

POLITIKE ZA RAZVOJ LJUDSKOG KAPITALA CRNA GORA

Procjena Torinskog procesa od strane Evropske fondacije za obuku

Original title: Policies for Human Capital Development Montenegro. An ETF Torino Process Assessment ("Politike za razvoj ljudskog kapitala u Crnoj Gori. Procjena ETF Torinskog procesa")

Congress Travel agencija je bila zadužena za prevod na crnogorski jezik. U slučaju da imate nedoumice u vezi sa preciznošću prevoda, molimo vas da se osvrnete na originalnu verziju ETF izvještaja na engleskom jeziku koju možete naći na: <https://www.etf.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/policies-human-capital-development-montenegro-etf-torino>.

Izjava o odricanju od odgovornosti

Izveštaj je pripremila Marie Dorléans, ETF.

Sadržaj izveštaja je isključiva odgovornost Evropske fondacije za obuku i ne odražava stavove institucija Evropske unije.

© European Training Foundation, 2019.

Umnožavanje je dozvoljeno, pod uslovom da se navede izvor.

UVOD

Procjena Evropske fondacije za obuku (ETF) pruža eksternu, perspektivnu analizu pitanja razvoja ljudskog kapitala u zemlji i reakcije politike stručnog obrazovanja u perspektivi cjeloživotnog učenja. Identifikuju se izazovi koji se odnose na politiku i praksu obrazovanja i obuke koji ometaju razvoj i upotrebu ljudskog kapitala. Analiziraju se ovi izazovi i daju preporuke za moguća rješenja za ove probleme.

Ove ocjene su ključni rezultat Torinskog procesa, inicijative koju je ETF pokrenuo 2010. godine sa ciljem da pruži periodični pregled sistema i politika stručnog obrazovanja i osposobljavanja (VET) u širem kontekstu razvoja ljudskog kapitala i inkluzivnog ekonomskog rasta. U pružanju visokokvalitetne procjene politike stručnog obrazovanja iz perspektive cjeloživotnog učenja, proces se zasniva na četiri ključna principa: vlasništvo, učešće, holistička analiza i analiza zasnovana na činjenicama.

Za ETF, razvoj ljudskog kapitala je pružanje podrške zemljama za stvaranje sistema cjeloživotnog učenja koji ljudima pružaju prilike i podsticaje da tokom života razvijaju svoje veštine, kompetencije, znanja i stavove radi zapošljavanja i ostvarivanja svojih potencijala, a i kao doprinos prosperitetnim, inovativnim i inkluzivnim društvima. Svrha ocjene jeste da se pruži pouzdan izvor informacija za planiranje i praćenje nacionalnih politika obrazovanja i osposobljavanja za razvoj ljudskog kapitala, kao i za programiranje i dijalog o politici u znak podrške ovim politikama od strane Evropske unije i drugih donatora.

Procjene ETF-a oslanjaju se na dokazima iz zemalja koji su prikupljeni kroz standardizovani obrazac izvještavanja (nacionalni okvir izvještavanja - NRF) i participativni proces u koji je uključen širok niz aktera sa visokim stepenom vlasništva od strane države. Nalazi i preporuke ocjene ETF-a su podijeljeni i o njima se diskutovalo sa nacionalnim vlastima i korisnicima. Međutim, ETF preuzima potpunu odgovornost za sadržaj ove procjene.

Izveštaj započinje kratkim opisom društveno-ekonomskog i strateškog konteksta Crne Gore (Poglavlje 1). Zatim predstavlja pregled pitanja koja se odnose na razvoj i upotrebu ljudskog kapitala u zemlji (Poglavlje 2), prije nego što se pređe na detaljniju diskusiju o problemima u ovoj oblasti, na koje ETF zahtijeva da se odmah obrati pažnja, i stoga formuliše posebne preporuke (Poglavlje 3). Poglavlje 4 daje opšte zaključke analize.

U aneksima se daju dodatne informacije: sažetak preporuka u izvještaju (Aneks 1), pregled sistema obrazovanja i osposobljavanja Crne Gore (Aneks 2. Nacionalni izvještaj o Torinskom procesu koji je sastavila sama država možete pronaći ovdje:

<https://openspace.etf.europa.eu/trp/torino-process-2018-2020-montenegro-national-report>

SADRŽAJ

REZIME	5
1. UVOD	9
1.1 O ovoj procjeni: Torinski proces u Crnoj Gori	9
1.2 Društveno-ekonomski kontekst zemlje	9
1.3 Strateški i politički kontekst zemlje	10
2. LJUDSKI KAPITAL: RAZVOJ I IZAZOVI	12
Pregled	12
2.1 Upotreba ljudskog kapitala na optimalan način: izazov neusklađenosti vještina u kontekstu kontrastnog tržišta rada	13
2.2 Formiranje ljudskog kapitala: pristup i učešće su dobro osigurani, a inkluziji se posvećuje izuzetna pažnja, dok kvalitet i efikasnost ostaju neujednačeni	16
3. OCJENA ODABRNIH IZAZOVA I ODGOVORI POLITIKE	25
3.1 Rješavanje i sprečavanje neusklađenosti vještina	25
3.2 Dijeljenje upravljanja stručnim obrazovanjem radi poboljšanja uspješnosti politike	31
ZAKLJUČCI	39
REFERENCE	40
ANEKSI	41
SPISAK AKRONIMA	47

REZIME

Kontekst

Procjena Evropske fondacije za obuku (ETF) pruža eksternu, perspektivnu analizu pitanja razvoja ljudskog kapitala u zemlji i reakcije politike stručnog obrazovanja u perspektivi cjeloživotnog učenja. Zasnovana je na dokazima iz Nacionalnog izvještaja o Torinskom procesu za Crnu Goru (2019.) upotrebom standardizovanog upitnika (Nacionalni okvir za izvještavanje - NRF) i po potrebi dodatnih izvora informacija.

Nalazi o ljudskom kapitalu

Kontekst ljudskog kapitala. U Crnoj Gori je ljudski kapital istovremeno glavno bogatstvo i veliki izazov ove male zemlje, koja teži da se pridruži Evropskoj uniji. Crna Gora je prošla i dalje prolazi kroz duboko ekonomsko restrukturiranje, nakon kraja Republike Jugoslavije, prelazeći na uslužno orijentisanu ekonomiju, sa važnim fokusom na sektoru turizma, što čini ljudske resurse ključnim stubom za budući rast i bogatstvo.

Sada, i *upotreba* trenutnog ljudskog kapitala i *formiranje* budućeg ljudskog kapitala pokreću pitanja politike. S jedne strane, optimalno korišćenje ljudskog kapitala osporava se unaprijeđenim, ali kontrastnim tržištem rada. S druge strane, formiranje ljudskog kapitala je podržano obrazovnim putevima koji omogućavaju pristup i učešće i posvećuju izuzetnu pažnju socijalnoj inkluziji, ali i dalje pokreću pitanja kvaliteta i efikasnosti.

Crnogorski demografski trendovi ukazuju na starenje radne snage i sporu depopulaciju usljed iseljavanja. Paralelno sa tim, pomenuta tranzicija ekonomije prepravlja potrebe ljudskog kapitala i u kvantitativnom i u kvalitativnom pogledu. U odnosu na ovaj dvostruki kontekst, tržište rada i pored stvarnih poboljšanja i dalje pati od nedostatka otvaranja novih radnih mjesta i neadekvatnosti vještina dostupnih preko sistema obrazovanja i usavršavanja sa stvarnim potrebama poslodavaca. Potražnja za radnom snagom, u smanjenju, 2,7 puta je manja od ponude. Neusklađenost vještina ima različite faktore koji ovo objašnjavaju, uključujući slabe meke vještine ili nedostatak redovne nadgradnje vještina koje utiču na ljude na različit način u skladu sa njihovim godinama ili lokacijom. Ove prepreke optimalnom korištenju ljudskog kapitala su takođe povezane sa visokim nivoom neformalnosti, sezonskim radom u nekim ključnim ekonomskim sektorima, strukturalnim nejednakostima u pogledu starosti, pola ili regionalne lokacije radnika, kao i sa slabom reakcijom sistema obrazovanja i osposobljavanja na brze promjene potreba.

To dovodi do nezaposlenosti. Iako nije loše u odnosu na ostale zemlje jugoistočne Evrope, 15,2% u 2018. godini, ovaj prosječni iznos skriva velike razlike: skoro je duplo za mlade (29,2% za mlade od 15-24 godine); više je nego udvostručena za ljude iz sjevernog regiona (35,2% nezaposlenosti u ovom regionu), dok visoka stopa neaktivnosti žena (skoro polovina (48,2% u 2018. godini) žena starosti 15-74 godina je neaktivna) odražava obeshrabrujući nedostatak perspektive za posao.

Što se tiče formiranja ljudskog kapitala, izazovi su takođe raznoliki za ovaj sistem školstva, obrazovanja i osposobljavanja kojim uglavnom upravlja država. Shodno istoriji i tradiciji, ponuda za obrazovanje i osposobljavanje bogatija je za inicijalno nego za kontinuirano i cjeloživotno učenje. Pristup i učešće su tada relativno dobro osigurani - stručne škole pohađa dvije trećine srednjoškolaca, a rano napuštanje škole odnosi se samo na 5,7% đaka, dok se inkluziji posvećuje izuzetna, stalna pažnja. Sveukupan nivo obrazovanja uporediv je sa prosjekom EU, ali nedovoljan kvalitet obrazovanja i obuke ometa potpunu tranziciju ovog nivoa obrazovanja u ekonomsku produktivnost, zaposlenost i socijalni razvoj. Obrazovanje odraslih i cjeloživotno obrazovanje ostaju nedovoljno razvijeni, sa izuzetkom različitih aktivnih mjera na tržištu rada, dok efikasnost ostaje neujednačena.

Ova sveukupna situacija koja se odnosi na ljudski kapital zahtijeva stalne napore ka unapređenju sistema inicijalnog obrazovanja i osposobljavanja radi boljeg prilagođavanja potrebama tržišta rada s jedne strane, i razvoj cjeloživotnog učenja i obrazovanja odraslih s druge strane. Pored toga, poziva na obnovljeno upravljanje politikama razvoja ljudskog kapitala u cilju podsticanja i praćenja strukturalnih promjena.

Odgovori politike. Vlada Crne Gore razvila je niz strateških odgovora za rješavanje gore navedenih izazova, uključujući nacionalnu strategiju za stručno obrazovanje i obuku 201. Međutim, u posljednjoj deceniji, reforme stručnog obrazovanja i osposobljavanja (VET) bile su usmjerene uglavnom na srednje stručno obrazovanje, a manje se razmatralo više stručno ili kontinuirano stručno obrazovanje. Glavni pokretač ovih reformskih procesa, koje u značajnoj mjeri podržavaju fondovi predpristupne pomoći EU, bio je podsticaj za razvoj sistema stručnog obrazovanja i osposobljavanja koji bi mogao odgovoriti na potrebe tržišta rada, uglavnom uvođenjem novog pristupa, zasnovanog na tražnji i fokusiranju na ishode učenja, za razvoj standarda stručnog obrazovanja i modernizaciju nastavnih procesa.

Pored ovih sadržajnih prioriteta za reformu, važan transversalni prioritet jeste postizanje povećane saradnje između obrazovanja i biznisa, uključujući razvijanje praktičnog radnog iskustva, bilo u srednjem stručnom obrazovanju ili u visokom obrazovanju. Ponovno uvođenje dualnog obrazovanja je obećavajuća i veoma važna inovacija. Međutim stepen do koga se ovaj model može proširiti je neizvjestan, jer zahtijeva stalnu posvećenost i spremnost kako učenika, tako i poslodavaca. U zemlji u kojoj se stručno obrazovanje obično smatra glavnim putem za srednjoškolsko obrazovanje, kao put ka visokom obrazovanju (univerzitetu), sa ograničenim apetitom za direktan ulazak na tržište rada nakon završetka stručnog obrazovanja i gdje se obrazovanje i osposobljavanje obično smatraju, uključujući i preduzeća, kao isključiva odgovornost države, ovaj sistem bi uskoro mogao da dostigne svoj gornji limit uključivosti ili će mu trebati istinska promjena okvira razmišljanja (kao u mnogim zemljama EU). Prelazak na obrazovne programe zasnovane na ishodima učenja i s tim povezana revizija obrazovnih programa i obuka nastavnika u saradnji sa poslodavcima trebalo bi da uvede više fleksibilnosti i odziva u sistemu. Zanimljivo je da Vlada takođe koristi instrumente finansiranja (podsticaje za poslodavce, subvencije za učenike) kao sredstvo za sprovođenje svojih prioriteta politike. Međutim, efikasnost i uticaj ostaju da se procijene, posebno u kontekstu u kojem su mjere reforme i dalje nekako raspršene (postoji više od 200 na nacionalnom nivou), a mehanizam za praćenje i evaluaciju treba osnažiti kako bi se ispunila funkcija procjene napretka i usmjeravanja reformi.

Kao zemlja kandidat za pristupanje Evropskoj uniji (EU) u godinama nakon 2020. godine, Crna Gora pokazuje ozbiljan interes za dostizanje evropskih standarda u svim oblastima, uključujući ljudski kapital, na kojima se redovno bilježi napredak kroz praćenje programa ekonomskih reformi. I procjena programa EK za ekonomsku reformu (2018-2020) za 2018. godinu i godišnji paket proširenja potvrđuju da Crna Gora bilježi dobar napredak. Međutim, oni takođe pozivaju Vladu Crne Gore da stavi stručno obrazovanje i razvoj vještina na dnevni red politike.

Preporuke za djelovanje

Na osnovu navedenih nalaza identifikovan je niz preporuka. Uspješno su predati nacionalnoj radnoj grupi za Torinski proces na provjeru, u maju 2019. godine u Podgorici.

Prva serija preporuka zahtijeva različite konkretne načine za ubrzavanje trenutnih napora za rješavanje neusklađenosti vještina.

- Dalji razvoj ključnih kompetencija u sistemu obrazovanja, osposobljavanja i zapošljavanja, programa i alata pomoći će da se olakša prelazak iz škole ili nezaposlenosti na posao. Međuinstitucionalna saradnja pruža podsticajni okvir za sprovođenje ove preporuke.
- Kratkoročno do srednjoročno, uspostavljanje sistema za priznavanje neformalnog učenja trebalo bi da pomogne popunjavanju zanimanja koja ne privlače ljude sa potrebnim vještinama. Dugoročnije, širenje pružanja obrazovanja za odrasle i sistematizacija ciljanih mjera aktivnog tržišta rada u kombinaciji sa socijalnom zaštitom trebalo bi da postane nacionalni prioritet, a samim tim i da obrazovanje odraslih dobije više sredstava od strane države, imajući u vidu demografsku situaciju u zemlji.
- Dodatno, sprovođenje reforme srednjeg obrazovanja, a posebno dalji razvoj dualnog obrazovanja, uz odgovarajući mehanizam za praćenje i evaluaciju uticaja, obećavajući je put ka ublažavanju prelaska iz škole na posao i podsticanju angažovanja privatnog sektora.
- Održavanje i proširenje finansijskog mehanizma pojedinačnih podsticaja za uključivanje u obuke koji se pripremaju za tražena zanimanja (koja se ponekad nazivaju “nedostajuća zanimanja” ili “deficitarna zanimanja” u crnogorskoj terminologiji), koje su zasnovane na modernizovanim obrazovnim programima zasnovanim na ishodima učenja, siguran je kanal za obezbjeđivanje veće zapošljivosti mladih. To bi moglo biti kombinovano sa prioritetom dualnog obrazovanja u vezi sa ovim zanimanjima.

Druga serija preporuka jeste jačanje takozvanog „političkog kapaciteta“, odnosno institucionalnih aranžmana i organizacionog okruženja kako bi se osigurali osmišljavanje i primjena ambicioznih, koherentnih i na rezultatima orijentisanih reformi sektora obrazovanja i osposobljavanja i uopšte politika razvoja ljudskog kapitala.

- Priprema osnove za sveobuhvatniju strategiju i strategiju orijentisanu na rezultate nakon 2020. godine koja podrazumijeva identifikaciju nacionalnih strategija i reformskih napora koji imaju veze sa razvojem vještina. Takođe postoji potreba da se konsoliduju ove strategije i kreira jasna vizija vještina, ali i stručnog obrazovanja u okviru obrazovanja ili zapošljavanja, i da se buduća strategija zasnivana jačim analizama potreba tržišta rada.
- Uspostavljanje radne grupe sa više zainteresovanih strana (međuministarski i sa socijalnim partnerima) oko nove strategije za stručno obrazovanje i osposobljavanje, čiji bi zadatak bilo praćenje i evaluacija, kojim bi se osigurala bolja horizontalna koordinacija između ministarstava i tijesna komplementarnost između strategija i omogućio bi se prostor za diskusiju o budućoj podjeli odgovornosti, na osnovu postojećeg podsticajnog zakonskog okvira koji se nedovoljno koristi.
- Revizija okvira, uključujući zakonske odredbe i radne procese, za zajedničko upravljanje stručnim obrazovanjem, davanje više prostora odlučivanju i socijalnim partnerima, veću autonomiju kolegama iz stručnog obrazovanja i pripremanje opština da ispune svoje buduće nadležnosti u ovoj oblasti biće važan korak ka strukturalnoj promjeni pristupa politike.
- Sprovođenje zdrave dijagnostičke procjene stanja kapaciteta, uključujući ljudske resurse (revizija organizacije) i finansijske resurse (pregled potrošnje i potrebe ulaganja), omogućilo bi osnovu za diskusiju o prioritetnim potrebama za izgradnju institucionalnih kapaciteta.

- I konačno, ali ne najmanje bitno, da bi se osigurala finansijska održivost, što je konkretan dokaz finansijske sposobnosti, postoji hitna potreba za diverzifikacijom izvora finansiranja i povećanjem udjela nedržavnih resursa, ali i istraživanjem mogućnosti za osmišljavanje dodatnih finansijskih šema koje bi pomogle u sprovođenju prioriteta politike.

Ukratko, prelazak na podijeljeno i inkluzivnije upravljanje sprovođenjem politike stručnog obrazovanja i osposobljavanja, zadržavajući zamah aktivnijeg uključivanja socijalnih partnera, čini se neophodnim da bi se obezbijedila strukturalna modernizacija sistema stručnog obrazovanja, gdje prilagođavanje promjenljivim potrebama tržišta rada postaje dio kontinuiranog upravljanja i gdje je institucionalizovan doprinos preduzeća u osposobljavanju za kvalitet i relevantnost pružanja vještina.

1. UVOD

1.1 O ovoj procjeni: Torinski proces u Crnoj Gori

Ova procjena Evropske fondacije za obuku (ETF) pripremljena je 2019. godine uz pomoć standardizovanog upitnika za nacionalno izvještavanje (Nacionalni okvir za izvještavanje - NRF)-Izveštaj o nacionalnom Torino procesu za Crnu Goru. Zahvaljujući snažnom rukovođenju i posvećenosti crnogorskog Ministarstva prosvjete, ovaj NRF popunio je višepartnerski nacionalni radni tim, osnovan u svrhu Torinskog procesa, pod rukovodstvom Zore Bogićević, nacionalne koordinatorke Torinskog procesa. Rezultat je bio Izveštaj o nacionalnom Torinskom procesu za Crnu Goru (2019), koji je korišten kao osnova za ovu procjenu, zajedno sa dodatnim izvorima informacija, gdje je to relevantno.

Identifikacija ključnih pitanja predstavljena u ovoj procjeni urađena je zajedno između ETF-a i radne grupe za Torinski proces u Crnoj Gori. Glavni nalazi i preporuke su takođe podeljeni i razmotreni sa nacionalnim zainteresovanim stranama.

Ova procjena ETF-a dolazi do važne tačke jer se zemlja priprema za sledeći višegodišnji ciklus sprovođenja reformi u skladu sa ovim prioritetima, koji uključuje pripremu za podršku EU kroz sledeću generaciju Instrumenta za pretprijetnu pomoć (IPA) 2021 - 2027. god. Očekuje se da će izveštaj pomoći u određivanju prioriteta reformi i osmišljavanju akcija pružanjem inputa sačinocima politika u domenu obrazovanja i osposobljavanja. Nalazi procjene dopunjuju praćenje Programa ekonomskih reformi sa sektorskog stanovišta.

Kao i druge procjene ETF-a, ovaj rad nije sveobuhvatan. Nacionalni izveštaj Crne Gore pokriva širok odabir problema koji se odnose na razvoj i upotrebu ljudskog kapitala, dok je ovdje fokus na izazovima koje ETF preporučuje da treba riješiti kao prioritete.

1.2 Društveno-ekonomski kontekst zemlje

Sa 13.812 kvadratnih kilometara i 622.359 stanovnika (2018, vidi Tabelu 1), Crna Gora je jedna od najmanjih država na svijetu, koja je prema zvaničnim procjenama Monstata rangirana na 39. mjestu u Evropi (156. u svijetu) po veličini područja i na 43. mjestu od 51 (163. u svijetu) prema broju stanovnika. Ekonomski gledano, Crnu Goru je Svjetska banka svrstala u zemlju sa gornjim srednjim dohotkom.

Crna Gora je otvorena i uslužno orijentisana ekonomija. BDP po glavi stanovnika zemlju svrstava među najsirišašnje u Evropi (36. mjesto od 43 u Evropi, sa procjenom od 7.397 USD u 2018. godini (ERP Crna Gora 2019-2021)), na uporedivom nivou sa ostalim zemljama Zapadnog Balkana. Međutim, **rast BDP-a je izuzetan** i bio je do nedavno na šestom mjestu (od 43), sa 4,3% godišnjeg rasta u 2017. godini (5,1% u 2018. godini, (Svjetska banka, 2019). Otprilike, i prilično stabilno tokom vremena, sektor usluga čini 60% (59,1% BDP-a, 2017), dok oko jedna šestina (15,9%, 2017) generiše (energetski intenzivna) industrija, a samo 6,8% sektor poljoprivrede - ostatak je neformalni sektor. **Izuzetan rast BDP-a, međutim, smatra se nestabilnim**, a promjenljivost je posljedica ranjivosti na spoljašnje šokove, jer se njegova ekonomija uveliko oslanja na priliv kapitala iz inostranstva kako bi stimulisao njegov rast. Sa 8,9% BDP-a, direktne strane investicije imaju zaista najveću vrijednost među ostalim zemljama jugoistočne Evrope i u poređenju sa zemljama EU.

Međunarodni pokazatelji govore da su Crna Gora i Turska zemlje sa najvišim globalnim indeksom inovacija u regionu

TABELA 1. ODABRANI INDIKATORI KONTEKSTA ZEMLJE, CRNA GORA (2013– 2018)

Indikator	2013	2015	2017	2018
Bruto domaći proizvod (BDP) po glavi stanovnika, paritet kupovne moći (trenutni međunarodni \$)	14,870	16,337	19,355	N/P
BDP, realna stopa rasta (%)	3.5	3.4	4.7	4.9
Direktna strana ulaganja, neto prilivi (% u BDP-u)	10.0	17.3	11.6	8.9
Broj stanovnika	620,893	622,099	622,387	622,359
Mlado stanovništvo (15–24), u% radno sposobnog stanovništva	19.4	18.4	18.4	18.3
Stopa nezaposlenosti (u % starosti 15–74 godine)	19.5	17.6	16.1	15.2
Stopa aktivnosti (u % starosti 20–64 godine)	65.1	68.5	69.3	70.5
Upis u stručne škole, u% od ukupnog broja upisanih srednjih škola	67.63 (2012)	67.2	67.91	..
Udio mladih (15–24) koji nisu zaposleni, ne obrazuju se ili obučavaju (NEET)	18.5	19.1	16.7	16.2

Izvor: ETF baza podataka ETF-a i Svjetska Banka

Što se tiče socijalne situacije, uključujući jednakost, treba imati na umu da, osim što je pretrpio snažno smanjenje u 2018. godini, BDP / po glavi stanovnika skriva brojne razlike, posebno povezane sa pripadnošću pola i geografskom položaju. Monstatova Analiza siromaštva otkrila je da 8,6% stanovništva živi ispod granice siromaštva (procjena za 2013. godinu, Monstat 2014). Ova stopa dostiže 10,3% u sjevernim regionima. Prema Socijalnom pregledu¹ koji podržava evropski stub socijalnih prava, čini se da u Crnoj Gori postoji visok procenat ljudi koji su izloženi riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. Ovo je posebno izraženo kod ugroženih porodica, nezaposlenih i djece. Iako postoje sigurnosne mreže, sistem socijalne zaštite nije dobro opremljen da identifikuje i pomaže onima kojima je pomoć potrebna.

1.3 Strateški i politički kontekst zemlje

Nacionalni i evropski okvir politike

Na evropskom nivou, Crna Gora pokazuje snažnu posvećenost pristupanju Evropskoj uniji: **od decembra 2010. godine, kada je stekla status zemlje kandidata**, i juna 2012. godine kada su započeli pregovori o pristupanju, ona je pokazala napredak u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, što je priznala i EK u Ocjeni programa ekonomskih reformi (ERP) sprovedenog u aprilu 2018. godine. Strateški razvojni cilj Crne Gore naveden u ERP-u je „održivi i uključivi ekonomski rast koji će doprinijeti smanjenju razvojnog jaza u zemlji u odnosu na prosjek EU i povećanju kvaliteta života svih njenih građana“. Ovu politiku vodi **vladin tim koji postoji od novembra 2016. godine**.

Na nacionalnom nivou planiraju se dva skupa politika za srednjoročno poboljšanje situacije:

1. jačanje makroekonomske stabilnosti zemlje, kako fiskalno, tako i finansijski;
2. Sprovođenje strukturnih reformi, uklanjanje ključnih prepreka za poboljšanje konkurentnosti zemlje i povećanje potencijala realnog ekonomskog rasta srednjoročno i dugoročno.

¹ Socijalni pregled obuhvata 14 indikatora, od kojih se trenutno koristi 12 da se uporede učinci država članica. Ovih 12 se takođe porede sa Zapadnim Balkanom i Turskom. Procjena obuhvata učinak zemlje u odnosu na prosjek u EU (gori/bolji ili sličan prosjeku u EU) i trendove unutar zemlje (unaprijeđen/pogoršan/nepromijenjen). Podaci su dostupni od 2015. do 2017. godine.

Nakon toga, fokus prioriternih mjera reforme koje je Vlada potvrdila u 2017. godini jesu: upravljanje javnim finansijama, reforma energetskeog i transportnog tržišta, poboljšanje poslovnog okruženja, razvoj istraživanja i inovacija i digitalne ekonomije, trgovine, obrazovanja i vještina, kao i zapošljavanja i tržišta rada.

Strateški kontekst razvoja ljudskog kapitala

Očekuje se da će razvoj ljudskog kapitala (RLJK) igrati ključnu ulogu u nacionalnom okviru politike. Među 32 poglavlja u pregovorima o pristupanju EU, poglavlja 25 i 26 o obrazovanju i istraživanju privremeno su zatvorena (ali sastanci pododbora i dalje se održavaju godišnje). U oblasti stručnog obrazovanja i osposobljavanja, zemlja nastoji da odgovori na srednjoročne rezultate iz Rige 2020. godine, a visoko obrazovanje na Bolonjski proces. Međutim, izazovi RLJK-a i dalje su brojni u Crnoj Gori, uključujući: zabrinjavajući stepen neusklađenosti vještina između potreba tržišta rada i ponude obuke koju nudi sistem obrazovanja i osposobljavanja, nizak stepen obrazovnih postignuća i sporan kvalitet obrazovanja, centralizovano upravljanje, finansijski podsticaj sektora za obrazovanje i osposobljavanje koji reaguju na novi izazov RLJK. Razvoj vještina treba da bude bolje prilagođen strukturi zaposlenosti, koja slijedi gotovo isti obrazac kao i struktura BDP-a: u 2018. godini gotovo tri četvrtine radne snage u zemlji je zaposleno u uslužnom sektoru (72,7%) 18,9%, u industriji, dok poljoprivredni sektor zapošljava 7,8% radne snage (ETF, 2018c).

Kao dio ove vizije, shodno Nacionalnom izvještaju za 2019, Vlada ima za cilj da „pruži izvrsno i inkluzivno obrazovanje i osposobljavanje koji nude mogućnosti i za ekonomsku i socijalnu integraciju i koja podstiče demokratsko građanstvo i vrijednosti - pomažući time svim pojedincima da razviju svoj puni potencijal. Trebalo bi da se grade na:

- Vještinama i kompetencijama koje obezbjeđuju zapošljivost, prilagodljivost i lični razvoj pojedinaca
- Pružanju obrazovanja koja je svima dostupno, cijenjeno, moderno i atraktivno
- Integrisanom, odgovornom i raznolikom sistemu sa upravljanjem i finansiranjem koji podstiče izvrsnost, inkluziju i efikasnost”.

Da bi to učinili, **Strategija razvoja stručnog obrazovanja (2015-2020) i njen Akcioni plan**, usvojen u decembru 2016., pružaju strateški i operativni opseg za koji se očekuje da preuzme dio ovih izazova. Ostali dodatni strateški okviri usvojeni od posljednjeg kruga Torinskog procesa uključuju Strategiju obrazovanja nastavnika u Crnoj Gori 2017-2024, Strategiju učenja odraslih, Strategiju inkluzivnog obrazovanja i Strategiju za razvoj malih i srednjih preduzeća.

Početak izrade strategije za stručno obrazovanje nakon 2020. godine planiran je za sredinu 2019. godine kako bi se nastavili i intenzivirali napori.

2. LJUDSKI KAPITAL: RAZVOJ I IZAZOVI

Pregled

Neki od ključnih pokazatelja o ljudskom kapitalu, kao i učenku Crne Gore u odnosu na mjerila EU u obrazovanju i osposobljavanju, ukazuju na to da, kao i u većini zemalja, postoje izazovi u svim fazama ovog lanca vrijednosti. Ovo poglavlje nastoji da identifikuje i dokaže ove različite probleme koristeći relevantne podatke.

Prema relativno novom „Indeksu ljudskog kapitala“ koji je Svjetska banka razvila za mjerenje količine ljudskog kapitala koju dijete rođeno danas može da postigne do 18. godine, s obzirom na rizike od lošeg zdravlja i obrazovanja koji preovlađuju u zemlji u kojoj oni žive, dijete danas rođeno u Crnoj Gori dostići će samo 62% svog produktivnog potencijala kada odraste u odnosu na djecu rođenu u zemljama sa najboljim obrazovanjem i zdravstvenom zaštitom. Pored toga, istraživanje Svjetske banke pokazuje da u prosjeku djeca mogu očekivati da će završiti 12,4 godine školovanja do 18. godine. Međutim, to je ekvivalentno 8,6 godina efikasnog obrazovanja kada se uzme u obzir kvalitet učenja².

TABELA 2. ODABRANI POKAZATELJI LJUDSKOG KAPITALA, CRNA GORA

	Godina	Vrijednost
(1) Struktura stanovništva (% od ukupnog broja)		
0–24	2015	32
25–64	2015	54.1
65+	2015	13.9
0–24	2015	29.1
25–64	2025	52.7
65+	2025	18.2
(2) Prosječne godine školovanja	2017	11.3
(3) Očekivane godine školovanja 1	2017	14.9
(4) Godine školovanja prilagođene učenju 2	2017	8.6
(5) Pismenost odraslih 3	2015	98.7
(6) Globalni indeks inovacija (x/126)	2018	52
(7) Globalni indeks konkurentnosti 4 (x/137)	2017-18	71
(8) Rang indeksa digitalne spremnosti (x/118)	2018	m
(9) Profesionalna neusklađenost		
% svršenih srednjoškolaca koji rade na slabo kvalifikovanim poslovima (ISCO(2) 9)	2016	8.2%
Muškarci	2016	6.7%
Žene	2016	11.4%
% tercijalnih svršenih srednjoškolaca koji obavljaju polukvalifikovane poslove (ISCO 4–9) 9	2016	10.9%

² Za više detalja posjetite: <https://www.worldbank.org/en/country/montenegro>

Muškarci	2016	13.9%
Žene	2016	8.8%

Zabilješka: m=nedostaje; (1). Projekcija

Izvori: (1) Odjeljenje za stanovništvo UN-a, Svjetske populacijske perspektive - revizija 2017. godine; (2) UNESCO UIS baze podataka (3) i (4) Svjetska banka (2018), Indeks ljudskog kapitala; (5) UNESCO, UIS baza podataka; (6) VEF, Globalni indeks inovacija, 2018; (7) VEF, Globalni indeks konkurentnosti 4.0, 2018; (8) Cisco, Country Digital Readiness, 2018; (9) ETF, mjerenje neusklađenosti vještina u zemljama partnerima ETF-a.

1 Očekivane godine školovanja se izračunavaju zbirom stopa upisa u određenim godinama između 4 i 17. Stope upisa u određenim godinama se definišu upotrebom stopa upisa škole na različitim nivoima: približna vrijednosti stopa upisa u predškolske ustanove definišu se u određenim godinama za uzrast od 4 do 5 godina; približne vrijednosti stopa upisa u osnovno obrazovanje jeste za uszrast od 6 do 11 godina, približna vrijednost za niže srednje obrazovanje za uzrast od 12 do 14 godina, a za srednje obrazovanje od 15 do 17 godina.

2 Godine školovanja prilagođene učenju izračunavaju se množenjem procjena Očekivanih godina škole sa omjerom najnovijeg Harmonizovanog rezultata testa sa 625, pri čemu 625 odgovara naprednom postignuću na TIMSS (Trendovi u međunarodnoj studiji matematike i nauke).

3 Procenat stanovništva starijeg od 15 godina koji može i da čita i piše uz razumijevanje kratke jednostavne izjave o svom svakodnevnom životu. Generalno, 'pismenost' takođe obuhvata 'računanje', sposobnost da se prave jednostavni aritmetički proračuni.

4 Indeks se zasniva na faktorima usvajanja tehnologije, start-up okruženja, ljudskog kapitala, tehnološke infrastrukture, poslovnih i vladinih investicija, osnova poslovanja i osnovnih potreba.

5 Ovaj indikator zasnovan je na poređenju odnosa ljudi koji imaju određeni nivo obrazovanja (ISCED) koji rade sa neprikladnim nivoom vještina (mjereno Međunarodnom standardnom klasifikacijom zanimanja - ISCO) prema svim radnicima unutar tog nivoa ISCED.

Mogu se razlikovati dvije glavne oblasti izazova povezanih sa ljudskim kapitalom: ona povezana sa upotrebom ljudskog kapitala, naime u poslovnom svijetu, stoga povezana sa situacijom na tržištu rada, i ona povezana sa „proizvodnjom“ ili formiranjem ljudskog kapitala.

2.1 Upotreba ljudskog kapitala na optimalan način: izazov neusklađenosti vještina u kontekstu kontrastnog tržišta rada

Optimalnu upotrebu ljudskog kapitala u Crnoj Gori otežavaju dva glavna faktora: neusklađenost vještina, posebno na nivou srednjeg i visokog obrazovanja i nedostatak (pristojnih) novih radnih mjesta, koji zajedno predstavljaju izazove za inkluzivni rast i konkurentnost. Tržište rada trpi dodatne poteškoće koje proizilaze iz velike neformalnosti, sezonskog rada i rodni i regionalnih nejednakosti. Iako se čini da je to prepoznato s prioritetom politike koji je zvanično određen ljudskim kapitalom, njihov uspjeh i dalje ostaje nejednak.

Tržište rada, uprkos nekim poboljšanjima, i dalje karakteriše nedostatak otvaranja novih radnih mjesta i visok nivo neformalnosti. To dovodi do visoke stope nezaposlenosti posebno za mlade i dugotrajno nezaposlene, ali i do niske aktivnosti i zaposlenosti. Strukturalna razlika između ponude i potražnje objašnjava i pojačava ove karakteristike. Još uvijek nisu osigurane jednake mogućnosti i pristup tržištu rada.

Prema podacima ETF-a za 2018. godinu, tržište rada nastavlja se sa pozitivnim razvojem, uzimajući u obzir ukupnu stopu aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti, o čemu svjedoči razvoj osnovnih pokazatelja, opisan u daljem tekstu.

TABELA 3. OSNOVNI PODACI TRŽIŠTA RADA - CRNA GORA
(2018) IZVOR : BAZA PODATAKA ETF-A

Indikatori (2018)	Ukupno	Muškarci	Žene
Aktivnost (% starosti 20-64)	70.5	78.6	62.5
Zaposlenost (% starosti 20-64)	59.8	66.7	52.9
Neaktivnost (% starosti 15-74)	40.4	32.4	48.2
Nezaposlenost (% starosti 15-74)	15.2	15.3	15.1
Zaposlenost mladih (% starosti 15-24)	23.2	25.6	20.6
Nezaposlenost mladih (% aged 15-24)	29.4	33.3	23.6
Dugotrajna nezaposlenost (% starosti 15+)	11.4	11.3	11.6

Stopa zaposlenosti starosti od 20 do 64 godine je u porastu od 2011. godine (**59,8%, 2018.**), ali ostaje oko 13 bodova procenta ispod prosjeka EU-28 (73,1%, 2018.). Slično tome, **stopa aktivnosti** bilježi pozitivne trendove, nakon što je u prošloj godini stekla više od jednog poena sa **70,5% u 2018.** godini (u odnosu na 69,3% u 2017. godini), ali i dalje je niska.

Postoji očigledna **razlika između muškaraca i žena** zbog ovih pokazatelja. Stope aktivnosti i zaposlenosti su značajno veće za muškarce, dok su stope nezaposlenosti na sličnom nivou. Razlika u rodnoj zaposlenosti, koja je znatno uporediva sa prosjekom EU, posljednjih se godina povećala. Niže stope aktivnosti i zaposlenosti za žene ukazuju na to da žene u Crnoj Gori i dalje predstavljaju ranjivu grupu na tržištu rada. Posljednjih godina, kao ključna mjera politike za rješavanje rodni nejednakosti, određene su beneficije ženama sa troje i više djece, pod uslovom da se prijave kod Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (ZZZ). Kao posljedica toga, broj žena registrovanih kao nezaposlenih skoro se udvostručio tokom pet godina (sa oko 15.000 u 2013. na preko 27.000 u 2017.), što pokazuje da su ih "previdjeli" i nisu birale svoj status neaktivnosti. Ipak, premalo je interakcije između mjera socijalne pomoći i radne aktivacije, što održava ljude u njihovom siromaštvu i zamci pomoći.

Nezaposlenost u starosnoj dobi 15-74 prati trend pada od 2012. godine i iznosila je 17,6% u 2015. godini, 16,1% u 2017. godini i **15,2% u 2018. godini**. Crna Gora ne predstavlja zemlju sa najvišom stopom nezaposlenosti u regionu (SEET), ali ipak, taj procenat je visok ako uporedimo sa stvarnim prosjekom zemalja EU (6,8%) - vrijednost je više nego dvostruka.

Dugotrajna nezaposlenost (lica koja traže posao duže od jedne godine) pratila je trend pada tokom poslednjih 5 godina sa **11,4% u 2018. godini** (počevši od 16,1% u 2013. godini). Njena vrijednost je niža u poređenju sa zemljama kao što su Sjeverna Makedonija (15,5%, 2018), Bosna i Hercegovina (15,2%, 2018) ili Kosovo³ (71,5%, 2017), ali se i dalje smatra prilično visokom u poređenju s drugim zemljama regiona, pa čak i više u poređenju sa EU (2,9%). Štaviše, **preko 50 nezaposlenih**

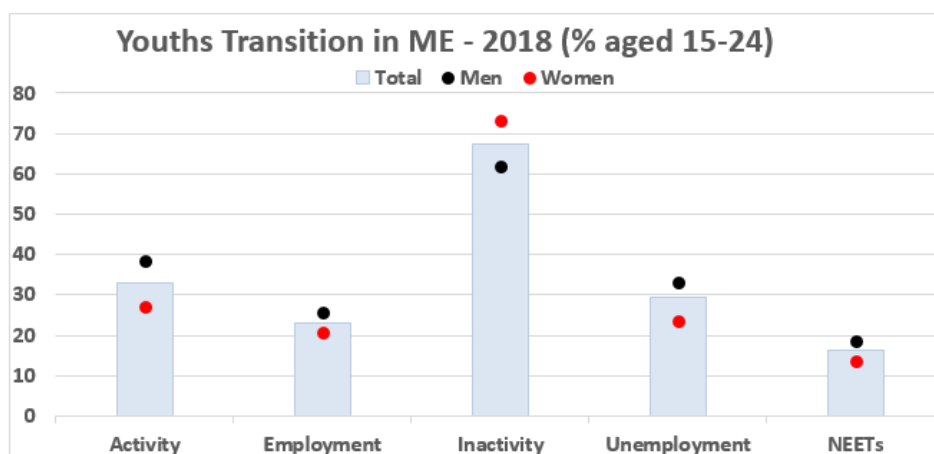
³ Ova oznaka je bez prejudiciranja stavova o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj Deklaraciji o nezavisnosti – u daljem tekstu Kosovo.

predstavlja **31,5% svih nezaposlenih**, a često su oni teško zapošljivi, pa vjerovatno predstavljaju visok udio dugotrajno nezaposlenih.

Nezaposlenost mladih (koja se razmatra u starosnoj dobi 15-24 godina) takođe se smanjuje posljednjih godina, ali i dalje je na visokim nivoima: **29,4% u 2018.** u odnosu na 37,6% u 2015. To znači da skoro trećina registrovanih nezaposlenih prvi put traži posao. Takođe predstavljaju skoro 10% ukupno nezaposlenih (NRF, 2019).

Stopa lica koja se ne školuju, ne obučavaju i nisu zaposleni (NEET) smanjila se na **16,7% u 2017.** godini (ETF KIESE). Iako je i dalje za skoro 6% bodova veća od vrijednosti u EU (10,5%), to je najniža stopa među svim zemljama regiona (samo Srbija ima sličnu vrijednost, 16,5%, a sve ostale zemlje regiona imaju mnogo veće brojke).

Odnos poslednje dvije razmjere ukazuje na zabrinjavajuću situaciju zapošljivosti mladih i ukupne izgleda mladih za bogatu budućnost. Studija MOR-a (2015) o prelasku mladih iz škole na posao pokazala je da je najvažnija prepreka pronalaženju posla nedostatak slobodnih radnih mjesta.



Ovi pozitivni trendovi dugoročno utiču na tržište rada, ali nisu dovoljni za rješavanje njegovih strukturalnih problema. U 2017. i 2018. godini poboljšanja su uglavnom bila posljedica povećane ekonomske aktivnosti koja je zabilježena ne samo u turizmu (značajan porast noćenja u odnosu na 2016.), već i u građevinskom sektoru zbog intenziviranja izgradnje autoputa i ostalih kapitalnih projekata. Glavni pokazatelji apsorpcionog kapaciteta na tržištu rada su obim i struktura slobodnih radnih mjesta koje poslodavci prijavljuju Zavodu za zapošljavanje Crne Gore (ZZZ) i obim i struktura zaposlenosti u odnosu na prijavljenu tražnju. U prvoj polovini 2018. godine prijavljeno je 17,998 slobodnih radnih mjesta na ZZZ. Od tog broja, 1.300 ili 7% bilo je za stalno zaposlenje, 10.879 ili 60% za zaposlenje na određeno vrijeme, 113 ili 0.63% za pripravnike, 5.653 ili 31% za sezonske poslove.

Sezonsko zaposlenje, posebno u turističkom sektoru, predstavlja interesantan je problem jer poslodavci na tržištu rada ne uspijevaju da pronađu crnogorske radnike zainteresovane da rade sezonski, pa stoga posežu za stranim radnicima, dok zvanično postoje nezaposleni koji mogu udovoljiti ovim zahtjevima. Najviše slobodnih radnih mjesta objavljeno je za više srednje - NOK nivo obrazovanja V (27%), zatim srednje obrazovanje = IV nivo (23%) i III nivo (22%).

Posmatrajući **kvalifikacionu strukturu** nezaposlenih osoba, dominantan dio (49,9%) pripada srednjoškolskom i tercijarnom obrazovanju (III, IV i V nivoi obrazovanja), nasuprot 13,6%

visokoškoloovanih (VI, VII i VIII nivo obrazovanja) i 36,4% za niže srednje obrazovana lica (sa I ili II nivoom)⁴.

Regionalne razlike u zaposlenosti i nezaposlenosti jedan su od izazova na tržištu rada Crne Gore. I muškarci i žene iz **sjevernog regiona** imaju manje mogućnosti za pronalaženje posla od onih u centralnom i primorskom regionu. Stope aktivnosti i zaposlenosti značajno su niže od nacionalnog prosjeka, dok je stopa nezaposlenosti više nego dvostruko viša (35,2% za ovaj region u poređenju sa 15,2% u Crnoj Gori u 2018. godini⁵). Očekuje se da će ove razlike biti pomenute u **Strategiji regionalnog razvoja Crne Gore (2014–2020)**, koja se sprovodi kroz godišnje akcione planove. Jedna od njenih aktivnosti odnosi se na aktivne mjere tržišta rada, sa posebnim naglaskom na kreditima za podsticanje zapošljavanja i preduzetništva. Prema tome, u 2017. godini 55% ukupnih kredita odobrenih preko Zavoda za zapošljavanje otišlo je u sjeverni region.

Mjere aktivacije još uvek su nedovoljne da bi značajno doprinijele formalnom zapošljavanju, dok je reforma rada u fazi projektovanja.

U ovom kontekstu, upotreba ljudskog kapitala ne može biti homogena, jer se premalo koristi za neke kategorije (npr. nezaposlenost žena ili neaktivnost, ljudi iz severnog regiona). Srećom, čini se da sistem obrazovanja i usavršavanja ne produbljuje ovaj problem, kao što bi mogao biti slučaj da je stopa napuštanja školovanja bila visoka, što je obično povezano sa ranjivošću ljudi ili drugačije rečeno sa njihovim nivoom siromaštva. Suprotno tome, zadržavanje u sistemu je jedno od najboljih na zapadnom Balkanu, a trajna pažnja se posvećuje prilagođavanju ponude obrazovanja i osposobljavanja za ugrožene.

Ove osnovne karakteristike tržišta rada karakterišu strukturnu neusklađenost vještina koja će se rješavati kao prioritet, kao što će biti razrađeno u Poglavlju 3.

2.2 Formiranje ljudskog kapitala: pristup i učešće su dobro osigurani, a inkluziji se posvećuje izuzetna pažnja, dok kvalitet i efikasnost ostaju neujednačeni

Cjeloživotno učenje i obrazovanje odraslih: imperativ za širenje s obzirom na suočavanje sa nepovoljnim demografskim trendovima

Starosna struktura u Crnoj Gori, u kombinaciji sa post-jugoslovenskim prestrukturiranjem privrede sa fokusom na uslužnu industriju, čini da obrazovanje odraslih bude prioritet, uključujući razvijanje ključnih kompetencija, odnosno prilagodljivosti. Više od polovine stanovništva (53%) ima između 25 i 64 godine (CIA n.d.)⁶, dok 15% ima preko 65. godina. Koeficijent zavisnosti u stalnom je porastu, a stopa zaposlenosti starijih radnika (55-64 godine) iznosi 43,7%. Ovo, zajedno sa gore pomenutom visokom neaktivnošću i niskom zaposlenošću, ukazuje na jasnu potrebu za produženjem radnog vijeka, što kao preduslov podrazumijeva održavanje zadovoljavajućeg nivoa vještina. Trenutno, međutim, **učešće u cjeloživotnom učenju i dalje je nisko sa 1,9% u 2018. godini.**

⁴ Podaci ZZZ, prema NRF, 2019. str. 17-18

⁵ Podaci Monstata iz Ankete o radnoj snazi, 2019

⁶ CIA

0-14 godina: 18.22% (muškarci 58,219 / žene 53,718)

15-24 godina: 13.05% (muškarci 41,406 / žene 38,755)

25-54 godina: 40.16% (muškarci 122,940 / žene 123,746)

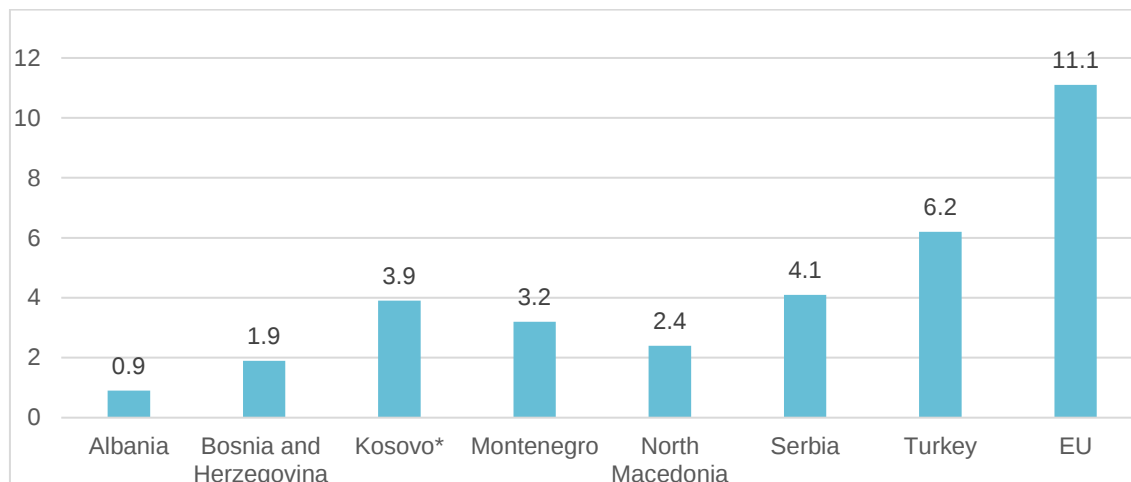
55-64 godina: 13.47% (muškarci 40,661 / žene 42,089)

65 i preko godina: 15.09% (muškarci 39,899 / f žene 52,816) (procjena iz 2018.)

Kako je istaknuto u **Nacionalnoj strategiji za održivi razvoj do 2030. Godine** (Đurović i drugi, 2016), **trend depopulacije biće nastavljen**, a stanovništvo Crne Gore 2050. godine brojalo bi samo 542.000, ili 12,6% manje nego u 2011. godini, što je približno broju stanovnika 1970-ih. Pored niske stope plodnosti (1,67 djeteta / žena u 2016. godini, izvor : Svjetska banka) koja ne omogućava da se dostigne prag za obnavljanje generacija, jedan važan objašnjavajući faktor jeste iseljavanje. Iako ne postoji pouzdan registar o broju stanovnika koji su emigrirali, većina ljudi napušta sjever Crne Gore i privremeno boravi u zemljama zapadne Evrope (do tri mjeseca u jednom slotu) ili u SAD-u (do šest mjeseci).

U Crnoj Gori sveukupno cjeloživotno učenje znači pristup „učenju odraslih“ i kao takvo je prioritet zemlje (NRF, 2019, str. 14-15), a odgovornost je na Direktoratu za stručno obrazovanje, srednje obrazovanje i obrazovanje odraslih u Ministarstvu prosvjete i Centru za stručno obrazovanje. Uprkos naporima, **učešće odraslih u cjeloživotnom učenju je nisko sa 3,2% u 2018. godini** i čak je nedavno opalo (bilo je 3,3% u 2016. godini) nakon što je za 8 godina poraslo za manje od 1 poena (bilo je 2,4% u 2011. godini); znatno je **ispod prosjeka EU od 10,9, a nije dobro ni na regionalnom nivou**, kao što poslednji izveštaj iz Rige potvrđuje svojom međudržavnom perspektivom po ovom pitanju: mnogo je niži od Turske (6,2%, 2018) ili Srbije (4,1%).

SLIKA 2 : UCESCE ODRASLIH U CJELOZIVOTNOM UCENJU U ZEMLJAMA JUGOISTOCNE EVROPE I TURSKE (%), 2018.



Source: EUROSTAT; INSTAT, LFS za Albaniju; BHAS, LFS za Bosnu i Hercegovinu; Kosovo Agency of Statistics. Note: * posljednja dostupna godina za Kosovo 2017

Žene i niskokvalifikovana lica manje traže učešće u daljem usavršavanju, zarobljene na niskokvalifikovanim poslovima bez napretka u karijeri. To dovodi do propuštenih mogućnosti za usavršavanje trenutne radne snage i do smanjenja vještina.

U očekivanju da se riješi ova zabrinjavajuća situacija, naponi se ulažu komplementarno kroz aktivne programe tržišta rada i obrazovne programe, uz podršku različitih projekata i razvojnih partnera (npr. : projekat EPAL). **Nedavno je usvojena namjenska strategija obrazovanja odraslih. Strategija preduzetničkog učenja (2014–2019)** jedina je strategija u kontekstu cjeloživotnog učenja, od kolijevke do groba. Programe obrazovanja odraslih odobrava Nacionalni savjet za obrazovanje, a prerađuje ih Ministarstvo rada. Do sada, Nacionalni savjet je usvojio 92 programa obrazovanja odraslih, koji vode do sticanja stručne kvalifikacije⁷. Akcenat je takođe stavljen na proširenje broja licenciranih organizatora obrazovanja odraslih, sa ciljem da ove organizacije i s njima povezane usluge obuke budu dostupne u svim opštinama. Prema NRF-u, u Crnoj Gori sada postoje **104 licencirana organizatora obrazovanja, od kojih su 22 stručne škole; u 2017. godini pružili su obuku za 27.962 odrasla lica**. Paralelno sa tim, u cilju poboljšanja kvaliteta pružanja obrazovanja odraslih, organizovano je i pedagoško usavršavanje nastavnog kadra koji radi sa licenciranim organizatorima obrazovanja odraslih, a petina nastavnika (preko 400 od 1983.) nedavno je obučena od strane Centra za stručno obrazovanje, dok se takođe uređuju i posebni priručnici za nastavu.

Pristup sistemu obrazovanja odraslih je poboljšan za različite ciljne grupe - prvenstveno nezaposlene bez ikakvih kvalifikacija ili sa kvalifikacijama koje tržište rada ne zahtijeva, zaposleni kojima je potrebna ponovna kvalifikacija da bi se bolje prilagodili promjenama koje nove tehnologije donose, studenti koji su napustili školovanje. ... Modulirani programi zasnovani na kompetencijama za učenike sa posebnim obrazovnim potrebama omogućavaju im da steknu kvalifikacije postepeno, u skladu sa svojim mogućnostima. Za studente koji su napustili obrazovni sistem, ovi programi pružaju priliku za sticanjem stručne kvalifikacije za dio uspješno završenog programa. Ključne kompetencije i ključne vještine promovisu se u novim programima zasnovanim na kompetencijama u kontekstu cjeloživotnog učenja.

⁷ Za dodatne informacije, u NRF-u je dostupna tabela sa brojem programa po području rada.

Praćenje obrazovanja odraslih je takođe prioritet i mogla bi pokrenuti dalja unapređenja boljim prikazivanjem postignuća, ali i ograničenja. **Crnogorski obrazovni informacijski sistem (MEIS)** je nadograđen modulom određenim za prikupljanje informacija o obrazovanju odraslih - organizatori, programi, učesnici itd. Na ovaj način trebalo bi biti moguće izvršiti različite kvalitativne i relevantne analize za dalje poboljšanje kvaliteta programa obrazovanja odraslih.

Jedna oblast u kojoj je obrazovanje odraslih od naročitog značaja za odgovor na nove i razvijajuće potrebe tržišta rada jesu **ključne kompetencije**, definisane kao „prenosivi multifunkcionalni paket sastavljen od znanja, vještina i stavova potrebnih pojedincu za lični razvoj, inkluziju i radni odnos” (NRF, 2019, str. 60).

Među njima se u Crnoj Gori ozbiljno shvata **digitalna kompetencija**, iako je fokus i dalje na inicijalnom stručnom obrazovanju. Do danas su digitalne vještine nedovoljno razvijene u stalnom stručnom obrazovanju. Većina pružaoca stručnog obrazovanja izvještava o nedostatku savremenog hardvera i nedostatku licenciranog softvera za učenje, što je glavna prepreka digitalnom i onlajn učenju. Nekoliko strategija ističe vrijednost upotrebe digitalnog i onlajn učenja u obrazovanju i obuci. Na primer, **Strategija razvoja informacionog društva 2016-2020** preporučuje upotrebu digitalnih i onlajn metoda u obrazovanju radi diverzifikacije sticanja znanja i razvijanja digitalnih vještina učenika. Međutim, ne postoji eksplicitno upućivanje na digitalno i onlajn učenje u nastavnim planovima i ne postoji formalni okvir i sistem praćenja za mjerenje napretka, kao što ETF navodi u Izvještaju o digitalnim vještinama i onlajn učenju u Crnoj Gori⁸.

Kada je riječ o **obrazovanju odraslih koje je posebno usmjereno na nastavnike i trenere**, Strategija stručnog obrazovanja uvodi **različite oblike kontinuiranog profesionalnog razvoja (KPR)** za nastavnike i trenere i zapravo je zabilježen dobar napredak u tom pogledu. Obuhvata mnoga područja profesionalne kompetencije, uključujući digitalno i onlajn učenje i platforme za razmjenu dobre prakse i pružanje formalnih i neformalnih opcija za poboljšanje digitalnih vještina. Međutim, za ulazak u struku nastavnika stručnog obrazovanja potrebna je univerzitetska diploma iz odgovarajuće oblasti, bez posebnih zahtjeva za digitalnim vještinama, koje se ne ocenjuju ni prilikom zapošljavanja, ni tokom prakse.

Nacionalna strategija Crne Gore za obrazovanje nastavnika 2017–2025. naglašava potrebu za kontinuiranim profesionalnim razvojem nastavnika i obukom koja se fokusira na digitalne vještine.

Kao i u većini domena, efikasnost reformativnih mjera u pogledu obrazovanja odraslih nije lako procijeniti, zbog nedostatka kulture i alata za ocjenjivanje, mada je napredak ostvaren u toku nekoliko godina. Studije praćenja sada se redovno sprovode u obrazovanju, a planiraju se i za stručno obrazovanje. Može se pretpostaviti da bi rad koji se trenutno vrši na informacionom sistemu trebalo ubuduće rješavati ovo ograničenje, pod uslovom da se proizvodnja podataka kombinuje sa uspostavljanjem mehanizama za njihovo tumačenje i njihovu široku diskusiju među zainteresovanim stranama.

Obrazovanje i obuka u Crnoj Gori: ključne karakteristike i redoslijed po veličini

S ciljem da se razumiju i istraže pitanja formiranja ljudskog kapitala u Crnoj Gori, osim cjeloživotnog učenja, važno je pojasniti kako sistem funkcioniše.

⁸ Uprkos nepostojanju formalnog okvira za mjerenje napretka učenika u sticanju digitalnih vještina i kompetencija u skladu sa relevantnim nacionalnim strategijama, informativni list izvještava da učenici provode 4,9 dana od 7 nedeljno na internetu, pri čemu jedna trećina učenika redovno koristi internet i 43% svog vremena na Internetu koriste za pretraživanje i pregled informacija.

TABELA 4. EU MJERILA U OBRAZOVANJU I OBUCI

	Crna Gora				Evropska Unija			EU cilj
	2010	2011	2017	2018	2011	2017	2018	2020
Rano napuštanje škole (% starosti 18–24)	6.6%	7.2%	5.4%	4.6%	13.4%	10.6%	10.6%	< 10%
Tercijalno postignuće (% starosti 30–34)	18.7%	24.1%	34%	32.4%	34.8%	39.9%	40.7%	≥ 40%
Stopa zaposlenosti (% starosti 20–64)	52.9%	50.7%	58.2%	59.8%	68.6%	72.1%	73.1%	≥ 75%
Cjeloživotno učenje (% starosti 25–64)	2.4%	2.4%	2.8%	3.2%	9.1%	10.9%	11.1%	≥ 15%
Niski rezultati: Čitanje (% starosti 15)	49.5%		41.9%	44.4%	19.7%	19.7%	21.7	< 15%
Niski rezultati: Matematika (% starosti 15)	58.4%		51.9%	46.2	22.3%	22.2%	22.4	< 15%
Niski rezultati: Nauka (% starosti 15)	53.6%		51.0%	48.2	17.8%	20.6%	21.6	< 15%
Stopa zaposlenosti diplomiranih studenata (% starosti 20–34)	42.4%	42.4%	61.3%	61.2%	77.1%	80.2%	81.6%	≥ 82%

Izvori: ETF baza podataka; Eurostat, OECD.

Napomene: PISA rezultati se odnose na 2009, 2015 i 2018; Izvori podataka za Crnu Goru iz 2010 su iz Monstat-a. Izvori za EU i Crnu Goru (2011, 2017, 2018) iz EUROSTAT-a.

Sistem obrazovanja i osposobljavanja u Crnoj Gori je pretežno **državni, školski i fokusiran na inicijalno osposobljavanje**.

Crna Gora ima najveću vrijednost očekivanih godina školovanja među svim zemljama regiona (samo Srbija ima sličan procenat, 11,1%). Ali kada se pređe na godine školovanja prilagođene učenju, to je jedna od zemalja sa najnižim vrijednostima među zemljama regiona. Međutim, na kraju, to je jedna od dvije zemlje regiona (sa Kosovom) sa najvišom stopom pismenosti odraslih, što odražava da, iako sa optimalnog stanovišta efikasnosti, sistem postiže svoj cilj da dobije obrazovano stanovništvo.

Sistem inicijalnog stručnog obrazovanja i osposobljavanja podijeljen je u nekoliko programa obuke različitog trajanja (više detalja se nalazi u Prilogu 2). Ponuđene su tri različite vrste početnih programa: niže stručno obrazovanje (dvogodišnje), srednje stručno obrazovanje (trogodišnji i četvorogodišnji programi) i više stručno obrazovanje (dvogodišnji programi, nakon srednjeg stručnog obrazovanja).

Iako nijedan učenik trenutno nije upisan na dvogodišnje programe, a samo 30 ih je u višem stručnom obrazovanju, velika većina učenika je upisana u četvorogodišnje programe kako bi potom nastavili studije u visokoobrazovnim institucijama nakon završetka stručne škole. Neprekidni razvoj trogodišnjih programa usmjerenih na direktan ulazak na tržište rada, smatra se efikasnim putem za ispunjavanje hitnih potreba za vještinama, kako zbog ciljeva deficitarnih zanimanja, tako i zbog toga što se očekuje da olakša prelaz iz škole na posao uz pristup učenja zasnovanog na radu.

TABELA 5. OSNOVNE BROJKE SISTEMA STRUCNOG OBRAZOVANJA - CRNA GORA (2017-18).

	brojevi	procenti
Broj stanovnika	622,359 (2018)	
15-24-godina starosti	81,273(2018)	13.1% ukupne populacije (2018),
Podjela učenika		
Učenici u srednjem obrazovanju	27.978	
Učenici u stručnim školama	18,980 (2017/18) 19,053 (2018/19)	68%
Učenici u 2-godišnjim programima	0	0%
Učenici u 3-godišnjim programima	1,797 (2017/18) 2,765 (2018/19)	9,9%
Učenici u 4-godišnjim programima	17,093 (2017/18) 16,288 (2018/19)	90%
Učenici u programima poslije srednje škole	30	0,1%
Odnos studenata i nastavnika u stručnim školama	13.0	
Broj nastavnika	2,113	
Broj stručnih škola	37	
Broj organizatora obrazovanja odraslih	104	

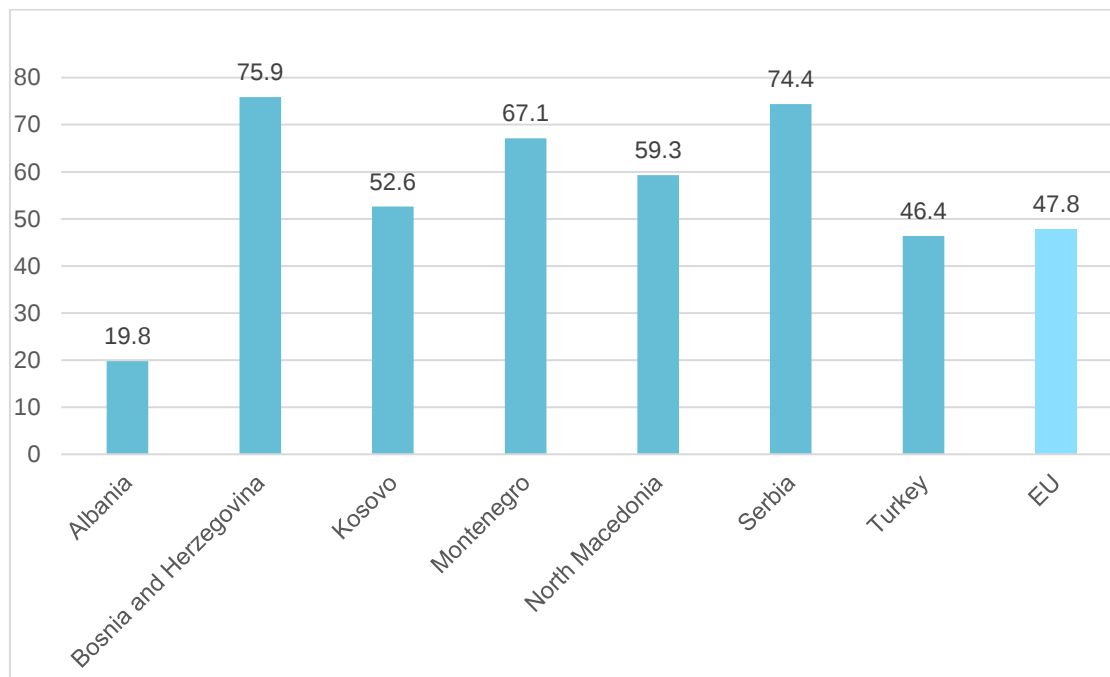
Izvori: ETF baze podataka, Eurostat i NRF

Pristup i učešće

Specifičnost sistema obuke, koji Crna Gora dijeli sa mnogim drugim bivšim jugoslovenskim zemljama i nizom zemalja EU, je ta **što stručno obrazovanje pohađa veliki broj učenika: okuplja dvije trećine učenika u srednjem obrazovanju** (67,1% u 2017. godini, Eurostat baza podataka). Stoga se čini da privlačnost inicijalnog stručnog obrazovanja nije problem, iako se promoviše kroz posebne kampanje. U većini slučajeva učenici stručnog obrazovanja nastavljaju školovanje nakon što maturiraju, što pokazuje da ne pristupaju stručnom obrazovanju i osposobljavanju s perspektivom pripreme za određena zanimanja i tržište rada, već ga vide kao jedan od načina da pristupe visokom obrazovanju. Ova situacija pokreće niz pitanja sa stanovišta politike:

- ili se očekuje da će stručno obrazovanje pripremiti mlade za tržište rada, a stečene vještine trebalo bi da se iskoriste ubrzo nakon što završe školu: u ovom slučaju, nastavak školovanja nije efikasan, jer će ovi učenici stvarati troškove za sistem zbog praktične obuke koju neće iskoristiti, dok će u narednim godinama doći do iscrpljivanja vještina. Svi naponi na uspostavljanju trogodišnjih programa mogli bi ukratko dodirnuti gornju granicu njihove efikasnosti, jer ovi programi ne bi mogli privući više kandidata;
- ili je usaglašeno da je stručno obrazovanje i osposobljavanje jedan od načina pripreme za dalje obrazovanje i tada bi se vjerovatno trebalo usredsrediti na jačanje ključnih kompetencija kao osnovnog prioriteta.

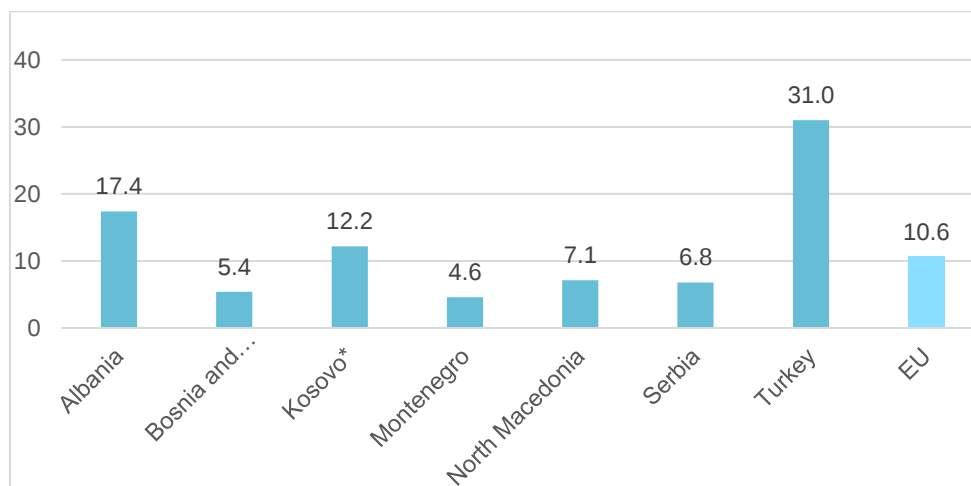
SLIKA 3: PROCENAT UPISA U STRUCNE SKOLE U SREDNJEM OBRAZOVANJU U JUGOISTOCNOJ EVROPI I TURSKOJ (%), 2017



Izvor: UNESCO; Eurostat za Sjevernu Makedoniju, Tursku i EU; ETF podaci Agencije za statistiku Kosova, onlajn publikacije statistike obrazovanja

U pogledu interne efikasnosti, crnogorski sistem djeluje bolje od većine sistema, uključujući i evropske. Zapravo, činjenica da se stručno obrazovanje i osposobljavanje posmatraju kao jedan „uobičajeni“ put takođe bi moglo biti dio objašnjenja: to nije posljednji izbor za učenike pa stoga je manje iskušenja da prekinu prije nego što maturiraju. **U Crnoj Gori rano napuštanje školovanja predstavlja samo 5,7%**, što je znatno ispod svih ostalih zemalja Zapadnog Balkana i mjerila EU 2020 od 10% (vidi tabelu dole).

SLIKA 4: RANO NAPUSTANJE SKOLOVANJA U JUGOISTOCNOJ EVROPI I TURSKOJ I EU (%), 2018



Izvor: EUROSTAT; INSTAT, LFS za Albaniju; BHAS, LFS za Bosnu i Hercegovinu; Zavod za statistiku Kosova.

Napomena: * posljednja dostupna godina za Kosovo 2017

Trenutna reforma sistema stručnog obrazovanja i osposobljavanja i odgovarajuća upisna politika, uz pomenute trogodišnje programe koji vode nužno na tržište rada, obećavajući su način za promjenu kulturne vizije stručnog obrazovanja.

Inkluzija

Briga o najugroženijima je stalna i naročita pažnja obrazovnog i vaspitnog sistema i politike. To se tiče učenika sa posebnim obrazovnim potrebama, ali i Roma, nezaposlenih ili učenika koji su napustili obrazovni sistem i žele da ponovo polože one djelove kvalifikacija koje prethodno nisu uspjeli. Iako Crna Gora još nije na glavnom putu migracije ka Evropskoj uniji, postoji svijest o potrebi pripreme u slučaju masovnog dolaska lica koja bi trebalo brzo da budu uključene na tržište obrazovanja, obuke ili zapošljavanja.

Kvalitet

Kvalitet je kontinuirani izazov kome se pridaje prioritetna pažnja. Vlada je postavila svoj prvi prioritet u NRF-u: „Na polju obrazovanja, kroz sprovođenje reformi koje imaju za cilj poboljšanje kvaliteta obrazovanja, od predškolskog do visokog, Vlada nastavlja da unapređuje kvalitet obrazovanja, težeći stvaranju znanja koje je funkcionalno, kao i stvaranju preduslova za učenike da usvoje vještine potrebne u 21. vijeku.” (ERP, 2019, str. 5)

Prema NRF-u, **okruženje za nastavu i učenje je relativno zadovoljavajuće, uz redovno obnavljanje opreme. 8 škola je nedavno opremljeno kroz IPA fondove.**

Prelazak na obrazovne programe zasnovane na kompetencijama potvrđen je u prethodnom periodu. Revidirano je 25 obrazovnih programa nivoa 3 i 4. Kombinuju se sa modularnim pristupom, razvijenim na 2 ili više standarda zanimanja (16 modularizovanih obrazovnih programa razvijenih u 2018/19, 13 u 2019/20), koji donosi fleksibilnost i iz perspektive učenika.

Kontinuirani profesionalni razvoj nastavnika (KPR) je važno sredstvo za sistem stručnog obrazovanja i osposobljavanja. Nadovezuje se na dobro osmišljene zakonske norme za nastavnike u srednjim stručnim školama, u smislu potrebnih profila. Ovaj profesionalni razvoj je omogućio polovini nastavnika iz srednjih i mješovitih škola (od 11 do 20 godina iskustva) da steknu nova znanja za nastavu. Ukupno 60% nastavnika (izvor: NRF) takođe je učestvovalo u neformalnim oblicima učenja. Oko 300 nastavnika iz 26 škola su obučeni za osmišljavanje standarda u stručnim školama, i 180 o tome kako da primjenjuju nove programe zasnovane na kompetencijama. Ipak, stručno usavršavanje nastavnika i dalje ostaje nedovoljno finansirano i osmišljeno tako da se obuke češće odnose na nastavnike opšteg obrazovanja nego nastavnike stručnog obrazovanja. Pored napora za obuku, stvaranje različitih zvanja nastavnika djeluje kao važan motivacioni i kvalitativni faktor (65 mentora, 48 nastavnika savjetnika, 20 viših savjetnika za nastavnike i 1 istraživač nastavnika).

Kvalitet ishoda učenja ostaje veliki problem, o čemu svjedoče rezultati PISA testiranja: na testiranju 2018. godine, gotovo polovina petnaestogodišnjaka je bila ispod prosjeka u čitanju, matematici i nauci (tj. Bodovanje ispod nivoa 2 na skali PISA), daleko gore od odgovarajućih prosjeka EU (NRF, 2019, str. 59) (vidi Tabelu 4). Rezultati su se neznatno poboljšali u matematici i nauci u poređenju sa testiranjem iz 2015. godine, ali su se pogoršali u čitanju. Kao odgovor, Vlada je osnovala međuministarsku radnu grupu koja je pripremila dokument o „kvalitetu i pravičnosti” kako bi izvukla pouke iz PISA ocjene i bolje rješavala ključno pitanje kompetencija, kao što će biti detaljno prikazano u Poglavlju 3.

Ukratko, formiranje i optimalna upotreba ljudskog kapitala u Crnoj Gori uslovljava funkcionisanje tržišta rada, ali i niz reformi za poboljšanje reakcije sistema obrazovanja i

osposobljavanja za njegove razvijajuće potrebe. Sledeće poglavlje će raspravljati o načinu na koji se trenutno neusklađenost vještina rješava i kako bi moglo da se nastavi u budućnosti, kao i na koji način bi jačanje zajedničke uprave i pomoć izradi politike jačim instrumentima moglo da sistematizuje dinamički tretman sistema.

3. OCJENA ODABRNIH IZAZOVA I ODGOVORI POLITIKE

Kao što je kratko pomenuto u Poglavlju 2, kroz analitičke dokumente koji se odnose na ljudski kapital u Crnoj Gori, bez obzira da li ih stvara država ili razvojni partneri, mogu se naći dvije glavne vrste izazova:

- oni koji se odnose na **neusklađenost strukturalnih vještina**, putem kojih nisu pokrivene potrebe poslodavaca, niti obukom koja se mladima pruža kao inicijalno stručno obrazovanje, niti kontinuiranim usavršavanjem zaposlenih ili aktivnim mjerama obuke na tržištu rada koje se nude nezaposlenima. Ova neusklađenost vještina je usko povezana sa neprimjerenim nivoom kvaliteta i relevantnošću pružene obuke;
- oni koji se odnose na poteškoće u uspostavljanju **istinski podijeljenog upravljanja sistemom stručnog obrazovanja** koji bi traženjem konsenzusa o izboru reformi, dijeljenjem odgovornosti u njihovoj primjeni, nametanjem kolektivnog postupka praćenja i procjene svih mjera politike i njenih reformi, povećati efikasnost i uticaj politike, a time i **ojačali kapacitet politike za stručno obrazovanje**.

Odgovori politike nastoje da se suoče sa ovim izazovima, do sada sa neujednačenim uspjehom, tačnije sa nedovoljnim vremenom za implementaciju da bi se omogućila odgovarajuća procjena njihove efikasnosti. Sledeća dva odjeljka za svaki od ovih izazova nastoje da:

- analiziraju situaciju
- identifikuju dosadašnje odgovore politike
- formulišu preporuke za dalji napredak.

3.1 Rješavanje i sprečavanje neusklađenosti vještina

Neusklađenost vještina nacionalni akteri identifikuju kao najzabrinjavajuće pitanje razvoja i upotrebe ljudskog kapitala u Crnoj Gori. Zajedno sa nedostatkom otvaranja novih radnih mjesta smatra se ključnom preprekom rastu i konkurentnosti. To poziva na raznovrstan niz mjera politike. Ipak, moglo bi se učiniti više na boljem artikulisanju napora i povećanju ukupnog uticaja.

Analiza neusklađenosti vještina

Pored redovnih analiza tražnje na tržištu rada⁹ i prilično nedavno uspostavljenog sistema praćenja svršenih srednjoškolaca¹⁰, četiri relevantne studije sprovedene u Crnoj Gori tokom posljednjih godina doprinose postavljanju dokaza utemeljenih na postojećim ili novonastalim neusklađenostima, razlozima zaostajanja i mogućim pristupima politike, a to su DGEAC Studija (2016), Omladinska škola MOR-a - tranzicija do posla (2016), Studija crnogorske Unije poslodavaca o neusklađenosti između obrazovanja i potreba tržišta rada (2016) i Studija za mjerenje neusklađenosti vještina ETF (2019). U nastavku su glavni zaključci ovih studija.

⁹ Vidi analize potražnje na tržištu rada ZZZ-a, uključujući praćenje radnih mjesta, slične studije koje rade udruženja poslovnog sektora itd.

¹⁰ Očekuje se da će praćenje studija postati redovna praksa Ministarstva prosvjete

Neusklađenost vještina je kombinovana posljedica snažne ponude na tržištu rada koja se pretvara u gubitak radnih mjesta (smanjenje tražnje radne snage), nedostatak otvaranja novih radnih mjesta i ograničeno ili dugotrajno prilagođavanje ponude obrazovanja i obuke novim potrebama, i sa kvantitativnog i kvalitativnog aspekta, pogoršano činjenicom da mnogi učenici stručnog obrazovanja nastavljaju da studiraju poslije završene škole umjesto da idu na tržište rada.

Proces tranzicije od planirane, ekonomije orijentisane na proizvodnju do liberalnog tržišta orijentisanog na usluge nametnuo je neophodno prilagođavanje i preraspodjelu radne snage između sektora, od proizvodnje do usluga. To je dovelo do promjene u tražnji za kvalifikacijama, kao i do zatvaranja i otvaranja radnih mjesta, ali nije dostiglo dinamiku i obim koji bi apsorbavao radnike koji su izgubili svoja radna mesta. Ovo je jedan od najvažnijih faktora koji objašnjavaju neusklađenost vještina. To se ne može riješiti samo naporima na reformi stručnog obrazovanja, ali revizija obrazovnih programa ili planiranje ponude može u teoriji pomoći pronalaženju rješenja. Promjene u formalnom obrazovnom sistemu ostvarene s obzirom na njegovo prilagođavanje novoj ekonomskoj strukturi, iako značajne i u pravom smjeru, ne mogu biti dovoljno brze da odgovore na nove potrebe za radnom snagom i na dinamične promjene na tržištu rada.

Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore (2016), ukupna tražnja radne snage (od strane poslodavaca) je 2,7 puta manja od ponude radne snage. Prva prepreka tržištu rada koje dobro funkcioniše je nedostatak mogućnosti za zapošljavanje u apsolutnom smislu.

U prosjeku, tražnja za radnom snagom smanjila se u periodu 2015-2016 za 10,4%. Sektori turizma, trgovine i građevinarstva imaju najveće učešće u strukturi tražnje. Gledajući nivo kvalifikacije, tražnja za radnom snagom se povećala za nekvalifikovanu i polukvalifikovanu radnu snagu. Razlog takvim trendovima može se naći u intenzivnim ekonomskim aktivnostima u turizmu i građevinarstvu, za koje poslodavci traže (moguće dezinformacijama o mogućnostima ili pritiskom na zarade) nekvalifikovana i niskokvalifikovana lica. Praćenje slobodnih radnih mjesta i ostale analize otkrivaju da je i dalje prisutna velika tražnja za zanimanjima koja zahtijevaju srednji i osnovni nivo obrazovanja, a većina slobodnih radnih mjesta se bilježi u trgovini, administrativnim i pomoćnim uslugama, turizmu i ugostiteljstvu.

Iako još uvijek nije dovoljan procenat visoko obrazovanog stanovništva u poređenju s mnogim zemljama EU, s druge strane nema dovoljno tražnje za diplomiranim studentima visokog obrazovanja. Određene brojke ilustruju ovo pitanje: u 2017, zabilježeno je 1.597 zanimanja (NRF, 2019, str. 4). Tražnja je bila za 721 zanimanjem, dok za 876 nije bilo tražnje. Za 510 (od 721) traženih zanimanja, ponuda (posmatrana kao zbir broja nezaposlenih na početku perioda i broja novoregistrovanih) bila je veća od tražnje. Što se tiče 103 zanimanja, ponuda je bila jednaka tražnji, a u 108 zanimanja tražnja je bila veća od ponude.

Sa gledišta ponude, između 2015. i 2016. raspoloživost radne snage povećala se za 11,5%. Više od jedne trećine ukupne ponude čine lica bez radnog iskustva, a 20% mlađi od 25 godina. S druge strane, značajan dio registrovanih, često dugotrajno nezaposlenih čine ranije zaposleni ljudi, čija znanja i vještine odražavaju strukturu rada i tražnju za vještinama specifičnim za prethodnu / staru ekonomsku strukturu i zastarjele su.

Iza ovih prosječnih trendova kriju se dodatni izazovi za bolje usklađivanje vještina:

- regionalne razlike: neke regije (sjeverni region) trpe više strukturne nezaposlenosti zbog nedostatka ekonomskih mogućnosti;
- neformalnost: u dinamičnijim regionima, gdje su aktivnosti uglavnom sezonske (turizam ili građevinarstvo), to je često povezano sa velikom učestalošću neformalnosti.

Ključni nalazi 2018. godine pokazali su mjerenje učestalosti neusklađenosti vještina u Crnoj Gori (ETF, Izvještaj predstoji):

1. neusklađenost vještina se najviše odnosi na **mlade osobe** (lica starosti 30-49 i 50-64 godine su manje pogođena);
2. **profesionalna neusklađenost u vidu prekvalifikovanosti** veća je kod lica sa tercijarnim obrazovanjem, ali sa opadajućim trendom, dok je učestalost manja, ali raste za srednjoškolsko obrazovanje;
3. **žene** sa srednjim obrazovanjem su više izložene riziku od rada u neusklađenim zanimanjima (u poređenju s njihovim muškim vršnjacima);
4. **smanjenje broja osoba koje se ne školuju, ne obučavaju i ne rade** u posljednje tri godine ukazuje da je tranzicija između škole i posla postala lakša i da mladi ljudi brže pronadu posao; čini se, međutim, da je prelazak iz škole u posao nešto brži i lakši za mlade muškarce;
5. Lica koja su završila srednje stručne škole imaju višu stopu zaposlenosti u poređenju sa ljudima koji su završili opšte srednjoškolsko obrazovanje.

Lica koja prvi put traže posao suočavaju se sa izazovima u zapošljavanju, jer poslodavci sve više traže dodatna znanja, praktične vještine i kompetencije, sposobnost samostalnog obavljanja poslova i zadataka u okviru struke, povrh kvalifikacija stečenih u redovnom obrazovanju. Drugim riječima, ovo pretpostavlja dobar nivo **ključnih kompetencija**.

Neusklađenost vještina se manifestuje na nivou srednjeg i visokog obrazovanja; proizilazi iz **velikih prelazaka sa stručnog obrazovanja u visoko obrazovanje i programa manje bitnih za potrebe tržišta rada**. Čini se da postoji **prevelika ponuda diplomiranih studenata**, posebno u slabo traženim profesionalnim oblastima na tržištu rada kao što su pravo, biznis i humanistička područja, što dovodi do visokog nivoa nezaposlenosti diplomiranih ljudi.

Studija DGEAC-a (2016) predviđela je ove nalaze, jer navodi da glavni razlozi zbog kojih diplomirani ljudi imaju poteškoća u pronalaženju posla uključuje nedostatak raspoloživih radnih mjesta, kao i činjenicu da sistem visokog obrazovanja ne omogućava diplomiranim studentima odgovarajuće vještine. **Društveni kapital** može postati prepreka: **veliko je oslanjanje na prijatelje i porodicu da pronadu posao** što vodi neefikasnoj praksi zapošljavanja. Imati određeno radno iskustvo važno je da se diplomiranim studentima omogući uspješan prelazak na tržište rada, kako u pogledu vjerovatnoće pronalaska posla, tako i u pronalaženju posla koji je u skladu sa poljem studiranja. Iako diplomirani stručnjaci imaju snažne vještine računanja, čitanja i pisanja, poslodavci su više zabrinuti zbog **nedostatka interaktivnih vještina** i izvještavaju o ozbiljnim i rastućim nedostacima vještina u ovoj oblasti. Dok je većina diplomiranih studenata zaposlena u velikim preduzećima, veliki dio nedavnog povećanja zaposlenosti diplomiranih je u malim i srednjim preduzećima koja brzo rastu, a koja se nazivaju „gazele“. To može biti važan izvor zapošljavanja diplomiranih radnika u budućnosti, a samim tim i **značaj izgradnje preduzetničkih vještina i odgovarajućeg mentalnog sklopa**. Za poslodavce su najvažnije vještine specifične za sektor (za koje su relevantni stručni kursevi), računarske vještine, vještine analitike i rješavanja problema (tj. kombinacija kognitivnih i interaktivnih vještina). Relativna slabost takvih vještina (osim računarskih vještina) među diplomiranim studentima ukazuje na veliki izazov sa kojim se suočavaju poslodavci, a koji mnogi od njih rješavaju pružajući dodatnu obuku diplomiranim zaposlenima.

Studija MOR-a „Tranzicije mladih žena i muškaraca na tržištu rada u Crnoj Gori“ (Đurić, 2016) primijenjena je na omladinsku grupu starosti od 15 do 29 godina. Ključni nalazi ukazuju na nešto veću učestalost obrazovanja koje je veće od potrebnog među mladim radnicima (11,4%) u odnosu na nedovoljno obrazovanje (8,0%). Na ukupnom nivou, većina mladih radnika (80,7%) uspjela je da nađe posao koji je u skladu sa njihovim nivoom kvalifikacija. Među mladima koji rade u osnovnim

zanimanjima (grupa ISCO 9) više od polovine (53,6%) ima viši nivo obrazovanja umjesto osnovnog nivoa koji se očekuje za efikasno obavljanje posla. Ostala zanimanja u kojima se prevashodno nalazi prekvalifikovana omladina su službenici (gde je 25,7% prekvalifikovano) i uslužni i prodajni radnici (12,8%), ali ih ima i među mladima koji rade kao tehničari, saradnici i radnici na postrojenjima i mašinama.

Međuinstitucionalna saradnja je neophodna da bi se dobila rana upozorenja o nastajanju neusklađenosti i rješavanju uzroka i posljedica takvih neravnoteža, kako je navedeno u Izvještaju o neusklađenosti između obrazovanja i potreba tržišta rada (Radović i drugi, 2016) koji je razvila crnogorska Unija poslodavaca. Ovaj rad preporučuje poboljšani kvalitet obrazovanja, efikasne aktivne mjere tržišta rada, karjernu orijentaciju i cjeloživotno učenje. Pojačana saradnja među zainteresovanim stranama takođe može služiti periodičnoj dubinskoj analizi neusklađenosti koristeći raspoloživi skup podataka (MONSTAT, ZZZ) i dodatna empirijska istraživanja / studije s osnovnom metodologijom kompatibilnom sa evropskim praksama da bi se omogućila uporedivost.

U svim slučajevima su potrebne **veće investicije u razvoj i nadgradnja vještina**. Ovo zahtijeva finansijske napore ne samo države, već i kompanija, jer bi imale direktan povrat ulaganja, posebno u pogledu produktivnosti.

Reakcije politike

Da bi se doprinijelo rješavanju neusklađenosti vještina iz perspektive obrazovanja i obuke, preduzete su značajne mjere koje ilustruju prioritetnu pažnju koju Vlada Crne Gore posvećuje ovom pitanju. Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS) nastoji da riješi ove nedostatke sa fokusom na unapređenju saradnje biroa za zapošljavanje, opština i drugih aktera na lokalnom nivou, kako bi se pružile prilagođene aktivne usluge licima koja traže posao i ugroženim socijalnim grupama. Većina aktivnih mjera na tržištu rada koje se sprovode su subvencionisane šeme zapošljavanja, dok pružanje (ponovne) obuke i podsticaji za pokretanje rada ostaju oskudni (uglavnom zbog nedovoljnog finansiranja). Ovo je zabrinjavajuće jer je većina nezaposlenih slabo obrazovana ili imaju neusklađene kvalifikacione profile u odnosu na tražnju na tržištu rada. Dio rješenja se oslanja na veće učešće privatnog sektora. Mjere treba da budu usmjerene na sve stadijume osposobljavanja, od početnog izbora relevantnih i potrebnih zanimanja do uspješne integracije na tržište rada. Ove mjere pripadaju različitim strateškim okvirima: nacionalna strategija za zapošljavanje 2016-2020, Strategija razvoja stručnog obrazovanja, Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća itd.

U nastavku je pregled nekih od ključnih mjera i politika koje se sprovode kako bi se riješilo ovo pitanje.

- a. **Aktivne politike tržišta rada: podrška posredovanja i preraspodjele novih radnika radi poboljšanja tranzicije** između škole i posla za raspoloživu radnu snagu. Konkretni projekti su osmišljeni i trenutno se realiziraju kako bi se olakšalo uključivanje mladih u zapošljavanje, na primjer:
 - „Profesionalno usavršavanje osoba sa stečenim visokim obrazovanjem“ sprovodi se od 2012. godine u saradnji sa Zavodom za zapošljavanje i Ministarstvom prosvjete. Podržava stažiranje u periodu od 10 meseci po završetku univerziteta, za mlade bez iskustva. Od oko 3.000 korisnika godišnje, između jedne trećine i polovine korisnika dobija posao¹¹.
 - „Mladi ljudi u zimskom turizmu“ obezbjeđuje subvencije poslodavcima iz manje razvijenih opština koji zapošljavaju lica mlađa od 24 godine (uglavnom u sektoru turizma koji predstavlja 78% ovih subvencija).

- Programi za sticanje stručnih kvalifikacija i ključnih vještina za lica koja su registrovana kod Zavoda za zapošljavanje, sa prioritetom za nezaposlena lica profitabilnijeg zanimanja.
- Program „Stop sivoj ekonomiji“ koji ima za cilj sprečavanje neformalnog poslovanja i veće uključivanje mladih ljudi, žena i dugotrajno nezaposlenih na tržište rada.
- Sajmovi zapošljavanja mladih se redovno organizuju (10 u 3 opštine u 2017/18).

Ova posljednja mjera je dobar i nadahnjujući primjer prakse **crnogorske politike koja pokazuje stalnu brigu za jednakost i inkluziju**. U ovom slučaju, dok se rješava neusklađenost vještina, obezbjeđuju se **afirmativne akcije za ugrožene regione**. Ovo je važna stvar mnogih javnih intervencija u Crnoj Gori.

Treba napomenuti da je u septembru 2017. godine Ministarstvo sporta pokrenulo postupak izrade novog Zakona o mladima (NRF, 2019, str. 38) koji bi mogao poslužiti kao okvir za dalju podršku mladima u njihovim naporima u integraciji na tržištu rada.

Međuinstitucionalna saradnja između Ministarstva prosvjete, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Zavoda za zapošljavanje, škola i socijalnih partnera privukla je posebnu pažnju u cilju poboljšanja kvaliteta obrazovanja i obuke, tranzicije iz škole u posao i pomoći mladim maturantima u pronalaženju posla koji odgovara njihovom nivou i oblasti studija. Na primjer, Zavod za zapošljavanje i neki socijalni partneri aktivno učestvuju u planiranju i razvoju stručnog obrazovanja i učestvuju u izradi modularizovanih i kreditno vrednovanih obrazovnih programa. Rezultate takve međuinstitucionalne saradnje tek treba mjeriti.

- b. Mjere karijerne orijentacije i savjetovanja.** Raznovrsni naponi su uloženi da bi se pokušala prevazići neusklađenost vještina i to sa dugoročnom vizijom. Preduzete su strukturne mjere za poboljšanje usluga karijerne orijentacije u obrazovnom sistemu, obukama i posredovanju na tržištu rada, počevši od opšteg obrazovanja:
 - 8 centara za informativno i profesionalno savjetovanje (CIPS) djeluje u okviru ZZZ.
 - Obuka nastavnika kroz IPA program „Karijerne vještine u srednjim stručnim školama“: većina stručnih škola obučila je nastavničke timove od 3 za savjete o profesionalnom vođenju karijere.
 - Program „Inicijative karijerne orijentacije i tržište rada u osnovnim i srednjim školama“: školskim posjetama obuhvaćeno je 57 osnovnih škola (3.692 učenika) i 18 srednjih škola (1.850 učenika).
- c. Reformske mjere osnovne organizacije inicijalnog stručnog obrazovanja obuhvataju:**
 - **Razvijanje fleksibilnog sistema kvalifikacija zasnovanih na kompetencijama i modularnih kvalifikacija**, u skladu sa potrebama tržišta rada i zasnovanih na standardima zanimanja razvijenim uz podršku predstavnika privrede. Ovo obuhvata reviziju obrazovnih programa i sistem obuke nastavnika.
 - **Promocija trogodišnjih programa prepoznatih na tržištu rada**, koji svojim maturantima nude ili odlazak na tržište rada ili nastavak opšteg obrazovanja (nakon polaganja ispita) ili stručno obrazovanje. Od 1466 učenika koji su se upisali u trogodišnje programe, posotji pozitivan trend širenja iz godine u godinu. Očekuje se da će razvoj programa učenja i obuka poboljšati prelazak sa škole na posao, kako u visokom obrazovanju, tako i u stručnom obrazovanju.
 - **Uvođenje „dualnog obrazovanja“**, za koje se daju finansijski podsticaji poslodavcima za prijem ovih učenika na radna mjesta. Dualno obrazovanje je organizovano u 12 opština, u 18 stručnih i mješovitih škola, kroz 14 obrazovnih programa. 101 poslodavac je uključen u dualno obrazovanje. Podsticaje za učenike prvog i drugog razreda pruža Ministarstvo prosvjete, a subvencije za treći razred su obaveza poslodavca. Od ukupno 18.773 učenika u programima stručnog obrazovanja, 277 prati programe dualnog obrazovanja. Iako obećava, ovim programom se nastoji pronaći zainteresovane poslodavce u nekim regionima, odnosno

sjevernom; štaviše, njegovo širenje bi moglo biti ograničeno ako se broj poslodavaca postepeno smanji.

- d. Kampanja za društvenu komunikaciju i druge promotivne inicijative: u cilju poboljšanja privlačnosti stručnog obrazovanja i osposobljavanja, posebno traženih specijalnih struka, vlada je udvostručila inicijative:
 - „Stručno je ključno! Zaposlite se, zaradite i gradite sebe “predstavlja mogućnosti stručnog obrazovanja u srednjim školama. Takve promotivne kampanje se organizuju svake dvije godine;
 - takmičenje EuroSkills pruža podlogu za profilisanje stručnog obrazovanja kao staze izvrsnosti;
 - Festival obrazovanja odraslih podiže svijest o važnosti prava na obrazovanje za zapošljavanje;
 - TV emisije („Pokreni se!“) uvele su 20 različitih profesionalnih orijentacija.
- e. Upotreba finansijskih podsticaja: u državnom budžetu je obezbijedena finansijska koverta za dodjelu stipendija za takozvana „deficitarna zanimanja“; **na ovaj način je 2017/18, 119 učenika koji su se upisali u prvi razred iii nivoa obrazovnih programa koji vode do zanimanja koja su na tržištu rada prepoznata kao deficitarna, dobilo stipendije u iznosu od 70 eura mjesečno: bilo ih je 300 u 2018/19.**
- f. Podrška preduzetništvu i samozapošljavanju:
 - U cilju obezbjeđenja veće zaposlenosti u nerazvijenim područjima Crne Gore, sa akcentom na sjevernom regionu, ZZZ sprovodi inovativan program za kontinuirano podsticanje zapošljavanja i preduzetništva putem preferencijalnih kredita za poslovne ideje koji pružaju novo zapošljavanje, finansijsko savjetovanje i obuka za podršku onima koji započinju novi posao u agroturizmu i drugim alternativnim oblicima ekonomske aktivnosti, kao što su zeleni poslovi;
 - Na nivou škole osnovano je 30 preduzetničkih klubova koji uključuju 150 učenika.
- g. Podrška ključnim kompetencijama: budući da su odsustvo ključnih kompetencija poslodavci prepoznali kao glavnu smetnju zapošljavanju ljudi, to se pitanje rješava kroz različite projekte i inicijative, poput:
 - organizovano je 10 radionica u saradnji sa Univerzitetom Crne Gore za učenike o vještinama samopredstavljanja
 - usluge profesionalne orijentacije koje je iskoristilo 4.770 ljudi, uključujući 1.560 nezaposlenih u 2017. godini.

Navedena duga i raznovrsna lista inicijativa pokazuje kako konkretnu pažnju posvećenu ovom ključnom izazovu neusklađenosti vještina, tako i vitalnost politike u Crnoj Gori. Sljedeći odjeljak objašnjava kako bi dalje otvaranje prema drugim akterima moglo pokrenuti veću koordinaciju i uticaj ovih inicijativa.

Preporuke za stručno obrazovanje da doprinese rješavanju neusklađenosti vještina kratkoročno i srednjoročno

Analiza mjerenja neusklađenosti vještina insistira na tome da treba nastaviti sa naporima na poboljšanju položaja ranjivih lica (npr. žena, mladih, slabo obrazovanih) na tržištu rada. Preduslov je povezan sa odgovarajućom dostupnošću podataka i redovnom upotrebom i tumačenjem pratećih mjera. Pored ovog kontinuiranog napora, neki kratkoročni i srednjoročni naponi mogli bi donijeti zanimljiva poboljšanja i eventualno „brze pobjede“ trenutnom stanju:

1. Kratkoročno do srednjoročno, dalji **razvoj sistema za priznavanje neformalnog i informalnog učenja** mogao bi pomoći popunjavanju zanimanja koja ne pronalaze ljude sa potrebnim vještinama. Dugoročnije, obrazovanje odraslih i sistematizacija aktivnih mjera tržišta rada u

kombinaciji sa socijalnom zaštitom trebalo bi da postane nacionalni prioritet, a samim tim i bolje finansirano iz državnog budžeta, s obzirom na demografsku situaciju u zemlji.

2. Pored toga, **dalji razvoj dualnog obrazovanja, kao glavne inovacije u sistemu stručnog obrazovanja, sa odgovarajućim mehanizmom za praćenje i procjenu uticaja**, je obećavajući put napretka: ne samo da olakšava prelazak iz škole u posao, već i mimo individualnih slučajeva podstiče angažovanje privatnog sektora u pružanju obuke i u širem upravljanju sistemom. Ovo je međunarodno priznato kao ključni uslov za uspjeh.
3. Održavanje i **proširenje finansijskog mehanizma pojedinačnih podsticaja** za angažovanje u deficitarnim zanimanjima, siguran je kanal za pripremu mladih za potrebne vještine. Pored toga, kao što je prethodno opisano, stvoreni su neki instrumenti finansiranja koji ohrabruju mlade da odaberu puteve obuke koji odgovaraju zanimanjima prvenstveno potrebnim na tržištu rada, a tu mjeru treba nastaviti i eventualno proširiti. Zapravo, ako već nije osigurano, to bi se takođe moglo kombinovati sa prioritarnim razvojem dualnog obrazovanja u ovim zanimanjima.
4. Zadržavanje i jačanje **fokusa na razvoju ključnih kompetencija** tokom cijelog programa obrazovanja, osposobljavanja i zapošljavanja biće važan korak da bi se steklo povjerenje poslodavaca u kvalitet budućih zaposlenih, ali takođe i šire, u državno školovanje.
5. Posljednje, ali ne i najmanje bitno, nekoliko mjera moglo bi pomoći **smanjenju jaza između strukture i obima tražnje i ponude**. To pretpostavlja pravilno identifikovanje ekonomskih i socijalnih potreba u pružanju obrazovanja i obuke, kao i mjere za podsticanje tražnje i zapošljavanja. To podrazumijeva tačno poznavanje situacije i adekvatnih alata. Za početak, neusklađenost između postojećih zanimanja i stvarnih slobodnih radnih mesta, na šta ukazuje Zavod za zapošljavanje, zahtijeva **reviziju strukture zanimanja** koja služe kao referenca za osmišljavanje ili pružanje obuke. Dugoročno gledano, postoji potreba za razvijanjem (i korišćenjem) alata za vještine za koje je potrebna preciznija analiza, ali i predviđanje, u cilju povećanja reakcije sistema stručnog obrazovanja. Javnim institucijama, koje imaju veliki uticaj na tržište rada kao i sami veliki poslodavci, potrebno je dalje jačanje kapaciteta i odgovarajuća sredstva kako bi igrali efikasnu ulogu u rješavanju nejednakosti na tržištu rada i vještina.

3.2 Dijeljenje upravljanja stručnim obrazovanjem radi poboljšanja uspjehnosti politike

Upravljanje je ključni stub i uslov za uspjeh bilo koje javne politike, uključujući i razvoj ljudskog kapitala, u bilo kojoj zemlji. Artikuliše se oko aktera, od javnih do privatnih, lokalnih do nacionalnih i sektorskih, ali i mehanizama za njihovu koordinaciju, i instrumenata ili alata za njihov efikasan zajednički pristup tokom ciklusa politike, od nacрта do primjene, ne zaboravljajući praćenje i evaluaciju. U Crnoj Gori, iz istorijskih, kulturnih i administrativnih razloga, većina ovih dimenzija je i dalje nerazvijena i važni su uslovi za održivi uspjeh stručnog obrazovanja i osposobljavanja i reforme zapošljavanja, drugim riječima kapacitet nacionalne politike.

Kapacitet politike odnosi se na kompetencije i sposobnosti važne za kreiranje politike, prema analitičkom okviru koji su razvili istraživači Wu i drugi (2017). Kompetencije su podijeljene u tri opšte vrste vještina koje su neophodne za uspjeh politike - analitičke, operativne i političke - dok se sposobnosti politike procenjuju na pojedinačnom, organizacionom i sistemskom nivou.

U skladu sa ovom definicijom, kapacitet politike u Crnoj Gori je i dalje izazov. Ovdje se mogu naći različiti faktori koji to objašnjavaju, uključujući:

- h. Strateško planiranje, koje sprečava sistemski, holistički i na rezultat orijentisan razvoj ljudskog kapitala;
- i. Institucionalna organizacija koju karakteriše centralizovana tradicija upravljanja, koja ometa zajedničko donošenje odluka zasnovano na istinskom društvenom partnerstvu i na osnaživanju različitih zainteresovanih strana izvan države;
- j. Ograničeni institucionalni kapacitet u smislu ljudskih, materijalnih i finansijskih resursa;
- k. Slab sistem praćenja i evaluacije, sa nesistematičnom upotrebom podataka, koji ne omogućava korišćenje različitih, inovativnih pilot projekata, da bi ih unaprijedio u ambicioznu, objedinjenu reformu stručnog obrazovanja.

Raspršeni strateški pejzaž i nedostatak usmjerenosti ka rezultatima

Analiza situacije i trenutni odgovori politike

Crna Gora broji oko 200 javnih politika i strategija, među kojima je i Strategija razvoja stručnog obrazovanja (2015-2020). Ona se oslanja na dobru analizu trenutne ekonomske situacije i zapošljivosti u zemlji, uključujući glavne izazove na koje treba odgovoriti - mada ne objašnjava u potpunosti kako stručno obrazovanje može doprinijeti njihovom rješavanju. U skladu sa srednjoročnim rezultatima iz Rige, glavni pokretač reformskih procesa, koji su u značajnoj mjeri podržali fondovi pretprijetne pomoći EU, bila je potreba za razvojem sistema stručnog obrazovanja koji će moći odgovoriti na ove potrebe tržišta rada, uglavnom uvođenjem novih pristupa u razvoju standarda stručnog obrazovanja kroz reviziju metodologija za standarde zanimanja i kvalifikacija i izradu obrazovnih programa koji bi bili više usmjereni na tražnju i orijentisani na logiku zasnovanu na učenju i rezultatima. Ove reforme ciljaju uglavnom sekundarno stručno obrazovanje, s tim da se manje pažnje posvećuje višem ili kontinuiranom stručnom obrazovanju.

S obzirom na brojne strategije i domet Rige, strategija nije sveobuhvatna za cijeli sektor i otežava provjeru potpune usklađenosti sa svim strategijama koje se odnose na vještine unutar ili van sektora (zapošljavanje, razvoj malih i srednjih preduzeća, obuke nastavnika i izrada obrazovnih programa ...).

U pogledu operativnog planiranja, strategija je dobro prevedena u **dvogodišnje akcione planove** (posljednji je usvojen u decembru 2016.).

Glavni izazov u pogledu odgovornosti povezan je sa nepostojanjem pokazatelja orijentisanih na rezultate, što ograničava odgovornost zainteresovanih strana da izvještavaju o završetku planiranih aktivnosti prema strategiji i akcionom planu, slijedeći tradicionalni, administrativni pristup, a ne uvodeći kulturu za mjerenje učinka ili uticaja. Ova aktivnost vrši se na kvartalnom nivou.

Paralelno se sprovodi i razmatranje na nivou premijera, sa ciljem da se smanji broj strategija i da se one bolje integrišu. Ovo otvara specifična pitanja artikulacije između stručnog obrazovanja i obrazovne strategije, s jedne strane, stručnog obrazovanja i strategije zapošljavanja, s druge strane, a da ne spominjemo gore pomenute podstrategije ili strategiju za razvoj MSP. Međutim, preklapanje i sukobljeni vremenski okviri i određeni osećaj hitnosti za dostavljanje novih strateških dokumenata nakon isteka prethodnih, uključujući ispunjavanje uslova EU i drugih donatora za finansiranje, izgleda da idu protiv racionalnog pristupa strateškom planiranju. Zaista, ovo zahtijeva vrijeme da se revidiraju različiti strateški dokumenti i procesi sastavljanja, procjene postignuća i uticaj, procijeni ekonomičnost njihovog odvajanja itd. Do danas ovi razumni koraci nisu predviđeni i još uvijek **postoji jaz između političkog vremena (najave spajanja strategija) i tehničkog vremena (dostavljanja traženih dokumenata).** Stoga preporuke u nastavku uzimaju u obzir ovo stanje.

Preporuke za unapređenje strateškog okvira reforme stručnog obrazovanja

Kako će trenutna strategija isteći 2020. godine, ovo pruža priliku za pripremu izrade sljedeće strategije izvlačenjem pouke iz trenutnih nedostataka. Važno će biti sljedeće:

1. Identifikovati **nacionalne strategije i reformske napore** koji imaju veze sa razvojem vještina (uključujući program ekonomskih reformi i ključne strategije razvoja ekonomskog sektora ...) i prirodu ove veze (potencijalni uticaj na stručno obrazovanje ili potrebna podrška pružanja stručnog obrazovanja);
2. Strategijom uspostaviti **jasnu viziju vještina u Crnoj Gori** na osnovu ovih veza, ali i jasnu viziju mjesta i prioritetne svrhe stručnog obrazovanja u sistemu obrazovanja i osposobljavanja (priprema za visoko obrazovanje ili tržište rada);
3. **Proširiti strateško planiranje** na cijeli sektor stručnog obrazovanja/razvoja vještina kako bi se ogledali i podržali strateški prioriteti ekonomskog razvoja.
4. Postaviti zaštitne mjere za ovu novu strategiju koja će izričito služiti **potrebama tržišta rada** (boljim korišćenjem podataka o potrebama tržišta rada)¹²
5. Učiniti strategiju stručnog obrazovanja **usmjerenijom na budućnost i uticaj**, uključujući uvođenje ciljeva i pokazatelja ishoda / uticaja (plasman svršenih srednjoškolaca, samozapošljavanje, neusklađenost itd.) u okviru procjene učinka. Treba razviti i usuglasiti metodologiju troškova kako bi se osiguralo precizno i održivo planiranje i izvršenje budžeta.

Institucionalna postava, centralizovano upravljanje i izazov za aktiviranje društvenog partnerstva

Analiza situacije i trenutni odgovori politike

Ministarstvo prosvjete izrađuje nacrt strateškog pristupa početnom stručnom obrazovanju-u, sa snažnim vlasništvom nad evropskom agendom. Javnim obrazovnim institucijama povjerava njegovu primjenu, uz priličan nivo unutar-sektorske koordinacije. Angažovanost zainteresovanih strana je prilično visoka i strategija uživa nespornu podršku političkog rukovodstva zemlje. Određene institucije su uključene na svim nivoima kako što su školski odbori, Nacionalni savjet za obrazovanje, Savjet e za kvalifikacije...) Podaci iz prethodnog akcionog plana pokazuju da su Ministarstvo obrazovanja i njegove institucije efikasno osigurale implementaciju.

Međutim, za potpuno vlasništvo vjerovatno će biti potrebna veća osnova zainteresovanih strana. Konkretno, treba da se razvije **horizontalna koordinacija između ministarstava**, sa ministarstvima koja su zadužena za ekonomski razvoj, finansije itd. kako bi se povećalo vlasništvo nad ovom strategijom, a samim tim i šanse za pokretanje slučaja stručnog obrazovanja, uključujući i finansije.

U određenim oblastima, koordinacija se podstiče stvaranjem namjenskih tijela, npr: koordinaciono tijelo za karijernu orijentaciju sačinjeno od predstavnika Ministarstva rada, Ministarstva prosvjete, Zavoda za školstvo, Centra za stručno obrazovanje, Zavoda za zapošljavanje, Privredne komore, Unije poslodavaca, Univerziteta Crne Gore i škola.

¹² Stručno obrazovanje se i dalje često (kulturno, istorijski) doživljava kao put ka visokom obrazovanju (kroz četvorogodišnji program, u nedostatku dovoljnog opšteg srednjeg obrazovanja); ova promjena zahtijeva izmjenu trogodišnjeg programa i povećanje atraktivnosti stručnog obrazovanja, u svrhu zapošljivosti. Ovo zahtijeva povećanje društvene tražnje, kako bi se osiguralo širenje struje učenja zasnovanog na radu, kako je planirano u strategiji. Ova napomena se odnosi na relevantnost strategije, prije nego na kredibilitet; međutim, to je ključna pretpostavka za dalji razvoj sistema stručnog obrazovanja.

Socijalno partnerstvo ostaje da se poboljša u Crnoj Gori. Teoretski, svaki nivo upravljanja stručnim usavršavanjem je dobro definisan u pravnom okviru. U svakom tijelu odgovornom za razvoj upravljanja u stručnom obrazovanju, prisutni su predstavnici različitih aktera, iz vladinog, civilnog i industrijskog sektora. U praksi se ovaj pravni okvir ne sprovodi ravnomjerno. Konsultacije u fazama pripreme reformi odvijaju se na zadovoljavajući način; kao što se čini da je slučaj sa učešćem preduzeća u operativnim aktivnostima, iako za to nisu formalno odgovorni. Ali kada su u pitanju donošenje odluka o prioritetima politike i zajednička procjena napretka, čini se da država zadržava dominantnu ulogu. Ostale javne institucije, društveni partneri i akteri na decentralizovanim nivoima (uključujući opštine) imaju malo učešća. Kako navode u Ministarstvu, pravni okvir već postoji, ali se slabo koristi zbog nedovoljne spremnosti privatnog sektora da se više angažuje. To sprečava postojanje više pomoći, a ona je ograničena na javne obrazovne ustanove.

Na školskom i lokalnom nivou takođe postoje naponi za koordinaciju sa akterima izvan školskih zidova. Međutim, isti se ne ocjenjuju. Npr. KPR i IKT koordinatori imenovani su sa za uspostavljanje i održavanje koordinacije između privrede i škole za sprovođenje praktičnog obrazovanja, ali do danas nema procjene kako to funkcioniše.

Preporuke za podsticanje podijeljenog upravljanja:

1. Povodom novog procesa osmišljavanja strategije stručnog obrazovanja, podstaknuti međuministarsku koordinaciju i uključenje socijalnih partnera formiranjem „**radne grupe za strategiju nakon 2020. godine**“. To treba da ima za cilj da omogući bolju horizontalnu koordinaciju između ministarstava, kao i da osigura komplementarnost svih strategija (uključujući one u obrazovanju, obuci i zapošljavanju). Prisustvo socijalnih partnera trebalo bi da podstiče više pomoći; kao prva tačka diskusije, podjela odgovornosti u sljedećoj strategiji mogla bi biti dobra prilika da se osvježi ono što zakonski okvir već dozvoljava i kako da se maksimalno iskoristi.
2. Što se tiče autonomije i decentralizovanog upravljanja srednjim stručnim školama, **veći stepen decentralizacije mogao bi pružiti veću autonomiju (i u pogledu upravljanja i finansiranja) srednjim stručnim školama** u cilju prilagođavanja i boljeg odgovora na potrebe lokalnog tržišta rada za vještinama. To bi trebalo ići ruku pod ruku sa **revidiranim pravilima odgovornosti**, zasnovanim na jasnim dogovorenim ciljevima. „Omladinska savjetodavna tijela“ koja su predviđena novim Zakonom o mladima takođe bi mogla biti interesantna posrednička tijela za inkluzivni pristup kreiranju politika, uključujući mlade.

Ograničeni ljudski, materijalni i finansijski resursi ugrožavaju institucionalne i političke kapacitete

Analiza situacije i trenutni odgovori politike

Generalno, zainteresovane strane izgledaju adekvatno opremljene ljudskim i materijalnim resursima, ali treba unijeti nijanse. Državni budžet pokriva uglavnom tekuće izdatke, koji ne dozvoljavaju obnavljanje, nadogradnju opreme i ostalo unapređenje kvaliteta, osim ako se ne radi o kapitalnim ulaganjima koja spadaju pod određenu liniju budžeta. Kao posljedica toga, škole trpe zbog nedostatka opreme. Predstavnici poslodavaca priznaju da imaju ograničene ljudske resurse, što se pretvara u nedostatke u oblasti razvoja vještina (ETF, 2018b).

Institucionalna memorija je slaba, zbog ljudskih resursa i neizbježno utiče na sposobnost politike. Pretpostavljaju se sljedeći razlozi: fluktuacija značajnog kadra, česte promjene u ministarskim timovima i nedovoljan broj zaposlenih u određenim institucijama zbog logističkih ili finansijskih prepreka. Iako timovi koji su učestvovali u kreiranju i primjeni politike obično ostaju u institucijama i

relevantnim tijelima, ova situacija donosi određeni gubitak stečenog iskustva tokom ciklusa politike / strategije i narušava kontinuitet. Potrebe za jačanjem kapaciteta, ako se sistematičnije identifikuju, mogle bi biti polazna tačka za planiranje dostizanja kritične mase osoblja, ne samo u Ministarstvu, već i od socijalnih partnera, svjesnih i uključenih u usmeravanje strategije / politike.

Finansijska sredstva u sektoru predstavljaju problem i u visini (državni budžet ne pokriva potrebe) i izvorima (nedovoljna diverzifikacija).

Glavni izvor finansiranja je državni budžet. Budžet određen za obrazovanje dio je opšteg godišnjeg budžeta koji odobrava Vlada Crne Gore. U skladu sa članom 136 Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, finansiraju se svi rashodi, uključujući zarade i tekuće troškove, itd. Javni rashodi za obrazovanje u 2016. godini iznosili su 4,5% BDP-a i 9,7% ukupnih rashoda. Srednje obrazovanje predstavlja 34,9 miliona eura, od čega otprilike 80% pripada stručnom obrazovanju (27,8 miliona), čime se uglavnom pokrivaju zarade. Međusektorsko određivanje prioriteta (na državnom nivou) politika i strateških mjera odvija se kroz srednjoročnu strategiju vlade utvrđenu u Ekonomskom i fiskalnom programu. Srednjoročni sektorski prioriteti su definisani tim dokumentima i samim tim su budžetski resursi planirani u skladu s tim. Srednjoročni strateški prioriteti prevode se u godišnje prioritete, usklađeni s Fiskalnom strategijom 2017-2020 i postavljaju se na osnovu Akcionog plana. Međutim, ne postoji unutarsektorski prioritet na nivou Ministarstva obrazovanja. Koverta sredstava dobijenih od Ministarstva finansija raspodijeljena je među podsektorima osnovnog, srednjeg obrazovanja (gde je uključeno stručno obrazovanje) i visokog obrazovanja u skladu sa potrebama na osnovu broja učenika u svakom podsektoru. Za srednjoškolsko obrazovanje se ne pravi razlika između opšteg i stručnog obrazovanja uprkos veoma različitim nivoima troškova.

Donedavno su međunarodni donatori uglavnom doprinosili tehničkom pomoći (EU je takođe direktno davala opremu stručnim školama). Sada IPA fondovi takođe ciljaju sektor, ali isplata je otežana zbog nedostatka formalizovanih zahtjeva države. Nedavno su privatna preduzeća počela da doprinose, uglavnom kroz doprinos u naturi, ulažući svoje fizičke resurse kroz dualni sistem obrazovanja. Stručnim školama je dozvoljeno da prikupe sopstvene resurse, od kojih Ministarstvo prosvjete zadržava trećinu.

Ministarstvo finansija dobro je definisalo mehanizme finansiranja (uključujući raspodjelu resursa, izvještavanje i reviziju). Metode raspodjele resursa zasnivaju se na standardnim jediničnim troškovima zajedničkim za opšte srednje obrazovanje i srednjoškolsko stručno obrazovanje, koje bi trebalo promijeniti. Zarade su glavni element troškova i za njihovu raspodjelu odgovara postojeći zaposleni u Ministarstvu prosvjete i njegovih institucija.

Diverzifikacija izvora finansiranja sa nastankom troškova je stalni izazov (NRF, 2019, str.74). Ne postoji decentralizacija sektora; postojala je namjera da se dijelovi odgovornosti za finansiranje prenesu na opštine, ali izgleda da uslovi za sprovođenje još uvijek nisu uspostavljeni. Zakon o finansiranju lokalne samouprave uspostavlja finansijsku autonomiju opština, koje se za polovinu finansiraju iz sopstvenih sredstava (porez na nekretnine, prirez na lični dohodak, lokalne administrativne i komunalne takse i naknade itd.), a za drugu polovinu se finansiraju iz državnog budžeta. Finansiranje iz centralnog budžeta regulisano je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave i ima oblik uslovne donacije ili namjenskih prihoda. Fond za izjednačavanje takođe pruža dodatne prihode siromašnijim opštinama. Uslovne subvencije država takođe može odobriti za posebne kapitalne investicije. Generalno gledano, razvoj ljudskog kapitala ostaje nedovoljno finansiran.

Preporuke za sistemsko rješavanje pitanja institucionalnih kapaciteta

1. Da bi se tačno definisale mjere sanacije u vezi sa pitanjima kapaciteta, bilo ljudskim, materijalnim ili finansijskim, potrebna je **dobra dijagnostička procjena stanja kapaciteta kao prvog koraka**. Lako se može graditi na postojećim metodološkim alatima, uključujući SABER metodologiju Svjetske banke, SIGMA metodologiju iz OECD-a i EU ili druge organizacione revizije.
2. Da bi se riješilo pitanje institucionalne memorije, korporativne mjere mogu uključivati, na primjer, **uspostavljanje institucionalne baze podataka koja će se redovno ažurirati i održavati, formalizovane procedure predaje** i / ili preklapanje angažmana postojećeg i novog kadra.
3. Posmatrano sa aspekta finansiranja, a kako to preporučuje i Svjetska banka u svom Izvještaju o rastu i poslovima, **pregled potrošnje** mogao bi da pomogne „da se provjeri da li je efikasnost potrošnje odgovarajuća s obzirom na ograničenu sposobnost sektora da pruži prave vještine“, uspostavi osnovna situacija i obim potreba. Poboljšanje finansijskih kapaciteta zahtijeva procjenu potreba ulaganja u unapređenje infrastrukture i opreme u školama. Procjena treba da se zasniva na potrebama koje su iskazale škole, a objedinjena je prema kategorijama ulaganja; da utvrdi odgovarajuće prioritete po kategorijama, opštinama i pružaocima obuke; i **napravi investicioni plan tokom dužeg perioda**
4. Posljednje, ali ne najmanje bitno, da bi se osigurala održivost, postoji **hitna potreba za diverzifikacijom izvora sredstava i povećanjem udjela nedržavnih resursa**. U tome mogu pomoći razna sredstva, npr: prije uvođenja dodatnih fiskalnih olakšica, prvo bi se moglo komunicirati o **postojećim podsticajima** datim preduzećima uključenim u dualni sistem; **ili omogućiti, ohrabriti ili čak obučiti ako je potrebno trenere da se prijave za finansijsku podršku stranih donatora** za nabavku opreme, tehnologije ili tehničke pomoći.

Mehanizmi finansiranja sistema stručnog obrazovanja: zanimljiv alat za praćenje politike i dijeljenje upravljanja

Analiza situacije i trenutni odgovori politike

Uprkos ovim strukturnim finansijskim ograničenjima, finansiranje se vidi i koristi kao prilika za podršku političkim prioritetima, a poslednjih godina su za to osmišljeni namjenski instrumenti. Osim što podstiče dosljednost i održivost mjera politika, ovo utire put za više zajedničkog upravljanja, uključujući i zainteresovane strane (npr. preduzeća) koje imaju koristi od ovih mehanizama finansiranja ili doprinose njima.

Kapitalni budžet. Pored gore pomenutih izdvajanja, Vlada putem kapitalnog budžeta izdvaja posebna sredstva za obrazovni sistem, u okviru kojih se značajan iznos sredstava izdvaja za unapređenje školske infrastrukture. Ona su zasnovana na: ekonomskom trošku upisa učenika na određeni obrazovni program; broju učenika; koeficijentu programske grupe u koju je obrazovni program klasifikovan i drugim kriterijumima specifičnim za obrazovni program i oblast¹³.

Fond za kvalitet i talente. Ovaj fond se finansira iz prihoda koje ostvaruju škole i služi poboljšanju kvaliteta (nastave) i meritokratije. Javna ustanova iz oblasti osnovnog i srednjeg obrazovanja koja ostvaruje prihod od imovine (zakupa), sredstava od prodaje usluga i proizvoda ili drugih izvora po zakonu je dužna da dodijeli 30% ovih sredstava za dopunjenje posebnog računa Ministarstva¹⁴.

¹³ Pravilnik o normama i standardima za pribavljanje sredstava iz javnih izvora za institucije koje sprovode obrazovne programe
<http://www.mps.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=231272&rType=2&file=Pravilnik%20%20o%20normativima%20i%20standardima%20za%20sticanje%20sredstava%20iz%20javnih%20prihoda%20za%20ustanove.docx>

¹⁴ Pravilnik o kriterijumima, načinu i postupku dodjele sredstava za poboljšanje kvaliteta nastave i talenta
<http://www.mps.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=305717&rType=2&file=Pravilnik%20-%20Fond%20za%20kvalitet%20i%20talente.docx>

Stipendije za deficitarna zanimanja. Od 2017/18, Ministarstvo prosvjete stipendira kratkoročne kvalifikacije za učenike koji se obrazuju na trogodišnjim programima za sticanje kvalifikacija prepoznatih kao deficitarnih na tržištu rada.

Subvencije za dualno obrazovanje. **Pored toga, Ministarstvo prosvjete daje dodatak učenicima prvog i drugog razreda trogodišnjih obrazovnih programa dualnog obrazovanja. On iznosi najmanje 10% prosječne neto zarade u Crnoj Gori za prvu godinu obrazovanja i najmanje 15% za drugu godinu obrazovanja, dok se očekuje da poslodavci snose troškove dodatka u trećoj godini, jer bi učenici tada trebalo da postanu produktivni, pa tako i poslodavcu donose korist.**

Preporuka za dalje korišćenje mehanizama i šema finansiranja za jačanje kapaciteta politike

- I. Na osnovu iskustava sa sredstvima za deficitarna zanimanja, za talentovane učenike ili sa subvencijama za dualno obrazovanje, bilo bi zanimljivo **istražiti koji bi se drugi programi mogli uspostaviti da se slično podrže glavni prioriteti politike, na primjer u korist ranjive populacije ili nerazvijenih regiona, kako bi se premostili nedostaci u ljudskom kapitalu.** Ovo istraživanje bi trebalo da uzme u obzir potrebu za održavanjem mehanizama što je moguće jednostavnijim u administrativnom i zakonskom smislu, kako za ciljane korisnike da se prijave, tako i za javne aktere koji njima upravljaju.

Podaci, monitoring i evaluacija: nedostajuća veza za jačanje kulture rezultata i odgovornosti s jedne strane i pretvaranje vitalnosti inovativnih pilot projekata u sistemske reforme s druge strane

Analiza situacije i trenutni odgovori politike

Kao što se vidi iz različitih izvještaja (kao što su ERP i NRF) , postoji dodatna potreba za jačanjem procesa blagovremenog i pouzdanog prikupljanja podataka u Crnoj Gori. Nekoliko pokazatelja ostaje nedostupno i ne razvijaju se, posebno u oblasti socijalne zaštite, inkluzije ili migracija. Pored toga, neke statistike nisu usklađene sa EU standardima ili se sistematski ne prenose Eurostatu. Finansijski i administrativni kapaciteti odgovornih institucija su ograničeni zbog neadekvatnih resursa.

Na primjer, iako je u Crnoj Gori registrovano 13.000 izbjeglica i azilanata, nema podataka koji bi odražavali njihovu prisutnost u obrazovnom sistemu i zapošljavanju.

Međutim, naponi su konstantni u ovom domenu i postignut je određeni napredak, kako na globalnom tako i na sektorskom nivou, u pogledu proizvodnje podataka. Čini se da analiza, interpretacija i upotreba podataka ostaju neostvareno pitanje.

Gledano sa pozitivne strane, Crna Gora je objavila rezultate svoje prve ankete sa Statističkim podacima o prihodima i životnim uslovima u decembru 2018. godine, kako je navedeno u komentarima Evropske komisije na ERP. Međutim, u trenutku kada se u ovom izvještaju koriste njegovi glavni zaključci, čini se da analiza podataka i tumačenje podataka nisu javno dostupni.

MEIS je krajnja tačka u kojoj se prikupljaju sve statistike vezane za pred-univerzitetsko obrazovanje, uključujući sve podatke o pružaocima stručnog obrazovanja i učenicima. Od 2018/19, poseban modul MEIS-a prikuplja i informacije o organizatorima obrazovanja odraslih i obuci koja se nudi i sprovodi. Srovide se prve studije za praćenje diplomiranih iz stručnih škola. Međutim, u svim primjerima je nejasno kako se ti podaci objavljuju, koriste za nadgledanje i procjenu sistema ili kako se orijentišu na donošenje odluka.

Na nacionalnom nivou ne postoje dobro definisani alati i mehanizmi za praćenje i evaluaciju, osim instrumenta izveštavanja koji se koristi za provjeru da li je neka aktivnost ili akcija sprovedena ili ne. Postoje različite baze podataka koje bi mogle podržati pojačan nadzor, pod uslovom da su usaglašene i dosljedne (gore pomenuti MEIS ali i baze podataka Zavoda za zapošljavanje, Poreske uprave i Univerziteta).

Finansijsko izveštavanje i revizija su relativno dobri, ali periodični finansijski izveštaji su ograničeni na evidentiranje da li je izvršena potrošnja ili ne. Nedostaju elementi troškova i efikasnosti.

Zvanično, postoji metodologija za eksternu evaluaciju, ali alat se koristi samo za provjeru da li je neka aktivnost ili akcija sprovedena ili ne, i ne može se smatrati alatom za pregled strategije i definisanje mjera sanacije.

Prema izvještaju Torinskog procesa, svaka škola ima godišnji plan samovrednovanja (kojim upravlja tim za kvalitet) koji sadrži analizu statusa, procjenu učinka prema definisanim pokazateljima uspjeha i preporuke za unapređenje školskog rada. Očekuje se da će rezultati samevaluacije voditi ciljevima narednog godišnjeg plana rada. Ovaj proces se širi na spektar zainteresovanih strana, uključujući nastavnike / stručne aktive, roditelje, i usvaja ga organ uprave škole.

Izvještava se da se mnogi pilot projekti realizuju uz podršku razvojnih partnera, uključujući i oblasti aktivnih mjera na tržištu rada: „Inovirajte svoje snove“, projekat EPAL, „Osnažite me za uspjeh“, „Fond za profesionalnu rehabilitaciju“, „Korak bliže tržištu rada“. Ovo obilje pokazuje vitalnost područja reforme politike. Nažalost, čini se da kada se završe projekti, ne postoji postupak ili mehanizam za procjenu rezultata, izvlačenje pouke, a još manje organizovanje kolektivnog razmišljanja o praćenju, u smislu nastavka, širenja u drugim regionima ili drugim ciljnim grupama, proširivanjem ili uklapanjem u politiku koju vodi država ... To dovodi do nedostatka kontinuiteta i ograničava mogući uticaj.

Preporuke za unapređenje podataka, praćenje i procjenu

- m. Izgradnja i institucionalizacija zajedničke funkcije praćenja i evaluacije i srodni okviri** omogućile ne samo procjenu napretka politike, već bi takođe mogli pomoći angažovanju zainteresovanih strana. U najboljem slučaju, ova funkcija trebalo bi da podrazumijeva sistematske procjene i naknadno praćenje pilot-projekata ili drugih projekata, uključujući inicijalno sprovođenje dualnog obrazovanja,

Ovo pretpostavlja da bi nadležno tijelo uključivalo zastupanje različitih ključnih aktera, uključujući socijalne partnere. Takođe bi povezao MEISMinistarstva prosvjete sa bazama podataka Ministarstva rada i Ministarstva finansija. Koristio bi konsolidovane podatke za praćenje upisa, završetka i plasmana, i to bi osiguralo sistematsku evaluaciju pilot projekata i odlučivanje na osnovu preporuka koje će te evaluacije dati. Opet, eksperiment dualnog obrazovanja može biti dobar primjer za procjenu, kroz vježbu naučenih lekcija, zasnovanu na dvije godine postojanja, posebno u cilju više participativnog upravljanja. Sprovođenje ove reforme nadgleda nacionalno koordinaciono tijelo, sastavljeno od predstavnika Privredne komore, Centra za stručno obrazovanje i Ministarstva prosvjete.

ZAKLJUČCI

Zaključno, crnogorski sistem stručnog obrazovanja je jasno pokazao određeni napredak, naročito time što je više orijentisan ka potrebama tržišta rada, i u smislu vrsta kvalifikacija i u smislu potrebnih vještina. Uložio je značajne resurse u mjere kvaliteta, uključujući izradu obrazovnih programa, obuku nastavnika i treera, prepoznajući njihovu centralnu ulogu u sistemu. I dalje ostaju neki izazovi kao i poziv za ambicioznije izbore i jasnije političke odluke u korist stručnog obrazovanja, kako bi se mogle ponuditi prilike i za ekonomsku i za socijalnu integraciju i podsticati demokratsko građanstvo i vrijednosti svih pojedinaca. To zahtijeva veći fokus na vještinama i kompetencijama koje obezbjeđuju zapošljivost, prilagodljivost i lični razvoj, savremenom i vrednovanom školovanju; integrisanim, odgovornim, raznolikim i efikasnim sistemima upravljanja i finansiranja.

Preporuke identifikovane u Poglavlju 3 predlažu moguće korake (koje treba kombinovati, a ne sekvencirati) ka poboljšanju robusnosti strateškog pristupa, a time i budućih performansi sistema stručnog obrazovanja.

Organizacioni aranžmani potrebni za sprovođenje tih preporuka treba da se istraže, da se o njima diskutuje i da se postigne dogovor između partnera kako bi se povećala posvećenost i šanse za uspjeh. Predstojeće diskusije i organizacioni aranžmani koji će predstavljati odluku o usvajanju strategije stručnog obrazovanja nakon 2020. godine nude idealan okvir i vremensku liniju za to.

Ovo zahtijeva stalnu pažnju i napore koji se zasnivaju na dokazima da bi se koordinirano i integrisano obradilo više različitih tema, počev od neusklađenosti vještina i donošenja politike. Ovo takođe zahtijeva duboku, osjetljivu i vjerovatno bolnu introspekciju u međusektorska pitanja centralizacije i institucionalnih resursa koja bi trebalo da se riješe da bi se ispunili ambiciozni ciljevi politike.

ETF potvrđuje svoju punu podršku Vladi Crne Gore i svoje napore da se postignu ovi prioriteti.

REFERENCE

Cedefop/ETF (2019). Enhancing European cooperation in VET: outcomes of the Riga round. Progress in common priorities for 2015-20. Final report.

ETF (2017). Digital factsheet October 2017. Digital skills and on-line learning in Montenegro.

ETF (2018). Governance and Financing review of Montenegro VET strategy. Assessment report. Final version. November 2018

ETF (2018). Continuing professional development for vocational teachers in Montenegro.

ETF (2018). Quality assurance in VET in Montenegro. Working paper.

ETF (2018) Torino Process 2018-2020 Guidelines

European Commission. Staff working document (17.4.2018). Montenegro 2018 Report Accompanying the document „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions“ and „2018 Communication on EU Enlargement Policy“

Montenegro economic reform programme 2019–2021

Torino Process 2018-2020, national Torino Process report for Montenegro

OECD (2018). Montenegro Small Business Act Profile.

SBA Assessment

Torino Process 2018-2020, National Report of Montenegro

UNECE. Report of the expert meeting on measuring poverty and inequality. Poverty measurement in Montenegro. Milena Vukotic. Expert meeting on measuring poverty and inequality. Budva, Montenegro, 26-27 September 2017

UNDP Country page <http://www.me.undp.org/content/montenegro/en/home/countryinfo.html>

X. Wu, M. Ramesh & M. Howlett (2015) Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities, Policy and Society, 34:3-4, 165-171, DOI: 10.1016/j.polsoc.2015.09.001

World Bank. Montenegro Growth and Jobs. Report I. September 2018

ANEKSI

Aneks 1: SAŽETAK PREPORUKA

Problem razvoja i upotrebe ljudskog kapitala	Preporuke		
	Br.	Preporuka	Opis
Neusklađenost vještina	R.1	Dalje razviti sistem za priznavanje neformalnog i informalnog učenja	Kratkoročno do srednjoročno, dalji razvoj sistema neformalnog i informalnog učenja mogao bi pomoći popunjavanju zanimanja koja ne pronalaze ljude sa potrebnim vještinama Dugoročnije, širenje pružanja obrazovanja za odrasle i sistematizacija aktivnih mjera tržišta rada u kombinaciji sa socijalnom zaštitom trebalo bi da postane nacionalni prioritet, što bi imalo za posljedicu bolje finansiranje državnog budžeta, s obzirom na demografsku situaciju u zemlji.
	R.2	Dalje razvijati dualno obrazovanje, kao glavne inovacije u sistemu stručnog obrazovanja	Pored toga, dalji razvoj dualnog obrazovanja, kao glavne inovacije u sistemu stručnog obrazovanja, sa odgovarajućim mehanizmom za praćenje i procjenu uticaja, je obećavajući put naprijed: ne samo da olakšava prelazak iz škole na posao, već i izvan pojedinačnih slučajeva, podstiče angažovanje privatnog sektora u pružanju obuke i u upravljanju sistemom šire. Ovo je međunarodno priznato kao ključni uslov za uspjeh.
	R.3	Održavati i proširiti finansijski mehanizam pojedinačnih podsticaja za deficitarna zanimanjima	Održavanje i proširenje finansijskog mehanizma pojedinačnih podsticaja za deficitarna zanimanja siguran je kanal za pripremu mladih za potrebne vještine. Pored toga, kao što je prethodno opisano, stvoreni su neki instrumenti finansiranja koji ohrabruju mlade da odaberu puteve obuke koji odgovaraju zanimanjima koja su prvenstveno potrebna tržištu rada, a tu mjeru treba nastaviti, ako ne i proširiti. Zapravo, to bi se takođe moglo kombinovati sa prioriternim razvojem dualnog obrazovanja u ovim zanimanjima.
	R.4	Oснаžiti fokus na razvoj ključnih kompetencija	Zadržavanje i jačanje fokusa na razvoju ključnih kompetencija tokom cjelokupnog programa obrazovanja, obuke i zapošljavanja biće važan korak za ponovno sticanje povjerenja poslodavaca u kvalitet budućih zaposlenih i uopšteni rezultat javnog školovanja.
	R.5	Revidirati strukturu zanimanja kao prvi korak ka smanjenju jaza između strukture i obima ponude i tražnje radne snage	Nekoliko mjera moglo bi pomoći smanjenju jaza između strukture i obima tražnje i ponude. One uključuju pravilno ciljanje ekonomskih i socijalnih potreba u pružanju obrazovanja i obuke, kao i mjere za podsticanje tražnje i zapošljavanja. To podrazumijeva tačno poznavanje situacije i adekvatne alate. Za početak, neusklađenost između postojećih zanimanja i stvarnih slobodnih radnih mjesta, na koju ukazuje nacionalna agencija za

			zapošljavanje, zahtijeva reviziju strukture zanimanja koja služe kao referenca za osmišljavanje ili pružanje obuke. Dugoročno, postoji potreba za alatima za precizniju analizu potreba za vještinama, ali i predviđanje kako bi se iskoristio odziv sistema stručnog obrazovanja. Dalje jačanje kapaciteta javnih institucija i odgovarajuća sredstva za igranje efikasne uloge u rješavanju neravnoteže tržišta rada i vještina.
	R.1	Pripremiti teren za cjelovitiju strategiju razvoja sektora orijentisanu na rezultate	Kako će trenutna strategija isteći 2020. godine, ovo pruža priliku da se pripremi nacrt sljedeće strategije izvlačenjem pouke iz trenutnih nedostataka; posebno će biti važno: i) Identifikovati nacionalne strategije i reformske napore koji imaju vezu sa razvojem vještina (uključujući program ekonomskih reformi, ključne strategije razvoja privrednog sektora ...), kao i prirodu ove veze; ii) zasnovati strategiju na jasnoj viziji vještina u Crnoj Gori na osnovu ovih veza, ali i jasnoj viziji mjesta i prioritetne svrhe stručnog obrazovanja u okviru sistema obrazovanja i osposobljavanja; iii) proširiti strateško planiranje na cijeli sektor stručnog usavršavanja / vještina i obrazovanja kako bi podržali strateške prioritete ekonomskog razvoja; iv) postaviti zaštitne mjere za ovu novu strategiju da eksplicitno služi potrebama tržišta rada (boljim korišćenjem podataka o potrebama rada); v) Napraviti strategiju stručnog obrazovanja i osposobljavanja više usmjerenu na budućnost i uticaj, uključujući uvođenje ciljeva ishoda / uticaja, ciljeva i pokazatelja za procjenu učinka. Treba razviti i usuglasiti metodologiju trošenja kako bi se osiguralo precizno i održivo planiranje i izvršenje budžeta.
Dalje razviti zajedničko upravljanje sistemom stručnog obrazovanja	R.2	Uspostaviti međuministarsku i javno-privatnu radnu grupu za praćenje novom strategijom	Povodom nove strategije za razvoj stručnog obrazovanje, može se osnovati radna grupa sa više zainteresovanih strana koja bi omogućila bolju horizontalnu koordinaciju između ministarstava, osigurala komplementarnost između strategija (uključujući obrazovanje, obuku i zapošljavanje) i pomogla angažovanje socijalnih partnera. Kao prva tačka diskusije, podjela odgovornosti u novoj strategiji mogla bi biti dobar povod da se osvježi ono što zakonski okvir već dozvoljava i kako da se maksimalno iskoristi.
	R.3	Vježbati naučene lekcije na osnovu pilota dualnog obrazovanja i fokusirajući se na aspekte upravljanja (uključujući institucionalne aranžmane i preispitivanje kapaciteta politike)	Kao i u slučaju neusklađenosti vještina, eksperiment dualnog obrazovanja može biti dobar primjer koji slijedi: sprovođenje ove reforme nadgleda nacionalno koordinaciono tijelo, sastavljeno od predstavnika Privredne komore, Centra za stručno obrazovanje i Ministarstva prosvjete. Ovo pretpostavlja izvođenje mini vježbe naučenih lekcija na osnovu dvije godine postojanja.

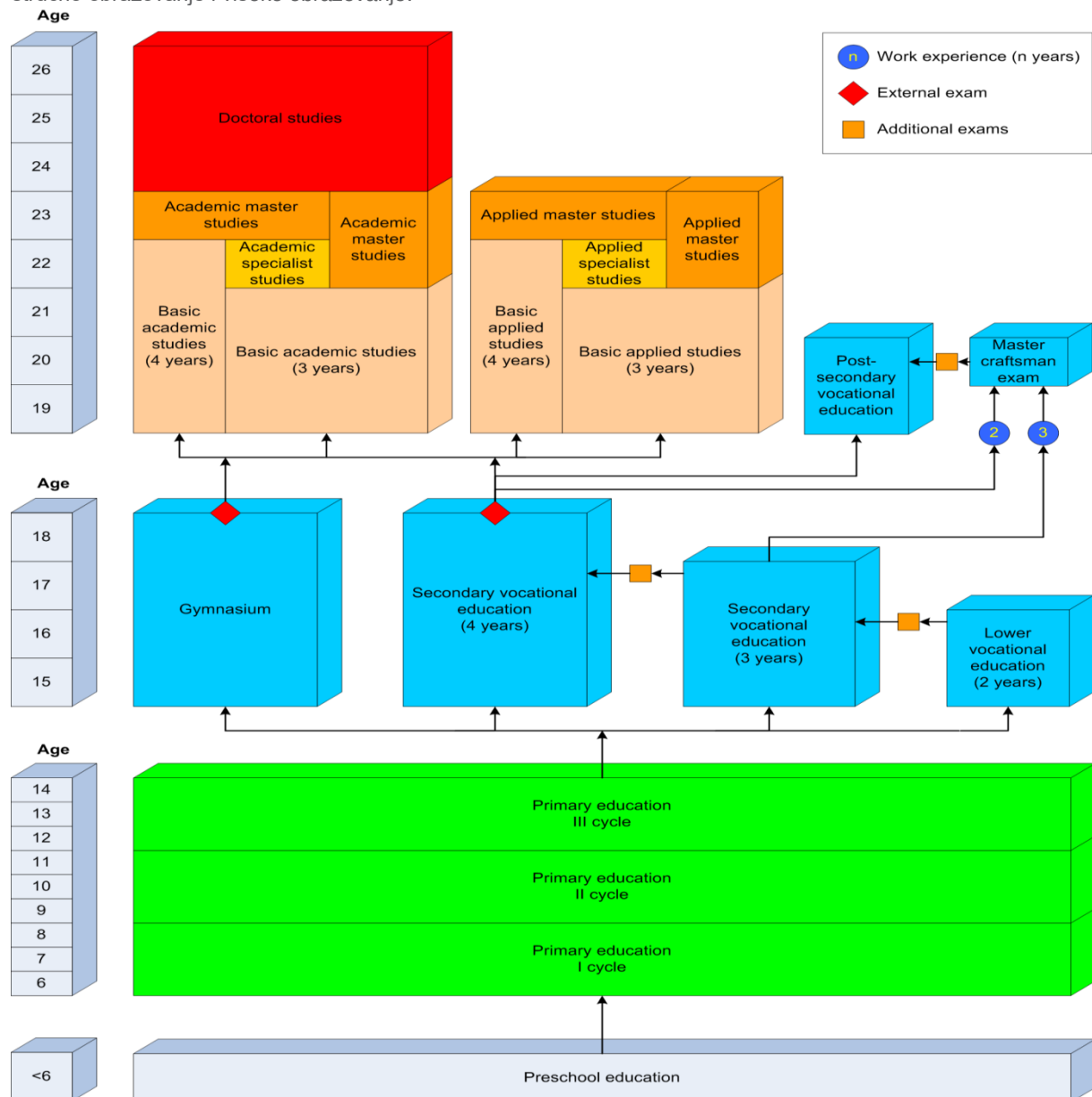
R.4	Pregledati prepreke uključivanju socijalnih partnera u sprovođenje politike i povjeriti im posebne odgovornosti u sledećoj strategiji u ciklusu politika	Dalje razviti okvir za zajedničko upravljanje stručnim obrazovanjem i osposobljavanjem, sa posebnom pažnjom na ulogama i odgovornosti socijalnih partnera u kreiranju i sprovođenju politika
R.5	Pregledati trenutne i po potrebi uvesti nove mehanizme odgovornosti za stručne škole u cilju povećanja njihove autonomije i decentralizovanog upravljanja	Kada je riječ o autonomiji i decentralizovanom upravljanju stručnih škola, veći stepen decentralizacije mogao bi pružiti veću autonomiju (kako u pogledu upravljanja tako i finansiranja) školama u stručnom obrazovanju kako bi se prilagodili potrebama vještina na lokalnom tržištu rada i bolje odgovorili na njih. To bi trebalo ići ruku pod ruku sa revidiranim pravilima odgovornosti, zasnovanim na jasnim dogovorenim ciljevima. „Savjetodavna tijela za mlade“ koja su predviđena novim zakonom o mladima takođe bi mogla biti interesantna posrednička tela za inkluzivni pristup kreiranju politika.
R.6	Izvršiti razumnu dijagnostičku procjenu kapaciteta	Da bi se tačno definisale mjere sanacije za pitanja kapaciteta, bilo da se radi o ljudskim, materijalnim ili finansijskim, bila bi potrebna dobra dijagnostička procjena stanja kapaciteta kao prvog koraka. Lako se može nadograditi na postojećim metodološkim alatima, uključujući SABER metodologiju Svjetske banke, SIGMA metodologiju iz OECD-a i EU ili druge metode revizije organizacija.
R.7	Postaviti institucionalnu bazu podataka koja se redovno ažurira i održava	Što se tiče pitanja ljudske i institucionalne memorije, uključujući fluktuaciju kadra, korporativne mjere bi mogle pomoći da se uspostavi institucionalna memorija. Ove mjere mogu uključivati, na primjer, uspostavljanje institucionalne baze podataka koja će se redovno ažurirati i održavati, formalizovane procedure predaje i / ili preklapanje angažmana postojećeg i zamenskog osoblja
R.8	Izvršiti pregled potrošnje	Specifično za aspekte finansiranja, kao što preporučuje i Svjetska banka u svom Izveštaju o rastu i poslovima, pregled potrošnje mogao bi da pomogne „da se provjeri da li je efikasnost potrošnje odgovarajuća s obzirom na ograničenu sposobnost sektora da pruži prave vještine“, uspostavi osnovnu liniju situacije i obim potreba. Poboljšanje finansijskih kapaciteta zahtijeva procjenu potreba ulaganja u unapređenje infrastrukture i opreme u školama. Procjena treba da se zasniva na potrebama koje su iskazale škole, a objedinjena je prema kategorijama ulaganja; utvrditi odgovarajuće prioritete po kategorijama, opštinama i pružaocima obuke; napraviti investicioni plan tokom dužeg perioda.

	R.9	Raspraviti o načinima i koracima za diverzifikaciju izvora finansiranja i povećanje učešća nedržavnih resursa, na osnovu postojećih mogućnosti	Da bi se osigurala održivost, što je konkretan dokaz finansijske sposobnosti, postoji hitna potreba za diverzifikacijom izvora sredstava i povećanjem udjela nedržavnih resursa. U tome mogu pomoći razna sredstva: uvesti dalje fiskalne olakšice ili komunicirati o postojećim podsticajima datim preduzećima uključenim u dualni sistem; dozvoliti, ohrabriti ili čak obučiti ako je potrebno pružaoce obuke da se prijave za finansijsku podršku stranih donatora za nabavku opreme, tehnologije ili tehničke pomoći.
	R.10	Istražite druge šeme finansiranja da bi se podržali glavni prioriteti politike	Na osnovu iskustava razvijenih sa sredstvima za deficitarna zanimanja, za talentovane studente ili sa subvencijama za dualno obrazovanje, bilo bi zanimljivo istražiti koji bi se drugi programi mogli uspostaviti da se slično podrže glavni prioriteti politike, na primjer u korist ugrožene populacije ili nerazvijenih regiona kako bi se premostili nedostaci u ljudskom kapitalu. Ovo istraživanje bi trebalo da uzme u obzir potrebu da se mehanizmi što jednostavnije primijene u administrativnom i zakonskom smislu, kako za ciljne korisnike da se prijave, tako i za javne aktere koji njima upravljaju.
	R.11	Institucionalizovati funkciju za dijeljeno praćenje i procjenu	Izgradnja i institucionalizacija zajedničke funkcije praćenja i evaluacije i srodnog okvira omogućile ne samo procjenu napretka politike, već bi takođe mogla da pomogne u angažovanju aktera.

Aneks 2: Osnovni pregled sistema i aktera stručnog obrazovanja

SISTEM OBRAZOVANJA I OBUKE

Crnogorski obrazovni sistem uključuje predškolsko, osnovno, srednje opšte obrazovanje (gimnazije), srednje stručno obrazovanje i visoko obrazovanje.



Na osnovu podataka iz MEIS-a, sistem se sastoji od:

- n. 21 državne i 13 privatnih predškolskih ustanova;
- o. 163 državne osnovne škole;
- p. 47 državnih srednjih škola (gimnazija, stručnih škola i mješovitih škola) i 1 privatne gimnazije
- q. 3 resursna centra (za obrazovanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama),
- r. 106 licenciranih organizatora obrazovanja odraslih, od čega su 22 stručne škole, četiri univerziteta, a ostali su autonomni privatni provajderi.
- s. Broj nastavnika koji predaju u srednjim školama je 2565, od čega 1983. predaje na programima stručnog obrazovanja.

U 2017/18 razmjer učenika i nastavnika u školama za stručno obrazovanje iznosio je 12,98 (8-9 je prosjek EU u odnosu na 2012/2013 kada je bio 15,17. Ukupan broj nastavnika koji predaju na programima stručnog obrazovanja u 37 srednjih stručnih škola je 2113. Ovaj broj uključuje i muzičke i umjetničke škole sa otprilike ukupno 250 nastavnika.

Kontinuirano stručno obrazovanje pruža se putem mreže pružaoca obrazovanja odraslih, nudeći kratkoročne i srednjoročne programe obuke za stručne kvalifikacije kao i za ključne vještine.

SPISAK AKRONIMA

ALMP	Aktivne politike tržišta rada
CIPS	Centar za informisanje i profesionalno savjetovanje
KPR	Kontinuirani profesionalni razvoj
CVT	Kontinuirano stručno obrazovanje
ZZZ	Zavod za zapošljavanje Crne Gore
EPALE	Elektronska platforma za učenje odraslih u Evropi
ERP	Ekonomski program reforme
ETF	Evropska Fondacija za obuku
BDP	Bruto domaći proizvod
RLJK	Razvoj ljudskog kapitala
IKT	Informacione i komunikacione tehnologije
MOR	Međunarodna organizacija rada
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
IVET	Inicijalno stručno obrazovanje
LFS	Anketa radne snage
LM	Tržište rada
MEIS	Crnogorski obrazovni informacioni sistem
MRSS	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
MP	Ministarstvo prosvjete
NEET	Lica koja nisu u obrazovanju, obuci ili zaposlena
NKO	Nacionalni kvalifikacioni okvir
NRF	Nacionalni okvir izvještavanja
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PISA	Program međunarodnog ocjenjivanja učenika
SEET	Jugoistočna Evropa i Turska
SME	Mala i srednja preduzeća
SVET	Srednje stručno obrazovanje
VET	Stručno obrazovanje
WEF	Svjetski ekonomski forum