

*Др Весна Симовић-Звицер,\**

*Ванредна професорица на Универзитету Црне Горе, Подгорица*

## **НОРМАТИВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА УВОЂЕЊЕ ПОЈАЧАНИХ ГАРАНЦИЈА ЗА МЛАДЕ У ЦРНОЈ ГОРИ**

***Апстракт:** На нивоу Европске уније од 2013. године је успостављен програм „Гаранција за младе у ЕУ”, као одговор на економску кризу и високу стопу незапослености младих на нивоу Европске уније. Програм је успостављен препоруком Савјета од 22. априла 2013. године и од тада има снажну политичку подршку за своју имплементацију. Након тога је Европски савјет закључцима од 15. децембра 2016. године затражио да се подршка имплементацији „Гаранција за младе“ настави. Ова иницијатива је додатно оснажена 2020. године када је Европска унија још више развила свој успјешан политички инструмент и стратешки ојачала „Гаранције за младе“, које се односе на младе из старосне групе од 25 до 29 година. Осим тога, овај програм акценат ставља и на најугроженије младе људе који живе у удаљеним подручјима и припадају етничким мањинама, тако да његова имплементација треба бити прилагођена националним, регионалним и локалним околностима. „Гаранције за младе“ односе се на четири области: запошљавање; могућност наставка школовања; стажирање или приправнички стаж и има за циљну групу младе који су у периоду од четири мјесеца завршили формално образовање, односно младе којима је у периоду од четири мјесеца престао радни однос.*

*У раду је дата анализа примарних и секундарних прописа у Црној Гори којима се уређују области образовања, стручног оспособљавања и професионалне обуке, као и област и запошљавања младих и заштита за вријеме незапослености.*

---

\* e-mail: simovicvesna@gmail.com

Рад примљен: 05.07.2022.

Рад прихваћен: 29.07.2022.

*На тај начин, циљ овог рада јесте да се укаже у којој мјери црногорски правни оквир пружа могућности за имплементацију „Гаранција за младе“, а дате су и препоруке у циљу унапређења нормативних рјешења у области омладинске политике, образовања и запошљавања, како би се унаприједиле могућности за бржу интеграцију младих особа на тржиште рада.*

**Кључне ријечи:** *образовање, запошљавање, млади људи, омладински рад.*

## 1. Примарни и подзаконски прописи о младима

Црна Гора има посебан Закон о младима, који је усвојен 2016. године, да би након тога био измијењен 2019. године<sup>1</sup>. Закон о младима<sup>2</sup> као један од најважнијих прописа у дефинисању права младих уређује начин утврђивања и спровођења омладинске политике, као и мјере и активности које се предузимају у циљу унапређивања друштвеног положаја младих и стварања услова за остваривање потреба младих у свим областима од интереса за младе. Закон у члану 2 дефинише и појам „млади“. То су сва лица од навршених 15 до 30 година живота. Овај закон садржи сет права директно повезаних са омладинском политиком и омладинским радом. У члану 3 закона омладинска политика је дефинисана као скуп мјера и активности које државни органи, органи државне управе, органи локалне самоуправе, невладине организације, студентски и ученички парламенти и друга правна лица предузимају за побољшање положаја младих, њиховог личног и друштвеног развоја и укључивања у друштвене токове. Надаље, закон предвиђа да се правци развоја и унапређења омладинске политике утврђују стратегијом за младе, коју доноси Влада, за период од најмање четири године, док ресорно министарство доноси акциони план за спровођење стратегије за период од највише двије године.

---

1 Прије доношења овог закона, све од периода када Црна Гора обновила националну независност и исту дефинисала Уставом 2006. године, једини постојећи и стратешки важан документ у домену омладинског рада и омладинске политике у тадашњој независној Црној Гори био је Национални план акције за младе, који је спровођен у периоду од 2006. године до 2011. године (НПАМ, 2006), доступан на интернет страници: [www.forum-mne.com](http://www.forum-mne.com)

2 „Службени лист Црне Горе“, бр. 025/19 од 30.04.2019, 027/19 од 17.05.2019.

У складу с напријед наведеним обавезама, Влада Црне Горе је усвојила Стратегију за младе за период 2017-2021<sup>3</sup> године. Према подацима који су садржани у Стратегији, проналажење првог посла који се сматра или стабилним или задовољавајућим означава успјешну транзицију на тржиште рада за 15,5% младих, док скоро половина младих узраста од 15 до 29 година није ни започело транзицију. Млади који живе у породицама погођеним сиромаштвом посебно су угрожени по питању транзиције на тржиште рада и проналаска достојанственог посла. Неформална запосленост међу младима и даље је значајна и износи 59.5%. При томе, више је изражена у руралним срединама, у којима је 67,5% младих у неформално запослено, док у урбаним срединама тај проценат износи 56%. Забрињава и податак да су млади за 30% мање плаћени од просјечне зараде.

Према подацима из Стратегије, дужина транзиције до првог/задовољавајућег посла је преполовљена за младе који посједују факултетску диплому у односу на оне са завршеном средњом школом. Тако, дужина транзиције на тржиште рада са факултетском дипломом износи 10,9 мјесеци, са средњом школом 23,2 и са основном школом 61 мјесец. Са друге стране, транзицију до првог/задовољавајућег посла најбрже завршавају млади са завршеним средњим стручним образовањем (69.1% од укупног броја младих који су завршили транзицију, укључујући 14.6% samozапослених на задовољавајућим пословима). Забрињавају подаци да удио младих који не раде и нијесу у систему образовања или обуке (НЕЕТ) је 28%.

Закон о младима у члану 4 дефинише појам: „омладински рад“, који представља активности које се реализују у сарадњи са младима и за младе, са циљем њиховог осамостаљивања и преласка у одрасло доба, учења, личног и друштвеног развоја, у складу са њиховим потребама и могућностима, а заснивају се на методама неформалног образовања. Међутим, не постоје законске одредбе које предвиђају право на накнаду за младе који активно траже запослење. Олакшан приступ младих на тржиште рада један је од кључних приоритета Стратегије за младе, која је била донијета за период до краја 2021. године, а нова стратегија за наредни четворогодишњи период још није усвојена.

Укључивање младих на тржиште рада кроз заснивање радног односа регулисано је Законом о раду, док су друге врсте радних ангажмана – које подразумеивају рад ван радног односа регулисане Законом о

---

3 Стратегија за младе за период 2017-2021, Министарство просвјете и Министарство спорта и младих, доступна на интернет страници: [www.mpin.gov.me](http://www.mpin.gov.me).

стручном оспособљавању лица са стеченим високим образовањем и Законом о волонтерском раду.

Закон о раду<sup>4</sup> као општи услов за заснивање радног односа предвиђа старосну доб од 15 године живота. При томе, лице које је млађе од 18 година може засновати радни однос уколико су испуњени и следећи услови: 1) ако такав рад не угрожава његово здравље, развој, морал и образовање, односно ако такав рад није забрањен законом; 2) ако постоји сагласност у писаној форми дата од стране родитеља, усвојоца, хранитеља или старатеља; и 3) на основу налаза надлежног здравственог органа којим се утврђује његова способност за обављање послова за које закључује уговор о раду.

Једна од форми рада кроз коју могу бити ангажовани млади јесте и волонтерски рад. Ову могућност предвиђа и Закон о младима, који у члану 9 дефинише да млади доприносе изградњи и његовању друштвених вриједности и развоју друштва путем различитих облика волонтерских активности. У складу са Законом о волонтерском раду<sup>5</sup> лице од 15 година може да буде волонтер и да учествује у волонтерским активностима уз сагласност родитеља или законског заступника. Организатор волонтерског рада може бити правно лице чији основни циљ није стицање или расподјела добити. Волонтерски рад је бесплатан, с тим што волонтер има праву на накаду трошкова вршења волонтерског рада. Организатор волонтерског рада може да закључи посебан уговор о волонтерском раду и са лицем које жели да се стручно оспособи и стекне посебна знања и вјештине за рад у својој струци. Овакав волонтерски рад признаје се као радно искуство и као услов за полагање стручног испита.

У Црној Гори постоји могућност ангажовања ван радног односа у циљу оспособљавања за самосталан рад за лица са стеченим високим образовањем. Ова форма рада има сличности са приправничким стажом, јер има за циљ оспособљавање за самосталан рад. Међутим, ради се о специфичној форми рада која је предвиђена Законом о стручном оспособљавању лица са стеченим високим образовањем<sup>6</sup>. Иако наведени закон не искључује оне који су старији од 30 година, у пракси најчешће ово право остварују високошколци који су млађи од 30 година. У погледу ове форме рада предвиђено је стручно оспособљавање, без заснивања радног односа, за лица са стеченим високим образовањем која немају радно искуство (и налазе се на евиденцији Завода за запошљавање ЦГ).

4 „Службени лист Црне Горе“, бр. 74/19, 08/21, 59/21, 68/21, 145/21

5 „Службени лист Црне Горе“, бр. 026/10 од 07.05.2010, 031/10 од 04.06.2010, 014/12 од 07.03.2012, 048/15 од 21.08.2015

6 „Службени лист Црне Горе“, бр. 038/12 од 19.07.2012

Ова лица у току трајања стручног оспособљавања нијесу у радном односу и не закључују уговор о раду са послодавцем, већ уговор о стручном оспособљавању. У току трајања стручног оспособљавања имају сљедећа права: мјесечну новчану накнаду (која нема карактер зараде као у случају радног односа) и право на здравствено осигурање као незапослено лице. Новчана накнада се исплаћује у нето износу од 50% просјечне нето зараде у Црној Гори (у години која претходи закључивању уговора о стручном оспособљавању). Средства за исплату новчане накнаде се обезбјеђују из Буџета ЦГ, независно од тога да ли се стручно оспособљавање обавља у јавном или у приватном сектору. Међутим, послодавац може и из својих средстава исплаћивати новчану накнаду, и у том случају му се та средства признају као више плаћени порез из којег се могу измирити његове друге пореске обавезе.

## **2. Основно и секундарно законодавство о образовању**

Општим законом о образовању и васпитању<sup>7</sup> прописано је да је образовање и васпитање дјелатност од јавног интереса, да се образовање и васпитање остварује на основу образовног програма (курукулума), да образовни програм постаје јавно важећи када га донесе, односно одобри Министарство, да јавно важеће образовне програме доноси Министарство, на предлог надлежног органа, да општи дио јавно важећег образовног програма утврђује Министарство на предлог Савјета за опште образовање Црне Горе, а посебни дио јавно важећег образовног програма утврђује надлежни савјет. Национални оквир квалификација, ниво и поднивои квалификација, типови квалификација, обим квалификације, као и надлежности тијела за предлагање, усвајање и сврставање квалификација уређени су Законом о националном оквиру квалификација<sup>8</sup>, који познаје три типа квалификације: квалификација нивоа образовања, стручна квалификација и друге квалификације. Квалификација нивоа образовања се стиче завршетком јавно важећег образовног програма и достизањем потребног обима квалификације, након прописане провјере и добијањем доказа о стеченом нивоу образовања, односно једне или више стручних квалификација, у складу са посебним прописом. Стручна квалификација се стиче завршетком

7 „Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 064/02 од 28.11.2002, 031/05 од 18.05.2005, 049/07 од 10.08.2007, „Службени лист Црне Горе“, бр. 004/08 од 17.01.2008, 021/09 од 20.03.2009, 045/10 од 04.08.2010, 073/10 од 10.12.2010, 040/11 од 08.08.2011, 045/11 од 09.09.2011, 036/13 од 26.07.2013, 039/13 од 07.08.2013, 044/13 од 20.09.2013, 047/17 од 19.07.2017, 059/21 од 04.06.2021, 076/21 од 09.07.2021, 146/21 од 31.12.2021

8 „Службени лист Црне Горе“, бр. 080/10 од 31.12.2010

дијела јавно важећег образовног програма (модул, курс), завршетком посебног програма образовања и након провјере знања за достизање потребног обима квалификације, односно признавањем иностраног сертификата, у складу са посебним прописом. Друге квалификације су квалификације које се стичу изван јавно важећег образовног програма и оне нијесу препознате као формални услов за заснивање радног односа. Диплома, односно увјерење је доказ о стеченој квалификацији нивоа образовања, док су сертификат, односно потврда доказ о стеченој стручној квалификацији, дијелу квалификације или другој квалификацији.

Законом о стручном образовању<sup>9</sup> прописано је да је „стручно образовање“ образовање и оспособљавање ученика за обављање стручних послова различитих нивоа сложености за даље образовање, да је „образовни програм“ програм на основу којег се остварује стручно образовање, те да се средње стручно образовање врши у средњим стручним школама и средњим мјешовитим школама и може бити двогодишње, трогодишње и четворогодишње. И овај закон као и Закон о гимназији<sup>10</sup>, поред завршеног основног образовања, као услов за упис било редовног ученика, предвиђа старосну границу до 17 година живота. Закон не предвиђа горњу старосну границу – до које је неопходно завршити школовање, али у члану 23 предвиђа случајеве у којима престаје статус редовног ученика (исписивањем из школе; самовољним напуштањем школе; искључењем из школе; ако два пута понови исти разред у истом образовном програму; ако у току наставне године има 30 и више неоправданих часова).

У складу са Законом о стручном образовању образовни-васпитни рад обухвата, поред осталог, теоријску наставу и вјежбе општеобразовних и стручних предмета, практично образовање (практичну наставу) и професионалну праксу. Практично образовање је облик наставе у којој ученик стиче практична знања и примјењује теоријска знања у пракси и стицањем нових вјештина. Практично образовање изводи се у објектима школе (радионице, економије, кабинети, лабораторије, ђачке задруге) и у објектима ван школе (установе, предузећа и предузетници). Школа може изводити стручно образовање у цјелини или теоријски дио у школи, а практично образовање или дио практичног образовања код

---

<sup>9</sup> „Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 64/02 и 49/07 и „Службени лист Црне Горе“, бр. 045/10 од 04.08.2010, 039/13 од 07.08.2013, 047/17 од 19.07.2017, 145/21 од 31.12.2021

<sup>10</sup> „Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 064/02 од 28.11.2002, 049/07 од 10.08.2007, „Службени лист Црне Горе“, бр. 045/10 од 04.08.2010, 073/10 од 10.12.2010, 039/13 од 07.08.2013, 047/17 од 19.07.2017, 145/21 од 31.12.2021

послодавца, при чему се обим практичног образовања код послодавца одређује образовним програмом. Ако стручно образовање изводи школа, а дио практичног образовања се изводи код послодавца, међусобна права и обавезе између школе и послодавца, као и права и обавезе ученика, уређују се уговором о практичној настави. Ако практично образовање изводи у цјелини послодавац, међусобна права и обавезе ученика и послодавца уређују се индивидуалним уговором о образовању који закључују послодавац и родитељ, старатељ, односно усвојилац. У овом случају, закључен индивидуални уговор о образовању је посебан услов за упис у трогодишњу стручну школу. За вријеме трајања индивидуалног уговора о образовању код послодавца ученик има право на накнаду, која нама карактер зараде. Осим тога, предвиђено је да ученик за вријеме стручног образовања има право на заштиту на раду, али нема остала права из радног односа<sup>11</sup>.

Поред практичне наставе, као облик васпитно-образовног рада Закона о стручном образовању предвиђа и професионалну праксу, која може трајати најдуже 15 радних дана изводи се, по правилу, након завршетка наставне године за ученике који су практично образовање остварили у објектима школе.

### **3. Примарни и подзаконски прописи о унапређењу запошљавања и заштити од незапослености**

Остваривање права за вријеме незапослености регулисано је Законом о посредовању при запошљавању и остваривању права за вријеме незапослености (ЗПЗОПНЛ)<sup>12</sup>. У смислу овог закона, незапослено лице је лице од 15 до 67 година живота, које је црногорски држављанин, налази се на евиденцији Завода за запошљавање Црне Горе, способно или дјелимично способно за рад, које није засновало радни однос, активно тражи запослење и расположиво је за рад. Међутим, у члану 6 ЗПЗОПНЛ прецизира се која лица немају статус незапослених лица. Између осталих, то су и редован ученик; студент основних студија, у складу са посебним законом. Дакле, млади који имају статус редовног ученика и студента немају права која су предвиђена у члану 9 ЗПЗОПНЛ, односно немају сљедећа права: новчану накнаду за вријеме незапослености; новчану помоћ и накнаду трошкова превоза за вријеме образовања и

---

<sup>11</sup> До измјена Закон о стручном образовању из 2017. године ученици су имали право на доприносе за пензијско и инвалидско осигурање, које му је уплаћивао послодавац, а оставривао је и остала права из радног односа у складу са општим прописима о раду.  
<sup>12</sup> „Службени лист Црне Горе“, бр. 024/19 од 22.04.2019

оспособљавања и укључивања у друге мјере усмјерене на повећање запослености, односно смањење незапослености; једнократну новчану помоћ и накнаду путних и селидбених трошкова, ако заснује радни однос на неодређено вријеме ван мјеста пребивалишта. Међутим, ова лица имају статус „осталих тражиоца запослења” и могу се пријавити Заводу за запошљавање, и остарују право на бесплатне услуге Завода, а то су: ради припреме за запошљавање и посредовања при запошљавању.

Припрема за запошљавање поред информисања и обухвата и слjedeће услуге:

1) Савјетовање ради повећања запосливости и запошљавања подразумева пружање стручне помоћи у избору, тражењу и прихватању запослења, упознавање са методама и техникама активног тражења запослења, подршку у развоју вјештина управљања каријером, ради стицања знања и вјештина потребних за повећање запосливости и унапрјеђења професионалног развоја појединца. Савјетовање се спроводи индивидуално и кроз информативно-мотивационе радионице, семинаре и друге облике групног рада, ради стицања и развијања знања и вјештина за активно тражење запослења, односно предузетничких знања и компетенција за управљање сопственим професионалним развојем и других знања, вјештина и компетенција

2) Професионална оријентација, која подразумева пружање стручне помоћи незапосленом лицу и осталим тражиоцима запослења, при избору занимања, промјени занимања и доношењу одлука у вези са каријерним развојем, односно усклађивање индивидуалних потреба и могућности са потребама и захтјевима тржишта рада. Завод реализује опште и посебне програме професионалне оријентације. Општи обухватају професионално информисање и професионално савјетовање, а у односу на метод рада се дијеле на индивидуалне и групне. Индивидуални програми професионалне оријентације подразумевају у просјеку два сусрета савјетника за професионалну оријентацију и корисника, док се групни програми базирају на радионичарском типу рада, гдје корисници кроз групне и индивидуалне активности усвајају знања и вјештине.

У складу са ЗПЗОПНЛ неке услуге које пружа Завод за запошљавање, као што су профилисање незапослених лица и утврђивање индивидуалног плана запошљавања, предвиђене су само за лица која се налазе на евиденцији завода као незапослена лица.

Профилисање незапослених лица подразумева сврставање незапослених лица према степену запошљивости, односно врсти

потребног третмана. Профилисање незапослених лица врши се на основу података о образовању, радном искуству, личним, социјалним, здравственим и професионалним карактеристикама, интересовањима и мотивисаности за рад и других података о незапосленом лицу, као и података везаних за могућност запошљавања. Профилисање незапослених лица је даље конкретизовано Правилником о активном тражењу запослења<sup>13</sup>, који предвиђа да профилисање незапосленог лица врши овлашћено лице у Заводу, приликом првог савјетовања, на основу карактеристика незапосленог лица и тржишта рада, као критеријума за профилисање, профилисање незапосленог лица се врши на основу сљедећих карактеристика:

- стечене квалификације нивоа образовања,
- посебних знања и вјештина,
- радног искуства,
- личних карактеристика,
- социјалних и здравствених прилика,
- времена тражења запослења,
- професионалних интересовања,
- мотивације за активно тражење запослења, и
- вјештина управљања каријером.

Поред наведених критеријума, профилисање незапосленог лица врши се на основу података Завода о понуди и тражњи на тржишту рада. На основу наведених критеријума, правилником су предвиђена два профила незапослених лица: непосредно запосливо лице и условно запосливо лице. Непосредно запосливим незапосленим лицем сматра се лице за које се на основу наведених критеријума процјењује да се може запослити у року од 12 мјесеци од дана пријаве у евиденцију о незапосленим лицима. Ово лице се може одмах усмјерити у посредовање при запошљавању и самоиницијативно тражење запослења. У случају да непосредно запосливо незапослено лице у року од 12 мјесеци од дана пријаве у евиденцију о незапосленим лицима не пронађе запослење или наступе нове околности сврстава се у условно запослива незапослена лица. Осим њих, условно запосливим лицем сматра се и лице за које се на основу критеријума процјењује да има одређене препреке везане за запошљавање и да се не може запослити у року од 12 мјесеци од дана пријаве у евиденцију о незапосленим лицима. Условно запосливом незапосленом лицу потребна је стручна помоћ Завода, која се спроводи у циљу његове активације и укључивања на тржиште рада.

---

<sup>13</sup> „Службени лист Црне Горе“, бр. 070/19 од 23.12.2019

Утврђивање индивидуалног плана запошљавања предвиђено је за свако незапослено лице које је уведено у евиденцију Завода. У индивидуалном плану запошљавања дефинишу се активности и обавезе незапосленог лица и Завода, као и рокови за њихово спровођење. Овај план утврђује Завод у сарадњи са незапосленим лицем, у року од 45 дана од дана пријаве незапосленог лица Заводу. Индивидуални план запошљавања садржи преглед послова и занимања које незапослено лице може обављати према његовим стручним, радним и личним могућностима, као и преглед свих активности које ће незапослено лице спроводити у циљу запошљавања према утврђеним роковима.

Индивидуални план запошљавања усклађује се са промјенама везаним за незапослено лице, за кога се план утврђује, као и са промијењеним околностима на тржишту рада.

Посредовање у запошљавању, као бесплатна услуга Завода за запошљавање, подразумејева пружање стручне помоћи у повезивању незапосленог лица, односно осталих тражилаца запослења и послодавца, ради заснивања радног односа и обухвата методе и технике које узимају у обзир захтјеве и услове одређеног посла, потребна знања, вјештине, искуство и способности лица за која се посредује, као и њихове личне захтјеве и услове. Осим тога, млади који немају статус незапослених лица остварују право на друге услуге Завода за запошљавање, као што су: непосредно повезивање са послодавцем; предходна селекција незапослених лица (која подразумејева избор лица од стране Завода и упућивање послодавцу) и професионална селекција, која се врши на захтјев послодавца и подразумејева процјену усклађености особина личности и способности незапослених лица, са захтијеваним критеријумима за укључивање у одговарајуће програме активне политике запошљавања.

Обавезе незапосленог лице предвиђене су у члану 10 ЗПЗОПНЛ. Тако, незапослено лице има обавезу да је расположиво за рад. Распоживост за рад подразумејева доступност незапосленог лица Заводу, на сваки позив Завода, односно у вријеме одређено за индивидуалне консултације, које је утврђено индивидуалним планом запошљавања, а најмање једном за вријеме од 45 дана личним доласком, ради припреме за запошљавање и запослења. Непоштовање ове обавезе за посљедицу има брисање из евиденције незапослених лица и губитак права која му припадају у складу са законом.

Једна од обавеза незапосленог лица јесте да прихвати понуђено запослење. Понуђеним запослењем сматра се запослење у оквиру

стеченог нивоа образовања, квалификације и радног искуства, односно запослење из утврђеног индивидуалног плана запошљавања:

- 1) у мјесту пребивалишта, односно боравка;
- 2) изван мјеста пребивалишта, односно боравка, удаљеног до 60 км до мјеста рада, под условом да послодавац сноси трошкове путовања средствима јавног превоза или организује превоз на посао и с посла или
- 3) изван мјеста пребивалишта, односно боравка, без обзира на удаљеност до мјеста рада, под условом да је обезбијеђен одговарајући смјештај, у складу са актом Министарства.

При томе, ЗПЗОПНЛ дефинисе да се након 12 мјесеци од дана пријављивања у евиденцију незапослених лица као понуђено запослење сматра се запослење које одговара личним и професионалним способностима незапосленог лица, које је утврђено индивидуалним планом запошљавања, ако су испуњени услови из става 1 овог члана. То значи да се у складу са наведеним рјешењима индивидуалне и професионалне способности незапосленог лица узимају у обзир тек након што прође период од 12 мјесеци од стицања формалног статуса незапосленог лица. Наведена рјешења се не односе на сљедеће категорије лица: трудницу; лице са инвалидитетом; једног од родитеља са дјететом до осме године живота ако је други родитељ запослен; једног од родитеља дјетета с тежим сметњама у развоју, према посебном пропису, ако је други родитељ запослен; једног од родитеља са троје или више малољетне дјеце ако је други родитељ запослен; родитеља који се самостално стара о дјетету до 15. године живота, осим ако на основу писане изјаве прихвати запослење. За остала незапослена лица предвиђено је брисање из евиденција, ако одбију понуђено запослење.

Одбијање понуђеног запослења има посљедице и по остваривање права из материјалног обезбјеђења. Тако, Закон о социјалној и дјечјој заштити<sup>14</sup> у циљу подстицања социјалне инклузије радно способне популације, предвиђа одговорност корисника финансијске подршке да задовоље своје потребе, на начин који предвиђа да појединац који је способан за рад, има право и обавезу да учествује у активностима које омогућавају превазилажење његове/њене неповољне социјалне ситуације, односно у спровођењу мјера којима се обезбјеђује његова социјална укљученост (члан 27). У том смислу, у члану 22 предвиђа да је један од услова за остваривање материјалног обезбјеђења да појединац, односно

14 „Службени лист Црне Горе“, бр. 027/13 од 11.06.2013, 001/15 од 05.01.2015, 042/15 од 29.07.2015, 047/15 од 18.08.2015, 056/16 од 23.08.2016, 066/16 од 20.10.2016, 001/17 од 09.01.2017, 031/17 од 12.05.2017, 042/17 од 30.06.2017, 050/17 од 31.07.2017, 059/21 од 04.06.2021, 145/21 од 31.12.2021, 145/21 од 31.12.2021

члан породице није одбио понуђено запослење у мјесту пребивалишта, или стручно оспособљавање, преквалификацију или доквалификацију у складу са законом, осим ако је од одбијања протекло најмање двије године. У вези с овим рјешењем, предвиђена је обавеза сарадње између центара за социјални рад (ЦСР) и Завода за запошљавање у спровођењу мјера социјалне укључености радно способних корисника материјалног обезбјеђења. Ова сарадња значи да је центар за социјални рад дужан да Заводу за запошљавање достави обавјештење о признатом праву на материјално обезбјеђење за незапосленог радно способног корисника, у року од осам дана од дана доношења рјешења о признавању права. С друге стране, Завод за запошљавање је дужан да, у року од осам дана од дана сазнања обавијести центар за социјални рад, ако се радно способни корисник материјалног обезбјеђења запосли, одбије понуђено запослење или стручно оспособљавање, преквалификацију или доквалификацију.

#### **4. Закључак**

Црна Гора спада у ред земаља које имају посебан Закон о младима, којим је уређен начин утврђивања и спровођења омладинске политике, као и мјере и активности које се предузимају у циљу унапређивања друштвеног положаја младих и стварања услова за остваривање потреба младих у свим областима од интереса за младе. Старосна доб младих која је дефинисана у Закону о младима обухвата сва лица између 15 и 30 година живота и у том дијелу закон је усклађен с програмом “Гаранција за младе”. Међутим, третнутни правни оквир не омогућава у потпуности имплементацију мјера која се садржане у програм “Гаранција за младе”, а које се односе на њихово образовање, наставак школовања праксу или обуку. Из тог разлога би било потребно унаприједити нормативна рјешења, у области омладинске политике, образовања и запошљавања.

Иако Закон о младима садржи дефиницију “омладинског рада” не постоје нормативне рјешења како у овом, тако ну у осталим законима којима би се пружиле довољне гаранције младима за ефикасну интеграцију на тржиште рада, како због чињенице да током редовног школовања немају статус незапосленог лица, па самим тим и не остварују сва права која су предвиђена Законом о посредовању у запошљавању и остваривању права за вријеме незапослености, тако и због чињенице да није у довољној мјери развијен систем неформалног образовања који би омогућавао стицање знања и компетенција кроз теоријску наставу и практичну рад, који би био плаћен. Овај систем је препознат само кроз Закон о стручном образовању и васпитању и образовању, док за младе

који настављају школовање таква могућност није предвиђена Законом о високом образовању, иако је предвиђена практична настава у проценту од 25% од укупног фонда сати за наставу.

Законом о стручном оспособљавању лица са завршеним високим образовањем омогућава се стручна обука за све високошколце, код послодаваца које сами одаберу и овај програм је финансиран из буџета Црне Горе. Сличан модел би требало осмислити и за младе након завршене средње школе, који би подразумијевао додатне курсеве обуке, у трајању од неколико мјесеци, који би се спроводили у партнерству са послодавцима и центрима за стручно оспособљавање. Осим тога, пожељне би биле и друге мјере којима би се подстицале школе и приватна предузећа да сарађују у обезбеђивању обуке и професионалне праксе не само за ученике стручних школа, већ и за ученике осталих средњих школа, који би подразумијевао финансијске олакшице за послодавце који омогућавају стручну праксу ученицима у одређеном периоду, који би био прецизиран посебним програмом Владе.

Програми рада Завода за запошљавање, којим се утврђују мјере и активности из Акционог плана запошљавања и развоја људских ресурса за текућу годину, припремају се у складу са Законом о Буџету Црне Горе, што значи да њихова динамика зависи од висине одобрених средстава, што у неким ситуацијама, као што је био случај са привременим финансирањем у 2021. години може негативно да утиче на реализацију програма. У том смислу, требало би размислити о другачијим, тј. додатним моделима финансирања програма активне политике запошљавања, како би се обезбиједио континуитет у њиховој реализацији. Осим тога, поред постојећих мјера, мјере активне политике запошљавања које би имале за циљ подстицање масовнијег укључивања младих на тржиште рада. Ове мјере би требало би да обухвате и слједеће: услуге саветовања и менторства за младе почетнике у бизнису; финансијска подршка за младе почетнике у бизнису: у виду бесповратних средстава и кредита под повољним условима, који би се могао реализовати у партнерству са финансијским институцијама у Црној Гори и европским институцијама. Осим тога, потребно је обезбедити финансијску подршку у виду субвенција или финансијских олакшица за послодавце који ангажују приправнике кроз радни однос (мимо Владиног програма о стручном оспособљавању). Закон о посредовању у запошљавању и остваривању права за вријеме незапослености предвиђа вођење евиденције како о незапосленим лицима, тако и о осталим тражиоцима запослења, у коју категорију се убрајају и редовни ученици и студенти. При томе, рок за

обавезну регистрацију за незапослена лица је прекратак, јер износи 30 дана и требао би се продужити, док је рок за остале тражиоце запослења у складу са “Гранцијама за младе” и износи 4 мјесеца. Када је у питању систем профилисања незапослених лица, као једна од фаза у припреми за запошљавање, врши се претезно на основу расположивих података о незапосленом лицу, па би било потреби извршити измјене Правилника о активном тражењу запослења, како би се прецизирало да се оцјена појединих критеријума за профилисање незапослених лица вршила на основу интервјуа, упитника и сл. јер би се на тај начин направила боље процјена о врсти припреме за запошљавање за конкретно лице. Осим тога, ова врста процјене послужила би као основ за одређивање приоритетних лица са којима би се сачињавао индивидуални план запошљавања.

Сарадња између ЗЗЗЦГ и центара за социјални рад је површна и заснива се на размјени података с циљем спровођења индивидуалног акционог плана. Једна од посљедица слабе сарадње између центара за социјални рад и ЗЗЗЦГ је недостатак интегрисаног/холистичког приступа када се комбинују различите мјере/програми/пројекти које спроводе ове двије организације. Стога је потребно формирати међу-институционалне тимове у којима би, поред осталих, били представници Завода и центра за социјални рад, а чији задатак би био предлагање мјера за унапређење сарадње ове двије институције на локалном нивоу, као и предлагање мјера које би биле усмјерене на активирању радно способних корисника права на социјалну заштиту.

У циљу бржег укључивања младих на тржиште рад требало би законом уредити рад тзв. студентских задруга, које би биле посредници између послодавца и младих незапослених лица. Осим тога, требало би предвиђети флексибилнији поступак запошљавања младих на сезонским пословима, као и младих који се укључују на тржиште рада у току гтрајања процеса образовања.

### **Литература**

Закон о младима (“Службени лист Црне Горе”, бр. 025/19 од 30.04.2019, 027/19 од 17.05.2019)

Закон о раду („Службени лист Црне Горе“, бр. 74/19, 08/21, 59/21, 68/21, 145/21)

Закон о волонтерском раду (“Службени лист Црне Горе”, бр. 026/10 од 07.05.2010, 031/10 од 04.06.2010, 014/12 од 07.03.2012, 048/15 од 21.08.2015)

Закон о стручном оспособљавању лица са стеченим високим образовањем („Службени лист Црне Горе“, бр. 038/12 од 19.07.2012)

Закон о националном оквиру квалификација („Службени лист Црне Горе“, бр. 080/10 од 31.12.2010)

Закон о стручном образовању („Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 64/02 и 49/07 и „Службени лист Црне Горе“, бр. 045/10 од 04.08.2010, 039/13 од 07.08.2013, 047/17 од 19.07.2017, 145/21 од 31.12.2021)

Закон о гимназији („Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 064/02 од 28.11.2002, 049/07 од 10.08.2007, „Службени лист Црне Горе“, бр. 045/10 од 04.08.2010, 073/10 од 10.12.2010, 039/13 од 07.08.2013, 047/17 од 19.07.2017, 145/21 од 31.12.2021)

Закон о посредовању при запошљавању и остваривању права за вријеме незапослености („Службени лист Црне Горе“, бр. 024/19 од 22.04.2019)

Закон о социјалној и дјечјој заштити („Службени лист Црне Горе“, бр. 027/13 од 11.06.2013, 001/15 од 05.01.2015, 042/15 од 29.07.2015, 047/15 од 18.08.2015, 056/16 од 23.08.2016, 066/16 од 20.10.2016, 001/17 од 09.01.2017, 031/17 од 12.05.2017, 042/17 од 30.06.2017, 050/17 од 31.07.2017, 059/21 од 04.06.2021, 145/21 од 31.12.2021, 145/21 од 31.12.2021)

Закон о заштити података о личности („Службени лист Црне Горе“, бр. 079/08 од 23.12.2008, 070/09 од 21.10.2009, 044/12 од 09.08.2012, 022/17 од 03.04.2017)

Општи законом о образовању и васпитању („Службени лист Републике Црне Горе“, бр. 064/02 од 28.11.2002, 031/05 од 18.05.2005, 049/07 од 10.08.2007, „Службени лист Црне Горе“, бр. 004/08 од 17.01.2008, 021/09 од 20.03.2009, 045/10 од 04.08.2010, 073/10 од 10.12.2010, 040/11 од 08.08.2011, 045/11 од 09.09.2011, 036/13 од 26.07.2013, 039/13 од 07.08.2013, 044/13 од 20.09.2013, 047/17 од 19.07.2017, 059/21 од 04.06.2021, 076/21 од 09.07.2021, 146/21 од 31.12.2021)

Стратегија за младе за период 2017-2021, Министарство просвјете и Министарство спорта и младих, доступна на интернет страници: [www.mpin.gov.me](http://www.mpin.gov.me)

Правилник о активном тражењу запослења („Службени лист Црне Горе“, бр. 070/19 од 23.12.2019)

Правилник о садржају, обрасцима и начину вођења евиденције у области запошљавања („Службени лист Црне Горе“, бр. 066/19 од 06.12.2019).

*Vesna Simović-Zvicer, PhD*

*Associate professor at University of Montenegro, Podgorica*

## ***NORMATIVE ASSUMPTIONS FOR THE INTRODUCTION OF ENHANCED GUARANTEES FOR YOUNG PEOPLE IN MONTENEGRO***

### ***Summary***

*Montenegro is one of the countries that has a special Law on Youth, which regulates the manner of determining and implementing youth policy, as well as measures and activities undertaken to improve the social position of young people and create conditions for meeting the needs of young people in all areas of interest to young people. The age range of young people, which is defined in the Law on Youth, includes all persons between 15 and 30 years of age, and in that part the Law is harmonized with the program 'Youth Guarantee'. However, the current legal framework does not allow for the full implementation of the measures contained in the 'Youth Guarantee' program, which relate to their education, continuing education, practice or training. For this reason, it would be necessary to improve normative solutions in the field of youth policy, education and employment.*

*Although the Law on Youth contains a definition of 'youth work', there are no normative solutions in this and other laws that would provide sufficient guarantees for young people for effective integration into the labour market, due to the fact that they do not have the status of unemployed person during regular schooling and therefore do not exercise all the rights provided by the Law on Mediation in Employment and Exercise of Rights during Unemployment and due to the fact that the system of non-formal education is not sufficiently developed to enable the acquisition of knowledge and competencies through theoretical teaching and practical work, which would be paid. This system is recognized only through the Law on Vocational Education, while for young people who continue their education, such a possibility is not provided by the Law on Higher Education, although practical classes are provided in the percentage of 25% of the total number of teaching hours.*

*The Law on Vocational Training of Persons with Completed Higher Education enables vocational training for all higher education students with employers of their choice, and this program is financed from the budget of Montenegro. A similar model should be developed for young people after*

*completed secondary school, which would include additional training courses lasting several months and which would be implemented in partnership with employers and vocational training centres. In addition, other measures would be desirable to encourage schools and private companies to cooperate in providing training and professional practice not only for vocational school students, but also for students of other secondary schools, which would include financial incentives for employers that provide internships for students in a certain period, which would be specified by a special program of the Government.*

*Adult education in Montenegro still has a corrective function of the formal education system to a large extent and is related to the preparation and implementation of educational programs for training, retraining, additional training, professional development and the like. It is necessary to create conditions through the adjustment of the normative framework to the requirements of the labour market, in order for the educational system to be inclusive, high quality and efficient.*

*Work programs of the Employment Agency, which determines measures and activities from the Action Plan for Employment and Human Resources Development for the current year, are prepared in accordance with the Law on Budget of Montenegro, which means that their dynamics depends on the amount of approved funds which in some situations, as was the case with temporary funding in 2021, may negatively affect the implementation of the program. In that sense, we should think about different ones, i.e. additional models of financing active employment policy programs, in order to ensure continuity in their implementation. In addition to existing measures, there should be active employment policy measures that would aim to encourage more mass inclusion of young people in the labour market. These measures should include the following: counselling and mentoring services for young business start-ups; financial support for young business start-ups: form of grants and loans on favourable terms, which could be realized in partnership with financial institutions in Montenegro and European institutions. Furthermore, it is necessary to provide financial support in the form of subsidies or financial incentives for employers who hire trainees through employment (outside the Government's vocational training program). The Law on Mediation in Employment and Exercise of Rights during Unemployment envisages keeping records on unemployed persons, as well as on other job seekers, which category includes regular secondary-school and university students. At the same time, the deadline for mandatory registration for the unemployed persons is too short, because it is 30 days and should be extended, while the*

*deadline for other job seekers is in accordance with the 'Youth Guarantee' and lasts for 4 months. When it comes to the system of profiling of unemployed persons, as one of the stages in preparation for employment, it is done mainly on the basis of available data on unemployed persons, so it would be necessary to amend the Rulebook on active job search in order to specify that the assessment of certain criteria for profiling unemployed persons is done on the basis of interviews, questionnaires, etc., because in this way a better assessment of the type of preparation for employment for a particular person would be made. In addition, this type of assessment would serve as a basis for determining the priority persons with whom an individual employment plan would be prepared.*

*Cooperation between the Employment Agency of Montenegro and the centres for social work is superficial and is based on the exchange of data with the aim of implementing an individual action plan. One of the consequences of the weak cooperation between the centres for social work and the Employment Agency is the lack of an integrated/holistic approach when combining different measures/programs/projects implemented by these two institutions. Therefore, it is necessary to form inter-institutional teams with, among others, representatives of the Agency and the centre for social work, whose task would be to propose measures to improve cooperation between the two institutions at the local level, as well as proposing measures aimed at activating able-bodied beneficiaries of the right to social protection.*

*In order to speed up the inclusion of young people in the labor market, the work of the so-called student cooperatives, which would be intermediaries between employers and young unemployed people. In addition, a more flexible procedure for employing young people in seasonal jobs, as well as young people entering the labor market during the education process, should be envisaged.*

**Key words:** *education, employment, young people, youth work.*