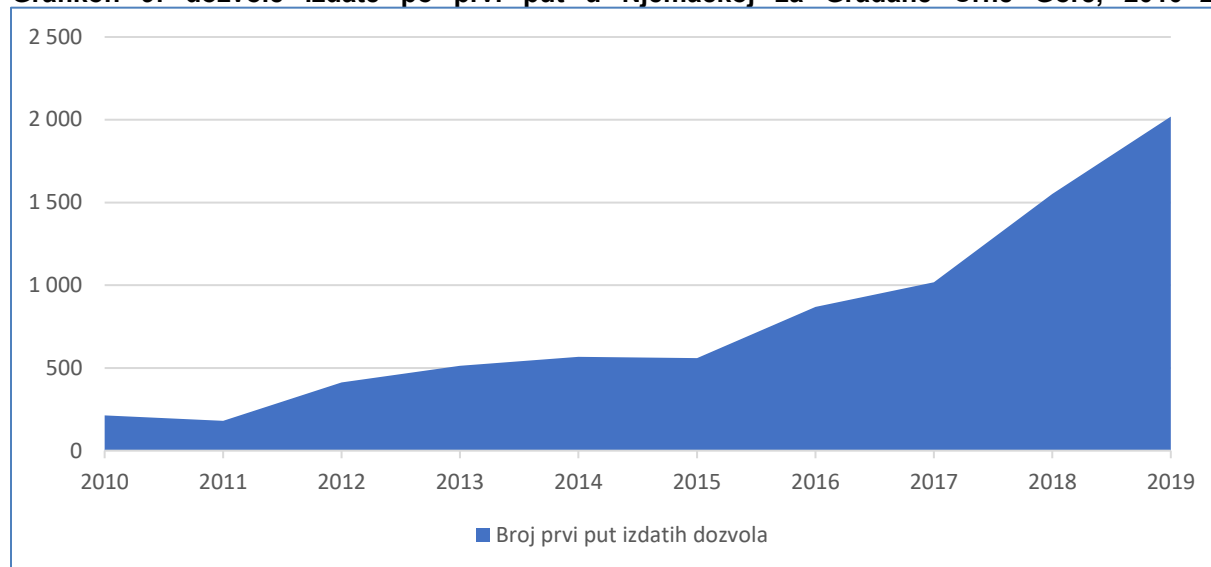


Izvor: proračuni autora na osnovu podataka Eurostat-a

Njemačka izdaje najveći broj boravišnih dozvola za crnogorske emigrante. Brojke su se udvostručile u poslednjih nekoliko godina. (Grafikon 9). Tokom poslednje decenije, najveći rast je zabilježen između 2018 i 2019 godine. Okidač za takav rast je vjerovatno bila Strategija za Kvalifikovanu Radnu Snagu⁷. Ova strategija je uvedena kako bi olakšala pristup ljudima sa stručnim kvalifikacijama tržištu rada u Njemačkoj. Ova strategija zvanično nema nikakav uticaj na diplomce sa fakulteta jer oni već imaju Plavu Karticu kao lakši pristup tržištu rada u Njemačkoj. Logičan zaključak bi bio da se povećani protok na koji utiče ova strategija odnosi na ljude sa stručnim kvalifikacijama.

⁷ Pogledati saopštenje Saveznog Ministarstva za Ekonomske Poslove i Energiju, <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2018/20181219-altmaier-more-growth-prosperity-and-jobs-due-to-the-skilled-immigration-act.html>

Grafikon 9: dozvole izdate po prvi put u Njemačkoj za Građane Crne Gore, 2010–2019



Izvor: proračuni autora na osnovu podataka Eurostat-a

Podaci Njemačke Savezne Agencije za Zapošljavanje (2020) o zaposlenju stranaca pružaju određene podatke o poslovima, starosnim grupama i polu državljana Crne Gore koji žive u toj zemlji. Ove brojke su bile u stalnom rastu na godišnjem nivou u periodu od 2015. do 2020. godine. Kada se uporedi broj zaposlenih sa onima iz istog perioda prethodne godine, stope rasta su uvijek oko 8% do 10% (s obzirom da se kvartalno mjere). Uprkos logičnoj pretpostavci da je došlo do promjene ovog trenda usljed novonastale situacije izazvane pandemijom Covid-19, stopa rasta u 2020. godini je ipak bila najveća u poslednjih pet godina i iznosila je 15,8% u martu te godine.

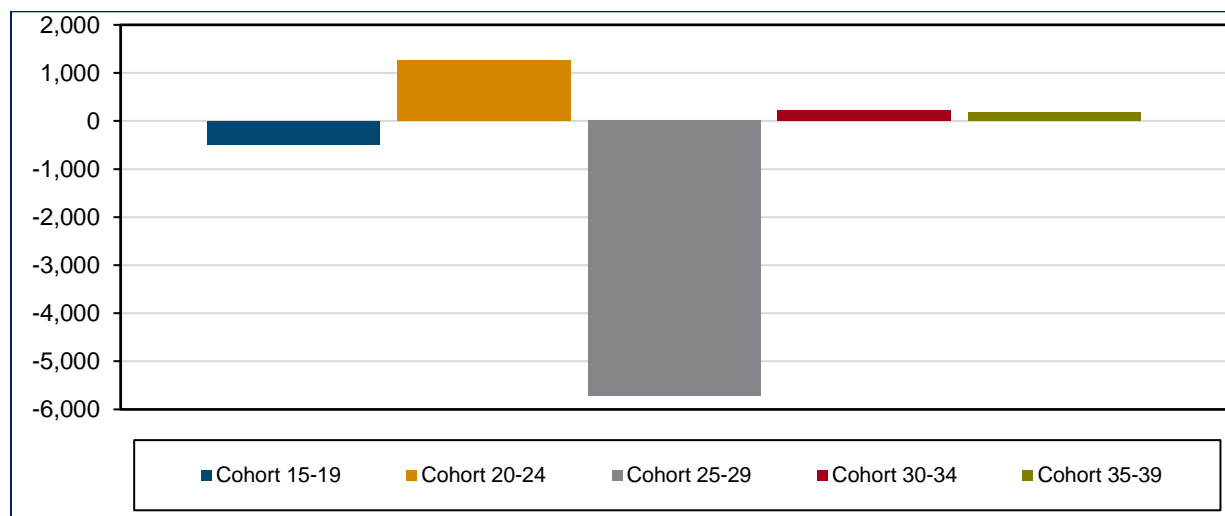
Većina zaposlenih su ili niskokvalifikovani radnici (37.7%) ili kvalifikovani radnici (53.2%). Ostali su visokokvalifikovani radnici i specijalisti, kojih ima znatno manje. Najveću starosnu grupu čine osobe koje imaju između 25 i 55 godina. Glavni poslodavci su u poljima proizvodnje, pružanja ličnih usluga (uključujući zdravstvo) i ostalih poslovnih uslužnih djelatnosti. Veće emigracije mladih mogu imati značajne posljedice na tržište rada jer su tavke emigracije uglavnom stalnog karaktera. Dodatno, radnici sa osnovnim i srednjom školom u ovim brojakama su ključni za održivost i ekonomsku stabilnost bilo koje zemlje. Stoga je potrebno uvesti mjere i politike koje bi zadržale ove radnike u njihovoj matičnoj zemlji.

2.4. Procjene starosne strukture i strukture vještina kod neto migracionih tokova

Neke vrlo korisne informacije su prikupljene iz Leitner-ove (2021) nove procjene o ukupnom broju emigracije iz Crne Gore u posljednjoj deceniji. Leitner-ova metodologija kohort pristupa je sažeta u Prilogu 1, a više informacije se može ponaći u Leitner izvještaju 2021. Na osnovu analize podataka Istraživanja Tržišta Rada, procjena je da ukupne migracije po kohortima imaju negativan ukupan zbir migracija za Crnu Goru od 4 500 osoba (za starosne grupe između 15 i 39 godina u 2010. godini), tokom perioda 2012–2019 (Grafikon 10). Ovaj podatak se slaže sa UN statistikama koje su predstavljene u prvom dijelu.

Sve u svemu, u periodu od 2012 do 2019 je zabilježena ukupna emigracija. Na to je najviše uticala visoka stopa ukupne emigracije u kohort uzrastu od 25–29 godina (osobe koje su bile u svojim srednjim dvadesetim do kasnim tridesetim godinama između 2012 i 2019 godine) i relativno niska ukupna emigracija osoba u najmlađem kohortu od 15-19 godina. Ovi podaci su u skladu sa nalazima o statistikama o boravišnim dozvolama u Njemačkoj, koje su ranije pomenute. Kod preostalih kohorta je zabilježena ukupna imigracija, naročito unutar kohorta od 20–24 godine.

Grafikon 10: zbirni ukupni migracioni tokovi po kohortima, 2012–2019



Izvor: Leitner (2021), proračuni zasnovani na podacima Istraživanja Tržišta Rada za Crnu Goru

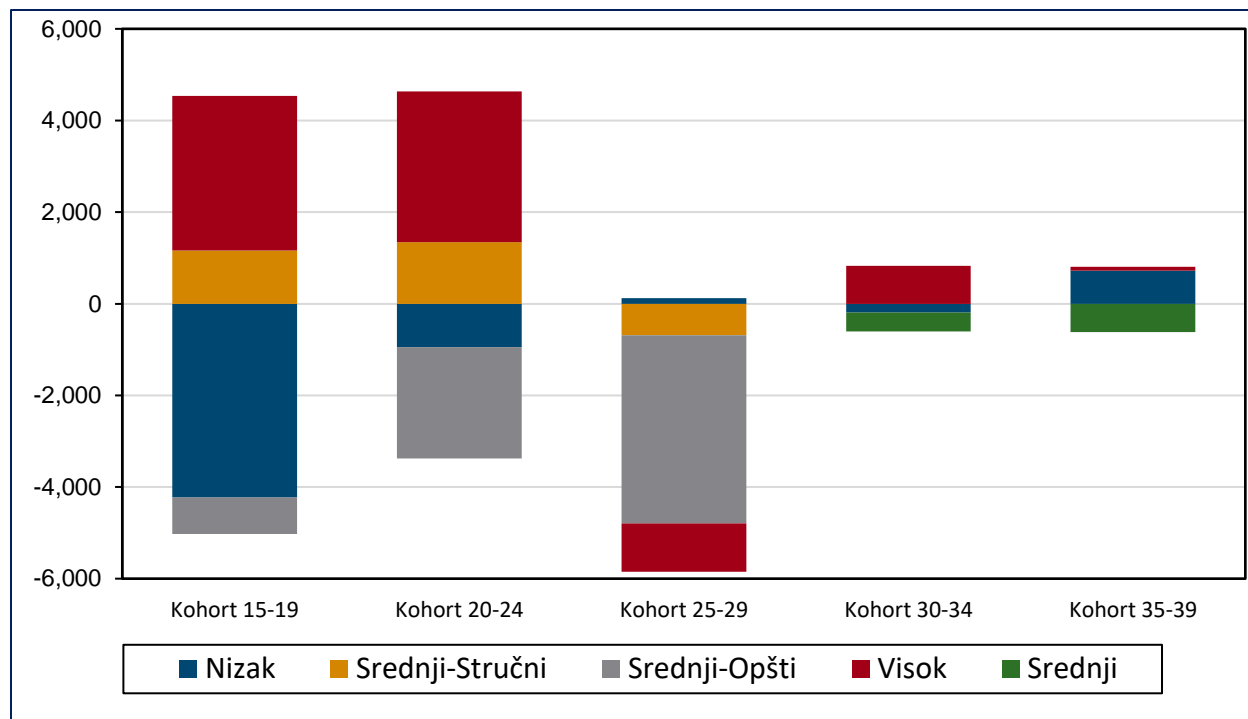
Napomena: ovi uzrasti u zagradama se odnose na uzraste u 2010. godini. Kohort pristup procjenjuje ukupnu migraciju kroz razlike u veličinama kohorta između dvije uzastopne godine. Stoga se godina 2012, koja se prva nalazi u izvještaju, odnosi na raziku između 2011 i 2012 godine. Negativne brojke se odnose na ukupnu emigraciju, a pozitivne brojke se odnose na ukupnu imigraciju.

Postoje podaci o prilivu mozgova u svim kohortima osim kohorta 25–29 (koji je u međuvremenu ostario i postao kohort 34–38 do kraja perioda 2012–2019). Štaviše, ukupna imigracija visokoobrazovanih je bila najveća među dva najmlađa kohorta 15–19 i 20–24. Vjerovatno postoje dva razloga za ovo. Prvi razlog je da su osobe u dva najmlađa kohorta bile uglavnom u svojim ranim dvadesetim godinama između 2012 i 2019 godine, zapravo u godinama u kojima se obično stekne fakultetsko obrazovanje. Ovo ukazuje da se mladi crnogorski diplomci, koji su studirali u inostranstvu, vraćaju u zemlju u većim brojevima. Jača ukupna emigracija ljudi sa srednjim opštim obrazovanjem unutar ova dva kohorta se slaže sa ovom idejom. Djeluje da veliki broj osoba na ovom nivou napušta zemlju nakon završetka srednje škole i potom se vraća sa fakultetskom diplomom dok su još u svojim dvadesetim godinama. Drugi razlog jeste taj da Crna Gora privlači visokokvalifikovane migrante da se zaposle u zemlji (Leitner, 2021).

Ukupna imigracija osoba sa srednjom stručnom spremom (srednja stručna sprema), što je najveći nivo obrazovanja među dva najmlađa kohorta (Grafikon 10), je povezana sa imigracijom mladih ljudi, uglavnom iz regiona, sa srednjom stručnom spremom koji se zapošljavaju u Crnoj Gori. Oni uglavnom rade u turizmu i povezanom uslužnom sektoru i u građevinarstvu (vidjeti IBF, 2019). Suprotno tome, kod kohorta 25–29 je zabilježena ukupna emigracija.

Kod većine kohorta je zabilježena ukupna emigracija niže obrazovanih osoba (osim za kohorte 25–29 i 35–39). Uopšteno, ukupna emigracija niže obrazovanih osoba je najveća kod najmlađeg kohorta 15–19 kod kojih se čini da se iseljavaju u većim brojevima nakon završene srednje škole. Ukupna emigracija onih osoba sa srednjim opštim obrazovanjem (srednje opšte obrazovanje) je najveća jer njihov stečeni nivo obrazovanja je najzastupljeniji kod kohorta 25–29 (Grafikon 11).

Grafikon 11: Zbirni rezultati migracionih tokova po kohortima i stečenom nivou obrazovanja, 2012–2019



Izvor: Leitner (2021), proračuni zasnovani na podacima Istraživanja Tržišta Rada za Crnu Goru.

Napomena: ovi uzrasti navedeni u zagradama se odnose na uzraste na početku perioda u 2010. godini. Kohort pristup procjenjuje ukupnu migraciju kroz razlike u veličinama kohorta između dvije uzastopne godine. Stoga se 2012. godina, koja je prva godina u izvještaju, odnosi na razliku između 2011. i 2012. godine. Obrazovni nivoi su podijeljeni u 4 kategorije: nisko (osnovno ili niže srednje obrazovanje), srednje opšte (više srednje opšte/gimnazija), srednje stručno (više srednje stručno obrazovanje i usavršavanje), i visoko (tercijarno obrazovanje), na osnovu Međunarodnog Standarda za Klasifikaciju Obrazovanja (ISCED). Postoji ISCED prekid u podacima Istraživanja Tržišta Rada između 2013. i 2014. godine, što utiče na to kako su dvije grupe srednjeg opšteg obrazovanja i srednjeg stručnog obrazovanja definisane. Ovaj prekid se uglavnom odnosi na dva najstarija kohorta 34–34 i 35–39. Kako bi se izbjegle bilo kakve mogućnosti različitih uticaja povezanih sa ova dva kohorta, ukupni migracioni tokovi se izvještavaju za zbirnu srednju grupu, koja se obračunava kao suma ukupnih migracionih tokova za srednje stručno obrazovanje i srednje opšte obrazovanje. Negativne brojke se odnose na ukupnu emigraciju, a pozitivne brojke se odnose na ukupnu imigraciju.

3. Raspoređivanje radne snage i migracije

I seljavanje mladih može uticati na raspoređivanje radne snage u budućnosti. Najskorije potegnuta pitanja u oblasti migracija su se odnosila na odliv mozgova, jer mnogi pretpostavljaju da se među emigrantima iz zemlje nalazi veliki broj visokokvalifikovanih osoba. Dostupni podaci međutim ne pružaju dovoljno dokaza da podrže takva uvjerenja. Međutim, činjenica da su većina emigranata mladi ljudi svakako treba da zabrine donosiocce politika. Neka saznanja iz izvještaja lokalnih nevladinih organizacija (NVO) i novina ukazuju da se ne smije potcijeniti ni broj onih koji se iseljavaju na neregularan način.

Ovaj dio izvještaja ima za cilj da pruži objašnjenja za ishode na tržištu rada u Crnoj Gori povezujući ih sa ključnim karakteristikama migracija tokom protekle decenije, predstavljenim u prethodnom dijelu teksta. Kao što je prikazano u Tabeli 1, indikatori tržišta rada su se postepeno poboljšavali od 2010. godine

naovamo. Stopa učešća radne snage je bila 61% (uzrasti 15+) u 2019. godini sa razlikom u polu (69% naprema 54%), dok je stopa zaposlenosti bila skoro 52% (45% za žene). Iako je ukupna stopa nezaposlenosti ostala na nivou od oko 15% u 2019. godini, stopa nezaposlenosti kod mladih je bila veoma visoka (pala je sa 37.6% u 2015. na 25.2% u 2019. godini) (ETF, 2020b).

Politike u oblasti tržišta rada su bile predmet reformi u poslednjoj deceniji. Prioriteti ovih politika su opisani u Nacionalnoj Strategiji Zapošljavanja i Razvoja Ljudskih Resursa za Period 2016–2020 i Programu Reformi za Zapošljavanje i Socijalnu Politiku za period 2015–2020 (Ministarstvo Rada i Socijalnog Staranja, 2015a i 2015b). Prvi dokument predstavlja skup reformi i mjera koje predstavljaju kontinuitet strategije za period od 2012 to 2015 godine. Glavni cilj je kreiranje optimalnih uslova za rast zapošljavanja i poboljšanje ljudskih resursa u Crnoj Gori. Ova strategija sadrži četiri prioriteta: povećanje zaposlenosti i smanjenje stope nezaposlenosti, efikasno funkcionisanje tržišta rada, poboljšanje kvalifikacija i kompetencija u skladu sa potrebama tržišta rada i promociju socijalne inkluzije i smanjenje siromaštva.

Ključne mjere koje mogu uticati na faktore guranja i povlačenja migracija su povećanje efikasnosti aktivnih programa tržišta rada sa naglaskom na integraciji dugotrajno nezaposlenih i mladih osoba. Dugoročna nezaposlenost je jedan od ključnih izazova u Crnoj Gori. I pored pozitivnih trendova na tržištu rada, dugoročna nezaposlenost predstavlja visok procenat (79% u 2019) u odnosu na ukupnu nezaposlenost. Stopa dugoročne nezaposlenosti je bila 11.9% u 2019 godini. Najveću grupu među dugoročno nezaposlenim osobama čine oni koji po prvi put traže zaposlenje, a to su pretežno osobe koje su nedavno diplomirale. Stoga je Program stručnog osposobljavanja mladih osoba sa visokim obrazovanjem jedna od presudnih mjera koja je sprovedena. Ovaj program omogućava mladim osobama bez iskustva da steknu profesionalne vještine i postanu konkurentniji na tržištu rada. Ostale politike fokusirane su na povećanje samozapošljavanja i podsticanje preduzetništva, posebno u nerazvijenim područjima Crne Gore. Stvaranje podsticaja za preduzetnike i povoljne poreske politike imaju za cilj da privuku ekonomske aktivnosti u regijama u kojima postoji odliv stanovništva.

Nacionalna strategija je takođe fokusirana na pitanje rada na crno. Nacionalni Izveštaj o Humanom Razvoju za Crnu Goru (UNDP, 2020) procjenjuje da se svako treće radno mjesto u Crnoj Gori nalazi u zoni sive ekonomije. Rad na crno je najviše izražen u građevinarstvu, ugostiteljstvu, turizmu, trgovini, poljoprivredi i prevoznim djelatnostima. Ovi sektori su najčešće povezani sa sezonskim karakterom crnogorske ekonomije i radnim angažmanima bez zaključivanja formalnog ugovora o radu ili neprijavlivanjem radnika na propisan ili adekvatan broj radnih sati (to jeste, radi se više sati nego što je prijavljeno), nelegalnim zaposlenjem stranaca (bez prijave ili uz neodgovarajuću prijavu), odbijanjem da se radnicima isplate dodatni sati rada (kada postaje pravni uslovi za tim, na primjer u slučajevima prekovremenog ili noćnog rada), isplatom zarada ili dijela zarada „na ruke“ ili bilo kojim drugim oblicima rada na crno. Rad na crno se najčešće dešava kod mladih ljudi, bez obzira na njihove kvalifikacije ili diplome, nekvalifikovanih radnika, nezaposlenih ljudi starije životne dobi koji su izgubili posao zbog tranzicije, pa čak i kod penzionera.

Glavni uzroci visokog nivoa neprijavljenog rada su nefleksibilnost tržišta rada, visoka stopa nezaposlenosti, niska profitabilnost, veliko poresko opterećenje za poslodavce, i kultura neformalnog poslovanja koja je razvijena tokom poslednjih decenija. Uprava za Inspekcijske Poslove sprovodi stalne, kontinuirane aktivnosti u svim sektorima poslovanja u kojima se može identifikovati rad na crno i preduzima mjere za eliminisanje te pojave. Iako se primjenjuju jače mjere za praćenje poslodavaca i njihovih praksi, ovo pitanje je vrlo izazovno i zahtijeva dodatni napor svih uključenih strana. Smanjivanje ovog trenda bi smanjilo broj stanovništva koje je spremno za migraciju, a koje je uključeno u ovu vrstu zaposlenja, i takođe učinilo Crnu Goru atraktivnijom destinacijom za međunarodne imigrante.

Urbanizacija je dovela do toga da ljudi napuštaju sela radi odlaska u urbanije centre. Sjeverne opštine su najpogođenije ovakvim kretanjima. Ljudi iz sjeverne regije su uglavnom bili zaposleni u poljoprivredi i šumarstvu, jer su to glavni resursi u tim područjima. Kako su ljudi napustili svoje „tradicionalne“ sektore djelatnosti, došlo je do usporavanja ekonomskih aktivnosti u regiji, što je dodatno navelo ljude ka emigraciji. Kao finalni ishod, ljudi su počeli da migriraju prema centralnim i južnim djelovima zemlje i preko

granice u potrazi za poslovima i većim zaradama. Ovo je jedan od razloga zbog kojeg se konstantno smanjuje populacija gradova na sjeveru, što utiče na ostatak zemlje. Vlada je pokrenula određene inicijative za revitalizaciju regiona i podsticanje ljudi da se vrate i pokrenu svoje poslove u tim opštinama. Neke od najnovijih inicijativa su Nacionalna Strategija za Regionalni Razvoj Crne Gore za period 2014–2020 i Strategija za Razvoj Ruralnog Turizma sa povezanim akcionim planom koja je usvojena od strane Ministarstva za Održivi Razvoj i Turizam, i koja će važiti do 2023 godine. Međutim, potrebne su i dodatne akcije.

Nacionalna Strategija za Regionalni Razvoj Crne Gore je fokusirana na ostvarivanje usklađenijeg socio-ekonomskog razvoja svih opština i regiona u zemlji, na bazi konkurentnosti, inovacija i zapošljavanja. Razvojne mjere su uspostavljene u tri glavna područja: pametan, održiv i inkluzivan rast. Najviše sredstava za sjeverni region je uloženo u izgradnju dionice Smokovac-Mateševu na autoputu Bar-Boljare, odnosno u putnu infrastrukturu. Na taj način su sredstva potrošena na održivi rast (59%), praćen pametnim rastom (38%, pri čemu je većina sredstava išla za kreditne aktivnosti Investiciono-Razvojnog Fonda Crne Gore) i inkluzivni rast (3%, pri čemu su značajna sredstva dodijeljena Programu stručnog usavršavanja mladih sa visokim obrazovanjem i drugim programima aktivne politike zapošljavanja). U godišnjim izvještajima o sprovođenju akcionog plana dostavljaju se indeksne vrijednosti za konkurentnost i razvoj, rast MSP-a i stope zaposlenosti po opštinama (Vlada Crne Gore, 2020). Iako brojke uglavnom pokazuju rast, sjeverne opštine su i dalje na dnu tabela sa znatno nižim brojevima od opština iz ostalih regiona.

Modernizacija povećava potrebu za vještinama koje su povezane sa novih tehnologijama. U tom smislu je Vlada nedavno usvojila Strategiju Pametne Specijalizacije Crne Gore za period 2019–2024⁸, koja poziva na određene izmjene u obrazovnom sistemu i uvođenje novih i kontinuiranih programa stručnog usavršavanja (mogućnosti prekvalifikacije za odrasle radnike). Strategija cilja na tri sektora: održiva poljoprivreda i lanac vrijednosti ishrane, energija i održiva životna sredina, i zdravstveni turizam. ETF je u vezi sa ovom strategijom uradio pilot studiju o potrebama za vještinama u energetskom i turističkom sektoru u Crnoj Gori (pogledati ETF, 2021, Članak 12). ETF je identifikovao potrebu za određenim profilima radnika na kojima je potrebno fokusirati stvaranje/reformu obrazovanja i usavršavanja: inženjeri, specijalisti, rukovodioci proizvodnje, tehničari i građevinski radnici specijalizovani za solarnu energiju, vjetroenergiju i bioenergiju u vezi sa energetskim sektorom; i specijalisti u oblastima banja i velnesa, profesionalci iz oblasti terapije i fitnesa, zdravstveni stručnjaci i uslužni radnici u oblasti zdravstvenog turizma (ETF, 2021).

Glavni cilj Strategije za Razvoj Ruralnog Turizma je održivi razvoj raznolikog, autentičnog ruralnog turizma. Ovo će stvoriti osnovu za povećanje blagostanja ruralnog stanovništva i zaustaviti iseljavanje ruralnih područja. Razmatrajući predložene mjere i aktivnosti u okviru petogodišnjeg plana, ova strategija predlaže inkluzivni pristup stvaranju i razvoju ponude seoskog turizma. Cilj je da se koriste tradicionalni resursi kako bi se isti ponudili na moderan i inovativan način. Efikasno upravljanje i dobre prakse će podstaći dalji rast ekonomskih aktivnosti u ovom sektoru. Sve ovo bi revitalizovalo region i privuklo imigraciju i povratnu migraciju. Ova strategija je kreirana 2018. godine, tako da njene doprinose tek treba sačekati.

Ekonomija zemlje se u najvećoj mjeri oslanja na uslužni sektor, a naročito na turizam koji doprinosi BDP-u sa 23.7% (WTTC, 2018). Nije iznenađenje da broj ljudi koji rade u sektorima kao što su izdavanje smještaja i usluge ishrane, veleprodaja i maloprodaja, popravka motornih vozila i motocikala, i drugim uslužnim aktivnostima čini 31% od svih zaposlenih ljudi (Monstat, 2019). Kao posljedica toga, postoji veliki broj niskokvalitetnih poslova, i podzaposlenost. Takođe, ovi poslovi su rijetko stalnog karaktera i zarade su niske, što dovodi do toga da su osobe zaposlene u ovim sektorima spremne za napuštanje zemlje. Zarade su i višestruko veće za iste poslove u zapadnoevropskim zemljama (čak i u Hrvatskoj) ili u SAD-u, što su ujedno i zemlje koje ova grupa migranata najčešće bira.

⁸ Pogledati Strategiju Pametne Specijalizacije Crne Gore za period 2019–2024, Ministarstvo Nauke (2019).

3.1. Nedostatak radne snage na tržištu rada u Crnoj Gori

Kao rezultat gore navedenih okolnosti, uslužni sektor u Crnoj Gori redovno ima problema sa velikim nedostatkom radne snage za sljedeća zanimanja: konobari, i drugo hotelsko osoblje, mehaničari i građevinski radnici (Kaluderovic & Radojević, 2012). Na taj način, glavni sektori sa zabilježenim manjkom radne snage u zemlji su građevinarstvo, turizam, hoteli i restorani, poljoprivreda i trgovina. Ovi nedostaci radne snage se uglavnom nadomjeste kroz sezonsku imigraciju radnika iz susjednih zemalja. Crna Gora zapošljava skoro tri četvrtine od svih radnika migranata iz regiona. Pregled njihove strukture kvalifikacija otkriva da su većina njih niskokvalifikovani radnici. (IOM, 2015).

Izveštaj o sprovođenju Strategije Integrisanog Upravljanja Migracijama u Crnoj Gori za 2019. godinu pruža određene statističke podatke o imigracionim trendovima (Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2020). U Crnoj Gori je u 2019. godini izdato ukupno 27 634 dozvola za privremeni boravak i rad stranaca. Od toga je 15 582 dozvole izdato u okviru sistema kvota, a 12 052 izvan sistema kvota⁹. To predstavlja 1 307 ili 5% više izdatih radnih dozvola nego u 2018. godini (26 327 dozvola). Veliki broj dozvola izdatih van kvote može biti rezultat brojnih stranih MSP-a koja posluju u zemlji. Međutim, nisu dostupni podaci o brojevima po vrstama dozvola izvan kvote.

Od ukupnog broja izdatih dozvola za strance u okviru sistema kvota po vrstama, 80,3% je izdato za zapošljavanje (12 513), a 19,7% za sezonsko zapošljavanje (3 069). U kvotama popunjenim za zapošljavanje stranaca u 2019. godini, četiri privredna sektora su primila najviše stranih radnika (81,4%): građevinarstvo, izdavanje smještaja i usluge ishrane, ostale uslužne djelatnosti i trgovina. Ukupno je ostvareno 81,7% od ukupno dodijeljenih kvota za 2019. godinu. Prema vrsti dozvola, ostvareno je 89,2% od dodijeljenih kvota za zapošljavanje stranaca, a 60,8% od kvota za sezonsko zapošljavanje. Zemlje porijekla imigranata nisu obuhvaćene izvještajem.

Određeni podaci o zemlji porijekla stranaca su dobijeni iz dokumenta „Informacije Ministarstva Rada i Socijalnog Staranja i Ministarstva Unutrašnjih Poslova o primjeni Zakona o Strancima“ (2015) (Tabela 5). Uzimajući u obzir da su trendovi u glavnim sektorima djelatnosti i prosječan broj dozvola ostali dosljedni tokom poslednje decenije, sljedeća statistika (koja može izgledati zastarelo) jeste relevantna za trenutne tokove. Ovi podaci pokazuju da se glavni uvoz radne snage odvija iz regiona. Od oko 23 000 imigranata, 38% je bilo iz Srbije, dok su imigranti iz pet zemalja Zapadnog Balkana činili 62% od ukupnog broj imigranata. Ovi podaci podržavaju pretpostavku lančane migracije niskokvalifikovanih i srednjekvalifikovanih radnika: crnogorski državljani koji emigriraju radi većih zarada, bivaju zamijenjeni strancima koji dolaze da bi radili za niže plate.

Tabela 5: Zemlje porijekla stranaca kojima je odobren privremeni boravak u Crnoj Gori, 2015

Podaci o državljanstvu stranaca kojima je odobrena radna dozvola za Crnu Goru, 2015	Broj
Srbija	8 739
Bosna i Hercegovina	3 945
Ruska Federacija	2 585
Ukrajina	1 169
Sjeverna Makedonija	1 039
Kina	419
Albanija	355
Hrvatska	244
Kosovo	201
Bjelorusija	126
Italija	125

⁹ Pogledati fusnotu 3 radi definicije termina “izvan kvote” za boravišne i radne dozvole.

Velika Britanija	97
Turska	87
Sjedinjene Američke Države	79
Njemačka	78
Slovenija	65
Kazahstan	56
Francuska	48
Drugi	3 559
Ukupno	23 016

Izvor: Informacije Ministarstva Rada i Socijalnog Staranja i Ministarstva Unutrašnjih Poslova o primjeni Zakona o Strancima (2015).

Tržište rada u razvijenim zemaljama sve više karakteriše nedostatak radne snage za obavljanje poslova na najnižem nivou hijerarhije zanimanja. To je slučaj u Njemačkoj, kao glavnoj destinaciji crnogorskih emigranata. Brzi razvoj uslužnog sektora u razvijenim zemljama povećava potražnju za nekvalifikovanim radnicima, za poslove koji su manje atraktivni domaćoj radnoj snazi. Ti poslovi se nazivaju „3D poslovi“: prljavi, opasni i teški poslovi. Lokalna radna snaga je prvenstveno orijentisana na atraktivne visoko plaćene poslove. Shodno tome, kada je stopa zaposlenosti visoka, radna mjesta sa dna ponude obično ostanu slobodna. Da bi popunili slobodna niskokvalifikovana radna mjesta¹⁰, poslodavci zapošljavaju migrante kako ne bi morali da povećavaju troškove rada za hijerarhijski niža zanimanja (Šuković, 2016). Migranti iz manje razvijenih zemalja, uključujući Crnu Goru, će radije prihvatiti nepovoljne uslove rada negoli domaći radnice, koji su generalno bolje zaštićeni regulisanim uslovima rada i djelovanjem jakih sindikata. Pored toga, u zemljama poput Njemačke je evidentno povlačenje radne snage usled penzionisanja „bejbi bum“ generacija 1950-ih i 1960-ih godina, što dodatno ubrzava trend nedostatka radne snage.

Crna Gora ima značajno višu stopu neaktivnosti nego zemlje EU. Stopa neaktivnosti (15-64 godine starosti), prema podacima Eurostat-a je bila 26.6% u EU 27 zemljama u 2019. godini, dok je u Crnoj Gori bila 33.8%. Pored najviše stope nezaposlenosti, sjeverni region ima i najvišu stopu neaktivnosti. Stanovništvo u ovoj regiji je starije i slabije obrazovano nego u drugim regijama zbog odlaska mladih ljudi. Prema podacima iz popisa 2011. godine, prosječna starost u sjevernom regionu je bila 39 godina, dok je na nacionalnim nivou ona bila 37.2 godine. Doznake iz inostranstva su važan izvor prihoda za stanovništvo sjevernog dijela Crne Gore, što doprinosi visokoj stopi neaktivnosti. Kao što je ranije pomenuto u dijelu 2.1, prilivi od doznaka su činili više od 10% BDP-a Crne Gore u poslednjim godinama. Kada su u pitanju podaci Centralne Banke, ukupni priliv od doznaka u Crnoj Gori je iznosio 564 miliona eura u 2020. godini, što je porast u odnosu na 560 miliona eura u 2019. godini (porast od 0.7%) i porast u odnosu na 537 miliona eura u 2018. godini (porast od 4.3%) (Centralna Banka, 2019 i 2020).¹¹

Ovi podaci ukazuju na to Covid-19 pandemija nije smanjila iznos doznaka u Crnoj Gori u 2020. godini, čak nasuprot tome, prilivi od doznaka su nastavili da se povećavaju.¹² To dalje pokazuje da su porodične veze između emigranata i stanovnika Crne Gore i dalje jake, što negativno utiče na stopu neaktivnosti. Drugi razlog za postojanje visokih stopa neaktivnosti je značajna obeshrabrenost nedostatkom mogućnosti za pronalaženjem posla. Snažna potražnja za radnom snagom i povećanje ponude poslova su stoga neophodan uslov za veću stopu učešća radne snage (Svetska Banka, 2018, 2019).

¹⁰ Ovi poslovi se uglavnom nazivaju 3D poslovima (opasni, prljavi i teški poslovi koje izbjegava matično stanovništvo.

¹¹ Vidjeti tabelu 4 za detaljnije statistike o doznakama, iz dva izvora: Svjetska Banka i Centralna Banka Crne Gore. Prema podacima od Svjetske Banke (2020), iznos doznaka je bio 584 miliona američkih dolara u 2019 godini i 601 milion američkih dolara u 2020 godini. Druga brojka je predstavljala 12.5% BDP-a u 2020 godini (Svjetska Banka, 2020).

¹² Procjena Svjetske Banke pokazuje povećanje od 2.9% u 2020 godini, kada su se prilivi na osnovu doznaka povećali na 601 milion američkih dolara u 2020 godini u odnosu na 584 miliona američkih dolara u 2019.

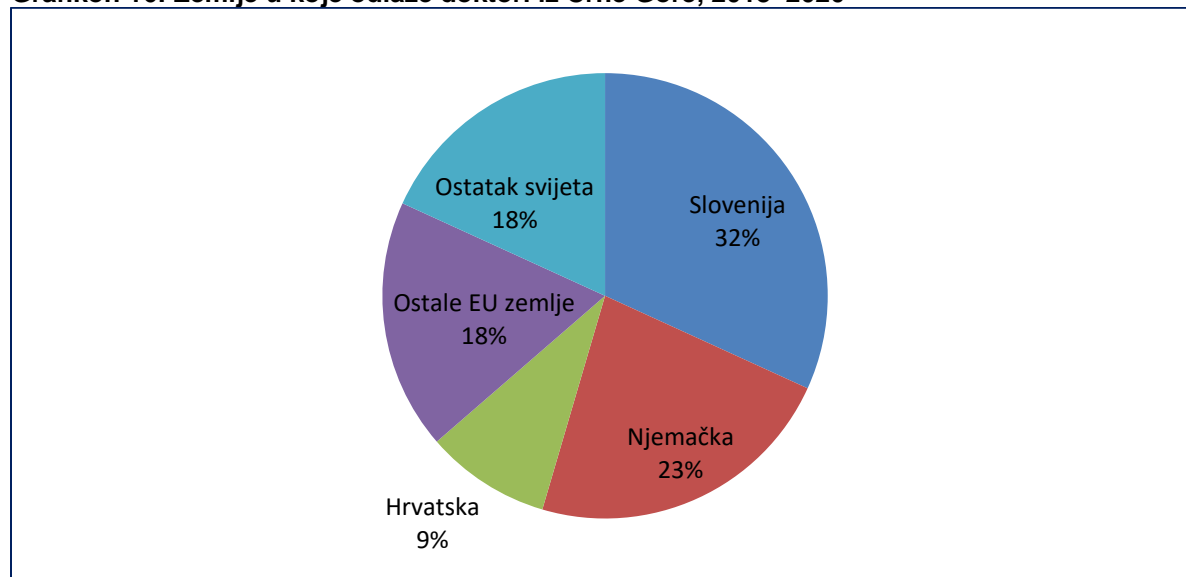
3.2. Mobilnost crnogorskih doktora

Posmatrani trend migracija je pokazao da odliv mozgova ne predstavlja toliko veliki problem za Crnu Goru. Međutim u nekim sektorima je zabilježena značajna emigracija. Najčešće pominjani sektor je zdravstveni sektor, naročito tokom pandemije.

Prema podacima predstavnika Ljekarske Komore Crne Gore i Sindikata Doktora Medicine (obavljeni intervjui), zdravstveni sektor se suočava sa stalnom emigracijom ljekara. Podaci dobijeni iz intervjua sa predstavnikom Udruženja Ljekara pokazuju da je preko 160 ljekara emigriralo iz Crne Gore u poslednjih pet godina. To je preko 7% od ukupnog broja licenciranih ljekara u Crnoj Gori. Podaci dobijeni od Ljekarske Komore Crne Gore za 2018–2020 takođe govore o nekim obrascima emigracije crnogorskih ljekara. U 2018. godini sedam ljekara se obratilo Ljekarskoj Komori sa zahtjevom za informacije i preporuke za prijavu za rad u drugoj zemlji. Ovaj broj se znatno povećao tokom 2019. godine, kada je 19 ljekara podnijelo takav zahtjev Ljekarskoj Komori Crne Gore. U prvoj polovini 2020. godine sličan zahtjev je podnijelo 13 ljekara. Čak ni situacija izazvana pandemijom Covid-19 nije zaustavila emigraciju ljekara iz Crne Gore, jer su od marta 2020. godine podnijeta još tri zahtjeva. Tako je tokom 2019. godine oko 1,5% od ukupnog broja ljekara napustilo crnogorski zdravstveni sistem.

Odabrane zemlje u koje uglavnom emigriraju doktori identifikovane su kroz intervjue i podatke iz Ljekarske Komore Crne Gore. Grafikon 12 pokazuje da su najčeće destinacije ka kojima emigriraju doktori Njemačka i Slovenija. Takođe postoje prilike za zaposlenje za doktore iz Crne Gore u evropskim zemljama kao što su Austrija, Švajcarska, Hrvatska, Danska i Italija, i ostalim zemljama kao što su Kuvajt, Ujedinjeni Arapski Emirati i Bocvana. Značajan broj doktora koji napušta Crnu Goru ipak ne navodi destinaciju prilikom predavanja zahtjeva za odlazak.

Grafikon 16: Zemlje u koje odlaze doktori iz Crne Gore, 2018–2020¹³



Izvor: Ljekarska Komora Crne Gore

Kao i u drugim oblastima, radna migracija ljekara je posljedica razlika u platama između zemalja imigracije i emigracije (Šuković, 2016). Crnogorski ljekari prelaze iz područja sa niskim platama u područja u kojima je potrebna dodatna radna snaga, a plate su veće. Kao rezultat, ponuda radne snage u zemlji porijekla opada, zbog čega cijena rada raste. Plate zaposlenih u zdravstvenom sektoru su se

¹³ Oni koji nisu naveli zemlju u koju su emigrirali nisu uključeni. Oni predstavljaju značajan broj (45% od ukupnog broja emigranata u tom periodu), tako da su podaci na grafikonu čisto ilustrativni.

povećale u 2020. godini. Parametri dizajnirani za određivanje zarade na osnovu potrebne stručnosti i složenosti posla porasli su za oko 12% u 2020. godini, a povećanje od dodatnih 3% je planirano za 2021 godinu. Međutim, čini se da su razlike u platama medicinskog osoblja u razvijenim evropskim zemljama¹⁴ i Crnoj Gori i dalje veoma značajne, pa se pretpostavlja da povećanje zarada neće spriječiti dalje iseljavanje. Podaci za prvih par mjeseci 2020. godine potvrđuju ovu konstataciju.

Ovu konstataciju takođe potvrđuju i saznanja iz obavljenih razgovora. Predstavnici Ljekarske Komore Crne Gore i Sindikata Doktora Medicine smatraju da su razlike u prihodima ključni razlozi za migraciju medicinskog osoblja. Ljekarska Komora je takođe prepoznala i specijalizaciju kao jedan od razloga koji je naveden kod manjeg broja zahtjeva kod doktora. Pored navedene želje za većim zaradama kao jednim od razloga za odlazak doktora, predstavnici sindikata su takođe pomenuli i probleme koji se odnose na nedostatak protokola i radnih standarda što dodatno demotivira zaposlene u sektoru javnog zdravstva. Pored toga, sindikat je naglasio i važnost kontinuiranog ulaganja u osoblje, misleći na profesionalno usavršavanje, kako bi se osiguralo učešće na seminarima i sličnim skupovima. Ljekarska Komora konstantno zahtijeva od menadžmenta, Fonda za Zdravstveno Osiguranje¹⁵ i Ministarstva Zdravlja da se obezbijedi kontinuirano medicinsko obrazovanje za sve članove komore. U skladu sa Zakonom o Medicinskoj Zaštiti, zdravstvene institucije su dužne da obezbijede ovu vrstu obrazovanja. Stoga se čini da je glavna prepreka nedostatak sredstava, ili nejednaki tretman u obezbjeđivanju daljeg obrazovanja (kao što su učešća na seminarima).

4. Formiranje ljudskih resursa i migracije

U 2019. godini neto stopa upisa u ustanovama višeg srednjeg obrazovanja u Crnoj Gori je iznosila 89%, dok je bruto odnos upisa na nivou tercijarnog obrazovanja bio 54% (UNESCO). Oko 68% svih učenika u višem srednjem obrazovanju odabralo je tip stručnog obrazovanja u 2019. godini. Očekivani broj godina školovanja je dostigao 12,8 godina, ali ta brojka pada na 8,9 godina kada se uzme u obzir ono što djeca zaista nauče (Svjetska banka, 2020b). Prema Indeksu Ljudskog Kapitala Svjetske banke za 2020. godinu, dijete danas rođeno u Crnoj Gori će biti 63% produktivnije kada odraste u odnosu na ono što bi moglo biti da ima priliku za potpunim obrazovanjem i punim zdravljem¹⁶. Zemlja ima nizak udio ranog napuštanja škole (5% u 2019. godini), dok je udio ljudi koji se ne obrazuju, koji nisu zaposleni ili se ne usavršavaju (NEET) bio oko 17% (ETF, 2020b). U 2019. godini stečeno obrazovanje (široki nivoi) radne snage (% starijih od 15 godina) je bilo: 29% radne snage visoko kvalifikovano, 62% srednje kvalifikovano i 9% nisko kvalifikovano (ETF, 2020b).

Proces tranzicije ukazuje na potrebu za reformama u obrazovanju. Glavni strateški dokumenti u oblasti obrazovanja su razvojne strategije za inkluzivno, stručno i više obrazovanje¹⁷. Posljednja dva dokumenta

¹⁴ Na primjer, prosječna neto mjesečna zarada u Sloveniji u sektoru zdravlja i socijalnog rada za 2020 je iznosila je 1 308 eura (SORS, 2020), dok je u Crnoj Gori iznosila 645 eura (Monstat, 2020).

¹⁵ Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore je institucija koja pruža prava na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje. Sinhronizovano djelovanje fonda u sistemu zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja omogućava bolju kontrolu, racionalnije i adekvatnije trošenje sredstava i kreativnije upravljanje politikom. U cilju boljeg ostvarivanja prava osiguranika, fond ima organizacione jedinice u svim opštinama u Crnoj Gori. To je jedna od najvažnijih institucija u zdravstvenom sistemu i državi. Činjenica da je njegova osnovna uloga finansiranje zdravstvene zaštite cjelokupnog stanovništva zemlje otkriva njen značaj i gotovo presudan uticaj na reforme zdravstvenog sistema i na ukupne reforme koje se sprovode u Crnoj Gori.

¹⁶ Kompletno obrazovanje je definisano kao 14 godina visokokvalitetne škole do uzrasta od 18 godina; Puno zdravlje se definiše kao odsustvo komplikacija i preživljavanje do najmanje 60 godina.

¹⁷ Nacionalna klasifikacija dijeli obrazovne programe prema Međunarodnom Standardu za Klasifikaciju Obrazovanja iz 2011 (ISCED). Predškolsko obrazovanje je nulti nivo. ISCED nivo 1 (osnovni) uključuje osnovnu školu od prvog do petog razreda, dok nivo 2 (niži srednji nivo) pokriva nacionalni sistem od šestog do devetog razreda. ISCED nivo 3 (viši srednji nivo) pokriva nacionalni srednjoškolski sistem, dok nivo 5 obuhvata bivše više škole (odnosno stručno obrazovanje nakon srednjeg obrazovanja). Postoji ograničena ponuda za ISCED nivo 5. ISCED nivo 6 uključuje sve univerzitetske studijske programe koji traju tri ili četiri godine, dok su oni koji traju pet ili šest godina klasifikovani kao ISCED nivo 7. Prema ISCED 2011 doktorske studije su rangirane na nivo 8 (ETF, 2019).

su kreirana za period od 2015. do 2020. godine i konačni izvještaji su već dostupni. Strategija za razvoj inkluzivnog obrazovanja je kreirana 2019. godine i obuhvata period od 2019. do 2025. godine, pa njeni efekti još uvek nisu jasni. Sve ove strategije su dizajnirane da usklade nastavu sa Evropskim standardima i poboljšaju kvalitet pruženog obrazovanja. Ključni ciljevi, koji mogu imati efekta i na trend migracija, su reforma višeg obrazovanja i razvoj obrazovnih programa koji daju prioritet digitalnoj pismenosti, e-učenju i praktičnim vještinama. Zakon o Visokom Obrazovanju iz 2017. godine je uveo novi model studiranja 3 + 2 + 3 i praktičnu nastavu kao obavezni dio studijskog programa koji čini najmanje 25% istog (Vlada Crne Gore, 2020). Internacionalizacija i usklađivanje sa preporukama EU omogućavaju veće mogućnosti za mobilnost studenata i olakšavaju sticanje univerzitetskih diploma u inostranstvu i nostrifikaciju stranih diploma. Štaviše, novim nastavnim programima se osigurava da učenici zaista stiču relevantne i potrebne vještine. To će pomoći bržem prilagođavanju konkurentnim tržištima rada u inostranstvu.

Istraživanje o usklađenosti programa visokog obrazovanja i potrebama tržišta rada je sprovedeno kako bi pomoglo kreiranje što efikasnijih politika usmjerenih na umanjeње faktora guranja. Metodologija je obuhvatila ankete i detaljne intervju sa poslodavcima i predstavnicima kompanija (Vlada Crne Gore, 2020). Indeks relevantnosti visokog obrazovanja u Crnoj Gori je 84 prema ovom istraživanju (na skali od 0 do 100). Novoformirana Agencija za Kontrolu i Obezbjedenje Kvaliteta Visokog Obrazovanja biće zadužena za nadgledanje sprovođenja glavnih prioriteta strategija. To uključuje definisanje jasnih kriterijuma i uslova za upis u visokoškolske ustanove, osiguravanje temeljne primjene i procjene ishoda učenja, razvijanje mogućnosti za učenje tokom cijelog života, praćenje kvaliteta sprovođenja programa i jačanje priznavanja neformalnog obrazovanja.

Neusklađenost vještina je prepoznata od strane domaćih zainteresovanih strana kao jedna od najvećih briga za razvoj ljudskih resursa i njihovog korišćenja u Crnoj Gori (ETF, 2019a; Radović, Đurašković, 2016). To se smatra ključnom preprekom za rast i konkurentnost zajedno sa manjkom stvaranja novih radnih mjesta. Na osnovu dostupnih podataka, neusklađenost vještina je prepoznata kao posljedica prirode brzih promjena prirode poslova, što dovodi do gubitka nekih poslova (smanjenje potražnje za radnom snagom), promjene sadržaja drugih poslova, stvaranja potpuno novih radnih mjesta, i ograničenog ili dugotrajnog prilagođavanja ponude obrazovanja i usavršavanja kako bi se zadovoljile ove nove potrebe (ETF, 2020a).

Indikator profesionalne neusklađenosti pokazuje da u Crnoj Gori postoji trend prekomjerne kvalifikacije (ETF, 2019a). Neusklađenost vještina je posebno uočljiva među višim srednjim i visokim nivoom obrazovanja. To potiče od visokog nivoa ljudi koji prelaze sa stručnog obrazovanja na visoko obrazovanje i na programe koji su manje relevantni za potrebe tržišta rada. Iako je broj učenika koji planiraju da nastave školovanje nakon srednje stručne škole značajan već tokom faze upisa, zbog ograničenog broja mjesta u opštim školama, kriterijumi za odabir su se zasnivali na prethodnim rezultatima i uticaju roditelja (Kaluderović i Mirković, 2020). Čini se da postoji prevelika ponuda diplomaca sa fakulteta, posebno u oblastima zanimanja sa manjom potražnjom kao što su pravo ili humanističke nauke, što dovodi do visokog nivoa nezaposlenosti diplomaca (Kaluderović i Mirković, 2016). Studije (Arandarenko i Bartlett, 2012; Bartlett i drugi., 2016) su potvrdile da glavni razlozi zbog kojih diplomci ne pronalaze posao uključuju nedostatak raspoloživih poslova i činjenica da obrazovni sistem ne pruža diplomcima odgovarajuće vještine.

Crna Gora je prepoznala ovaj problem i postala je prva zemlja u regionu koja je uvela dualne programe stručnog obrazovanja (pogledati strukturu Sistema obrazovanja i usavršavanja u Crnoj Gori u Prilogu 2). Reforma je ostvarena uz podršku ETF-a i MOR-a 2017. godine. Već je 56% učenika koji su pohađali dualno srednje stručno obrazovanje, tokom prve dvije školske godine (2017–2018 i 2018–2019), pronašlo zaposlenje nakon diplomiranja (ETF–ILO, 2020)¹⁸. Slične inicijative mogu pomoći u smanjenju stopa nezaposlenosti kod mladih i dugoročne nezaposlenosti, koje su gurale mlade ljude ka traženju poslova u inostranstvu. Za poslodavce, najvažnije vještine su one koje su povezane sa sektorima (na one na koje se odnosi stručno usavršavanje), vještine potrebne za rad na računaru kao i analitičke vještine i one vještine potrebne za rješavanje problema (u stvari kombinacija kognitivnih i interaktivnih vještina)

¹⁸ Pogledati internet stranicu MRO, https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS_740890/lang--en/index.htm

(Nacionalna Erasmus+ Kancelarija, 2020). Jedan od glavnih izazova je relativno nepostojanje takvih vještina kod mladih diplomaca, osim računarskih vještina.

Glavni razlog neusklađenosti tržišta rada i obrazovnog sistema je taj što se obrazovni sistem nedovoljno fokusira na potrebe tržišta rada. Visoko obrazovanje se proširilo u Crnoj Gori. Nakon Bolonjske reforme, broj studenata upisanih u visokoškolske ustanove povećao se sa 9 759 u 2003–2004 na 24 184 u 2014–2015 školskoj godini. Ovdje se postavlja pitanje da li je obrazovni sistem usmjeren na kvalitet ili na kvantitet. Prepoznati nedostaci obrazovnog sistema su nedostatak specijalizovanog obrazovanja, učenja tokom rada i cjeloživotnog učenja. Pored toga, u odnosu na konkurentnost mladih na tržištu rada, prepoznato je odsustvo preduzetničke inicijative. Preduzetništvo je važno za mogućnost samozapošljavanja, samoobrazovanja i ambicije za stalni razvoj i sticanje znanja. To bi učinilo mlade ljude pogođene visokom stopom nezaposlenosti, a posebno dugotrajnom nezaposlenosti, privlačnijim za potencijalne poslodavce.

Da bi se povećala efikasnost tržišta rada, potrebno je uskladiti obrazovni sistem i potražnju na tržištu rada. Zbog toga je Crna Gora razvila sistem stručnog obrazovanja koji nudi tri vrste programa: niže stručno obrazovanje (dvije godine), srednje stručno obrazovanje (tri i četiri godine) i više srednje stručno obrazovanje (dvije godine nakon srednjeg stručnog obrazovanja). Većina trogodišnjih programa (18 od 29 u 2019–2020) takođe se nudi u dualnom obliku uz obavezno učenje tokom rada. Svaki obrazovni program omogućava praktičnu obuku u školama i firmama. U akademskoj 2019–2020 godini na trogodišnje programe bilo je upisano 3 599 učenika (23% u dualnom obrazovanju), a 15 247 učenika na četvorogodišnje programe. Trenutno nema učenika koji su upisani na dvogodišnje programe. Svake godine 50 studenata upiše prvu godinu Policijske Akademije u okviru viših srednjih programa. Nedavna evaluacija dualnog obrazovanja u Crnoj Gori (ETF, 2020c; ETF – MOR, 2020) je dala obećavajuće rezultate: gotovo 60% učenika na programu dualnog stručnog obrazovanja je pronašlo posao nakon diplomiranja. Međutim, neki od izazova koje je potrebno razmotriti, na osnovu dosadašnjeg iskustva, su nedostatak interesa od strane poslodavaca u nekim regionima, nedovoljan broj odgovarajućih partnera iz određenih oblasti i praćenje i procjena kvaliteta stručne prakse.

4.1. Studiranje u inostranstvu

Još jedan važan faktor doprinosa za premošćavanje nedostataka u vještinama su mogućnosti za mobilnost mladih osoba. Značajni primjeri su Erasmus+ programi mobilnosti, koji pružaju širok spektar studentskih i stručnih razmjena, i volonterskih i radnih programa mobilnosti. Veliki dio mladih u Crnoj Gori je učestvovao u ovim razmjenama od 2008. godine naovamo.

Grubel-Lloyd indeks¹⁹ otkriva stepen neravnoteže kod mobilnosti studenata između kategorija zemalja (Owen, 2017). Vrijednost ovog indeksa za mobilnost Erasmus studenata je blizu 1 u Crnoj Gori. Stoga ova zemlja šalje mnogo veći broj studenata u inostranstvo nego što je broj studenata koji dolaze u Crnu Goru. Ovo može ukazivati na jaku želju mladih Crnogoraca za studiranjem u inostranstvu.

Nedavno istraživanje koje je sprovedla Nacionalna Erasmus + Kancelarija (2020) pokazalo je sve prednosti ove razmjene. Ona je posebno ciljala studentske razmene i kako one dugoročno utiču ne samo na bivše diplomce iz programa, već i na obrazovni sistem i visokoškolske ustanove u zemlji.

Za Erasmus + studente period mobilnosti smatra se jednom od najvažnijih faza njihovog ličnog razvoja. Na prvi pogled, period ograničene mobilnosti od 3 do 12 mjeseci se može činiti kratkim da bi mogao da igra tako značajnu ulogu. Međutim, bez obzira koliko kratak taj period, isti drastično mijenja korisnike i oprema ih vještinama koje imaju dugoročnu životnu važnost. Mobilnost pomaže studentima da izgrade

¹⁹ Prema indeksu, zemlja sa pozitivnom (negativnom) vrijednošću indeksa ima deficit (suficit) u pogledu Erasmusovih tokova studenata, jer u inostranstvo šalje više studenata nego što ih dobija u zamjenu. Vrijednost koje je bliža 0 označava da postoji ravnoteža. Prema Ovenu, vrijednost za Crnu Goru za 2013 godinu bila je 0,98, zbog mnogo većeg broja crnogorskih studenata koji odlaze u inostranstvo, nego stranih studenata koji dolaze u Crnu Goru.

svoju ličnost. To je izazovan period koji podstiče mlade pojedince da stvore ili ojačaju svoje lične kvalitete. To im daje hrabrost da se bore sa strahovima, da napreduju, da se oslanjaju na svoje sposobnosti, da postanu nezavisni i da imaju više samopouzdanja.

Studenti koji odlaze na razmjene takođe imaju pozitivan uticaj na svoje matične institucije. Oni po povratku pokušavaju da svoja stečena znanja i prakse primjene na svojim matičnim univerzitetima. Neke od promjena u nastavnim programima koje su predložili studenti sa razmjene su interaktivna nastava, obavezna praksa za sticanje praktičnih znanja, radionice, podsticanje terenskih istraživanja i debata, besplatni kursevi stranih jezika, i uvođenje izbornih i raznovrsnih kurseva radi sticanja šireg međudisciplinarnog znanja.

Da bi se procijenio uticaj studentske mobilnosti, dodatne podatke bi mogla pružiti analiza efekata programa kao što su Work & Travel (W&T). W&T omogućava studentima da rade i putuju u SAD tokom ljeta. Intervju sa predstavnikom Studentskog Biznis Kluba na Univerzitetu Donja Gorica (UDG) je otkrio neke od glavnih efekata ovog programa koji bi mogli imati dugoročni uticaj na tržište rada. W&T se posmatra kao dodatna praksa koju bi studenti trebalo da imaju. Zahvaljujući promociji ovog programa, 10% studenata sa univerziteta je učestvovalo na istom 2019. godine. Studenti koriste priliku da zarade novac, ali i da steknu iskustvo i nove vještine, da uče jezike, upoznaju druge ljude i uče o drugim kulturama. Program takođe omogućava studentima da otkriju svoje talente. Veliki broj studenata vjeruje da takvi programi poboljšavaju različite vještine i podižu samopouzdanje, što oni vide kao važan razvojni resurs. Mnogi studenti UDG-a koji učestvuju u programu razmatraju primjenu nekih poslovnih ideja i inovacija u preduzetničkom centru univerziteta po povratku u Crnu Goru.

5. Primjeri trostranih odnosa

Crnu Goru karakterišu tokovi imigracije i emigracije. Crna Gora je u 2019. godini izdala radne i boravišne dozvole za preko 27 000 stranaca, od kojih je oko 56% bilo u okviru sistema kvota, dok je ostatak bio izvan sistema kvota. U istoj godini, ukupan broj odobrenih boravišnih dozvola od strane EU zemalja za državljane Crne Gore je bio 3 882, od kojih je oko 36% odobreno za poslovne svrhe. U 2015. godini je izdato preko 23 000 privremenih boravišnih dozvola za strance u Crnoj Gori dok je istovremeno izdato 1 938 boravišnih dozvola za državljane Crne Gore u EU-28 zemljama. Preko 4 500 osoba je napustilo Crnu Goru u periodu između 2012. i 2019. godine u skladu sa rezultatima kohort analize.

Kada se pogledaju ovi brojevi, djeluje kao da zemlja istovremeno bilježi i imigracione i emigracione tokove, iako je imigracija više zastupljena nego emigracija. Dio ovog obrasca je povezan sa zamjenom crnogorskih emigranata sa imigrantima iz regiona, jer skoro svi oni rade slične poslove u uslužnim djelatnostima. Ova pojava je primijećena i na nivou osoba i institucija koje upravljaju državom. Kao rezultat, javne ustanove za zapošljavanje nude podsticaje za poslodavce da učestvuju u programima aktivnog zapošljavanja i prekvalifikacija radne snage. Cilj je da se radnici imigranti zamijene sa nezaposlenim i neaktivnim stanovništvom u zemlji. Međutim, odgovor poslodavaca nije bio zadovoljavajući i stopa imigracije stranaca u četiri uslužna sektora je ostala visoka.

Na taj način, Crna Gora ima specifičnu karakteristiku lančane migracije. Najveći dio prilika za zapošljavanje u zemlji je u uslužnim sektorima. Budući da turizam predstavlja jedan od glavnih crnogorskih ekonomskih sektora, potražnja na tržištu rada se povećava tokom ljetnje sezone. Međutim, ove poslove obično karakterišu niske zarade i ponekad neregistrovan rad. Ovi poslovi ne privlače domaću radnu snagu. Umjesto toga, domaći radnici radije traže sezonsko zaposlenje u inostranstvu, uglavnom u susjednim zemljama (poput Hrvatske) ili u SAD-u, koje su naročito popularne među mladima i nerijetko obezbeđuju programe mobilnosti radne snage. To stvara nedostatak radne snage koji popunjavaju imigranti iz susjednih zemalja. Građani zemalja poput Bosne i Hercegovine, Srbije i Sjeverne Makedonije, čija tržišta rada takođe imaju problema sa visokom stopom nezaposlenosti i niskim platama, spremni su da učestvuju u sezonskom zapošljavanju u Crnoj Gori. Na ovaj način omogućeno im je da zarade nešto veće plate nego u njihovim matičnim zemljama.

Razlozi za emigraciju i obrasci emigracija su se mijenjali tokom protekle decenije. Iako razloga za emigraciju ima mnogo, čini se da je trenutno glavni razlog loš učinak tržišta rada. Nadalje, obrazovni sistem ne vrši pripremu učenika na odgovarajući način. Sve do nedavnih promjena, visoko obrazovanje u Crnoj Gori nije pružalo mogućnost sticanja praktičnih znanja. Rezultati Programa za Međunarodno Ocjenjivanje Učenika (PISA) bili su veoma loši za crnogorske učenike uzrasta od 15 godina. Relativno visoke stope nezaposlenosti, niske stope zaposlenosti i neusklađenost vještina takođe ukazuju na probleme u funkcionisanju obrazovnog sistema koji trenutno prolazi kroz neke neophodne reforme. Loši pokazatelji funkcionisanja tržišta rada utiču na one koji tek počinju da rade: na mlade ljude koji se odluče da emigriraju u odsustvu trenutnih prilika u zemlji na tržištu rada ili obrazovanja. Ovo se posebno odnosi na emigracije ka zemljama EU.

Migracije imaju značajne posljedice na tržište rada. Ova kretanja doprinose padu stope aktivnosti i odlivu stanovništva, naročito u sjevernom regionu Crne Gore. Ponekad oni koji se odsele, ne uspiju da se dobro snađu u zemljama u kojima su se našli. Prema Strategiji za Migracije i Reintegraciju Povratnika u Crnu Goru za period 2021–2025, mnogi migrant dolaze iz opština u kojima su prisutne više stope siromaštva i nezaposlenosti. Ovi faktori se objektivno smatraju glavnim faktorima guranja. Stoga su glavni ciljevi pomenute strategije harmonizacija i poboljšanje zakonodavnog okvira u skladu sa međunarodnim standardima, i dalje jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta za integrisano upravljanje migracijama.

Prepoznavanje ovih slabosti povezanih sa tržištem rada i odlivom stanovništva iz nekih područja je takođe uticalo na razvoj politika. Pomenuta strategija prepoznaje da koordinaciona uloga države mora biti ojačana kako bi se izbjegle takve situacije i pružila strukturana pomoć onim opštinama kojima je najpotrebnija. Treba uskladiti praksu usmjerenu ka povratnicima. Osim sjevernog regiona, situacija sa povratnicima nije bila toliko značajna u ostalim dijelovima Crne Gore. Opštinske vlasti i institucije stoga nemaju puno iskustva sa vraćenim migrantima. Iskustva su ograničena na (ad hoc) pojedinačne slučajeve, koji ne zahtevaju da se o njima vodi posebna evidencija kod Ministarstva unutrašnjih poslova. U takvoj situaciji se ne mogu očekivati efikasna rješenja koja bi rezultirala željenim efektima reintegracije. Zaposleni u većini državnih institucija nemaju znanje, opremu ili sposobnost da adekvatno odgovore na probleme koji nastaju u radu sa ranjivom kategorijom povratnika u procesu reintegracije. Stoga nova strategija predviđa poboljšanja u ovoj oblasti.

Jedna od posljedica emigracije je značajan porast priliva doznaka u Crnu Goru i povećana zavisnost domaćeg stanovništva od ovog izvora prihoda. Oslanjanje na značajan priliv doznaka koči aktivnosti na tržištu rada i obeshrabruje ljude od ekonomskih aktivnosti za povećanjem njihovih zarada. Sjeverni region, gdje je prisutna emigracija, bilježi znatno nižu stopu aktivnosti od druga dva regiona Crne Gore. Ovo pruža mogućnosti za razne aktivne mjere na tržištu rada. Mnoge od ovih mjera su primijenjene posljednjih godina, dok su obrazovne institucije takođe sarađivale sa Zavodom za Zapošljavanje Crne Gore na izradi novih obrazovnih programa i programa obuke.

6. Uticaj Covid-19 pandemije

Covid-19 pandemija je sa sobom donijela mjere za sprječavanje njenog širenja u mnogim zemljama. Sve to je uticalo na migracije, i posljedično na okolnosti u okviru tržišta rada kako u zemljama slanja tako i zemljama prijema radne snage. Nije međutim lako procijeniti uticaj pandemije zbog veoma ograničenih podataka, naročito o državljanima trećih zemalja. Mi možemo pretpostaviti da su državljani Crne Gore na radu u inostranstvu (najviše u EU zemljama) bili u nekoj mjeri pogođeni krizom. Jedan od EU informacionih seminara na ovu temu je otkrio da su „ranjive zajednice koje uključuju i državljane trećih zemalja veoma pogođene uticajem pandemije“. Ovaj Seminar je pokazao da su mnoge EU zemlje uvele privremene mjere za sprječavanje negativnih efekata krize. Ove mjere su uključivale obradu zahtjeva za izdavanje i obnovu boravišnih dozvola kako bi spiječile da migranti sa legalnim boravkom dođu u situaciju da budu nelegalni migranti kao i mjere za migrante koji su izgubili svoje poslove kao rezultat pandemije.

Mnoge imigracione vlasti su prilagodile svoja pravila o podnošenju i obnavljanju zahtjeva za boravišne dozvole i vize za duži boravak za sve kategorije legalnih migranata (radnici, studenti/istraživači, porodični

migranti i druge kategorije). Na primjer, vlada Luksemburga, glavne zemlje prijema crnogorskih državljana, odlučila je da produži boravak legalnih migranata iz trećih zemalja (sa kratkoročnim i dugotrajnim vizama, boravišnim legitimacijama i boravišnim dozvolama) za vrijeme trajanja krize. Pored toga, Luksemburg i Slovenija, koji su relevantni za državljane Crne Gore, omogućili su pristup naknadama za nezaposlene onima kojima je dozvola boravka obnovljena na određeno vreme.

Neke zemlje koje su od posebnog značaja za crnogorske građane koji rade u inostranstvu, uključujući Njemačku, Luksemburg i Hrvatsku, su uvele opšte mjere fleksibilnosti u odnosu na pad ili gubitak prihoda uslijed krize Covid-19. Ovim mjerama su obuhvaćeni državljani trećih zemalja. Slovenija je usvojila zakon koji propisuje pravo poslodavaca na subvencionisanje zarada, pravo na privremenu novčanu naknadu za izdržavanje pogođenih i druge mjere. Nemačka je produžila trajanje prava na naknadu za nezaposlene na tri mjeseca.

Stoga se može zaključiti da su radnici iz Crne Gore koji imaju legalan boravak u nekoj mjeri kratkoročno zaštićeni. Ovakvu situaciju potvrđuju i podaci o stabilnom nivou pristiglih doznaka tokom krize. Međutim, oslanjanje na doznake može i dalje nanijeti štetu Crnoj Gori u slučaju da se kriza nastavi. Ovo je iz razloga što se doznake koriste za razne svrhe. Glavne svrhe su održavanje ili povećanje portrošnje domaćinstava, potrošnja na zdravstvo i obrazovanje i smanjenje kreditnih obaveza, što je sve od velike važnosti tokom aktuelne krize koju je uzrokovala pandemija.

Teško je predvidjeti srednjoročni i dugoročni uticaj. Trajanje pandemije utiče na kapacitete zemalja EU da zaštite radnike, posebno one koji su državljani trećih zemalja. Ako se kriza nastavi, neki od radnika koji ostanu nezaposleni neće biti u mogućnosti da produže vizu ili radnu dozvolu. To će se odraziti na nivoe njihovih dohodaka, koji se trenutno donekle održavaju putem naknada za nezaposlene. Pored toga, to bi moglo dovesti do smanjenja nivoa doznaka usled pogoršanja opšte ekonomske situacije u svijetu.

Još jedan aspekt uticaja Covid-19 je povezan sa migracijom studenata iz Crne Gore. Pandemija je stopirala upis studenata iz Crne Gore u inostranstvu. Ovo je najuočljiviji direktni uticaj. Broj studenata koji su se upisali na prvu godinu redovnih studija na Univerzitetu Crne Gore (UCG) za školsku godinu 2020–2021 je 8% veći nego broj studenata koji je bio upisan prethodne školske godine. Slična situacija se primjećuje i na ostalim univerzitetima. Rektor UCG-a smatra da je do toga došlo zbog trenutne epidemiološke situacije. Teško je međutim procijeniti ostale uticaje, naročito dugoročne posljedice takvih promjena.

Pandemija je dovela do zapažene promjene na tržištu rada u zemlji. Nedavna istraživanja²⁰ koja su upoređivala podatke iz prvih 26 nedelja 2020 godine sa onima iz prethodne godine su otkrila da se stopa zaposlenosti u drugom kvartalu 2020. smanjila za 8,6%. Najviše su pogođene osobe starosti između 15 i 24 godine. Broj zaposlenih u ovom kohortu je opao za 34,2%. Mjere koje je sprovodila vlada, poput mjera podrške i subvencija, su imale za cilj da održe ekonomsku stabilnost u kriznom periodu. Međutim, dugoročno gledano, niža ekonomska aktivnost i zaustavljeni razvoj mogu uticati na MSP-a u zemlji. Ona su posebno osjetljiva na ovakve dinamične promjene i veliki broj njih se plaši bankrota usljed novonastalih okolnosti. Sve u svemu, ovo bi moglo dodatno povećati nezadovoljstvo onih koji su već razmišljali o emigraciji u inostranstvo u potrazi za boljim životom.

Trenutna pandemija je uticala na imigraciju radne snage. Sa povećanjem stopa nezaposlenosti, znatnim padom BDP-a i drugim negativnim makroekonomskim indikatorima, značajno je manja potražnja za uvozom radne snage nego što je to obično slučaj. Stoga je broj izdatih radnih dozvola za strance u prvoj polovini 2020. godine bio za 61% manji nego za isti period 2019 godine. U gore pomenutom istraživanju je primjećeno da 57% anketiranih poslodavaca veruje da će se suočiti sa poteškoćama u pronalaženju sezonskih radnika. Međutim, bili su optimistični u pogledu zamjene uvozne radne snage sa domaćom radnom snagom.

²⁰ Kreiran je podsistem za zvaničnu statistiku u Crnoj Gori za potrebe istraživanja o Covid-19 (2020), vidjeti: https://www.monstat.org/uploads/files/publikacije/Kreiranje%20podsistema%20zvanične%20statistike_3dec_online.pdf.

7. Zaključci i preporuke

U društvu koje karakterišu mobilnost ljudi i sve veći protok informacija, migracije postaju sastavni dio života. Obim i obrasci migratornih kretanja su postali sve složeniji. Međutim, na emigracije ne treba gledati kao na nešto što je negativno, već radije kao šansom za razvoj.

U ovom kontekstu, pozicija nekih crnogorskih zvaničnika koji su pokazivali spremnost da daju odgovor u „borbi protiv migracija“ može biti problematična. Kreatori politika bi po pravilu trebali podržavati građane koji su odlučili da migriraju, jer slobodno kretanje radne snage može imati brojne pozitivne efekte, naročito bolje korišćenje radne snage. Stoga bi politike trebale biti usmjerene ka upravljanju migracijama na način koji će dati najviše pozitivnih efekata i koji će minimalizovati negativne efekte na pojedince, zemlju porijekla i zemlju odredišta. Stoga možemo zaključiti da su potrebne jasnije političke mjere koje treba uvesti kroz strategiju integrisanog upravljanja migracijama.

Da bi se obezbijedio pristup migracijama kao nečemu što je vrijedno kroz odgovarajuće politike, potrebni su bolji podaci o migracionim tokovima. Međutim, crnogorski statistički sistem ne sprovodi ankete niti prikuplja podatke o spoljnim migracijama. Godišnji plan crnogorskog Zavoda za Statistiku (Monstat) treba da uključi aktivnosti za prikupljanju podataka o spoljnim migracijama. Čak bi se mogao, na svakih nekoliko godina, inkorporirati poseban modul za migracije u okviru Ankete o radnoj snazi. Ovo takođe zahtijeva bližu saradnju i sinhronizaciju između baza podataka glavnih institucija zaduženih za spoljne migracije. Precizni podaci o detaljnoj strukturi migranata, vrstama migracija, razlozima i drugim faktorima bi predstavljali dobru osnovu za efikasne politike.

Iako je problem odliva mozgova pomenut od strane više zainteresovanih strana, ne postoje jasni dokazi o ovom pitanju. Jedino postoje informacije o emigraciji doktora iz zdravstvenog sistema Crne Gore. Glavni razlog za emigraciju je situacija na tržištu rada u Crnoj Gori, u dijelu niskih zarada i nepovoljnih uslova rada. Ovakva situacija podstiče migraciju visokokvalifikovanih radnika u nekim sektorima (npr, doktori). Ostali faktori izuzev tržišta rada nemaju značajan uticaj na migraciju radne snage. Kao što je to prikazano u intervjuima, i generalno u zemljama Zapadnog Balkana, migracija bi stala ukoliko bi razlike u platama između Crne Gore i zemljama odredišta bile eliminisane ili bar smanjene. Povećanje iznosa sredstava za karijerni razvoj i profesionalno usavršavanje, uz investicije u infrastrukturu, istraživanja i razvoj bi takođe umanjili spremnost ovih ljudi na emigraciju.

Proaktivan dijalog o migracijama sa EU, a naročito sa Njemačkom bi bio od koristi. Novi EU Pakt o Migraciji i Azilu (Evropska Komisija, 2020b) može pružiti priliku da se razvije takav dijalog. Pakt predlaže pokretanje Partnerstava za Talente sa zainteresovanim trećim zemljama kako bi se poboljšala međunarodna mobilnost u zajedničku korist (dio se odnosi i na Zapadni Balkan), i osnivanje EU Baze Talenata za kvalifikovane državljane trećih zemalja. Bilateralni dijalog sa Njemačkom, koja je najvažnija destinacija za emigrante iz Crne Gore je takođe neophodan. Vlada bi mogla zatražiti pozitivne primjere eksternalizacije, kao što su zajednička ulaganja u razvoj vještina ili ponovni uvoz vještina stečenih u Njemačkoj. Ovakav pakt može dalje voditi ka razvoju partnerstva za talente između Njemačke i Crne Gore.

Studija sugeriše da postoje dinamični regionalni migracioni tokovi, uključujući sezonske, privremene i cirkularne tokove. Ovi tokovi često uključuju neformalno zaposlenje. Shodno tome, bilateralni migracijski dijalozi sa ključnim susjedima iz kojih dolaze imigranti u Crnu Goru bi bili korisni za olakšavanje kretanja i poboljšanje uslova sezonskog rada ovih ljudi.

Crna Gora bi mogla bolje upravljati migracionim tokovima kroz dalje regulisanje tržišta rada. Da bi se to postiglo, nedavno usvojeni Zakon o strancima treba pažljivije sprovoditi i pratiti. Zakon treba da omogući veću fleksibilnost, s obzirom na postojanje potrebe da se zamijeni dio visokoobrazovane radne snage koja emigrira iz Crne Gore. U tom kontekstu, čak i nova Strategija o Migraciji i Reintegraciji Povratnika u Crnoj Gori za period 2021–2025 prepoznaje potrebu za značajnijim olakšavanjem propisa o prebivalištu i radu za visokokvalifikovane radnike i njihove porodice. Ovo će zemlju učiniti privlačnijom za strane radnike iz regiona, i podržati njenu konkurentnost i ekonomski rast.

Akcioni plan za Strategiju o Migraciji i Reintegraciji Povratnika u Crnoj Gori za period 2021–2025 treba sprovesti bez odlaganja. Aspekti koji se tiču visokokvalifikovane radne snage opisani su u poglavlju o Zakonu o Strancima u kojem su sadržane odredbe Direktive Savjeta 2009/50 / EC o uslovima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja visokokvalifikovane radne snage (Direktiva o Plavoj Kartici). Ovi aspekti bi se primjenjivali prije pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji ako bi se akcioni plan odmah primijenio. Direktiva o Plavoj Kartici je prenešena u nacionalno zakonodavstvo, ali izmene i dopune Zakona o Strancima treba da omoguće njenu primjenu.

Kao odgovor na problem neprijavljenog rada, treba pojačati aktivnosti praćenja i sprovođenje strogih kaznenih mjera. Uprava za Inspekcijske Poslove je zadužena za nadzor i sprovodi stalne, kontinuirane aktivnosti u svim sektorima u kojima se može identifikovati rad na crno. Uprava radi na eliminaciji neprijavljenog rada, u skladu sa akcionim planom za suzbijanje sive ekonomije na tržištu. Kako je značajan broj imigranata uključen u ovakvu vrstu zaposlenja, smanjenje ovog trenda bi smanjilo broj domaćeg stanovništva koje je spremno za migraciju i promijenilo imidž Crne Gore kao zemlje odredišta za radne migracije. Ovo bi moglo privući bolje kvalifikovane imigrante.

Odredbe Zakona o Strancima predviđaju godišnje planirane kvote za radne dozvole. Potrebne su dodatne mjere kako bi se prvo obezbijedila efikasna upotreba domaće radne snage. Prioritet bi trebao biti ispunjavanje zahtjeva poslodavaca uz veće učešće crnogorskih građana u ukupnom zapošljavanju. Svakako, u postizanju ovog cilja ne bi se smjelo kršiti princip slobodne mobilnosti radne snage i potrebe poslodavaca za kvalitetnijim radnicima. Jedan od načina da se to uradi jeste implementacija mjera aktivne politike zapošljavanja, prvenstveno kroz programe obrazovanja i obučavanja odraslih, i kroz osposobljavanje za rad kod poslodavaca. Ovo bi ojačalo mogućnost zapošljavanja domaće radne snage.

Prisutna je potreba za daljim povećanjem kapaciteta državnog Zavoda za Zapošljavanje (ZZZ) u dijelu pružanja informacija i savjeta za osobe koje razmišljaju o zaposlenju u inostranstvu. Uzimajući u obzir zahtjeve EU pravnih tekovina u dijelu Poglavlja 2 (Sloboda kretanja za radnike), Izvještaj Evropske Komisije o Crnoj Gori za 2020 godinu (Evropska Komisija, 2020a) ističe znatan napredak u dosadašnjim aktivnostima. Kada je u pitanju koordinacija sistema socijalnog osiguranja, očekuje se potpisivanje bilateralnog ugovora sa Rumunijom o socijalnom osiguranju a takođe će biti usaglašene i dopune ugovora sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom. Do sada je ukupno potpisano 25 bilateralnih ugovora, od kojih je 16 sa EU zemljama članicama.

Nadalje, Evropska Kartica Zdravstvenog Osiguranja (EHIC) je prepoznata po osnovu Zakona o Zdravstvenom Osiguranju, ali će ista biti uvedena tek nakon pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji. U dijelu dodatnog obučavanja osoblja ZZZ-e na temu usvajanja i primjene pravnih tekovina EU vezanih za EURES, Evropska mreža za saradnju agencija za zapošljavanje, Odjeljenje za EURES i Međunarodno Posredovanje pri Zapošljavanju unutar ZZZ-a su angažovali dodatnog EURES menadžera i tri savjetnika za područne jedinice u Podgorici, Baru i Bijelom Polju. Izvještaj Evropske komisije predlaže da treba i dalje uspostavljati strukture i razvijati administrativne kapacitete za sprovođenje pravnih tekovina EU u skladu sa rezultatima EU projekta podrške u oblasti šema socijalnog osiguranja i akcionim planom iz Poglavlja 2.

Široko je rasprostranjeno uvjerenje da su zaposleni u javnom sektoru više zaštićeni, ali manje produktivni zbog sigurnosti svog radnog mjesta. Ovaj zaključak je izveden iz nekoliko izvještaja o praćenju zaposlenosti u javnom sektoru (MANS, 2017). Propisi o zapošljavanju i otpuštanju u ovom sektoru izgledaju veoma komplikovano zbog svoje rigidnosti i zaštite. Fleksibilniji uslovi za prestanak angažmana i za zapošljavanje u javnom sektoru bi mogli rezultirati većom efikasnošću i produktivnošću i boljim pružanjem usluga. Kada bi javni sektor imao efikasniju politiku zarada (uključujući povećanje zarada zaposlenima u zdravstvu, obrazovanju, digitalnim rješenjima i uslugama u javnim institucijama), profesionalci koji ulažu značajna sredstva u svoje obrazovanje bi osjetili korist, i njihova okrenutost ka prilikama za emigraciju bi se značajno smanjila. Da bi se to postiglo, mora se poboljšati zakonodavstvo i moraju se preispitati nivoi zarada i uslovi zapošljavanja, što bi otvorilo nove mogućnosti zapošljavanja. Promjene bi uticale na kvalitet pruženih usluga.

Nedostatak praktičnog znanja ili znanja zasnovanog na radu među nedavno diplomiranim studentima zahtijeva reforme obrazovnog sistema. Izvršena su određena poboljšanja sprovođenjem reformi dualnog obrazovanja i stručnog obrazovanja. Međutim, čak se i stručne škole bore da pronađu partnere u poslovnom sektoru. Čak štaviše, na malom tržištu rada kakvo postoji u Crnoj Gori, uska specijalizacija možda nije najbolja opcija za srednjoročni i dugoročni period. Istovremeno, poslovni sektor se žali na nedostatak kvalifikovane radne snage. Stoga bi trebalo preduzeti neke mjere za osnaživanje saradnje između javnog i privatnog sektora. Potrebe javnog i privatnog sektora mogu biti uravnotežene samo ako se oba sektora više uključe u kreiranje sektorskih politika i strategija kroz konsultacije. Kreatori politika su prepoznali nedostatak relevantne sektorske stručnosti. Potrebno je povećati sveukupnu svijest o potrebi saradnje između zainteresovanih strana kako bi se pronašla efikasnija rješenja.

Politike u oblasti razvoja ljudskih resursa i vještina je potrebno ojačati, naročito izvan formalnog sistema obrazovanja. Specijalna pažnja bi mogla biti usmjerena na višestruke vještine koje bi se mogle koristiti za različite poslove. Obrazovni sistem treba da bude usmjeren na prilagođavanje vještina koje odgovaraju trenutnoj i projektovanoj budućoj potražnji na tržištu rada, a posebno na vještine gdje se brzo mogu postići rezultati. U kontekstu nedavno usvojene Strategije Pametne Specijalizacije Crne Gore za period 2019–2024, potrebne su promjene koje bi uvele nove i kontinuirane programe stručnog obrazovanja (mogućnosti prekvalifikacije za odrasle radnike), posebno u tri prioritetna sektora: održiva poljoprivreda i lanac vrijednosti hrane, energija i održiva životna sredina i zdravstveni turizam. U energetsom sektoru su potrebni inženjeri, rukovodioci proizvodnje, tehničari i građevinski radnici specijalizovani za solarnu energiju, energiju vjetra i bioenergiju. U zdravstvenom sektoru turistički stručnjaci su potrebni u oblastima banja i velnesa, terapije i fitnesa i uslužnih djelatnosti u oblasti zdravstvenog turizma (ETF, 2021).

Svi naponi da se osiguraju bolje plaćena radna mjesta imaju potencijal da obuzdaju ekonomsku migraciju. Međutim, to se ne može i neće dogoditi preko noći. Neusklađenost vještina je relevantna za diskusiju u ovom dokumentu. Ovo je pitanje koje povezuje obrazovanje, obuku, zapošljavanje i emigracije i zahtijeva posebnu pažnju. Poboljšanje profila vještina nezaposlene radne snage može obezbijediti solidan put za ublažavanje problema neusklađenosti vještina. Ovaj pristup se može postići nizom aktivnih programa tržišta rada koji bi nudili obuku, prekvalifikaciju i nove vještine.

Takođe su potrebne reforme na tržištu rada. Nezaposlene osobe se najčešće smatraju glavnim akterima u migracionim kretanjima. Međutim i zaposlene osobe često emigriraju. To su ljudi koji obično nisu zadovoljni kvalitetom svojih poslova, vrstama ugovora i perspektivama za karijeru. Svi ovi aspekti zaslužuju više pažnje od strane donosioca odluka i prilagođenu fleksibilnost, naročito kod pokretanja biznisa koji generišu nova radna mjesta.

Potrebne su reforme političkog okvira za reintegraciju povratnika. Ako uslovi u zemlji guraju ljude ka emigraciji, vrlo je teško povjerovati da bi ista zemlja privukla povratnu migraciju. Dugoročno gledano, želja emigranata za povratkom u zemlju porijekla se može povećati uspostavljanjem komunikacije sa dijasporom, nastojanjem da se optimizuju uslovi za njihov povratak i pružanjem mogućnosti za potencijalne ekonomske aktivnosti. Treba razmotriti sporazume o migracionim tokovima sa glavnim zemljama odabira. Negativni efekti mogli bi se umanjiti prateći dobre prakse zemalja sa visokim tokovima emigracije koje su se efikasno pozabavile tim problemom, što bi moglo biti od koristi za obje strane. Ako bi se sa njima pravilno upravljalo, migracije bi se u budućnosti posmatrale kao izuzetno pozitivna pojava.

Potrebno je proaktivnije pristupiti onima koji privremeno migriraju. U ovu grupu spadaju migranti koji stižu obrazovanje u inostranstvu i imaju za cilj povratak u matičnu zemlju, pojedinci koji stižu međunarodno konkurentne vještine i preduzetnici koji sa sobom donose razvijene poslovne vještine i međunarodnu poslovnu mrežu. Gubitak ljudskih resursa putem velikog odliva sa tržišta rada bi se djelimično mogao

nadoknaditi razvojem podsticaja za povratak ovih kategorija, kroz podršku međunarodnim poslovnim subjektima u zemlji i pružanjem transparentnih, prilagođenih poreskih olakšica.

Jedan od ciljeva politika bi trebao biti uvoz vještina. Ovo se ne odnosi na uvoz radne snage, već na politiku subvencioniranja diploma stečenih u inostranstvu sa jakim povratnom komponentom i obavezom za prenos stečenih znanja u domaću ekonomiju. Slično tome, Vlada može razmotriti uvođenje programa koji će omogućiti emigrantima da se privremeno ili trajno vrate u zemlju i da prenesu svoja znanja, vještine i radnu kulturu u domaće okruženje.

Nekoliko pitanja je povezano sa kapacitetima za efikasno upravljanje migracionim tokovima. Vlada i civilno društvo treba da podignu svijest o svim aspektima migracija. Pored institucija, radionice na ovu temu treba organizovati i u okviru društvene zajednice, posebno za mlade ljude. Ovo bi riješilo pitanje koje se tiče velikog dijela mladih koji napuštaju zemlju. Radionice bi mogle biti dizajnirane na način da skrenu ljude sa ideje o emigraciji i da ih edukuju o mnogim mogućnostima koje su im na raspolaganju u matičnoj zemlji. Mladi ljudi pokazuju malo ambicija da započnu sopstveni biznis ili su nezainteresovani za neformalno obrazovanje i vannastavne aktivnosti. Nedostaju finansije, što otežava da se započne sa ovim aktivnostima. Istraživanje i prikupljanje podataka u ovoj oblasti je presudno za donošenje zaključaka i kreiranje politika. Slijedeći dobre primjere iz prakse i traženjem savjeta od relevantnih međunarodnih institucija, Crna Gora bi mogla početi da optimizuje efekte migracionih tokova. Ovo pitanje bi trebalo da zanima kako Vladu tako i NVO sektor. Do sada na ovu temu nisu kreirane bilo kakve NVO inicijative. Pozivanje NVO sektora i drugih zainteresovanih strana na zajednički angažman bi pružilo daleko bolje rezultate.

U jednom od prethodnih dijelova ovog izvještaja pomenut je manjak povjerenja u vladine institucije i korumpiranost procesa zapošljavanja. Ovaj problem bi se mogao riješiti kroz transparentne postupke zapošljavanja, transparentnost informacija i mogućnosti koje su otvorene za sve. Ovo bi smanjilo razočaranost mladih ljudi u situaciju u zemlji. Nova pozitivna perspektiva bi podstakla ljude da ostanu u zemlji umjesto da se sele u inostranstvo. Politička stabilnost, jača institucionalna efikasnost i veći ekonomski prosperitet je neophodan. Vlade i politički akteri moraju biti svjesni da su trenutne namjere za iseljavanje veoma pogođene ovim uticajima, koji direktno utiču na kvalitet svakodnevnog života. Svi institucionalni nivoi u Crnoj Gori treba da rade više na širim socio-ekonomskim ciljevima i da šalju pozitivne signale društvu i potencijalnim emigrantima.

Fokus treba biti na najproblematičnijim regijama i opštinama u zemlji. Ova područja imaju najveći broj emigranata. Ovaj izvještaj je identifikovao opštine na sjeveru Crne Gore kao opštine koje izazivaju najveću brigu, jer su emigracioni tokovi tih opština doveli do opadanja populacije u tom području. Prioritet u borbi protiv ovog negativnog trenda bi bio kreiranje povoljnih politika za pokretanje biznisa, investicije u infrastrukturu i subvencije za održive ekonomske djelatnosti, koje bi bile usklađene sa resursima regiona.

Reference

- Arandarenko, M., and Bartlett, W., *Labour market and skills in the Western Balkans*, FREN, 2012.
- Bartlett, W., Uvalić, M., Durazzi, N., Monastiriotis, V., and Sene, T., European Commission, *From university to employment: higher education provision and labour market needs in the Western Balkans*, European Commission, Brussels, 2016.
- Brücker H., Capuano, S., and Marfouk, A., *Education, gender and international migration: insights from a panel-dataset 1980–2010*, IAB, 2013. Available at: <https://www.iab.de/en/daten/iab-brain-drain-data.aspx>
- Central Bank of Montenegro, *Macroeconomic report*, 2018.
- EASO (European Asylum Support Office), *Asylum applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses – Update*, 2015.
- Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians, *Migration characteristics of the Montenegrin population in Census 2011*, European Commission, Brussels, 2012.
- Employment Agency of Montenegro, *Report on work for 2018*, 2019
- ETF (European Training Foundation), drafted by Golubović, V., *Skills mismatch measurement in Montenegro*, Turin, 2019a. Available at: <https://www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/skills-mismatch-measurement-montenegro>
- ETF (European Training Foundation), *Skills mismatch measurement in ETF partner countries*, 2019b. Available at: www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/skills-mismatch-measurement-etf-partner-countries
- ETF (European Training Foundation), drafted by Dorléans, M., *Policies for Human Capital Development in Montenegro*, Turin, 2020a. Available at: <https://www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/trp-assessment-reports/montenegro-2020>
- ETF (European Training Foundation), *Key indicators on education, skills and employment (KIESE) 2020*, 2020b. Available at: <https://www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/key-indicators-education-skills-and-employment-2020>
- ETF (European Training Foundation), *Work-based learning in Montenegro*, 2020c. Available at: https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2020-09/wbl_factsheet_montenegro_2020.pdf
- ETF (European Training Foundation), *Changing skills for a changing world: Understanding skills demand in EU neighbouring countries*, Article 12, 2021. Available at: www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/changing-skills-changing-world-understanding-skills-demand
- ETF–ILO (European Training Foundation and International Labour Organisation), *Dual education in Montenegro: Practical training in three-year educational programmes*, ETF (europa.eu), 2020.
- European Commission, *Montenegro 2020 Report*, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 6 October 2020, SWD (2020) 353 final, 2020a. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/montenegro_report_2020.pdf

European Commission, *EC Communication on a New Pact on Migration and Asylum*, Brussels, 23 September 2020, COM(2020) 609 final, 2020b. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf

FES (Friedrich Ebert Stiftung), by Đukanović, P., *Youth Study Montenegro 2018/2019*, 2018. Available at: <http://media.cgo-cce.org/2019/04/Study-ENG-youth.pdf>

FES (Friedrich Ebert Stiftung), by Radulović, M., and Brnović, M., *Ekonomске migracije iz Crne Gore (Economic Migrations from Montenegro to the EU), European Movement in Montenegro*, Podgorica, 2016. Available at: <http://www.emim.org/images/publikacije/publikacija-MNE.pdf>, or [Publikacija ENG.indd \(emim.org\)](http://www.emim.org)

German Federal Agency for Employment (Bundesagentur für Arbeit), *Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten – Deutschland, Länder und Kreise (Quartalszahlen)*; March 2020. Available at: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=25122&to_pic_f=beschaeftigung-eu-heft-eu-heft

German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, 'Minister Altmaier: More growth, prosperity and jobs due to the Skilled Immigration Act', 2018. Available at: <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2018/20181219-altmaier-more-growth-prosperity-and-jobs-due-to-the-skilled-immigration-act.html>

Golubovic, V., Ministry of Education, *Tracer Study - Data Analysis*, 2017.

Government of Montenegro, *Final implementation report on Higher Education Development Strategies in Montenegro 2016–2020*, 2020.

Government of Montenegro, *Report on the implementation of the action plan of the Regional Development Strategy of Montenegro 2014–2020 for 2019*, 2019.

Grečić V., and Kaluderovic, J., European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, *Social impact of emigration and rural-urban migration in Central and Eastern Europe, Final Country Report Montenegro*, 2012.

IAB (Institute for Employment Research), *Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien*, 2020.

IBF Consulting, *Maximising the development impact of labour migration in the Western Balkans*, 2019. Available at: http://wb-mignet.org/wp-content/uploads/2019/10/Final-report_Maximising-development-impact-of-labour-migration-in-WB_0412018-1.pdf

ILO (International Labour Organization), *Making Dual VET work: Lessons learnt from Montenegro*, 2020.

ILO (International Labour Organization), *Labour Mobility as a Factor of Development in South- East Europe*, 2015.

Kaludjerovic, J., and Mirkovic, M., *Country Study: Montenegro, LSEE, Mapping of VET educational policies and practices for social inclusion and social cohesion*, 2013.

Kaludjerovic, J., Mirkovic, M., Strugar, J., and Bartlett, W. *From University to Employment: Higher Education Provision and Labour Market Needs in Montenegro*, European Commission, 2016

Kaludjerovic, J., and Mirkovic, M., *Transition to Work or Higher Education in Montenegro: Factors Affecting Students' Decisions, Social Exclusion and Labour Market Challenges in the Western Balkans*, Cambridge Scholars Publishing, London, 2020

Kaludjerovic, J., and Radojevic, G., 'Impact of Migration on Labour Market and Social Exclusion in Montenegro', *Entrepreneurial Economy*, Volume XVIII, Podgorica, 2012.

Kriechel, B., and Vette, T., ETF (European Training Foundation), *Skills mismatch measurement in ETF partner countries, Skills mismatch indicators*, 2019.

Landesmann, M., and Mara, I., 'Massive migration and its effect on human capital and growth: The case of Western Balkan and Central and Eastern European countries', The wiiw Balkan Observatory, Global Development Network Southeast Europe, 2016.

Leitner, S.M., 'Net-migration and its skill composition in the Western Balkan countries between 2010 and 2019: Results from a cohort approach', wiiw Working Paper No. 197, 2021. Available at: [Net Migration and its Skill Composition in the Western Balkan Countries between 2010 and 2019: Results from a Cohort Approach Analysis \(wiiw.ac.at\)](https://www.wiiw.ac.at/Net-Migration-and-its-Skill-Composition-in-the-Western-Balkan-Countries-between-2010-and-2019-Results-from-a-Cohort-Approach-Analysis)

MANS, *Report on the implementation of the action plan for Chapter 23*, 2017. Available at: <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/05/AP23MNEfin.pdf>

Milošević, M., 'Recruitment and promotion in state bodies in 2014', Institut alternativa, 2015.

Ministry of Economy, *National Strategy for the Regional Development of Montenegro 2014–2020*, 2014.

Ministry of the Interior of Montenegro, *Action plan for the implementation of the Strategy for Integrated Migration Management in Montenegro 2017–2020*, with the Report on the implementation of the Action Plan for 2019, 2020.

Ministry of the Interior of Montenegro, *Report on the Implementation of the Action Plan for the Implementation of the Strategy for the Reintegration of Persons Returned under the Readmission Agreement for the Period 2016–2020*, 2019.

Ministry of the Interior of Montenegro, *Report on the implementation of the Action Plan for the implementation of the Strategy for Integrated Migration Management in Montenegro 2017–2020*, 2019.

Ministry of Labour and Social Welfare, *National Strategy for Employment and Human Resources Development 2016–2020 – Labour market on the European road*, 2015.

Ministry of Labour and Social Welfare, *Employment and social policy reform programme 2015–2020*, 2015.

Ministry of Science, *Scientific research project: The creation of a subsystem of official statistics of Montenegro for the purpose of the Covid-19 research*, 2020.

Ministry of Science, *Smart Specialisation Strategy of Montenegro 2019–2024*, 2019.

Ministry for Sustainable Development and Tourism, *Strategy for Rural Tourism Development, together with the Action plan till 2023*, 2018.

MMWD (Making Migration Work for Development), Migration profile of Montenegro, Output of a project: Making Migration Work for Development – Policy tools for strategic planning in SEE regions and cities, 2014.

Montenegro Statistical Office (Monstat), *Internal Migration in Montenegro in 2018*, Monstat, 2019.

National Erasmus+ Office Montenegro, *The impact of Erasmus+ international credit mobility on the students of Montenegro*, February 2020. Available at: <http://www.erasmusplus.ac.me/wp-content/uploads/NEO-publication-The-impact-of-Erasmus-international-credit-mobility-on-the-students-of-Montenegro-2019-2.pdf>

Owen, R., 'Migration, human capital, brain drain and gain – A perspective in light of the EU's experience', 2017. Available at: <https://ideas.repec.org/a/esj/esriea/196i.html>

Radovic, M., and Djuraskovic, J., Montenegrin Employers Federation (MEF), *Mismatch between the labor market and the education system in Montenegro*, MEF, Podgorica, 2016.

SEE Jobs Gateway Database

Sukovic, D., Institute of Social Sciences, 'Labour market and economic inequalities', 2006.

Sukovic, D., Institute of Social Sciences, 'Migrations both moral and useful', 2016.

World Bank, *Western Balkans Regular Economic Report No. 13: Vulnerabilities Slow Growth*, World Bank, 2018. World Bank and wiiw, *Western Balkans Labor Market Trends*, World Bank, 2017, 2018 and 2019.

WTTC, *Travel & Tourism Economic Impact 2018 Montenegro*, 2018

UNDP (United Nations Development Programme), *National Human Development Report 2020 for Montenegro – On the verge of a digital future for all*, 2020. Available at: [National Human Development Report 2020: Montenegro | Human Development Reports \(undp.org\)](https://www.undp.org/publications/national-human-development-report-2020-montenegro)

Websites:

Baden Württemberg Service portal, *Residency for humanitarian reasons*. Available at: https://www.service-bw.de/en_US/web/guest/lebenslage/-/lebenslage/Residency+for+humanitarian+reasons-5000087-lebenslage-0?tab=0

Central Bank of Montenegro database, Available at: <https://www.cbcg.me/me/statistika/statisticki-podaci/ekonomski-odnosi-sa-inostranstvom/platni-bilans>

Media portal, Luxembourg, the country of high living standards and immigrant ratio. Available at: https://www.slobodnaevropa.org/a/luksemburg_zemlja_stranaca_i_visokog_standarda/24389756.html

Statistical Office of the Republic of Slovenia (SORS). Available at: www.stat.si

World Bank migration and remittances database, Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaisues/brief/migration-remittances-data>

Prilog 1 – Metodologija kohortnog pristupa

Ne postoje zvanični (dugoročni) domaći statistički podaci o migraciji u Crnoj Gori, a naročito o sastavu vještina kod migranata. Stoga su za potrebe ovog izvještaja, podaci o neto migraciji sa razlikama u vještinama procijenjeni i izračunati kroz kohortni pristup. Unutar ovog pristupa, kohorti po uzrastima su identifikovani i praćeni tokom vremena (za detaljnije pojašnjenje, pogledati Leitner izvještaj, 2021). Kohortni pristup je zasnovan na ideji da su promjene u populaciji rezultat migracija, u odsustvu podataka o plodnosti i mortalitetu. Istovremeno se o dinamici migracije može zaključiti na osnovu promjena u populaciji zabilježenih u zvaničnim statistikama. Podaci Istraživanja Tržišta Rada su korišćeni u ovom izvještaju. Rotirajući primjer uzorka u podacima o istraživanju tržišta rada ne dozvoljava praćenje osobe tokom vremena, ali šema raslojavanja i ponderisanja omogućava identifikaciju reprezentativnih grupa (starosnih kohorta) koje se mogu pratiti.

Uzimajući u obzir nultu plodnost i odsustvo značajnog mortaliteta, razlike u veličini starosnih kohorta između dvije uzastopne godine daju dobru procjenu neto migracije specifične za migraciju kohorta u godini. U tom kontekstu, povećanje veličine starosnog kohorta je indikativno za neto imigraciju. Suprotno tome, smanjenje veličine starosnog kohorta ukazuje na neto emigraciju. Nacionalni podaci iz istraživanja tržišta rada korišćeni su za period od 2011 do 2019 godine. Fokus je bio na podpopulaciji ljudi starosti od 15 do 39 godina, koju karakterišu nulta plodnost, mali mortalitet i snažna dinamika migracije. U 2010. godini (prva godina ispitivanog perioda), ova populacija uzoraka je podijeljena na pet petogodišnjih kohorta: 15–19, 20–24, 25–29, 30–34 i 35–39. Svaki kohort je zatim praćen tokom vremena do 2019 godine. Svake godine svaki kohort postaje stariji za godinu dana. Na kraju, 2019 godine kohort je ostario za devet godina. Analiza izvještava o rezultatima za period 2012 do 2019²¹ godine.

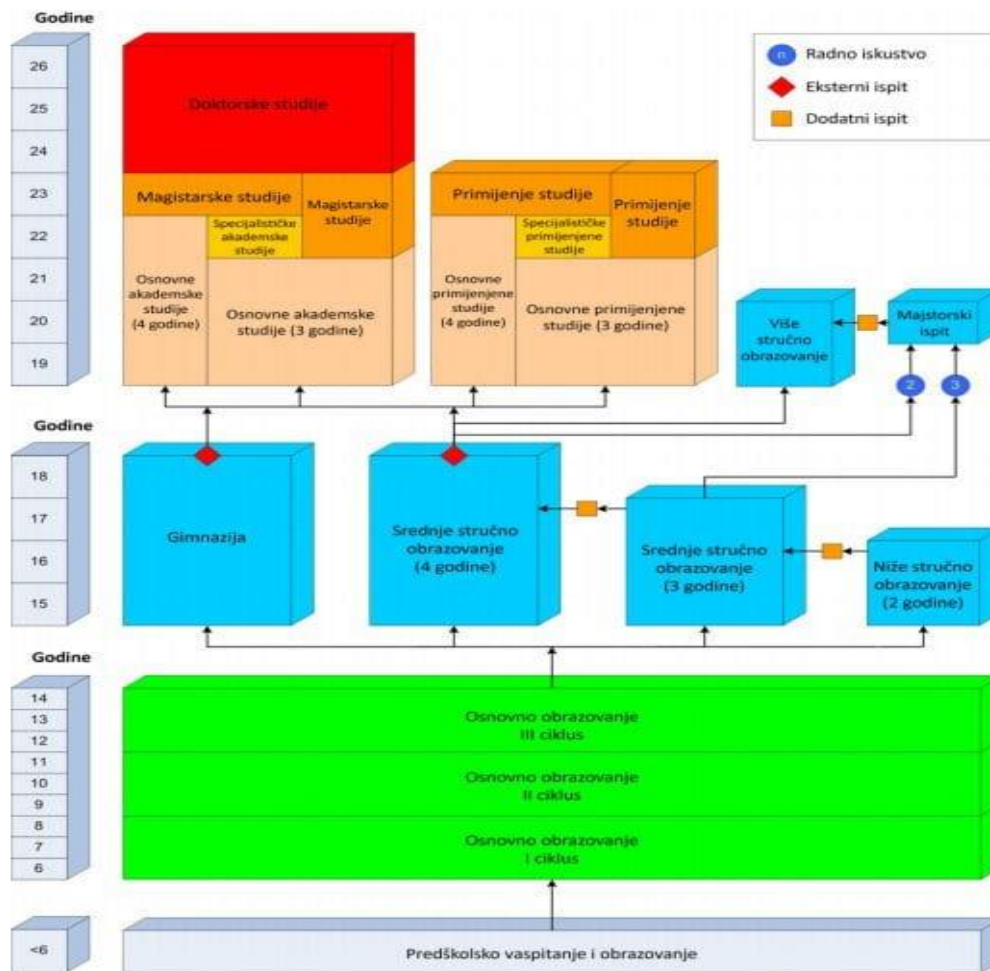
Kohortni pristup je bio primijenjen na podpopulaciju osoba uzrasta od 15–39 godina. Populacija je dalje podijeljena u četiri nivoa obrazovnih dostignuća (na ISCED osnovi): niski (osnovno ili niže srednje obrazovanje), srednji opšti (više srednje opšte obrazovanje/gimnazija), srednji stručni (više srednje stručno obrazovanje i usavršavanje), i visoki (tercijarno obrazovanje). Postoji ISCED prekid u podacima o istraživanju tržišta rada u Crnoj Gori što utiče na to kako su grupe srednjeg opšteg obrazovanja i srednjeg stručnog obrazovanja definisane i klasifikovane. To je uglavnom primjenjivo na dva najstarija kohorta po uzrastima, za koje je izračunata srednja obrazovna grupa, kao zbir grupa srednjeg opšteg obrazovanja i srednjeg stručnog obrazovanja.

Iz analize na detaljnijem ISCED/nivou obrazovnog dostignuća, mogle su se uočiti složene promjene u sastavu vještina/obrazovanja, posebno među dva najmlađa kohorta i novih lica (odnosno onima mlađim od 25 godina). Ove promjene su povezane sa obrazovnim prelazima na više nivoe kako ljudi završavaju jedan od dva smijera srednjeg obrazovanja i prelaze ili iz nižeg u srednje opšte ili srednje stručno obrazovanje ili diplomiraju na tercijarnim studijama, a zatim prelaze iz srednjeg opšteg ili srednjeg stručnog nivoa u viši nivo. Ovi prelazi u obrazovanju su korigovani korišćenjem detaljne statistike o obrazovanju tako da nisu pogrešno pripisani neto migraciji.

²¹U standardnom kohortnom pristupu, nova lica se identifikuju i analiziraju. Nova lica se odnose na nove grupe mladih od 15 godina koje, počev od 2011 godine, svake godine ulaze u anketnu populaciju i stare za jednu godinu svake godine. Svaka od novopridošlih grupa svake godine od 2011 godine se nadalje prati odvojeno na godišnjem nivou do 2019 godine kako bi se zagarantovalo da su sve relevantne starosne grupe, uključujući one mlađe od gore pomenutih petogodišnjih grupa (koje bi bile dio potencijalne radne snage), obuhvaćene i procjenjuje se neto migracija ovih novopridošlih starosnih grupa. Međutim, zbog ograničenja podataka, nova lica nisu mogla biti identifikovana i zbog toga nisu obuhvaćena analizom.

Prilog 2 – Sistem obrazovanja i usavršavanja u Crnoj Gori

Crnogorski obrazovni sistem uključuje predškolski uzrast, osnovno obrazovanje, opšte srednje obrazovanje (gimnazije), stručno obrazovanje i više obrazovanje.



Izvor: ETF (2020a).