



Regional Cooperation Council



This project is funded
by the European Union

Evaluacija aktivne politike tržišta rada u Crnoj Gori



good. better. regional.

Naslov Evaluacija aktivne politike tržišta rada u Crnoj Gori
Izdavač: Vijeće za regionalnu saradnju
 Trg Bosne i Hercegovine 1/V, 71000 Sarajevo
 Bosnia and Herzegovina

Tel: +387 33 561 700; Fax: +387 33 561 701

E-mail: rcc@rcc.int

Website: www.rcc.int

Autor: Dr. Predrag Bejaković

Grafički dizajn
i obrada teksta: Samir Dedić

 July 2021



Crna Gora

Ministarstvo ekonomskog razvoja

Ovaj izvještaj je rađen na zahtjev i u bliskoj saradnji s Ministarstvom ekonomskog razvoja Crne Gore.

©RCC2021 All rights reserved.

Ovaj dokument je pripremljen u okviru instrumenta tehničke pomoći (TA) regionalnog projekta Platforma za zapošljavanje i socijalna pitanja 2 (ESAP 2) Vijeća za regionalnu saradnju (RCC), koji finansira Evropska unija. Sadržaj, analize i mišljenja iznesena u ovom dokumentu su isključiva odgovornost autora i ne odražavaju nužno stavove Vijeća za regionalnu saradnju (RCC), ESAP 2 projekta i Evropske unije (EU).

SADRŽAJ

Sažetak	4
1. Važnost i mogućnost zaposlenosti i zapošljavanja	5
2. Tipologija aktivnih politika zapošljavanja prema više izvora	7
3. Sličnosti i razlike aktivne politike zapošljavanja u EU i njeni pozitivni učinci	10
4. Mogućnosti i ograničenja aktivne politike zapošljavanja	13
5. Osnovni pokazatelji o tržištu rada Crne Gore	15
6. Pregled i analiza postojećih mjera aktivne politike zapošljavanja u Crnoj Gori	19
6.1. Pregled odabranih programa i broj učesnika	19
6.2. Finansijski rashodi za odabrane programe	24
7. Dosadašnje evaluacije i analize tržišta rada u Crnoj Gori i pouke iz njih	27
8. Ocjena i evaluacija odabranih mjera	30
8.1. Rezultati fokus grupa sa zaposlenima u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore	30
8.2. Rezultati ankete sa nezaposlenim licima	31
8.3. Rezultati ankete sa izvođačima programa	32
8.4. Odgovori na pojedina pitanja sadržana u Uslovima poziva	34
9. Prijedlozi za unaprjeđenje i zaključak	40
9.1. Prijedlozi za sve odabrane programe	40
9.2. Prijedlozi za pojedine programe	41
9.3. Zaključak	42
Literatura	44

SAŽETAK

Postoji opšta saglasnost da je nezaposlenost jedan od najtežih ekonomskih i društvenih problema za zajednicu i njome pogođene pojedince. Nezaposlenost predstavlja propuštanje proizvodnje i prihoda, izaziva visoke fiskalne troškove, pridonosi značajnoj razgradnji ljudskog kapitala i povećava nejednakost u društvu. Aktivna politika zapošljavanja može pomoći u smanjivanju nesklada između ponude i potražnje, u prvom redu smanjivanjem profesionalnog i prostornog nesklada između ponude i potražnje te povećanjem transparentnosti tržišta rada. Aktivna politika nije ili ne bi trebala biti skup univerzalnih mjera zapošljavanja namijenjenih svima nego samo najugroženijima. Važnost zaposlenosti i poteškoće nezaposlenosti pojašnjavaju se u prvom dijelu evaluacije.

Nezaposlena lica su jako heterogena grupa, koja se značajno razlikuje po dobi, obrazovanju, znanjima, spremnosti na usvajanja novih znanja i zapošljivosti (koliko su interesantni za mogućeg poslodavca), tako da im je nezaposlenost jedina zajednička karakteristika. Stoga i pojedine mjere aktivne politike zapošljavanja imaju različite ciljeve zavisno o načinu pristupanja ekonomskim i socijalnim problemima, kao i različite metode i alate sprovođenja. Tipologija aktivnih mjera zapošljavanja sadržana je u drugom dijelu evaluacije, a predmet trećeg dijela su sličnosti i razlike aktivne politike zapošljavanja u EU i njeni pozitivni učinci.

Mogućnosti i ograničenja aktivne politike zapošljavanja prikazuju se u četvrtom dijelu, a peti dio sadrži osnovne pokazatelje o tržištu rada Crne Gore. Pregled i analiza postojećih mjera aktivne politike zapošljavanja u Crnoj Gori predstavljeni su u šestom dijelu, dok se nakon toga u sedmom dijelu daje kraći osvrt na dosadašnje evaluacije i analize tržišta rada u Crnoj Gori. Na osnovu rezultata fokus grupa sa zaposlenima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore te anketa sa nezaposlenim licima i sa izvođačima programa, daju se ocjena i evaluacija odabranih mjera te odgovori na pitanja sadržana u Uslovima poziva. Završni dio evaluacije obuhvata prijedloge poboljšanja za sve i za pojedine odabrane programe te zaključak.

Autor se najtoplije zahvaljuje svim učesnicima fokus grupa i anketnog ispitivanja na trudu, vremenu i vrlo korisnim pruženim informacijama te posebno službenicima iz Ministarstva ekonomskog razvoja Crne Gore na svestranoj podršci tokom rada na evaluaciji. Autor evaluacije snosi odgovornost za sve moguće greške i kriva tumačenja.

1. VAŽNOST I MOGUĆNOST ZAPOSLENOSTI I ZAPOSŁJAVANJA

Zaposlenost ima temeljnu ulogu u svakom društvu. Pojedince često definiše, a i oni sebe definišu prema tome što rade u životu. Sociološke i ekonomske studije ističu da zaposlenost nije samo najvažnija odrednica položaja u svakoj zemlji, već je isto tako bitna u pružanju smisla, dohotka, socijalne podrške, kvalitete života i način učestvovanja u društvu. Mnoga su lica u Crnoj Gori nezaposlena i/ili s malom zapošljivošću, pa su ozbiljno izloženi ekonomskom siromaštvu i socijalnoj isključenosti. Rad se generalno smatra najboljim oblikom socijalne zaštite, pa je povećanje stope zaposlenosti postalo ključni cilj socijalne politike kao i politike tržišta rada. Za većinu nezaposlenih osoba nezaposlenost je dinamično prolazno stanje, ali za neke ono postaje trajno obilježje. To je posebno važno za Crnu Goru gdje je veliki dio radno sposobnog stanovništva dugotrajno nezaposlen.

Postoji opšta saglasnost da je nezaposlenost jedan od najtežih ekonomskih i društvenih problema za zajednicu i njome pogođene pojedince. Nezaposlenost predstavlja propuštanje proizvodnje i prihoda, izaziva visoke fiskalne troškove, pridonosi značajnoj razgradnji ljudskog kapitala, povećava neravnopravnost (nejednakost) u društvu, jer u kriznim uslovima nezaposleni više gube od zaposlenih. Kod pogođenih, nezaposlenost izaziva značajna psihološka opterećenja ostavljajući dojam beskorisnosti i bezizglednosti te konačno stvara socijalnu isključenost. Ako su lica zaposlena, mnogo je manja vjerovatnost da će biti siromašni, nego ako su nezaposleni. Nastoji se stoga osigurati bolji položaj lica radom i ostvarivanjem prava na platu, umjesto da u sistemu nezaposlenosti primaju pomoć i naknadu. Nažalost, u Crnoj Gori, kao i u mnogim post-tranzicijskim zemljama, brojna su lica nezaposlena i/ili slabo zapošljiva¹, zbog čega su izloženi ekonomskom siromaštvu i socijalnoj isključenosti.

////////////////////

¹ Prema Međunarodnoj organizaciji rada (International Labour Organization, 2016a) **zapošljivost** (employability) se definiše vrlo široko. Ona je učinak kvalitetnog obrazovanja i osposobljavanja, ali i drugih aktivnosti. Podrazumijeva znanja, stručnosti i sposobnosti da osoba dobije i zadrži posao, profesionalno napreduje, pronađe drugi posao ako je otpuštena, odnosno uđe na tržište rada u različitim periodima svog radnog i životnog ciklusa. Ujedno, obuhvata postojanje i poboljšavanje znanja i sposobnosti rješavanja problema, komunikacijske vještine, analitičke sposobnosti, tumačenje podataka i njihovo kritičko ocjenjivanje, sposobnost učinkovite upotrebe vremena i timskog rada. Pojedinci su najviše zapošljivi kada imaju široko znanje i sposobnosti, osnovna i specijalistička znanja, uključujući sposobnost timskog rada, informatičko-komunikacijske tehnologije te sposobnosti i znanja stranih jezika i komuniciranja. Navedena kombinacija znanja i sposobnosti omogućava osobama prilagođavanje promjenama u svijetu rada. Svaki poslodavac drukčije vrednuje svoje zaposlenike. Neki posebno cijene odanost, dok drugi više vrednuju inovativnost i aktivno učestvovanje svojih zaposlenih. Poslodavci od svojih zaposlenih traže više od dobrog formalnog obrazovanja. Uprkos postojanju subjektivnih zahtjeva pojedinog poslodavca, postoji veliki broj opštih traženih obilježja poput pouzdanosti, zrelosti i ozbiljnosti, posvećenosti radu, želji i spremnosti za stjecanjem novih znanja i poboljšanja, komunikacijske sposobnosti, spremnosti da se bude koristan član radne grupe i slično.

Obrazovanje je bez sumnje važna odrednica zapošljivosti na tržištu rada, ali nije i jamstvo da će se osoba s najboljim obrazovanjem sigurno zaposliti. Radna snaga treba biti spremna samostalno odlučivati, preuzimati rizik, obrađivati informacije i rješavati probleme te učestvovati u timskom radu. U uslovima brzog tehnološkog razvoja i privređivanja zasnovanog sve više na konceptualnoj, a sve manje na materijalnoj proizvodnji, školske diplome i akademske titule više ne jamče ekonomski uspjeh ni pojedincima ni društvu u cjelini. Pojedinci su najviše zapošljivi ako imaju vrlo široko obrazovanje i raznolike vještine, temeljna i prenosiva visokostručna znanja i sposobnosti, uključujući sposobnost timskog rada, rješavanja problema, poznavanje informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT) te komunikacijskih i jezičnih vještina, sposobnost sticanja i učenja novih vještina te mogućnost zaštite sebe i svojih kolega od profesionalnih opasnosti i oboljenja. Takva kombinacija vještina omogućava im prilagodbu na stalne i brze promjene u svijetu rada. Zapošljivost takođe uključuje i različite vještine koje su potrebne radi osiguranja i zadržavanja dobrog zaposlenja. Samo kad zaposleni shvate da se od njih zahtijevaju prilagodljive sposobnosti, stručnosti i znanja i da se one nagrađuju u svijetu rada, tada će postati motivisani za aktivno učestvovanje u daljem obrazovanju, a posebno u cjeloživotnom učenju i usavršavanju. Zapošljivost nije statička i/ili nepromjenjiva kategorija: mijenja se s vremenom, nivoom privrednog i socijalnog napretka, ekonomskim uslovima, tržišnom konkurencijom, vanjskim okruženjem, tehničko-tehnološkim promjenama i poboljšanjima i drugim uticajima..

Tržište rada nije savršeno pa istovremeno postoje nezaposlenost i nepopunjena potražnja za radnicima. To znači da postoji prostor i razlog za poboljšanje djelovanja tržišta rada, približavajući nezaposlenost minimumu potražnje i ponude za radom smanjujući tako otvorenu nezaposlenost i broj nepopunjenih radnih mjesta. Aktivna politika zapošljavanja (APZ) može pomoći u ublažavanju (smanjivanju) strukturnog (frikcionog) nesklada između ponude i potražnje, u prvom redu smanjivanjem profesionalnog i prostornog nesklada između ponude i potražnje te povećanjem transparentnosti tržišta rada.

Najvažniji instrumenti APZ-a za poboljšanje usklađenosti su osposobljavanje i usavršavanje, informisanje i savjetovanje s obzirom na potražnju posla i odabira kod zapošljavanja s jedne strane te posredovanja kod zapošljavanja s druge. APZ čini se da se smatra panacejom (sredstvom ili lijekom za sve bolesti) za veće zapošljavanje i slijedom toga nižu nezaposlenost. Ponekad se stvara slika da bi se mogla odmah riješiti nezaposlenost, samo ako bi bilo dovoljno raspoloživih sredstava za sprovođenje tih mjera (Neubauer, 2002). Čini nam se mnogo više odgovarajućim za srednje razvijene zemlje poput Crne Gore ulagati u "kvalitet" APTR nego u kvantitetu. Kvalitet u tom kontekstu znači koherentni okvir mjera s jasno definisanim sastavnim dijelovima koji se međusobno osnažuju u ublažavanju nastanka dugotrajne nezaposlenosti i pomaganja osoba koje su već dugotrajno nezaposlene.

Pritom aktivne politike zapošljavanja u prvom redu namijenjene su aktivaciji i zapošljavanju onih nezaposlenih (odnosno grupa nezaposlenih) koji imaju najviše poteškoća sa zapošljavanjem. **Aktivna politika zapošljavanja nije (ili ne bi trebala biti) skup univerzalnih mjera zapošljavanja namijenjenih svima.** Te mjere imaju za cilj poboljšati pristup zaposlenosti pojedinim posebno ranjivim grupama, odnosno omogućiti im očuvanje veze s tržištem rada, olakšati im nalaženje posla i povećati vjerovatnost njihovog zadržavanja u svijetu rada.

APZ mogu uskladiti mogućnosti zapošljavanja tako da manje lica postane dugotrajno nezaposleno i/ili korisnici oblika pomoći u sistemu socijalne pomoći i zaštite. Kada su zadane ukupna zaposlenost i ukupna ponuda rada, to bi značilo rasporediti teret nezaposlenosti na više lica (pretpostavljajući da kao rezultat političke intervencije nezaposlenošću nijesu pogođeni ista lica u različitim vremenskim intervalima). Mnogo povoljniji učinak APZ-a bio bi povećanje ukupne zaposlenosti od preraspodjele nezaposlenosti na veći broj lica. Ekonomska teorija navodi kako APZ ima vrlo slab i/ili gotovo nema neposrednog utjecaja na ukupnu zaposlenost, ali ako uspije u radnom uključivanju dugotrajno nezaposlenih ili korisnika pomoći u sistemu socijalne zaštite, povećava se djelotvornost ponude rada. Stoga je uključivanje dugotrajno nezaposlenih ili sprječavanje dugotrajne nezaposlenosti sigurno vrijedno pozornosti. Pored plaćene zaposlenosti ujedno postoje druge korisne aktivnosti koje mogu biti način socijalnog uključivanja (integracije) te ličnog ispunjavanja i potvrđivanja. Bez daljnjeg, sprječavanje dugotrajne i ponovljene nezaposlenosti bio bi najvažniji doprinos sprječavanju siromaštva i socijalne isključenosti, pogotovo korisnika pomoći u sistemu socijalne zaštite.

2. TIPOLOGIJA AKTIVNIH POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA PREMA VIŠE IZVORA

Nezaposlena lica su jako heterogena grupa, koja se značajno razlikuje po dobi, obrazovanju, znanjima, spremnosti na usvajanja novih znanja i zapošljivosti (koliko su interesantni za mogućeg poslodavca), tako da im je nezaposlenost jedina zajednička karakteristika. Stoga i pojedine mjere aktivne politike zapošljavanja imaju različite ciljeve zavisno od načina pristupanja ekonomskim i socijalnim problemima, kao i različite metode i alatesprovođenja. Bonoli (2010) razlikuje četiri idealna tipa aktivne politike zapošljavanja, što je prikazano u Tabeli 1.

Tabela 1. Četiri idealna tipa aktivnih politika zapošljavanja

Tip	Cilj	Načini i alati
<i>Pojačanje subvencija</i>	<ul style="list-style-type: none"> ↳ ojačati pozitivne i negativne radne motivacije za osobe koje primaju naknadu 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ poreske olakšice, naknade za zaposlene ↳ vremenska ograničenja trajanja naknada ↳ smanjenje naknada ↳ uslovljavanje vjerovatnost naknada ↳ sankcije
<i>Pomoć u zapošljavanju</i>	<ul style="list-style-type: none"> ↳ ukloniti prepreke za zapošljavanje i olakšati (ponovni) ulazak na tržište radne snage 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ službe zapošljavanja ↳ subvencije za zapošljavanje ↳ savjetovanja ↳ programi traženja posla
<i>Javni radovi i workfare</i>	<ul style="list-style-type: none"> ↳ obavezno učestvovanje nezaposlenih osoba u programima javnih radova i ostvarivanju društveno korisnog rada, ograničavanje propadanje ljudskog kapitala tokom perioda nezaposlenosti ↳ sistem otvaranja radnih mjesta u javnom sektoru ↳ programi usavršavanja i osposobljavanja koji nijesu vezani za zaposlenje ↳ investiranje u ljudski kapital ↳ pojačati zapošljivost 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ model otvaranja radnih mjesta u javnom sektoru ↳ programi usavršavanja i osposobljavanja koji nijesu vezani uz zapošljavanje
<i>Ulaganje u ljudski kapital</i>	<ul style="list-style-type: none"> ↳ pojačati izgleda za pronalaženje zaposlenja putem poboljšanja vještina, stručnosti i sposobnosti nezaposlenih 	<ul style="list-style-type: none"> ↳ osnovno obrazovanje ↳ stručno usavršavanje i osposobljavanje

Izvor: Bonoli, (2010)

Prvi tip aktivne politike zapošljavanja, pojačanje subvencija, obuhvata mjere usmjerene na osnaživanje pozitivnih i negativnih radnih motivacija za primaoca novčanih naknada, u smislu smanjenja iznosa i trajanja naknada te uslovljavanja njihovog učestvovanja u radnim aktivnostima i/ili drugim programima tržišta rada. Drugi tip APZ-a usmjeren je na uklanjanje prepreka za ulazak, povratak i zadržavanje na tržištu rada, gdje pripadaju službe za zapošljavanje, programi promjene posla, savjetovanje itd. (što se ponajviše preventivno sprovodi u skandinavskim zemljama). Treći tip mjera usmjeren je na obavezno učestvovanje nezaposlenih osoba u programima javnih radova i ostvarivanju društveno korisnog rada čime se sprječava ili barem ublažava propadanje ljudskog kapitala tokom perioda nezaposlenosti. Četvrti tip APZ-a osigurava stručno osposobljavanje i usavršavanje nezaposlenih osoba i/ili ponovno stjecanje znanja, stručnosti i vještina za one osobe čije su vještine zastarjele ili zaboravljene.

Naravno, različiti programi trebali bi imati raznovrsne učinke. U slučaju programa obrazovanja i osposobljavanja, to bi se trebalo ostvariti zahvaljujući povećanoj zapošljivosti uslijed stečenih novih znanja, vještina i sposobnosti. U slučaju subvencionisanog zapošljavanja poslodavcima su takve osobe finansijski privlačnije naspram ostalih nezaposlenih koji nijesu subvencionisani. U slučaju javnih radova pozitivan učinak se može ostvariti zahvaljujući aktivnom angažmanu u zajednici i svijetu rada. Ovi programi učesnicima nakon dugog perioda neaktivnosti omogućuju stjecanje iskustva, znanja i stvaranje društvene mreže koja je nužna pri uspješnom nalaženju posla.

Nešto drugačiju klasifikaciju mjera APZ-a u Labour Market Policy Methodology 2013 navodi EUROSTAT (2013) koji vodi baze podataka o aktivnoj politici zapošljavanja. Tu su sadržane sve javne intervencije države na tržište rada sprovedene s ciljem poboljšanja njegovog učinkovitog funkcionisanja i ispravljanja tržišnih neravnoteža. Javne intervencije odnose se na radnje koje preduzima država u pogledu finansiranja mjera, ali i obliku javnih fiskalnih izdataka (što su smanjeni javni prihodi zbog oprosta ili umanjenja poreza, doprinosa za socijalno osiguranje ili plaćanja neke druge obaveze). Opšta država ovdje uključuje središnju državu, regionalne vlasti, lokalnu upravu i javne fondove. U mnogim slučajevima izravni primatelj javnih rashoda može biti poslodavac ili davatelj usluga, ali krajnji korisnik provedenih mjera je učesnik - član neke ciljane grupe APZ-a. Postoje tri različite vrste intervencije:

- **Usluge** - odnose se na intervencije na tržištu rada u kojima je glavna aktivnost učesnika traženja posla i obično ne dolazi do promjena njihovog statusa na tržištu rada, odnosno ostaju nezaposleni. Usluge takođe obuhvataju i djelovanje javnih službi za zapošljavanje koje nijesu direktno povezane sa učesnicima. To uključuje posredovanje i druge usluge za poslodavce, administrativne i druge poslove koje obično rade javne službe za zapošljavanje.
- **Mjere** - odnose se na intervencije na tržištu rada u kojima je aktivnost učesnika u traženju posla povezana sa učestvovanjem u programima uslijed kojih dolazi do promjene njihovog statusa na tržištu rada. Kao mjere mogu se smatrati i aktivnosti u kojima ne dolazi do promjene statusa na tržištu rada, ako ispunjavaju sljedeće kriterijume: 1) preduzete aktivnosti nijesu vezane uz traženje posla, nego se ostvaruju pod nadzorom i zahtijevaju puno radno vrijeme ili veći dio radnog dana učesnika u značajnom vremenskom periodu, 2) cilj je poboljšati strukovne kvalifikacije učesnika, ili 3) intervencije potiče zapošljavanje (uključujući i samo- zapošljavanje). Baza mjera APZ-a pokriva, prije svega, državne intervencije koje pružaju privremenu podršku grupama u nepovoljnom položaju na tržištu rada. Većina mjera usmjerena je na aktiviranje nezaposlenih, odnosno pomaganje osobama na izlasku iz prisilne neaktivnosti u zaposlenost i/ili održavanje radnih mjesta za osobe kojima prijete nezaposlenost. Jedine mjere u bazi podataka koje ne pružaju privremenu podršku odnose se na stalnu podršku osobama s trajno smanjenim radnim sposobnostima. U tom slučaju priznaje se kako javna podrška može biti potrebna da se ublaže posljedice smanjene radne sposobnosti. Ovaj tip intervencija predstavlja APZ-a.

- **Podsticaj** - odnose se na intervencije koje pružaju direktnu ili indirektnu finansijsku pomoć osobama za učestvovanje na tržištu rada ili koje kompenzuju pojedince zbog njihovog nezavidnog položaja na tržištu rada. Učesnici su obično osobe koje su bez posla i aktivno traže posao.

Prema navedenoj publikaciji EUROSTAT-a (Table A, str. 13) aktivne politike zapošljavanja podrazumijevaju pet grupa mjera, koje se bliže obrazlažu. To su:

- obrazovanje i osposobljavanje (*training*) – omogućavaju usklađivanje ponude i potražnje za radom u uslovima strukturnih neusklađenosti. Radi se o tome da postoje radna mjesta koja se ne uspijevaju popuniti, odnosno kada upravo nedostatak odgovarajućih radnika ograničava otvaranje novih radnih mjesta uprkos potražnji na tržištu proizvoda i raspoloživom kapitalu za pokretanje proizvodnje. Dodatni je učinak moguć na unaprijeđenja radnih sposobnosti ugroženih grupa među nezaposlenima kako bi im se poboljšala zapošljivost i izjednačile mogućnosti zapošljavanja s drugim osobama.
- subvencije za zapošljavanje (*employment incentives*) - postoji opasnost ako se radi o radnom mjestu na kojem produktivnost odgovara plaćanju iznosa pune nadnice, da takvi subvencionisani poslovi zbog manjih troškova mogu istisnuti istovrsne poslove u konkurentskim preduzećima. Subvencionisano zapošljavanje može biti i oblik izjednačavanja mogućnosti zapošljavanja ugroženih grupa na način da postanu privlačniji poslodavcima iako su u nepovoljnijem položaju na tržištu rada. Tu se mogu svrstati i raznovrsni oblici subvencionisanja pripravništva i stručne prakse kojima se olakšava prelazak iz obrazovanja u svijet rada.
- zaštitne radionice i rehabilitacija (*sheltered and supported employment and rehabilitation*) – pomažu u punopravnom uključivanju i učestvovanju osoba s invaliditetom u društvu. Takva osoba zaposlenjem stiče materijalnu sigurnost, veću samostalnost u odlučivanju o životnim pitanjima, članovi zajednice drugačije je percipiraju, a uz odgovarajući sistem profesionalne (radne) rehabilitacije mnoge osobe s invaliditetom mogu biti u potpunosti ravnopravni članovi društva i pridonositi vlastitoj i opštoj dobrobiti, umjesto da su samo primatelji pomoći i korisnici raznovrsnih beneficija. Stoga je usvojena Evropska strategija za osobe s invaliditetom 2010 - 2020, kao i drugi relevantni dokumenti vezani uz anti-diskriminaciju.
- neposredno stvaranje poslova (*direct job creation*) - može omogućiti stvaranje radnih mjesta koja inače ne bi postojala pod uobičajenim tržišnim uslovima. Ponekad se stvara radno mjesto niže produktivnost nego što je ukupna plata koju radnik prima. Postoji nada da će s vremenom porasti produktivnost takvog radnika pa da će radno mjesto opstati i kada subvencije prestanu, ali za to nema nikakvih garancija. Ukoliko je radno mjesto trajno vezano za nižu produktivnost, ono se obično gasi kada poticaju prestanu.
- subvencije za nova preduzeća ili samozapošljavanje (*start-up incentives*) - osim novaca za otvaranje vlastitog preduzeća korisnicima donose određene obaveze i rizik od troškova koji se ponekad teško podmiruju. Ujedno, nezaposlene osobe često kod samozapošljavanja pokazuju pretjerani i/ili nedovoljno utemeljeni preduzetnički optimizam jer obično nijesu dovoljno dobro proučile i realno procijenile vjerovatnost uspjeha u poslu. Ponekad im nedostaje preduzetnički duh, odlučnost, znanja, a gotovo uvijek preduzetničko iskustvo.

Važno pitanje u mjerama je i određivanje ciljane grupe, a baza EUROSTAT-a usmjerena je prvenstveno na intervencije u kojima su uključene lica s teškoćama na tržištu rada. Ova specifikacija omogućava razlikovanje između politike tržišta rada i zapošljavanja s jedne strane, te socijalne zaštite i fiskalne politike s druge strane, a koje mogu imati slične ciljeve u pogledu promocije zapošljavanja, ali to čine na neselektivni način prema ukupnom stanovništvu.

3. SLIČNOSTI I RAZLIKE AKTIVNE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA U EU I NJENI POZITIVNI UČINCI

Stanje (ne)zaposlenosti i njenog rješavanja - poput aktivne politike zapošljavanja – značajno se razlikuje u pojedinim zemljama članicama EU. Esping-Andersen (1990) razlikuje tri osnovna obrasca socijalne politike pa slijedom toga politike zapošljavanja i obrazovanja:

- Prvi je *neoliberalni* u kojem je naglasak na učinkovito tržište, restriktivne politiku pomoći i velikoj društvenoj stratifikaciji (npr. bivša članica Velika Britanija i Irska). Te zemlje imaju male iznose nivoa naknada za nezaposlene i stroge uslove raspoloživosti.
- Drugi je *socijalno-demokratski* u kojem je stratifikacija mala, vrlo je razvijen sistem javne socijalne zaštite, država neposredno pruža zaštitu ili finansijski pomaže ugroženim članovima društva te im nastoji poboljšati kvalitet života i omogućiti puno učestvovanje na tržištu rada, odnosno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti (npr. skandinavske zemlje). Posmatrane zemlje imaju visoke nivoe naknada za nezaposlene i stroge uslove raspoloživosti.
- Treći je *korporativistički* u kojem je visoka stratifikacija, a državna se intervencija ostvaruje regulisanjem tržišta ili finansijskom pomoći (npr. Njemačka i Francuska).

Ovoj se tipologiji može dodati grupa mediteranskih zemalja (Španija, Portugal, Grčka pa i zemlja kandidatkinja Crna Gora) s visokim stopama nezaposlenosti, većinom slabije razvijenim javnim uslugama i manjim obuhvatom APZ-a. Ta politika može pomoći ublažavanju (smanjivanju) strukturnog nesklada između ponude i potražnje u prvom redu smanjivanjem profesionalnog i prostornog nesklada između ponude i potražnje, povećanjem transparentnosti tržišta rada i unaprjeđenjem zapošljivosti tražioca zaposlenja. Školovanjem se poboljšava obrazovna i kvalifikaciona struktura tražitelja zaposlenja, čime se pospješuje i njihova zapošljivost i profesionalna mobilnost. Ujedno, školovanjem se pomaže nezaposlenima da što svrsishodnije iskoriste vrijeme nezaposlenosti te da sačuvaju ranije stečena znanja i sposobnosti. Osposobljavanjem i stručnim usavršavanjem putem APZ-a aktivnog stanovništva pospješuje se ekonomski razvoj, pri čemu se posebna pažnja posvjećuje dugotrajno nezaposlenim osobama kako bi se spriječilo da one zaborave postojeća te steknu nova znanja i sposobnosti. Osim profesionalnog usavršavanja, u mnogim zemljama se preduzimaju i raznovrsne socijalno-psihološke mjere da bi se smanjile teškoće koje izaziva dugotrajna nezaposlenost. Za osobe koje su nižeg obrazovnog nivoa i/ili slabe zapošljivosti, nastoje se organizovati javni radovi koji ponekad imaju i određena obilježja obaveznosti (*workfare*).

Za razliku od ostvarivanja različitih novčanih i drugih prava u uobičajenom obrascu socijalne politike u širem smislu (*wellfare*), prema programu naknade uz rad (*workfare* - zbog jednostavnosti u tekstu koristimo engleski izraz), radno sposobna lica dobijaju novčanu pomoć i ostala prava u sistemima za zapošljavanje i socijalne pomoći samo ako pristanu učestvovati u programima javnih radova i/ili prihvate ponuđeni posao. Tako bi se trebalo osigurati da korisnici naknada obavljaju redovni rad i da nemaju duge prekide u svojoj radnoj historiji. Time bi se trebalo spriječiti da postanu obeshrabreni i nedisciplinovani, a trebala bi se

povećati i njihova zapošljivost. Program bi trebao potaknuti osobe na zapošljavanje u privatnom sektoru te spriječiti nastanak zavisnosti o tuđoj pomoći. Iako programi javnih radova dugoročno nijesu optimalan način smanjivanja nezaposlenosti i unaprjeđenja zapošljivosti učesnika, oni ipak mogu biti vrlo korisni u poboljšanju njihovog finansijskog položaja i ublažavanja osjećaja socijalne isključenosti.

Ekonomске i socijalne koristi od obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih i nezaposlenih važne su jer omogućavaju smanjivanje nezaposlenosti, povećanje konkurentne sposobnosti kompanija, pojedinih sektora i privrede u cjelini, a uključenim pojedincima pružaju osjećaj punog učestvovanja u društvu i mogu pomoći odraslim osobama da ponovno započnu učiti. Nezaposleni i osobe koje nijesu uspjele u sistemu obaveznog obrazovanja, trebaju imati pristup javnim programima osposobljavanja i usavršavanja, ali su učinci takvih sistema u poboljšanju zapošljavanja odraslih osoba sa slabijom zapošljivosti dosta obeshrabrujući. Ipak, prema pozitivnim najboljim iskustvima više zemalja, mogu se navesti obilježja koja omogućavaju pozitivne učinke programa obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja (Tabela 2).

Tabela 2 Obilježja koja omogućavaju pozitivne učinke aktivnih mjera zapošljavanja

Zemlja	Obilježja
Češka	Mjere aktivne politike povezane sa skraćivanjem trajanja novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti imaju pozitivan uticaj na vjerovatnost nalaženja posla i troškovno su srazmjerno učinkovite ako su usmjerene na teško zapošljive osobe.
Danska	Vrlo je veliki udio učesnika u mjerama aktivne politike zapošljavanja i niske stope dugotrajne nezaposlenosti. Ipak, učesnici s višim nivoima kvalifikacije ostvaruju veću korist od osoba sa nižim kvalifikacijama. Vrlo nisko učešće (oko 5%) troškova za prvu intervenciju.
Grčka	Dob i nivo kvalifikacije imaju pozitivan uticaj na učinke obrazovanja. Postoji i pozitivna povezanost učestvovanja u radnoj snazi (kroz stopu aktivnosti) i programa obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja. Uprkos ozbiljnim teškoćama na tržištu rada, izdvajanja za APZ su vrlo niska i iznose ispod 0,2% BDP-a.
Italija	Vjerovatnost iznalaženja posla kroz programe <i>Visokog tehničkog obrazovanja i Subvencija na trening</i> bila je veća za muškarce u odnosu na žene te za osobe s visokim obrazovanjem u odnosu na one sa sekundarnim obrazovanjem.
Letonija	Program javnih radova bio je učinkovit u aktivaciji, pomaganju i zapošljavanju osoba slabije zapošljivosti kojima je isteklo i/ili nijesu ostvarili pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Učesnici su očuvali i stekli nova znanja i sposobnosti, imali su manje nepovoljnih psiho-socijalnih posljedica nezaposlenosti, a učestvovanje u programu im je pomoglo i u savladavanju finansijskih teškoća. Nešto manje od četvrtine učesnika našlo je posao za vrijeme programa ili pola godine nakon izlaska iz njega.
Norveška	Akumulisani dobici (u periodu pet godina nakon programa osposobljavanja i usavršavanja) za žene su veći od troškova programa.
Njemačka	Učinci programa bolji su za muškarce u odnosu na žene. Usavršavanje, osposobljavanje i obrazovanje najdjelotvorniji su za dugotrajno nezaposlene koji čekaju na zaposlenje do dvije godine, dok su subvencije plata djelotvornije za osobe koje zaposlenje čekaju više od dvije godine.
Poljska	Programi obrazovanja i osposobljavanja učinkoviti su u onim područjima gdje se treba ponajviše restrukturisati privreda vezano uz zastarjele industrije i tehnološki zaostalu poljoprivredu. Ipak, bilo je slučajeva da je APZ imala negativan učinak jer su se dodatni kursevi za obučavanje nudili tražiteljima zaposlenja s povoljnim obrazovnim nivoima, koji bi ionako sami pronašli posao. Poljska je postigla zavidne rezultate s programima samozapošljavanja.
Portugal	Povrati od učestvovanja u programima obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja bio je veći za žene, iskusnije radnike i slabije obrazovane.

Zemlja	Obilježja
Rumunija	Javni radovi za teže zapošljive grupe doprinijeli su određenom smanjivanju nezaposlenosti u ekonomski nerazvijenim područjima i pomogli u podsticanju njihovog ubrzanog razvoja.
Slovenija	Osposobljavanje na radnom mjestu učinkovito je za dugotrajno nezaposlene osobe i one slabije zapošljivosti te je od ukupno 11518 osoba koje su učestvovala u programu od oktobra 2009. do kraja 2012. godine, 12 mjeseci po završetku učestvovanja, 63% učesnika programa bilo zaposleno kod istog ili drugog poslodavca.
Švedska	Pozitivan povrat za migrante, posebno žene. Pozitivan učinak za muškarce koji su učestvovali u programu Podizanja znanja. Programi obrazovanja i osposobljavanja najjači uticaj i najveći socijalni povrat imaju za osobe s najmanje iskustva na tržištu i one koje su najugroženije.
Velika Britanija	Povrat je značajan i povećava se za odrasle osobe bez i primarnim nivoom znanja (manje od 2).

Izvor: Dar i Tzannatos (1999), Kluge, Lehmann i Schmidt (1999), Davies i Hallet (2001), European Employment Observatory (2007), Adda, Costa Dias, Meghir, Sianesi, (2007), Ghinamaru (2012), Azam, Ferré i Ajwad, (2012), Bakule (2012), Card, Kluge i Weber (2015).

4. MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA AKTIVNE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA

Decenijama su se mijenjali smjerovi djelovanja aktivne politike zapošljavanja. Prvo je to bilo u borbi protiv nezaposlenosti 1930-ih godina, kada su se sa javnim radom stvarala radna mjesta. Približno 1950-ih i 1960-ih, kada je u razvijenim zemljama zabilježen nedostatak radne snage, razvijen je manpower koncept, kojim se ulagalo u ljudski kapital i na taj način povećala ponuda radne snage. Izbijanjem naftne krize početkom 1970-ih došlo je porasta nezaposlenosti, pa se problem nezaposlenosti prvenstveno rješavao pasivnim mjerama, odnosno novčanim naknadama za vrijeme nezaposlenosti, ranijim odlaskom u penziju, skraćivanjem radnog vremena kao i povećanjem potražnje za radnom snagom.

Uopšteno govoreći intervencije politika tržišta rada djeluju s jedne strane na povećanje potražnje za radnom snagom, a s druge strane na povećanje ponude radne snage. Povećanje potražnje za radnom snagom se može postići mjerama direktnog stvaranja radnih mjesta (Auer, Efendioglu i Leschke, 2008; Dar i Tzannatos, 1999; Bown i Freund, 2019), mobilizacijom radne snage, pri čemu se najčešće misli na intervenciju kao što su javni radovi (Auer, Efendioglu i Leschke, 2008; Dar i Tzannatos, 1999; Betcherman, Olivas i Dar, 2004; Bown i Freund, 2019). Betcherman, Olivas i Dar (2004) to nazivaju stabilizacijskom ulogom u privremenom stvaranju radnih mjesta, a Lehman i Kluge (2010) tom djelovanju dodaju i sprječavanje propadanja ljudskog kapitala. Takođe, i subvencije poslodavcima za zapošljavanje, većina autora (Dar i Tzannatos, 1999; Betcherman, Olivas i Dar, 2004; Bown i Freund, 2019; Calmfors, Forslund i Hemstrom, 2001; Lehman i Kluge, 2010; Halpin i Hill, 2007) navodi kao način povećanja potražnje. Kao i samozapošljavanjem (Auer, Efendioglu i Leschke, 2008), koje se, kako navode Bown i Freund (2019), zajedno sa javnim radom ubraja u direktno stvaranje radnih mjesta.

Ponuda radne snage povećava se intervencijama jačanja ljudskog kapitala i prilagode vještina potrebama tržišta rada, dakle osposobljavanjem, edukacijama, usavršavanjima, prekvalifikacijama, jačanjem vještina i ostalim (Auer, Efendioglu i Leschke, 2008; Dar i Tzannatos, 1999; Betcherman, Olivas i Dar, 2004; Calmfors, Forslund i Hemstrom, 2001). Ovom djelovanju većina autora (Dar i Tzannatos, 1999; Betcherman, Olivas i Dar, 2004; Calmfors, Forslund i Hemstrom, 2001; Bown i Freund, 2019; Lehman i Kluge, 2010) navode i djelovanje na bolje funkcionisanje i efikasno tržište rada, odnosno bolje usaglašavanje ponude i potražnje rada koje se postiže intervencijom usluge tržišta rada, posredovanjem, odnosno asistencijom traženja posla. Takođe, Lehman i Kluge (2010) kao dodatne funkcije za osobe sa invaliditetom navode integraciju i smanjenje diskriminacije. Povezani s time, neki manje direktni učinci politika tržišta rada, ali nikako zanemarljivi se odnose i na druge aspekte kvaliteta života poput povećanja socijalne uključenosti, zdravlja i psihološkog učinka (Martin, 2000).

Veliki problem aktivne politike zapošljavanja predstavljaju nepoželjni efekti. To su situacije u kojima, zbog raznih razloga izostaje pozitivan ili se čak stvori i negativan učinak intervencije. S obzirom na učestalost i razmjera problema većina evaluacija u nekom kontekstu moraju spomenuti mogućnost i učestalost takvih negativnih aspekata.

Najčešći u tom kontekstu su efekat „mrtvog tereta“ i „supstitucije“. Efekat **“mrtvog tereta”** (eng. *deadweight loss*), predstavlja vjerovatnost zapošljavanja nezaposlene osobe i bez postojanja mjere. Drugim riječima ista situacija bi se dogodila i da nije bilo programa, odnosno izdvajanja finansijskih sredstava za tu namjenu. **Supstitucija** (eng. *substitution*) označava zapošljavanje subvencionisane osobe umjesto neke druge, koja nema pravo na subvenciju. To se drugim riječima javlja kada poslodavac zaposli radnika koji ima pravo na subvenciju na račun radnika koji nema to pravo, odnosno kada se postojeći radnici zamijene učesnicima za čije se zapošljavanje mogu koristiti subvencije. Ta situacija je moguća i kod programa samozapošljavanja, odnosno *start-up* preduzeća. Važno je primijetiti kako efekt supstitucije može imati društveno opravdanje ako je riječ o teško zapošljivim grupama nezaposlenih. Ovi nepoželjni efekti mogu se ublažiti boljim ciljanjem mjera (targetom) prema najteže zapošljivim grupama nezaposlenih, koje većinom čine dugotrajno nezaposleni i/ili lica s najmanjom zapošljivošću.

Drugi autori (npr. Dar i Tzannatos 1999; Meager i Evans 1998; Betcherman, Olivas i Dar 2004) dodaju i efekat **„razmještanja ili istiskivanja“** (eng. *displacement*), koji predstavlja situaciju u kojoj zapošljavanje, do kojega je došlo uslijed intervencije istisne zapošljavanje koje bi se dogodilo da nije bilo intervencije, odnosno zaposlen je radnik za kojega preduzeće ima pravo na mjeru, a koji se po isteku subvencije zamijeni drugim koji opet ima pravo na subvenciju. Ujedno, riječ je o gubicima radnih mjesta u preduzećima koja ne zapošljavaju subvencionisane radnike, a prisiljena su otpustiti dio radnika pod pritiskom konkurencije koja ostvaruje subvencije. Ovaj efekat se razlikuje od efekta supstitucije u tome što se efekat supstitucije uglavnom događa unutar istog preduzeća (Pierre, 1999). Negativan učinak **„razmještanja ili istiskivanja“** može se ublažiti ako se subvencionise samo novo zapošljavanje, odnosno nova radna mjesta, a ne samo postojeća, te ako se poslodavca obavezuje da zadrži kao zaposlene učesnike programa još neko vrijeme nakon isteka subvencije (ILO, 2016).

Toj listi može se dodati **„efekat ubiranja kreme“** (eng. *creaming*) (Brown i Koettl, 2012; Auer, Efendioglu i Leschke, 2008). Taj efekat se događa kada su za učestvovanje u programu odabrani oni lakše zapošljivi od drugih kandidata, odnosno podrazumijeva da u mjeru prije ulaze one nezaposlene osobe iz ciljane grupe koje su i tako zapošljivije („krema“ nezaposlenih lica iz ciljane grupe). Ublažavanje ovog efekta može se postići ako se jasnije i detaljnije opiše ciljane grupa koja će učestvovati u programu (ILO, 2016).

Efekat koji je takođe poznat je tzv. **„efekat zaključavanja“** (eng. *locking-in*), a obilježava situaciju kada lica koja učestvuju u mjeri (programu) za to vrijeme smanje intenzitet traženja posla ili uopšte ne traže posao. Time se smanjuju njihove šanse za pronalaženje posla u odnosu na one koji uopšte ne učestvuju u mjeri. Takođe, moguće su i situacije u kojoj učesnici programa, odnosno mjere, zbog eventualnih sankcija ili obavezujućih ugovora, ne smiju odustati od programa. Navedeno se može ublažiti asistencijom za vrijeme učestvovanja u mjeri pri traženju posla, odnosno da se u program ne uključuju lica koja su relativno nedavno postala nezaposlena ili imaju visoku vjerovatnost za zapošljavanje (ILO, 2016).

Međunarodna organizacija rada (ILO, 2016), ovom spisku dodaje i tri manje poznata efekta: Efekat **„karusela“** (eng. *carousel*) – kada lica kontinuirano idu iz perioda učestvovanja u mjeri i nezaposlenosti, odnosno učesnici koji su u više navrata koristili mjere, ali se nijesu zaposlili. Ublažavanje se može ostvariti jačim praćenjem učesnika nakon izlaska iz mjere.

Efekt **„bućkanja“** (eng. *churning*) podrazumijeva kako nezaposleno lice učestvuje u mjeri, a nema namjeru se zaposliti već učestvuje kako ne bi izgubilo pravo na druga prava, uglavnom naknadu za nezaposlene i socijalnu pomoć. Navedeni se učinak može ublažiti boljim ciljanjem (targetovanjem), savjetovanjem, motivacijom, monitoringom traženja posla ili sankcionisanjem.

Efekt **stigmatizacije** (eng. *stigmatization*) - ako je mjera namijenjena najteže zapošljivim osobama oni mogu biti stigmatizovani, odnosno odbijeni od strane poslodavaca, zbog čega je potrebno da poslodavci bolje usmjere programe i sprovedu analizu djelotvornosti programa.

5. OSNOVNI POKAZATELJI O TRŽIŠTU RADA CRNE GORE

Crna Gora je mala balkanska zemlja (oko 620 hiljada stanovnika), a tokom 1990-ih ekonomska aktivnost stanovništva zbog raspada bivše zemlje, rata i sankcija bila je na vrlo niskom nivou. Uslijedilo je nekoliko godina blagog ekonomskog oporavka, koji je opet bio uznemiren vanjskim faktorima poput NATO bombardovanja, kao i nekim političkim sporovima između Srbije i Crne Gore. Vlada Crne Gore počela je sprovoditi samostalnu ekonomsku politiku od 1997. godine i započela ekonomske reforme te su srazmjerno brzo uočeni prvi znakovi ekonomskog oporavka. Crna Gora je 2006. godine izglasala nezavisnost na referendumu, a od maja 2006. postala je nezavisna država. Krajem 2008. godine Crna Gora se prijavila za status zemlje kandidata za članstvo u EU, a u decembru 2011. Savjet je pokrenuo pristupni proces s ciljem otvaranja pregovora u junu 2012. Pristupni pregovori s Crnom Gorom započeli su 29. juna 2012. godine. Otvorena su sva pregovaračka poglavlja, zemlja uživa široku podršku službenika članica EU, a pristupanje zemlje EU smatra se mogućim do 2025. godine. U svojoj procjeni napretka u pristupanju iz 2016. godine, Evropska komisija utvrdila je Crnu Goru na najvišem nivou priprema za članstvo među državama koje pregovaraju.

Nakon velikog pada BDP-a u 1999. godini od 9,4%, stope ekonomskog rasta u Crnoj Gori bile su vrlo zavidne (čak 8.6% u 2006. godini), ali je 2009. godine ponovno zabilježen pad od 5,8%. Nakon srazmjerno blagog pada od 2,7% u 2012. godini, sve do izbijanja krize uzrokovane COVID-19, Crna Gora je u više godina ostvarila vrlo visoke stope ekonomskog rasta od 4,7% u 2017. i 5,1% u 2018 (World Bank, 2021). U 2020. godini, bruto domaći proizvod po stanovniku na osnovi pariteta kupovne moći u Crnoj Gori bio je 19,931 američkih dolara. Dok je bruto domaći proizvod po stanovniku na osnovi pariteta kupovne moći iznosio u 2001. godini 8518 američkih dolara, tako je prosječna godišnja stopa rasta bila 4,74% (kroena.com, 2021). Tako je, prema navodima Instituta za strateške studije i prognoze (2010), Crna Gora bila među zemljama s najvišim ekonomskim rastom BDP-a u svijetu, što je stvorilo mogućnosti i donijelo značajna poboljšanja u socijalnoj slici zemlje (Kaludjerović, 2011). Uslijed izostanka turističke sezone uzrokovanog pandemijom COVID-19, prema navodima Svjetske banke (World Bank, 2021) Crna Gora je u 2020. godini zabilježila jednu od najdubljih recesija u Evropi, pa je kontrakcija ekonomije procijenjena na 15,2%. Ujedno se broj nezaposlenih povećao sa 37.616 iz decembra 2019. na 47.509 u decembru 2020. godine.

Crna Gora ima najviši nivo plata na Zapadnom Balkanu. Prosječna zarada iznosi oko 54% plata u Austriji i veća je nego u Mađarskoj ili Bugarskoj, ali je distribucija zarada veoma nejednaka jer Crna Gora ima najveću incidencu radnika sa malim zaradama na Zapadnom Balkanu od 27%, dok je prosjek za EU 17% (MOR, 2019). Uslijed navedenog, siromaštvo u Crnoj Gori je prilično visoko te je 2019. godine stopa rizika od siromaštva iznosila 24,5%, a postoje značajne razlike u opsegu siromaštva između regija (Monstat, 2020). Povoljna je situacija na jugu i u središnjoj regiji, a mnogo veće stope siromaštva su na sjeveru zemlje. Siromaštvo u Crnoj Gori ima višedimenzionalni karakter: karakteriše ga dugotrajno siromaštvo; životni uslovi ispod standarda; nedostupnost osnovnih usluga; nedostatak obrazovanja, vrlo niska zapošljivost i udaljenost od tržišta rada. Siromaštvo je direktno povezano s položajem osobe na tržištu rada.

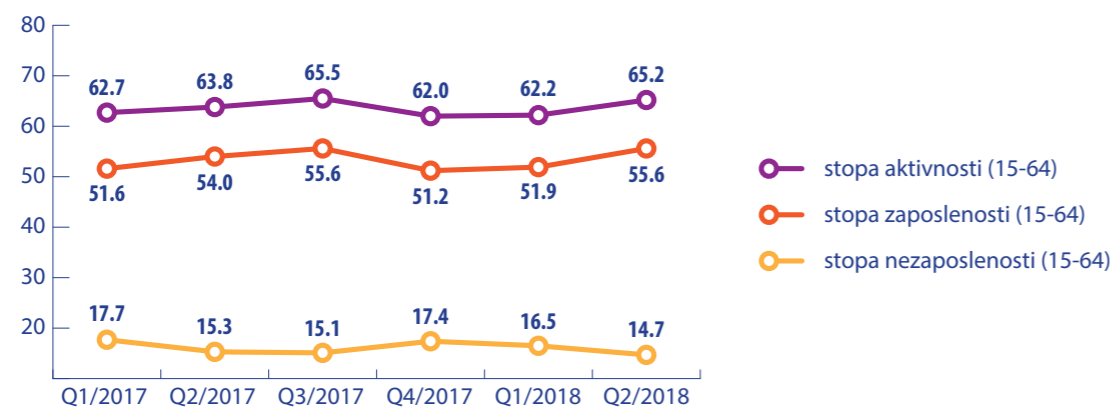
Crna Gora je primila 507 miliona eura razvojne pomoći do 2020. godine iz Instrumenta za pred-pristupnu pomoć, mehanizma finansiranja za zemlje kandidate za članstvo u EU. Crna Gora je usvojila značajan dio

pravne tekovine: Akcioni plan za poglavlje 19 pregovora o članstvu u EU i strateški dokumenti crnogorske Vlade bave se tim problemom, ističući potrebu za daljnjim reformama u politikama tržišta rada, posebno mjera aktivacije nezaposlenih lica. Izvještaj o napretku Evropske komisije za 2016. godinu naveo je potrebu daljeg poboljšanja sprovođenja mjera aktivne politike zapošljavanja na tržištu rada i zakonodavstva koje nedovoljno motiviše učestvovanje žena na tržištu rada (Evropska komisija, 2016). Izvještaj za 2018. godinu naglasio je potrebu daljnjih poboljšanja u području politike zapošljavanja (Evropska komisija, 2018). Ministarstvo rada i socijalnog staranja (2015) navodi kako zemlja ostvaruje ekonomski rast bez povećanja zapošljavanja, pa aktivna politika zapošljavanja može ponuditi mogućnosti nezaposlenim licima za sticanje novih znanja ili prekvalifikovanje. Više je nego pohvalno kako Ministarstvo i Vlada usvajaju godišnje akcione planove zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa u kojima su jasno određeni zadaci i njihovi nosioci. Proces ublažavanja nezaposlenosti nije lagan niti se rezultati mogu očekivati u kratkom roku, ali ipak se pokazuje jasna odluka za poboljšanje stanja.

Niska stopa ekonomske aktivnosti za vrijeme 1990-ih posljedica je visoke nezaposlenosti i relativno niskog životnog standarda crnogorskog stanovništva. Od 2000. godine ekonomska aktivnost bilježi pozitivan put rasta, a struktura ekonomije se mijenja prema sve većem učešću usluga u ukupnoj ekonomskoj aktivnosti. Neki su sektori zabilježili značajan rast poput građevinarstva i turizma pa se može procijeniti kako su bili glavni motori rasta. Ovi pozitivni trendovi poboljšali su životni standard stanovništva, ali i stvorili nove zahtjeve i mogućnosti za ljudski kapital u Crnoj Gori. S druge strane, zahvaljujući povećanoj ekonomskoj aktivnosti, budžet je prvi put u novijoj historiji doživio suficit. To je stvorilo prostor da se ti resursi mogu koristiti za poboljšanje socijalnog sistema i obrazovanja kao i nekih drugih politika. U periodu od 2006. do 2019. (osim relativno kratkog perioda od 2008. do 2010.), zajedno sa snažnim rastom crnogorske ekonomije, situacija na tržištu rada popravila se prilično snažnim rastom zaposlenosti i značajnim smanjenjem nezaposlenosti.

Posmatramo li poslednjih deset godina stopa aktivnosti se značajno povećala. Stopa aktivnosti za Crnu Goru bila je 48,7% u 2011. godini, da bi dostigla vrijednost od 56% u 2018. Ona je rasla u svakoj godini tokom ovog perioda, istina vrlo malo u 2013. i 2017. godini. Stopa aktivnosti bila je stalno najviša u Središnjem regionu, sa vrijednošću od 54,6% u 2011. i od 60,4% u 2018. godini. U Sjevernom regionu stopa aktivnosti je najvjernije slijedila kretanje BDP-a, te je tako zabilježila blagi pad 2012. i 2013., da bi stabilno rasla posle toga. Primorski region je pokazivao stabilan rast stope aktivnosti u periodu 2011-2016, da bi u 2017. neočekivano opala za više od dva procentualna poena i tek blago se oporavila u 2018. godini. Najzad, najveći ukupan rast stopa aktivnosti zabilježila je u Sjevernom regionu gdje je porasla sa 39,3% u 2011. na 50,6% u 2018. godini. U ovom aspektu, može se reći da je zahvaljujući natprosječnom rastu stope aktivnosti u Sjevernom regionu došlo do izvjesne konvergencije između tri regiona.

Grafikon 1 Ključni indikatori tržišta rada



Izvor: Podaci Monstata

Ipak, bilježi se dosta izražena polarizacija na tržištu rada, tako da su zaposleni insajderi prilično dobro zaštićeni od otkaza s prilično dugim otkaznim rokom i visokom otpremninom, dok nezaposleni outsajderi dosta teško nalaze posao pa veliki dio stanovništva postaje dugoročno nezaposlen, odnosno traži posao godinu ili dvije pa i više.

U najvećoj mjeri to je posljedica činjenice kako su Crnu Goru karakterisala visoko zakonska zaštita zaposlenja. Riječ je o svojevrsnoj standardizovanoj metodi uobičajenih i uporedivih indikatora zakonske zaštite zaposlenja predstavlja indeks Organizacije za ekonomsku suradnju (OECD) pod nazivom *Employment Protection Legislation* (EPL) iz 1999. (OECD, 1999). Naime, OECD već duži niz godina mjeri zakonsku zaštitu zaposlenja, rangira zemlje prema rigidnosti radnog zakonodavstva te sprovodi bilateralnu i multilateralnu analizu veza između regulacije zaštite zaposlenja s jedne i performansi tržišta rada s druge strane. Taj je indeks u svoje tri komponente (zapošljavanje na neodređeno vrijeme, privremeno zapošljavanje i kolektivni otkazi) temeljni okvir prikaza promjena radnog zakonodavstva u mnogim zemljama. Prema Međunarodnoj organizaciji rada (ILO, 2017), čini se kako je Crna Gora jedna od rijetkih zemalja u svijetu u kojoj je 2012. godine zabilježeno povećanje navedenog indeksa zakonske zaštite zaposlenja. To je gotovo sigurno doprinijelo visokom nivou neformalne ekonomije i visokom postotku dugotrajne nezaposlenosti, jer su zaposleni insajderi srazmjerno dobro zaštićeni, a nezaposleni outsajderi imaju sužene mogućnosti zapošljavanja. Skupština Crne Gore usvojila je novi Zakon o radu, koji je omogućio poboljšanja u regulatornom aspektu tržišta rada. Ovaj zakon predstavlja značajno poboljšanje u odnosu na stari zakon (Bošković, 2020). Ipak, uprkos poboljšanju zakonskog određenja tržišta rada, potrebna su daljnja poboljšanja politika tržišta rada, obrazovanja i drugo.

Broj prijavljenih slobodnih radnih mjesta premašuje broj registrovanih nezaposlenih, a postala je sve očitija neusklađenost ponude i potražnje za radnom snagom. S druge strane, veliki broj, više od 50 hiljada nerezidentnih radnika, radilo je uglavnom na sezonskim poslovima u građevinarstvu, turizmu i poljoprivredi. Istina, posljednjih nekoliko godina taj se broj smanjuje te je prema podacima MUP-a, nadležnog organa za izdavanje dozvola za privremeni boravak i rad stranaca, u 2020. godini izdato ukupno 19.354 dozvola, a u 2019. godini ukupno 27.634 dozvola. Mnogo je razloga za takvu situaciju među kojima dominira nedostatak vještina domaće radne snage, sklonost poslodavaca zapošljavanju nerezidenata čija je usluga radna snaga jeftinija, ali i relativno nepovoljan kvalitet ponuđenih radnih mjesta u pogledu niske plate, nepoštovanja osnovnih propisa o zaštiti na radu, nepridržavanje propisa u pogledu praznika i odmora i slično.

Podaci o registrovanoj nezaposlenosti pokazuju da je udio nezaposlenih muškaraca veći od žena, uglavnom zbog manje aktivnosti ženske populacije i činjenice da je zatvaranje radnih mjesta bilo najviše u industrijskom sektoru, koji većinom zapošljava mušku radnu snagu. S druge strane, otvaranje novih radnih mjesta u Crnoj Gori posljednjih nekoliko godina bilo je uglavnom u uslužnim sektorima, poput trgovine i turizma koji u većoj mjeri zapošljavaju žensku radnu snagu. Visoka učestalost dugoročne nezaposlenosti, sa više od 60% nezaposlenih koji čekaju posao duže od godinu dana, takođe je važno pitanje, posebno imajući u vidu da se ta lica uglavnom sastoje od viška radne snage iz industrijskih firmi.

Generalno u svijetu, a i u Crnoj Gori, postoji snažna povezanost između siromaštva, obrazovanja i dugotrajne nezaposlenosti. Dugotrajna nezaposlenost u Crnoj Gori je konstantan i sve veći problem pa tako stalno raste udio osoba koje čekaju na zaposlenje duže od godinu ili dvije dana. Iako ne postoje pouzdana istraživanja o posebnim crnogorskim uslovima, međunarodna iskustva i dostupne analize ukazuju na četiri moguća najvažnija uzroka dugotrajne nezaposlenosti za većinu lica:

- Nizak nivo zapošljivosti uzrokovana slabim ili nedostatnim obrazovanjem i radnim iskustvom, što ima za učinak da ta lica nijesu konkurentna na tržištu rada;

- Poslodavci su neskloni zapošljavanju dugotrajno nezaposlenih jer im je dugotrajna nezaposlenost pokazatelj nedostatka motivacija i drugih neželjenih ličnih karakteristika;
- Očita je pasivnost u traženju posla i neodlučnost u prihvaćanju raspoloživih (većinom slabo plaćenih) poslova; dugotrajno nezaposleni često krive druge za svoj nezavidan položaj, a sa sebe skidaju svaku odgovornost i krivicu u traženju i nalaženju posla. Ujedno, oni ne vide značajnije finansijske koristi u prihvaćanju slabo plaćenih poslova, što nije uvijek tačno. Svjetska banka (2019a) isto upozorava na dosta jake faktore koji uslovljavaju da se rad u formalnoj ekonomiji ne isplati (Na internetu nema dostupnih analiza o isplativosti rada u Crnoj Gori - *Does work pay* - ali se na temelju analogije s Hrvatskom i Slovenijom i mnogim drugim državama, te velikog značenja turizma u ukupnoj ekonomiji, može pretpostaviti kako je prisutan navedeni problem. Najkraće, osobama nižeg obrazovnog nivoa koje primaju više oblika pomoći, zapošljavanje u formalnoj ekonomiji se *ne isplati* jer gotovo odmah ili u velikoj mjeri gube skoro sva prava na pomoć).
- Nevoljnost da promijene svoj sadašnji "način života" jer se boje promjena i u strahu su da neće završiti u još gorem položaju. Oni mogu biti siromašni, ali su njihovi uslovi života predvidljivi i nad njima imaju nadzor – tako da njima mogu upravljati. U pojedinim slučajevima nezaposleni imaju dodatni neprijavljeni dohodak (od rada u neformalnoj ekonomiji ili na malim poljoprivrednim posjedima).

To su generalno složena pitanja koja se trebaju razmotriti te predstavljaju ozbiljan izazov svim nosiocima političkih odluka. Takođe, to su dugo prihvaćeni stavovi i odnose se na nedostatak obrazovanja, vještina, ponašanja te sposobnosti pronalaženja i očuvanja posla. Mjere za ublažavanje nezaposlenosti jasno pokazuju da u Crnoj Gori postoji cijeli niz aktivnosti koje se trebaju prilagoditi i jače usmjeriti na rješavanje dugotrajne nezaposlenosti.

U izloženom spisku uzroka nezaposlenosti nije sadržan «agregatni nedostatak radnih mjesta», odnosno premala potražnja za radnom snagom. Naravno da bi bilo korisno i od pomoći nezaposlenima ako bi bile veće mogućnosti zapošljavanja. Ipak, postoje jasni međunarodni pokazatelji i iskustva da nepopunjena radna mjesta (kadrovski deficit) mogu postojati i u uslovima visokog stepena dugotrajne nezaposlenosti. Nadalje, svaki poslovni ciklus stvara dodatnu dugotrajnu nezaposlenost koja se ne uspije riješiti u sljedećem ciklusu. Kao rezultat toga sve više raste dugotrajna nezaposlenost, pa sve veći broj nezaposlenih lica ispada iz aktivne (zaposlene) radne snage i ponude rada. To ima uticaj na djelatnost tržišta rada, blagostanje time pogođenih lica i porast troškova socijalne zaštite. Osim toga, najvažnije je pitanje zašto pojedine grupe neproporcionalno trpe od dugotrajne nezaposlenosti u poređenju sa drugima. Potpuno je opravdan i ispravan cilj politike tržišta rada i socijalne politike smanjivanja koncentracije dugotrajne nezaposlenosti u uslovima blagog povećanja prosječnog trajanja nezaposlenosti za svakog novoprijavljenog nezaposlenog lica.

6. PREGLED I ANALIZA POSTOJEĆIH MJERA AKTIVNE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA U CRNOJ GORI

6.1. Pregled odabranih programa i broj učesnika

Zavod za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG) sprovodi mnoge aktivne mjere zapošljavanja na tržištu rada, među kojima su obrazovanje i osposobljavanje odraslih, podsticaji za zapošljavanje koji obuhvataju subvencionirano zapošljavanje nezaposlenih lica na poslovima na otvorenom tržištu rada, direktno otvaranje radnih mjesta uključujući i javne radove, podsticaji za preduzetništvo i drugo. Međutim, vrlo je teško procijeniti uspjeh ovih programa, budući da još uvijek nedostaje odgovarajući mehanizam praćenja. To prije svega podrazumijeva da nije tačno poznato koliko je osoba zaposleno nakon 6, 12 i 18 mjeseci nakon učestvovanja u programima, na kojim poslovima rade (odnosno je li riječ o punom ili nepunom radnom vremenu) te koliki dohodak ostvaruju. U bliskoj bi budućnosti bilo više nego korisno početi s pripremama za prikupljanje tih podataka. Uprava prihoda i carina dostavlja Zavodu za zapošljavanje Crne Gore podatke da je lice zaposleno, ali ne dostavlja ove druge podatke o radnom vremenu i dohotku, odnosno je li lice zaposleno na određeno ili neodređeno vrijeme. Ipak, kako navode Csillag, Krekó, i Scharle (2020), gotovo uvijek podaci javnih službi za zapošljavanje u članicama EU ne raspoložuju podacima o dohotku zaposlenih lica pa to zahtjeva dodatne napore.

U saradnji sa Direktoratom za rad i zapošljavanje, Ministarstva ekonomskog razvoja, odlučili smo da evaluacija obuhvata sljedeće programe APZ-a:

- Program obrazovanja i osposobljavanja odraslih
- Program osposobljavanja za rad kod poslodavca
- Program osposobljavanja za samostalan rad
- Program „Stop sivoj ekonomiji“

U ovom tekstu, kao i u kasnijoj evaluaciji, pažnja se usmjerava i detaljnije se opisuju 4 navedena programa. Tabela 6.1 prikazuje broj učesnika po pojedinim programima te broj zaposlenih nakon realizacije pojedinog programa u periodu 2017 – 2020.

Tabela 3 Podaci o broju učesnika programa i zapošljavanju nakon realizacije programa u periodu 2017 - 2020.

Program	2017. godina a	2018. godina b	2019. godina c	2020. godina d
Program obrazovanja i osposobljavanja odraslih	553 učesnika 172 zaposlena ili 31,1%	1.295 učesnika 316 zaposlena ili 24,4%	896 učesnika 165 zaposlena ili 18,4%	Nije realizovan
Program osposobljavanja za rad kod poslodavca	100 učesnika 28 zaposlenih ili 28%	Nije realizovan	239 učesnika 63 zaposlena ili 26,3%	250 učesnika 23 zaposlena ili 9,2%
Program osposobljavanja za samostalan rad	50 učesnika 11 zaposlenih ili 22%	Nije realizovan	238 učesnika 44 zaposlena ili 18,5%	228 učesnika 20 zaposlenih ili 8,8%
Program "Stop sivoj ekonomiji"	145 učesnika 79 zaposlenih ili 54,5%	180 učesnika 38 zaposlenih ili 21,1%	190 učesnika 59 zaposlenih ili 31%	210 učesnika 12 zaposlenih ili 5,7%
Ukupan broj učesnika u navedenim programima	848	1475	1563	688

Izvor:

- a) Zavod za zapošljavanje Crne Gore (2018). Izvještaj o radu za 2017. godinu, tabela 45, str. 99.
 b) Zavod za zapošljavanje Crne Gore (2019). Izvještaj o radu za 2018. godinu, tabela 40, str. 108.
 c) Zavod za zapošljavanje Crne Gore (2020). Izvještaj o radu za 2019. godinu, tabela 42, str. 98.
 d) Zavod za zapošljavanje Crne Gore (2021). Izvještaj o radu za 2020. godinu, tabela 56, str. 110. | Podaci o broju zaposlenih dostavljeni su 30. maja 2021. od strane Zavoda za zapošljavanje Crne Gore

Ukupno je u 2017. u odabranim programima bilo 848 učesnika. Broj uključenih nezaposlenih lica 2017. godine u programe aktivne politike zapošljavanja koji su predmet evaluacije u odnosu na broj nezaposlenih lica, sa stanjem na dan 31.12.2016. godine, iznosi 1,7%.

U 2018. u navedenim programima učestvovalo je 1.475 lica. Tako je broj uključenih nezaposlenih lica 2018. godine u programe aktivne politike zapošljavanja koji su predmet evaluacije u odnosu na broj nezaposlenih lica, sa stanjem na dan 31.12.2017. godine, iznosio 2,9%.

U 2019. u navedenim programima bilo je 1.563 učesnika. Na taj je način broj uključenih nezaposlenih lica 2019. godine u programe aktivne politike zapošljavanja koji su predmet evaluacije u odnosu na broj nezaposlenih lica, sa stanjem na dan 31.12.2018. godine, iznosio 3,8%.

U posmatrane tri godine povećao se broj učesnika u odabranim programima, a udio učesnika u ukupnom broju nezaposlenih više se nego udvostručio. U svim posmatranim godinama, Program obrazovanja i osposobljavanja odraslih, bilježi daleko najveći apsolutni broj učesnika i ima najveći udio u ukupnom broju učesnika, na primjer, u 2018. godini 87,8%. Nakon visoke stope zapošljavanja u 2017. godini od 31,1%, u sljedećim godinama uslijedilo je njeno blago snižavanje na 24,4% u 2018. godini, odnosno 18,4% u 2019. godini. To je još uvijek jako dobro, jer nije tačno poznato kakvo je stanje 6, 12 ili 18 mjeseci nakon učestvovanja u programu APZ-a. Sa sigurnošću se može očekivati kako se određeni broj osoba zaposlio u navedenom periodu te je stopa zapošljavanja nakon učestvovanja u Programu bez sumnje viša.

Program osposobljavanja za rad kod poslodavca i Program osposobljavanja za samostalan rad bilježe prilično slične trendove. Nakon visokih stopa zapošljavanja u 2017. godini od 28% kod Programa osposobljavanja za rad kod poslodavca i 22% kod Programa osposobljavanja za samostalan rad, u 2018. godini spomenuti programi nijesu se sprovodili. U 2019. godini stope zapošljavanja kod navedenih programa nešto se snizila,

i to na 26,3% kod Programa osposobljavanja za rad kod poslodavca i 18,5% kod Programa osposobljavanja za samostalan rad, ali to ne treba čuditi jer se više nego udvostručio broj učesnika kod oba programa.

Daleko najviše stope zapošljavanja nakon učestvovanja, bilježi Program "Stop sivoj ekonomiji", koja je iznosila vrlo visokih 54,5% u 2017. U kasnijim godinama, navedena se stopa nešto snizila na 21,1% u 2018. godini, odnosno ponovno narasla na 31% u 2019. uz značajno povećanje broja učesnika.

U 2020. godini prvenstveno uslijed pandemije COVID-19 i vezanog nesprovođenja Programa obrazovanja i osposobljavanja odraslih, zabilježeno je smanjenje ukupnog broja učesnika, tako da su posmatrana 4 programa APZ-a imala 688 učesnika. Broj uključenih nezaposlenih lica 2020. godine u programe aktivne politike zapošljavanja koji su predmet evaluacije u odnosu na broj nezaposlenih lica, sa stanjem na dan 31.12.2019. godine, iznosio je tako 1,8%. Ne treba čuditi kako se takođe smanjila stopa zapošljavanja nakon učestvovanja u programu. Najveću stopu zapošljavanja nakon realizacije ima Program osposobljavanja za rad kod poslodavca (9,2%), a slijede Program osposobljavanja za samostalan rad (8,8%) i Program „Stop sivoj ekonomiji“ (5,7%). Može se istaknuti kako su uprkos pandemije COVID-19, programi APZ-a u Crnoj Gori realizovani u prilično velikom opsegu.

U daljem tekstu, kratko se opisuju odabrani programi u periodu 2017.-2020. u skladu s podacima iz Godišnjih izvještaja o radu Zavoda za zapošljavanje Crne Gore.

1. Programi obrazovanja i osposobljavanja - realizuje se kroz programe aktivne politike zapošljavanja: obrazovanje i osposobljavanje za sticanje stručnih kvalifikacija, odnosno ključnih vještina; osposobljavanje za sticanje radnog iskustva potrebnog za samostalno obavljanje poslova u određenom nivou obrazovanja; osposobljavanje za sticanje znanja i vještina potrebnih za obavljanje poslova određenog radnog mjesta kod poslodavca i druge programe osposobljavanja. Programi obrazovanja i osposobljavanja namijenjeni su nezaposlenim licima iz evidencije Zavoda i zaposlenima za čijim je radom prestala potreba zbog tehnoloških, ekonomskih i restrukturalnih promjena. Ovi programi nezaposlenim licima omogućavaju povećanje zapošljivosti i zapošljavanje, a zaposlenim licima zadržavanje zaposlenosti u uslovima ekonomskih, tehnoloških i restrukturalnih promjena kod poslodavca.

Programi obrazovanja i osposobljavanja odraslih su u 2017. godini, realizovani za 553 nezaposlena lica, u saradnji sa 20 licenciranih organizatora obrazovanja odraslih. U programe sticanja stručnih kvalifikacija bilo je uključeno 338 lica, a u programe sticanja znanja i vještina 215 nezaposlenih lica. Sticanjem stručnih kvalifikacija, učesnici su povećali mogućnost zapošljavanja, prije svega u ugostiteljstvu i turizmu (92 lica), u uslužnim djelatnostima (198 lica) i u građevinarstvu (48 lica). Kada su u pitanju ključne vještine, 78 lica je steklo informatičke vještine, 94 lica vještine iz engleskog, njemačkog i italijanskog jezika, 25 lica je steklo znanje i vještine vozača vozila za prevoz opasnih materija i 18 lica vještine za vozače vozila "C" i "D" kategorije. Posmatrano po nivoima obrazovanja, najviše je učesnika sa završenim III i IV nivoom obrazovanja - 357 lica ili 64%, sa VII nivoom obrazovanja - 147 lica ili 27% i sa završenom osnovnom školom - 49 lica ili 9%. Učešće žena u navedenim programima iznosi 51,45% (283 žene), dok je 106 lica ili 19,3% starosti do 24 godine. Učešće dugoročno nezaposlenih lica iznosi 61,28% (337 lica).

Programi obrazovanja i osposobljavanja odraslih su, u 2018. godini, realizovani za 1.295 nezaposlenih lica, u saradnji sa 47 licenciranih organizatora obrazovanja odraslih. U programe sticanja stručnih kvalifikacija uključena su 554 lica, a u programe sticanja znanja i vještina 741 nezaposleno lice. Sticanjem stručnih kvalifikacija, učesnici su povećali mogućnost zapošljavanja, prije svega u uslužnim djelatnostima (306 lica), ugostiteljstvu i turizmu (101 lice) i građevinarstvu (98 lica). Programi obrazovanja za učenje engleskog, njemačkog i ruskog jezika realizovani su za

373 lica, učenja rada na računaru za 156, za obuku vozača "B", "C", "D" i "E" kategorije za 202 lica i programi obrazovanja za sticanje preduzetničkih znanja i vještine za 10 lica. Učešće lica ženskog pola je 52,8%, mladih 38,6% i dugoročno nezaposlenih lica 39,5%. Oko 40% učesnika ove mjere su lica iz opština Sjevernog regiona. Posmatrano po nivoima obrazovanja, najviše je učesnika III i IV nivoa - 58%, VII nivoa obrazovanja - 28% i sa završenom osnovnom školom - 14%.

Programi obrazovanja i osposobljavanja odraslih u 2019. realizovani su u saradnji sa organizatorima obrazovanja odraslih za 896 nezaposlenih lica iz evidencije Zavoda, prioritetno suficitarnih zanimanja, kroz programe sticanja stručnih kvalifikacija za 461 i programe sticanja ključnih vještina za 435 polaznika. Polaznici programa sticanja stručnih kvalifikacija stekli su nove kvalifikacije kojima su povećali mogućnost zapošljavanja, prije svega u uslužnim djelatnostima 235 polaznika, u građevinarstvu 105 i u ugostiteljstvu i turizmu 105 polaznika. Programi obrazovanja za učenje engleskog i njemačkog jezika realizovani su za 158 lica, učenja rada na računaru za 93 lica i programi obuke za vozače "B", "C", "C+E" i "D" kategorije za 184 lica. Lica ženskog pola u ukupnom broju učesnika navedenih programa učestvovala su sa 50,7%, mlada lica sa 38,9%, a dugoročno nezaposlena lica sa 41,3%. Posmatrano prema nivoima obrazovanja najviše je uključenih lica sa stečenim srednjim obrazovanjem 516 lica, zatim sa visokim obrazovanjem 242 i sa i bez završene osnovne škole 138 lica. Posmatrano sa teritorijalnog aspekta, najviše polaznika programa je bilo iz opština Sjevernog regiona 436 (48,7%), zatim iz opština Središnjeg regiona 404 (45,1%) i najmanje iz opština Primorskog regiona 56 (6,2%). Programe sticanja stručnih kvalifikacija i ključnih vještina sa uspjehom je završilo 95,8% polaznika programa. U periodu do šest mjeseci od dana završetka programa sticanja stručnih kvalifikacija i programa sticanja ključnih vještina zaposleno je 13,2% (113) uspješnih učesnika programa. Međutim, period praćenja zapošljavanja za više od 50% uspješnih učesnika ovog programa nije istekao tako da se očekuje da će učinak programa na ciljnu grupu biti znatno veći.

Zavod za zapošljavanje Crne Gore u 2020. godini nije realizovao Program obrazovanja i osposobljavanja odraslih zbog zabrane i ograničenja u radu obrazovnih institucija, jer su izvođači, odnosno provajderi ovih programa u velikoj mjeri upravo vaspitno obrazovne ustanove.

- 2. Program "Osposobljavanje za rad kod poslodavca"** - Program se realizuje za nezaposlena lica kojima je nedostatak praktičnih znanja i vještina identifikovan kao prepreka u zapošljavanju. Cilj programa je da se učesnicima omogući da steknu znanja, vještine i kompetencije potrebne za obavljanje poslova i radnih zadataka određenih radnih mjesta. Program je realizovan u saradnji sa poslodavcima iz privatnog sektora, koji su ostvarili neto porast broja zaposlenih u odnosu na prosječan broj zaposlenih u posljednjih 12 mjeseci i iskazali spremnost da sprovođenjem svojih programa osposobljavanja, u najkraćem trajanju od jednog mjeseca, obezbijede nedostajuću radnu snagu.

Realizacijom navedenog programa u 2017. godine, 100 nezaposlenih lica, koja nijesu bila u radnom odnosu u posljednjih šest mjeseci, zaposlila su se kod poslodavaca koji su sproveli program. U strukturi zaposlenih, mladi do 24 godine starosti učestvuju sa 42%, lica ženskog pola sa 45%, dok lica sa stečenim srednjim obrazovanjem učestvuju sa 69%. Učešće lica iz sjevernih i manje razvijenih opština iznosi 75%, što je za 15% iznad planiranog broja učesnika programa iz ovih opština. Sprovođenjem programa osposobljavanja u trajanju od jednog mjeseca, 56 poslodavaca iz privatnog sektora obezbijedilo je nedostajuću radnu snagu za rad u uslužnim djelatnostima, turizmu i ugostiteljstvu i drugim djelatnostima.

Program osposobljavanja za rad kod poslodavca nije realizovan u 2018. godini, a u 2019. u njemu je učestvovalo 239 lica.

Programom je u 2020. godini zaposleno 250 učesnika kod 64 poslodavca - izvođača programa u trajanju od tri mjeseca. Poslodavci sprovode programske aktivnosti i, uz podršku mentora, učesnike osposobljavaju za samostalno obavljanje poslova određenih radnih mjesta. U navedenom programu u 2020. godini lica ženskog pola učestvovala su sa 50,4% (126), od kojih su dvije bile dugoročno nezaposlene, odnosno bile u evidenciji nezaposlenih duže od 12 mjeseci. Učešće lica starijih od 50 godina iznosilo je 10% u odnosu na ukupan broj učesnika, odnosno 25, od kojih je 18 žena. Učešće mladih do 30 godina iznosilo je 43,2%, odnosno 108 lica od kojih je 44 žene. Učešće lica sa invaliditetom je iznosilo 4%, odnosno 10 lica od kojih je 5 žena. Posmatrano prema nivoima obrazovanja, učešće lica bez završene škole ili sa osnovnom školom iznosilo je 16,4%, odnosno 41 lica, od kojih su 25 žene, sa stečenim srednjim obrazovanjem 72%, odnosno 180 lica od kojih je 84 žene. Učešće lica sa visokim obrazovanjem iznosilo je 11,6%, odnosno 29 lica od kojih su 17 žene. Posmatrano po regionima, najviše uključenih lica je u opštinama Sjevernog regiona 150 (60%), zatim u opštinama Središnjeg regiona 88 (35,2%), dok je najmanje lica uključeno u opštinama Primorskog regiona 12 (4,8%). Program je u 2020. sa uspjehom završilo 247 učesnika odnosno 98,8%. Po završetku ovog programa poslodavci su uspješnim učesnicima izdali potvrde o osposobljenosti za obavljanje poslova konkretnih radnih mjesta.

- 3. Program "Osposobljavanje za samostalan rad"** realizuje se za nezaposlena lica sa stečenim srednjim obrazovanjem (III i IV nivo obrazovanja), bez radnog iskustva u nivou obrazovanja.

Saglasno programskim zadacima u sprečavanju posledica dugoročne nezaposlenosti, Zavod za zapošljavanje je u 2017. godini realizovao program osposobljavanja za samostalan rad za 50 lica bez iskustva u nivou obrazovanja stečenog prije manje od dvije godine. Na planu realizacije programa, Zavod je ostvario saradnju sa 33 poslodavca iz privatnog sektora koji su ostvarili neto porast broja zaposlenih u odnosu na prosječan broj zaposlenih u posljednjih 12 mjeseci i obezbijedili prostorne, tehničke i kadrovske uslove za uspješno sprovođenje programa. Sa aspekta starosne i polne strukture učešće zaposlenih lica do 24 godine starosti iznosi 100%, a lica ženskog pola 46%. Učešće lica iz sjevernih i manje razvijenih opština iznosi 72%, što je za 12% iznad planiranog broja učesnika programa iz ovih opština. Poslodavci sprovode programske sadržaje prilagođene profesionalnim i ličnim karakteristikama korisnika i, uz obezbijeden monitoring, osposobljavaju ih za samostalan rad u nivou obrazovanja. Po realizaciji programa osposobljavanja za samostalan rad korisnici programa stiču uslov za polaganje stručnog ispita.

Slično kao i Program osposobljavanja za rad kod poslodavca, u 2018. godini nije realizovan Program „Osposobljavanje za samostalan rad“, a u 2019. imao je 238 učesnika.

Programom je u 2020. zaposleno 228 učesnika kod 76 poslodavaca - izvođača programa, u trajanju od šest mjeseci. Lica ženskog pola u ukupnom broju učesnika ovog programa učestvuju sa 58,77% (134). U programu su učestvovala dvije dugoročno nezaposlene žene i šest lica starijih od 50 godina od kojih su četiri žene. Učešće mladih do 30 godina iznosilo je 66,22%, odnosno 151 lice od kojih je 85 žena. U programu je zaposlena jedna žena sa invaliditetom dok je šest lica bilo korisnici materijalnog obezbijedenja. Posmatrano sa teritorijalnog aspekta, najviše učesnika programa je iz opština Sjevernog regiona - 150 lica (65,78%) od kojih je 86 žena, zatim iz opština Središnjeg regiona - 70 lica (30,70%) od kojih je 44 žene i najmanje iz opština Primorskog regiona - 8 lica (3,52%) od kojih su četiri žene.

Program "Stop sivoj ekonomiji" realizuje Zavod za zapošljavanje u saradnji sa Poreskom upravom, Upravom policije, Upravom za inspeksijske poslove, Upravom za inspeksijske poslove, Upravom carina i Ministarstvom saobraćaja i pomorstva. Program je kreiran uz podršku ekspertskog tima IPA projekta „Aktivne mjere tržišta rada za zapošljivost“. Osposobljavanjem i zapošljavanjem mladih

na poslovima suzbijanja sive ekonomije doprinosi se rješavanju problema nezaposlenosti mladih, suzbijanju neformalnog poslovanja, odnosno sive ekonomije. Kako neformalno poslovanje kao paralelna aktivnost formalnom-regularnom poslovanju negativno utiče na integraciju mladih na tržištu rada, a time i na njihov socijalno ekonomski status, programskim aktivnostima omogućeno je učesnicima da neposrednim djelovanjem utiču na stvaranje kvalitetnijeg tržišnog ambijenta.

U 2017. godini ovim programom bilo je obuhvaćeno 145 nezaposlenih visoko obrazovnih lica, do 30 godina života, sa radnim iskustvom u najkraćem trajanju od devet mjeseci, od kojih je 48% lica ženskog pola. Učešće lica koja su učestvovala u ovom programu u ukupnom broju učesnika aktivne politike zapošljavanja u 2017. godini iznosilo je 6,45%.

Programom je u 2018. obuhvaćeno 180 nezaposlenih lica sa stečenim visokim obrazovanjem, do 30 godina života i sa radnim iskustvom u najkraćem trajanju od devet mjeseci, što predstavlja oko 10% ukupnog broja potencijalnih učesnika ovog programa. Učesnici programa su pružali tehničku podršku i pomoć službenim licima Uprave za inspeksijske poslove - 60 učesnika, Uprave policije - 40 i Poreske uprave - 80 učesnika, u suzbijanju neformalnog poslovanja. Učešće žena iznosi 56,7%, dugoročno nezaposlenih 15%, a učešće lica iz Sjevernog regiona 48,9%.

Programom je u 2019. obuhvaćeno 190 nezaposlenih lica sa stečenim visokim obrazovanjem, do 30 godina života i sa radnim iskustvom u najkraćem trajanju od devet mjeseci. Učesnici programa su se zaposlili na poslovima pružanja tehničke podrške i pomoći službenim licima Uprave za inspeksijske poslove - 60 učesnika, Uprave policije - 40, Poreske uprave - 80 i Uprave carina - 10 učesnika. Radni zadaci učesnika programa sprovodili su se uz kontinuirano mentorstvo, u periodu od 10.06.2019. godine do 31.12.2019. godine. U periodu realizacije programa, učesnici su praktično primjenjivali već stečena znanja, ali i usvajali nova saznanja kroz detekciju radnji vezanih za sivu ekonomiju. Lica ženskog pola u ukupnom broju učesnika ovog programa učestvovala su sa 62,1%, dugoročno nezaposlena lica sa 14,2%, dok je učešće lica iz Sjevernog regiona iznosilo 50%.

Programom je u 2020. obuhvaćeno 210 nezaposlenih lica sa stečenim visokim obrazovanjem, koji su se osposobili na poslovima pružanja tehničke podrške i pomoći službenim licima u suzbijanju neformalnog poslovanja i to Uprave za inspeksijske poslove - 64 učesnika, Uprave policije - 44, Poreske uprave - 84 i Uprave carina - 14 učesnika i Ministarstva saobraćaja i pomorstva - 4. Lica ženskog pola u ukupnom broju učesnika ovog programa učestvovala su sa 62,4% (131). Posmatrano po regionima, najviše uključenih lica je u opštinama Sjevernog regiona - 110 lica (52,4%), zatim u opštinama Središnjeg regiona - 77 lica (36,6%), dok je najmanje lica uključeno u opštinama Primorskog regiona 23 lica (11%).

6.2. Finansijski rashodi za odabrane programe

Za razumijevanje "vrijednosti" obrazovanja i osposobljavanja za učesnike potrebno je prikupiti podatke o njihovom mogućem zapošljavanju, poslu na kojem rade i dohotku koji ostvaruju. Nažalost takvih podataka za Crnu Goru zasad nema. Kako se nezaposlena lica znatno razlikuju, tako se u velikoj mjeri ili možda čak još i više razlikuju i programi aktivne politike zapošljavanja. Razlike se očituju u složenosti programa - potpuno je očito kako se obrazovanje i osposobljavanje za neko jednostavno zanimanje značajno razlikuje od učestvovanja, na primjer, u programu „Stop sivoj ekonomiji“, po trajanju te konačno i po potrebnim finansijskim izdvajanjima.

Stoga, mogući izračun pojedinačnog troška po učesniku u programu, može donijeti u velikoj mjeri krivu poruku, jer izdvajanje malog iznosa novca za zapošljavanje kvalifikovanog lica atraktivnog za moguće poslodavce koje bi se ionako zaposlilo (spomenuti efekat *mrtvog tereta*) **znači rasipanje javnog novca**, dok

pomaganje zapošljavanja dugoročno nezaposlenog lica sa slabom zapošljivošću i/ili onoga sa invaliditetom, **može biti itekako opravdano s finansijskog i socijalnog gledišta**. To je time tačnije što se u Crnoj Gori uslovima zasad ne znaju sa sigurnošću efekti zapošljavanja učesnika pojedinih programa nakon 6, 12 ili 18 mjeseci, a i ne mogu se uporediti s kontrolnom grupom koja nije učestvovala u pojedinom programu.

Stoga bi bilo uveliko pogrešno procjenjivati trošak djelotvornosti različitih programa ili samo to uzimati u obzir kod odluke o nastavku, povećanju ili smanjivanju realizovanja pojedinog programa. Ipak, iskustvenom ocjenom, ponajviše zaposlenih lica u Zavodu za zapošljavanje te djelimično izvođača programa i nezaposlenih može se donijeti prilično sigurna intuitivna procjena uspješnosti pojedinih programa, kao i njihova promjena tokom vremena, pa je navedeno u kasnijem tekstu vezanom uz evaluaciju.

Uprkos navedenom ograničenju u Tabeli 6.2 više za ilustraciju daju se podaci o finansijskim rashodima za odabrane programe.

Tabela 4 Finansijski rashodima za odabrane programe u €

Program Godina	Programi obrazovanja i osposobljavanja	Osposobljavanje za rad kod poslodavca	Osposobljavanje za samostalan rad	Program "Stop sivoj ekonomiji"	Ukupno za navedene programe
2017. ^a	254.308,47	124.823,07	93.670,29	414.946,65	887.748,48
2019. ^b	429.335,61	263.611,15	517.964,46	666.927,50	1.877.838,72
2020. ^c	-	269.050,42	419.842,79	591.293,70	1.280.186,91

a) Zavod za zapošljavanje Crne Gore (2018). Izvještaj o radu za 2017. godinu, tabela 45, str. 99.

b) Zavod za zapošljavanje Crne Gore (2020). Izvještaj o radu za 2019. godinu, tabela 42, str. 98.

c) Zavod za zapošljavanje Crne Gore (2021). Izvještaj o radu za 2020. godinu, tabela 56, str. 110.

Rashodi za odabrana četiri programa značajno su se uvećali u periodu 2017.-2019. (indeks 211,52) ali su se smanjili u 2020. godini zbog nemogućnosti sprovođenja Programa obrazovanja i osposobljavanja, uslijed izbijanja Covid-19. Sljedeća tabela daje podatke o jediničnim troškovima pojedinih programa.

Tabela 5 Pojedinačni troškovi po pojedinom programu u periodu 2017-2020. godine u €

Program Godina	Programi obrazovanja i osposobljavanja	Osposobljavanje za rad kod poslodavca	Osposobljavanje za samostalan rad	Program "Stop sivoj ekonomiji"	Ukupno za navedene programe
2017. ukupni rashodi	254.308,47	124.823,07	93.670,29	414.946,65	887.748,48
Broj učesnika	553	100	50	145	
Pojedinačni troškovi	459,87	1248,23	1873,41	2861,70	
2019. ukupni rashodi	429.335,61	263.611,15	517.964,46	666.927,50	1.877.838,72
Broj učesnika	896	239	238	190	
Pojedinačni troškovi	479,17	1102,98	2176,32	3510,14	
2020. ukupni rashodi	-	269.050,42	419.842,79	591.293,70	1.280.186,91
Broj učesnika		250	228	210	
Pojedinačni troškovi	-	1076,20	1841,42	2815,68	

Izvor: jednako kao u Tabeli 4.

U cijelom posmatranom periodu, nije došlo do značajnijih promjena u nivou i odnosima pojedinačnih troškova. Najjeftiniji su bili Programi obrazovanja i osposobljavanja koji su nešto poskupili u 2019. u odnosu na 2017. Troškovi ostalih skupljih programa – “Osposobljavanje za rad kod poslodavca”, “Osposobljavanje za samostalan rad” i Program “Stop svojoj ekonomiji” imali su različita kretanja s obzirom na jedinične troškove. Cijena Programa “Osposobljavanje za rad kod poslodavca” je konstantno padala, dok su pojedinačni troškovi preostala dva programa – “Osposobljavanje za samostalan rad” i Program “Stop svojoj ekonomiji” – porasli u 2019. godini, a nakon toga u 2020. godini pali ispod nivoa kojeg su imali 2017. godine. Najskuplji Program “Stop svojoj ekonomiji” bio je u 2017. godini više od 6 puta skuplji od Programa obrazovanja i osposobljavanja, a značajno povećanje troškova ovog posljednjeg dovela je do toga da je u 2019. godini bio čak za sedam puta skuplji od Programa obrazovanja i osposobljavanja. Možemo još jednom podsjetiti na ranije navedenu misao kako se programi aktivne politike zapošljavanja jako razlikuju, pogotovo kada se ne znaju tačno njihovi efekti u pogledu zapošljavanja, vrste radnog mjesta i dohotka učesnika, pojedinačni trošak ne daje neku previše vrijednu informaciju, iako se naravno ne smije zapostaviti pitanje njihovog jediničnog troška.

7. DOSADAŠNJE EVALUACIJE I ANALIZE TRŽIŠTA RADA U CRNOJ GORI I POUKE IZ NJIH

Drobnič, Simović Zvicer, Zagorc, i Meštrović (2017) realizovali su sveobuhvatnu analizu djelotvornosti postojećih aktivnih mjera na tržištu rada u Crnoj Gori. Autori iznose tipologiju aktivnih mjera tržišta rada sa detaljnim sagledavanjem svih tipova; ciljeve, akcije sprovođenja, očekivane rezultate i ciljne grupe pojedinih mjera; uticaj i mjerenje rezultata, nedostatke i ograničenja u sprovođenju; te preporuke. S obzirom na mjere koje su predmet zanimanja ove analize, pojašnjavaju kako je cilj uvođenja **Programa osposobljavanja i obrazovanja odraslih** postizanje veće usklađenosti između ponude i tražnje na tržištu rada, tako da se licima sa nedostatkom znanja, vještina i kompetencija pruži veća mogućnost zapošljavanja, a da se istovremeno bolje popune potrebe poslodavaca za radnom snagom. Prema njihovim navodima u roku 6 mjeseci nakon završetka programa bilo je zaposleno 685 osoba što znači oko 10% od svih koji su završili osposobljavanje. Autori ističu nepostojanje IT podrške izvođenju programa te slijedom toga nedostupnost i nesigurnost raspoloživih podataka. Nadalje, mjere osposobljavanja ne prate dovoljno potrebe tržišta rada i nijesu dovoljno bazirane na potrebama poslodavaca. Licenciranje znanja i vještina učesnika osposobljavanja moguće je samo putem Ispitnog centra i obuka koje su na kraju licencirane i mogu ih sprovoditi samo licencirani provajderi. Poslodavci, kod kojih se nezaposlena lica osposobljavaju, ne izdaju nikakve potvrde o osposobljenosti ili stečenim radnim kompetencijama, tako da učesnici osposobljavanja stečena znanja i kompetencije kasnije u procesu zapošljavanja ne mogu dokazivati i primijeniti kao referencu. Što se tiče **Programa osposobljavanja za samostalni rad**, autori smatraju kako zbog malog obima zaposlenih učesnika, program nije dovoljno efikasan i efektivan te se ne može tretirati kao značajan program za stvaranje promjena na tržištu rada. Stoga se ne mogu opravdati visoki troškovi programa po zaposlenom (36.940,01 €). Ovo jasno znači da program u potpunosti ne dovodi do ciljeva i zato ga je potrebno redefinisati, redizajnirati i nanovo implementirati na osnovu analize tržišta rada. Drobnič i saradnici navode da je najefikasnija mjera u smislu zapošljavanja **Program osposobljavanja za rad kod poslodavaca** namijenjen za lica u nepovoljnom položaju sa nedostatkom vještina u kojoj se zaposlilo 56,1% od svih učesnika programa.

Golubović, Kriechel i Vetter (2019) u **analizi neusklađenosti tržišta rada i sistema obrazovanja** u Crnoj Gori, navode kako su u periodu 2016-2017, među ostalim mjerama zapošljavanja bili programi obrazovanja i osposobljavanja odraslih, program osposobljavanja za rad kod poslodavca, program osposobljavanja za samostalan rad i “Stop svojoj ekonomiji”. Autori smatraju kako je Zavod za zapošljavanje posljednjih nekoliko godina intenzivirao pružanje usluga vezanih za tržište rada te pojačao targetovanje ranijih mjera aktivne politike te uveo neke nove mjere kao što su program osposobljavanja i zapošljavanja mladih u borbi protiv sive ekonomije - “Stop svojoj ekonomiji”. Mjera ima za cilj rješavanje problema nezaposlenosti među mladima i suzbijanje neformalne ekonomije. Uprkos naporima koji se ulažu u širu realizaciju i bolje usmjeravanje aktivne politike zapošljavanja, stvarno finansiranje i obuhvat ostaju i dalje na skromnom nivou od otprilike 0,18% BDP-a za sprovođenje politika zapošljavanja, time da se očekuje povećanje izdvojenih sredstava u skoroj budućnosti. Osim povećanja budžeta za aktivnu politiku zapošljavanja,

potrebno je dalje snaženje institucionalnih kapaciteta u cilju unaprjeđenja efikasnosti i djelotvornosti politike zapošljavanja. To prvenstveno znači veća pažnja na uključivanje teže zapošljivih kategorija koja imaju slabu vezu s tržištem rada i/ili su već dugo vremena nezaposlene. U okviru IPA projekta pod nazivom "Aktivne mjere na tržištu rada u cilju zapošljivosti" (2017) predložene su i uvedene neke inovacije u smislu usmjeravanja na ugrožene kategorije kao što su mladi, žene, grupe izložene određenim rizicima, a sistematsko praćenje i vrednovanje efekata realizacije APZ-a u kratkoročnom i dugoročnom periodu dalje će pomoći kreatorima programskih politika da izrade nove, odnosno da dopune postojeće mjere aktivne politike. Zasad u Crnoj Gori postoji ozbiljna strukturna neusklađenost ponude i tražnje zaposlenja, ali Vlada Crne Gore je pokrenula sveobuhvatnu reformu obrazovnog sistema koja je u sve većoj mjeri fokusirana na reformu stručnog obrazovanja te sticanje relevantnih znanja i vještina u skladu s potrebama tržišta rada.

Svjetska banka (World Bank, 2018, 2019) pojašnjava kako je Crna Gora država Zapadnog Balkana koja **najviše troši na aktivne politike tržišta rada** (APTR) proporcionalne svom BDP-u. U 2017. godini ukupni izdaci za APTR dosegli su u Crnoj Gori gotovo 0,4% BDP-a, dok ostale zemlje u regiji troše oko 0,1% BDP-a. Većina potrošnje u Crnoj Gori koncentrisana je na Program stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem, na koji se u 2017. godini izdvajalo oko 0,2% BDP-a, dok se približno isti procenat potrošio i na ostale programe APTR-a. Međutim, između 2010. i 2014. godine postojao je jasan trend smanjenja finansijskih sredstava budžeta kojim je upravljao Zavod za zapošljavanje, ali je od 2015. godine došlo je do djelimičnog oporavka raspoloživih rashoda za tu namjenu. Ujedno, koncentracija izdataka na stručno osposobljavanje lica sa stečenim visokim obrazovanjem vjerovatno je dovela do regresije izdataka za APTR, odnosno navedeni rashodi relativno više opterećuju siromašne. Ova tvrdnja proizlazi iz profila lica sa stečenim visokim obrazovanjem u poređenju s profilom korisnika za koje je vjerovatnije da će koristiti usluge Zavoda za zapošljavanje. Iako ne postoji precizno socio-ekonomsko profilisanje diplomaca, ipak se može procijeniti kako je stopa upisa na fakultet od 60% u grupi od petine najbogatijih (kvintil s najvišim dohotkom), dvostruka veća u odnosu na kvintil lica koja ostvaruju najniži dohodak (30%). Drugim riječima, mnogo je veća vjerovatnost da lica koja diplomiraju na fakultetima potiču iz bolje stojećih porodica.

U cilju poboljšanja ekonomske i socijalne slike, Međunarodna organizacija rada (MOR, 2019) pripremila je za Crnu Goru **Program dostojanstvenog rada 2019.–2021.** godinu, u kojem se navode glavni izazovi sa kojima se zemlja susreće. Stručnjaci MOR-a naglašavaju kako uprkos napretku u učincima tržišta rada, kao što je stalno rastuća stopa zaposlenosti, ključni izazovi ostaju visoka dugoročna nezaposlenost, povećan nivo nezaposlenosti mladih i neaktivnost te visok procenat neformalnog rada. Stoga je potrebno postići veću efikasnost institucija na tržištu rada i težiti formalizaciji neformalne ekonomije. To podrazumijeva unaprjeđenje kompetencija obučanih mladih ljudi i lica koja traže zaposlenje koja bolje odgovaraju potrebama tržišta rada. Time se povećava zapošljivost obučanih mladih ljudi i lica koja traže zaposlenje te omogućava veće stope ulaska na tržište rada za korisnike ovih obuka i smanjuje nezaposlenosti ili neaktivnost mladih. Može se procijeniti kako sprovođenje mjera aktivne politike zapošljavanja u Crnoj Gori u periodu 2017.-2020. u velikoj mjeri doprinosi ostvarenju navedenih ciljeva.

Analiza lokalnih tržišta rada koju su realizovali Mihail Arandarenko i Milia Mirković (2020) predstavlja, zajedno sa analizom funkcionisanja koncepta lokalnog partnerstva za zapošljavanje (LPZ), dijagnostički dio projekta "Dalji razvoj lokalnih inicijativa za zapošljavanje u Crnoj Gori". Navedena analiza predstavlja vrijednu informacionu osnovu u razvijanju lokalnih strategija zapošljavanja i ljudskih resursa i pratećih akcionih planova i u razvoju aktivnih mjera tržišta rada prilagođenih lokalnim tržištima rada. Takođe, ona u velikoj mjeri pomaže u razvoju kapaciteta u okviru uspostavljenih lokalnih programa zapošljavanja za razvoj, upravljanje i sprovođenje lokalnih mjera zapošljavanja i projekata finansiranih od strane Evropske unije (EU). U skladu sa zahtjevima projektnog dokumenta analiza lokalnih tržišta rada treba da a) obezbijedi dobro razumijevanje lokalnih socio-ekonomskih uslova i načina na koji oni utiču na stanovništvo i na

poslovne subjekte, b) identifikuje snaga i slabosti lokalne ekonomije i tržišta rada, kao i karakteristike lokalnih društveno-ekonomskih izazova i šansi, i c) informiše i doprinese razvoju lokalnih strategija zapošljavanja i ljudskih resursa. Metodologija za analizu lokalnog tržišta rada oslanja se na širok spektar sekundarnih izvora podataka, uključujući prije svega nacionalnu statistiku kao i kvalitativna istraživanja. Da bi se osiguralo da su procjene u potpunosti autoritativne i da imaju dodatnu vrijednost za nacionalne i lokalne partnere, metodologija koja je korišćena u ovoj analizi omogućila je da se znanja, stavovi i specifične informacije u posjedu lokalnih partnera i drugih zainteresovanih strana takođe uključe u analizu. To je značilo dopunjavanje raspoloživih statističkih podataka iz postojećih zvaničnih izvora lokalno prikupljenim kvalitativnim i dodatnim kvantitativnim podacima koji su bili na raspolaganju lokalnim akterima. Kroz ovakve aktivnosti, analize lokalnih tržišta rada uspješno su nadopunile postojeća saznanja o tržištu rada i produbila činjeničnu osnovu o tražnji i ponudi rada u teritorijalnoj perspektivi.

Bošković (2020) naglašava da je vrlo pozitivno što su u Crnoj Gori usavršavanje, osposobljavanje i obrazovanje oblici koji su prepoznati i najizraženije kao **socijalno ulaganje za unaprjeđenje ljudskog kapitala**. Može se ocijeniti da većina mjera aktivne politike u Crnoj Gori pripada pomoći za zapošljavanje kao i za usavršavanje i obrazovanje, čak i više nego u EU. Slijedom toga, u smislu dostupnosti specifičnih spomenutih mjera, povoljna i djelotvorna paradigma socijalnih ulaganja prisutna je u aktivnoj politici tržišta rada u Crnoj Gori.

8. OCJENA I EVALUACIJA ODABRANIH MJERA

U cilju ocjene i evaluacije mjera APTR u Crnoj Gori sprovedene su dvije fokus grupe sa zaposlenima u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, realizovana anketa nezaposlenih koji su učestvovali i nijesu učestvovali u mjerama te ispitani stavovi izvođači programa. U ovom dijelu teksta, daje se osvrt na najvažnije poruke pojedinih grupa ispitanika, a u kasnijem dijelu su odgovori na pojedina pitanja sadržana u Uslovima poziva (*Terms of Reference*).

8.1. Rezultati fokus grupa sa zaposlenima u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore

U fokus grupama čiji je razgovor realizovan 31. maja 2021 učestvovalo je 23 zaposlenih službenika Zavoda za zapošljavanje od kojih su sedam predstavnika Centralne službe te 16 predstavnika područnih jedinica iz raznih regiona Crne Gore. Od njih su sedmoro savjetnici za APZ, odnosno neposredno rade na realizaciji programa. Sedam predstavnika su savjetodavci za evidenciju i posredovanje, dok su dvije učesnice savjetnice za rad sa poslodavcima. Tako su karakteristike i mogući problemi APZ-a osvijetljeni s raznih stanovišta i uspješno je ukazano na moguće načine poboljšanja mjera.

U principu, službenici Zavoda misle kako su odabrane mjere dobre i većinom uspješno targetovane na one kojima su pomoć i podrška najpotrebniji. Službenici Zavoda navode kako je broj nezaposlenih lica povećan, a trenutno nije dovoljan broj programa koji rezultiraju dugoročnim zapošljavanjem. Ističu kako je procedura oko izlaska Javnog poziva za učešće u programima dosta složena i oduži se u nedogled pa se javljaju problemi jer do tada splasne interesovanje i poslodavaca i nezaposlenih lica. Veliki je problem što se sprovođenje mjera oglašava putem javnog poziva najčešće samo jednom godišnje, a i one se sprovode često u neodgovarajuće vrijeme godine (na primjer za poslove u turizmu u maju ili junu). Nadalje, često se javljaju poteškoće **sa motivisanjem nezaposlenih lica** za uključivanje u program, mada i to zavisi od vrste programa koji se nude. Jedan od razloga bi mogle biti i relativno male zarade za učenike programa, pa je, na primjer, za Program Rad kod poslodavca zarada 222 eura, dok je 300 eura za Program Stop sivoj ekonomiji, što je premalo. Kada je u pitanju program poput grantova za samozapošljavanje ili podrške putem dodjele kreditnih sredstava nema problema sa zainteresovanošću lica.

Međutim, kod programa koji traje tri mjeseca i koji se odnosi na pružanje neke vrste obuke za otvoreno tržište rada, a na kraju rezultira povratkom na evidenciju nezaposlenih, javlja se nedostatak motivacije nezaposlenih lica. To je utoliko tačnije, što mnogo službenika Zavoda (a i nezaposlenih učesnika u programima, vidjeti daljnji tekst) naglašava kako pojedine mjere, poput Programa obrazovanja i osposobljavanja imaju veoma mali učinak na zapošljavanje. U pitanju je obrazovanje za otvoreno tržište rada; programi se iz godine u godinu najčešće ponavljaju i ne rezultiraju zapošljavanjem, tj. promjenom statusa nezaposlenog lica na tržištu rada. Takođe, jasno se uočava i nedostatak **kvalitetnih i akreditovanih mentora**, koji bi bili zaduženi za izvođenje obuka, odnosno sprovođenje pojedinih programa. Prema mišljenju službenika Zavoda, **postupci za izvještavanje i praćenje** sprovođenja mjera nijesu dovoljno sveobuhvatni, pravovremeni i djelotvorni pa bi trebalo poraditi na njihovom poboljšanju. Ima slučajeva

da se obuke “improvizuju” na razne načine, pa je stoga potrebno pojačati kontrole i obilaske poslodavaca koji bi trebali biti mnogo aktivniji u sprovođenju mjera. Evaluator bi se volio još jednom zahvaliti svim učesnicima fokus grupa na jako korisnoj i ugodnoj razmjeni informacija. Najveći dio njihovih razmišljanja sadržan je u prijedlozima poboljšanja mjera aktivne politike zapošljavanja.

8.2. Rezultati ankete sa nezaposlenim licima

Putem upitnika sa 14 pitanja kojeg je pripremio evaluator u saradnji s nadležnim organima, ispitano je mišljenje 35 nezaposlenih lica, od kojih 11 lica nije učestvovalo u programima aktivne politike zapošljavanja. Svi oni koji nijesu učestvovali a i dalje su zainteresovani za programe, a većinom nijesu uspjeli da uđu u grupu odabranih učesnika ili nije bilo realizacije programa (3 lica). Sedam od 11 ispitanih (63,6%) koji nijesu učestvovali u programima aktivne politike ima visok nivo povjerenja u ZZZCG-e, dok se 9 lica (81,8%) većinom ili u potpunosti slaže da su informacije ZZZCG pravovremene, tačne i korisne. Svega jedno lice (0,91%) nema povjerenja u ZZZCG-e, dok jedno lice smatra kako informacije ZZZCG-e uglavnom nijesu tačne. Iako je uzorak lica koja nijesu učestvovala u programima aktivne politike zapošljavanja ZZZCG-e relativno mali, dovoljan je kako bi pokazao visok nivo povjerenja nezaposlenih lica u rad ZZZCG te njihovo jasno vjerovanje kako su informacije Zavoda pravovremene, tačne i korisne.

Ispitana su mišljenja 24 lica koja su učestvovala u mjerama aktivne politike zapošljavanja, i to po 6 lica u svakom od odabranih programa. Slično kao i kod lica koja nijesu učestvovala u mjerama, i učesnici u mjerama iskazali su visok nivo povjerenja u rad ZZZCG-e te njihovo mišljenje kako su informacije Zavoda pravovremene, tačne i korisne. Svega jedan učesnik programa iskazao je kako informacije ZZZCG ne dobija na vrijeme. Među učesnicima svih mjera 13 (54,2%) su bila lica nezaposlena do 6 mjeseci (najviše kod Programa “Stop sivoj ekonomiji”), dok su preostali bili nezaposleni duže vremena, mnogi i više od dvije godine.

Zadovoljstvo s učestvovanjem u programu najviše zavisi o kojem je programu riječ. Učesnici u Programima obrazovanja i osposobljavanja, očekivali su kako će im programi pomoći u sticanju znanja i mogućem zapošljavanju, a neki od njih kako bi se vremenom uključili u porodični biznis i stekli potrebno iskustvo. To se uglavnom nije dogodilo, nego su ili većinom ostali nezaposleni ili su se zbog porodičnih ili nekih drugih razloga zaposlili na poslovima koji nemaju veze sa sadržajem programa. Program je pojedinim licima pružio *više nego što su očekivali*², a gotovo svi bi ponovo učestvovali u njemu jer je bio odličan. Većina ispitanika bi preporučila učestvovanje u programu svojim prijateljima i poznanicima, a samo jedna učesnica *bi predložila nešto drugo*.

Učesnici Programa “Osposobljavanje za rad kod poslodavca” imaju visok ili vrlo visok nivo povjerenja u ZZZCG, a svi smatraju kako su informacije ZZZCG pravovremene, tačne i korisne, osim jednog lica koje navodi kako one ponekad nijesu pravovremene. Odlučili su se na učestvovanje *da steknu iskustvo* i nađu posao. Učesnici ističu kako je Program po sadržaju bio koristan, pogotovo u pogledu sticanja iskustva i praktičnih znanja, ali bi prema njihovom mišljenju trebao biti u dužem trajanju. Neki su se zaposlili u preduzeću u kojem su bili na programu, a neki se nadaju da će posao dobiti negdje drugdje. Vrlo bi rado ponovo učestvovali u programu i svi bi ga preporučili svojim prijateljima i poznanicima.

Od šest ispitanih učesnika Programa “Osposobljavanje za samostalan rad” četvero imaju visok ili vrlo visok nivo povjerenja u ZZZCG, a dva lica iskazuju zadovoljavajući nivo povjerenja u ZZZCG-e. Sličan je odnos

////////////////////

² Evaluator je posve svjestan kako je navedeni uzorak prilično mali. Ipak, ova evaluacija nastojala je prvenstveno spoznati kvalitativne faktore politike zapošljavanja, dok je nešto manja pažnja posvećena kvantitativnim karakteristikama, a u skladu sa cjelokupnom usvojenom metodologijom evaluacije. *Italic* označava da je izjava prenesena ili nešto prilagođena iz anketnog upitnika ispitanog nezaposlenog lica ili ustanove obrazovanja.

i prema pravovremenosti, tačnosti i korisnosti informacija ZZZCG-e te dok su četiri učesnika izuzetno zadovoljna, ista dva učesnika iskazuju kako su uglavnom zadovoljni. Razlozi učestvovanja u Programu uglavnom ne odstupaju od već navedenih - želja da se stekne nova znanja te *radne navike i iskustvo* - pa ako se i nijesu svi zaposlili rado bi ponovo učestvovali. Tako jedan učesnik navodi kako su se njegova očekivanja u potpunosti ispunila, *stekao je iskustvo i radi kod istog poslodavca nakon završenog programa ... koji je bio odličan i koristan*. Učesnici ističu važnost sticanja iskustva te bi svi predložili učestvovanje u programu svojim prijateljima i poznicima jer *tako mogu da nešto nauče da rade, da se motivišu, bez obzira na visinu plate*. Konačno, potrebno je više informisati javnost o svim programima aktivne politike zapošljavanja, a posebno o Programu "Osposobljavanje za samostalan rad" jer se prema navodima nezaposlenih lica o njemu nedovoljno zna te je jedna učesnica za njega *saznala slučajno prilikom dolaska na biro*.

Ispitanici koji su učestvovali u Programu "Stop svojoj ekonomiji" najčešće su se zapošljavali po završetku programa pa ne čudi kako su i najzadovoljniji sa učestvovanjem i sadržajem Programa. Gotovo svi se u potpunosti slažu da je Program bio dobro organizovan, osmišljen i primjeren za njih te su stekli najvažnija znanja i vještine potrebne za rad. Mnogi su vrlo rado *podijelili svoja pozitivna iskustva sa prijateljima i poznicima i ne vjeruju da bi se drugačije zaposlili da nijesu dobili ovu priliku*. Kod pojedinih učesnika su se očekivanja *djelimično ispunila* te je jedna učesnica *stekla iskustvo i puno naučila koje joj je pomoglo da se zaposli u drugoj upravi*. Jedan ispitanik je naveo *Ko je željan znanja i usavršavanja ovaj Program je idealan jer je u njemu naučio sve što mu je od velikog značaja prilikom polaganja državnog ispita i daljeg rada*. Stoga smatra da nema ništa što bi preporučio ZZZCG-e za unaprjeđenje Programa jer je sve osmišljeno kako treba. Mogući prijedlozi drugih učesnika najviše su vezani uz potrebu istovremenog sprovođenja drugih programa poput učenja stranih jezika i unaprjeđenja informatičkih znanja.

8.3. Rezultati ankete sa izvođačima programa

U anketi je učestvovalo 20 izvođača programa s područja cijele Crne Gore koji su odgovarali na 19 kraćih pitanja u posebno pripremljenom upitniku. U anketi su učestvovali ustanove koje imaju licencu za realizaciju određenih vrsta programa, ali i one koje je nemaju što je pomoglo dobijanju bolje slike o stanju i mogućim problemima u oblasti obrazovanja i osposobljavanja. Takođe, neke od njih učestvuju veći broj godina i sa više kandidata, dok ih je bilo *koje su realizovale program osposobljavanje za rad kod poslodavca samo jednom 2017 godine, učesnici su bili srednjoškolci ... odnosno nezaposlena lica koja su iskazala želju da se obučavaju za radna mjesta u ugostiteljstvu*. Izabrane ustanove značajno se razlikuju po programima koje pružaju kao i prema odgovorima na pitanje o motivisanju učesnika programa. Najčešći motiv za pružanje obrazovanja i osposobljavanja je *nedostatak ugostiteljskog kadra*. Ispitanici su naveli kako je proces aplikacije za programe *veoma jednostavan, dokumentacija nije zahtjevna, ne iziskuje veliko vrijeme, tako da ne zahtijeva neku posebnu organizaciju*.

Neki ispitanici su pružali programe obrazovanja i osposobljavanja pri čemu *program osposobljavanja za rad kod poslodavca su pohađali srednjoškolci, a obučavali su se za administrativne poslove u agenciji*. Program osposobljavanja za samostalan rad pohađali su *gimnazijski maturanti, ugostitelji i trgovci*. Ispitanici navode da *Program osposobljavanja za rad kod poslodavca je bolji od programa osposobljavanja za samostalan rad jer nema ograničenja za uključivanje nezaposlenih lica. Ciljna grupa je šira, nema ograničenja kada je u pitanju škola i radno iskustvo*.

Sprovedena anketa pružila je i mogućnost sticanja uvoda u saradnju ustanova sa ZZZCG-e. Mnogo ispitanih izvođača programa pored saradnje u vezi sa realizacijom programa koja je bila veoma dobra, sa ZZZCG sarađuje i kada imaju potrebu za *zapošljavanjem radnika*. Tako jedno preduzeće navodi *„Kada nam nedostaju radnici, obratimo se Zavodu i oni odmah reaguju. Pošalj nam kandidate, među nezaposlenima koji*

dođu na razgovor ima lica koji hoće da rade i na taj način brzo popunimo radno mjesto. Međutim, dešava se da ima i onih koji ne žele da rade, došli su na razgovor za posao da ne bi izgubili neka prava koja ostvaruju preko Zavoda za zapošljavanje“. Druga ispitanica koja je osposobljavala i nakon toga zaposlila frizerku navodi veliku pomoć ZZZCG-e i ističe *„Zaposleni iz Zavoda su mi pružili pomoć pri apliciranju na konkurs za realizaciju programa osposobljavanja i informisali me o svim pravima i obavezama“*. To joj je bilo veoma značajno jer sam uz *finansijsku podršku Zavoda dobila kvalitetnog radnika*. Drugi ispitanik naglašava kako je *saradnja sa ZZZCG-e na dobrom nivou. Nakon apliciranja na konkurs obavijeste me o rezultatima i zakažu termin za potpisivanje ugovora. Nakon toga, u saradnji sa Zavodom odaberemo kandidate. Tokom trajanja programa uredno dostavljamo potrebnu dokumentaciju i izvještaje. Nakon programa određeni broj kandidata zaposlimo, produžimo ugovore o radu. Saradnja je na obostrano zadovoljstvo*.

Slična su iskustva još jednog poslodavca koji je u saradnji sa Zavodom realizovao veoma atraktivan Program u kojem su učesnici bez radnog iskustva stekli radno iskustvo i osposobljeni za tržište rada. Neke od učesnika Programa poslodavac je sam zaposlio, dok je *određeni broj zaposlen kod njegovih komitenata*. U cjelini, zapošljavanje učesnika Programa mu je pomoglo da *unaprijedi poslovanje*. Isti poslodavac naglašava da je *njihova saradnja sa ZZZCG-e bila korektna. „Prilikom konkurisanja za program imali smo blagovremene informacije i jasne instrukcije“*.

Interesantan je navod jednog poslodavca da su *zaposleni kroz program odgovorniji od radnika do kojih smo došli preko oglasa, bez posredstva Zavoda, vjerovatno zbog toga što se boje od kaznenih mjera, kao što je brisanje iz evidencije Zavoda za zapošljavanje*. Tako su učesnici programa bili motivisani, odgovorni, usvojili su nova znanja i vještine, i relativno lako su se zaposlili nakon učestvovanja u programu. Drugi poslodavac pojašnjava da su *učesnici bili motivisani. Ponašali su se odgovorno i usvajali znanja. Jedna učesnica nije pokazivala interesovanje na početku programa, međutim kako je vrijeme prolazilo i ona se zainteresovala*.

Poslodavci su posve svjesni da uprkos visokoj nezaposlenosti *dobrog radnika nije lako naći*. Stoga im sprovođenje programa pomaže u odabiru potencijalnih radnika jer su *tri mjeseca, koliko traje program, dovoljna da se zaključi da li se radi o radniku na kojeg može da se računati ili ne. Ako je u programu bio dobar radnik uvijek računamo na njega, pa ako nam nije potreban odmah po završetku programa, zvaćemo ga kada nam se ukaže potreba*. Jedan poslodavac smatra kako Crna Gora nema dovoljno kadrova. *ZZZCG-e pravi programe koji su potrebni tržištu rada. Ulažu se sredstva, a kandidati nemaju potrebnu odgovornost. Ako su napravili grešku pri izboru zanimanja i žele da je koriguju, da se prekvalifikuju to mora da se plati, a ako mu se plaća mora odgovorno da se ponaša i mora da se zna njegova ocjena na kraju. Mora da se zna koliko je naučio, kako se ponašao, koliko je bio odgovoran. Mora postojati veća kontrola od strane finansijera*.

Gotovo svi ispitanici navode da nijesu imali veće poteškoće prilikom pripreme neophodne dokumentacije za apliciranje za programe. Mogući razlog njihove demotivisanosti za pružanje programa obrazovanja i osposobljavanja su relativno složeni podaci o korišćenju *deminimisa* (pomoć male vrijednosti). Stoga jedan poslodavac navodi *„Nikada nisam siguran da ću dati tačan podatak, da ću to tačno izračunati“* pa ne konkuriše više na programe ZZZCG-e, iako konkuriše na druge konkurse.

U anketi je ipak bilo i usamljenih kritika te je jedan ispitanik iskazao kako nije zadovoljan sa ponašanjem i poslovanjem Zavoda za zapošljavanje, nije obaviješten o programima. Ljut na rad Zavoda kao institucije i nedomaćinskog trošenja novca na programe i poslodavce koji ne zavređuju da učestvuju u tome. Stoga očekuje mnogo veću aktivnost Zavoda i njegovo redovno informisanje poslodavaca o planiranim programima i mjerama APZ-a.

8.4. Odgovori na pojedina pitanja sadržana u Uslovima poziva

U cjelini, odabrani programi su efikasni i targetovani na najugroženija lica, što je u skladu sa Programom ekonomskih reformi Vlade Crne Gore za period 2019.-2021., Programom reforme zapošljavanja i socijalne politike i Programom dostojnog rada. Vlada Crne Gore odabrala je integrisani pristup zasnovan na djelotvornosti i na poboljšanju funkcionisanja tržišta rada. U procesu približavanja standardima Međunarodne organizacije rada i praksi EU, razvijaju se institucije odgovorne za upravljanje tržištem rada u pogledu operativne djelotvornosti i kvalitete usluga.

- **Procijeniti isplativost mjera** aktivne politike zapošljavanja kroz prizmu učinka koji ove mjere imaju na zapošljavanje nezaposlenih osoba:

1. Programi obrazovanja i osposobljavanja

Učinak programa na zapošljavanje je prilično mali. U pitanju je obrazovanje za otvoreno tržište rada; programi se iz godine u godinu ponavljaju i često ne rezultiraju zapošljavanjem, tj. promjenom statusa nezaposlenog lica na tržištu rada. Ipak, ne treba biti previše kritičan prema navedenim programima, jer se ne može očekivati da će se svi učesnici odmah zaposliti. Prema mišljenju ustanova obrazovanja programi su prilagođeni potrebama tržišta rada. Zavod za zapošljavanje očekuje da se učesnici odmah nakon programa zaposle, ali ih je prvenstveno važno obučiti i pripremati kada se za njima pojavi potreba poslodavaca. Takođe, ne smije se zanemariti kako su se poslodavci kroz programe mogli uvjeriti u motivisanost i zainteresovanost nezaposlenih lica.

2. Program "Osposobljavanje za rad kod poslodavca"

Principijelno, riječ je o programu sa dobrom idejom, ali u najvećoj mjeri program ne omogućava zapošljavanje nakon učestvovanja u programu. Prema mišljenju ispitanih organizatora obrazovanja, Program osposobljavanja za rad kod poslodavca je bolji od Programa osposobljavanja za samostalan rad jer nema ograničenja za uključivanje nezaposlenih lica. Ciljna grupa je šira, nema ograničenja kada je u pitanju škola i radno iskustvo.

3. Program "Osposobljavanje za samostalan rad"

Kada su u pitanju programi "Osposobljavanje za rad kod poslodavca" i "Osposobljavanje za samostalan rad" odgovor je gotovo isti. U pitanju su programi sa dobrom idejom, koji bi trebalo da imaju pozitivan učinak i da na bolje promijene status nezaposlenog lica na tržištu rada. Treba poraditi na boljoj selekciji poslodavaca za određene djelatnosti i forsirati participaciju poslodavaca u troškovima. Takođe, bilo bi poželjno da već početkom godine budu poznate djelatnosti koje će se podržati kroz ove programe, te u tom smjeru pripremati nezaposlena lica.

4. Program "Stop sivoj ekonomiji"

Program sa kojim nema problema prilikom selekcije kandidata. Ipak, čini mi se da je glavni motiv mladih ljudi taj što kroz učešće u ovom programu vide prije svega kao šansu za zaposlenjem u državnim organima na neodređeno vrijeme, što ne bi trebalo da bude glavni motiv.

- **Procjena djelotvornosti, efektivnosti, efikasnosti, relevantnosti i koherentnosti mjera** aktivne politike zapošljavanja i povećanje konkurentnosti zaposlenih i nezaposlenih na tržištu

rada u Crnoj Gori.

1. Programi obrazovanja i osposobljavanja;

Programi koji podižu nivo zapošljivosti, ali uglavnom ne dovode do promjene statusa nezaposlenog lica nakon završetka. Programi ishoduju sticanjem stručne kvalifikacije, odnosno, ključne vještine.

2. Program "Osposobljavanje za rad kod poslodavca";

Rezultira osposobljenošću za obavljanje određenih poslova konkretnog radnog mjesta. Rezultati tog Programa u principu su dobri i dovode do zapošljavanja (pogledati kasniji tekst).

3. Program "Osposobljavanje za samostalan rad";

Kako je ranije navedeno, Program Osposobljavanje za samostalni rad realizuje se prvenstveno u saradnji sa poslodavcima iz privatnog sektora, koji su ostvarili neto porast broja zaposlenih u odnosu na prosječan broj zaposlenih u poslednjih 12 mjeseci i iskazali spremnost za sprovođenjem svojih programa osposobljavanja. Program ima dvostruki pozitivan efekat. U najkraćem trajanju od jednog mjeseca, poslodavci tako obezbijede nedostajuću radnu snagu. Na primjer u 2017. godini, realizacijom navedenog programa, 100 nezaposlenih lica, koja nijesu bila u radnom odnosu u poslednjih šest mjeseci, zaposlila su se kod poslodavaca koji su sproveli program. Iste godine, sprovođenjem programa osposobljavanja u trajanju od jednog mjeseca, 56 poslodavaca iz privatnog sektora obezbjedilo je nedostajuću radnu snagu za rad u uslužnim djelatnostima, turizmu i ugostiteljstvu i drugim djelatnostima. Uspješnost nezaposlenih lica u savladavanju programa osposobljavanja potvrđuje visok stepen usklađenosti programskih sadržaja sa njihovim mogućnostima, a činjenica da su izabrani poslodavci zaposlili sve uspješne učesnike programa potvrđuje da su aktivnosti izbora učesnika programa uspješno sprovedene. Kandidati stiču radno iskustvo koje im je potrebno za samostalno obavljanje poslova u stečenom nivou obrazovanja (stiču znanja, vještine, kompetencije) u cilju povećanja zapošljivosti i zapošljavanja.

4. Program "Stop sivoj ekonomiji".

Podrška mladim nezaposlenim licima iz evidencije Zavoda u rješavanju problema nezaposlenosti podizanjem njihovih radnih sposobnosti, odnosno povećanjem zapošljivosti, ali i podrška suzbijanju neformalne ekonomije i neformalnog rada na tržištu rada. "Stop sivoj ekonomiji" može poslužiti kao primjer pozitivnog iskustva i na evropskom nivou. Korisnici programa imali su priliku u Upravi policije da steknu vještine komunikacije sa strankama i vještine timskog rada u organizacionim jedinicama granične policije. Učesnici programa u realnoj radnoj sredini pružaju tehničku podršku i pomoć službenim licima Uprave za inspeksijske poslove, Uprave policije i Uprave prihoda i carina u suzbijanju neformalnog poslovanja. Uz kontinuirano mentorstvo, učesnici programa su zaposleni na određeno vrijeme, u trajanju od pet mjeseci i 14 dana (time da period trajanja programa varira od godine do godine), na poslovima: registracije poreskih obveznika, obveznika doprinosa i osiguranja, kontrole ispravnosti registracionih prijava i rješenja o registraciji, primjene pozitivnih poreskih propisa, prijema i obrade poreskih prijava, obrade i sređivanja poreskih evidencija, u call centru, realizacije Projekta „Budi odgovoran“ i na drugim poslovima inspeksijskih službi u svim segmentima utvrđenim

operativnim planom rada. Takođe, veliki promet putnika i protok stranaca, naročito tokom turističke sezone, uticao je na činjenicu da su polaznici bili u situaciji da učestvuju u veoma dinamičnom radu, što im je omogućilo dodatno unaprjeđivanje stečenog znanja i vještina. Zapošljavanje ovih učesnika u program sprovedeno je posredstvom agencije za privremeno zapošljavanje. Ovim se dodatno doprinijelo promovisanju fleksibilnosti, odnosno fleksibilnosti, produktivnosti i sigurnosti na tržištu rada zasnovanoj na sigurnosti zaposlenja, a ne radnog mjesta. Mogući problem na koji su ukazali provajderi programa je nedostatak računarske opreme, *ali to nije uticalo na djelotvornost i uspješnost programa, jer je isti rješavan na način što su učesnici programa radili zajedno sa službenicima uprave.*

Na konferenciji u Budimpešti 2018. godine predstavljeni su programi »Osposobljavanje za rad kod poslodavca« i »Stop sivoj ekonomiji«. Tokom konferencije je, između ostalog, konstatovano da programi ZZZCG pod nazivom »Osposobljavanje za rad kod poslodavca« i »Stop sivoj ekonomiji« u potpunosti korespondiraju s programima koji se realizuju u zemljama Evropske unije i dobili su veoma dobru ocjenu. Možemo ponoviti da su odabrane mjere dobre i većinom uspješno targetovane na one kojima su pomoć i podrška najpotrebniji te se na osnovu sprovedenih fokus grupa i anketa može zaključiti kako su djelotvorne, efektivne, efikasne, relevantne i koherentne mjera. Konačno, iako se program »Stop sivoj ekonomiji« realizovao tokom prethodnih pet godina, *o njegovoj atraktivnosti govori podatak da je svake godine bio prijavljivan veći broj kandidata u odnosu na prethodnu godinu. Sve navedene mjere su uspješne za sticanje iskustava i praktičnih znanja, odnosno obnavljanje znanja koja su zaboravljena ili zastarjela. Moguća opasnost postizanju potpune djelotvornosti mjera je ako se učesnik po završetku mjere ne zaposli. Ipak čini se kako su nezaposleni uslovno zadovoljni učestvovanjem u mjerama jer ipak steknu nova znanja i kompetencije za koje se nadaju da će ih moći iskoristiti. Ujedno, ne smije se zaboraviti kako se učestvovanjem u programima APZ-a ipak barem u blažoj mjeri smanjuje njihov osjećaj napuštenosti i zaboravljenosti od društva te slijedom toga prijetnja od socijalne isključenosti. Mogući prijedlozi poboljšanja navedenih karakteristika sadržani su u sljedećem poglavlju.*

- Koliko su **učinkovite i djelotvorne APZ-a** u postizanju svojih ciljeva relevantnih strategija i akcionih planova?

Svaka mjera ima svoje ishodište u prioritetima i ciljevima definisanim prije svega u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa. Osim toga, mjere u određenoj mjeri predstavljaju podršku strukturnim reformama i ciljevima ekonomskog i regionalnog razvoja Crne Gore. Kako je ranije navedeno, mjere su potpuno u skladu sa Programom ekonomskih reformi Vlade Crne Gore za period 2019.-2021., Programom reforme zapošljavanja i socijalne politike i Programom dostojnstvenog rada.

- Koje su mjere bile **najdjelotvornije i najodrživije**, za koje grupe nezaposlenih i u kojem kontekstu?

Prema mišljenju službenika Zavoda to su mjere koje pružaju podršku otpočinjanju sopstvenog biznisa, prije svega za mlade ljude. Kako takve mjere nijesu sadržane u ovoj evaluaciji, od odabranih mjera može se navesti kako su najdjelotvorniji i najodrživiji programi "Osposobljavanje za rad kod poslodavca" i "Stop sivoj ekonomiji".

- Koji su **faktori imali najveći utjecaj** na djelotvornost APZ-a?

Vjerojatno su najvažnija dva faktora. Prvi je dostupnost mjera tokom cijele godine, što je omogućavalo da se u velikoj mjeri zadovolje potrebe tržišta, ali i zahtjevi nezaposlenih lica. Drugi važan faktor je trajno zaposlenje nakon realizovane mjere, bilo na tržištu rada ili pokretanjem sopstvenog biznisa. Drugi važni faktori su jasna potreba poslodavca za radnom snagom, kvalitetna selekcija nezaposlenih i poslodavaca koji učestvuju i mjeri te dovoljna i predvidiva finansijska sredstva.

- U kojoj je mjeri APZ **doprinio promjenama u nacionalnom obrazovnom sistemu**, posebno izvođača programa obrazovanja odraslih?

Realizacija programa obrazovanja i osposobljavanja odraslih kao mjere APZ-a predstavlja korektivni faktor na tržištu rada, posebno u oblasti sticanja praktičnih znanja i sposobnosti. Imajući u vidu sporost u promjeni i adaptiranju obrazovnog sistema promjenama na tržištu, ova mjera predstavlja brži način obezbjeđivanja nedostajućih kadrova na tržištu. Realizacija tih mjera podstakla je razvoj novih programa obrazovanja odraslih u skladu sa zahtjevima tržišta, ali i usklađivanje postojećih sa potrebama tržišta. Na ovaj način učesnici obrazovanja i osposobljavanja odraslih postaju konkretniji na tržištu rada te doprinose bolje obrazovanoj radnoj snazi u cjelini.

Prema navodima ustanova za obrazovanje, programi Zavoda za zapošljavanje značajno su pomogli održivost rada tih organizacija jer su imale mogućnost da dobiju potrebnu radnu snagu i obrazuju nezaposlene za deficitarna zanimanja. Takođe, navedene organizacije naglašavaju da su imale mogućnost da razmjene znanja i iskustva sa ZZZCG-e. Neke ustanove ili poslodavci koji pružaju programe obrazovanja i osposobljavanja imaju stručne timove koji pomažu u odabiru učesnika i realizovanju programa. Tako tim *u sastavu psiholog, andragog, treneri i ostali administrativni radnici, svako u svom domenu učestvuje u planu i programa realizacije obuke.*

- Postoje li **značajne razlike u troškovima** između istih APZ-a i što uzrokuje navedene razlike?

Razlike u troškovima između istih programa ne bi trebalo da postoje, makar ne u nekoj značajnijoj mjeri. Neki programi obrazovanja i osposobljavanja odraslih su „skuplji“, jer iziskuju veće troškove izvođenja (materijal, mentori, prostor.). Ono što ne bi smjelo da se dešava jesu velike razlike u troškovima izvođenja iste vrste programa obrazovanja (npr. troškovi organizovanja i izvođenja obuke za kozmetičara kod različitih organizatora obrazovanja).

- U kojoj su mjeri organizacijski aranžmani, uključujući sisteme upravljanja i kontrole na svim nivoima, bili **povoljni za djelotvornost APZ-a**? Je li postojalo administrativno opterećenje?

Zaposleni u Zavodu su mišljenja da bi realizaciji bilo koje mjere trebala da prethodi analiza strukture nezaposlenih lica, analiza tržišta rada na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Kada se mjere osmisle i obezbijedi njihovo finansiranje, one treba da budu dostupne nezaposlenom licu tokom cijele godine, a rad na pripremi nezaposlenih lica mora biti intezivan i kontinuiran.

- Koliko su **postupci za izvještavanje i praćenje** bili pravovremeni i djelotvorni?

Postupci za izvještavanje i praćenje nijesu uvijek dovoljni, pravovremeni i djelotvorni pa je potrebno pojačati realizovanje praćenja. Kao pozitivan primjer može poslužiti izjava organizacije koja obučava kadrove za ugostiteljstvo: „*Mi prije početka programa držimo dogovorni čas sa učesnicima, na tom času ih upoznajemo sa programom, sa njihovim obavezama i pravima. Na tim časovima obavezno prisustvuju i predstavnici Zavoda. Tokom trajanja programa Zavod uredno obavještavamo o toku realizacije, dostavljamo izvještaje. Predstavnici Zavoda tokom trajanja programa dolaze,*

posjećuju nas“. Drugi licencirani provajder obrazovanja pojašnjava kako su aplikacija na programe i izvještavanje o njima na početku složeni, ali nakon odgovarajućeg procesa učenja, to više nije problem. Stoga navodi: „*Nemamo nikakvih problema u izvještavanju, imamo dobar partnerski odnos. Kada dobijemo obavještenje da smo odabrani potpišemo ugovor i Zavod nam uputi kandidate. Tokom realizacije programa uredno obavještavamo Zavod o njegovoj realizaciji, dostavljamo propisanu dokumentaciju. Predstavnici Zavoda prate realizaciju programa i neposrednim uvidom, dolaze tokom programa.“*

- Koliko su bile vidljive mjere APZ-a?

U smislu broja učesnika i utroška novca bile su vidljive. Ipak, u smislu održivosti (održivog zapošljavanja) nijesu dovoljno vidljive. Tako se može zaključiti da su mjere dovoljno vidljive i transparentne, ali je potrebno i nadalje raditi na njihovoj promociji.

- Koliko su bile relevantne mjere APZ-a?

Imajući u vidu nedovoljna raspoloživa sredstva, strukturu nezaposlenih lica, stanje na tržištu rada, mjere APZ-a donekle su bile relevantne, iako se moglo i ubuduće treba poraditi na inovativnosti i relevantnosti. To se posebno odnosi na smanjivanje opsega nekih programa obrazovanja i osposobljavanja (na primjer, za računovođe) te uvođenje nekih novih programa (na primjer, za turističke vodiče) i modernizaciju nekih programa (vezanih uz informatičku pismenost i znanja). *Atraktivni i relevantni su oni programi obrazovanja i osposobljavanja za dobro plaćene poslove na tržištu rada kao što je program za rukovaoca građevinskih mašina. Manje atraktivni su za ona zanimanja koja su vezana za turizam i ugostiteljstvo jer nijesu dobro plaćeni i uslovi rada su loši.*

- U kojoj su mjeri ciljevi APZ-a bili relevantni za potrebe nezaposlenih osoba i tržište rada?

Ako je cilj podizanje zapošljivosti učesnika, onda su bile relevantne, a ako je održivo zapošljavanje, morale bi biti bolje (izuzev podrške kroz grant šeme ili kredit). Mnoga nezaposlena lica nakon učestvovanja u programima ne nalaze posao. APZ je uspješna u djelomičnom ublažavanju značajnog nedostatka radnika određenih zanimanja, posebno u turizmu i građevinarstvu, ali su potrebne pojačane aktivnosti svih učesnika kako bi se stanje poboljšalo. Ipak, ne treba uvijek optuživati nadležne organizacije i provajdere programa obrazovanja i osposobljavanja jer *postoji očita nezainteresovanost za određena deficitarna zanimanja, poput kuvara koji se odmah zapošljavaju i za kojima postoji stalna nezadovoljena potreba, posebno na Primorju. Zavod za zapošljavanje želi da što veći broj nezaposlenih lica uključi u obuke za ugostiteljska zanimanja, ali nema interesovanja od strane nezaposlenih.*

- U kojoj su mjeri APZ-a fleksibilne i sposobne prilagoditi se promjenama u sprovođenju, posebno u situaciji COVID-19?

Mjere APZ-a su donekle fleksibilne i sposobne da se prilagode promjenama u sprovođenju, posebno u situaciji COVID-19, ali to ipak nije posve dovoljno. Stoga je u budućnosti potrebno i dalje raditi na unaprjeđenju njihove fleksibilnosti i sposobnosti prilagođavanja.

- Jesu li nezaposleni, u različitim društveno-ekonomskim kontekstima (npr. razvijenija i manje razvijena područja, urbani i ruralni dijelovi zemlje itd.), uključeni u APZ i u kojoj su mjeri APZ dostupne ranjivim grupama?

Može se procijeniti kako su nezaposlena lica, pogotovo ona u ranjivom grupama, dovoljno uključena u APZ i da su im mjere u potpunosti dostupne. Mjere su dizajnirane za manje razvijene regione tako da tamošnjim nezaposlenima uspješno pomognu, pogotovo zapošljavanje korisnika materijalnog obezbjeđenja ili osposobljavanje sa zapošljavanjem za samostalni rad kod

poslodavaca. Većina mjera se izvodi po cijeloj teritoriji Crne Gore. Ciljne grupe su definisane bilo po značaju regiona (manje razvijene regije) ili po karakteristikama znanja i stečenog obrazovanja ili osobnih karakteristika kao što su određeni deficiti ili poremećaji. Ipak, prema navodima zaposlenih u ZZZCG, mora se još više voditi računa o planiranju mjera na lokalnom nivou tj. mjere se moraju planirati na osnovu potreba lokalnih i regionalnih tržišta rada, te na osnovu strukture nezaposlenih lica (programi po mjeri korisnika).

- Koliko su mjere APZ-a koherentne i komplementarne s drugim aktivnostima u području zapošljavanja?

Mjere APZ-a su koherentne i komplementarne s drugim aktivnostima u području zapošljavanja, ali kao i uvijek postoji određeni prostor za njihovo poboljšanje. Stoga je potrebno raditi česta i detaljnija istraživanja tržišta rada kako bi se postigla koherentnost i komplementarnost mjera APZ-a i ostalih aktivnosti usmjerenih na povećanje zapošljavanja. Takođe je potrebno stalno i uporno poboljšavati razumijevanje i saradnju aktera na lokalnom tržištu rada.

- Koliko su mjere APZ-a komplementarne i koherentne s drugim programima koje finansiraju EU i drugi donatori?

Prema mišljenju prije svega zaposlenih u ZZZCG-e mjere APZ-a su posve komplementarne i koherentne s drugim programima koje finansiraju EU i drugi donatori. Uglavnom je u pitanju realizacija istih ili sličnih mjera, samo su pojedine mjere namijenjene specifičnoj kategoriji nezaposlenih lica. Postoji prilično snažna povezanost pojedinih mjera, ali je i dalje potrebno odlučno raditi na njihovoj komplementarnosti i koherentnosti s drugim programima koje finansiraju EU i drugi donatori.

- Koje mjere bi trebalo modifikovati i/ili zamijeniti i u čemu bi se to trebalo sastojati?

Namjere i svrhe mjera su orijentisane na sticanje znanja, vještina i kompetencija (programi osposobljavanja), u cilju otklanjanja nesklada između ponude i tražnje na tržištu rada. A svaka mjera naravno ima posebne ciljeve. Mjere ne bi trebalo nešto bitno modifikovati ili zamijeniti, nego ih samo treba malo osavremeniti u skladu s postojećim potrebama poslodavaca. Treba forsirati mjere koje uvezuju obrazovanje (obuku) i zapošljavanje, pri čemu bi trebalo „osnažiti“ programe obuke i produžiti period zapošljavanja nakon toga.

9. PRIJEDLOZI ZA UNAPRJEĐENJE I ZAKLJUČAK

9.1. Prijedlozi za sve odabrane programe

Iz velikog broja prikupljenih anketa i prijedloga fokus grupa te većeg broja dosadašnjih analiza i evaluacija, dosta je teško dati jednostavne i jednoznačne prijedloge poboljšanja za sve ili za pojedine mjere. Tu uvijek postoji određeni nivo subjektivnosti, koji je jako teško izbjeći. Ujedno, postoji opasnost ponavljanja prijedloga unaprjeđenja za pojedine mjere. Uprkos navedenim ograničenjima, za sve mjere se može predložiti i navesti:

- Uprkos uspjehu u mjerama politike zapošljavanja, prvenstveno u nepovećavanju broja nezaposlenih i zadovoljstvu svih učesnika u intervjuima, posebice nezaposlenih, još uvijek treba pojačati fokus na teško zapošljiva lica, odnosno one koje su najdalje od mogućnosti uspješnog ulaska na tržište rada;
- Još uvijek nedostaje sistemski pristup oblikovanju politike zasnovan na potrebama i razvoju partnerstva između ključnih učesnika: poslodavaca, obrazovnih institucija i javne službe za zapošljavanje. Stoga je prije kreiranja mjera, potrebno realizovati redovne analize tržišta rada na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, koje uključuju istraživanja, fokus grupe, ispitivanje stavova svih učesnika na tržištu rada (nezaposlenih, poslodavaca, organizatora obrazovanja, zaposleni u institucijama, kreatori politika...);
- Iako se većina poslodavaca ne žali na postupke, važno je dalje pojednostavljivanje i ubrzanje procedura za učestvovanje u mjerama;
- Potrebno je kreirati programe po mjeri korisnika, odnosno i nezaposlenih i poslodavaca. Takođe je važno razvijati mjere sa većim obuhvatom pojedinih ciljnih grupa. Važno je kreiranje mjere koja bi uključivala program obrazovanja i osposobljavanja nakon koje bi se podržao razvoj sopstvenog biznisa, odnosno samozapošljavanje;
- Mjere bi trebalo aktuelizovati, na primjer predložiti osposobljavanje za turističke vodiče, a obuhvat pojedinih mjera (na primjer, za računovođe) postepeno smanjivati. Nadalje, Zavod za zapošljavanje mora imati adekvatnu ponudu programa u svakom trenutku primjerenu lokalnoj sredini i strukturi nezaposlenih (npr. na sjeveru otkup bilja, skupljanje pečurki...);
- Potrebno je nastojati da se sprovođenje mjera i dalje oglašava putem javnog poziva više puta godišnje i da se one realizuju u odgovarajućem dijelu godine (na primjer, dosta prije turističke sezone za poslove u turizmu). Takođe, bilo bi poželjno da već početkom godine budu poznate djelatnosti koje će se podržati kroz ove programe, te u tom smjeru pripremati nezaposlena lica;
- Prema navodima poslodavaca *prilikom izbora poslodavaca Zavod za zapošljavanje obično zaobilazi nevladine organizacije, a učesnici programa najviše vještina i znanja mogu dobiti baš u nevladinim organizacijama*. Stoga je potrebno stalno raditi na unaprjeđenju saradnje s nevladinim sektorom;

- Postupci za izvještavanje i praćenje sprovođenja mjera nijesu dovoljno sveobuhvatni, pravovremeni i djelotvorni pa bi trebalo poraditi na njihovom poboljšanju;
- Javnom kampanjom treba stalno pozivati poslodavce za aktivnije učestvovanje u sprovođenju mjera APZ-a. Razmisliti o mogućnosti uvođenja javnog priznanja *Poslodavac godine s obzirom na učestvovanje u mjerama APZ-a*;
- Treba poraditi na boljoj selekciji poslodavaca za određene djelatnosti i forsirati participaciju poslodavaca u troškovima. Nadalje, važno je stimulirati kvalitetne i akreditovane mentore koji bi bili zaduženi za izvođenje obuka, odnosno sprovođenje pojedinih programa;
- Kako je više puta ranije navedeno, veliki broj slobodnih radnih mjesta koja se ne mogu popuniti domaćom radnom snagom, ukazuju da obrazovni sistem i aktivne mjere politike zapošljavanja u Crnoj Gori nijesu u potpunosti ispunile svoj primarni cilj i da postoji mogućnost da se oskudni resursi koriste djelotvornije. Pritom, ne može se očekivati od Zavoda za zapošljavanje da obezbijedi potrebna lica za deficitarna zanimanja u turizmu, ugostiteljstvu i/ili građevinarstvu, ako poslodavci stalno ne unaprjeđuju uslove rada tih zaposlenih, njihove plate i druge faktore (poput smještaja, osiguravanja stipendija, motivisanja za obrazovanje za ta zanimanja i slično);
- Poboljšanjem funkcionisanja cijelog sistema, posebno obrazovanja, i usmjeravanjem više na buduću potražnju i netrošenjem resursa na pružanje kvalifikacija koje nemaju (i neće imati) dovoljnu perspektivu, javna služba za zapošljavanje mogla bi napraviti dalje značajne promjene u tome da se više usredotoči na osobe u nepovoljnom položaju tako da im što više omogući potpuno učestvovanje na tržištu rada;
- Važno je osnažiti učesnike mjera da prijavljuju zloupotrebu: informisati ih o obavezi poslodavca koje on mora ispuniti; omogućiti da u tom slučaju nezaposleno lice ima zaštitu ili kompenzaciju od negativnih posljedica prijave;
- Konačno, i dalje je potrebno raditi na unaprjeđivanju znanja i imidža koji Zavod za zapošljavanje Crne Gore ima u javnosti. Ispitani poslodavci su gotovo svi u potpunosti svjesni važnosti i kvaliteta ZZZCG-e koji im je važan partner, ali naglašavaju da *Zavod za zapošljavanje ne može ništa sam na značajnijem unaprjeđenju tržišta rada u Crnoj Gori nego je potrebna stalna saradnja svih uključenih organa i ustanova*. Više poslodavaca je iskazalo mišljenje da *javnost nije dovoljno informisana i da bi marketinška kampanja promovišući programe postigla da interesovanje bude veće a djelotvornost bolja*.

9.2. Prijedlozi za pojedine programe

1. Programi obrazovanja i osposobljavanja;
 - Programi su učesnicima pružili ponekad čak i više nego što su očekivali, a gotovo svi bi ponovo učestvovali u njemu jer je bio odličan. Većina ispitanika bi preporučila učestvovanje u programu svojim prijateljima i poznanicima, ali se većina po završetku programa nije zaposlila;
 - Potrebno je modernizovati programe i još ih više prilagoditi postojećoj potražnji za radnom snagom.
2. Program "Osposobljavanje za rad kod poslodavca"
 - Ispitana nezaposlena lica učesnici tog programa navela su kako je Program po sadržaju bio koristan, pogotovo u pogledu sticanja iskustva i praktičnih znanja, ali bi prema njihovom mišljenju trebao biti u dužem trajanju;

- Slijedom navedenog, potrebno je zadržati osnovni koncept Programa, ali težiti njegovom stalnom poboljšanju, osavremenjivanju i razmisliti o mogućnosti produženja njegovog trajanja;
- Razmisliti o mogućnosti i opravdanosti istovremenog sprovođenja drugih programa za sticanje određenih vještina, na primjer: komunikacijske vještine, rad na računaru, kancelarijsko poslovanje, strani jezici, jezična i informatička pismenost.
- Moguća razmišljanja i prijedlozi o strošim kontrolama poslodavaca vjerojatno imaju opravdanja, ali tu treba biti pažljiv kako se poslodavci ne bi demotivisali od učešća u Programu.

3. Program "Osposobljavanje za samostalan rad"

- Ispitani učesnici u Programu su iskazali visok nivo zbog mogućnosti sticanja praktičnih znanja, radnih navika, motivacije i iskustva;
- Potrebno je modernizovati program i još ih više prilagoditi postojećoj potražnji za radnom snagom;
- Potrebno je više informisati javnost o svim programima aktivne politike zapošljavanja, a posebno o Programu „Osposobljavanje za samostalan rad“ jer se prema navodima nezaposlenih lica o njemu nedovoljno zna.

4. Program "Stop sivoj ekonomiji"

- Očuvati postojeću strukturu Programa;
- •Dosljedno i redovno informisati mlada lica da Program prije svega služi da bi se stekla praktična znanja, kompetencije i sposobnosti, a ne garantuje zapošljavanje u javnim službama;
- Razmisliti o mogućnosti i opravdanosti istovremenog sprovođenja drugih programa poput učenja stranih jezika i unaprjeđenja informatičkih znanja.

9.3. Zaključak

U poboljšanju oblikovanja i sprovođenja aktivne politike zapošljavanja, od velike koristi može biti evaluacija učinaka sprovedenih mjera, tako da se raspoloživa sredstva usmjere na one učesnike i programe gdje je najveća korist i najbolji povrat od uloženog. Najčešći pristup analizi djelotvornosti mjera zasniva se na mikro-ekonomskom pristupu u kojem se posmatra efekat mjera na učesnike, odnosno na njihovo zapošljavanje ili zarade u kraćem ili dužem vremenskom periodu upoređujući ih sa grupom lica istih karakteristika koja nije učestvovala u programu.

Iako primjena aktivne politike tržišta rada ima pozitivnih rezultata, ukupni dokazivi učinci na učesnike mjera širom svijeta generalno su prilično skromni. Obično su navedeni učinci nešto izraženiji na kratki rok (koji je uključen u većinu analiza) i slabiji na duži, ali ima čak i primjera kontraproaktivnih učinaka pojedinih mjera. Rezultati zavise i od kretanju ekonomskog ciklusa pa u načelu mjere daju bolje rezultate u uslovima opšteg rasta zaposlenosti. Evaluacije pojedinih mjera mogu se ujedno susresti i sa zanemarivanjem zakona opadajućih prinosa, odnosno često se analiziraju mjere primijenjene na usku ciljanu grupu, ali kada bi se primijenile na većem udjelu nezaposlenih lica, njihov bi se učinak nužno smanjivao. U društvu i vezanim raspravama o tržištu rada potrebno je shvatiti kako su mjere APZ-a dobar pokretač unaprjeđenja, ali ne mogu riješiti probleme tržišta rada u smislu povećanja zaposlenosti ili trajnijeg i značajnijeg smanjenja nezaposlenosti.

Koordinisani pristup poboljšanju ponude radne snage i potražnje za radnom snagom u Crnoj Gori, putem mjera politike zapošljavanja i obrazovanja, bez sumnje ima značajnu ulogu u uspješnom djelovanju tržišta rada, ali ipak postoji prostor za njegovo unaprjeđenje. Navedeni pristup bi mogao i trebao igrati još važniju ulogu u budućem razvoju tržišta rada kao i u postizanju daljeg poboljšanja njegove djelotvornosti.

Više je nego pohvalno kako se osnovni koncept i ciljevi analizovanih mjera uglavnom zadržani u dužem periodu tako da su se na njega navikla nezaposlena lica, provajderi obrazovanja, poslodavci i službenici Zavoda. Nadalje, pozitivno je da su analizovane mjere usmjerene na sticanje znanja, kompetencija i stručnosti, a ne na sufinansiranje zapošljavanja, što u dužem periodu gotovo uvijek ne daje očekivane rezultate. Ipak, kako je navedeno, važno je stalno osavremenjavanje sadržaja programa i njihovo prilagođavanje novonastalim uslovima na tržištu rada. Svi programi pružaju mogućnost nezaposlenim licima da se prekvalifikuju i isprave pogrešne izbore. Takođe, programi daju mogućnost nezaposlenim licima da steknu neke nove vještine, koje nijesu stekli kroz redovno obrazovanje. Najkraće, čini se, kako su odabrane mjere APZ-a u Crnoj Gori prilično djelotvorne i učinkovite, a u cilju njihovog poboljšanja dali smo prijedloge kako bi one bile još bolje.

U poboljšanju tržišta rada u Crnoj Gori i sprovođenju mjera APZ-a, Zavod za zapošljavanje može biti od presudne važnosti, ali je potrebna stalna i sistemska saradnja svih ostalih učesnika u društvu, posebno nadležnih ministarstava, ustanova obrazovanja na svim nivoima i poslodavaca. Ostvarivanje djelotvornog tržišta rada s niskom nezaposlenošću i uspješnim udovoljavanjem potreba poslodavaca za radnom snagom nije kratkotrajan proces, poput sprinta na 100 metara, nego to više slični trci na 10 kilometara ili možda maraton koja zahtjeva snagu, odvažnost, upornost i odlučnost svih uključenih.

LITERATURA

Adda, J., Costa Dias, M., Meghir, C., Sianesi, B., 2007. Labour Market Programmes and Labour Market Outcomes: A study of the Swedish Active Labour Market Interventions, Uppsala: The Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU), dostupno na <http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2007/wp07-27.pdf>

Arandarenko, M., Mirković, M., 2020. Analiza lokalnih tržišta rada u Crnoj Gori.

Auer, P., Efendioglu, Ü. i Leschke, J. 2008. *Active Labour Market Policies Around the World: Coping with the Consequences of Globalization*. (2. ed.) Geneva: International Labour Organization.

Azam M., Ferré, C., Ajwad M. D., 2012. Did Latvia's Public Works Program Mitigate the Impact of the 2008–2010 Crisis? Working Paper Series 6144, Washington DC. World Bank Europe and Central Asia Region Human Development Economics Unit, dostupno na <http://econ.worldbank.org>

Bakule (2012.), Davies, S., Hallet, M., 2001. Policy responses to regional unemployment: Lessons from Germany, Spain and Italy, *Economic Papers*: No. 161. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, dostupno na http://europa.eu.int/comm/economy_finance.

Betcherman, G. (2012). Labor Market Institutions : A Review of the Literature. Background Paper for the World Development Report 2013;. Washington, D.C.: World Bank.

Betcherman, G., Godfrey, M., Puerto, S., Rother, F. i Stavreska, A. (2007). A review of interventions to support young workers : findings of the youth employment inventory, *Social Protection discussion paper, br. SP 0715*; Washington, D.C. : World Bank.

Betcherman, G., Olivas, K. i Dar, A. (2004). Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. *Social Protection Discussion Paper Series 0402*. Washington, D.C.: World Bank.

Bonoli, G., 2010. The political economy of active labour market policy, REC-WP 01/2010 Working Papers of the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, Edinburgh: RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, dostupno na www.socialpolicy.ed.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0010/39268/RECWP_0110_Bonoli.pdf

Bošković, B. 2020. Labour Market Policies and Social Investment in Montenegro: Attaining European Standards and Practice? *Revija za socijalnu politiku*, 27 (1), str. 37-53.

Bown, C. P. i Freund, C. 2019. Active Labor Market Policies: Lessons from Other Countries for the United States. *Peterson Institute for International Economics Working Paper*, 19-2, January. New York: Columbia University Press, dostupno na <https://www.piie.com/publications/working-papers/active-labor-market-policies-lessons-other-countries-united-states>

Brown, A. J. G. i Koettl, J., 2012. Active labor market programs: Employment gain or fiscal drain? IZA Discussion Paper 6880. Bonn: Institute for the Study of Labor, dostupno na <http://ftp.iza.org/dp6880.pdf>

Calmfors, L. 1994. Active labour market policies and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features. *OECD Economic Studies*, 22, Paris: OECD, pp. 7-49.

Calmfors, L., Forslund A. i Hemstrom, M. (2001). Does active labour market policy work? Lessons from Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 85(2001), str. 61-124.

Card, D., Kluve, J., Weber, A., 2009. Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, *IZA Discussion Paper Series No. 4002*. Bonn: IZA, dostupno na <http://ftp.iza.org/dp9236.pdf>

Card, D., Kluve, J., Weber, A., 2015. What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations, *IZA Discussion Paper Series. No. 9236*. dostupno na <http://ftp.iza.org/dp9236.pdf>

Csillag, M., Krekó, J., Scharle, A. 2020. Counterfactual Evaluation of Youth Employment Policies: Methodological Guide, Budapest: Budapest Institute For Policy Analysis, dostupno na <http://www.budapestinstitute.eu/index.php/hu>

Dar, A., Tzannatos, Z., 1999. Active Labor Market Programs: A Review Of The Evidence From Evaluations, Social Protection Department, Human Development Network, Washington DC.: The World Bank.

Davies, S., Hallet, M., 2001. Policy responses to regional unemployment: Lessons from Germany, Spain and Italy, *Economic Papers*: No. 161. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, dostupno na http://europa.eu.int/comm/economy_finance.

Drobnič, J., Simović Zvicer, V., Zagorc, S., Meštrović, B., 2017. Analiza djelotvornosti postojećih aktivnih mjera na tržištu rada u Crnoj Gori, EuropeAid/136526/IH/SER/ME

Esping-Andersen, G., 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

European Commission, 2016. *Commission Staff Working Document Montenegro 2016 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 2016 Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2016). 715 final, Brussels: European Commission, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf.

European Commission, 2018. *Montenegro 2018, Report*. COM(2016). 450 final, Brussels: European Commission.

European Employment Observatory, 2007. *EEO Review: Autumn 2007*. Brussels: European Employment Observatory.

Eurostat, 2008, Online Databases, Luxembourg: Eurostat, dostupno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL

Eurostat, 2013. Labour market policy statistics, Methodology 2013, Luxembourg: EUROSTAT, dostupno na <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5935673/KS-GQ-13-002-EN.PDF/bc4d9da7-b375-4eb3-97c7-766ebf7b4aa0?version=1.0>

Ghinararu, C., 2012. Working Vs Doling, Romania's Experience With Subsidised Community Works Programmes For The Unemployed; Peer Review on "Activation measures in times of crisis: the role of public works", 26 - 27 April, 2012. Riga, Latvia: European Commission.

Golubovic, V., 2018. Labour Market Policy Thematic Review 2018: A review of recent developments on labour market, employment policies, social situation and education/training in EU enlargement countries – Montenegro, European Centre of Expertise (ECE) in the field of labour law, employment and labour market policy.

Golubović, V., Kriechel, B., Vetter, T., 2019. Mjerenje neusklađenosti tržišta rada i sistema obrazovanja u partnerskim državama ETF-a, Izvještaj za Crnu Goru, Solun: Evropska trening fondacija.

Institute for Strategic Studies and Prognoses 2010. Assessment of the Labour Market in Montenegro Final Study Report, pripremljeno za European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Podroga; Institute for Strategic Studies and Prognoses.

International Labour Organisation - ILO, 2016. Indirect (negative) effects of Active Labour Market Policies (ALMPs), Presented in Riga, 12-13 April 2016, dostupno na: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_546454.pdf

International Labour Organization - ILO, 2016a. *Key indicators of the labour market*, Geneva: International Labour Organization dostupno na https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_498929.pdf

International Labour Organization -ILO, 2012. Towards the right to work: a guidebook for designing innovative public employment programmes. International Labour Organization, Employment Sector. - Geneva: International Labour Organization.

International Labour Organization, 2017. Employment Protection Legislation: New Approaches to Measuring the Institution, *INWORK Issue Brief No. 8*, Geneva: International Labour Organization, dostupno na https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_442672.pdf

International Labour Organization, 2020. Covid-19 and the World of Work: Montenegro, Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses,

Kaludjerovi, J. 2011. Montenegro: From Equity towards Efficiency, in Bejakovic P. and Meinardus, M. (ur.) *Equity vs. Efficiency - Possibilities to Lessen the Trade-Off in Social, Employment and Education Policy in South-East Europe*, Sofia: Friedrich Ebert Foundation, Office Bulgaria.

Kluge, J., Lehmann, H., Schmidt, M. C., 1999. Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization or Benefit Churning, *Journal of Comparative Economics*, 27(1), str. 61-89. dostupno na <http://www.sciencedirect.com>

Kluge, J., Lehmann, H., Schmidt, M. C., 2001. Disentangling Treatment Effects of Polish Active Labor Market Policies: Evidence from Matched Samples, *Discussion Paper No. 355*, Bonn: IZA, dostupno na http://www.iza.org/index_html?mainframe=http%3A//www.iza.org/en/webcontent/personnel/photos/index_html%3Fkey%3D515

knoema.com, 2021. Montenegro - Gross domestic product per capita based on purchasing-power-parity in current prices, dostupno na <https://knoema.com/atlas/Montenegro/GDP-per-capita-based-on-PPP#:~:text=In%202020%2C%20GDP%20per%20capita%20based%20on%20PPP,description%20is%20composed%20by%20our%20digital%20data%20assistant>.

Lehmann, H. i Kluge, J., 2010. Assessing Active Labour Market Policies in Transition Economies. In F. E. Caroleo & F. Pastore (ed.), *The Labour Market Impact of the EU Enlargement. A New Regional Geography of Europe?* Berlin, Heidelberg: Springer, str. 275-307.

Martin, J.P., 2014. Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness. IZA Policy Paper br. 84. Bonn: Institute for the Study of Labor.

Martin, J.P. i Grubb, D., 2001. What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8(14), 9-56.

Martin, J.P., 2000. What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries Experiences, *OECD Economic Studies 3*, OECD Publishing, Paris: OECD.

Meager, N. i Evans, C., 1998. The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed. *ILO Employment and Training Papers*, 16, Geneva: International Labour Office, dostupno na https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_120317.pdf

Međunarodna organizacija rada - MOR, 2019. Program dostojanstvenog rada 2019.–2021. Crna Gora, Ženeva: Međunarodna organizacija rada.

Monstat, 2020. Anketa o dohotku i uslovima života (EU-SILC) 2019. godine, Saopštenje 205, Podgorica: Monstat, dostupno na https://www.monstat.org/uploads/files/EU%20SILC/Saop%C5%A1tenje_Anketa_o_dohotku_i_uslovima_%C5%BEivota_EU-SILC_2019.pdf

Neubauer, R. 2002. More Active Labour Market Measures – Panacea or Folly, Paper presented on International Conference Employment in South-East-Europe as Factor of Stability and Development, 28 – 30 November 2002, Sofia - Bulgaria: Friedrich Ebert Stiftung.

Pierre, G., 1999. A framework for active labour market policy evaluation. *Employment and training papers 49*, International Labour Office Geneva, ISBN 92-2-111790-1, ISSN 1020-5322

van Ours, J.C. 2002. The Locking-in Effect of Subsidized Jobs, *IZA Discussion Paper No. 527*, Bonn: Institute for the Study of Labor, available on <http://ftp.iza.org/dp527.pdf>

World Bank, 2018. Montenegro Growth and Jobs Agenda, Volume 1: Technical Notes, Washington DC: The World Bank, dostupno na <https://documents1.worldbank.org/curated/en/787451545030793133/pdf/Montenegro-Growth-and-Jobs.pdf#page=32&zoom=100,104,97>

World Bank, 2019. Montenegro Growth and Jobs Agenda, Volume 2: Technical Notes, Washington DC: The World Bank.

World Bank, 2021a. Zapadni Balkan Redovni ekonomski izvještaj: Crna Gora, br.19, Washington DC: The World Bank, dostupno na [Western Balkans Regular Economic Report Spring 2021 \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/en/publications/western-balkans-regular-economic-report-spring-2021)

World Bank, 2021. GDP growth (annual %) – Montenegro: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files, Washington DC: World Bank, available on [Montenegro | Data \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/MT)

Zavod za zapošljavanje: Godišnji izvještaji o radu, dostupno na <http://www.zzzcg.me/planovianalize-i-izvjestaji>



RegionalCooperationCouncil

Regional Cooperation Council Secretariat
Employment and Social Affairs Platform 2 Project (#ESAP2)
www.esap.online

good.better.regional.



@rccint



RegionalCooperationCouncil



RCCSec



regionalcooperationcouncil_rcc



Regional Cooperation Council