



Ministry of Labor and
Social Welfare



Montenegro

BIJELA KNJIGA

► Preporuke za unapređenje
zapošljavanja mladih u Crnoj Gori



PREDGOVOR

Tokom posljednjih decenija, rastući izazovi u zapošljavanju mladih širom svijeta učinili su da kreiranje dostojanstvenih poslova za mlade postane prioritet na globalnom nivou. Međunarodna organizacija rada (MOR) suočava se sa situacijom u kojoj sve veći broj država članica traži pomoć pri dizajniranju integrisanih programa, politika i preporuka za zapošljavanje mladih u okviru specifičnih konteksta u kojima se te zemlje nalaze.

Zapošljavanje mladih prepoznato je kao jedan od tri prioriteta Programa dostojanstvenog rada za Crnu Goru za period 2015-2017, imajući u vidu relativno visoku stopu nezaposlenosti mladih, nizak nivo njihove aktivnosti i relativno visoko učešće mladih na neformalnim poslovima.

U okviru zajedničke inicijative Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori, tokom 2016. godine Međunarodna organizacija rada je, zajedno sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja i ostalim relevantnim ministarstvima, institucijama i socijalnim partnerima, sprovela projekat pod nazivom „Jačanje zapošljivosti mladih u Crnoj Gori“, čiji je glavni rezultat upravo dokument koji imate pred sobom – Preporuke za unapređenje zapošljavanja mladih u Crnoj Gori: Bijela knjiga, koji predstavlja sveobuhvatne preporuke nacionalnim partnerima za vođenje politika koje za krajnji cilj imaju podsticanje zapošljivosti mladih ljudi u Crnoj Gori i njihovo brže zapošljavanje na dostojanstvenim poslovima.

Izražavamo duboko uvjerenje da će preporuke i smjernice predstavljene u ovom dokumentu naći svoje utemeljenje u relevantnim nacionalnim i sektorskim akcionim planovima i služiti kao vodič institucijama za koordinisane aktivnosti kako bi mladi ljudi na dostojanstven način ostvarili svoje lične i profesionalne ambicije.

Kemal Purišić - ministar
Ministarstvo rada i socijalnog
staranja Crne Gore

Antonio Graziosi - direktor
Tim za tehničku podršku dostojanstvenog rada
Kancelarija MOR-a za Centralnu i Istočnu Evropu

Izdavač:

Međunarodna organizacija rada (MOR)
Ministarstvo rada i socijalnog staranja Crne Gore

Prelom i štampa:

Štampanje DOO, Podgorica

Tiraž:

100

Podgorica, 2016.



International
Labour
Organization

Ova publikacija je objavljena uz (finansijsku) podršku Međunarodne organizacije rada. Odgovornost za mišljenja izražena u ovom dokumentu je isključivo na autoru. Međunarodna organizacija rada (ILO) ne preuzima odgovornost za ispravnost, tačnost ili pouzdanost bilo koje informacije ili mišljenja izraženih u ovom dokumentu.

PREGOVOR

SADRŽAJ

SPISAK TABELA, GRAFIKA I OKVIRA

ZAHVALNOST

UVOD	1
1. PREGLED IZAZOVA KOD ZAPOŠLJAVANJA MLADIH U CRNOJ GORI	2
2. PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE RELEVANTNOSTI ISHODA UČENJA I SMANJENJE NEUSKLAĐENOSTI TRAŽNJE ZA STEČENIM VJEŠTINAMA	9
Preporuke za smanjenje nesklada između ponude i tražnje za stečenim vještinama	9
Preporuka 1.1: Uspostaviti Informacioni sistem tržišta rada koji se koristi za informisanje prilikom izbora karijere, kao i za kreiranje usluga i programa obrazovanja, obuke i zapošljavanja	10
Preporuka 1.2: Mladi ljudi treba da imaju pristup kvalitetnom karijernom obrazovanju i uslugama savjetovanja.....	12
Preporuka 1.3: Unaprijediti programe obrazovanja odraslih i prilike za "drugu šansu" kako bi se riješio problem nesklada vještina	13
Preporuke za povećanje relevantnosti ishoda obrazovanja	17
Preporuka 1.4: Ubrzati reformu obrazovanja – i posebno preoblikovanje nastavnog plana i programa, uvođenje učenja na radu i unapređenje obuke za nastavnike/profesore – kako bi se obrazovanje svima isplatilo	19
3. PREPORUKE ZA POVEĆANJE KVANTITETA I KVALITETA RADNIH MJESTA	21
Preporuka 2.1: Prioritetno analizirati uticaj na zaposlenost i razvoj znanja u okviru investicione politike	23
Preporuka 2.2: Kreirati paket podsticajnih mjera za unapređenje kapaciteta preduzeća da generišuradnamjestazamlade.....	25
Preporuka 2.3: Donijeti mjere u cilju poboljšanja uslova na radu i suzbijanja neformalnog rada kako bi se povećali kvalitet i kvantitet radnih mjesta za mlade	29
4. PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE DIZAJNA AKTIVNIH POLITIKA TRŽIŠTA RADA NAMIJENJENIH MLADIMA	32
Preporuka 3.1: Razviti namjensku liniju u Zavodu za zapošljavanje, utemeljenu na profilisanju, ranoj intervenciji i nivelisanom principu pružanja usluga kako bi se odgovorilo na potrebe mladih ljudi	34
Preporuka 3.2: Uskladiti dizajn i finansiranje aktivnih politika tržišta rada kako bi se odgovorilo potrebama mladih i zahtjevima tržišta rada	39
Preporuka 3.3: Zavod za zapošljavanje treba da unaprijedi kvalitet usluga za poslodavce i omogući pouzdan pregled slobodnih radnih mjesta mladima na evidenciji Zavoda	48
LITERATURA	50

- ▶ **Tabela 1.1.** Preduzeća po sektoru djelatnosti, bruto dodatoj vrijednosti (BDV) i učešću zaposlenosti mladih
- ▶ **Tabela 1.2.** Indeks zakonodavstva o zaštiti zapošljavanja (EPL) u Crnoj Gori, 2013
- ▶ **Tabela 3.1.** Prihodi i rashodi Vlade, kao procenat BDP-a, 2015
- ▶ **Tabela 4.1.** Procjena finansijskih sredstava. Ostvarenje rezultata u oblasti zapošljavanja mladih
- ▶ **Grafik 1.1.** Poređenje između upisa na fakultet po predmetu i zaposlenosti mladih po ekonomskom sektoru
- ▶ **Grafik 1.2.** PISA rezultati iz matematike, Crna Gora i izabrane zemlje, 2006-2012
- ▶ **Grafik 1.3.** Promjene u rangiranju konkurentnosti, Crna Gora, 2010-2015
- ▶ **Grafik 1.4.** Poreski klin, Crne Gora i OECD države, 2016
- ▶ **Grafik 2.1.** Glavne karakteristike strategija za smanjenje ranog napuštanja školovanja
- ▶ **Grafik 4.1.** Nivelacija usluga usmjerena na mlade na evidenciji ZZZCG
- ▶ **Okvir 2.1.** Predviđanje potrebnih vještina i ankete
- ▶ **Okvir 2.2.** Karijerno obrazovanje kao instrument olakšavanja tranzicije do posla
- ▶ **Okvir 2.3.** Mjere kompenzacije
- ▶ **Okvir 2.4.** Koje vještine poslodavci najviše traže?
- ▶ **Okvir 2.5.** Reforma nastavnog plana i programa u Poljskoj
- ▶ **Okvir 2.6.** Obrazovanje koje je relevantno za svijet rada
- ▶ **Okvir 2.7.** Obuka nastavnika u Evropi
- ▶ **Okvir 2.8.** Sistemi upravljanja informacijama o obrazovanju
- ▶ **Okvir 3.1.** Ekspanzivna fiskalna politika i zapošljavanje mladih
- ▶ **Okvir 3.2.** Uticaj javnih investicija na zaposlenost: iskustva država
- ▶ **Okvir 3.3.** Šta državu čini konkurentnom?
- ▶ **Okvir 3.4.** Saradnja u okviru lanaca vrijednosti u sektoru turizma
- ▶ **Okvir 3.5.** Smanjenje poreza na zaradu i subvencije za zapošljavanje u Švedskoj, Kanadi i Turskoj
- ▶ **Okvir 3.6.** Mjerenje kvaliteta poslova
- ▶ **Okvir 4.1.** Identifikovanje mladih u riziku u Portugaliji i Republici Makedoniji
- ▶ **Okvir 4.2.** Uticaj intenzivnog savjetovanja na dužinu čekanja na zaposlenje u Francuskoj
- ▶ **Okvir 4.3.** Programi obuke za mlade u Latinskoj Americi
- ▶ **Okvir 4.4.** Koji je efekat programa angažovanja bez zasnivanja radnog odnosa (stažiranja)?
- ▶ **Okvir 4.5.** Da li su subvencije korisne za mlade sa univerzitetskom diplomom?
- ▶ **Okvir 4.6.** Mehanizmi finansiranja i preduzetništvo mladih
- ▶ **Okvir 4.7.** Monitoring i evaluacija programa zapošljavanja mladih u Republici Makedoniji

ZAHVALNOST

Ovaj dokument nastao je zahvaljujući zajedničkim naporima tima MOR-a i Ministarstva rada i socijalnog staranja, uz aktivno učešće i dragocjen doprinos predstavnika Zavoda za zapošljavanje, Ministarstva prosvjete, Ministarstva ekonomije, Centra za stručno obrazovanje, Ministarstva finansija, Unije poslodavaca Crne Gore, Saveza sindikata Crne Gore, Unije slobodnih sindikata Crne Gore, kao i agencija Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori. Velika zahvalnost Edini Dešić, direktorici Direktorata za tržište rada i zapošljavanje u Ministarstvu rada i socijalnog staranja i njenom timu za punu posvećenost i podršku prilikom izrade Bijele knjige.

Takođe, posebnu zahvalnost izražavamo Valli Corbanese za ekspertsku podršku prilikom izrade Bijele knjige, kao i Mauriciu Dierckxsensu, specijalisti za zapošljavanje u Timu za tehničku podršku Programu dostojanstvenog rada Kancelarije MOR-a za Centralnu i Istočnu Evropu i Ani Rašović, nacionalnoj projekt koordinatorki MOR-a u Crnoj Gori.

UVOD

Uprkos napretku u pogledu ekonomske transformacije i smanjenja siromaštva koje je postignuto u posljednjoj deceniji, otvaranje novih radnih mjesta u Crnoj Gori i dalje teče sporo. Crna Gora je posebno pogođena visokim stopama nezaposlenosti mladih (15-29) (41,3% u 2015. godini) i neformalne zaposlenosti (59,5% mladih od 15 do 29 godina). I pored opšteg nedostatka dostojanstvenih radnih mjesta za mlade, ne suočavaju se svi mladi sa istim rizikom da budu isključeni sa tržišta rada. Mlade žene, mladi ljudi sa niskim stepenom obrazovanja, mladi koji žive u ruralnim područjima i mladi koji nijesu socijalno umreženi su više izloženi deficitima dostojanstvenog rada u odnosu na druge grupe. Rodne razlike u učešću u radnoj snazi, zaposlenosti i nivou zarade i dalje postoje uprkos visokom nivou obrazovanja mladih žena u odnosu na muškarce.

Zapošljavanje mladih je visoko na političkoj agendi države. Posvećenost Vlade da riješi situaciju nedovoljne zaposlenosti mladih – zbog njihove ranjivosti i izloženosti socijalnoj isključenosti – prepoznata je u Programu reforme politike zapošljavanja i socijalne politike (2015-2020) i u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja 2016-2020. Ovi strateški dokumenti naglašavaju važnost olakšavanja tranzicije do posla onim grupama stanovništva koje su u riziku od dugoročne nezaposlenosti.

U tom kontekstu, kancelarija Međunarodne organizacije rada (MOR) pozvana je da pruži tehničku pomoć Ministarstvu rada i socijalnog staranja i socijalnim partnerima u nastojanju da: i) poboljšaju rezultate zapošljavanja mladih ljudi; ii) obezbijede nesmetanu tranziciju od škole do posla; i iii) stvore povoljne uslove za otvaranje dostojanstvenih radnih mjesta za mlade. Ovaj paket pomoći uključuje sprovođenje Ankete o tranziciji od škole do posla kako bi se povećala baza znanja o zapošljavanju mladih; podršku za kreiranje uravnotežene kombinacije aktivnosti kako bi se odgovorilo na glavne izazove zapošljavanja mladih sa kojima se država suočava; kao i aktivnosti na unapređenju kapaciteta.

Studija koja slijedi zasniva se na nalazima Izvještaja MOR-a pod nazivom „Tranzicija na tržište rada mladih žena i muškaraca u Crnoj Gori“¹, kao i na diskusijama vođenim tokom dvije tehničke radionice (Kolašin, 21-22. april i Podgorica, 18-19. jul 2016.), organizovanim za članove međuinstitucionalne radne grupe zadužene za razvoj politika za promovisanje zapošljavanja mladih. Cilj ove Bijele knjige je da se kreira portfolio preporuka za politike - na osnovu iskustava evropskih zemalja - kako bi se:

- Poboljšala relevantnost ishoda učenja i smanjila neusklađenost tražnje za stečenim vještinama;
- Povećao kvantitet i kvalitet radnih mjesta za mlade;
- Poboljšala efikasnost servisa i programa za zapošljavanje mladih.

Dokument je podijeljen u četiri poglavlja. Prvo poglavlje pruža analitički pregled glavnih zaključaka Ankete o tranziciji od škole do posla i glavnih izazova zapošljavanja mladih identifikovanih u Crnoj Gori. Drugo poglavlje istražuje preporuke za politike koje mogu biti od značaja za poboljšanje relevantnosti ishoda učenja i smanjenje neusklađenosti ponude i tražnje za vještinama. Treće poglavlje razmatra faktore koji sprječavaju rast zaposlenosti mladih i ispituje izvodljivost niza opcija usmjerenih na povećanje kvantiteta i kvaliteta radnih mjesta. Četvrto poglavlje istražuje aktivnosti u okviru politika koje se mogu sprovesti u cilju poboljšanja efikasnosti servisa i programa za zapošljavanje mladih, dok se peto poglavlje bavi mehanizmima koordinacije neophodnim za dostizanje predloženih ciljeva.

¹ Durić D., Tranzicija na tržište rada mladih žena i muškaraca u Crnoj Gori, MOR, Ženeva, 2016.

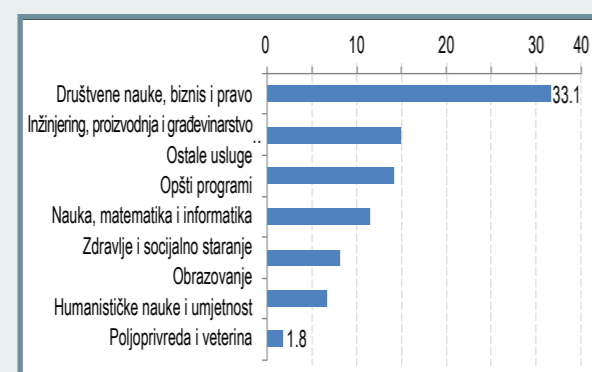
1. PREGLED IZAZOVA KOD ZAPOŠLJAVANJA MLADIH U CRNOJ GORI

Glavni nalazi Ankete o tranziciji od škole do posla sastoje se od sljedećeg: i) jak i pozitivan odnos između stečenog obrazovanja, ishoda na tržištu rada i siromaštva; ii) slaba reakcija zaposlenosti mladih na ekonomski rast; iii) nedostatak mogućnosti za dostojanstveni rad za mlade; i iv) značaj društvene umreženosti za sticanje uporišta na tržištu rada.

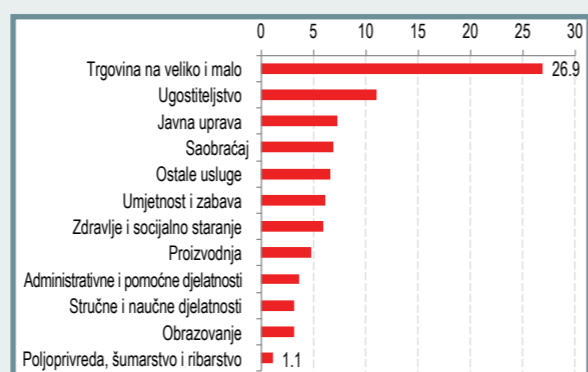
Mladi ljudi (15-29) u Crnoj Gori imaju visok stepen obrazovanja: u 2015. godini, otprilike 63% mladih završilo je srednju školu, a skoro 23% je imalo fakultetsko obrazovanje. Udio nisko kvalifikovanih mladih (12,3%) daleko je ispod prosjeka zabilježenog u zemljama Evropske unije (33,4%). Podaci pokazuju da mladi sa većim stepenom obrazovanja imaju veće šanse za zaposlenje, imaju veće zarade i brže ostvaruju tranziciju do posla, a time je i manja vjerovatnoća siromaštva i neaktivnosti u odnosu na mlade koji imaju samo osnovno i srednje obrazovanje. Fakultetsko obrazovanje, međutim, ne oslobađa od rizika nezaposlenosti, s obzirom na to da je stopa nezaposlenosti među mladim diplomcima oko 32%. Koegzistencija boljih rezultata kod zapošljavanja mladih sa fakultetskim obrazovanjem i visoka stopa nezaposlenosti među diplomcima prije svega postoji zbog: i) neusklađenosti između vještina koje mladi stiču u školi i onih koje poslodavci traže; i ii) niska stopa otvaranja novih radnih mjesta u državi, i iii) struktura ekonomije, koju karakteriše ograničen kapacitet apsorpcije mladih sa stečenim visokim obrazovanjem. Udio mladih radnika na koje utiče neusklađenost potražnje sa stečenim vještinama (tj. onih ili pre-kvalifikovanih ili nedovoljno kvalifikovanih za posao kojim se bave) iznosi 19,4% od ukupne zaposlenosti mladih (više od 13% zabilježeno je u zemljama EU, u skladu sa susjednim zemljama). Međutim, poređenje između oblasti učenja mladih na univerzitetima, u ovom trenutku, i zapošljavanja mladih u ekonomskom sektoru (koji se koristi kao pokazatelj za potražnju za radnom snagom) ukazuje na veliku asimetričnost (Grafik 1.1.).

Grafik 1.1. Poređenje između upisa na fakultet po predmetu i zaposlenosti mladih po ekonomskom sektoru

Mladi upisani na fakultet, po predmetu, %, 2014-2015



Zaposlenost mladih po sektoru, %, 2015



Izvor: MONSTAT, Statistika o obrazovanju, 2014-2015; Djurić D., Tranzicija na tržište rada mladih žena i muškaraca u Crnoj Gori, op.cit., 2016.

² Vidi Tabelu 4.13, Djurić D., Tranzicija na tržište rada mladih žena i muškaraca u Crnoj Gori, MOR, Ženeva, 2015 i MOR, Sektor za statistiku, Neusklađenost potražnje sa stečenim vještinama u Evropi, MOR Sektor za statistiku, Ženeva, 2014.

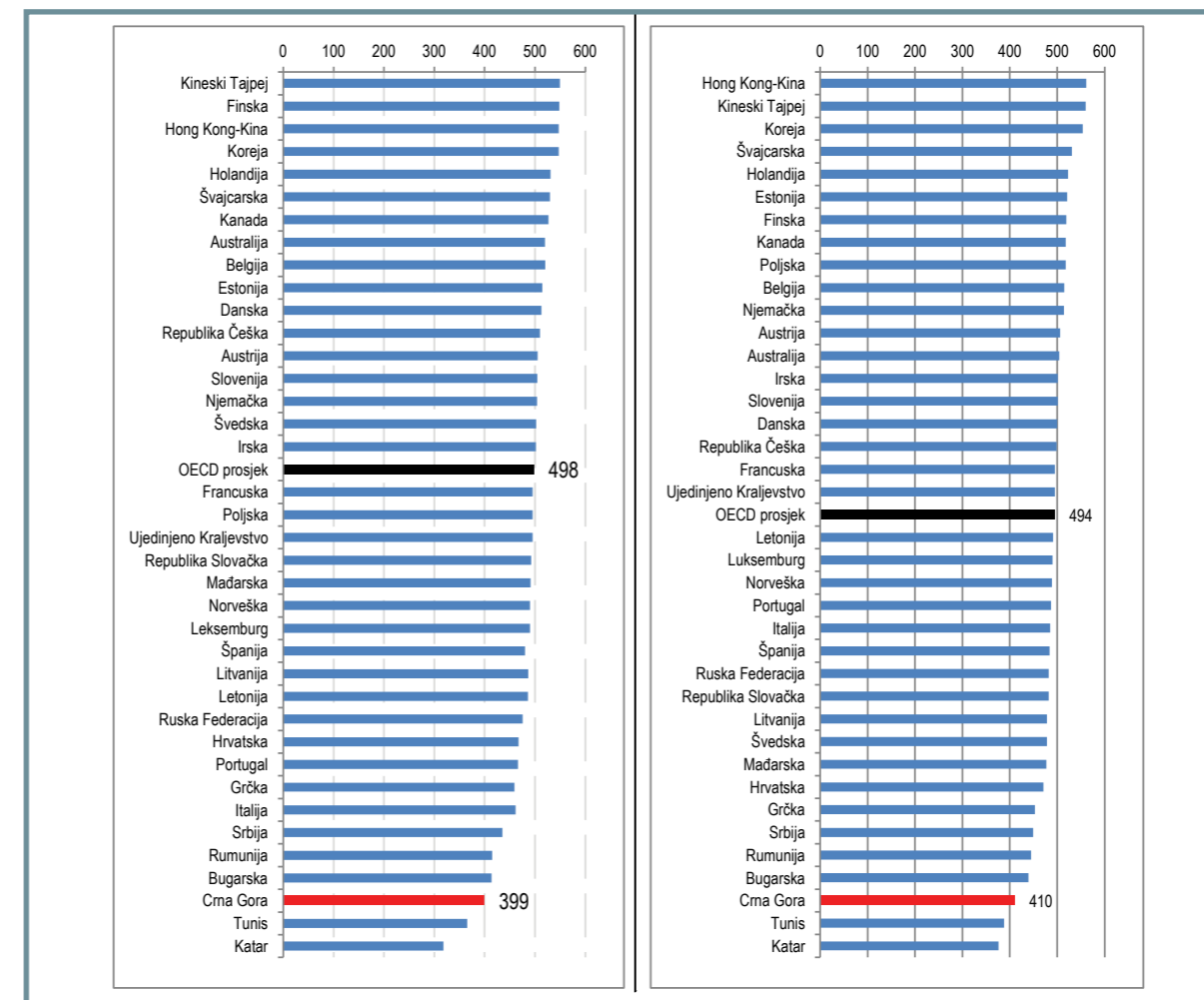
Osim neusklađenosti između očekivanja mladih i realnosti prilikom zapošljavanja, postoje dokazi da poboljšanje kvaliteta obrazovanja zaostaje. Rezultati Programa za međunarodnu ocjenu studenata (PISA), zapravo, pokazuju skromni napre-

dak u poređenju sa zemljama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) koje su reformisale svoje obrazovne sisteme (Grafik 1.2).

Grafik 1.2: PISA rezultati iz matematike, Crna Gora i izabrane zemlje, 2006-2012

Prosječni rezultati iz matematike, 2006

Prosječni rezultati iz matematike, 2012



Izvor: OECD, PISA 2006, Pariz, 2007 i OECD, PISA 2012 Rezultati: Koliko studentu znaju i koliko mogu da urade: Učinak studenata u čitanju, matematici i prirodnim naukama, Pariz, 2013.

Konačno, podaci prikupljeni od strane Zavoda za zapošljavanje Crne Gore kroz Anketu poslodavaca pokazuju da su preduzeća u stanju da svake godine otvore ograničen broj radnih mjesta (manje od 5.000 ili jedan novi posao na deset nezaposlenih lica), uglavnom u trgovini, uslugama, smještajnim uslugama i srodnim industrijama,

kao i u građevinarstvu. Pored toga, poslodavci se žale na nedostatak radnog iskustva, kao i na loše kognitivne (osnovne vještine i sposobnosti za samostalan rad) i ne-kognitivne sposobnosti (motivacija, odgovornost, pouzdanost, marljivost i poštenje) kod kandidata za posao.

Pored snage ekonomskog rasta i upravljanja makroekonomskim politikama, postoji niz dodatnih faktora koji mogu otežati potražnju za mladim radnicima, uključujući nisku konkurentnost privrede, rigidnost tržišta rada, visoke troškove rada i obrasce rasta bez otvaranja novih radnih mjesta. Iako navedeno nije u potpunosti istraženo Anketom o tranziciji od škole do posla, oni su bili predmet opsežnih rasprava na međuinstitucionalnom sastanku radne grupe organizovanom u Kolašinu u aprilu 2016. godine.

Prvo, privatni sektor u Crnoj Gori karakteriše rasprostranjenost malih preduzeća (manje od 49 zaposlenih), koji predstavljaju 99% svih preduzeća registrovanih u državi, i koji generišu 64,5% od ukupne dodate vrijednosti. Više od trećine svih preduzeća radi u sektoru trgovine na veliko i malo, 11,9% u smeštajnim uslugama i prehrambenoj industriji, 10,2% u građevinarstvu i 8% u proizvodnji³. U pogledu bruto dodate vrijednosti (BDV), trgovina ima ogromni udio (sa 27,6% ukupne bruto dodate vrijednosti na godišnjem nivou); zatim informisanje i komunikacije (10,3% od ukupnog BDV) a proizvodnja 9,1%. Smještajne usluge, prehrambena industrija i sektor građevinarstva čine samo 5,9% odnosno 6,5% BDV.

Tabela 1.1. Preduzeća po ekonomskom sektoru, BDV i učešću zaposlenosti mladih

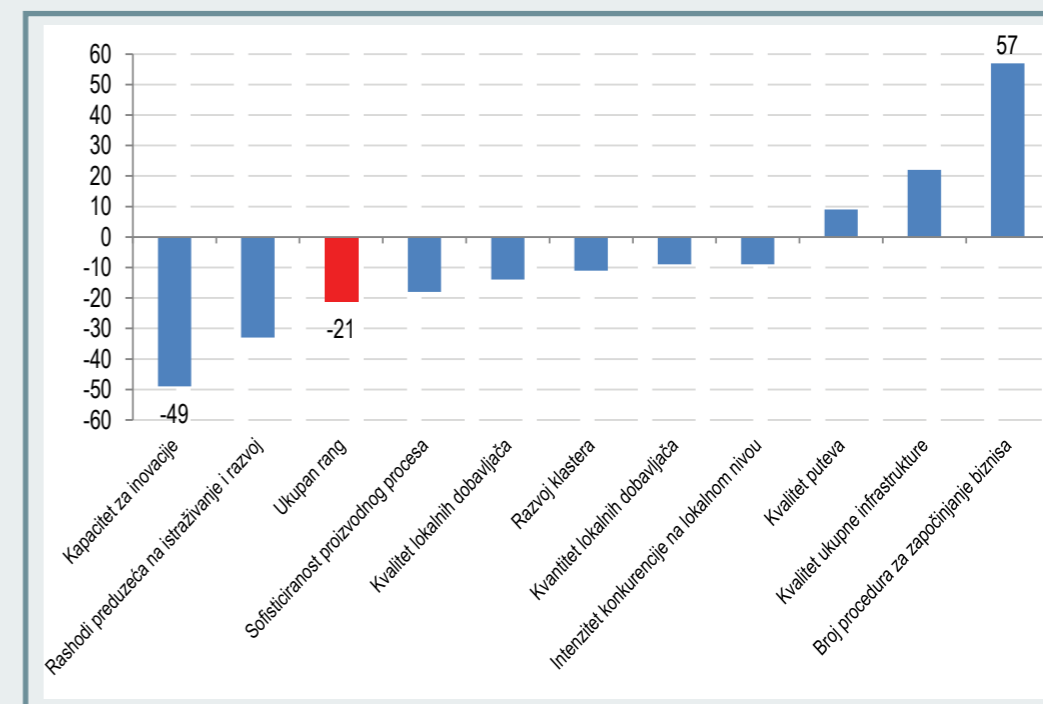
Ekonomski sektor	% od ukupnog broja preduzeća	% BDV	% zaposlenosti mladih
Proizvodnja	8.0	9.1	4.8
Građevinarstvo	10.2	6.5	3.5
Trgovina na veliko i malo	34.5	27.6	26.9
Usluge smještaja i ishrane	11.9	5.9	11.0
Informisanje i komunikacije	3.4	10.3	3.9

► Izvor: MONSTAT, Analiza broja i strukture poslovnih subjekata u Crnoj Gori, Podgorica, 2012; MONSTAT, Poslovanje preduzeća, 2014; i Đurić D., Tranzicija na tržište rada mladih žena i muškaraca u Crnoj Gori, op.cit., 2016.

U posljednjih pet godina u Crnoj Gori konkurentnost opada, a što se tiče kapaciteta za inovacije, investicija preduzeća u istraživanje, razvoj i sofisticiranost proizvodnih procesa, situacija se zapravo pogoršava (Slika 1.3 ispod). Jedini pomak naprijed načinjen je u infrastrukturi (zahvaljujući velikom investicionom planu Vlade). Pored toga, pristup finansijama, birokratija i korupcija, koji predstavljaju problem za razvoj poslovanja, ostali su nepromijenjeni u periodu 2010-2015⁴.

³ Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT), Analiza broja i strukture poslovnih subjekata u Crnoj Gori, Podgorica 2012.
⁴ Svjetski ekonomski forum, Izvještaj o globalnoj konkurentnosti, Davos, Svjetski ekonomski forum, 2010 i 2015.

Grafik 1.3 Promjene u rangiranju konkurentnosti, Crna Gora, 2010-2015



► Izvor: Svjetski ekonomski forum, Izvještaj o globalnoj konkurentnosti, Davos, World Economic Forum, 2010 and 2015.

Rigidnost zakonodavstva u oblasti zaštite zaposlenosti (Employment Protection Legislation – EPL) – tj. odredbe Zakona o radu koje regulišu zapošljavanje i otpuštanje radnika mnogi smatraju faktorom koji koči kapacitete preduzeća da zapošljavaju mlade ljude. EPL indeks, koji se koristi kao indikator fleksibilnosti tržišta rada, pokazuje da je Crna Gora (vidi Tabelu 1.2) na nivou prosjeka drugih evropskih država (sa indeksom 2,88 u odnosu na 2,45 u državama EU), ali sa većim stepenom fleksibilnosti za privremeni rad (2,08 odnosno 2,28). EPL se, dakle, ne može smatrati preprekom za zapošljavanje mladih, s obzirom na to da zemlje sa sličnim indeksima imaju mnogo veću stopu otvaranja novih radnih mjesta za mlade u odnosu na Crnu Goru.

Zapravo, fleksibilnost koja je na raspolaganju preduzećima prilikom zaključivanja ugovora o radu na određeno vrijeme – sa učešćem zaposlenih na određeno vrijeme koje se povećalo sa 17,9% ukupne zaposlenosti u 2009. na 30,2% u 2015. godini – u kombinaciji sa visokim učešćem mladih koji rade u neformalnoj ekonomiji (59,5%) ukazuje na izraženu dualnost na tržištu rada (formalno zaposleni u odnosu na neformalno zaposlene radnike i zaposleni na neodređeno u odnosu na zaposlene na određeno). Budući da je vjerovatnije da se mladi zapošljavaju u neformalnoj ekonomiji u odnosu na odrasle i da rade na određeno vrijeme, oni su više izloženi štetnim efekima segmentiranog tržišta rada (razlike u zaradama, slabiji pristup obukama i socijalnom osiguranju, lošiji uslovi rada, ograničena mogućnost i nizak stepen prelaska na bolji posao)⁵.

⁵ Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT), Analiza broja i strukture poslovnih subjekata u Crnoj Gori, Podgorica 2012.

Tabela 1.2 Indeks zakonodavstva o zaštiti zapošljavanja (EPL) u Crnoj Gori, 2013

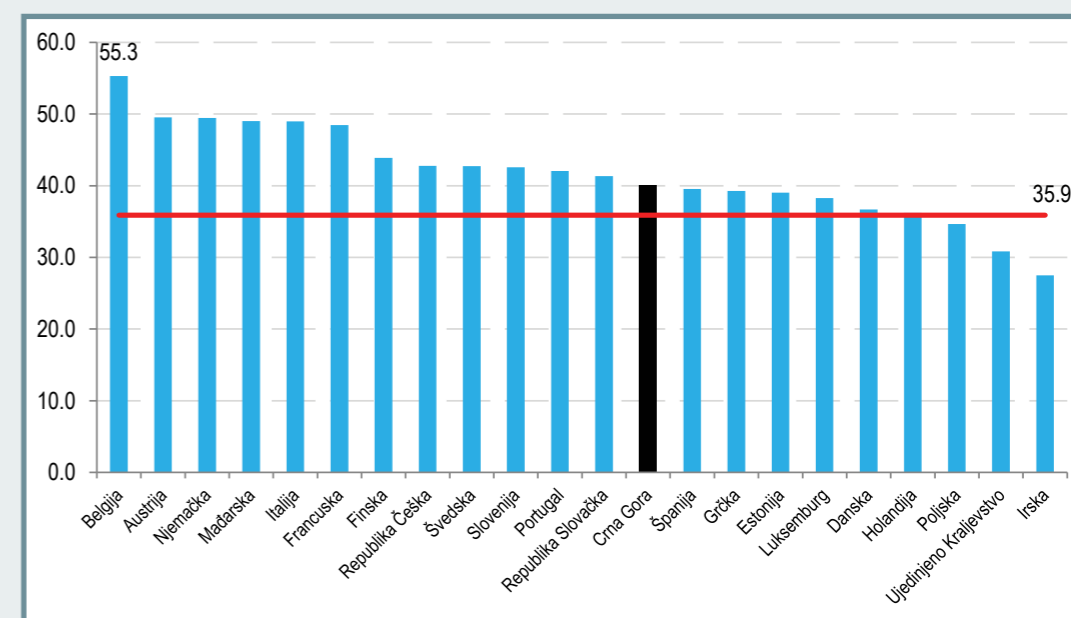
	EPL indeks	Stalno zaposleni (individualno otpuštanje)	Kolektivno otpuštanje	Oblici zapošljavanja na određeno vrijeme
Izabrane OECD države				
Austrija	2.44	2.12	3.25	2.17
Belgija	2.99	2.14	5.13	2.42
Republika Češka	2.66	2.87	2.13	2.13
Danska	2.32	2.10	2.88	1.79
Estonija	2.07	1.74	2.88	3.04
Finska	2.17	2.38	1.63	1.88
Francuska	2.82	2.60	3.38	3.75
Njemačka	2.84	2.53	3.63	1.75
Grčka	2.41	2.07	3.25	2.92
Mađarska	2.07	1.45	3.63	2.00
Irska	2.07	1.50	3.50	1.21
Italija	2.89	2.55	3.75	2.71
Luksemburg	2.74	2.28	3.88	3.83
Holandija	2.94	2.84	3.19	1.17
Norveška	2.31	2.23	2.50	3.42
Poljska	2.39	2.20	2.88	2.33
Portugal	2.69	3.01	1.88	2.33
Republika Slovačka	2.26	1.81	3.38	2.42
Slovenija	2.39	1.99	3.38	2.13
Španija	2.36	1.95	3.38	3.17
Švedska	2.52	2.52	2.50	1.17
Velika Britanija	1.59	1.18	2.63	0.54
Prosjek	2.45	2.18	3.12	2.28
Ostale države koje ne spadaju u grupu OECD država				
Bosna i Hercegovina	2.58	2.59	2.56	..
Hrvatska	2.30	2.32	2.25	2.88
BJR Makedonija	2.29	1.91	3.25	3.50
Crna Gora	2.88	2.58	3.63	2.08
Srbija	2.23	1.67	3.63	..

► Izvor: OECD, Baza zakonodavstva o zaštiti zapošljavanja,
 ► <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.html/>

Porezi na zarade i doprinose za socijalno osiguranje vjerovatno igraju značajniju ulogu nego EPL u određivanju ishoda na tržištu rada i neformalnog rada mladih. Poreski klin za zaposlenog koji ima prosječnu bruto zaradu (734€ u martu 2016. godine) iznosio je 40,1%, što je iznad

prosjeka poreskog klina u državama OECD-a u istoj godini (35,9%, vidi Grafik 1.4 ispod). - Ovakva situacija može da tjera preduzeća - naročito ona kojima radna snaga predstavlja veliki dio troškova proizvodnje - u sivu ekonomiju.

Grafik 1.4. Poreski klin, Crna Gora i OECD države, 2016



► Izvor: Proračun baziran na osnovu vrijednosti Ministarstva rada; OECD, Baza podataka oporezivanja, 2016 može se preuzeti sa:
 ► <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages-tax-burden-trends-latest-year.htm>

Jedan od najkarakterističnijih faktora tržišta rada u Crnoj Gori je nedostatak dostojanstvenog rada za mlade. Oko 12,5% svih mladih radnika radi na neregularnim radnim mjestima (određeno vrijeme i povremeni poslovi i samozapošljavanje u cilju "preživljavanja"); skoro dvije trećine svih mladih radnika (59,5%) nalazi se u neformalnoj ekonomiji; a više od jedne trećine njih zaposleno je u uslužnim djelatnostima i trgovini, uprkos visokom stepenu stručne spreme.

Analiza ukupnog broja mladih ljudi koji su pogođeni lošim ishodima na tržištu rada – sa ciljem, takođe, da se identifikuju grupe na koje bi trebalo usmjeriti aktivnosti – otkriva da: i) nezaposleni mladi sa najviše srednjom stručnom spremom pet puta su brojniji od nezaposlenih diplomaca (18.519 nezaposlenih mladih sa srednjom stručnom spremom ili nižim stepenom obrazovanja u odnosu na 3.835 nezaposlenih diplomaca), i ii) broj mladih radnika kod koji su izloženi deficitima dostojanstvenog rada veći je od broja mladih radnika sa stalnim, stabilnim zaposlenjem (18.935 mladih suočava se sa nedostacima dostojanstvenog rada u odnosu na 15.295 mladih radnika koji imaju stalno zaposlenje). Stoga, prioritet koji se daje nezaposlenosti diplomaca neopravdan je u poređenju sa drugim izazovima (ukupna nezaposlenost mladih, dužina čekanja na zaposlenje i uslovi rada).

2. PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE RELEVANTNOSTI ISHODA UČENJA I SMANJENJE NEUSKLADJENOSTI TRAJNJE ZA STEČENIM VJEŠTINAMA

Informacije koje pruža Anketa o tranziciji od škole do posla ukazuju na značaj društvenih veza u olakšavanju prelaska iz škole na posao. Oni koji imaju jaku društvenu umreženost češće direktno prelaze iz škole na posao. Oni manje povezani imaju veće šanse da dožive dug (do 20 mjeseci) i nesiguran put tranzicije. Negativne posljedice dugog perioda tranzicije od škole do posla dokumentuju se kroz gubitak prihoda, obvezrjeđivanje vještina i izgleda⁶ za buduće zaposlenje i zaradu. Za Crnu Goru, jednostavna računica o stanju mladih koji su na čekanju i koji imaju veće izgleda da se suoče sa dugom tranzicijom pokazala je ukupni gubitak ličnih primanja u iznosu od 36,6 miliona eura (ili 6,900€ po osobi)⁷.

Budući da je oko 73,8% svih mladih (15-24) nezaposlenih u Crnoj Gori – suprotno onome što se dešava u drugim zemljama – na evidenciji Zaveda za zapošljavanje, duga tranzicije od škole do posla i dugotrajna nezaposlenost (55% od ukupnog broja registrovanih nezaposlenih) ukazuje na potrebu da se prilagodi vrijeme i redosljed pružanja usluga službi za zapošljavanje (posebno individualna pomoć u traženju posla), kao i na potrebu izrade programa namijenjenih mladima. Efikasnost ovih akcija, međutim, u velikoj mjeri zavisi od toga kolika je potražnja za radnom snagom kao i od kapaciteta preduzeća za otvaranje novih radnih mjesta.

Značaj obrazovanja i obuke za proces olakšanja tranzicije mladih u polje mogućnosti za dostojanstven rad opšte je priznat i zasnovan je na širokoj bazi podataka⁸. Politike zemalja Evropske unije trenutno su fokusirane na: i) poboljšanje relevantnosti ishoda učenja; ii) minimiziranje neusklađenosti tražnje za stečenim vještinama; i iii) uvođenje strategija rane intervencije radi izbjegavanja neuspjeha u školi. S obzirom na to da se rano napuštanje škole trenutno ne čini kao problem u Crnoj Gori (samo 3,5% mladih napusti školu prije završetka srednjeg obrazovanja), pasusi koji slijede istražuju opcije za politike usmjerene na minimiziranje neusklađenosti tražnje za vještinama i poboljšanje relevantnosti sistema obrazovanja i obuke.

Preporuke za smanjenje nesklada između ponude i tražnje za stečenim vještinama

Iskustva drugih država pokazuju da se neusklađenost ponude i tražnje prije svega rješavala kroz reformu obrazovnog sistema (vidi Paragraf 2.2 niže) i uvođenjem pristupa predviđanja/prognoziiranja vještina kako bi se one uvrstile u nastavni plan i program, karijerno obrazovanje i usmjeravanje, kao i u oblikovanje strategija upisa (na primjer u Brazilu i Velikoj Britaniji). Većina evropskih zemalja takođe prilagođava svoj obrazovni informacioni sistem kako bi funkcionisao na način da može da se koristi kao mehanizam za rano upozorenje i da prati putanje kretanja učenika/studenata na tržištu rada (na primjer Estonija, Letonija i Portugal).

Opcije za politike koje se čine najrelevantnijim za unapređenje zapošljavanja mladih u Crnoj Gori na srednji rok su sljedeće: i) uspostavljanje Informacionog sistema tržišta rada (Labour Market Information System – LMIS) koji će koristiti za kreiranje politika obrazovanja, obuke i zapošljavanja, kao i za individualne odabire; ii) dostupnost karijernog obrazovanja i savjetodavnih usluga; iii) povećanje broja programa kojima se pruža mogućnost korišćenja tzv. „druge šanse“ i programa za obrazovanje odraslih kako bi se suzbila neusklađenost vještina.

⁶ Vidi Fondeville N., Ward T., Ožiljci krize, Napomena iz istraživanja Evropske komisije 06/2014, kratak rezime i pregled literature o tzv. "ožiljcima" koji proizilaze zbog nezaposlenosti.

⁷ Ova vrijednost dobijena je množenjem ukupnog broja mladih izloženih dugim periodima tranzicije (oko 5.000 mladih) sa prosječnom zaradom mladih STWS-u (€345) i dužinom perioda tranzicije (20 mjeseci).

⁸ Vidi, na primjer, Hanushek E.A., Woßmann L. Uloga kvaliteta obrazovanja u ekonomskom rastu, Radni document istraživačke politike Svjetske banke 4122, Svjetska banka, Vašington, 2007; Wilson R. A., Briscoe G., Uticaj ljudskog kapitala na ekonomski rast: Pregled CEDEFOP 2004; Coulombe S. Tremblay J. F., Obrazovanje, produktivnost i ekonomski rast: selektivni pregled dokaza, Monitor međunarodne produktivnosti, br. 18, 2009; OECD, Izgledi za zapošljavanje, OECD, Pariz, 2004.

Preporuka 1.1: Uspostaviti informacijski sistem tržišta rada koji se koristi za informisanje prilikom izbora karijere, kao i za kreiranje usluga i programa obrazovanja, obuke i zapošljavanja

Informacije o tržištu rada (Labour market information – LMI) sastoje se od informacija o ekonomskim sektorima, zanimanjima za koja postoji tražnja, preduzećima koja otvaraju nova radna mjesta, geografskim područjima u kojima je tražnja za radnom snagom veća, obrazovnim programima koji pružaju vještine potrebne za profesiju (potražnja za radnom snagom) i informacija o individualnim karakteristikama i kvalifikacijama onih koji traže posao (ponuda radne snage).

Danas se većina OECD zemalja oslanja na sistem predviđanja (prognoziranja) potrebnih vještina koji pruža pouzdane informacije o tržištu rada (Okvir 2.1). Sistem predviđanja potrebnih vještina može pomoći u prikupljanju potrebnih informacija i sprječavanju budućeg disbalansa na tržištu rada; može poslužiti pojedincima, provajderima obrazo-

vanja i obuke za dobijanje informacija o budućim potrebama tržišta rada; i pružiti podršku zapošljavanju, socijalnoj zaštiti i politici cjeloživotnog učenja. Predviđanje tražnje za vještinama omogućava određivanje sektora u kojima će zapošljavanje biti u porastu, pruža informaciju o tome koja će zanimanja i kvalifikacije biti tražena i kakva potencijalna neravnoteža na tržištu rada može da se pojavi⁹. Postoje četiri osnovna pristupa u predviđanju potrebnih vještina: i) kvantitativne metode, uključujući ekonometrijske modele sa sadržajem o ponašanju; ii) ankete sprovedene kod poslodavaca i ankete o profesionalnim vještinama; iii) kvalitativni pristupi, koji uključuju fokus grupe, "Delphi" studije, kao i scenario razvoja; i iv) sektorske studije, regionalna posmatranja i posmatranja tržišta rada, koja često koriste kombinaciju kvalitativnih i kvantitativnih metoda.

Okvir 2.1: Predviđanje potrebnih vještina i ankete

U Brazilu, Nacionalni industrijski servis za učenje (Servico Nacional de aprendizagem Industrial - SENAI) razvio je model analize kako bi predvidio potražnju za profesionalnim kompetencijama na osnovu šest različitih vrsta analize. Prvo, tehnološka i organizaciona analiza identifikuje evoluciju tehnologije i promjene u organizacionoj strukturi privrednih sektora u vremenskom periodu od 5 do 10 godina. Drugo, analiza novih zanimanja istražuje sektorske promjene u profesijama. Treće, analiza profesionalnog uticaja, sa predstavnicima biznisa, univerziteta i drugih organizacija, ocjenjuje profesionalne promjene profila koje proizilaze iz uvođenja novih tehnologija i organizacionih promjena. Četvrto, analiza trendova u zanimanjima, na osnovu input-output modela, procjenjuje promjene u broju radnih mjesta u različitim privrednim sektorima. Peto, analiza obrazovnih nedostataka upoređuje nivo vještina učenika/studenata sa traženim profilima u različitim scenarijima. Konačno, tematski sastanci otvaraju prostor da se o dobijenim rezultatima i preporukama diskutuje u cilju formulisanja politika za stručno obrazovanje i obuke.

Velika Britanija je krajem 1990-ih uvela redovna istraživanja o vještinama kako bi se ispitala priroda, obim, uzroci i posljedice deficita vještina u različitim djelovima zemlje (Engleska, Vels, Škotska i Sjeverna Irska). Ova istraživanja su 2011. godine povezana u nacionalno istraživanje koje se bavilo izazovima sa kojima su suočeni poslodavci, kako u pogledu postojeće radne snage, tako i u pogledu zapošljavanja novih stručnih kadrova, zatim, nivo i prirodu investicija u obuke, zapošljavanje mladih i onih koji su napustili školovanje i odnos između vještina, obuke i poslovnih strategija. Jedan od najvažnijih zaključaka posljednjeg istraživanja jeste to da polovina britanskih poslodavaca (48%) smatra da vještine nijesu dovoljno iskorišćene, a 4,3 miliona zaposlenih (16% ukupne radne snage u Velikoj Britaniji) se smatra prekvalifikovanim.

U zemljama u razvoju i tranziciji, brze strukturne promjene, obim neformalne zaposlenosti i slabe veze sa tržištem rada čine teškim dugoročno predviđanje potrebnih vještina. U ovom kontekstu, kratkoročne prognoze

o potrebnim vještinama na osnovu ankete poslodavaca mogu biti korisne za pružanje ažuriranih informacija o trenutnoj potražnji radne snage onima koji napuštaju školovanje, akterima na tržištu rada i pružaocima obuke.

Ankete o zapošljavanju i zaradama pružaju podatke kojima se mjere trendovi i kratkoročne promjene u zapošljavanju po sektorima, prosječnim zaradama i radnom vremenu. Sprovedenje anketa takođe pruža informacije o vrsti posla koje poslodavci traže i koja su na raspolaganju radno sposobnim pojedincima. Ako se anketama prikupe i podaci o zaposlenima individualno, analiza novih obrazaca zapošljavanja može se proširiti i na karakteristike radnika (npr. pol, starost, obrazovanje, zanimanje, radno vrijeme, zarada). Podaci iz anketa često se koriste i za analizu obrazovnih i nastavnih planova i programa i programa obuke; razvoj programa stručnog savjetovanja i usmjerenja; studije zanimanja sa visokom koncentracijom mladih radnika; pripremu projekcija zanimanja; i procjenu potražnje za vještinama.

► Izvor: MOR/CINTERFOR, Predviđanje potrebnih vještina. Transfer SENAI modela predviđanja, Montevideo: MOR/CINTERFOR, 2013; Komisija UK za zapošljavanje i vještine, Anketa poslodavaca o vještinama 2013: Rezultati UK, London, 2014; Evropska fondacija za obuku (ETF), Predviđanje potrebnih vještina i usklađivanje sistema u zemljama u tranziciji i razvoju. Uslovi i izazovi, ETF, Torino, 2012; MOR, Potrebni podaci za analizu tržišta rada za mlade, MOR, Ženeva, 2013.

U Crnoj Gori još uvijek nije dostupan veliki broj podataka neophodnih za izgradnju pouzdanog sistema za prognoziranje potrebnih vještina. Stoga, prvi korak u tom cilju jeste uspostavljanje informacionog sistema tržišta rada koji objedinjuje i sistematizuje informacije koje dolaze iz različitih izvora i omogućava razvoj tzv. „pregleda zanimanja“ (occupational outlook) koji je lak za razumijevanje – opis najtraženijih zanimanja na tržištu rada, tip potrebnih vještina i kvalifikacija, uslovi na radu i ljestvica zarada). Navedeni informacijski sistem tržišta rada poslužiće za: i) pružanje informacija za dizajniranje programa obrazovanja i obuke (vidi paragraf 2.2 ispod), ii) oblikovanje servisa i programa za zapošljavanje mladih (vidi Poglavlje 4), i iii) informisanje o sadržaju usluga za karijerno obrazovanje (vidi politiku 1.2).

U pojedinostima:

- Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS) treba da unaprijedi proces upravljanja sistemom prikupljanja i analize podataka, dostupnih od strane proizvođača podataka (Zavod za statistiku Crne Gore, biro radi, Fond zdravstva, Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Ministarstvo prosvjete itd.), kao i za distribuciju tih informacija do krajnjih korisnika u partnerstvu sa Zavodom za zapošljavanje Crne Gore i Ministarstvom prosvjete;
- Zavod za zapošljavanje Crne Gore treba da unaprijedi svoj sistem evidencije slobodnih radnih mjesta kako bi omogućio pružanje pouzdanih podataka o radnim mjestima i zanimanjima sa najvećom tražnjom na tržištu rada za potrebe Informacionog sistema tržišta rada;
- Informacioni sistem obrazovanja, kojim upravlja Ministarstvo prosvjete, treba da obezbjeđuje podatke o obrazovanju i programima obrazovanja odraslih, kao i o stopama uspjeha prilikom traženja posla (na osnovu rezultata tzv. „tracer“ analiza koje će se sprovoditi u narednom periodu);
- Podaci dobijeni iz Informacionog sistema tržišta rada (pregledi zanimanja, najtraženije vještine, rastući privredni sektori itd.) treba da se distribuiraju krajnjim korisnicima kroz: i) posebne web stranice Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva prosvjete i Zavoda za zapošljavanje, kao i preko aplikacija za mobilne telefone itd.; ii) servise karijernog obrazovanja (u školama); iii) usluge savjetovanja (lokalni biro radi); iv) kancelarijama za informisanje mladih; i v) kroz kampanje za podizanje svijesti koje zajedno organizuju partnerske institucije i organizacije.

Unapređenje sprovođenja ove preporuke – pod nadležnošću Ministarstva rada i socijalnog staranja, Zavoda za zapošljavanje i Ministarstva prosvjete – će rezultirati boljim ishodima u pogledu zapošljavanja mladih (posebno za svršene srednjoškolce i one sa fakultetskim obrazovanjem); nižim stopama vertikalne neusklađenosti među zaposlenim mladima; kao i kraćim periodom tranzicije od škole do posla.

⁹ CEDEFOP, Sistemi predviđanja potrebnih vještina u državama članicama EU, CEDEFOP, Solun, 2008

Preporuka 1.2: Mladi ljudi treba da imaju pristup Kvalitetnom karijernom obrazovanju i uslugama savjetovanja

Nadležne državne institucije su svjesne da će uvođenje karijernog obrazovanja kao dijela školskog programa – uključujući preduzetničko učenje i prava na radu: i) unaprijediti zapošljivost mladih i ojačati njihovu perspektivu na tržištu rada (vidi Okvir 2.2 za više primjera¹⁰; ii) pružiti informacije studentima i njihovim porodicama o stvarnosti na nacionalnom tržištu rada tako da mogu da naprave realističniji izbor zanimanja; iii) prenijeti ideju da stručno obrazovanje i obuka prvenstveno predstavljaju put za ulazak na tržište rada, a ne sredstvo za upis na fakultet (ovo će takođe uticati na izbor upisa); i iv) povezati individualne interese i težnje sa mogućim karijerama.

Okvir 2.2: Karijerno obrazovanje kao instrument olakšavanja tranzicije do posla

U Sjedinjenim Američkim Državama, Karijerne akademije postale su široko zastupljene u inicijativi za reformu srednjih škola koje imaju za cilj da angažuju učenike u školi i da ih pripreme za uspješnu tranziciju na dalje školovanje ili zapošljavanje. Karijerne akademije, koje su namijenjene srednjoškolicima od 9. ili 10. do 12. razreda, organizovane su kao male zajednice za učenje, kombinujući akademski i tehnički nastavni plan i program na temu karijere, pri čemu uspostavljaju partnerstva sa lokalnim poslodavcima kako bi se obezbijedila mogućnost učenja na bazi rada. Procjenom uticaja iz 2004. godine utvrđeno je da je zarada učenika koji su pohađali Karijernu akademiju veća za 18% u odnosu na one koji je nijesu pohađali, što u ukupnom iznosu predstavlja više od 10,000\$ dodatnih prihoda za učesnike tokom perioda praćenja od 48 mjeseci. Uticaj na zarade rezultat je kombinovanog efekta koji je program imao, i to na broj mjeseci rada, radno vrijeme i satnicu. Drugim riječima, Karijerne akademije pomogle su mladima da dobiju bolje plaćene poslove.

U Njemačkoj, Informativni centri o poslovima pružaju mladima vrlo detaljne i sveobuhvatne informacije o zanimanjima, zapošljavanju i mogućnostima za zaradu, lokalnim uslovima na tržištu rada i obrazovnim programima. Primarna ciljna grupa Centra su učenici srednjih škola, koji će uskoro ući na tržište rada. Oko 70% svih posjetilaca čine studenti koji dolaze u Centar sa svojim odjeljenjem i (razrednim) nastavnikom. Empirijske procjene ukazuju na to da dostupnost Informacionog centra ima za rezultat veliki i značajan porast vjerovatnoće o povećanju edukativne mobilnosti (8% do 12%), i poboljšava šanse za sticanje najveće stručne spremne. Za mlade ljude koji su pohađali škole koje pripadaju administrativnim okruzima sa svojim Informacionim centrima, manja je vjerovatnoća da će ostati nezaposleni.

Da sumiramo, dostupni dokazi ukazuju da karijerno obrazovanje i usmjeravanje ima uticaj na mnogobrojne rezultate:

- ➔ Može povećati razvoj ljudskog kapitala kroz podsticanje učešća i uspjeha u sistemu obrazovanja i obuke. Vještine stečene kroz karijerno obrazovanje povećale su uspjeh prilikom traženja posla za 30%.
- ➔ Karijerno obrazovanje i usmjeravanje može omogućiti mladima pristup znanjima koja se nalaze izvan njihovih neposrednih društvenih veza. Takođe, može da podrži sticanje društvenog kapitala kroz posredan pristup mrežama (npr. potencijalnim poslodavcima) i obezbjeđivanje pristupa mentorstvu i uvidu o tome kako da prodru u mrežu karijera.
- ➔ Posljednja oblast u kojoj karijerno usmjeravanje može da ponudi ekonomski relevantne prednosti za mlade je podržavanje lakše i brze tranzicije u dalje učenje i posao. Mladi ljudi koji traže posao i koji su prošli kroz karijerno obrazovanje i usmjeravanje imaju 2,7 puta veće šanse da dobiju posao u odnosu na one koji nisu učestvovali u ovim programima.

- ▶ Izvor: Kemple, J. J. Uticaj karijernih akademija na ishode na tržištu rada i sticanje obrazovanja, 2004; Saniter N., Siedler, T., Efekti stručnog znanja: Centri za informisanje o radnim mjestima, Izbor obrazovanja i ishodi na tržištu rada, IZA Dokument za diskusiju N. 8100, 2014; Hooley T., Dodd V., Ekonomski benefiti karijernog usmjeravanja, Karijere u Engleskoj, jul 2015.

¹⁰ Sadržaj nastavnog plana i programa za karijerno obrazovanje tipično kombinuje životne vještine (samovijest, komunikacija, rješavanje problema, upravljanje vremenom, timski rad) uz analizu karijera, zanimanja i privrednih sektora kao i vještine navigacije u poslu. Vidi Savjetovanje i stručno obrazovanje nastavnog plana i programa Ontarija (Kanada) – može se preuzeti sa <http://www.edu.gov.on.ca/eng/curriculum/secondary/guidance%20currb.pdf> za primjer nastavnog plana i programa karijernog obrazovanja, i Corbanese V., Rosas G., Surfovanje tržištem rada: Vještine traženja posla za mlade ljude, MOR, Ženeva 2012. za teme vezane za tržište rada.

Ministarstvo prosvjete već sprovodi pilotske aktivnosti u cilju pripreme nastavnika i nastavnog materijala za novi predmet, koji će biti zasnovan na informacijama dobijenim iz Informacionog sistema tržišta rada. Cilj ovog ishoda je, stoga, pružanje kvalitetnih usluga karijernog usmjeravanja mladim ljudima tokom njihovog školovanja i prilikom ulaska na tržište rada. Implementacija preporuke je u nadležnosti Ministarstva prosvjete (za učenike/studente na svim obrazovnim nivoima) i Zavoda za zapošljavanje (za mlade ljude na evidenciji Zavoda). Obuhvata:

- ➔ Uvođenje karijernog obrazovanja kao dijela nastavnog plana i programa u školama od devetog razreda naviše; i
- ➔ Pružanje informacija o tržištu rada, karijerno usmjeravanje i savjetodavne usluge za zaposlenje svim novoregistrovanim mladim ljudima na evidenciji Zavoda za zapošljavanje.

Implementacija ove preporuke rezultiraće boljim ishodima zapošljavanja za mlade (mjereno nivoom zaposlenosti i nezaposlenosti); nižim stopama vertikalne neusklađenosti i kraćim periodom tranzicije od škole do posla.

Preporuka 1.3: Unaprijediti programe obrazovanja odrasli i prilika za „drugu šansu“ kako bi se riješio problem nesklada vještina

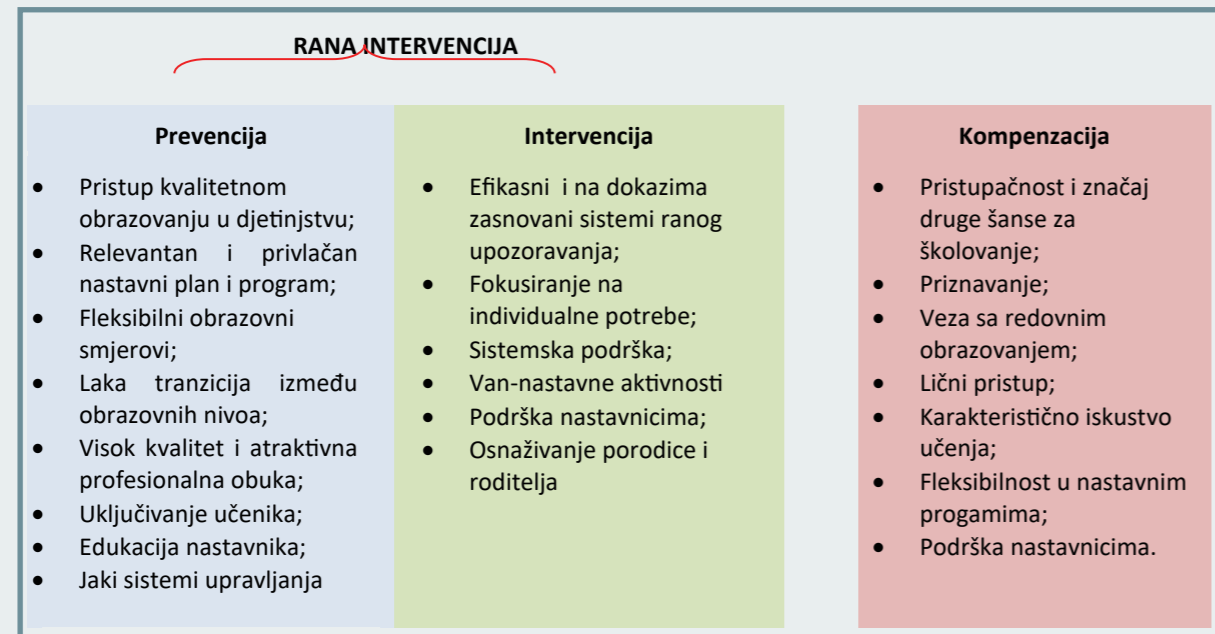
Gore opisane preporuke za politike su preventivne (tj. imaju za cilj da se izbjegne neusklađenost tražnje za stečenim vještinama za narednu generaciju mladih radnika). Za otklanjanje neusklađenosti kod mladih ljudi koji su već na tržištu rada (kao radnici ili nezaposleni) potrebno je proširiti programe obuke za odrasle i programe za pružanje „druge šanse“.

Zemlje u Evropskoj uniji obično koriste dvostruki pristup koji kombinuje primjenu mjera “kompenzacije” u okviru formalnog sistema obrazovanja i obuke (koje su obično dio sveobuhvatnih strategija za smanjenje ranog napuštanja školovanja) sa kreiranjem programa razvoja vještina kao dijela Aktivnih politika tržišta rada (APTR) usmjerenih na mlade i odrasle, i kojima upravljaju zavodi za zapošljavanje (o poslednjima više u poglavlju 4 ove Bijele knjige).

Danas se sveobuhvatne strategije za smanjenje ranog napuštanja školovanja bave cjelokupnim obrazovnim sistemom i sadrže mjere za intervenciju i kompenzaciju koje se primjenjuju na nivou pojedinačnih škola (vidi Grafik 2.1)¹¹.

¹¹ Evropska komisija, Smanjenje ranog napuštanja školovanja: Ključne poruke i politička podrška. Finalni Izvještaj tematske radne grupe o ranom napuštanju škole, 2013. Za kompletan sinopsis o praksama država po pitanju ranog napuštanja školovanja vidi Evropska komisija/EACEA/Eurydice/Cedefop, Suzbijanje ranog napuštanja obrazovanja i obuke u Evropi: Strategije, politike i mjere. Izvještaj Eurydice i Cedefop-a, Luksemburg, 2014. Ali “rana intervencija” se takođe koristi kao sredstvo za izbjegavanje dugoročne nezaposlenosti među mladima i problema u vezi sa tim. Obrazloženje: kako se dužina trajanja nezaposlenosti povećava, mladi pojedinci gube kontakt sa tržištem rada, slabe im radne navike, vještine se pogoršavaju i intenzitet traženja posla opada. Što duže nezaposlenost traje, to je potrebna intenzivnija i složenija intervencija.

Grafik 2.1: Glavne karakteristike strategija za smanjenje ranog napuštanja školovanja



► Izvor: Preporuka Savjeta od 28. juna 2011. godine o politikama za smanjenje ranog napuštanja školovanja, OJC 191, 2011; Evropska komisija, Smanjenje ranog napuštanja školovanja: Ključne poruke i politička podrška. Finalni izvještaj tematske radne grupe o ranom napuštanju školovanja, 2013

Mjere kompenzacije imaju za cilj da se ponovo angažuju mladi ljudi koji su napustili školovanje ili nijesu uspeli da postignu priznate kvalifikacije u obrazovanju i obuci. Ovo se sprovodi preko šema za „druge šansu“, ali i kroz programe reintegracije u redovno školovanje i programe koji kombinuju praktično iskustvo na radu sa školovanjem. Efikasne šeme programa „druge šanse“ imaju niz zajedničkih karakteristika:

- Individualni pristup koji: i) je fokusiran na lični razvoj (sa mogućnošću razvijanja ključnih vještina); ii) garantuje pristup stručnoj podršci (psihološka ili emocionalna podrška), savjetovanju, karijernom usmjeravanju i finansijsku pomoć; i iii) usvaja alternativne metode učenja kao što je kooperativno učenje, uzajamno učenje i rad na projektu.
- Priznavanje učenja: Šeme „druge šanse“ obezbjeđuju mladima kvalifikacije koje su prepoznate na tržištu rada, kao i pristup formalnom obrazovanju/obuci.
- Fleksibilnost nastavnog plana i programa: Nastavni plan i program je inovativan, relevantan i fleksibilan u pogledu strukture i vremena u kojem se pruža. Nastavnici koriste pristupe koji odgovaraju potrebama pojedinih učenika. Nacionalno zakonodavstvo omogućava veću autonomiju nastavnom kadru prilikom odlučivanja o studijskim programima i mobilnosti učenika/studentata u sistemu i obuhvata mjere koje omogućavaju učenicima/studentima da se vrate u redovno obrazovanje. Ovo je posebno važno u šemama „druge šanse“ orijentisanim na stručno obrazovanje i obuku.

Okvir 2.3: Mjere kompenzacije

U Francuskoj, škole koje pružaju drugu šansu osnovane su krajem 1990-ih kako bi se obezbijedilo početno obrazovanje za mlade dobi 18-25 godina, koji su napustili sistem obrazovanja bez kvalifikacija. Dalje razvijanje škola koje pružaju drugu šansu je takođe jedna od mjera korišćenih za ublažavanje uticaja globalne ekonomske krize na zapošljavanje mladih u 2009. godini. Ove škole: i) osmišljavale su prilagođene programe van tradicionalnih školskih šema; ii) razvile su specifične i namjenske programe obuke za mlade; iii) pružale su trajnu i sveobuhvatnu podršku; i iv) koristile su praksu u preduzećima kao metod učenja. Oko 59% mladih koji su završili program imali su pozitivan ishod (22% upisanih na dodatnu obuku, 11% imalo je pripravničko radno mjesto, a 26% je našlo posao na otvorenom tržištu rada).

Program početne profesionalne kvalifikacije u Kataloniji ima za cilj da one koji su napustili srednju školu ponovo vrati u formalno obrazovanje i pruži im vještine koje imaju veze sa zapošljavanjem kako bi poboljšali svoje šanse za pronalaženje posla. U poređenju sa srednjim školama, program obezbjeđuje učenje u manjim grupama (10 do 15 učesnika), više predavanja od strane profesora, širi spektar različitih specijalnosti koje se odnose na tržište rada i 150 do 250 sati pravog radnog iskustva. U periodu od 2008. do 2009. godine, programi su imali pozitivne uticaje – poslije 12 mjeseci – na povratak u obrazovni sistem, sa značajnim povećanjem nivoa upisanih učenika (oko 10% u privatnim centrima i 5% do 6% u javnim centrima) i takođe, iako u manjoj mjeri, u povećanju stope završetka škole (1,5%).

Mnoge zemlje EU nedavno su reformisale program obrazovanja koji pruža drugu šansu kako bi uvele ili poboljšale pružanje kompenzacije. U Danskoj, Kipru i Poljskoj preduzet je širok spektar mjera za poboljšanje kvaliteta i atraktivnosti programa stručnog obrazovanja i obuke, naročito za one koji su napustili obrazovni sistem. Na Malti i Rumuniji, čine se napor da se obezbijedi kvalitetan program koji pruža drugu šansu za obrazovanje osobama sa invaliditetom, mladim ljudima koji žive u ruralnim područjima i oblastima sa velikom romskom populacijom. U Italiji, nedavna reforma reorganizovala je sistem obrazovanja odraslih. Bivši centri i večernje škole spojeni su u nove Centre za obrazovanje odraslih (CPIA) koji nude personalizovane načine učenja za poboljšanje sposobnosti i vještina odraslih. Novi centri nude mogućnosti za mlade ljude da dobiju niže i više kvalifikacije srednjeg obrazovanja ili da dobiju sertifikate o pohađanju prve dvije godine srednje škole (tj. potvrdu o završetku obaveznog obrazovanja).

► Izvor: OECD, Ka dobrom početku: Poslovi za mlade, OECD, Pariz, 2010; lasco J., Casado D., Sanz J., Todeschini F. A., Efekti aktivnih politika tržišta rada usmjerenih na mlade: dokazi iz Katalonije, oktobar 2012; Evropska komisija/EACEA/Eurydice/Cedefop, Borba protiv ranog napuštanja obrazovanja i obuke u Evropi: strategije, politike i mjere, 2014, op.cit.

Kao što je gore navedeno – i kako bi se popravila situacija mladih ljudi koji nijesu dobili kvalifikaciju za tržište rada, ova preporuka predviđa uspostavljanje programa za pružanje „druge šanse“ od strane Ministarstva prosvjete (stručno i opšte obrazovanje), kao i povećanje broja programa za razvoj vještina odraslih (na poslu i van posla) u nadležnosti Zavoda za zapošljavanje (usmjerenih na mlade na evidenciji Zavoda). Implementacija ove preporuke – pod potencijalnom primarnom nadležnošću Ministarstva prosvjete i Zavoda za zapošljavanje – rezultiraće smanjenjem vertikalne neusklađenosti i boljim ishodima zapošljavanja kod mladih sa nedovoljno razvijenim vještinama.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE RELEVANTNOSTI ISHODA OBRAZOVANJA

Iskustva zemalja koje su uspjele da poboljšaju kvalitet i relevantnost svojih obrazovnih sistema (Poljska, Holandija, Švedska i Slovačka) pokazuju da ono zahtijeva: i) sistemsku reformu (tj. odlaganje praćenja opšteg i stručnog obrazovanja, uvođenje karijernog obrazovanja u ranoj dobi i promjenu mehanizama za opredjeljivanje sredstava); ii) ponovno osmišljavanje nastavnog plana i programa (tj. novi standardi učenja, pri čemu

se stvara balans između stručnih i opštih sposobnosti, uvođenje obaveznog radnog iskustva i standardizovane procjene); i iii) obučene i motivisane nastavnike (stručni standardi predavanja, nastavnih metoda i kontinuirana obuka u službi). Reforme, međutim, treba da budu u skladu sa čvrstim informacijama tržišta rada i razumijevanjem vještina koje su potrebne poslodavcima (vidi Okvir 2.4 ispod).

Okvir 2.4: Koje vještine poslodavci najviše traže?

U posljednjih nekoliko godina, brojne studije pokušale su da identifikuju koje vještine najviše određuju uspjeh na tržištu rada. Ovaj rad doveo je do klasifikacije vještina na kognitivne, nekognitivne i tehničke vještine. Kognitivne vještine uključuju osnovne vještine (pismenost i računanje) koje se obično stiču kroz osnovno obrazovanje, kao i vještine višeg nivoa (uključujući, između ostalog, analitičke sposobnosti, kritičke sposobnosti, strane jezike, vještine slušanja), koje bi trebalo da se stiču u obrazovnom sistemu uglavnom na nivou srednje škole. Kognitivne sposobnosti su neophodne, ali ne i dovoljne da se obezbijede višoj zaradi i veća zapošljivost. One moraju biti dopunjene nekognitivnim vještinama, koje obuhvataju socijalno-emocionalne sposobnosti (uključujući prilagodljivost, poštenje, integritet, posvećenost, kreativnost) i vezuju se za ponašanje, stav i osobine ličnosti, koje se razvijaju od djetinjstva. Tehničke vještine (napredne stručne, specifične za posao i tehničke), stečene tokom obrazovanja ili na poslu kompletiraju portfolio vještina. To su sposobnosti u vezi sa specifičnim znanjem u cilju obavljanja zanimanja i predstavljaju podvrstu kognitivnih sposobnosti.

Nedavna analiza istraživanja sprovedenog među preduzećima pokazuje da poslodavci najviše cijene socijalno-emocionalne sposobnosti kao i kognitivne vještine višeg reda (posebno usmenu komunikaciju, etiku, tačnost i iskrenost). Ovo zavisi od zemlje do zemlje (razvijene odnosno one u razvoju), vrste preduzeća (mala u odnosu na velika, proizvodna odnosno servisna) i od profila radnika (menadžeri odnosno zaposleni, manje naspram više obrazovanih radnika). Tehničke vještine su rangirane kao treće po važnosti, međutim, pojavljuju se kao veoma važne u Zapadnoj i Istočnoj Evropi, ali ne u drugim regionima, niti u SAD.

Ovo istraživanje ukazuje na dva glavna zaključka. Prvo, proces razvoja vještina nužno počinje na rođenju i nastavlja se tokom životnog ciklusa. Određene vještine koje traže poslodavci formiraju se još u djetinjstvu, a druge vještine mogu se razviti kada postoje one temeljne. Čekanje da se vještine vezane za posao razviju nakon škole prekasno je. Drugo, vještine koje su najtraženije od strane poslodavaca se uglavnom uče i oblikuju u srednjoj školi, što ide u prilog opštem obrazovanju dok se formiraju ove vještine.

Što se tiče ishoda na tržištu rada, skorija empirijska literatura, kako u SAD-u tako i u Evropi, podržava stav da nekognitivna sposobnost predstavlja preduslov za izbjegavanje neuspjeha na tržištu rada i za obezbjeđivanje veće zarade. Determinante nekognitivnih vještina uključuju faktore na koje ne može da utiče politika (kao što su roditelji i njihovo obrazovanje, socijalno-ekonomske karakteristike i individualne karakteristike kao što su individualne urođene sposobnosti) i druge faktore koji se mogu mijenjati (kvalitet nastavnika i veličina školskog odjeljenja; institucionalni okvir škole, uključujući i prisustvo odgovornosti sistema i školske autonomije). Takođe, postoje dokazi da se razvoj nekognitivnih sposobnosti nastavlja poslije škole, naročito na radnom mjestu, a da se neke od ovih nekognitivnih sposobnosti mogu razviti kroz specifične obuke. Dokazi o uticaju programa za razvoj ne-kognitivnih sposobnosti, međutim, još uvijek su ograničeni i izmiješani, a neki od ovih programa daju dobre rezultate (kao što su JobCorps u SAD-u i program EPIS u Portugaliji), ali sa visokim troškovima.

► Izvor: Cunningham W., Villaseñor P., Glas poslodavaca, zahtjevi poslodavaca i implikacije politika razvoja javnih vještina, Radni dokument i istraživačke politike, br. 6853, Svjetska banka, Vašington, 2014; Brunello G., Schlotter M., Ne-kognitivne vještine i osobine ličnosti: Relevantnost tržišta rada i njegov razvoj u sistemima obrazovanja i obuke, IZA Dokument za diskusiju br. 5743, 2011.

Preporuka 1.4: Ubrzati reformu obrazovanja - i posebno preoblikovanje nastavnog plana i programa, uvođenje učenja na radu i unapređenje obuke za nastavnike/profesore - kako bi se obrazovanje svima isplatilo

Vlada Crne Gore već sprovodi niz reformi u obrazovnom sistemu (Strategija razvoja stručnog obrazovanja 2015-2020, Zakon o visokom obrazovanju iz oktobra 2014. godine, usklađivanje Nacionalnog okvira kvalifikacija sa onim koji je uspostavljen na evropskom nivou, između ostalih).

Poboljšanje kvaliteta obrazovanja odvija se sporo dijelom i zbog složenosti reforme nastavnog plana i programa i dijelom zbog ekonomske strukture zemlje, koja se i dalje oslanja na mikro preduzeća i poslovanje pojedinih privrednih sektora (trgovina i druge usluge). Obrazovni programi, stoga, treba da nastoje da postignu ravnotežu između tehničkih, stručnih i opštih predmeta kako bi odgovorili na potrebe promjenljivog tržišta rada (vidi Okvir 2.5. ispod).

Okvir 2.5: Reforma nastavnog plana i programa u Poljskoj

Reformom obrazovanja od 1999. godine u Poljskoj, promijenjena je struktura osnovnog i srednjeg obrazovanja i uveden je novi nastavni plan i program.

Primarni ciklus traje šest godina, nakon čega slijede tri godine sveobuhvatne niže srednje škole za sve učenike, prije nego što se donese odluka o stručnom usmjerjenju. Odlaganjem izbora stručnog usmjerjenja za godinu dana i skraćivanjem trajanja ovog usmjerjenja za još godinu dana, Poljska je unaprijedila svoj srednji obrazovni sistem kako bi bio pogodan za kompetencije koje su potrebne za ekonomiju znanja.

U 2008. godini, osnovni nacionalni nastavni plan i program za programe opšteg i stručnog obrazovanja škola prošao je dalje reforme. Novi nastavni plan i program ima za cilj da promijeni uske aspekte učenja koji su vezani za predmet na uopštenije, transverzalne vještine definisane prema ishodima učenja. Fokus je sada na eksperimentima, naučnom istraživanju, rješavanju problema, rasuđivanju i saradnji. Ishodi učenja određuju ispitne standarde, koji su takođe pomjereni od procjene znanja na procjenu generalnih vještina. Novi okvir nastavnog plana i programa za opšte obrazovanje postavlja iste programske zahtjeve za prve razrede svih vrsta srednjih škola (stručne i opšte). U stručnom obrazovanju i obuci, nova klasifikacija zanimanja usvojena je u konsultaciji sa socijalnim partnerima. Svako zanimanje je podijeljeno na određen skup parcijalnih kvalifikacija koje su predmet validacije i sertifikovanja kroz ispite u organizaciji Ispitnih odbora. Parcijalne kvalifikacione ispite mogu polagati učenici tokom školovanja ili odrasli koji su stekli iskustvo kroz praksu ili koji su završili vannastavne kurseve. Novi propisi takođe povećavaju autonomiju škola da razviju svoj sopstveni skup programa. Škole su dobile fleksibilnost u upravljanju vremenom namijenjenog za predmete u okviru nastavnog plana i programa, jedini uslov je postizanje rezultata definisanih u nacionalnom nastavnom planu i programu.

► Izvor: Svjetska banka, Uspješna reforma obrazovanja: Lekcije iz Poljske, Svjetska banka ukratko o znanju, Vol. 34, 2010;

Ovo bi trebalo da prati učenje na radu za učenike stručnih škola (tj. praktična primjena vještina stečenih u realnom radnom okruženju) i mogućnost stažiranja (internship) za studente na fakultetima (Okvir 2.6). Dostupnost programa stručnog obrazovanja nakon završenog srednjeg obrazovanja koji nijesu univerzitetski (jedna do

dvije godine) pružio bi učenicima opšte srednje obrazovanje i mogućnost da uđu na tržište rada sa priznatim kvalifikacijama. Ove aktivnosti, u kombinaciji sa uvođenjem karijernog obrazovanja, počevši od 9. razreda, promijenile bi odluke učenika o usmjerjenju i poboljšale usklađenost stečenih vještina sa tržištem rada za mlade.

Okvir 2.6: Obrazovanje koje je relevantno za svijet rada

Zajednički program koji pruža studentima osnovne vještine za zapošljivost i odlaže usmjeravanje (opšte/stručno) do višeg srednjeg obrazovanja može da doprinese kvalitetu i pravičnosti. Nejednakost u ishodima učenja smanjena je u zemljama sa sveobuhvatnim obrazovnim sistemom (na primjer Kanada, Novi Zeland i Turska). U Poljskoj, odlaganje usmjerenja za godinu dana dovelo je do poboljšanja performansi učenika i do značajnog smanjenja broja učenika sa niskim rezultatima upisanih u stručnim školama (sa 21,4% na 15% za tri godine). Osnovni predmeti koje imaju svi studenti uključuju jezike, nauke, društvene nauke i praktične predmete. Ovo posljednje se ne fokusira samo na pružanje profesionalnih vještina studentima, već i na podsticanje prenosivih vještina.

Jaka veza između tehničkog i stručnog obrazovanja i potreba tržišta rada. Više nije dovoljno da se mladi ljudi edukuju da zadovolje aktuelne potrebe; javne politike treba da predvide potrebne vještine i usklade obrazovanje i osposobljavanje sa promjenljivim potrebama tržišta rada. U zemljama koje prolaze kroz brze strukturne promjene, predviđanje kratkoročnih sektorskih vještina na osnovu ankete među poslodavcima mogu biti posebno korisne za pružanje ažuriranih informacija o trenutnoj potražnji.

Kombinovanje stručnih predmeta sa mogućnostima učenja kroz rad. U mnogim zemljama poslodavci uzimaju u obzir radno iskustvo kao najvažniji kriterijum za prijem u radni odnos i ako studenti imaju mogućnost da kombinuju obrazovanje iz škole sa periodima radnog iskustva (pripravničkog staža – apprenticeship i stažiranja – internship), na taj način mogu da ubrzaju svoju tranziciju do posla. Ali ako nijesu uređeni, onda i pripravnički staž i stažiranje mogu pogoršati nejednakosti. U Evropi, na primjer, oko 50% svih vrsta stažiranja je neplaćeno. Većina mladih ljudi, dakle, oslanja se na roditeljsku podršku pri preuzimanju ovog oblika radnog angažmana, osim onih koji ne mogu sebi da priušte ove troškove.

Karijerno savjetovanje i usmjeravanje može da pomogne mladim ljudima da donesu odluku o školi i poslu na osnovu pouzdanih informacija. U razvijenim zemljama, izazov je da se obezbijedi dovoljno izvora informacija i kvalitet pruženih usluga. Iako mnoge škole nude karijerno savjetovanje, ipak imaju tendenciju da se više fokusiraju na odluku o daljem obrazovanju nego na izbor zanimanja. U zemljama u kojima ne postoji karijerno obrazovanje, inicijative, kao što su sajmovi o karijerama, školske posjete radnim mjestima i partnerstva sa lokalnim poslodavcima pokazali su pozitivne rezultate.

► Izvor: UNESCO, Mladi i vještine: Primjena obrazovanja u praksi, Obrazovanje za sve (EFA) Globalni monitoring izvještaj, UNESCO, Pariz, 2012

Kompetentnost nastavnog osoblja je – zajedno sa reformom nastavnih planova i programa – jedna od ključnih karakteristika kvalitetnog obrazovnog sistema. Nedavne reforme u evropskim zemljama u ovoj oblasti fokusirale su se na nove standarde kvalifikacija, napredovanje u karijeri i reviziju iznosa zarada kako bi profesija bila primamljivija (Okvir 2.7).

Okvir 2.7: Obuka nastavnika u Evropi

Holandija je uvela Program za nastavnike (2013-2020) (Lerarenagenda) u cilju unapređenja nastavničke profesije i promovisanja izvrsnosti u obrazovanju. Glavne tačke programa su: 1) privlačenje učenika sa najboljim rezultatima u programe za obuku nastavnika; 2) poboljšanje programa za nastavnike prije nego što stupe u službu; 3) obezbjeđivanje razvojnih puteva; 4) razvijanje podrške za nastavnike na početku njihove karijere; 5) razvoj škole kao organizacije za učenje; 6) pomoć nastavnicima u održavanju i razvijanju njihovih vještina i kvalifikacija; i 7) organizovanje profesionalnih nastavničkih organizacija.

Revizija programa za napredovanje u karijeri i povećanje zarada nastavnicima predstavljala je čest politički trend u velikom broju zemalja OECD-a. U 2013. godini, na primjer, u Švedskoj, Estoniji i Slovačkoj Republici povećala se zarada nastavnicima u obaveznom i višim srednjim školama, sa ciljem da se privuče više kvalifikovanih pojedinaca u ovu struku.

► Izvor: Schleicher, A. (ed.), Priprema nastavnika i razvijanje školskih lidera za 21. vijek: lekcije iz cijelog svijeta, OECD, Pariz 2012.

Navedene aktivnosti takođe treba dopuniti daljim razvojem informacionog sistema obrazovanja. To bi: i) pružilo informacije o značaju ishoda učenja (sistem usmjeravanja i sistem praćenja za provjeru statusa na tržištu rada učenika koji izlaze iz sistema obrazovanja) i obogatilo izbor karijernog obrazovanja; i ii) stvorilo uslove za uspostavljanje sistema ranog upozorenja za studente koji su u riziku od loših ishoda.

Okvir 2.8: Sistemi upravljanja informacijama o obrazovanju

U Holandiji, svi učenici imaju jedinstvene referentne brojeve kojima upravlja sistem na nacionalnom nivou (Osnovna baza podataka o obrazovanju, Basic Record Database for Education - BRON) i koji prati napredovanje svih učenika. Mladi koji su registrovani u BRON sistemu i koji se nalaze u uzrastu obaveznog pohađanja škole, ali ne pohađaju školu ili obuku i nemaju osnovnu kvalifikaciju, klasifikuju se kao lica koja su rano napustila školovanje. Sistem BRON obuhvata širok spektar varijabli (uključujući starost, pol, mjesto stanovanja, etničko porijeklo, obrazovanje i vrste škole). Skup svih podataka dostupan je na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou i za svaku pojedinačnu školu i instituciju koja pruža obuku.

Estonijski informacioni sistem o obrazovanju (EHIS) je nacionalni registar koji, od 2005. godine, konsoliduje informacije o obrazovnom sistemu, uključujući informacije o institucijama, učenicima, nastavnicima, diplomiranjima i nastavnim programima. Lokalne samouprave mogu da koriste ovaj sistem za pristup informacijama o učenicima koji žive na njihovoj teritoriji, i o onima koji su promijenili mjesto boravka. Registar prati obrazovanje i karijeru svakog učenika i povezan je sa drugim sistemima upravljanja podacima na internetu (zdravstvo i fondovi za socijalno osiguranje, stručno obrazovanje i osposobljavanje i sistem visokog obrazovanja, fond za nezaposlenost). U narednih nekoliko godina, ovaj sistem će početi prikupljanje podataka o izlaznim indikatorima i indikatorima uticaja za mjerenje performansi diplomaca na tržištu rada.

U Luksemburgu, digitalni nacionalni registar učenika i sistematska procedura razvijena od strane Ministarstva prosvjete sa službama Lokalne akcije za mlade (Action Locale pour Jeunes, ALJ) identifikuje mlade koji napuštaju školu bez diplome. Formiraju se mjesečne liste koje se zatim koriste za praćenje onih koji rano napuštaju školovanje kako bi im se pružila individualna pomoć da se vrate u obrazovanje ili uđu na tržište rada.

Portugalija ima nacionalnu bazu podataka (Sistema de Informação e Gestão da Educação e Oferta Formativa, SIGO) koja na mjesečnom nivou prikuplja informacije o učenicima (uzrast, posebne potrebe), o roditeljima (profesiji i radnom statusu, kao i nivou obrazovanja) i o aktivnosti učenika (odsustvo, odjeljenje, školska godina, evaluacija). Podaci su dostupni na nivou pojedinca, škole, regionalnom i nacionalnom nivou i dostavljaju se biznis sistemu koji podržava direktore škola i druge donosioce odluka. Ovaj informacioni sistem je unaprijeđen u novi (Sistema Integrado de Gestão dos Alunos, SIGA) kako bi se upravljalo podacima cijelog sistema obrazovanja i obuke (uključujući i privatne škole i univerzitete), a u cilju razmjene podataka sa evidencijom nezaposlenih i evidencijom socijalnog osiguranja za mjerenje rezultata koje, na tržištu rada, postižu učenici koji napuštaju obrazovni sistem.

► Izvor: Evropska komisija, Smanjenje ranog napuštanja školovanja: ključne poruke i podrška politikama, op.cit 2013; Lao-Peetersoo B., Uvod u informacioni sistem obrazovanja u Estoniji (EHIS), Ministarstvo za obrazovanje i istraživanje Estonije, 2014.

Ukratko, predlog aktivnosti koje treba preduzeti u okviru ove politike obuhvataju:

- ▶ Modernizaciju nastavnog plana i programa za stručno obrazovanje i obuku u srednjim i višim školama kako bi se ugradile stručne i opšte vještine i učenje na radnom mjestu;
- ▶ Unapređenje procesa zapošljavanja i obuke nastavnika u cilju poboljšanja kvaliteta ishoda učenja (već planirano u okviru tekućeg procesa reforme obrazovanja);
- ▶ Redovni monitoring relevantnosti ishoda učenja prema zahtjevima tržišta rada (sistem usmjerenja i praćenja); i
- ▶ Istraživanje izvodljivosti uvođenja programa obrazovanja nakon završetka srednje škole koji nije univerzitetsko obrazovanje kako bi se pomoglo učenicima da dobiju stručnu kvalifikaciju ili da ispune kriterijume upisa na fakultet¹².

Implementacija ove preporuke – pod potencijalnom primarnom nadležnošću Ministarstva prosvjete – rezultiraće smanjenjem vertikalnog nesklada i boljim ishodima zapošljavanja za mlade sa različitim stepenima obrazovanja.

3. PREPORUKE ZA POVEĆANJE KVANTITETA I KVALITETA RADNIH MJESTA

Jedna od najvažnijih odrednica zapošljavanja mladih je snaga ekonomije u cjelini (tj. ukupni nivo agregatne tražnje)¹³. Postoji jasan i negativan odnos na kratki rok između nezaposlenosti i proizvodnje. Ovaj odnos je izraženiji kod mladih, što ukazuje da su stope nezaposlenosti mladih mnogo osjetljivije na promjene u proizvodnji¹⁴.

Mjere fiskalne politike usmjerene na podršku agregatne tražnje imaju različite efekte na zaposlenost na osnovu kanala koji se koristi (smanjenje poreza ili javne potrošnje)¹⁵. Snižavanje poreških stopa na lična primanja, na primjer, povećava raspoložive prihode potrošača i povećava

potrošnju, ali je efekat veći ako smanjenje poreza targetira pojedince na dnu ljestvice po pitanju prihoda. Smanjenje poreza na dohodak ima veći uticaj na bruto domaći proizvod (BDP) u odnosu na ostale poreske olakšice (kao što je porez na potrošnju ili na dobit pravnih lica). Slično tome, povećanje javnih rashoda utiče na povećanje tražnje za proizvodima (robama i uslugama) preduzeća¹⁶. Preduzeća će odgovoriti zapošljavanjem više radnika (i drugih faktora proizvodnje) kako bi zadovoljili veću potražnju za njihovim proizvodima i uslugama. Ovo će, zauzvrat, povećati nacionalni proizvod i zaposlenost.

Okvir 3.1. Ekspanzivna fiskalna politika i zapošljavanje mladih

Kao odgovor na finansijsku i ekonomsku krizu 2008-2009., većina zemalja započela je fiskalnu ekspanziju na nivoima koje su bez presedana. Podsticaji su bili posebno veliki u Aziji i Pacifiku (9,1% BDP-a), dok je u Centralnoj i Istočnoj Evropi i u bivšim sovjetskim republikama podsticaj iznosio 4,3%, a u razvijenim ekonomijama 3,4% BDP-a. Fiskalni paketi koji su sprovedeni - ali sa različitim mjerama na nacionalnom nivou – uključivali su: i) mjere na tržištu rada; ii) transfere pojedincima i domaćinstvima sa niskim dohocima; iii) ulaganja u infrastrukturu; iv) smanjenje poreza; i v) dodatne mjere za jačanje agregatne tražnje. Uopšteno govoreći, razvijene ekonomije fokusirale su se uglavnom na smanjenje poreza i sprovođenje mjera na tržištu rada, dok su ekonomije u razvoju ulagale više u potrošnju na infrastrukturu. Procjena učinka zemalja pokazuje da su zemlje koje su imale relativno bolji BDP i oporavak zaposlenosti sprovodile veće stimulatívne pakete, mjereno u procentima BDP-a.

U pogledu zapošljavanja postoje samo neke opšte procjene, od kojih se nijedna ne fokusira posebno na mlade ljude. U Sjedinjenim Američkim Državama, na primjer, procjenjuje se da je podsticaj rezultirao otvaranjem oko 2,7 miliona radnih mjesta; dok u Evropi efekat fiskalnog paketa nije bio dovoljan da nadoknadi velike gubitke radnih mjesta (stopa zaposlenosti opala je za 2,1% između 2008. i 2009. godine). U Aziji, ekonomski oporavak V-oblika – oštar pad zaposlenosti, BDP-a i industrijske proizvodnje praćen ostrim rastom ovih indikatora - pomogao je većini zemalja da ublaži nivo nezaposlenosti. Međutim, kvalitet zaposlenosti se smanjuje i uvedene stimulatívne fiskalne mjere pokazale su se neefikasnim u borbi protiv siromaštva. U Latinskoj Americi i Karibima, fiskalni stimulan pomogao je da se ublaži efekat gubitka posla tako da je nezaposlenost opala u mnogim zemljama.

Od 2010. godine, strategija je pomjerila svoj fokus sa otvaranja novih radnih mjesta i umjesto toga, skoncentrisala se na smanjenje fiskalnog deficita i smanjenje javnog duga. U evropskim zemljama, smatralo se da je smanjenje fiskalnog deficita od suštinskog značaja za smirivanje finansijskih tržišta. U zemljama koje nijesu bile pretjerano pogođene krizom ovaj lijek je primijenjen iz preventivnih razloga: fiskalni deficiti su smanjeni kako bi se izbjegle bilo kakve negativne reakcije finansijskih tržišta.

¹³ Ball L. M., Leigh D., Loungani P., Okunov zakon: u formi u pedesetoj, NBER Radni dokument br. 18668, januar 2013.

¹⁴ OECD, Ulaganje u mlade u Brazilu, OECD, Pariz, 2014.

¹⁵ Za kompletan pregled efekata makroekonomskih politika za zapošljavanje mladih, vidi MOR, Dostojanstveni rad za mlade: Paket obuka, MOR, Ženeva 2016.

¹⁶ U ekonomskoj teoriji, javna potrošnja (G) predstavlja kupovinu dobara i usluga od strane države za njene potrebe (tj. izgradnju puteva, obezbjeđivanje školskih službi, kupovina opreme za vojsku i policiju). U slučaju državnih transfera, vlada daje pojedincima/domaćinstvima (potrošačima) novac i potrošači odlučuju kako će ga potrošiti. Država transferiše rad kao negativni porez: kada se poveća, poveća se i raspoloživi dohodak i multiplikator zavisi od sklonosti ka potrošnji i štednji.

¹² Ovaj zadatak će se ispunjavati takođe i u svijetlu rezultata novih pravila upisa na fakultet (planirana primjena od 2017.g.)

Ovaj pristup je trebalo da otvori put za veće investicije i rast, zajedno sa nižim fiskalnim deficitom. U stvarnosti, ove mjere - realizovane u kontekstu slabe potražnje i bankarstva u procesu smanjivanja duga kroz prodavanje imovine - nijesu uspjele da stimulišu privatne investicije.

Mjere štednje rezultirale su slabijim ekonomskim rastom, povećanom nestabilnošću i pogoršanjem bilansa banaka što je dovelo do daljeg smanjenja kreditiranja, manjeg ulaganja, a time i većeg gubitka poslova. Ovo je, zauzvrat, negativno uticalo na javne budžete, čime se povećala potreba za daljom štednjom. Mnoge zemlje u razvoju - da bi nadoknadile slabije izglede za izvoz u razvijene ekonomije - sprovodile su strategije jačanja domaće tražnje. Ali u ovim zemljama, tržište rada i investicije pogođene su globalnim ekonomskim slabljenjem, što je podrivalo mogućnost za kreiranje boljih radnih mesta.

Empirijska istraživanja pokazuju da je povećanje stope nezaposlenosti mladih između 2009. i 2011. godine imalo tendenciju da bude veće u zemljama OECD-a koje su prošle stroge mjere fiskalnog stezanja. Rezultati pokazuju da je povećanje za jedan procentni poen u strukturnom fiskalnom bilansu povećalo stopu nezaposlenosti mladih za 1,5 procentnih poena.

► Izvor: MOR, EU i ILS, Pregled globalnog fiskalnog stimulansa, MOR Ženeva, EC-IILS Serija zajedničkih dokumenata za diskusiju br. 5, 2011; MOR, Izvještaj o svijetu rada 2012, MOR, Ženeva 2012; Matsumoto M., Hengge M., Islam I., Borba sa krizom u zapošljavanju mladih: makroekonomska perspektiva, MOR, Ženeva, Radna studija o zapošljavanju br. 124, 2012; Ball L., Leigh D., Loungani, P., Bolni ljekovi, Finansije i razvoj, br. 48(3), 2011.

Ekspanzivna fiskalna politika, međutim, može imati negativne posljedice na budžetsku ravnotežu (deficit). Ovo je posebno slučaj kod smanjenja poreza u zemljama u kojima su široko rasprostranjene utaje poreza i neformalna ekonomija. Ali čak i zemlje koje imaju malo fiskalnog prostora na raspolaganju - odnosno one sa trajnim budžetskim deficitom i rastućim javnim dugom - mogu sprovesti umjerno ekspanzivnu fiskalnu politiku u cilju promovisanja zapošljavanja ako mjere imaju dvostruki cilj da smanje poresko opterećenje istovremeno proširujući poresku osnovicu (tj. borba protiv utaje poreza i neformalne ekonomije) i povećavajući investicije u infrastrukturu.

Investicije u infrastrukturu predstavljaju jedinu mogućnost koja ima veoma veliki uticaj na zapošljavanje i zahtijeva manje kompromisa. To je zbog kratkoročnog do srednjoročnog efekta koji ove investicije imaju na privredni rast i zapošljavanje (direktno, indirektno i indukovano otvaranje novih radnih mjesta), kao i uticaja na ukupnu ponudu (povećanje kapitala).

Kada je u pitanju sektorski rast, ne postoji država koja je postigla transformaciju bez primjene ciljane i selektivne vladine politike za promjenu privredne strukture i povećanje ekonomske dinamičnosti. U primjerima uspješnih zemalja, država je odigrala aktivnu ulogu u izgradnji tržišta, njegovanju preduzeća, podsticanju tehnološke nadogradnje, podršci procesima učenja, uklanjanju infrastrukturnih uskih grla, i obezbjeđivanju finansijskih sredstava (Kostarika, Brazil i zemlje istočne Azije).

Tradicionalno, proizvodnja je vodeći sektor strukturalnih promjena. Rast proizvodnje stvara nova radna mjesta i, u skladu sa povećanjem produktivnosti sektora, ova radna mjesta uglavnom se odlikuju boljim kvalitetom i većim zaradama. Međutim, efekat multiplikatora radnog mjesta u određenom sektoru na ukupnu ekonomiju zavisi od prosječne zarade i uslova rada u sektorima koji su čvršće povezani sa njim.

Ali sektorske politike mogu podrazumijevati niz kompromisa. Na primjer, transformacija poljoprivrednog sektora je obično usmjerena na povećanje produktivnosti, što dovodi više do gubitka nego porasta zaposlenosti. Slično tome, sektor turizma ima visok potencijal za zapošljavanje mladih, ali to je i jedan od sektora koji je više izložen neformalnom zaposlenju i lošim uslovima rada. U zemljama u kojima su ekonomske i sektorske opcije razvojne politike ograničene, poboljšanje investicione klime često se sprovodi kao način da se promoviše rast zaposlenosti. Ove politike treba da se fokusiraju na ključne prepreke za osnivanje i rast preduzeća. To se često odnosi na pristup kreditima, vladavinu prava, ne-lojalnu konkurenciju koju vrše preduzeća koja rade u neformalnoj ekonomiji i poresku administraciju (prije nego na poreske stope).

Kao što je prikazano u Poglavlju 1 ovog dokumenta, određene oblasti u okviru investicione klime u Crnoj Gori poboljšale su se u posljednjih nekoliko godina, ali još mnogo toga ostaje da se uradi kako bi se olakšali osnivanje i razvoj preduzeća, pružanje finansijskih i nefinansijskih usluga preduzećima i smanjenje administrativnog opterećenja.

Preporuke za politike koje treba da se provode, stoga, odnose se na: i) maksimizaciju potencijala za kreiranje radnih mjesta kroz investicije u infrastrukturu i javne nabavke; ii) razvoj paketa podsticajnih mjera u cilju povećanja broja novih radnih mjesta; iii) sprovođenje mjera za poboljšanje uslova na radu u sektorima u kojima se otvaraju nova radna mjesta i smanjenje neformalne ekonomije.

Preporuka 2.1: Prioritetno analizirati uticaj na zaposlenost i razvoj znanja u okviru investicione politike

Vlada pokušava da ubrza rast i kroz nove infrastrukturne projekte (autoput Bar-Boljare koji će povezivati luku Bar i Srbiju). Imajući u vidu dokumentovane benefite infrastrukturnih razvojnih projekata na zapošljavanje, očekuje se da će ova investicija otvoriti značajan broj direktnih, indirektnih i indukovanih radnih mjesta (vidi Okvir 3.2). Precizne procjene nijesu dostupne, ali ovaj potencijal za kreiranje novih radnih mjesta može imati ograničen uticaj na zapošljavanje ukoliko se njim dobro ne rukovodi. Često, u stvari, infrastrukturna ulaganja imaju minimalni uticaj na lokalnu zaposlenost ako pojedinci ne posjeduju vještine i iskustvo koje preduzeća, angažovana u infrastrukturnim razvojnim projektima, zahtijevaju, ili ako uslovi na radu nisu atraktivni za lokalnu radnu snagu.

Da bi se maksimalno iskoristili benefiti razvojnih infrastrukturnih projekata (i, generalno, javnih nabavki), neophodno je u tendersku proceduru uvrstiti niz dodatnih kriterijuma (na primjer, ukupan broj radnih mjesta koja će se generisati za lokalnu radnu snagu i ranjive kategorije;

dotatu vrijednost koju će donijeti projekat u smislu usvajanja znanja, tehnologija i praktičnog upravljanja). Navedeno će obezbijediti da se javna investicija isplati ne samo u dijelu kapitala (dugoročni efekat na agregatnu ponudu), nego i u dijelu rasta agregatne tražnje na kratki rok. Štaviše, nakon odobrenja investicije u infrastrukturu, neophodno je: i) identifikovati vještine i zanimanja koja će biti kratkoročno neophodna preduzećima angažovanim za potrebe infrastrukturnog projekta (direktno otvaranje novih radnih mjesta); dobavljačima opreme i materijala (indirektno kreiranje radnih mjesta), i preduzećima koja se bave proizvodnjom robe široke potrošnje za kojom će postojati tražnja od strane zaposlenih u druga dva sektora (indukovano kreiranje radnih mjesta); ii) sprovesti programe obuke za mlade za zanimanja koja se odnose na razvojni infrastrukturni projekat i sektore koji snabdijevaju opremom i materijalima; i iii) obezbijediti podsticaje preduzećima za zapošljavanje mladih radnika (ciljano smanjenje troškova rada s izuzetkom onih direktno vezanih za zarade).

Okvir 3.2. Uticaj javnih investicija na zaposlenost: iskustva država

U Sjedinjenim Američkim Državama, nedavno objavljen izvještaj analizira uticaj infrastrukturnih ulaganja na ukupnu ekonomsku aktivnost i otvaranje radnih mjesta prema izvorima finansiranja (državni dug, povećanje poreza i smanjenje državnih transfera) i vrsti ulaganja (ulaganje u energetske efikasnost i tradicionalni infrastrukturni projekti u oblasti transporta i komunalnih usluga). Podaci pokazuju da najveći kratkoročni podsticaj za bruto domaći proizvod i radna mjesta potiče iz finansiranja novih investicija u tradicionalnu infrastrukturu kroz novi državni dug (3 miliona neto novih radnih mjesta do kraja prve godine, uz stalni rast tokom sedmogodišnjeg investicionog ciklusa). Istraživanje je takođe utvrdilo da nova radna mjesta koja bi se otvorila naginjala bi prema muškarcima, odraslim radnicima (25 godina i stariji), kao i radnicima sa manje od četiri godine univerzitetskog obrazovanja. Mladi radnici bi popunili između 7,4% i 9,5% novih radnih mjesta generisanih iz investicije (zbog nedostatka mladih radnika sa vještinama potrebnim za građevinskim i proizvodnim sektor).

U Evropi, Evropska komisija i Evropska investiciona banka pokrenule su trogodišnji Investicioni plan kako bi podržale ekonomski rast i otvaranje novih radnih mjesta. Plan stavlja u fokus infrastrukturu (širokopoljsne i energetske mreže), kao i saobraćajnu infrastrukturu; obrazovanje, istraživanje i inovacije; obnovljivu energiju; i mala preduzeća i preduzetnike koji zapošljavaju mlade ljude. Prema procjenama, Plan ima potencijal da donese 330-410 milijardi eura u evropski bruto domaći proizvod (1 procentni poen svake godine) i kreira oko 1,3 miliona novih radnih mjesta za tri godine.

U Latinskoj Americi, procjenjuje se da potencijal za generisanje direktnog i indirektnog kratkoročnog zapošljavanja u kapitalnim infrastrukturnim investicionim projektima iznosi oko 40.000 poslova godišnje na vrijednost investicije od 1 milijarde američkih dolara, u zavisnosti od varijabla koje se tiču podsektora u investicionom programu, korišćenih tehnologija, lokalnih zarada za kvalifikovanu i nekvalifikovanu radnu snagu kao i stepena gubitaka na uvezene proizvodne inpute. U okviru različitih podsektora (energija, upravljanje vodama, kanalizacija), izgradnja autoputa kreira najviše radnih mjesta zbog direktnog angažovanja radnika kao i onih koji su zaposleni u industriji snabdijevanja građevinskim materijalom i opremom.

U regionu Bliskog Istoka i Sjeverne Afrike (MENA), investicije u infrastrukturu su potencijalni izvor trenutnog otvaranja radnih mjesta i predstavljaju podsticaj za dugoročni rast i zapošljavanje. Pored zapošljavanja jedne petine regionalne radne snage (preko 18 miliona ljudi), sektor infrastrukture ima potencijal stvaranja 2,5 miliona direktnih i indirektnih radnih mjesta koja su povezana sa infrastrukturom samo kroz ispunjavanje procijenjenih investicionih potreba (1 milijarda američkih dolara). Na dugi rok, zaposlenost koja proizilazi iz investicije u infrastrukturu i koja je jednaka jednom procentnom poenu dodatnog rasta iznosi 9 miliona novih radnih mjesta u roku od deset godina.

Istraživanje o efektima na rast i siromaštvo koje ima povećanje odnosa investicija u infrastrukturu i BDP-a za 20% u Kini pokazuje da bi proizvodnja bila veća za 4% kao rezultat poboljšane dugoročne produktivnosti, dok bi nacionalno siromaštvo po glavi stanovnika (na međunarodnom nivou 1,25 dolara po danu) bilo 2% niže. Efekti investicija u infrastrukturu na smanjenje siromaštva proizilaze najviše iz povećanja zarada.

► Izvor: Bivens, J., Kratkoročni i dugoročni uticaj ulaganja u infrastrukturu na zapošljavanje i ekonomsku aktivnost u ekonomiji SAD, Institut za ekonomsku politiku, Briefing dokument 374, Vašington, 2014; Evropska komisija; Evropska investiciona banka, Investicioni plan: pitanja i odgovori, Brisel, 2014; Estache A., Ianchovichina E., Bacon R., Salamon I., Infrastruktura i otvaranje radnih mjesta na Bliskom Istoku i Sjevernoj Africi, Svjetska banka, Vašington, 2013; Zhang Y., Wang X., Chen K., Rast i distributivni efekti investicija u javnu infrastrukturu u Kini, Partnerstvo za ekonomsku politiku, Radni dokument 7, 2012; Schwartz J. Z., Andres L. A., Dragoiu G., Kriza u Latinskoj Americi: Investicije u infrastrukturu, zapošljavanje i očekivanja od podsticaja, Svjetska banka, Radni dokument 5009, Svjetska banka, Vašington, 2009.

Implementacija preporuke je u nadležnosti Ministarstva ekonomije, Ministarstva finansija, Ministarstva rada i socijalnog staranja i Zavoda za zapošljavanje. Sprovođenje ovih aktivnosti treba da rezultira boljim ishodom zapošljavanja za mlade (mjereno nivoom zaposlenosti i nezaposlenosti prema zanimanju i nižom stopom neformalnosti).

Preporuka 2.2: Kreirati paket podsticajnih mjera za unapređenje kapaciteta preduzeća da generišu radna mjesta za mlade

Tokom posljednjih pet godina, Crna Gora je unaprijedila institucionalno, regulatorno i operativno okruženje za mala i srednja preduzeća (MSP). Tehnički standardi su harmonizovani sa pravnom tekovinom Evropske unije, uslovi za registraciju preduzeća su olakšani, procedure plaćanja poreza su pojednostavljene i uvedeni su finansijski instrumenti za promovisanje inovacija (vidi Okvir 3.3)¹⁷.

Okvir 3.3. Šta jednu državu čini konkurentnom?

Švajcarska je na vrhu liste prema Indeksu globalne konkurentnosti 2015-2016 sedmu godinu za redom. Ova država ima najbolje ocjene za inovacije, zahvaljujući kvalitetu svojih istraživačkih institucija, visokoj potrošnji preduzeća na istraživanje i razvoj, kao i snažnoj saradnji između akademskog svijeta i privatnog sektora. Ostali faktori koji doprinose švajcarskom inovacionom sistemu tiču se nivoa poslovne sofisticiranosti i sposobnosti zemlje da njeguje i privuče talenat. Ova zemlja ima odličan obrazovni sistem i efikasno tržište rada, sa visokim nivoom saradnje između zaposlenih i poslodavaca i dobar balans između zaštite zaposlenih i fleksibilnosti. Švajcarske javne institucije su veoma efikasne i transparentne, a konkurentnost se dodatno promovira kroz dobru infrastrukturu i povezanost, kao i visoko razvijena finansijska tržišta. Posljednje, ali ne i najmanje važno, makroekonomski ambijent Švajcarske je među najstabilnijim u svijetu u trenutku kada mnoge razvijene zemlje i dalje imaju problema u ovoj oblasti.

Indeks globalne konkurentnosti stavlja Njemačku među pet najkonkurentnijih ekonomija u svijetu, zbog efikasnosti rada i finansijskih tržišta i sve boljeg makroekonomskog okruženja (pozitivan saldo budžeta i smanjenje državnog duga na 73% BDP-a). Zemlja je lider u kompleksnijim oblastima konkurentnosti - poslovnoj sofisticiranosti i korišćenju najnovijih tehnologija u proizvodnom procesu. Sistem inovacija karakteriše visok stepen rashoda preduzeća na istraživanje i razvoj, okruženje koje podržava istraživanje, uključujući poslovnu saradnju sa univerzitetima, kao i snažne naučno-istraživačke institucije. Ovo se dopunjava dobrim kvalitetom obuke na radnom mjestu, velikom spremnošću za usvajanje novih tehnologija i uspješnom upotrebom informaciono-komunikacionih tehnologija.

Holandija se nalazi na petom mjestu na globalnoj rang listi, zahvaljujući generalnom napretku u oblastima kao što su obrazovanje, infrastruktura i institucije. Holandska ekonomija ostaje jedna od najsoficiranijih i najinovativnijih u svijetu, sa otvorenim i efikasnim robnim tržištem. Iako se makroekonomsko okruženje poboljšalo, Holandija tek treba da se oporavi od sloma u sektoru nekretnina iz 2009. godine, kada je imala najveću zaduženost domaćinstava u Eurozoni i nivom BDP-a koji je još uvijek ispod onog iz 2008. godine.

► Izvor: Svjetski ekonomski forum, Izvještaj o globalnoj konkurentnosti 2015-16, Davos, 2016.

Uprkos navedenom napretku, postoji još niz barijera za razvoj privatnog sektora koje treba da se otklone u cilju poboljšanja ukupne konkurentnosti.

Prvo, neke administrativne procedure (posebno one za dobijanje dozvola i licenci i plaćanje poreza) i dalje su skupe i dugotrajne. Otvaranje mogućnosti preduzećima da elektronski plaćaju porez i dalje pojednostavljene administrativnih zahtjeva smanjilo bi troškove poslovanja posebno za mikro i mala preduzeća.

¹⁷ Za pregled nedavnih reformi investicione klime vidi OECD, Indeks politika za MSP: Zapadni Balkan i Turska 2016: Procjena povele o malim preduzećima za Evropu, OECD Pariz, 2016.

Drugo, time što nijesu u skladu sa postojećim propisima, preduzeća u neformalnoj ekonomiji često su u stanju da ugroze veličinu tržišnog udjela formalnim preduzećima, čak i kada koriste neefikasne tehnike proizvodnje. Kao rezultat toga, formalna preduzeća imaju manje mogućnosti da u potpunosti iskoriste ekonomiju obima, ograničavajući svoj rast i produktivnost. Politike koje dovode preduzeća u ravnopravan položaj mogu povećati intenzitet konkurentnosti i produktivnost. Nadležne institucije koje sprovode politiku konkurencije mogu imati važnu ulogu u ovom procesu i to identifikovanjem opterećujuće radne, poreske i proizvodne regulative, koja može podsticati preduzeća da neformalno posluju i mogu da sarađuju sa drugim državnim organima kako bi se ojačala primjena propisa.

Treće, pristup kreditima i dalje je otežan za mala preduzeća sa ograničenom kreditnom historijom. Odobrenje reformi za lizing, faktoring i finansiranje izvoza podstaklo bi upotrebu ovih mogućnosti za finansiranje.

Četvrto, treba osnažiti dostupnost kvalitetne nefinansijske podrške za mala i srednja preduzeća (uključujući obuku, konsalting i savjetodavne usluge, marketinške usluge, informisanje, razvoj i transfer tehnologija i unapređenje poslovnog uvezivanja).

Konačno, učešće u globalnim lancima vrijednosti može povećati rast, efikasnost i inovativnost malih preduzeća, ali ovaj proces treba da bude upotpunjen kvalitetnim uslugama koje: i) identifikuju konkurentne prednosti preduzeća; ii) unapređuju tehnologije koje se koriste u preduzeću; iii) su u skladu sa strogim standardima kvaliteta proizvoda; i iv) koje se bave većim i složenijim zadacima (vidi Okvir 3.4). Pored toga, klasteri uvode ekonomiju obima kao i razvoj fonda kvalifikovane radne snage sa iskustvom i mrežu preduzeća koja sarađuju u komplementarnim područjima. Na taj način, oni jačaju svoje konkurentne prednosti i postaju atraktivne lokacije za strane direktne investicije (SDI).

Okvir 3.4. Saradnja u okviru lanaca vrijednosti u sektoru turizma

U Austriji, oko 99% svih preduzeća u sektoru turizma čine mala i srednja preduzeća, od čega više od 90% zapošljava manje od 10 radnika. Sve veća globalna konkurencija navela je polovinu ovih malih i srednjih preduzeća da inicira ili da se pridruži međukompanijskoj saradnji (zajedničko ulaganje). Oko 97% tih ulaganja podrazumijeva saradnju u oblasti marketinga, oglašavanja i distribucije, dok 26% ostvari uštedu uz pomoć mjera za upravljanje zajedničkim troškovima (zajednička kupovina ili zajednička ulaganja, saradnja u raspodjeli osoblja za administrativne, računovodstvene ili kontrolne zadatke, itd.). Više od dvije trećine saradnje bazira se na poštovanju posebnih kriterijumima kvaliteta od strane svih partnerskih kompanija u zajedničkom ulaganju.

U australijskoj turističkoj privredi, pokazalo se da Internet može da pruži širok spektar mogućnosti, ali takođe može da predstavlja i opasnost za mala i srednja preduzeća. Neka preduzeća imala su korist jer im je Internet omogućio da uđu u lanac vrijednosti, da se o njima sazna i da se takmiče i ostvare interakciju sa većim preduzećima. Internet je omogućio malim i srednjim preduzećima da plasiraju svoje usluge širom svijeta, bez oslanjanja na treća lica i plaćanja provizije istima, a takođe je otvorio mogućnost poslovanja turističkim agencijama koje pružaju visokokvalitetne usluge turistima koji traže kompleksne aranžmane. Ali Internet je takođe uticao negativno na individualne turističke agente i hotelske operatere. Skraćivanje vremena za rezervaciju otežava planiranje, protok novca, sprovođenje kadrovskih i drugih srodnih mjera. Osim toga, potencijalni putnici očekuju od tehnologije da bude precizna u pružanju informacija zbog čega je važno za mala i srednja preduzeća da obezbijede ažurnost, brzinu i relevantnost svojih internet stranica.

► Izvor: OECD, Jačanje uloge malih i srednjih preduzeća u globalnim lancima vrijednosti, OECD, Pariz, 2008

U zemljama u kojima su troškovi rada, izuzimajući one koji se odnose na zarade, previsoki, njihovo smanjenje sve se više smatra instrumentom za smanjenje nezaposlenosti i neformalnog sektora, posebno među mladima. Veliki broj razloga se koristi za objašnjenje visokog nivoa poreza na zarade, uključujući: (i) visoke doprinose za socijalno osiguranje za finansiranje socijalnih transfera; (ii)

visok stepen oslanjanja na poreze na zarade radi finansiranja ukupne javne potrošnje; i (iii) malu poresku osnovicu (zbog niskog nivoa formalne zaposlenosti), koja prouzrokuje veće poreze kako bi se pokrili socijalni transferi. U Crnoj Gori, čini se da postoje najmanje dva od ovih faktora zbog kojih su troškovi rada visoki (vidi Tabelu 3.1).

Tabela 3.1: Prihodi i rashodi vlade, kao procenat BDP-a, 2015.

Prihodi	40.4	Rashodi	39.9
<i>Porezi</i>	25.2	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	10.6
Porez na dohodak	3.6	Rashodi na proizvode i usluge	4.7
Porez na dobit	1.3	Kamate	2.4
Porez na promet nepokretnosti	0.4	Subvencije preduzećima	0.6
Porez na dodatu vrijednost	12.5	Ostali tekući izdaci	1.2
Akcize	4.7	Transferi za socijalnu zaštitu	13.7
Porez na međunarodnu trgovinu	0.6	Ostali transferi	6.2
Opštinski porezi	1.8	Otplata garancija	0.0
Ostali porezi	0.2	Rezerve	0.4
<i>Doprinosi za socijalno osiguranje</i>	10.9		
<i>Neporeski prihodi</i>	4.1		
<i>Grantovi</i>	0.3		

► Izvor: MMF, Crna Gora: 2015 Član IV Konsultacije, MMF Nacionalni izvještaj br. 16/79, MMF, Vašington, 2016.

Prvo, doprinosi za socijalno osiguranje predstavljaju drugi najveći izvor prihoda u zemlji, nakon poreza na dodatu vrijednost (PDV). Ove prihode, međutim, nadmašili su izdaci za socijalno osiguranje (u iznosu od 13,7% BDP-a). Drugo, prihodi od doprinosa za socijalno osiguranje su tri odnosno osam puta veći od onih naplaćenih na dohodak fizičkih lica, odnosno dobit preduzeća (koji ukazuju na malu poresku osnovicu).

Analizom troškova rada u zemljama Centralne i Istočne Evrope utvrđeno je da je nezaposlenost mladih veća u zemljama u kojima su porezi na zarade veći¹⁸. To potvrđuje i istraživanje o poreskim klinovima socijalnog osiguranja u Rusiji i Ukrajini, kojim se procenjuje da bi smanjenje poreskog klina za 10% za nekvalifikovane radnike dovelo do rasta zaposlenosti od 6% i smanjilo neformalnu zaposlenost, koja je više rasprostranjena među mladim radnicima u odnosu na starije¹⁹.

¹⁸ Cazes, S., Nesporova, A. (eds), Fleksibilnost: Relevantan pristup u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Ženeva, 2007

¹⁹ M. Gora et al, Poreski klin zasnovan na socijalnoj sigurnosti i njegovi efekti na zapošljavanje i neformalno zapošljavanje, Njemački institut za ekonomska istraživanja, DIW, Berlin, 2008.

Prakse zemalja pokazuju da postoje tri glavna sredstva za smanjenje troškova rada (ne uključujući zarade): i) poboljšanje efikasnosti sistema za reviziju kriterijuma kvalifikovanosti, ograničenje zloupotreba, povećanje naplate prihoda i smanjenje neformalnog zapošljavanja (vidi naredni predlog politike); ii) ograničavanje dijela osiguranja iz sistema socijalne zaštite prelaskom na opšte, univerzalne benefite koji se finansiraju iz poreza (to može da se uradi, na primjer, pomjeranjem zdravstvenog osiguranja na univerzalni sistem i njegovim finansiranjem iz opštih prihoda); i iii) smanjenje poreza na zarade (kroz uvođenje subvencija za angažovanje novih radnika) za nekvalifikovane i mlade radnike, čime bi njihovo zapošljavanje bilo primamljivije za poslodavce²⁰. U velikom broju zemalja (Belgija, Francuska i Holandija), uvedena su ciljana smanjenja poreza (vidi Okvir 3.5). Ovi programi, međutim, moraju biti pažljivo osmišljeni da bi se smanjio balast, supstitucija i stigma efekat.

Okvir 3.5. Smanjenje poreza na zaradu i subvencije za zapošljavanje u Švedskoj, Kanadi i Turskoj

Za rješavanje posljedica globalne ekonomske krize na zapošljavanje mladih, Švedska je uvela veliko smanjenje poreza za mlade. Stopa poreza za poslodavce koji zapošljavaju mlade smanjena je u dva koraka. U prvom, smanjena je stopa poreza na zarade u iznosu za 11% za zaposlene koji su na početku godine napunili od 18 do 25 godina. Zatim, u 2009. godini, ovo smanjenje prošireno je tako da su obuhvaćena i ona lica koja na početku godine još uvijek nisu napunila 26 godina. Istovremeno, stopa je snižena za dodatnih 6% za kvalifikovane osobe. Smanjenje poreza na zarade za mlade radnike ima mali uticaj na zapošljavanje. Za cijelu ciljnu grupu, relativno povećanje zaposlenosti je oko 2,7% u 2007. i 1,4% u 2008. godini. Za 25-godišnjake, efekat ove politike bio je oko 1% u 2007. i 2008. godine. Pored toga, nema dokaza o bilo kakvom dodatnom uticaju na zapošljavanje u 2009. kada je smanjenje produženo. Smanjenje poreza nije imalo nikakav uticaj za lica rođena u inostranstvu, ili za lica koja su registrovana kao nezaposleni. Jedan od razloga je što, za grupu mladih koji su neobrazovani i bez iskustva, troškovi rada su i dalje preveliki, čak i u slučaju smanjenja poreza na zaradu.

Program pod nazivom Zapošljavanje mladih u Kanadi privremeno je smanjio troškove rada za zapošljavanje mladih (od 18 do 24 god.) za oko 3,5% u periodu od 1999-2000. godina. Ova subvencija data je u obliku automatskog povraćaja doprinosa na teret poslodavaca Fondu za osiguranje u slučaju nezaposlenosti. Procjenom je utvrđeno povećanje stope zaposlenosti ciljne grupe za 3,5% u odnosu na kontrolnu grupu (starosti od 25 do 29 godina). Međutim, takođe postoje dokazi da je povećanje zaposlenosti mladih rezultiralo manjim zapošljavanjem starijih osoba. Stoga, neto uticaj smanjenja poreza vjerovatno je bliži vrijednosti od 2,5%.

Paket za zapošljavanje 2008. godine u Turskoj uključivao je velikodušne subvencije za mlade (od 18 do 29 godina) koji nisu bili formalno zaposleni tokom prethodnih šest mjeseci, u vidu smanjenja poreza na zarade. Subvencije su se primjenjivale isključivo na novozaposlene i trajale su pet godina, pokrivajući prvo sve poreze na zarade - što je ekvivalent za oko 15% troškova rada - a zatim su se smanjivale svake godine u narednih pet godina do nule. Procijenjeno je da je ovo imalo pozitivan uticaj na zaposlenost u formalnom sektoru (4% povećanja u vjerovatnoći zapošljavanja mladih). Za ovaj rast zaslužan je uglavnom prelazak mladih iz nezaposlenosti i neaktivnosti u formalno zaposlenje. Samo oko jedne četvrtine ovog povećanja rezultat je prevođenja zaposlenih iz neformalnog u formalni rad. Efekti programa u periodu od dvije godine dali su pozitivne rezultate, jer se povećala stopa angažovanja mladih (uzrasta od 25 do 29 godina) za 1,3%.

► Izvor: Egebark J., Kaunitz N. Da li smanjenje poreza na dohodak povećava zaposlenost mladih?, Institut za evaluaciju tržišta rada i politike obrazovanja (IFAU) Radni dokument 2013/27; Webb M., Sweetman A., Warman C., U kojoj mjeri su ciljane poreske olakšice stvarno ciljane? Dokazi iz osiguranja od nezaposlenosti iz programa Zapošljavanja mladih, Radni dokument ekonomskog sektora Kvinisa, br. 1298, 2012.; Betcherman G., Daysal N. M., Pagés C. Da li subvencije za zapošljavanje imaju efekta? Dokaz iz regionalno targetiranih subvencija u Turskoj, IZA Radni dokument br. 3508, 2008

Kako bi se stimulisalo zapošljavanje mladih, stoga, neophodno je preduzeti tri cjelovite mjere:

- Identifikovanje i prevazilaženje preostalih administrativnih barijera u cilju podrške rasta preduzeća i generisanja novih radnih mjesta;
- Omogućavanje brzog i nesmetanog pristupa finansijskim i nefinansijskim javnim uslugama preduzećima koja generišu nova radna mjesta, i
- Zavod za zapošljavanje može obezbijediti paket podsticaja usmjeren na smanjenje troškova prilikom zapošljavanja mladih i pružanje obuka za sticanje vještina potrebnih za izvršavanje radnih obaveza (obuka na radnom mjestu uz subvencije za zapošljavanje). Prioritet se daje mladima bez kvalifikacija, onima koji su duže na evidenciji ili onima koji se suočavaju sa dodatnim barijerama prilikom ulaska na tržište rada. Subvencije za zapošljavanje mogu biti veće za ona preduzeća koja investiraju u zapošljavanje mladih u manje razvijenim regionima.

Implementacija preporuke je potencijalno u nadležnosti Ministarstva ekonomije, Ministarstva finansija, Ministarstva rada i socijalnog staranja i Zavoda za zapošljavanje. Cilj politike je poboljšanje konkurentnosti (World Competitiveness Index), kao i dostizanje boljih ishoda zapošljavanja mladih (mjereno nivoom zaposlenosti i nezaposlenosti i nižom stopom neformalne zaposlenosti).

Preporuka 2.3: Donijeti mjere u cilju poboljšanja uslova na radu i suzbijanja neformalnog rada kako bi se povećali kvalitet i kvantitet radnih mjesta za mlade

U Programu reforme zapošljavanja i socijalne politike (2015-2020) navodi se da se svake godine u Crnoj Gori otvara veliki broj sezonskih poslova (oko 20,000), ali da te poslove uglavnom obavljaju stranci. Ovo se dešava zbog toga što se ti poslovi uglavnom karakterišu lošim uslovima na radu (niske zarade, dugo radno vrijeme i ograničena mogućnost zadržavanja posla i prilike za napredovanje). Kako bi se povećala atraktivnost poslova u prioritetnim privrednim sektorima (turizam, poljoprivreda, energetika), potrebno je preduzeti više koraka. Prije svega, neophodno je mapirati

sva zanimanja koja se obično traže u tim sektorima i procijeniti tipove dostupnih poslova (vidi Okvir 3.6 za detalje na koje je potrebno obratiti pažnju kako bi se odredio kvalitet radnog mjesta). Drugi korak treba da doprinese boljem razumijevanju motiva poslodavaca prilikom ponude nestandardnih uslova na radu (niske profitne stope, produktivnost radnika, upravljačke prakse i tako dalje). Treći i konačni korak odnosi se na vođenje socijalnog dijaloga kako bi se progresivno poboljšavali uslovi rada (uglavnom zarade, radno vrijeme, sigurnost na radu).

²⁰ Gray C., Lane T., Varoufakis A. (eds), Fiskalna politika i ekonomski rast: lekcije za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju, Svjetska banka, Vašington 2007

Okvir 3.6. Mjerenje kvaliteta poslova

Kvalitet posla uživa veliki interes u akademskim, statističkim i političkim krugovima, a međunarodne organizacije, kao što su MOR, UNECE, Eurofound i OECD razvile su različite okvire za mjerenje kvaliteta posla tokom posljednje decenije. U svim ovim okvirima, četiri stvari su se izdvojile kao ključne prilikom definicije kvaliteta posla:

Zarade: Prva dimenzija kvaliteta posla odnosi se na zarade s obzirom na to da one direktno utiču na materijalno blagostanje radnika. Kako bi se ocijenilo da li određeni posao ispunjava ovu odrednicu za kvalitet, potrebno je uporediti prosječnu mjesečnu zaradu za taj posao sa: i) minimalnom zaradom, i ii) prosječnom mjesečnom zaradom na nacionalnom nivou. Ukoliko je nivo zarade za posao koji se ocjenjuje niži od minimalne zarade, ili niži od 2/3 prosječne mjesečne zarade na nacionalnom nivou (tj. to je loše plaćeni posao), ovaj posao ne ispunjava kriterijum kvaliteta.

Radno vrijeme: dvije su mjere u okviru ovog kriterijuma koje se mogu koristiti za ocjenu kvaliteta datog posla: i) uobičajeno radno vrijeme (na sedmičnom nivou) i ii) prekovremeni sati rada (tj. više od 48 sati rada tokom sedmice). Uobičajeno radno vrijeme za posao koji se ocjenjuje treba da bude u skladu sa nacionalnim prosjekom (mjereno Anketom o radnoj snazi) i kraće od praga postavljenog na međunarodnom nivou kada je u pitanju prekovremeni rad (48 sati sedmično).

Sigurnost na tržištu rada: Nesigurnost na tržištu rada odnosi se na: i) rizik od nezaposlenosti, ii) očekivano trajanje nezaposlenosti, i iii) stepen u kojem naknada po osnovu nezaposlenosti kompenzuje gubitak prihoda tokom nezaposlenosti. Prvi indikator predviđa obračun priliva nezaposlenih lica na mjesečnom nivou (tj. dostupnost mjesečne Ankete o radnoj snazi), za koje trenutno ne postoje podaci u Crnoj Gori. Očekivano trajanje nezaposlenosti računa se po formuli: Očekivano trajanje=(Broj nezaposlenih lica)/(Prilivi nezaposlenih lica). U Crnoj Gori, očekivano trajanje nezaposlenosti je 36,3 mjeseca, dok pravo na novčanu naknadu po osnovu nezaposlenosti imaju osiguranici koji prije prestanka radnog odnosa imaju staž osiguranja od najmanje 12 mjeseci neprekidno ili sa prekidima u posljednjih 18 mjeseci, sa trajanjem od maksimum 12 mjeseci (za osiguranike sa stažom osiguranja preko 25 godina), a visina novčane naknade iznosi 40% od minimalne zarade (odnosno 77 eura, mnogo ispod linije siromaštva od 186,45 eura). Ukratko, nesigurnost na tržištu rada se može odnositi na sve poslove u Crnoj Gori, ali se može smatrati da oni poslovi koji sprječavaju radnike da iskoriste mogućnost novčane naknade u slučaju nezaposlenosti (tj. svi poslovi koji traju kraće od 12 mjeseci, ili neformalni poslovi) ne spadaju u kvalitetne poslove.

Sigurno radno okruženje: Ovaj kriterijum se mjeri pomoću podataka Inspektorata (stopa fatalnih i nefatalnih nezgoda na godišnjem nivou) prema zanimanju.

► Izvor: ILO, Indikatori dostojanstvenog rada: Koncepti i definicije, ILO Priručnik, Prvo izdanje, Ženeva, 2012; Cazes, S et al., Mjerenje i ocjena kvaliteta posla: Okvir OECD-a za kvalitet posla, OECD Radna dokumenta u oblasti socijalne politike, zapošljavanja i migracija, br. 174, OECD, Pariz, 2015; Hijzen, A., Menyherc B., Mjerenje sigurnosti na tržištu rada i procjena implikacija na individualno blagostanje, OECD Radna dokumenta u oblasti socijalne politike, zapošljavanja i migracija, br. 175, OECD, Pariz, 2016

Anketa o tranziciji od škole do posla pokazala je da je skoro dvije trećine svih mladih radnika (15-29) angažovano u oblasti neformalne ekonomije (tj. 18.935 mladih radnika). Gubitak države u smislu neplaćanja poreza i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje na godišnjem nivou kreće se između 57,7 miliona eura (pod uslovom da svi mladi radnici koji su zaposleni u oblasti neformalne ekonomije primaju minimalnu

zaradu) i 92,7 miliona eura (pod uslovom da svi mladi radnici koji su zaposleni u oblasti neformalne ekonomije primaju prosječnu zaradu), ili 1,6 do 2,6% nacionalnog proizvoda u 2014.g. Ovdje se, pri tom, ne računa društveni trošak onoga što rad u neformalnoj ekonomiji predstavlja za mlade radnike (gubitak produktivnosti, pogoršanje vještina, niži izdaci za penzije, eksploatacija i siromaštvo).

Kada bi se smanjio obim neformalnog rada oslobodio bi se fiskalni prostor za implementaciju većine reformi koje su potrebne da se podrži razvoj privatnog sektora, smanji poresko opterećenje, promovišu sveobuhvatno zapošljavanje i zapošljavanje mladih i obezbijedi odgovarajući nivo socijalne zaštite.

Iskustva zemalja koje su uspjele da povećaju otvaranje novih radnih mjesta u formalnoj ekonomiji pokazuje da je to uglavnom rezultat kombinovanja velikog broja politika i demografskih faktora. U Brazilu, na primjer, rast formalne ekonomije u 2000-im godinama dogodio se zbog: i) makroekonomske politike koja je podrazumijevala inkluzivni rast (odnosno mjere preraspodjele i širenje mreže socijalne zaštite u cilju smanjenja nejednakosti); ii) demografskih promjena i politika obrazovanja koje su smanjile ponudu mlade radne snage na tržištu rada, koja obično popunjava nesigurna radna mjesta (Bolsa Familia predstavlja novčanu naknadu za domaćinstva koja je uslovljena brojem djece koja pohađaju školu); iii) političkih intervencija na mikro nivou koje su promijenile ponašanje preduzeća i pojedinaca (uvođenje "SIMPLES" zakona koji je pojednostavio i snizio porez za mala i srednja preduzeća, poboljšao rad inspekcija, kao i podigao svijest o radnim pravima među mladim radnicima). "SIMPLES" zakon uveo je progresivnu poresku strukturu (preduzeća se oporezuju po diferenciranom, ali smanjenim stopama, u skladu sa njihovim bruto prihodom) i korišćenje jedinstvenog oblika naplate državnih, saveznih i opštinskih poreza. Procjene uticaja ovog zakona pokazuju da je doprinio formalizaciji blizu 500.000 mikro preduzeća u periodu od pet godina, što čini 2 miliona radnih mjesta²¹.

Istraživanje u drugim zemljama pokazalo je da neformalna zaposlenost reaguje više na primjenu zakona, a u manjoj mjeri na poreske stope. Međutim, postoje razlike između zemalja i sektora.

Na primjer, u azijskim zemljama neformalna zaposlenost u sektoru usluga reaguje kako na promjene poreskih stopa, tako i na primjenu zakona, dok neformalna zaposlenost u prerađivačkoj industriji reaguje samo na primjenu zakona²².

Unapređenje funkcionisanja inspekcije rada u Brazilu, na primjer, nije se desilo usljed povećanja broja inspektora rada, već usljed promjena u strukturi podsticaja, kao i uvođenja novih metoda za postizanje ciljeva. Reforma je uvela sistem bonusa po kojem je značajan procenat zarada inspektora bio usko vezan za pojedinačni učinak, kao i ukupan učinak inspekcije rada. Novi sistem definisao je cilj prevođenja radnika u formalnu ekonomiju, naplatu doprinosa na teret poslodavca, kao i broj radnika obuhvaćenih inspekcijom nadzorom. Reforma je takođe predviđjela razvoj timova inspektora posvećenih rješavanju konkretnih problema, obično vezanih za određeni sektor. Cilj nije bio samo da se izvrši inspekcijom nadzor i izrekne sankcija, već da se pronađu načini da se sarađuje sa preduzećima kako bi se brzo riješio problem, bilo da se radi o neformalnoj ekonomiji ili nezgodama na radu.

Primjena navedenog u Crnoj Gori (gdje preovladava uslužni sektor i gdje se nalazi najviše slučajeva neformalnog rada) iziskuje: i) preoblikovanje sistema poreske administracije za mikro i mala preduzeća (uz veći fokus na pojednostavljivanje administrativnih procedura, nego na poreske stope); i ii) jačanje inspekcija²³.

Poboljšanje uslova na radu i suzbijanje neformalnog rada u nadležnosti je Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva finansija, socijalnih partnera i Uprave za inspekcijske poslove. Implementacija ove preporuke doprinijeće nižoj stopi neformalnosti i boljim prilikama za zapošljavanje mladih ljudi.

²¹ Berg J., Zakoni ili sreća? Razumijevanje povećanja formalne ekonomije u Brazilu u 2000-im, MOR Brazilija, 2010.

²² Ihrig J., Moe K. S., Poreska politika i neformalna zaposlenost: Iskustvo Azije, Azijski ekonomski časopis, Izdanje 15, 2001.

²³ Navedene aktivnosti su u skladu sa preporukama Nacionalnog izvještaja o razvoju po mjeri čovjeka 2016, koji se bavi neformalnim zapošljavanjem. Vidi UNDP, Neformalni rad, od izazova do rješenja, NHDR, Podgorica, 2016.

4 PREPORUKE ZA POBOLJŠANJE DIZAJNA AKTIVNIH POLITIKA TRŽIŠTA RADA NAMIJENJENIH MLADIMA

Mladi ljudi koji ulaze na tržište rada suočavaju se sa većim rizikom od nezaposlenosti u odnosu na lica, kod njih je veća vjerovatnoća da će se kretati između nezaposlenosti, obuke i zaposlenja, i veće su šanse da će zasnovati privremeni ili nesiguran oblik radnog angažmana. Negativne posljedice produžene nezaposlenosti u ranoj fazi nečije karijere jasno su dokumentovane. Nezaposlenost je direktno povezana sa finansijskim poteškoćama, psihološkim stresom i socijalnom isključenošću, dok duže trajanje nezaposlenosti ima negativne efekte kao što su niže zarade u budućnosti, manja vezanost za tržište rada i veća sklonost ka uključivanju u kriminalne aktivnosti²⁴.

Neposredni novčani troškovi koji proizilaze iz nezaposlenosti mladih, a koji nastaju kao posljedica činjenice da mladi nijesu ni u procesu obrazovanja ni na tržištu rada (NEET) u zemljama Evropske unije procijenjena je na oko 1% BDP-a godišnje²⁵. To je razlog zašto kreatori politika u mnogim zemljama sve više koriste aktivne politike tržišta rada (APTR) kao instrument za olakšanje procesa tranzicije iz škole na posao, sprječavanje dugotrajne nezaposlenosti ili potpunog povlačenja sa tržišta rada, te olakšanja stupanja u stabilne radne odnose²⁶. Tome svjedoči i sve veći udio nezaposlenih mladih (15-24) koji su obuhvaćeni aktivnim politikama tržišta rada u Evropi (od manje od 20% od ukupnog broja učesnika u kasnim 1990-im do gotovo jedne trećine svih učesnika, s najvećom zastupljenošću od 40% u zemljama koje su najviše pogođene globalnom ekonomskom krizom, poput Španije, Portugalije i Irske)²⁷.

Velike su razlike u dizajnu aktivnih politika tržišta rada među državama, posebno u obimu i tipu intervencije, kao i finansijskih sredstava koji se investiraju. Programi obuke, subvencije za zapošljavanje i podsticaji za preduzetništvo postoje u većini zemalja i često su usmjereni

na mlade. Države članice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) veći dio sredstava izdvajaju za službe za zapošljavanje i programe obuke. To pokazuje veće oslanjanje na strategije aktivacije, koje podrazumijevaju aktivno traženje posla i učešće nezaposlenih lica ili korisnika socijalne pomoći u programima reintegracije na tržište rada.

Međutim, bez obzira na vrstu intervencija i opredijeljenih sredstava, aktivne politike tržišta rada nemaju uvijek uspjeha u povećanju vjerovatnoće zaposlenja i zarade, a naročito za mlade ljude. Procjena inicijativa za zapošljavanje mladih širom svijeta pokazuje da su najefikasnije intervencije one koje nude sveobuhvatan paket usluga prilagođenih kako potrebama mladih tako i zahtjevima tržišta rada.

Pored toga, postoje tri dodatne funkcije koje su od ključne važnosti za poboljšanje efikasnosti APTR-a za mlade, odnosno rana intervencija, targetiranje (ciljanje) kao i pravilan monitoring i evaluacija.

Rana intervencija – tj. identifikovanje faktora rizika i korišćenje usluga podrške na samom početku nezaposlenosti – često se zagovara kao sredstvo za izbjegavanje dugoročne nezaposlenosti među mladima i problema u vezi sa tim. Obrazloženje je da kako se trajanje nezaposlenosti produžava, mladi pojedinac gubi kontakt sa tržištem rada, slabe mu radne navike, vještine se obezvrjeđuju i intenzitet traženja posla opada. Što je dugotrajnija nezaposlenost, intenzivnije su i složenije (i, stoga, skuplje) intervencije neophodne kako bi se pomoglo mladima koji traže zaposlenje da ponovo stupe na tržište rada. Jedan od pristupa da se izbjegne dugotrajna nezaposlenost među mladima je da se pruži pomoć svima čim nastupi nezaposlenost (ili ubrzo nakon toga).

Međutim, ovaj pristup (univerzalna odredba) može dovesti do gubitka, jer pruža pomoć i onim mladim ljudima koji bi mogli da nađu posao samostalno. Takođe je nepraktičan u zemljama koje nemaju dovoljno sredstava da pruže pomoć svim mladim ljudima kojima je pomoć potrebna.

U današnje vrijeme preovlađujući pristup je targetiranje (ciljanje), što znači da se pružanje pomoći za zapošljavanje diferencira po grupama stanovništva, na osnovu individualnih okolnosti i prepreka sa kojima se suočavaju pri stupanju na tržište rada. Obrazloženje za korišćenje targetiranih aktivnih politika tržišta rada je dvostruko: prvo, pojedinci se razlikuju po zapošljivosti (npr. njihovoj sposobnosti da dobiju i sačuvaju zaposlenje), a načela pravičnosti nalažu da podrška bude pružena onima kojima je najpotrebnija; drugo, oskudni resursi moraju se rasporediti što je moguće efikasnije kako bi se postigli ciljevi javne politike. Dokazi o procjeni uticaja pokazuju da će uopšteni programi (tj. oni koji su zasnovani samo na starosnom kriterijumu) vjerovatno nositi velike gubitke (tj. učesnici bi našli posao i bez intervencije) uz efekat supstitucije (subvencionisani pojedinci dolaze na mjesto onih koji bi bili angažovani u slučaju nepostojanja subvencija).

Konačno, sistemi za monitoring i evaluaciju ključni su za informisanje donosioca politika o tome da li rezultati ALPM-a opravdavaju troškove koje povlače za sobom i koje intervencije su dobre za određene kategorije nezaposlenih mladih ljudi. Kada su u pitanju efikasne politike za mlade, procjene uticaja sprovedene u zemljama OECD-a u poslednjih deset godina ističu sledeće:

- Savjetovanje, usmjeravanje i pomoć pri traženju posla efikasni su za većinu mladih (ako je tražnja za radnom snagom relativno velika). Ove usluge povećavaju tranziciju do zaposlenja (za 20%), kao i trajanje zaposlenja (za 10%). Češći sastanci sa individualnim savjetnicima povećavaju intenzitet traženja zaposlenja i stopu tranzicije na tržište rada. Manji broj predmeta (do međunarodne referentne tačke koja podrazumijeva jednog savjetnika na oko sto nezaposlenih lica) povećava vjerovatnoću ulaska mladih na tržište rada. Monitoring traženja zaposlenja takođe je djelotvoran, ali sankcionisanje (tj. povlačenje benefita u nedostatku aktivnog traženja posla) ima tendenciju da gura mlade ljude u poslove sa nižim zaradama i lošijim izgledima za karijeru.
- Najefikasniji način da se pruži obuka za unapređenje vještina je kombinovanje modaliteta obuke i uključivanje dodatnih usluga podrške. Interakcija u učionici i obuka na radnom mjestu povećavaju vjerovatnoću pozitivnog uticaja za 30%, dok uključivanje i službe za zapošljavanje povećava vjerovatnoću pozitivnog ishoda za 53%. Trajanje obuke treba da bude zasnovano na zanimanju, stepenu vještina koji učesnici već imaju i različitim komponentama programa obuke. Programi koji predugo traju nose rizik efekta "zaključavanja".
- Subvencije za angažovanje novih radnika (subvencije za poslodavce i subvencije za zaposlene) imaju tendenciju da proizvedu visoku zaposlenost i uticaj na zarade, ali, takođe, i da prouzrokuju gubitke i supstituciju (od 20 do 70% u zavisnosti od dizajna). Ove subvencije imaju bolji efekat kada sadrže snažnu komponentu obuke o vještinama (kao nadoknadu početnoj nižoj produktivnosti mladih radnika). Konačno, veličina subvencija (iznos i/ili trajanje) treba da bude usklađena sa pojedinačnim karakteristikama i lokalnim okolnostima (veći iznosi i/ili duže trajanje u siromašnijim regionima ili za različite grupe).
- Šeme za samozapošljavanje su pogodne za manji dio nezaposlenih mladih (oko 2%). Učesnici su obično bolje obrazovani pojedinci u svojim kasnim dvadesetim godinama. Što se tiče uticaja, uspješnije mjere zasnivaju se na usklađivanju podrške individualnim potrebama i kombinuju biznis i stručno osposobljavanje, finansiranje, usluge razvoja biznisa i mentorstvo.

U svijetlu gore navedenog, postoje tri šire politike koje bi trebalo sprovesti u cilju poboljšanja pružanja usluga za zapošljavanje mladih, i to: i) razvoj namjenske linije u Zavodu za zapošljavanje koja targetira mlade, utemeljene na profilisanju, ranoj intervenciji i utvrđenom redosljedu pružanja usluga; ii) prilagođavanje kreiranja i finansiranja programa za zapošljavanje mladih (posebno stažiranje i subvencije za angažovanje novih radnika) na osnovu nalaza Informativnog sistema tržišta rada i redovnog monitoringa i procjene uticaja; i iii) unapređenje servisa namijenjenih poslodavcima kako bi se proširio opseg slobodnih radnih mjesta koja se oglašavaju posredstvom Zavoda za zapošljavanje.

²⁴ Vidi Goldsmith, A., Veum J., Darity W., Nezaposlenost, psihičko blagostanje i samopoštovanje: Teorija i dokazi, Socio-ekonomski žurnal, br. 26, 1997.; Kahn, L. B., Dugoročne posljedice na tržište rada uzrokovane diplomiranjem na fakultetu u lošoj privredi, Ekonomija rada, 17(2), 2010.; Gregg, P., Uticaj nezaposlenosti mladih na nezaposlenost odraslih u NCDS, Ekonomski časopis, 111 (475), 2001; Bell B., Bindler A., Machin S., Ožiljci kriminala: Recesija i stvaranje karijernih kriminalaca, CEP Dokument za diskusiju br. 1284, Centar za ekonomske poslove, Londonska škola ekonomije 2014.

²⁵ Ovi troškovi ne uključuju buduće troškove i prethodna plaćanja zbog smanjene povezanosti sa tržištem rada na dugi rok. Vidi EUROFOUND, NEETS: Mladi koji nisu zaposleni, nisu u obrazovnom sistemu ni u sistemu obuka; karakteristike, troškovi i odgovori politika u Evropi, Dokument za diskusiju, Evropska fondacija za poboljšanje životnih i radnih uslova, 2011

²⁶ Caliendo M., Schmidl R., Nezaposlenost mladih i aktivne politike tržišta rada u Evropi, IZA Dokument za diskusiju br. 9488, 2015.

²⁷ Ibid.

Preporuka 3.1: Razviti namjensku liniju u zavodu za zapošljavanje, utemeljenu na profilisanju, ranoj intervenciji i nivelisanom principu pružanja usluga kako bi se odgovorilo na potrebe mladih ljudi

Servisi Zavoda za zapošljavanje smatraju se jednom od najisplativijih mjera za pomoć mladim ljudima u traženju zaposlenja. Cilj ovih usluga – koje obuhvataju informacije o tržištu rada, traženje zaposlenja, savjetovanje i usmjeravanje i obuku za traženje posla – je da se snize troškovi traženja posla pomoću povezivanja preduzeća koja traže radnike (potražnja za radnom snagom) sa licima u potrazi za poslom (radna snaga) i obrnuto. Danas se većina ovih usluga pruža kroz kombinaciju instrumenata informacionih i komunikacionih tehnologija i direktnom interakcijom sa individualnim savjetnicima u Zavodu za zapošljavanje.

Širenje informacionih i komunikacionih tehnologija umnogome je olakšalo distribuciju informacija o tržištu rada i savjeta o traženju posla (preko internet stranica i IT aplikacija). U mnogim zemljama, Internet je postao osnovno sredstvo za traženje posla, posebno među mladim ljudima. Istraživanje o procjeni uticaja pokazuje da je trajanje nezaposlenosti mladih koji traže zaposlenje (od 23 do 29 godina), a koji koriste Internet za traženje posla, u prosjeku 25% kraće u odnosu na one koji ne koriste Internet²⁸. Korišćenje najčešćeg oblika pretrage posla putem Interneta – tj. slanje biografije ili prijava na slobodno radno mjesto – povećava vjerovatnoću pronalaska posla za oko 20%. Korišćenje Interneta u komunikaciji sa prijateljima i rođacima u cilju traženja posla povećava stopu pronalaska posla za 36%.

Međutim, nemaju svi mladi koji traže posao sredstva, pristup ili radne vještine potrebne za korišćenje ovih alata. Mnogima je i dalje potrebna individualna pomoć i neposredno mentorstvo za snalaženje na tržištu rada. To je razlog što su mnoge zemlje uvele specijalizovane linije usluga za zapošljavanje namijenjene mladima. Ove servisne linije uključuju i informaciono-komunikacione alate (za samostalno traženje posla) i individualnu pomoć koju pružaju zaposleni u službi za zapošljavanje – posebno obučeni za pružanje pomoći mladim ljudima ili onima koji pripadaju ciljnoj grupi. U Sloveniji, na primjer, Zavod za zapošljavanje obučio je 28 savjetnika za zapošljavanje iz postojećeg kadra i zaposlio dodatnih 40 za rad sa registrovanim nezaposlenim mladim ljudima. U Litvaniji, više od 80 omladinskih radnika u biroima rada su posebno obučeni da se bave mladima s posebnim rizicima. U Bugarskoj, Zavod za zapošljavanje obučio je mlade ljude (uglavnom iz romske zajednice) da pružaju osnovne savjete za zapošljavanje i budu mentori mladim ljudima kroz njihov proces traženja posla.

Postoje dvije glavne poteškoće u pružanju usluga zapošljavanja: (i) identifikovanje – u velikoj grupi mladih nezaposlenih – onih koji su najviše “u riziku” na tržištu rada, i (ii) pružanje “prave” vrste pomoći za zapošljavanje tim mladim ljudima, odnosno kombinovanje servisa i programa koji će obezbijediti uspješan (ponovni) ulazak na tržište rada. Zavodi za zapošljavanje obično koriste četiri vrste pristupa u cilju identifikovanja rizičnih pojedinaca:

- ▶Pravila kvalifikovanosti: pojedinci se usmjeravaju na ponovno zapošljavanje na osnovu usklađenosti sa određenim kriterijumima (na primjer starost, obrazovanje, dužina trajanja nezaposlenosti). Prednost je da kreiranje jasnih kriterijuma podobnosti čini ovaj sistem relativno jeftinim za sprovođenje. Međutim, pristup je donekle nasumičan, s obzirom na to da se ne obraća pažnja na specifične potrebe pojedinaca.
- ▶Procjena individualnog savjetnika: savjetnik (obično zaposleni u Zavodu za zapošljavanje) koristi svoje sopstveno rasuđivanje kako bi usmjerio nezaposleno lice i bira vrstu intervencije za koju smatra da u konkretnom slučaju najviše odgovara. Dok takav proces može više odgovarati individualnim potrebama, i dalje je veoma subjektivan, skuplji za implementaciju i težak za procjenu.
- ▶Skrining: savjetnik pokušava da poveća zapošljivost lica koristeći psihološke tehnike i, na osnovu dobijenih rezultata, mlada osoba se usmjerava ka specifičnim intervencijama. Ovaj pristup ponovo se oslanja na procjene savjetnika i, prema tome, nije u potpunosti objektivan.

²⁸ Kuhn P., Mansour H., Da li je traženje zaposlenja putem interneta i dalje neefikasno? IZA Dokument za diskusiju br. 5955, septembar 2011.

▶Statističko profilisanje: rezultat numeričke vjerovatnoće zasnovan na pojedinačnim karakteristikama određuje upućivanje nezaposlenog lica na dalju podršku. Naime, rezultat rangira svakog pojedinca u pogledu njegovog/njenog rizika da postane dugoročno nezaposlen/a. Rezultat se koristi (obično od strane zaposlenih u zavodima za zapošljavanje) za identifikovanje onih kojima je pomoć najpotrebnija. Glavni nedostaci statističkog profilisanja su kvantitet i kvalitet statističkih podataka potrebnih da bi se obezbijedila preciznost vjerovatnoće rizika; početni troškovi uspostavljanja modela vjerovatnoće i periodično prilagođavanje modela ekonomskim promjenama i okolnostima na tržištu rada.

Usklađivanje usluga i programa prema potrebama mladih osoba u riziku pomoću kojih bi se najvjerovatnije postigao željeni rezultat na tržištu rada – tj. usmjeravanje – vrši savjetnik na osnovu svog iskustva i rezultata monitoringa i procjene uticaja dostupnih usluga i programa (vidi Okvir 4.1).

Okvir 4.1. Identifikovanje mladih u riziku u Portugaliji i Republici Makedoniji

Sistem profilisanja koji koristi Služba za zapošljavanje u Portugaliji (Instituto do Emprego e Formação Profissional) razvrstava nezaposlena lica koja su registrovana u lokalnim biroima rada u tri kategorije (visokorizične, srednjerizične i niskorizične), na osnovu vjerovatnoće za ostanak na evidenciji nezaposlenih na period od 12 mjeseci ili duže. Lica svrstana u niskorizičnu grupu su lica koja imaju 20% ili manje vjerovatnoće da postanu dugoročno nezaposlena; srednjerizična lica su ona sa vjerovatnoćom dugoročne nezaposlenosti u rasponu od 20 do 40% i visokorizična lica imaju 40% i preko vjerovatnoću da postanu dugoročno nezaposlena. Koeficijenti vjerovatnoće, različiti za muškarce i žene, uzimaju u obzir starost, obrazovanje, radno iskustvo, istoriju nezaposlenosti, mjesto stanovanja, blizinu tržišta rada, invaliditet, porodičnu situaciju i socijalna primanja. Za svaku kategoriju lica koja traže zaposlenje postoji lista usluga i programa koje savjetnik može uzeti u obzir, kao što je prikazano u tabeli ispod. Međutim, krajnji ishod ostaje u vlastitom nahođenju savjetnika.

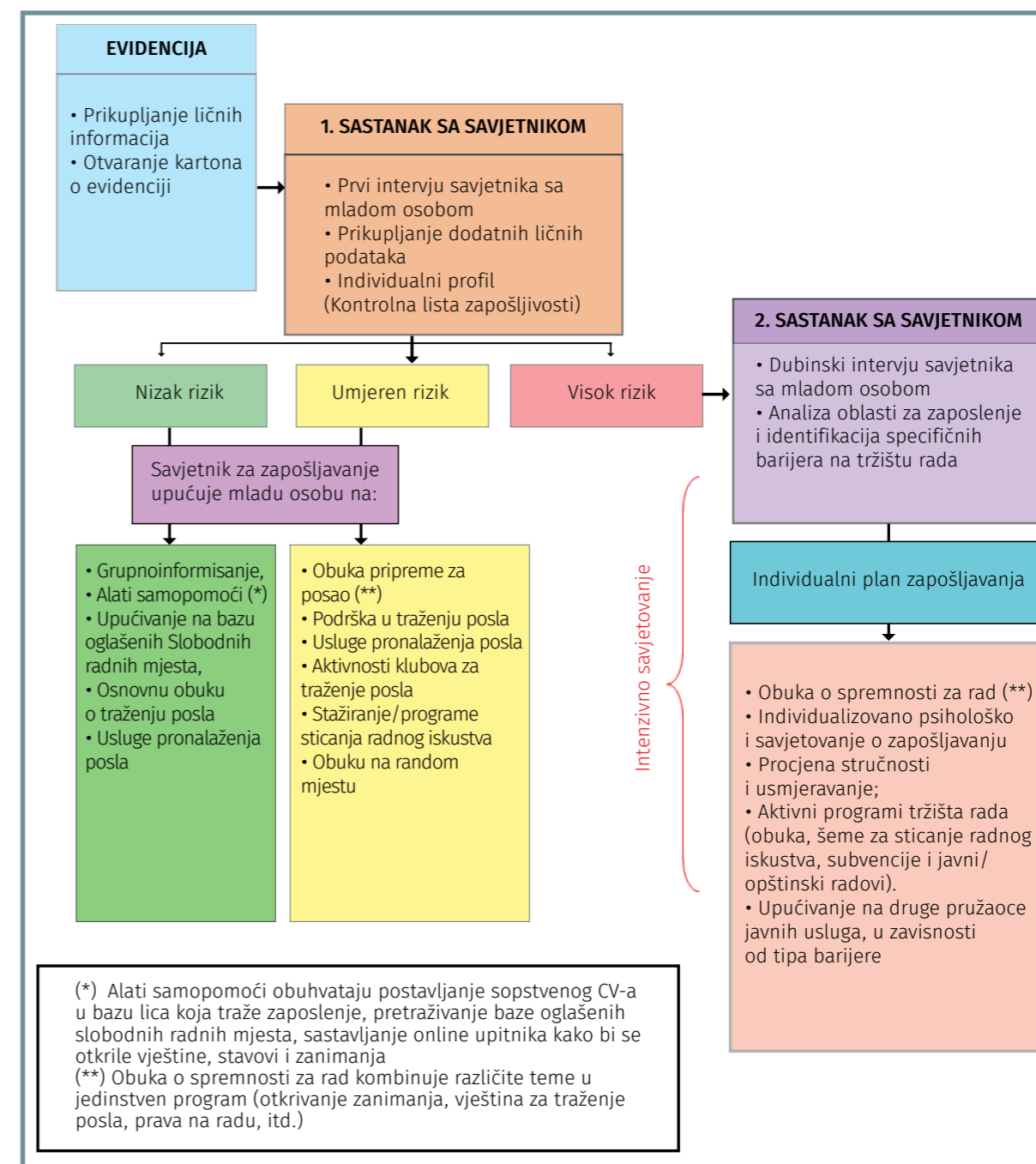
<p>Niskorizičan</p> <p>Za ovu kategoriju, pristup koji se preporučuje obuhvata: obuku za traženje posla, upućivanje na posao (u zemlji ili u inostranstvu), motivacionu obuku, obuku za osnivanje preduzeća i kontinuirano stručno osposobljavanje.</p>	≤ 20%
<p>Srednjerizičan</p> <p>Lica sa umjerenim rizikom od dugoročne nezaposlenosti mogu biti upućeni na sve usluge i programe navedene gore, kao i pripravništvo, stažiranje, programe za sticanje radnog iskustva, subvencije za radno mjesto, stručno osposobljavanje (koje se razlikuje zavisno od ciljne grupe), samozapošljavanje/obuku za preduzetništvo i mentorstvo prije i nakon zaposlenja.</p>	20%-40%
<p>Visokorizičan</p> <p>Pojedinci u riziku na tržištu rada mogu se uputiti na bilo koju od dostupnih usluga i programa za prve dvije kategorije nezaposlenih, kao i obuku o osnovnim radnim vještinama i samopouzdanju, intenzivno savjetovanje za zapošljavanje i usmjeravanje, obuku iz pismenosti i računanja, obuku o vještinama uključujuc i pripravnički staž, subvencije za radno mjesto za one koji su novi na tržištu rada, kao i rad u zajednici.</p>	≥ 40%

U Republici Makedoniji, Zavod za zapošljavanje uveo je novi radni proces za pružanje pomoći mladima (15-29) u riziku od loših ishoda na tržištu rada. Ovaj novi radni proces zasniva se na korišćenju "Kontrolne liste zapošljivosti", podijeljene u pet ključnih oblasti: obrazovanje i obuka; stručne kvalifikacije; radne vještine; traženje posla i vještine spremnosti za rad i drugi faktori. Ova kontrolna lista pomaže savjetnicima da kategorišu mlade koji traže posao u tri grupe (direktno zapošljivi, oni koji se suočavaju sa umjerenim barijerama i koji se suočavaju sa značajnim barijerama). Svakoj kategoriji nezaposlenih mladih odgovara određeni niz usluga i programa zapošljavanja. Na primjer, direktno zapošljivi mladi koji traže zaposlenje upućuju se na grupno informisanje, alate samopomoći, osnovnu obuku za traženje posla i usluge upućivanja na posao. Oni koji se suočavaju sa značajnim barijerama upućuju se na pojedinačno i intenzivno savjetovanje, individualno planiranje zapošljavanja sa ciljem izbora najefikasnije kombinacije usluga i programa (uključujući psihološku pomoć, upućivanje na druge javne pružaoce usluga, obuku o vještinama, stažiranje, subvencije za angažovanje novih radnika, itd).

► Izvor: Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, Departamento de Emprego, Profilisanje: Construção do modelo, Lisbon, Mimeo 2013; MOR, Planiranje individualnog zaposlenja usmjerenog na mlade u riziku: Smjernice i alati, MOR Mimeo, 2015.

Korišćenje profilisanja ili skrininga u cilju identifikacije mladih u riziku od dugoročne nezaposlenosti omogućila bi Zavodu za zapošljavanje Crne Gore (ZZZCG) da: i) rano interveniše i smanji troškove dugih perioda tranzicije od škole do posla; i ii) maksimalno iskoristi ograničene ljudske i finansijske resurse koje službe imaju na raspolaganju²⁹. Servisi za zapošljavanje koje bi trebalo obezbijediti mladima na evidenciji ZZZCG mogu se organizovati kao što je prikazano na Slici 4.1 u nastavku:

Grafik 4.1. Nivelacija usluga usmjerenih na mlade na evidenciji ZZZCG



²⁹ Gubitak ličnih primanja tokom tranzicije od škole do posla u trajanju od 20 mjeseci je procijenjen na 36,6 miliona eura. Ova cifra se dobija množenjem ukupnog broja mladih izloženih dugim periodima tranzicije (oko 5.000 mladih), prosječnom zaradom mladih utvrđenoj u Anketi o tranziciji od škole do posla (345€) i dužinom trajanja tranzicije (20 mjeseci).

Okvir 4.2. Uticaj intenzivnog savjetovanja na dužinu čekanja na zaposlenje u Francuskoj

Istraživanje u cilju procjene uticaja četiri glavne šeme savjetovanja nudi se nezaposlenima u Francuskoj, u cilju povećanja stope tranzicije od nezaposlenosti do posla i smanjenja vraćanja u status nezaposlenosti.

Tokom osnovne procjene vještina ("Evaluacija") – koja traje jedan dan - savjetnik pomaže nezaposlenima da procijene svoje profesionalne vještine, na osnovu ispitivanja i simuliranog radnog okruženja.

Temeljna procjena sposobnosti ("Bilan de competences approfondi") odnosi se na lica sa profesionalnim iskustvom koja imaju poteškoće da nađu posao koji odgovara njihovim vještinama. Ova procjena u prosjeku traje 20 sati, u periodu ne dužem od 42 dana. Lični savjetnik pomaže pojedincu da analizira prethodno iskustvo, identifikuje vještine i uskladi ih sa novim projektom zapošljavanja koji je kompatibilan sa stanjem na tržištu rada.

Podrška pri traženju zaposlenja ("Objectif emploi" i slični programi) usmjerena je na pojedince koji imaju dobro definisan projekat zapošljavanja, ali se susrijeću sa poteškoćama pri traženju posla, sa ciljem brzog pronalaženja ("dugoročnog") posla. To traje do tri mjeseca. Pojedincu se dodjeljuje lični savjetnik koji mu pomaže da definiše tok aktivnosti, uči ga metodama za traženje zaposlenja (npr. pisanje CV-a), pruža logističku podršku, predlaže poslovne ponude ili intervjue za posao, direktno stupa u kontakt sa poslodavcima, itd. Neke aktivnosti mogu biti na grupnoj osnovi.

Podrška projektu ("Objectif Projet" i slični programi) usmjerena je na lica koja žele ili moraju da mijenjaju profesiju, ali im je potrebno vrijeme i pomoć da definišu novi projekat zapošljavanja. Ovaj program, takođe, traje tri mjeseca tokom kojih nezaposleno lice ima česte kontakte sa ličnim savjetnikom. Ova vrsta pomoći namijenjena je radnicima sa nižim stepenom kvalifikacija i obuke, koji imaju veće probleme na tržištu rada i potrebno im je redovno praćenje.

Evaluacijom je utvrđeno da postoje značajni povoljni efekti i na dužinu čekanja na zaposlenje i povratak u nezaposlenost, ali je uticaj na povratak u nezaposlenost veći. Naročito, program mijenja učestalost ponavljanja, godinu dana nakon zaposlenja, sa 33% na 26%. Svi programi posebno su efikasni za lica sa određenim iskustvom u nezaposlenosti. Programi procjene su efikasniji za mlade koji traže zaposlenje, vjerovatno jer su oni koji prvi put stupaju na tržište rada manje informisani i potrebna im je pomoć da prilagode svoju strategiju za traženje zaposlenja sa potražnjom za radnom snagom.

► Izvor: Crépon B., Dejemeppe M., Gurgand M., Savjetovanje nezaposlenih: Da li skraćuje dužinu čekanja na zaposlenje i povratak u nezaposlenost? IZA Dokument za diskusiju br. 1796, oktobar 2005.

Uvođenje novog redosljeda u pružanju servisa za zapošljavanje, ipak, podrazumijeva da lokalni biro rada posjeduju opremu i neophodne IT alate, kao i adekvatne ljudske u finansijske resurse kako bi upravljali postavljenim zadacima. Pored toga, potrebno je da svi birovi rada budu u mogućnosti da pruže minimalan obim kvalitetnih servisa za zapošljavanje kako nezaposlenima, tako i poslodavcima. Kako bi se ovo postiglo, treba sprovesti funkcionalnu procjenu (mapiranje lokalnih biroa rada u dijelu infrastrukture, ljudskih resursa, IT i kapaciteta za pružanje servisa), što će poslužiti za dizajniranje višegodišnjeg razvojnog plana za modernizaciju sistema pružanja servisa Zavoda za zapošljavanje Crne Gore.

Nadležnost za implementiranje ove preporuke počiva uglavnom na Zavodu za zapošljavanje Crne Gore i Ministarstvu rada i socijalnog staranja uz podršku Ministarstva finansija (alokacija finansijskih sredstava). Navedeno će rezultirati povećanjem zaposlenosti mladih i smanjenjem njihove nezaposlenosti, nižom stopom dugoročne nezaposlenosti mladih i kraćom tranzicijom od škole do posla.

Preporuka 3.2: Uskladiti dizajn i finansiranje aktivnih politika tržišta rada kako bi se odgovorilo potrebama mladih i zahtjevima tržišta rada

Dizajn programa za zapošljavanje mladih koji se kreiraju za nezaposlene mlade će odražavati, sa jedne strane, barijere sa kojima se ta lica sučavaju na tržištu rada (što se može detektovati kroz kontrolne liste za zapošljavanje), kao i tražnju na tržištu rada (koju prikazuje Informacioni sistem tržišta rada), sa druge strane. Istovremeno – rezultati procjene uticaja koja se odnedavno sprovodi u dijelu aktivnih politika tržišta rada za posljednjih nekoliko godina – poslužiće za usklađivanje ciljeva i mehanizama pružanja usluga. Portfelj programa koje će nuditi Zavod za zapošljavanje će, u svakom slučaju, obuhvatati obuke za tržište rada (stažiranje/pripravništvo), subvencije za zapošljavanje i šeme za samozapošljavanje.

a) Obuka o tržištu rada i programi stažiranja

Cilj obuke o tržištu rada je povećanje zapošljivosti pojedinaca i povećanje njihove produktivnosti. Programi obuke mogu biti relativno skupi, njihov uticaj može biti ograničen kada su mogućnosti za zapošljavanje male i oni mogu uticati na povećanje gubitaka (tj. mladi radnici bi našli posao i bez programa obuke) i efekata "zaključavanja" (učesnici smanjuju napore za traženje posla tokom učešća u programima obuke i na taj način smanjuju šanse za pronalaženje posla). Što je još važnije, programi obuke u organizaciji ili pod pokroviteljstvom službi za zapošljavanje ne mogu zamijeniti opšte obrazovanje i ne mogu otkloniti nedostatke obrazovnog sistema.

Pri kreiranju programa obuke treba uzeti u obzir sljedeće: i) tip vještina različitih grupa mladih ljudi koji treba da stupe na tržište rada, ii) ocjenu vještina i mehanizme priznavanja/sertifikacije; iii) način izvođenja obuke (učionice, na poslu ili kombinovano); iv) trajanje programa (dovoljno da obezbijede vještine, ali ne predugo kako bi se efekat "zaključavanja" sveo na minimum); i v) druge usluge podrške (savjetovanje i pomoć u traženju posla, podrška za brigu o djeci, naknada za vrijeme obuke).

Uspjeh programa obuke usko je povezan sa količinom usvojenih vještina i time u kojoj mjeri one mogu biti korisne za lokalnu tražnju za radnom snagom (kreiranje na osnovu tražnje). Ovo se obično postiže: i) korišćenjem informacija o tržištu rada za identifikovanje sektora u razvoju i profesionalnih oblasti (kroz ankete poslodavaca ili sektorskih komisija); ii) uključivanjem preduzeća ili grupe preduzeća u proces utvrđivanja stručnih kompetencija, validaciju standarda zanimanja i pružanje dijela obuke na radnom mjestu; iii) uključivanjem osnovnih vještina zapošljivosti (rješavanje problema, timski rad, komunikacija i upravljanje vremenom) u obuku; i iv) osiguravanjem da procjena kompetencija vodi do priznanja kvalifikacije.

Postoje dokazi koji ukazuju na to da programi koji su kreirani kombinovanjem različitih pristupa za obuku imaju veću vjerovatnoću da daju pozitivne efekte na zaposlenje i/ili na zarade polaznika. Tačnije, interakcija tokom obuke u učionici i na radnom mjestu povećava vjerovatnoću pozitivnog uticaja za 30%, a kada je obuka kombinovana sa savjetovanjem i uslugama usmjeravanja i zapošljavanja, vjerovatnoća pronalaska posla povećava se za 53%³⁰.

³⁰ Fares J., Puerto O.S., 2009. Ka sveobuhvatnoj obuci. Svjetska banka, Vašington, Okrug Kolumbija, Dokument za diskusiju o socijalnoj zaštiti br. 0924

Okvir 4.3: Programi obuke za mlade u Latinskoj Americi

Kao i u drugim regionima svijeta, mladi u Latinskoj Americi i Karibima suočavaju se sa većim teškoćama nego odrasli na tržištu rada. U ovom regionu, stopa nezaposlenosti mladih tri puta je veća od stope nezaposlenosti odraslih, a stopa rada u neformalnoj ekonomiji za mlade radnike dostiže 50%. U ranim 1990-im, Čile je uveo novu vrstu programa obuke za mlade (Jóvenes), koja je postala model za druge zemlje u regionu (Venecuela, Argentina, Paragvaj, Peru, Dominikanska Republika, Kolumbija, Panama i Haiti).

Iako se ovi programi obuke za posao razlikuju po dizajnu, oni imaju sljedeće zajedničke karakteristike:

- ▶ njihov cilj je da se poveća vjerovatnoća da korisnici nađu zaposlenje u formalnoj ekonomiji u cilju poboljšanja kvaliteta zapošljavanja;
- ▶ njihova ciljna grupa su obično mladi ljudi sa malo godina obrazovanja, ili nezaposlenih ili nedovoljno zaposlenih, koji dolaze iz srednjeg ili nižeg socio-ekonomskog staleža;
- ▶ finansiraju se iz javnih fondova, iako samu obuku sprovode preduzeća ili privatni centri za sprovođenje stručne obuke;
- ▶ uvode elemente koji imaju za cilj obuku orijentisanu ka tražnji; što znači obuku o vještinama koje traže poslodavci na tržištu rada;
- ▶ pružaju obuku koja obuhvata od jedan do tri mjeseca tehničkih kurseva koji se održavaju u učionici a odnose se na zanatske vještine, i/ili obuku od jednog do tri mjeseca u učionici o osnovnim vještinama zapošljivosti i/ili obuku na radnom mjestu u trajanju od jednog do tri mjeseca;
- ▶ pružaju usluge posredovanja u zapošljavanju putem kojih se korisnici programa uparuju sa preduzećima koja imaju slobodna radna mjesta ili omogućavaju stažiranje.

Ovi programi mogu uticati na uslove rada mladih kroz dva mehanizma. Prvo, usluge stručnog osposobljavanja koji se pružaju u učionici ili na radnom mjestu mogu poboljšati ljudski kapital i produktivne sposobnosti korisnika. Drugo, pružajući usluge posredovanja u zapošljavanju, programi mogu smanjiti troškove traženja posla za mlade radnike i troškove zapošljavanja za poslodavce. Osim toga, oni takođe mogu da smanje troškove preduzeća u dijelu prikupljanja informacija o potencijalnim zaposlenima ukoliko je učešće u programu znak kvaliteta.

Rezultati procjene uticaja sprovedene u Kolumbiji (Jóvenes en Acción), Dominikanskoj Republici (Juventud y Empleo) i Panami ((Procajoven) pokazali su da ovi programi mogu da generišu pozitivan uticaj na zapošljavanje učesnika. Dokazi iz Paname i Kolumbije pokazuju pozitivan uticaj na zapošljavanje, radno vrijeme i zarade, dok u Dominikanskoj Republici i Kolumbiji rezultati ukazuju na povećanje formalnog zaposlenja (17%, odnosno 5%) i zarada (23% veća za mlade muškarce i 33% veća za mlade žene).

- ▶ Izvor: González-Velosa C., Ripani L., Rosas-Shady D., Kako se mogu poboljšati mogućnosti za zapošljavanje mladih ljudi u Latinskoj Americi? Inter-američka banka za razvoj, Jedinica za tržište rada i socijalnu sigurnost, Tehničke napomene, 2012.

Angažovanje bez zasnivanja radnog odnosa (traineeship) ili stažiranje je period sticanja radnog iskustva (od nekoliko nedjelja do 6 mjeseci) tokom kojeg se lice obučava i stiče iskustvo u određenoj oblasti ili profesiji³¹. Programi stažiranja variraju u trajanju i mogu biti plaćeni ili neplaćeni. Angažovanje bez zasnivanja radnog odnosa, kao dio aktivnih politika tržišta rada, uvedeno je u mnogim evropskim zemljama sa ciljem da se olakša prelazak mladih u svijet rada (vidi Okvir 4.4. ispod). Ovi programi su obično usmjereni na: (i) nezaposlene mlade; (ii) mlade koji rano napuštaju školovanje i mlade sa niskim stepenom kvalifikacija ili nekvalifikovane mlade koji imaju problema pri stupanju na tržište rada; (iii) mlade u riziku od socijalne isključenosti (npr. mladi koji pripadaju grupi migranata ili etničkim manjinama, mladi iz socijalno i ekonomski ugroženih domaćinstava, mladi koji žive u siromašnim i/ili udaljenim područjima, mladi sa fizičkim invaliditetom i/ili sa teškoćama u učenju, itd.); i (iv) mlade diplomci koji se suočavaju sa teškoćama u pronalaženju posla.

Većina oblika angažmana bez zasnivanja radnog odnosa ima niz zajedničkih karakteristika, uključujući: (i) cilj učenja; (ii) praktični element učenja; i (iii) privremeni karakter zapošljavanja. Vrste angažovanja bez zasnivanja radnog odnosa imaju određeni broj ključnih karakteristika. Prvo, oni mogu biti dio programa obrazovanja ili obuke, ili obuhvatati obuku na radu koju organizuju institucije za obrazovanje i obuku i/ili službe za zapošljavanje. Drugo, praktična obuka koja se odvija u radnom procesu ima za cilj završetak teorijskog obrazovanja, povećanje zapošljivosti i/ili omogućavanje učesnicima da steknu prva

radna iskustva. Treće, trajanje je promjenljivo, ali mnogo kraće nego na pripravničkim programima. Četvrto, ne postoji uvijek ugovor o stručnom osposobljavanju koji reguliše angažovanje, posebno za stručno osposobljavanje za postdiplomce. Kod angažmana bez zasnivanja radnog odnosa koji su u vezi sa aktivnim politikama tržišta rada, rokovi i uslovi za lica na stručnom osposobljavanju (trainees) obično se određuju kroz ugovore o stručnom osposobljavanju koji zaključuju služba za zapošljavanje, partnerski pružalac usluga i lice na stručnom osposobljavanju. U većini evropskih zemalja, ugovor o stručnom osposobljavanju nije ugovor o radu. Licem na stručnom osposobljavanju se smatra učenik, student ili lice koje radi na privremenoj osnovi u cilju sticanja iskustva na radu koje je relevantno za njegove/njene studije i/ili radi sticanja prvog radnog iskustva. Shodno tome, pravni status lica na stručnom osposobljavanju nije jednak pravnom statusu stalno zaposlenog ili pripravnika (apprentice). Pored toga, i za razliku od pripravnika, lica na stručnom osposobljavanju nijesu uvijek plaćena i – gdje jesu – nivo naknada varira. Konačno, programi obuke često ne dovode do formalnih kvalifikacija.

Glavne poteškoće u kreiranju programa obuke, kao dio aktivnih politika tržišta rada, su da se: i) osigura da angažman bez zasnivanja radnog odnosa obezbijedi mladoj osobi učenje i radno iskustvo i da poslodavci ne koriste tu šemu kao oblik dobijanja jeftine radne snage; i ii) izbjegne "ringišpil" efekat, odnosno da mlada osoba ne prolazi ponovo periode otvorene nezaposlenosti i učešća u programu angažovanja bez zasnivanja radnog odnosa.

³¹ MOR, Rječnik ključnih pojmova o obrazovanju i obuci za rad, Ženeva, 2006

Okvir 4.4: Koji je efekat programa angažovanja bez zasnivanja radnog odnosa (stažiranja)?

Zapošljavanje lica koja prolaze programe angažovanja bez zasnivanja radnog odnosa nijesu baš dobro dokumentovani, a jedan od razloga je raznovrsnost ovih programa. Sve u svemu, smatra se da je najefikasniji program angažovanja bez zasnivanja radnog odnosa onaj koji je ostvaren tokom školovanja i koji je vezan za dobro strukturirane aktivne politike tržišta rada.

Ishodi zapošljavanja programa angažovanja bez zasnivanja radnog odnosa sprovedenog kao dio aktivnih politika tržišta rada kreću se od 13% (Grčka) do 90% (Kipar) sa šemama koje su usmjerene na diplomce i koje obezbjeđuju najbolje rezultate zapošljavanja (npr. u Irskoj, Portugaliji, Rumuniji, Španiji, Belgiji). Ovi rezultati su dijelom povezani sa podsticajima poslodavaca dobijenim tokom i nakon završetka šeme ukoliko je polaznik dobio zaposlenje na radnom mjestu. Najčešći oblik takvih subvencija nakon završetka programa obuke je potpuno ili djelimično oslobađanje poslodavca od plaćanja obaveznih doprinosa za socijalno osiguranje (subvencije za angažovanje novih radnika).

Pregledom glavnih programa obuke u zemljama članicama EU utvrđen je niz faktora koji najčešće doprinose njihovom uspjehu:

- ▶ Jak institucionalni i regulatorni okvir i uključivanje socijalnih partnera;
- ▶ Blisko usklađivanje sa potrebama tržišta rada, uz uravnoteženo kombinovanje teorijskog učenja i praktičnog iskustva na radu;
- ▶ Fleksibilna i individualizovana obuka za zadovoljenje potreba različitih grupa mladih ljudi;
- ▶ Visokokvalitetno usmjeravanje, podrška i mentorstvo;
- ▶ Dobro usklađivanje korisnika sa partnerskom organizacijom(ama); i
- ▶ Postojanje ugovora o stručnom osposobljavanju i procedurama sertifikacije.

▶ Izvor: Evropska komisija, 2013. Programi pripravnosti i angažmana bez zasnivanja radnog odnosa u EU27: Ključni faktori uspjeha. Vodič za planere politika i praktičare, Zapošljavanje, socijalna politika i inkluzija

b) Subvencije za zapošljavanje

Subvencije za zarade podstiču poslodavce da zapošljavaju nove radnike ili zadržavaju one koje bi inače otpustili kroz smanjenje troškova rada. Ove intervencije obično imaju oblik poravnjanja plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje ili novčanih donacija preduzećima kako bi se pokrio dio ili cjelokupni troškovi radne snage za angažovano lice. Takođe, one mogu biti i u formi vaučera koje poslodavci mogu da nadoknade prilikom otvaranja novog radnog mjesta ili koje nezaposleni mogu da iskoriste tokom traženja zaposlenja.

Kako ove intervencije obično nose značajne efekte "gubitka" (subvencionisani radnici bili bi angažovani i bez podsticaja), one su obično usmjerene na dugoročno nezaposlene, oblasti/sektore sa visokom stopom nezaposlenosti i grupe radnika koji se susrijeću sa posebnim barijerama u pronalaženju svog mjesta na tržištu rada. Dakle, generalizacija subvencija za smanjenje troškova zapošljavanja mladih radnika samo na osnovu starosnog kriterijuma vjerovatno neće biti efikasna na srednji i duži rok. Nasuprot tome, subvencije koje su previše usko usmjerene mogu prouzrokovati efekte "stigmatizacije", odnosno slabog odziva poslodavaca, s obzirom da se učesnici u programu doživljavaju kao nezapošljivi. Vremenski ograničene subvencije za zapošljavanje efikasnije su od onih bez ograničenog trajanja. Trajanje subvencija treba da odražava vrstu problema koja namjerava da se prevaziđe. Kratkoročne subvencije (šest mjeseci ili manje) su korisne za prevazilaženje početnog oklijevanja poslodavaca da zapošljavaju zbog nedostatka informacija o produktivnosti mladih. Subvencije sa srednjoročnim i dugoročnim trajanjem (od devet mjeseci do dvije godine) omogućavaju mladim radnicima da razviju potrebne vještine i povećaju produktivnost. Subvencionisano zapošljavanje izvan ovog perioda "učenja na radu" ima tendenciju da bude neisplativo jer dovodi do gubitka.

Uslovljavanje poslodavaca može pomoći smanjenju neželjenih reakcija koje umanjuju efikasnost subvencija. Uslovljavanja koja se obično nameću preduzećima koja zapošljavaju uključuju: i) obavezu da vrate subvencije u slučaju da otpuste angažovanog radnika za vrijeme trajanja subvencije; ii) produženje ugovora o subvencionisanju radnika nakon isteka subvencije (obično za period koji je najmanje jednak periodu trajanja subvencije); iii) da radnik nije otpušten u periodu koji je prethodio davanju subvencije. Kako bi se osiguralo da subvencije doprinose dugoročnoj integraciji mladih, dalja pravila mogu učiniti poslodavce obaveznim da obezbijede obuku ili druge oblike razvoja vještina za subvencionisanog radnika.

Dok postoje brojni programi širom svijeta koji ili subvencionišu zapošljavanje mladih ljudi u vidu probnog rada ili kombinuju formalnu obuku u učionici sa programima sticanja radnog iskustva, broj programa za subvencionisanje zarada sa značajnim elementom obuke na radnom mjestu prilično je ograničen. Prvi primjer ove vrste programa je mogućnost subvencionisanja zarade u okviru programa Novi dogovor za mlade (New Deal for Youth) u Velikoj Britaniji, čija su ciljna grupa lica od 18 do 24 godine koja aktivno traže zaposlenje najmanje šest mjeseci. Nakon obaveznog četvoromjesečnog programa traženja zaposlenja, ova šema garantuje subvenciju paušalne zarade za poslodavce tokom 26-nedjeljnog perioda (oko 40% startne zarade) i poslodavci su obavezni da ponude mladoj osobi obuku u trajanju od najmanje jednog dana nedjeljno (za koju poslodavci dobijaju povraćaj novca). Ova

mogućnost subvencionisanja zarada dovela je do povećanja zaposlenosti za 20% a za 1/5 ovih slučajeva može se reći da su došli do posla usljed programskog elementa politike vezanog za traženje zaposlenja. Srednjoročne posljedice takođe su pozitivne, sa učesnicima koji imaju oko 20% manje šansi da budu nezaposleni poslije 18 mjeseci, što ukazuje da su poslodavci zadržali ranije subvencionisane radnike po završetku programa.

Slično tome, subvencionisana obuka na radnom mjestu za mlade u Francuskoj, realizovana u različitim oblicima od sredine 1980-ih, imala je pozitivan uticaj. Mladi su angažovani sa ugovorima o radu na određeno vrijeme (na period od najmanje šest mjeseci do dvije godine), u skladu sa čim su preduzeća bila u obavezi da obezbijede obuku tokom najmanje 15-20% radnog vremena mlade osobe, a zauzvrat su oslobođeni obaveze plaćanja poreza na zarade, dok im je troškove obuke refundirala država. Kratkoročne subvencije (ugovor na šest mjeseci) povećale su vjerovatnoću ponovnog zapošljavanja učesnika za 20%, dok su ugovori na duže vrijeme (period od godinu dana) povećali zaposlenost i izgled zaradu za samo 5%.

Ove studije ukazuju na to da je kombinacija obuke na radnom mjestu i subvencioniranog zaposlenja posebno efikasna za reintegraciju niskokvalifikovanih obeshrabrenih mladih i može dovesti do dugotrajnih benefita. Sa druge strane, inicijative za podsticanje zapošljavanja uvedene u cilju povećanja vjerovatnoće zapošljavanja visokoobrazovanih mladih uglavnom su rezultirale gubicima i efektom supstitucije (Okvir 4.5)³².

³² Gubitak koji nastaje usljed subvencija za angažovanje novih radnika (tj. sredstva koja se ulažu u programe odlaze korisnicima koji bi takođe bili angažovani i u odsustvu programa) je oko 20-30% kada je subvencija usmjerena na dugoročno nezaposlene. Efekti izmještanja mogućnosti (tj. zaposlenost koja se generiše davanjem subvencija čime se blokira regularno zaposlenje) variraju od 20% (Irska) do 60% (Švedska). Kada poslodavac ima obavezu da refundira subvenciju u slučaju otkaza, gubitak je manji (20-30%).

Okvir 4.5: : Da li su subvencije korisne za mlade sa univerzitetskom diplomom?

Faza započinjanja profesionalnog života (Stage d'Initiation à la Vie Professionnelle - SIVP) zasniva se na kreditiranju preduzeća koja zapošljavaju mlade u trajanju od 12 mjeseci sa ciljem promovisanja zapošljavanja mladih diplomaca koji po prvi put traže zaposlenje u Tunisu. Da bi se kvalifikovalo, lice treba da se nalazi na evidenciji službe za zapošljavanje najmanje tri mjeseca. Izuzetak od ovog pravila je napravljen za diplomce za čije kvalifikacije ne postoji velika tražnja (poljoprivredne nauke; hemija; elektrotehnika; proizvodnja; građevinarstvo; rudarstvo; pravo; arapski jezik i islamske studije). Da bi stekla pravo na dobijanje kredita, preduzeća su morala da budu registrovana (npr. dio formalnog sektora) a broj primljenih subvencija zavisio je od veličine preduzeća. Oko dvije trećine zarade diplomaca plaćao je poslodavac, dok je vlada subvencionisala preostalu trećinu. Tokom trajanja programa, poslodavac je takođe bio oslobođen plaćanja doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Procjena je pokazala da su oni koji su koristili subvencije imali manje šanse da budu bez posla (za 8%), manja je bila vjerovatnoća da budu nezaposleni (za 9,8%); i za njih i dalje postoji znatno veća vjerovatnoća za pronalaženje zaposlenja u privatnom sektoru (za 21,5%). Uticaji zapošljavanja najveći su za žene, za one koje žive van grada Tunisa i njegove okoline, kao i za one koji su tokom prvih tri mjeseca nakon završetka školovanja bili nezaposleni. Međutim, jedan od najvažnijih zaključaka sastoji se u tome da je kreiranje programa prouzrokovalo vjerovatno velike gubitke (preko 60%). To je, prije svega, zbog toga što su pojedinci koji su se samostalno prijavili za program i subvencije dodijeljeni po principu – ko prvi dođe prvi će dobiti subvenciju – što znači da bi najzapošljiviji diplomci vjerovatno imali veću mogućnost da ostvare benefite.

Jordanski program Nove mogućnosti za žene omogućio je mladim diplomcima iz zajednice ili i) vaučer koji je omogućavao poslodavcu subvenciju ekvivalentnu minimalnoj zaradi u trajanju do 6 mjeseci ukoliko angažuje diplomca; ili ii) 45 sati obuke o vještinama zapošljivosti osmišljene tako da ih nauče mekim vještinama (vještine efikasne komunikacije i poslovne korespondencije, vještine izgradnje kapaciteta i timskog rada, upravljanje vremenom, pozitivno razmišljanje, izvrsnost u pružanju korisničkog servisa, vještine pisanja CV-a i intervjuisanja); ili iii) obje intervencije. Subvencije zarada dovele su do velikih kratkoročnih benefita u zapošljavanju, uz povećanje zaposlenosti za 25% u glavnom gradu i za 50% van njega, ali skoro u potpunosti na poslovima koji nisu prijavljeni na obavezno socijalno osiguranje. Nakon 14 mjeseci, vaučer više nije imao nikakav uticaj na vjerovatnoću zapošljavanja u glavnom gradu. Obuka o mekim vještinama nije imala kratkoročan uticaj na zapošljavanje.

► Izvor: Broecke S., Suzbijanje nezaposlenosti diplomaca u Sjevernoj Africi kroz subvencije za zapošljavanje: Osvrt na program SIVP u Tunisu, IZA Časopis o politici rada 2013, 2:9; Groh, M., Nandini K., McKenzie D. Vishwanath T, "Meke vještine ili keš lova? Uticaj programa obuke i subvencija zarada na zapošljavanje mladih žena u Jordanu", Radni dokument politike istraživanja Svjetske banke br. 6141, 2012.

c) Programi za podsticanje samozapošljavanja

Programi za podsticanje samozapošljavanja (obuke, donacije i krediti) imaju za cilj da podrže mlade ljude da započnu biznis. Ovi programi obično obuhvataju savjete o održivim poslovnim poduhvatima; obuke o tome kako uspostaviti i voditi mali biznis; nepovratnim grantovima; (nepovratnim) kreditima; i specijalizovanim uslugama (marketing, finansije, izvozna tržišta, lanac snabdijevanja itd.). Veoma mali broj među nezaposlenima koristi mogućnost samozapošljavanja (obično oko 2-3% nezaposlenih). Učesnici ovih programa obično su obrazovaniji muškarci u svojim kasnim dvadesetim. Još jedan problem predstavlja efekat izmještanja mogućnosti, pri čemu su mala preduzeća koja ne primaju pomoć u nepovoljnom položaju u odnosu na ona koja imaju podršku.

Meta-analiza uticaja preduzetničkih programa utvrdila je široku varijaciju u efikasnosti programa u različitim intervencijama u zavisnosti od vrste korisnika i konteksta države. Generalno, preduzetnički programi imaju pozitivan uticaj na mlade, kao i na poslovno i praktično znanje, ali nemaju neposrednog uticaja na osnivanje preduzeća, njihov rast ili uvećanje prihoda.

Važno je obratiti pažnju i na mogućnost kombinovanja različitih intervencija. Što se tiče programa obuke, stručne i poslovne obuke efikasnije su od finansijskih obuka, a mogu se dodatno poboljšati kombinovanjem finansijske podrške i savjetovanja. U pogledu finansiranja, postoje male razlike u efikasnosti finansiranja gotovinom, donacija u naturi i mikrokredita. Paket kojim se promoviraju vještine uz finansijsku podršku čini se da ima veći uticaj na aktivnost na tržištu rada. Za mlade žene, najveći efekti proizilaze iz obezbjeđivanja pristupa kreditima, što ukazuje da pristup kreditima može biti najveća barijera sa kojom se suočavaju žene u osnivanju preduzeća. Sve u svemu, čini se da je uključivanje privatnog sektora u proces sprovođenja programa i evaluacije programa na dugi rok usko povezano sa boljim rezultatima programa.

Okvir 4.6: Mehanizmi finansiranja i preduzetništvo mladih

Teškoćama, sa kojima se susrijeću mladi i druge ranjive kategorije stanovništva (nezaposleni, žene, osobe sa invaliditetom, manjinske grupe) prilikom dobijanja finansijskih sredstava za pokretanje biznisa, bave se državni organi kroz grantove, meke i mikro kredite i kreditne garancije.

► Grant šeme mogu biti važan izvor finansiranja za ljude koji nemaju pristup bankarskim kreditima. Glavni nedostatak ovih šema je "moralni hazard", odnosno korisnik nije u potpunosti odgovoran za novac ili za posljedice svojih postupaka.

► Meki krediti obezbjeđuju zajam bez kamate ili po vrlo niskoj kamatnoj stopi. Uglavnom ne postoje kolateralni zahtjevi, iako može postojati kriterijum po kojem ostvaruju pravo na ovaj kredit, kao što je biznis plan, kojim se pokazuje posvećenost, sposobnost da se vrati zajam i razumno učešće u kapitalu.

► Mikro krediti su mali krediti, uglavnom ih nude mikro-finansijske institucije kao što su kreditne unije i nevladine organizacije. Tražnja za mikro-kreditiranjem i dalje je znatno veća od ponude, posebno za mlade preduzetnike.

► Kod kreditnih garancija vlada preuzima neke ili sve kreditne rizike koji su uključeni u kreditiranje mladih preduzetnika. Ovo je potencijalno efikasan način da se mladima olakša pristup konvencionalnom finansiranju.

Uprkos tome što sredstva uložu u šeme kako bi se olakšao pristup finansijama, nema mnogo dokaza o njihovom uticaju, pogotovo za mlade preduzetnike. Postojeći podaci pokazuju da kreditne garancije imaju veći uticaj na uslove za dobijanje kredita (a posebno za mala i srednja preduzeća), nego na rast kreditiranja. Iako su mladi preduzetnici često eksplicitna ciljna grupa mikro-finansijskih institucija, njihov pristup ovim finansijskim instrumentima prilično je ograničen. U Evropskoj uniji, mladi čine samo 10% korisnika mikro-kredita. Nedavno ispitivanje uticaja mikro-kreditnih šema u srednje razvijenim zemljama pokazalo je da većina programa ima snažan uticaj na kreiranje novih preduzeća, ali slab uticaj na otvaranje novih radnih mjesta, ostvarivanje biznis profita i na osnovni kapital.

U Peruu, program Poslovni trening za mlade (Formación Empresarial de la Juventud) povećao je vjerovatnoću kod mladih učesnika da otvore sopstveni biznis za 30%, dok je program Kvalifikacije mladih koji otvaraju mikropreduzeća (Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas) povećao vjerovatnoću opstanka u biznisu tokom jedne godine za 39%. Oba programa kombinovale su obuku za preduzetništvo, poslovnu podršku i kreditne olakšice.

U Evropi postoje oskudni evaluacioni dokazi o uticaju intervencija za razvoj preduzetništva usmjerenih na mlade (CréaJeunes u Francuskoj, program Prince's Trust Enterprise u Velikoj Britaniji i Junior Achievement Company Program u Švedskoj). Za sve ove programe utvrđeno je da imaju malo ili nimalo efekta, sa značajnim efektima gubitaka i supstitucije.

► Izvor: OECD i Evropska komisija: Preduzetničke aktivnosti u Evropi. Briefing politike o pristupu finansijama za osnivanje preduzeća za inkluzivno preduzetništvo, Brisel i Pariz 2014.; Grimm M., Paffhausen A.L. Da li intervencije usmjerene na mikro-preduzetnike i mala i srednja preduzeća dovode do otvaranja radnih mjesta? Sistematski pregled pokazatelja za zemlje sa niskim i srednjim primanjima, IZA Dokument za diskusiju br. 8193, 2014.; Cho Y, Honorati M., Programi preduzetništva u zemljama u razvoju: Meta regresiona analiza, IZA Dokument za diskusiju br. 7333, 2013.; EUROFOUND, Podrška mladima za osnivanje preduzeća u EU: Od implementacije do evaluacije, Kancelarija za publikacije Evropske unije, Luksemburg, 2016.

Efikasnost usluga i programa zapošljavanja za mlade zavisi – osim specifičnih karakteristika različitih tipova intervencija – i od postojećih sistema monitoringa i evaluacije koji redovno daje informacije o tome šta se radi i za koga.

Monitoring i evaluacija su procesi koji omogućavaju kreatorima politika i menadžerima programa da procijene kako se intervencija razvija tokom vremena (monitoring); ispituju koliko je efikasno sproveden program i da li su postignuti očekivani rezultati (praćenje ili mjerenje učinka); i da utvrde da li su promjene u blagostanju nastale zbog intervencija programa i samog programa uopšte (procjena uticaja). Monitoring i evaluacija programa zapošljavanja obično su praćeni informacijama o njihovim troškovima kako bi se utvrdili benefiti, identifikovalo koja intervencija ima najveću stopu povrata i unaprijedila alokacija resursa. Ovo se obično vrši kroz tzv. cost-benefit analizu (ukupni benefiti intervencije u odnosu na ukupne troškove) ili analizu isplativosti (kojom se upoređuje relativni učinak u pogledu troškova dva ili više programa). Važna komponenta ovih aktivnosti jeste procjena kvaliteta poslova koje učesnici nalaze na kraju programa (mjereno progresijom zarada, napredovanjem na poslu i stabilnošću radnog odnosa).

Monitoring učinka omogućava mjerenje performansi aktivnih politika tržišta rada među pojedincima, vrstama intervencija i geografskim područjima. Ova vrsta sistema monitoringa funkcioniše preko indikatora učinka, tj. konciznih kvantitativnih i/ili kvalitativnih mjera koje omogućavaju izračunavanje rezultata programa u poređenju sa situacijom prije realizacije programa (početno stanje). S obzirom na to da se programi zapošljavanja karakterišu ciljem vezano za tržište rada, rezultati se obično mjere kroz povećanje zaposlenosti (stopa zaposlenosti učesnika nakon završetka programa), zarade iz radnog odnosa (nivo zarada učesni-

ka nakon završetka programa), kao i kroz prosječne troškove nastale po zaposlenom učesniku.

Kako bi se operacionalizovao sistem za monitoring učinka, evidencija učesnika programa (informacije o individualnim karakteristikama – starost, pol, nivo obrazovanja, kao i barijere na tržištu rada – rano napuštanje školovanja, dugoročno nezaposleni ili stepen invaliditeta) kombinuje se sa individualnim rezultatima (zaposlenost i zarade) dobijenim u procesu praćenja, prikupljenim bilo kroz postojeće administrativne podatke ili putem propratnih anketa. Tokom procesa monitoringa koji se vrši preko administrativnih podataka, informacije o učesnicima programa se provjeravaju kroz podatke o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, nacionalno osiguranje, podatke službe za zapošljavanje ili poreske uprave nakon što je intervencija završena. Međutim, administrativni podaci ne obuhvataju učesnike koji su (samo)zaposleni u neformalnoj ekonomiji. Ukoliko podaci o zaposlenosti i zaradama ne mogu da se izvedu iz administrativnih izvora, obično se organizuje nastavak ankete o učesnicima programa kako bi se provjerio njihov status na tržištu rada i nivo prihoda nakon pohađanja programa. Redosljed i format anketnog upitnika je sličan onom iz nacionalne Ankete o radnoj snazi.

Procjena uticaja mjeri efekat programa za zapošljavanje mladih uspostavljanjem uzročno posljedične veze između promjena u pogledu zapošljavanja/zarada i programa. Uticaj programa predstavlja razliku između ishoda (rezultata) nakon učešća u programu i istog ishoda bez učešća u programu. Da bi se procijenilo protivčinjenično stanje (npr. šta bi se desilo da nije bilo programa) koriste se uporedne (ili “kontrolne”) grupe. Vježbe za procjenu uticaja su jedini način da se dođe do saznanja da li program ima očekivani efekat na mlade korisnike i da se razumije obim distorzija (čist gubitak i supstitucija).

Okvir 4.7: Monitoring i evaluacija programa zapošljavanje mladih u Republici Makedoniji

Republika Makedonija je uvela programe aktivnog tržišta rada koji se finansiraju iz javnih sredstava u 2007. godini. Portfelj programa obuhvatio je obuku na radnom mjestu, šeme za samozapošljavanje i subvencije za zapošljavanje. U 2012. godini, država je zatražila pomoć Međunarodne organizacije rada za jačanje sistema monitoringa učinka aktivnih politika tržišta rada i sprovođenje istraživanja kako bi se ocijenili efekti programa. Nalazi su pokazali da:

- ▶ Programi su efikasniji za muškarce, starosne dobi od 25 do 45 godina sa srednjim i višim obrazovanjem;
- ▶ Ogromna većina učesnika bila je u mogućnosti da nađe zaposlenje ubrzo nakon završetka programa, ali se efekat smanjivao tokom vremena, pogotovo za subvencije za novo zapošljavanje (57% polaznika izgubilo je posao koji su stekli nakon završetka programa);
- ▶ Samozapošljavanje je dalo bolje rezultate (sa prosječnim učešćem od 61,3% učesnika koji su se zaposlili), zatim obuka (44,2% učesnika) i subvencije (33,5%);
- ▶ Svi programi su bili prilično efikasni u pogledu zarade, a većina učesnika ostvarila je neto zaradu/prihod u iznosu od 8.000-12.000 MKD. Oko 22% učesnika imalo je primanja niža od zvanične minimalne zarade, gdje su učesnici obuke imali neznatno veću vjerovatnoću da ostvare niske zarade.

Kao rezultat ovih istraživanja, prethodno navedeni programi osmišljeni su na način da imaju više sluha za potrebe nezaposlenih lica.

MOR je 2014. godine pružila tehničku pomoć Ministarstvu rada u procjeni uticaja prilikom izbora aktivnih politika tržišta rada koje je sprovodila Agencija za zapošljavanje u periodu od 2008-2012 (samozapošljavanje, praksa, obuka na radnom mjestu, subvencije za zapošljavanje, obuka za napredne IT vještine i obuka za deficitarna zanimanja). Procjena je utvrdila da su programi obuke na radnom mjestu i programi stažiranja povećali vjerovatnoću zapošljavanja (za 38%, odnosno 27%) i da su subvencije za zapošljavanje i obuka za deficitarna zanimanja imali negativan efekat (manju mogućnost zapošljavanja učesnika u odnosu na one koji nijesu učestvovali). Obuka o naprednim IT vještinama i programi samozapošljavanja nijesu imali efekta. Ovi nalazi imali su za rezultat izmjenu loše osmišljenih mjera.

- ▶ Izvor: ILO, Monitoring učinka aktivnih programa tržišta rada sprovedenih u periodu 2007-2010., MOR Skoplje, 2012.; Mojsoska-Blazevski, N., Petreski, M., Procjena uticaja aktivnih programa tržišta rada u Republici Makedoniji: Ključni nalazi MOR Tim za tehničku podršku dostojanstvenom radu i Kancelarije za srednju i istočnu Evropu, Budimpešta, 2015.

Na kraju, države koje su uspjele da riješe izazove kod zapošljavanja mladih su progresivno povećavale iznose sredstava investiranih u aktivne politike tržišta rada, kao i učešće u finansiranju za servise i programe za mlade. Kako bi se ovo postiglo, Zavod za zapošljavanje treba da povećava alokaciju finansijskih sredstava namijenjenih nezaposlenim mladima, do nivoa od 30% ukupnih sredstava do 2020.g. Nadležnost za implementaciju preporuke kroz sprovođenje ove politike počiva uglavnom na Zavodu za zapošljavanje Crne Gore i Ministarstvu rada i socijalnog staranja uz podršku Ministarstva finansija (alokacija sredstava). Navedeno će rezultirati poboljšanim pokazateljima zaposlenosti i nezaposlenosti mladih, nižom stopom dugoročne nezaposlenosti mladih i kraćom tranzicijom od škole do posla.

Preporuka 3.3: Zavod za zapošljavanje treba da unaprijedi kvalitet usluga koje se pružaju poslodavcima i omogući pouzdan pregled slobodnih radnih mjesta mladima na evidenciji zavoda

Podaci o tranziciji od škole do posla pokazuju značaj društvenih veza za pronalaženje posla. Mladi ljudi koji ne posjeduju jake društvene veze suočavaju se sa poteškoćama tokom tranzicije od škole do posla. Kako bi se prekinuo ovaj krug, neophodno je da biro rada postanu važni kanali koje koriste mladi koji traže posao. Ipak, to podrazumijeva postojanje dovoljnog nivoa kapaciteta u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore i biroima rada kako bi se proširio obim slobodnih radnih mjesta koja se ovim putem oglašavaju.

Treba preispitati pristup Zavoda za zapošljavanje prema poslodavcima. Većina službi za zapošljavanje u Evropi koristi strategije koje se zasnivaju na korišćenju mnogobrojnih kanala za pružanje servisa poslodavcima. Te strategije kombinuju direktne kontakte sa različitim vrstama elektronske komunikacije, uključujući „samousluživanje“ (npr. mogućnost da se slobodna radna mjesta oglašavaju direktno kroz bazu podataka službe za zapošljavanje). Ali lični kontakt se i dalje smatra veoma važnim, posebno za kompleksnije savjetodavne usluge, specifične za određenu firmu. Proaktivniji pristup prema poslodavcima koji oglašavaju slobodna radna mjesta podrazumijeva nuđenje pomoći kod analize radnog mjesta kako bi se oglas bolje formulisao, personalizovanu analizu i predizbor kandidata, kao i savjetovanje u cilju poštovanja zakona. Mnogim poslodavcima je važna personalizovana pomoć i ekspertiza koju mogu ponuditi savjetnici za zapošljavanje, a ta pomoć može unaprijediti i odnose na dugi rok sa poslodavcima i povećati broj poslodavaca-novih klijenata. Ipak, kako bi se ovo i sprovelo, svaki lokalni biro rada treba redovno da sprovodi mapiranje poslodavaca aktivnih u geografskom području koje taj biro rada pokriva kako bi se uspostavili kontakti i ponudile specijalizovane usluge.

Još jedan izazov za Zavod za zapošljavanje Crne Gore predstavlja prevazilaženje stereotipa vezanog za bavljenje samo niskokvalitetnim poslovima i pokušaj povećanja penetracije na tržište slobodnih radnih mjesta. Jedan od načina na koji se to može postići je razvoj partnerstava sa privatnim agencijama za zapošljavanje i medijima. Mnoge službe za zapošljavanje u Evropi distribuiraju informacije o slobodnim radnim mjestima i CV-jeve u realnom vremenu koristeći tehnologije web usluga i/ili Prošireni jezik za označavanje ljudskih resursa (Human Resources Extensible Mark-Up Language – HRXML)³³. Primjer web usluga XML softvera je Evropski portal o mobilnosti radnih mjesta (European Job Mobility Portal) koji omogućava pristup oglašenim radnim mjestima u realnom vremenu u preko trideset zemalja³⁴. Isti pristup može koristiti Zavod za zapošljavanje Crne Gore za omogućavanje pretrage sa svog portala na portale privatnih agencija za zapošljavanje i baze podataka novinskih oglasa. Time se stvara potencijal za radikalno povećanje udjela Zavoda za zapošljavanje na tržištu slobodnih radnih mjesta i privlačenje većeg broja mladih koji traže posao za korišćenje servisa Zavoda. Međutim, kako bi se ovo ostvarilo, potrebno je da Zavod za zapošljavanje poboljša svoj sistem upravljanja podacima o slobodnim radnim mjestima, kao i jačanje usluga posredovanja u zapošljavanju kako bi se maksimizirale šanse za zapošljavanje mladih.

Zavod za zapošljavanje Crne Gore i Ministarstvo rada i socijalnog staranja uz podršku Ministarstva finansija (alokacija finansijskih sredstava) nadležni su za implementaciju pomenutih aktivnosti. Implementacija preporuka rezultiraće unapređenjem pokazatelja zaposlenosti i nezaposlenosti mladih, nižom stopom dugoročne nezaposlenosti mladih i kraćim periodima tranzicije od škole do posla.

³³ Neke službe za zapošljavanje u Evropi koriste HR-XML (razmjena podataka o ljudskim resursima) za elektronski transfer CV-eva i slobodnih radnih mjesta iz privatnih u javne službe za zapošljavanje na neprimjetan način. Sistem omogućava razmjenu CV-eva i Slobodnih radnih mjesta preko Interneta u dogovorenim elektronskim formatima. Primjeri privatnih agencija za zapošljavanje uključeni u ovaj sistem zajedno sa javnim službama za zapošljavanje su Adecco, Manpower i Randstad. Poslodavci koji koriste HR-XML su Microsoft i Oracle.

³⁴ <http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?acro=job&lang=en&catId=482&parentCategory=482>

LITERATURA

- ▶ Ball L. M., Leigh D., Loungani P., Okunov zakon: U formi u pedesetoj?, NBER Radni dokument br. 18668, januar 2013.
- ▶ Bolni ljekovi, Finansije i razvoj, br. 48(3), 2011.
- ▶ Bell B., Bindler A., Machin S., Ožiljci kriminala: Recesija i stvaranje karijernih kriminalaca, CEP Dokument za diskusiju br. 1284, Centar za ekonomske poslove, Londonska škola ekonomije 2014.
- ▶ Berg J., Zakoni ili sreća? Razumijevanje povećanja formalne ekonomije u Brazilu u 2000-im, MOR Brazilija, 2010.
- ▶ Betcherman G., Daysal N. M., Pagés C. Da li subvencije za zapošljavanje imaju efekta? Dokaz iz regionalno targetiranih subvencija u Turskoj. IZA radni dokument br. 3508, 2008.
- ▶ Bivens, J., Kratkoročni i dugoročni uticaj infrastrukturnih ulaganja na zapošljavanje i ekonomsku aktivnost u američkoj ekonomiji, Institut za ekonomska istraživanja, Briefing studija 374, Vašington, Okrug Kolumbija, 2014.
- ▶ Broecke S., Borba protiv nezaposlenosti diplomaca u Sjevernoj Africi kroz subvencije za zapošljavanje: Osvrt na SIVP program u Tunisu, IZA Časopis o politici rada 2013.
- ▶ Brunello G., Schlotter M., Ne-kognitivne vještine i osobine ličnosti: Relevantnost tržišta rada i njihov razvoj u sistemima obrazovanja i obuke, IZA Dokument za diskusiju, br. 5743, 2011.
- ▶ Caliendo M., Schmidl R., Nezaposlenost mladih i politike aktivnog tržišta rada u Evropi, IZA Dokument za diskusiju br. 9488, 2015.
- ▶ Cazes, S., Nesporova, A. (ur.), Fleksigurnost. Relevantan pristup za srednju i istočnu Evropu, Ženeva, 2007.
- ▶ CEDEFOP, Sistemi predviđanja potrebnih vještina u državama članicama EU, CEDEFOP, Solun, 2008.
- ▶ Cho Y, Honorati M., Programi preduzetništva u zemljama u razvoju: Meta regresiona analiza, IZA Dokument za diskusiju br. 7333, 2013.
- ▶ Coulombe S. Tremblay J. F., Obrazovanje, produktivnost i ekonomski rast: Selektivni pregled dokaza, Monitor međunarodne produktivnosti, br. 18, 2009.
- ▶ Crépon B., Dejemepe M., Gurgand M., Savjetovanje nezaposlenih: Da li skraćuje dužinu čekanja na zaposlenje i povratak u nezaposlenost? IZA Dokument za diskusiju br. 1796, oktobar 2005.
- ▶ Cunningham W., Villaseñor P., Glas poslodavca, zahtjevi poslodavaca i implikacije politike razvoja javnih vještina, Radni dokument istraživačke politike br. 6853, Svjetska banka, Vašington, Okrug Kolumbija, 2014.
- ▶ Deakin, S., Segmentacija tržišta rada: uloga zakona o radu, MOR, Ženeva, 2013.
- ▶ Đurić D., Tranzicija na tržište rada mladih žena i muškaraca u Crnoj Gori, MOR, Ženeva, 2015.
- ▶ Egebark J., Kaunitz N. Da li poreske olakšice na zaradu povećaju zaposlenost mladih?, Institut za procjenu tržišta rada i politike obrazovanja (IFAU), Radni dokument 2013/27.
- ▶ Estache A., Ianchovichina E., Bacon R., Salamon I., Infrastruktura i otvaranje radnih mjesta na Bliskom Istoku i sjevernoj Africi, Svjetska banka, Vašington, Okrug Kolumbija, 2013.
- ▶ EUROFOUND, Početna podrška mladima u EU: Od implementacije do evaluacije, Kancelarija za publikacije Evropske unije, Luksemburg, 2016.
- ▶ EUROFOUND, NEETs: Mladi koji nisu zaposleni, nisu u obrazovnom sistemu ni u sistemu obuka; karakteristike, troškovi i odgovori politika u Evropi, Dokument za diskusiju, Evropska fondacija za poboljšanje životnih i radnih uslova, 2011.
- ▶ Evropska komisija; Evropska investiciona banka, Investicioni plan: Pitanja i odgovori, Brisel, 2014.
- ▶ Evropska komisija, Smanjenje ranog napuštanja školovanja: Ključne poruke i politička podrška. Finalni izvještaj Tematske radne grupe za rano napuštanje školovanja, 2013.
- ▶ Programi pripravnštva i angažmana bez zasnivanja radnog odnosa u EU27: Ključni faktori uspjeha. Vodič za planere politika i praktičare, Zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluzija, 2013.
- ▶ Evropska komisija/EACEA/Eurydice/CEDEFOP, Borba protiv ranog napuštanja školovanja i obuke u Evropi: Strategije, politike i mjere. Eurydice i Cedefop Izvještaj, Luksemburg, 2014.
- ▶ Evropska fondacija za obuku (ETF), Predviđanje potrebnih vještina i usklađivanje sistema u zemlja-
- ma u tranziciji i razvoju. Uslovi i izazovi, ETF, Torino, 2012.
- ▶ Fares J., Puerto O.S., 2009. Ka sveobuhvatnoj obuci. Svjetska banka, Vašington, Okrug Kolumbija, Dokument za diskusiju o socijalnoj zaštiti br. 0924
- ▶ Fondeville N., Ward T., Ožiljci krize, Napomena iz istraživanja Evropske komisije 06/2014.
- ▶ Gregg, P., Uticaj nezaposlenosti mladih na nezaposlenost odraslih u NCDS, Ekonomski časopis, 111 (475), 2001.
- ▶ Goldsmith, A., Veum J., Darity W., Nezaposlenost, psihičko blagostanje i samopoštovanje: Teorija i dokazi, Socio-ekonomski časopis, br. 26, 1997.
- ▶ González-Velosa C., Ripani L., Rosas-Shady D., Kako se mogu poboljšati mogućnosti za zapošljavanje mladih ljudi u Latinskoj Americi? Inter-američka banka za razvoj, Jedinica za tržište rada i socijalnu sigurnost, Tehničke napomene, 2012.
- ▶ Gora M. et al, Poreski klin zasnovan na socijalnoj sigurnosti i njegovi efekti na zapošljavanje i zapošljavanje u sivoj ekonomiji, Njemački institut za ekonomska istraživanja (DIW), Berlin, 2008.
- ▶ Gray C., Lane T., Varoufakis A. (ur), Fiskalna politika i ekonomski rast: lekcije za istočnu Evropu i srednju Aziju, Svjetska banka, Vašington, Okrug Kolumbija, 2007.
- ▶ Grimm M., Paffhausen A.L. Da li intervencije usmjerene na mikro-preduzetnike i mala i srednja preduzeća dovode do otvaranja radnih mjesta? Sistematski pregled dokaza za zemlje sa niskim i srednjim primanjima, IZA Dokument za diskusiju br. 8193, 2014.
- ▶ Groh, M., Nandini K., McKenzie D., Vishwanath T., Meke vještine ili keš? Uticaj programa obuke i subvencija zarada na zapošljavanje žena u Jordanu, Radni dokument istraživačke politike Svjetske banke br. 6141, 2012.
- ▶ Hanushek E.A., Wößmann L. Uloga kvaliteta obrazovanja u ekonomskom rastu, Radni dokument istraživačke politike Svjetske banke 4122, Svjetska banka, Vašington, Okrug Kolumbija, 2007.
- ▶ Hooley T., Dodd V., Ekonomski benefiti karijernog usmjeravanja, Karijere u Engleskoj, jul 2015.
- ▶ Međunarodna kancelarija rada (MOR), Neusklađenost potražnje sa stečenim vještinama u Evropi, MOR Odjeljenje za statistiku, Ženeva, 2014.
 - Potrebni podaci za analizu tržišta rada za mlade, MOR, Ženeva, 2013.
 - Dostojanstven rad za mlade: Paket obuka, MOR, Ženeva, 2016.
 - Izvještaj o svijetu rada 2012, MOR, Ženeva, 2012.
 - Rječnik ključnih pojmova o učenju i obuci za rad, MOR, Ženeva, 2006.
 - Planiranje individualnog zaposlenja usmjereno na mlade u riziku: Smjernice i alati, MOR, Mimeo, 2015.
 - MOR, EU i ILS, Pregled globalnog fiskalnog stimulansa, MOR Ženeva, EK-IILS Serija zajedničkih dokumenata za diskusiju br. 5, 2011.
- ▶ MOR/CINTERFOR, Predviđanje potrebnih vještina. Prenos SENAI perspektivnog modela, Montevideo: MOR/Cinterfor, 2013.
- ▶ Ihrig J., Moe K. S., Poreska politika i neformalna zaposlenost: Iskustvo Azije, Ekonomski časopis, izdanje 15, 2001.
- ▶ Instituto do Emprego e Formação Profissional, IP, Departamento de Emprego, Profiling: Construção do modelo, Lisabon, Mimeo, 2013.
- ▶ Međunarodni monetarni fond (MMF), Crna Gora: 2015 Član IV Konsultacije, Nacionalni izvještaj MMF-a br.16/79, MMF, Vašington, Okrug Kolumbija, 2016.
- ▶ Kahn, L. B., Dugoročne posljedice diplomiranja na fakultetu u lošoj privredi na tržište rada, Ekonomija rada, 17(2), 2010.
- ▶ Kemple, J. J. Uticaj karijernih akademija na ishode na tržištu rada i nivo obrazovanja, 2004.
- ▶ Kuhn P., Mansour H., Da li je traženje zaposlenja putem interneta i dalje neefikasno? IZA Dokument za diskusiju br. 5955, septembar 2011.
- ▶ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Rezultati PISA 2006: Koliko učenici znaju i mogu

da urade, OECD Pariz, 2007.

- Rezultati PISA 2012: Koliko učenici znaju i mogu da urade: Učinak u čitanju, matematici i prirodnim naukama, Pariz, 2013.
- Izgledi za zapošljavanje, OECD, Pariz, 2004.
- Ka dobrom početku: Poslovi za mlade, OECD, Pariz, 2010.
- Ulaganje u mlade u Brazilu, OECD, Pariz, 2014.
- Indeks politika za MSP: Zapadni Balkan i Turska 2016: Procjena sprovođenja Zakona o malim preduzećima u Evropi, OECD Pariz, 2016.
- Jačanje uloge malih i srednjih preduzeća u globalnom lancu vrijednosti, OECD, Pariz, 2008.
- ▶ OECD i Evropska komisija: Preduzetničke aktivnosti u Evropi. Brifing politika o pristupu finansijama početnog biznisa za inkluzivno preduzetništvo, Brisel i Pariz 2014.
- ▶ Lao-Peetersoo B., Uvod u informacioni sistem obrazovanja u Estoniji (EHIS), Ministarstvo za obrazovanje i istraživanje Estonije, 2014.
- ▶ Lasco J., Casado D., Sanz J., Todeschini F. A., Efekti aktivnih politika tržišta rada usmjerenih na mlade: dokazi iz Katalonije, oktobar 2012.
- ▶ Matsumoto M., Hengge M., Islam I., Borba sa krizom u zapošljavanju mladih: Makroekonomska perspektiva, MOR, Ženeva, Radni dokument za zapošljavanje br. 124, 2012.
- ▶ Mojsoska-Blazevski, N., Petreski, M., Procjena uticaja aktivnih programa tržišta rada u Republici Makedoniji: Ključni nalazi MOR Tima za tehničku podršku dostojanstvenom radu i Kancelarije za srednju i istočnu Evropu, Budimpešta, 2015.
- ▶ Saniter N., Siedler, T., Efekti stručnog znanja: Centri za informisanje o radnim mjestima, Izbor obrazovanja i ishodi na tržištu rada, IZA Dokument za diskusiju br. 8100, 2014.
- ▶ Schleicher, A. (ur.), Priprema nastavnika i razvijanje školskih lidera za 21. vijek: Lekcije iz cijelog svijeta, OECD, Pariz 2012.
- ▶ Schwartz J. Z., Andres L. A., Dragoiu G., Kriza u Latinskoj Americi: Infrastrukturne investicije, zapošljavanje i očekivanja od podsticaja, Svjetska banka, Radni dokument istraživačke politike br. 5009, Svjetska banka, Vašington, Okrug Kolumbija, 2009.
- ▶ Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT), Analiza broja i strukture poslovnih subjekata u Crnoj Gori, Podgorica, 2012.
 - Poslovanje preduzeća, Podgorica, 2014
- ▶ UNESCO, Mladi i vještine: Primjena obrazovanja u praksi, Obrazovanje za sve (EFA) Globalni izvještaj o monitoringu, UNESCO, Pariz, 2012.
- ▶ Komisija za zapošljavanje i vještine Velike Britanije, Anketa o potrebama poslodavca 2013: Rezultati iz Velike Britanije, London, 2014.
- ▶ Webb M., Sweetman A.; Warman C., Kako su targetirane targetirane poreske olakšice? Dokazi iz osiguranja od nezaposlenosti iz programe Zapošljavanje omladine, Radni dokument Kraljičinog ekonomskog odjeljenja br. 1298, 2012.
- ▶ Wilson R. A., Briscoe G., Uticaj ljudskog kapitala na ekonomski rast: pregled CEDEFOP 2004;
- ▶ Svjetska banka, Uspješna reforma obrazovanja: Lekcije iz Poljske, Svjetska banka ukratko o znanju, izdanje 34, 2010.
- ▶ Svjetski ekonomski forum, Izvještaj o globalnoj konkurentnosti, Davos, Svjetski ekonomski forum, 2010. i 2015.
- ▶ Zhang Y., Wang X., Chen K., Rast i distributivni efekti javnih infrastrukturnih investicija u Kini, Partnerstvo za ekonomsku politiku, Radni dokument 7, 2012.

