



Ministarstvo
prosvjete

unicef
za svako dijete



ANALIZA SEKTORA OBRAZOVANJA 2015-2020.

**ANALIZA SEKTORA
OBRAZOVANJA 2015–2020.**

SADRŽAJ

SKRAĆENICE	9
SPISAK SLIKA I TABELA	11
POJMOVNIK	18
SAŽETAK	21
UVOD	29
1 KONTEKST RAZVOJA SEKTORA OBRAZOVANJA	31
1.1 Demografski, socioekonomski i makroekonomski kontekst	31
1.1.1 Demografski trendovi	31
1.1.2 Socioekonomski pokazatelji	35
1.1.3 Makroekonomski učinak u periodu 2010–2020	37
1.2 Tržište rada i veza s obrazovanjem	40
1.3 Organizacija sistema obrazovanja	45
1.3.1 Regulatorna struktura i nacionalne strategije i politike	45
1.3.2 Pregled sistema obrazovanja	45
1.3.3 Kontekst upravljanja sistemom obrazovanja	48
1.4 Zaključci i preporuke	50
2 ŠKOLSKA INFRASTRUKTURA, UPIS I UNUTRAŠNJA EFIKASNOST	53
2.1 Školska infrastruktura i kapaciteti	53
2.1.1 Rano i predškolsko obrazovanje	53
2.1.2 Osnovno obrazovanje	57
2.1.3 Srednje obrazovanje	59
2.2 Stopa upisa	60
2.2.1 Bruto stopa upisa	60
2.2.2 Neto stopa upisa	62
2.2.3 Bruto stopa upisa u prvi razred osnovne škole	63
2.2.4 Uspješno završavanje osnovnog i srednjeg obrazovanja	64
2.2.5 Očekivano trajanje školovanja	66
2.3 Unutrašnja efikasnost	67
2.3.1 Ponavljanje razreda	67
2.3.2 Tranzicija između nivoa obrazovanja	69
2.3.3 Stopa opstajanja u školi	69
2.3.4 Koeficijent unutrašnje efikasnosti	71

Impresum:

Izdavači: UNICEF Crna Gora i Ministarstvo prosvjete Crne Gore

Autorke: Miriam Visser i Tinde Kovač-Cerović, SOFRECO*

Urednica izdanja: Maja Kovačević, UNICEF Crna Gora

Lektura: Sanja Marjanović

Prevod: Danilo Leković

Prelom i dizajn: BAAS d.o.o.

Tiraž: 300

Štampa: ProFile

Podgorica, 2022.

Napomene:

*SOFRECO je međunarodna konsultantska agencija koju je predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori angažovalo da obezbijedi tehničku podršku u izradi Analize sektora obrazovanja.

** Ova publikacija nastala je u partnerstvu UNICEF-a u Crnoj Gori i Ministarstva prosvjete, uz stručnu podršku agencije SOFRECO. Stavovi iznešeni u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove UNICEF-a.

*** Tokom izrade ovog istraživanja, u periodu od januara 2020. do aprila 2022. godine, resorno Ministarstvo mijenjalo je ime i strukturu. Pri finalizaciji ove publikacije, zadržana je skraćenica za trenutni naziv resora: Ministarstvo prosvjete (MP).

CIP - Каталогизација у публикацији

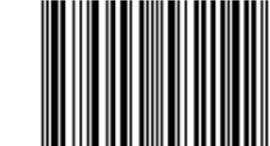
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN978-9940-582-14-2 (UNICEF CG)

ISBN 978-9940-545-62-8 (Ministarstvo prosvjete CG)

COBISS.CG-ID 23654660

ISBN 978-9940-582-14-2



9 789940 582142 >

2.4 Djeca van škole.....	72	5.1.6 Visoko obrazovanje.....	160
2.5 Zaključci i preporuke	74	5.2 Izvori finansiranja.....	161
3 KVALITET I KAPACITET SISTEMA I UPRAVLJANJE.....	77	5.2.1 Doprinos domaćinstava finansiranju obrazovanja	161
3.1 Kvalitet i kapacitet sistema	77	5.2.2 Pravičnost u potrošnji.....	162
3.2 Procjena učenja učenika	79	5.3 Zaključci i preporuke	164
3.2.1 Postignuća učenika na međunarodnim studijama	79		
3.2.2 Postignuća učenika na nacionalnim ispitima i procjenama znanja i faktori povezani s postignućima učenika	87		
3.3 Analiza kapaciteta sistema i njihova veza s ishodima učenja	92		
3.3.1 Procjena efikasnosti sistema obrazovanja na osnovu rezultata PISA testiranja	92		
3.3.2 Analiza kapaciteta sistema za strateško unapređenje kvaliteta i pravičnosti obrazovanja	96		
3.4 Razvoj i upravljanje nastavnim kadrom	98		
3.4.1 Kvantitativni aspekti razvoja i upravljanja nastavnim kadrom.....	98		
3.4.2 Kvalitativni aspekti razvoja i upravljanja nastavnim kadrom.....	107		
3.5 Zaključci i preporuke	115		
4 PRAVIČNOST.....	117		
4.1 Pravičnost u kontekstu rodnih, socioekonomskih i geografskih karakteristika	118		
4.1.1 Jednak pristup obrazovanju	118		
4.1.2 Pravičnost u postignućima u učenju	125		
4.2 Djeca s posebnim obrazovnim potrebama.....	132		
4.3 Romska i egipćanska djeca.....	136		
4.4 Djeca izbjeglice i migranti	142		
4.5 Zaključci	144		
4.5.1 Zaključak o razlikama u pogledu upisa, završavanja, napuštanja škole i nepohađanja škole.....	144		
4.5.2 Zaključak u vezi s postignućima u učenju	145		
5 TROŠKOVI I FINANSIRANJE	147		
5.1 Javni izdaci za obrazovanje.....	147		
5.1.1 Trendovi u pogledu javnih rashoda za obrazovanje	147		
5.1.2 Izdvajanje po nivoima obrazovanja	150		
5.1.3 Potrošnja prema vrsti rashoda	155		
5.1.4 Izvršenje budžeta.....	157		
5.1.5 Školska infrastruktura	158		
5.1.6 Visoko obrazovanje.....	160		
5.2 Izvori finansiranja.....	161		
5.2.1 Doprinos domaćinstava finansiranju obrazovanja	161		
5.2.2 Pravičnost u potrošnji.....	162		
5.3 Zaključci i preporuke	164		
6 UTICAJ PANDEMIJE KOVIDA-19.....	167		
6.1 Uticaj na zdravlje	167		
6.2 Uticaj na sistem obrazovanja	168		
6.2.1 Uticaj pandemije kovida-19 na kvalitet obrazovanja	168		
6.2.2 Obrazovanje na daljinu tokom vanrednih okolnosti izazvanih pandemijom kovida-19 u Crnoj Gori	171		
6.3 Uticaj krize izazvane pandemijom kovida-19 na pravičnost	177		
6.4 Uticaj na potrošnju Vlade Crne Gore	180		
6.5 Zaključci i preporuke	183		
7 ZAKLJUČCI I PREPORUKE	185		
7.1 Ključni nalazi	185		
7.2 Preporuke	192		
8 BIBLIOGRAFIJA	197		
9 ANEKSI	205		
Aneks 1: Metodologija	206		
Aneks 2: Ključni indikatori	211		
Aneks 3: Lista konsultovanih predstavnika zainteresovanih strana	213		
Aneks 4: Analiza infrastrukture osnovnih i srednjih škola	216		
Aneks 5: Dodatni pokazatelji unutrašnje efikasnosti	222		
Aneks 6: Mjere podrške učenicima i studentima	224		
Aneks 7: Opis postupaka prilikom zapošljavanja nastavnog kadra	225		

SKRAĆENICE



ANER	Prilagođena neto stopa upisa (engl. adjusted net enrolment rate)
UJR	Uprava javnih radova
AR	Stopa pristupa (engl. access rate)
CEB	Razvojna banka Savjeta Evrope (engl. Council of Europe Development Bank)
EK	Evropska komisija
ECD	Rani razvoj djeteta (engl. early childhood development)
ECE	Rano i predškolsko obrazovanje (engl. early childhood education)
ECTS	Evropski sistem prenosa i prikupljanja kredita (engl. European Credit Transfer and Accumulation System)
EPR	Efektivna stopa napredovanja (engl. effective promotion rate)
ESA	Analiza sistema obrazovanja (engl. Education Sector Analysis)
ESCS	Ekonomski, socijalni i kulturni status (engl. economic, social and cultural status)
ESP	Sveobuhvatni plan reforme sektora obrazovanja (engl. Education Sector Plan)
ETR	Efektivna stopa tranzicije (engl. effective transition rate)
EU	Evropska unija (engl. European Union)
GAR	Stopa pristupa generaciji (engl. generation access rate)
BDP	Bruto društveni proizvod
GER	Bruto stopa upisa (engl. gross enrolment rate)
GIR	Bruto stopa upisa u prvi razred (engl. gross intake rate)
VCG	Vlada Crne Gore
GPE	Globalno partnerstvo za obrazovanje (engl. Global Partnership for Education)
HCI	Indeks humanog kapitala (engl. human capital index)
HDI	Indeks humanog razvoja (engl. human development index)
IRL	Interni raseljena lica
IEA	Medunarodna asocijacija za evaluaciju obrazovnih postignuća (engl. International Association for the Evaluation of Educational Achievements)
IEC	Koeficijent unutrašnje efikasnosti (engl. internal efficiency coefficient)
MMF	Medunarodni monetarni fond
ISCED	Medunarodna standardna klasifikacija obrazovanje (engl. International Standard Classification of Education)
MEIS	Informacioni sistem Ministarstva prosvjete (engl. Montenegrin Education Information System)
MICS	Istraživanje višestrukih pokazatelja (engl. Multiple Indicator Cluster Survey)

MP	Ministarstvo prosvjete
MPNKS	Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta
MONSTAT	Uprava za statistiku Crne Gore (engl. Montenegro Bureau of Statistics)
NER	Neto stopa upisa (engl. net enrolment rate)
NOK	Nacionalni okvir kvalifikacija
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (engl. Organization for Economic Cooperation and Development)
PCR	Stopa završavanja osnovne škole (engl. primary completion rate)
PISA	Program međunarodne procjene učeničkih postignuća (engl. Programme for International Student Assessment)
PPE	Predškolsko vaspitanje i obrazovanje (engl. pre-primary education)
SDG	Cilj održivog razvoja (engl. Sustainable Development Goal)
SILC	Anketa o prihodima i uslovima života (engl. Survey on Income and Living Conditions)
SLE	Očekivano trajanje školovanja (engl. school life expectancy)
SR	Stopa opstajanja u školi (engl. survival rate)
TIMSS	Međunarodna studija o trendovima u postignućima u matematici i nauci (engl. Trends in International Mathematics and Science Study)
UCG	Univerzitet Crne Gore
SO	Stručno obrazovanje
WB	Svjetska banka (engl. World Bank)

SPISAK SLIKA I TABELA

Spisak slika

Slika 1.1a Piramida stanovništva Crne Gore po starosnoj grupi i polu, 2021.....	32
Slika 1.1b Rast broja stanovnika u periodu 2000–2020, uključujući udio djece mlade od 18 godina	32
Slika 1.2 Realni rast BDP-a izražen u postocima, 2010–2020.....	38
Slika 1.3 Ekonomski aktivna i zaposlena populacija, 2015–2020.....	41
Slika 1.4 Udio nezaposlenosti među različitim starosnim grupama, 2015–2020.....	42
Slika 1.5 Udio nezaposlenosti među mladima u starosnoj grupi 15–24 godine, 2015–2020..	42
Slika 1.6.a i 1.6.b Nezaposlenost, prema stepenu obrazovanja, u 2019. i 2020.....	43
Slika 1.7 Obrazovanje u Crnoj Gori.....	47
Slika 2.1 Prosječan broj djece po grupi u predškolskim ustanovama, 2015–2020. i ukupna stopa upisa u javne predškolske ustanove	54
Slika 2.2 Prosječan broj djece po grupi u javnim predškolskim ustanovama, sjeverna regija, 2015–2020.....	55
Slika 2.3 Prosječan broj djece po grupi u javnim predškolskim ustanovama, centralna regija, 2015–2020.....	56
Slika 2.4 Prosječan broj djece po grupi u javnim predškolskim ustanovama, južna regija, 2015–2020.	56
Slika 2.5 Odnos broja učenika i učionica rangiran od niskog do visokog za svaku osnovnu školu u 2019. godini.....	57
Slika 2.6 Broj učenika prema prosječnoj veličini odjeljenja u školi i prema regiji u 2019. godini	58
Slika 2.7 Odnos broja učenika i učionica rangiran od niskog do visokog za svaku srednju školu u 2019. godini	59
Slika 2.8 Broj učenika prema prosječnoj veličini odjeljenja po školskoj jedinici i regiji u 2019. godini	60
Slika 2.9 Bruto stopa upisa u prvi razred osnovne škole u Crnoj Gori, 2015–2019.....	63
Slika 2.10 Stopa završavanja osnovne škole u Crnoj Gori, 2015–2019.....	64
Slika 2.11 Šematski prikaz profila školovanja, 2015. i 2020.....	64
Slika 2.12 Poređenje stopa završavanja osnovnog obrazovanja *	65
Slika 2.13 Međunarodno poređenje vrijednosti očekivanog trajanja školovanja u nižim razredima osnovne škole, višim razredima osnovne škole i srednjoj školi 2017/2018.	67
Slika 2.14 Stopa tranzicije između nivoa obrazovanja u Crnoj Gori (%), 2016–2019.*	69
Slika 2.15 Obrazovna piramida u Crnoj Gori, 2019.....	71

Slika 2.16 Klasifikacija populacije djece van škole, po izloženosti školi.....	72
Slika 2.17 Prilagođena neto stopa upisa	73
Slika 3.1 Rezultati postignuća crnogorskih učenika u pet ciklusa PISA testiranja.....	80
Slika 3.2 Postignuća učenika u čitanju u PISA 2018, odabrane zemlje.....	81
Slika 3.3 Postignuća učenika u čitanju, matematički i nauci u zemljama Zapadnog Balkana, PISA 2018.	81
Slika 3.4 Postignuća učenika 4. razreda na matematičkoj i naučnoj skali TIMSS 2019. za Crnu Goru i druge odabrane zemlje koje su učestvovali u ovoj studiji.....	82
Slika 3.5 Distribucija rezultata crnogorskih učenika u TIMSS 2019. prema kognitivnim domenima poznavanja, primjenjivanja, rezonovanja.....	84
Slika 3.6 Prosječni trendovi ocjena na eksterne provjere znanja (9. razred) od 2013. do 2020., odabrani predmeti (kao prosječan procenat popunjenošću testa)	89
Slika 3.7 Rezultati eksterne provjere znanja nakon 9. razreda i ocjene nastavnika u 2020. godini, (a) C-SBH jezik i književnost i (b) matematika (ocjene nastavnika date su crvenom linijom, ocjene s eksterne provjere plavom linijom)	90
Slika 3.8 Starosna struktura nastavnika	103
Slika 3.9. Odnos broja nastavnika i učenika	104
Slika 3.10 Nastavnici prema nivou kvalifikacije	106
Slika 3.11 Profesionalni razvoj nastavnika (profesionalno usavršavanje) u periodu 2015–2020. u Crnoj Gori	111
Slika 3.12 Zadovoljstvo poslom među nastavnicima u Crnoj Gori, 2021.	113
Slika 3.13 Da li biste ponovo izabrali nastavničku profesiju?	114
Slika 4.1 Stopa upisa u rano i predškolsko obrazovanje i razlike po polu, po godinama.....	119
Slika 4.2 Stopa upisa na osnovnom nivou obrazovanja i indikatori po godinama	119
Slika 4.3 Stopa upisa na srednjem nivou obrazovanja i indikatori po godinama	120
Slika 4.4 Opšta populacija: stope upisa na nivou obrazovanja u ranom uzrastu – ECED (lijevo) i predškolskom nivou obrazovanja – PPE (desno), 2018.	120
Slika 4.5 Opšta populacija: neto stopa upisa na osnovnom (lijevo) i srednjem (desno) nivou obrazovanja, 2018.	121
Slika 4.6: Opšta populacija: stope završavanja osnovnog (lijevo) i srednjeg (desno) obrazovanja, 2018.	122
Slika 4.7 Opšta populacija, profil učenika koji su ponavljali razred(e) u osnovnoj školi, 2018. ..	123
Slika 4.8 Opšta populacija, profil učenika koji napuštaju osnovnu školu, 2018.	124
Slika 4.9 Opšta populacija: profil djece osnovnoškolske dobi koja su van škole, 2018.	124
Slika 4.10 Snaga socioekonomskog gradijenta i postignuća u domenu čitalačke pismenosti	126
Slika 4.11 Distribucija postignuća učenika na PISA testiranju i kroz ESCS kvintile.....	128

Slika 4.12 Djeca s posebnim obrazovnim potrebama u redovnom obrazovanju naspram djece u resursnim centrima (apsolutni broj i udio) prema školskoj godini.....	133
Slika 4.13 Djeca s posebnim obrazovnim potrebama u redovnom obrazovanju naspram djece u resursnim centrima u školskoj 2018/19, po razredu (osnovna škola).....	134
Slika 4.14 Djeca s posebnim obrazovnim potrebama u redovnom obrazovanju naspram djece u resursnim centrima u školskoj 2018/19, po razredu (srednja škola)	134
Slika 4.15 Broj djece s posebnim obrazovnim potrebama u redovnom predškolskom obrazovanju prema školskoj godini	135
Slika 4.16 Broj djece s posebnim obrazovnim potrebama u redovnim odjeljenjima naspram broja djece u integriranim odjeljenjima, po školskoj godini	136
Slika 4.17 Romska naselja – pohađanje i završavanje prema nivou obrazovanja, 2013. u odnosu na 2018.	137
Slika 4.18 Romska naselja: Rano obrazovanje – ECED (lijevo) i predškolsko obrazovanje – PPE (desno), neto stope upisa, 2018.	138
Slika 4.19 Romska naselja: prilagođene stope pohađanja u osnovnom (lijevo) i srednjem (desno) obrazovanju, 2018.	138
Slika 4.20 Romska naselja: stope završavanja osnovnog (lijevo) i srednjeg (desno) obrazovanja, 2018.	139
Slika 4.21 Profil učenika koji ponavljaju razred(e) u osnovnoj školi, romska naselja, 2018. ..	140
Slika 4.22 Romska naselja, profil učenika koji napuštaju osnovnu školu, 2018.	141
Slika 4.23 Romska naselja: profil djece osnovnoškolske dobi koja su van škole, 2018.	141
Slika 5.1. Nominalni i realni rashodi Vlade za obrazovanje, period 2015–2020. (početna godina 2015) i nominalni i realni rast (izražen u %)	147
Slika 5.2 Trend u pogledu izdvajanja Vlade Crne Gore na obrazovanje u poređenju sa BDP-om, period 2015–2020.	148
Slika 5.3 Udio rashoda Vlade Crne Gore prema funkcionalnoj klasifikaciji, 2017.....	149
Slika 5.4 Poređenje udjela izdataka za obrazovanje kao postotak ukupnih izdataka Vlade Crne Gore u odnosu na niz odabranih zemalja	149
Slika 5.5 Poređenje izdataka za obrazovanje kao postotak BDP-a u odabranim zemljama, 2017.*	150
Slika 5.6 – Javna potrošnja na obrazovanje po nivou obrazovanja izraženo u postocima, 2020.*	151
Slika 5.7 Relativni udio po nivou obrazovanja u rashodima MP za obrazovanje.....	152
Slika 5.8 Stopa upisa i potrošnja po djetetu u ranom i predškolskom obrazovanju, 2015–2020. u nominalnom i realnom smislu	153
Slika 5.9 Upis i potrošnja po učeniku u osnovnom obrazovanju, 2015–2020. u nominalnom i realnom smislu.....	154
Slika 5.10 Upis i potrošnja po učeniku u srednjem obrazovanju, 2015–2020. u nominalnom i realnom smislu.....	154

Slika 5.11 Potrošnja MP i UJR na obrazovanje prema vrsti izdataka, izraženo u eurima, 2015–2020, nominalne vrijednosti.	155
Slika 5.12 Komponenta tekućih troškova za zarade i troškova koji nisu povezani sa zaradama kao postotak troškova MP za obrazovanje u periodu 2015–2020.....	156
Slika 5.13 Ukupne planirane i ostvarene kapitalne investicije i udio u obrazovanju, 2015–2020.	158
Slika 5.14 Kapitalne investicije u obrazovanju prema nivou obrazovanja, 2015–2020.....	159
Slika 6.1 Podaci sa PISA 2018. o mogućnostima učenja na daljinu za zemlje Zapadnog Balkana.....	170
Slika 6.2 Negativna osjećanja kod djece uslijed zaključavanja zbog pandemije kovida-19 ...	171
Slika 6.3 Odgovori roditelja o količini znanja i vještina stečenih tokom obrazovanja na daljinu u odnosu na redovno školovanje, u proljeće 2020. i 2021.	172
Slika 6.4a Zadovoljstvo roditelja različitim aspektima obrazovanja na daljinu u Crnoj Gori 2020. godine.....	173
Slika 6.5b Zadovoljstvo roditelja različitim aspektima obrazovanja na daljinu u Crnoj Gori 2021. godine, obrazovanje u školi u kontekstu izmijenjenih okolnosti.....	174
Slika 6.6c Zadovoljstvo roditelja različitim aspektima obrazovanja na daljinu u Crnoj Gori 2021. godine, obrazovanje na daljinu.....	174
Slika 6.7 Najefektivnije korišćeni alat za učenje na daljinu u Crnoj Gori tokom 2020. i 2021. (odgovori roditelja, %)	175
Slika 6.8 Procijenjeni porast razlike u postignućima prema PISA testiranju između najbogatijeg i najsiromašnjeg kvintila koji je posljedica krize izazvane pandemijom kovida-19. .	179
Slika 6.9 Udio djece koja su ispoljavala znakove stresa i ozbiljne uznemirenosti i broj djece u domaćinstvu.....	180
Slika 6.10 Budžetska izdvajanja za usluge profesionalnog razvoja nastavnika, u eurima.....	182
Slika 8.1 Odnos broja učenika i učionica rangiran od niskog do visokog za svaku osnovnu školu u 2019. godini.....	216
Slika 8.2 Neusaglašenost između potražnje i ponude u osnovnom obrazovanju, 2019.....	217
Slika 8.4 Broj učenika prema prosječnoj veličini grupe po školskoj jedinici i regiji u 2019. ..	218
Slika 8.5 Odnos broja učenika i učionica rangiran od niskog do visokog za svaku srednju školu u 2019. godini	219
Slika 8.6 Neusaglašenost između potražnje i ponude u osnovnom obrazovanju, 2019.....	220
Slika 8.7 Procenat srednjih škola prema prosječnoj veličini grupe i po regijama, 2019.	221
Slika 8.8 Broj učenika prema prosječnoj veličini grupe po školskoj jedinici i regiji u 2019. ..	221

Spisak tabela

Tabela 1.1 Broj stanovnika školskog uzrasta, 2000–2020	33
Tabela 1.2 Broj stanovnika po regiji, 2011. i 2020.	34
Tabela 1.3 Procjene u pogledu broja stanovnika za period 2020–2050.	34
Tabela 1.4 Projekcije stope rasta BDP-a na Zapadnom Balkanu i EU27	39
Tabela 1.5 Struktura tržišta rada u 2020.	40
Tabela 1.6 Status zaposlenosti aktivne populacije x 1.000, prema starosnoj grupi, 2020.....	41
Tabela 1.7 Odrasli i djeca u riziku od siromaštva prema najvišem ostvarenom nivou obrazovanja (roditelja)	44
Tabela 1.8 Ključni podaci za javne vaspitno-obrazovne ustanove, 2020/2021	46
Tabela 2.1 Bruto stope upisa u Crnoj Gori, 2015–2020, (izraženo u procentima)	61
Tabela 2.2 Neto stope upisa u Crnoj Gori, 2015–2019, (izraženo u procentima)	62
Tabela 2.3 Očekivano trajanje školovanja u Crnoj Gori, 2015–2019.	66
Tabela 2.4 Udio učenika koji ponavljaju razred u osnovnom obrazovanju, prema razredima 2015–2020.	68
Tabela 2.5 Udio učenika koji ponavljaju razred u trogodišnjem i četvorogodišnjem srednjem obrazovanju, prema razredima	68
Tabela 2.6 Stope opstajanja u školi po razredima u osnovnom obrazovanju (izraženo u procentima), 2016–2019*	70
Tabela 2.7 Stope opstajanja u školi po razredima u srednjem obrazovanju (izraženo u procentima), 2016–2019.*	70
Tabela 2.8 Koeficijent unutrašnje efikasnosti (IEC) za osnovno obrazovanje.....	71
Tabela 2.9 Koeficijent unutrašnje efikasnosti (IEC) za srednje obrazovanje	72
Tabela 3.1 Procenat učenika u PISA 2018. na različitim nivoima postignuća u tri testirana domena u Crnoj Gori u poređenju s OECD prosjekom	80
Tabela 3.2 Prosječni uspjeh učenika u različitim vrstama srednje škole	82
Tabela 3.3 Distribucija rezultata na TIMSS 2019. prema međunarodnim mjerilima, u Crnoj Gori i odabranim zemljama	83
Tabela 3.4 Uključivanje roditelja u školske aktivnosti	86
Tabela 3.5 Pregled vrste procjene, kalendarske godine i ciljane starosne grupe	88
Tabela 3.6 Međunarodno poređenje sati učenja na nivou sedmice	93
Tabela 3.7 Međunarodno poređenje broja računara po učeniku	93
Tabela 3.8 Trend u pogledu broja računara po učeniku u Crnoj Gori.....	94
Tabela 3.9 Međunarodno poređenje procjene direktora u vezi s IKT infrastrukturom u školama	94
Tabela 3.10 Procenat učenika u školama u kojima se pruža pomoć u učenju	95

POJMOVNIK

U analizi sektora obrazovanja (ESA) koristimo Međunarodnu standardnu klasifikaciju obrazovanja (ISCED) iz 2011. godine. Tabela u nastavku predstavlja pregled ekvivalenta u crnogorskom sistemu obrazovanja.¹

Nivo	ISCED 2011.	Opis	Ekvivalent u crnogorskom sistemu obrazovanja
0	Rano i predškolsko obrazovanje (engl. skr. ECE)	Obrazovanjem u ranom djetinjstvu omogućava se učenje i realizovanje obrazovnih aktivnosti na holistički način koji podržava rani kognitivni, fizički, socijalni i emocionalni razvoj djeteta. Njime se mala djeca uvode u organizovanu nastavu, van porodičnog konteksta, kako bi razvila vještine potrebne za tzv. akademsku pripremljenost i pripremila ih za ulazak u osnovno obrazovanje.	Predškolsko obrazovanje
	0.1 Obrazovanje u ranom djetinjstvu (engl skr. ECED)	Obrazovanje predviđeno kao podrška ranom razvoju i kao priprema za učešće u školi i društvu. Ovi programi namijenjeni su djeci mlađoj od tri godine.	Rano vaspitanje i obrazovanje – jaslice
	0.2 Predškolsko vaspitanje i obrazovanje (engl. skr. PPE)	Obrazovanje predviđeno kao podrška ranom razvoju i kao priprema za učešće u školi i društvu. Ovi programi namijenjeni su djeci starosti od tri godine do uzrasta za početak osnovnog obrazovanja.	Predškolsko vaspitanje i obrazovanje – vrtić
1	Prva faza osnovnog obrazovanja – niži razredi	Programi koji su obično dizajnirani da učenicima omoguće sticanje osnovnih vještina čitanja, pisanja i matematike i da uspostave čvrstu osnovu za učenje.	Osnovno obrazovanje (ISCED 1+2)
	Druga faza osnovnog obrazovanja – viši razredi	Prva faza srednjeg obrazovanja koja se temelji na osnovnom obrazovanju, obično s kurikulumom koji je više orijentisan na predmetnu nastavu.	
3	Srednje obrazovanje	Druga/završna faza srednjeg obrazovanja, priprema za tercijarno obrazovanje i/ili omogućavanje sticanja vještina relevantnih za zapošljavanje. Obično s povećanim rasponom opcija i usmjerenja.	Srednje obrazovanje (mješovite škole)
	3.1 Opšte srednje obrazovanje	Obrazovni programi koji su namijenjeni za razvijanje opštih znanja, vještina i kompetencija učenika ² , kao i vještina koje se tiču pismenosti i računanja, često za pripremu učenika za naprednije obrazovne programe.	Gimnazija
	3.2 Srednje stručno obrazovanje	Obrazovni programi namijenjeni da učenicima omoguće da steknu znanja, vještine i kompetencije specifične za određeno zanimanje, zanat ili klasu zanimanja ili zanata. Stručno obrazovanje može imati komponente zasnovane na praktičnom radu (npr. šegrtovanje, programi dualnog obrazovanja). Uspješno završavanje takvih programa vodi do nacionalnih kvalifikacija relevantnih za tržište rada koje se smatraju orijentisanim na određeno zanimanje od strane relevantnih nacionalnih institucija i/ili samog tržišta rada.	Stručne škole: - dvogodišnja stručna škola - trogodišnja stručna škola - četvorogodišnja stručna škola - umjetnička škola

1 <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>

2 Svi oblici u muškom rodu podrazumijevaju i oblike u ženskom rodu.

Tabela 3.11 Broj stalno zaposlenih nastavnika, stručnih saradnika (pedagoga i psihologa) i asistenata u nastavi u periodu 2016–2020.....	100
Tabela 3.12 Sastav stručnih saradnika u svim vaspitno-obrazovnim ustanovama	101
Tabela 3.13 Odnos između slobodnih radnih mesta i broja nezaposlenih nastavnika	102
Tabela 3.14 Nezaposleni nastavnici.....	102
Tabela 3.15 Regionalna distribucija nastavnika u apsolutnom i relativnom smislu.....	103
Tabela 3.16 Inicijalno, tj. bazično obrazovanje nastavnika u Crnoj Gori: udio stručnih disciplina u studijskom programu	108
Tabela 4.1 Pohađanje srednje škole u opštoj populaciji (procenat djece srednjoškolskog uzrasta koja pohađaju srednju školu ili neki viši nivo obrazovanja)	122
Tabela 4.2 Opšta populacija: profil djece srednjoškolske dobi koja su van škole (procenat djece srednjoškolske dobi koja su van škole).....	125
Tabela 4.3 Postignuća u čitalačkoj pismenosti po ESCS četvrtinama u Crnoj Gori i zemljama OECD-a.....	127
Tabela 4.4 Procenat učenika koji očekuju da će završiti tercijarno obrazovanje.....	129
Tabela 4.5 Rodne razlike u postignućima PISA testiranja za 2018. godinu u Crnoj Gori, u odnosu na prosjek OECD-a i odabrane zemlje.....	130
Tabela 4.6 Rodne razlike prilikom odabira karijere.....	131
Tabela 4.7 Strah od neuspjeha i pol na PISA 2018	131
Tabela 4.8 Jezik na kome se obavlja nastava i rezultati PISA testiranja iz matematike, čitanja i nauke: a) srednje vrijednosti; b) apsolutni jaz i indeks paritet-a	131
Tabela 4.9 Pohađanje osnovne škole u romskim naseljima (procenat djece osnovnoškolske dobi koja pohađaju osnovnu školu).....	139
Tabela 4.10 Završavanje osnovne škole u romskim naseljima	140
Tabela 4.11 Romska naselja: profil djece osnovnoškolske dobi koja su van škole (procenat djece osnovnoškolske dobi koja su van škole).....	142
Tabela 5.1 Prekomjerna potrošnja i potrošnja manja od planirane, ukupno i po institucijama, 2015–2020.	157
Tabela 5.2 Procenat učenika u školama čiji je direktor naveo da je kapacitet škole da pruža nastavu u određenoj mjeri ili u velikoj mjeri ometen nedostatkom infrastrukture ili nekvalitetnom infrastrukturom.....	159
Tabela 5.3 Doprinosi domaćinstava obrazovanju, 2017	161
Tabela 6.1 Šta je adolescentima nedostajalo tokom zatvaranja škola?	177
Tabela 6.2 Budžet Vlade za 2020. revidiran sredinom godine, u eurima	181
Tabela 6.3 Rebalans budžeta MP jun 2020.....	181
Tabela 6.4 Analiza (revidiranog) budžeta za usluge i materijale za 2020, u eurima.....	182
Tabela 8.1 Stopa pristupa osnovnom i srednjem obrazovanju.....	222
Tabela 8.2 Efektivna stopa napredovanja kroz razrede za osnovno i srednje obrazovanje ...	223



Kvalitetno, inkluzivno, pravično i dostupno obrazovanje u funkciji opšteg društvenog i ekonomskog napretka

Uprkos mnogim značajnim pomacima u pojedinim segmentima obrazovnog sistema, put povećanja obuhvata djece predškolskim obrazovanjem, povećane inkluzije djece sa smetnjama u razvoju u obrazovni proces, kao i stepena razvoja i funkcionalnosti informacionog sistema obrazovanja, dosadašnja strukturalna reforma obrazovanja u Crnoj Gori nije uspjela da spriječi njegovu centralizaciju, zbog čega je ostajalo malo prostora za primjenu principa meritornosti i za kvalitativne promjene pedagoških praksi potrebnih za sticanje znanja i vještina za 21. vijek.

U posljednje dvije godine pokazalo se da sistemi ni u Crnoj Gori ni u svijetu nisu uspjeli da zaštite djecu iz ranjivih grupa od dodatnog negativnog uticaja krize izazvane pandemijom kovida-19 na njihovo obrazovanje i dobrobit. Poseban problem je opšta dobrobiti učenika, jer ovo istraživanje takođe ukazuje da su mjere uslijed pandemije kovida-19 izazvale različite psihosocijalne probleme među djecom, poput straha od bolesti, depresije i osjećaja usamljenosti, a sve češće svjedočimo i ozbiljnom vršnjačkom nasilju.

Analiza koja je pred vama pokazala je da poboljšanja u vidu pristupa obrazovanju i uspešan završetak obrazovanja ne koreliraju s postignućima učenika u odnosu na kvalitet učenja. Činjenica da međunarodna

testiranja ukazuju da je 40% učenika pokazalo minimalni nivo kompetencija, iako je učetvovalo u obrazovnom procesu, da je polovina učenika funkcionalno nepismena, što znači da nije u mogućnosti da reprodukuje pročitano gradivo, dok u odnosu na vršnjake iz zemalja OECD-a zaostaju u prosjeku dvije godine u čitanju i u predmetima prirodnih nauka, ozbiljan je alarm za državu za preispitivanje obrazovnih uslova, vještina nastavnog kadra i sveukupne školske kulture. Već je evidentan pad kvaliteta znanja i pored napora nastavnog osoblja da radi najbolje što zna u novonastalim okolnostima. Ocjenjivanje je pretvoreno u pregovaranje, nastavljajući već uspostavljenu tradiciju hiperprodukcije priznanja „Luča“.

Zato je naš zajednički cilj osnaživanje obrazovnih politika koje vode znanju zasnovanim na kritičkom mišljenju i na najboljim pedagoškim praksama. Učenje kako se uči umjesto memorisanja zahtijeva kvalitetan i pristojno plaćen nastavni kadar, spreman za cjeloživotno učenje i usavršavanje. Ovakva škola i nastavnici nisu nam potrebni samo zbog uporno loših rezultata PISA testiranja, već zbog toga što je svaka vlada odgovorna da djeci i mladima, kao svom „prvom timu“, obezbijedi najbolji trening i trenere.

Iako je pandemija kovida-19 neočekivano i teško pogodila sektor obrazovanja, još uvijek postoji mnogo toga što sistem može ili je mogao učiniti da nadoknadi gubitak učenja. Zato ćemo nastojati svim sredstvima da sistem učinimo otpornijim u budućnosti na sve promjene i trudićemo se da poštujemo preporuke zasnovane na međunarodnim istraživanjima i studijama politika u ovoj oblasti. S tim u vezi, prvi cilj će nam biti primjena holističkog pristupa obrazovanju i razvoj sveobuhvatne strategije sektora obrazovanja, koja će, uz dobro planiranje mjera i finansijsku održivost, postaviti osnov za snažan odgovor na sve postojeće i будуće izazove u crnogorskom obrazovnom sistemu.

mr Miomir Vojinović,
ministar



Sada je trenutak kada je potrebno iznova osmisiliti obrazovanje kakvo pozajemo

Globalno posmatrano, obrazovni sistemi se suočavaju sa sistemskim izazovima u smislu nejednakosti, pravičnosti, infrastrukture i finansijskih sredstava. U XXI vijeku obrazovni sistemi moraju da odgovore na dramatične promjene koje se dešavaju u svijetu rada. Realnost ekonomске krize, sukoba i vanrednih situacija uzrokovanih klimatskim promjenama, u kombinaciji s pojmom digitalnih inovacija koje će uticati na cijelokupnu paradigmu učenja, pozivaju na neposredno djelovanje kako bi se reformisao sektor obrazovanja.

U Crnoj Gori su pandemija i vanredni uslovi njome uzrokovani dodatno produbili već postojeće strukturne probleme, uključujući pitanja kvaliteta nastave i učenja, podrške za djecu iz ranjivih kategorija, neadekvatne infrastrukture i opreme, kao i nedovoljne otpornosti sistema da odgovori na izazove nastale uslijed zatvaranja škola. Uprkos brzom uspostavljanju mehanizama za učenje na daljinu, kriza izazvana kovidom-19 otkrila je slabosti u pogledu dostupnosti i kvaliteta digitalnih sadržaja, nedovoljnih kapaciteta škola da koriste digitalne tehnologije, te ukazala na digitalni jaz, gdje svako šesto dijete u Crnoj Gori nije imalo laptop ili kompjuter kod kuće da prati onlajn nastavu. Upravo je u takvom kontekstu tokom 2020/21. godine urađena Analiza sektora obrazovanja, kao zajednička

inicijativa Ministarstva prosvjete i UNICEF-a, s istim poimanjem hitnosti potrebe da se sprovedu sveobuhvatne, systemske reforme, utemeljene na dobroj koordinaciji i saznanjima dobijenim iz istraživanja. Reformske inicijative zasnivaju se na čvrstim dokazima i preporukama formulisanim tokom dubinske analize sektora obrazovanja uz široko učešće svih ključnih aktera i zainteresovanih strana, uključujući nastavnike, učenike, roditelje, obrazovne institucije sa centralnog nivoa, Skupštinu, Savjet za prava djeteta, privredu i međunarodne organizacije. Prilikom izrade Analize korišćena je međunarodna metodologija koju su razradili Svjetska banka, UNESCO, UNICEF i Globalno partnerstvo za obrazovanje (GPE).

Nalazi i preporuke iz Analize sektora obrazovanja predstavljaju osnovu za izradu jedne sveobuhvatne strategije kojom bi se definisala jasna vizija obrazovnog sistema i postavila mapa puta dugoročnih i održivih aktivnosti koje se sprovode u dobroj koordinaciji i uz opredijeljeni budžet. Cilj takve strategije i plana aktivnosti jeste da učini obrazovni sistem, odnosno naše škole, kvalitetnijim, relevantnijim za budućnost naše djece, inkluzivnim i pravičnim za sve. Da stvari sistem koji će omogućavati svakom djetetu u Crnoj Gori da ostvari svoj puni potencijal - što je njihovo pravo, a naša odgovornost - za dobrobit sve djece i za razvoj cijelokupnog društva.

Nadamo se da ćete uživati u čitanju ovog sveobuhvatnog i kvalitetnog dokumenta, te da ćete nam se pridružiti kao predvodnici opsežne reforme obrazovnog sistema na dobrobit sve djece u Crnoj Gori.

Huan Santander
Šef predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori



Sažetak

Ovaj izvještaj predstavlja sveobuhvatnu analizu sektora obrazovanja (ESA) u Crnoj Gori. On služi kao input za razvoj dugoročnog plana sektora obrazovanja za Crnu Goru, koji će biti zasnovan na dokazima, kako bi se obezbijedilo kvalitetno obrazovanje za sve. ESA je zajednički poduhvat Ministarstva prosvjete Crne Gore, predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori i ekspertskega tima konsultantske kompanije Sofreco. Fokus analize je na obrazovanju u ranom djetinjstvu, osnovnom i srednjem obrazovanju.

Upravljanje obrazovanjem

Crna Gora se obavezala na međunarodni okvir ljudskih prava i progresivno jača svoj pravni i politički sistem i programe u skladu s međunarodnim standardima. Trenutno, Crna Gora sprovodi nekoliko važnih i višesektorskih reformi u cilju poboljšanja institucija, državne službe, građanskih prava i životnog standarda, a radi usklađivanja s okvirom i načelima Evropske unije (EU), u kontekstu ambicije Vlade Crne Gore da se pridruži Evropskoj uniji. Obrazovnom politikom koordinira Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta (MP) – novo ministarstvo osnovano 2020. godine spajanjem četiri resorna ministarstva nakon što je nova vlast stupila na dužnost u decembru 2020. Tokom perioda na koji se odnosi ova analiza (2015–2020) usvojen je set zakona s ciljem da se poboljša kvalitet i pristup obrazovanju, od predškolskog do srednjoškolskog obrazovanja, u skladu s Ciljem održivog razvoja br. 4, koji se odnosi na obrazovanje. Pored toga, objavljeno je ili ažurirano niz strategija s namjerom da se obrazovni sistem poboljša. Međutim, ono što je do sada nedostajalo bila je sveobuhvatna strategija sektora obrazovanja, koja bi obuhvatila i opštu viziju i glavne ciljeve, kao i prioritete sistema obrazovanja. Neophodno je ojačati i kapacitete za kvalitetno planiranje, budžetiranje, koordinaciju implementacije, kao i monitoring i evaluaciju politika i programa.

Sistematski pristup monitoringu i evaluaciji (M&E) ne predstavljaju uobičajenu praksu. Nedostatak nezavisnog monitoringa i evaluacije može biti prepreka daljem radu na politikama čiji je cilj povećanje kvaliteta obrazovanja, jer se mjere i intervencije koje su se do sada koristile ne smatraju u potpunosti efikasnim.

Pristup i uspješno završavanje obrazovanja

Indikatori ukazuju na to da je crnogorski obrazovni sistem uspio da ostvari impresivna poboljšanja u pogledu dostupnosti obrazovanja, kao i da učenici duže ostaju u procesu školovanja, uz veću stopu uspješnog završetka obrazovanja. Tokom analiziranog perioda (2015–2020) naročito je brzo rastao stepen pristupa ranom i predškolskom obrazovanju (ECE), na šta ukazuje porast bruto stope upisa (GER), koja je porasla sa 64,4% u 2015. godini na 76% u 2020. Uprkos tome, obuhvat ovim nivoom obrazovanja i dalje je daleko ispod zacrtanog EU prosjeka od 95% obuhvata djece starije od četiri godine.³ Takođe, i u slučaju osnovnog obrazovanja evidentno je poboljšanje u pogledu pristupa i uspješnog završavanja tog nivoa obrazovanja, pri čemu je udio onih koji napuštaju školu smanjen. Podaci o neto stopi upisa ukazuju na to da sve veći procenat učeničke populacije pohađa odgovarajući razred, u skladu sa svojim uzrastom, iako i dalje postoji značajan udio onih koji to ne čine. Godine 2020., oko 14% djece po prvi put upisane

³ European Commission, EACEA/Eurydice (2019), *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition (Ključni podaci o obrazovanju i staranju u ranom djetinjstvu u Evropi – izdanje za 2019. godinu)*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union

u prvi razred osnovne škole bilo je starije od uzrasta koji se zvanično propisuje za upis u prvi razred. Iako srednjoškolsko obrazovanje nije obavezno, takođe ga karakterišu slični pozitivni trendovi u pogledu pristupa i stope očekivanog trajanja školovanja. Stope tranzicije između nivoa obrazovanja su visoke, pa se i prosječno očekivano vrijeme provedeno u (SLE) srednjem obrazovanju popravilo sa 3,12 godina u 2015. godini na 3,35 godina u 2020. Činjenica da se SLE približava očekivanom broju godina provedenih u ovom nivou obrazovanja takođe ukazuje na poboljšanje stope uspješnog završetka istog. Ipak, stope opstajanja u školi u srednjem obrazovanju u određenoj mjeri su niže u poređenju s osnovnim obrazovanjem. To je posebno evidentno kod trogodišnjeg srednjeg obrazovanja. Stope pristupa i uspješnog završavanja romske i egipćanske djece takođe su porasle u posmatranom periodu, ali uglavnom u osnovnom obrazovanju (gdje se stopa pristupa povećala na 77%, a stopa uspješnog završavanja na 56%), dok su stopa pristupa predškolskim ustanovama te stopa pristupa i stopa završavanja srednje škole i dalje vrlo niske – 15–36% na različitim nivoima ranog obrazovanja, 3–7% kada je riječ o svim razredima srednjeg obrazovanja. Pristup redovnim školama povećan je i za djecu s posebnim potrebama, i to na svim nivoima.

Kvalitet

Uprkos gore pomenutim solidnim rezultatima, čini se da učinak u pogledu pristupa i uspješnog završavanja obrazovanja nije u skladu s postignućima crnogorskih učenika u pogledu ishoda učenja. Kvalitet obrazovanja u Crnoj Gori nizak je ako se tumači u međunarodnom kontekstu (rezultati PISA testiranja i projekta TIMSS), kako u 4. razredu osnovne škole tako i u 1. razredu srednjeg obrazovanja, što dovodi u pitanje efikasnost ulaganja u obrazovanje u Crnoj Gori.⁴ Nacionalni testovi i ispiti ne predviđaju poređenja takve prirode te, stoga, rezultati nacionalnih procjena znanja ne izazivaju stepen zabrinutosti kao pomenuta međunarodna testiranja. Dodatni razlog za ozbiljnu zabrinutost predstavlja distribucija dobijenih rezultata: u oba slučaja, više od 40% učenika nalazi se ispod nivoa međunarodne referentne vrijednosti kojom se označava „nisko postignuće“, što znači da više od 40% učenika nije steklo minimalni nivo kompetencija uprkos tome što je učestvovalo u obrazovanju. Neznatan procenat učenika ostvaruje visoka postignuća (nivo 5 ili 6 u slučaju PISA testiranja; ili tzv. „napredni nivo“ u projektu TIMSS). Ovaj procenat u zemljama OECD-a u prosjeku iznosi 10%, a u zemljama s najboljim učinkom 20 ili više procenata. Izuzetak među ovim nepovoljnim rezultatima je matematika, gdje i u slučaju TIMSS-a i PISA testiranja postoje validni pokazatelji napretka i inovacija. Na osnovu analize i intervjuja, utvrđeno je da postoji razlog za dalje istraživanje triju problema koji doprinose ograničenim ishodima učenja u Crnoj Gori – vrijeme učenja i uslovi učenja, vještine nastavnika i faktori u vezi sa školskom kulturom. Ova i druga pitanja koja ograničavaju kvalitet obrazovanja mogu dodatno pogoršati obrazovne ishode djece iz ranjivih grupa.

Infrastrukturni i stručni kapaciteti – potrebe i raspoloživost

Postoji niz pitanja u vezi s potražnjom i raspoloživošću infrastrukturnih i stručni kapaciteta koja su presudna za razumijevanje učinka obrazovnih sistema i ograničenja za razvoj obrazovanja:

- *Demografske promjene* – Sveukupno gledano, broj djece školskog uzrasta relativno je u opadanju. Istovremeno, uočljive su razlike u demografskim trendovima između različitih regija ili opština. Brojnije prilike za nalaženje posla i bolji životni uslovi u centralnoj i južnoj regiji značajno su uticali na unutrašnje migracije i doveli su do povećanja urbanizacije. Sve veća

potražnja za obrazovanjem u urbanim sredinama i sve manja potražnja za istim u ruralnim sredinama dovele su do novih izazova za postojeći obrazovni sistem, što nalaže dugoročno planiranje obrazovanja koje uzima u obzir promjene u potrebi/raspoloživosti istog.

- *Infrastruktura* – Crna Gora se suočava s ozbiljnom neusklađenošću potreba i raspoloživosti u pogledu školske infrastrukture, koja je dodatno naglašena pomenutim demografskim promjenama. Iako su se i kapaciteti ranog i predškolskog obrazovanja, a shodno tome i stepen upisa u isto, znatno popravili u protekloj deceniji, neophodno je povećati postojeće kapacitete kako bi se još povećao stepen obuhvata. Situacija je najteža u centralnoj regiji. Međutim, najveći prioritet je rješavanje pitanja u vezi s infrastrukturom koja stoji na raspolaganju osnovnom obrazovanju, koja karakterišu krajnosti na obje strane spektra. Većina djece u Crnoj Gori suočava se sa situacijom školovanja u vaspitno-obrazovnim ustanovama u kojim su ili u (veoma) malim odjeljenjima ili u kojima su odjeljenja toliko velika da se škola odlučuje za organizaciju nastave u dvije a, ponekad, i u tri smjene. Broj školskih jedinica koje rade ispod svog maksimalnog kapaciteta mnogo je veći od broja škola koje imaju potrebe koje prevazilaze trenutno raspoložive fizičke kapacitete. Ipak, sedmoro od desetoro djece u Crnoj Gori pohađa osnovne škole u kojima je fizička infrastruktura nezadovoljavajuća. Kada je riječ o srednjem obrazovanju, pitanje školskih kapaciteta manje je izraženo, iako i ovaj nivo obrazovanja karakteriše sistematska neusklađenost čija je priroda slična onoj koja karakteriše osnovno obrazovanje. Ovo pitanje veoma je važno jer se u Crnoj Gori nastoji poboljšati pristup obrazovanju za svu djecu.
- *Dostupnost ljudskih resursa* – Podaci o nastavnicima nisu pogodni za planiranje kadrovskih politika zasnovanih na dokazima – dostupne podatke trebalo bi integrisati i ispitati, nakon čega bi trebalo sprovesti polazno istraživanje koje bi dalo odgovore na sva pitanja o politikama. Uska grla sastoje se od: relativno malog broja školskih psihologa koji bi bili na raspolaganju da u potreboj mjeri savjetuju i usmjeravaju učenike i roditelje; spor odgovor na mobilnost stanovništva koje dominantno karakteriše migracija sa sjevera na jug; visok broj učenika u odnosu na broj nastavnika u određenim opštinama; i nastavni kadar koji, u načelu, sve je stariji i koji će biti zamijenjen u bliskoj i srednjoročnoj budućnosti. Trenutno nema dovoljno jasnih podataka o strukturi nezaposlenih nastavnika. Sve ove pokazatelje treba pratiti i povremeno preispitivati na osnovu, nadamo se, sve većeg broja detaljnih i kvalitetnih podataka.
- *Kvalitet nastave* – Kvalifikacija nastavnika nije u potpunosti uskladena s dominantnim evropskim, ali i regionalnim zahtjevima za posjedovanjem diplome mastera/magistra. Sistem obrazovanja nastavnika i njihovog stručnog usavršavanja u procesu je razvoja – neki elementi su dobro osmišljeni, ali se oba sistema i dalje suočavaju s ozbiljnim izazovima i potrebno ih je dalje poboljšati.
- *Tržište rada* – Iako je ostvaren napredak i postoji sistem sticanja stručnih kvalifikacija potrebnih tržištu rada, u skladu sa Zakonom o nacionalnim stručnim kvalifikacijama, razne studije ističu da postoji neusklađenost u pogledu vještina koje se stiču putem sistema obrazovanja i potreba tržišta rada. Ova neusklađenost i manjak novih radnih mjeseta prepreka su ekonomskom rastu i konkurentnosti.

⁴ Treba napomenuti da PISA testiranju pristupaju djeца od 15 godina, stoga rezultati ne odražavaju učinak one djece koja su napustila školu do tada (tj. 2018. godine ovo je bilo skoro 20% kohorte).

Pravičnost

Obrazovanje u Crnoj Gori teži pravičnosti i princip pravičnosti je sadržan u politikama i zakonskom okviru. Međutim, još je dugačak put do postizanja pune pravičnosti.

Najugroženija su djeca iz siromašnih domaćinstava, djeca s posebnim potrebama i djeca iz romske i egiptanske zajednice.

- Dostupni podaci ukazuju na to da su razlike u uspješnosti učenja prilično ozbiljne između različitih kvintila ekonomskog, socijalnog i kulturnog statusa porodica, kao i između učenika upisanih u opšte srednje u odnosu na učenike srednjih stručnih škola u sva tri domena koja se procjenjuju PISA testiranjem, tj. u čitanju, matematici i prirodnim naukama. Ove razlike dodatno zabrinjavaju, jer generalno niska postignuća Crne Gore na PISA testiranju onima na dnu distribucije daju vrlo niske šanse za razvoj funkcionalne pismenosti na bilo kakvom prihvatljivom nivou. Pored toga, učenici iz nižih slojeva ekonomskog, socijalnog i kulturnog statusa stoje lošije u pogledu pokazatelja blagostanja izmijerenih putem PISA testiranja. Postoje i određene pozitivne naznake da sistem ulaže napore da nadomjesti neke razlike. U Crnoj Gori, za razliku od mnogih drugih zemalja u kojima se realizuje PISA testiranje, škole koje su u nepovoljnem položaju nalaze se u nešto boljoj situaciji od onih koje karakteriše tzv. povoljni položaj, posebno u pogledu opreme za informaciono-komunikacione tehnologije. Takođe, razlike u ESCS-u ne odražavaju se na težnju učenika da ostanu na niskom stepenu obrazovanja, kao u većini zemalja OECD-a, a akademska otpornost učenika prilično je visoka. Sve su to mali, ali važni elementi budućeg razvoja obrazovanja na osnovu kojih se može ostvariti uspjeh. Takođe, rodne razlike u PISA testiranju u suprotnosti su s tradicionalnim očekivanjima, a djevojčice se ističu u mnogim pogledima.
- Trendovi u obrazovanju djece s posebnim obrazovnim potrebama u redovnim školama pokazuju pozitivne efekte politike inkluzivnog obrazovanja, iako se dio djece s posebnim obrazovnim potrebama još uvijek školuje u resursnim centrima. Ipak, statistički pokazatelji se ne mogu izračunati s obzirom na to da broj djece sa smetnjama u razvoju na nacionalnom nivou nije dostupan.
- Najozbiljnije su ugroženi romski i egiptanski učenici koji uglavnom žive u romskim naseljima, a koji se suočavaju s višestrukim preprekama. Do sada sprovedene mјere integracije počele su da ublažavaju takve prepreke, ali nisu uspjеле da ih do kraja otklone. Uprkos određenim trendovima koji ukazuju na poboljšanja, uspješan završetak osnovne škole i dalje predstavlja značajan izazov za ovu djecu, a posebno za najsiromašniju među njima. Samim tim, upisivanje i uspješno završavanje srednje škole izuzetno su rijetke pojave. Stoga, inkluzivnom obrazovanju i pravičnosti u obrazovanju potrebna je dalja podrška i kao takvi treba da ostanu centralno područje interesovanja prilikom osmišljavanja i usvajanja obrazovnih politika u budućnosti.

Finansiranje

Sektor obrazovanja dominantno se finansira sredstvima iz državnog budžeta. Drugi glavni izvor finansiranja su doprinosi roditelja i sopstvena izdvajanja. Tačan iznos doprinosa domaćinstava nije poznat, ali postoje indicije da troškovi povezani s obrazovanjem, poput materijala za učenje i drugih oportunitetnih troškova, i dalje mogu predstavljati finansijsku prepreku za određene grupe roditelje i kočiti mogućnost određenog djeteta da pristupi obrazovanju ili ga uspješno završi. Izdvajanja Vlade Crne Gore na obrazovanje rasla su u periodu 2015 – 2020. i kada se

uzmu u obzir i promjene nivoa cijena. Relativni značaj obrazovanja, mјeren udjelom u BDP-u, međutim, smanjio se u periodu 2015–2019. To znači da se, u relativnom smislu, manji udio nacionalnog bogatstva ulagao u obrazovanje. Vlada je dokazala da je pouzdan akter u smislu finansiranja sektora imajući u vidu da je kredibilitet budžeta u pogledu rashoda povezanih s obrazovanje bio konstantno visok, s prosjekom od 99,3% u periodu 2015–2020, što znači da je MP bilo u stanju da izvršava budžet u skladu s planom. Javna ulaganja u obrazovanje u Crnoj Gori takođe su relativno niska u odnosu na međunarodne standarde. Iako je Vlada Crne Gore povećala relativnu potrošnju na obrazovanje sa 7,6% u 2015. godini na 8,2% u 2017. godini i na taj način smanjila razliku u odnosu na međunarodni prosjek, ona se i dalje nalazi na donjem kraju spektra. Udio ukupnog kapitalnog budžeta koji se izdvaja za obrazovanje značajno se smanjivao počevši od 2016. godine, da bi iznosio svega 5% u 2020. Ovako skromno izdvajanje u potpunoj je suprotnosti s potrebom za urgentnim rješavanjem problema u školskoj infrastrukturi koji utiče na većinu djece u ustanovama predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja. Oko 90% programskih izdataka MP u vezi s obrazovanjem odlazi na tekuću potrošnju. Udio izdataka za obrazovanje koji predstavljaju troškove u vezi sa zaradama povećao se tokom perioda 2015–2020, što je rezultiralo relativno nižim ostalim tekućim troškovima, poput materijalnih troškova. Sve veći fond koji odlazi na zarade stoga predstavlja rizik po održivost, posebno kada ne prati adekvatno povećanje ukupne budžetske alokacije za ovaj sektor. U široj perspektivi, pitanje efikasnosti i efektivnosti potrošnje u domenu obrazovanja ostaje relevantno.

Uticaj pandemije kovida-19

U martu 2020. godine, pandemija kovida-19 pogodila je i Crnu Goru. Pandemija je pogodila praktično cijelokupno stanovništvo, ali uglavnom manje obrazovane, nezaposlene i druge ranjive grupe. Kada je riječ o sektoru obrazovanja, pandemija kovida-19 prouzrokovala je do sada nepoznate poremećaje u različitim područjima koja utiču na kvalitet, pravičnost i finansiranje:

- *Kvalitet* – Očekuje se da će zatvaranje škola, u kombinaciji s nepripremljenosću za obrazovanje na daljinu u vanrednim okolnostima, imati znatan efekat na postignuća u učenju. Zabrinutost zbog gubitaka u pogledu učenja prate i bojazni o dobrobiti učenika. Istraživanje na ovu temu, sprovedeno tokom zaključavanja uslijed pandemije kovida-19, otkrilo je postojanje različitih bojazni među djecom, poput straha od bolesti, depresije i osjećaja usamljenosti.
- *Pravičnost* – Zatvaranje škola negativno je uticalo na svu djecu, a posebno djecu iz ranjivih grupa, što dodatno ukazuje na važnost otpornosti sektora obrazovanja u vremenima poput ovih. Zatvaranje škola i prelazak na učenje putem interneta nesrazmerno su uticali na djecu iz ranjivih grupa na više načina, povećavajući dodatno rizik od isključivanja. Nejednak pristup tehnološkoj infrastrukturi prvi je i najvidljiviji nepovoljni faktor koji pogađa djecu iz takvih grupa, naročito Rome i Egiptane, kao i djecu iz porodica koje žive u siromaštvu.
- *Finansiranje* – Kriza izazvana pandemijom kovida-19 imala je i finansijski uticaj, a Crna Gora je teško pogodena padom BDP-a od 15,3% u 2020. Rebalans budžeta Vlade Crne Gore 2020, koji je prouzrokovana ovom krizom, uticao je i na sektor obrazovanja. Smanjenje budžeta bilo je neproporcionalno koncentrisano na određene budžetske linije koje se odnose na usluge i materijale, što je imalo ogroman uticaj na određene stavke i aktivnosti, kao što su obuka nastavnika i školski materijali. Takođe, u 2021. godini, finansijski uticaj pandemije kovida-19 osjetio se i u sektoru obrazovanja, ostavljajući vrlo malo prostora za manevriranje u kratkom roku. Kada je riječ o 2022. godini, prilike će zavisiti od mogućnosti za generisanje poreskih prihoda od strane Vlade Crne Gore, kao i od potencijala bilo kojih dodatnih izvora vanjskih vidova finansiranja.

Preporuke

Iako je predmetna analiza utvrdila značajna poboljšanja u različitim područjima obrazovnog sektora u periodu 2015 – 2020, određeni napredak u učinku mogao bi biti (privremeno) unazaden zbog uticaja pandemije kovida-19. Analizom je utvrđeno i da je prije pandemije kovida-19 obrazovni sistem imao izvjesne ozbiljne slabosti. Ove slabosti zahtijevaju posvećenost Vlade i dovoljna finansijska izdvajanja, uz istovremeni rad na oporavku i daljem jačanju obrazovnog sistema. Trenutna finansijska situacija nameće potrebu da se osigura kako bi se oskudni resursi koristili efikasno i efektivno. Stoga se preporučuje sljedeće:

1. Ojačati funkciju strateškog planiranja u okviru MP i raditi na integralnom Sveobuhvatnom planu reforme sektora obrazovanja (ESP) koji bi pokrivaio sve nivo obrazovanja. ESP treba da sadrži jasne i realne ciljeve, zasnovane na dokazima. Tokom izrade takvog plana preporučuje se prikupljanje detaljnijih dokaza o stvarnim potrebama u pogledu infrastrukture i ljudskih resursa:

a. Izvršiti mapiranje postojeće školske infrastrukture i uporediti je s predviđenim brojem učenika kako bi se identifikovala uska grla u pogledu pristupačnosti koja treba što hitnije prevazići, te procijenili potencijalni dobici u pogledu efikasnosti u korišćenju resursa.

b. Poboljšati nacionalnu bazu podataka o ljudskim resursima u domenu obrazovanja i utvrditi potrebu za nastavnicima i stručnim saradnicima u budućnosti prema nivou obrazovanja, predmetnoj oblasti, regiji itd. koristeći modele za projekciju broja učenika za planiranje ljudskih resursa neophodnih u budućnosti.

Ishodi ove dvije procjene predstavljaju ključne inpute za učinkovito strateško planiranje. Pored toga, preporučuje se da pomenuti ESP uključi mapu puta, tj. smjernice koje će podstići sljedeće segmente.

2. Pospješiti pravičnosti i stope upisa na svim nivoima, a naročito, između ostalog:

- a.** nastaviti povećavati obuhvat ranim i predškolskim obrazovanjem na pristupačan i priuštiv način;
- b.** nastaviti i intenzivirati kampanje za podizanje svijesti o važnosti ranog obrazovanja i posebno posvetiti pažnju roditeljima kako bi se promovisalo započinjanje obrazovanja u pravoj dobi djeteta;
- c.** uključiti vizije i vremenski okvir u kome bi srednje obrazovanje postalo obavezno, uz bolju povezanost sa zahtjevima tržišta rada, npr. obavezno srednje obrazovanje može poboljšati zapošljivost nove generacije;
- d.** istraživati i proširivati alternativne mjere socijalne i finansijske podrške, kao što su stipendije i studentski krediti, kako bi se nadomjestio eventualni gubitak porodičnih prihoda ukoliko bi dijete nastavilo školovanje;
- e.** razmotriti mjere integracije Roma i Egiptčana koje su na snazi, kako bi se utvrdilo da li dosežu do djece u naseljima u kojima ona žive, i kako bi se usvojile efikasnije, održivije i predvidljivije mjere podrške učenicima iz ranjivih grupa;
- f.** neophodno je uložiti dodatne napore za povećanje broja djece s posebnim obrazovnim potrebama koja su upisana u sve nivo obrazovanja, kroz poboljšanje infrastrukture i kapaciteta školskog kadra za pružanje kvalitetne podrške.

3. Dalje poboljšati kvalitet obrazovanja, na sljedeći način:

- a.** pregledati i revidirati nastavne planove i programe, uz korišćenje konstruktivističkih metoda podučavanja i osigurati da se autonomija nastavnika koristi za podsticanje motivacije i obogaćivanje situacija za učenje za sve učenike;
- b.** neophodno je poboljšati kvalitet nastave kako bi se osigurao individualizovan pristup prilagođen potrebama svakog djeteta, posebno djece u riziku od zaostajanja za vršnjacima i djece iz ranjivih grupa;
- c.** sprovesti pametnu integraciju digitalnih alata i tehnologija u obrazovanje i iskoristiti njihov potencijal za podizanje kvaliteta, relevantnosti, inkluzivnosti i elastičnosti sistema obrazovanja;
- d.** uvesti, podržati i pratiti sprovodenje formativne procjene na svim nivoima i u svim predmetima;
- e.** pratiti stepen ostvarivanja dobrobiti učenika i obezbjeđivati kvalitetne programe prevencije i podrške, npr. socijalnog i emocionalnog učenja, podrške mentalnom zdravlju itd.

4. Ojačati i uskladiti inicijalno obrazovanje nastavnika, kao i njihov profesionalni razvoj.

Reformu bazičnog, tj. inicijalnog obrazovanja nastavnika treba ubrzati i usmjeriti je ka uspostavljanju osnažujućeg okruženja za učenje za sve buduće nastavnike kroz:

- a.** povećanje udjela stručnih disciplina tokom studija (psiholoških, pedagoških i metodoloških disciplina) i prilika za praktična iskustva putem uključivanja u rad u učionici;
- b.** povećanje relevantnosti sadržaja koje usvajaju tokom studija za savremenu nastavnu praksu;
- c.** obezbjeđivanje efektivne prakse u učionici kao dijela inicijalnog obrazovanja nastavnika;
- d.** unapređenje profesionalnog razvoja nastavnika, time što će se programi stručnog usavršavanja učiniti relevantnijim zajedno s praćenjem njihove efikasnosti, a pored toga, potrebno je ojačati mogućnosti profesionalnog razvoja u školi.

5. Stvoriti povoljno i osnažujuće okruženje, putem:

- a.** preispitivanja adekvatnosti broja radnih školskih dana i sati kontakta sa školom i prelaska na rad u jednoj smjeni gdje god je to moguće;
- b.** ciljanih ulaganja u IKT infrastrukturu, kabinete za nastavu iz predmeta naučne orijentacije, kao i u razvoj digitalnih kompetencija;
- c.** poboljšanja školske kulture stvaranjem većeg broj mogućnosti za smisleno angažovanje učenika, podržavanjem razvojnog stava kod učenika i saradnje; i
- d.** povećanja stepena uključenosti roditelja u donošenje odluka na nivou škole i njihove uloge prilikom kreiranja obrazovne politike savjeta o obrazovnoj politici.

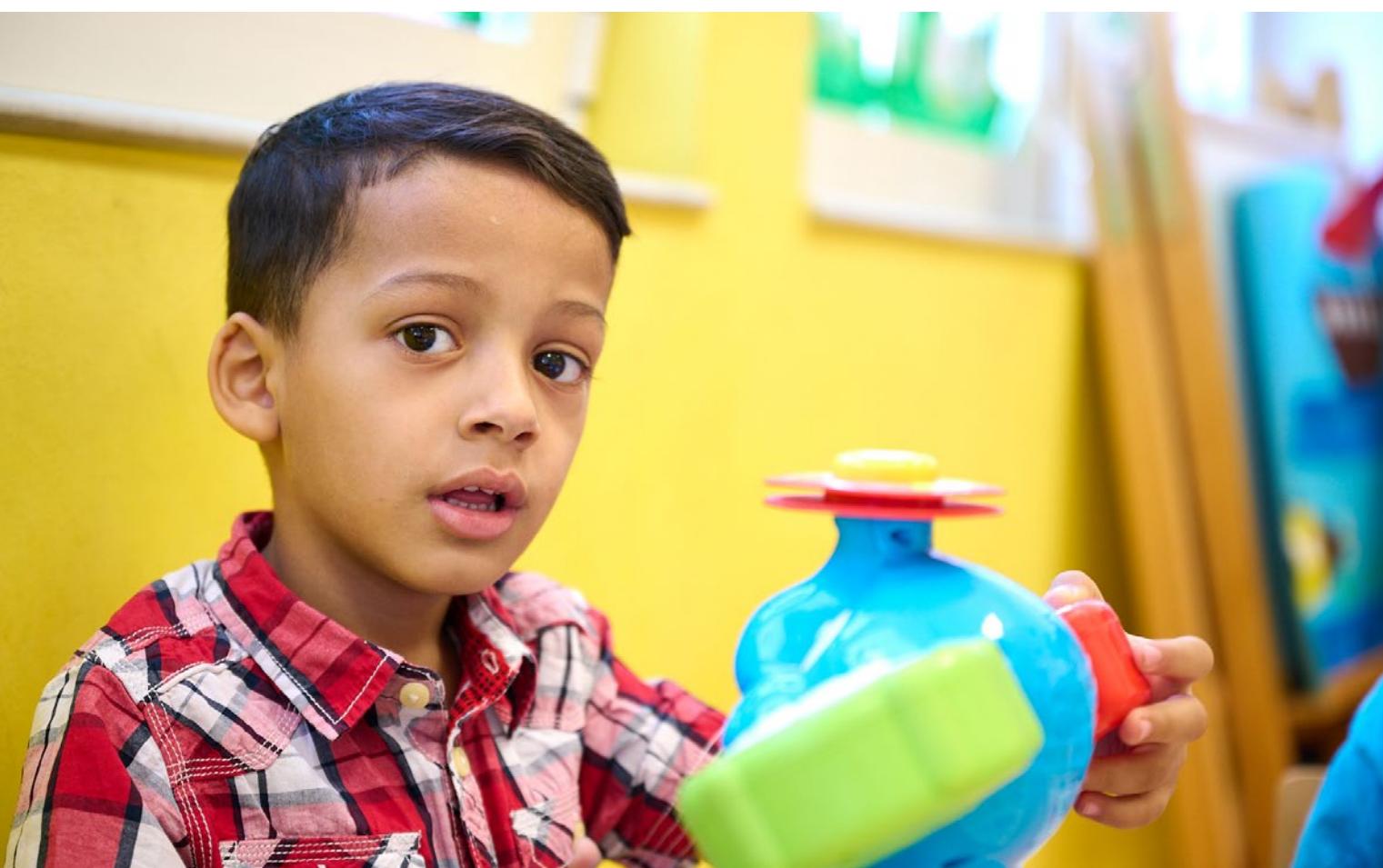
Kao dio procesa, dalje se preporučuje:

6. **Izgraditi kapacitete sektora da bi se poboljšala funkcija monitoringa i evaluacije, kao i korišćenja podataka** na sistematičan način i na različitim uzrastima, kako bi kreiranje politike u pogledu kvaliteta i pravičnosti obrazovanja bilo zasnovano na dokazima.
7. Uzeti u obzir **otpornosti sektora** kao dio strateškog planiranja, kroz razvoj kvalitetnog i inkluzivnog sistema za obrazovanje na daljinu, kao i razvoj nastave, učenja i saradnje putem interneta.

8. Obezbijediti dovoljno resursa i ekonomičnu potrošnju

Sve gore navedene preporuke podrazumijevaju određene troškove, pri čemu je u potpunosti jasno da je u ovom trenutku ograničen fiskalni prostor za manevrisanje. Preporučuje se sljedeće:

- **Sveobuhvatni plan reforme sektora obrazovanja (ESP) koji treba da prate u potpunosti razrađeni budžeti za različite scenarije ambicija, koji će zavisiti od brzine ekonomskog oporavka.**
- **Razmotriti adekvatnost trenutnog nivoa izdvajanja za sektor obrazovanja.** Trenutno, niska izdvajanja za sektor obrazovanja u odnosu na međunarodnu praksu predstavlja razuman argument za razmatranje povećanja izdvajanja Vlade Crne Gore za obrazovanje, kako bi se doprinijelo jačanju primjene ESP. Potencijalni izvori vanjskog finansiranja mogli bi predstavljati podršku i dopunu naporima u pogledu sprovođenja (određenih djelova) ESP.
- **Identifikovati i otkloniti sve manjkavosti u sistemu koje se odnose na efikasnost.** Analiza finansiranja obrazovanja koja bi sadržala pregled javnih rashoda može pomoći da se ponude odgovori na pitanja da li se javni resursi koriste efikasno i efektivno u odnosu na Vladine politike i standarde.



UVOD

Ovaj izvještaj predstavlja sveobuhvatnu analizu sektora obrazovanja (ESA) u Crnoj Gori i služi kao input za budući razvoj dugoročnog plana sektora obrazovanja za Crnu Goru, koji će biti zasnovan na dokazima, kako bi se obezbijedilo kvalitetno obrazovanje za sve. Ciljna publika ESA uključuje Vladu Crne Gore i druge zainteresovane strane i aktere koji rade u sektoru obrazovanja ili su povezani s njim. Cilj joj je da ojača bazu znanja i podrži Vladu Crne Gore i druge relevantne zainteresovane strane u kreiranju politika i zagovaranju za povećanje učinkovitosti obrazovnog sistema kroz podsticanje debate o politikama, sugerisanje preporuka za poboljšanje efikasnosti obrazovnog sistema i identifikaciju zanemarenih oblasti koje zaslužuju dalju analizu.

ESA se fokusira na predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje. Studija predstavlja sveobuhvatnu analizu sektora obrazovanja koja se oslanja na širok spektar dostupnih sekundarnih podataka, prethodnih studija i istraživačkih radova, kao i na nove dokaze prikupljene putem razgovora sa zainteresovanim stranama i anketa o zadovoljstvu poslom. Fokus je na kvantitativnim podacima koji pokrivaju period 2015–2020, kao posljednju potpunu izvještajnu godinu za koju su podaci dostupni. Tercijarno i privatno obrazovanje ne spadaju u opseg ove studije.

ESA je uskladena je s Metodološkim smjernicama za analizu sektora obrazovanja, koje su razvili UNESCO, Svjetska banka (WB), UNICEF i Globalno partnerstvo za obrazovanje (GPE) 2014. godine⁵ U poglavlju 1, ESA prvenstveno istražuje demografski, socioekonomski i makroekonomski kontekst obrazovnog sektora u Crnoj Gori. Poglavlje 2 razmatra upis i unutrašnju efikasnost obrazovnog sistema. Poglavlje 3 donosi procjenu kvaliteta obrazovanja i upravljanja sistemom. Pitanja koja se tiču pravičnosti detaljnije su analizirana u poglavlju 4. Poglavlje 5 analizira način finansiranja obrazovnog sistema, a poglavlje 6 razmatra uticaj pandemije kovida-19 na obrazovni sistem. Posljednje poglavlje sažima ključne nalaze i daje preporuke za praktične politike. Aneks 1 rezimira korišćeni pristup i metodologiju, a Aneks 2 sve ključne pokazatelje koji su predstavljeni u samom tekstu izvještaja.

ESA je sprovedena tokom pandemije kovida-19. Restrukturiranje Ministarstva prosvjete (MP) u Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta (MP), nakon promjene vlade krajem 2020.⁶ uticalo je na planirani vremenski okvir i metodologiju analize. Tim zadužen za izradu analize stoga je na fleksibilan način pristupio prikupljanju podataka i organizaciji intervjua na daljinu i aktivnostima za izgradnju kapaciteta. Predmetna analiza jasno navodi gdje se tim suočio s ozbiljnim ograničenjima u pogledu podataka i nalazi te vrste predstavljaju sastavni dio preporuka.

ESA je zajednički poduhvat MP-a, UNICEF-a i konsultantskog tima na čelu s kompanijom Sofreco, koji je sproveo analizu. Tim koji je realizovao analizu, i koji čine Mirijam Viser (voditeljka tima i ekonomistkinja po obrazovanju), Tinde Kovač-Cerović (specijalistkinja za obrazovanje) i Letisija Lakruf (menadžerka projekta), zahvalan je na podršci svim zainteresovanim stranama koje su uzele učešće u istoj. Spisak onih koji su intervjuisani i koji su konsultovani tokom procesa

5 Analiza sektora obrazovanja, Metodološke smjernice, UNESCO, Svjetska banka, UNICEF i GPE, septembar 2014. Imajte na umu da je tim zadužen za ESA dao sebi slobodu da izvještaj organizuje po malo drugačijem redosledu kako bi bolje odgovarao lokalnom kontekstu. Dimenzija spoljne efikasnosti ograničena je na analizu tržišta rada, koja je predstavljena u poglavlju 1. Predmetna ESA uključuje dodatno poglavlje o uticaju pandemije kovida-19.

6 ESA će u novom izvještaju koristiti novo ime Ministarstvo prosvjete. Kada se pominje Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta, to se prvenstveno odnosi na segment resornog ministarstva koji se tiče obrazovanja. Nauka, kultura i sport nisu dio opsega ove analize.

mogu se naći u Aneksu 2. Posebnu zahvalnost dugujemo Marku Vukašinoviću, Marini Matijević, te Maji Kovačević, Ivani Ceković i Željki Popović, partnerima iz MP i predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori, odnosno onima koji su sve vrijeme davali podršku izradi ESA. Takođe, zahvaljujemo svim zaposlenima u MP-u i UNICEF-u koji su dali vrijedne komentare i preporuke u vezi s ranijim nacrtima. Posebnu zahvalnost takođe upućujemo Saši Miliću sa Univerziteta Crne Gore i Aleksandru Baucalu sa Univerziteta u Beogradu za njihov doprinos izradi analize.



1 Kontekst razvoja sektora obrazovanja

Crna Gora je obnovila nezavisnost 3. juna 2006. godine. Zemlja je usvojila novi Ustav zajedno s Ustavnim zakonom, koji je stupio na snagu 2007. godine. Crna Gora se obavezala na međunarodni okvir ljudskih prava i progresivno jača svoj pravni i politički sistem i programe, u skladu s međunarodnim standardima. U Crnoj Gori se trenutno sprovodi nekoliko važnih i višesektorskih reformi s ciljem da se poboljša institucije, državne službe, građanska prava i životni standard radi usklađivanja s okvirom i načelima Evropske unije (EU), u kontekstu ambicije Vlade Crne Gore da se ova zemlja pridruži Evropskoj uniji. Obrazovanje se smatra važnim pokretačem društveno-ekonomskog razvoja koji može doprinijeti stabilnosti političkog i ekonomskog sistema.

Ovo poglavje daje sliku demografskog, socio-kulturnog i makroekonomskog konteksta Crne Gore, koji je presudan za razumijevanje učinka obrazovnih sistema i kvaliteta obrazovnih usluga te pojašnjava moguća ograničenja po razvoj obrazovanja.

1.1 Demografski, socioekonomski i makroekonomski kontekst

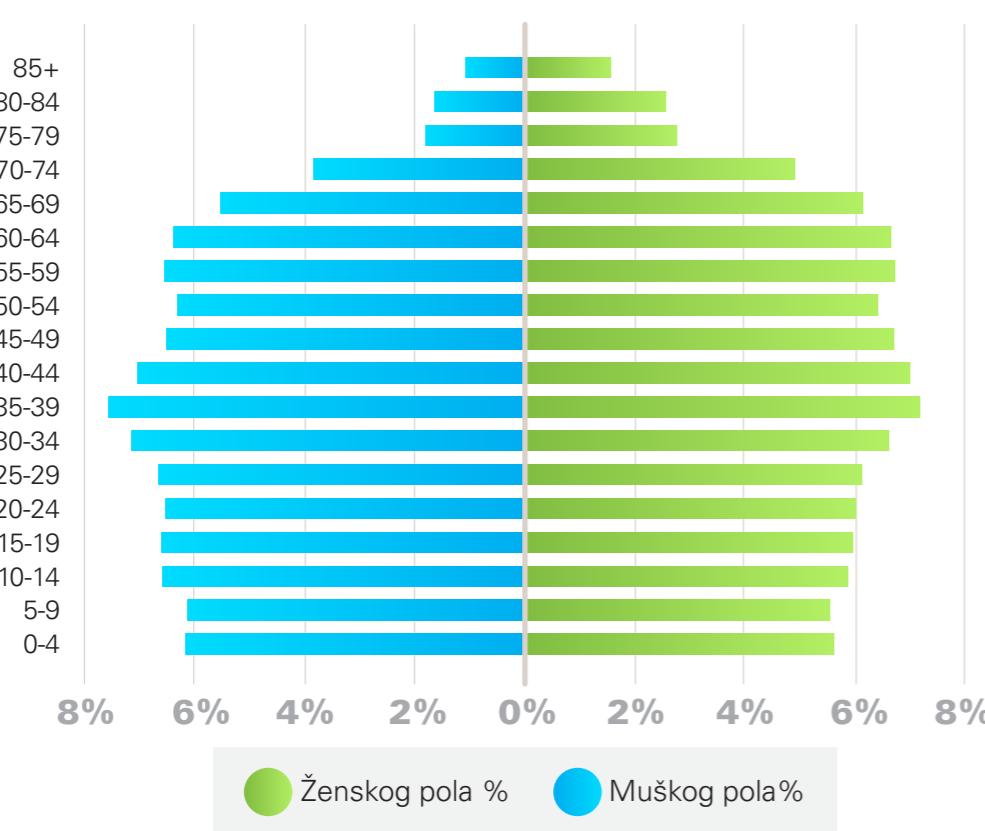
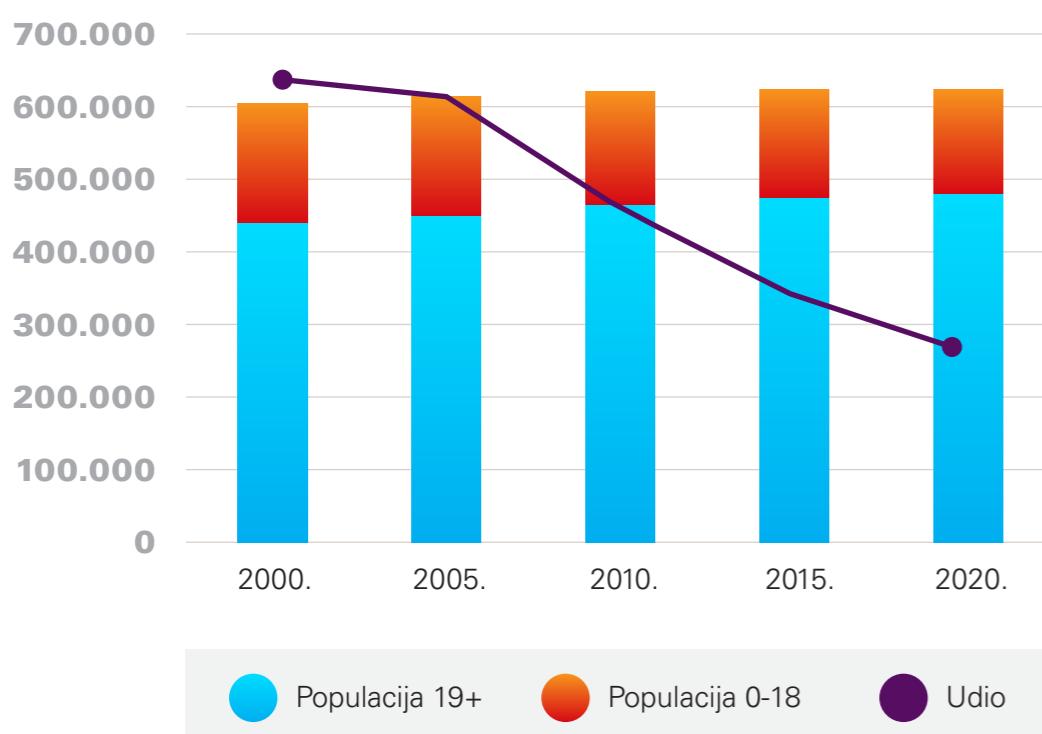
1.1.1 Demografski trendovi

Crna Gora je država na jadranskoj obali Balkana s procijenjenih 621.873 stanovnika (2020). Tokom posljednjih dvadeset godina, ukupan broj stanovnika rastao je veoma skromno sa 603.152 u 2000. godini, s prosječnom godišnjom stopom rasta od 0,15%.⁷

Iako je ukupan broj stanovnika ostao prilično stabilan, sastav stanovništva je takav da populaciju čini relativno starom. U posljednje dvije decenije stanovništvo je postalo starije s porastom očekivanog trajanja života za muškarce sa 71,1 godina na 74,0, a za žene sa 76,3 godina na 79,5 godina. Stope fertiliteta (broj živorođenih na 1.000 žena u reproduktivnoj dobi) kretale su se između 1,6 i 1,9. Oko 7.200 djece rođeno je 2019. godine, što je najmanji broj novorođene djece u posljednjih deset godina. To ukazuje na trend blagog smanjenja broja novorođene djece u Crnoj Gori.⁸ **U stvari, broj djece (0–18 godina) kao udio u ukupnom stanovništvu pao je na 23% u odnosu na 27% iz 2000. godine,** kako pokazuju slike 1.1a i 1.1b.

⁷ MONSTAT, Procjene broja stanovnika 2000–2020.

⁸ MONSTAT, Procjene broja stanovnika 2000–2020.

Slika 1.1a Piramida stanovništva Crne Gore po starosnoj grupi i polu, 2021.**Slika 1.1b Rast broja stanovnika u periodu 2000–2020, uključujući udio djece mlađe od 18 godina**

Izvor: MONSTAT



Efekat neto migracije na ukupni broj stanovnika bio je mali, s nešto više emigranata nego imigranata u periodu 2015–2019. Neto stopa migracije iznosila je 0,8/1.000, što je ekvivalent oko 2.400 neto emigracija tokom ovog perioda⁹. Tokom ovog perioda, Crna Gora je bila pogodena i izbjegličkom krizom, ali ne postoje pouzdani statistički podaci o bilo kakvom trajnom uticaju. Iako nedostaju tačni podaci o tome, veliki broj izbjeglica prošao je kroz Crnu Goru od početka izbjegličke krize 2015. godine, jer je dio tranzitne rute koja vodi preko Grčke i Albanije do drugih zemalja u Evropi. Uticaj izbjegličke krize, koja je započela 2015. godine, nije bio tako jak u Crnoj Gori kao izbjeglička kriza koju je zemlja doživjela za vrijeme rata na Kosovu¹⁰, kada je krajem 20. vijeka došlo do velikog priliva izbjeglica koje su u njoj našle utočište bježeći iz susjedne države. Izbjeglička kriza iz 1999. godine i danas je relevantna za proučavanje obrazovnog sektora, jer još uvijek postoje interno raseljena lica (IRL), npr. romske porodice i djeca koja žive u Crnoj Gori koja imaju specifične probleme da se integrišu u društvo i završe obrazovanje (vidi poglavlje 4).

Sve u svemu, to znači da populacija školskog uzrasta relativno opada u pogledu apsolutnog broja. Procijenjena populacija za period od 2000. do 2020. godine po statističkoj uzrasnoj grupi (od 5 do 19 godina) koja najviše odgovara populaciji školskog uzrasta (4–18 godina) prikazana je u Tabeli 1.1.

Za svaku starosnu grupu zabilježen je apsolutni pad. Nadalje, uočeno je da rodnu strukturu uveća karakteriše veći udio osoba muškog pola.

Tabela 1.1 Broj stanovnika školskog uzrasta, 2000–2020.

Godina	5-9		10-14		15-19		Total 5-19	
	Ukupno	% djevojčice	Ukupno	% djevojčice	Ukupno	% djevojčice	Ukupno	% djevojčice
2000.	42,323	48,4%	44,944	48,3%	47,306	48,5%	134,573	48,4%
2005.	42,217	48,4%	45,284	48,3%	48,047	48,7%	135,548	48,5%
2010.	39,580	48,4%	42,516	48,4%	44,347	48,3%	126,443	48,4%
2015.	37,829	47,5%	39,828	48,2%	42,303	48,4%	119,960	48,0%
2020.	36,753	48,1%	37,953	47,5%	39,768	48,2%	114,474	47,9%

Izvor: MONSTAT

Primjetne su razlike u demografskim trendovima između regija ili opština. Veće mogućnosti za zapošljavanje i bolji uslovi života u centralnoj i južnoj regiji bitno su uticali na unutrašnje migracije i doveli su do povećane urbanizacije. Pad broja stanovnika uglavnom je koncentrisan u sjevernoj regiji. Prema podacima MONSTAT-a, stopa unutrašnje migracije u 2020. godini bila je 0,8%, što znači da je na 1.000 stanovnika njih 8 promijenilo mjesto stanovanja u granicama Crne Gore. U apsolutnim brojkama, riječ je o 4.941 stanovniku. Najveći prliv novih stanovnika zbog migracija imali su glavni grad Podgorica u centralnoj regiji i opštine Ulcinj, Bar, Budva, Tivat i Kotor u južnoj regiji.

9 IOM, <https://migrationdataportal.org/?i=netmigrate&t=2020&cm49=499>

10 Sve reference na Kosovo tumače se u kontekstu Rezolucije Savjeta bezbjednosti 1244 (1999)

Urbanizacija vrši dodatni pritisak na obrazovni sistem u gradskim sredinama. Stopa urbanizacije u Crnoj Gori porasla je relativno brzo sa 58,5% u 2000. godini na 67,5% u 2020. godini¹¹ i danas podrazumijeva 30,6% ukupnog stanovništva.¹² Procenat ljudi koji žive u urbanim sredinama takođe je važan pokazatelj konteksta, jer sve veća potražnja za obrazovanjem u urbanim sredinama i sve manja potražnja u ruralnim područjima stvaraju nove izazove postojećem obrazovnom sistemu (vidi poglavlje 2).

Tabela 1.2 Broj stanovnika po regiji, 2011. i 2020.

Regija	Broj stanovnika	Površina (km ²)	Gustina naseljenosti	Stanovništvo %	Teritorija %
Sjeverna					
2011.	177.837	7304	24,3	28,7%	52,9%
2020.	161.310		22,1	26,0%	
Centralna					
2011.	293.509	4917	59,7	47,3%	35,6%
2020.	304.946		62,0	49,1%	
Južna					
2011.	148.683	1591	93,4	24,0%	11,5%
2020.	155.050		97,5	25,0%	

Izvor: MONSTAT, Popis iz 2011. i procjene u pogledu broja stanovnika po opštini sredinom 2020.

Podaci ukazuju na to da se pad broja stanovnika odvija brže nego što se očekivalo. U 2008. godini, studija u vezi s projekcijom broja stanovnika ponudila je različite scenarije na osnovu različitih procjena fertiliteta, mortaliteta i migracije¹³. Stvarni procijenjeni broj stanovnika u 2020. godini sada je ispod onoga što je procijenjeno u to vrijeme korišćenjem najkonzervativnijeg scenarija predstavljenog u ovoj studiji, a koji se temeljio na *statusu quo* odnosa fertiliteta, mortaliteta i migracije u vrijeme sprovodenja studije. **To ukazuje na činjenicu da je pad broja stanovnika brži nego što je predviđeno u 2008. godini.** Zbog dužeg očekivanog životnog vijeka žena, rodni balans polako se mijenja u određenim starosnim grupama, pri čemu je više starijih žena nego muškaraca. Sve u svemu, ovo rezultira malim viškom žena u ukupnoj populaciji.

Tabela 1.3 Procjene u pogledu broja stanovnika za period 2020–2050.

	5–9		10–14		15–19		Ukupna populacija		
	Ukupno	% djevojčice	Ukupno	% djevojčice	Ukupno	% djevojčice	Ukupno	% žene	% u školskoj dobi
Trenutne procjene u pogledu broja stanovnika									
2020.	36,753	48,1%	37,953	47,5%	39,768	48,2%	621,873	50,5%	18,4%
Procjena u pogledu broja stanovnika na osnovu projekcione studije iz 2008. (scenario 6, status quo)									
2020. ^P	37,212	47,8%	37,406	47,9%	41,451	48,2%	637,957	51,0%	18,2%
2050. ^P	26,528	47,9%	27,781	47,9%	29,584	48,0%	542,042	51,4%	15,5%

Izvor: MONSTAT

Projekcije stanovništva pokazuju i pad u školskoj dobi sa 18,2% na 15,5% u narednim decenijama.

11 Pokazatelji ljudskog razvoja UNDP, 2019, <http://hdr.undp.org/en/indicators/4510667>

12 MONSTAT, Procjene u pogledu broja stanovnika po opštini sredinom 2020.

13 MONSTAT, Demografski trendovi u Crnoj Gori od sredine 20. vijeka i perspektive do 2050. godine, Podgorica, decembar 2008.

Ako se ovakvi demografski trendovi nastave, oni će imati direktni uticaj na obrazovni sistem, tržište rada i ekonomiju u cjelini. Biće potrebne dalje prilagođene strategije i ulaganja kako bi se zaštitio nacionalni životni standard.

1.1.2 Socioekonomski pokazatelji

Ukupni trend u pogledu humanog razvoja bio je pozitivan od obnavljanja nezavisnosti zemlje 2006. do 2019. godine. Međutim, još uvijek postoji velika ranjiva grupa s visokim rizikom od toga da se nađe ispod linije siromaštva. Tokom 2020., pandemija kovida-19 povećala je ove rizike u vezi s povećanjem siromaštva i prouzrokovala negativan trend promjene u razvoju čiji puni učinak i trajanje još nisu poznati (vidi poglavlje 6).

Indeks humanog razvoja Ujedinjenih nacija (HDI) za Crnu Goru iznosio je 0,753 u 2015. godini i postepeno je rastao do 0,829 u 2019. godini, što zemlju svrstava među visoko razvijene zemlje.¹⁴ To znači da su uslovi za ljudski razvoj u Crnoj Gori povoljni.

Stopa pismenosti kod odraslih (starijih od 15 godina) blago se popravila sa 98,4% u 2011. na 98,8% u 2018. godini (posljednji dostupni podatak)¹⁵. Smrtnost odočadi impresivno je pala sa 11,0 na 1.000 rođenih 2000. godine, na 2,8 u 2019. godini, iako je ponovo rasla u odnosu na rekordno najniži nivo u 2017. godini, kada je bilo 1,3 na 1.000 rođenih. Stopa smrtnosti mlađih od 5 godina pokazuje sličan pozitivan trend, koji se smanjio sa 12,5 u 2000. godini na 3,7 u 2020. godini, što predstavlja rast u odnosu na rekordno nisku vrijednost od 2,7 iz 2017. godine.¹⁶

Postoji velika razlika između prosječnog dohotka po glavi stanovnika najbogatijih i najsrpsašnjih slojeva stanovništva. Najbogatijih 20% stanovništva Crne Gore zarađuje oko 39,9% ukupnog dohotka, dok najsrpsašnjih 20% zarađuje 5,9%¹⁷. Gini indeks koji mjeri nejednakost u pristupu resursima, uslugama i mogućnostima¹⁸ popravio se sa 36,5% u 2015. godini na 34,1% u 2019. godini, ali Crna Gora se i dalje suočava s većim nejednakostima u odnosu na prosjek za EU-27, koji iznosi 30,2%. Takođe, susjedne zemlje, poput Srbije (33,3%) i Hrvatske (29,2%), pokazuju niži stepen nejednakosti¹⁹.

Značajan broj djece uzrasta 0–17 godina (oko 38,4%) bio je u opasnosti od siromaštva u 2019. godini, dok je prosjek EU iznosio oko 25%²⁰. Podaci iz Ankete o dohotku i životnim uslovima (SILC) pokazuju da je rizik od dječjeg siromaštva u velikoj mjeri povezan s nivoom obrazovanja roditelja. Oko 84,5% djece čiji su roditelji završili osnovno obrazovanje ili niže bilo je u riziku od siromaštva, dok je to bio slučaj sa samo 12,4% djece čiji su roditelji završili visoko obrazovanje.

Prema Istraživanju višestrukih pokazatelja (MICS) iz 2018.²¹ 90% djece uzrasta 3–4 godine na dobrom je putu kada je u pitanju razvoj u njihovom uzrastu. Podaci MICS-a takođe ukazuju da među djecom uzrasta 2–17 godina postoji oko 6% djece koja zaostaju u razvoju u barem jednom domenu (fizički, socio-emocionalni, kognitivni ili rano učenje). Najznačajnije razlike proizlaze iz

14 Izvještaj o humanom razvoju, UNDP, 2020.

15 <https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LTR.ZS?view=map&year=2018>

16 MONSTAT, Osnovni demografski pokazatelji 1961–2020.

17 Statistika prihoda i uslova života (EU-SILC), podaci za 2019. (verzija od 23. aprila 2021)

18 Gini koeficijent od 0% izražava savršenu jednakost (svi imaju isti prihod), a Gini koeficijent 100% izražava maksimalnu nejednakost (jedna osoba ima sav prihod, a sve ostale nemaju).

19 Podaci EuroStat-a (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>)

20 Istraživanje o prihodima i životnim uslovima (EU-SILC), 2019.

21 MICS 2018 <https://www.unicef.org/montenegro/statisticki-pregled-mics-2018>

socioekonomskog statusa porodice (76% djece iz najnižeg kvintila bogatstva razvija se spram očekivanja, u poređenju sa 92% djece iz porodica u najvišem kvintilu bogatstva).

Ostali nalazi ovog istraživanja pokazuju da oko 7% djece mlađe od 5 godina ima prekomjernu tjelesnu težinu, dok je oko 4% djece pothranjeno. Oko 12% djece uzrasta 5–17 godina uključeno je u dječji rad. Ovo je važan nalaz za obrazovanje i učenje jer ih takvo angažovanje spriječava da se školiju.

Kad je riječ o opštoj populaciji, stopa dječjih brakova u Crnoj Gori je niska, naime, pogoda oko 0,5% ukupne populacije. Međutim, taj procenat je značajan u romskoj i egipćanskoj zajednici, u kojoj je, prema MICS 2018, 32,5% žena i 15,8% muškaraca starosti 15–19 godina u braku ili u zajednici, u poređenju sa 1,1% i 0,0% u opštoj populaciji. U poređenju sa MICS 2013, zabilježen je pad broja ranih brakova i za dječake i za djevojčice u opštoj populaciji. U romskim naseljima takođe je zabilježen pad među muškarcima sa 16,5% na 15,8%, dok se udio Romkinja koje žive u zajednici ili su udate povećao sa 28,1% na 32,5%. Visoka učestalost dječjih brakova u romskoj i egipćanskoj populaciji praćena je visokim stepenom prihvatanja i tolerisanja nasilja u porodici (kako je to navedeno i u MICS 2013).

Podaci iz MICS 2018. korišćeni su za analizu višedimenzionalnog siromaštva djece, primjenom metode analize višestruke deprivacije i ova studija je otkrila da više od 80% djece ima iskustvo depriviranosti u barem jednom domenu svoje dobrobiti, bez obzira na starosnu grupu – taj procenat još je veći (96%) kad je riječ o romskoj djeti²². Definisana područja dobrobiti djece su zdravlje, ishrana, razvoj u ranom djetinjstvu (ECD) i obrazovanje, zanemarivanje i disciplinovanje (dječja zaštita) i dječji rad (kućni poslovi i drugi poslovi koje dijete obavlja). Za djecu u opštoj populaciji starosti 0–23 mjeseca najveći stepen deprivacije je u pogledu ishrane. Depriviranost u pogledu zaštite (izloženost nasilnom disciplinovanju ili zanemarivanju) najviša je za djecu uzrasta 0–5 i 5–17 godina. Deprivacija u domenu obrazovanja, vode i sanitacije, komunalnih usluga i informacija generalno je visoka među djecom koja žive u ruralnim područjima. Depriviranost u pogledu zdravlja i dječje zaštite više je zastupljena u urbanim nego u ruralnim područjima.

Socioekonomski uticaj pandemije kovida-19

Pandemija kovida-19 imala je ozbiljan društveno-ekonomski uticaj na praktično cjelokupnu populaciju, ali ponajviše na one s niskim obrazovanjem, nezaposlene i druge ranjive grupe. Brza procjena uticaja pandemije, koju je UN sproveo u Crnoj Gori u junu 2020., ukazala je različite negativne efekte – oko 50% stanovništva očekivalo je niže prihode, ukupno 18% ispitanika navelo je da im je zarada smanjena, a uglavnom se radilo o žiteljima južnog dijela Crne Gore, dok je 14% prijavilo da je ostalo bez posla. Značajan udio tih lica ima osnovno ili manje obrazovanje. U istoj studiji se zaključuje da blizu polovine onih koji su imali troškove u pogledu školovanja srednjoškolaca i studenata nisu bili u mogućnosti da podmire takve troškove u posljednjih šest mjeseci. Osim toga, 63% onih koji su imali troškove liječenja u privatnim zdravstvenim ustanovama, jer je bio ograničen pristup javnoj zdravstvenoj zaštiti zbog pandemije kovida-19, nisu mogli da pokriju te troškove. Konačno, 68% onih koji iznajmljuju stan nije bilo u mogućnosti da priušti troškove stana.²³ Zaključak ove studije bio je da su određene društvene grupe posebno pogodjene – poput porodica sa smanjenim prihodima, romskih porodica, djece sa smetnjama u razvoju i osoba s invaliditetom, starijih lica, djece u

²² Carraro, A., Gavrilović, M., Novković, M., Stanišić, S., Smolović, D., (2020). *Multidimenzionalno dječje siromaštvo u Crnoj Gori – Razumijevanje složene stvarnosti djece u siromaštvu primjenom mješovitih metoda*, UNICEF-ova kancelarija za istraživanje – Innocenti i predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori.

²³ UN u Crnoj Gori, *Brza procjena socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori*, april–jun 2020.

hraniteljskim porodicama, samohranih domaćinstava i domaćinstava u kojima roditelji imaju istoriju upotrebe psihoaktivnih supstanci.

Prema procjenama Svjetske banke²⁴, pandemija bi mogla da dovede do povećanja nacionalne stope siromaštva u Crnoj Gori za 1,5–3%, u zavisnosti od njenog trajanja. Time bi došlo do gubljenja pozitivnih efekata 4–6 godina realizacije mjera za smanjenje siromaštva. S druge strane, procjena iz 2021. ukazala je na određeni ekonomski oporavak u odnosu na nalaze istraživanja od prije godinu dana.

Takođe, kad je riječ o sektoru obrazovanja, pandemija je izazvala do sada nepoznate poremećaje i imala uticaja na svu djecu, a naročito na onu iz ranjivih grupa. Pandemija kovida-19 predstavljala je test i za postojeći sistem upravljanja obrazovanjem. Sistem obrazovanja uspio je da se veoma brzo reorganizuje kako bi doprinio naporima koji se ulažu u sprečavanje širenja zaraze, zatvaranjem vaspitno-obrazovnih ustanova, istovremeno osiguravajući kontinuitet u obrazovanju djece putem brzog prelaska na učenje na daljinu.²⁵ Međutim, pristup obrazovanju je ozbiljno pogoden, naročito za djecu i adolescente koji nemaju pristup onlajn obrazovanju, a dugoročne implikacije na ishode učenja još uvijek nisu poznate (vidjeti, takođe, poglavje 6).

Izvještaj Svjetske banke o razvoju humanog kapitala procjenjuje da bi Indeks humanog kapitala (HCl) mogao pasti najmanje za 1 bod uslijed pandemije kovida-19. HCl mjeri humani kapital koji dijete koje je danas rođeno može očekivati da će postići do svog 18. rođendana, s obzirom na rizike koji se vezuju za loše zdravlje i loše obrazovanje, a koji preovlađuju u njegovoj zemlji. Ovaj indeks uključuje mjerenje različitih dimenzija ljudskog kapitala: zdravlje (stopa preživljavanja djece, zaostajanje u razvoju i stopa preživljavanja odraslih) i kvantitet i kvalitet školovanja (očekivani broj godina školovanja i rezultati na međunarodnim testiranjima). Podaci koji su prethodili pandemiji ukazuju na to da će dijete rođeno u Crnoj Gori na današnji dan, kad odraste, biti produktivno 63% u odnosu na to kad bi uživalo u potpunom obrazovanju i zdravlju. To je niže od prosjeka za region Evrope i Centralne Azije, ali i iznad prosjeka za zemlje s višim srednjim prihodom.

1.1.3 Makroekonomска situacija u periodu 2010–2020.

Gotovo deset godina Crna Gora je imala ekonomski rast, ali je taj rast počeo da usporava 2019. godine, a 2020. godine postao negativan. Strateški razvojni cilj Crne Gore, definisan u Programu ekonomskih reformi 2020–2022, jeste „održivi i inkluzivni ekonomski rast koji će doprinijeti smanjenju razvojnog jaza između Crne Gore i prosjeka EU i poboljšanje kvaliteta života svih njenih građana“²⁶. Statistički podaci pokazuju da crnogorska ekonomija bilježi kontinuirani rast u periodu 2010–2019, s izuzetkom 2012. godine. Veliki infrastrukturni projekti, uključujući novi auto put i sektor turizma, bili su važan doprinos rastu bruto domaćeg proizvoda (BDP). Ipak, čak i prije izbijanja pandemije kovida-19, postojali su neki znaci ekonomskog usporavanja. U 2019. godini rast BDP-a smanjio se na 4,1%. Nakon izbijanja pandemije kovida-19 BDP je

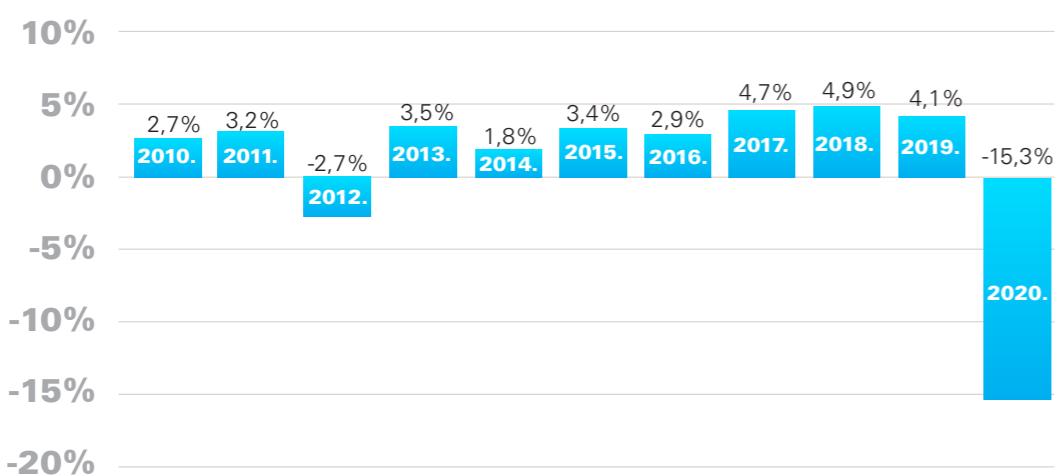
²⁴ World Bank. 2020. The Economic and Social Impact of COVID-19: Poverty and Household Welfare. (*Ekonomski i socijalni uticaj kovida-19: Siromaštvo i dobrobit domaćinstava*) Western Balkans Regular Economic Report; no. 17. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/236311590680555002/The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Poverty-and-Household-Welfare>

²⁵ World Bank. 2020. The Economic and Social Impact of COVID-19 : Education. (*Ekonomski i socijalni uticaj kovida-19: Obrazovanje*) Western Balkans Regular Economic Report; no. 17. Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/932621590693246041/The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Education>

²⁶ Vlada Crne Gore, Program ekonomskih reformi Crne Gore 2020–2022.

brzo pao i brojke za 2020. pokazuju veliki pad od više od 15%. Prema podacima MONSTAT-a, bruto domaći proizvod po stanovniku u 2020. godini iznosio je 6.737 eura, dok je u 2019. godini iznosio 7.959 eura.

Slika 1.2 Realni rast BDP-a izraženo u %, 2010–2020.



Izvor: MONSTAT (2010–2019)

Snažan ekonomski rast do 2019. godine takođe je doveo do boljih rezultata na tržištu rada.

Stopa nezaposlenosti postepeno se smanjivala sa 17,7% u 2015. na 15,1% u 2019. godini. Ipak, nekoliko istraživačkih studija utvrdilo je da tržište rada još uvijek karakteriše visoka stopa neaktivnog rada, niska stopa zaposlenosti, dugotrajna nezaposlenost, strukturna neuskladenost između potražnje i ponude i visoke stope nezaposlenosti, posebno među mladima (vidi odjeljak 1.2 za više detalja).

Istovremeno, dužnička pozicija rapidno se pogoršala. Iako je sprovođenje velikih javno finansiranih infrastrukturnih projekata doprinijelo ekonomskom rastu, prateća upotreba fiskalnih resursa doprinijela je i velikom povećanju državnog duga. Državni dug kao postotak BDP-a porastao je s prosjeka od 53,4% u periodu 2010–2015. godine na 70,8% u 2018. godini²⁷ i 76,5% u 2019. godini²⁸. U 2020. privremeni skok državnih rashoda za saniranje posljedica pandemije i gubitak prihoda od turizma dodatno su opteretili javne finansije, što je rezultiralo pogoršanjem dužničke pozicije koja je dosegla 105,1% preliminarnih vrijednosti BDP-a za 2020.²⁹

U svom izještaju iz 2019. godine, Međunarodni monetarni fond (MMF) naglasio je važnost nastavka mjera fiskalnog prilagođavanja, daljih napora na jačanju supervizije bankarskog sektora, i fiskalnih i strukturnih reformi u cilju podrške inkluzivnom rastu u srednjoročnom periodu³⁰. Uz usku bazu domaće proizvodnje i visoku uvoznu zavisnost za ulaganja i potrošnju robe, potrošnja mora biti pažljivo razmatrana u smislu prioriteta, kako bi se pokrile najhitnije potrebe i izbjegla ugroženost u pogledu održivosti javnog duga. Slična primjedba data je u Godišnjem izještaju Evropske komisije (EK) o Crnoj Gori za 2019. godinu³¹, u kojem se ističe važnost

27 Izještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu

28 MF, Izještaj o javnom dugu Crne Gore na dan 31. decembar 2020.

29 MF, Izještaj o javnom dugu Crne Gore na dan 31. decembar 2020, <https://www.gov.me/en/article/report-on-the-general-government-debt-of-montenegro>

30 MMF 2019. član IV, konsultacije, izještaj o zemlji br. 19/293

31 Crna Gora započela je pregovore s EU u junu 2012. godine i nastoji da joj se se pridruži do 2025. godine, prije ostalih zemalja Zapadnog Balkana. Od 35 pregovaračkih poglavljja, dva su zatvorena, a 33 otvorena.

održavanja makroekonomske stabilnosti, uz napomenu da posebno zabrinjavaju brzorastući javni dug i visoki fiskalni deficiti, zajedno s visokim eksternim disbalansima i visokom stopom nezaposlenosti. Iako je privremeno povećanje državne potrošnje zbog pandemije kovida-19 bilo neophodno, povratak pažljivom fiskalnom upravljanju, kada se privreda oporavi, od suštinskog je značaja kako bi se javni dug smanjio na sigurnije nivo. (Za više informacija o uticaju pandemije kovida-19 na ekonomske izglede pogledajte poglavље 6.)

U poređenju s drugim zemljama u Evropi i Centralnoj Aziji (ECA), Crna Gora je izuzetno teško pogodena pandemijom kovida-19. Preliminarne brojke za 2020. godinu ukazuju na pad BDP-a od 15,3%. Finansijski uticaj pandemije kovida-19 osjetiće se i 2021, a možda i nakon 2021. Očekuje se da će se stopa duga povećati na 98,5% BDP-a 2021. godine.³² Dinamika oporavka zavisiće od sposobnosti da se zaustavi širenje virusa i obnovi ekonomski rast.

Brojke pokazuju neujednačen uticaj na region. Budući da je u velikoj mjeri zavisna od sektora usluga i turizma, Crna Gora bila je jedna od najteže pogodenih ekonomija u Evropi zbog pandemije. Nakon globalnih ograničenja putovanja, turizam u Crnoj Gori je pao za 80% u 2020. Na osnovu preliminarnih podataka, Crna Gora je doživjela pad ekonomske aktivnosti za 15,2% u 2020. Ovaj rezultat predstavlja najveći ekonomski pad na Zapadnom Balkanu, nakon čega slijedi Kosovo (-8,0%) i Hrvatska (-6,9%). Prema posljednjoj dostupnoj procjeni Svjetske banke iz juna 2021. godine, ekonomska aktivnost u Evropi i Centralnoj Aziji (ECA) smanjila se 2,1% u 2020. godini zbog poremećaja povezanih s pandemijom kovida-19. Pad ekonomske aktivnosti bio je manji nego što se u početku očekivalo. Međutim, kako zemlje postepeno povlače mjere podrške, gubitak radnih mesta mogao bi se ponovno povećati.

Tabela 1.4 Projekcije stope rasta BDP-a na Zapadnom Balkanu i euro zoni

	2018.	2019.	2020.e	2021.f	2022.f
Zemlja					
Crna Gora	5,1	4,1	-15,2	7,1	4,5
Kosovo	3,8	4,9	-6,9	4,0	4,5
Hrvatska	2,8	2,9	-8,0	5,5	6,2
Albanija	4,1	2,2	-3,3	4,4	3,7
Bosna i Hercegovina	3,7	2,8	-4,3	2,8	3,5
Region					
Zapadni Balkan	4,0	3,6	-3,4	4,4	3,7
Euro zona	1,9	1,3	-6,6	4,2	4,4

Izvor: Globalni ekonomske izgledi, Svjetska banka, jun 2021.

U vrijeme pisanja ovog izještaja i dalje su prisutne nejasnoće o periodu ekonomskog oporavka. Projektuje se da će Crna Gora doživjeti rast BDP-a od oko 4,5% u 2022. godini. Ovo predstavlja snažniji oporavak u poređenju s ostalim zemljama ove podregije³³, ali je i pad bio znatno dublji. Očekuje se da će rast u regionu Zapadnog Balkana u cijelini iznositi 4,4% tokom 2021. godine, pod pretpostavkom da će se povratiti povjerenje potrošača i preduzeća kako se pandemija kovida-19 bude stavljala pod kontrolu i ako dođe do ublažavanja političke nestabilnosti. Vrijeme potrebno za kontrolu virusa ipak će direktno uticati na period neophodan za ekonomski oporavak. Što duže bude trajala zdravstvena kriza i s njom povezana ograničenja, to će dublja biti i ekonomska recesija.

32 World Bank Global Economic Prospects (*Globalni ekonomski izgledi*), januar 2021. (Presjek tj. cutoff datum za podatke koji se koriste u ovom izještaju je 18. decembar, 2020) and <https://betabriefing.com/see-business/montenegro/12577-montenegrinos-public-debt-may-rise-to-98-of-gdp-wb-forecasts>

33 Ibid.

1.2 Tržište rada i veza s obrazovanjem

U Crnoj Gori aktivnu radnu snagu čini 43,1% ukupnog stanovništva, što uključuje i zaposlene i nezaposlene koji traže posao od 15. godine života. Većina zaposlenog stanovništva zaposlena je u uslužnim djelatnostima. Od ukupne populacije koja radi u uslužnim djelatnostima, najveće kategorije su one koje rade u veleprodaji, maloprodaji i servisima (26,1%), slijede javna uprava i odbrana (12,2%), usluge pružanja smještaja i ugostiteljstvo (9,8%), i oni koji rade u sektoru obrazovanja (8,4%).

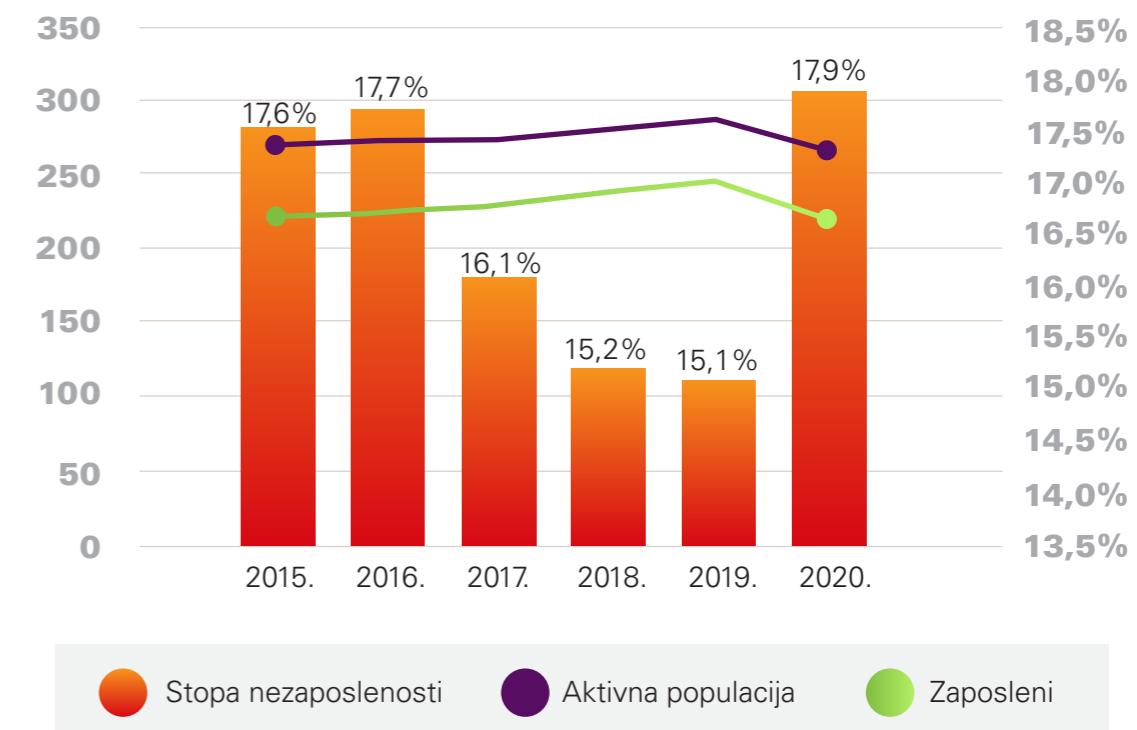
Tabela 1.5 Struktura tržišta rada u 2020.

	Ukupna populacija x 1.000	Udeo populacije
Poljoprivreda	16,5	2,7%
Industrija	40,4	6,5%
Usluge	162,5	26,2%
– od čega u sektoru obrazovanja	13,7	2,2%
Ukupno zaposlenih	219,4	35,4%
Nezaposleni / Lica u potrazi za poslom	47,8	7,7%
Populacija mlađa od 15 godina	119,0	19,2%
Neaktivna populacija	233,6	37,7%
Ukupno	619,8	100,0%

Izvor: Anketa o radnoj snazi iz 2019. godine

U periodu 2015–2019. godine povećala se i aktivna populacija (ukupna radna snaga, uključujući nezaposlene koji traže posao) i zaposleno stanovništvo. Jaz između oba pokazatelja, međutim, blago se smanjio, što je odraz sveukupnog smanjenje nezaposlenosti. Napredak koji je ostvaren u periodu 2015–2019, međutim, potpuno je poništen tokom 2020. godine zbog uticaja pandemije kovida-19 na tržište rada. Slika 1.3 pokazuje da se ukupan broj aktivnog stanovništva (radne snage) povećao za 4,1 – sa 268.900 u 2015. na 287.300 u 2019. U istom periodu udio aktivnog stanovništva koji je bio zaposlen povećao se sa 82,4% u 2015. na 84,9%. U 2020. godini udio aktivnog stanovništva značajno se smanjio i to za 7% – sa 287.300 u 2019. na 267.100 u 2020. godini, što ukazuje na to da je dio populacije koji je postao nezaposlen 2020. godine odlučio da prestane da traži alternativno zaposlenje (bilo privremeno ili u vidu prijevremenog penzionisanja). Zvanična stopa nezaposlenosti porasla je na 17,9%.

Slika 1.3 Ekonomski aktivna i zaposlena populacija, 2015–2020.



Izvor: MONSTAT, Ankete o radnoj snazi u periodu 2015–2019.

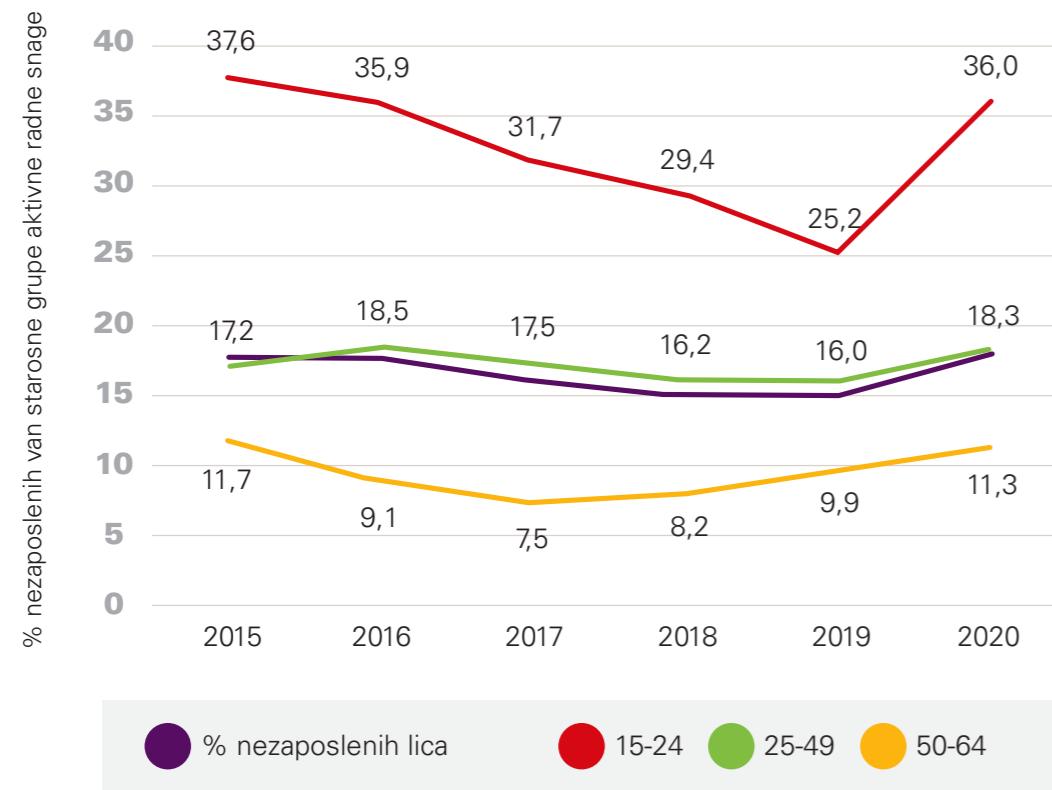
Relativno gledano, nezaposlenost je najveća među mladima u starosnoj grupi 15–24 godine gdje je 36,0% nezaposlenih. U starosnoj grupi 25–49 godina, stopa zaposlenosti je niža i iznosi 18,3%, iako se u apsolutnom broju ova grupa suočava s najvećom nezaposlenošću. Starosna grupa 50–64 godine ima i u relativnom i u apsolutnom smislu najmanji udio nezaposlenih.

Tabela 1.6 Status zaposlenosti aktivne populacije x 1.000, prema starosnoj grupi, 2020.

	Ukupno	15–24	25–49	50–64	65+
Zaposleni	219,4	16,9	136,5	59,9	6,1
Udeo aktivne populacije	82,1%	64,0%	81,7%	88,7%	100,0%
Nezaposleni	47,8	9,5	30,6	7,6	
Udeo aktivne populacije	17,9%	36,0%	18,3%	11,3%	
Aktivna populacija	267,2	26,4	167,1	67,5	6,1

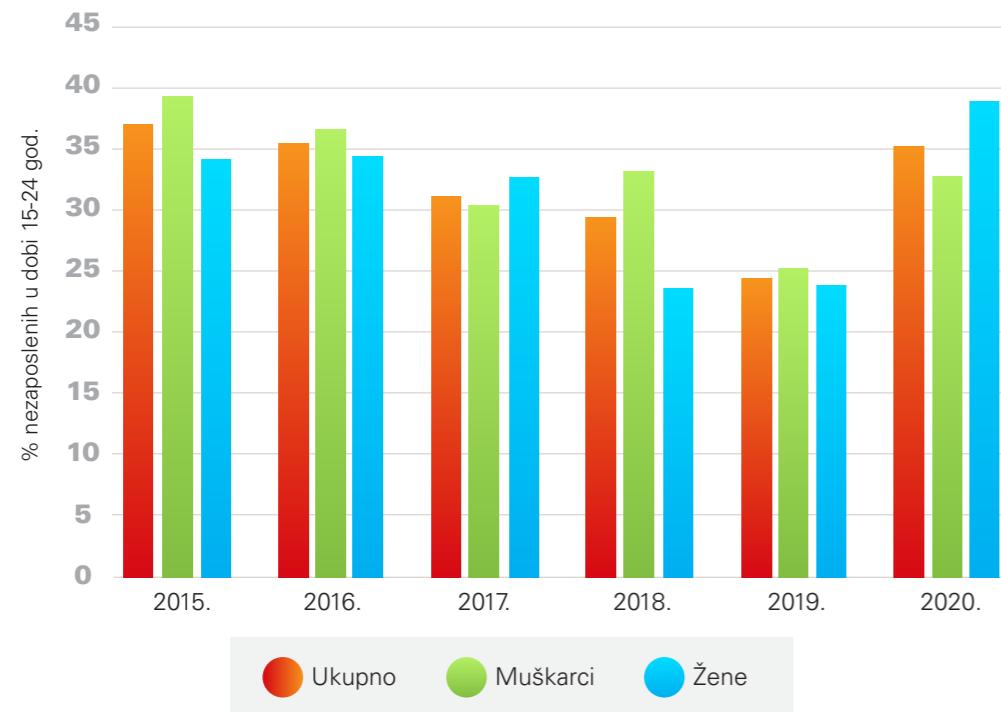
Izvor: Anketa o radnoj snazi 2020.

Stopa nezaposlenosti pokazivala je značajan opadajući trend u posljednjih nekoliko godina, ali pozitivan trend u tom pogledu preokrenut je 2020. godine za vrijeme vrhunca krize izazvane koronavirusom. U 2015. godini, 37,7% aktivne starosne grupe 15–24 godine bilo je nezaposleno. U 2019. godini ovaj udio pao je na 25,2%. Ipak, u 2020. opet je došlo do naglog povećanja na 36,0%. Ovaj visok procenat djelimično je uzrokovan i činjenicom da je relativno veliki dio starosne grupe 50–64 godine postao neaktivan tokom 2020. godine, što bi moglo ukazivati na skrivenu nezaposlenost (vidi Sliku 1.4).

Slika 1.4 Udio nezaposlenosti među različitim starosnim grupama, 2015–2020.

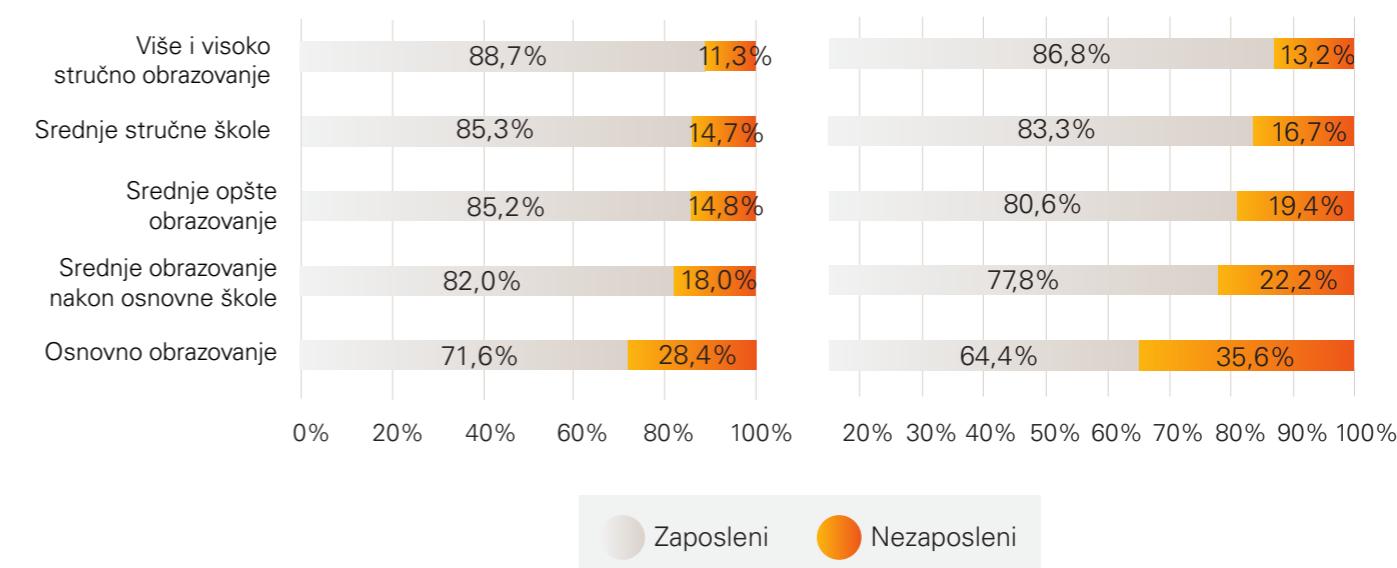
Izvor: MONSTAT, Ankete o radnoj snazi u periodu 2015–2020.

U posljednjih godinu dana prije pandemije kovida-19 stopa nezaposlenosti bila je na najnižem nivou s minimalnim rodnim razlikama. U 2020. godini zaposlenost mladih značajno se povećala kod oba pola, iako su žene bile relativno više pogodene od muškaraca. Tokom posljednjih godina, nezaposlenost mladih bila je nešto veća kod muškaraca, s izuzetkom 2017. godine, kada je bilo relativno više nezaposlenih žena.

Slika 1.5 Udio nezaposlenosti među mlađima u starosnoj grupi 15–24 godine, 2015–2020.

Izvor: MONSTAT, Statistički godišnjak za 2020.

I prije 2020. godine nezaposlenost je bila najčešća među onima s najnižim nivoom obrazovanja. Iako je pandemija kovida-19 dodatno povećala ukupnu nezaposlenost, najdublji uticaj imala je upravo među ovom grupom. Kad se uporede stope zaposlenosti prema najvišem stepenu obrazovanja koji su postigli oni koji su napustili obrazovni sistem ili diplomirali, nezaposlenost je evidentna na svim nivoima, ali je najčešća među onima koji su završili samo osnovno obrazovanje. Slika 1.6a pokazuje da je u 2019. godini oko 28 od 100 osoba bilo nezaposleno u ovoj grupi. Nezaposlenost među onima koji su završili tercijarno obrazovanje bila je znatno niža, otprilike 11 od 100. Slika 1.6b pokazuje da se nezaposlenost 2020. godine dodatno povećala u grupi onih s najnižim stepenom obrazovanja i to sa oko 25% na oko 36 od 100 ljudi. Nezaposlenost među onima koji su završili tercijarno obrazovanje takođe se značajno povećala za 17%, ali je i ostala na znatno nižem nivou i iznosi otprilike 13 od 100.

Slika 1.6.a i 1.6.b Nezaposlenost, prema stepenu obrazovanja, u 2019. i 2020.

Izvor: Proračuni autora na osnovu Ankete o radnoj snazi iz 2019. i 2020.

Nažalost, nije moguće izvršiti dalje raščlanjivanje nezaposlenosti prema nivou obrazovanja kako bi se, na primjer, vidjelo kojim starosnim grupama pripadaju te nezaposlene osobe. Znamo da je oko 25% mlađih nezaposleno, ali ne i koji je njihov najviši nivo obrazovanja. To bi bile zanimljive informacije za dalji proces izrade politika.

Oni koji su samo pohađali osnovnu školu ili manje takođe su grupa koja je uglavnom izložena riziku od siromaštva. Situacija je još teža kada se razmatra položaj djece. Tabela 1.6 pokazuje da se taj rizik povećao između 2015. i 2019. godine, i to među svim kategorijama, ali da je najozbiljniji kod odraslih s niskim obrazovanjem i kod njihove djece. U 2015. godini, riziku je bilo izloženo 35,7% odraslih s obrazovanjem nižim od srednjeg, u odnosu na 38,7% u 2018. godini. U posljednjih pet godina više od tri četvrtine djece čiji roditelji imaju obrazovanje niže od srednjeg (ISCED: 0-2) u riziku su od siromaštva. Povećanjem nivoa obrazovanja roditelja smanjuje se stopa djece u riziku od siromaštva, sa 32,8% u riziku kada posmatrate djecu roditelja s nivoom obrazovanja do srednjeg nivoa (ISCED: 3-4) i 12,4% u riziku kada se posmatraju djeca roditelja s visokim nivoom obrazovanja (ISCED: 5-8). Ipak, i u ovim kategorijama situacija je gora u odnosu na 2015. godinu. Uticaj pandemije kovida-19 još nije vidljiv u ovim brojkama, ali je vjerojatno da će negativno uticati na njih.

Tabela 1.7 Odrasli i djeca u riziku od siromaštva prema najvišem ostvarenom nivou obrazovanja (po roditeljima)

Najviši ostvareni stopenje obrazovanja	2015.		2016.		2017.		2018.		2019. *	
	Odrasli	Djeca								
Niže od srednjeg	35,7	75,9	37,7	76,8	36,2	83,6	41,4	77,8	38,7	84,5
Srednje	22,3	35,3	21,7	33,2	20,8	31,1	19,1	34,8	19,6	32,8
Više ili visoko	7,6	13,3	7,0	10,5	6,8	11,6	7,3	8,0	8,1	12,4

Izvor: Statistika prihoda i uslova života (EU-SILC)

* preliminarni podaci

Istraživanja su nedvosmisleno utvrdila pozitivan uticaj obrazovanja na prihode. Podaci o prosječnom godišnjem prihodu prema nivou obrazovanja mogu odrediti kako svaki dodatni nivo obrazovanja doprinosi povećanju dohotka, a takođe mogu pružiti i dalji uvid u to koliko obrazovni sistem odgovara na zahtjeve tržišta rada. Međutim, ne postoji zvanični izvor informacija koji bi mogao kvantifikovati ovaj efekat.

Koristeći druge metode, razne studije su istakle da postoji neusklađenost vještina između obrazovnog sistema i tržišta rada. Ova neusklađenost i nedostatak otvaranja novih radnih mjeseta i dalje su ključne prepreke rastu i konkurentnosti.³⁴ Neusaglašenost vještina očituje se na nivou srednjeg i višeg/visokog obrazovanja, a proizlazi iz visokog stepena tranzicije iz stručnog u visoko obrazovanje i programa koji su manje relevantni za potrebe tržišta rada. Čini se da prekomjerna ponuda kadra sa stepenom visokog obrazovanja, posebno u stručnim oblastima koje su slabo tražene, poput prava, biznisa i humanističkih nauka, dovodi do visokog nivoa nezaposlenosti diplomaca.

Tokom posljednjih 15 godina sistem stručnog obrazovanja pretrpio je značajne promjene. S tim u vezi, Zakon o nacionalnim stručnim kvalifikacijama (iz decembra 2008. godine) i Zakon o izmjenama i dopunama ovog zakona (iz juna 2016. godine) obilježavaju prekretnice preusmjerenja fokusa u obrazovnom sistemu na ishode učenja s ciljem postizanja maksimalne zapošljivosti stanovništva.

Ministarstvo prosvjete je 2017. godine započelo dalje reforme obrazovnog sistema, uključujući stručno obrazovanje. Najveća promjena je uvodenje dualnog stručnog obrazovanja, što predstavlja značajan napredak u poboljšanju tranzicije iz škole na posao kroz učenje u praksi. Ono uključuje paralelno učenje i rad s poslodavcem za učenike stručnog obrazovanja, dok učenik dobija mjesečnu naknadu za zaposlenje. U ovom sistemu, po školskoj godini, obrazuje se gotovo 300 učenika u saradnji sa 97 poslodavaca (2018/19). Na osnovu unaprijeđenih metodoloških dokumenata, za školsku 2017/2018. godinu pripremljeno je 10 modularizovanih obrazovnih programa, za 2018/2019. – 16 modularizovanih obrazovnih programa; za 2019/2020. – 13 modularizovanih obrazovnih programa, za školsku 2020/2021. – 11 novih modularizovanih obrazovnih programa, dok je jedan revidiran (ukupno 65 novih i jedan revidiran). Osim toga, pripremljena su tri prilagođena modularizovana obrazovna programa za učenike s posebnim obrazovnim potrebama. To se može smatrati jednim od ključnih razloga za povećanje neto stope upisa (NER) u srednje stručno obrazovanje, kao što je prikazano u poglavljju 2.

³⁴ Mjerenje neusaglašenosti vještina u Crnoj Gori, Evropska fondacija za obuku, 2019.

1.3 Organizacija sistema obrazovanja

1.3.1 Regulatorna struktura i nacionalne strategije i politike

Imajući u vidu da je riječ o prioritetnom sektoru za Crnu Goru, čitav set zakona čiji je cilj poboljšanje kvaliteta i pristupa obrazovanju, od predškolskog do stručnog osposobljavanja, usvojen je 2017. godine, u skladu s Ciljem održivog razvoja 4 (kvalitetno obrazovanje)³⁵. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju propisuje da je devetogodišnje školovanje obavezno (6–15. godine) i besplatno. Javne škole finansira država, pri čemu dobijaju jednaku finansijsku podršku države ako su ispunjeni određeni kriterijumi. Osnovni dokumenti koji regulišu obrazovanje u zemlji su: Zakon o predškolskom obrazovanju, Zakon o osnovnom obrazovanju, Zakon o opštem srednjem obrazovanju, Zakon o stručnom obrazovanju, Zakon o visokom obrazovanju i Zakon o obrazovanju djece s posebnim obrazovnim potrebama.³⁶

Nacionalna strategija održivog razvoja prepoznaje važnost obrazovnog sistema: „Preduslov za realizaciju postavljenih društvenih ciljeva (rast BDP-a, zapošljavanje, poboljšanje životnog standarda itd.), odnosno ekonomski napredak, jeste visok kvalitet učenja i nastave koji podrazumijeva profesionalni razvoj nastavnog kadra na svim nivoima, primjenu savremene nastavne prakse, pristup ranom obrazovanju i vaspitanju, uključivanje djece iz najosjetljivijih grupa i djece s posebnim obrazovnim potrebama, ostvarenje aktivne saradnje s roditeljima i lokalnom zajednicom, te obezbjeđivanje viših standarda uslova rada i učenja“³⁷.

Postoji niz strategija za poboljšanje obrazovnog sistema, ali ne postoji sveobuhvatna strategija sektora obrazovanja. Nova Strategija predškolskog vaspitanja i obrazovanja usvojena je krajem 2021. godine i obuhvata period do 2025. Vlada Crne Gore usvojila je Strategiju inkluzivnog obrazovanja (2019–2025) koja određuje pravce za osiguranje kvalitetnog inkluzivnog obrazovanja, zasnovanog na obavezujućim međunarodnim standardima u vezi s Konvencijom o pravima djeteta i Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom, kao i s relevantnim opštim komentarima i preporukama relevantnih ugovornih tijela UN-a³⁸.

1.3.2 Pregled sistema obrazovanja

Danas sistem obrazovanja u Crnoj Gori čine predškolsko, osnovno, opšte srednje obrazovanje (gimnazije), stručno obrazovanje, visoko obrazovanje i obrazovanje odraslih.

Sistem se sastoji od: 21 javne i 30 privatnih predškolskih ustanova; 162 javne osnovne škole i 5 privatnih osnovnih škola (ne računajući područna odjeljenja, jer su ona pod nadležnošću matičnih škola); 50 javnih srednjih škola, 1 javno-privatna i 4 privatne srednje škole (gimnazije, stručne i mješovite škole); 13 javnih muzičkih škola i 1 javno-privatna muzička škola; 3 resursna

³⁵ Cilj održivog razvoja Ujedinjenih nacija br. 4 ima cilj da „osigura inkluzivno i ravnopravno kvalitetno obrazovanje i promoviše mogućnosti cijeloživotnog učenja za sve“.

³⁶ Djeca s posebnim obrazovnim potrebama, u smislu ovog zakona, su:
1) djeca sa smetnjama u razvoju – djeca s tjelesnom, mentalnom i senzornom smetnjom i djeca s kombinovanim smetnjama;
2) djeca s teškoćama u razvoju – djeca s poremećajima u ponašanju; teškim hroničnim oboljenjima; dugotrajno bolesna djeca i druga djeca koja imaju poteškoće u učenju i druge teškoće uzrokovane emocionalnim, socijalnim, jezičkim i kulturološkim preprekama.

³⁷ Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030, 2017.

³⁸ Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori i Ministarstvo prosvjete, Strategija inkluzivnog obrazovanja djece u Crnoj Gori 2019–2025, Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori i Ministarstvo prosvjete, Podgorica, 2019. <<http://www.mpin.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=363254&rType=2>

centra za djecu sa smetnjama u razvoju; i 115 licenciranih organizatora obrazovanja odraslih. Kao što je to pomenuto u uvodnom poglavlju, privatno i visoko obrazovanje ne spadaju u opseg predmetne analize. Tabela 1.8 pruža neke ključne podatke o javnim školama (za više informacija pogledajte poglavlje 2).

Tabela 1.8 Ključni podaci za javne vaspitno-obrazovne ustanove, 2020/2021.

Stepen obrazovanja	Učenici	Nastavnici*	Škole	Broj jedinica
Predškolsko	20.722	1.196	21	139
Osnovno	68.506	4.344	162	402
Srednje	26.816	1.995	51	52
Više ili visoko	18.403	1.365**	1	5

Izvor: MONSTAT

*Podaci MONSTAT-a i podaci dobijeni od MEIS-a nisu konzistentni. Ovdje postoje problemi s podacima koji se odnose na nastavnike koji nemaju punu normu ili rade po ugovoru na određeno vrijeme i prema njima treba postupati s oprezom. Pogledajte poglavlje 2 za više detalja.

**Podaci za 2020/21.

Obrazovanje u ranom djetinjstvu (Early Childhood Education-- ECE) uključuje djecu u dobi mlađoj od uzrasta za polazak u osnovnu školu. Međunarodna standardna klasifikacija obrazovanja (ISCED) pravi razliku između djece do tri godine starosti koja borave u vrtićima (obrazovanje i njega u ranom djetinjstvu – ECED) i predškolskog obrazovanja (Pre Primary Education – PPE) koje obuhvata djecu uzrasta od tri godine do polaska u osnovnu školu. U Crnoj Gori se koriste termini jaslice i vrtić i obje usluge obično se kombinuju u jednom objektu. Takođe, u smislu prikupljanja podataka, često nije moguće razlikovati obrazovanje i njegu u ranom djetinjstvu i predškolsko obrazovanje. U nastavku izveštaja, stoga, koristićemo izraz predškolsko vaspitanje i obrazovanje (PVO) kojim obuhvatamo oba navedena nivoa. Iako obrazovanje u ranom djetinjstvu u Crnoj Gori nije obavezno, Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja, usvojena 2021, kao jedan od ciljeva postavlja povećanje obuhvata predškolskim obrazovanjem za svu djecu, posebno usmjereno na onu od 3 godine i stariju u vrtićima³⁹.

Osnovno obrazovanje u Crnoj Gori uključuje i osnovno i niže srednje obrazovanje – prema ISCED definiciji. Obavezno je za djecu uzrasta od 6 do 14/15 godina, a čini ga devet godina obrazovanja. Učenici prelaze u sljedeći razred automatski do 5. razreda. Nakon toga, učenici prelaze u naredni razred samo ako imaju prolazne ocjene iz svih predmeta. Učenici koji na kraju razreda imaju 1, 2 ili 3 nedovoljne ocjene moraju položiti popravne ispite iz predmeta iz kojih su ih imali kako bi prešli u naredni razred, a oni koji imaju više od 3 nedovoljne ocjene ili ne uspiju položiti popravni ispit moraju ponoviti razred. Trenutna struktura na snazi je od 2004. godine, kada je osnovno obrazovanje produženo sa 8 na 9 godina, a uzrast za upis smanjen sa 7 na 6 godina. Ovo je uvedeno kako bi se nadoknadio potencijalni gubitak ili kašnjenje uzrokovano nepohađanjem obrazovanja u ranom djetinjstvu.

Srednje obrazovanje traje dvije, tri ili četiri godine. Postoje tri glavna tipa srednjih škola. Opšte srednje škole ili gimnazije nude četvorogodišnje opšte akademsko obrazovanje koje se završava maturskim ispitom. Stručne škole nude dvije, tri ili četiri godine praktičnog obrazovanja. Postoje i srednje škole koje nude i opšte i stručno obrazovanje.

Visoko obrazovanje pružaju Univerzitet Crne Gore, koji je najveća i jedina javna institucija tercijarnog obrazovanja u Crnoj Gori, i niz manjih univerziteta u privatnom vlasništvu. Univerzitet Crne Gore opisan je kao pravno autonoman, ali se uglavnom finansira iz državnog budžeta. Fakulteti Univerziteta i njegovi instituti raspoređeni su u pet gradova u Crnoj Gori.

Obrazovanje za djecu s posebnim obrazovnim potrebama, i za osnovno i za srednje obrazovanje, spada pod nadležnost MP, dok se Ministarstvo finansija i socijalnog staranja uključuje kada je riječ o socijalnoj zaštiti ove djece. Proces inkluzivnog obrazovanja uveden je oficijelno od reforme obrazovanja i vaspitanja 2003, te je vaspitanje i obrazovanje djece s posebnim obrazovnim potrebama dio jedinstvenog obrazovnog sistema i djelatnost od javnog interesa, a temelji se na Zakonu o vaspitanju i obrazovanju djece s posebnim obrazovnim potrebama. Crnogorski obrazovni sistem za djecu s posebnim obrazovnim potrebama kao prvi izbor postavlja inkluzivno obrazovanje u okviru redovnih vrtića i škola od momenta otkrivanja smetnje u razvoju, na osnovu predloga lokalnih komisija za usmjeravanje o obrazovnom programu. Specijalne škole/posebne ustanove postale su resursni centri (ukupno 3), čija je glavna uloga pružanje podrške redovnim školama (obuke, rana intervencija, tretmani, asistivni kabineti). Pored ovog, resursni centri i dalje služe kao škole za djecu s kompleksnim smetnjama u razvoju. U 7 osnovnih škola postoje tzv. integrisana odjeljenja u kojima se za učenike s kompleksnim smetnjama realizuje poseban program, pri čemu djeca iz integrisanih odjeljenja pohađaju nastavu iz pojedinih predmeta zajedno s vršnjacima. Broj djece sa smetnjama u razvoju upisane u redovne škole u stalnom je porastu u posljednjih 10 godina.

Slika 1.7 Obrazovanje u Crnoj Gori



39 UNICEF Crna Gora i Ministarstvo prosvjete Crne Gore, *Strategija ranog i predškolskog obrazovanja u Crnoj Gori 2021–2025. s Aktionim planom*, UNICEF Crna Gora i Ministarstvo prosvjete, Podgorica, 2021. <https://www.gov.me/clanak/strategija-ranog-i-predskolskog-vaspitanja-i-obrazovanja-2021-2025-sa-aktionim-planom>

1.3.3 Kontekst upravljanja sistemom obrazovanja

MP odgovorno je za sve aspekte obrazovanja u ranom djetinjstvu, osnovnog i srednjeg obrazovanja.

Obrazovnom politikom koordinira Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta (MP), novo ministarstvo osnovano 2020. godine spajanjem četiri resorna ministarstva, nakon što je nova vlada stupila na dužnost u decembru 2020. Prije toga, obrazovnom politikom koordiniralo je Ministarstvo prosvjete (MP). U svrhu primjene obrazovne politike i osiguranja kvaliteta, Vlada je osnovala Nacionalni savjet za obrazovanje, Savjet za visoko obrazovanje i Savjet za kvalifikacije.

MP je odgovorno za planiranje, sprovođenje i preispitivanje obrazovne politike na svim nivoima obrazovanja u zemlji. U organizacionom smislu, u dijelu prosvjete, Ministarstvo djeluje kroz nekoliko jedinica:

- Direktorat za predškolsko, osnovno i inkluzivno obrazovanje i vaspitanje;
- Direktorat za opšte srednje obrazovanje, stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih;
- Direktorat za visoko obrazovanje;
- Direktorat za obrazovanje pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- Odjeljenje za IKT, statistiku i analizu.

Dvije jedinice od gore navedenih jedinica zadužene su za predškolski, osnovni i srednji nivo obrazovanja: Direktorat za predškolsko, osnovno i inkluzivno obrazovanje i Direktorat za opšte srednje obrazovanje, stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih.

U skladu sa svojim mandatom, MP nadgleda rad nezavisnih upravnih tijela s određenim nadležnostima – Zavoda za školstvo, Centra za stručno obrazovanje, Ispitnog centra i Zavoda za udžbenike i nastavna sredstva.

- Zavod za školstvo zadužen je za definisanje i osiguravanje kvaliteta obrazovanja u školama i vrtićima. Zadatak su mu razvojne, savjetodavne i istraživačke aktivnosti u području obrazovanja koje prethodi univerzitetском.
- Centar za stručno obrazovanje zadužen je za razvoj (primjena strateških dokumenata, razvoj standarda zanimanja i kvalifikacija, razvoj obrazovnih programa, obuka nastavnika) i savjetodavnu podršku u oblasti stručnog obrazovanja i obuke (kako za obrazovanje mladih tako i za obrazovanje odraslih).
- Ispitni centar Crne Gore vrši nacionalnu i međunarodnu eksternu provjeru znanja, vještina i sposobnosti.
- Zavod za udžbenike i nastavna sredstva zadužen je za razvoj i objavljivanje udžbenika i drugih nastavnih sredstava za preduniverzitsko obrazovanje.

U cilju sprovodenja aktivnosti utvrđenih obrazovnom politikom i osiguranja kvaliteta, Vlada Crne Gore osnovala je Nacionalni savjet za obrazovanje, Savjet za kvalifikacije i Savjet za visoko obrazovanje.

Savjet za visoko obrazovanje imenovala je Skupština Crne Gore, na predlog Vlade. Sprovodi aktivnosti čiji su ciljevi unapređenje i razvoj visokog obrazovanja. Između ostalog, Savjet: analizira stanje i dostignuća u visokom obrazovanju; propisuje uslove i kriterijume za imenovanje

u akademска zvanja; daje mišljenje o iznosu sredstava potrebnih za finansiranje javnih visokoškolskih ustanova; daje mišljenje o broju studenata koji pohađaju programe; sarađuje s visokoškolskim institucijama u pogledu osiguranja i poboljšanja kvaliteta.

Nacionalni savjet za obrazovanje osnovan je s namjenom da odlučuje o stručnim pitanjima i pruža stručnu pomoć u procesu donošenja odluka. Uz to, zadat je i priprema propisa iz područja obrazovanja i vaspitanja. Donosi obrazovne programe na svim nivoima, ispitne kataloge, standarde za izradu udžbenika, programe stručnog usavršavanja, programe rada stručnih saradnika, uputstva za izradu obrazovnih programa i slično.

Savjet za kvalifikacije osnovan je s ciljem poboljšanja sistema kvalifikacija, odobravanja samih kvalifikacija i klasifikacije u okviru Nacionalnog okvira kvalifikacija.

Osiguranje kvaliteta i unapređenje rada u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju vrše se u skladu s Opštim zakonom o obrazovanju i pratećim podzakonskim aktima. Pružanje i poboljšanje kvaliteta obrazovnog rada obrazovna ustanova vrši (putem samoevaluacije) svake godine u pojedinim oblastima i svake dvije godine u cjelini.

Zavod za školstvo zadužen je za osiguravanje i poboljšanje kvaliteta obrazovanja u predškolskim ustanovama, osnovnim školama i opštim srednjim školama, dok je Centar za stručno obrazovanje i osposobljavanje i dalje odgovoran za utvrđivanje i osiguravanje kvaliteta obrazovnog rada u oblastima stručnog obrazovanja i obrazovanja odraslih. Jedna od ključnih uloga Zavoda za školstvo i Centra za stručno obrazovanje jeste da organizuju eksternu evaluaciju rada škola u cilju osiguranja njihovog kvaliteta najmanje jednom u četiri godine.

Eksterno vrednovanje kvaliteta obrazovnog rada u ustanovi vrše prosjetni nadzornici, kao i ovlašteni savjetnici i eksterni saradnici. Na osnovu njihovog izvještaja o procjeni kvaliteta rada, direktor usvaja plan unapređenja kvaliteta vaspitno-obrazovnog rada, koji se zatim dostavlja Zavodu za školstvo. U slučaju institucija koje pružaju srednje stručno obrazovanje, takav plan mora biti dostavljen i Centru za stručno obrazovanje.



1.4 Zaključci i preporuke

Poglavlje 1 nudi opšti pregled organizacije obrazovnog sektora u Crnoj Gori i konteksta u kojem on funkcioniše. Nalazi u nastavku relevantni su za razumijevanje konteksta u kojem obrazovni sistem Crne Gore radi, ali i za planiranje njegove budućnosti.

Plan sektora obrazovanja – Vlada Crne Gore razvila je niz strategija za poboljšanje obrazovnog sistema, ali ne postoji sveobuhvatna strategija sektora obrazovanja. Preporučuje se izrada integrisanog plana sektora obrazovanja koji odgovara potrebama učenika i koji koristi društву u cijelini, kako bi se osigurala dobro planirana, koordinisana i finansijskim sredstvima propraćena implementacija mjera, uzimajući u obzir ključne izazove utvrđene u ovoj analizi sektora obrazovanja (vidi poglavje 7).

Demografske promjene – Sveukupno, populacija školskog uzrasta je relativno u padu. Istovremeno, primjetne su razlike u demografskim trendovima između regija ili opština. Više mogućnosti za posao i bolji životni uslovi u centralnoj i južnoj regiji značajno su uticali na unutrašnje migracije i doveli su do povećane urbanizacije. Povećana potražnja za obrazovanjem u urbanim sredinama i smanjenja potražnje u ruralnim područjima stvorile nove izazove trenutnom obrazovnom sistemu. Preporučuje se da se ovi trendovi uzmu u obzir kao relevantni za buduće planiranje školske infrastrukture i kapaciteta (vidi takođe poglavje 2).

Socioekonomski napredak – Ukupni trend u ljudskom razvoju pozitivan je od osamostaljenja zemlje 2006. do 2019. godine. Međutim, još uvijek postoji velika ranjiva grupa s visokim rizikom od pada u siromaštvo. Na primjer, postoji velika razlika između prosječnog dohotka po stanovniku najbogatijih i najsiromašnijih djelova

stanovništva. Značajan broj djece starosti 0–17 godina (oko 33%) bio je u riziku od siromaštva u 2019. godini. Oni koji su samo pohađali osnovnu školu ili manje takođe su grupa koja je u riziku da padne u siromaštvo. Situacija je još teža kada se razmatra položaj djece. Ova situacija dodatno se pogoršala uticajem pandemije kovida-19. To znači da je prilikom planiranja obrazovanja potrebno posebnu pažnju usmjeriti ka ranjivim grupama kako bi se osiguralo da obrazovanje bude potpuno inkluzivno (vidi takođe poglavje 4).

Tržište rada – lako je postignut napredak, razne studije su istakle da postoji neuskladenost vještina između obrazovnog sistema i tržišta rada. Ova neuskladenost i nedostatak otvaranja novih radnih mesta i dalje su ključne prepreke rastu i konkurentnosti.⁴⁰ Plan sektora obrazovanja treba da sadri jasnou dugoročnu viziju o tome kako se obrazovni sistem može prilagoditi poboljšanju kvaliteta i zapošljivosti (vidi poglavje 3).

Makro-ekonomski izgledi – Gotovo deset godina Crna Gora je ostvarivala ekonomski rast, ali taj rast je počeo da usporava 2019. godine, i postao negativan 2020. godine. Crnu Goru teško pogoda pandemija kovida-19, a podaci dostupni tokom 2020. godine pokazuju pad BDP-a od više od 15%, dok će se stopa duga i dalje povećavati na očekivanih 98,5% BDP-a u 2021. godini⁴¹. U vrijeme pisanja ovog izvještaja još uvijek postoje velike neizvjesnosti u pogledu perioda ekonomskog oporavka. Bez obzira na to, jasno je da se prilagođeni ekonomski izgledi i fiskalni prostor za investicije nakon kovida-19 moraju poštovati prilikom pripreme Strateškog plana za obrazovanje (vidi poglavje 5).

Pandemija kovida-19 i otpornost sektora obrazovanja

– Pandemija je pogodila gotovo cijelogupno stanovništvo, ali najviše niskoobrazovane, nezaposlene i druge ugrožene grupe. Takođe, kada je u pitanju obrazovni sektor, pandemija kovida-19 izazvala je poremećaje i negativno je uticala na svu djecu, a naročito onu iz ranjivih grupa. *Otpornost sektora treba uzeti u obzir prilikom pripreme Strateškog plana za obrazovanje* (vidi poglavje 6).



⁴⁰ Mjerenje neusaglašenosti vještina u Crnoj Gori, Evropska fondacija za obuku, 2019.

⁴¹ Globalni ekonomski izgledi Svjetske banke, januar 2021. (krajnji datum za podatke koji se koriste u ovom izvještaju bio je 18. decembar 2020) i <https://betabriefing.com/see-business/montenegro/12577-montenegrinos-public-debt-moguce-porasti-na-98-od-gdp-wb-prognoza>

2 Školska infrastruktura, upis i unutrašnja efikasnost

Ovo poglavlje predstavlja pregled kvantitativnog učinka sektora obrazovanja u Crnoj Gori, u smislu stope upisa u školu, unutrašnje efikasnosti obrazovnog sistema i djece koja su van škole. Podijeljeno je u pet cjelina: i) kapaciteti škola; ii) stopa upisa; iii) prosječni očekivani broj godina školovanja; iv) infrastrukturni i stručni kapaciteti – potrebe i raspoloživost; v) unutrašnja efikasnost; i vi) djeca koja su van škole. Pored toga, ovo poglavlje nudi pregled sektora obrazovanja u Crnoj Gori iz perspektive opšte populacije. Specifična situacija ranjivih i marginalizovanih grupa detaljnije je analizirana u poglavlju 4.

2.1 Školska infrastruktura i kapaciteti

Crna Gora suočava se s ozbiljnom neusklađenošću potražnje i ponude u pogledu školske infrastrukture, imajući u vidu da veliki broj osnovnih i srednjih škola radi ili ispod ili iznad predviđenih kapaciteta. Za sprovodenje slične analize u vezi s ranim i predškolskim obrazovanjem potrebne su detaljnije informacije. Podaci kojima se raspolaze u ovom trenutku, međutim, ukazuju na to da u većini opština postoji ozbiljan manjak kapaciteta. Prije analize stopa upisa, važno je imati na umu alarmantnu situaciju u pogledu školske infrastrukture i kapaciteta u velikom dijelu Crne Gore. [Ovaj odjeljak donosi sažetak naše analize izazova infrastrukturne prirode dok se kompletan analiza može naći u Aneksu 3.](#)

2.1.1 Rano i predškolsko obrazovanje

Kapacitet vaspitno-obrazovnih ustanova za rano i predškolsko vaspitanje i obrazovanje znatno se poboljšao u posljednjoj deceniji, kao i stopa upisa. Ipak, za dalje povećanje stope upisa potrebno je obezbijediti dodatne kapacitete. U Crnoj Gori tj. različitim opštinama trenutno postoji 21 javna predškolska ustanova (JPU). Četiri opštine (Gusinje, Petnica, Žabljak i Tuzi) nemaju ustanove takve vrste, ali imaju područne jedinice koje funkcionišu u sastavu vaspitno-obrazovnih ustanova u opštinama Plav, Berane, Pljevlja i Podgorica. Podgorica je jedina jedinica lokalne samouprave s dvije javne predškolske ustanove. Ovih 21 JPU upravljaju radom ukupno 148 jedinica (uključujući i područna odjeljenja) s ukupno 749 vaspitno-obrazovnih grupa.⁴² U odnosu na 2015. godinu, kapacitet JPU povećao se za 41% (sa 105 na 148 jedinica) u 2020. godini, dok se broj vaspitno-obrazovnih grupa povećao za 45% (sa 515 na 749).

Ne postoji jedinstven i cijelovit pregled infrastrukture kojom raspolažu javne predškolske ustanove. Nažalost, ne postoji ni cijelovit skup podataka o ukupnom broju učionica po jedinici zato što nisu sve institucije prijavile podatke razvrstane po jedinici. Ovo je, samo po sebi, važan ishod, jer je za efikasno planiranje neophodno posjedovati precizan zbirni pregled postojeće ponude i potražnje kako bi se odredilo gdje da se ulaže u dodatnu infrastrukturu. Godišnji izvještaji MP ukazuju na to da je u posljednjih pet godina ulaganje u dodatne kapacitete sistema ranog i predškolskog obrazovanja vršeno u Podgorici, Tuzima, Pljevljima, Baru, Ulcinju⁴³ i u Rožajama. Ulaganja su se odnosila kako na izgradnju novih kapaciteta, tako i na rekonstrukciju postojećih objekata.

⁴² MONSTAT, Predškolsko obrazovanje i vaspitanje, 2020/2021.

⁴³ Posredstvom kredita Razvojne banke Savjeta Evrope

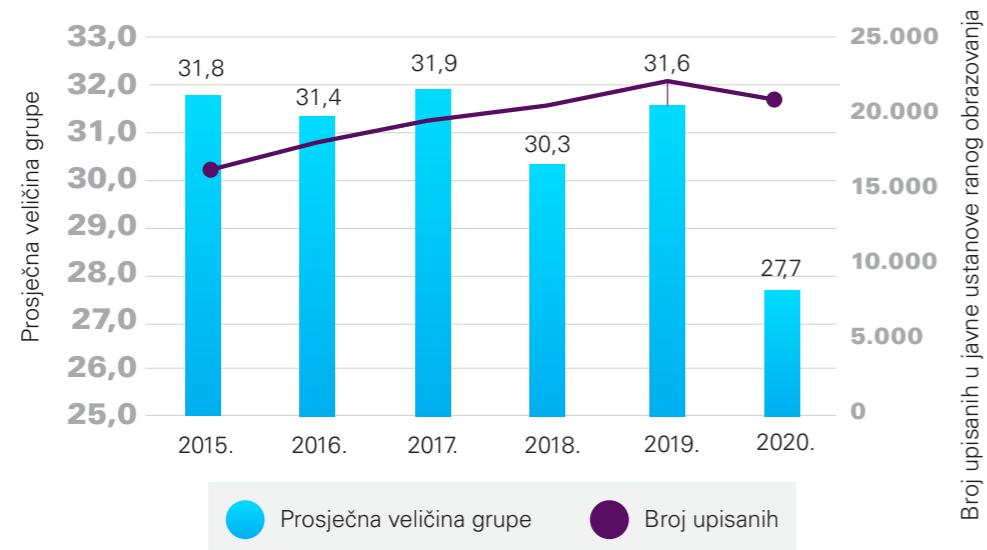


S obzirom na ograničenja u vezi s dostupnim podacima, kapacitet infrastrukture ranog i predškolskog obrazovanja procijenjen je na osnovu prosječne veličine vaspitno-obrazovnih grupa. Kao zamjensku vrijednost za broj učionica koristili smo prosječan broj djece po grupi na godišnjem nivou (tj. prosječnu veličinu grupe). Vrijedi napomenuti da ne postoji nužno linearni odnos između broja i veličine grupe i broja učionica. Prvo, veličina vaspitno-obrazovne grupe ne zavisi isključivo od (ne)dostupnosti prostora fizičke učionice, već može i od (ne)dostupnosti vaspitača. Drugo, kapacitet učionice takođe zavisi od njenog korišćenja. Na primjer, u slučaju poludnevnih programa moguće je opslužiti dvostruko više djece (u različitim vaspitno-obrazovnim grupama) koja koriste istu učionicu. Ipak, dostupni podaci o veličini grupe i dalje nude određene privremene uvide o postojanju infrastrukture u vaspitno-obrazovnim ustanovama.

Pod pretpostavkom da većina ustanova koristi mješoviti model organizacije rada koji podrazumijeva rad s djecom različitog uzrasta, za potrebe ove studije koristili smo vrijednost 20 kao maksimalan broj djece po grupi. Prema nacionalnom zakonu kojim se reguliše rano i predškolsko vaspitanje i obrazovanje, grupisanje može varirati u zavisnosti od starosti djeteta, pri čemu je najniža maksimalna grupa od 10 bila kod djece starosti od 0 do 2 godine, a 25 za djecu u starosnoj grupi od 5 do 6 godina. Za mješovite grupe, s djecom starosti od 3 do 6 godina, maksimalna veličina grupe je 20⁴⁴. Stvarna norma po ustanovi, dakle, zavisi od starosne strukture djece koja je pohadaju.

Podaci pokazuju da je povećanje kapaciteta ranog i predškolskog obrazovanja rezultiralo povećanjem stope upisa, ali i da je imalo ograničen uticaj na prosječnu veličinu vaspitno-obrazovne grupe. Slika 2.1 pokazuje da, iako se upis u rano i predškolsko obrazovanje znatno povećao, prosječna veličina vaspitno-obrazovne grupe, na nacionalnom nivou, ostaje relativno stabilna. Ovo implicira da povećanje stope upisa nije imalo negativan uticaj na prosječnu veličinu vaspitno-obrazovnih grupa i potvrđuje da je stvoren dodatni kapacitet koji će olakšati dodatni upis. To, međutim, ne znači nužno da se razvoj infrastrukture odvija istom brzinom kao i povećanje broja upisane djece. Mogli su postojati i drugi faktori koji su doprinijeli povećanju kapaciteta za upis, poput promjene u pogledu broja sati obrazovanja. Raspoloživi podaci ne dozvoljavaju da se izvrši procjena da li povećanje upisa ide ruku pod ruku sa (djelimičnom) promjenom prakse cijelodnevног programa ka poludnevnom.

Slika.2.1 Prosječan broj djece po grupi u predškolskim ustanovama, 2015–2020. i ukupna stopa upisa u javne predškolske ustanove

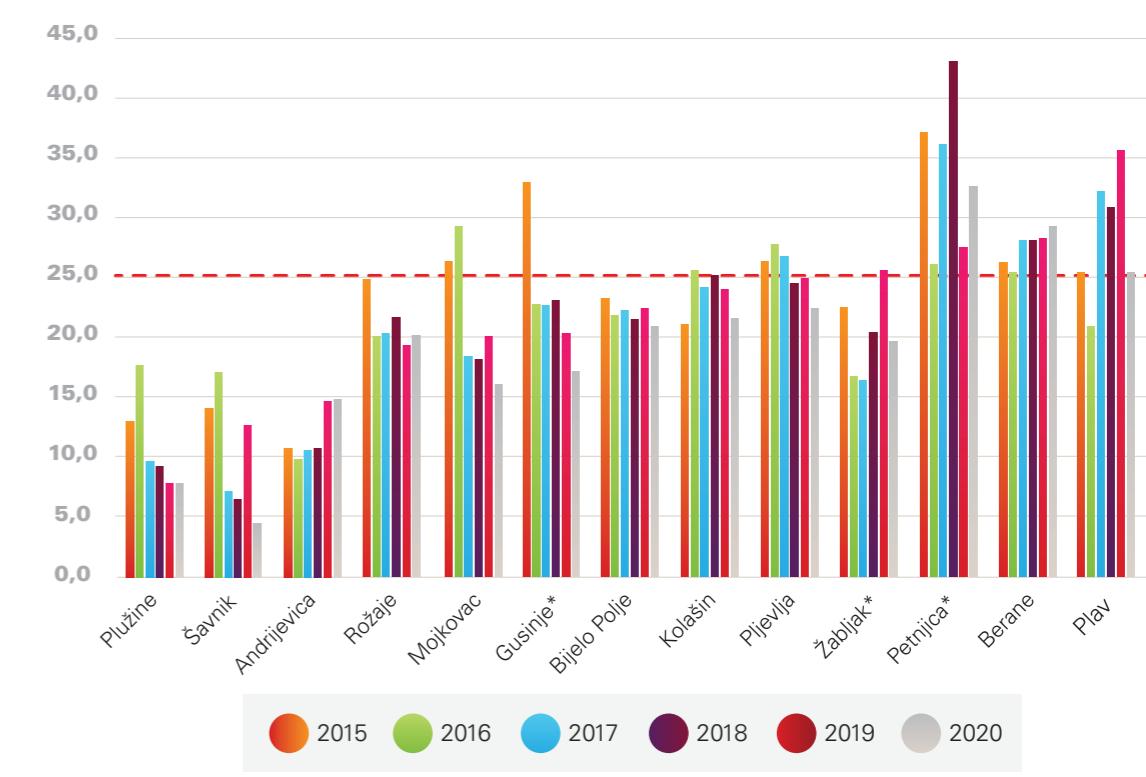


Izvor: MONSTAT i podaci iz MEIS-a 2015–2020.

Ipak, u prosjeku, vaspitno-obrazovne grupe ostale su prevelike. Iako su se povećali i stopa upisa i kapaciteti ustanova, prosječna veličina grupe, na nacionalnom nivou, i dalje je daleko iznad propisane nacionalne norme od 10 do 25 djece, u zavisnosti od starosne strukture grupe. **To znači da je dodatni kapacitet omogućio dodatni upis, ali da nije iskorишćen za smanjenje prosječne veličine grupe.**

Međutim, postoje određene regionalne razlike koje treba uzeti u obzir, pri čemu je situacija u centralnoj regiji najteža. Slika 2.2 pokazuje da gotovo sve opštine u sjevernoj regiji rad organizuju u grupama čija je veličina ispod nacionalnog prosjeka. Uz to, broj djece u ranom i predškolskom obrazovanju u sjevernoj regiji relativno je mali. Od ukupnog broja djece koja su 2020. godine upisana u javne predškolske ustanove (20.722), svega 17% (3.531) živjelo je u sjevernoj regiji. Ipak, tri od trinaest opština (Plav, Berane i Petnjica) bilježe prosjeke koji su iznad apsolutne maksimalne norme od 25, dok je u sedam opština prosjek po vaspitno-obrazovnoj grupi iznad norme od 20.

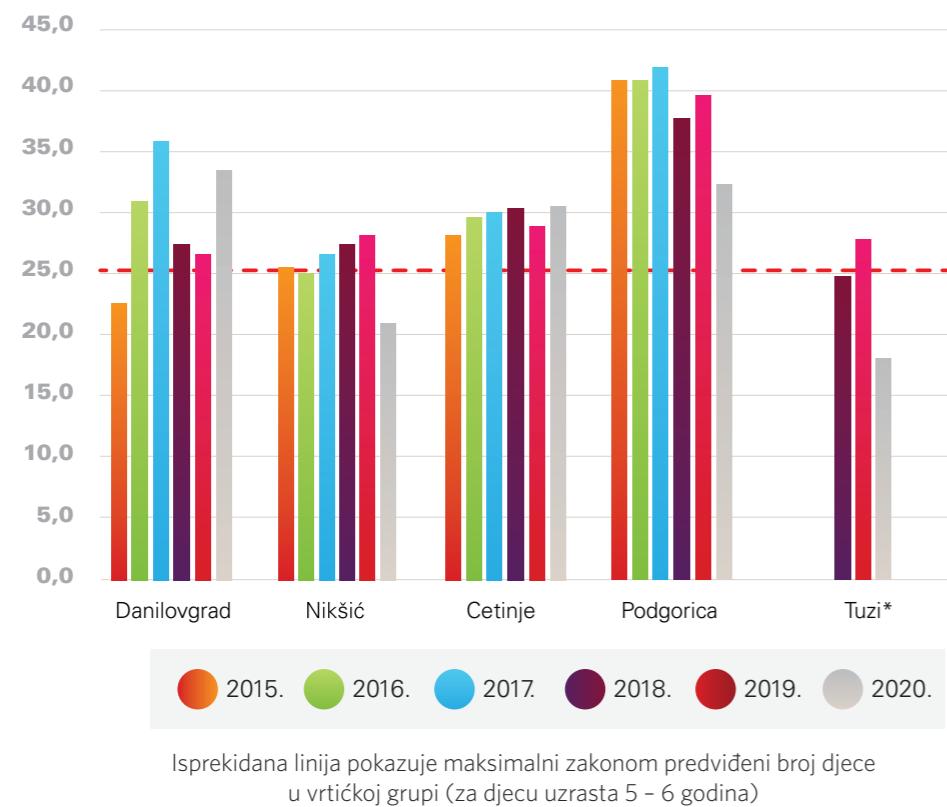
Slika 2.2 Prosječan broj djece po grupi u javnim predškolskim ustanovama, sjeverna regija, 2015–2020.



Isprekidana linija pokazuje maksimalni zakonom predviđeni broj djece u vrtićkoj grupi (za djecu uzrasta 5 – 6 godina)

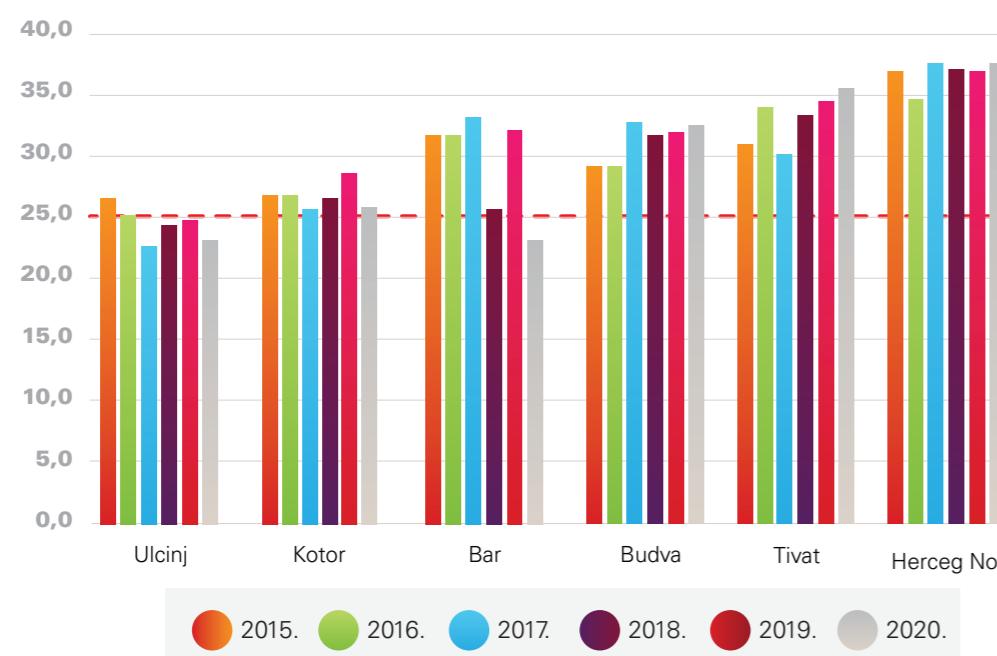
Izvor: MONSTAT i podaci iz MEIS-a 2015–2020.

Slika 2.3 pokazuje da u centralnoj regiji prosječne veličine vaspitno-obrazovnih grupa u većini opština iznad maksimalne norme. Situacija je najteža u Podgorici, gdje je bilo određenih trendova u pogledu smanjenja grupa, vjerovatno zbog manjeg broja upisane djece uslijed pandemije kovida-19. U isto vrijeme, Danilovgrad je bio jedina opština u kojoj je bio evidentan trend pada u 2018. i 2019., a u kojoj 2020. godine postoji povećanje i to do nivoa koji su daleko iznad maksimuma norme. Uticaj vrijednosti koje karakterišu centralnu regiju na nacionalni prosjek je veliki s obzirom na to da većina djece upisane u javne predškolske ustanove živi upravo u centralnoj regiji (55%).

Slika 2.3 Prosječan broj djece po grupi u javnim predškolskim ustanovama, centralna regija, 2015–2020.

Izvor: MONSTAT i podaci iz MEIS-a 2015–2020.

Takođe, u južnoj regiji, prosječna veličina grupe u svim opština veoma je blizu ili je iznad apsolutnog maksimuma u pogledu norme tj. 25 djece, kao što je prikazano na Slici 2.4. U južnoj regiji živi 28% sve djece koja su pohađala javne predškolske ustanove u 2020. godini.

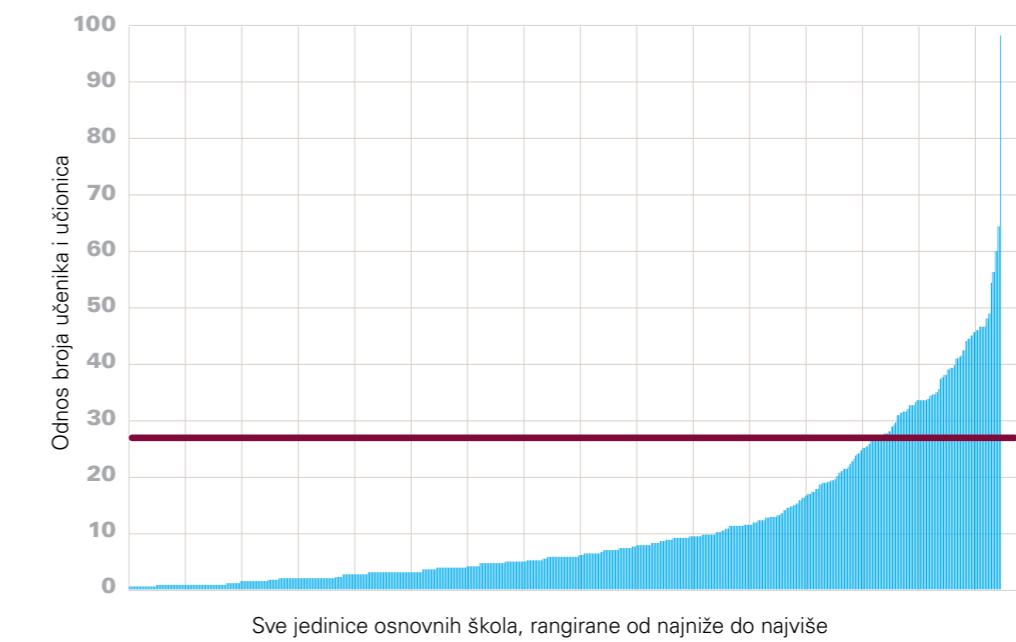
Slika 2.4 Prosječan broj djece po grupi u javnim predškolskim ustanovama, južna regija, 2015–2020.

Izvor: MONSTAT i podaci iz MEIS-a 2015–2020.

Međutim, neophodno je obezbijediti više podataka i sproveсти dodatna istraživanja kako bi se izvukli precizniji zaključci o potrebama u pogledu infrastrukture kojom raspolažu javne predškolske ustanove, što je i predviđeno tekućom Strategijom. Posebno treba pomenuti da ove tabele prikazuju prosječne vrijednosti po opština. Rezultati slične analize koja se odnosila na osnovno i srednje obrazovanje (za koje je dostupan daleko potpuniji skup podataka) ukazuju na to da čak i unutar opštine mogu postojati značajne razlike (vidjeti odjeljke 2.1.2 i 2.1.3).

2.1.2 Osnovno obrazovanje

U Crnoj Gori postoje 162 osnovne škole, koje su 2019. činile 402 jedinice (uključujući i područna odjeljenja). Na osnovu uzorka od 394 školske jedinice za koje su bili dostupni podaci (što predstavlja 98% svih školskih jedinica), možemo zaključiti da je 2019. godine 87% školskih jedinica radilo s odjeljenjima sa 28 ili manje učenika, dok je u 13% jedinica broj učenika po odjeljenju bio iznad norme. Prema nacionalnim standardima koji se odnose na javne vaspitno-obrazovne ustanove,⁴⁵ maksimalna veličina grupe po nastavniku u osnovnom obrazovanju iznosila je 28. Ovaj maksimalni broj učenika po odjeljenju smanjuje se u slučaju da se u odjeljenju nalazi i dijete sa smetnjama u razvoju. Prilikom analize školske infrastrukture pretpostavili smo da se ista norma može primijeniti i na brojnost po učionici, npr. da je moguće organizovati nastavu s najviše 28 učenika po učionici. Postoji velika razlika u razmjeri broja učenika naspram broja učionica s obzirom na to da se ekstremne vrijednosti očituju na obje strane. Svega 5% školskih jedinica organizuje rad s grupama koje su, u pogledu veličine, u propisanom rasponu 22–28 učenika po odjeljenju, dok je u 83% jedinica taj prosjeku ispod 22, a u 12% iznad 28. Dakle, procenat škola koje rad organizuju ispod svojih maksimalnih kapaciteta mnogo je veći od škola koje imaju zahtjeve koji prevazilaze njihove fizičke kapacitete. U takvim slučajevima može se organizovati rad u kombinovanim odjeljenjima, što je u skladu sa Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju. Međutim, nema podataka koji ukazuju na to koliko često se pribjegava ovoj praksi.

Slika 2.5 Odnos broja učenika i učionica rangiran od niskog do visokog za svaku osnovnu školu u 2019. godini

Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

45 Normativi i standardi za sticanje sredstava iz javnih prihoda za ustanove koje sprovode javno važeće obrazovne programe (Objavljeno u „Službenom listu“ Crne Gore br. 66 od 19. novembra 2010. godine, 41/13)

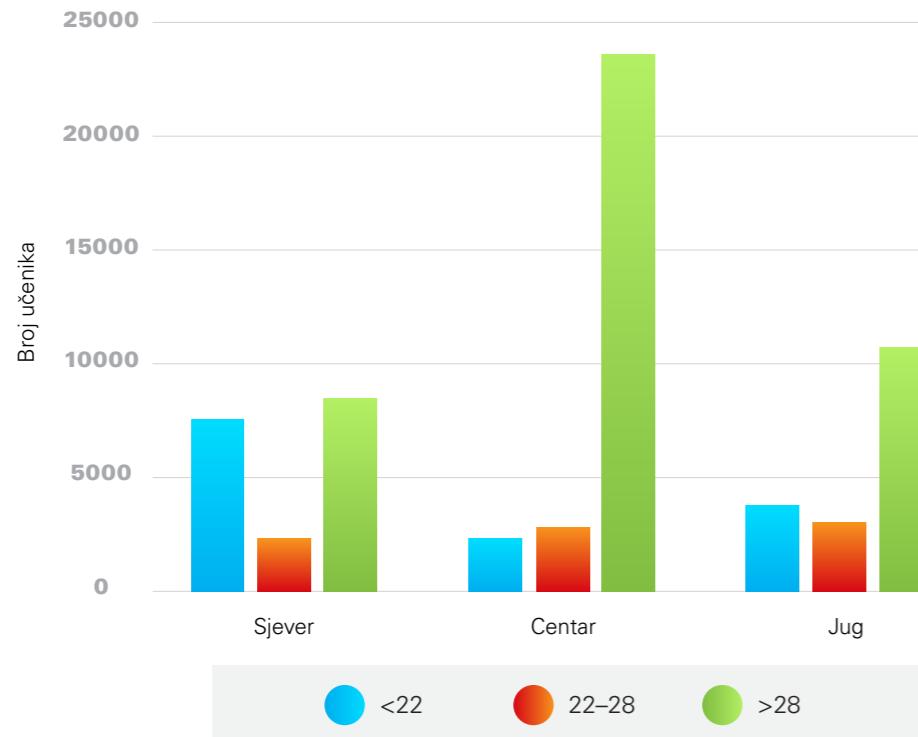
Ipak, dvije trećine djece u Crnoj Gori pohađa osnovne škole čija je fizička infrastruktura nedovoljna. Razlog za to treba tražiti u činjenici da 13% školskih jedinica koje rad organizuju s odjeljenjima iznad norme od 28 učenika po učionici opslužuje 67% svih učenika osnovnih škola, dok preostalih 87% školskih jedinica opslužuje svega 28% djece. Stoga se većina djece u Crnoj Gori suočava sa situacijom u kojoj uče ili u (veoma) malim odjeljenjima ili u odjeljenjima koja su tako velika da se škola odlučuje za organizaciju nastave u dvije, a povremeno čak i tri smjene. Svega 12% djece uči u povoljnem okruženju koje karakteriše između 22 i 28 učenika po odjeljenju, 21% učenika je u odjeljenjima s manje od 22 djece, a 67% u odjeljenjima u kojima broj djece prelazi 28.

Kada je riječ o absolutnim brojevima, većina djece koja se suočavaju s prenatrpanim odjeljenjima živi i uči u centralnoj regiji, ali i u školama u južnoj i sjevernoj regiji takođe većina učenika pohađa nastavu u odjeljenjima u kojima broj učenika prelazi 28. Iako je situacija najteža u centralnoj regiji (83%), u južnoj (67%) i sjevernoj regiji (47%) takođe između gotovo dvije trećine i polovine djece uči u školama koje rade iznad svojih kapaciteta.

Školske jedinice za koje postoji mala potražnja takođe su prisutne širom zemlje. Iako sjevernu regiju karakteriše najveći broj djece u manjim odjeljenjima, u južnoj i centralnoj regiji takođe postoje škole koje su premalo iskorišćene u smislu fizičkih kapaciteta kojima raspolažu.

Ovi podaci ne daju odgovor na pitanje zašto određene škole koje imaju tako nizak odnos broja učenika i broja učionica i dalje rade. Za to mogu postojati razumni argumenti, na primjer – u slabo naseljenim područjima uvijek će postojati potreba da se garantuje pristup za sve, čak iako odjeljenja ostaju mala. Takođe, škole ne mogu da kontrolisu broj onih koji će se upisati. Ukoliko je broj upisanih nešto malo iznad norme, škola će podijeliti djecu u dva odjeljenja, i na taj način sniziti opšti prosjek učenika po odjeljenju. Niska iskorišćenost, međutim, može biti i posljedica (percipiranog) niskog kvaliteta škole u slučaju da postoje druge škole u blizini, čime se smanjuje potražnja, ili pak može biti rezultat neke druge vrste neefikasnosti. Stoga su potrebna dodatna istraživanja kako bi se razumjeli ovi brojevi i utvrđilo kako se školska mreža može optimizovati.

Slika 2.6 Broj učenika prema prosječnoj veličini odjeljenja u školi i prema regiji u 2019. godini



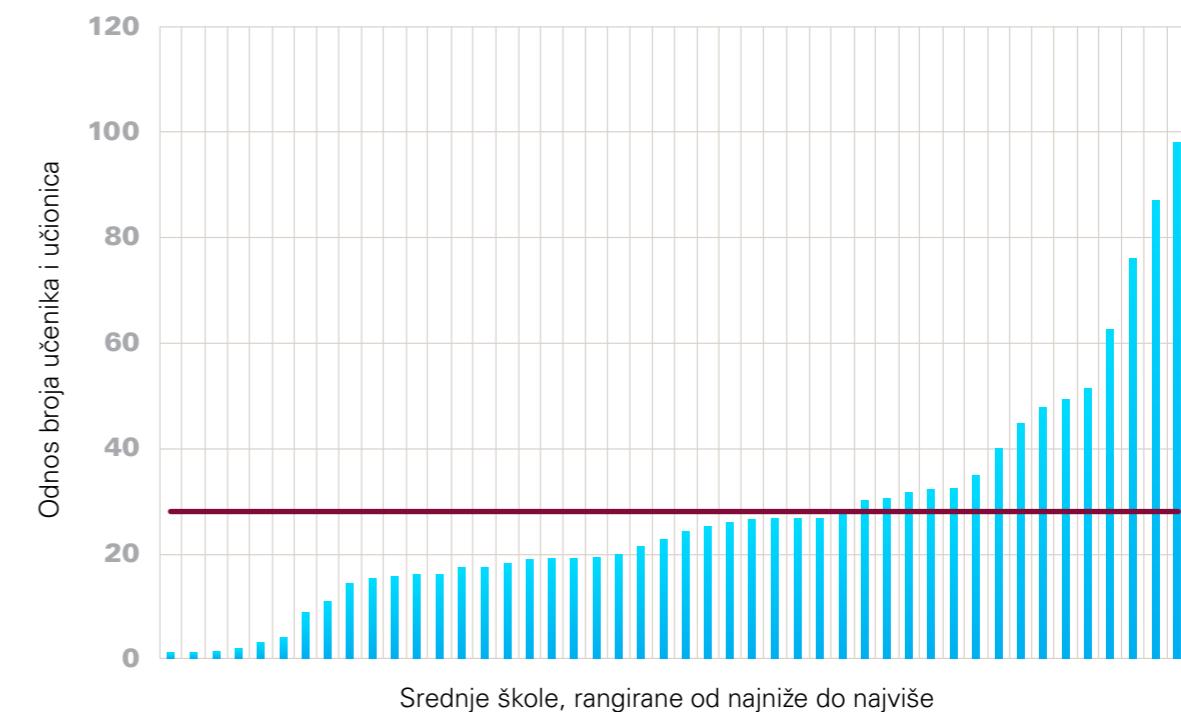
Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

2.1.3 Srednje obrazovanje

Prema podacima iz 2019. godine, u Crnoj Gori postoje 52 srednje škole.⁴⁶ Kad je riječ o srednjem obrazovanju, problem školskih kapaciteta manje je ekstremne prirode, iako i na ovom nivou postoji sistematska neusklađenost. Međutim, prilikom analize srednjeg obrazovanja treba zauzeti malo oprezniji pristup, jer učenici na ovom nivou obrazovanja obično nastavu pohađaju u više učionica u zavisnosti od predmetnog područja, što otežava mjerjenje i upoređivanje veličina odjeljenja. Sem toga, veličina uzorka škola daleko je manja, što analizu čini podložnom za statističke izuzetke. Norma za veličinu odjeljenja po nastavniku u srednjem obrazovanju takođe iznosi 28 učenika (ili manje, u slučaju odjeljenja u kojima se nalazi učenik sa smetnjama u razvoju), pa je zbog praktičnosti i jednostavnosti primijenjena ista norma veličine odjeljenja od 28 učenika za potrebe utvrđivanja iskorišćenosti infrastrukture u srednjem obrazovanju.

Na osnovu podataka dostupnih u 46 srednjih škola (što predstavlja 88% svih škola), možemo zaključiti da 31 škola (67%) rad organizuje u skladu s normom ili ispod norme od 28 učenika, a 15 škola (33%) iznad norme. I kod srednjeg obrazovanja postoji velika razlika u razmjeri broja učenika naspram broja učionica, ali je riječ o manje ozbilnjom problemu u odnosu na osnovno obrazovanje. Ipak, još uvijek samo 20% srednjih škola rad organizuje s odjeljenjima čija je veličina u rasponu od 22 do 28 (u poređenju s 5% u slučaju osnovnog obrazovanja). U ukupno 22 škole (48%) prosjek je ispod 22, a u 15 škola (33%) odjeljenja u prosjeku imaju više od 28 učenika.

Slika 2.7 Odnos broja učenika i učionica rangiran od niskog do visokog za svaku srednju školu u 2019. godini

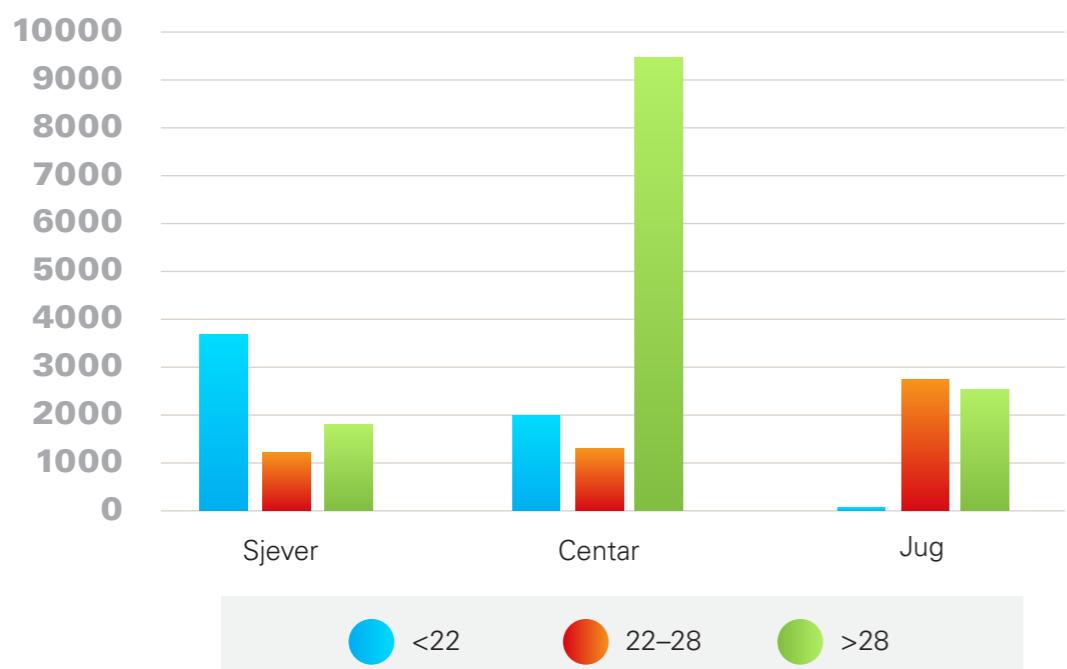


Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

46 Ovo uključuje jednu školu (Srednja mješovita škola „Bećo Bašić“) s dva usmjerenja, koja se u analizi računaju kao zasebne škole.

Kada je riječ o apsolutnom broju, većina učenika koji se suočavaju s problemom pohađanja nastave u velikim odjeljenjima živi u centralnoj regiji. Ipak, za razliku od osnovnog obrazovanja, to je jedina regija u kojoj je većina učenika u školama s prosječnom veličinom odjeljenja iznad 28 učenika. U južnoj regiji malu prevagu čine škole u kojima odjeljenja imaju između 22 i 28 učenika, dok u sjevernoj regiji većina učenika pohađa škole s relativno malim odjeljenjima. U južnoj regiji gotovo da nema učenika u školama s malim odjeljenjima.

Slika 2.8 Broj učenika prema prosječnoj veličini odjeljenja po školskoj jedinici i regiji u 2019. godini



Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

Razumijevanje dinamike koja leži u osnovi ovog pitanja potrebno je kako bi se definisale najprikladnije mјere, u vidu praktične politike, koje mogu pomoći da se prevaziđe neusklađenost ponude i potražnje. I u slučaju osnovnog i srednjeg obrazovanja analiza pokazuje da određene škole bilježe veću stopu upisa u odnosu na druge, što dovodi do ozbiljne neusklađenosti između ponude i potražnje i rezultira visokim stepenom neefikasnosti. Međutim, potrebno je dalje istraživanje kako bi se utvrdili svi relevantni uzroci.

2.2 Stopa upisa

Postoje različiti pokazatelji koji se tiču upisa i koji su detaljnije objašnjeni u nastavku, a koji mogu pomoći u procjeni pristupa i učešća djece u obrazovnom sistemu. Za svaki od ovih pokazatelja važno je imati na umu situaciju u vezi sa školskim kapacitetima koja je opisana u odjeljku 2.1.

2.2.1 Bruto stopa upisa

U periodu 2015–2020. bruto stopa upisa (GER) povećala se za sve nivo obrazovanja, ali ponajviše u slučaju ranog i predškolskog obrazovanja. GER⁴⁷ prikazuje učenike upisane u određeni nivo obrazovanja (bez obzira na starost) kao udio populacije koja je u zvaničnoj

školskoj dobi za taj nivo obrazovanja.⁴⁸ Takođe, GER ukazuje na opšti nivo učešća i sposobnost obrazovnog sistema da upiše učenike određene starosne grupe.

U teoriji, GER može biti veći od 100%, jer uključuje učenike koji mogu biti stariji ili mlađi od zvanične starosne grupe. Međutim, postoje i neka ograničenja u pogledu podataka za izračunavanje GER (i neto stope upisa tj. NER predstavljene u odjeljku 2.2.2) koja treba spomenuti prilikom procjene GER (i samim tim NER). Prvi je taj da zvanični podaci o stanovništvu prema starosti (koji se koriste kao imenilac u proračunu) predstavljaju procjenu zasnovanu na podacima popisa iz 2011. godine i stoga mogu podrazumijevati određenu marginu greške. Pored toga, upis u srednje vjerske škole u Podgorici, Cetinju i Rožajama još nije integriran u MEIS sistem. Konačno, poznato je da ima djece koja su isključena iz srednjih škola, najčešće zbog velikog broja neopravdanih izostanaka, i koja su izgubila status redovnog učenika. Iako sistem pokazuje da ova djeca ne pohađaju školu, neka i dalje pohađaju vanrednu nastavu i završavaju srednju školu kao vanredni učenici koji nisu obuhvaćeni navedenim podacima. Uprkos ovim ograničenjima, ukupni trendovi u pogledu GER (NER), a ne apsolutne brojke, i dalje pružaju korisne informacije za prikaz ukupnog napretka.

Tabela 2.1 Bruto stopa upisa u Crnoj Gori, 2015–2020, %

GER		2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Rano i predškolsko obrazovanje (0–6 god.)		39,4	42,5	46,3	48,5	52,0	48,5
Predškolsko obrazovanje (4+)		64,4	69,9	73,3	76,9	81,2	75,7
Osnovno obrazovanje (6–15 godina)	Ukupno	93,6	95,2	96,5	97,3	98,3	98,8
	I–III	95,6	98,5	102,7	104,6	102,6	101,5
	IV–VI	95,0	96,3	95,1	94,7	97,7	101,4
	VII–IX	90,5	90,9	95,3	93,2	94,8	93,6
Srednje obrazovanje (15–18 godina)	Ukupno	78,3	76,9	79,4	80,3	81,8	83,7
	četvorogodišnje	73,6	72,4	74,3	72,3	71,1	70,5
	trogodišnje	4,6	4,5	5,1	7,9	10,7	13,1

Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

U slučaju ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja, GER se povećao sa 39,4% u 2015. godini na 52,9% u 2019. godini, što ukazuje na značajan porast broja djece koja su upisana u predškolsko obrazovanje. Ipak, 2020. godine stopa upisa se po prvi put smanjila, najvjerojatnije kao privremena posljedica zatvaranja škola i odlaganja upisa. Uprkos ukupnom pozitivnom trendu, obuhvat je i dalje daleko ispod prosjeka EU. Ovaj indikator može se dodatno raščlaniti prema starosnoj grupi. Obuhvat djece mlađe od 3 godine koja pohađaju jaslice bio je znatno niži (oko 27%) od obuhvata djece stare 4 i više godine koja su pohađala vrtiće (oko 76%). Iako je u prethodnom periodu ostvaren značajan napredak u pogledu obuhvata predškolskim obrazovanjem (prosječna stopa rasta iznosila je oko 3 procentna poena godišnje), on je i dalje znatno niži nego u većini zemalja EU (prosječan obuhvat djece starosti 4 godine u 27 zemlje EU u 2017. iznosio je oko 95%) i u odnosu na cilj EU za 2020. godinu (95%).

Sličan trend zabilježen je i kod vrijednosti ove stope u osnovnom obrazovanju, koja se u posmatranom periodu povećala za 5,2%, sa 93,6% na 98,8%. Najveću vrijednost GER bilježi u prva tri razreda osnovne škole, pa je tokom perioda 2017–2020. bila iznad 100% zbog većeg broja djece upisane u osnovne škole, od kojih su neka bila mlađa, a neka starija od zvanične propisane dobi.

⁴⁷ UNICEF, Metodološke smjernice za analizu obrazovnog sektora, str. 72

⁴⁸ Usljed ograničenosti podataka o populaciji po starosti, za ukupnu populaciju po starosti korišćen je broj živorođenih (Izvor podataka: MONSTAT)

Kada je riječ o srednjem obrazovanju, ukupna GER porasla je tokom analiziranog perioda sa 78,3% na 83,7%. Ovakav rast ukupne vrijednosti GER može se objasniti rastom upisa u trogodišnje srednje obrazovanje (GER se povećala sa 4,6% u 2015. godini na 13,1% u 2020. godini) nakon kampanje za uvođenje dualnog obrazovanja u srednjim školama. S druge strane, vrijednost GER u četvorogodišnjem srednjem obrazovanju pala je za 2,5 procenata (sa 73,6% na 70,5%), što ukazuje na prelivanje iz četvorogodišnjeg na trogodišnje srednje obrazovanje.

2.2.2 Neto stopa upisa

Poput GER, i neto stopa upisa (NER) u osnovno i srednje obrazovanje povećala se tokom perioda 2015–2019.⁴⁹ NER predstavlja broj dječaka i djevojčica u dobi za određeni nivo obrazovanja koji su upisani u taj nivo obrazovanja, izražen kao procentni udio u odnosu na ukupnu populaciju u toj starosnoj grupi. Na oba nivoa obrazovanja došlo je do porasta vrijednosti NER za 2,8%. To znači da relativno više djece pohađa razred koji odgovara njihovoj starosnoj kategoriji. Ipak, treba napomenuti, iako je ovaj pokazatelj relativno rastao, apsolutni broj djece uzrasta odgovarajućeg za dati razred zapravo je u padu, zbog smanjenja ukupne populacije.

Tabela 2.2 Neto stope upisa u Crnoj Gori, 2015–2019, %

NER		2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Osnovno obrazovanje	Ukupno	84,5	85,7	86,6	87,1	87,3	87,3
	I–III	85,6	87,6	90,6	92,6	89,8	88,1
	IV–VI	86,0	86,6	85,5	84,7	86,8	89,4
	VII–IX	82,2	82,9	83,8	84,5	85,5	84,4
Srednje obrazovanje	Ukupno	63,4	65,3	69,7	72,3	74,3	76,1
	Četvorogodišnje	60,3	62,1	65,7	65,8	65,2	64,9
	Trogodišnje	3,1	3,2	3,9	6,5	9,1	11,2

Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

Slično situaciji s osnovnim obrazovanjem, zabilježen je porast vrijednosti NER u srednjem obrazovanju. NER je, u posmatranom periodu, značajno porastao – sa 63,4% na 76,1%. Naročito NER za trogodišnje srednje obrazovanje pokazuje visoko povećanje. Kao i u slučaju osnovnog obrazovanja, ovo su relativna poboljšanja u kontekstu sve manjeg broja apsolutnih upisa.

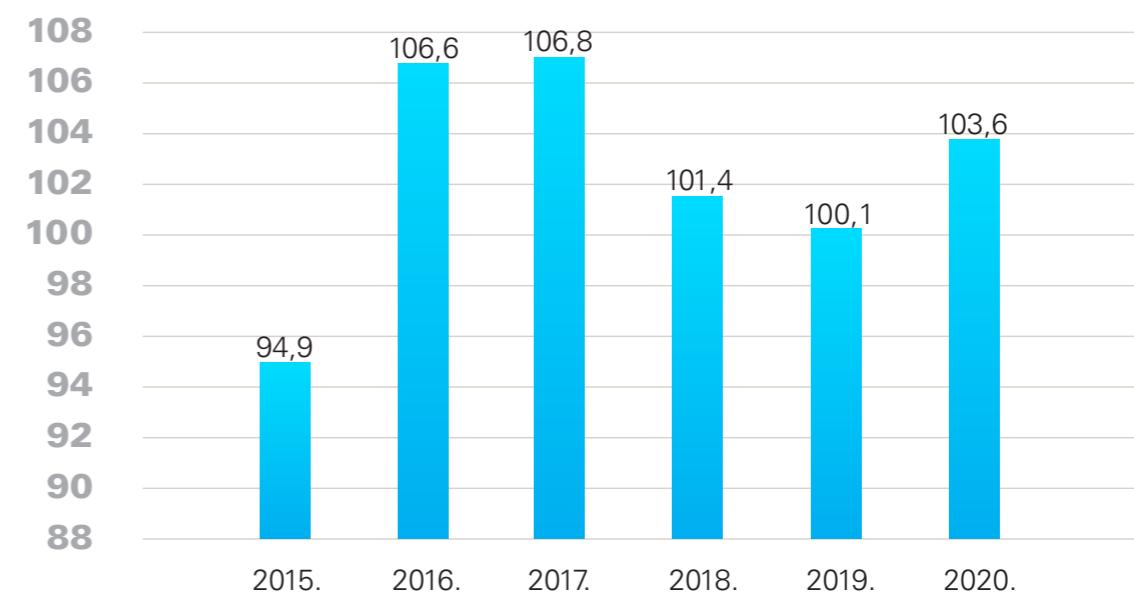
Podaci koji se odnose na NER ukazuju na to da sve veći procenat učeničke populacije pohađa odgovarajući razred u skladu sa svojom starošću, iako još uvijek postoji značajan udio ove populacije kod koje to nije slučaj. Ovako izražen nesklad između vrijednosti GER i NER ukazuje na to da upisana djeca kasno ulaze u prvi razred ili ne napreduju kroz razrede na pravi način i da bi se mogla poboljšati unutrašnja efikasnost sistema. U ovom slučaju, oko 12,7% učenika osnovnih škola u 2020. godini nije pohađalo odgovarajući razred ako se posmatra njihova starost i zvanična dob za određeni razred tj. nivo obrazovanja. Ovaj procenat značajno je veći kada su u pitanju srednjoškolci (25,7%). Razlozi za ovakvo stanje mogu biti različiti: kasnije upisivanje u osnovnu ili srednju školu, ponavljanje razreda, napuštanje škole, itd. Aneks 4 donosi način izračunavanja stope pristupa (AR), koja predstavlja NER i koja je korigovana na osnovu podataka o udjelu onih koji su ponavljali razred(e). Budući da je udio takvih učenika u Crnoj Gori relativno nizak, zaključci koji proističu iz NER i AR u uzajamnom su saglasju.

49 Nema dostupnih podataka za izračunavanje vrijednosti NER za predškolsko vaspitanje i obrazovanje.

2.2.3 Bruto stopa upisa u prvi razred osnovne škole

Godine 2019, 14% novoupisanih učenika u prvi razred osnovne škole bila su djeca koja su bila starija ili mlađa od zvanične dobi za upis u prvi razred. Ova pojava evidentna je kada se analizira bruto stopa upisa u prvi razred (GIR). GIR prikazuje ukupan broj novoupisanih učenika u prvi razred osnovne škole, bez obzira na njihovu starost u odnosu na procenat populacije koja je zvanične dobi za pristup osnovnoj školi.⁵⁰ Tokom perioda na koji se odnosi predmetna analiza, GIR je dosegla visoke vrijednosti. Godine 2015. iznosila je 94,9%, dok je u periodu 2016–2020. bila iznad 100%, što ukazuje na visok stepen pristupa osnovnoj školi.

Slika 2.9 Bruto stopa upisa u prvi razred osnovne škole u Crnoj Gori, 2015–2019.



Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

Tokom intervjua otkriveno je da se upis djece koja su starija od zvanične dobi smatra većom brigom u odnosu na upis djece koja su mlađa od te dobi. Ovo zapažanje potvrđuju i podaci MICS-a iz 2018. godine, koji ukazuju na to da 80% djece kreće u osnovnu školu u očekivanoj dobi, 17% djece godinu dana nakon iste, a 3% djece je godinu dana mlađe od zvanične dobi za upis u prvi razred.⁵¹ Ovo jasno ukazuje na potrebu da se uspostavi proaktivniji odnos obrazovnog sistema prema roditeljskoj populaciji kako bi se razumjele i otklonile osnovne prepreke i promovisao pravovremeni upis u prvi razred osnovne škole. Razna istraživanja pokazala su da što ranije djeca započinju obrazovanje, to su njihova postignuća u pogledu razvoja bolja.⁵² U idealnom slučaju, svako dijete trebalo bi da bude uključeno u rano i predškolsko obrazovanje od ranih dana. Iako Crna Gora još nije u stanju da ponudi univerzalne usluge na tom nivou, prelazna mjera koja se ogleda u ranijem početku obaveznog osnovnog obrazovanja, sa 7 na 6 godina, podržava prelazak na raniji početak obrazovanja.

50 UNICEF, Metodološke smjernice za analizu sektora obrazovanja, str. 78

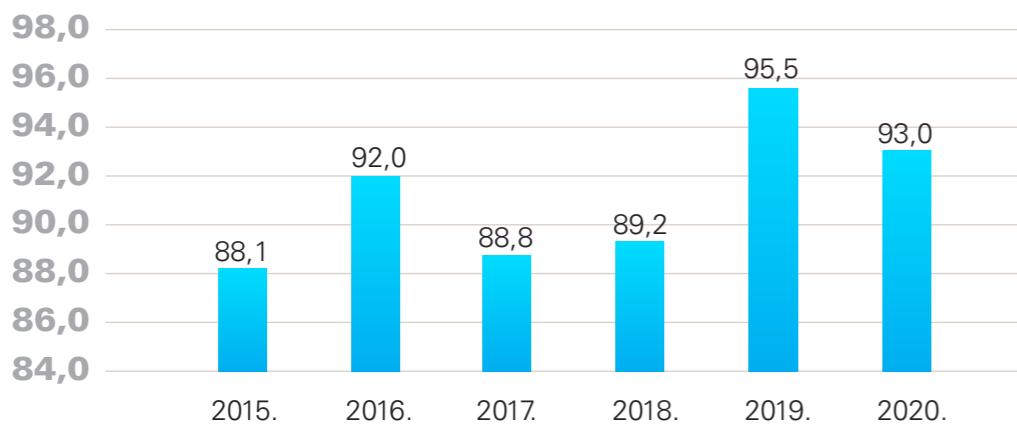
51 MICS, 2018.

52 UNICEF (2017). Improving Education Participation. Policy and Practice Pointers for Enrolling All Children and Adolescents in School and Preventing Dropout. (Poboljšanje participacije u obrazovanju. Politika i praksa za upis sve djece i adolescenata u školu i sprečavanje napuštanja škole) UNICEF Series on Education Participation and Dropout Prevention, Volume 2. Geneva: UNICEF Regional Office or Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States

2.2.4 Uspješno završavanje osnovnog i srednjeg obrazovanja

Tokom perioda 2015–2020, vrijednost stope uspješnog završavanja osnovnog obrazovanja (PCR) varirala je. PCR predstavlja odnos između ukupnog broja učenika (onih koji nisu ponavljali razred) u završnom razredu osnovne škole i populacije koja je zvanične/teorijske starosti u kojoj se očekuje završavanje ovog nivoa obrazovanja. Zapravo, PCR predstavlja stopu pristupa posljednjem razredu osnovne škole.⁵³ Nakon rasta u 2016. godini, PCR je 2017. godine pao (88,8%) te ponovo porastao u 2019. godini (95,5%), da bi 2020. godine došlo do blagog pada (93%). Porast stope PCR tokom analiziranog perioda i visoka vrijednost iste u 2019. godini ukazuju na povećanje procenta djece koja su pohađala osnovnu školu i uspješno je završavala. Ipak, relativni porast stope PCR u 2019. godini posljedica je značajnijeg smanjenja apsolutnog broja djece u ovoj starosnoj grupi. Drugim riječima, nije došlo do apsolutnog poboljšanja u smislu da je više djece završilo osnovno obrazovanje – prikazano poboljšanje relativnog je karaktera i uglavnom je posljedica smanjenja broja djece u određenoj starosnoj grupi svake godine

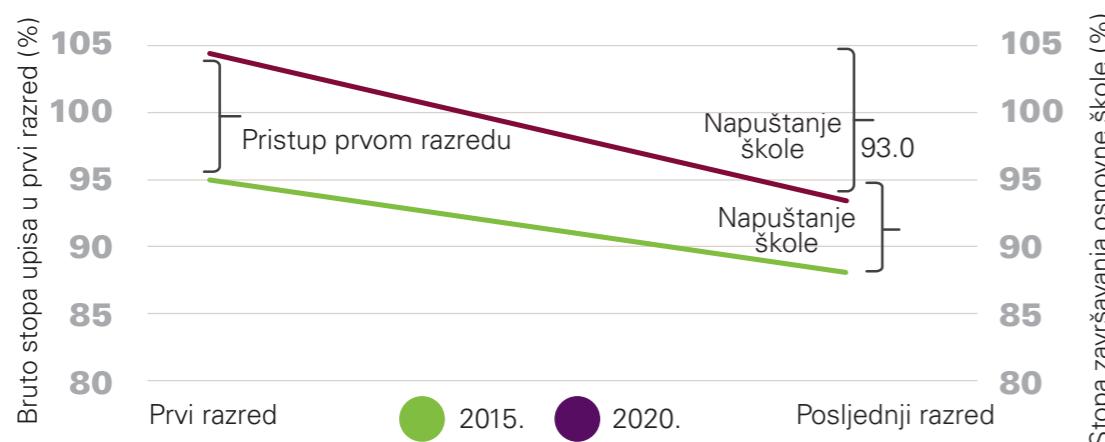
Slika 2.10 Stopa završavanja osnovne škole u Crnoj Gori, 2015–2019.



Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

Ukupno gledano, i pristup i završetak osnovnog obrazovanja poboljšali su se tokom perioda 2015–2020. Slika 2.11 pokazuje da je za 2015. godinu stopa pristupa u prvom razredu iznosila 95%, a u završnom razredu 88%. U 2020. godini oba pokazatelja su se popravila tako da je stopa pristupa od (iznad) 100% u prvom razredu, a 93% u završnom razredu.

Slika 2.11 Šematski prikaz profila školovanja, 2015. i 2020.

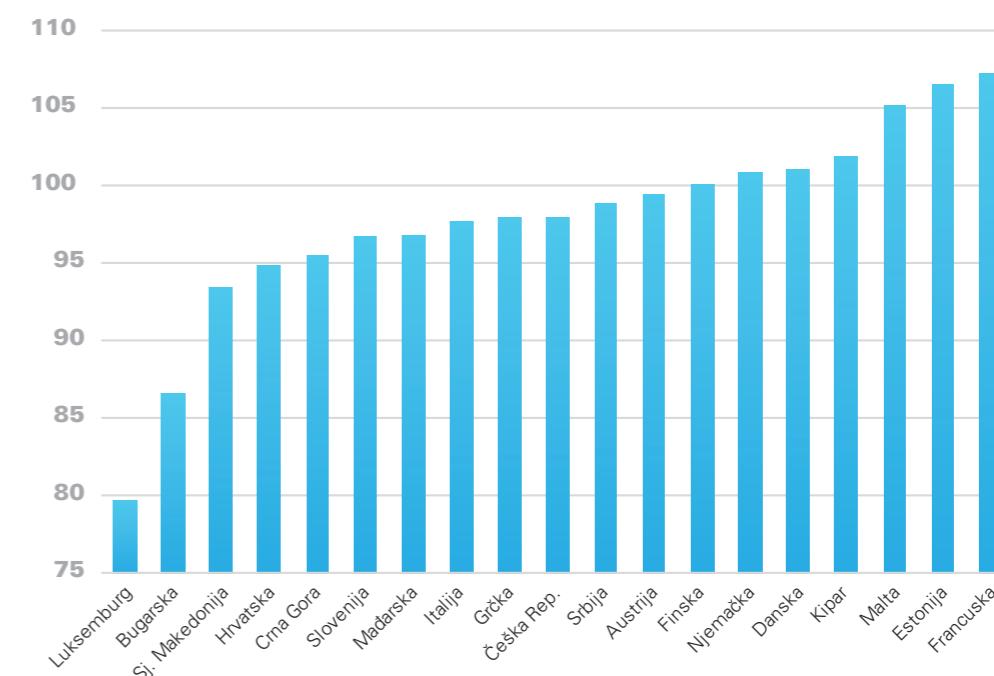


⁵³ Ograničenja u pogledu dostupnih podataka sprječavaju prilagodavanje stope za učenike koji školu napuste tokom završne godine osnovnog obrazovanja.

Takođe, udio napuštanja škole smanjen je u periodu 2015–2019. Iako još uvijek ima djece koja školu napuštaju tokom osnovnog obrazovanja, njihov broj je smanjen. Prva godina u kojoj je došlo do povećanja stope napuštanja školovanja je 2020., što se najvjerojatnije objašnjava uticajem pandemije kovida-19. U 2020. godini bruto stopa upisa u prvi razred iznosi iznad 100%, što ukazuje na visok pristup prvom razredu (iako to ne znači da su sva djeca upisala osnovno obrazovanje). Problemi s pristupom i dalje mogu postojati kod određenog broja djece. PCR je iznosila 93% 2020. godine u poređenju sa 88% 2015. godine, što ukazuje na dobar trend, ali i kontinuiranu potrebu da se obrazovna politika usmjeri na zadržavanje učenika u obrazovnom procesu, odnosno u školama.

Na međunarodnom nivou, Crna Gora ostvaruje natprosječne rezultate u pogledu PCR. Ako upoređimo rezultate PCR u Crnoj Gori s posljednjim dostupnim informacijama o PCR iz 2018. godine u velikom broju zemalja EU, kao i nekoliko zemalja regionala, može se zaključiti da je crnogorska PCR vrlo slična rezultatima koje su ostvarile Hrvatska, Slovenija, Mađarska, Italija i Grčka. Svjetski prosjek, u 119 zemalja, u 2018. godini, iznosio je 93,22% i evidentno je da je rezultat Crne Gore nešto iznad svjetskog prosjeka.

Slika 2.12 Poređenje stopa završavanja osnovnog obrazovanja *



Izvor: MEIS i Data.WorldBank.org

* Procenat sve djece upisane u osnovnu školu koja polaze u posljednji razred osnovne škole. Ova vrijednost može biti veća od 100% zbog djece starije ili mlade od očekivanog uzrasta koja osnovnu školu upisuju kasno/rano i/ili koja ponavljaju razred(e). To je slučaj s Danskom, Kiprom, Maltom, Estonijom i Francuskom.

** Nema podataka o Bosni i Hercegovini i Kosovu.

Kod srednjeg obrazovanja utvrđivanje stope završavanja je složenije jer: a) srednje obrazovanje nije obavezno i b) raspoloživi apsolutni broj učenika mora biti povezan s dvogodišnjim, trogodišnjim ili četvorogodišnjim srednjim obrazovanjem. MICS 2018, međutim, ukazuje na nižu stopu završavanja – 94,7% u slučaju viših razreda osnovne škole i 86,2% u slučaju srednjeg obrazovanja⁵⁴. Ovi nalazi su u skladu s nalazima o očekivanom trajanju školovanja, koji su predstavljeni u sljedećem odjeljku.

⁵⁴ MICS 2018, Tabela LN 2.7

2.2.5 Očekivano trajanje školovanja

Prosječno očekivano trajanje školovanja (SLE) djece u Crnoj Gori u 2020. godini iznosilo je 8,9 godina u osnovnom, odnosno 3,34 godine u srednjem obrazovanju, što je više nego u 2015. godini. Očekivano trajanje školovanja (SLE) predstavlja indikator koji se koristi za sticanje uvida u agregiranu mjeru stepena obuhvata obrazovnim sistemom. SLE se izračunava kao prosjek broja završenih godina koji je ponderisan odgovarajućim proporcijama kohorte. Kako bi bilo praktičnije, za dobijanje vrijednosti SLE koristi se pojednostavljena formula, po kojoj se izračunava zbir stopa pristupa za svaki razred.⁵⁵ Stoga se SLE izračunava i za osnovno i srednje obrazovanje u Crnoj Gori, pri čemu se izvodi i vrijednost ukupnog SLE za oba ova nivoa obrazovanje. Zbrajanjem stopa pristupa dobijaju se informacije o trajanju školovanja koje dijete u Crnoj Gori može očekivati u prevladavajućim uslovima koje nudi crnogorski obrazovni sistem. Relativno visoka vrijednost SLE za osnovno i srednje obrazovanje ukazuje na veću vjerovatnoću da djeca provedu više godina školujući se, kao i na veće ukupno zadržavanje u crnogorskem obrazovnom sistemu.

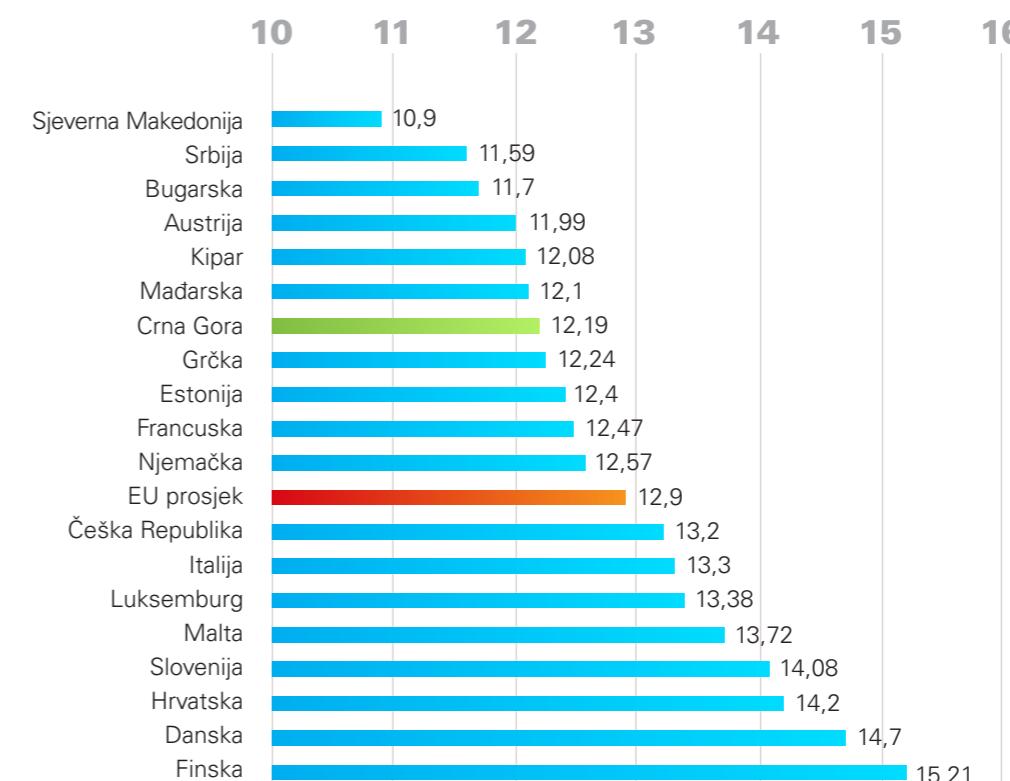
Tabela 2.3 Očekivano trajanje školovanja u Crnoj Gori, 2015–2019.

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Osnovno obrazovanje	8,39	8,54	8,67	8,76	8,84	8,90
Srednje obrazovanje	3,12	3,07	3,17	3,21	3,27	3,35
Ukupno: osnovno i srednje	11,51	11,61	11,85	11,97	12,19	12,25

SLE za osnovno i srednje obrazovanje približava se očekivanom broju godina. Podaci o SLE za osnovno obrazovanje ukazuju na to da se broj godina ne poklapa s očekivanim brojem od 9 godina (tj. razreda), ali i da je zabilježen trend rasta, te da se ta vrijednost približava očekivanoj (9). Takva razlika mogla bi se objasniti ponavljanjem razreda ili određenim brojem djece koja su van škole ili su odustala od školovanja. Stoga je SLE za osnovno obrazovanje nešto niži od očekivanog broja godina-razreda. Iako srednje obrazovanje u Crnoj Gori nije obavezno, SLE za srednje obrazovanje nije mnogo niži od broja razreda koji ovaj nivo podrazumijeva. Ovi podaci ostaju dosljedni i kada se radi o prikazu relativno velikog broja učenika koji se uključuju u obrazovni sistem mimo osnovnog obrazovanja.

Slika 2.13 pokazuje da Crna Gora ostvaruje bolji SLE čak i u odnosu na neke države članice EU (Mađarska, Kipar, Austrija, itd.), pri čemu je vrijednost 12,19 veoma blizu evropskom prosjeku SLE (12,9). Iz uporedne analize takođe je jasno da zemlje s obrazovnim sistemima koji spadaju među najboljim na svijetu, Finska i Danska, postižu najbolje ocjene kada je u pitanju prosječno trajanje školovanja pojedinca. Najniže rezultate u pogledu SLE bilježe zemlje regiona, Bugarska, Srbija i Sjeverna Makedonija, dok Bosna i Hercegovina i Kosovo ne posjeduju ovu vrstu analitičkih podataka.

Slika 2.13 Međunarodno poređenje vrijednosti očekivanog trajanja školovanja u nižim razredima osnovne škole, višim razredima osnovne škole i srednjoj školi 2017/2018.



Izvor: MEIS i DataWorldBank.org

2.3 Unutrašnja efikasnost

Unutrašnja efikasnost procjenjuje u kojoj mjeri djeca koja započnu obrazovni ciklus isti i završe (tj. ne napuste školu) i to u zadanom broju godina (tj. ne ponavljaju razred/e). Unutrašnja efikasnost u ovoj analizi fokusira se isključivo na osnovno i srednje obrazovanje. Ključni indikatori uključuju stopu ponavljanja, stopu napredovanja, stopu tranzicije i stopu opstajanja u školi, koje su analizirane i objašnjene u nastavku i nakon toga sažete u koeficijent unutrašnje efikasnosti.

2.3.1 Ponavljanje razreda

U osnovnoj i srednjoj školi postoji vrlo mali procenat učenika koji ponavljaju razred. Kao što je slučaj s efektivnim stopama napredovanja po razredima, stopa ponavljanja ukazuje na visoku unutrašnju efikasnost obrazovnog sistema. Međunarodno istraživanje ponavljanja, koje se sprovodilo tokom jedne decenije, došlo je do četiri nalaza koji dovode u pitanje previsoke stope ponavljanja u jednom obrazovnom sistemu: a) odluka koja obavezuje učenika da ponovi godinu nije uvijek pravična; b) uticaj ponavljanja razreda na postignuća u učenju nije empirijski dokazan; c) postoji značajan negativan efekat na učenike koji napuštaju školu; d) odražava se na troškove⁵⁶. Zakon o opštem obrazovanju spriječava mogućnost da učenici od 1. do 4. razreda ponavljaju razred. Bez obzira na to, učenik može da ponovi razred ako nije savladao sadržaj kurikuluma na način koji mu omogućava da nastavi svoje obrazovanje.

Tokom perioda 2015–2019. udio učenika koji su ponavljali razred u osnovnoj školi smanjio se sa 0,56% u 2015. godini, na 0,28% u 2020. godini. Udio ponavljača izračunava se kao procenat broja ponavljača od ukupno upisanih učenika i pokazatelj je za mjerjenje unutrašnje efikasnosti obrazovnog sistema. Posmatrano po razredima, udio ponavljača bio je najveći u 7. razredu (0,68%) i 6. razredu (0,52%) u 2019. godini, dok je najmanji bio u završnom razredu osnovne škole (0,04% u 2019. godini).

Tabela 2.4 Udio učenika koji ponavljaju razred u osnovnom obrazovanju, prema razredima 2015–2020.

Razred	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
I	0,58	0,18	0,04	0,04	0,39	0,10
II	0,59	0,44	0,08	0,08	0,08	0,07
III	0,87	0,63	0,59	0,23	0,17	0,07
IV	0,67	0,70	0,40	0,15	0,14	0,17
V	0,49	0,52	0,47	0,10	0,21	0,15
VI	0,85	0,93	0,88	0,49	0,52	0,07
VII	0,50	0,53	0,36	0,34	0,68	0,08
VIII	0,44	0,60	0,52	0,35	0,26	0,01
IX	0,08	0,17	0,22	0,09	0,04	0,00
I-III	0,68	0,41	0,24	0,12	0,21	0,08
IV-VI	0,67	0,72	0,57	0,24	0,29	0,13
VII-IX	0,34	0,43	0,37	0,26	0,33	0,03
Ukupno	0,56	0,52	0,39	0,21	0,28	0,08

Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

Posebno je primjetan trend smanjenja procenta učenika koji ponavljaju razred u periodu od 2015. do 2019. godine – u posljednjoj analiziranoj godini (2019) ta stopa je ispod 0,7% u svim razredima osnovne i srednje škole. To jasno implicira da je crnogorski obrazovni sistem u saglasju s nalazima naučnih istraživanja u vezi s ponavljanjem razreda.

Slični trendovi zabilježeni su i u srednjem obrazovanju, gdje se udio ponavljača smanjio u periodu od 2015. do 2019. godine za 0,15 procenatnih poena (sa 0,37% na 0,22%). Tokom 2020. praktično nije bilo učenika koji su ponavljali razred. Ovaj pokazatelj nešto je veći u slučaju trogodišnjeg srednjeg obrazovanja u odnosu na četvorogodišnje, dok je najveći udio ponavljača među učenicima prvog razreda (i u trogodišnjem i u četvorogodišnjem srednjem obrazovanju).

Tabela 2.5 Udio učenika koji ponavljaju razred u trogodišnjem i četvorogodišnjem srednjem obrazovanju, prema razredima

Vrsta obrazovanja	Razred	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Četvorogodišnje srednje obrazovanje	I	0,64	0,60	0,49	0,33	0,49	0,09
	II	0,31	0,12	0,31	0,22	0,23	0,04
	III	0,22	0,13	0,16	0,15	0,06	0,00
	IV	0,00	0,00	0,13	0,02	0,02	0,00
	Ukupno	0,29	0,22	0,28	0,18	0,18	0,03
Trogodišnje srednje obrazovanje	I	3,44	3,87	1,90	1,54	0,71	0,22
	II	1,07	0,75	0,70	0,90	0,28	0,07
	III	0,17	0,23	0,00	0,37	0,00	0,00
	Ukupno	1,62	1,86	1,00	1,16	0,42	0,09
Udio ponavljača – Ukupno		0,37	0,32	0,32	0,28	0,22	0,04

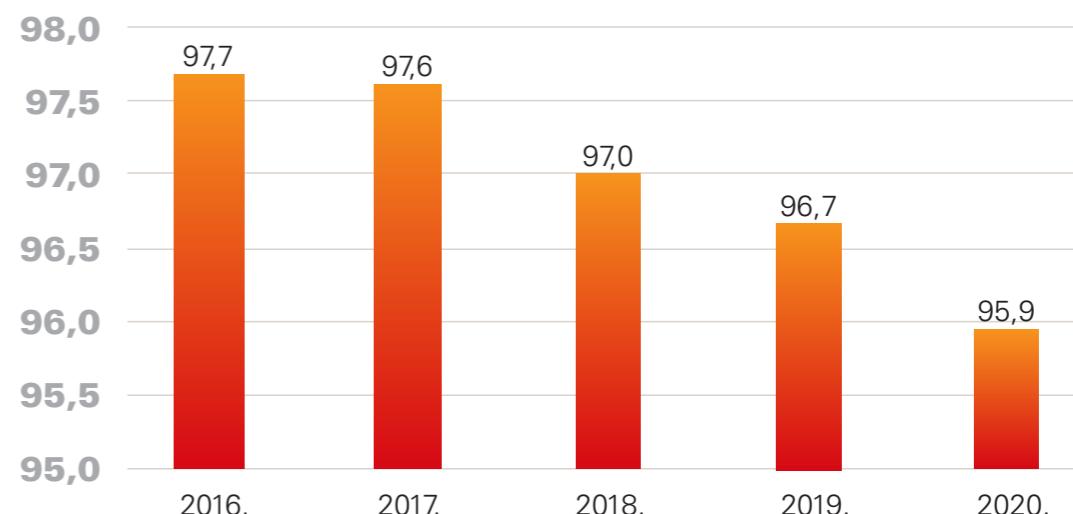
Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

U Aneksu 4 izračunata je efektivna stopa napredovanja (EPR) – broj onih koji ne ponavljaju razred i koji su upisani u datu razred za tu godinu, i ukupan broj upisanih u prethodni razred prethodne godine, a koji ne ponavljaju razred. Budući da je broj ponavljača relativno mali, EPR potvrđuje gore navedeni zaključak.

2.3.2. Tranzicija između nivoa obrazovanja

Tranzicija s osnovnog na srednje obrazovanje relativno je visoka – više od 96% djece upisuje srednje obrazovanje od 2016. godine, pri čemu ipak postoji blagi trend smanjenja stope tranzicije. Stepen pristupa ili prelaska u srednje obrazovanje izračunava se efektivnom stopom tranzicije (TR) između dva ciklusa. Dakle, TR za određenu godinu ukazuje na broj učenika upisanih u prvi razred srednjeg obrazovanja u Crnoj Gori u datoj godini, izražen u procentima u odnosu na broj učenika upisanih u završni razred osnovnog obrazovanja u prethodnoj godini. Tranzicija s osnovnog na srednje obrazovanje u padu je i iznosila je oko 96–98% tokom posljednjih godina.

Slika 2.14 Stopa tranzicije između nivoa obrazovanja u Crnoj Gori (%), 2016–2019. *



Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

* Podaci za 2015. nisu dostupni.

2.3.3 Stopa opstajanja u školi

Većina djece koja se upiše u osnovno obrazovanje takođe ga i uspješno završi–ipak, stopa opstajanja u školi (SR) ukazuje na pad od oko 3% do 4%. Stopa opstajanja u školi do posljednjeg razreda predstavlja procenat kohorte učenika koji se upisuju u prvi razred osnovnog obrazovanja i od kojih se očekuje da završe i posljednji razred, bez obzira na ponavljanje. U svrhu ovog istraživanja izračunavaju se stope opstajanja u školi za svaki razred osnovnog i srednjeg obrazovanja. Stope koje se približavaju 100% ukazuju na visok nivo zadržavanja i nisku učestalost pojave napuštanja škole. Uprkos određenim ograničenjima ovog indikatora, on bi se mogao koristiti za pružanje približnih vrijednosti napuštanja obrazovnog sistema. Stoga bi se moglo procijeniti da je sposobnost zadržavanja u obrazovnom sistemu visoka, posebno kada je riječ o osnovnom obrazovanju. Na osnovu ovih podataka da se utvrditi da je stopa napuštanja škole u osnovnom obrazovanju od 3 do 5 učenika na 100 učenika.

Tabela 2.6 Stope opstajanja u školi po razredima u osnovnom obrazovanju (izraženo u %), 2016–2019.*

Razred	2016.	2017.	2018.	2019.
I	100,00	100,00	100,00	100,00
II	99,33	99,50	99,57	99,58
III	98,95	99,59	98,95	99,13
IV	98,60	99,34	98,45	98,80
V	97,90	99,07	98,05	98,73
VI	97,34	98,94	97,70	98,43
VII	96,59	98,57	97,19	97,75
VIII	95,99	97,97	96,66	97,26
IX	95,01	97,37	95,90	96,77

Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

* Podaci za 2015. nisu dostupni.

Stope opstajanja u školi u srednjem obrazovanju u određenoj mjeri niže su u poređenju

s osnovnim obrazovanjem. To je posebno vidljivo za trogodišnje srednje obrazovanje. Stopa opstajanja u školi do posljednjeg razreda u trogodišnjem srednjem obrazovanju ispod je 90% (s izuzetkom 2016. godine), što ukazuje na to da više od jedne desetine upisanih učenika ne završi ovu vrstu obrazovanja. Situacija je nešto bolja kada je u pitanju četvorogodišnje srednje obrazovanje, gdje je stopa opstajanja iznosila 93-94% u posljednjih nekoliko godina.

Tabela 2.7 Stope opstajanja u školi po razredima u srednjem obrazovanju (izraženo u %), 2016–2019.*

Vrsta obrazovanja	Razred	2016.	2017.	2018.	2019.
Četvorogodišnje srednje obrazovanje	I	100,00	100,00	100,00	100,00
	II	97,30	97,28	97,08	98,22
	III	94,43	94,31	94,34	95,53
	IV	92,93	93,40	92,64	93,83
Trogodišnje srednje obrazovanje	I	100,00	100,00	100,00	100,00
	II	92,74	94,44	94,13	92,97
	III	90,67	89,20	89,23	88,19

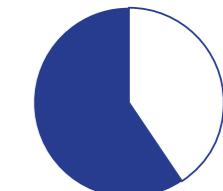
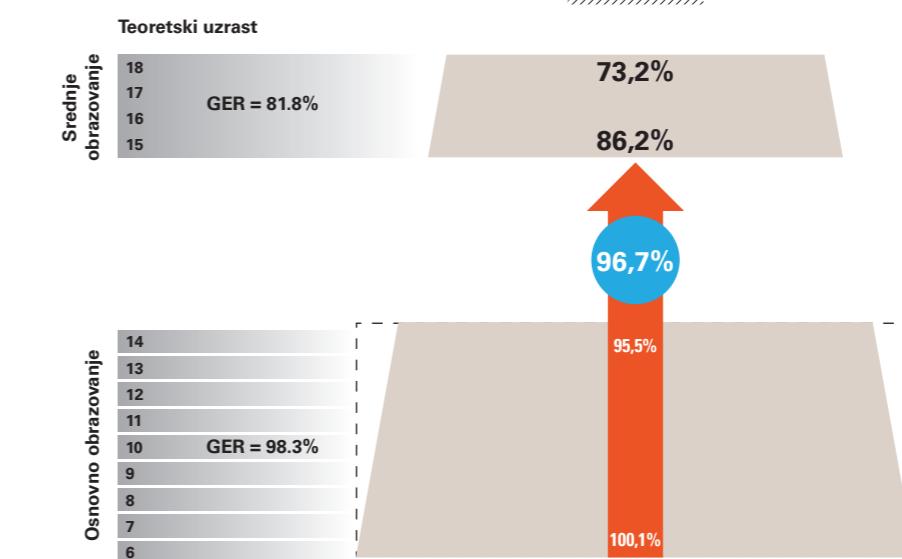
Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

* Podaci za 2020. nisu dostupni.

Pokazatelji unutrašnje efikasnosti za 2019. godinu sažeti su u obrazovnu piramidu, pokazujući stope ukupnog upisa, završavanja i tranzicije.

Slika 2.15 Obrazovna piramida u Crnoj Gori, 2019.

Više i visoko obrazovanje: 2987 studenata
na 100.000 stanovnika



Stručno obrazovanje:
68,8% od ukupnog
broja učenika u
srednjem obrazovanju

2.3.4 Koeficijent unutrašnje efikasnosti

Koeficijent unutrašnje efikasnosti jedan je od najvažnijih pokazatelia unutrašnje efikasnosti. Svi obrazovni sistemi teže povećanju unutrašnje efikasnosti, tj. povećanju udjela djece koja suksesivno završavaju dati ciklus⁵⁷. Koeficijent unutrašnje efikasnosti (IEC) predstavlja odnos između teoretskog broja godina školovanja i efektivnog prosječnog broja godina školovanja.⁵⁸ Ovaj odnos u idealnoj situaciji trebalo bi da bude jednak vrijednosti 1, što znači da su teoretsko trajanje školovanja i efektivni prosječan broj godina školovanja jednaki ili da nije bilo ponavljanja ili napuštanja škole. S druge strane, suprotna krajnost (vrijednost 0) znači da ne postoje učenici koji su završili ciklus.

Vrijednost IEC pokazuje da je teoretsko trajanje ciklusa osnovnog obrazovanja variralo između 96,7% i 98,0% efektivnog prosječnog broja godina školovanja potrebnih za završetak ciklusa. To znači da 2,0%–3,3% godina uloženih u školovanje otpada na neefikasnost uslijed ponavljanja razreda ili napuštanja škole.

Tabela 2.8 Koeficijent unutrašnje efikasnosti (IEC) za osnovno obrazovanje

Godina	IEC
2016.	0,967
2017.	0,980
2018.	0,976
2019.	0,980

Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

57 UNICEF, Metodološke smjernice za analizu sektora obrazovanja, str. 107–108

58 UNICEF, Metodološke smjernice za analizu sektora obrazovanja, str. 107

I u ovom slučaju situacija je nepovoljnija kada je u pitanju srednje obrazovanje, za koje vrijednosti variraju između 92,9% i 96,5%. IEC za četvorogodišnje srednje obrazovanje pokazuje da je teoretsko trajanje ovog ciklusa tokom posljednjih nekoliko godina bilo oko 96,5% efektivnog prosječnog broja godina školovanja potrebnih za završetak ciklusa. Stoga, 3,5% godina uloženih u školovanje otpada na neefikasnost uslijed ponavljanja razreda i napuštanja škole. Kada je riječ o IEC, najslabiji rezultat odnosi se na trogodišnje srednje obrazovanje. IEC za ovaj ciklus varira između 92,9% i 94,2%, što ukazuje na to da oko 6–7% godina uloženih u školovanje otpada na neefikasnost uslijed ponavljanja razreda i napuštanja škole.

Tabela 2.9 Koeficijent unutrašnje efikasnosti (IEC) za srednje obrazovanje

Godina	IEC (četvorogodišnje)	IEC (trogodišnje)
2016.	0,964	0,942
2017.	0,968	0,934
2018.	0,963	0,929
2019.	0,967	0,937

Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

2.4 Djeca van škole

Trenutna situacija s djecom van škole

Razlozi za nepohađanje škole, šanse za povratak u školu, vrijeme provedeno u školi prije napuštanja veoma variraju među djecom koja su van škole. Kao što je prikazano na Slici 2.16 u nastavku, djeca van škole mogu se podijeliti u određene različite grupe, uz pojašnjavanje razlika među njima. Međutim, na taj način se ne mogu obuhvatiti sva djeca van škole – najteža je kategorija one djece koja nikad nisu pohađala školu, niti su podaci o njima ikada uneseni u bilo koju bazu podataka u vlasništvu Vlade, poput izbjeglica bez dokumenata. Osim toga, moguće je da postoji određeni broj djece koja su, statistički gledano, upisana u školu, ali su redovno odsutna ili u riziku od potpunog napuštanja.

Slika 2.16 Klasifikacija populacije djece van škole, po izloženosti školi



Izvor: Operativni priručnik OOSCI, UIS, 2015.

Izračunavanje procenta djece van škole nije jednostavno. Korišćeni su sljedeći pokazatelji: stopa pristupa generaciji (GAR) i prilagođena neto stopa upisa (ANER). Neto stopa upisa nije koristan pokazatelj zbog prisustva značajnog dijela populacije koji je krenuo u osnovnu školu ranije ili kasnije od propisanog uzrasta. Ovaj problem bi se mogao prevladati nekim drugim pokazateljima, poput stope pristupa generaciji i prilagođene neto stope upisa (ANER).

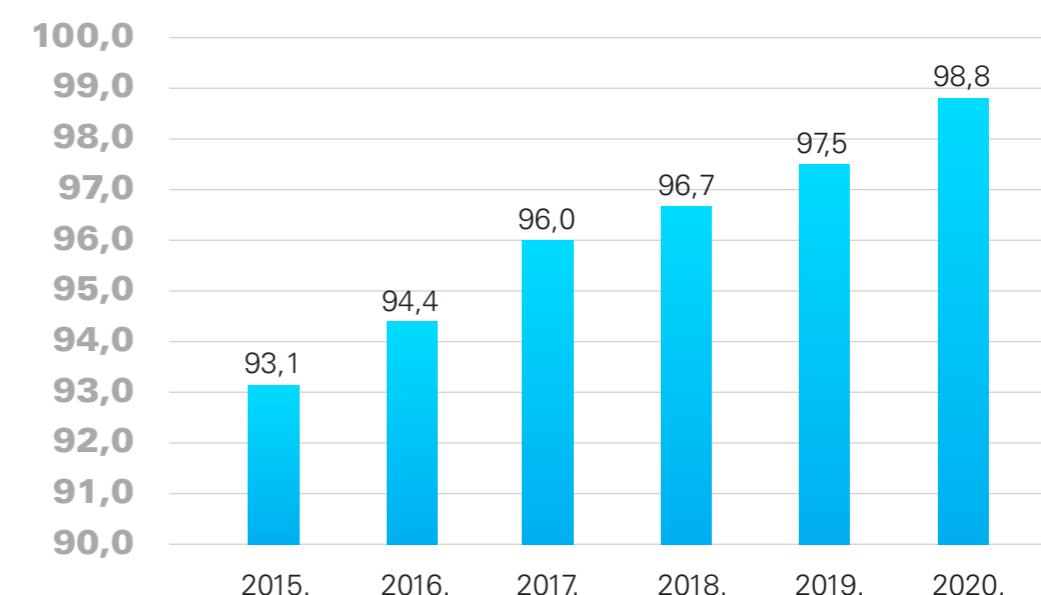
Stopa pristupa generaciji (GAR)

Stopa pristupa generaciji može se posmatrati kao vjerovatnoća da se pojedinac upiše u školu izražena kroz maksimalni udio među starosnim grupama pojedinaca koji su se upisali u školu⁵⁹. Najveća stopa pohađanja škole u 2020. godini bila je za djecu starosti 8–10 godina i iznosila je 101,5%. Ovaj procenat pokazuje da će se sva mlađa djeca u nekom trenutku upisati u školu.

Prilagođena neto stopa upisa (ANER)

Prilagođena neto stopa upisa izračunava se tako što se broj djece osnovnoškolskog uzrasta koja su upisana u osnovnu i srednju školu podijeli s ukupnim brojem djece osnovnoškolskog uzrasta⁶⁰. Broj djece van škole može se izračunati pomoću administrativnih školskih podataka. Na Slici 2.17 ANER je izračunata za period 2015–2020.

Slika 2.17 Prilagođena neto stopa upisa



Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

ANER pokazuje kontinuirani porast tokom posmatranog perioda. Stopa se povećala sa 93,1% u 2015. na 98,8% u 2020. godini. To pokazuje da je na nacionalnom nivou sve veći procenat djece u zvaničnom osnovnoškolskom uzrastu upisan u osnovno ili srednje obrazovanje.

59 UNICEF, Metodološke smjernice analize sektora obrazovanja, str.113

60 Ibid, str. 112

2.5 Zaključci i preporuke

U ovom poglavlju dat je pregled efikasnosti i kvantitativnih performansi sektora obrazovanja u Crnoj Gori. Pokazatelji operativnog učinka ukazuju da je crnogorski obrazovni sistem ostvario impresivna poboljšanja u pogledu broja upisane djece i broja djece koja uspješno završavaju školovanje. Ipak, u isto vrijeme, Crna Gora se suočava s ozbiljnom neusklađenošću potražnje i ponude koje se odnose na školsku infrastrukturu, dodatno opterećenu demografskim promjenama.

Rano i predškolsko obrazovanje – U periodu od 2015. do 2019. godine bruto upis povećao se u svim nivoima obrazovanja, ali najveće povećanje je u okviru obrazovanja u ranom djetinjstvu, gdje se GER povećala sa 64,4% u 2015. godini na 75,7% u 2019. godini. Ovaj podatak ukazuje na značajan rast broja djece koja su upisana u rano i predškolsko obrazovanje. Ipak, obuhvat je još uvijek daleko ispod prosjeka EU, koji je 2019. godine bio 92,8%⁶¹. Preporučuje se da sektorski plan u domenu obrazovanja uključuje dugoročnu viziju različitih modela za povećanje broja djece upisane u rano i predškolsko obrazovanje na pristupačan način, uključujući odgovarajuću procjenu infrastrukturnih ograničenja i normiranje veličine vaspitno-obrazovne grupe.

Iako se infrastruktura dječjih vrtića za obrazovanje u ranom djetinjstvu znatno poboljšala u posljednjoj deceniji, a samim tim i upis, potrebni su dodatni kapaciteti za dalje povećanje upisa. U prosjeku, vaspitno-obrazovne grupe u predškolskim ustanovama suočavaju se s brojnošću koja prevazilazi norme. Podaci pokazuju da je širenje infrastrukture i kapaciteta rezultiralo dodatnim upisom, ali i da je imalo ograničen uticaj na prosječnu veličinu grupe, koja ostaje previsoka i iznad normativnih vrijednosti. To

znači da je dodatni kapacitet olakšao dodatni upis, ali nije korišćen za smanjenje prosječne veličine grupe. Međutim, u ovom slučaju postoje i regionalne razlike koje treba uzeti u obzir, pri čemu je situacija najteža u centralnoj regiji. Ovi zaključci temelje se na podacima o prosječnoj veličini grupe po opštini. Ne postoji cijelovit pregled školske infrastrukture za vaspitanje i obrazovanje u ranom djetinjstvu. Stoga je potrebno više podataka i istraživanja kako bi se izvukli precizniji zaključci o tačnim potrebama infrastrukture za vaspitanje i obrazovanje u ranom djetinjstvu i obezbijedili dokazi za buduće planiranje, što je obuhvaćeno tekućom Strategijom za predškolsko vaspitanje i obrazovanje.

Osnovno obrazovanje – Sve u svemu, pristup osnovnom obrazovanju i završavanje osnovnog obrazovanja poboljšani su u periodu 2015–2020. Takođe, u istom periodu smanjen je udio napuštanja škole. Iako još uvijek ima djece koja napuštaju osnovno obrazovanje, njihov broj je smanjen. Podaci o neto upisu pokazuju da sve veći procenat dačke populacije pohađa odgovarajući razred u skladu sa svojim uzrastom, iako još uvijek postoji značajan udio onih koji to ne čine. Prema podacima MONSTAT-a, u 2020. godini, približno 13% novih učenika upisanih u prvi razred osnovne škole bila su djeca koja su starija od uzrasta za pohađanje prvog razreda po prvi put. Ovo zahtijeva proaktivniji odnos obrazovnog sistema prema roditeljskoj populaciji kako bi se razumjeli i uklonile osnovne prepreke i promovisao pravovremeni upis u prvi razred osnovne škole. Preporučuje se da sektorski plan sadrži efikasne kampanje za podizanje svijesti cjelokupnog stanovništva, a naročito roditelja u nepovoljnem položaju, o važnosti ranog obrazovanja i u cilju promovisanja započinjanja obrazovanja u pravom uzrastu.

Međutim, najveći prioritet je otklanjanje problema u vezi s infrastrukturom osnovnog obrazovanja. Analizom je utvrđeno da postoji velika razlika u broju učenika po učionici, s ekstremnim vrijednostima na obje strane. Broj školskih jedinica koje rade ispod maksimalnog kapaciteta puno je veći od broja škola koje se suočavaju s potražnjom većom od njihovog fizičkog kapaciteta. Ipak, praktično 70% djece u Crnoj Gori pohađa osnovne škole u kojima je fizička infrastruktura nedovoljna. Razlog tome može se naći u činjenici da 13% školskih jedinica koje rade iznad norme od 28 učenika po učionici primaju 67% svih učenika osnovnih škola, dok preostalih 86% školskih jedinica opslužuje svega 28% djece. Stoga se većina djece u Crnoj Gori suočava sa situacijom u školi u kojoj su ili u (veoma) malim odjeljenjima ili u odjeljenjima koja postaju toliko velika da se škola odlučuje za organizaciju nastave u dvije, a povremeno čak i u tri smjene.

Prioritet sektorskog plana trebalo bi da bude mapiranje postojeće školske infrastrukture kako bi se osigurala maksimalna efikasnost u korišćenju resursa, a takav sistem bio bi od najveće koristi za učenike. Mapiranjem bi se mogao napraviti spisak škola koje su minimalno iskorišćene, uz uočavanje razloga za takvu situaciju. Neke od tih škola s niskom potražnjom možda ostaju u funkciji iz opravdanih društveno-političkih razloga, npr. na taj način se djeci u Crnoj Gori garantuje pravo na obrazovanje i u slabo naseljenim područjima. Međutim, druge škole mogu imati manje stope upisa zbog (percipiranog) lošeg kvaliteta. Mapiranje bi moglo identifikovati i istražiti da li postoje nedovoljno iskorišćene škole nadomak škola koje su opterećene brojem upisanih učenika, a koje se mogu prenamijeniti renoviranjem, obezbjeđivanjem prevoza, prilagođavanjem nastavnih planova i programa, itd. Ostale mogućnosti uključuju analizu toga kako se saradnja između

škola može poboljšati kako bi se olakšala bolja distribucija učenika. Za sve buduće investicije u novu infrastrukturu treba uzeti u obzir demografske projekcije, kao i moguće usklajivanje sa širim multisektorskim planovima regionalnog razvoja.

Srednje obrazovanje – Iako srednje obrazovanje nije obavezno, indikatori učinka pokazuju pozitivne trendove. Stope tranzicije su visoke, a takođe se i prosječni očekivani starosni uzrast srednjoškolskog obrazovanja poboljšao sa 3,12 godina u 2015. na 3,35 godina u 2020. godini. Na činjenicu da se očekivano trajanje školovanja (SLE) približava očekivanom broju godina takođe ukazuje poboljšanje stope završetka školovanja. Ipak, stope opstajanja u školi za srednje obrazovanje su, do neke mjeri, niže od onih za osnovno obrazovanje. To se posebno odnosi na trogodišnje srednje obrazovanje. Stopa opstajanja u školi za posljednji razred u trogodišnjem srednjem obrazovanju ispod je 90%, što ukazuje na to da više od jedne desetine upisanih učenika u ovoj vrsti obrazovanja ne završi školovanje. Situacija je nešto bolja kada je u pitanju četvorogodišnje srednje obrazovanje, gdje je stopa opstajanja iznosila 93–94% u posljednjih nekoliko godina. Preporučuje se da sektorski plan uključi vizije o tome kako srednje obrazovanje učiniti obaveznim u budućnosti. Zajedno s boljom povezanošću zahtjeva tržišta rada (kako je to razmotreno u poglavlju 1), obavezno srednje obrazovanje može doprinijeti boljoj zapošljivosti nove generacije.

Kad je riječ o srednjem obrazovanju, problem školske infrastrukture manje je ekstremne prirode, iako i na ovom nivou postoji sistematska neusklađenost, koja je od najveće važnosti za sektorski plan, na sličan način kao i za osnovno obrazovanje.



3 Kvalitet, kapacitet sistema i upravljanje

3.1 Kvalitet i kapacitet sistema

Ovo poglavlje ispituje u kojoj mjeri crnogorski obrazovni sistem omogućava sticanje znanja i vještina na način na koji je to predviđeno relevantnim strateškim i zakonskim okvirima. Odjeljak 3.1 započinje pregledom trenutnih okolnosti i nedavnih promjena u vezi s pružanjem kvalitetnog obrazovanja. U odjeljku 3.2 ocjenjujemo koji su ishodi učenja postignuti, kako se ishodi učenja upoređuju s onima u drugim zemljama i kako su ishodi učenja evoluirali posljednjih godina. U odjeljku 3.3. analiziraju se kapaciteti obrazovnog sistema i njihov odnos s ishodima učenja kod učenika. Na kraju, u odjeljku 3.4. istražuju se kvantitativni i kvalitativni aspekti razvoja i upravljanja nastavnim kadrom.

Pozadina i tekuće okolnosti

Kvalitet obrazovanja predstavlja strateški važno područje razvoja obrazovanja u Crnoj Gori, a tokom posljednje dvije decenije u obrazovnom sistemu je došlo do niza promjena

u cilju poboljšanja kvaliteta. Tokom posljednjih 20 godina obrazovni sistem u Crnoj Gori uveo je široku mrežu dobro dizajniranih mjera politike orijentisane na kvalitet (od reformi plana i programa, do eksternog maturskog ispita, eksterne evaluacije škole i međunarodnih procjena ishoda učenja, kao i mjera s ciljem da se unaprijedi nastavnička profesija). Uloženo je u razvoj institucionalnih i ljudskih kapaciteta u cilju unapređenja kvaliteta i inkluzivnosti, a donesen je i cijeli set strategija i zakona kojima se rukovode svakodnevna praksa i rad na razvoju obrazovanja. Međutim, mora se napomenuti da su na strateškom i nivou proizvodnje podataka vidljive fragmentacije – na primjer, Crna Gora nema sveobuhvatnu strategiju razvoja obrazovanja koja bi obuhvatila sve nivoe i vrste obrazovanja i stvorila sinergiju između njih. Umjesto toga, razvijen je niz zasebnih strategija za svaki nivo obrazovanja.

Crna Gora koristi mrežu dobro osmišljenih institucija i mjera za evaluaciju, koje treba da odgovore na potrebe u pogledu poboljšanja kvaliteta u obrazovanju. Uspostavljen je funkcionalan obrazovni informacioni sistem i kapacitet za proizvodnju i čuvanje dovoljne količine podataka o školama, nastavnicima, učenicima, ishodima učenja itd. Rezultati predstavljeni u ovom poglavlju djelimično će rasvijetliti nedjelotvornost mehanizama osiguranja kvaliteta u tako razvijenom okruženju i preporučiti ciljana poboljšanja.

Crna Gora radi na modernizaciji svog kurikuluma posljednjih dvadeset godina, paralelno s restrukturiranjem obrazovnih ciklusa i produženjem trajanja obaveznog osnovnog obrazovanja sa 8 na 9 godina. Sistem školskog obrazovanja u Crnoj Gori prešao je s tradicionalnog kurikuluma orientisanog na sadržaj na savremene ishode učenja i kompetencija u nekoliko koraka. Tokom ovog procesa, nakon prve velike reforme kurikuluma u periodu 2000–2004, osigurana je veza s ključnim kompetencijama za 21. vijek, ali je i obim kurikuluma (2013. godine) smanjen zajedno s brojem časova nastave u osnovnom obrazovanju (2017. godine). Prema podacima prikupljenim putem intervjuja, ove promjene bile su korisnije za neka područja (npr. rano učenje stranih jezika) u poređenju s drugim područjima obrazovanja u opštem obrazovanju (tj. tzv. STEM predmetima, građanskim obrazovanjem). Uprkos reformama nastavnog plana

i programa, ključne kompetencije, kao što su rješavanje problema, informatička pismenost, saradnja, odgovorno donošenje odluka, samoregulacija, građansko obrazovanje i zdravi stilovi života, još uvjek nisu u potpunosti prenesene u kurikulum u opštem obrazovanju⁶². Ishodi učenja u kurikulumu jasno otkrivaju anomalije koje potiču, između ostalog, iz nedostataka u primjeni kurikuluma, ali i nedostataka u samom kurikulumu.

Ocenjivanje u učionici mora pratiti promjene u kurikulumu, posebno ako su one suštinske, kako bi se osiguralo da se promjene stvarno dese i u samoj učionici. Kurikulum orijentisan na kompetencije zahtjeva modernizaciju praksi ocenjivanja uvođenjem formativnog ocenjivanja umjesto (ili pored) sumativnog ocenjivanja, pružajući jasne smjernice nastavnicima o kriterijumima za ocenjivanje kako bi se osiguralo da ocjene nisu subjektivne ili pristrasne i pružajući povratne informacije učenicima kako bi, na osnovu takvih informacija, usmjeravali svoje učenje. Većina ovih inovacija već je potrebna ako se pogledaju rezultati PISA testiranja još iz 2015.⁶³ Međutim, to se još nije dogodilo – prema mišljenjima intervjuisanih, ocenjivanje u učionicama bilo je najzanemarenije područje u okviru dosadašnjih obrazovnih reformi. Trenutno je na snazi samo jedan prilično uopšten podzakonski akt o ocenjivanju⁶⁴, koji definiše vrste, funkcije, opšte kriterijume i načine sprovođenja ocenjivanja u osnovnom obrazovanju. Obuke za njegovo sprovođenje, kao i objavljanje detaljnih vodiča za nastavnike⁶⁵, uključujući i plan praćenja postignuća učenika, trenutno su na čekanju.

Paralelno s reformama u opštem obrazovanju, stručno obrazovanje pretrpjelo je krupne reforme te je u značajnoj mjeri modernizovano i reorganizovano. Partnerstva s poslodavcima uspostavljena su s ciljem boljeg zadovoljavanja potreba privrede; razvijen je nacionalni kvalifikacioni okvir (2010); završeno referenciranje kvalifikacija za Crnu Goru s EQF-om (2014); ustanovljene su procedure i standardi za priznavanje neformalnog i informalnog učenja (2008); pripremljeni su i implementirani modulirani kurikulumi orijentisani na ishode, zajedno s pripremama za nastavnike za 52 nova profila, od ukupno planiranih 80.⁶⁶ Unaprijedena je inkluzivnost stručnog obrazovanja kroz prilagođavanje i modularizaciju određenih obrazovnih programa. Ojačana je horizontalna i vertikalna mobilnost, osiguravajući da se nijedan obrazovni put ne završi bez mogućnosti daljeg učenja. Uz to, implementiran je razrađeni sistem završnog maturskog ispita. Dualno obrazovanje uvedeno je 2017. godine.

Nizom značajnih mjera poboljšan je kvalitet podrške razvoju u ranom djetinjstvu⁶⁷. Uvedeni su novi programi, prilagođeni potrebama djece i porodica, koji uključuju sadržaje koji prethodno nisu bili obuhvaćeni, uveden je kontinuirani, kooperativni i participativni program tranzicije iz vrtića u osnovnu školu, saradnja s roditeljima ojačana je u nekoliko opština implementiranjem programa podrške razvoju roditeljskih vještina. Broj prosvjetnih radnika i ostalih članova osoblja povećao se za trećinu u prethodnih pet godina⁶⁸. Uspostavljeni su savjeti vaspitača, odnosno mreže praktičara. Praćenje razvoja djece od početka predškolskog obrazovanja do njihovog

⁶² Pešikan, A. i Lalović, Z. (2017). *Obrazovanje za život: ključne kompetencije 21. vijeka u kurikulumima u Crnoj Gori*. Podgorica: Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori

⁶³ Nikolić-Vučinić A. i dr. (2019). *Rezultati PISA studije 2015 i preporuke za unapređenje obrazovne politike*. Podgorica: Ministarstvo prosjekte Crne Gore i UNICEF

⁶⁴ Pravilnik o načinu ocenjivanja učenika u osnovnoj školi, Sl. list CG, br. 062/19

⁶⁵ Lalović, Z. (u štampi). *Ocenjivanje u službi razvoja učenika i unapređenja nastave i učenja u školama*. Vodič. Podgorica: Zavod za školstvo.

⁶⁶ Pravilnik o načinu ocenjivanja učenika u osnovnoj školi, Sl. list CG, br. 062/19

⁶⁷ Nacrt Strategije ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2012–2024.

⁶⁸ Nacrt Strategije ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2020–2025.

upisa u osnovnu školu sada se odvija kroz portfolio za razvoj djeteta. Uvedeni su jasniji i pojednostavljeni postupci izdavanja licenci za vrtiće. Sprovode se kontinuirane savjetodavne posjete i praktično vođenje (coaching) predškolskim ustanovama kako bi se pružila potrebna podrška i institucijama i zaposlenima u njima. Uspostavljen je i sistem podrške za implementaciju portfolija za praćenje razvoja djece.⁶⁹

Istovremeno, visoko obrazovanje takođe je preuređeno u skladu s bolonjskim procesom, uključujući uvođenje sistema tri nivoa, mehanizama osiguranja kvaliteta i reforme kurikuluma. Izmijenjeni su i univerzitetski programi za bazično obrazovanje nastavnika – više detalja prikazano je u poglavljju 3.4.

3.2 Procjena učenja učenika

3.2.1 Postignuća učenika na međunarodnim studijama

Crna Gora učestvuje u nekoliko međunarodnih istraživanja koje u Crnoj Gori sprovodi Ispitni centar:

- Vodeći OECD-ov *Program međunarodne procjene postignuća učenika* (PISA) već 14 godina (od 2006);
- *Međunarodna studija trendova znanja iz matematike i predmeta prirodnih nauka* (TIMSS) od 2019;
- Crna Gora se priprema za ovogodišnje učešće u međunarodnoj studiji pod nazivom PIRLS, *Napredak u čitalačkoj pismenosti*, koju takođe sprovodi Međunarodno udruženje za ocjenu obrazovnih postignuća (IEA)

3.2.1.1 Postignuća učenika na PISA testiranju 2018.

Kroz pet ciklusa⁷⁰ u kojima je Crna Gora do sada učestvovala, kada je riječ o PISA testiranju, evidentno je kontinuirano poboljšanje ishoda učenja, ali CG ostaje daleko ispod prosjeka OECD-a u sva tri područja koja PISA testira – čitanje, matematika i prirodne nauke. Učenici iz gimnazija ostvaruju najviše ocjene.

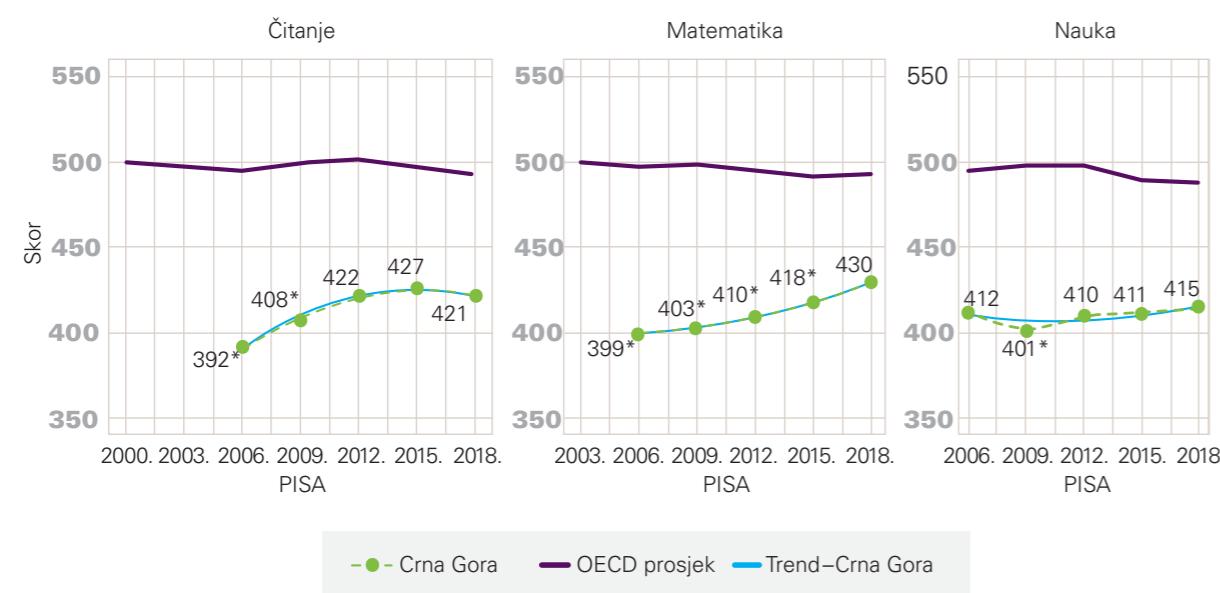
Uzorak za PISA testiranje sastoji se od petnaestogodišnjaka⁷¹. U 2018. godini, 6.666 crnogorskih učenika učestvovalo je na PISA testiranju⁷². Učinak Crne Gore u čitanju, matematici i prirodnim naukama tokom pet ciklusa, u odnosu na prosjek rezultata OECD-a, predstavljen je na Slici 3.1.

⁶⁹ MJS Crne Gore, Izvještaj o sprovođenju strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2016–2020.

⁷⁰ Crna Gora je učestvovala u PISA testiranju 2006, 2009, 2012, 2015. i 2018.

⁷¹ Uzorak za PISA testiranje je između 5.000 i 7.000 učenika iz svake zemlje, koji imaju između 15 godina i 3 mjeseca i 16 godina i 2 mjeseca. U 2018. godini 6.666 crnogorskih učenika učestvovalo je na PISA testiranju, što čini 95% dačke populacije iste kohorte u Crnoj Gori, čime se ovaj program odnosi na populaciju, i ne predstavlja test zasnovan na uzorku, što omogućava dodatne zaključke relevantne za obrazovnu politiku koja proističe iz rezultata. Izvučeno je 97,3% ispitanika iz 51 srednje škole, a ostatak iz 15 osnovnih škola iz 9. razreda.

⁷² Treba napomenuti da 13% kohorte više nije u školi sa 15 godina i nije uzeto u obzir na PISA testiranju (za više detalja vidi poglavje 4 o kapitalu).

Slika 3.1 Rezultati postignuća crnogorskih učenika u pet ciklusa PISA testiranja

*I Označava srednju vrijednost koja je statistički značajno ispod PISA 2018. za Crnu Goru. Ljubičasta linija pokazuje prosječno srednje postignuće u zemljama OECD-a s valjanim podacima za sve PISA procjene. Zelena isprekidana linija označava prosječna postignuća u Crnoj Gori. Plava linija predstavlja liniju trenda za Crnu Goru (linija najboljeg poklapanja). Izvor: OECD, Baza podataka PISA 2018, tabele I. B1.10, I. B1.11 i I. B1.12, kako je predstavljeno u napomeni OECD-a za Crnu Goru

Rezultati PISA testiranja iz 2018. godine u Crnoj Gori znatno su bolji od onih u 2015. godini samo iz matematike. U čitanju je napredak bio očigledan u prvih ciklusima testiranja, a u nauci se taj trend nije mijenjao. Razlika u odnosu na prosjek OECD-a u 2018. godini i dalje je vrlo velika, što ukazuje na to da učenici u Crnoj Gori zaostaju za OECD projekom gotovo dvije godine i u čitanju i predmetima prirodnih nauka, a nešto manje u matematici⁷³. Još jedno zabrinjavajuće otkriće PISA testiranja u Crnoj Gori, koje se ponavlja, jeste distribucija skorova po nivoima postignuća. Sve u svemu, gotovo polovina učenika u Crnoj Gori kontinuirano pokazuje znanje ispod najnižeg nivoa znanja u sva tri domena, dok je procenat uspješnih zanemarljiv. PISA takođe predstavlja i referentnu tačku za monitoring obrazovanja i obuke u državama članicama EU, kao i u zemljama koje su u procesu pristupanja – mjerilo čija je vrijednost najviše 15% učenika ispod nivoa 2 u čitanju, matematici i prirodnim naukama postavljeno je kao cilj za 2020. godinu. Tabela 3.1 prikazuje neke od najinformativnijih rezultata.

Tabela 3.1 Procenat učenika u PISA 2018. na različitim nivoima postignuća, u tri testirana domena u Crnoj Gori, u poređenju s OECD projekom

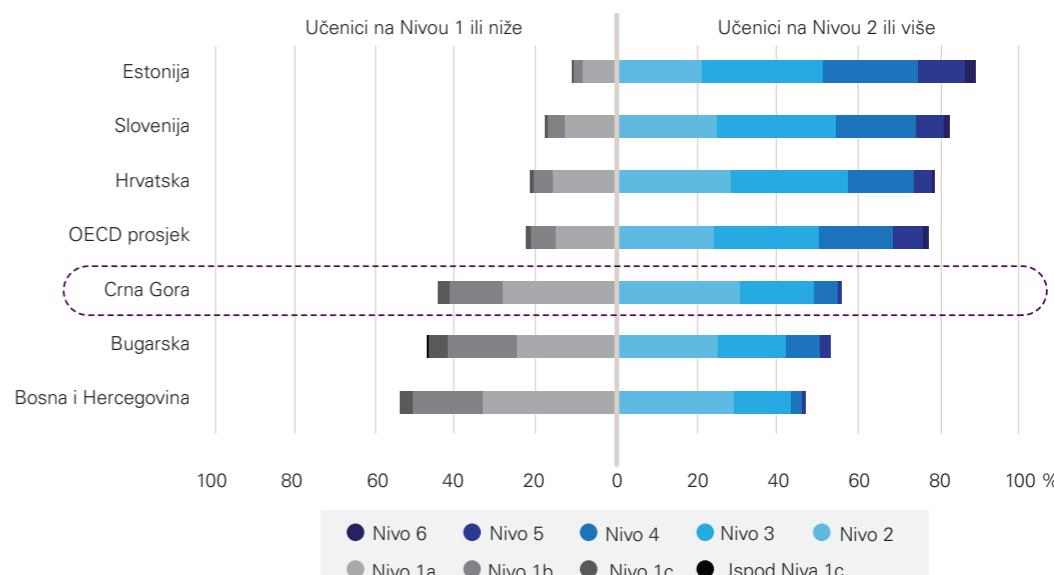
Nivo postignuća u 2018. (2015)*	Čitanje		Matematika		Nauka	
	CG	OECD	CG	OECD	CG	OECD
Ispod drugog nivoa – 2018.	44 (42)	14	46 (51,9)	13	48 (51)	15
Najmanje drugi nivo – 2018.	56 (56,7)	77	54 (46,7)	76	52 (48,5)	78
Peti nivo ili više – 2018.	1 (1,4)	9	2 (1,6)	11	<1 (0,5)	7

* Vrijednosti u zagradama odnose se na 2015. godinu.

Izvor: Tabela je zasnovana na rezultatima PISA 2018, OECD, baza podataka PISA 2018, tabele I.1 i I.10.1. i na rezultatima PISA 2015.

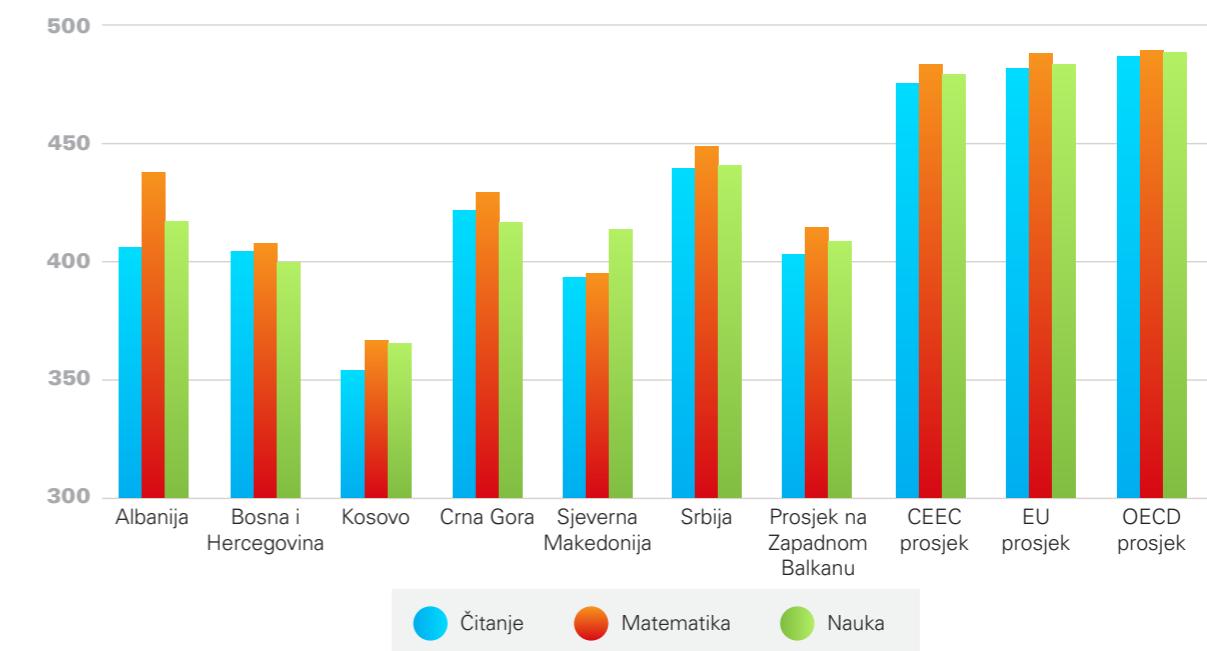
73 Razlika od 40 bodova odgovara vrijednosti jedne cijele godine školovanja.

U odnosu na 2015. godinu, procenat učenika s lošim postignućima smanjio se tek neznatno, što ukazuje na to da je gotovo polovina učenika ostala funkcionalno nepismena nakon više od 9 godina obrazovanja, dok je procenat učenika s visokim uspjehom ostao zanemarljiv. Distribucija skorova različito se mijenjala u sva tri domena. U čitanju i matematici jaz između slabijih i boljih učenika se smanjio, dok je u predmetima prirodnih nauka većina učenika postala nešto bolja. Slika 3.2 pozicionira učinak Crne Gore među odabranim PISA zemljama. U prilogu je grafikon koji prikazuje poziciju Crne Gore u odnosu na sve zemlje u kojima se sprovodi PISA testiranje.

Slika 3.2 Postignuća učenika u čitanju u PISA 2018, odabране zemlje

Izvor: OECD, Baza podataka o PISA 2018, tabele I.B1.1 i I.A2.1.

U poređenju sa zemljama Zapadnog Balkana, Crna Gora ima skor koji je iznad prosječnog na PISA testiranju, i bolje rezultate od Kosova, Sjeverne Makedonije i Bosne i Hercegovine, kao što je prikazano u Slici 3.3.

Slika 3.3 Postignuća učenika u čitanju, matematici i nauci u zemljama Zapadnog Balkana, PISA 2018.

Izvor: OECD (2020). Education in the Western Balkans: Findings from PISA (Obrazovanje na Zapadnom Balkanu: nalazi PISA testiranja). Paris: PISA, OECD Publishing..

Postignuća učenika u Crnoj Gori razlikuju se i kada se posmatraju različite vrste škola uključenih u testiranje. Učenici gimnazija imaju najviše ocjene u sva tri domena, a razlika iznosi gotovo 80 bodova u odnosu na učenike stručnih škola. U odnosu na 2015. godinu, rezultati su se popravili u svim vrstama škola.

Tabela 3.2 Prosječni uspjeh učenika u različitim vrstama srednje škole

	Opšte škole (GIMNAZIJE)	Mješovite škole ⁷⁴	Stručne škole
Čitanje	476	420	399
Matematika	481	425	411
Nauka	465	413	396

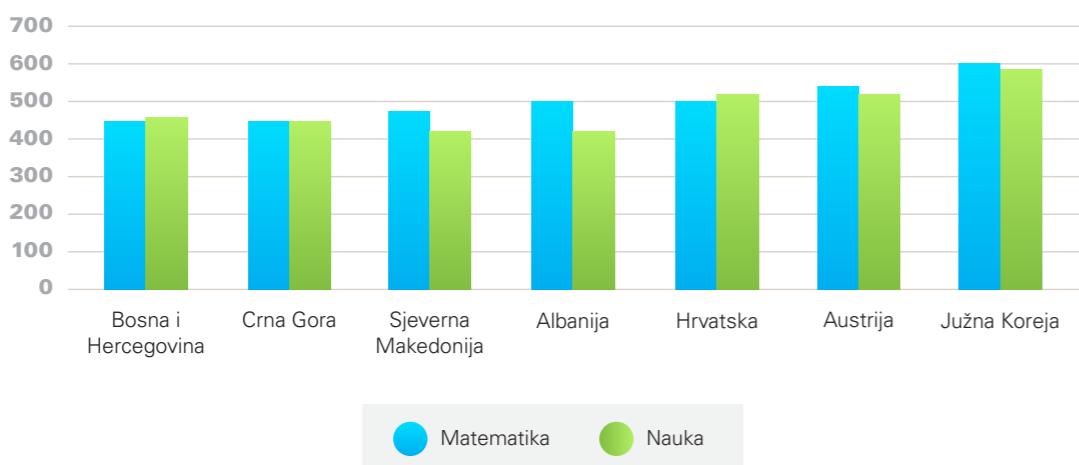
Izvor: Ispitni centar, Rezultati PISA 2018 u Crnoj Gori, Nacrt izvještaja

3.2.1.2 Ocjenjivanje učenika u TIMSS-u – 4. razred

Poput PISA testiranja, i Međunarodna studija trendova znanja iz matematike i predmeta prirodnih nauka (TIMSS)⁷⁵ za učenike 4. razreda ukazuje na nedovoljnu uspješnost u rezultatima učenja, iako postoji pozitivan trend u matematici.

Rezultati učenika iz Crne Gore na TIMSS 2019. ispod su prosjeka na obje skale⁷⁶, a Crna Gora zaostaje čak i za onim zemljama od kojih je imala bolji rezultat na PISA testiranju (Slika 3.4). Odstupanje u ovom smjeru donekle je neobično, posebno u regionu, gdje TIMSS obično pokazuje bolje rezultate od PISA testiranja, a razlozi za to zahtijevaju dalje istraživanje⁷⁷.

Slika 3.4 Postignuća učenika 4. razreda na matematičkoj i naučnoj skali TIMSS 2019. za Crnu Goru i druge odabране zemlje koje su učestvovalo u ovoj studiji



Izvor: Konstruisano na osnovu podataka iz: Mullis, I. V. S., Martin, M. O., Foy, P., Kelly, D. L., & Fishbein, B. (2020). TIMSS 2019 International Results in Mathematics and Science (Rezultati međunarodne TIMSS studije za matematiku i predmete prirodnih nauka). Retrieved from Boston College, TIMSS & PIRLS International Study Center website: <https://timssandpirls.bc.edu/timss2019/international-results/>

74 Mješovite škole u Crnoj Gori su srednje škole koje imaju i opšte i stručno usmjerenje.

75 Međunarodna studija trendova znanja iz matematike i predmeta prirodnih nauka (TIMSS) dragocjeno je sredstvo za praćenje međunarodnih trendova u dostignućima iz matematike i predmeta prirodnih nauka u četvrtom i osmom razredu, koje se sprovodi svake četiri godine od 1995. TIMSS 2019. obuhvatilo je učenike četvrtog i osmog razreda u 64 zemlje i 8 sistema mjerjenja. Crna Gora je prvi put učestvovala sa 4690 učenika samo iz četvrtog razreda iz 140 osnovnih škola.

76 Dmitrović, D. i Radović, M. *TIMSS 2019. u Crnoj Gori – Objava rezultata* (materijal pripremljen za prezentaciju). Ispitni centar Crne Gore

77 Neki od eventualnih izvora komparativno nižih postignuća može ležati u uzrastu uzorka, kao i u karakteristikama kurikuluma 4. razreda.

Slično PISA testiranju, distribucija rezultata prema nivoima postignuća (koji se definišu na sljedeći način: nizak, srednji, visok i napredni), u Tabeli 3.3 pokazuje da Crna Gora ostvaruje nepovoljne rezultate – 24% učenika iz matematike i 25% iz predmeta prirodnih nauka ostalo je ispod nivoa „nizak“ koji je definisan kao 400 bodova, a samo 1% učenika ostvaruje rezultat koji se definiše kao „napredan“.

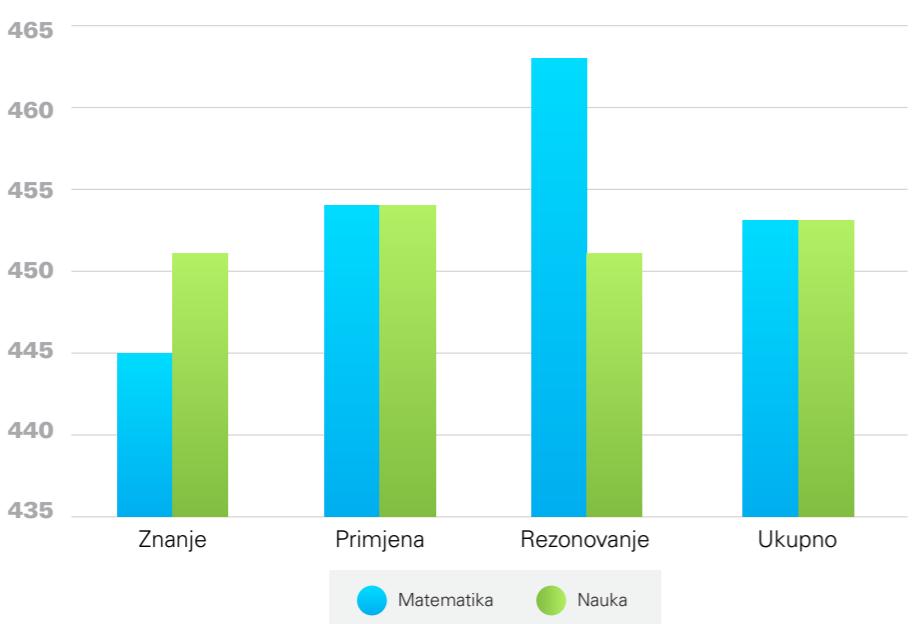
Tabela 3.3 Distribucija rezultata na TIMSS 2019. prema medunarodnim mjerilima, u Crnoj Gori i odabranim zemljama

Zemlja	Napredan %		Visok %		Srednji %		Nizak %		Ispod %	
	Mat.	Prir. nauke	Mat.	Prir. nauke	Mat.	Prir. nauke	Mat.	Prir. nauke	Mat.	Prir. nauke
BiH	1	1	9	12	40	44	76	78	24	22
Crna Gora	1	1	11	12	43	44	76	75	24	25
S. Makedonija	5	1	21	11	52	34	78	62	22	38
Albanija	5	4	26	24	62	59	86	86	14	14
Hrvatska	4	4	28	34	70	80	95	98	5	2
Austrija	9	7	45	38	84	75	98	94	2	6
Južna Koreja	37	29	77	73	95	95	99	99	1	1

Izvor: Konstruisano na osnovu podataka iz: Mullis, I. V. S., Martin, M. O., Foy, P., Kelly, D. L., & Fishbein, B. (2020). TIMSS 2019 International Results in Mathematics and Science (Rezultati međunarodne TIMSS studije za matematiku i predmete prirodnih nauka). Retrieved from Boston College, TIMSS & PIRLS International Study Center website: <https://timssandpirls.bc.edu/timss2019/international-results/>

Zanimljivo, dalja analiza TIMSS rezultata u Crnoj Gori u pogledu mjerjenja „poznavanja“ (osnovni nivo, koji se odnosi na reprodukciju znanja), „primjenjivanja“ i „rezonovanje“ (dva naprednija nivoa), prikazana na Slici 3.5, ne ukazuje na postojanje razlike između nivoa postignuća u predmetima prirodnih nauka, ali ukazuje na statistički značajnu razliku u matematici, i to u korist „rezonovanja“ u poređenju s „poznavanjem“ i „primjenom“.

Slika 3.5 Distribucija rezultata crnogorskih učenika u TIMSS 2019. prema kognitivnim domenima poznavanja, primjenjivanja, rezonovanja



Izvor: Konstruisano na osnovu podataka iz: Mullis, I. V. S., Martin, M. O., Foy, P., Kelly, D. L., & Fishbein, B. (2020). *TIMSS 2019 International Results in Mathematics and Science* (Rezultati međunarodne TIMSS studije za matematiku i predmete prirodnih nauka). Preuzeto sa: Boston College, TIMSS & PIRLS International Study Center website: <https://timssandpirls.bc.edu/timss2019/international-results/>

Ovaj rezultat odgovara značajnom povećanju PISA rezultata u matematici između 2015. i 2018. i ukazuje na povoljan trend. Potrebno je uložiti dodatni trud da se ovaj trend ekstrapolira na druge predmete i domene, posebno na prirodne nauke.

3.2.1.3 Karakteristike škole i pojedinca povezane s postignućima na PISA testiranju 2018.

Crnu Goru karakteriše relativno visok nivo redovnih izostanaka iz škole, što vjerovatno ima negativan uticaj na ishode učenja.

Crna Gora nije učestvovala u mjerenu dva dodatna domena, koja su ponuđena u 2018. godini – opšte i finansijske kompetencije, ali je učestvovala u anketama o školskoj klimi i dobrobiti učenika koji, zajedno sa PISA testovima, pružaju uvid u korelacije postignuća u pogledu čitanja⁷⁸ i dragocjeni uvid u ono šta se zapravo događa u školama i kako se učenici osjećaju. Prevladavajuća stroga disciplinska klima u školama, u kombinaciji s tolerisanjem visokog broja izostanaka i kašnjenja i visok procenat učenika (55%) s „fiksni mentalnim stavom“⁷⁹ (tj. pogrešnim mišljenjem da se inteligencija ne može promijeniti) ukazuju na to da u mnogim srednjim školama

78 U 2018. godini glavno područje za PISA bilo je čitanje, stoga su sve nekognitivne i školske karakteristike preslikane na učinak čitanja.

79 Razvojni mentalni stav nasuprot fiksnom mentalnom stavu predstavlja koncept istraživanja osobina ličnosti koji je prvobitno istražila Kerol Dvek (2008) u svojoj knjizi *Mentalni stav: Nova psihologija uspjeha*, u kojoj je identifikovala dva načina razmišljanja koja ljudi mogu imati o svojim sposobnostima. Oni s fiksnim mentalnim stavom vjeruju da su njihovi talenti i sposobnosti jednostavno fiksirani, nepromjenjivi, trajni, dok ljudi s razvojnim mentalnim stavom, s druge strane, talente i sposobnosti vide kao stvari koje mogu razviti – kao potencijale koji se ostvaruju trudom, vježbanjem, ali i putem učenja. Ova dimenzija korišćena je u PISA testiranju 2018. godine. Ukupno 55% učenika u Crnoj Gori karakteriše fiksni mentalni stav.

u Crnoj Gori školskoj kulturi nedostaje iskrena posvećenost, motivacija, angažovanje i smislene aktivnosti učenja, kao i stimulativno socijalno, emocionalno i kognitivno okruženje. Nizak stepen povjerenja na relaciji između nastavnika i učenika može biti razlog niskim postignućima i ograničiti razvoj, radoznalost, kritičko razmišljanje, aktivno angažovanje, istraživanje i rizik zbog preuzimanja inicijativa⁸⁰, stoga ovo pitanje treba hitno dodatno istražiti.

Pokazatelji školske klime⁸¹ u Crnoj Gori, mjereni PISA testiranjem, pokazuju povremene značajne razlike u odnosu na zemlje OECD-a.

Što se tiče *ometajućeg ponašanja učenika*, postoje značajne razlike između mjera u Crnoj Gori i zemljama OECD-a. S jedne strane, disciplinska klima u crnogorskim školama je znatno veća od prosjeka u zemljama OECD-a (Crna Gora zauzima 12. mjesto među 79 zemalja u kojima je realizovano PISA testiranje)⁸², dok se, s druge strane, izostajanje iz škole ili kašnjenje⁸³ u Crnoj Gori dešava mnogo češće (58% učenika izostaje, odnosno 67% učenika kasni na čas) nego u zemljama OECD-a (21% i 48%). Obje varijable povezane su s postignućima u čitanju u Crnoj Gori. Bolja disciplina povezana je s boljim postignućima i učenici koji su prijavili da tokom nastave postoji buka i remećenje nastave postižu znatno niži rezultat u čitanju (čak 61 bod) od onih u čijim odjeljenjima nema buke i remećenja nastave. Razlika u postignućima učenika koja pohađaju tzv. nedisciplinovana i disciplinovana odjeljenja najveća je u Crnoj Gori među svim zemljama učesnicama PISA testiranja.⁸⁴ Učenici koji su prijavili da nisu izostali nijedan dan iz škole ostvaruju 48 bodova više od onih koji su izostali pet dana ili više, te 41 bod više od onih koji redovno kasne⁸⁵, što odgovara vrijednosti više od jedne cijele godine razlike u PISA rezultatima. Učenici u Crnoj Gori izloženi su maltretiranju u školi u sličnoj mjeri kao učenici u zemljama OECD-a (25%, odnosno 23%, dječaci češće nego djevojčice). Učenici u Crnoj Gori koji su doživjeli maltretiranje imali su 20–24 poena niža postignuća od onih koji nisu⁸⁶. Ovi rezultati ukazuju na to da je disciplina u školama u Crnoj Gori područje koje je vrijedno daljeg istraživanja i unapređivanja radi sveukupne dobrobiti učenika, ali i u cilju potencijalnih dobitaka koji se ogledaju u više od 4050 bodova. Razvoj politika upravljanja radom u učionicama koje bi se preusmjerile na osiguravanje angažovanja i predanosti učenika, čime bi se smanjilo izostajanje s nastave, mogao bi biti održiva opcija.

Pokazatelji u vezi s podučavanjem i učenjem izvedeni su iz upitnika za učenike i direktore škola i, u većini slučajeva, dali su pozitivnu sliku.

80 Vidjeti npr. Gregory, A., & Ripski, M. B. (2008). Adolescent trust in teachers: Implications for behavior in the high school classroom (Povjerenje adolescenata u nastavnike: implikacije na ponašanje u učionici u srednjoj školi). School Psychology Review, 37(3), 337-353; Van Maele, D., & Van Houtte, M. (2011). The quality of school life: Teacher-student trust relationships and the organizational school context (Kvalitet školskog života: odnos povjerenja nastavnik-učenik i organizacioni kontekst škole). Social indicators research, 100(1), 85–100.

81 Pokazatelji školske klime, mjereni posredstvom PISA testiranja, uključuju: 1. mjere ometajućeg ponašanja učenika (maltretiranje, disciplinska klima, bježanje s časova i kašnjenje na časove), 2. podučavanje i učenje (entuzijazam nastavnika, podrška nastavnika i nastavne prakse, ponašanje učitelja i učenje učenika) i 3. pokazatelji u vezi sa školskom zajednicom (saradnja i nadmetanje učenika, osjećaj pripadnosti školi i uključenost roditelja u školske aktivnosti).

82 Izvor: OECD, Baza podataka PISA 2018, tabele III.B1.3.1 i III.B1.3.5.

83 U periodu od dvije sedmice prije testiranja.

84 Izvor: OECD PISA 2018, Tom III, Tabela 3.1. (4/4)

85 Ispitni centar Crne Gore, Rezultati PISA 2018. u Crnoj Gori, Nacrt izvještaja.

86 Ibid.

Indeks entuzijazma nastavnika mјeren tokom PISA testiranja u Crnoj Gori na nivou je prosjeka OECD-a. Na nivou škole ne postoje efekti koji proističu iz socio-ekonomskog statusa koji utiču na entuzijazam nastavnika u Crnoj Gori. Ipak, entuzijazam nastavnika povezan je s većim uspjehom u čitanju.⁸⁷

Učenici u Crnoj Gori, slično kao i u zemljama OECD-a, navode visok procenat (71-80% u zavisnosti od indikatora) dobijanja podrške nastavnika za učenje tokom procesa podučavanja. Takođe, slično kao u OECD-u, podrška nastavnika je veća u školama koje su u nepovoljnem položaju nego u onima koje to nisu,⁸⁸ ali podrška nastavnika nije značajno povezana sa postignućima u čitanju. Direktori škola u Crnoj Gori rijetko izvještavaju o ponašanju nastavnika koje bi moglo da ometa učenje, i to u znatno nižoj stopi u odnosu na prosjek OECD-a, a zatim i u odnosu na većinu drugih zemalja učesnica PISA testiranja, osim što su nastavnici previše strogi prema učenicima, u čemu je CG blizu prosjeka OECD-a. Učenici koji prijavljuju viši nivo istrajnosti u radu na zadacima u Crnoj Gori postižu znatno bolje rezultate (više od 50 bodova) u čitanju od onih koji to ne čine.⁸⁹

Pokazatelji u vezi sa školskom zajednicom koji u Crnoj Gori svjedoče o pozitivnim trendovima, ali i o postojanju područja školskog rada u kojima postoji prostora za poboljšanje, a odnosili su se na – takmičarski duh, saradnju, osjećaj pripadnosti školi i uključenost roditelja u školske aktivnosti.

Učenici u Crnoj Gori prijavljuju viši stepen takmičarskog duha među učenicima u poređenju s duhom saradnje, iako su oba indeksa relativno niska. Takođe, konkurenčija u Crnoj Gori nije bila značajno povezana sa postignućem, dok je saradnja bila čak i niska⁹⁰. Oba ova rezultata ukazuju da se u Crnoj Gori prednosti kooperativnog učenja i saradnje među učenicima ne koriste u zadovoljavajućoj mjeri.

Osjećaj pripadnosti učenika školi u Crnoj Gori na nivou je prosjeka OECD-a, a znatno je niži u školama koje su u nepovoljnem položaju.⁹¹ Kao i u većini zemalja OECD-a, i u Crnoj Gori veći osjećaj pripadnosti školi povezan je sa boljim uspjehom u čitanju.

Uključivanje roditelja u školske aktivnosti, prema nekim dimenzijama participacije, veći je u Crnoj Gori nego u OECD prosjeku, kao što je prikazano u Tabeli 3.4.

Tabela 3.4 Uključivanje roditelja u školske aktivnosti

Procenat roditelja učenika koji su učestvovali u sljedećim školskim aktivnostima:	A Diskutovali o napretku svog djeteta sa nastavnikom na sopstvenu inicijativu	B Diskutovali o napretku svog djeteta sa nastavnikom na njegovu inicijativu	C Učestvovali u radu uprave škole	D Volontirali u fizičkim ili vannastavnim aktivnostima
OECD prosjek	41	57,5	16,6	12,3
Crna Gora	61	42	19	10
Estonija	39	50	17	19
Slovenija	51	33	15	2
Hrvatska	50	34	21	5
Bosna i Hercegovina	54	44	28	13

Izvor: Baza podataka o PISA 2018, Tabela III.B1.7.6

87 Rezultati PISA 2018. (tom III): Šta školski život znači za živote učenika? str. 90.

88 Izvor: OECD PISA 2018, Tom III, Tabela 3.1. (4/4)

89 Ispitni centar Crne Gore, Rezultati PISA 2018. u Crnoj Gori, Nacrt izvještaja.

90 Izvor: OECD, Baza podataka o PISA testiranju, Tabela III.B1.6.1. i OECD PISA 2018, Tom III, Slika III.6.2.

91 OECD, Baza podataka o PISA testiranju

Ovi rezultati u Crnoj Gori odražavaju promjenu školskog etosa gdje se učešće roditelja pozdravlja i njeguje – što je značajna razlika u odnosu na podatke dobijene prije 10 godina⁹². Međutim, najvažniji pokazatelj povezan s učinkom u zemljama OECD-a je procenat zastupljenosti dijaloga o napretku djece koji su pokrenuli nastavnici⁹³ – a to je upravo ono u čemu Crna Gora najviše zaostaje za prosjekom OECD-a.

Dobrobit učenika – Što se tiče pokazatelja u vezi s dobrobiti učenika, učenici u Crnoj Gori pokazuju prilično pozitivan status, osim zabrinjavajuće niske zastupljenosti razvojnog mentalnog stava. Dobrobit učenika, kao područje istraživanja u PISA 2018, uključivalo je zadovoljstvo učenika životom i smislu života, njihova osjećanja, njihovu samoefikasnost i strah od neuspjeha, kao i da li njeguju razvojni način razmišljanja, tj. vjeruju da se rast i promjene mogu desiti.

Većina učenika u Crnoj Gori zadovoljna je životom (75%), a ponekad se ili uvijek osjeća srećno (93%) – obje ove mjere veće su od prosjeka OECD-a, a mnogo manje učenika se osjeća uvijek tužno (samo 6%)⁹⁴ u poređenju s prosjekom OECD-a. Veći broj učenika u Crnoj Gori, u prosjeku, izvještava o većem osjećanju samoefikasnosti (npr. „Vjera u sebe mi je pomogla da prebrodim teška vremena.“), a manje učenika izvještava o strahu od neuspjeha nego što je to slučaj s njihovim vršnjacima u zemljama OECD-a⁹⁵. Obje percepcije umjereno su povezane s njihovim postignućima⁹⁶.

S druge strane, statistički gledano, učenici u Crnoj Gori rjeđe njeguju razvojni način razmišljanja od prosjeka u zemljama OECD-a svega 45% učenika ne slaže se s izjavom da je „vaša inteligencija nešto što ne možete značajnije promijeniti“⁹⁷, pa Crna Gora spada među 25 zemalja s najnižim stepenom razvojnog mentalnog stava (u poređenju sa npr. 77% u Estoniji, 75% u Danskoj i OECD prosjekom od 63%). Ona, u tom pogledu, zaostaje i za zemljama u regionu, kao što su BiH, Srbija, Hrvatska i Slovenija. Školske politike u Crnoj Gori mogle bi doprinijeti porastu načina razmišljanja koji se naziva razvojnim, jer je to važan stav koji kod učenika pokreće učenje i težnju za razvojem.

3.2.2 Postignuća učenika na nacionalnim provjerama znanja i faktori povezani s postignućima učenika

Crna Gora prikuplja obilje informacija o postignućima učenika, što ukazuje na veliko interesovanje za poboljšanje njihove uspješnosti, ali i izaziva zabrinutost zbog kapaciteta sistema da apsorbuje i upotrijebi takvo obilje podataka. Od 2007. godine Crna Gora je sprovodila nacionalne procjene ishoda učenja i završne ispite na različitim nivoima obrazovanja i fazama školovanja. Nacionalne ispite i testiranja sprovodi Ispitni centar. Tabela u nastavku daje pregled vrste procjene, kalendarske godine i ciljane starosne grupe.

92 Kovač-Cerović, T., Vizek-Vidović, V., Powell, S. (2010). Učešće roditelja u životu škole u zemljama jugoistočne Evrope. Ljubljana: Centar za studije obrazovne politike

93 Rezultati PISA 2018. (tom III): Šta školski život znači za živote učenika? str. 90.

94 Izvor: OECD PISA 2018, Tom III, Tabela 3.2. (2/4)

95 Izvor: OECD, Baza podataka o PISA testiranju 2018, tabelle III.B1.13.1 i III.B1.13.2.

96 OECD, OECD, Baza podataka o PISA testiranju 2018, tabelle III.B1.13.10 i III.B1.13.15. i str. 196 Tom III.

97 Izvor: OECD PISA 2018, Tom III, Tabela 3.2. (3/4)

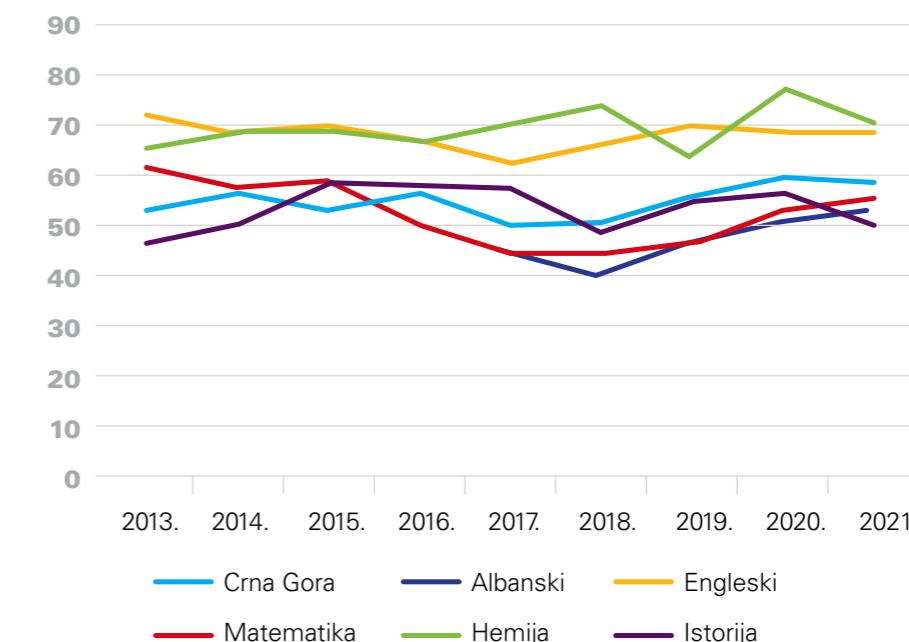
Tabela 3.5 Pregled vrste procjene, kalendarske godine i ciljane starosne grupe

Godina	Vrsta procjene	Predmetne oblasti	Razred	Komentar
2007.	Nacionalno pilot testiranje	Matematika Maternji jezik	kraj 1. i 2. ciklusa (3. i 6. razred)	
		Matematika Maternji jezik Strani jezik		
2008.	Nacionalno testiranje	Matematika Maternji jezik	kraj 1. i 2. ciklusa (3. i 6. razred)	Čitava populacija Detaljan izvještaj, izvještaji na nivou škole
		Matematika Maternji jezik Strani jezik		
2009–2017.	Nacionalni ispit na kraju 1. i 2. ciklusa	1. ciklus Matematika Maternji jezik	kraj 1., 2. i 3. ciklusa (3., 6. i 9. razred)	Čitava populacija Detaljan izvještaj, izvještaji na nivou škole
2009–danas	Polumaturski ispit	2. ciklus Matematika Maternji jezik Strani jezik		Ispit administriraju i ocjenjuju nastavnici iz škola
		3. ciklus Matematika Maternji jezik i izborni predmet		
2011–danas	Maturski ispit, maturski ispit u srednjim stručnim školama i završni ispit	Maternji jezik + matematika ili strani jezik	Kraj srednjeg obrazovanja	Ispit administriraju škole, ocjenjuje ih Ispitni centar
2017–danas	Nacionalno testiranje	C-SBH jezik i književnost, matematika, strani jezik, priroda/biologija	Kraj 2. ciklusa (6. razred)	Čitava populacija 2018. fokus na predmetu Priroda 2019. fokus na predmetu C-SBH jezik 2020. nije bilo testiranja 2021. fokus na predmetu Matematika

Širok opseg nacionalnih procjena ishoda učenja koji su razvijeni, koji se sprovode i koji su se prilagođavali tokom godina, pokazuje veliko interesovanje za visoka postignuća i za prikupljanje informacija koje, s jedne strane služe za obavještavanje učenika, nastavnika i škola o njihovom radu, i, s druge strane, za informisanje radi procesa izrade politika. Uzimajući u obzir učešće Crne Gore i u tri međunarodne studije, činjenica da sve procjene de facto predstavljaju provjere znanja populacije učenika određenog uzrasta ili razreda, uključujući i one međunarodne, zbog veličine uzorka potrebnog za učešće u studiji i činjenice da sve ove procjene sprovodi Ispitni centar Crne Gore, institucija s malim brojem zaposlenih, zahtijeva detaljniju provjeru apsorpcionog kapaciteta sistema u pogledu upotrebe podataka, kao i institucionalnih kapaciteta za vršenje analize podataka i odgovarajućeg izvještavanja. U ovom izvještaju analiziraćemo samo eksterni ispit na kraju 3. ciklusa.

3.2.2.1 Eksterni ispit u 9. razredu (mala matura)

Nalazi svjedoče o ponavljanju razlike između rezultata na testovima i ocjena nastavnika, ukazujući na tendenciju škola da daju previsoke ocjene. Eksterna provjera na kraju 3. ciklusa osnovnog obrazovanja obavlja se svake godine od 2009. godine. Iako ovaj vremenski okvir, kao i tehnički dizajn testova, mogu da ponude rezultate za analizu trendova, administriranje testova i procedura ocjenjivanja, koje u potpunosti organizuju same škole, ne omogućavaju pouzdano poređenje rezultata iz različitih godina. Isto važi i za poređenje postignuća u različitim predmetima. Postignuća u većini predmeta pokazuju blago rastući trend u posljednje 3 godine.

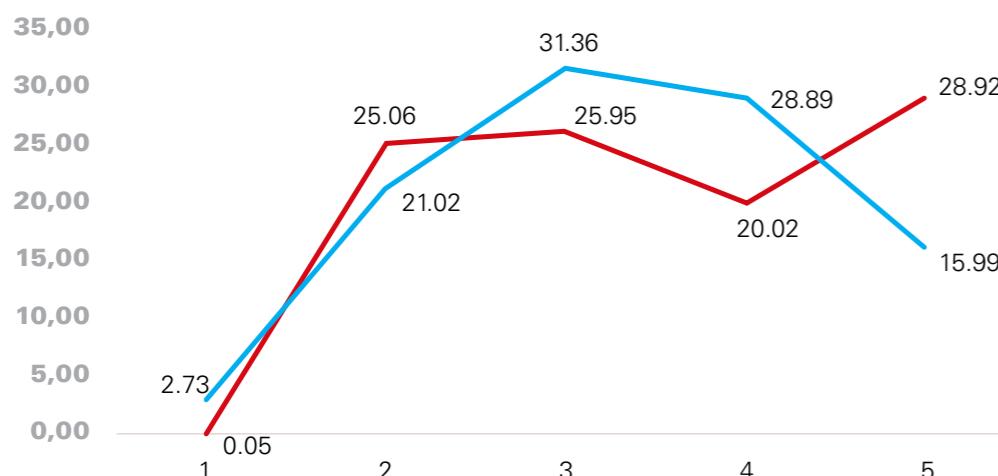
Slika 3.6 Prosječni trendovi ocjena na eksternoj maturi (9. razred) od 2013. do 2020. odabrani predmeti (kao prosječan procenat popunjenošću testa)

Izvor: Podaci preuzeti iz publikacije Ispitnog centra Crne Gore: Izvještaj o eksternoj provjeri znanja na kraju 3. ciklusa osnovne škole za školsku 2019/2020. i publikacije Ispitnog centra Crne Gore Izvještaj o eksternoj provjери znanja na kraju 3. ciklusa osnovne škole za školsku 2020/2021.

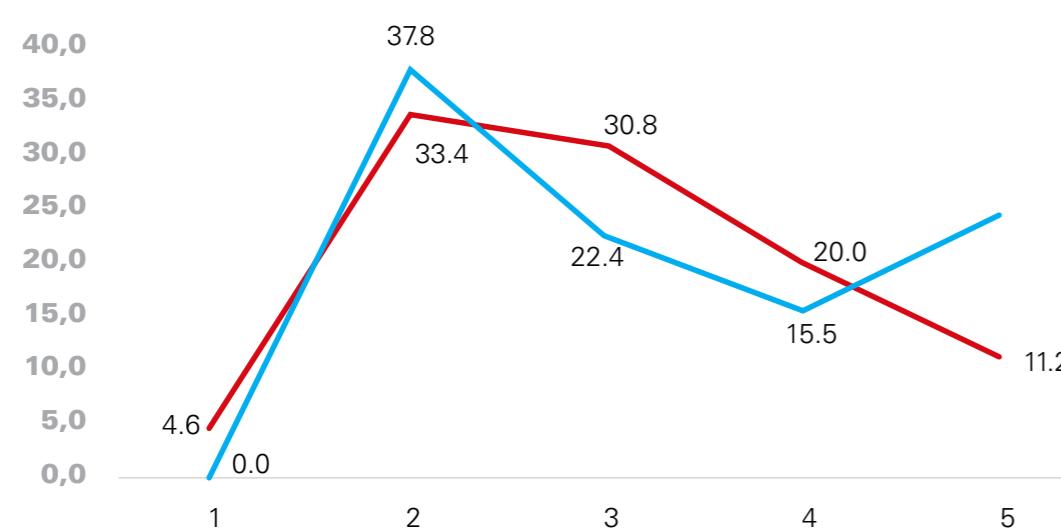
Rezultati, međutim, svjedoče o ponavljanju razlike između rezultata na testovima i ocjena nastavnika za svaki od predmeta, ukazujući na tendenciju škola da daju previsoke ocjene na kraju osnovne škole. Pogledajte primjer u Tabeli 3.9.

Slika 3.7 Rezultati eksterne provjere znanja nakon 9. razreda i ocjene nastavnika u 2020. godini,
(a) CSBH-jezik i književnost i (b) matematika (ocjene nastavnika date su crvenom linijom, ocjene s eksterne provjere plavom linijom)

a) CSBH-jezik i književnost



b) Matematika



Izvor: Podaci preuzeti iz publikacije Ispitnog centra Crne Gore: Izvještaj o eksternoj provjeri znanja na kraju 3. ciklusa osnovne škole za školsku 2019/2020.

Izvještaji za škole sastoje se od detaljnijih informacija o postignućima učenika iz škole, poređenja s nacionalnim prosjekom, poređenja sa školama sa sličnim karakteristikama. Ovi izvještaji namijenjeni su unapređenju vaspitno-obrazovnog rada škole, a koriste ih i eksterni školski evaluatori.

Uz to, izrađuju se godišnji nacionalni izvještaji koji se sastoje od vrlo detaljnog objašnjenja karakteristika predmeta, postupaka bodovanja i grešaka, složene analize rezultata i poređenja sa školskim ocjenama. Međutim, godišnji tehnički izvještaji o rezultatima provjere ne uključuju demografske ili obrazovne varijable koje bi mogle pružiti informacije o polu, socijalno-ekonomskom statusu, regiji, karakteristikama škole ili razlikama u ranjivosti kada je riječ o postignućima učenika⁹⁸, stoga je njihovo direktno korišćenje u svrhe politike ograničeno.

98 Samo centralni MEIS uključuje sve vrste podataka i samo se na osnovu ovog registra može izvesti zaključak o razlikama i trendovima koji su relevantni za politiku. Procedura za pristup bazi podataka je centralizovana.

3.2.2.2 Eksterna evaluacija škola

Izvještaji nakon eksterne evaluacije sadrže veoma detaljne informacije, ali su trenutno manje korisni za donošenje politika. Eksterna evaluacija škola u Crnoj Gori već ima zavidnu tradiciju – razvoj sistema eksternog evaluiranja u skladu sa standardima kvaliteta započet je pilotiranjem novog sistema 2005. godine, nedugo nakon osnivanja Zavoda za školstvo. Sistem se oslanjao na najbolju međunarodnu praksu, a dalje je nadograđivan uvođenjem Okvira za osiguranje kvaliteta škola, uključujući sedam područja ocjenjivanja s indikatorima i deskriptorima:

- kvalitet upravljanja i rukovođenja ustanovom;
- kvalitet kadrovske, materijalne, tehničke i bezbjednosne uslove rada ustanove;
- etos ustanove;
- podrška koju ustanova pruža djeci – učenicima;
- saradnja s roditeljima, drugim ustanovama i lokalnom zajednicom;
- nastava i učenje;
- postignuća, znanja i vještine učenika prema obrazovnim standardima.

Nadzornici se adekvatno obučavaju, razvijaju se detaljni postupci i svaka škola se ocjenjuje prema sofisticiranom postupku svake četvrte godine. Izvještaji se šalju školama i koriste za unapređenje njihovog vaspitno-obrazovnog rada⁹⁹, a nacionalni izvještaj podnosi se Nacionalnom savjetu za obrazovanje i Vladi. Godišnji izvještaji prikazani su na početnoj stranici veb-sajta Zavoda za školstvo i dostupni su javnosti. Evaluacija škole se stoga koristi ne samo radi interne analize i unapređenja rada škole, već i za povećanje odgovornosti prema široj javnosti, uključujući roditelje i učenike.

Godišnji izvještaji predstavljaju proces evaluacije i ishode svih škola evaluiranih u dатој kalendarskoj godini. Ovi izvještaji su vrlo detaljni i prikazuju prosjek rezultata po standardima, indikator po indikator, nudeći sliku ukupnog kvaliteta evaluiranih škola. Međutim, ovi izvještaji nisu formatirani tako da u potpunosti predstavljaju koristan alat za donošenje politika – ne postoje tematski izvještaji koji koriste podatke iz različitih godina o jednoj temi koja se detaljno istražuje. Takva praksa sprovodi se u zemljama s dugom tradicijom efikasne eksterne evaluacije škola, kao što su na primjer Škotska, Holandija i Novi Zeland. Štaviše, ne postoji poređenje po godinama, niti poređenje svih škola koje se evaluiraju u jednom ciklusu. Stoga, sav taj detaljni i kvalitetni rad, znanje i vještine uloženi u složeni postupak eksternog evaluiranja škola nisu u potpunosti iskorišćeni, a eksterno evaluiranje nema uticaj na politike u mjeri u kojoj bi moglo imati.

99 Bilo bi korisno provjeriti način na koji škole percipiraju i koriste podatke eksterne evaluacije, ali bi takva provjera zahtijevala empirijsko istraživanje koje nije moglo biti obuhvaćeno ovom analizom.

3.3 Analiza kapaciteta sistema i veza s ishodima učenja

3.3.1 Procjena efikasnosti sistema obrazovanja na osnovu rezultata PISA testiranja

Odredene karakteristike sistema kao cjeline mogu se dodatno poboljšati u cilju podrške ishodima učenja, kao što su, između ostalog, IKT infrastruktura i broj radnih školskih dana u toku godine. PISA testiranje realizovano 2018. godine fokusiralo se na nekoliko karakteristika obrazovnog sistema koje su u većini zemalja povezane s boljim postignućima u čitanju. Analitički izvještaji i njihovo tumačenje ukazali su na sljedeće sistemske karakteristike koje vode boljim postignućima u jednom obrazovnom sistemu:

- Umjerena količina vremena učenja (24–27 sati sedmično) koja se provodi u redovnoj nastavi povezana je s boljim učinkom – manje od 20 i više od 39 časova sedmično povezano je sa slabijim učinkom. Nuđenje više vannastavnih aktivnosti, poput sviranja u školskom bendu ili orkestru, učešće na seminarima, odlazak u biblioteku itd. karakteristika je sistema s boljim učinkom.
- Raspoloživost kvalifikovanog nastavnog osoblja, odgovarajuća školska infrastruktura i obrazovni materijali karakteristike su efikasnih obrazovnih sistema s boljim učinkom, dok manji broj učenika po odjeljenju, izgleda, ne doprinosi boljem učinku.
- Povezanost na internet, kapacitet škola i nastavnika da poboljšaju nastavu i učenje pomoći digitalnih uređaja i omogućavanje pristupa djelotvornim onlajn platformama za učenje – karakteristika je obrazovnih sistema s boljim učinkom. Na ovo je posebno skrenuta pažnja tokom pandemije kovida-19 i zatvaranja škola.
- Sistemi koji vode računa o tome da eventualne nepovoljne okolnosti za učenje kod kuće nadoknade stvaranjem prostora za izradu domaćih zadataka, podrškom nastavnika ili vršnjaka imaju bolji učinak na PISA testiranju. Takođe, praksa ponavljanja razreda trebalo bi da bude svedena na minimalni nivo.
- Pohadanje ranog i predškolskog obrazovanja takođe se pokazalo korisnim na PISA testiranju. Obrazovni sistemi u kojima je više učenika pohađalo predškolsko obrazovanje, u trajanju od tri ili više godine, imali su bolji učinak, a karakterisao ih je i veći stepen pravičnosti.
- Škole koriste ocjenjivanje učenika kako bi roditelji bili informisani s jedne strane, ali i kako bi se unaprijedio nastavni proces, učenje i kurikulum.
- Sistemi s boljim učinkom imaju praksu redovnog savjetovanja o unapređenju vaspitno-obrazovnog rada škole, traženja pisanih povratnih informacija od učenika i pružanja informacija o uspjehu učenika.

Analiza obrazovnog sistema u Crnoj Gori prema gore pomenutim dimenzijama naglašava neke od glavnih karakteristika koje doprinose kvalitetu obrazovanja u zemlji ili ga koče. Za analizu dostupnosti školske infrastrukture pogledajte odjeljak 2.1, a za raspoloživost kvalifikovanih nastavnika pogledajte odjeljak 3.5.

Vrijeme provedeno u učenju tokom redovne nastave spada u preporučeni interval između 24 i 27 sati sedmično. Međutim, broj sati posvećenih nastavi jezika je nešto manji nego u zemljama OECD-a, a u školama s učenicima boljeg ekonomskog, socijalnog i kulturnog statusa (ESCS)

tj. školama u tzv. povoljnog položaju pohađa se više časova jezika sedmično nego u školama koje su u nepovoljnem položaju, što odražava razliku u nastavnom programu između opštih i stručnih srednjih škola.

Tabela 3.6 Međunarodno poređenje sati učenja na nivou sedmice

Časova sedmično	Nastava jezika	Matematika	Prirodne nauke	Strani jezik	Ukupno
OECD prosjek	3,7	3,7	3,4	3,6	27,5
Crna Gora	2,8	2,6	1,7	2,7	26,8
Estonija	3,1	3,5	3,6	4	26,1
Slovenija	3	2,8	3,3	3	28,1
Hrvatska	2,9	2,6	3,4	2,6	26,9
Bosna i Hercegovina	2,6	2,6	2,8	2,6	26,1

Izvor: Baza podataka o PISA 2018. Tabela V.B1.6.1

S druge strane, gotovo svi učenici (95% uzorka u Crnoj Gori, u poređenju sa 50% u zemljama OECD-a) imaju priliku da učestvuju na dodatnim časovima jezika, bez obzira na socio-ekonomski profil škole¹⁰⁰. Informacije o tome kako i da li se koristi ova mogućnost nisu dostupne.

Međutim, vrijeme provedeno u učenju, gledano iz godišnje perspektive, možda je i manje od optimalnog. U poređenju sa zemljama EU, Crna Gora ima relativno kratku školsku godinu od 183 radna dana (u završnim razredima samo 168), što bi moglo ostaviti sistemski posljedice, posebno ako se uzme u obzir gotovo tri puta veći procenat učenika koji su prijavili odsustvovanje iz škole u Crnoj Gori u odnosu na prosjek u zemljama OECD-a (58% u odnosu na 21%).

3.3.1.1 Povezanost na internet i digitalne platforme

U poređenju s drugim zemljama, srednje škole u Crnoj Gori ozbiljno zaostaju u pogledu dostupnosti IKT opreme: Crna Gora je 2018. godine bila među pet najlošijih zemalja u kojima se realizuje PISA testiranje.

Tabela 3.7 Medunarodno poređenje broja računara po učeniku

Odnos broja računara i broja učenika	Prosječni srednji odnos	Razlika između gornje i donje četvrтине
OECD	0,8	
Estonija	1,10	-0,12
Slovenija	0,72	-0,22
Bosna i Hercegovina	0,30	0,08
Hrvatska	0,45	-0,11
Crna Gora	0,21	-0,08

Izvor: Baza podataka o PISA 2018. Tabela V.B1.5.6

Iako se broj školskih računara stalno povećavao, broj računara po učeniku ostaje nizak. Podaci UNICEF-a i MP-a iz juna 2021. ukazuju na odnos od, u prosjeku, 16 učenika na jedan računar u osnovnom i srednjem obrazovanju.

Što se tiče prenosivih računara koji su dostupni učenicima koji su učestvovali na PISA testiranju u Crnoj Gori, situacija je takođe mnogo lošija nego u drugim zemljama. Međutim, u Crnoj Gori, za razliku od mnogih drugih zemalja, škole koje su u nepovoljnem položaju bolje stoje u ovom pogledu nego škole u povolnjem položaju.¹⁰¹ Tabela 3.9. pokazuje da direktori škola u Crnoj Gori daju pomalo nerealno pozitivnu sliku u korišćenju IKT-a i podrške koju škola pruža u tom pogledu, iako prepoznavaju nedostatak IKT opreme. **Stoga se preporučuje razvijanje sveobuhvatne strategije za razvoj kvalitetnog i inkluzivnog digitalnog obrazovanja.** Strategija bi trebalo da obuhvati načine za povećanje dostupnosti informatičke opreme školama, nastavnicima i učenicima, razvoj i dostupnost kvalitetnih platformi za učenje, razvoj materijala za učenje i odgovarajuću pedagogiju za podučavanje, učenje i ocjenjivanje u internet eri, kao i odgovarajuću obuku svih nastavnika.

Tabela 3.9 Međunarodno poređenje procjene direktora u vezi s IKT infrastrukturom u školama

	OECD	Estonija	Slovenija	BiH	Hrvatska	CG	A-D razl. ¹⁰²
Broj digitalnih uređaja povezanih na internet je dovoljan.	67,2	81,5	89,3	46,5	76,4	42,8	Nije značajna
Propusnost ili brzina interneta u školi su dovoljni.	67,5	74,8	90,0	49,7	69,9	75,2	-31,35
Broj digitalnih uređaja neophodnih za nastavu je dovoljan.	59	64,4	85,7	37,5	65,0	39,7	11,9
Digitalni uređaji u školi dovoljno su moći u pogledu računarskih kapaciteta.	68,5	77,3	81,6	36,5	53,1	32,2	13,5
Dostupnost odgovarajućeg softvera je zadovoljavajuća.	71,3	82,0	86,4	35,0	57,8	56,7	3,4
Nastavnici posjeduju potrebne tehničke i pedagoške vještine za integriranje digitalnih uređaja u nastavu.	64,6	63,6	77,2	66,8	61,9	75,6	-9,1
Nastavnici imaju dovoljno vremena za pripremu lekcija koje integrišu upotrebu digitalnih uređaja.	60,9	49,8	87,9	81,7	79,2	88,4	-22
Dostupni su efikasni stručni resursi za nastavnike da bi naučili kako da koriste digitalne uređaje.	64,7	79,3	78,0	56,0	72,8	70,5	-15,1
Dostupna je efikasna platforma za podršku onlajn učenju.	54,1	66,5	77,4	33,6	48,6	49,3	-29,4
Nastavnici se pružaju podsticaji za integriranje digitalnih uređaja u nastavu.	56,7	64,1	95,7	52,5	94,9	78,3	-9,3
Škola ima dovoljno kvalifikovanog tehničkog osoblja.	54,1	63,3	61,1	54,4	41,7	73,1	Nije značajno

Izvor: Baza podataka o PISA 2018. Tabela V.B1.5.15

101 Baze podataka o PISA 2018. Tabela V.B1.5.8

102 Statistički značajne razlike između škola u povolnjem i škola u nepovolnjem položaju u Crnoj Gori. Negativne vrijednosti pokazuju da su škole u nepovolnjem položaju bolje po ovom pitanju.

Sistemska podrška učenicima kojima je ona potrebna posredstvom raznovrsnih vidova podrške (kao što su obezbjeđivanje prostora za obavljanje domaćih zadataka, podrška od strane nastavnika, podrška od strane vršnjaka) dostupna je u manjoj mjeri nego u zemljama OECD-a, s izuzetkom vršnjačke podrške, koja je češće prisutna u Crnoj Gori nego u drugim zemljama. Međutim, u Crnoj Gori su, za razliku od drugih zemalja, ove tri vrste mjera podrške češće uočljive u školama koje su u nepovolnjem položaju nego u onima u povolnjem položaju, što ukazuje da su ove mjere usmjerene na učenike koji su u većem stanju potrebe. One su takođe značajno povezane s učinkom u pogledu čitalačke pismenosti u Crnoj Gori i doprinose povećanju rezultata u ovom pogledu za oko 10 bodova, uzimajući u obzir socioekonomski status, što je nešto više od prosjeka u zemljama OECD-a.

Tabela 3.10 Procenat učenika u školama u kojima se pruža pomoć u učenju

Procenat učenika u školama u kojima se pruža sljedeća pomoć u učenju	Prostorija u kojoj učenici mogu da rade domaće zadatke	Nastavnici pružaju pomoć oko domaćih zadataka	Vršnjačka pomoć u savladavanju gradiva
OECD projek	75,7	62,2	47,9
Crna Gora	48,2	20,9	61
Estonija	67,8	56,5	51,5
Slovenija	90,2	50,5	54
Hrvatska	69,3	19,7	48,2
Bosna i Hercegovina	46	32,7	64,7
Razlika između škola u povolnjem i nepovolnjem položaju – OECD	6,7	-6	12,7
Razlika između škola u povolnjem i nepovolnjem položaju – CG	-9,2	-31,5	-63,8

Izvor: Baza podataka o PISA 2018. Tabela V.B1.6.19

Međunarodni rezultati PISA testiranja, pored već navedenih, ističu i sljedeće karakteristike sistema koje doprinose visokim postignućima na sistemskom nivou, ali koje u Crnoj Gori još uvijek nisu postignute:

- Važnost ranog i predškolskog obrazovanja u trajanju od 3 i više godina, koje u Crnoj Gori nije postignuto uprkos stabilnom napretku u povećanju upisa.
- Ocjenjivanje učenika u cilju informisanja roditelja, ali i u cilju unapređenja kurikuluma. U Crnoj Gori ocjenjivanje učenika, uključujući i ispite i nacionalno/međunarodno testiranje, po pravilu nije u povratnoj sprezi sa kurikulumom, stoga i nema uticaja na njegovo unapređenje.

3.3.2 Analiza kapaciteta sistema za strateško unapređenje kvaliteta i pravičnosti obrazovanja

U ovom dijelu analiziraćemo snage i slabosti sistema obrazovanja u pogledu kvaliteta obrazovanja.

Snage – Kontinuirani proces unapređenja obrazovanja u Crnoj Gori u prethodne dvije decenije je evidentan. Glavne promjene koje su značajno doprinijele njegovom unapređenju su sljedeće:

- *Mreža profesionalnih institucija na nacionalnom nivou* (Zavod za školstvo, Centar za stručno obrazovanje, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i Ispitni centar), koja je uspostavljena, funkcionalna je i ovladala je značajnim vještinama i kompetencijama za rad s visokim nivoom profesionalnosti, u skladu s njihovim ulogama¹⁰³. Ove centralne obrazovne institucije pružile su važnu podršku kreatorima obrazovnih politika, školama i nastavnicima u pogledu praćenja i poboljšanja kvaliteta svih aspekata predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja.
- Uloga roditelja i učenika u donošenju odluka ojačana je kako na nivou obrazovnih institucija tako i na nacionalnom nivou, a došlo je i do povećanja stepena uključenosti civilnog sektora u procese donošenja odluka. Javni dijalog i konsultacije s različitim zainteresovanim stranama takođe su ojačani.
- Uključenost ekonomskog sektora i drugih socijalnih partnera u srednje stručno obrazovanje i obuku znatno je povećana.
- Uspostavljen je koherentan i sveobuhvatan sistem osiguranja kvaliteta. On uključuje sve komponente u skladu s dobrim praksama koje postoje u drugim zemljama (samoevaluacija, eksterna evaluacija, nacionalni ispiti i međunarodna testiranja), a koje mogu pružiti relevantne informacije o kvalitetu i pravičnosti obrazovanja na nivou pojedinačnih obrazovnih ustanova i na sistemskom nivou.
- Štaviše, *strateški i zakonodavni okvir obrazovanja* je razvijen, ažuriran i modernizovan. Sva prioritetna područja razvoja obrazovanja svoje strategije ažuriraju svakih 4–5 godina.

Slabosti – Imajući u vidu da se obrazovni sistem u Crnoj Gori ogleda u slabim postignućima, kako to ilustruju rezultati PISA testiranja i studije TIMSS, te u neprihvatljivo visokom procentu učenika koji nisu dostigli ni najniži nivo funkcionalne pismenosti, neophodno je s posebnom pažnjom sagledati slabosti sistema. Slabi rezultati u pogledu učenja mogu se poboljšati isključivo stalnim i promišljenim ciljanim radom na razvoju brojnih aspekata obrazovnog sistema. Zbog toga se, nakon intervjuja i analize podataka, nameću sljedeća glavna područja koja nalažu hitno poboljšanje (naglašena uvodna rečenica izvedena je iz intervjuja).

- **Hiperprodukcija podataka koji se nedovoljno analiziraju:** Iako se raspolaže znatnom količinom podataka koja je generisana i prikupljena u vezi s inputima, procesima i rezultatima u smislu ishoda učenja, korišćenje takvih podataka za unapređenja na nivou škole, lokalnom ili nacionalnom nivou pod znakom je pitanja. **Izvještaji koji se temelje na podacima redovno se izrađuju, ali analize relevantne za politike ostaju rijetke.** Kapaciteti sistema, u smislu nedovoljnog broja zaposlenih, posebno analitičara podataka i istraživača u institucijama kao što su Ispitni centar ili Odjeljenje za IKT, statistiku i analizu

koje upravlja MEIS-om, mogu biti jedan dio razloga za takvu situaciju, dok je drugi možda na strani potražnje – kreatori politike treba da insistiraju na donošenju politika zasnovanih na dokazima, da formulišu i saopšte svoje zahtjeve za analizom postojećih podataka relevantnih za izradu politika, posebno u pogledu kvaliteta nastave i učenja, ishoda obrazovanja, implementacije kurikuluma zasnovanog na ishodima, ranog otkrivanja i pružanja podrške učenicima koji su u riziku od zaostajanja, itd.

- **Sistem osiguranja kvaliteta nije u potpunosti funkcionalan: eksterne evaluacije i samoevaluacije škola, iako se sprovode s velikom pažnjom i doprinose razvoju kompetencija uključenog kadra, nemaju dovoljan uticaj na nivo politike.** Potrebne su redovne tematske analize i godišnji uporedni izvještaji kako bi se nosioci politika bolje informisali, kao i angažman širokog spektra zainteresovanih strana u konstruktivnom dijalogu o najvažnijim koracima u razvoju obrazovanja koji bi vodili unapređenju kvaliteta škola.
- **Institucije su se udaljile jedna od druge: iako sve centralne institucije imaju jasan mandat i relevantan opseg zaduženja, njihova međusobna saradnja nije dovoljno efikasna, što daje utisak rascjepkanosti, koja može biti prepreka zajedničkoj posvećenosti osiguravanju visokog kvaliteta obrazovanja.** Kompleksnostima obrazovnog sistema u razvoju može se upravljati samo aktivnostima koje su odraz sinergije svih institucija, čiji je preduslov postojanje i često korišćenje dobro osmišljene i obavezne direktnе saradnje i postojanje linija komunikacije između institucija u smislu osiguranja visokog kvaliteta primjene novog koncepta obrazovanja koji je zacrtan ključnim strateškim dokumentima.
- **Sistematski monitoring i evaluacija uticaja ne predstavljaju uobičajenu praksu:** praćenje ishoda uvedenih mjera obično rade zaposleni u centralnim institucijama odgovornim za uvođenje mjera, i to kroz prikupljanje relevantnih administrativnih dokaza, a ne nezavisni evaluatori ili procjenjivači koji bi bili angažovani da izvrše poseban zadatak procjene uticaja pomoću različitih kvantitativnih ili kvalitativnih metodologija. **Nedostatak takvog nezavisnog monitoringa i evaluacije može ometati dalje kreiranje politika povećanja kvaliteta obrazovanja, jer mjere i intervencije koje su do sada korišćene nisu u potpunosti djelotvorne.** Razvoj novih mjera ne preporučuje se prije nego što se dovrši sprovođenje i evaluacija prethodne generacije istih – posebno onih koje bi trebalo da utiču na rješavanje problema pravičnosti i kvaliteta.
- **Partnerstvo roditelja i nastavnika na nivou škole nije funkcionalno:** iako udruženja roditelja dobijaju priliku da iznesu svoja videnja na nacionalnom nivou, te se povremeno savjetuju, a njihov glas čuje i cijeni, situacija na nivou škole često je konfliktna i nije pogodna za partnerstvo. **Savjeti roditelja rijetko su učinkoviti, rijetko se bave relevantnim i izazovnim temama, dok je preovladavajući stav roditelja da tradicionalni model predavanja, podučavanja i ocjenjivanja, zasnovan na reprodukovavanju gradiva i učenju napamet, treba hitno promijeniti.**
- **Uzajamno povjerenje u školama je nisko: strog disciplinska klima u školama u kombinaciji sa čestim izostajanjem s nastave i kašnjenjem, kao i visok procenat učenika s „fiksnim mentalnim stavom“**, tj. pogrešnim ubjedjenjem da se inteligencija ne može promijeniti, pokazatelji su da školskoj kulturi, posebno u mnogim srednjim školama u Crnoj Gori, nedostaje iskrena posvećenost, motivacija, angažovane i značajne aktivnosti učenja, kao i socijalno, emocionalno i kognitivno stimulativno i njegujuće

¹⁰³ Nikolić-Vučinić, A. i dr. (2019). *Rezultati PISA 2015. i preporuke za unapređenje obrazovne politike*. Podgorica: Ministarstvo prosvjete Crne Gore i UNICEF; kao i ospervacije na osnovu intervjuja

okruženje. Nisko uzajamno povjerenje između nastavnika i učenika može biti razlog niskim postignućima i ograničiti razvoj, radoznalost, kritičko razmišljanje, aktivno angažovanje, istraživanje i inicijative koje karakteriše preuzimanje rizika, stoga ovo pitanje treba hitno dodatno istražiti. Kao glavni *modus operandi*, nedostaje saradnja i u mnogim drugim aspektima rada, kao što je kooperativno učenje u odjeljenju, dijalog između nastavnika i roditelja o razvoju učenika, saradnja između nastavnika i njihovih pretpostavljenih, Ministarstva i različitih krovnih institucija.

- **Nedostatak IKT opreme u školama veoma je izražen problem: u poređenju s drugim zemljama, srednje škole u Crnoj Gori ozbiljno zaostaju u pogledu dostupnosti IKT opreme.** Ukupno gledano, one posjeduju manje IKT uređaja, manje uređaja koji se mogu koristiti u nastavne svrhe, takvi uređaji nisu dovoljno moćni i nedostaju kako softverska rješenja tako i platforme za učenje. Trenutno ne postoji sveobuhvatna strategija za razvoj digitalnog obrazovanja.

- *Ocenjivanje u učionici traži hitne promjene i modernizaciju* kako bi se novi kurikulum mogao primijeniti na nivou učionice. Promjene u ovoj oblasti koje su se već odigrale trebalo bi ubrzati i širiti, a njihovo korišćenje u praksi svakodnevno pratiti i podržavati.

Ocenjivanje u učionici ozbiljan je problem u obrazovnom sistemu u Crnoj Gori.

Neujednačen kvalitet i relevantnost formativnog ocjenjivanja, prenaduvane sumativne ocjene, izostajanje učenika u vrijeme redovnog testiranja pri završetku školovanja predstavljaju anomalije koje se mogu javljati paralelno s problemima integriteta ocjenjivanja i ispitivanja. Dokazi koji potvrđuju ovu pretpostavku već postoje¹⁰⁴. Stoga se preporučuje temeljna analiza integriteta obrazovnog sistema, s posebnim naglaskom na neadekvatno prepoznavanje ishoda učenja.

3.4 Razvoj i upravljanje nastavnim kadrom

Ovaj dio analize fokusira se na nastavni kadar, jedan od najvažnijih činilaca uspjeha obrazovnog sistema, školskih i učeničkih postignuća¹⁰⁵. Osnovni cilj ovog dijela analize je da se identifikuju obilježja položaja nastavnika, uključujući njihovu selekciju i zapošljavanje, odnos broja nastavnika i učenika, osipanje kadra, obuku nastavnika i zadovoljstvo poslom.

3.4.1 Kvantitativni aspekti razvoja i upravljanja nastavnim kadrom

3.4.1.1 Informacije o nastavnom kadru i selekcija nastavnika

Školsko osoblje uključuje nastavnike, stručne saradnike (kao što su školski psiholozi, pedagozi, socijalni radnici, logopedi, defektolozi i bibliotekari) i asistente u nastavi (za inkluzivno obrazovanje učenika sa smetnjama u razvoju). Takođe, neke škole zapošljavaju saradnike za socijalnu inkluziju u cilju podrške obrazovanju romskih i egipćanskih učenika. Rukovodilac škole je direktor, a škola može imati i pomoćnike direktora, tehničko osoblje i osoblje koje radi na administrativnim i računovodstvenim poslovima, a koje neće biti razmatrano u ovom izvještaju.

104 Lalović: *Korupcija u obrazovanju*. Zavod za školstvo

105 Hattie, J., & Yates, G. C. (2013). Visible learning and the science of how we learn (*Vidljivo učenje i nauka o tome kako učimo*). Routledge.

Postupak zapošljavanja nastavnog kadra podrazumijeva sljedeće korake:

Obrazovna ustanova može raspisati konkurs za prijem u radni odnos nastavnika, ako: ne postoji mogućnost da ugovorom preuzeme nastavnika iz druge javne ustanove sa spiska zaposlenih na neodređeno vrijeme; ima sistematizovano i odobreno radno mjesto; ima dokaz Ministarstva o obezbijedenim finansijskim sredstvima. U skladu s Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju, uslov za zapošljavanje nastavnika je odgovarajući nivo obrazovanja i oblast (profil) obrazovanja; crnogorsko državljanstvo; položen stručni ispit za rad u obrazovnim ustanovama, odnosno dozvola za rad. Nastavnici u ustanovama ili posebnim odjeljenjima ustanova s nastavom na jezicima manjina treba da posjeduju i aktivno znanje jezika i pisma te manjine i crnogorskog jezika. Licenca je javna isprava kojom se dokazuje potreban nivo opštih i stručnih kompetencija nastavnika, direktora i pomoćnika direktora. Licenca se izdaje nakon položenog stručnog ispita za rad u obrazovno-vaspitnim ustanovama, na vrijeme od pet godina i obnavlja se svakih pet godina (relicenciranje), u skladu s programom stručnog usavršavanja nastavnika. Nastavnik, direktor ili pomoćnik direktora koji nema licencu ili nije obnovio licencu nema pravo na rad u ustanovi.

Nastavnik u javnoj ustanovi zapošljava se na osnovu javnog konkursa, u skladu sa zakonom. Odluku o prijemu u radni odnos nastavnika donosi direktor ustanove, na predlog komisije koju imenuje direktor ustanove.

Ako nastavnik prvi put zasniva radni odnos u ustanovi, radi osposobljavanja za samostalno obavljanje poslova u odgovarajućem nivou obrazovanja – postaje nastavnik pripravnik. Pripravnički staž nastavnika s kvalifikacijom VII1 podnivoa Nacionalnog okvira kvalifikacija traje godinu dana, a pripravnički staž za lica koja imaju kvalifikaciju IV1 podnivoa Nacionalnog okvira kvalifikacija traje šest mjeseci. Pripravnički staž se izvodi po utvrđenom programu obrazovno-vaspitnog rada u ustanovi, pod neposrednim nadzorom ovlašćenog nastavnika (mentora), koji ima, po pravilu, više od tri godine radnog iskustva u nastavi i najmanje isti nivo obrazovanja kao pripravnik. Mentora određuje direktor ustanove, na predlog stručnog aktiva. Obuka pripravnika odvija se na način da se nastavnik pripravnik, kroz praktičan rad i pod neposrednim nadzorom mentora, osposobi za samostalno obavljanje poslova, u stepenu svog obrazovanja, u obrazovnim ustanovama. Nakon obavljenog pripravničkog staža, mentor izrađuje izvještaj koji sadrži deskriptivnu ocjenu i objašnjenje sposobnosti pripravnika za samostalno obavljanje zadatka. Izvještaj mentora podnosi se Komisiji za polaganje stručnog ispita. Nakon obavljenog pripravničkog staža, nastavnik polaže stručni ispit. Stručni ispit se polaže pred nadležnom komisijom.

Dostupni podaci o trenutnoj kadrovsкоj situaciji imaju određena ograničenja. Odsjek za informacione i komunikacione tehnologije u MP održava bazu podataka o zaposlenima. Ipak, riječ je o dinamičnoj bazi podataka koja se kontinuirano ažurira te se brojevi mijenjaju s vremenom na vrijeme, a relativno brzo u slučaju porodiljskog odsustva ili drugih događaja. Baza podataka ne uključuje kadar angažovan na određeno vrijeme, pa slika nije potpuna. Tabela 3.11 nudi pregled stalno zaposlenih nastavnika i saradnika, i prikazuje trendove u periodu 2016–2020.

Tabela 3.11 Broj stalno zaposlenih nastavnika, stručnih saradnika (pedagoga i psihologa) i asistenata u nastavi u periodu 2016–2020.

Podsektor obrazovanja	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Razlika 2016–2020.
						%
Nastavnici	Rano i predškolsko obrazovanje	962	967	1060	1140	1196
	Osnovne škole	4729	4669	4434	4430	4344
	Opšte srednje škole	362	363	330	326	331
	Srednje stručne škole	1254	1264	1261	1264	1253
	Opšte i stručne srednje škole	457	442	426	422	411
	Podzbir nastavnika	7764	7705	7511	7582	7535
Stručni saradnici	Rano i predškolsko obrazovanje	31	30	33	34	50
	Osnovne škole	142	151	144	142	142
	Opšte srednje škole	12	9	10	9	9
	Srednje stručne škole	28	27	28	32	32
	Opšte i stručne srednje škole	11	12	10	11	11
	Podzbir stručnih saradnika	224	229	225	228	244
Asistenti u nastavi	Rano i predškolsko obrazovanje	23	30	29	33	34
	Osnovne škole	49	49	74	75	142
	Opšte srednje škole	1	3	3	2	2
	Srednje stručne škole	6	21	26	27	29
	Opšte i stručne srednje škole	0	2	2	2	N/A
	Podzbir asistenata u nastavi	79	105	134	139	209
Ukupno		8067	8039	7870	7949	7988
						-1,0%

Izvor: MEIS MP

Trendovi pokazuju porast broja zaposlenih u svim kategorijama (nastavnici, saradnici, asistenti) u ustanovama ranog i predškolskog obrazovanja, dok se ukupan broj nastavnika smanjio u posmatranom periodu, uglavnom u mješovitim opštim i stručnim srednjim školama. Povećanje kadra u ranom i predškolskom obrazovanju odraz je povećanja stope upisa u isto.

Broj stručnih saradnika u ranom i predškolskom obrazovanju i srednjem stručnom obrazovanju povećao se u posljednjih pet godina. Međutim, ukupni broj ostaje veoma nizak, a čak se i smanjuje u opštim srednjim školama zbog veoma ograničavajućih propisa. Mali broj zaposlenih saradnika (posebno psihologa) razlog je za zabrinutost u periodu intenzivnih reformi i daljih promjena koje su potrebne za poboljšanje kvaliteta rada u školama, školskog etosa, uzajamnog povjerenja, prevencije napuštanja škole i nasilja, te za razvijanje inkluzivnog obrazovanja. Tabela 3.12 nudi uvid u strukturu stručnih saradnika u svim obrazovnim ustanovama, uz više detalja o njihovim profilima i brojnosti.

Tabela 3.12 Sastav svih stručnih saradnika u svim vaspitno-obrazovnim ustanovama

	2020/21.	Pedagozi	Psiholozi	Logopedi	Defektolozi	Ukupno
Predškolske ustanove	2019/20.	15	12	8	3	38
	2018/19.	13	12	8	3	36
	2020/21.	90	46	20	22	178
Osnovne škole	2019/20.	89	40	17	20	166
	2018/19.	92	40	16	20	168
	2020/21.	35	25			60
Srednje škole	2019/20.	35	23			58
	2018/19.	32	18			50
	2020/21.	5				5
Obrazovni centri	2019/20.	3				3
	2018/19.	3				3
	2020/21.	3	2	9	18	32
Resursni centri	2019/20.	2	3	8	14	27
	2018/19.	3	2	8	13	26
	2020/21.	1	3			4
Muzičke škole	2019/20.	1	2			3
	2018/19.	1	2			3
	Ukupno*	2020/21.	148	89	37	43

Izvor: MEIS

Napomena: * Zbir je veći nego u Tabeli 1. Tabela 2 podrazumijeva sve profile i ustanove

Kad je riječ o asistentima, trend prikazan u Tabeli 3.11 ukazuje na to da je politika inkluzivnog obrazovanja djelotvorna i da se podrška pruža kontinuirano, od najranije dobi, tokom tranzicije djece u osnovnu školu, pa nadalje u srednju, najčešće stručnu školu. Pored toga, u sistemu postoje i 22 saradnika u socijalnoj inkluziji RE u obrazovanju koji rade u školama s većim brojem učenika iz romske i egipćanske zajednice.

3.4.1.2 Slobodna radna mjesta

Tokom posljednjih pet godina broj slobodnih radnih mesta za nastavnike značajno se povećao, dok je smanjen broj nezaposlenih nastavnika.

Tabela 3.13 pokazuje da je u periodu 2015–2019. zabilježen rast od 57,3% u pogledu broja oglašenih slobodnih radnih mesta u obrazovnim ustanovama, što je doprinijelo smanjenju broja nezaposlenih nastavnika za 20,1%. Praksa već pokazuje da postoji rizik da će se sistem ranog i predškolskog obrazovanja suočiti s deficitom kadra.

Tabela 3.13 Odnos između slobodnih radnih mesta i broja nezaposlenih nastavnika

Nastavničke profesije	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	Trend 2015–2019.
						Razlika %
Slobodna radna mjesta za nastavnike	2.718	3.295	3.661	4.070	4.741	2.023 57,3
Nezaposleni nastavnici	4.207	4.938	4.487	3.820	3.363	-844 -20,1
Razlika	-1.489	-1.643	-826	250	1.378	

Izvor: Zavod za zapošljavanje Crne Gore – godišnji izvještaji 2015–2019.

Uvid u strukturu nezaposlenih nastavnika je ograničen. Tabela 3.14 donosi pregled nezaposlenih nastavnika po užoj profesiji, ali postoje ograničenja u vezi s tim podacima iz najmanje dva razloga. Kumulativno prikazani podaci u Tabeli 3.14 nisu dovoljno precizni te ne pružaju ciljani uvid u trendove, stvarne događaje i potrebe. Samim tim smanjuju se mogućnosti za akciju i planiranje. U pomenutoj tabeli nema razvrstavanja po kome bi se znao broj nastavnika matematike u odnosu na broj nastavnika informatike i matematike. Konačno, ovi podaci ne ukazuju na to ko su nezaposleni nastavnici koji su tokom univerzitetskog obrazovanja stekli pedagoško-psihološka i didaktičko-metodološka znanja i vještine, a ko inženjeri određenih profesija koji su dio nastavnog kadra zbog nedostatka nastavnog kadra u određenoj regiji ili školi.

Tabela 3.14 Nezaposleni nastavnici

Nastavničke profesije	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	Trend 2015–2019.	
						Razlika	%
Nastavnici predškolskog vaspitanja i obrazovanja, učitelji osnovnih škola i nastavnici društveno-humanističkih predmeta	1511	1568	1480	1282	1101	410	27,13
Nastavnici prirodnih nauka i matematike	85	85	86	84	64	21	24,71
Nastavnici tehnike i tehnologije	12	14	9	10	16	-4	-33,33
Nastavnici zdravstvenih predmeta					1	N/A	N/A
Nastavnici društvenih i humanističkih nauka	2063	2620	2300	1832	1608	455	22,06
Ostale profesije u vezi s prirodnim naukama i matematikom	536	651	678	612	573	-37	-6,90

Izvor: Zavod za zapošljavanje Crne Gore – godišnji izvještaji 2015–2019.

3.4.1.3 Osipanje nastavnog kadra i starosna struktura

Nema dovoljno kvantitativnih podataka na osnovu kojih bi se mogla odrediti stopa osipanja, tj. smanjenja broja nastavnika. Kvalitativni podaci pokazuju da je penzija glavni uzrok osipanja nastavnog kadra. Tokom razgovora s državnim službenicima i praktičarima naglašeno je da je osipanje nastavnika uglavnom uzrokovano odlaskom u penziju, a ponekad i preranom smrću ili produženim trajanjem bolesti, dok su nezadovoljstvo poslom, mobilnost i otpuštanje marginalni razlozi.

Podaci ukazuju na normalnu distribuciju nastavnog kadra prema godinama, koja je donekle iskrivljena ka starijoj populaciji.

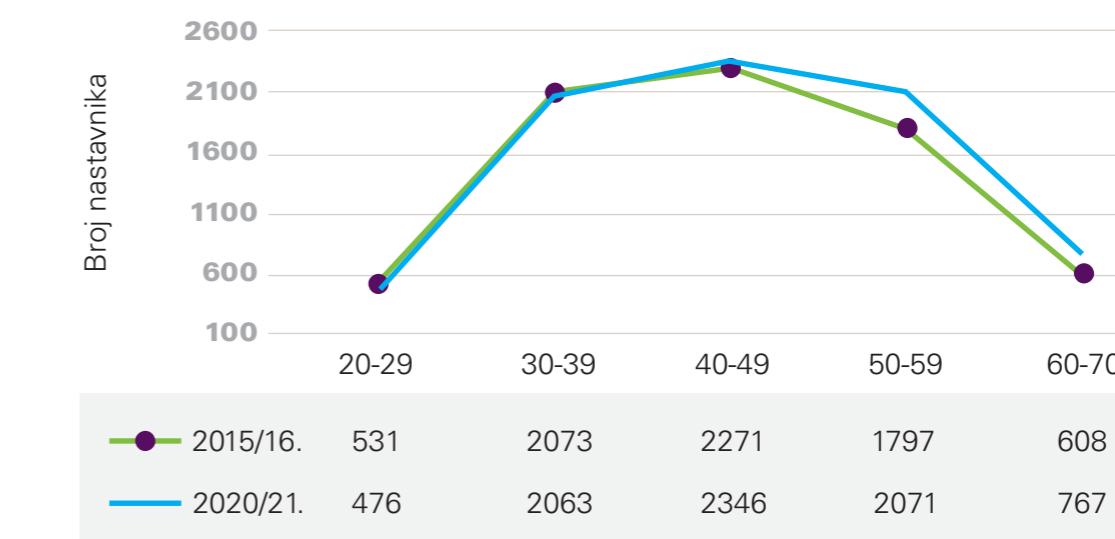
Slika 3.8 prikazuje starosnu strukturu nastavnika u Crnoj Gori. Nalik situaciji u većini država članica EU¹⁰⁶, najzastupljenije grupe nastavnika su od 30 do 39 godina i od 40 do 49 godina starosti, dok su najmlade i najstarije grupe (20–29 godina i 60–69 godina) najmanje zastupljene. Međutim, procenat aktivnih nastavnika starih od 60 do 70 godina pomalo je neočekivan, s obzirom na to da crnogorsko zakonodavstvo predviđa penzionisanje žena u 64. godini, a muškaraca u 66. godini života. Štaviše, posebno zabrinjava opadajući trend (11,6% u posljednjih pet godina) ionako malog broja mladih nastavnika. Dominacija nastavnika u srednjoj i starijoj dobi može usporiti ili čak otežati obrazovne reforme koje zahtijevaju značajne promjene u kurikulumu,

106 European Commission/EACEA/Eurydice, 2015. The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies.(Nastavnička profesija u Evropi: prakse, percepcije i politike). Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

stilu nastave i praksi ocjenjivanja, kao i u školskom etosu. **Istovremeno, trenutni trendovi ukazuju na to da će Crnoj Gori kratkoročno i srednjoročno biti potrebni novi nastavnici**, što predstavlja ozbiljan razlog za ulaganje u modernizaciju inicijalnog odnosno univerzitetskog obrazovanja nastavnika koja može u bliskoj budućnosti osigurati bolje kvalifikovan kadar, s punom lepezom neophodnih nastavničkih kompetencija.

Slika 3.8 Starosna struktura nastavnika

Starosna struktura nastavnika



Izvor: MEIS

3.4.1.4 Geografska distribucija nastavnika

Nastavnici u Crnoj Gori ne raspoređuju se centralno, već ih angažuju same škole, stoga se teško može upravljati geografskom distribucijom nastavnika. **Broj nastavnika i relativni udio nastavnika po regiji prilično su stabilni, ali takođe slabo prate regionalne promjene u broju stanovnika.** Kada je riječ o apsolutnom broju, većina nastavnika nalazi se u centralnoj regiji, a slijede sjeverna i južna regija. U periodu 2015–2020. rast je bio izraženiji u južnoj i centralnoj regiji (+7,7% odnosno +5,7%) u poređenju sa sjevernom regijom (+1,8%).

Tabela 3.15 Regionalna distribucija nastavnika u apsolutnom i relativnom smislu

Crna Gora	2015/16.	2016/17.	2017/18.	2018/19.	2019/20.	2020/21.	% 2015–2020.
Centralna regija	3474	3505	3455	3581	3639	3671	5,7%
Udio regije (%)	48%	48%	47%	48%	49%	48%	
Južna regija	1606	1602	1622	1618	1634	1730	7,7%
Udio regije (%)	22%	22%	22%	22%	22%	23%	
Sjeverna regija	2221	2259	2212	2230	2216	2261	1,8%
Udio regije (%)	30%	31%	30%	30%	30%	30%	
Ukupno*	7301	7366	7289	7429	7489	7662	4,9%

Napomena: Razlike između podataka u ovoj tabeli i Tabeli 3.1 proizilaze iz razlike u vremenu preuzimanja podataka iz baze podataka. Izvor: MEIS

Na osnovu trenutnih projekcija u pogledu broja stanovnika, distribucija nastavnika bi trebalo da jasnije prati porast broja stanovnika u centralnoj i južnoj regiji. U Crnoj Gori prosječna godišnja stopa unutrašnje migracije iznosi oko 1% (oko 6.500 stanovnika)¹⁰⁷, pri čemu je značajan procenat stanovništva migrirao u centralnu i južnu regiju tokom prethodnih godina, što je rezultiralo povećanim prilivom djece u rano i predškolsko obrazovanje i povećanje učenika u osnovnim školama u centralnoj i južnoj regiji¹⁰⁸.

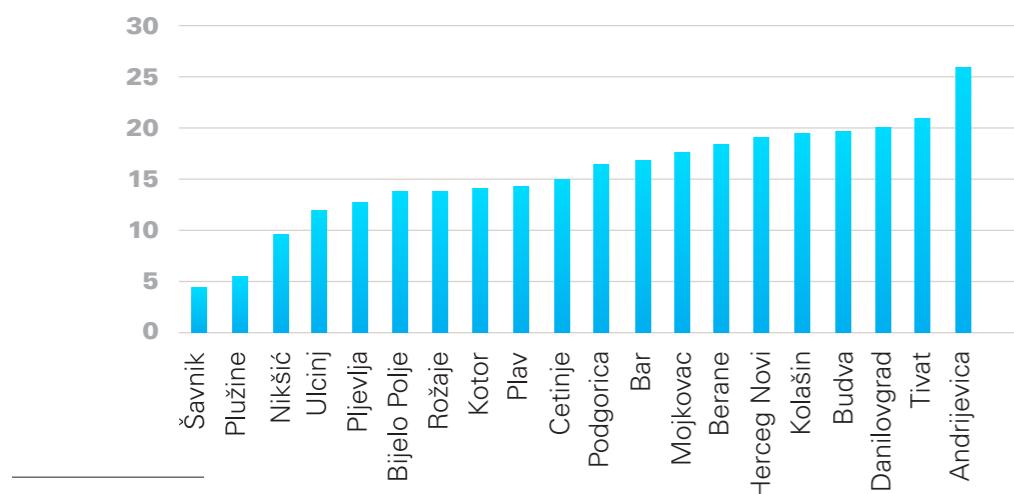
3.4.1.5 Odnos broja nastavnika i učenika

U različitim opštinama u Crnoj Gori postoje znatne razlike u odnosu broja nastavnika i učenika.

Slika 3.9 prikazuje razlike po opštinama (u prosjeku), pri čemu unutar samih opština mogu postojati dodatne razlike od ustanove do ustanove. U slučaju ranog i predškolskog obrazovanja, najveće razlike između opština u pogledu odnosa broja vaspitača i djece zabilježene su između Šavnika gdje je taj odnos 1:4,5 i Andrijevice gdje je 1:26. Nakon toga, kada je riječ o osnovnom obrazovanju, razlika je najizraženija između Šavnika, gdje je odnos 1:2,7 i Budve, gdje je 1:19. Odnos broja nastavnika i učenika u srednje stručnom obrazovanju, ukupno gledano, niži je zbog strukture stručnih profila obrazovanja i praktičnih predmeta, a razlika je najizraženija između Šavnika (1:2,2) i Danilovgrada (1:13,9). S obzirom na demografske karakteristike Crne Gore, nizak odnos u nekim sjevernim i dominantno planinskim opština razumljiv je iz geografskih razloga i samim tim manje iznenadujući od povećanog opterećenja nastavnika predškolskog obrazovanja u Andrijevici i drugim opština, kao i opterećenja nastavnika osnovnih škola u Budvi, Tivtu i Podgorici. Odnos nastavnika i učenika čija je vrijednost iznad 1:15–18¹⁰⁹ neobičan je među zemljama OECD-a (OECD prosjek za starije razrede osnovne škole i srednje obrazovanje iznosi oko 1:12–13¹¹⁰). Visoke vrijednosti ovog odnosa mogu ugroziti kvalitet obrazovanja, posebno na nižim obrazovnim nivoima¹¹¹.

Slika 3.9. Odnos broja nastavnika i učenika

a. Odnos broja nastavnika i učenika u ranom i predškolskom obrazovanju po opštinama



¹⁰⁷ MONSTAT 2019. Migracije unutar Crne Gore

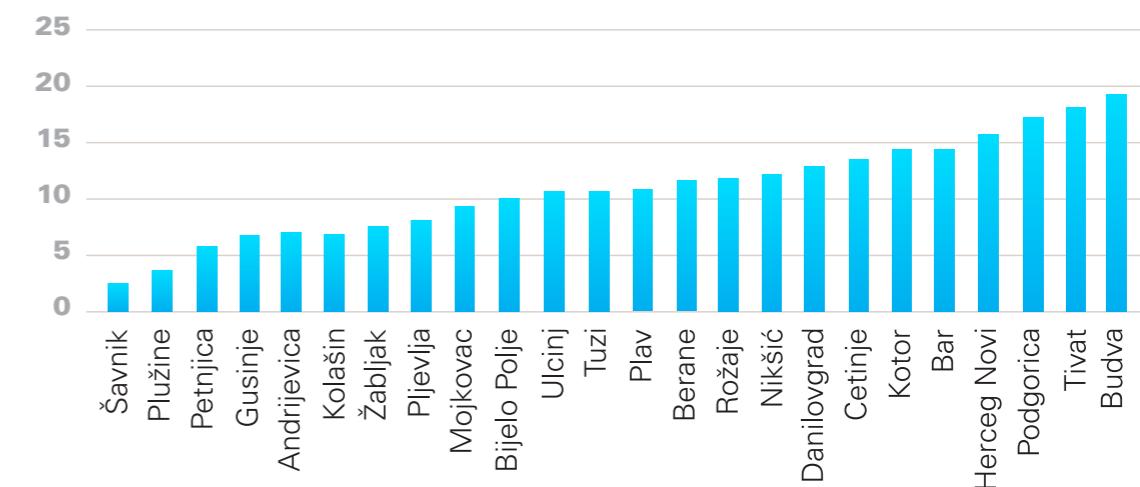
¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Odnos broja učenika i nastavnika nije isti što i veličina odjeljenja. U suštini, preporučuju se odjeljenja od 24 učenika, dok bi odnos broja učenika i nastavnika trebalo da bude niži. Molimo pogledajte objašnjenje na https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_315d95e6-en

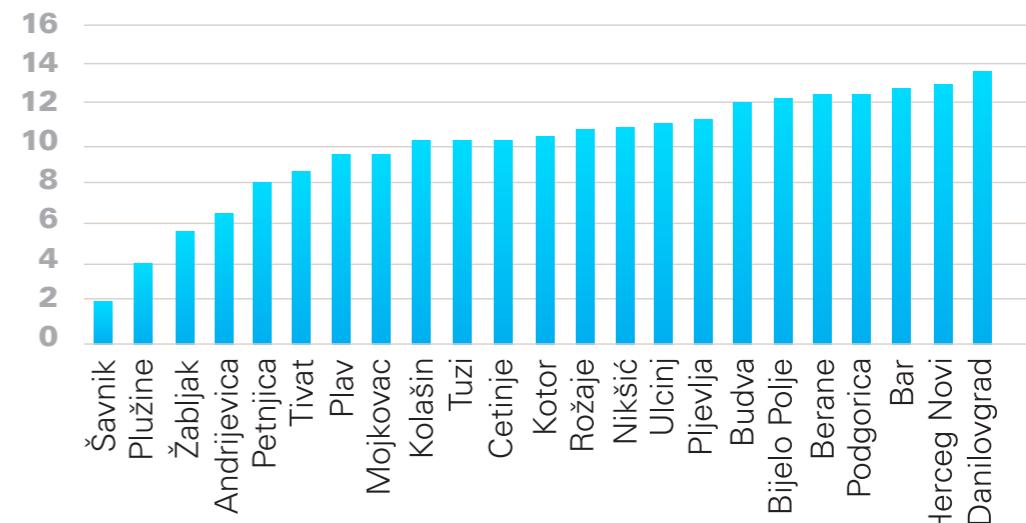
¹¹⁰ OECD (2020). Education at a glance (*Kratak pregled obrazovanja*) <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/69096873-en.pdf?Expires=1617799535&id=id&accname=guest&checksum=9A364E2B3BF4CF7BAC280D55B491B800>

¹¹¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2007-26-en.pdf?Expires=1617797134&id=id&accname=guest&checksum=2F73FCE6173EF65B01C9AE22055910D9>

b. Odnos broja nastavnika i učenika u osnovnom obrazovanju po opštinama



c. Odnos broja nastavnika i učenika u srednjem obrazovanju po opštinama



Izvor: MEIS

Napomena: za četiri opštine podaci o ranom i predškolskom obrazovanju nisu dostupni, jer se u tim opština nalaze samo područna odjeljenja, a podaci se prikupljaju na nivou ustanova u cijelini. S obzirom na to da su u ova četiri slučaja centralne ustanove u drugim opština, to uzrokuje malu netačnost.

3.4.1.6 Nivo obrazovanja nastavnika

Većina nastavnika posjeduje visoko obrazovanje nivoa VII-1 kvalifikacionog okvira, odnosno ekvivalent 180 ili 240 ECTS. Broj nastavnika s masterom ili magistraturom je zanemarljivo mali, uprkos preporukama iz Strategije obrazovanja nastavnika 2017–2024¹¹², politici EU i bolonjskom procesu. U Crnoj Gori se u rano i predškolsko, kao i u osnovno obrazovanje i dalje zapošljava veliki broj nastavnika obrazovanih u skladu s odavno ukinutim sistemom obrazovanja nastavnika koji je podrazumijevao dvogodišnji studij na pedagoškim akademijama.

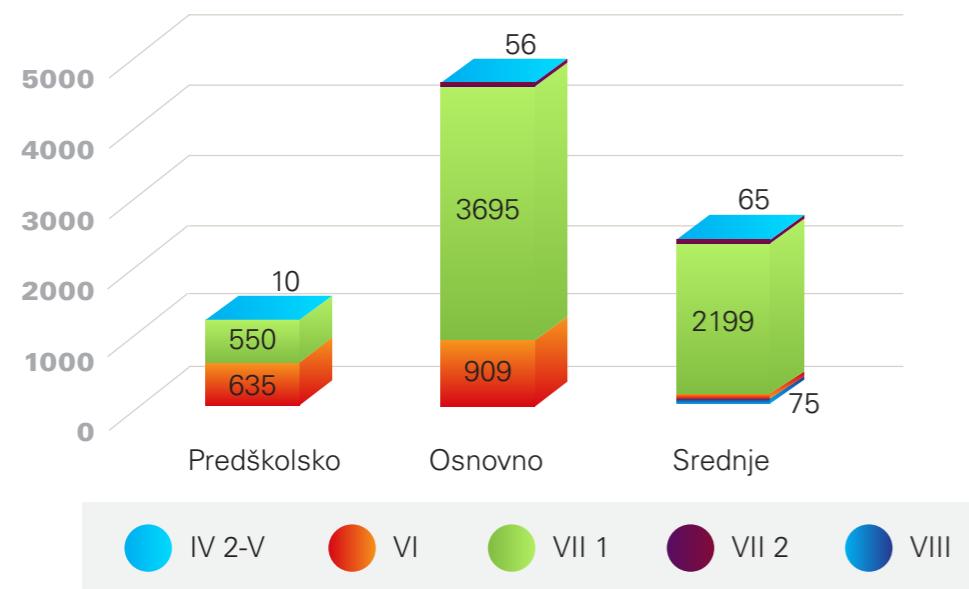
Postoji potreba da se nivo kvalifikacija nastavnika uskladi s evropskom i regionalnom praksom gdje se od nastavnika sve više traži sticanje master/magistarske diplome. Ovo bi moglo olakšati

¹¹² <https://mps.gov.me/biblioteka/strategije>

razvoj šireg spektra nastavničkih kompetencija i doprinijeti učenju putem prakse u školi, usvajaju psiholoških i pedagoških vještina, kao i istraživačkih vještina nastavnika. U 31 zemlji OECD-a koje su učestvovalo u Međunarodnom istraživanju OECD-a o podučavanju i učenju (TALIS) 2018. godine, 44% nastavnika posjeduje stepen mastera/magistra.¹¹³ U zemljama Zapadnog Balkana takođe je prođeno vrijeme početnog obrazovanja nastavnika, na primjer, u Hrvatskoj početno obrazovanje nastavnika traje 5 godina, u Makedoniji nastavnik treba da ostvari 240 ECTS početnog obrazovanja, u Srbiji, počev od 2009. godine, master studije obavezne su za nastavnički poziv.¹¹⁴ Novi studijski programi za obrazovanje nastavnika zasnovani su na modelu 3+2, odnosno za rad nastavnika uslov je 300 kredita tj. stečeno zvanje mastera od 300 kredита.

Slika 3.10 nudi pregled nastavnog kadra po nivou obrazovanja.

Slika 3.10 Nastavnici prema nivou kvalifikacije



Izvor: MEIS

3.4.1.7 Buduće planiranje nastavnog i stručnog kadra

Ne postoji dokument kojim se reguliše politika planiranja ljudskih resursa u sektoru obrazovanja. Ovo je veoma zabrinjavajuće i, u nedostatku pouzdanih podataka o trenutnoj situaciji, planiranje na osnovu dokaza gotovo je nemoguće. U svrhu ove studije, tim koji je realizovao predmetnu analizu pokušao je da napravi grubu procjenu potrebnog broja nastavnika do 2025. godine za različite nivo obrazovanja. Međutim, bez dobrog poznavanja trenutne situacije i početnih vrijednosti – nije moguće napraviti dobru projekciju. Stoga, preporučujemo da se sproveđe kvalitetna studija za utvrđivanje trenutnog stanja, kako bi se u potpunosti razumjeli starost, profil, kvalifikacije i distribucija nastavnog i stručnog kadra po opština.

Pravovremene prognoze u pogledu potrebe za nastavnim osobljem od ključne su važnosti – priprema nastavnika dugotrajan je proces i bez tačne prognoze sistem bi se mogao suočiti s nedostatkom kvalifikovanog kadra. Pored toga, restrukturiranje fakulteta za obrazovanje nastavnika, kojim bi upisne stope uskladili s predviđenim potrebama, takođe je proces koji traži vrijeme za akreditaciju i angažovanje nastavnog osoblja.

113 <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/>

114 Pravne procedure koje regulišu zapošljavanje, uvođenje u rad i licenciranje opisane su u Aneksu 5.

3.4.2 Kvalitativni aspekti razvoja i upravljanja nastavnim kadrom

Većina elemenata savremene politike koja se tiče obrazovanja i rada nastavnika odnedavno je prisutna i u Crnoj Gori. Standardi u vezi s radom nastavnika su definisani, inicijalno obrazovanje nastavnika uskladeno je s bolonjskim procesom i sastoji se od dva nivoa, uvođenje nastavnika u rad putem stručnog ospozobljavanja, licenciranje, profesionalni razvoj i napredovanje u karijeri regulisani su zakonom, a krovne institucije sistema podržavaju i nadgledaju taj proces¹¹⁵. Međutim, mnogi od tih elemenata još uvijek nisu vidljivi u praksi, nisu u potpunosti razvijeni ili su opterećeni protivrečnostima koje nalaže reformulacije na nivou politika. Štaviše, potrebno je dodatno razjasniti stanje tržišta rada nastavnika, kako u pogledu privlačenja kompetentne radne snage, tako i u pogledu njenog zadržavanja u nastavničkoj profesiji.

3.4.2.1 Kvalitet inicijalnog, tj. bazičnog obrazovanja nastavnika

Obrazovanje nastavnika bilo je predmet reforme s ciljem poboljšanja ukupnog kvaliteta; **rad koji vodi napretku u ovom aspektu reforme još uvijek nije završen. Ono što je najvažnije, razvoj pedagoških, psiholoških i didaktičkih znanja i vještina budućih nastavnika treba dalje jačati**¹¹⁶. Od početka primjene Bolonske deklaracije u Crnoj Gori (2004. godine) preduzeti su koraci za unapređenje obrazovanja budućih nastavnika, modernizaciju kurikuluma i obuku univerzitetskog nastavnog osoblja, kako bi se budući nastavnici pripremili za demokratičniji i inovativniji obrazovni proces. Međutim, odredene promjene svjedoče o prekomponovanju starog kurikuluma obrazovanja nastavnika, prije nego o značajnijim promjenama i poboljšanjima¹¹⁷. Obrazovanje nastavnika isključiva je nadležnost Univerziteta Crne Gore i sprovodi se na nekoliko fakulteta za različite akademske discipline, pri čemu nije isključivo riječ o ustanovama za obrazovanje nastavnika. Kao posljedica toga, dio studijskog programa koji je usmjeren na pripremu za ovu profesiju (strukovne studije) najčešće je fragmentisan i zanemaren u odnosu na dio usmjeren na predmetnu disciplinu (akademske studije). Tabela 3.16 ilustruje razlike u zastupljenosti strukovnih studija na različitim studijskim programima Univerziteta Crne Gore, dok je udio strukovnih studija na fakultetima za obrazovanje nastavnika u državama članicama EU često do 120 ECTS (40%) ili više¹¹⁸.

115 Pravni postupci koji regulišu zapošljavanje, uvođenje u nastavu i licenciranje opisani su u Aneksu 5.

116 Strategija obrazovanja nastavnika u Crnoj Gori 2017–2024, <https://mps.gov.me/biblioteka/strategije> ibid.

117 European Commission/EACEA/Eurydice, 2013. Key Data on Teachers and School Leaders in Europe (*Ključni podaci o nastavnicima i školskim liderima u Evropi*). 2013 Edition. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Tabela 3.16 Inicijalno, tj. bazično obrazovanje nastavnika u Crnoj Gori: udio stručnih disciplina u studijskom programu

Fakultet	Studijski program	Predmeti iz grupe pedagoških/psiholoških/metodičkih disciplina	Udio P/P disciplina u kurikulumu
Filozofski fakultet	Predškolsko obrazovanje i vaspitanje Obrazovanje učitelja Pedagogija	Opšta pedagogija, Teorija obrazovanja, Predškolsko obrazovanje i vaspitanje / Školska pedagogija, Didaktika, Savremeni obrazovni sistemi, Interkulturna pedagogija, Socijalna pedagogija, Metodika (matematika, jezik, prirodne nauke), Rano obrazovanje, Metodologija istraživanja, Andragogija, Opšta psihologija, Razvojna psihologija, Pedagoška psihologija itd.	Do 75%
	Psihologija	Socijalna pedagogija, Razvojna pedagogija, Pedagoška psihologija, Psihologija učenja, Opšta pedagogija, metodologija psiholoških istraživanja (i razne psihološke discipline koje nisu povezane s obrazovanjem)	Približno 25%
	Istorija Geografija Sociologija Filozofija	Opšta pedagogija Didaktika	2,5%
	Crnogorski jezik Srpski jezik Strani jezici (engleski, francuski, italijanski, ruski, njemački)	Teorija obrazovanja i nastave	1,3%
Prirodno-matematički fakultet	Matematika Biologija Fizika	Pedagogija	
Fakultet likovnih umjetnosti	Likovno obrazovanje	Opšta pedagogija Didaktika	2,5%
Muzička akademija	Muzičko obrazovanje	Opšta pedagogija Didaktika	2,5%
Fakultet za sport i fizičko vaspitanje	Fizičko vaspitanje	Pedagogija sporta	1,3%
Fakultet za crnogorski jezik i književnost		Pedagogija, Interaktivna pedagogija, Organizacija nastave, Pedagoška psihologija, Metodika nastave crnogorskoga jezika i književnosti, Osnove inkluzivnog obrazovanja, Interkulturno obrazovanje	12,5%

Pored profila navedenih u Tabeli 3.16, sistem srednjeg stručnog obrazovanja zapošljava i nastavnike drugih profila (tehničkog, tehnoškog, medicinskog, pravnog, ekonomskog itd.) čije studije ne uključuju nijedan predmet pedagoško-psihološkog usmjerjenja, a nije im obezbijeden način da steknu ovaj dio stručnih znanja na fakultetu koji obrazuje buduće nastavnike.

Problem nedovoljnih znanja i vještina iz pedagogije, psihologije i didaktike kod budućih nastavnika, a posebno onih koji rade u predmetnoj nastavi, prepoznat je i u Strategiji obrazovanja nastavnika (2017–2024)¹¹⁹. Cilj ove strategije je stvaranje politika i praksi za bazično obrazovanje i profesionalni razvoj nastavnika, koji bi trebalo da predstavljaju podršku nastavnicima prilikom ostvarivanja složene uloge koja im pripada. Pomenuta strategija identificuje, kao poseban nedostatak početnog obrazovanja nastavnika, „pretjeranu fragmentaciju studijskih programa/fakulteta koji vrše inicijalno obrazovanje nastavnog i stručnog kadra“. Kao logična posljedica takve pretjerane fragmentacije, javlja se prekomjerna nejednakost i diverzifikacija nastavnih planova i programa.¹²⁰

Dodatni problem je u tome što se sadržaj naizgled sličnih predmetnih oblasti može razlikovati i možda neće zadovoljavati potrebe i kriterijume iskazane u Standardima kompetencija nastavne profesije¹²¹. Standardi su razvijeni u skladu s najboljom evropskom praksom, prepoznajući bogat spektar kompetencija potrebnih nastavnicima i kao takvi mogu poslužiti kao smjernice za pedagoško-psihološko-didaktičko obrazovanje predmetnih nastavnika. Ipak, implementacija pomenutih Standarda s ciljem usmjeravanja razvoja kurikuluma, kako u bazičnom obrazovanju nastavnika tako i u njihovom profesionalnom razvoju, predstavljaće izazov.

Bilo bi neophodno osigurati da se tokom reforme nastavnog plana i programa obrazovanja nastavnika ne zanemare važne karike koje nedostaju, već da se one prihvate i integriraju u novi kurikulum. Jedna od takvih oblasti, na primjer, predstavlja *formativno ocjenjivanje ITC kompetencije*, koje bi trebalo da postane osnovna vještina svih nastavnika na svim nivoima. Slično tome, razvoj škole, inkluzivno obrazovanje, prevencija nasilja, razvoj socijalnih i emocionalnih vještina učenika, digitalne vještine, pružanje povratnih informacija, komunikacija, umrežavanje itd. predstavljaju transverzalna područja od značaja za nastavničku profesiju – u novim kurikulumima trebalo bi da se nađe mesta za njih i to za sve nastavnike.

Udio praktičnog dijela bazičnog obrazovanja za nastavnike povećan je u raznim nastavnim programima i ovaj proces bi trebalo nastaviti. Tokom posljednje akreditacije Univerziteta Crne Gore, 2017. godine, posebna pažnja posvećena je uvođenju odgovarajućeg korpusa praktičnih studija u trenutne nastavne planove i programe. U nekim programima, na nivou ranog i predškolskog obrazovanja i osnovnog obrazovanja, udio praktične nastave i aktivnosti povećao se na oko 25%. Poređenja radi, praktične studije, kroz različite oblike posjeta i rada u školama u cilju sticanja prakse vrijede 30–60 ECTS kredita na mnogim univerzitetima/fakultetima za obrazovanje nastavnika¹²². U tom smislu napravljen je kvalitativno značajan iskorak i nastavni programi su modifikovani, dopunjeni odgovarajućim i proporcionalno integrisanim jedinicama praktičnih studija. U nastavne planove i programe za rano i predškolsko obrazovanje, osnovno obrazovanje, pedagogiju i psihologiju uvedeni su posebni predmeti

119 Strategija obrazovanja nastavnika u Crnoj Gori 2017–2024, <https://mps.gov.me/biblioteka/strategije>

120 Prema informacijama dobijenim kroz intervjuje, realizovan je tek mali dio Strategije – uglavnom dio povezan s razvojem Standarda kompetencija za nastavničku profesiju.

121 Standardi kompetencija za nastavnike i direktore u vaspitno-obrazovnim ustanovama. Zavod za školstvo, 2016.

122 European Commission/EACEA/Eurydice, 2013. Key Data on Teachers and School Leaders in Europe (*Ključni podaci o nastavnicima i školskim liderima u Evropi*). 2013 Edition. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

s pretežno praktičnim aktivnostima, uz praksu u školama, i do 25% (pedagoški praktikumi, praksa u školi¹²³ na studijskom programu za obrazovanje učitelja itd.), dok to nije slučaj s ostalim studijskim programima za nastavnike, koji s nastavničkim pozivom započinju bez ikakve prakse tokom studija.

3.4.2.2 Profesionalni razvoj nastavnika

Sistem profesionalnog razvoja nastavnika odgovara na zahtjev za kontinuiranim cjeloživotnim učenjem i nadogradnjom nastavničkih kompetencija i obuhvata niz akreditovanih seminara različitih i unaprijed odabralih autora/pružalaca. Oni se objavljaju u Katalogu¹²⁴ na osnovu koga nastavnici mogu birati koji žele da pohađaju, u skladu sa svojim potrebama. Učešće u programima/seminarima profesionalnog razvoja preduslov je za relicenciranje, a takođe i uslov za napredovanje nastavnika u viša zvanja, kao što su nastavnik-mentor, nastavnik-savjetnik, nastavnik-viši savjetnik i nastavnik-istraživač. Pored ovog modaliteta profesionalnog razvoja, nastavnici i stručni saradnici organizuju i profesionalni razvoj na nivou škole.

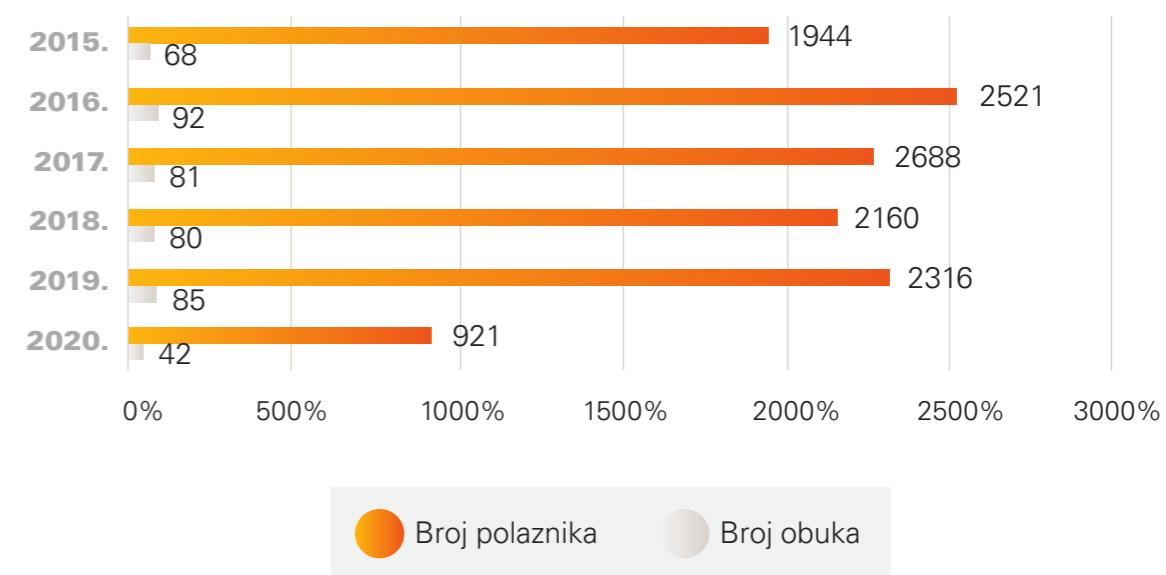
Dok Zavod za školstvo i Centar za stručno obrazovanje vode proces obrazovanja nastavnika kroz seminare, na nivou škole za to je zadužen tim za profesionalni razvoj kojim upravljaju koordinatori za profesionalni razvoj, čiji je zadatak da vode profesionalni razvoj na nivou škole i osiguraju da on odgovara na potrebe nastavnika i same ustanove.

U domenu stručnog obrazovanja, program sposobljavanja kod poslodavaca dostupan je za nastavnike praktične grupe predmeta, s ciljem da se podrži kontinuirano stručno usavršavanje nastavnika stručno-teorijskih predmeta u okviru stručnog obrazovanja¹²⁵. Ipak, potrebno je učiniti više kako bi se osiguralo da nastavnici iz redova stručnog obrazovanja razviju nove vještine koje su neophodne za implementaciju novih kurikulum u stručnom obrazovanju, s jedne strane, i da razvijaju sopstvene pedagoške i druge nastavne vještine, s druge strane. U tu svrhu bi se mogle ojačati specijalizovane obuke nastavnika koje bi sprovodili preduzeća i univerziteti.

Informacije o ukupnom kvalitetu i, što je najvažnije, o efektima razrađenog sistema profesionalnog razvoja nastavnika u Crnoj Gori – još uvijek nisu dostupne.

Iako je učešće u stručnom usavršavanju uslov za relicenciranje, prema dobijenim podacima, na godišnjem nivou, svega 25–30% nastavnika pohađa programe za profesionalni razvoj, čak i kad govorimo o godinama prije pandemije kovida-19, te je potrebno uvesti dodatne podsticaje i uvesti sistem provjere kvaliteta pruženih obuka kako bi se osigurala bolja kvalifikovanost nastavnog kadra (vidi Sliku 3.11). Podaci o nivou stručnog usavršavanja nastavnika, broju, vrsti i trajanju obuka koje su pohađali u određenom roku nisu dostupni u informacionom sistemu Ministarstva. Umjesto toga, dostupni su samo podaci o organizaciji obuka i broju nastavnika koji su ih pohađali.

Slika 3.11 Profesionalni razvoj nastavnika u periodu 2015–2020. (profesionalno usavršavanje) u Crnoj Gori



Izvor: Zavod za školstvo – Odsjek za profesionalni razvoj

Efekti programa profesionalnog razvoja (a time i opravdanost ulaganja u takve programe) treba pojačati zahtjevom za uvođenje novostečenih vještina u svakodnevnu školsku praksu i izvještavanjem o tome nakon nekoliko sedmica (moguće u formatu portfolija nastavnika).

Dodatno zabrinjavaju nalazi intervjuja da **nastavnici s 20 ili više godina radnog iskustva veoma rijetko učestvuju u programima obuke čiji je cilj profesionalni razvoj**, kao i da je u ovoj grupi nastavnika najveći broj onih koji odbijaju promjene u obrazovnom sistemu ili ih samo djelimično prihvataju i sprovode u praksi.

Čule su se i kritike koje se odnose na razloge nešto konceptualnije prirode. Prema navodima određenih ključnih aktera¹²⁶, profesionalni razvoj u Crnoj Gori uglavnom se tradicionalno sprovodi kroz programe obuke/seminare, na način koji je odvojen od prakse i koji je podređen pristupu i vođstvu od strane stručnjaka, tako da nije suštinski povezan s procesom promjene cijele institucije u zajednicu koja uči. Prednosti unapređenja trenutnog modela u smjeru sistemskog modela koji bi se zasnivao na razvoju na nivou škole su jasne¹²⁷. Sistemski model profesionalnog razvoja polazi od shvatanja obrazovnih sistema kao otvorenih, složenih, višedimenzionalnih, dinamičnih, proceduralnih i ispitivačkih sistema koji „traže smisao“, i svoju svrhu i smisao grade kroz proces sopstvenog razvoja. U sistemskom modelu, nastava i učenje su po svojoj prirodi kolaborativni procesi koji se odvijaju u sistemu uzajamnih odnosa. Nastavnici se smatraju dijelom zajednice, a njihov profesionalni razvoj smatra se integralnim procesom razvijanja sopstvene prakse u neposrednom kontekstu rada i unapređivanja prakse vrtića/Škola.

Postojeće zakonodavstvo nedovoljno podržava profesionalni razvoj nastavnika. Detaljna analiza zakona i regulative koja uređuje oblast profesionalnog razvoja, licenciranja i sticanja viših stručnih zvanja, kao i analiza podataka dobijenih tokom intervjuja i diskusija u fokus grupama,

123 Pedagoško-mediotička praksa takođe je prepoznata u Opštem zakonu o obrazovanju i vaspitanju iz 2017. godine.

124 Katalog programa stručnog usavršavanja nastavnika za školske godine 2019/20. i 2020/21. nudi 360 programa.

125 https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/montenegro/continuing-professional-development-teachers-working-early-childhood-and-school-education_en

126 Pavlović-Breneselović, D., Krnjaja, Ž. (2012): *Perspektiva vaspitača o profesionalnom usavršavanju sa stanovišta sistemske koncepcije profesionalnog razvoja*, Andragoške studije, str. 145–162.

127 Najglasniji protagonista sistemskog pristupa je Majkl Fullan, vidi, na primjer, Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change (Novo značenje obrazovne promjene)*. Routledge.; Fullan, M. (1992). *Teacher Development and Educational Change* Michael Fullan and Andy Hargreaves. Teacher development and educational change. (*Razvoj nastavnika i obrazovne promjene*)

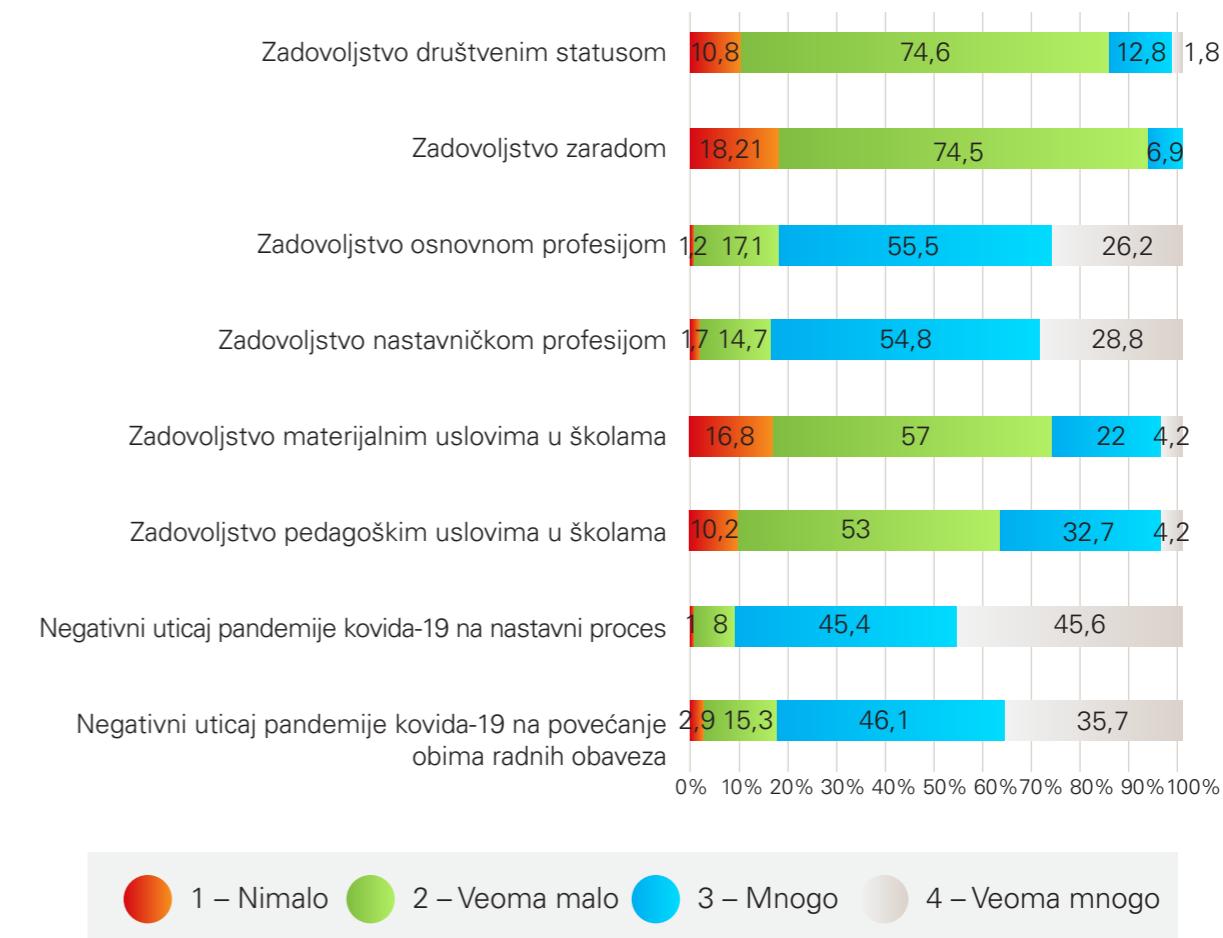
navodi na opšti zaključak da je zakonodavstvo nedovoljno precizno, tj. nedovoljno razrađeno, a samim tim i nedovoljno obavezujuće kada su u pitanju različiti aspekti koji se odnose na profesionalni razvoj i unapređenje kompetencija nastavnog kadra, naročito kad je riječ o profesionalnom razvoju na nivou škole.

3.4.2.3 Uslovi rada i zadovoljstvo poslom

Uslovi rada u obrazovnim ustanovama utvrđeni su radnim zakonodavstvom¹²⁸, zakonima koji se odnose na obrazovanje¹²⁹ i Zakonom o nacionalnom okviru kvalifikacija. Specifični aspekti poput prakse, stručnog ispita i usavršavanja nastavnika utvrđeni su Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju i podzakonskim aktima koje donosi MP.¹³⁰ MP i obrazovne ustanove odgovorni su za pitanja u vezi s uslovima rada nastavnika.

U cilju prikupljanja više informacija o zadovoljstvu poslom, svim nastavnicima u Crnoj Gori poslat je upitnik. Za potrebe predmetnog izvještaja osmišljena je kratka anketa kako bi se stekao uvid u stavove nastavnika u vezi s ugledom nastavničke profesije u društvu, njihovim zadovoljstvom zaradama, te materijalnim, infrastrukturnim, pedagoškim i didaktičkim uslovima rada u obrazovnim ustanovama, kao i u vezi s njihovom trenutnom situacijom za vrijeme pandemije kovida-19. Upitnik je distribuiran svim nastavnicima u obrazovnom sistemu putem MEIS-a. Ukupno 3.645 nastavnika (48,4% od ukupnog broja nastavnika) odgovorilo je na isti.¹³¹ Rezultati ankete o zadovoljstvu nastavnika poslom sažeto su predstavljeni na Slici 3.12. Detaljnija analiza podataka, kojima se trenutno raspolaze (ili budućih anketa nastavnika), mogla bi pružiti dalji uvid u razlike u stavovima nastavnika između gradskih i seoskih škola, škola na različitim nivoima obrazovanja i nastavnika različitih predmeta.

Slika 3.12 Zadovoljstvo poslom među nastavnicima u Crnoj Gori, 2021.



Izvor: Podaci koje su autori prikupili uz podršku MEIS-a

Opšti zaključak ove ankete je da u crnogorskom obrazovnom sistemu postoji visok nivo nezadovoljstva među nastavnicima i to u pogledu brojnih aspekata njihove profesije.

Nastavnici su vrlo nezadovoljni statusom svoje profesije u društvu, pri čemu čak 85,4% njih misli da ih uopšte ne cijene ili ih cijene vrlo malo, dok je čak 92,7% nezadovoljno svojom zaradom. Vrlo sličan stepen nezadovoljstva nastavnika nalazimo i kada je riječ o materijalnim uslovima u školama (73,8% nije uopšte zadovoljno ili je vrlo malo zadovoljno), dok 63,2% ispitanika nije zadovoljno pedagoškim uslovima rada u učionici, didaktičkim materijalom, opremom, internet konekcijom itd.). Nastavnici uz to vjeruju da je trenutna epidemija koju je izazvao kovid-19 u velikoj mjeri poremetila izvođenje nastave (91%), te da se obim nastavnog rada znatno povećao (81,8%).

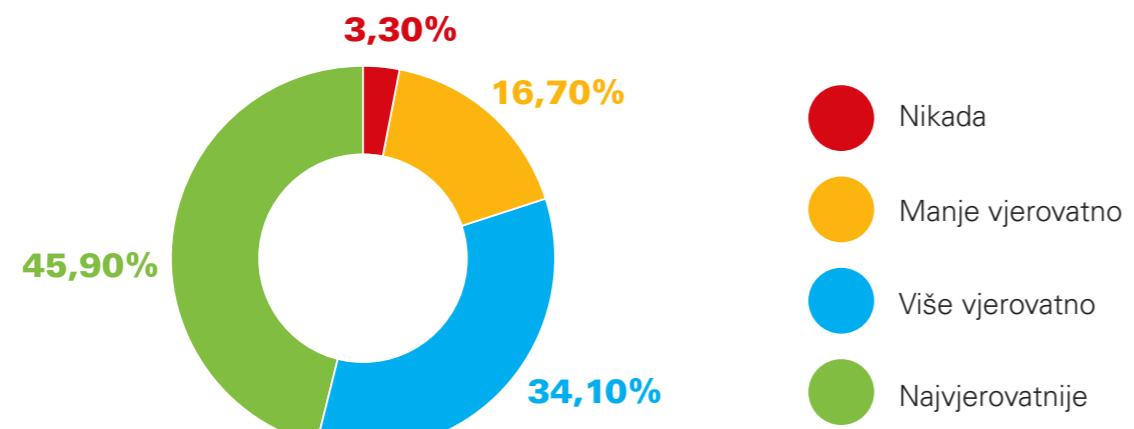
Pozitivni odgovori prevladavaju samo kada je u pitanju zadovoljstvo nastavnika profesijom vezanom za njihov predmet (81,7%) i zadovoljstvo nastavničkom profesijom uopšte (83,6%). Kao posljedica toga, ogromna većina ispitanika odlučila bi da ponovo postane nastavnik, ukoliko bi imali priliku da ponovo biraju.

128 Novi Zakon o radu („Sl. list CG”, br. 74/19) stupio je na snagu u Crnoj Gori 8. januara 2020. godine, zamjenjujući time Zakon o radu iz 2008. godine („Sl. list CG”, br. 49/08, 26/09, 88/9, 26/10, 59/11, 66/12, 31/14, 53/14 i 4/18) (Zakon o radu iz 2008).

129 Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju („Sl. list RCG”, br. 47/2017) i zakoni koji uređuju pojedinačne nivoje obrazovanja.

130 Pravilnik o bližim uslovima, načinu i postupku izdavanja i obnavljanja dozvole za rad nastavniku, direktoru i pomoćniku direktora, Pravilnik o vrstama zvanja, načinu i postupku predlaganja i dodjeljivanja zvanja i drugi podzakonski propisi i uredbe

131 Uzorak za potrebe ove ankete bio je značajno izbalansiran u pogledu segmenta obrazovnog sistema u kojem nastavnici rade, s obzirom na broj nastavnika po pojedinim segmentima sistema. Najveći broj odgovora dobili smo od nastavnika koji rade u osnovnom obrazovanju (65%). Najveći udio odgovora došao je od nastavnika sa 5–15 godina iskustva (1.277) i nastavnika sa 15–25 godina iskustva (997), što je 62,39% u odnosu na kompletan uzorak. Kada je riječ o regionalnoj distribuciji odgovora, vrijedi pomenuti da su nastavnici iz sjeverne regije proporcionalno bili više zainteresovani za učešće u anketi (34,2%) od nastavnika u druge dvije regije Crne Gore.

Slika 3.13 Da li biste ponovo izabrali nastavničku profesiju?

Izvor: Podaci koje su autori prikupili uz podršku MEIS-a

Kad bi imali priliku da ponovo biraju, čak 80% nastavnika odabralo bi istu profesiju. Ostaje otvoreno pitanje koji su razlozi takvog izbora. Moguće je da se ti razlozi dijelom odnose na pogodnosti koje nastavnička profesija nudi u odnosu na neke druge poslove (poput smanjenog obima aktivnosti tokom perioda kada škole ne rade, većeg stepena fleksibilnosti u pogledu organizacije radnih sati itd.), ili isto tako i na činjenicu da su nastavnici koji su odgovorili na upitnik bili vođeni entuzijazmom za rad u školi i zadovoljstvom prenošenja znanja i vještina mlađim generacijama, kao što je slučaj s nastavnicima u zemljama OECD-a koje su učestvovali u TALIS-u.¹³²

132 OECD (2019), TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners (Rezultati TALIS 2018. (tom I): Nastavnici i školski lideri kao cjeloživotni učenici), TALIS, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>



3.5 Zaključci i preporuke

Podaci o ljudskim resursima – Podaci o nastavnom kadru su nepotpuni, a za planiranje budućih nastavničkih politika, zasnovanih na dokazima, dostupni podaci moraju biti provjereni, nakon čega se mora utvrditi šta, u smislu skupova podataka, nedostaje i pristupiti prikupljanju istih (npr. određene demografske informacije, prethodne akademske/predmetne kompetencije, evidencija o obukama koje je nastavnik pohadao). Štaviše, dostupne podatke treba integrisati, ispitati i sprovesti studiju u cilju utvrđivanja početnog stanja koja može odgovoriti na sva pitanja koja se tiču razvoja relevantnih politika.

Trendovi u pogledu ljudskih resursa – Trendovi koji se zasnivaju na trenutno dostupnim podacima pokazuju da se neke politike implementiraju (kao, na primjer, širenje mreže ranog i predškolskog obrazovanja), ali ukazuju i na uska grla, kao što je relativno mali broj školskih psihologa koji bi mogli da odgovaraju na potrebe učenika i roditelja u pogledu savjetovanja. Pored toga, ukazuju i na spor odgovor sistema na mobilnost stanovništva sa sjevera na jug, na odnos broja učenika i nastavnika u određenim opštinama i, sveukupno gledano, na staru nastavnu radnu snagu koju će trebati zamijeniti u bliskoj i srednjoročnoj budućnosti. *Trenutno nema dovoljno jasnih podataka o strukturi nezaposlenih nastavnika, a dostupni podaci takođe ukazuju na to da kvalifikacija nastavnika u Crnoj Gori nije u potpunosti usklađena s dominantnim evropskim, ali i regionalnim zahtjevima koji nalažu 300 ECTS kredita bazičnog obrazovanja, odnosno stepen mastera i magistra. Sve ove pokazatelje treba pratiti i povremeno preispitivati, uz nadu da će nuditi detaljnije i kvalitetnije podatke.*

Inicijalno tj. bazično obrazovanje nastavnika i njihov profesionalni razvoj

– Sistem obrazovanja nastavnika i njihovog profesionalnog razvoja dobro je osmišljen i obuhvata sve ključne elemente uspostavljajući značajne veze između njih. Međutim, ova dva sistema još uvijek se suočavaju s ozbiljnim razvojnim izazovima.

Reformu inicijalnog tj. bazičnog univerzitetskog obrazovanja nastavnika treba ubrzati i usmjeriti se na stvaranje povoljnog okruženja za učenje budućih nastavnika kroz: (a) povećanje udjela njihovih usko-stručnih studija (psiholoških, pedagoških i metodoloških disciplina) i praktičnih studija uključivanjem u školsku praksu, i (b) povećanje relevantnosti njihovih studija za savremenu nastavnu praksu. Neke od preporučenih putanja bile bi: periodično sagledavanje koliko se dobro mogu razvijati učiteljske kompetencije u datom sistemu (uz posvećivanje pažnje trenutno nedostajućim elementima koji se tiču formativnog ocjenjivanja, IKT kompetencije itd.), sprovodenje već izrađenog akcionog plana Strategije za obrazovanje nastavnika, podsticanje međunarodne saradnje i akreditacije ustanova. Potrebno je hitno iznacići rješenje za sticanje pedagoških i psiholoških vještina nastavnika u stručnom obrazovanju koji se ne obrazuju u ustanovama za obrazovanje učitelja – trenutno se od njih traži da ovaj manjak nadomjesti obukom u trajanju od svega 16 sati.

Profesionalni razvoj – Sistem profesionalnog razvoja takođe treba pažljivo preispitati. Budući da predstavlja veliko dodatno ulaganje, treba osigurati njegovu efikasnost. Такође, kvalitet postupka akreditacije, kvalitet programa obuke i usklađenost nastavničkih kompetencija, pristupačnost programa, način na koji nastavnici biraju programe i što rade nakon obuke, djelovi su sistema koji periodično treba preispitati. Paralelno s tim treba omogućiti sistematičniji i s konkretnim kontekstom povezani sistem profesionalne obuke na nivou škole. Takav sistem može imati snažnu ulogu u mobilizaciji škola i nastavnika da traže i pronađe načine za prevazilaženje barijera koje stoje na putu kvalitetu i pravičnosti, a koje su opisane u ovom i narednim poglavljima. Međutim, u svim ovim slučajevima potrebno je osigurati autentično učešće nastavnika koji rade, budućih nastavnika, učenika i roditelja.



4 Pravičnost

U skladu sa Smjernicama za izradu analize sektora obrazovanja (2014), ovo poglavlje ispituje u kojoj se mjeri obrasci upisa i školska postignuća razlikuju u odnosu na ključne sociodemografske faktore. U namjeri da se pozabavimo razlikama u pravičnosti obrazovanja, upisa i učenja – analiziraćemo razlike u postignućima za ranjive grupe (kao što su djeca kojoj je potrebna dodatna podrška za učenje zbog smetnji u razvoju, Romi i Egipćani, kao i djeca koja žive u siromaštvu), i to u skladu sa sljedećim varijablama: pol, urbano/ruralno područje, socioekonomski status, vrsta škole i jezik na kome se izvodi nastava.

Poglavlje započinje pregledom mjera koje je Vlada Crne Gore preduzela u cilju podrške inkluzivnosti i pravičnosti u obrazovanju. U odjeljku 4.2 procjenjuje se pravičnost u pogledu upisa i završavanja školovanja, uključujući i pojave ranog napuštanja školovanja i djece koja su van škole, kako za djecu iz opšte populacije, tako i za romsku i egipćansku djecu. Podaci o djeci s posebnim obrazovnim potrebama biće razmatrani u potpoglavlju 4.2.3. jer su manje detaljni od podataka za opštu i romsku i egipćansku populaciju, dok se u odjeljku 4.3 ispituje pitanje pravičnosti u kontekstu postignuća u učenju za opštu populaciju i u pogledu jezika na kome se izvodi nastava. Područja za dalji razvoj i unapređenje biće razmotrena na kraju poglavlja.

Podaci predstavljeni u ovom poglavlju prikazuju područja u kojima su potrebna energična poboljšanja i dalji napor na razvoju politika – pri čemu su određeni koraci već preduzeti, neki planirani, ali su neki još uvijek na čekanju. U trenutku izrade predmetne analize, detaljniji i razvrstani podaci o postignućima i ishodima učenja djece kojima je potrebna dodatna podrška (djeca s posebnim obrazovnim potrebama), romske i egipćanske djece i djece različitog maternjeg jezika nisu bili dostupni timu koji je realizuje, te stoga ove varijable nisu uključene u izvještaj.

Pravičnost obrazovanja predstavlja prioritetu oblast u Crnoj Gori koja se uočava u politikama, zakonodavstvu i praksi. Crna Gora je usvojila više strategija inkluzivnog obrazovanja, aktivno učestvovala u Dekadi inkluzije Roma i usvojila Strategiju za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori (2016–2020)¹³³, stara se o poštovanju prava djeteta¹³⁴, izradila je protokole i vodiče za prevenciju napuštanja škole¹³⁵, a Nacionalna strategija održivog razvoja¹³⁶ socijalnu inkluziju tretira kao važno područje. Nacionalno zakonodavstvo takođe odražava ovaj strateški prioritet, a efekti novih politika vidljivi su i indikatorima koji se tiču obrazovanja.

133 Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori (2016–2020) dostupna na <https://www.rcc.int/romaintegration2020/docs/6/mainstream-policies-targeting-roma-integration-in-the-western-balkans>

134 Strategija za ostvarivanje prava djeteta 2019– 2023. dostupna na <https://www.unicef.org/montenegro/media/11026/file/MNE-media-MNEpublication331.pdf>

135 Protokol o suzbijanju ranog napuštanja školovanja, 2017. dostupan na

136 <http://www.mrt.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=280311&rType=2>

4.1 Pravičnost u kontekstu rodnih, socioekonomskih i geografskih karakteristika

4.1.1 Jednak pristup obrazovanju

Ovaj odjeljak predstavlja procjenu pravičnosti upisa u školu, analizirajući izvore nejednakosti u nekoliko dimenzija – polu, području (urbano naspram ruralnog) i prihodima (gornji u odnosu na donji kvintil), osvrćući se i na razliku između romskih naselja i opšte populacije Crne Gore. Analiza se vrši kroz prizmu tri indikatora pravičnosti, koji su proračun autora predmetne studije na osnovu podataka o pristupu obrazovanju i završavanju istog koje nudi MICS (i istorijskih podataka MONSTAT-a o upisu, ako su dostupni). Korišćeni indikatori pravičnosti tumače se na sljedeći način¹³⁷.

Apsolutni jaz u postignućima dvije grupe A i B (kakve mogu biti – populacija iz urbane i ruralne zajednice, dječaci i djevojčice, bogati i siromašni) izračunava se oduzimanjem odabranog indikatora učinka (stopa ili vjerovatnoća upisa u prvi razred, bruto stopa upisa, stopa završavanja) za grupu A od vrijednosti indikatora za grupu B.

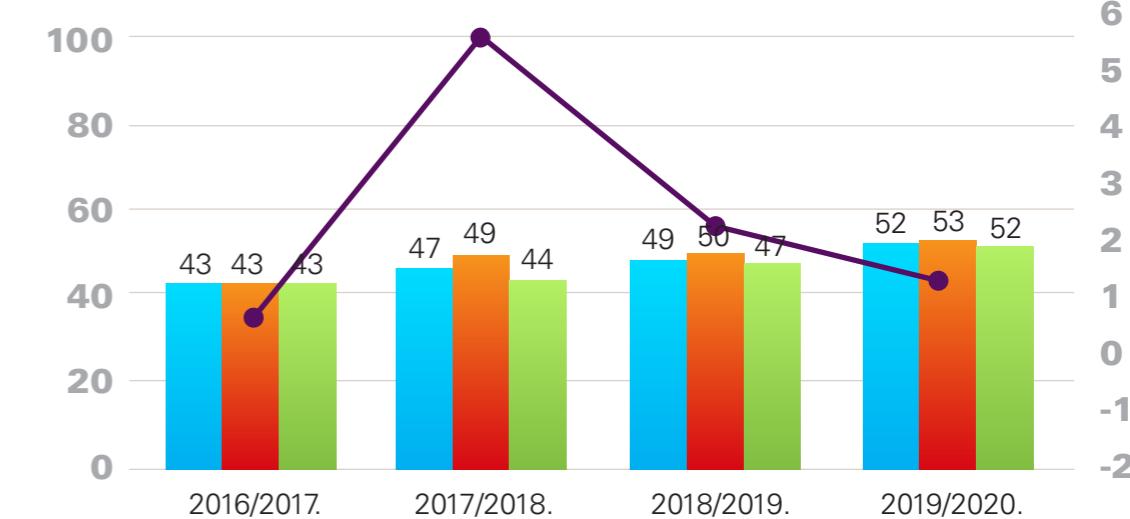
Indeks pariteta kojim se upoređuju grupe A i B dobija se dijeljenjem indikatora učinka (obuhvat školovanjem, stopa pristupa, stopa zadržavanja, stopa završavanja, stopa ponavljanja razreda, rezultati učenja itd.) grupe A s indeksom grupe B. Indeks pariteta daje faktor s kojim bi trebalo pomnožiti vrijednost indikatora grupe B (ili s kojim bi trebalo podijeliti indikator grupe A) da bi se postigla jednakost vrijednosti za obje grupe.

Odnos šansi mjeri komparativnu prednost (ili nedostatak prednosti) pojedinaca koji pripadaju grupi A nad onima koji pripadaju grupi B za postizanje visokog ishoda za dati indikator školskog uspjeha. Interpretira se kao vjerovatnoća za postizanje nivoa školskog uspjeha e , a ne f , ili koliko puta je vjerovatnije da će isti ostvariti pojedinci iz grupe A nego pojedinci iz grupe B.

4.1.1.1 Pristup prema polu, području i prihodima

U opštoj populaciji u Crnoj Gori rodne razlike nisu primjetne kad je riječ o pristupu predškolskom i osnovnom obrazovanju, dok se male razlike javljaju pri upisu u srednje škole. Kada je riječ o upisu u rano i predškolsko obrazovanje, rodna razlika je mala i imala je privremeni skok u jednoj generaciji koja odudara od uobičajenih (2017–2018), kao što je prikazano na Slici 4.1.

Slika 4.1 Stope upisa u rano i predškolsko obrazovanje i razlike po polu, po godinama



desna osa ● Sva djeca ● Muška ● Ženska ● Apsolutni jaz

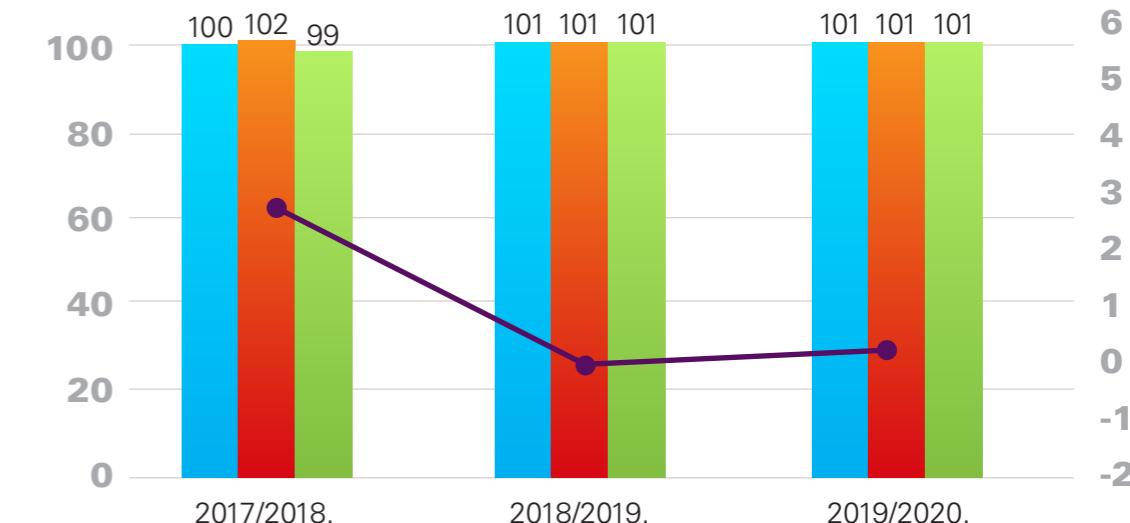
Izvor: Proračun autora zasnovan na podacima MONSTAT-a

Napomena: Stope upisa izračunate su na osnovu starosne grupe od 0 do 5 godina u imeniku.

Vrijednost absolutnog jaza nalazi se na desnoj osi.

Indikator pravičnosti ukazuje na praktično nepostojanje absolutne razlike u upisu u osnovne škole prema polu na nacionalnom nivou, s indikatorom jaza od 0 od generacije 2018/2019.

Slika 4.2 Stope upisa u osnovno obrazovanje i indikatori po godinama



desna osa ● Sva djeca ● Muška ● Ženska ● Apsolutni jaz

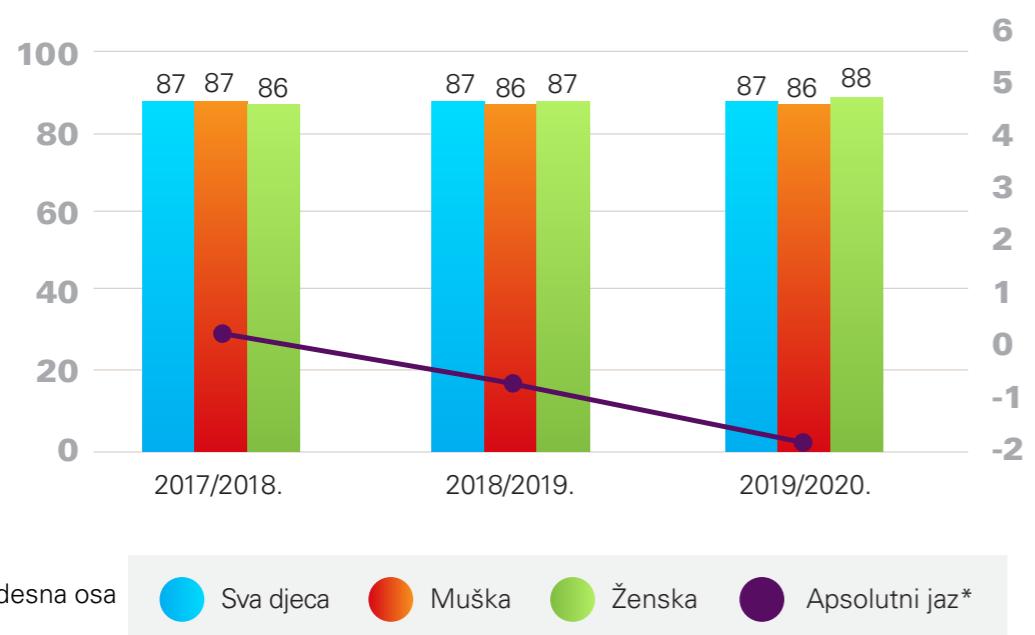
Izvor: Proračun autora zasnovan na podacima MONSTAT-a

Napomena: Vrijednosti su veće od 100 zbog bruto mjerenja upisa (nije vršeno ispravljanje za ponavljanje razreda).

Vrijednost absolutnog jaza nalazi se na desnoj osi.

Na nivou srednje škole, indikator apsolutnog jaza u odnosu na pol je mali i ukazuje na konstantan pad, prelazeći s favorizovanja dječaka na favorizovanje djevojčica između 2017. i 2020. godine.

Slika 4.3 Stope upisa u srednje obrazovanje i indikatori po godinama

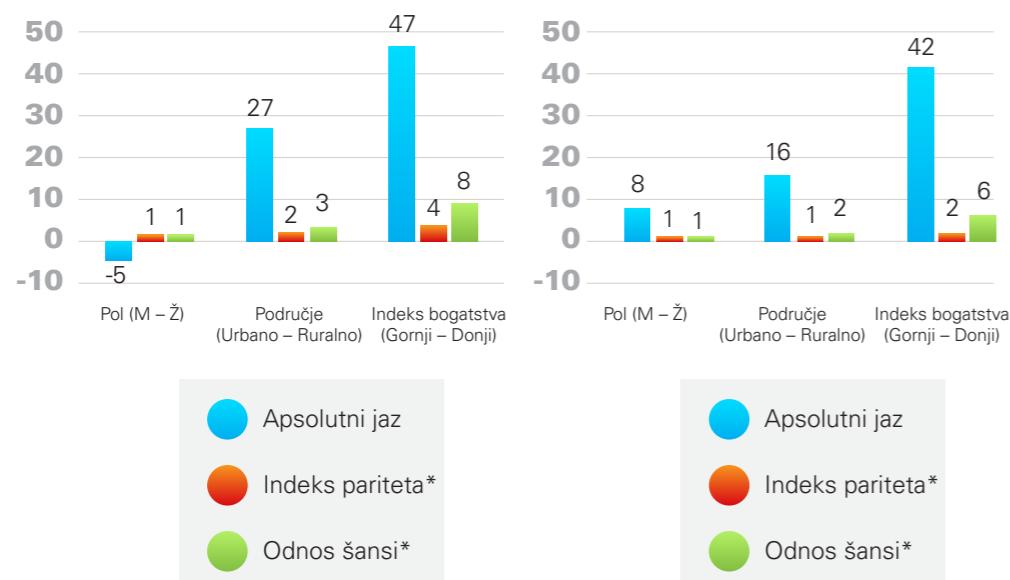


desna osa Sva djeca Muška Ženska Apsolutni jaz

Izvor: Proračun autora zasnovan na podacima MONSTAT-a
Vrijednost apsolutnog jaza nalazi se na desnoj osi.

S druge strane, viši socioekonomski status i drugi njegovi aspekti evidentno utiču na stopu upisa. Ako posmatramo izvore nejednakosti u pohađanju obrazovanja u ranom djetinjstvu, nejednakost materijalnog stanja igra vrlo značajnu ulogu, te se primjećuje niža stopa pohađanja u donjem decilu. Pored toga, na nejednakost utiču i život u ruralnom području, kao i nivo obrazovanja majke. Kao i kod ranog obrazovanja, stopa upisa u predškolsko obrazovanje u petoj godini života djeteta u opštoj populaciji uglavnom je određena prihodom i područjem – što ukazuje da djeca iz gornjeg kvintila u pogledu bogatstva imaju 6–8 puta veće šanse da pohađaju predškolsko obrazovanje od djece iz donjeg kvintila.

Slika 4.4 Opšta populacija: stope upisa u obrazovanje u ranom uzrastu – ECED (lijevo) i predškolsko obrazovanje – PPE (desno), 2018.

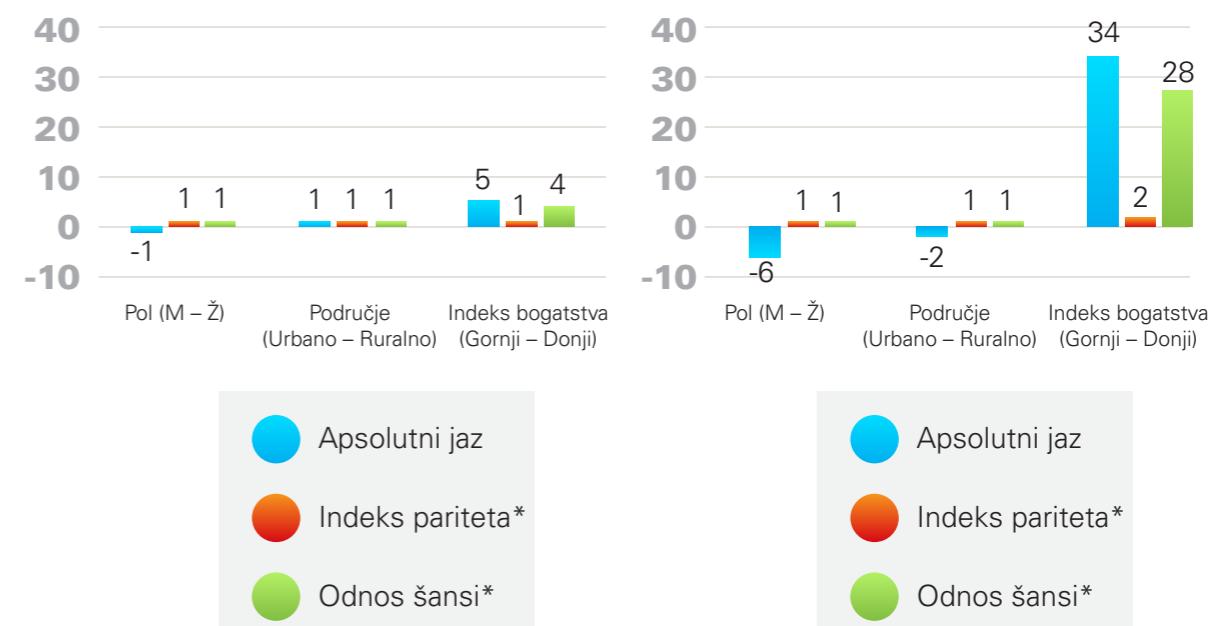


Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MICS-a

Nadalje, nalazi MICS-a ukazuju na postojanje značajnih razlika u pogledu indeksa ranog razvoja (ECDI¹³⁸) – prosječna vrijednost indeksa za djecu iz najbogatijih porodica iznosi 92, dok indeks za djecu iz najsramašnjih porodica iznosi 76. Prosječna vrijednost indeksa za djecu visokoobrazovanih majki je 97, dok je ta vrijednost 76 kad je riječ o djeci čije majke imaju nisko obrazovanje (one koje su završile osnovnu školu ili manje). Prosječni ECDI za djecu koja pohađaju predškolsko obrazovanje je 97, dok je i dalje značajno niži za djecu koja ga ne pohađaju i iznosi 83. **Ovi nalazi ukazuju na to da djeca iz siromašnjih porodica, ruralnih područja i djeca čiji roditelji/staratelji imaju nizak nivo obrazovanja ne uživaju iste mogućnosti u pogledu ranog razvoja, pa ih je, shodno tome, potrebno više uključiti u rano i predškolsko obrazovanje, a njihovim roditeljima dati podršku da im obezbijede porodično okruženje koje je povoljno za rani razvoj.**

Kada je riječ o pohađanju osnovnog obrazovanja, razlike u bilo kojoj od tri dimenzije unutar opšte populacije veoma su male. Materijalno stanje je jedina relevantna determinanta koja utiče na pohađanja srednje škole u opštoj populaciji, i njen efekat je mnogo veći nego na nivou osnovne škole, što ukazuje na ozbiljnu prepreku za pristup ovom nivou obrazovanja kad je riječ o djeci s niskim indeksom bogatstva.

Slika 4.5 Opšta populacija: neto stopa upisa na osnovnom (lijevo) i srednjem (desno) nivou obrazovanja, 2018.



Izvor: Proračun autora na osnovu podataka iz MICS-a

Ako uđemo u dublju analizu visokog odnosa vjerovatnoće pohađanja srednje škole povezanog s materijalnim stanjem, nejednakost je uzrokovana vrlo niskim stopama pohađanja među onima iz najsramašnjeg kvintila (64,4%) u odnosu na stopu pohađanja od 87,1% među mladima iz narednog, odnosno drugog najsramašnjeg kvintila i 97,0% za mlade iz srednjeg kvintila. Ova nejednakost je još izraženija ako se stavi u kontekst podataka iz MICS-a za 2013. godinu (82,1% za donji kvintil u odnosu na 93,3% za srednji), u Tabeli 4.1. **Tabela 4.1 prikazuje smanjenje stope pohađanja srednje škole među djecom iz donjeg kvintila, i to za djecu iz južne regije i dječake, između 2013. i 2018. godine – što je trend pogoršanja koji treba pratiti i pažljivo istražiti.**

138 ECDI indeks (indeks razvoja u ranom djetinjstvu) izvještava na skali 0-100 i ukazuje na procenat djece starosti 3-4 godine koja se nalaze na odgovarajućem stepenu razvoja za dati uzrast.

Tabela 4.1 Pohađanje srednje škole u opštoj populaciji (procenat djece srednjoškolskog uzrasta koja pohađaju srednju školu ili neki viši nivo obrazovanja)

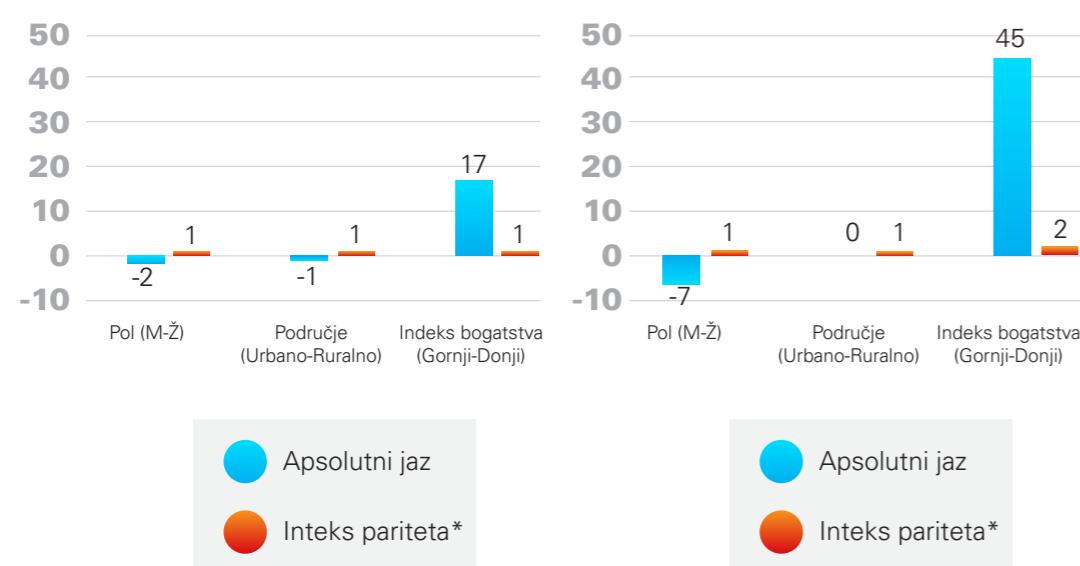
	Pol	Područje	Indeks bogatstva	Regija				
2018.	Muški	85	Urbano	87	Gornji Srednji Donji	98 97 64	Sjeverna Centralna Južna	92 87 86
	Ženski	91	Ruralno	89				
2013.	Muški	93	Urbano	93	Gornji Srednji Donji	98 93 82	Sjeverna Centralna Južna	92 92 96
	Ženski	93	Ruralno	93				

Izvor: MICS 2018. i MICS 2013.

4.1.1.2 Jednake šanse za završavanje osnovne i srednje škole u pogledu pola, područja i prihoda

Stopa završavanja osnovne škole u opštoj populaciji ukazuju na malu razliku kada je riječ o polu i području na kome djeca žive, ali više materijalno stanje evidentno igra značajnu ulogu. Razlika u stopama završavanja, kada se posmatraju razlike u materijalnom stanju, mnogo je izraženija na nivou srednje škole, kao što je prikazano na Slici 4.6.

Slika 4.6: Opšta populacija: stope završavanja osnovnog (lijevo) i srednjeg (desno) obrazovanja, 2018.



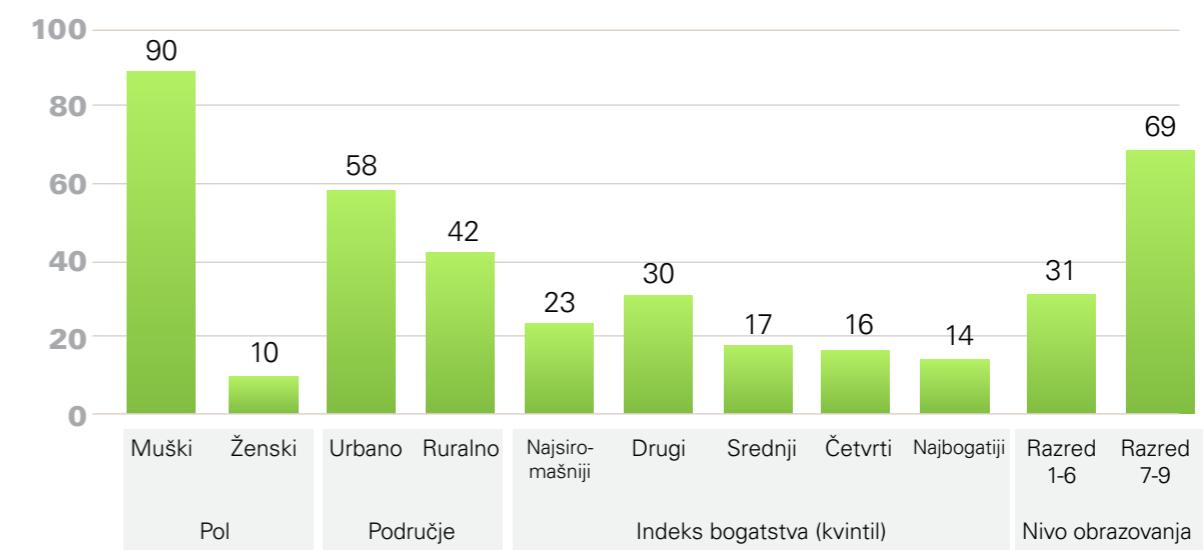
4.1.1.3 Stopa ponavljanja razreda i stopa napuštanja škole

Uprkos novim politikama za prevenciju napuštanja škole i brojnim mehanizmima podrške koji su uvedeni posljednjih godina, pojava napuštanja škole i problem djece koja su van škole u Crnoj Gori nisu u potpunosti prevaziđeni i posebno su izraženi među onima koji žive u romskim naseljima. Budući da je ponavljanje razreda obično prvi snažni prediktor napuštanja škole, pojavu ponavljanja razreda tumačićemo zajedno s napuštanjem škole i pojmom da određena djeca u potpunosti ostaju van škole.

4.1.1.4 Stope ponavljanja razreda

U poglavlju 2 već je prikazano da je ponavljanje razreda u opštoj populaciji relativno nisko i da iznosi 1,1% u osnovnom obrazovanju. Profil učenika koji ponavljaju razred u osnovnoj školi u velikoj mjeri je koncentrisan u završnom razredu i uglavnom je riječ o pojavi među dječacima (od ukupnog broja onih koji su ponavljali razred, 90% su dječaci, a 10% djevojčice), s tim da je ova pojava češća u urbanim sredinama. Djeca iz siromašnijih porodica u većem su riziku od ponavljanja razreda tokom osnovne škole od djece koja žive u bogatijim porodicama.

Slika 4.7 Opšta populacija, profil učenika koji su ponavljali razred(e) u osnovnoj školi, 2018.

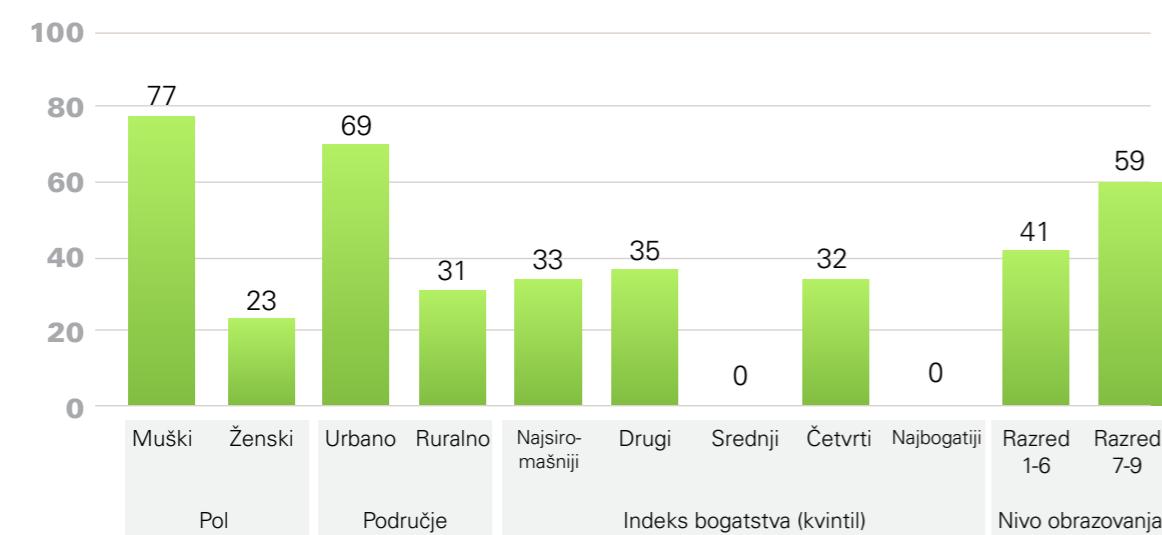


Izvor: Montenegro Education fact sheets 2018: Analysis for learning and equity using MICS data. MICS-EAGLE. UNICEF (Činjenice o obrazovanju u Crnoj Gori 2018: Analiza učenja i pravičnosti na osnovu podataka iz MICS-a. MICS-EAGLE. UNICEF).

4.1.1.5 Stopa napuštanja škole¹³⁹

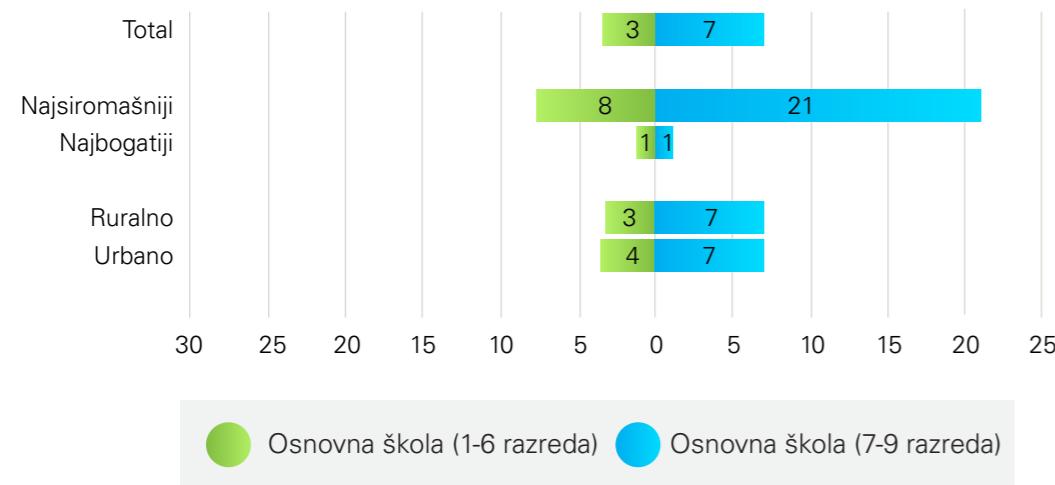
Napuštanje osnovne škole u opštoj populaciji slično je profilu i stopi ponavljanja razreda i iznosi 1%. Od ukupnog broja djece koja napuštaju školu, ta pojava je najčešća u devetom razredu i uglavnom kod učenika muškog pola i učenika iz gradske sredine. Osim toga, djeca iz siromašnijih porodica u većem su riziku od napuštanja osnovne škole nego djeca iz bogatijih porodica – dvoje od troje djece koja napuštaju osnovno obrazovanje dolaze iz najsistemašnijih porodica. Istovremeno, nijedno dijete iz bogatijih porodica, niti iz porodica sa srednjim prihodima, ne napušta osnovno obrazovanje.

¹³⁹ Stopa napuštanja škole u ovom kontekstu odnosi se na razliku između stope pristupa i stope završetka obrazovnog ciklusa (vidi poglavlje 2, Slika 2.11).

Slika 4.8 Opšta populacija, profil učenika koji napuštaju osnovnu školu, 2018.

Izvor: Montenegro Education fact sheets 2018: Analysis for learning and equity using MICS data. MICS-EAGLE. UNICEF (Činjenice o obrazovanju u Crnoj Gori 2018: Analiza učenja i pravičnosti na osnovu podataka iz MICS-a. MICS-EAGLE. UNICEF)

Procenat djece osnovnoškolske dobi koja su potpuno van škole je relativno nizak. Nešto je niži u grupi zvanične starosti za pohađanje 1–6. razreda, nego među djecom koja su u uzrastu za pohađanje 6–9. razreda. Ova pojava ne pokazuje značajnije razlike ako se tumači prema polu ili području (urbano naspram ruralnog), ali se povećava u grupi s najnižim primanjima, posebno u višim razredima osnovne škole (7–9. razreda), kao što je prikazano na Slici 4.9.

Slika 4.9 Opšta populacija: profil djece osnovnoškolske dobi koja su van škole, 2018.

Izvor: Montenegro Education fact sheets 2018: Analysis for learning and equity using MICS data. MICS-EAGLE. UNICEF (Činjenice o obrazovanju u Crnoj Gori 2018: Analiza učenja i pravičnosti na osnovu podataka iz MICS-a. MICS-EAGLE. UNICEF)

U odnosu na 2013. godinu, profil djece koja su van škole, a koja su u srednjoškolskoj dobi, pogoršao se u pogledu nejednakosti u prihodima. Došlo je do povećanja jaza između donjeg i gornjeg kvintila, kao i do povećanja udjela djece iz donjeg kvintila koja ne pohađaju školu. Zanimljivo je da se, gledano po regijama, pogoršanje primjećuje samo na jugu (koji je imao najmanji udio djece van škole 2013. godine).

Tabela 4.2 Opšta populacija: profil djece srednjoškolske dobi koja su van škole (procenat djece srednjoškolske dobi koja su van škole)

	Pol	Područje		Indeks bogatstva		Regija	
2018.	Muški	8	Urbano	5	Gornji Srednji Donji	1 2 23	Sjeverna Centralna Južna
	Ženski	5	Ruralno	9			6 11
2013.	Muški	5	Urbano	5	Gornji Srednji Donji	2 5 16	Sjeverna Centralna Južna
	Ženski	6	Ruralno	6			6 5 3

Izvor: MICS 2018. i MICS 2013.

4.1.2 Pravičnost u postignućima u učenju

U ovom dijelu prvenstveno ćemo se oslanjati na podatke iz PISA testiranja i razmatrati povezanosti ishoda učenja i nekognitivnih karakteristika¹⁴⁰, mjerena putem PISA testiranja, sa socioekonomskim statusom djeteta koji se utvrđuje kroz indeks obrazovnog, socijalnog i kulturnog statusa (ESCS), zatim kroz status škole posmatran kroz dimenziju povoljnog naspram nepovoljnog položaja, i povezanosti s polom. Podaci korišćeni u ovom odjeljku odnose se na uzorak odabran za PISA testiranje, odnosno petnaestogodišnjaka koji su već bili upisani u srednje škole u Crnoj Gori. Stoga se svi opisi i analiza podataka PISA 2019. ne odnose na djecu koja su već napustila obrazovni sistem zbog siromaštva, života u romskim naseljima ili bilo kog drugog razloga¹⁴¹. Rezultati PISA testiranja ne umanjuju nalaze o nejednakostima otkrivenim na nižim nivoima obrazovanja.

Prema podacima PISA 2019, Crna Gora je među PISA zemljama s natprosječnim stepenom pravičnosti i ispod prosjeka kada je riječ o čitalačkoj pismenosti, što je prikazano na Slici 4.10, i to u donjem desnom kvadrantu. Ovaj rezultat je sličan onome iz 2015. godine, kada se tumačio stepen pravičnosti i postignuća u nauci¹⁴².

140 Riječ je o socio-emocionalnim i motivacionim karakteristikama, kao i o pojedinim stavovima.
141 Godine 2018., kada je sprovedena posljednja PISA studija, samo 80,3% kohorte bilo je upisano u srednje obrazovanje. Mali dio 15-godišnjaka iz 9. razreda takođe je dodat PISA uzorku, što je proračun učinilo još komplikovanijim.

142 Dmitrović, D. (2016). Rezultati međunarodnog testiranja učenika – PISA 2015, Podgorica: Ispitni centar

Slika 4.10 Snaga socioekonomskog gradijenta i postignuća u domenu čitalačke pismenosti

Izvor: OECD, Baza podataka PISA 2018, Tabela II.B1.2.3.

Napomena: Socioekonomski status mjeri se PISA indeksom ekonomskog, socijalnog i kulturnog statusa.

Ipak, mora se primijetiti da razlike u postignućima učenika na PISA testiranju, posebno one koje su povezane sa socioekonomskim statusom, i dalje postoje, čak i nakon što najugroženije grupe više nisu ulazile u uzorak za PISA testiranje. Rezultati studije PISA 2018. ukazuju na to da postoje znatne razlike u pogledu kvaliteta obrazovanja, odnosno mogućnosti za razvoj ključnih kompetencija, kao što su čitalačka, matematička i naučna pismenost među djecom koja pohađaju osnovno i srednje obrazovanje. Kad je riječ o **djeci iz najsiromašnijih porodica, daleko je manja vjerovatnoća da će dostići nivo funkcionalne pismenosti u tri domena (indeks pariteta iznosi 0,63) od djece iz najbogatijih porodica**. U odnosu na druge zemlje, indeks pariteta u Crnoj Gori je niži, što znači da su razlike u šansama za razvoj tri ključne kompetencije do nivoa funkcionalne pismenosti znatno veće u Crnoj Gori nego u zemljama EU i OECD-a (gdje indeks pariteta iznosi 0,72).

Varijacije između škola i unutar njih u pogledu postignuća u domenu čitalačke pismenosti na PISA testiranju

Kad je riječ o postignućima u čitanju, u Crnoj Gori su razlike između škola ispod prosjeka za zemlje OECD-a. To znači da se škole koje pohađaju petnaestogodišnjaci u Crnoj Gori međusobno razlikuju manje nego što je prosjek u većini drugih zemalja, što je indikator pravičnijeg obrazovnog sistema. Varijacije u pogledu postignuća u čitanju u školama takođe su niže od prosjeka u zemljama OECD-a, što znači da je opseg čitalačke pismenosti učenika u istoj

školi donekle ograničen uslijed generalno niskog uspjeha. Zemlje s visokim učinkom u ovom pogledu, a čiji se sistemi smatraju pravičnima, obično bi imale kombinaciju visoke varijacije unutar škole, a niske varijacije između škola.

Socioekonomski status — škole koje su u povoljnem položaju u odnosu na one u nepovoljnem položaju u kontekstu PISA testiranja

Za potrebe PISA testiranja, socioekonomski status učenika procjenjuje se PISA indeksom ekonomskog, socijalnog i kulturnog statusa (ESCS), složenom mjerom koja predstavlja kombinaciju finansijskih, socijalnih, kulturnih i resursa u pogledu ljudskog kapitala koji učeniku stope na raspolaganju (vidi tehnički izvještaj o PISA 2018). U praksi, on se dobija iz nekoliko varijabli koje se odnose na porodično porijeklo učenika, a koje se zatim grupišu u tri komponente: nivo obrazovanja roditelja, zanimanje roditelja i indeksa koji sažima posjedovanje materijalnih dobara koja se mogu uzeti kao zamjenski indikator za materijalno bogatstvo ili kulturni kapital, poput posjedovanja automobila, postojanja mirne sobe u kojoj se može raditi, pristupa internetu, broja knjiga i drugih izvora obrazovanja dostupnih u kući. Socioekonomski profil škole mjeri se prosječnim indeksom ESCS dece koja pohađaju datu školu.

Postoji dovoljno dokaza da je obrazovni sistem u Crnoj Gori, kada je riječ o obrazovanju učenika dobi od 15 godina, iako manje uspešan od prosjeka OECD-a, među pravičnijim sistemima kada se poredi sa zemljama koje učestvuju u PISA testiranju.

Crna Gora je jedna od malobrojnih zemalja (ukupno 9) u kojima su se dogodile značajne promjene u postignućima uslijed sve većeg stepena pravičnosti u obrazovanju. U poređenju s rezultatima PISA testiranja iz 2009. godine, u 2018. godini postignuća učenika u nepovoljnem položaju u pogledu čitalačke pismenosti značajno su se poboljšala, a socioekonomski jaz u ovom domenu značajno se smanjio, pri čemu postignuća učenika u povoljnem položaju nisu opala.¹⁴³

Kad je riječ o postignućima u čitalačkoj pismenosti, razlika između gornje i donje četvrtine petnaestogodišnjaka u pogledu ESCS-a ostaje značajna i iznosi 55 poena. Doduše, ta razlika je niža nego u prosjeku u zemljama OECD-a, gdje se takvo zaostajanje mjeri s dvije godine.

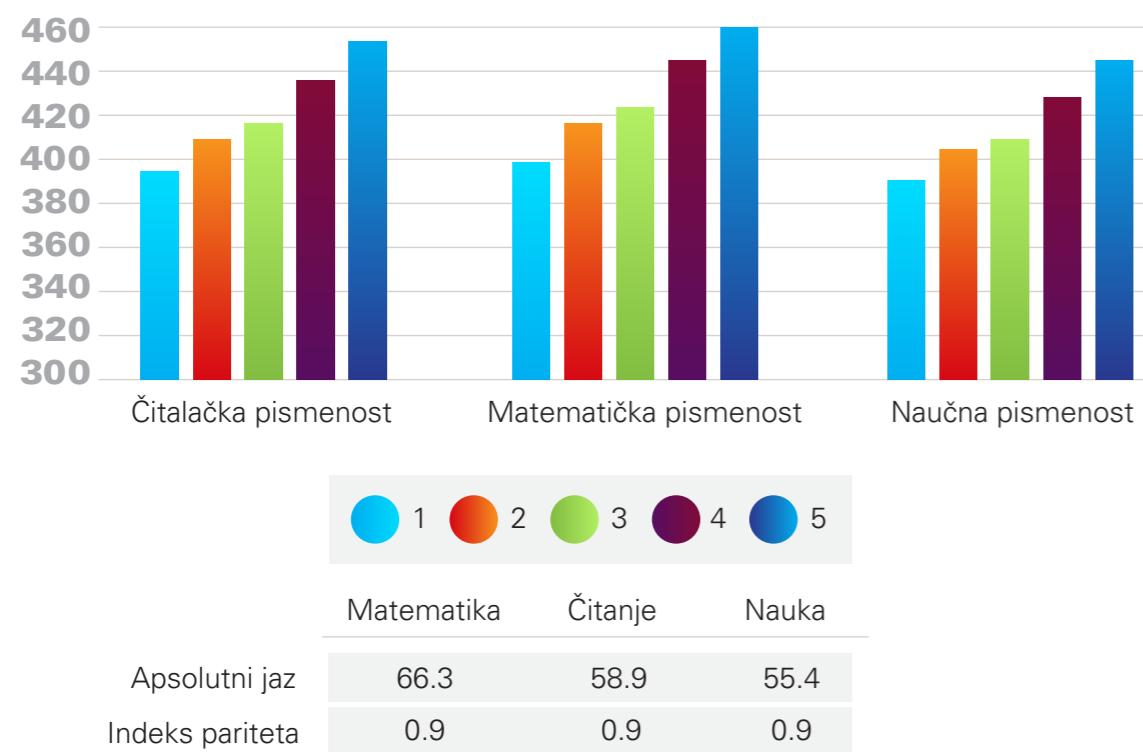
Tabela 4.3 Postignuća u čitalačkoj pismenosti po ESCS četvrtinama u Crnoj Gori i zemljama OECD-a

	Crna Gora	OECD
Svi učenici	421	487
Donja četvrtina ESCS-a	396	445
Drugo četvrtina ESCS-a	411	476
Treća četvrtina ESCS-a	428	500
Gornja četvrtina ESCS-a	451	534
Razlika između donje i gornje četvrtine	55	89

Izvor: PISA 2018, Tom II. Slika II.2.3.

Distribucija postignuća učenika na PISA testiranju posmatrana kroz ESCS kvintile na Slici 4.11 ukazuje na razlike koje se ne smiju zanemariti. Budući da su rezultati PISA testiranja za Crnu Goru prilično niski, pripadanje donjem kvintilu ili kvintilima ESCS-a ozbiljno ugrožava izglede učenika da stekne funkcionalnu pismenost u čitanju, matematici i nauci.

143 PISA 2018, Tom II. Tabela II.2.1. (na osnovu baze podataka, Tabela II.B 1.2.5.)

Slika 4.11 Distribucija postignuća učenika na PISA testiranju i kroz ESCS kvintile

Indeks socijalne izolacije, ili indeks izolacije učenika u povoljnem ili nepovoljnem položaju, mjeri vjerovatnoću da se petnaestogodišnjaci u nepovoljnem položaju (ili u povoljnem položaju) odvoje u grupe učenika sa sličnim ESCS-om. Ovaj indeks u Crnoj Gori najniži je među zemljama koje su učestvovali u PISA testiranju i iznosi između 0,08 i 0,11, u poređenju s prosjekom OECD-a od oko 0,20. U tom pogledu Crna Gora je najbliža poziciji Norveške¹⁴⁴. Indeks akademске izolacije ili indeks izolacije učenika s visokim i niskim uspjehom, s druge strane, vrlo blizu je prosjeka OECD-a tj. oko 0,20.¹⁴⁵

U Crnoj Gori škole u nepovoljnem položaju¹⁴⁶ imaju manja odjeljenja¹⁴⁷, a manja odjeljenja mogu nadoknaditi nepovoljnosti koje proističu iz socioekonomskog statusa, a, kao što je već rečeno, ne postoje razlike u pogledu nedostatka kadra ili kvalifikacija kadra između škola u nepovolnjem i škola u povoljnem položaju¹⁴⁸.

Akademска rezilijentnost, koja se definiše kao procenat učenika u nepovoljnem položaju¹⁴⁹ koji ostvaruju rezultate koji ih svrstavaju u gornju četvrtinu po postignućima iz čitalačke pismenosti u svojoj zemlji, Crnoj Gori je veoma visoka kad je riječ o petnaestogodišnjacima. Crna Gora je među prvih 10 zemalja u pogledu akademске rezilijentnosti – blizu 15% učenika je akademski otporno, tj. postiže vrhunske rezultate u svojoj zemlji, uprkos tome što ih karakteriše nizak ESCS indeks.

Dodatna analiza ukazuje da takva rezilijentnost dijelom može proistisći iz emocionalne podrške roditelja u Crnoj Gori. Među učenicima koji dobijaju visok stepen podrške roditelja bilo je više rezilijentnih učenika (24,8%) nego među učenicima koji su dobijali malo podrške roditelja (11,2%). Razlika od 13,6% svrstava Crnu Goru među zemlje najvišeg ranga u PISA 2018.¹⁵⁰, što ukazuje da su roditelji važan izvor podrške djeci. Međutim, mora se primijetiti da se ovo odnosi samo na PISA uzorak, dok nalazi drugih studija ukazuju na stigmatizaciju i strah od diskriminacije u školi kao kritične faktore koji određuju i utiču na izbjegavanje škole¹⁵¹.

Postoji značajna, iako mala, razlika u *percepciji dobrobiti* između učenika u najvišoj i nižoj četvrtini ESCS-a. Veći procenat učenika u povoljnem položaju nema osjećaj da je odbačeno u svojoj školi i manje sumnja u svoje buduće planove kad se suoči s neuspjehom. Kao i u mnogim drugim zemljama, takođe postoji razlika i u pogledu većeg osjećaja samoefikasnosti kod učenika iz škola koje su u povoljnem položaju u odnosu na učenike iz škola u nepovoljnem položaju.

Učenici u Crnoj Gori imaju srazmjerne visoka očekivanja od završavanja tercijarnog obrazovanja. Crna Gora je jedna od malobrojnih zemalja u kojima ne postoji razlika između učenika u povoljnem položaju i učenika u nepovoljnem položaju u pogledu procjene deset preferiranih zanimanja (slično kao u Koreji, Novom Zelandu, ali i nekim evropskim zemljama), a razlike u pogledu očekivanja učenika u povoljnem odnosno nepovoljnem položaju da završe tercijarno obrazovanje manje su od prosjeka OECD zemalja.

Tabela 4.4 Procenat učenika koji očekuju da će završiti tercijarno obrazovanje

	Svi učenici	Učenici u nepovoljnem položaju	Učenici u povoljnem položaju	Učenici u povoljnem položaju – Učenici u nepovoljnem položaju
	%	%	%	razlika, u %
Crna Gora	78,4	65,1	87,5	22,4
OECD prosjek	69,0	51,0	86,1	35,1
Slovenija	66,0	43,9	86,9	43,0
Hrvatska	51,0	34,7	74,1	39,4

Izvor: PISA 2018, Tom II, Slika II.6.1.

144 PISA 2018. Tom II. Slika II.4.5.

145 PISA 2018. Tom II. Slika II.4.4.

146 Škole u povoljnem odnosno nepovoljnem položaju definisu se u smislu njihovog socioekonomskog profila. Sve škole u svakom obrazovnom sistemu koji učestvuje u PISA testiranju rangiraju se prema njihovom prosječnom PISA indeksu ekonomskog, socijalnog i kulturnog statusa (ESCS), a zatim se dijele u četiri grupe s približno jednakim brojem učenika (četvrtine). Škole u donjoj četvrtini nazivaju se „školama u socijalno-ekonomski nepovoljnem položaju“, a škole u najvišoj četvrtini nazivaju se „školama u socijalno-ekonomski povoljnem položaju“. PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed (Rezultati PISA 2018. (Tom II): Tamo gdje svi učenici mogu uspjeti)

147 PISA 2018, Tom II Tabela 2.5.1.2/2

148 PISA 2018, Tom II, Tabela II.5.1 i II.5.5.

149 U kontekstu PISA testiranja učenici u povoljnem socioekonomskom položaju su oni među 25% učenika s najvišim vrijednostima PISA indeksa ekonomskog, socijalnog i kulturnog statusa (ESCS) u svojoj zemlji ili ekonomiji; učenici u nepovoljnem socioekonomskom položaju su oni koje vrijednosti pomenutog indeksa svrstavaju među 25% učenika s najnižim vrijednostima indeksa unutar njihove zemlje ili ekonomije.

150 PISA 2018, SV. II. Slika II.3.2.

151 Npr. Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori, Višedimenzionalno siromaštvo djece u Crnoj Gori

4.1.2.1 Rodne razlike na PISA i TIMSS testiranjima

Rodne razlike koje ukazuju na stabilne trendove otkrivene su u postignućima i na PISA i na TIMSS testiranju. Naime, indeks pariteta u vezi s postignućima dječaka i djevojčica pokazuje da djevojčice imaju znatno veće šanse da dostignu nivo funkcionalne pismenosti u domenima čitanja, matematike i nauke (1,24). Istovremeno, prednost koju imaju djevojčice veća je od one koju ostvaruju djevojčice u zemljama EU (1,13) i zemljama OECD-a (1,12).

Postignuća u domenu čitalačke pismenosti na PISA testiranju iz 2018. godine pokazuju: značajan jaz koji u prosjeku iznosi 30 bodova u korist djevojčica, što je na nivou prosjeka u zemljama OECD-a; značajan jaz od 8 bodova u korist dječaka (blizu prosjeka OECD-a) kada je riječ o matematici; i mali i ne značajan jaz u postignućima u domenu nauke u korist djevojčica, kao što pokazuje Tabela 4.5.

Tabela 4.5 Rodne razlike u postignućima PISA testiranja za 2018. godinu u Crnoj Gori, u odnosu na prosjek OECD-a i odabранe zemlje

	Čitanje			Matematika			Nauka		
	Dječaci	Djevojčice	Djev. – Dječ.	Dječaci	Djevojčice	Djev. – Dječ.	Dječaci	Djevojčice	Djev. – Dječ.
	Prosječan rezultat	Prosječan rezultat	Razlika u pros. rezultatu*	Prosječan rezultat	Prosječan rezultat	Razlika u pros. rezultatu*	Prosječan rezultat	Prosječan rezultat	Razlika u pros. rezultatu*
Estonija	508	538	31	528	519	-8	528	533	5
Slovenija	475	517	42	509	509	-1	502	512	10
OECD	472	502	30	491	487	-5	487	490	2
BiH	389	418	30	408	405	-3	398	399	1
Hrvatska	462	495	33	469	460	-9	470	474	4
CG	407	437	30	434	425	-8	413	418	5

* Statistički značajne razlike sa stepenom pouzdanosti od 95% date su u vidu podebljanih brojčanih vrijednosti.
Izvor: izrađeno na osnovu podataka iz baze podataka PISA 2018, tabelle II. B.1.7.1, 7.3, 7.

Rezultati TIMSS testiranja iz 2019. godine takođe su otkrili rodne razlike u istom smjeru kao i na PISA testiranju iz 2018. godine, ukazujući na stabilne trendove između razvojnih i obrazovnih nivoa djece starosti 10 i 15 godina. Kad je riječ o postignućima u domenu nauke, djevojčice su imale veći skor za 6 bodova od dječaka, a osim toga bile su bolje u zadacima kojima se mijere zahtjevniji kognitivni domeni – tj. u primjeni i rezonovanju. Kad je riječ o matematici, dječaci su imali 5 bodova prednosti i bolje rezultate u svakom od kognitivnih domena.

Na PISA testiranju takođe su otkrivene i rodne razlike u nekognitivnim domenima mjerjenim prilikom PISA testiranja. Kao i u mnogim zemljama OECD-a, dječaci su pokazali statistički pozitivniji stav prema nadmetanju od djevojčica (-0,20)¹⁵², dok su djevojčice pokazale statistički veću motivaciju za savladavanje zadatka (0,085), iako obje grupe imaju relativno nizak indeks ove varijable.

S druge strane, neke od uobičajenih rodnih razlika nisu otkrivene u Crnoj Gori. Među petnaestogodišnjacima s najboljim uspjehom u matematici i nauci nisu otkrivene rodne razlike prilikom izbora karijere iz tipično muške ili ženske profesije, za razliku od mnogih drugih zemalja OECD-a, kako je prikazano u Tabeli 4.6.

152 Baza podataka PISA 2018, Tom II

Tabela 4.6 Rodne razlike prilikom odabira karijere

	Profesionalci u nauci i inženjerstvu		Zanimanja u vezi sa zdravljem	
	Djevojčice	Dječaci	Djevojčice	Dječaci
Hrvatska	17	20	32	13
Estonija	15	17	21	11
Crna Gora	18	10	17	13
Prosjek OECD-36	14	26	30	12
Slovenija	15	23	31	12

Statistički značajne razlike sa stepenom pouzdanosti od 95% date su u vidu podebljanih brojčanih vrijednosti.
Izvor: Baza podataka PISA 2018, Tom II

Takođe, Crna Gora je bila jedina zemlja na PISA testiranju u kojoj nije pronađena rodna razlika u pogledu straha od neuspjeha, kao što je prikazano u Tabeli 4.7.

Tabela 4.7 Strah od neuspjeha i pol na PISA 2018.

Zemlja	Dječaci	Djevojčice	Rodne razlike (djevojčice – dječaci)	Rodne razlike (djevojčice – dječaci)
	Indeks straha od neuspjeha	Indeks straha od neuspjeha	Indeks straha od neuspjeha, prije uzimanja u obzir postignuća u domenu čitalačke pismenosti	Indeks straha od neuspjeha, nakon uzimanja u obzir postignuća u domenu čitalačke pismenosti
			Srednji indeks	Srednji indeks
Estonija	-0,399	0,050	0,449	0,430
Slovenija	-0,231	0,242	0,473	0,454
Prosjek OECD-37	-0,213	0,188	0,401	0,384
Bosna i Hercegovina	-0,436	-0,304	0,132	0,156
Hrvatska	-0,372	-0,079	0,292	0,261
Crna Gora	-0,429	-0,419	0,010	0,028

4.1.2.2 Jezik na kome se obavlja nastava u kontekstu PISA testiranja

Na PISA testiranju 2018. godine takođe je učestvovalo 250 učenika koji govore albanski jezik. Budući da je velika razlika u veličini uzorka (250:6.416) te da se u obzir nije uzimala razlika u tipu škole, zaključci se moraju izvoditi vrlo pažljivo. Distribucija u Tabeli 4.9 ukazuje na razlike između djece koja govore albanski i crnogorski-srpski/hrvatski/bosanski jezik, s oko 60–70 bodova na svakoj od PISA skala u korist ovih drugih.

Tabela 4.8 Jezik na kome se obavlja nastava i rezultati PISA testiranja iz matematike, čitanja i nauke: a) srednje vrijednosti; b) apsolutni jaz i indeks pariteta

a)	Matematika	Čitanje	Nauka
	Srednja vrijednost skora		
Jezik testiranja	Albanski	369,298	354,724
	C-S/B/H	432,090	424,373
			350,300
			418,250

b)	Matematika	Čitanje	Nauka
Apsolutni jaz	62,79	69,65	67,95
Indeks pariteta	0,85	0,84	0,84

4.2 Djeca s posebnim obrazovnim potrebama

Crna Gora ima dobro razvijene politike i inovativne prakse u pogledu inkluzivnog obrazovanja djece kojoj je potrebna dodatna podrška za njihovo obrazovanje (koje uglavnom odgovara OECD-ovoj definiciji djece sa smetnjama u razvoju i poteškoćama u učenju).

Područje inkluzivnog obrazovanja uredeno je Zakonom o obrazovanju djece s posebnim obrazovnim potrebama¹⁵³, kao i detaljnijim strategijama, koje su razvijene u partnerstvu i kroz konsultacije s ključnim zainteresovanim stranama. Trenutna strategija inkluzivnog obrazovanja¹⁵⁴ odnosi se na period 2019–2025.

Glavne dosada sprovedene promjene uključuju:

- omogućavanje redovnog obrazovanja za djecu kojoj je potrebna dodatna podrška i vođenje računa da se veći dio ove djece upisuje u redovne škole;
- uvođenje tzv. individualnih razvojnih i obrazovnih planova (IROP) za djecu kojoj je potrebna dodatna podrška (postavljaju se obrazovni i razvojni ciljevi i definišu metode njihovog ispunjavanja za svako dijete s posebnim obrazovnim potrebama), kao i individualnih planova tranzicije (ITP) za pomoć prilikom tranzicije djece na sljedeći nivo obrazovanja odnosno zapošljavanja;
- uvođenje mobilnih timova koje finansira Zavod za školstvo za pomoć školama i nastavnicima u organizaciji inkluzivnog obrazovanja;
- transformacija specijalnih škola u resursne centre¹⁵⁵ (tri su takva u zemlji) uz sedam redovnih škola s integriranim odjeljenjima – za učenike koji se zbog težine i vrste smetnji ne mogu u potpunosti uključivati u redovna odjeljenja, a za koju se realizuje zajednička nastava pojedinih predmeta s vršnjacima u redovnim odjeljenjima;
- uvođenje modularizovanih programa u srednje stručno obrazovanje;
- uvođenje asistencije u nastavi radi obezbjeđivanja pristupa obrazovanju i obrazovnom postignuću: tehnička pomoć tokom pohadanja nastave za djecu s teškim tjelesnim smetnjama, umjerenim intelektualnim smetnjama, bez ostatka vida, potpunim gubitkom sluha i autizmom u skladu s rješenjem o usmjeravanju.

Podaci o broju djece s posebnim obrazovnim potrebama u redovnom obrazovanju i u resursnim centrima, u skladu sa Strategijom inkluzivnog obrazovanja, predstavljeni su od 2016. godine nadalje. Međutim, nije moguće utvrditi koji je procenat djece s posebnim obrazovnim potrebama uključen u obrazovanje, s obzirom na to da nije dostupan podatak o broju djece s posebnim potrebama na nacionalnom nivou. Za potrebe trenutne analize, iz dostupnih podataka mogli bi se izdvojiti određeni indikatori koji pružaju uvid u efikasnost politike inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori.

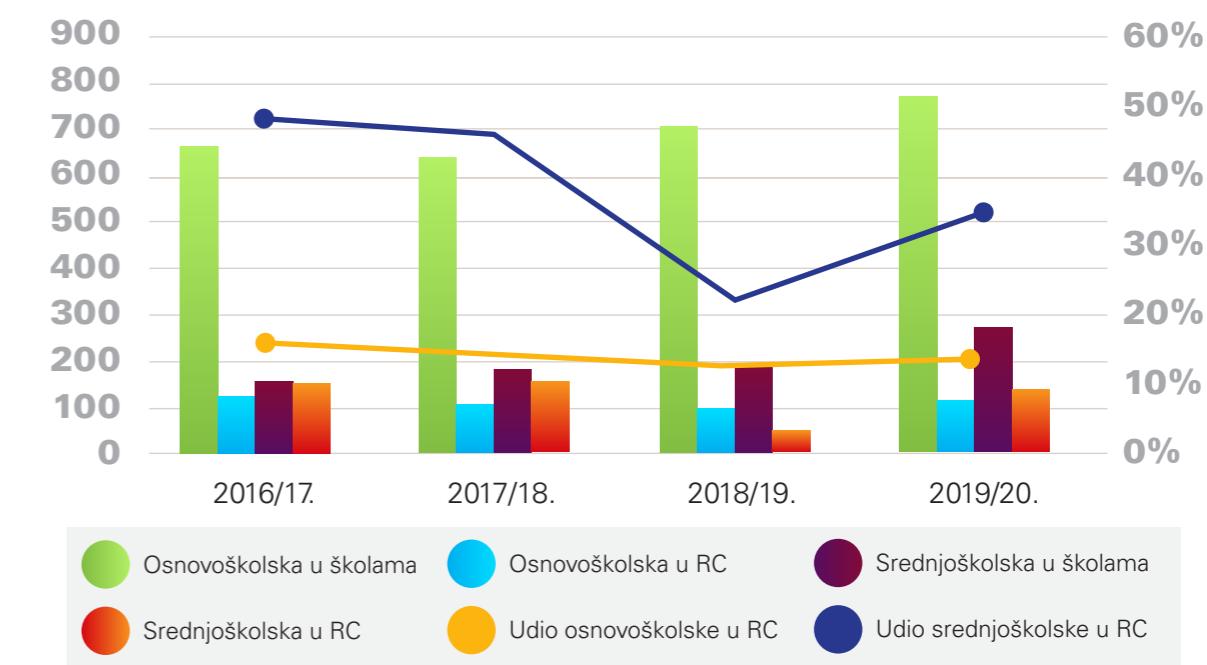
¹⁵³ „Službeni list Crne Gore”, 80/04, s naknadnim izmjenama i dopunama usvojenim 2010. godine („Službeni list Crne Gore” 45/10) i 2017. godine („Službeni list Crne Gore” 47/17)

¹⁵⁴ <https://www.unicef.org/montenegro/media/7876/file/MNE-media-MNEpublication312.pdf>

¹⁵⁵ Resursni centar izvodi vaspitno-obrazovni proces za djecu s kompleksnim smetnjama u razvoju, habilitaciju, rehabilitaciju, ranu intervenciju, pruža drugim vaspitno-obrazovnim ustanovama savjetodavnu i stručnu podršku za vaspitanje i obrazovanje djece s određenom vrstom smetnje u razvoju, izvodi obuku nastavnika koji obavljaju vaspitno-obrazovni rad s djecom s posebnim obrazovnim potrebama, upotrebu asistivnih tehnologija, znakovnog jezika, sistema za komunikaciju putem slika, vrši pripremu, prilagođavanje, izradu, štampanje udžbenika (Brajevo pismo) i drugih nastavnih sredstava, posuđuje za korišćenje didaktička i nastavna sredstva, opremu, pomagala, asistivnu tehnologiju.

Slika 4.12 prikazuje prisustvo sve većeg broja djece s posebnim obrazovnim potrebama u redovnim osnovnim školama iz godine u godinu, dok broj djece u resursnim centrima ostaje prilično nizak u poređenju s tim, uz manje godišnje fluktuacije. Ovaj strateški povoljan trend, međutim, nije primjetan u srednjem obrazovanju, u kome i u školskoj 2020/21.¹⁵⁶ udio djece u resursnim centrima ostaje znatno veći u poređenju s udjelom djece u osnovnim i redovnim školama uopšte. **Osiguravanje da se inkluzivni trend u osnovnom obrazovanju održava i u srednjem obrazovanju trebalo bi da predstavlja strateški prioritet.**

Slika 4.12 Djeca s posebnim obrazovnim potrebama u redovnom obrazovanju naspram djece u resursnim centrima (apsolutni broj i udio) prema školskoj godini

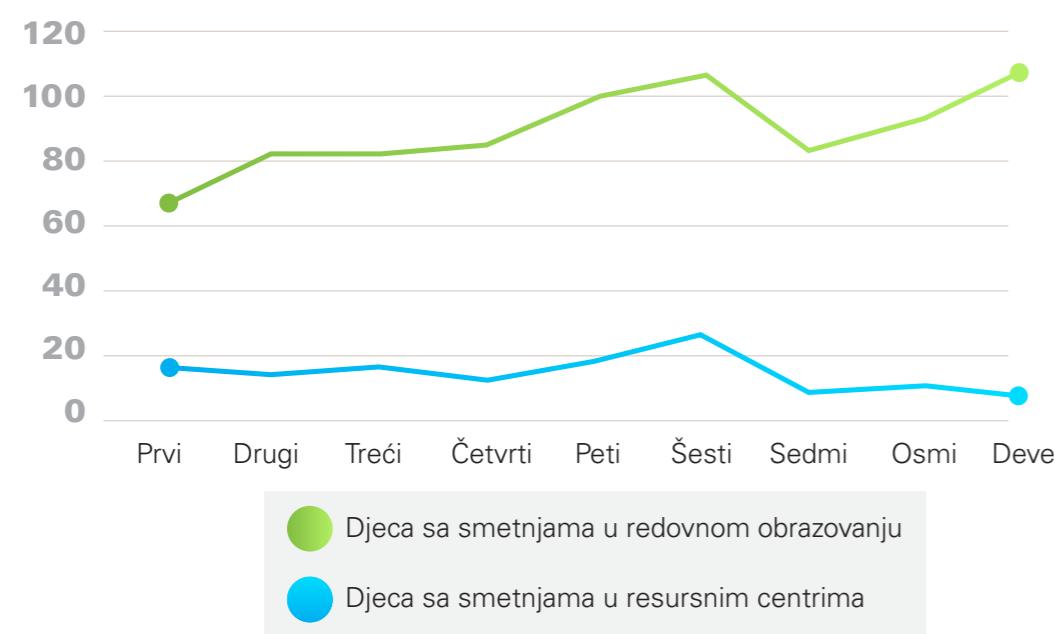


Izvor: Podaci iz MEIS-a

Ako se posmatra distribucija djece po razredima, Slika 4.13 pokazuje inkluzivni trend povećanja broja djece u redovnim školama u svakom ciklusu osnovnog obrazovanja, dok je između ciklusa, posebno između drugog i trećeg, evidentan zastoj. Treba napomenuti da je u slučaju osmog i devetog razreda evidentna jasna i povoljna tačka razdvajanja između dvije krive – broj djece u redovnom obrazovanju raste, dok se broj učenika u resursnim centrima smanjuje. Slika 4.14, koja se odnosi na srednje obrazovanje, pokazuje drugačiji trend, smanjenje broja učenika i u redovnim školama i u resursnim centrima između drugog i trećeg razreda, što ukazuje na to da se učenici s posebnim potrebama upisuju na kraće obrazovne programe i/ili napuštaju školu prije završetka srednjeg obrazovanja. Podaci dobijeni putem intervjua ukazuju i na činjenicu da se djeca s posebnim potrebama najčešće upisuju u srednje stručne smjerove koji nisu cijenjeni na tržištu rada i koji ne vode do zapošljavanja. Sve ovo ukazuje da je potrebno uložiti dalje napore da se u potpunosti uspostavi politika inkluzivnog obrazovanja u srednjem obrazovanju, između ostalog i kroz konzistentniju primjenu Individualnog tranzisionog plana, razvoj dodatnih kvalitetnih modularizovanih programa stručnog obrazovanja, kao i senzibilizaciju poslodavaca.

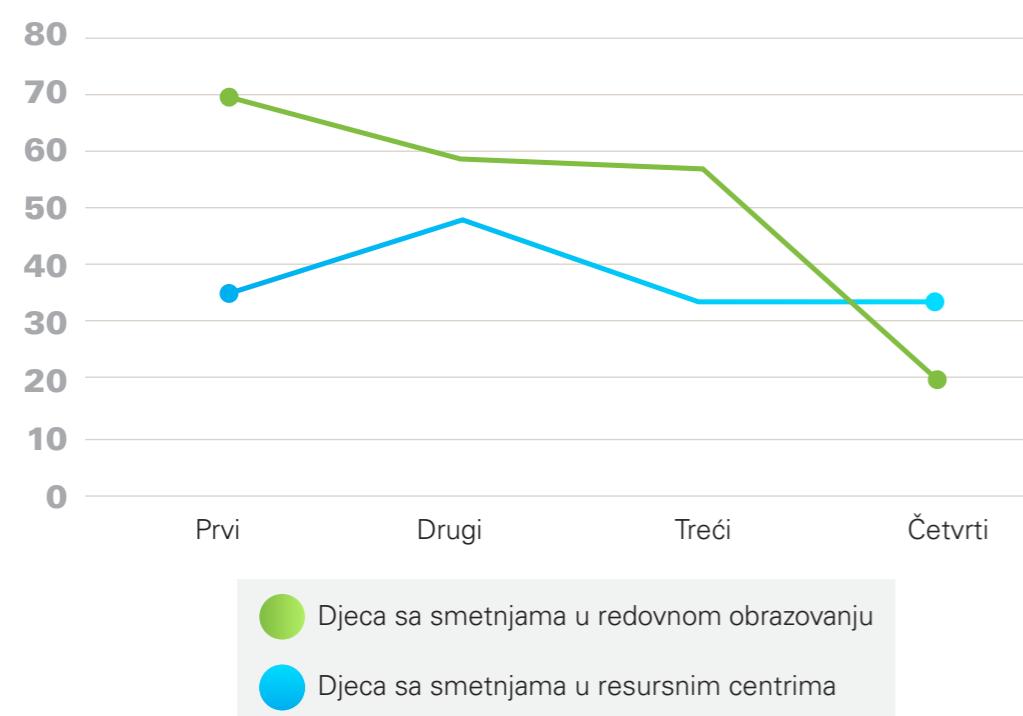
¹⁵⁶ Budući da na školsku 2020/21. godinu utiče pandemija kovida-19, nije potpuno jasno da li se predviđanja mogu izvršiti na osnovu podataka koji se odnose na 2020/21.

Slika 4.13 Djeca s posebnim obrazovnim potrebama u redovnom obrazovanju naspram djece u resursnim centrima u školskoj 2018/19, po razredu (osnovna škola)



Izvor: Podaci iz MEIS-a

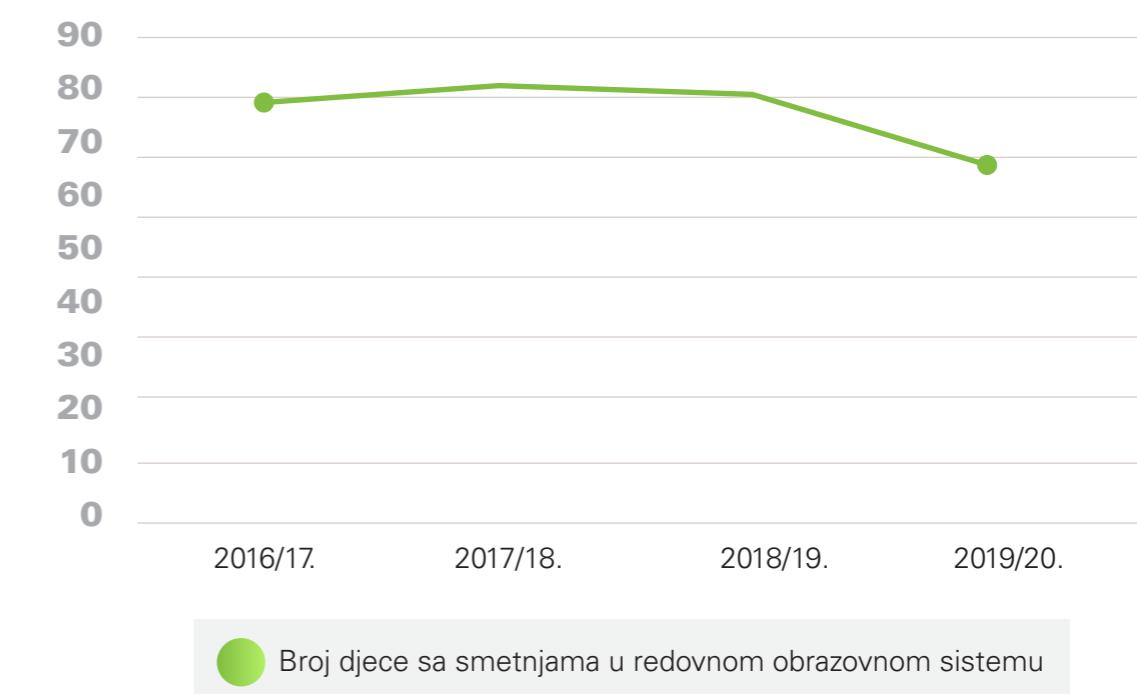
Slika 4.14 Djeca s posebnim obrazovnim potrebama u redovnom obrazovanju naspram djece u resursnim centrima u školskoj 2018/19, po razredu (srednja škola)



Izvor: Podaci iz MEIS-a

Politika inkluzivnog obrazovanja još nije dovoljno dobila na vidljivosti u predškolskom obrazovanju. Slika 4.15 svjedoči o malom broju djece s posebnim potrebama u redovnim predškolskim ustanovama, uključujući i smanjenje u broju takve djece između školske 2018/19. godine i školske 2019/20. godine. Ovo ukazuje na potrebu da se dodatno promoviše rano učenje kako od zdravstvenog, tako i od obrazovnog sistema, kao i da se pruži sistemska i kvalitetna podrška za ranu intervenciju i spriječi osipanje.

Slika 4.15 Broj djece s posebnim obrazovnim potrebama u redovnom predškolskom obrazovanju prema školskoj godini

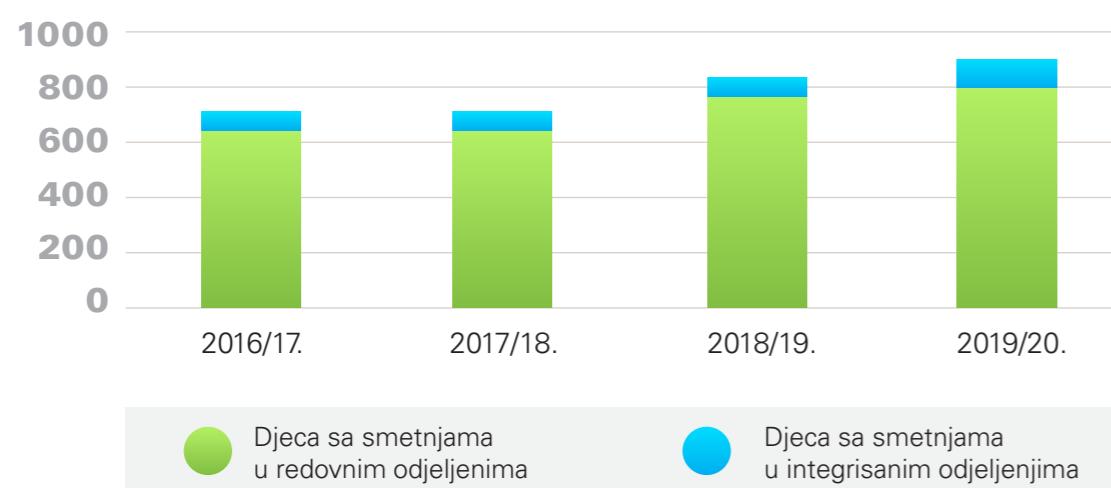


Izvor: Podaci iz MEIS-a

Slika 4.16 pokazuje da određen broj djece u redovnim školama nije u potpunosti integriran. Naime, mali dio njih upisan je u integrisana odjeljenja. Procenat djece u integrisanim odjeljenjima ostao je približno isti tokom posmatranog perioda.



Slika 4.16 Broj djece s posebnim obrazovnim potrebama u redovnim odjeljenjima naspram broja djece u integrisanim odjeljenjima, po školskoj godini



Izvor: Podaci iz MEIS-a

4.3 Romska i egipćanska djeca

Obrazovanje romskih i egipćanskih učenika bilo je u fokusu Crne Gore tokom međunarodne Dekade inkluzije Roma 2005-2015. Obrazovanje romske djece razvijeno je u skladu s međunarodnom dobrom praksom utvrđenom u nacionalnim strategijama i rezultiralo je povećanjem stope upisa u sve nivo obrazovanja. Nova Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u fazi je razvoja, jer je vremenski okvir za prethodnu istekao zaključno s 2020. godinom. Nekoliko mjera predstavljaju podršku obrazovnoj integraciji Roma i Egipćana:

- Crna Gora je na nekim lokacijama¹⁵⁷ uspješno pilotirala i implementirala strategije desegregacije škola;
- skromni porast stope upisa u predškolsko obrazovanje i oslobođanje od plaćanja naknade za romske porodice u kojima su roditelji nezaposleni;
- u nekim opštinama uvedena je profesija saradnika za socijalnu inkluziju u obrazovanje u osnovnom obrazovanju;
- obezbjeđivanje besplatnih udžbenika u osnovnom obrazovanju;
- organizovanje prevoza u škole u četiri opštine s većim brojem učenika romske nacionalnosti (Podgorica, Nikšić, Berane i Cetinje);
- stipendije za sve romske učenike upisane u srednje i visoko obrazovanje¹⁵⁸ i smještaj u učeničke/studentske domove (očekuje se da će učenički/studentski domovi postati besplatni za romske studente na isti način kao i za učenike/studente s posebnim potrebama);

¹⁵⁷ Misli se na intervenciju Romskog obrazovnog fonda u naselju Konik, opisano u: Kovač-Cerović, T. & Orlandić-Lukšić, T. (2016). *Prevencija segregacije, razvoj inkluzivnih upisnih politika i desegregacija škola i odjeljenja: Međunarodna iskustva i preporuke za praksu u Srbiji*. Beograd: Kancelarija Poverenika za ravnopravnost; i kod Nagy, A. i Kočić-Rakočević, N. (2015) *The Benefits of Early Childhood Education and Desegregation: Case Study of an Educational Intervention in the Konik Camp in Montenegro*. CIES, Washington D.C.

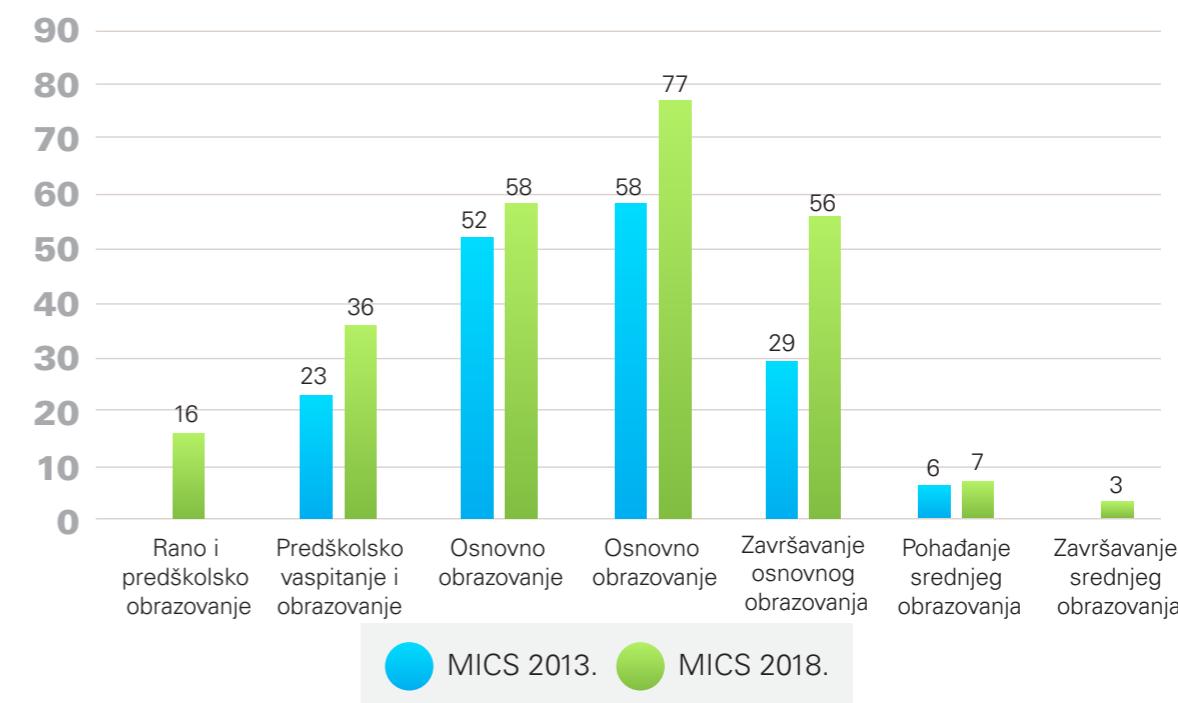
¹⁵⁸ Pogledati tabelu u Aneksu.

- uvođenje predmeta/kursa crnogorskog jezika kao vida dopunske nastave za romske učenike kojima je to neophodno, praćeno izradom vodiča za nastavnike;
- uvođenje afirmativne akcije za upis u srednje i visoko obrazovanje dodavanjem 6 bodova rezultatima prijemnog ispita;
- priprema za uvođenje kvalifikacionih kurseva za buduće nastavnike romskog jezika i kulture u školama kao izbornog predmeta u trećem ciklusu, i priprema kurikuluma za taj izborni predmet;
- edukacija i izgradnja kapaciteta za prevenciju diskriminacije za nastavnike koji rade u školama s romskim i egipćanskim učenicima.

4.3.1.1 Razlike u pristupu obrazovanju od strane romske i egipćanske djece

Pristup različitim nivoima obrazovanja od strane romske i egipćanske djece vrlo je neujednačen. Slika 4.17 prikazuje trend povećanja pristupa od obrazovanja u ranom djetinjstvu, preko predškolskog obrazovanja i osnovnog obrazovanja, koji prati nagli pad u pogledu završavanja osnovnog obrazovanja i još izraženiji pad kad je riječ o pohadanju i završavanju srednjeg obrazovanja. U odnosu na 2013. godinu, evidentan je porast po svim nivoima obrazovanja, međutim, činjenica da je samo 56% djece iz romskih naselja završilo osnovno obrazovanje, a samo 3% srednje veoma je zabrinjavajuća i poziva na jačanje ili revidiranje svih do sada sprovedenih mjera za olakšavanje obrazovne inkluzije romske i egipćanske djece.

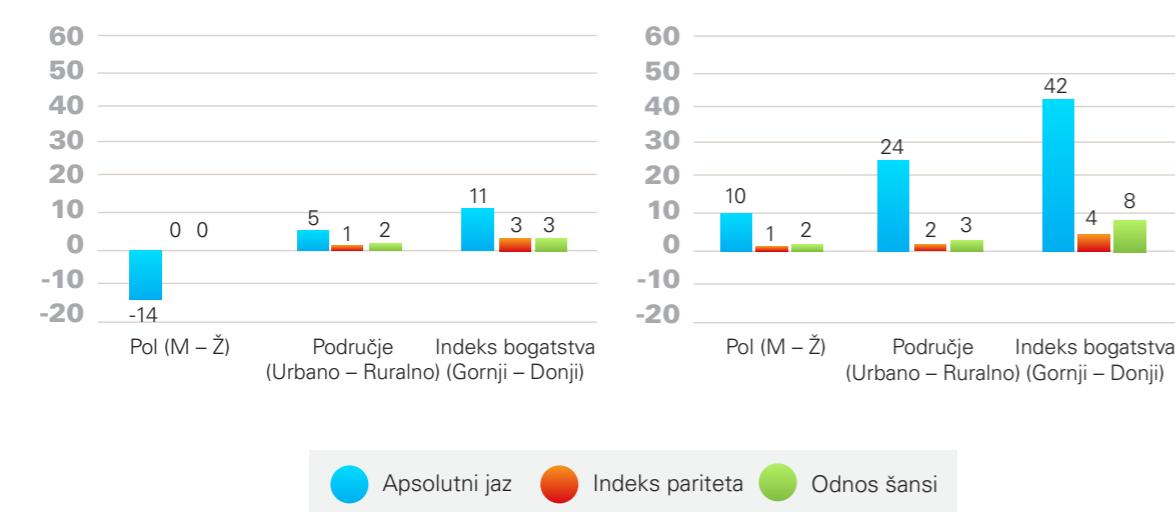
Slika 4.17 Romska naselja – pohadanje i završavanje prema nivou obrazovanja, 2013. u odnosu na 2018.



Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MICS-a

Unutar romskih naselja manje je izražen uticaj materijalnog stanja i područja u kome djeca žive na pohađanje obrazovanja u ranom djetinjstvu, ali pol djeteta igra ulogu – upis dječaka niži je na ovom nivou obrazovanja. Upis u predškolsko obrazovanje u petoj godini uglavnom je određen prihodima i područjem u kome dijete živi, kao i kod opšte populacije. Zanimljivo je da je razlika između dječaka i djevojčica primijećena na nivou predškolskog obrazovanja obrnuta u odnosu na razliku nadenu na nivou ranog obrazovanja.

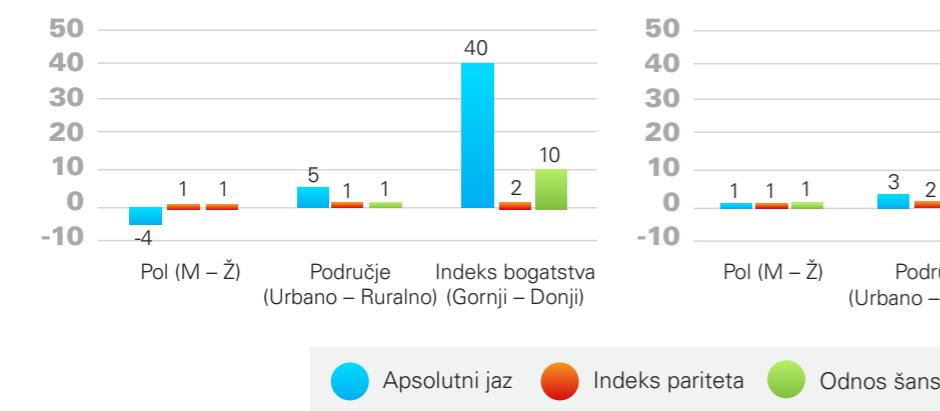
Slika 4.18 Romska naselja: Rano obrazovanje – ECED (lijevo) i predškolsko obrazovanje – PPE (desno) neto stope upisa, 2018.



Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MICS-a

U romskim naseljima materijalni status igra važnu ulogu čak i na nivou osnovnog obrazovanja, s obzirom na to da ga pohađa mnogo manji broj siromašnih. Budući da je za znatno niže procente pohađanja srednje škole materijalni status ključna determinanta pohađanja kod romske populacije, pripadanje donjem dijelu populacije u pogledu prihoda predstavlja gotovo absolutnu prepreku pohađanju.

Slika 4.19 Romska naselja: prilagođene stope pohađanja u osnovnom (lijevo) i srednjem (desno) obrazovanju, 2018.



Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MICS-a

U poređenju s podacima iz MICS 213, primjetne su promjene. Tabela 4.9 pokazuje povećanje stope pohađanja u svakom pogledu, i za djevojčice i dječake, i u urbanim i ruralnim područjima, i prema svakom kvintilu materijalnog stanja, i to u dva od tri regiona. Stopa pohađanja smanjila se između 2013. i 2018. samo u južnoj regiji.

Tabela 4.9 Pohađanje osnovne škole u romskim naseljima (procenat djece osnovnoškolske dobi koja pohađaju osnovnu školu)

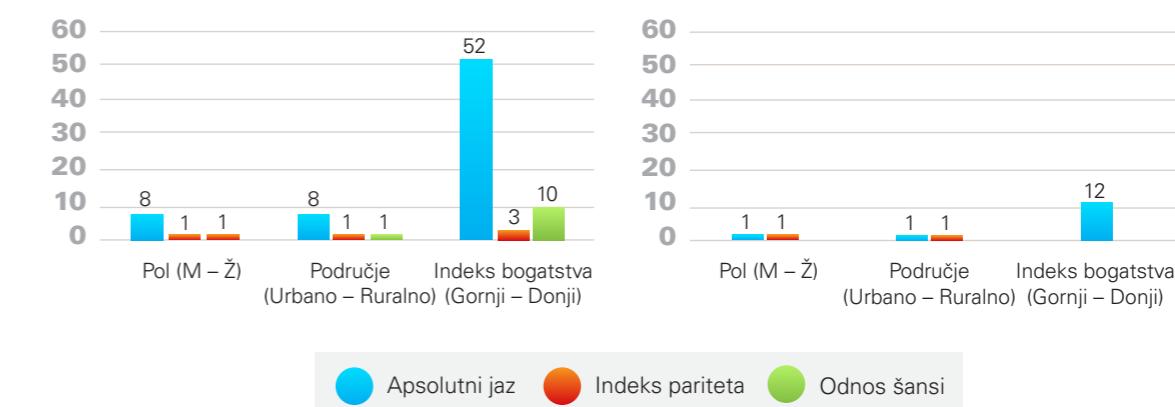
	Pol	Područje		Indeks bogatstva			Regija
2018.	Muški	75	Urbano	78	Gornji	91	Sjeverna
	Ženski	79	Ruralno	73	Srednji	82	Centralna
2013.	Muški	59	Urbano	56	Gornji	70	Sjeverna
	Ženski	56	Ruralno	64	Srednji	58	Centralna
				Donji	45	Južna	76

Izvor: MICS 2018. i MICS 2013.

4.3.1.2 Jednake šanse za završetak škole za Rome i Egipćane iz romskih naselja

Prethodno pomenute razlike u pohađanju, posebno na nivou srednje škole, još su izraženije kada se mjeri stopa završavanja škole za romsku i egipćansku djecu koja žive u romskim naseljima. Šanse takvog romskog učenika da završi srednje obrazovanje ozbiljno su ugrožene.

Slika 4.20 Romska naselja: stope završavanja osnovnog (lijevo) i srednjeg (desno) obrazovanja, 2018.



Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MICS-a

U poređenju s podacima iz MICS 2013, stopa završavanja vidno se povećala među Romima i Egipćanima iz romskih naselja. Povećanje se odnosi na dječake i djevojčice, urbanu i ruralnu populaciju, bogate i siromašne. Tabela 4.10 takođe pokazuje da je u južnoj regiji ovaj proces obrnut i da se stopa završavanja znatno smanjila. Isto je evidentno i u sjevernoj regiji, ali je situacija nešto manje dramatična.

Tabela 4.10 Završavanje osnovne škole u romskim naseljima

	Pol	Područje	Indeks bogatstva	Regija	
2018.	Muški	59	Urbano	57	Gornji 40% Centralna
	Ženski	56	Ruralno	49	Donji 60% Južna
2013.	Muški	30		32	Gornji 40% Centralna
	Ženski	29	Ruralno	20	Donji 60% Južna

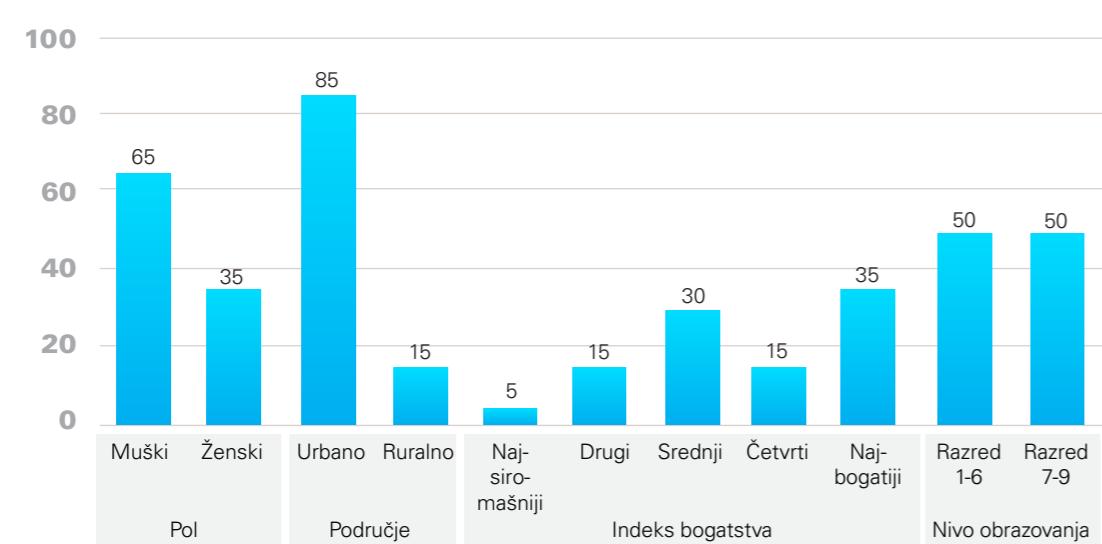
Izvor: MICS 2018, MICS 2013. i proračuni autora

4.3.1.3 Stopa ponavljanja i napuštanje škole

Uprkos novim politikama za prevenciju napuštanja škole i brojnim mehanizmima podrške koji su uvedeni posljednjih godina, napuštanje škole i problem djece van škole u Crnoj Gori nije u potpunosti prevaziđen, a posebno je izražen među onima koji žive u romskim naseljima. Budući da ponavljanje razreda obično predstavlja prvi snažni prediktor napuštanja škole, ponavljanjem razreda bavićemo se zajedno s napuštanjem škole i pojmom djece van škole.

4.3.1.4 Stopa ponavljanja razreda

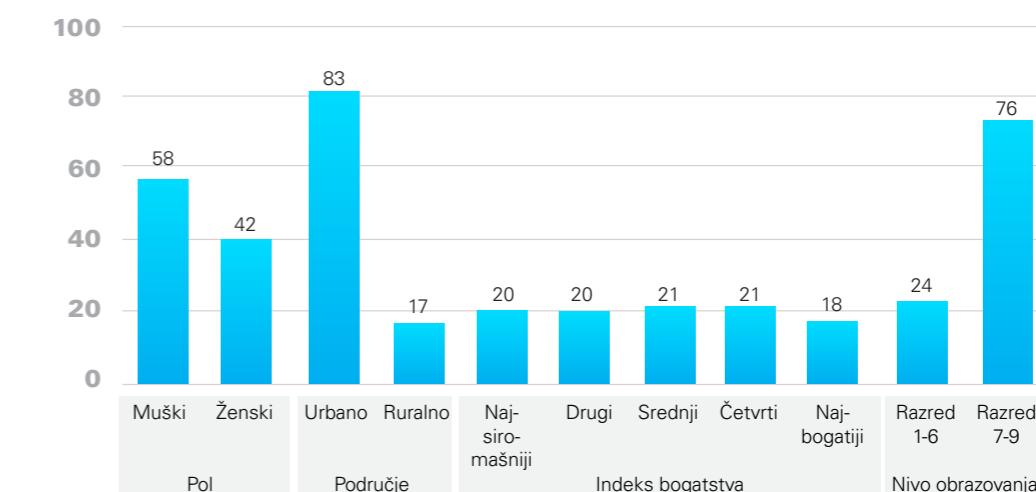
Stopa ponavljanja za romske učenike iznosi 2,4%. Manje je izražena kod dječaka, ali i mnogo izraženija u urbanom nego u ruralnom području. Najveća stopa ponavljanja razreda javlja se u početnim razredima svakog osnovnoškolskog ciklusa (četvrti razred: 2,5% i sedmi razred: 6,3%).

Slika 4.21 Profil učenika koji ponavljaju razred(e) u osnovnoj školi, romska naselja, 2018.

Izvor: Montenegro Education fact sheets 2018: Analysis for learning and equity using MICS data. MICS-EAGLE. UNICEF (Činjenice o obrazovanju u Crnoj Gori 2018: Analiza učenja i pravičnosti na osnovu podataka iz MICS-a. MICS-EAGLE. UNICEF)

4.3.1.5 Stope napuštanja škole

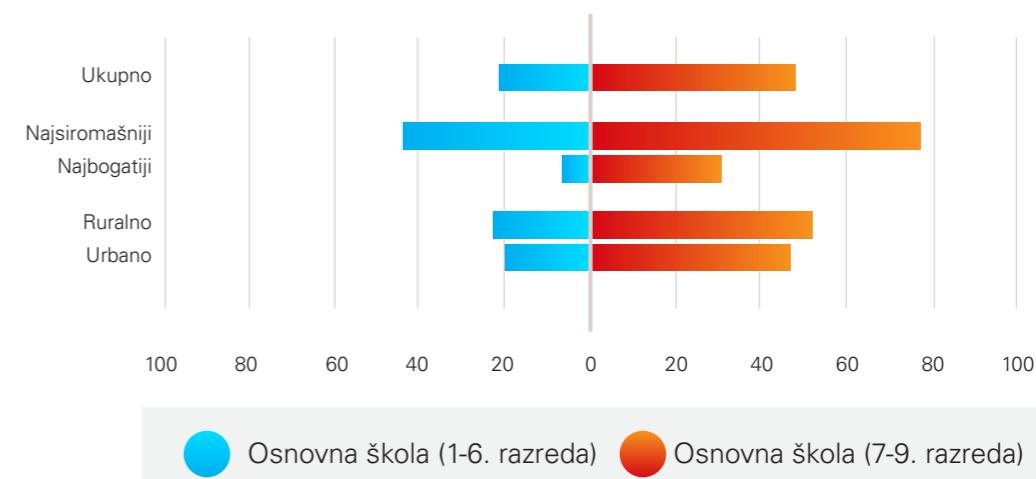
U romskim naseljima stopa napuštanja škole iznosi 7%. Od ukupnog broja učenika koji napuštaju školu, većina ih je u devetom razredu (71%), pri čemu je riječ o pojavi koja je manje izražena među dječacima, a nešto izraženija u urbanom nego u ruralnom području.

Slika 4.22 Romska naselja, profil učenika koji napuštaju osnovnu školu, 2018.

Izvor: Montenegro Education fact sheets 2018: Analysis for learning and equity using MICS data. MICS-EAGLE. UNICEF (Činjenice o obrazovanju u Crnoj Gori 2018: Analiza učenja i pravičnosti na osnovu podataka iz MICS-a. MICS-EAGLE. UNICEF)

4.3.1.6 Djeca van škole

Procenat djece u romskim naseljima osnovnoškolskog uzrasta koja su van škole zabrinjavajuće je visok, posebno u 3. ciklusu osnovnog obrazovanja i među najsiromašnijima – gdje su šanse da se bude van škole mnogo veće nego da se ide u školu. Nezavršavanjem osnovnog obrazovanja novim generacijama romske i egipćanske djece oduzima se mogućnost odgovarajućeg zaposlenja ili daljeg obrazovanja, pri čemu se takve generacije osuduju na kontinuirano duboko siromaštvo i ponavljanje negativnog obrasca kada jednog dana i sami postanu roditelji.

Slika 4.23 Romska naselja: profil djece osnovnoškolske dobi koja su van škole, 2018.

Izvor: Montenegro Education fact sheets 2018: Analysis for learning and equity using MICS data. MICS-EAGLE. UNICEF (Činjenice o obrazovanju u Crnoj Gori 2018: Analiza učenja i pravičnosti na osnovu podataka iz MICS-a. MICS-EAGLE. UNICEF)

U poređenju sa 2013. godinom, naglo je opao udio djece osnovnoškolske dobi u romskim naseljima koja nisu upisana u školu, što je doprinijelo pravičnosti obrazovnog sistema u cijelini. Međutim, Tabela 4.11 pokazuje da je unutar poduzorka iz romskih naselja ovaj pad, iako prisutan u svim podgrupama bez obzira na prihode, u mnogo većoj mjeri bio podstaknut promjenom u grupama sa srednjim i višim prihodima. Učinak je toliko izražen da se absolutni jaz između gornjeg i donjeg kvintila povećao sa 25% u 2013. na 38% u 2018. (jaz se takođe povećao između dječaka i djevojčica, ali je opao kada se porede geografska područja), što je dovelo do pogoršanja stepena pravičnosti unutar romskih naselja duž dimenzije materijalnog stanja.

Iako se procenat djece koja se ne školju naglo smanjio između 2013. i 2018. godine, djeca u sjevernoj regiji, djeca iz ruralne sredine i dječaci bili su u lošoj situaciji, i češće među djecom koja su van škole.

Tabela 4.11 Romska naselja: profil djece osnovnoškolske dobi koja su van škole (procenat djece osnovnoškolske dobi koja su van škole)

	Pol	Područje	Indeks bogatstva	Regija		
2018.	Muški	22 Urbano	19 Gornji Srednji	6 Sjeverna Centralna	28	
	Ženski	17 Ruralno	22 Donji	44 Južna	15	
2013.	Muški	41 Urbano	44 Gornji Srednji	30 Sjeverna Centralna	44	
	Ženski	44 Ruralno	36 Donji	55 Južna	24	

Izvor: MICS 2018. i MICS 2013.

4.4 Djeca izbjeglice i migranti

Iako izbjeglicama, tražiocima azila i licima u opasnosti od apatriđije pripadaju brojna prava, prema nacionalnom zakonodavstvu, u praksi se često suočavaju s izazovima u efikasnom pristupu ovim pravima, što ih čini naročito ranjivim grupama.

Djeca migranti, nalik djeci iz drugih isključenih i ranjivih grupa, mogu se suočiti s višestrukim duboko ukorijenjenim slojevima barijera u obrazovanju, strukturiranim oko pristupa, pohađanja, postignuća i napredovanja.¹⁵⁹

U mnogim zemljama koje pružaju usluge djeci izbjeglicama i migrantima¹⁶⁰ barijere u pogledu pristupa mogu značajno otežati ostvarivanje prava na obrazovanje uslijed logističkih poteškoća,

159 UNICEF (2014). *Analiza uticaja politika – pružanje dodatne podrške učenicima iz osjetljivih grupa u preduniverzitetskom obrazovanju*. Beograd: UNICEF i SIPRU.

160 Vidjeti na primjer :

OECD (2019), *The Road to Integration: Education and Migration (Put ka integraciji: obrazovanje i migracije)*, OECD Reviews of Migrant Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d8ceec5d-en>.

Cerna, L. (2019), *Refugee education: Integration models and practices in OECD countries (Obrazovanje izbjeglica: modeli integracije i prakse u zemljama OECD-a)*, OECD Education Working Papers, No. 203, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a3251a00-en>.

Dovigo, F (Ed.). 2018. *Challenges and opportunities in education for refugees in Europe: From research to good practices (Izazovi i prilike u obrazovanju za izbjeglice u Evropi: Od istraživanja do dobre prakse)*. Leiden/Boston: Brill Sense

kao što su nedostatak kapaciteta za upis u najbližu školu, udaljenost do škole, nedostatak prevoza i/ili bezbjednosti na putu do škole. Nedostatak informacija o procedurama u vezi s upisom i prevozom do udaljenih azila i iz njih takođe može predstavljati prepreku.

Nedostatak obrazovnih rješenja za prevazilaženje jezičke barijere, psihosocijalni problemi, kao i ograničena dopunska nastava neki su od najčešćih izazova s kojima se suočavaju djeca izbjeglice i migranti kojima je potrebno obrazovanje. Neadekvatna ili nedostajuća socijalna podrška obrazovanju, kao i nedostatak podrške neakademskim potrebama ovih učenika predstavljaju dodatni izazov. Pohađanje obrazovanja lako može biti ometeno konfliktnim vršnjačkim odnosima ili nepovoljnim etosom koji vlada u školi. Osim toga, prepreke za dobra obrazovna postignuća uključuju razlike između kurikuluma matične i zemlje domaćina, te nedostatak pedagoških kompetencija nastavnika i kompetencija za rad u istinski multikulturalnim sredinama. Školovanje opterećeno ovakvim preprekama lako zatvara začarani krug traumatskih iskustava prije migracije, tokom migracije i nakon migracije. Pogodena djeca suočavaju se s tri grupe trauma: traumom prošlosti – teškoćama u domovini koje ih prisiljavaju da odu, traumom sadašnjosti – nedovoljno optimalnim životom i uskraćenim za puno iskustvo školovanja, te traumom budućnosti – nedostatkom nade i plana.¹⁶¹

Prema podacima UNICEF-a, do 30. jula 2021. godine nijedno dijete izbjeglica/migrant nije upisano u škole u Crnoj Gori, u septembru iste godine upisano je dvadesetoro djece, dok je cilj za 2021. godinu bio pedesetoro djece koja će biti uključena u obrazovanje.¹⁶² Kao odgovor na potrebe migranata i izbjeglica, Crna Gora se najviše fokusirala na zdravstvenu podršku migrantima, na žene i djecu, razvoj u ranom djetinjstvu, mentalno zdravlje i njegu, dok se obrazovanje još nije nametnulo kao oblast kojoj treba posvetiti pažnju.

U 2020. godini, zbog pandemije kovida-19 i kasnijih zatvaranja granica, došlo je do smanjenja broja novoprdošlih izbjeglica i migranata u Crnu Goru za 38% u odnosu na 2019. godinu. U prvom kvartalu 2021. godine, kada je došlo do ublažavanja krize izazvane pandemijom kovida-19, Crna Gora je zabilježila 426 novoprdošlih lica, uključujući 97 djece, što predstavlja povećanje broja prispjelih porodica s djecom. Tokom drugog kvartala 2021. godine ovaj broj se više nego udvostručio, što je bio znak novog talasa izbjeglica koji je prošao kroz Crnu Goru – zabilježeno je 988 novoprdošlih, uključujući 399 djece.

Uočen je i trend dužih boravaka u zemlji – u 2020. godini boravak je trajao jedan dan do najviše tri dana, dok je 2021. godine povećan na preko sedam dana.

Iako se čini da Crna Gora nije zemlja odredišta za većinu izbjeglica i migranata, sva djeca imaju pravo na osnovno obrazovanje, čak i ako u zemlji borave kratko. Stoga će trend ka dužim boravcima zahtijevati razvijanje politike i prakse koja efektivno olakšava obrazovanje djece migranata i izbjeglica u Crnoj Gori, njihov upis u školu i nastojanje da se podrži razvoj njihovih kompetencija, sprovede njihova integracija i podrži dobrobit.

161 Kovács Cerović, T. (2020). *Minority education in forced migration: Education of migrants and vulnerable groups – trauma or protective factor? (Obrazovanje manjina u uslovima prisilne migracije: Obrazovanje migranata i ranjivih grupa – trauma ili zaštitni faktor?)* In: A. Hamburger, V. Volkan & C. Mancheva (Eds): Social trauma: An interdisciplinary textbook. Springer.

162 UNICEF. 2021. *Refugee and migrant crisis in Europe. Humanitarian situation report no. 40. (Izbjeglička i migrantska kriza u Evropi. Izvještaj o humanitarnoj situaciji br. 40)*

4.5 Zaključci

4.5.1 Zaključak o razlikama u pogledu upisa, završavanja, napuštanja škole i nepohađanja škole

Problemi s pravičnošću u Crnoj Gori uglavnom su višedimenzionalne prirode i neophodno je sprovesti dalje studije kako bi se uvidjeli svi osnovni uzroci neuspjeha u školi, napuštanja ili nepohađanja škole.

Predmetna analiza je utvrdila da su problemi pravičnosti uglavnom povezani s indikatorima materijalnog stanja.

Pripadanje donjem kvintilu u pogledu prihoda koje porodica ostvaruje glavni je faktor koji ograničava napredovanje obrazovanja djeteta. Razlike su uočljive već u pohađanju predškolskog nivoa, a još više u pogledu završavanja osnovne škole, pohađanja i završetka srednje škole. Neki od ovih indikatora čak su se pogoršali u periodu od 2013. do 2018. godine, poput pohađanja srednje škole u opštoj populaciji, gdje se bilježi pad sa 82% na 64% u najnižem kvintilu SES-a između 2013. i 2018. godine. Unutar romske i ekipčanske populacije iz romskih naselja porodični prihodi takođe predstavljaju veliki izvor nejednakosti, pokazujući štetne efekte već na nivou osnovnog obrazovanja.

Nadalje, nalazi MICS-a ukazuju na postojanje značajnih razlika u pogledu indeksa razvoja u ranom djetinjstvu (ECDI indeks¹⁶³) – prosječna vrijednost indeksa za djecu iz najbogatijih porodica je 92, dok indeks za djecu iz najsiromašnijih porodica iznosi 76. Prosječna vrijednost indeksa za djecu visokoobrazovanih majki je 97, dok je vrijednost 76 u slučaju djece čije majke imaju nisko obrazovanje (one koje su završile osnovnu školu ili manje). Prosječni ECDI indeks za djecu koja pohađaju predškolsko obrazovanje je 97, dok je i dalje značajno niži

za djecu koja ga ne pohađaju, s vrijednošću od 83. Ovi nalazi ukazuju na to da djeca iz siromašnijih porodica, ruralnih područja i djeca čiji roditelji/staratelji imaju nizak nivo obrazovanja ne uživaju iste mogućnosti za rani razvoj, pa je shodno tome potrebno da se ona u većoj mjeri uključe u predškolsko obrazovanje, a njihovi roditelji podrže u stvaranju porodičnog okruženja koje je povoljno za rani razvoj.

Činjenica da siromašna djeca u velikom procentu ne završavaju osnovnu školu dovodi do rizika da ostanu u začaranom krugu siromaštva. Kako bi se to sprječilo, potrebno je hitno revidiranje mjera socijalne i finansijske podrške, poput stipendija i studentskih kredita, kako bi se osiguralo nadoknađivanje gubitaka porodičnih prihoda ukoliko dijete nastavi školovanje. Trenutni sistem zasnovan je na ispunjavanju određenih kriterijuma, a rijetka pomoć koja se pruža na osnovu siromaštva premala je da bi se značajnije promijenile stvari¹⁶⁴. Stoga bi trebalo uspostaviti čvrst sistemski i multisektorski pristup kako bi se osiguralo bolje uključivanje djece koja su u stanju potrebe. Štaviše, očekivanja nastavnika moraju se ozbiljno razmotriti – postoje dokazi da su očekivanja prema siromašnoj djeci manja i funkcionisu po principu „samoispunjajućeg proročanstva“ (Rosenthal i Jacobson, 1968), dok je potrebno njegovati brižnu, olakšavajuću i stimulativnu disciplinu i motivacioni stil nastave, što je naročito važno za učenike iz siromašnih zajednica. Trenutni protokol za sprečavanje napuštanja škole takođe je potrebno revidirati i ojačati.

Podaci o djeci s posebnim obrazovnim potrebama jasan su indikator da se inkluzivne politike uspješno sprovode u osnovnim školama, dok se u srednjim školama efekti tek počinju nazirati. Pored toga, potrebno je detaljnije i pouzdano prikupljanje podataka u ovoj oblasti kojim bi se rukovodile politike i prakse u budućnosti.

4.5.2 Zaključak u vezi s postignućima u učenju

Analiza i podaci predstavljeni u ovom poglavlju pokazuju da je, paradoksalno, pravičnost obrazovanja ozbiljno ugrožena na nižim nivoima obrazovanja (kao što je opisano u prethodnim poglavljima), što rezultira smanjenjem broja učenika u srednjem obrazovanju. U tom smislu, nalazi PISA testiranja koji Crnu Goru svrstavaju među pravičnije zemlje jesu postignuće, ali ne daju potpunu sliku.

Razlike u postignućima značajne su između različitih kvintila ekonomskog socijalnog i kulturnog statusa porodica i između učenika upisanih u opšte srednje obrazovanje, u odnosu na srednje stručne škole i to u sva tri PISA domena, tj. u čitanju, matematici i nauci. Ove razlike dodatno su zabrinjavajuće, jer generalno niska postignuća Crne Gore

na PISA testiranju onima s dna distribucije ostavljaju vrlo male šanse za razvoj funkcionalne pismenosti na bilo kojem prihvatljivom nivou, ugrožavajući njihovu mogućnost zapošljavanja i ostavljajući ih unutar začaranog kruga siromaštva. Pored toga, učenici iz porodica s nižim socioekonomskim statusom lošije stope i u pogledu indikatora dobrobiti koji se mijere putem PISA testiranja. Učenici koji govore albanski jezik takođe pokazuju slabija postignuća na PISA testiranju, što je nalaz koji treba dodatno istražiti i ispitati.

S druge strane, postoje i pozitivni znakovi da sistem ulaže napore da kompenzuje neke postojeće razlike. U Crnoj Gori, za razliku od mnogih drugih PISA zemalja, škole u sredinama koje su više pogodene siromaštvom u nešto su boljem položaju od drugih škola kada je u pitanju pokrivenost opremom IKT. Takođe, razlike u ESCS-u ne rezultiraju manjkom obrazovnih aspiracija kao u većini zemalja OECD-a, a akademska otpornost učenika je prilično visoka. Sve su to mali, ali važni resursi koje bi budući obrazovni razvoj mogao da iskoristi.

Konačno, rodne razlike na PISA testiranju takođe ruše tradicionalna očekivanja, a devojčice se ističu u mnogim pogledima.

¹⁶³ ECDI indeks (indeks razvoja u ranom djetinjstvu) izvještava na skali 0-100 i ukazuje na procenat djece starosti 3–4 godine koja se nalaze na odgovarajućem stepenu razvoja za dati uzrast.

¹⁶⁴ Tabela pregleda finansijske pomoći učenicima nalazi se u prilogu.



5 Troškovi i finansiranje

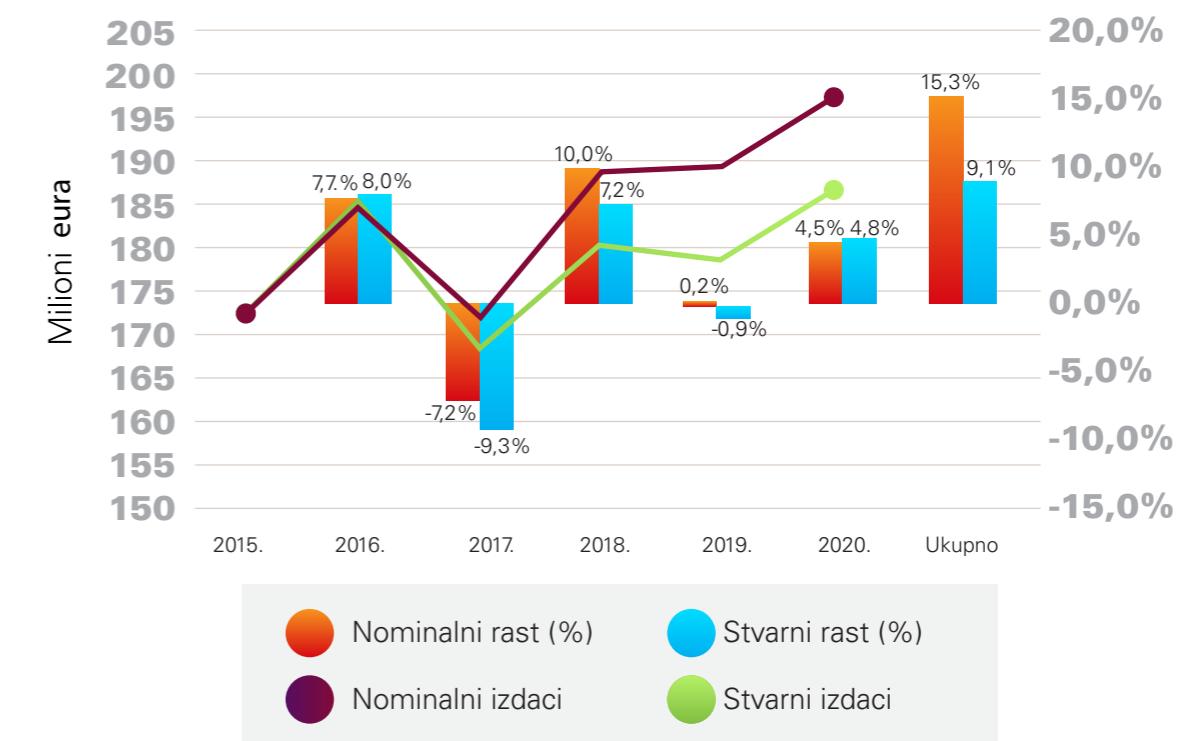
Ovo poglavlje ispituje na koji način se finansira sektor obrazovanja u Crnoj Gori. Analiza se prvenstveno fokusira na javno finansiranje nad kojim Vlada Crne Gore ima direktnu kontrolu. Poglavlje je podijeljeno u tri odjeljka – prvi predstavlja analizu evolucije obima javnih resursa koji se izdvajaju za obrazovanje iz perspektive ukupnog finansiranja. U njemu se analizira i evolucija potrošnje prema nivou obrazovanja i njegovim različitim komponentama, nakon čega slijedi analiza troškova po obrazovnoj jedinici za svaki nivo obrazovanja. Odjeljak 5.2 ispituje doprinos domaćinstava obrazovanju i razmatra pitanje pravičnosti u pogledu finansiranja, kao i njegov potencijalni uticaj na inkluzivno obrazovanje.

5.1 Javni izdaci za obrazovanje

5.1.1 Trendovi u pogledu javnih rashoda za obrazovanje

Ako se posmatra cijeli period 2015–2020, javni rashodi za obrazovanje su rasli, čak i kada se uračuna faktor promjene nivoa cijena (vidi Sliku 5.1). Ukupni troškovi Vlade Crne Gore za obrazovanje iznosili su 171,7 miliona eura u 2015. i 197,9 miliona eura u 2020. godini, što ukazuje na nominalni rast od 15,3%. Uz prilagođavanje stope inflacije, rast potrošnje iznosio je oko 9,1% u periodu od 2015. do 2019. godine, što prosječno iznosi 1,5% realnog godišnjeg rasta.

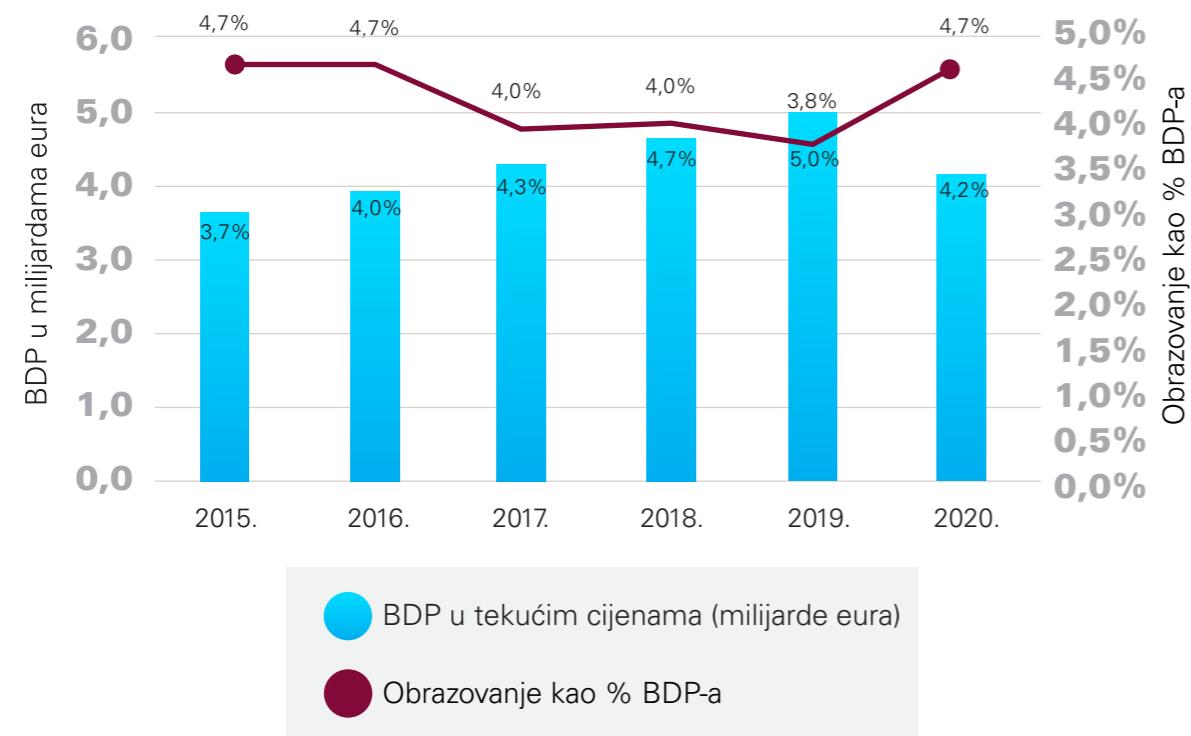
Slika 5.1. Nominalni i realni rashodi Vlade Crne Gore za obrazovanje, period 2015–2020. (početna godina 2015) i nominalni i realni rast (izražen u %).



Izvor: Izvještaj MF o rashodima za period 2015–2020. na osnovu administrativne klasifikacije

S druge strane, smanjen je relativni značaj obrazovanja, mjerен udjelom u BDP-u, a ovaj trend se promijenio tek 2020. kao direktna posljedica smanjenja ekonomije u toj godini. U 2015. godini izdvajanja Vlade za obrazovanje iznosila su 4,7 posto BDP-a. Slika 5.2 pokazuje da se u 2019. taj udio smanjio na 3,8%, što ukazuje da se, u relativnom smislu, manji udio nacionalnog bogatstva ulaze u obrazovanje. U 2020. godini BDP se značajno smanjio kao posljedica pandemije kovida-19, dok je izdvajanje za obrazovanje nastavilo da raste za gotovo 5% (kao što je prikazano na Slici 5.1), čime je ponovo stvoren trend rasta potrošnje na obrazovanje kao udjela u BDP-u. S udjelom od najmanje 4,7% BDP-a potrošenog na obrazovanje u 2020. godini, ovaj odnos se vraća na nivo iz 2015. i 2016. Ovo bi, međutim, moglo odražavati samo privremeni efekat.

Slika 5.2 Trend u pogledu izdvajanja Vlade Crne Gore na obrazovanje u poređenju sa BDP-om, period 2015–2020.



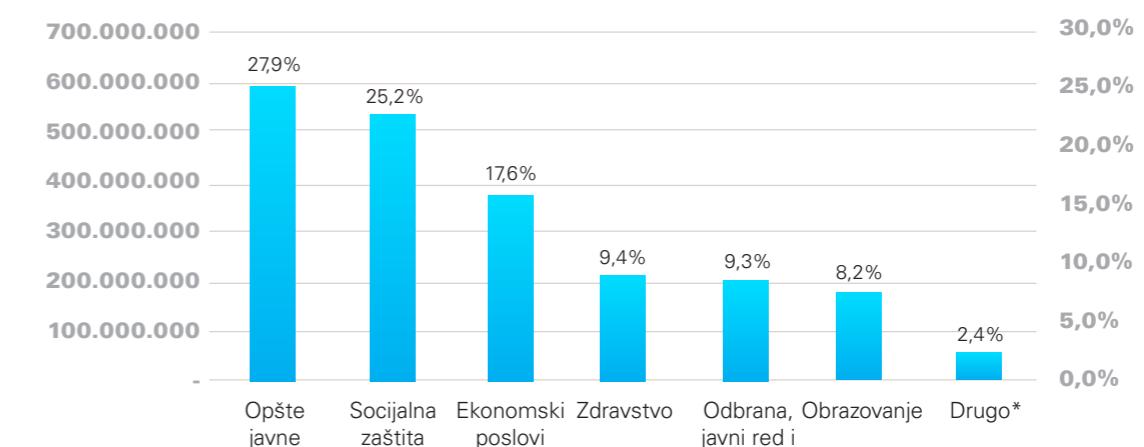
Izvor: Izveštaji MF o rashodima za period 2015–2020. na osnovu administrativne klasifikacije

U 2020. godini potrošnja države Crne Gore na obrazovanje, formalno gledano, u okvirima je međunarodne referentne vrijednosti, koja se kreće između 4 i 6 procenata po preporukama Akcionog okvira: Obrazovanje 2030. Da nije bilo krize izazvane pandemijom kovida-19, taj udio bio bi znatno manji. U Crnoj Gori, tačan iznos izdvajanja za obrazovanje iz privatnih izvora ostaje nepoznat, ali se smatra relativno malim i procjenjuje se da iznosi 0,1% BDP-a, iako se ne raspolaže zvaničnim podacima (vidi odjeljak 5.2). Ukupna nacionalna potrošnja na obrazovanje (i javna i privatna) u periodu 2017–2019. iznosila je otprilike 3,9% BDP-a, što Crnu Goru svrstava u donji kraj međunarodne referentne vrijednosti. U 2020. godini taj odnos je ponovo poboljšan, ali uglavnom kao posljedica ukupnog pada BDP-a.

Javni rashodi za obrazovanje u Crnoj Gori takođe su relativno niski u poređenju s međunarodnim standardima. Udio rashoda za obrazovanje, posmatrano kao procenat ukupnih javnih rashoda, povećao se sa 7,6% u 2015. godini na 8,2% u 2017., kao što je prikazano na Slici 5.3.¹⁶⁵ Međunarodna mjerila preporučuju izdvajanje 15–20% javnih rashoda za obrazovanje. Trenutno izdvajanje je značajno ispod ovog cilja.

165 Za poređenje u međunarodnim okvirima koristili smo skup podataka iz 2017. godine pošto je to bila i posljednja godina u svjetskoj bazi indikatora razvoja s podacima koji su omogućavali poređenje po zemljama.

Slika 5.3 Udeo rashoda Vlade Crne Gore prema funkcionalnoj klasifikaciji, 2017.



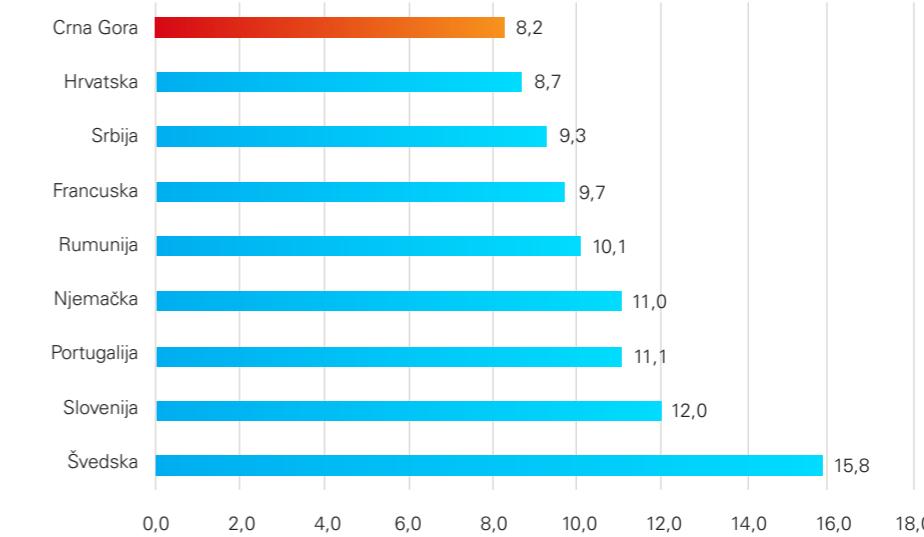
Izvor: Izveštaj o rashodima Ministarstva finansija za 2015–2017.

Nema podataka za 2018. i 2019. godinu

* Ostalo uključuje sport, kulturu i vjerska pitanja (1,9%), stambeno-komunalne poslove (0,2%) i zaštitu životne sredine (0,2%)

Iako je Crna Gora povećala relativni udio sa 7,6% u 2015. na 8,2% u 2017. i time smanjila jaz između nje i drugih međunarodnih aktera, još uvijek se nalazi na donjem kraju spektra. Na Slici 5.4 izdaci za obrazovanje u odnosu na ukupne državne izdatke u Crnoj Gori porede se s uzorkom nasumično odabranih zemalja EU i susjednih zemalja. Podaci pokazuju da samo jedna država u ovom uzorku ispunjava međunarodne standarde, a to je Švedska – s potrošnjom od 15,8% u 2017. godini. U većini drugih zemalja potrošnja na obrazovanje kreće se u rasponu od 9% do 11%.

Slika 5.4 Poređenje udjela izdataka za obrazovanje kao postotak ukupnih izdataka Vlade Crne Gore u odnosu na niz odabranih zemalja

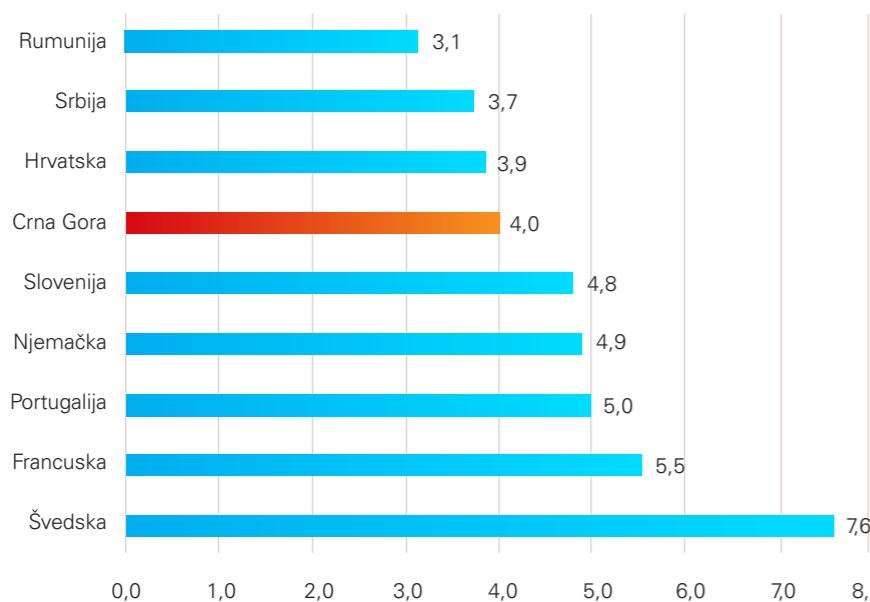


Izvor: World Bank, World Development Indicators (Svjetska banka, Indikatori svjetskog razvoja)

Godine 2017, posljednje za koju su dostupni podaci za poređenje zemalja po ovom pitanju, Crna Gora je dostigla vrijednost donjeg kraja spektra međunarodne referentne vrijednosti 4–6% BDP-a koji se troši na obrazovanje, ostvarivši bolje rezultate po ovom pokazatelju od Hrvatske, Srbije i Rumunije.

Slika 5.5 prikazuje poređenje potrošnje Vlade Crne Gore na obrazovanje kao procenat BDP-a za isti uzorak zemalja. Samo je Švedska bila iznad ovog cilja. Većina zemalja iz uzorka nalazi se tačno u opsegu date referentne vrijednosti koja služi kao mjerilo (Slovenija, Njemačka, Portugalija i Francuska).

Slika 5.5 Poređenje izdataka za obrazovanje kao postotak BDP-a u odabranim zemljama, 2017.*



Izvor: Svjetska banka, Indikatori svjetskog razvoja.

* Godina 2017. je posljednja za koju su podaci potpuni i dostupni u bazi podataka kako bi ovakvo poređenje bilo moguće.

Crna Gora ostvaruje relativno bolji učinak po ovom drugom pokazatelju. Kada se upoređuju ishodi ova dva pokazatelja, mora se imati na umu relativni nivo dohotka u zemlji. Vlada može isključivo da direktno kontroliše prvi pokazatelj – udio ukupnih izdvajanja na obrazovanje, ali ima manje kontrole nad pokazateljem u vezi s BDP-om koji zavisi od karakteristika privrede i pokrivenosti poreske baze. Vjeruje se da je obim neformalne ekonomije u Crnoj Gori relativno veliki. Udio sive ekonomije u ukupnom BDP-u procjenjuje se na oko 28% do 33%, dok je više od 20% rada neformalnog karaktera¹⁶⁶. Očigledno je da tako obiman neformalni sektor slablji poresku bazu Vlade Crne Gore.

5.1.2 Izdvajanje po nivoima obrazovanja

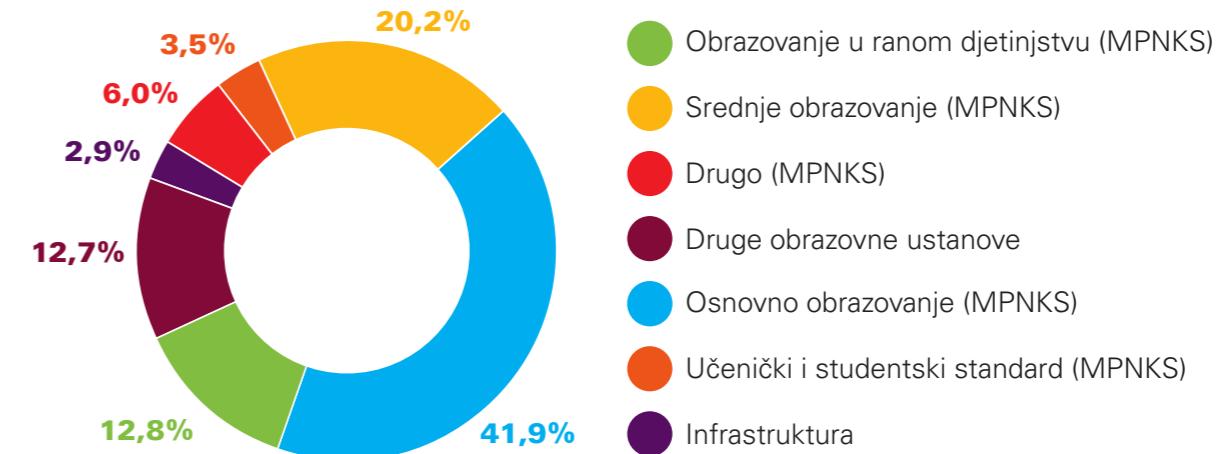
Finansiranje obrazovnog sistema prvenstveno se vrši s centralnog nivoa. MP pokriva sve troškove, uključujući i zarade zaposlenih, tekuće troškove, troškove za račune za struju, održavanje, manje kapitalne rashode, itd. Sredstva koja Crna Gora izdvaja za obrazovanje u okviru državnog budžeta grupisana su po potrošačkim jedinicama iz sektora obrazovanja.

¹⁶⁶ Commission Staff Working Document, Economic Reform Programme of Montenegro (2019–2021), Commission Assessment (Radni dokument osoblja Komisije, Program ekonomskih reformi Crne Gore (2019–2021), Procjena Komisije)

Pored ovih izdvajanja, Vlada Crne Gore izdvaja dodatna sredstva za obrazovanje iz kapitalnog budžeta, u okviru koga su opredijeljena glavna sredstva za unapređenje školske infrastrukture. Na nivou opštine postoje sredstva koja se za obrazovanje izdvajaju iz opštinskog budžeta, ali ona predstavljaju veoma mali udio ukupnog budžeta za obrazovanje (i za potrebe ove analize nisu značajna). Sredstva iz opštinskih budžeta pokrivaju potrebe tekućeg održavanja, manje investicije u ustanovama, kao i pojedine materijalne troškove i izdatke za električnu energiju u javnim ustanovama iz mreže ustanova čiji je osnivač opština.

Ukupno gledano, MP odgovorno je za 84% javnih rashoda za obrazovanje. Uprava javnih radova odgovorna je za 3% javnih izdvajanja za obrazovanje, koja se u potpunosti koriste za školsku infrastrukturu. Preostalih 13% troši se na nekoliko drugih autonomnih obrazovnih institucija, od kojih je Univerzitet Crne Gore (UCG) najveća s udjelom od 11%. Za više informacija pogledajte odjeljak 5.1.5 i analizu visokog obrazovanja. Analiza u nastavku prvo razmatra rashode MP-a. Slika 5.6 pokazuje relativni udio potrošnje po nivou obrazovanja/potkategoriji za sve rashode u vezi s obrazovanjem u 2020. godini.

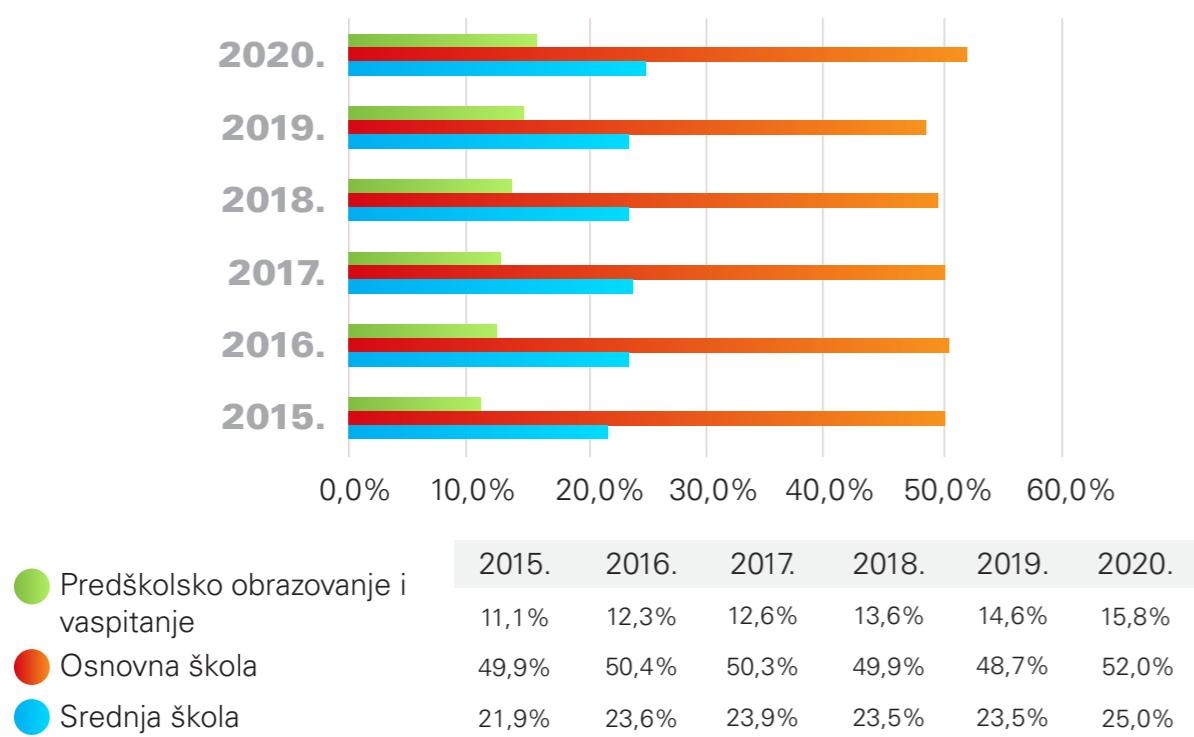
Slika 5.6 – Javna potrošnja na obrazovanje po nivou obrazovanja izraženo u procentima, 2020.*



Izvor: Izvještaj Ministarstva finansija o izdacima za 2019. godinu i Izvještaj Uprave javnih radova za 2019. godinu

* Potkategorija učenički i studentski standard odnosi se na potrošnju za stipendije, smještaj i ishranu. Kategorija Ostalo (MP) uključuje kombinovane manje stavke MP-a, na primjer za administraciju i Zavod za udžbenike i nastavna sredstva koji su pod direktnom nadležnošću MP.

Tri najveća nivoa obrazovanja (rano i predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje) predstavljaju 87% ukupnih troškova MP. Kada se uporedi potrošnja na ova tri nivoa tokom perioda 2015–2020, Slika 5.7 pokazuje da se relativni udio potrošnje povećao u sva tri nivoa obrazovanja.

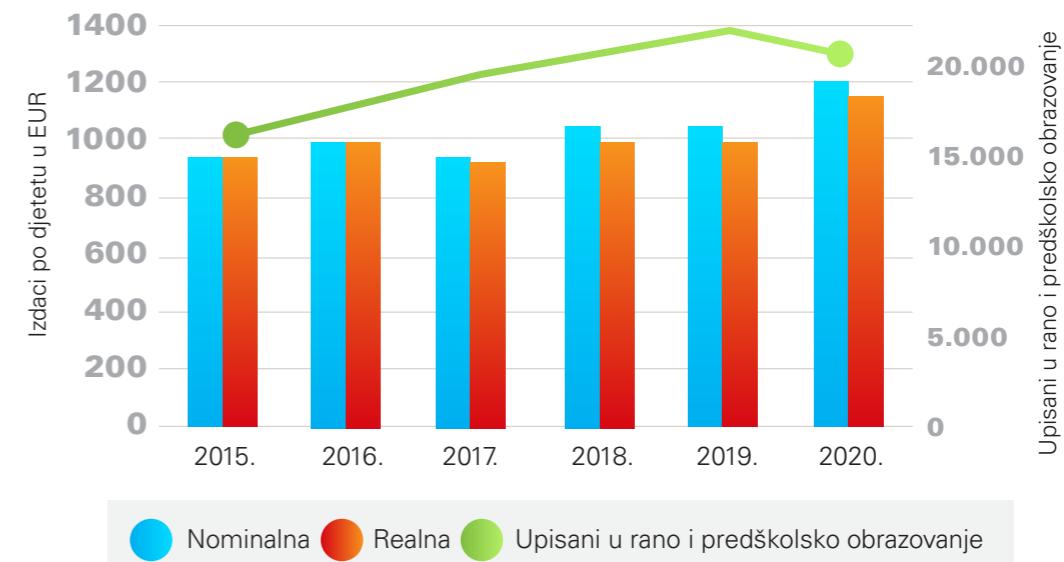
Slika 5.7 – Relativni udio po nivou obrazovanja u rashodima MP za obrazovanje

Izvor: Izvještaj Ministarstva finansija o izdacima u periodu 2015–2020.

5.1.2.1 Rano i predškolsko obrazovanje

Upis u javne predškolske ustanove značajno se povećao između 2015. i 2019. godine, a samim tim i troškovi i potrošnja po djetetu. U 2020. godini relativni udio potrošnje na rano obrazovanje nastavio je da se povećava iako se broj upisane djece smanjio, vjerojatno zbog zatvaranja vaspitno-obrazovnih ustanova uslijed pandemije kovida-19, što je dovelo do odlaganja upisa djece. Slika 5.7 već je pokazala da rano i predškolsko obrazovanje posljednjih godina dobija sve veći prioritet u budžetu. Potrošnja MP kontinuirano je rasla sa 11,1% od ukupnog budžeta za obrazovanje (2015. godine) na 15,8% (2020. godine). Ova vrijednost iznosi 0,6% BDP-a, u poređenju s prosjekom OECD-a od 0,7% BDP-a¹⁶⁷. Kada je riječ o apsolutnom iznosu, potrošnja je porasla za 50%, sa 15,4 miliona eura na 25,1 miliona eura tokom čitavog ovog perioda, što je jednako povećanju od 55% u stvarnom iznosu. U isto vrijeme, upis u javne predškolske ustanove takođe se znatno povećao za 23% (vidi poglavlje 2).

167 https://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf

Slika 5.8 Stopa upisa i potrošnja po djetetu na rano i predškolsko obrazovanje 2015–2020. u nominalnom i realnom smislu

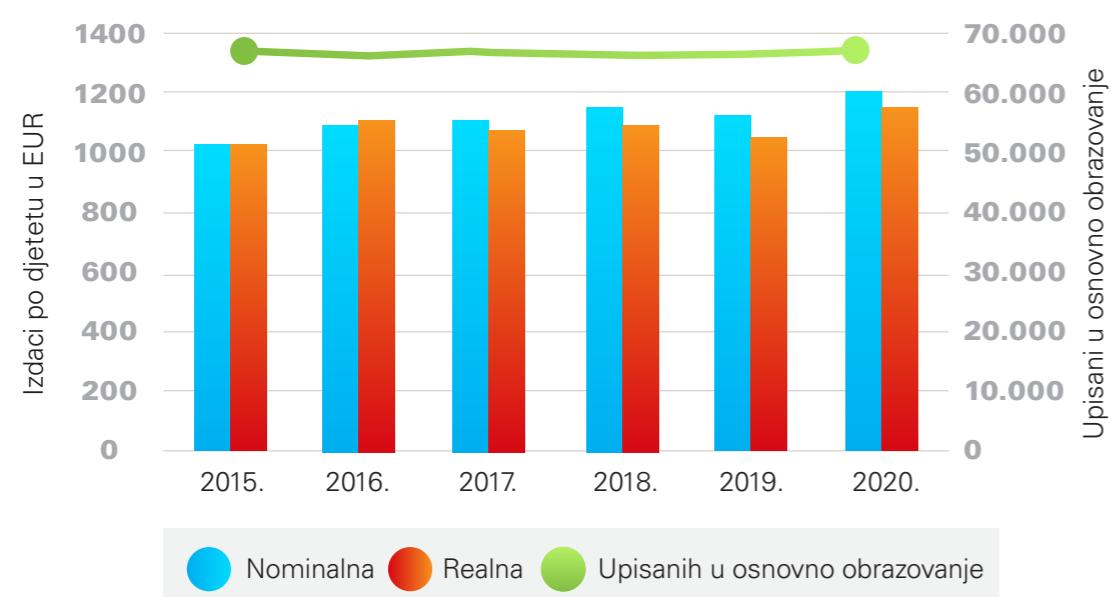
Izvor: Proračuni autora na osnovu izvještaja MONSTAT-a i MP-a o rashodima

Prosječni izdaci po djetetu porasli su za oko 28,7%, sa 942 eura 2015. godine na 1.212 eura u 2020. Kao prateći efekat pada upisa 2020. godine javila se relativno veća potrošnja po djetetu. Realno, jedinični troškovi po djetetu porasli su za 22,7%, sa 942 eura na 1.165 eura po djetetu u periodu 2015–2020. Treba imati na umu da pomenuti jedinični troškovi ne uključuju kapitalne izdatke, jer školska infrastruktura ima duži ekonomski vijek od vremena kada je dijete u školi i zbog toga metodološki nije lako obuhvatiti jedinični trošak po djetetu. Kapitalni troškovi dodatno se procjenjuju u odjeljku 5.1.5.

5.1.2.2 Osnovno obrazovanje

Potrošnja za osnovno obrazovanje porasla je i u apsolutnom iznosu i po učeniku. Oko polovine izdataka MP za obrazovanje konzistentno odlazi na osnovno obrazovanje. Treba napomenuti da definicija osnovnog obrazovanja u Crnoj Gori obuhvata 9 godina obrazovanja, a ne 6 godina, kao u većini drugih zemalja (u Crnoj Gori osnovno i tzv. niže srednje obrazovanje organizovano je u okviru jedinstvenog nivoa). Relativno gledano, udio potrošnje na osnovno obrazovanje doživio je blagi pad sa 49,9% u 2015. godini na 52,0% u 2020. godini. U apsolutnim vrijednostima, međutim, potrošnja na osnovno obrazovanje i dalje raste, sa 69,6 miliona eura u 2015. godini na 82,5 miliona eura u 2020. godini, što predstavlja nominalni rast od 19% ili realni rast od 13% kada se vrijednost koriguje uzimanjem u obzir inflacije.

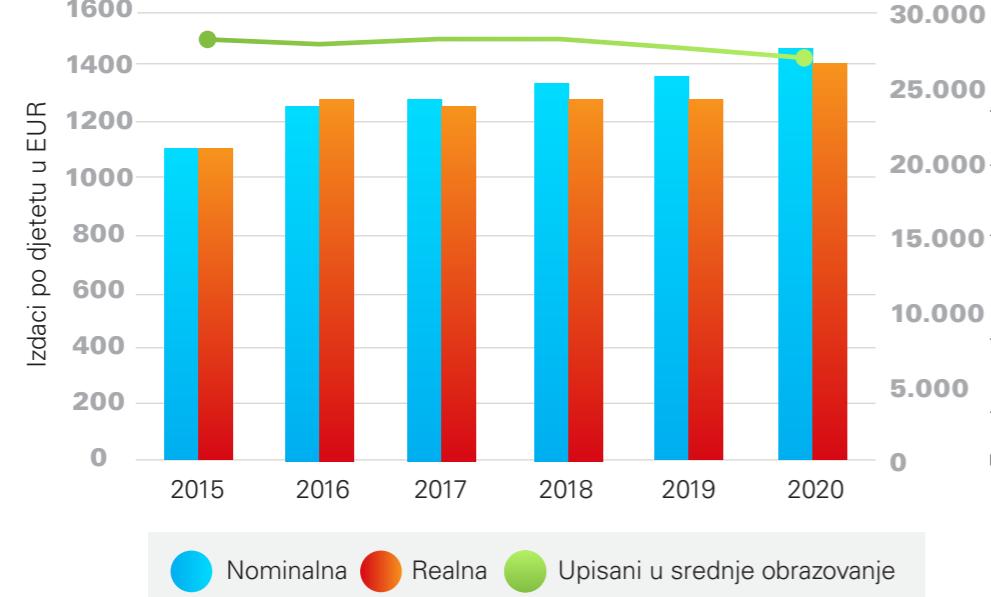
Budući da ukupni upis u osnovno obrazovanje ostaje na prilično stabilnom nivou od oko 68.000 učenika godišnje, izdaci po učeniku nominalno su porasli za 17,8%, sa 1.022 eura u 2015. na 1.204 eura u 2020. godini. Kada se vrijednost koriguje uzimanjem u obzir inflacije, stvarni rast bio je impresivnih 12,3%.

Slika 5.9 Upis i potrošnja po učeniku u osnovnom obrazovanju 2015–2020. u nominalnom i realnom smislu

Izvor: Proračuni autora na osnovu izvještaja MONSTAT-a i MP-a o rashodima

5.1.2.3 Srednje obrazovanje

Udio srednjeg obrazovanja (opštег i stručnog) iznosio je 21,9% u 2015. godini i ostao je prilično stabilan na nivou od oko 23,5 posto u godinama nakon toga, da bi rastao do 25,0% u 2020. U apsolutnom iznosu, izdaci za srednje obrazovanje značajno su porasli sa 30,6 miliona eura u 2015. godini na 39,7 miliona eura u 2020. godini, što je povećanje od 30% u nominalnom, odnosno 24% u realnom smislu. Kako je broj učenika ostao prilično stabilan i iznosi oko 28.000 godišnje, uz blagi porast u posljednje dvije godine, potrošnja po učeniku takođe se povećala sa 1.089 eura na 1.480 eura u 2020. godini (+35,9%) ili 1.411 eura u realnom iznosu (+29,6%).

Slika 5.10 Upis i potrošnja po učeniku u srednjem obrazovanju 2015–2020. u nominalnom i realnom smislu

Izvor: Proračuni autora na osnovu izvještaja MONSTAT-a i MP-a o rashodima

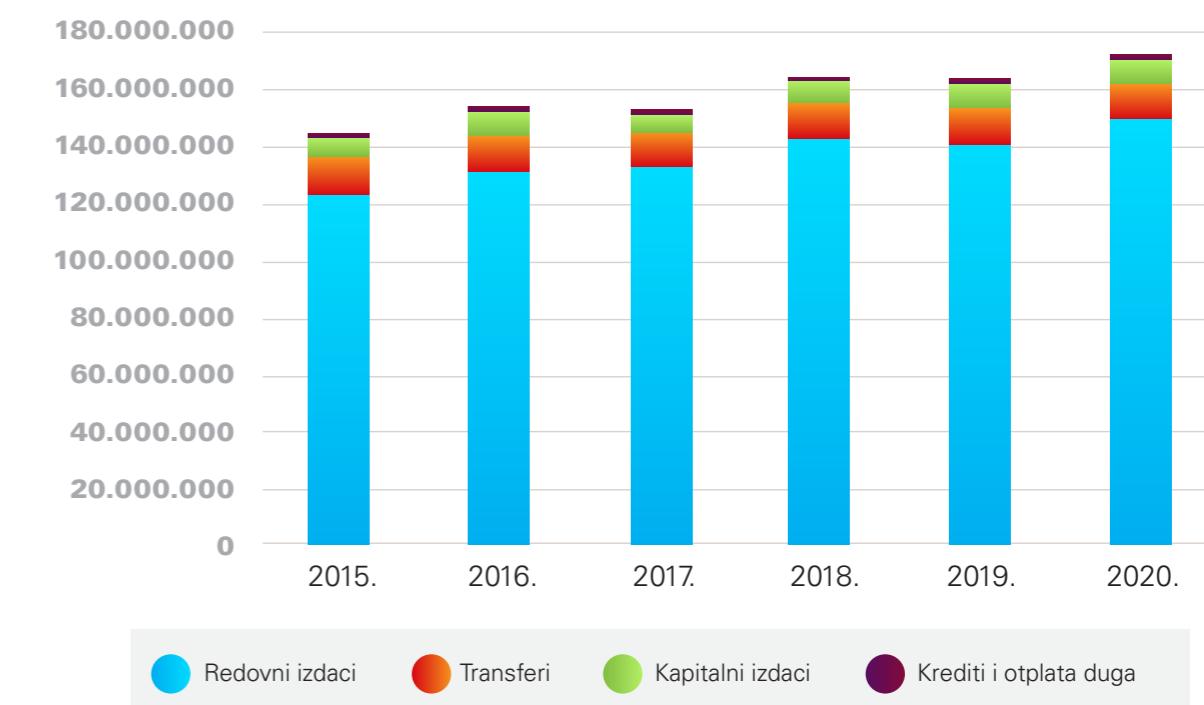
Dakle, i u apsolutnom smislu potrošnja po djetetu povećana je i u ranom i predškolskom i u osnovnom i u srednjem obrazovanju. Međutim, upitno je u kojoj meri je ovo povećanje potrošnje dovelo i do povećanja rashoda u vezi s kvalitetom, jer se tokom istog perioda povećao i udio budžetske potrošnje MP na troškove zarada (vidi odjeljak 5.1.3).

5.1.2.4 Srednje stručno obrazovanje

Ne postoje zasebni podaci o izdacima za srednje stručno obrazovanje. Kao što je prethodno navedeno, izdaci za srednje obrazovanje podrazumijevaju i one za opšte i srednje stručno obrazovanje. Prema budžetskoj klasifikaciji koju je MP koristilo do 2020. godine, nije bilo moguće dalje razvrstavanje programa „srednje obrazovanje“ na opšte i srednje stručno. Stoga ne postoje tačni podaci o tome koliko je potrošeno na srednje stručno obrazovanje. Prema navodima MF, biće uveden novi sistem klasifikacije budžeta koji će se (postepeno) uvoditi počevši od budžeta za 2021. godinu. Stoga se očekuje da će biti moguće utvrditi ovu razliku u budućnosti.

5.1.3 Potrošnja prema vrsti rashoda

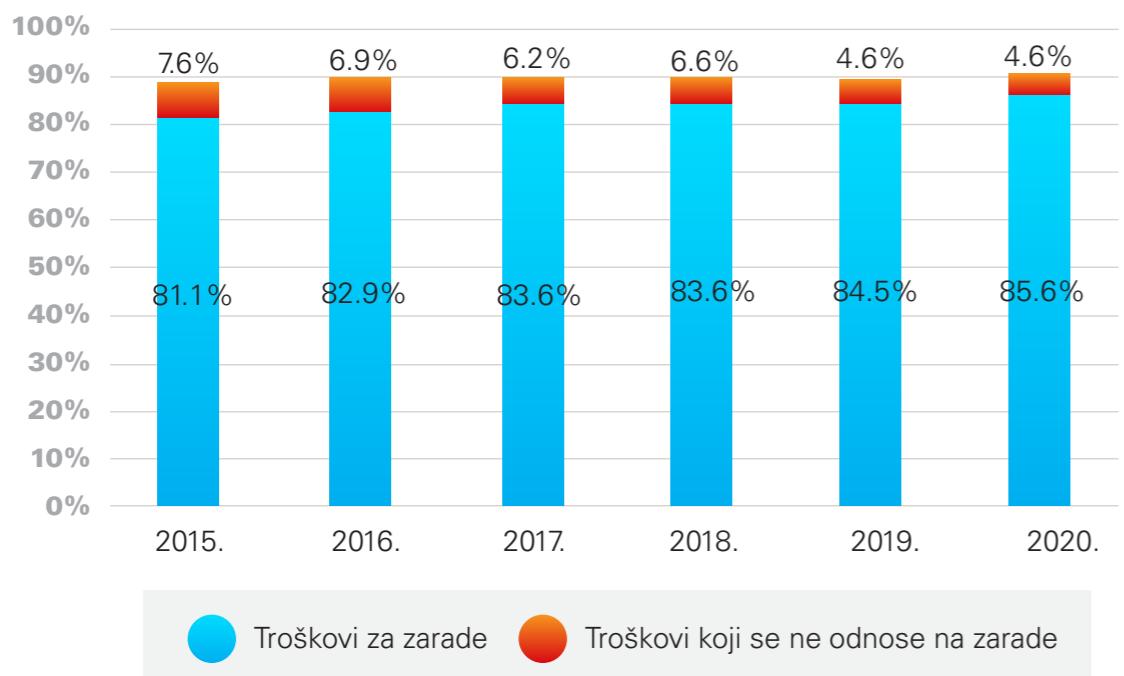
Oko 90% potrošnje MP na obrazovanje odlazi na tekuće rashode. Kapitalni izdaci MP tokom cijelog posmatranog perioda predstavljali su, u prosjeku, samo 1,7 miliona eura ili 1% ukupne potrošnje MP, i to najviše usmjereni ka manjim ulaganjima i održavanju. Veći infrastrukturni radovi prijavljeni su u kapitalnom budžetu, koji je u nadležnosti Uprave javnih radova. Kada se uključe kapitalni troškovi za izgradnju i obnovu školske infrastrukture iz kapitalnog budžeta, prosječna kapitalna potrošnja predstavlja 4,7% od ukupne potrošnje, kao što je prikazano na Slici 5.11.

Slika 5.11 Potrošnja MP i UJR na obrazovanje prema vrsti izdataka, izraženo u eurima, 2015–2020, nominalne vrijednosti

Izvor: Izvještaji MP o rashodima 2015–2020.

Udio troškova na obrazovanje koji odlazi na zarade nastavio je da raste tokom perioda 2015–2019. Tekuća potrošnja MP može se dodatno raščlaniti na komponentu zarade (zbir nadoknada koje se isplaćuju nastavnom i nenastavnom osoblju, uključujući i vrijednosti svih pripadajućih doprinosa) i komponentu koja se ne odnosi na zarade (materijalni troškovi i usluge). Slika 5.12 pokazuje da su troškovi u vezi s komponentom za zarade svake godine dodatno povećani i da su 2020. godine bili na nivou od 85,6% ukupne javne potrošnje na obrazovanje, dok je fiskalni prostor za komponentu koja se ne odnosi na zarade smanjen sa 7,6% u 2015. godini na 4,6% u 2020. godini. Kada troškovi za zarade premašuju 80%, opšte je pravilo da je to pokazatelj da troškovi za zarade i troškovi za sve ono što ne predstavlja zarade nisu u ravnoteži. U zemljama OECD-a troškovi koji se odnose na zarade nastavnog i nenastavnog osoblja u obrazovnim institucijama u prosjeku iznose oko 77% ukupnih tekućih rashoda u okviru netercijarnog obrazovanja.¹⁶⁸

Slika 5.12 Komponenta tekućih troškova za zarade i troškova koji nisu povezani sa zaradama kao postotak troškova MP za obrazovanje u periodu 2015–2020.



Izvor: Izvještaji MP o rashodima 2015–2020.

Sve veće izdvajanje za zarade predstavlja rizik za finansijsku održivost obrazovnog sektora, ukoliko ovaj rast ne prati rast budžetskih izdvajanja za finansiranje cijelokupnog sektora obrazovanja. Rast troškova za zarade prvenstveno je rezultat povećanih iznosa zarada u prosjeti, jer je broj nastavnog osoblja na platnom spisku smanjen u periodu između 2016. i 2019. Ukupan broj zaposlenih nastavnika, stručnih saradnika i asistenata smanjen je za 1,5%, sa 8.067 u 2016. godini na 7.949 u 2019. godini, iako je broj nastavnog osoblja u ranom i predškolskom obrazovanju u ovom periodu porastao za 18,5% (vidi odjeljak 3.3).

Među intervjuisanim postoji opšti konsenzus da je povećanje zarada neophodno kako bi se zadržalo kvalifikovano osoblje, a takođe se smatra i opravdanim jer se zarade generalno ne smatraju usklađenim s tržistem. Povećanje udjela komponente koja se odnosi na zarade ukazuje na rizik koji može dovesti do smanjenih ulaganja u školski materijal ako ovo ne bude praćeno ukupnim povećanjem budžeta za obrazovanje. Uopšteno govoreći, sveukupno nisko izdvajanje za sektor obrazovanja u Crnoj Gori značajno doprinosi rastućem disbalansu između troškova koji se odnose na zarade i onih koji nisu povezani s njima.

Iz ovih razloga potrebno je sprovesti detaljniju analizu efikasnosti tekućih izdvajanja za plate u pogledu obezbjeđenja pristupa i kvalitetnog obrazovanja, kao i budućih potreba. Kao što je objašnjeno u poglavlju 3, postoje različiti problemi koji se tiču ponude i potražnje u vezi s nastavnim osobljem, koje treba razmotriti, uključujući potencijal za neke mјere koje doprinose efikasnosti, poput dvostrukih profila za nastavnike koji pokrivaju radna mjesta u udaljenijim područjima i potrebe za dodatnim nastavnicima u nekim regijama. Ovo nalaže poboljšano planiranje ljudskih resursa zasnovano na dokazima, a koje bi pokrivalo srednjoročni do dugoročni period. Takođe, ovo je dio procesa prikupljanja važnih podataka, s obzirom na makroekonomsku politiku Crne Gore, čiji je cilj da snizi ukupnu masu zarada u javnom sektoru kao udio BDP-a kako bi se pospješila održivost duga.

5.1.4 Izvršenje budžeta

Kredibilitet budžeta u pogledu izvršenja potrošnje na obrazovanje, u odnosu na ono što je planirano, konstantno je visok – s prosjekom od 99,3% u periodu od 2015. do 2020. godine, što znači da je Vlada Crne Gore bila u mogućnosti da izvršava budžet prema planu. Kredibilitet budžeta mјeren je odstupanjem između budžetskih izdvajanja koja su odobrena na početku fiskalne godine i stvarnih izdataka, koji predstavljaju ukupan iznos potrošen na kraju fiskalne godine.

Kad je riječ o MP, nema sistematskih odstupanja u izvršenju budžeta u osnovnim programima za rano i predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje koji čine 84% njegovog budžeta. Programi koji pokazuju veću nestalnost su oni koji se odnose na koordinacijsku funkciju MP u visokom obrazovanju, učeničkom i studentskom standardu i administraciji, ali oni predstavljaju relativno mali udio u troškovima MP. Godina 2020. bila je vanredna s relativno nižom stopom izvršenja budžeta od 98%. To je uglavnom posljedica svih revizija budžeta i smanjenja budžeta koji su bili neophodni za odgovor na pandemiju (vidi takođe poglavlje 6). Bez obzira na to, u apsolutnim iznosima, potrošnja MP-a na obrazovanje u 2020. godini i dalje je veća nego u 2019.

Neka odstupanja mogu se primijetiti u drugim institucijama koje imaju odgovornosti povezane s obrazovanjem, posebno u UJR, koja je odgovorna za obrazovnu infrastrukturu. S izuzetkom 2015. i 2020. godine, došlo je do prekomjernog trošenja na obrazovnu infrastrukturu. U 2017. i 2018. godini ovaj prekomjerni trošak prelazio je 20%. Grupa drugih institucija s ulogama u obrazovanju konzistentno troši manje od planiranog u periodu od 2015. do 2020. MP i Univerzitet pokazuju mala odstupanja.

Tabela 5.1 Prekomjerna potrošnja i potrošnja manja od planirane, ukupno i po institucijama, 2015–2020.

	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Ukupno	-0,8%	-1,1%	-0,7%	0,5%	-0,4%	-1,8%
MP*	-0,1%	-0,9%	-0,6%	0,2%	-0,4%	-2,0%
UJR (infrastruktura)	-18,4%	2,5%	22,1%	21,2%	8,9%	-0,1%
Univerzitet Crne Gore	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-2,5%	0,0%
Druge institucije s ulogama u obrazovanju**	-1,1%	-7,2%	-6,8%	-6,0%	-1,0%	-8,3%

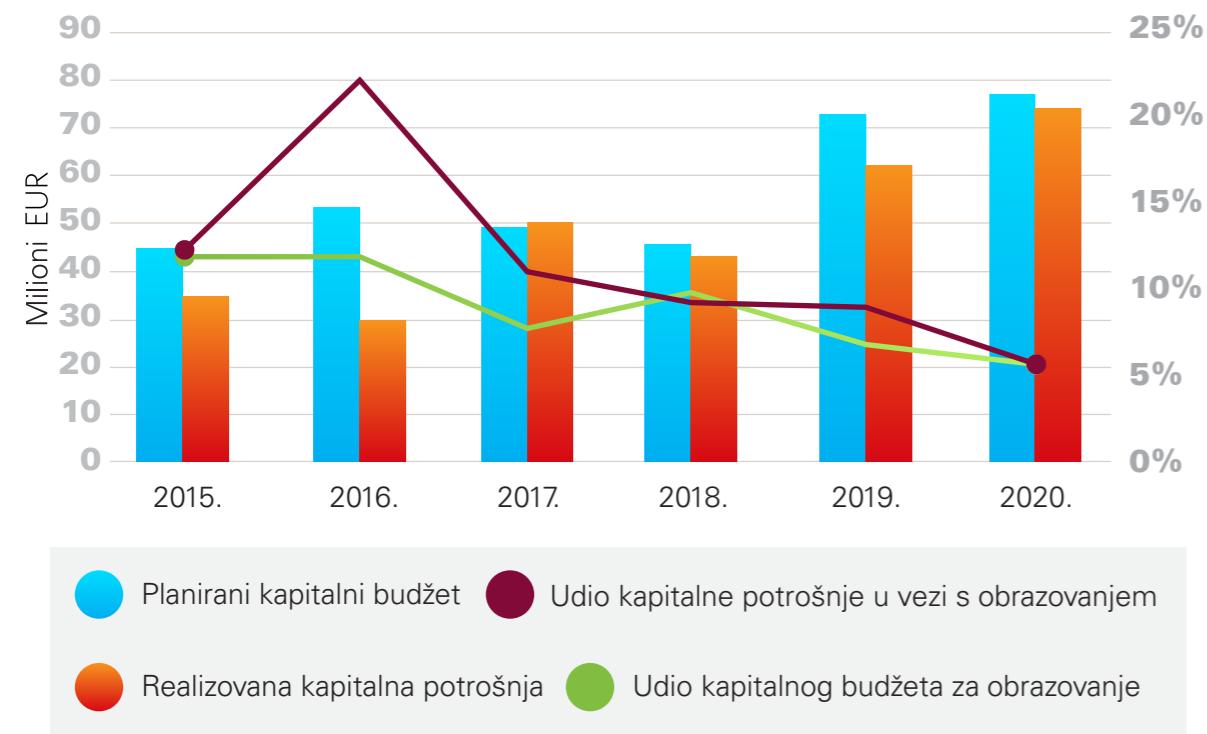
* U 2016., 2017., 2019. i 2020. javlja se mala razlika u ukupnoj potrošnji u izvještajima MF-a i MP-a. Brojke prikazane u ovoj tabeli zasnovane su na izvještaju MF-a.

** Tu spadaju Zavod za školstvo, Ispitni centar, Uprava za mlade i sport, Policijska akademija, Fakultet za crnogorski jezik i književnost, Centar za stručno obrazovanje i Agencija za kontrolu i obezbjeđenje kvaliteta visokog obrazovanja.

5.1.5 Školska infrastruktura

Ako se ukupni kapitalni budžet nominalno povećao sa 45,2 miliona eura u 2015. na 76,8 miliona eura u 2020., udio kapitalnog budžeta koji se izdvaja za obrazovni sektor značajno se smanjio. Iako nije neobično da se kapitalni budžet znatno razlikuje od godine do godine, Slika 5.13 prikazuje postojanje trenda povećanja kapitalnog budžeta i to za 70% nominalno (54% realno). Sektor obrazovanja, s druge strane, nije imao koristi od ovog povećanja. Udio potrošen na obrazovanje smanjio se sa 12,3% u 2015. na 5,5% u 2020. Ovaj trend, koji ukazuje na činjenicu da se obrazovanju ne daju prioriteti u kapitalnom budžetu, u direktnoj je suprotnosti s urgentnošću potrebe da se riješi goruće pitanje školske infrastrukture koja pogoda većinu djece u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju. Nizak udio ne objašnjava se nepredviđenim rebalansom budžeta zbog pandemije, jer je 99,9% kapitalnog budžeta za obrazovanje predviđenog za 2020. godinu zapravo i potrošeno.

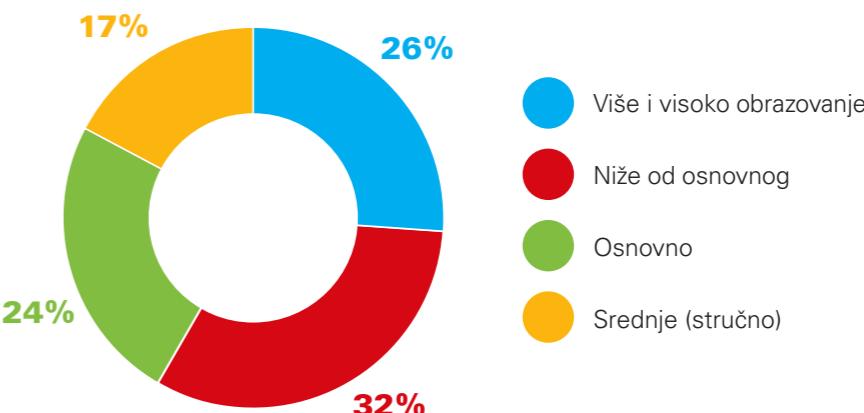
Slika 5.13 Ukupne planirane i ostvarene kapitalne investicije i udio u obrazovanju, 2015–2020.



Izvor: Proračuni autora na osnovu izvještaja Uprave javnih radova 2015–2020.

Ako se posmatraju absolutne vrijednosti, tokom posljednjih šest godina, Vlada Crne Gore uložila je ukupno 30,4 miliona eura u školsku infrastrukturu, što u prosjeku iznosi 5,1 miliona eura godišnje. To je 2,6% više od onoga što je planirano. Većina ulaganja bila je usmjerena na više i visoko obrazovanje i rano i predškolsko obrazovanje, ali su i osnovno i srednje obrazovanje bili predmet ulaganja. Kod srednjeg obrazovanja ulaganja su bila gotovo isključivo usmjerena na srednje stručno obrazovanje.

Slika 5.14 Kapitalne investicije u obrazovanju prema nivou obrazovanja, 2015–2020.



Izvor: Proračuni autora na osnovu izvještaja Uprave javnih radova 2015–2020.

Kao što je prikazano u poglavlju 2, demografske promjene u Crnoj Gori dovele su do velikog pritiska na škole u urbanim sredinama. Bez obzira na to, samoprocjena direktora vaspitno-obrazovnih ustanova rezultirala je stavom da su primjetna određena poboljšanja između 2015. i 2018. godine, kao što je prikazano u Tabeli 5.2. Ova tabela takođe pokazuje da Crna Gora, po ovom pitanju, nije znatno lošija od susjednih zemalja. Analiza u poglavlju 2 takođe je ukazala na to da su slučajevi kada se radi daleko iznad norme od 28 učenika po nastavniku ograničeni na oko 13% osnovnih škola i 33% srednjih škola. Ipak, treba napomenuti da ove škole opslužuju većinu učenika.

Tabela 5.2 Procenat učenika u školama čiji je direktor naveo da je kapacitet škole da pruža nastavu u određenoj mjeri ili u velikoj mjeri ometen nedostatkom infrastrukture ili nekvalitetnom infrastrukturom

	2015.		2018.		Promjena između 2015. i 2018. godine			
	Nedostatak fizičke infrastrukture (npr. zgrada, teren, sistemi grijanja/hlađenja, rasvjeta i zvučni sistemi)	Neadekvatna ili loša fizička infrastruktura (npr. zgrada, teren, sistemi grijanja/hlađenja, rasvjeta i zvučni sistemi)	Nedostatak fizičke infrastrukture (npr. zgrada, teren, sistemi grijanja/hlađenja, rasvjeta i zvučni sistemi)	Neadekvatna ili loša fizička infrastruktura (npr. zgrada, teren, sistemi grijanja/hlađenja, rasvjeta i zvučni sistemi)	Nedostatak fizičke infrastrukture (npr. zgrada, teren, sistemi grijanja/hlađenja, rasvjeta i zvučni sistemi)	Neadekvatna ili loša fizička infrastruktura (npr. zgrada, teren, sistemi grijanja/hlađenja, rasvjeta i zvučni sistemi)		
	%	S.E.	%	S.E.	%	S.E.	%	S.E.
OECD								
Francuska	32,5	(3,2)	28,9	(3,4)	29,3	(3,1)	27,6	(3,2)
Njemačka	39,2	(3,6)	39,8	(3,7)	36,9	(3,7)	41,5	(3,7)
Portugalija	38,0	(3,1)	44,4	(3,2)	43,5	(3,5)	47,5	(2,9)
Slovenija	26,3	(0,3)	18,0	(0,3)	31,6	(0,7)	23,3	(0,5)
Švedska	21,7	(3,0)	27,8	(3,7)	20,2	(2,8)	21,3	(3,2)
OECD prosjek	37,2	(0,5)	35,3	(0,5)	33,1	(0,5)	32,5	(0,5)
Partneri								
Bosna i Hercegovina	m	m	m	m	47,5	(0,3)	52,5	(3,2)
Bugarska	28,0	(3,6)	22,7	(3,0)	30,8	(3,4)	21,2	(2,9)
Hrvatska	73,7	(3,4)	67,5	(3,8)	64,0	(3,6)	55,5	(3,6)
Kosovo	50,8	(1,2)	50,2	(1,3)	50,4	(1,8)	48,5	(1,8)
Liban	41,5	(3,5)	36,8	(3,2)	35,5	(2,7)	30,9	(2,6)
Moldavija	34,5	(3,5)	37,7	(3,7)	31,3	(3,8)	31,4	(3,5)
Crna Gora	47,3	(0,5)	56,3	(0,5)	40,4	(0,4)	41,8	(0,3)
Sjeverna Makedonija	25,6	(0,2)	20,8	(0,1)	36,6	(0,1)	34,2	(0,1)
Srbija	m	m	m	m	46,7	(3,5)	46,6	(3,5)

Napomene: Vrijednosti koje su statistički značajne date su podebljano

Izvor: Rezultati PISA 2018, tom V

Određivanje prioriteta u pogledu nove infrastrukture koje bi bilo zasnovano na dokazima i inovativnija i ekonomičnija rješenja potrebni su kako bi došlo do poboljšanja u školama koje su opterećene velikim brojem učenika u kratkom roku. Ipak, kapitalna ulaganja u Crnoj Gori, neophodna da bi sve ove škole mogle da rade u jednoj smjeni, smatrala bi se izazovom svoje vrste imajući u vidu trenutne ekonomske okolnosti, kao što je i opisano u poglavljiju 1. Podaci ukazuju na to da ovakve ciljane investicije u određenim regijama mogu imati ogroman uticaj.

5.1.6 Visoko obrazovanje¹⁶⁹

Zakon o visokom obrazovanju iz 2017. imao je veliki uticaj na način finansiranja visokog obrazovanja i rezultirao je većim stepenom pravičnosti u finansijskom smislu. Univerzitet Crne Gore (UCG) jedina je javna ustanova visokog obrazovanja u zemlji. UCG djeluje autonomno i sredstva iz trezora prima direktno. U akademskoj godini 2020/21. ukupan broj upisanih studenata bio je 18.403. Broj studenata postepeno se smanjuje. U akademskoj 2015/16. godini univerzite je pohađalo 22.201 student.

Pored UCG, postoji niz privatnih ustanova visokog obrazovanja, ali one su obično znatno manje veličine. Jedna od većih privatnih ustanova visokog obrazovanja je Univerzitet Donja Gorica, koji je u akademskoj 2019/20. pohađalo oko 300 studenata. Privatne ustanove visokog obrazovanja ne spadaju u opseg predmetne analize.

U sklopu Zakona o visokom obrazovanju, iz 2017. propisan je novi model finansijskog ugovaranja koji se zasniva na ocjeni učinka, s namjerom da se poboljša kvalitet javnog finansiranja visokog obrazovanja. UCG usvojio je ovaj model u decembru 2018. Cilj novog modela bio je da se poboljšaju kvalitet, pristupačnost i pravičnost visokog obrazovanja na osnovu sljedećih mjera¹⁷⁰:

- Uvodjenje ugovora između UCG i Vlade Crne Gore koji se zasniva na učinku, uz monitoring efikasnosti i efektivnosti rada Univerziteta s detaljnim kriterijumima, standardima i indikatorima učinka u pogledu finansiranja i obaveza Vlade Crne Gore i Univerziteta Crne Gore. Ovakav model stimuliše povezanost između potrošnje i kvaliteta obrazovanja. Izdvajanja iz budžeta s detaljnim raščlanjivanjem po različitim stawkama namijenjena su za sprovođenje prethodno dobro definisanih strateških planova koje se može pratiti tokom izvršenja budžeta (u odnosu na paušalnu sumu sredstava koja su se opredjeljivala na osnovu podataka o prethodnoj potrošnji).
- Ograničenje broja upisanih studenata kako bi se poboljšala situacija u pogledu odnosa broja studenata i nastavnog osoblja.
- Besplatno studiranje – čime se podržava davanje jednakih mogućnosti za sve studente bez obzira na njihove finansijske mogućnosti.

Vlada je povećala budžet za visoko obrazovanje za 2 miliona eura (+11%), sa 17,4 miliona eura na 19,4 miliona eura, 2018. godine, kako bi se nadoknadio gubitak prihoda, uglavnom onih koji su proisticali iz naknada po osnovu plaćanja školarine. Školarina u slučaju lošijih postignuća studenata uvedena je kako bi se izbjegla bezuslovna i duga praksa upisivanja i obrazovanja loših studenata, što je bio slučaj u prošlosti. Ovo je postao novi izvor prihoda. Ipak, novi zakon

¹⁶⁹ Iako analiza kvaliteta visokog obrazovanja nije predmet ove studije, smatrali smo korisnim da se visoko obrazovanje ipak uključi u pogledu načina finansiranja.

¹⁷⁰ Svjetska banka, Izvještaj o sprovođenju i završetku projekta „Visoko obrazovanje i istraživanja za inovacije i konkurentnost“, decembar 2019.

mogao bi predstavljati i rizik po finansijsku održivost, s obzirom na to da će predstavljati dodatni pritisak na javne finansije. Takođe, u toku je i rasprava o tome hoće li ovaj pristup dovesti do poboljšanja ili smanjenja kvaliteta ukupnog sistema visokog obrazovanja. Analiza kvaliteta visokog obrazovanja, međutim, izvan je opsega ove studije

5.2 Izvori finansiranja

Sektor obrazovanja dominantno se finansira iz državnog budžeta. Drugi glavni izvor finansiranja su doprinosi roditelja i privatna plaćanja. To uključuje plaćanja privatnim obrazovnim institucijama, uglavnom ustanovama ranog i predškolskog obrazovanja i privatnim ustanovama visokog obrazovanja, ali i doprinose domaćinstava koji se odnose na osnovno i srednje obrazovanje, na primjer, prilikom kupovine udžbenika za srednje obrazovanje. U budžetu za program obrazovanja nema doprinsa donatora. U kapitalnom budžetu postoje dva kredita kod CEB i EIB za realizaciju aktivnosti u vezi sa školskom infrastrukturom.

5.2.1 Doprinos domaćinstava finansiranju obrazovanja

Podaci o doprinosu domaćinstava obrazovanju su nepotpuni. Podaci iz Ankete o budžetu domaćinstava pokazuju da su privatni troškovi relativno niski i iznose 0,1% BDP-a te da su uglavnom koncentrisani na tercijarnom nivou obrazovanja, iako je gotovo izvjesno da je riječ o potcijenjenoj vrijednosti uslijed ograničenih podataka kojima se raspolaže. Podaci o domaćinstvima ukazuju na to da su u 2017. godini domaćinstva u Crnoj Gori potrošila ukupno 2,7 miliona eura na obrazovanje. To je ekvivalentno otprilike 2,1% njihove lične potrošnje i 1,8% svih izdataka za obrazovanje u 2017. godini. Privatna potrošnja na obrazovanje, procijenjena na ovaj način, približno iznosi 0,1% BDP-a Crne Gore. Od svih izdataka domaćinstava za obrazovanje, veći dio tj. 2,4 miliona eura (90,7%) potrošen je na tercijarno obrazovanje, kao što je prikazano u Tabeli 5.3. Stvarni doprinos biće mnogo veći, s obzirom da, na primjer, roditelji izdvajaju 40 eura mjesečno po djetetu za pohađanje javne predškolske ustanove. Iako je ovaj doprinos mnogo manji u odnosu na troškove pohađanja privatnih predškolskih ustanova, on je i dalje visok za porodice slabijeg socioekonomskog statusa, naročito za one koje imaju više od jednog djeteta u tom uzrastu.

Tabela 5.3 Doprinosi domaćinstava obrazovanju, 2017.

Nivo obrazovanja	Iznos u EUR	Udeo (%)	Broj upisanih (2017)	Prosječan doprinos po djetetu/učeniku/studentu u EUR
Rano i predškolsko i osnovno	23.597	0,9%	87.795	0,27
Srednje	1.545	0,1%	28.097	0,05
Post-srednje koje nije tercijarno	55.271	2,0%		
Tercijarno	2.482.892	90,7%	20.250	122,61
Obrazovanje koje se ne definiše po nivoima	174.555	6,4%		
Ukupno	2.737.860	100,0%		

Izvor: MONSTAT, Podaci iz Ankete o budžetu domaćinstava 2017.

Najveći pružalac usluga tercijarnog obrazovanja, Univerzitet Crne Gore, prema Finansijskom izvještaju za 2017. godinu, imao je ukupne rashode od 29 miliona eura. To bi podrazumijevalo da podjela troškova za privatno odnosno javno visoko obrazovanje iznosi oko 8%.

Sve u svemu, metode prikupljanja podataka treba revidirati kako bi se omogućio bolji uvid u privatnu potrošnju na obrazovanje. Drugi troškovi koji se tiču obrazovanja, kao što su troškovi za prevoz, udžbenike i ishranu, vjerovatno nisu uključeni u gore navedene iznose. Anketu o potrošnji domaćinstava karakteriše postojanje nekoliko kategorija koje se odnose na privatnu potrošnju, uključujući zasebno kategorije za hranu, prevoz i komunikacije (uključujući i knjige)¹⁷¹. To bi moglo značiti da su troškovi koji se odnose na obrazovanje skriveni u drugim kategorijama.

5.2.2 Pravičnost u potrošnji

5.2.2.1 Pristup kroz prizmu finansija

Iako je osnovno i srednje obrazovanje u teoriji besplatno, troškovi povezani s obrazovanjem, poput udžbenika za srednje obrazovanje, materijala i oportunitetnih troškova, i dalje mogu predstavljati finansijsku prepreku za roditelje i negativno uticati na djetetovu mogućnost pristupa ili uspješnog završavanja obrazovanja. Po zakonu, ne postoje školarine za osnovno i srednje obrazovanje. Ovo bi trebalo da garantuje neometan pristup obrazovanju do godine završetka srednjeg obrazovanja. Ipak, obrazovanje nije potpuno besplatno s obzirom na to da postoje dodatni troškovi obrazovanja koje roditelji moraju platiti iz svog džepa. Najeksplicitniji primjer ovoga je obaveza kupovine udžbenika, od 2021. godine samo za srednje obrazovanje, što može biti prilično veliki izdatak, koji i dalje može predstavljati finansijsku prepreku, posebno za djecu iz siromašnih porodica, o čemu je takođe bilo riječi u poglavlu 4.

Javno rano i predškolsko obrazovanje nije besplatno, ali su troškovi daleko niži nego za privatno vaspitanje i obrazovanje. Međutim, kao što je objašnjeno u poglavlu 2, postoje problemi u vezi s kapacitetima koji stoje na putu univerzalnom pristupu javnim ustanovama. Udio privatnih ustanova koje mogu djelimično kompenzovati takvu situaciju relativno je visok, ali privatne ustanove ranog i predškolskog obrazovanja obično imaju drugačiju cjenovnu politiku u poređenju s javnima. U područjima u kojima nema dostupnih kapaciteta u javnim predškolskim ustanovama ili su ti kapaciteti nedovoljni, to dovodi do problema u pogledu pravičnosti.

U junu 2017. godine usvojen je novi Zakon o visokom obrazovanju. Glavna promjena ogledala se u uvođenju besplatnih studija za studente osnovnih i master studija. Nakon ove reforme, Univerzitet Crne Gore započeo je, od akademske 2017/18. godine, praksi besplatnog pristupa osnovnim dodiplomskim studijama. Master studije besplatne su od akademske 2020/21. godine.

Iako je obrazovanje besplatno, roditelji se i dalje mogu suočiti s visokim oportunitetnim troškovima koji mogu izazvati još neke vrste prepreka pristupu obrazovanju (vidi poglavje 4). Postoje određene mјere finansijske podrške usmjerene na učenike romskog porijekla koje se realizuju uz podršku ministarstva nadležnog za socijalno staranje. Postoji i program finansijske podrške učenicima u vidu materijalne podrške i podrške za troškove prevoza za one čije je mjesto stanovanja pet ili više kilometara udaljeno od škole. Ne postoje posebne mјere podrške usmjerene na učenike u srednjem obrazovanju. Pregled pomenutih mјera nalazi se u Aneksu 5.

5.2.2.2 Regionalne razlike

Na osnovu dostupnih podataka, nije bilo moguće utvrditi stvarnu javnu potrošnju po učeniku u različitim regijama. Stoga nije moguće utvrditi da li svaka regija dobija relativno jednak udio budžetske alokacije (kada se takva vrijednost koriguje spram relativnog udjela stanovništva) i da li postoji potreba za ponovnim razmatranjem trenutne prakse budžetske raspodjele. Postoje, međutim, normativna uputstva za pripremu školskog budžeta koja uzimaju u obzir broj učenika po školi (uključujući i učenike s posebnim obrazovnim potrebama).

Domaćinstva u Podgorici čine 45% privatne potrošnje na nivou cijele Crne Gore – domaćinstva u svim urbanim područjima čine 74%, dok u ostalim ruralnim područjima domaćinstva čine 26% svih privatnih izdataka. Kada je riječ o distribuciji stanovništva, udio ruralnog stanovništva iznosi oko 32,85% (Svjetska banka, 2019). To znači da domaćinstva u ruralnim područjima proporcionalno troše manje na obrazovanje od domaćinstava u urbanim područjima. To bi se moglo objasniti činjenicom da ustanove visokog obrazovanja imaju sjedišta u urbanim područjima i da relativno veći udio studenata potiče iz urbanih područja.

5.2.2.3 Djeca s posebnim obrazovnim potrebama

Godine 2015., MP imalo je zasebnu budžetsku liniju za djecu s posebnim obrazovnim potrebama (1,8% ukupne potrošnje MP-a). U periodu od 2016. do 2020. godine finansiranje obrazovanja djece s posebnim obrazovnim potrebama postalo je sastavni dio budžeta koji se više nije mogao posebno pratiti. Stoga, nije moguće neposredno analizirati troškove u vezi s obrazovanjem djece s posebnim obrazovnim potrebama.



¹⁷¹ Anketa o potrošnji domaćinstava pravi razliku između sljedećih kategorija izdataka: hrana i bezalkoholna pića; alkoholna pića i duvan; obuća i odjeća; stan, voda, struja; namještaj, stanovanje i održavanje; zdravlje; transport; komunikacije; rekreacija i kultura; obrazovanje; restorani i hoteli i druga roba i usluge.

5.3 Zaključci i preporuke

Nivo izdvajanja i troškova – Na osnovu analize finansiranja obrazovanja, možemo zaključiti da su izdaci Vlade Crne Gore za obrazovanje rasli tokom čitavog perioda 2015–2020, i kada se uzme u obzir faktor promjene nivoa cijena. Kada se izvrši prilagođavanje uslijed inflacije, rast potrošnje iznosio je oko 9,1% u periodu 2015–2019. godine, što je u prosjeku 1,5% realnog godišnjeg rasta.

S druge strane, relativni značaj obrazovanja, mjerjen udjelom u BDP-u, smanjio se u istom periodu, a promjena ovog trenda direktna je posljedica smanjenja ekonomije uzrokovanih pandemijom kovida-19 2020. godine.

Javni rashodi za obrazovanje u Crnoj Gori takođe su relativno niski u poređenju s međunarodnim standardima. Iako je Crna Gora povećala relativni udio sa 7,6% u 2015. na 8,2% u 2017. i time smanjila razliku između nje i drugih međunarodnih aktera, još uvijek se nalazi na donjem kraju spektra. Ovaj nalaz, sam po sebi, mogao bi opravdati povećanje budžeta za obrazovanje, međutim, svaki suštinski zahtjev za povećanje budžeta biće utemeljeniji kada ga prati sveobuhvatni sektorski plan zasnovan na dokazima.

Takođe, neophodno je identifikovati i smanjiti manjkavosti u pogledu efikasnosti u sistemu. Činjenica da je fiskalni prostor u Crnoj Gori vrlo ograničen (naročito nakon pandemije kovida-19) pojačava potrebu za adresiranjem pitanja bilo koje neefikasnosti. Drugi način povećanja fiskalnog prostora ogleda se u fokusiranju na reforme koje će doprinijeti padu neformalne ekonomije, što bi očigledno povećalo poresku bazu Vlade Crne Gore.

Vrsta rashoda – Oko 90% izdvajanja za programe MP za obrazovanje odlazi na tekuću potrošnju. Udio izdataka za obrazovanje koji otpada na zarade povećao se tokom 2015–2020. Povećavanje mase zarada predstavlja rizik po finansijsku održivost,

posebno kada isto ne prati dovoljno nadoknađivanje u vidu veće budžetske raspodjele za ovaj sektor. *Da bi se procijenila efikasnost i efektivnost trenutnog fonda za zarade u odnosu na pristup i pružanje kvalitetnih usluga, uključujući buduće potrebe, postoji potreba za planiranjem ljudskih resursa na osnovu dokaza.*

Izvori finansiranja – Sektor obrazovanja dominantno se finansira iz državnog budžeta. Drugi glavni izvor finansiranja su novčani doprinosi roditelja i lična izdvajanja. Vlada je dokazala da je pouzdan akter u smislu finansiranja sektora imajući u vidu da je kredibilitet budžeta u pogledu rashoda povezanih s obrazovanje bio konstantno visok, s prosjekom od 99,3% u periodu 2015–2020, što znači da je MP bilo u stanju da raspoređuje sredstva iz budžeta u skladu s planom. Nema dovoljno pouzdanih podataka za procjenu nivoa potrošnje domaćinstava. Iako je obrazovanje u teoriji besplatno, troškovi povezani s obrazovanjem, poput udžbenika za srednje škole, materijala i oportunitetnih troškova i dalje mogu predstavljati finansijsku prepreku za roditelje i negativno uticati na djelatnu mogućnost pristupa ili uspješnog završavanja obrazovanja. Postoje određene mjeru finansijske podrške usmjerene na učenike romskog porijekla koje se realizuju uz podršku ministarstva zaduženog za socijalno staranje. Efikasnost ovih mjera nije analizirana. *Sve u svemu, postoji potreba za boljim prikupljanjem podataka kako bi se stekao precizniji uvid u privatna izdvajanja za obrazovanje.*

Efikasnost i efektivnost – U široj perspektivi, pitanje efikasnosti i efektivnosti potrošnje na obrazovanje ostaje relevantno. Iako predmetna analiza nije zamišljena kao procjena uticaja niti kao revizija javne potrošnje, moguće je izvući određene

provizorne zaključke. Konkretno, kada se analiziraju rezultati prikazani u poglaviju 2 o trendovima upisa, čini se da su javni izdaci za obrazovanje imali pozitivan uticaj. Na primjer, investicije u rano i predškolsko obrazovanje očigledno su rezultirale većim brojem upisane djece. Ukupno gledano, više djece ide u školu, a više djece uspješno završava svoje obrazovanje. Međutim, kada se sagledaju zaključci iz poglavљa 3, javljaju se razlozi za ozbiljnu zabrinutost zbog kvaliteta obrazovanja i upravljanja nastavnim kadrom, što smanjuje efektivnost potrošnje. Pitanja o tome da li su trenutna izdvajanja za obuku nastavnika dovoljna i da li na efektivan način doprinose boljem kvalitetu obrazovanja nalažu

zasebnu dubinsku evaluaciju. Pregled javnih izdvajanja može pomoći da se pruži odgovor na pitanje koliko je potrebno (adekvatnost), šta se može obezbijediti na srednji i duži rok (održivost) i da li se javna sredstva koriste efikasno i efektivno imajući u vidu politike i standarde Vlade. *S obzirom na ukupna ograničenja resursa, od posebne je važnosti utvrditi postojanje bilo kakve neefikasnosti u sistemu. Analiza stanja i potrebe za ljudskim resursima može biti dobra polazna tačka za prikupljanje dodatnih informacija u vezi s tim da li trenutno postoje bilo kakve manjkavosti u pogledu efikasnosti u obuci nastavnika ili u njihovom angažmanu u školama, te samim tim osnova za planiranje budžeta.*



6 Uticaj pandemije kovida-19

Pripreme za analizu sektora obrazovanja otpočele su otprilike u isto vrijeme kad su registrovani prvi slučajevi obolijevanja od kovida-19 u Evropi, što je uticalo na metodologiju i dinamiku istraživanja. Tim zadužen za realizaciju ESA nikada nije imao priliku da se sretne uživo, a planirane terenske posjete morale su biti otkazane zbog pandemije. Umjesto toga, tim je bio fleksibilan u svom pristupu radu i održavao je redovne sastanke putem telekonferencijskih poziva. Takođe, većina intervjuja održana je putem videokonferencije ili telekonferencije. S obzirom na nepredviđen obim krize, uticaj pandemije kovida-19 u Crnoj Gori, a posebno uticaj na njen sistem obrazovanja, zaslužuje zasebno, ujedno i posljednje poglavlje u ovom izvještaju. Iako je trajanje i dalji razvoj pandemije teško predvidjeti, dostupnost (privremenih) podataka za 2020. i razne studije i istraživanja već pružaju neke vrlo bitne uvide i podvlače važnost otpornosti obrazovnog sektora u vremenima poput ovih.

6.1 Uticaj na zdravlje

Prvi slučaj obolijevanja od kovida-19 u Crnoj Gori potvrđen je 17. marta 2020. godine, što Crnu Goru čini posljednjom evropskom državom koja je registrovala slučaj obolijevanja.

Dana 24. maja 2020. godine, 68 dana nakon što je zabilježen prvi slučaj u Crnoj Gori, nije bilo registrovanih slučajeva obolijevanja, sve do 14. juna, kada je prijavljen novi slučaj. Do 16. marta 2021. godinu dana nakon prvog registrovanog slučaja, zabilježeno je ukupno 83.690 slučajeva obolijevanja i 1.122 smrtna slučaja¹⁷². Kad je došlo do izbijanja pandemije kovida-19 u Evropi, u martu 2020., Vlada Crne Gore preduzela je brze i odlučne korake uvođenjem mjera za suzbijanje širenja virusa, uključujući i zatvaranje svojih granica, aerodroma, luka, škola i neesencijalnih privrednih subjekata. Zabranjena su i javna okupljanja.

Pored direktnog uticaja na zdravlje, kriza i s njom povezane mjere izazvale su niz pratećih efekata negativnih po zdravlje, kao što su problemi u vezi sa stresom i mentalnim zdravljem. U poglavlju 1.3.4.1, spominje se socioekonomski uticaj pandemije kovida-19, naročito za one koji su već bili u ranjivom položaju. Sve države, uključujući Crnu Goru, kontinuirano preduzimaju mjere kako bi smanjile uticaj trenutnih okolnosti na njihov ekonomski sistem, pa su subvencije za zarade zaposlenih predstavljale jednu od najčešćih mjera, kako na Zapadnom Balkanu, tako i u drugim evropskim zemljama¹⁷³. Ipak, efekti trenutne krize su bez presedana.



172 Svjetska zdravstvena organizacija, COVID-19 dashboard, 16. mart 2021.

173 UNDP (2020), Procjena uticaja COVID-a-19 na poslovni sektor i perspektive rasta ekonomije Crne Gore, jun 2020.

6.2 Uticaj na sistem obrazovanja

Tokom 2020. godine oko 1,6 milijardi djece – tj. preko 90% učenika širom svijeta bilo je van škole¹⁷⁴ i prešlo na obrazovanje na daljinu u vanrednim okolnostima i razne hibridne i kombinovane obrazovne modele. Ovo je dovelo do nezabilježene promjene u načinu školovanja, ostavljujući djecu izolovanu od vršnjaka i već uspostavljenog socijalnog miljea, razarajući rutinu kako nastavnika tako i djece i transformišući sisteme podrške.

6.2.1 Uticaj pandemije kovida-19 na kvalitet obrazovanja

Prekid školovanja uslijed pandemije pogoršao je već poznate probleme obrazovne politike i doveo u pitanje kvalitet, pravičnost i efektivnost obrazovanja¹⁷⁵. Pandemija je takođe izazvala širok spektar štetnih posljedica koje nisu direktno u vezi s učenjem na daljinu, ali imaju znatan indirektni uticaj na njega¹⁷⁶, kao što su stres i sindrom izgaranja kod nastavnika, angažman roditelja koji su preuzeli ulogu nastavnika, izazovi u mjerenu postignuća u pogledu učenja koji mogu dovesti do problema integriteta itd.

Prelazak s nastave uživo i u učionici na obrazovanje na daljinu ne predstavlja jednostavno „izmještanje“ učenja s jednog mjesta na drugo. Ukoliko se teži kvalitetnom obrazovanju, obrazovanje na daljinu traži ne samo tehničku spremnost u pogledu posjedovanja adekvatne opreme i vještina za njenu upotrebu, već i postojanje spremnog kurikuluma (tj. odgovarajućih digitalnih sadržaja koji su pripremljeni za upotrebu od strane nastavnika), pedagošku spremnost (tj. vladanje širokim spektrom digitalnih interaktivnih pedagoških alata) i spremnost za ocjenjivanje (koristeći formate ocjenjivanja koji podstiču i povećavaju inicijativu učenika i istraživanje digitalno dostupnog znanja)¹⁷⁷. Bez ove četiri vrste spremnosti – obrazovanje na daljinu u riziku je da bude monotono i dosadno te da predstavlja nepotrebno opterećenje po učenike, s obzirom na to da im je potrebna veća samomotivacija i samoregulacija. I zaista – istraživanja pokazuju da motivacija učenika i njihova moć samoregulacije postaju kritični aspekti obrazovanja na daljinu u svijetu¹⁷⁸.

Procjene u vezi s mogućim uticajima zaključavanja škola uslijed pandemije kovida-19 tokom 2020. predviđaju gubitke u učenju različite magnitude, u zavisnosti od različitih faktora.

Dužina trajanja zatvaranja škola i spremnosti obrazovnog sistema za prelazak na digitalno obrazovanje ključne su determinante gubitaka u učenju kao posljedice zatvaranja škola i

prelaska na vanrednu nastavu na daljinu. Očekuje se da je riječ o gubicima od 0,3 do 0,9 godina redovnog školovanja po školskoj godini, ili visokom procentu godišnjeg gubitka u pogledu učenja (63–68% u čitanju i 37–50% u matematici), ili čak o gubicima od 1,5 godina učenja ako se posmatra ukupno¹⁷⁹.

Stvarni dokazi koji proističu iz istraživanja još uvijek su rijetki i obično proističu iz razvijenijih zemalja u kojima se nacionalne studije bave poređenjem rezultata iz 2020. godine s rezultatima prethodnih godina. Na osnovu ovih studija evidentan je gubitak u pogledu učenja koji se ogleda u slabijim rezultatima na testovima kao frakcijom standardne devijacije, uglavnom u osnovnom obrazovanju (0,19–0,29 SD u Belgiji, 0,08 SD u Holandiji). Evidentni su gubici u čitalačkoj pismenosti za dati uzrast (na primjer, zaostajanje od 22 mjeseca u Velikoj Britaniji) ili ukupni gubici u obrazovnim postignućima (na primjer, 11% u Kazahstanu).

Kao odgovor na prijetnju koja se ogleda u gubicima u vezi s učenjem, države pripremaju planove ulaganja u obrazovanje¹⁸⁰ stavljajući akcenat na inicijative za ubrzavanje učenja, kao što su: ljetne škole, proširenje vremena za učenje ili tutorski programi podučavanja, škole u zajednici i inicijative za stabilizaciju i diverzifikaciju radne snage u prosvjeti.¹⁸¹

Na konceptualnom nivou, doživljavanje krize i haosa u vezi sa zatvaranjem škola kao prilika za preispitivanje budućnosti obrazovanja i korišćenje istih kao mogućih katalizatora obrazovnih promjena (OECD, 2020; Reimers i Schleicher, 2020; Zhao, 2020; Azorín, 2020, UNICEF, 2020) predstavlja dalji konstruktivni korak ka sagledavanju efekata krize u obrazovanju izazvanom pandemijom kovida-19¹⁸².

Empirijsko istraživanje o uticaju krize izazvane pandemijom kovida-19 na učenje na Zapadnom Balkanu još uvijek nije dostupno, stoga je od imperativnog značaja da se ova školska godina iskoristi za sprovođenje standardizovane procjene postignuća u pogledu učenja kako bi se procijenio uticaj krize i utvrđile odgovarajuće korektivne mjere. Međutim, predviđanja za zemlje Zapadnog Balkana, na osnovu podataka iz PISA 2018 (Slika 6.1), o mogućnostima učenja na daljinu ukazuju na vjerovatnoču izraženijih gubitaka u pogledu učenja nego što je to slučaj u visokorazvijenim zemljama.

179 Vidi pregled metodologija predviđanja u Maldonado, J., & De Witte, K. (2020). *The effect of school closures on standardised student test. (Efekat zatvaranja škola na standardizovano testiranje učenika)* FEB Research Report Department of Economics.

180 Kao što je američki Zakon o planu za spas američke ekonomije iz 2021. (ARPA)

181 Griffith, M. (2021). *An Unparalleled Investment in U.S. Public Education: Analysis of the American Rescue Plan Act of 2021. (Nezapamćeno ulaganje u američko javno obrazovanje: Analiza američkog Zakona o planu za spas američke ekonomije iz 2021)* Learning Policy Institute. <https://learningpolicyinstitute.org/blog/covid-analysis-american-rescue-plan-act-2021>

182 OECD (2020). *Strengthening online learning when schools are closed: The role of families and teachers in supporting students during the COVID-19 crisis. (Jačanje onlajn učenja u trenutku kada su škole zatvorene: Uloga porodica i nastavnika u pružanju podrške učenicima tokom krize izazvane pandemijom kovida-19)* Retrieved October 13, 2020, from <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/strengthening-online-learning-when-schools-are-closed-the-role-of-families-and-teachers-in-supporting-students-during-the-covid-19-crisis-c4ecba6c/>

Reimers, F. M., & Schleicher, A. (2020). *Schooling disrupted, schooling rethought: How the Covid-19 pandemic is changing education (Prekinuto školovanje, iznova osmišljeno školovanje: kako pandemija kovida-19 mijenja obrazovanje)*. OECD.

https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133390-1rtuknc0hi&title=Schooling-disrupted-schooling-rethought-How-the-Covid-19-pandemic-is-changing-education

Zhao, Y. (2020). *COVID-19 as a Catalyst for Educational Change (Pandemija kovida-19 kao katalizator za obrazovne promjene)*. Prospects, 1–5. doi:10.1007/s11125-020-09477-y.

Azorín, C. (2020). *Beyond COVID-19 supernova. Is another education coming? (Nakon supernove kovid-19. Dolazi li doba novog obrazovanja?)* Journal of Professional Capital and Community. DOI: 10.1108/JPCC-05-2020-0019

UNICEF (2020). *Izgradnja obrazovnih sistema koji će biti spremni da odgovore na krizu tokom i nakon pandemije kovida-19*. UNICEF Regional office for Europe and Central Asia

174 <https://en.unesco.org/news/covid-19-learning-disruption-recovery-snapshot-unescos-work-education-2020>

175 Reimers, F. M., & Schleicher, A. (2020). *Schooling disrupted, schooling rethought: How the Covid-19 pandemic is changing education (Prekinuto školovanje, iznova osmišljeno školovanje: kako pandemija kovida-19 mijenja obrazovanje)*. OECD.

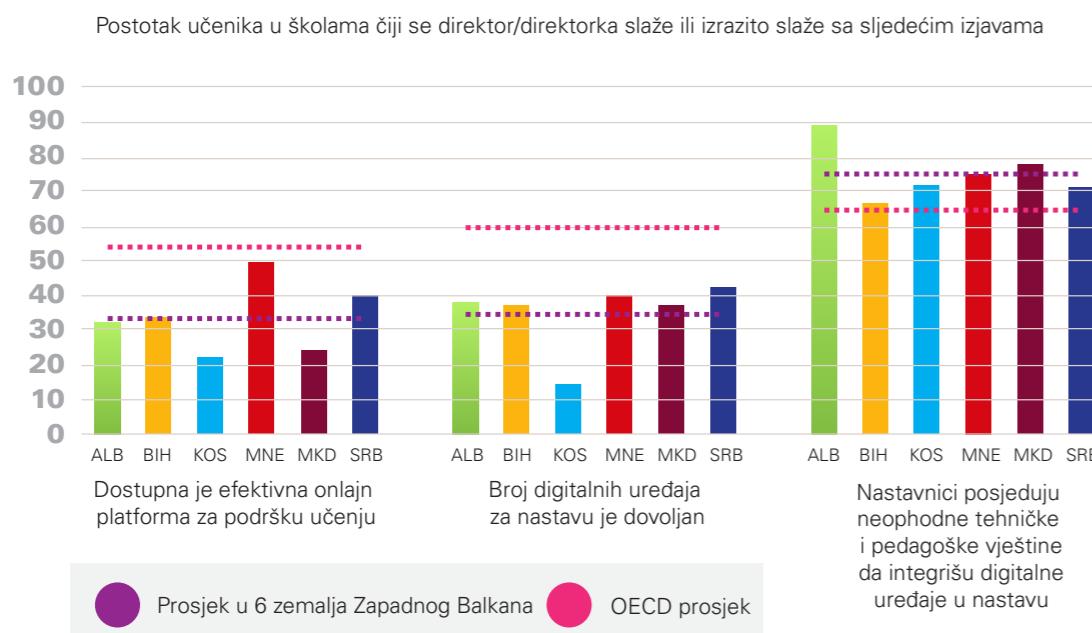
https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133390-1rtuknc0hi&title=Schooling-disrupted-schooling-rethought-How-the-Covid-19-pandemic-is-changing-education

176 Schleicher, 2020

<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/consequences>

177 Ibid.

178 Dobar pregled motivacije i samoregulacije nalazi se u: Pelikan, E.R., Lüftenegger, M., Holzer, J., Korlat, S., Spiel, C., & Schober, B. *Learning during COVID-19: the role of self-regulated learning, motivation, and procrastination for perceived competence. (Učenje tokom pandemije kovida-19: uloga samoregulisanog učenja, motivacije i odlaganja za percipiranu kompetenciju)*. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Advance online publication. <https://doi.org/10.1007/s11618-021-01002-x>

Slika 6.1 Podaci sa PISA 2018. o mogućnostima učenja na daljinu za zemlje Zapadnog Balkana¹⁸³

Izvor : (OECD, 2019 (15)), PISA 2018. baza podataka, dostupno na : www.oecd.org/data/2018database/

Očekuje se da bi rezultati na PISA testiranju mogli da se smanje za 16 poena, a procenat učenika koji ne bi dostigao nivo osnovne vještine čitanja mogao bi se povećati sa sadašnjih 53% na 61%, što bi dovelo do značajnog udara na razvoj ljudskih resursa¹⁸⁴. Ova procjena zasniva se na sljedećim činjenicama: (a) pristup brzom internetu, neophodan za onlajn nastavu, uglavnom je nizak na Zapadnom Balkanu; (b) dostupnost kućnih računara ograničena je u kontekstu međusobno konkurenčnih potreba korišćenja računara za obrazovanje braće i sestara i rada roditelja od kuće; (c) upitni su dostupnost i kvalitet digitalnih sadržaja; (d) nastavnica nedostaju digitalne kompetencije; (e) roditelji nisu spremni da se nose s izazovima učenja na daljinu i školovanja od kuće, a možda neće imati vremena ni za pružanje podrške svojoj djeci; (f) ionako kratko vrijeme koje odlazi na podučavanje u zemljama Zapadnog Balkana dodatno će se smanjiti tokom obrazovanja na daljinu; (g) dugotrajno zatvaranje škola vjerovatno će uticati na povećanje stope napuštanja škole.

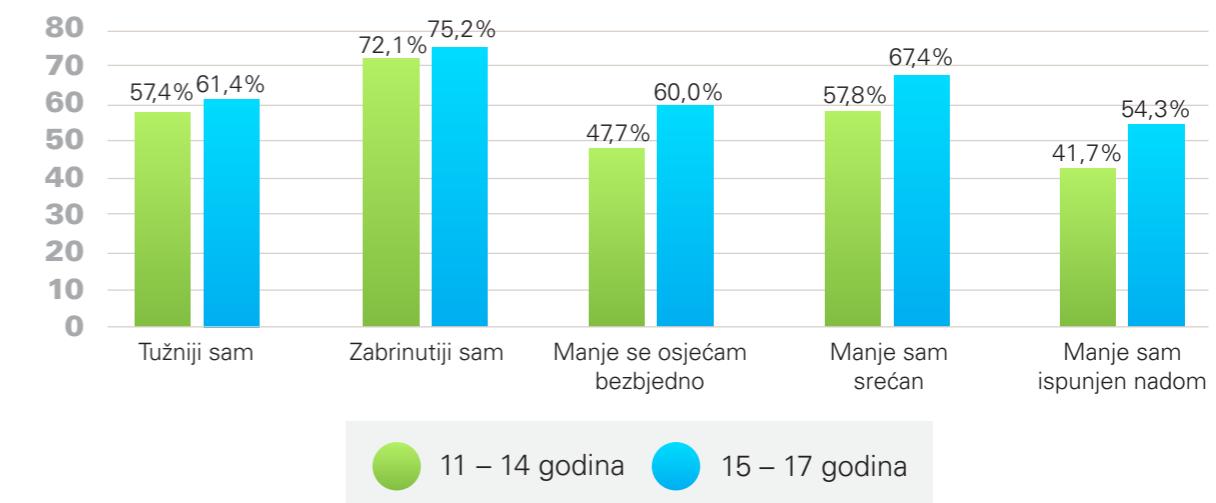
Zabrinutost zbog gubitaka u pogledu učenja treba dopuniti brigom o opštoj dobrobiti učenika. Istraživanje dobrobiti učenika tokom mjera zaključavanja uslijed pandemije kovida-19 ukazalo je na različite izvore zabrinutosti među djecom, poput straha od bolesti, depresije i osjećaja usamljenosti¹⁸⁵. Obimna studija organizacije Save the Children otkrila je povećanje negativnih osjećanja kod djece, uglavnom u periodu adolescencije¹⁸⁶, kao što je prikazano na Slici 6.2.

183 OECD. (2021). *The COVID-19 crisis in the Western Balkans Economic impact, policy solutions and short-term sustainable solutions (Krisa uslijed pandemije kovida-19 na Zapadnom Balkanu. Ekonomski uticaj, politička rješenja i kratkoročna održiva rješenja)*. <https://www.oecd.org/south-east-europe/COVID-19-Crisis-Response-Western-Balkans.pdf>

184 World Bank Group: *The Economic and Social Impact of COVID-19. Education. Western Balkans regular economic report No.17. (Ekonomski i socijalni uticaj pandemije kovida-19. Obrazovanje. Redovni ekonomski izvještaj za Zapadni Balkan br. 17.)* Spring 2020 <http://documents.worldbank.org/curated/en/932621590693246041/The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Education>

185 Kirsch, C., Engel de Abreu, P. M. J., Neumann, S., Wealer, C., Brazas, K., & Hauffels, I. (2020). *Subjective well-being and stay-at-home-experiences of children aged 6-16 during the first wave of the COVID-19 pandemic in Luxembourg: A report of the project COVID-Kids. (Subjektivna iskustva dobrobiti i boravka kod kuće djece uzrasta od 6 do 16 godina tokom prvog talasa pandemije kovida-19 u Luksemburgu: Izvještaj o projektu COVID-Kids)* University of Luxembourg.

186 Save the Children: *The hidden impact of Covid-19 on child protection and wellbeing. (Skriveni uticaj pandemije kovida-19 na dječju zaštitu i dobrobit.)* https://resourcecentre.savethechildren.net/node/18174/pdf/the_hidden_impact_of_covid-19_on_child_protection_and_wellbeing.pdf

Slika 6.2 Negativna osjećanja kod djece uslijed zaključavanja zbog pandemije kovida-19

Izvor: Save the Children: Skriveni uticaj pandemije kovida-19 na zaštitu i dobrobit djece, sl. 11

Utvrđeno je da je porast negativnih osjećanja povezan sa zatvaranjem škola – 83,9% djece čije su škole bile potpuno zatvorene navelo je postojanje takvih osjećanja, u poređenju sa 73,9% u slučaju kada su škole bile otvorene i pružale usluge obrazovanja na daljinu, i 55,5% kada su škole bile otvorene i kada se nastava odvijala uživo. Utvrđeno je da je igranje s drugovima i drugaricama još važniji faktor koji smanjuje pojavu negativnih osjećanja – samo 16–18% djece koja su mogla da se vidaju sa svojim društvom u uobičajenoj mjeri prijavilo je povećanje negativnih osjećanja¹⁸⁷. Crna Gora nije bila uključena u studiju, pa specifične informacije o dobrobiti djece za nju nisu dostupne. Međutim, roditelji u Crnoj Gori naveli su slične promjene u psihosocijalnom funkcionisanju svoje djece.¹⁸⁸

6.2.2 Obrazovanje na daljinu tokom vanrednih okolnosti izazvanih pandemijom kovida-19 u Crnoj Gori

6.2.2.1 Organizacija nastave tokom krize izazvane pandemijom kovida-19 tokom 2020. i 2021. u Crnoj Gori

Tokom krize izazvane pandemijom kovida-19, organizacija nastave u Crnoj Gori nekoliko puta se mijenjala, kao odraz promjena u težini pandemije i stečenih iskustava u upravljanju situacijom. Crna Gora se opredijelila za potpuno zatvaranje škola u proljeće 2020. sve do kraja školske godine. Naredna školska godina 2020/21. počela je s mjesec dana zakašnjenja, uz djelimično otvaranje škola na način što su učenici 1–6. razreda osnovne škole i 1. razreda srednje škole nastavu pohađali u školama, dok su učenici 7–9. razreda osnovne i 2–4. razreda srednje škole prešli na onlajn nastavu. Od drugog polugodišta školske 2020/21. godine odobren je decentralizovani hibridni model, po kome su škole mogle same da biraju pristup organizaciji nastave na osnovu kapaciteta kojima raspolažu i da organizuju nastavu u učionici za sve učenike, u malim grupama ili naizmjenično, u kombinaciji s obrazovanjem na daljinu, pri čemu je nastava uživo bila obavezna za

187 Ibid.

188 <https://www.unicef.org/montenegro/media/15891/file/mne-media-1001.publication.pdf>

učenike 1–3. razreda i preporučena za 9. razred osnovne škole¹⁸⁹. Rad u malim grupama u nekim školama doveo je do problema u organizaciji rada po smjenama – roditelji su tokom intervjuja naveli da neke škole rade u četiri smjene. Kako je pandemija popuštala, od početka maja 2021. godine sve škole su ponovo otvorene za redovnu nastavu, a školska 2021/2022. počela je po planu, 1. septembra, redovnom nastavom, ali uz moguće skraćenje časova na 30 minuta i sprovođenje epidemioloških mjera. Onlajn nastava rezervisana je samo za djecu sa smetnjama u razvoju i teškoćama u učenju u slučaju da ne mogu da idu u školu¹⁹⁰.

Tokom zatvaranja škola, u mnogim zemljama širom svijeta¹⁹¹ uvedena je nastava putem televizijskog programa, tako da su unaprijed snimljeni časovi odabranih nastavnika emitovani na dva TV kanala, a snimci su bili postavljeni na veb-portal „Uči doma“ i na školskim veb-sajtovima, posebno u slučaju modula u okviru stručnog obrazovanja i praktične nastave. Priprema, snimanje i postavljanje časova za osnovno obrazovanje, opšte srednje obrazovanje, pa čak i srednje stručno obrazovanje, bili su veliki poduhvat za zemlju i iziskivali su ogroman angažman nekoliko odjeljenja u Ministarstvu (npr. MEIS) i u Zavodu za školstvo, kao i samih nastavnika. Nastava putem televizije dopunjena je učenjem na daljinu koje su organizovali nastavnici, u prvi mah koristeći bilo koja dostupna IKT sredstva. Kasnije je MP preporučio upotrebu alata Office 365 za izvođenje nastave na daljinu, a preko 4.500 nastavnika obučeno je za upotrebu istog. Međutim, još uvijek postoje škole i nastavnici koji koriste druge alate.

Na predškolskom nivou, roditelji su mogli da koriste pripremljeni materijal za rad s djecom koji je bio objavljen na veb-stranici <http://www.skolskiportal.edu.me>, kao i portal #IgrajSeDoma s kratkim video-sadržajima s ciljem da budu inspiracija roditeljima na koji način da rade sa svojom djecom. Vaspitači su na snimcima edukovali roditelje kako da naprave didaktičke materijale i kako da podstiču razvoj svoje djece. Takođe, urađena je zbirka primjera najbolje prakse i strukturisanih aktivnosti koje se izvode ljeti, na teme: grad, selo, planina, more, kao i materijal za rad u kontekstu pandemije kovida-19.

Vrijedi pomenuti da Crna Gora nema onlajn platformu za učenje. Nastavnici koji koriste IKT alate sami pripremaju materijale umjesto da budu podržani širokim izborom pedagoški osmišljenih digitalnih materijala, uključujući kontrolne zadatke za provjeru znanja, učeničke projekte i grupne zadatke koji podrazumijevaju kooperativno učenje.

6.2.2.2 Opšta procjena stanja u obrazovanju tokom krize izazvane pandemijom kovida-19

S obzirom na to da obrazovni sistem nije bio pripremljen za obrazovanje na daljinu u vanrednim okolnostima i da je široka upotreba digitalnih medija još uvijek u ranoj fazi, prelazak na ovaj novi oblik pružanja usluga u području obrazovanja bio je, kako se očekivalo, praćen ograničenjima. Ukupna ocjena kvaliteta obrazovanja na daljinu tokom zaključavanja u Crnoj Gori, od strane roditelja, negativna je¹⁹², kao i da je tokom pandemije, nakon godinu dana iskustva, situacija

¹⁸⁹ https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-school-education-45_me

¹⁹⁰ <https://www.gov.me/clanak/radna-grupa-donijela-konkretnie-zakljucke-o-nacinu-realizacije-nastave-od-1-septembra>

¹⁹¹ Sve zemlje, osim jedne, u Istočnoj i Centralnoj Aziji i oko 60% zemalja Zapadne Europe oslanjale su se na TV nastavu tokom obrazovanja na daljinu, najčešće uz dodatne različite digitalne platforme.

¹⁹² Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, april–jun 2020.

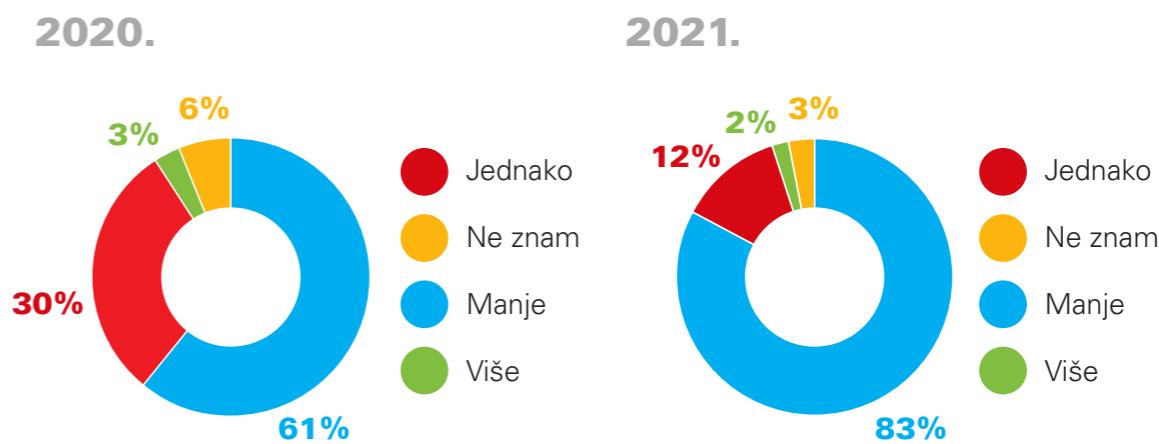
¹⁹³ Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, 2021.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, 2021.

postala još gora¹⁹³. Prema procjeni, Slika 6.3 pokazuje da je više od 60% ispitanika steklo manje znanja i vještina nego što bi bio slučaj da je nastava izvođena u učionici, dok u 2021. godini taj udio iznosi 83%.

Slika 6.3 Odgovori roditelja o količini znanja i vještina stečenih tokom obrazovanja na daljinu u odnosu na redovno školovanje, u proljeće 2020. i 2021.

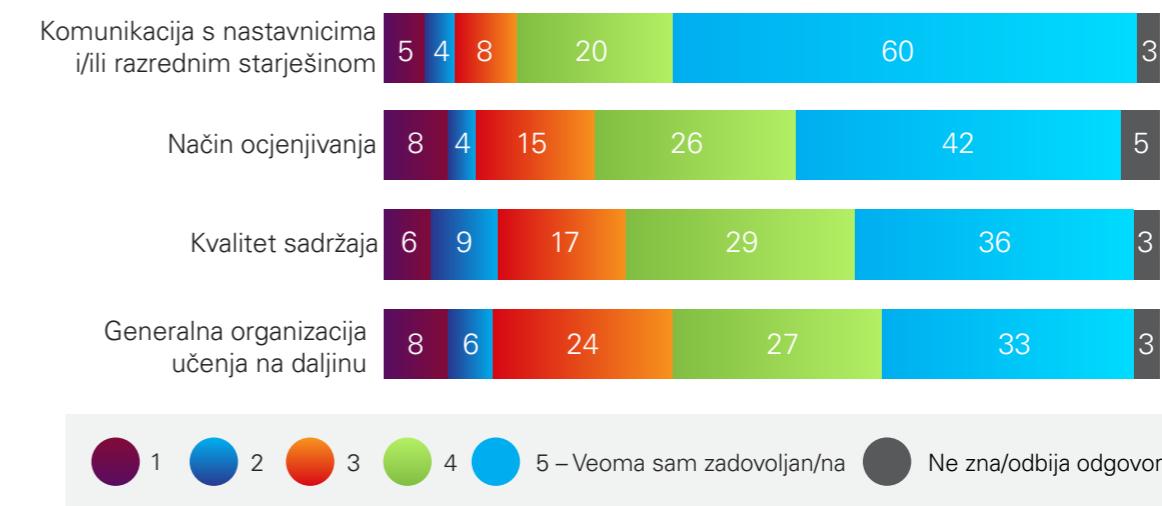


Izvor: Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, april–jun 2020. i Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, 2021.

Odgovori učenika potvrđuju ove procjene: 60% adolescenata smatra da su naučili manje putem obrazovanja na daljinu nego što bi bio slučaj u redovnoj nastavi¹⁹⁴, a godinu dana kasnije bili su kritičniji prema svim modalitetima obrazovanja na daljinu i pesimističniji prema efektima učenja na daljinu nego što su bili na početku pandemije.¹⁹⁵

Roditelji su 2020. godine uglavnom bili zadovoljni isključivo komunikacijom sa školom (80% ispitanika), dok su ostali aspekti školovanja – kao ocjenjivanje, kvalitet sadržaja i ukupna organizacija – ocijenjeni manje pozitivno, kao što je prikazano na Slici 6.4 a.

Slika 6.4 a Zadovoljstvo roditelja različitim aspektima obrazovanja na daljinu u Crnoj Gori 2020. godine



Izvor: Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, april–jun 2020.

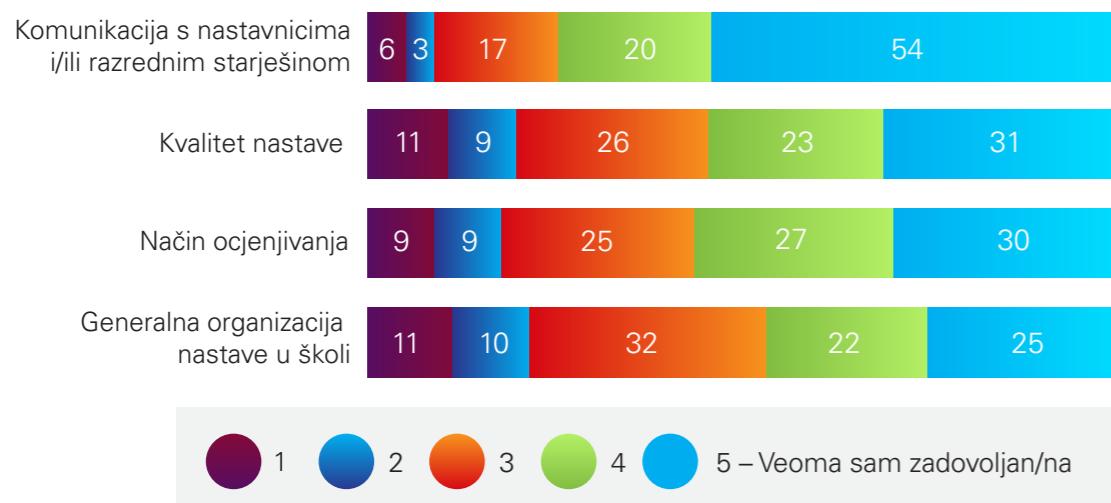
¹⁹³ Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, 2021.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, 2021.

Ocjene roditelja postale su nešto kritičnije 2021. godine, kako za organizaciju rada škola tokom pandemije, tako i za obrazovanje na daljinu.

Slika 6.5 b Zadovoljstvo roditelja različitim aspektima obrazovanja na daljinu u Crnoj Gori 2021. godine, obrazovanje u školi u kontekstu izmjenjenih okolnosti



Slika 6.6 c Zadovoljstvo roditelja različitim aspektima obrazovanja na daljinu u Crnoj Gori 2021. godine, obrazovanje na daljinu



Izvor: Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, 2021.

Pogoršanje ukupne ocjene nastave u toku krize izazvane kovidom-19, kako od strane roditelja tako i od učenika, odražava rastuće nezadovoljstvo ponudom obrazovanja i razočaranje što efikasno rješenje (koje bi se oslanjalo na dobro osmišljenu, pedagoški izazovnu, motivišuću i atraktivnu obrazovnu platformu) nije razvijeno tokom prethodne godine.

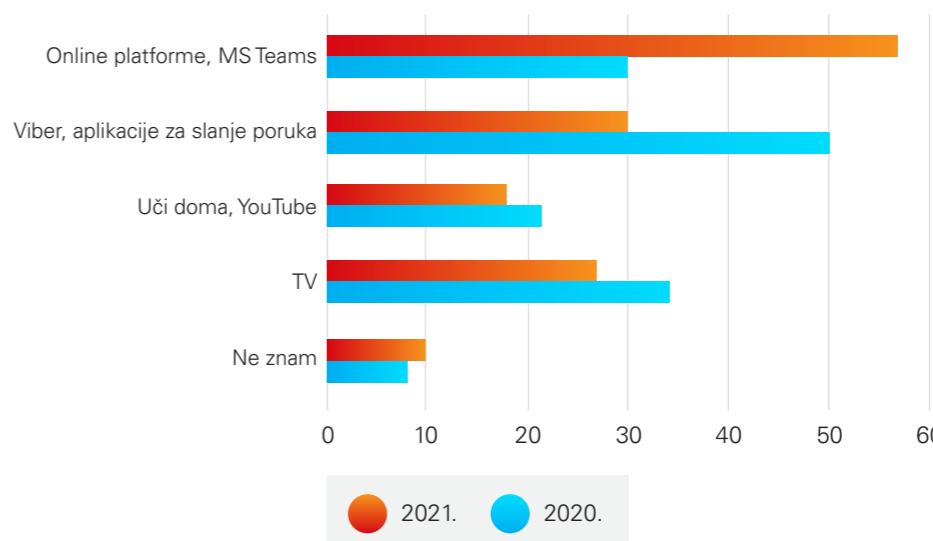
6.2.2.3 Ograničenja u pogledu opreme i platformi za učenje

Iako je IKT oprema za učenje na daljinu nedostajala u oko 20% domaćinstava, raznovrsnost platformi za učenje, kreiranih u proljeće 2021., stvorila je dodatni problem roditeljima i učenicima, što je pogoršalo probleme prilagođavanja novim alatima.

Različite aplikacije za komunikaciju korišćene su, pored televizije, tokom realizacije projekta „Uči doma“ na servisu YouTube, i to uglavnom Viber (koji 50% roditelja smatra najefektivnjim

alatom za obrazovanje na daljinu). U svega 30% slučajeva navedena je upotreba onlajn platforme za učenje. Situacija se promijenila uvođenjem MS Teamsa, koji je postao preferirani alat za učenje.

Slika 6.7 Najefektivnije korišćeni alat za učenje na daljinu u Crnoj Gori tokom 2020. i 2021. (odgovori roditelja, %)



Izvor: Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, april-jun 2020. i Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, 2021.

6.2.2.4 Ograničenja u pogledu vještina

Na početku zatvaranja škola, vještine nastavnika za korišćenje IKT za obrazovanje na daljinu bile su niske u Crnoj Gori. Tokom narednih mjeseci, oko 4.300 nastavnika, iz svih škola u Crnoj Gori, prošlo je dvodnevnu obuku o korišćenju platforme Microsoft Teams za digitalno obrazovanje, u organizaciji MEIS-a¹⁹⁶. Škole su sve sastanke izmjestile na internet, što im je pomoglo da se upoznaju s digitalnim alatima. Ipak, jaz u vještinama, posebno u odnosu na EU-27 ostaje veliki.¹⁹⁷

6.2.2.5 Ograničenja u pogledu kurikuluma i pedagoškog rada

Nastava putem televizije, iako je dobro poslužila u svrhu brze reakcije, nije doprinijela kvalitetu nastavnog plana i programa. Kurikulum usmjeren na ishode i kompetencije sveden je na najvažnije ishode, a revidirano je i planiranje na nivou škole kako bi se sadržaj programa prilagodio konceptu nastave putem televizije. Stoga su sve škole imale isti raspored tokom perioda u kome su bile zatvorene, a autonomija škole i nastavnika u pogledu odluka u vezi s kurikulumom bila je ozbiljno narušena. S druge strane, digitalni sadržaj nije pripremljen i ponuđen nastavnicima, čak ni u smislu dobrih primjera koji bi mogli da posluže u pogledu orientacije tokom njihove sopstvene pripreme – stoga su nastavnici bili prepušteni sebi u namjeri da iznađu načine za prevaziđenje izazova. Iako se Microsoft Teams uglavnom koristio tokom školske 2020/21. godine i, iako su neke škole u potpunosti prešle na nastavu putem interneta, oko polovine nastavnika nije koristilo interaktivne funkcije ove platforme, već je ograničilo nastavu na slanje

196 Podaci dobijeni od MEIS-a

197 World Bank Group: *The Economic and Social Impact of COVID-19. Education. Western Balkans regular economic report No.17. (Ekonomski i socijalni uticaj kovida-19. Obrazovanje. Redovni ekonomski izvještaj za Zapadni Balkan br. 17.)* Spring 2020.

materijala i zadataka za djecu¹⁹⁸. Ovi materijali ocijenjeni su kao opterećujući, posebno u nižim razredima¹⁹⁹, naročito zbog toga što su roditelji imali obavezu da ih stampaju ili prepisuju. Osim toga, ne postoje dokazi, čak i kada je nastava bila interaktivna, da je bila naprednija u smislu korišćenja digitalnih opcija – poput dijeljenja učenika u virtuelne grupe, korišćenja aplikacija kao Jamboard ili Forms, videa i sl. za motivisanje i aktivnije iskustvo učenja. Nastavnici su se najčešće odlučivali za prikazivanje PowerPoint prezentacija i predavanje.²⁰⁰

Kao posljedica nedostatka digitalnog kurikuluma i mogućnosti za pedagoški rad na taj način, odgovori u vezi s iskustvima učenika u Crnoj Gori ukazuju na pad motivacije učenika – više od 70% roditelja navelo je kako je njihovo dijete izgubilo motivaciju i radne navike tokom obrazovanja na daljinu²⁰¹. Roditelji se takođe žale da im je potrebna veća podrška škola, posebno u vezi s predmetima u kojima roditelji ne posjeduju znanja i vještine kako bi pomogli svojoj djeci²⁰². Adolescenti takođe navode da 50% njih više i ne prati nastavu putem televizije jer je smatraju nezanimljivom. Umjesto toga, više su orientisani ka interakciji i sadržajima na internetu²⁰³.

U sklopu istraživanja o stavovima učenika o školovanju tokom 2020/21. učenici srednjih škola²⁰⁴ takođe su iskazali nezadovoljstvo – 36% od skoro 4.000 ispitanika bilo je nezadovoljno, 37% djelimično nezadovoljno onlajn nastavom organizovanom u prvom polugodištu. Oko 50% učenika tvrdilo je da je kurikulum isuviše zahtjevan, oko 50% je navelo da im nedostaje interakcija i komunikacija uživo sa svojim nastavnicima. Tokom drugog polugodišta, s većom autonomijom škola u pogledu organizacije nastave, došlo je do promjene viđenja učenika, pa je 57% njih izjavilo da su zadovoljni i da ne predlažu nikakve promjene.

6.2.2.6 Ograničenja u pogledu praćenja i ocjenjivanja

Ocenjivanje tokom obrazovanja na daljinu predstavljalo je izazov za neke roditelje, ključne aktere s kojima su obavljeni intervjuji, ali i same učenike. Modalitet ocenjivanja učenika nije prilagođen digitalnom okruženju i ostao je prilično tradicionalan, s tim da su sniženi kriterijumi. U principu, roditelji nisu bili veoma nezadovoljni (vidi Sliku 6.4). Roditelji su primjetili da manjak praćenja i sniženi kriterijumi ocenjivanja nisu imali negativan uticaj na djecu, dok su se ključni akteri osvrnuli na potrebu za promjenom načina ocenjivanja s pretežno sumativne procjene na formativnu²⁰⁵. Adolescenti navode da su bili u potpunosti preopterećeni domaćim zadacima – 70% požalilo se u vezi s ovim aspektom nastave²⁰⁶.

Srednjoškolci su bili veoma zabrinuti kako će izgledati maturski ispit na kraju školske godine s obzirom na to da je njihovo obrazovanje poremećeno i otežano.²⁰⁷

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Istraživanje o stavovima roditelja prema učenju na daljinu i ponovnom otvaranju škola. <https://www.unicef.org/montenegro/media/15891/file/mne-media-1001.publication.pdf>

²⁰⁰ Podaci dobijeni od MEIS-a

²⁰¹ Istraživanje o stavovima roditelja prema učenju na daljinu i ponovnom otvaranju škola. <https://www.unicef.org/montenegro/media/15891/file/mne-media-1001.publication.pdf>

²⁰² Ibid.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Unija srednjoškolaca Crne Gore: Istraživanje o stavovima srednjoškolaca/ki o nastavi u prvom i drugom polugodištu, kao i maturskim ispitima.

²⁰⁵ Istraživanje o stavovima roditelja prema učenju na daljinu i ponovnom otvaranju škola. <https://www.unicef.org/montenegro/media/15891/file/mne-media-1001.publication.pdf>

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Unija srednjoškolaca Crne Gore: Istraživanje o stavovima srednjoškolaca/ki o nastavi u prvom i drugom polugodištu, kao i maturskim ispitima.

Sistemski monitoring ishoda učenja u cilju procjene uticaja izmijenjenih okolnosti školovanja uslijed pandemije kovida-19 još uvijek nije sproveden, a u tu svrhu nisu korišćeni ni maturalni ispiti održani 2020. i 2021. godine.²⁰⁸ Preporučuje se da se ove procjene sproveđu u bliskoj budućnosti čime bi se utvrdili obim i vrsta uticaja ovog vanrednog načina školovanja i učenja na ishode učenja učenika.

6.2.2.7 Dobrobit učenika

Roditelji u Crnoj Gori navode promjene u psihosocijalnom funkcionisanju svog djeteta koje su slične onima na koje se ukazuje u brojnim međunarodnim studijama²⁰⁹. Više od 70% učenika osjećalo je preopterećenost i naglasilo važnost mentalnog zdravlja za vrijeme krize izazvane kovidom-19, tvrdeći da im nije na raspolaganju dovoljno psihološke i psihosocijalne pomoći²¹⁰. Adolescentima najviše nedostaje druženje s vršnjacima (85,7%), a izražava se i zabrinutost zbog izgleda za pronalaženje posla i nastavka školovanja, kao što je prikazano u Tabeli 6.1²¹¹. Tokom 2021. godine razlozi za zabrinutost ostali su isti.

Tabela 6.1 Šta je adolescentima nedostajalo tokom zatvaranja škola?

AKTIVNOST	UOPŠTE MI NE NEDOSTAJE	POMALO MI NEDOSTAJE	MNOGO MI NEDOSTAJE
Nastava koja se odvija uživo u učionici	13,47% (68)	34,65% (175)	51,88% (262)
Direktan kontakt s nastavnicima	20,2% (102)	37,03% (187)	42,77% (216)
Druženje u školi	5,15% (26)	9,11% (46)	85,74% (433)
Ocenjivanje u odjeljenju	32,28 (163)	34,85% (176)	32,87% (166)

Izvor: Brza procjena socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, april 2020.

6.3 Uticaj krize izazvane pandemijom kovida-19 na pravičnost

Zatvaranje škola kao odgovor na izbjeganje pandemije kovida-19 nesrazmerno je negativno uticalo na djecu iz ranjivih grupa širom svijeta. U Crnoj Gori je u posebnom riziku veliki dio djece iz romske zajednice, djece pogodjene siromaštvom i djece s posebnim obrazovnim potrebama. Prelazak na onlajn obrazovanje uticao je na djecu iz ranjivih grupa u Crnoj Gori na više načina, povećavajući rizik od društvene isključenosti. Osim toga, pandemija je još dodatno pogodila romsku i egipćansku zajednicu, gurajući je iz siromaštva u ekstremno siromaštvo.²¹²

Nejednak pristup tehnološkoj infrastrukturi prvi je i najvidljiviji nepovoljan faktor koji utiče na djecu iz ranjivih grupa, posebno djecu iz romske i egipćanske zajednice, kao i djecu koja žive u siromaštvu. U Crnoj Gori 21% domaćinstava s djecom školskog uzrasta nema računar s internet konekcijom, 51% nema tablet računar s internet konekcijom, a oko 1% ne posjeduje televizor²¹³. U romskoj i egipćanskoj zajednici svega 54,2% domaćinstava ima pristup internetu,

²⁰⁸ Informacija dobijena od Ispitnog centra Crne Gore

²⁰⁹ <https://www.unicef.org/montenegro/media/15891/file/mne-media-1001.publication.pdf>

²¹⁰ Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, april–jun 2020.

²¹¹ Ibid.

²¹² UN, Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, 2021.

²¹³ UN, Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori, april–jun 2020.

a samo 15% ima računar kod kuće²¹⁴. Ovi procenti ukazuju na ozbiljan digitalni jaz između opšte populacije i onih koji žive u siromaštvo, uključujući Rome i Egipćane, koji nisu imali priliku da intenzivnije koriste IKT izvan škole za izradu školskih zadataka i da steknu digitalne kompetencije, kao ni da se naviknu na oslanjanje na IKT za rješavanje problema²¹⁵. Stoga, mnoga romska i egipćanska djeca ne mogu da učestvuju u onlajn obrazovanju koje je uvedeno.

Škole su organizovale alternativna rješenja za nastavu za djecu koja ne posjeduju IKT opremu, pripremajući štampani materijal za učenje koji je potom distribuiran porodicama. Registrovane su donacije tableta najugroženijim grupama od strane MP i drugih donatora²¹⁶ koji bi se koristili za učenje na daljinu.

Podrška roditelja učenju djece tokom obrazovanja na daljinu slabija je u porodicama koje su pogodjene siromaštvo. Nivo obrazovanja roditelja snažan je faktor koji utiče na sposobnosti roditelja da podrže obrazovanje svoje djece na daljinu, da smisleno preuzmu ulogu nastavnika i uz to budu vješti u korišćenju tehnologija koje se koriste za učenje. S obzirom na nizak nivo obrazovanja odraslih u romskoj zajednici, podrška djeci tokom obrazovanja na daljinu bila je niža nego u porodicama iz opšte populacije.

Većina porodica iz najnižeg kvintila socioekonomskog statusa suočila se i s povećanim rizikom od gubitka ionako skromnih prihoda, jer su se tržista i sistemi roba i usluga zatvarali tokom zaključavanja. Time je dodatno pogoršana neizvjesnost koja bi mogla uticati na vrijeme, strpljenje i energiju roditelja koji su potrebni za podršku djeci. Uz to, iz istih razloga, djeca su postala opterećenija većim brojem kućnih poslova. Osim toga, takva stresna situacija može izazvati i pojavu porodičnog nasilja, što negativno utiče ne samo na dobrobit djece, već i na njihove kapacitete za učenje i uključivanje u rad koji se odnosi na školske obaveze. Istraživanja pokazuju da se porodično nasilje povećavalo tokom trajanja mjera zatvaranja škola i da je bilo prisutnije u porodicama s više djece.²¹⁷

S obzirom na to da ugrožena djecu imaju niži stepen samoefikasnosti i slabiji osjećaj pripadnosti školi²¹⁸, i s obzirom na to da odnos nastavnika prema njima često prate niska očekivanja, dodatni nepovoljni faktori, navedeni gore, pogoršavaju rizik od toga da se ugrožena djece potpuno isključe prilikom zatvaranja škola i u potpunosti napuste školu²¹⁹. Slika 6.8 prikazuje procijenjeni porast jaza u postignućima, prema PISA testiranju, između najbogatijeg i najsirošnjeg kvintila koji je posljedica gore navedenih faktora²²⁰.

214 Ibid.

215 OECD (2020). *Strengthening online learning when schools are closed* (Jačanje sistema onlajn učenja kad su škole zatvorene)

216 Tim koji realizuje ESA nije uspio da dođe do podataka o tačnom broju doniranih tableta.

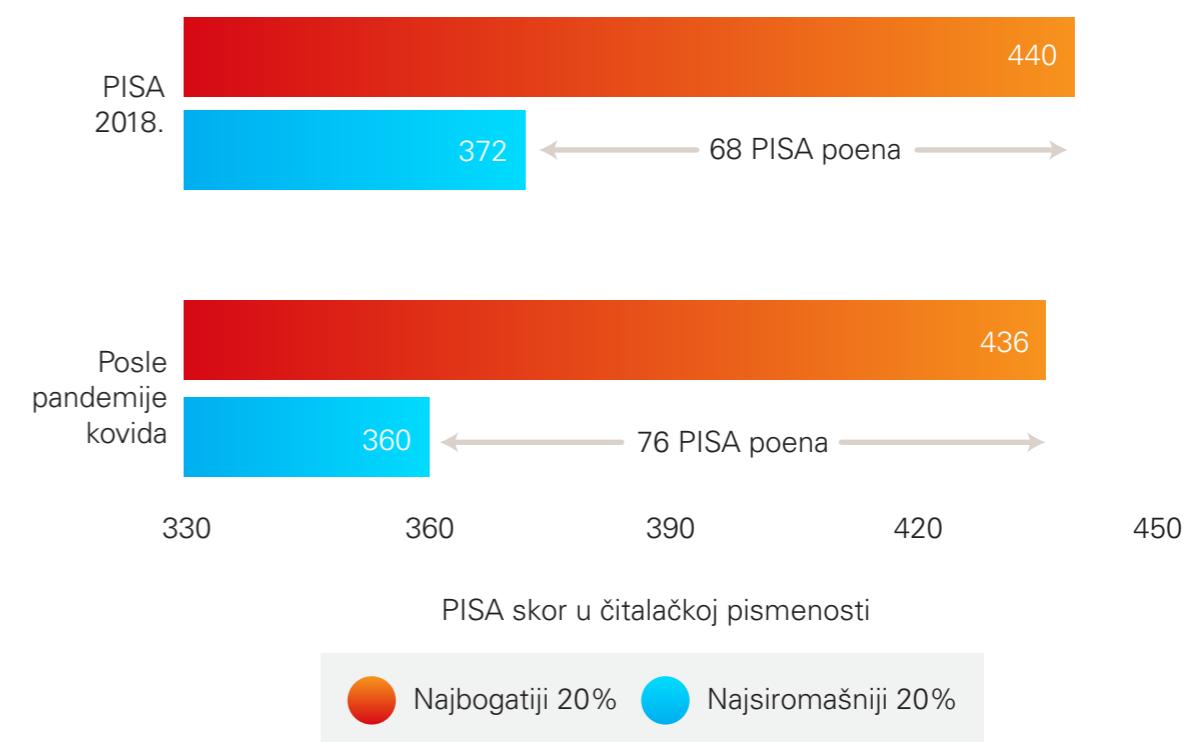
217 Save the Children: *The hidden impact of Covid-19 on child protection and wellbeing*. (Skriveni uticaj pandemije kovida-19 na dječju zaštitu i dobrobit.)

218 Baza podataka OECD PISA 2018.

219 OECD (2020). *Strengthening online learning when schools are closed: The role of families and teachers in supporting students during the COVID-19 crisis*. (Jačanje sistema onlajn učenja kad su škole zatvorene: Uloga porodica i nastavnika u pružanju podrške učenicima tokom krize izazvane pandemijom kovida-19) https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=136_136615-o13x4bkowa&title=Strengthening-online-learning-when-schools-are-closed

220 World Bank Group: *The Economic and Social Impact of COVID-19. Education*. Western Balkans regular economic report No.17. (Ekonomski i socijalni uticaj pandemije kovida-19. Obrazovanje. Redovni ekonomski izveštaj za Zapadni Balkan br. 17.) Spring 2020 <http://documents.worldbank.org/curated/en/932621590693246041/The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Education>

Slika 6.8 Procijenjeni porast razlike u postignućima, prema PISA testiranju, između najbogatijeg i najsirošnjeg kvintila koji je posljedica krize izazvane pandemijom kovida-19.



Izvor: Podaci o PISA 2018, proračuni Svjetske banke

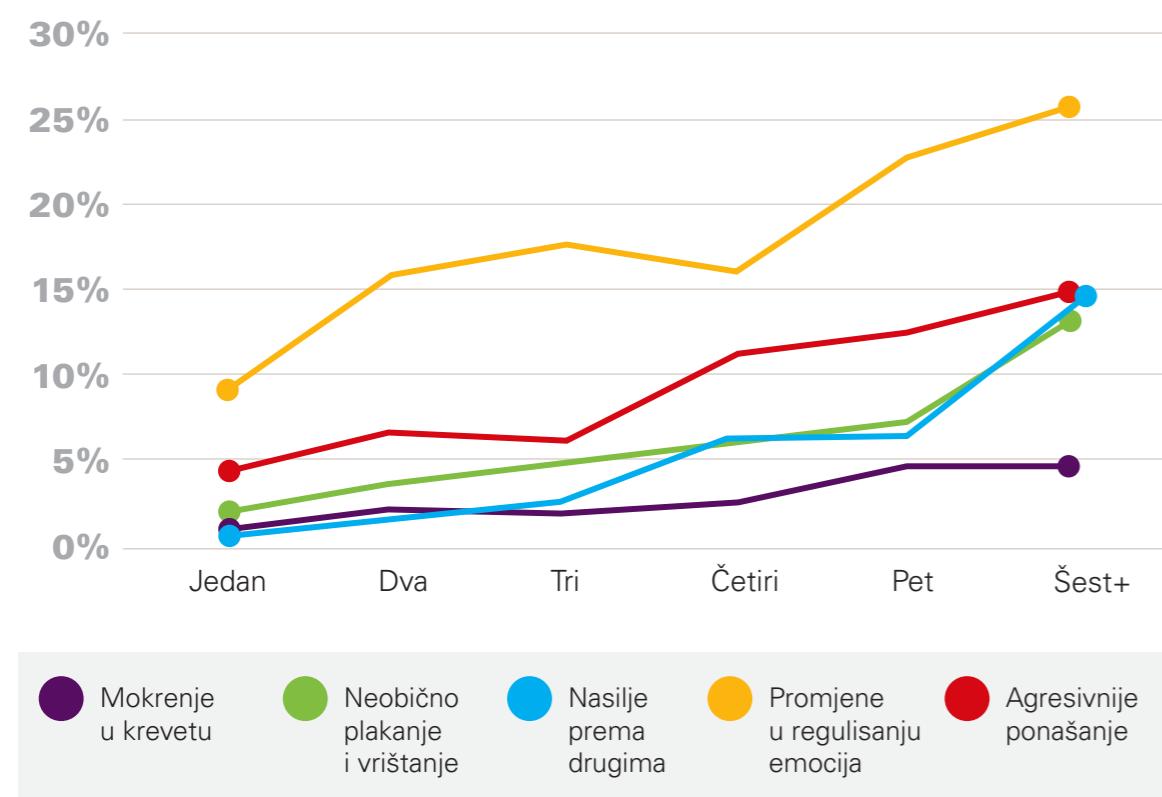
Napomena: Na PISA skali otprilike je jednako jednoj godini školovanja. ESCS: Ekonomski, socijalni i kulturni status

U slučaju djece s posebnim obrazovnim potrebama, pored prepreka povezanih s niskim primanjima porodica, njihova situacija postala je složenija tokom krize izazvane pandemijom kovida-19 zbog nedostatka osnovnih usluga i podrške u školama, dnevnim i resursnim centrima – zbog zatvaranja škola i dodatnih preventivnih mjera. Roditelji djece sa smetnjama u razvoju suočavaju se s dodatnim izazovima, prvenstveno u pogledu nedostatka usluga podrške²²¹. Postoje izvještaji koji pokazuju da je dobrobit djece s posebnim obrazovnim potrebama ugrožena više nego kod ostale djece. Prema nalazima studije organizacije Save the Children, djeca sa smetnjama u razvoju i hroničnim zdravstvenim problemima pokazala su veći stepen mokrenja u krevetu, promjena u pogledu regulisanja emocija, neuobičajenog plakanja i vrištanja, agresivnijeg ponašanja i ispoljavanja nasilja nad drugima²²². Takođe, negativna osjećanja i problemi u vezi s dobrobiti povećavali su se kako bi rastao broj djece u domaćinstvu.

221 Save the Children: *The hidden impact of Covid-19 on child protection and wellbeing*. (Skriveni uticaj pandemije kovida-19 na dječju zaštitu i dobrobit)

222 Ibid.

Slika 6.9 Udio djece koja su ispoljavala znakove stresa i ozbiljne uznenamirenosti i broj djece u domaćinstvu



Izvor: Skriveni uticaj pandemije kovida-19 na dječju zaštitu i njihovu dobrobit

Da bi smanjili učestalost navedenih negativnih pojava, nastavnici u Crnoj Gori pripremali su individualizovani nastavni materijal, u skladu s Individualnim razvojno-obrazovnim programom (IROB). Na školskom portalu – stranici za inkluzivno obrazovanje (<http://www.skolskiportal.edu.me/Pages/Inkluzivnoobrazovanje.aspx>) postavljeni su materijali koji su prilagođeni razvojnim karakteristikama i potrebama djeteta s ciljem da služe kao model ili ideja za pripremu individualizovanih materijala: po oblastima razvoja, rada, predmetnim programima. Izrađen je i Protokol za procjenu aktuelnog razvojnog i akademskog statusa djece s posebnim obrazovnim potrebama da bi planirali dalje kvalitetno učenje, kao i uputstva za povratak u vrtić/školu nakon pandemije kovida-19. Protokol uključuje instrukcije za djecu s posebnim obrazovnim potrebama, kao i instrukcije za učenje na daljinu.

6.4 Uticaj na potrošnju Vlade Crne Gore

Na kraju, kriza izazvana pandemijom kovida-19 uticala je i na finansije, pa je Vlada izvršila rebalans budžeta, što je uticalo i na izdvajanja za sektor obrazovanja. Pandemija kovida-19 takođe je uticala i na budžet Vlade. S jedne strane, zbog povećane ciljane potrošnje, na primjer na zdravstveni sektor i programe ekonomске podrške, dok je, s druge strane, pandemija kovida-19 uzrokovala očekivano smanjenje budžetskih prihoda kao rezultat pada ekonomski aktivnosti. To je navelo Vladu Crne Gore da revidira svoj budžet u junu 2020. sa 2,64 miliona eura na 2,58 miliona eura (-2,4%). Rebals budžeta omogućio je Vladi da ispunji uslove za novo zaduživanje od međunarodnih institucija. U okviru revidiranog budžeta, očekivani prihodi prilagođeni su naniže s prvobitne 2,0 milijarde eura na 1,7 milijardi eura (-17%), dok je deficit budžeta za 2020. prilagođen naviše sa 50 miliona na 336 miliona (+572%).

Tabela 6.2 Budžet Vlade za 2020. revidiran sredinom godine, u eurima

Budžet	Prvobitni budžet 2020.	Revidirani budžet 2020.	Razlika
Prihodi	2.054.360.284	1.704.989.611	-349.370.673
Rashodi	2.104.320.533	2.040.879.206	-63.441.327
Deficit	-49.960.249	-335.889.595	-285.929.346
Ukupni saldo	-590.560.249	-877.489.595	-286.929.346
Ukupna primanja budžeta	2.644.920.533	2.582.479.206	-62.441.327

Izvor: Proračuni UNICEF-a zasnovani na podacima MF o revidiranom budžetu

Sektor obrazovanja takođe je pogoden smanjenjem budžeta od ukupno 2,1 milion eura, što je razlika od 1,1% ukupnog budžeta u odnosu na prvobitno planirani budžet za 2020.

Revizija budžeta koja je uticala na MP (u to vrijeme još uvijek MP) iznosila je 1,3 miliona eura (-0,8%). Stvarni podaci o realizaciji tokom 2020. godine još uvijek nisu dostupni, ali MP je u intervjuima navelo da se, na osnovu podataka kojima se raspolaze, očekuje da stvarni izdaci neće mnogo varirati u poređenju s revidiranim budžetom.

Tabela 6.3 Rebalans budžeta MP, jun 2020.

Institucija	Prvobitni budžet 2020.	Revidirani budžet 2020.	Apsolutna razlika	Razlika u %
Ministarstvo prosvjete	169.346.072	168.039.654	-1.306.418	-0,8%
Institucije sistema obrazovanja	26.104.156	25.274.306	-829.850	-3,2%
– Ispitni centar	888.309	783.209	-105.100	-11,8%
– Centar za stručno obrazovanje	756.892	644.442	-112.450	-14,9%
– Zavod za školstvo	1.534.336	1.197.336	-337.000	-22,0%
– Druge institucije sistema obrazovanja	22.924.619	22.649.319	-275.300	-1,2%
Ukupno	195.450.228	193.313.960	-2.136.268	-1,1%

Izvor: Proračuni UNICEF-a zasnovani na podacima MF o revidiranom budžetu

Budžetski rezovi nesrazmjerno su koncentrisani na određene budžetske linije, što ima ogroman uticaj na određene aktivnosti. Iako se u relativnom broju ovo može smatrati malim rezom, a time i ograničenim uticajem, treba imati na umu, kao što je prikazano u poglavljiju 5, da je 84% budžeta za obrazovanje namijenjeno za zarade te da je riječ o troškovima, a to je kategorija u kojoj je teže ostvariti uštede. Stoga ne čudi da se najveći udio (86%) budžetskih rezova za Ministarstvo obrazovanja odnosi na smanjenje troškova usluga i materijalnih troškova²²³.

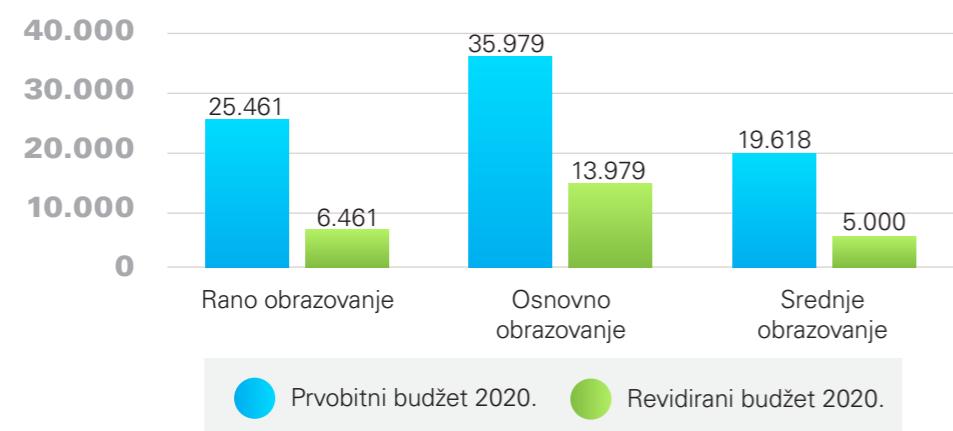
223 Troškovi usluga uključuju: i) pravne i notarske usluge, ii) konsultantske usluge, projekte i studije, iii) usluge profesionalnog razvoja, iv) ostale usluge. Materijalni troškovi uključuju troškove za: i) administrativni materijal, ii) materijal za zdravstvenu zaštitu, iii) materijal za posebne namjene, iv) potrošnju energije.

Tabela 6.4 Analiza (revidiranog) budžeta za usluge i materijalne troškove za 2020., u eurima

Ministarstvo prosvjete	Budžet za usluge			Budžet za materijalne troškove		
	Prvobitni budžet 2020.	Revidirani budžet 2020.	Ministarstvo prosvjete	Prvobitni budžet 2020.	Revidirani budžet 2020.	Ministarstvo prosvjete
Predškolsko obrazovanje	77.461	44.461	-33.000	526.984	431.984	-95.000
Osnovno obrazovanje	874.480	562.480	-312.000	1.818.585	1.568.585	-250.000
Srednje obrazovanje	229.619	100.001	-129.618	1.070.238	923.238	-147.000
Učenički i studentski standard	0	0	0	607.201	605.201	-2.000
Administracija	370.500	277.700	-92.800	49.411	39.411	-10.000
Program: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva	0	0	0	130.000	130.000	0
Program: Više i visoko obrazovanje	217.001	166.001	-51.000			0
Program: Fond za dualno obrazovanje	50.000	50.000	0	0		0
Ukupno	1.819.061	1.200.643	-618.418	4.202.419	3.698.419	-504.000

Izvor: Proračuni UNICEF-a zasnovani na podacima MF o revidiranom budžetu

Još jedan jasan primjer efekta rebalansa budžeta izazvanog pandemijom kovida-19 jeste budžet za usluge profesionalnog razvoja nastavnika, koji je smanjen sa 81,05 hiljada eura na 25,44 hiljade eura, što predstavlja smanjenje od 68% u odnosu na prvobitno planirani budžet za 2020.

Slika 6.10 Budžetska izdvajanja za usluge profesionalnog razvoja nastavnika, u eurima

Izvor: Proračuni UNICEF-a zasnovani na podacima MF o revidiranom budžetu

Takode, tokom 2021. godine, finansijski uticaj pandemije kovida-19 osjetiće se u sektoru obrazovanja, ostavljajući vrlo malo prostora da se manevriše u kratkom roku. Kad je riječ o 2022. godini, mogućnosti će zavisiti od brzine ekonomskog oporavka, kako je takođe opisano u poglavlju 1, mogućnosti obnove i poboljšanja stvaranja poreske baze Vlade Crne Gore i od potencijala bilo kojih dodatnih izvora vanjskog finansiranja za podršku sprovođenju sektorskog plana. Trenutna situacija, stoga, samo nameće potrebu da se sistematski identifikuju bilo kakve neefikasnosti u sistemu i da se planiraju oporavak i jačanje obrazovnog sistema.

6.5 Zaključci i preporuke

Kvalitet – Svjetska banka predviđela je da bi se zbog zatvaranja škola i drugih mjera u vezi s pandemijom kovida-19 rezultati PISA testiranja na Balkanu mogli smanjiti za 16 poena, a procenat učenika koji ne bi dostigli nivo osnovne vještine čitanja mogao bi se povećati sa sadašnjih 53% na 61%. To bi dovelo do značajnog udara na razvoj ljudskih resursa. Zabrinutost u vezi s gubicima u pogledu učenja treba da prati i zabrinutost u vezi s opštom dobrobiti učenika. Istraživanje dobrobiti učenika tokom mjera zaključavanja uslijed pandemije kovida-19 ukazalo je na različite izvore zabrinutosti među djecom, poput straha od bolesti, depresije i osjećaja usamljenosti. Iako je pandemija kovida-19 neočekivano i teško pogodila sektor obrazovanja, još uvijek postoji mnogo toga što sistem može ili je mogao učiniti da nadoknadi gubitak u učenju. Zbog toga je važno učiniti sistem otpornijim u budućnosti, i ispoštovati preporuke zasnovane na međunarodnim istraživanjima i studijama politika, kao i na stavovima koje saopštavaju učesnici istih u Crnoj Gori, a koji sugeriraju sljedeće:

- Od suštinske je važnosti ulagati u razvoj digitalnih vještina nastavnika u područjima koja su najvažnija za organizovanje interaktivnih sesija obrazovanja na daljinu.
- Potrebno je pripremiti i ponuditi širok spektar raznovrsnih, ali visokokvalitetnih i pedagoški oblikovanih digitalnih obrazovnih sadržaja koji će nastavnicima koristiti u nastavi, umjesto da to bude prepusteno njihovoj inventivnosti, dobroj volji i inspiraciji – u kontekstu međunarodne saradnje i razmjene. Ovo bi mogla biti opcija vrijedna istraživanja, posebno u zemljama u kojima se govore slični jezici.
- Prikupiti i razviti materijale za procjenu učenja i znanja i ponuditi ih nastavnicima – takve jedinice treba da sadrže ideje za rad na projektima, grupni rad, autentična manja istraživanja učenika, koristeći sve mogućnosti koje onlajn obrazovanje i digitalni mediji nude.
- Interakciju učenika treba podsticati i tokom zaključavanja, u periodu u kome su škole zatvorene – putem grupnog onlajn rada i/ili periodičnih događaja uživo.
- Potrebno je pružiti veći stepen psihološke podrške svim učenicima kojima je ona potrebna.
- Potrebno je uvesti mjere bezbjednog korišćenja interneta kako bi se djeca mogla zaštитiti od sajber-maltretiranja i drugih kriminalnih sajber-napada.
- Treba osigurati veći stepen i bolje usmjerenu komunikaciju s nastavnicima, posebno kada je riječ o oblastima kurikuluma u kojima roditeljima nedostaje vještina i znanja.
- Sve u svemu, potreban je funkcionalan i dobro koordinisan sistem podrške i praćenja, s dobro razvijenim horizontalnim i vertikalnim institucionalnim vezama.
- Trebalo bi obavezno djeci dati priliku da izraze svoja mišljenja i stavove o iskustvima u školovanju i životu tokom pandemije, zatvaranju škola, učenju na daljinu i svim aspektima ove neobične životne situacije.

Pravičnost – Podaci predstavljeni u ovom poglavlju ukazuju na nedovoljan kapacitet obrazovnih sistema (u Crnoj Gori, ali i širom svijeta) da zaštite djecu iz ranjivih grupa od dodatnog negativnog uticaja krize izazvane pandemijom kovida-19 na njihovo obrazovanje i dobrobit. Pesimistične prognoze u vezi s obrazovanjem djece iz ranjivih grupa relevantne su i za Crnu Goru. Budući da

se otkrivaju duboki problemi na više nivoa (neujednačen pristup infrastrukturi, slabi kapaciteti roditelja za podršku obrazovanju i upotrebi IKT, nedostatak podrške nastavnika i ozbiljni izazovi u pogledu opšte dobrobiti), postoji realan rizik da izolovane mjere neće imati pozitivne efekte. Stoga obrazovni sistem treba da pronade bezbjedan način, da uz poštovanje javnozdravstvenih mjera, organizuje nastavu uživo za djecu iz ugroženih grupa i tokom pandemije. Prelazak na djelimično obrazovanju na daljinu može nastupiti tek nakon što je zagarantovano postojanje adekvatne opreme i individualizovane temeljne podrške, kojom će se osigurati čvrsta osnova u pogledu vještina za korišćenje platforme za učenje, motivacije, samoregulacije i samouverenosti prilikom kontaktiranja s nastavnicima, asistenatima i saradnicima kad god se osjeti potreba za tim.

Finansiranje – lako je revizija budžeta za 2021. godinu naizgled bila manjeg obima, pošto je umanjenje iznosilo 1,3 miliona eura (-0,8%), najveći udio (86%) budžetskih rezova koncentrisan je na određeni dio budžeta gdje je uticaj na mogućnost potrošnje bio najveći. Budžet za troškove koji se odnose na usluge i materijalne troškove smanjen je za 86%. Budžet za usluge profesionalnog razvoja nastavnika smanjen je za 68% u odnosu na prvobitno planirani budžet za 2020. godinu, što uzrokuje ogroman uticaj na odredene aktivnosti.

Takođe, tokom 2021. godine, finansijski uticaj pandemije kovida-19 osjetiće se u sektoru obrazovanja, ostavljajući vrlo malo prostora da se manevriše u kratkom roku. Trenutna situacija, stoga, samo nameće potrebu da se sistematski identifikuju bilo kakve neefikasnosti u sistemu i da se planiraju oporavak i jačanje obrazovnog sistema.



7 Zaključci i preporuke

7.1 Ključni nalazi

Cilj analize sistema obrazovanja jeste sveobuhvatna procjena stanja obrazovnog sistema u Crnoj Gori, ističući njegove snage i slabosti radi informisanog i kvalitetnog kreiranja politika u budućnosti. Ključni nalazi uključuju sljedeće:

1) Generalno, obrazovni sistem u Crnoj Gori ostvaruje dobre rezultate u pogledu upisa u osnovni i srednji nivo obrazovanja. Stope upisa u javne predškolske ustanove ukazuju na očigledan pozitivan trend, ali ukupna stopa upisa u ove ustanove i dalje značajno zaostaje za evropskim prosjekom. Takođe, u smislu unutrašnje efikasnosti, Crna Gora je dobro pozicionirana – karakterišu je niske stope ponavljanja razreda, poboljšanje stope završavanja školovanja i vidljiv pad stope napuštanja škole.

a. Stope upisa: Crna Gora ostvaruje vrlo visoke rezultate kada je u pitanju efektivna stopa napredovanja (osnovna škola između 99% i 100%, četvorogodišnja srednja škola 97–98% i trogodišnja srednja škola 92–94%). Uz to, zemlja dostiže veoma visoku vrijednost efektivne stope tranzicije između ciklusa obrazovanja (96,7–97,7%), kao i vrlo visoku ocjenu kad je riječ o stopi opstajanja u školi (završni razred osnovne škole 96,77%, završni razred četvorogodišnje srednje škole 93,83% i završni razred trogodišnje srednje škole 88,19%). Ocjena koju Crna Gora postiže kada je u pitanju očekivano trajanje školovanja (SLE) poboljšala se na 12,25 godina, što se smatra zadovoljavajućim, posebno ako se ima u vidu da srednjoškolsko obrazovanje u Crnoj Gori nije obavezno, te da ukupno trajanje osnovnog i srednjeg obrazovanja u Crnoj Gori iznosi 13 godina.

b. Bruto stopa upisa u prvi razred: Pitanje na koje je usmjerena posebna pažnja je veoma visoka stopa bruto upisa, koja se može objasniti brojem učenika koji se upisuju u osnovnu školu po prvi put, a koji su stariji i mlađi od zvaničnog uzrasta za upis u prvi razred. U 2019. godini, gotovo 14% novih učenika upisanih u prvi razred osnovne škole bila su djeca koja su starija i mlađa od zvaničnog uzrasta za upis u prvi razred osnovne škole po prvi put.

c. Napuštanje škole: Podaci jasno ukazuju na to da se napuštanje škole smanjilo, ali je i dalje ozbiljan problem u romskoj i egipčanskoj populaciji (vidjeti, takođe, tačku 5).

2) Ipak, čini se da je dobar učinak koji se tiče unutrašnje efikasnosti donekle upitan, jer ne odgovara postignućima učenika u Crnoj Gori u pogledu ishoda učenja. Kvalitet obrazovanja u Crnoj Gori nizak je u poređenju s drugim zemljama (PISA rezultati) i dovodi u pitanje efikasnost ulaganja u obrazovanje u Crnoj Gori. Nacionalna testiranja i ispitni ne obuhvataju ova poređenja, pa je stoga razumljivo da rezultati nacionalnih procjena ne izazivaju zabrinutost slične prirode.

a. Slaba postignuća u poređenju s drugim zemljama: Kvalitet obrazovanja u Crnoj Gori nizak je kada se vrši poređenje s drugim zemljama, kako u 4. razredu osnovne škole, tako i u 1. razredu srednjeg obrazovanja. Treba imati na umu da rezultati PISA

testiranja ne odražavaju uspjeh svih petnaestogodišnjaka u Crnoj Gori, s obzirom na to da 13% kohorte ne ostvari upis u srednju školu.

- b. Niska distribucija rezultata:** Dodatni razlog za ozbiljnu zabrinutost predstavlja distribucija rezultata: na dva relevantna međunarodna testiranja više od 40% učenika bilo je ispod nivoa međunarodnog mjerila koje se označava kao „loš uspjeh“ – više od 40% ovih učenika, uprkos učešću u obrazovanju, ne uspijeva da ovlada minimalnim nivoom kompetencija, dok svega neznatan procenat učenika (1,6%, 1% ili manje) ostvaruje visoka postignuća (na PISA testiranju, riječ je o nivoima 5 ili 6, a u studiji TIMSS „naprednom“ nivou), dok je taj procenat u prosjeku oko 10% u zemljama OECD-a, a u zemljama s najboljim postignućima dostiže 20% ili više.
- c. Napredak postignut u matematici:** Izuzetak od ovih nepovoljnih rezultata je matematika, gdje se i u TIMSS studiji i na PISA testiranju otkrivaju validni pokazatelji napretka i inovacija.

3) Na osnovu sprovedene analize i intervjeta, zaključuje se da postoje razlozi za dalje istraživanje tri seta problema koji bi mogli ograničavati ishode učenja u Crnoj Gori: vrijeme i uslovi za učenje, vještine nastavnika i nekognitivni faktori.

- a. Vrijeme i uslovi za učenje:** Prvi set problema podrazumijeva faktore koji su odlučujući na nivou vremena i uslova za učenje. Crna Gora ima relativno mali broj radnih školskih dana u toku godine, što ograničava stepen izloženosti nastavi i vjerovatno doprinosi nepovoljnim rezultatima. Zbog neravnoteže u mreži škola u Crnoj Gori, postoje škole s velikim brojem učenika kojima je teško upravljati i u čijim odjeljenjima uči preveliki broj učenika, što jasno ograničava konstruktivnu i ka učenju orijentisanu interaktivnu nastavu. Samim tim kako su ograničene mogućnosti za individualizaciju, vannastavne aktivnosti ili dopunsku nastavu za djecu u riziku od slabih postignuća. Srednje škole koje su privlačnije učenicima češće karakterišu brojnija odjeljenja, što zauzvrat može omesti puni razvoj dječjih potencijala i rezultirati veoma niskim procentom onih koji su uspješni. Konačno, srednjoškolsko obrazovanje još uvijek nije obavezno u Crnoj Gori, stoga obrazovni sistem ne šalje dovoljno snažnu poruku mladim generacijama da bez barem srednjeg obrazovanja pronađenje pristojnog zaposlenja nije moguće.
- b. Vještine nastavnika:** Drugi set problema može proisteći iz nedovoljno razvijenih vještina nastavnika da nastavu realizuju u skladu s kurikulumom koji je orientisan na ishode i kompetencije, što rezultira tradicionalnim pristupom tj. predavanjima i zahtijevanjem da učenici prosto reprodukuju naučeno i da uče kod kuće (vidjeti, takođe, tačku 5).
- c. Nekognitivni faktori²²⁴:** Treći set problema povezan je s nekognitivnim faktorima i njihovim potencijalnim inhibirajućim učinkom na učenje i ostvarivanje željenih ishoda učenja. Zasnovan na rezultatima PISA testiranja i potvrđen kroz intervjuje, obrazac koji doprinosi niskim postignućima proizlazi iz pretežno stroge disciplinske klime u školama, u kombinaciji s tolerisanjem velikog broja izostanaka s nastave i kašnjenja na nastavu. Na osnovu određenih neformalnih informacija, koje takođe odgovaraju podacima kojima raspolaže Ispitni centar, a tiču se poređenja previsokih školskih ocjena s rezultatima nacionalnih provjera znanja, učenici veoma često izostaju iz škole

krajem proljeća, kada se bliži vrijeme završetka razreda i testiranja/provjera, jer često ostaju kod kuće kako bi se pripremili za iste. Nadalje, ovaj obrazac podrazumijeva visok procenat učenika s „fiksnim načinom razmišljanja“, tj. pogrešnim ubjedenjem da se inteligencija ne može promijeniti, te da dalji razvoj iste zapravo nije moguć. Ovaj obrazac ukazuje na to da u mnogim školama ovo može biti posljedica školske kulture koja ne nudi istinsku posvećenost i motivaciju, uključujuće i smislene aktivnosti učenja, kao ni socijalno, emocionalno i kognitivno njegujuće okruženje. Kao što bi rekli psiholozi obrazovanja – prevladava „hladna kognitivna ekonomija“ koja podržava snalaženje u životu i nedovoljno aktivno suočavanje s njegovim izazovima, umjesto „tople kognitivne ekonomije“ – koja pospješuje razvoj, radoznalost, kritičko razmišljanje, aktivno angažovanje, istraživanje i inicijative koje podrazumijevaju preuzimanje rizika. Programi koji se bave socijalnim i emocionalnim aspektom rada nastavnika s učenicima mogli bi efikasno doprinijeti ublažavanju otkrivenog problema.

4) Čini se da u sistemu ima dovoljan broj nastavnika. Nažalost, ne postoji pouzdan zbirni skup podataka koji može pružiti cijelovit i detaljan pregled trenutnog nastavnog kadra u sistemu obrazovanja, što je predstavljalo ozbiljan izazov za ovaj dio analize. Staviše, nepostojanje adekvatnih podataka o ukupnom broju nastavnika krajnje je problematično za planiranje budućih potreba. Na osnovu dostupnih podataka zaključili smo da postoji potreba za zapošljavanjem mlađeg nastavnog osoblja, kao i za promocijom nastavničke profesije među srednjoškolcima/budućim studentima.

- a. Zapošljavanje:** U posljednjih pet godina potreba za zapošljavanjem nastavnog osoblja znatno se povećala, a broj nezaposlenih nastavnika se neznatno smanjio. Međutim, podaci ukazuju na vrlo izražen sistemski problem takozvane strukturne nezaposlenosti nastavnika. Naime, dok s jedne strane imamo stalni porast novih slobodnih radnih mjesta za nastavnike između 2015. i 2019. (57,33%), s druge strane bilježimo znatno manji pad broja nezaposlenih nastavnika u istom periodu (20,07%). Ovaj rezultat analize jasno ukazuje na to da postoji određena vrsta nedosljednosti obrazovnih politika prilikom upisa studenata tj. budućih nastavnika na fakultetima koji obrazuju nastavni kadar i potreba samog obrazovnog sistema.
- b. Starosna struktura:** Uočljivo je da su najzastupljenije starosne grupe nastavnika one od 30 do 39 godina i od 40 do 49 godina, što bi se moglo ocijeniti kao zadovoljavajuće. Ipak, s druge strane, procenat nastavnika iznad 60 godina raste, dok procenat u starosnoj grupi od 20 do 30 godina opada i taj procenat ostaje vrlo mali u odnosu na ukupnu populaciju nastavnika (11,55%).
- c. Zadovoljstvo poslom:** Anketa koju smo sprovele radi predmetne analize ukazuje na veliko nezadovoljstvo nastavnika mnogim aspektima njihove profesije (društveni status, zarade, materijalni i pedagoški uslovi u školama i problemi vezani za realizaciju nastave tokom trenutne epidemije izazvane kovidom-19).
- 5) Sistem obrazovanja i obuke nastavnika reformisan je kako bi se poboljšao sveukupni kvalitet – iako je napredak postignut, proces reforme još uvijek nije završen, a posebno je potrebno dodatno ojačati razvoj pedagoških, psiholoških i didaktičkih znanja i vještina.**

a. Kvalifikacije nastavnika: Crnogorski obrazovni sistem ima relativno zadovoljavajuće obrazovan nastavni kadar. Međutim, dublje analize ukazuju na to da u predškolskim ustanovama i osnovnim školama još uvijek postoji veliki broj nastavnika s nižom kvalifikacijom od stepena bačelora. Štaviše, procenat potpuno kvalifikovanih nastavnika s diplomama mastera/magistra ili 300 ECTS je zanemarljiv te Crna Gora nije u stanju da prati EU projekti i regionalne trendove obrazovne politike u ovom domenu i ne obezbjeđuje dovoljno visok kvalitet nastave za svoje nove generacije. Iz ovog razloga, studijski programi na kojima se školuju budući prosvjetni radnici treba da budu usklađeni, fleksibilni, modularni, kako bi odgovorili na potrebe savremenog obrazovnog sistema.

b. Profesionalni razvoj nastavnika: Kontinuirana obuka nastavnika je obavezna i postoji široka ponuda programa, ali se njihov uticaj ne prati i ne sprovodi se redovna evaluacija sistema stručnog usavršavanja. Stoga se preporučuje da se sprovede sveobuhvatna evaluacija sistema stručnog usavršavanja, da se identifikuju izvori nedostataka u implementaciji i oblasti kompetencija koje nisu obuhvaćene pomenutim programima, te da se preduzmu koraci ka razvijanju sistema obuke koji stavlja jači naglasak na profesionalni razvoj na nivou škole.

6) Vlada Crne Gore ima dobro razvijene politike i inovativnu praksu u pogledu inkluzivnog obrazovanja djece kojoj je potrebna dodatna podrška prilikom obrazovanja. Iako školarine ne postoje, obrazovanje nije potpuno besplatno i još uvijek postoje otvorena pitanja u vezi s pravičnošću. Paradoksalno, pravičnost obrazovanja ozbiljno je ugrožena na nižim nivoima obrazovanja, a manje na višim nivoima, koji obuhvataju manji broj učenika, a djeca iz različitih ranjivih grupa rjeđe pohađaju školu u odnosu na osnovno obrazovanje.

a. Rodna pitanja: Problemi pravičnosti u Crnoj Gori primarno ne potiču iz tipičnih rodnih razlika, kako u ranim fazama obrazovanja, tako i u srednjem obrazovanju. Prema nekoliko pokazatelja, čini se da je rodna neravnoteža donekle obrnuta i da djevojčice postižu bolje rezultate, dok su dječaci češće među ponavljačima i onima koji rano napuštaju školu.

b. Siromaštvo: Problemi s pravičnošću u Crnoj Gori uglavnom su povezani s indikatorima bogatstva. Pripadanje donjem kvintilu u pogledu porodičnih prihoda glavni je faktor koji ograničava napredovanje obrazovanja djeteta. Razlike su uočljive već pri upisu u jaslice i vrtiće, a još su izraženije prilikom završetka osnovne škole, upisa u srednju školu i završavanja srednje škole. Podaci ukazuju na to da djeca iz siromašnijih porodica, djeca iz ruralnih područja i djeca čiji su roditelji/staratelji niskog nivoa obrazovanja nemaju iste mogućnosti za rani razvoj i da je, kao posljedica toga, potrebno da se u većoj mjeri uključuju u predškolsko obrazovanje i da se njihovi roditelji podrže u stvaranju porodičnog okruženja pogodnog za njihov rani razvoj. Činjenica da siromašna djeca u velikom procentu ne završavaju osnovnu školu predstavlja rizik od nemogućnosti izlaska iz začaranog kruga siromaštva.

c. Manjinske grupe: Najviše su ugroženi učenici iz romske i egipćanske zajednice koji žive u izdvojenim naseljima, suočavajući se s višestrukim barijerama koje do sada sprovedene mjere integracije polako ublažavaju, ali ne uspijevaju u potpunosti da otklone. Uprkos određenim trendovima poboljšanja, završavanje osnovne škole i

dalje predstavlja značajan izazov za ovu djecu, posebno za najsramašniju među njima, što upis u srednju školu i uspješan završetak iste čini izuzetno rijetkim. Alarmantni indikatori predstavljeni u istraživanju MICS i MICS EAGLE pregledu pozivaju na hitnu akciju.

d. Djeca s posebnim obrazovnim potrebama: Podaci o djeci s posebnim obrazovnim potrebama jasno ukazuju da se inkluzivne politike uspješno sprovode u osnovnim školama, dok su u srednjim školama efekti istih manje vidljivi. Na nivou države ne postoje podaci o broju djece sa smetnjama u razvoju, te je neophodno detaljnije i pouzdano prikupljanje podataka u ovoj oblasti, kojima bi se politike i prakse rukovodile u budućnosti i kako bi se osiguralo da djeca sa smetnjama u razvoju uče i napreduju u skladu sa svojim punim potencijalom. Pored toga, potrebno je snažno i efikasno uvezivanje svih relevantnih resora, posebno u dijelu rane detekcije i pružanja usluga rane intervencije.

7) Troškovi Vlade Crne Gore za obrazovanje porasli su u posljednjih pet godina, ali su prema međunarodnim standardima i dalje niski. Iako su pokazatelji koji se tiču efikasnosti pozitivni, postoji zabrinutost u vezi s kvalitetom obrazovanja. Stoga je važno poboljšati efikasnost obrazovanja kako bi se dobila bolja vrijednost za uloženi novac, posebno u aspektima upravljanja i pružanja usluga.

a. Nivo izdvajanja: Iako je Crna Gora povećala relativni udio izdvajanja sa 7,6% u 2015. godini na 8,2% u 2017. godini i time smanjila jaz između sopstvenih ulaganja i ulaganja na nivou međunarodne zajednice, još uvijek je na donjem kraju spektra i daleko od međunarodno prihvaćene obaveze da se za obrazovanje opredjeljuje 15–20%. Dodatno, relativni značaj obrazovanja mjerjen udjelom u BDP-u smanjio se u periodu 2015–2020. Takva ukupna niska izdvajanja za sektor obrazovanja u Crnoj Gori najvjerojatnije predstavljaju važan činilac povećanja disbalansa između troškova za zarade zaposlenih i drugih troškova. Ovaj nalaz, sam po sebi, može opravdati povećanje budžeta za obrazovanje, međutim, bilo kakav suštinski zahtjev za povećanje budžeta biće opravdaniji kada bude dopunjeno sveobuhvatnim sektorskim planom koji bi pratio kadrovske planove zasnovane na dokazima.

b. Troškovi po djetetu: I u apsolutnom i u relativnom smislu, potrošnja za rano i predškolsko obrazovanje se povećala, i to povećanje bilo je više od pukog povećanja broja upisanih, što je rezultiralo većom prosječnom potrošnjom po djetetu. Takođe, došlo je do apsolutnog povećanja potrošnje za osnovno i srednje obrazovanje. S obzirom na to da su ukupni apsolutni brojevi koji se tiču upisa ostali relativno stabilni, to je rezultiralo i većom prosječnom potrošnjom po učeniku. Međutim, upitno je u kojoj mjeri se takvo povećanje potrošnje odnosi na povećanje troškova povezanih s ulaganjem u kvalitet, jer se u istom periodu povećao udio budžeta Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta koji odlazi na zarade.

c. Kapitalne investicije: Vlada Crne Gore je u posljednjih šest godina potrošila 30,4 miliona eura na školsku infrastrukturu. Od toga je 32% uloženo u predškolsko obrazovanje, 26% u visoko obrazovanje, dok je u osnovno uloženo 24%, a u srednje stručno obrazovanje 17%. Udio ukupnog kapitalnog budžeta potrošenog na obrazovanje značajno se smanjivao iz godine u godinu, od 2016., da bi dostigao nivo od samo 5% u 2020. Ovako skromno izdvajanje je u oštem kontrastu s urgentnošću i ozbiljnošću situacije u pogledu školske infrastrukture koja pogoda većinu djece u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju.

d. Doprinosi domaćinstava finansiranju obrazovanja: Nema dovoljno podataka za pouzdano utvrđivanje iznosa doprinosa domaćinstava obrazovanju. Anketa o potrošnji domaćinstava pokazuje relativno nizak doprinos istih obrazovanju. Ovi podaci bi se, međutim, mogli smatrati potcijenjenim, s obzirom na postojanje troškova s kojima se roditelji suočavaju u pogledu kupovine udžbenika za srednje škole, prevoza, ishrane itd. Kao što pokazuje analiza pravičnosti, ekonomski trošak i dalje može biti previsok za roditelje, s obzirom na to da su uglavnom djeca siromašnjeg porijekla u riziku od ranog napuštanja školovanja.

e. Efikasnost i efektivnost: U široj perspektivi, koja prevaziđa opseg predmetne studije, pitanje efikasnosti i efektivnosti potrošnje na obrazovanje nameće se kao relevantno. Analiza potvrđava da, uprkos ukupnim ograničenjima resursa, ostaje naročito važno utvrditi sve manjkavosti u pogledu efikasnosti sistema. Procjena ljudskih resursa čini se dobrom polaznom tačkom za prikupljanje dodatnih dokaza da li trenutno postoje manjkavosti u pogledu efikasnosti u obuci nastavnika ili u angažovanju nastavnika koje treba riješiti. Takođe, mapiranje budućih investicija u školsku infrastrukturu ostaje veoma relevantno s obzirom na trenutnu neusklađenost između potražnje i ponude.

8) U pogledu upravljanja sistemom, vidljiv je kontinuiran proces poboljšanja, što je rezultiralo, između ostalog, mrežom profesionalnih institucija na nacionalnom nivou i uspostavljanjem koherentnog i sveobuhvatnog sistema osiguranja kvaliteta. Štaviše, strateški i zakonodavni okvir obrazovanja je razvijen, ažuriran i modernizovan. Bez obzira na to, postoji prostor za poboljšanje, posebno u vezi s kreiranjem politike na osnovu dokaza.

a. Korišćenje podataka: Iako postoji velika količina podataka koja se generiše i prikuplja o inputima, procesima i rezultatima u pogledu ishoda učenja, upotreba podataka za unapređenje rada škola na lokalnom ili nacionalnom nivou ostaje pod znakom pitanja.

b. Fragmentacija: Iako sve krovne ustanove imaju jasan mandat i relevantan opseg posla, njihova saradnja nije dovoljno efikasna, što stvara utisak fragmentacije koja može biti smetnja zajedničkom opredjeljenju za osiguravanje visokog kvaliteta obrazovanja.

c. Monitoring i evaluacija: Sistemski monitoring i evaluacija uticaja nisu uobičajena praksa: veoma detaljan i kvalitetan rad, znanje i vještine uloženi u složenu eksternu evaluaciju škola ne koriste se u potpunosti te eksterna evaluacija nema uticaj na politiku kakav bi mogla imati. Evidentan je nedostatak nezavisnog monitoringa i evaluacije i nedostatak nezavisnog tematskog ciljanog izvještavanja, što može ometati dalje kreiranje politika čiji je cilj povećanje kvaliteta i pravičnosti u obrazovanju, jer mjere i intervencije koje su do sada korištene nisu u potpunosti efikasne. Stoga, sistem osiguranja kvaliteta obrazovanja treba ojačati i učiniti ga funkcionalnijim i efikasnijim.

9) Tranzicija iz škole na tržište rada nije garantovana, pa je stopa nezaposlenosti u Crnoj Gori visoka, a naročito stopa nezaposlenosti mladih, iako je postojao vidljiv pozitivan trend u periodu prije početka pandemije (2015–2019).

a. Stručno obrazovanje: Razne studije pokazale su da postoji neusklađenost između obrazovnog sistema i tržišta rada. Cilj reformi i ulaganja u stručno obrazovanje jeste veći stepen usaglašenosti s tržištem rada.

b. Društveni uticaj: Društveni uticaj obrazovanja jasno je vidljiv u odnosu između najvišeg stečenog stepena obrazovanja i rizika od siromaštva. Djeca roditelja s niskim nivojem obrazovanja posebno su u riziku od siromaštva.

10) Nadalje, postoje dva glavna razloga za zabrinutost koji su van direktnе kontrole MP-a, a koje treba uzeti u obzir prilikom planiranja. Oni se tiču demografskih promjena i opštih ekonomskih izgleda, posebno uzimajući u obzir uticaj pandemije kovida-19.

a. Demografija: Većina učenika upisana je u relativno mali broj škola koje, zbog prekobrojnosti, moraju raditi po smjenama, dok većina škola ne koristi svoj puni kapacitet. Trend visoke unutrašnje migracije/urbanizacije samo će stvoriti veći pritisak na ionako ekstremnu neravnotežu u korišćenju školske mreže. Istovremeno, ukupna školska populacija u relativnom je padu, koji će u kombinaciji s trendom urbanizacije smanjiti potražnju za obrazovanjem u pojedinim djelovima zemlje. Čini se da podaci ukazuju na to da nastavnici ne migriraju istim tempom, što bi u budućnosti moglo dovesti do neravnoteže između gusto i rjeđe naseljenih područja. Kako ukupna populacija stari, tako stari i starosna struktura nastavnika i očekuje se da će u bliskoj budućnosti doći do većeg osipanja nastavnog kadra zbog penzionisanja. Sve navedeno ukazuje na smjer jasne potrebe za budućim planiranjem infrastrukture, uzimajući u obzir ove demografske promjene.

b. Pandemija kovida-19: Iako još uvijek nema mnogo statističkih dokaza, jasno je da je pandemija izazvala velike poremećaje u sistemu obrazovanja na kojima treba poraditi, kao što su potencijalno smanjeni ishodi učenja i povećan rizik od napuštanja škole u vezi sa siromaštвом, a koji mogu uticati na cijelu generaciju koja je trenutno u školi. Nisu sve promjene nužno negativne, kriza je ubrzala ulaganja u IKT, što će biti od koristi na duže staze.

c. Ekonomski izgledi: Čak i prije pandemije kovida-19 postojali su određeni znakovi ekonomskog usporavanja, ali posljedice pandemije bile su katastrofalne za Crnu Goru – očekivani negativni rast iznosi skoro 15%, a došlo je i do pogoršanja dužničke pozicije. Malo je vjerojatno da će u kratkom periodu iz internih prihoda biti opredijeljena neka značajnija dodatna sredstva za obrazovanje. Rješenja treba tražiti u inovativnim i ekonomičnim rješenjima na temelju strateškog planiranja.

7.2 Preporuke

Iako je predmetna analiza utvrdila značajna poboljšanja u različitim područjima obrazovnog sektora u periodu 2015–2020, određeni napredak u učinku mogao bi biti (privremeno) unazađen zbog uticaja pandemije kovida-19. Analizom je utvrđeno da se i prije pandemije kovida-19 obrazovni sistem suočavao s nekim ozbiljnim slabostima. Ove slabosti zahtijevaju posvećenost Vlade i dovoljna finansijska izdvajanja, uz istovremeni rad na oporavku i daljem jačanju obrazovnog sistema. Trenutna finansijska situacija nameće potrebu da se osigura efikasno i efektivno korišćenje oskudnih resursa. Stoga se preporučuje sljedeće:

1) Ojačati funkciju strateškog planiranja u okviru MP i prepremiti integralni i sveobuhvatni plan reforme sektora obrazovanja, koji će pokriti sve nivoe obrazovanja. Sveobuhvatni plan reforme obrazovanja mora sadržavati jasne i realne ciljeve zasnovane na dokazima. Kao dio razvoja ESP preporučuje se da se prikupi više dokaza o stvarnim potrebama u pogledu infrastrukture i ljudskih resursa:

a. **Mapirati postojeću školsku infrastrukturu** kako bi se osigurala maksimalna efikasnost u korišćenju resursa i postigla najveća korist za učenike. Mapiranje bi, na primjer, moglo da potraži odgovore na sljedeća pitanja:

- Koje su škole nedovoljno iskorišćene i iz kojeg razloga?
- Postoje li neke nedovoljno iskorišćene škole nedaleko od prebukiranih škola, koje se mogu prenamjeniti renoviranjem, obezbjedivanjem prevoza, prilagođavanjem kurikuluma?
- Gdje postoji potreba za novom infrastrukturom na osnovu modela projekcije broja učenika i šta je potrebno da bi se ona obezbijedila?
- Da li je potrebno revidirati norme/maksimalno dozvoljene veličine grupa/odjeljenja u prebukiranim školama?
- Može li veća saradnja između škola omogućiti bolju distribuciju učenika?
- Razmotriti kako se planiranje škola može povezati sa širim multisektorskim planovima regionalnog razvoja.

b. **Uspostaviti pouzdane nacionalne baze podataka o ljudskim resursima** u obrazovanju, koje se mogu koristiti za planiranje sljedećih segmenata.

- Utvrditi potrebu za nastavnicima u budućnosti, i to prema nivou, predmetu, regiji itd. pomoću modela projekcije broja učenika.
- Procijeniti politiku zarada nastavnika u odnosu na fiskalni prostor.
- U bazu podataka o ljudskim resursima uključiti informacije o obuci i napredovanju svakog nastavnika i koristiti ih u svrhu svake analize i planiranja.
- Procijeniti mogućnosti i koristi od uvođenja dualnih profila za nastavnike.
- Razmotriti adekvatnost broja sati nastave i istražiti izvodljivost povećanja.
- Analizirati i povećati broj stručnih saradnika u školama (psihologa, pedagoga, itd.)

Rezultati ove dvije procjene predstavljaju ključne inpute za efikasno strateško planiranje i od najvećeg su prioriteta. Osim toga, preporučuje se da sektorski plan sadrži mapu puta koja će podstići mjerne sa sljedećim ciljevima.

2) Poboljšati stepen pravičnosti i podstaći upis i ostank u školi na svim nivoima, tako što će se:

- nastaviti povećavanje obuhvata ranim i predškolskim obrazovanjem, što će doprinijeti boljoj pripremljenosti djece za osnovnu školu i na taj način smanjiti kašnjenje s upisom djece iz depriviranih kategorija stanovništva;
- sprovoditi kontinuirane kampanje za cijelokupno stanovništvo za podizanje svijesti o važnosti ranog obrazovanja i završenog srednjeg obrazovanja, a koje su posebno namijenjene roditeljima u cilju promovisanja započinjanja obrazovanja u pravoj dobi;
- istražiti mogućnosti da se srednje obrazovanje učini obaveznim;
- istražiti alternativne mjerne socijalne i finansijske podrške, kao što su stipendije i studentski krediti kako bi se osigurala sredstva kojima bi se nadoknadi gubici koje porodica može imati ako dijete nastavi školovanje;
- podržati međusektorskiju saradnju i ojačati veze između sistema socijalnog staranja, zdravlja i obrazovanja u smislu podrške koju mogu pružiti;
- analizirati kvalitet, efektivnost i uticaj već implementiranih mehanizama integracije Roma i Egipćana, uz podršku za završavanje školovanja;
- proaktivno analizirati, formulirati i sprovoditi djelotvornije, održivije i predvidljivije mjerne za podršku obrazovanju romskih i egipćanskih učenika;
- staviti snažniji fokus na mjerne inkluzivnog obrazovanja, sprovoditi kontinuirane kampanje za podizanje svijesti i osigurati punu inkluziju svih učenika s posebnim potrebama u sve nivo obrazovanja, uključujući i srednje obrazovanje; dodatno, sistemski povezati usluge relevantnih resora, naprije zdravstvenog i socijalnog;
- istražiti razloge slabijeg učinka učenika iz albanske zajednice na PISA testiranju i ublažiti probleme.

3) Poboljšati kvalitet obrazovanja:

- Izvršiti pregled i reviziju kurikuluma usmjerenu na sticanje kompetencija, nadgledati njegovu dosljednu implementaciju na času, kao i korišćenje konstruktivističkih nastavnih metodologija (poput kooperativnog učenja).
- Osigurati da se autonomija nastavnika koristi za stvaranje motivacionih i obogačujućih situacija za učenje za sve učenike.
- Sprovesti pametnu integraciju digitalnih alata i tehnologija u obrazovanje i iskoristiti njihov potencijal za poboljšanje kvaliteta, relevantnosti inkluzivnosti i elastičnosti obrazovnog sistema.
- Uvesti, podržati i nadzirati sprovođenje formativnog ocjenjivanja na svim nivoima i iz svih predmeta i osigurati da problemi integriteta ne utiču na ocjene.
- Pratiti dobrobit učenika i mentalno zdravlje (osjećaj pripadnosti školskoj zajednici,

posjedovanje pozitivne slike o sebi, samopoštovanja i samoefikasnosti, razvojnog načina razmišljanja, visoka očekivanja u pogledu daljeg obrazovanja, itd.) i stvoriti mjere podrške za njihov socijalni i emocionalni razvoj.

- Povećati broj stručnih saradnika u školama.
- Identifikovati, prepoznati i širiti postojeću dobru praksu u školama i između škola.

4) **Poboljšati i uskladiti obuku nastavnika tokom bazičnog obrazovanja i stručnog usavršavanja:**

- Ubrzati reformu inicijalnog obrazovanja nastavnika, naročito s ciljem modernizacije i usklađivanja sadržaja sa Standardima za nastavičke kompetencije i povećati broj ECTS-a posvećenih stručnim (psihološko-pedagoško-didaktičkim) disciplinama i učenju kroz praksu (školska praksa) u inicijalnom obrazovanju nastavnika na nivou uporedivog inicijalnog obrazovanja nastavnika u državama članicama EU.
- Uspostaviti mehanizam za osiguravanje profesionalnih (psihološko-pedagoško-didaktičkih) studija za buduće nastavnike u stručnom obrazovanju.
- Iznova razmotriti procedure selekcije studenata za studijske programe koji se bave obrazovanjem budućih nastavnika.
- Preispitati koncept profesionalnog razvoja, posebno u cilju promocije ponude onih oblika profesionalnog razvoja koji su kontekstualniji i uvesti mјere koje osiguravaju primjenu novih vještina u svakodnevnoj nastavi (kao što je procjena portfolija nekoliko nedjelja nakon obuke).
- Osigurati odgovarajuće podsticaje za razvoj karijere nastavnika.
- Raditi na istraživanju izvodljivosti uspostavljanja regionalnih centara za kontinuirani profesionalni razvoj nastavnog osoblja.

5) **Podsticati izgradnju boljeg i povoljnog okruženja:**

- Ispitati adekvatnost broja radnih školskih dana i broja sati kontakta i preći na rad u jednoj smjeni gdje god je to moguće.
- Ciljano ulagati u ICT infrastrukturu i infrastrukturu specijalizovanih predmetnih kabinetova i razvijati digitalne kompetencije nastavnika.
- Poboljšati školsku kulturu stvaranjem više mogućnosti za smisleno angažovanje učenika, podržavanjem razvojnog načina razmišljanja učenika i saradnje.
- Povećati stepen uključenosti roditelja u donošenje odluka na nivou škole i pojačati njihovu ulogu u savjetovanju u vezi s obrazovnom politikom, uključujući i roditelje iz ranjivih grupa.
- Podržati samoorganizaciju učenika i omogućiti veći uticaj učenika na život škole.

6) **Takođe, kao dio daljih procesa reforme obrazovanja, preporučuje se i sljedeće:**

- izgradnja kapaciteta institucija kako bi se **poboljšala funkcija monitoringa i evaluacije**, kao i upotreba podataka na sistematičan način i u različitim starosnim grupama, kroz povećanje broja visoko stručnog osoblja, dodatnog povezivanja s partnerskim institucijama na međunarodnom nivou, itd.;
- jačanje **otpornosti** sistema obrazovanja;
- osiguravanje **dostupnosti resursa i ekonomične potrošnje**.

Sve prethodne preporuke podrazumijevaju pripadajuće troškove. U potpunosti smo svjesni da u ovom trenutku postoji ograničen fiskalni prostor za manevrisanje. Preporučuje se sljedeće:

- **Razviti sveobuhvatni plan reforme sektora obrazovanja, koji treba da prate u potpunosti razrađeni budžeti za različite scenarije brzine ekonomskog oporavka.**
- **Razmotriti adekvatnost trenutnog nivoa izdvajanja za sektor obrazovanja.** Trenutno, niska izdvajanja za sektor obrazovanja u odnosu na međunarodnu praksu predstavljaju razuman argument za razmatranje povećanja izdvajanja Vlade Crne Gore za obrazovanje, kako bi se doprinijelo jačanju primjene ESP-a. Potencijalni izvori vanjskog finansiranja mogli bi predstavljati podršku i dopunu naporima u pogledu sprovodenja (određenih djelova) ESP-a.
- **Identifikovati i otkloniti sve manjkavosti u pogledu efikasnosti u sistemu.** Analiza finansiranja obrazovanja koja bi sadržala pregled javnih rashoda može pomoći da se ponude odgovori na pitanje da li se javni resursi koriste efikasno i efektivno u odnosu na Vladine politike i standarde.





8 Bibliografija

Smjernice za izradu Analize sektora obrazovanja:

- UNESCO, The World Bank, UNICEF and the GPE, *Education Sector Analysis, Methodological Guidelines (Analiza sektora obrazovanja, Metodološke smjernice)*, September 2014. <<https://www.globalpartnership.org/content/methodological-guidelines-education-sector-analysis-volume-1>>

Zakoni i propisi Vlade Crne Gore:

- Vlada Crne Gore, Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju („Sl. list CG“, br. 47/2017)
- <[http://www.mps.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=219402&rType=2&file=Zakon%20o%20osnovnom%20obrazovanju%20i%20vaspitanju%20Crne%20Gore%20lek%20\(1\).docx](http://www.mps.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=219402&rType=2&file=Zakon%20o%20osnovnom%20obrazovanju%20i%20vaspitanju%20Crne%20Gore%20lek%20(1).docx)>
- Vlada Crne Gore, Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, 2017.
- Vlada Crne Gore, Zakon o visokom obrazovanju, 2017. <<http://www.mpin.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=286918&rType=2&file=Law%20on%20Higher%20Education.docx>>
- Zakon o gimnaziji, 2017. <<http://www.mps.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=282601&rType=2&file=Zakon%20o%20gimnaziji.pdf>>
- Vlada Crne Gore, Zakon o stručnom obrazovanju, 2017. <<http://www.cso.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=313008&rType=2&file=Zakon%20o%20strucnom%20obrazovanju%202017.pdf>>
- Vlada Crne Gore, Zakon o budžetu, 2020. <http://www.lexonline.paragraf.me/mne/documents/Old/2019/c2019_074/c2019_074_001_p01.pdf>
- Vlada Crne Gore, Zakon o radu, 2008. („Sl. list CG“, br. 49/08, 26/09, 88/9, 26/10, 59/11, 66/12, 31/14, 53/14 i 4/18)
- Vlada Crne Gore, Zakon o radu, 2020. („Sl. list CG“, br. 74/19)
- Vlada Crne Gore, „Sl. list CG“, br. 062/19, Pravilnik o načinu ocjenjivanja učenika u osnovnoj školi
- Vlada Crne Gore, „Sl. list CG“ br. 66 od 19. 11. 2010. godine, 41/13, Normativi i standardi za sticanje sredstava javnih prihoda za ustanove koje realizuju javno važeće obrazovne programe

Skupovi podataka:

- Podaci EuroStata (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi190/default/table?lang=en>)
- EU-SILC, Anketa o prihodima i životnim uslovima (EU-SILC), podaci za 2019. (verzija od 23. aprila 2021)
- Vlada Crne Gore, MP, finansijski podaci preuzeti iz Izvještaja o rashodima 2015–2020.
- Vlada Crne Gore, MZOŠ, podaci o obrazovanju preuzeti iz Obrazovnog informacionog sistema Crne Gore (MEIS)

- Vlada Crne Gore, Ministarstvo finansija, Izvještaji o rashodima 2015–2020.
- Vlada Crne Gore, Uprava za statistiku (MONSTAT), različiti skupovi podataka, posredstvom <<https://www.monstat.org/eng/index.php>>.
- IOM, podaci o migracijama, posredstvom <https://migrationdataportal.org/?i=netmigrate&t=2020&cm49=499>
- UNDP, Pokazatelji humanog razvoja 2019, posredstvom <<http://hdr.undp.org/en/indicators/4510667>>
- UNICEF, Istraživanje višestrukih pokazatelja 2013. <<https://www.unicef.org/montenegro/reports/montenegro-multiple-indicator-cluster-survey-2013>>
- UNICEF, Istraživanje višestrukih pokazatelja 2018. <https://www.unicef.org/montenegro/statisticki-pregled-mics-2018>
- Svjetska zdravstvena organizacija, Podaci o pandemiji kovida-19
- Svjetska banka, baza podataka pokazatelja razvoja Svjetske banke <<https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.ZS?view=map&year=2018>>

Reference:

- American Rescue Plan Act of 2021 (*Američki Zakon o planu za spas američke ekonomije iz 2021*) (ARPA)
- Azorín, C. (2020). *Beyond COVID-19 supernova. Is another education coming? (Nakon supernove kovida-19. Dolazi li doba novog obrazovanja?)* Journal of Professional Capital and Community. DOI: 10.1108/JPCC-05-2020-0019
- Cerna, L. (2019), *Refugee education: Integration models and practices in OECD countries (Obrazovanje izbjeglica: modeli integracije i prakse u zemljama OECD-a)*, OECD Education Working Papers, No. 203, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a3251a00-en>.
- Dmitrović, D. & Radović, M. *TIMSS 2019. u Crnoj Gori*. Objava rezultata (materijal pripremljen za prezentaciju). Ispitni centar Crne Gore
- Dmitrović, D. (2016?). *PISA 2015. u Crnoj Gori: Rezultati*. Podgorica: Ispitni centar
- Dovigo, F (Ed.). 2018. *Challenges and opportunities in education for refugees in Europe: From research to good practices (Izazovi i prilike u obrazovanju za izbjeglice u Evropi: Od istraživanja do dobre prakse)* Leiden/Boston: Brill Sense
- Dweck, C. S. (2008). *Mindset: The new psychology of success (Mentalni sklop: Nova psihologija uspjeha)*. Random House Digital, Inc.
- European Commission, *Commission Staff Working Document, Economic Reform Programme of Montenegro (2019-2021)*, Commission Assessment (*Radni dokument osoblja Komisije, Program ekonomskih reformi Crne Gore (2019-2021)*, Procjena Komisije)
- European Commission, EACEA/Eurydice (2013), *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe (Ključni podaci o nastavnicima i školskim liderima u Evropi)*. 2013. Edition. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission, EACEA/Eurydice (2015), *The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies (Nastavnička profesija u Evropi: prakse, percepcije i politike)*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission, EACEA/Eurydice (2019), *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition (Ključni podaci o obrazovanju i staranju u ranom djetinjstvu u Evropi – izdanje za 2019. godinu)*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Crne Gore za 2019.*
- European Training Foundation, *Skills Mismatch Measurement in Montenegro (Mjerenje neusklađenosti vještina u Crnoj Gori)*, 2019.
- Fullan, M. (1992). *Teacher Development and Educational Change (Profesionalni razvoj nastavnika i obrazovne promjene)*
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change (Novo značenje obrazovne promjene)*. Routledge.
- Garcia, E. & Weiss, E. (2020). *COVID 19 and student performance, equity, and U.S. education policy: Lessons from pre-pandemic research to inform relief, recovery, and rebuilding (Pandemija kovida-19 i učinak učenika, jednakost i obrazovna politika SAD: Lekcije iz istraživanja prije pandemije za pružanje pomoći, oporavak i obnovu)*. Economic Policy Institute.
- Vlada Crne Gore, Zavod za školstvo, *Standardi kompetencija za nastavnike i direktore u vaspitno-obrazovnim ustanovama*, 2016.
- Vlada Crne Gore, *Program ekonomskih reformi za Crnu Goru 2020–2022*.
- Vlada Crne Gore, Ispitni centar Crne Gore. *Rezultati PISA 2018. u Crnoj Gori*. Nacrt izvještaja.
- Vlada Crne Gore, Ministarstvo prosjekte, *Nacrt Strategije ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja djece u Crnoj Gori 2012–2024*.
- Vlada Crne Gore, Ministarstvo prosjekte, *Nacrt Strategije ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja djece u Crnoj Gori 2020–2025*.
- Vlada Crne Gore, Ministarstvo prosjekte, *Protokol o suzbijanju ranog napuštanja školovanja*, 2017.
- Vlada Crne Gore, Ministarstvo prosjekte, *Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2021–2025 s Akcionim planom*, Podgorica, 2021. <https://www.gov.me/clanak/strategija-ranog-i-predskolskog-vaspitanja-i-obrazovanja-2021-2025-sa-akcionim-planom>
- Vlada Crne Gore, MOESCS, *Strategija inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori 2019–2025*, Podgorica, 2019. <<http://www.mpin.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=363254&rType=2>>
- Vlada Crne Gore, MP, *Strategija obrazovanja nastavnika u CG 2017–2024*, <<https://mpm.gov.me/biblioteka/strategije>>
- Vlada Crne Gore, Ministarstvo finansija, *Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016–2020*, <https://www.gov.me/dokumenta/b332d73c-a394-4718-a298-100d71750d79> i godišnji izvještaji

- Vlada Crne Gore, Ministarstvo finansija, *Izvještaj o javnom dugu države Crne Gore na dan 31.12. 2020.*
- Vlada Crne Gore, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (2016), *Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori (2016–2020)*
- Vlada Crne Gore, *Nacionalna strategija održivog razvoja i turizma Crne Gore do 2030. godine*, 2017.
- Griffith, M. (2021). *An Unparalleled Investment in U.S. Public Education: Analysis of the American Rescue Plan Act of 2021 (Investicija bez premca u sistem javnog obrazovanja SAD: Analiza Zakona o američkom planu spašavanja iz 2021)*. Learning Policy Institute. <https://learningpolicyinstitute.org/blog/covid-analysis-american-rescue-plan-act-2021>
- Hattie, J., & Yates, G. C. (2013). *Visible learning and the science of how we learn (Vidljivo učenje i nauka o tome kako učimo)*. Routledge.
- IMF, (2019), Article IV consultation, country report No. 19/293 (Konsultacije u vezi sa članom IV. Izvještaj o zemlji br. 19/293)
- Kirsch, C., Engel de Abreu, P. M. J., Neumann, S., Wealer, C., Brazas, K., & Hauffels, I. (2020). *Subjective well-being and stay-at-home-experiences of children aged 6–16 during the first wave of the COVID-19 pandemic in Luxembourg: A report of the project COVID-Kids (Subjektivno blagostanje i iskustvo boravka kod kuće djece uzrasta 6–16 godina tokom prvog talasa pandemije kovida-19 u Luksemburgu: Izvještaj projekta COVID-Kids)*. University of Luxembourg.
- Kovacs Cerović, T. (2020). *Minority education in forced migration: Education of migrants and vulnerable groups – trauma or protective factor? (Obrazovanje manjina u uslovima prisilne migracije: Obrazovanje migranata i ranjivih grupa – trauma ili zaštitni faktor?)* In: A. Hamburger, V. Volkan & C. Mancheva (Eds): Social trauma: An interdisciplinary textbook. Springer.
- Kovacs-Cerovic, T., Vizek-Vidovic, V., Powell, S. (2010). *Parent participation in the life of schools in South East European countries (Učešće roditelja u životu škola u zemljama jugoistočne Evrope)*. Ljubljana: Center for Education Policy Studies
- Lalović, Z. (u štampi). *Ocenjivanje u službi razvoja učenika i unapređenja nastave i učenja u školama*. Vodič. Podgorica: Zavod za školstvo.
- Maldonado, J., & De Witte, K. (2020). *The effect of school closures on standardised student test (Uticaj zatvaranja škola na standardizovano testiranje učenika)*. FEB Research Report Department of Economics.
- MPS Crne Gore, *Izvještaj o sprovodenju strategije ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2016–2020*.
- Nikolić-Vučinić A. i dr. (2019). *Rezultati PISA 2015. i preporuke za unapređenje obrazovne politike*. Podgorica: Ministarstvo prosvjete Crne Gore i UNICEF
- OECD (2018), country note Montenegro, *Programme for International Student Assessment (PISA) results (Podaci za Crnu Goru, Rezultati Programa za međunarodnu procjenu znanja učenika (PISA))* <https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_MNE.pdf>
- OECD, (2019), TALIS 2018 Results (Volume I): *Teachers and School Leaders as Lifelong Learners (Rezultati TALIS 2018 (tom I): Nastavnici i školski lideri kao cjeloživotni učenici)*, TALIS, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>
- OECD, (2019), *The Road to Integration: Education and Migration (Put ka integraciji: obrazovanje i migracije)*, OECD Reviews of Migrant Education, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d8ceec5d-en>.
- OECD, (2020), *Education at a Glance 2020 (Kratak pregled obrazovanja u 2020)*, <https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_315d95e6-en>
- OECD, (2020), *Education at a glance (Kratak pregled obrazovanja)*
- OECD, (2020), *Strengthening online learning when schools are closed: The role of families and teachers in supporting students during the COVID-19 crisis (Jačanje učenja putem interneta tokom zatvaranja škola: Uloga porodice i nastavnika u podršci učenicima tokom krize izazvane pandemijom kovida-19)* preuzeto 13. 10. 2020, sa <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/strengthening-online-learning-when-schools-are-closed-the-role-of-families-and-teachers-in-supporting-students-during-the-covid-19-crisis-c4ecba6c/>
- OECD, (2020), *Schooling Disrupted, Schooling Rethought: How the Covid-19 pandemic is changing education (Prekinuto školovanje, iznova osmišljeno školovanje: kako pandemija kovida-19 mijenja obrazovanje)*.
- OECD, *Public spending on childcare and early education (Javna izdvajanja za ranu brigu i obrazovanje)*, posredstvom: <https://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf>
- OECD, (2021), *The COVID-19 crisis in the Western Balkans Economic impact, policy solutions and short-term sustainable solutions (Kriza izazvana pandemijom kovida-19 na Zapadnom Balkanu. Ekonomski uticaj, politička rješenja i kratkoročna održiva rješenja)*. <https://www.oecd.org/south-east-europe/COVID-19-Crisis-Response-Western-Balkans.pdf>
- Pavlović–Breneselović, D., Krnjaja, Ž. (2012): *Perspektiva vaspitača o profesionalnom usavršavanju sa stanovišta sistemske koncepcije profesionalnog razvoja*, Andragoške studije, str. 145–162.
- Pelikan, E. R., Lüftneregger, M., Holzer, J., Korlat, S., Spiel, C., & Schober, B. *Learning during COVID-19: the role of self-regulated learning, motivation, and procrastination for perceived competence (Učenje tokom pandemije kovida-19: uloga samoregulisanog učenja, motivacije i odlaganja za percipiranu kompetenciju)*. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Advance online publication. <<https://doi.org/10.1007/s11618-021-01002-x>>
- Pešikan, A. & Lalović, Z. (2017), *Obrazovanje za život: ključne kompetencije za 21. vijek u kurikulumima u Crnoj Gori*. Podgorica: UNICEF
- Reimers, F. M., & Schleicher, A. (2020), *Schooling disrupted, schooling rethought: How the Covid-19 pandemic is changing education (Prekinuto školovanje, iznova osmišljeno školovanje: kako pandemija kovida-19 mijenja obrazovanje)*. OECD.

- Save the Children, (2020), *The hidden impact of Covid -19 on child protection and wellbeing* (*Skriveni uticaj pandemije kovida-19 na zaštitu i dobrobit djece*) <https://resourcecentre.savethechildren.net/node/18174/pdf/the_hidden_impact_of_covid-19_on_child_protection_and_wellbeing.pdf>
- Sistem UN u Crnoj Gori, *Izvještaj o brzoj procjeni socijalnog uticaja epidemije kovida-19 u Crnoj Gori*, april–jun 2020. i septembar 2021. <<https://montenegro.un.org/en/90471-report-rapid-social-impact-assessment-covid-19-outbreak-montenegro-april-june-2020>>
- UNDP, (2020), *Human Development Report 2020* (*Izvještaj o humanom razvoju*) 2020. <<http://hdr.undp.org/en/2020-report>>
- UNDP, (2020), *Procjena uticaja COVID-a-19 na poslovni sektor i perspektive rasta ekonomije Crne Gore*, jun 2020. <<https://montenegro.un.org/en/54399-assessment-impact-covid-19-business-sector-and-growth-prospects-montenegrin-economy>>
- UNESCO, *International Standard Classification of Education, (ISCED 2011)* (*Međunarodna standardna klasifikacija obrazovanja, (ISCED 2011)*) posredstvom <<http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>>
- UNICEF, (2014). *Analiza uticaja politika – pružanje dodatne podrške učenicima iz osjetljivih grupa u preduniverzitetskom obrazovanju*. Beograd: UNICEF i SIPRU.
- UNICEF, (2015), *Ethical standards in research, analysis and data collection (Etički standardi u istraživanju, analizi i prikupljanju podataka)*, New York, 2015.
- UNICEF, (2017). *Improving Education Participation. Policy and Practice Pointers for Enrolling All Children and Adolescents in School and Preventing Dropout* (*Pospješivanje participacije u obrazovanju. Smjernice za politiku i praksu upisa sve djece i adolescenata u školu i prevenciju ranog napuštanja školovanja*) UNICEF Series on Education Participation and Dropout Prevention, Volume 2. Geneva: UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent State
- UNICEF, (2019), *Strategija za ostvarivanje prava djeteta 2019–2023*. <https://www.unicef.org/montenegro/media/11026/file/MNE-media-MNEpublication331.pdf>
- UNICEF, (2020), Carraro, A., Gavrilović, M., Novković, M., Stanišić, S., Smolović, D., (2020). *Višedimenzionalno siromaštvo djece u Crnoj Gori – Razumijevanje kompleksne stvarnosti djece koja žive u siromaštvu primjenom pristupa mješovitih metoda*, Kancelarija UNICEF-a za istraživanje – Innocenti i predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori.
- UNICEF, (2020), *Izgradnja obrazovnih sistema koji će biti spremni da odgovore na krizu tokom i nakon pandemije kovida-19*. Regionalna kancelarija UNICEF-a za Evropu i Centralnu Aziju
- UNICEF i MP, (2019), *Strategija inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori 2019–2025*. <<https://www.unicef.org/montenegro/media/7876/file/MNE-media-MNEpublication312.pdf>>
- UNICEF Crne Gore i Ministarstvo prosvjete Crne Gore, (2016) *Strategija ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2016–2020*, <<https://www.unicef.org/montenegro/en/reports/strategy-early-and-preschool-education-montenegro-2016-2020>>
- World Bank, (2019), *Implementation and Completion Report of the Higher Education and Research for Innovation and Competitiveness Project* (*Izvještaj o implementaciji i završetku projekta „Visoko obrazovanje i istraživanja za inovacije i konkurentnost“*), Decembar 2019.
- World Bank, (2020), *The Economic and Social Impact of COVID-19 : Poverty and Household Welfare. Western Balkans Regular Economic Report; no. 17* (*Ekonomski i društveni uticaj pandemije kovida-19: siromaštvo i dobrobit domaćinstava. Redovni ekonomski izvještaj za Zapadni Balkan; br. 17*). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/236311590680555002/The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Poverty-and-Household-Welfare>
- World Bank, (2020), *The Economic and Social Impact of COVID-19 : Education. Western Balkans Regular Economic Report; no. 17* (*Ekonomski i društveni uticaj pandemije kovida-19: obrazovanje. Redovni ekonomski izvještaj za Zapadni Balkan br. 17*). Washington, D.C. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/932621590693246041/The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Education>>
- World Bank, (2020), *The Economic and Social Impact of COVID-19. Education. Western Balkans regular economic report No. 17* (*Ekonomski i društveni uticaj pandemije kovida-19: obrazovanje. Redovni ekonomski izvještaj za Zapadni Balkan br. 17*) Spring 2020 <http://documents.worldbank.org/curated/en/932621590693246041/The-Economic-and-Social-Impact-of- COVID-19-Education>
- World Bank, (2021), *Global Economic Prospects (Globalni ekonomski izgledi)*, January 2021
- Zhao, Y. (2020). *COVID-19 as a Catalyst for Educational Change* (*Pandemija kovida-19 kao katalizator obrazovnih promjena*). Prospects, 1–5. doi:10.1007/s11125-020-09477-y.

9 ANEKSI

ANEKSI	205
Aneks 1: Metodologija	206
Aneks 2: Ključni indikatori	211
Aneks 3: Lista konsultovanih predstavnika zainteresovanih strana	213
Aneks 4: Analiza infrastrukture osnovnih i srednjih škola	216
Aneks 5: Dodatni pokazatelji unutrašnje efikasnosti	222
Aneks 6: Mjere podrške učenicima i studentima	224
Aneks 7: Opis postupaka prilikom zapošljavanja nastavnog kadra	225



Aneks 1: Metodologija

Svrha

Predmetna analiza (ESA) predstavlja sveobuhvatnu procjenu sektora obrazovanja koja se oslanja na širok spektar dostupnih sekundarnih podataka, prethodno realizovanih studija i istraživačkih radova, kao i na prikupljene nove dokaze do kojih se došlo putem intervjuja sa zainteresovanim stranama i ankete o zadovoljstvu poslom. ESA služi kao input za budući razvoj dugoročnog nacionalnog sektorskog plana zasnovanog na dokazima, kako bi se obezbijedilo kvalitetno obrazovanje za sve.

Ciljna publikula

Ciljna publikula ESA uključuje i Vladu Crne Gore i druge aktere koji rade u sektoru obrazovanja ili su uskladjeni s njim. Cilj analize je da ojača bazu znanja i podrži Vladu Crne Gore i druge relevantne zainteresovane strane u kreiranju politika i zagovaranju za povećanje efektivnosti obrazovnog sistema kroz podsticanje debate o politikama, sugerisanje preporuka za poboljšanje efikasnosti obrazovnog sistema i identifikovanje zanemarenih oblasti koje zavrđuju dalju analizu.

Opseg

Fokus analize je na kvantitativnim podacima koji pokrivaju period od 2015. do 2020., kao posljednje pune izvještajne godine za koju su podaci dostupni. Ova analiza nije pokrila tercijarno i privatno obrazovanje. U početku se očekivalo da će ESA biti objavljena 2020. godine, i kao takva pokrati period 2015–2019. Međutim, kako bi se uključila analiza uticaja pandemije kovida-19 na sektor obrazovanja, opseg (i vremenski okvir) ESA proširen je tako da uključuje i podatke o 2020. godini, koji su postali dostupni tokom te godine.

Projektni zadatak

ESA je strukturirana u skladu s okvirnim istraživačkim pitanjima koja su navedena u Projektnom zadatu. Tamo gdje je to bilo potrebno napravljene su odredene izmjene. S obzirom na obilje informacija koje su bile dostupne, kao i dodatne analize u vezi s pandemijom kovida-19, ukupna dužina Analize sektora obrazovanja produžena je nakon konsultacija s Upravnim odborom projekta.

Metodologija

Sam izvještaj organizovan je u šest dimenzija i uskladen s Metodološkim smjernicama za analizu sektora obrazovanja, koje su razvili UNESCO, Svjetska banka (WB), UNICEF i Globalno partnerstvo za obrazovanje (GPE) 2014. godine²²⁵. Smjernice za izradu ESA, koje su javno dostupne na internetu, predstavljaju detaljniju metodologiju za ovakvu analizu. Iste su korišćene tokom procesa prikupljanja podataka, te njihove analize i tumačenja. Metodološke smjernice uzimaju u obzir kontekst razvoja obrazovnog sektora, stope upisa, unutrašnju efikasnost, djecu van škole, troškove i finansiranje, kvalitet, kapacitet sistema i upravljanje, spoljni efikasnost i pravičnost. Formule koje su korišćene za izračunavanje glavnih odnosa koji su predstavljeni u izvještaju mogu se pronaći u smjernicama za izradu ESA, na sljedećoj adresi: <http://www.iiep.unesco.org/en/publication/education-sector-analysis-methodological-guidelines-vol-1-sector-wide-analysis-emphasis>

²²⁵ Analiza sektora obrazovanja, Metodološke smjernice, UNESCO, Svjetska banka, UNICEF i GPE, septembar 2014.

Kad je riječ o Analizi sektora obrazovanja u Crnoj Gori, kao prvoj te vrste u regionu, tim se pomno držao smjernica, ali i izvršio nekoliko prilagođavanja kako bi se bolje uskladio s lokalnim okolnostima:

- Tim je promijenio redoslijed poglavlja kako bi osigurao logičniji tok analize.
- U slučajevima gdje je bilo potrebno, tim je prilagodio analizu lokalnom kontekstu. Iako su smjernice za izradu ESA ilustrovane brojnim primjerima iz ranije sprovedenih analiza ove vrste, riječ je uglavnom (ali ne isključivo) o analizama sektora obrazovanja iz afričkih zemalja jer se dosad ova metodologija uglavnom primjenjivala u afričkim zemljama.

Kao što je već pomenuto, opseg ESA proširen je kako bi ista uključivala i analizu uticaja pandemije kovida-19 na obrazovni sektor. Kako bi se osiguralo da ESA bude aktuelna u trenutku objavljivanja, te kako bi pružila kvalitetne i u potpunosti ažurne nalaze i preporuke za dalje planiranje i donošenje odluka, tim UNICEF-a, zajedno sa MP-om, proširio je obim same analize tako da obuhvata i procjenu izazova koje donosi pandemija kovida-19. Analiza je proširena na sljedeći način:

- Analiza razvojnog konteksta obrazovnog sektora ažurirana je i proširena kako bi se, što je više moguće, procijenio uticaj krize izazvane pandemijom kovida-19 kroz najaktueltije dostupne nacionalne i međunarodne izvore i podatke, kao i kroz intervjuje sa zainteresovanim stranama.
- Ažurirane su i proširene analize kvaliteta obrazovanja i pristupa obrazovanju. Uključena je analiza odgovora obrazovnog sistema na rizik, kao i efekta zatvaranja škola na kontinuitet obrazovanja i nastave i učenja na daljinu, posebno na učenike iz najugroženijih grupa. Razmatrana je situacija nakon krize izazvane pandemijom kovida-19 u smislu sigurnog povratka u školu za svu djecu, posebno povratka djece u riziku od napuštanja školovanja.
- Izvršena je procjena troškova i društvenog i ekonomskog uticaja pandemije kovida-19 na finansiranje obrazovnog sektora. Date su smjernice za integrisani politički odgovor na šokove i katastrofe u obrazovnom sektoru.
- Date su preporuke o relevantnim odgovorima u vidu praktične politike u sektoru obrazovanja.

Pristup

Tim je koristio pristup u četiri koraka, koji je dodatno pojašnjen u nastavku:

- Početna faza
- Faza prikupljanja podataka
- Analiza i izvještavanje
- Validacija

Početna faza

Osnovna svrha početne faze ogledala se u sljedećem: uspostavljanje jedinstvenog razumijevanja cilja i metodologije projekta, kao i potreba za izgradnjom kapaciteta, zatim pregled i analiza postojećih podataka i dokumenata i izgradnja zajedničkog okvira za produktivnu saradnju. Ova faza rezultirala je tzv. početnim izvještajem koji sadrži inicijalne rezultate studije relevantne literature, pregled postojećih podataka i metodološke smjernice.

Tokom početne faze, tim zadužen za realizaciju ESA pripremio je detaljniju metodologiju koja je razvijena na osnovu sljedećih ključnih principa:

- Princip 1:** Pristup je u skladu s UNICEF-ovim etičkim principima i smjernicama osiguranja kvaliteta (uključujući i međuagencije metodološke smjernice za izradu ESA) i međunarodnim standardima (naročito onima koji se odnose na zemlje članice EU).
- Princip 2:** ESA se zasniva na prikupljanju i analizi najnovijih kvalitativnih i kvantitativnih podataka (uključujući profesionalna mišljenja ključnih aktera i zainteresovanih strana).
- Princip 3:** ESA se razvija na participativan način i predstavljaće rezultat saradnje s ključnim institucijama koje imaju specifične uloge i odgovornosti u obrazovnom sistemu.
- Princip 4:** Kolaborativni pristup izradi ESA služi kao prilika za razvoj kapaciteta partnerskih institucija koje bi trebalo da osiguraju dalji razvoj ESA u budućnosti.

Faza prikupljanja podataka

Prikupljanje podataka realizovano je kroz analizu dostupnih nacionalnih i međunarodnih dokumenata, odgovarajućih nacionalnih zakona i propisa, izvještaja i analiza, kao i kroz prikupljanje primarnih podataka od širokog spektra ključnih sagovornika i predstavnika zainteresovanih strana (vidjeti Aneks 3). Prikupljanje primarnih podataka organizovano je putem polustrukturiranih intervjua i diskusija u fokus grupama, kao i onlajn upitnika za nastavnike. Ovaj pristup odabran je kako bi se osigurala triangulacija informacija dobijenih od niza različitih aktera i preliminarnih zaključaka pregleda relevantne literature. Etičke smjernice pripremljene su i poštovane tokom početne faze. Nije intervjuisano nijedno maloljetno lice.

Analiza, izvještavanje i validacija

Na osnovu prikupljenih kvalitativnih i kvantitativnih podataka, tim je, u skladu sa smjernicama za izradu ESA, sproveo analizu. Nacrt izvještaja proslijeđen je Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta, predstavništvu UNICEF-a u Crnoj Gori i Regionalnoj kancelariji UNICEF-a na uvid i komentare. Pored toga, tim je održao konsultativne radionice sa svim ključnim akterima o nacrtima nalaza i zaključaka i uključio njihove vrijedne povratne informacije u ovu konačnu verziju. Ovaj proces uključivao je pet konsultativnih radionica s predstavnicima:

- Ministarstva prosvjete, nauke, kulture i sporta, kao i obrazovnih institucija
- Nastavnika, učenika i roditelja
- NVO
- Međunarodnih razvojnih partnera
- Poslovног sektora
- Skupštine

Participativni pristup

Zainteresovane strane konsultovane su u ključnim fazama izrade i implementacije studije, od njenog početka do izrade preporuka. Zainteresovanim stranama date su brojne prilike da komentarišu dizajn studije, kao i njene nalaze i preporuke.

Prilikom izrade metodologije, i u skladu s Projektnim zadatkom, prvobitno je bilo predviđeno da se da više prilika za razvoj kapaciteta.



Nažalost, kriza izazvana pandemijom kovida-19 onemogućila je tim da bliže sarađuje sa zainteresovanim stranama, uključujući Upravni odbor i Referentnu grupu, jer nije bilo moguće sprovoditi misije na terenu. U početku je ovo dovelo i do kašnjenja u samom procesu izrade ESA. Kada je postalo očigledno da će kriza izazvana pandemijom kovida-19 potrajati, tim zadužen za izradu analize prilagodio se drugačijem modalitetu rada na daljinu. U početku to nije bilo jednostavno i lako, jer ljudi nisu bili naviknuti na ovakav način rada. Tokom procesa, ovo je postalo češći, pa čak i efikasniji način rada. Ipak, tim zadužen za realizaciju ESA ostao je uskraćen za priliku da sproveđe detaljnije diskusije u fokus grupama i ostvari intenzivnu saradnju u smislu izgradnje kapaciteta. Umjesto toga, tim je održavao konsultacije i diskusije sa svim ključnim akterima o nacrtima nalaza i zaključaka, a njihove vrijedne povratne informacije uključio u ovu konačnu verziju dokumenta.

Etička razmatranja

Tokom cijelog procesa, Sofreco i njegov tim bili su posvećeni izradi kvalitetne Analize sektora obrazovanja i u tome su se vodili visokim moralnim i etičkim principima. Takođe smo bili posvećeni poštovanju i zaštiti dobrobiti svih učesnika s kojima je tim kontaktirao tokom rada na analizi.

Metodologija i alati koje je tim koristio razvijeni su u skladu s UNICEF-ovom procedurom za poštovanje etičkih standarda u istraživanju, evaluaciji i prikupljanju i analizi podataka i Strateškim smjernicama o institucionalizaciji etičke prakse u istraživanja koja sprovodi UNICEF. Tim eksperata koje je Sofreco okupio preuzeo je sve potrebne mjere predostrožnosti kako bi osigurao da se nijedan učesnik ne suoči s bilo kakvom oblikom stigme, diskriminacije ili da mu bude nanijeta šteta tokom procesa intervjuisanja i prikupljanja podataka.

Intervjui: proces, dobijanje saglasnosti i učešće

Za potrebe realizacije ESA, naš tim eksperata intervjuisao je predstavnike zainteresovanih strana – MP, MF, Referentna grupa, Upravni odbor, romske nevladine organizacije, predstavnici mladih, predstavnici UNICEF-a u Crnoj Gori, članovi Regionalne kancelarije UNICEF-a i rezidentni koordinator UN. Potpuna lista intervjuisanih nalazi se u Aneksu 3.

Prije intervjuja svi potencijalni učesnici dobili su informativni dokument putem koga je predstavljena i objašnjena svrha analize sektora obrazovanja i kakvu dodatnu vrijednost za istu

ima obavljanje intervjuja. Ovaj dokument takođe je sadržao i upitnik koji je korišćen tokom intervjuja. Tim eksperata vodio je računa da dobije informisanu saglasnost svih učesnika prije intervjuja (saglasnost je bila data putem imejla ili usmeno).

Učesnike intervjuja odabrali su osoblje UNICEF-a i tim eksperata. Smjernice za intervju bile su prilagođene svakoj konkretnoj grupi učesnika i jasno navodile da učesnici imaju izbor da li žele da uzmu učešća ili ne, te da mogu da odluče da intervju prekinu u bilo koje vrijeme, bez posljedica.

Usljed krize izazvane pandemijom kovida-19, intervjuji su se odvijali na daljinu i vođeni su pojedinačno i/ili u grupama do četiri osobe po sesiji.

Tim nije intervjuisao nijedno dijete niti osobu mladu od 18 godina. Takođe, važno je napomenuti da nijednom učesniku istraživanja nije plaćeno, niti im je pripala bilo kakva naknada.

Zaštita podataka i privatnost

Uloženi su naporci da se osigura da svi podaci budu i ostanu povjerljivi. Podaci su zaštićeni na udaljenom serveru zaštićenom lozinkom (NetExplorer) kojem može da pristupiti isključivo tim zadužen za izradu analize. Podaci će biti uništeni mjesec dana nakon odobrenja/potvrđivanja konačnog izvještaja.

Imena učesnika su evidentirana i sigurno pohranjena odvojeno od ostalih podataka, a povezana su putem sistema šifriranja. Za potrebe izvještaja o ESA imena nisu korišćena, kako bi se osigurala anonimnost nalaza.

Rizici i upravljanje rizicima

Moguće je da se većina učesnika suočila s minimalnim rizikom zbog svog učešća u intervjuima. Da bi se izbjegla mogućnost da se zaposleni u institucijama i organizacijama, zaposleni u resornim ministarstvima, zaposleni u partnerskim organizacijama za implementaciju, kao i oni koji pružaju usluge na prvoj liniji nađu u riziku u pogledu zadržavanja radnog mesta – ukoliko su tokom intervjuja otkrili ozbiljnu zabrinutost u vezi s aktivnostima ili njihovim nadređenima ili organizacijom – tim je posebno vodio računa da osigura anonimnost takvih nalaza.

Aneks 2: Ključni indikatori

Poglavlje 1 – Kontekst sektora obrazovanja	2015.	2019.	2020.
Broj stanovnika (MONSTAT)	622,099	622,182	621,873
Očekivano trajanje života, muškarci (MONSTAT)	74,7	74,0	73,2
Očekivano trajanje života, žene (MONSTAT)	78,6	79,5	78,8
Postotak stanovništva <18 godina života (MONSTAT)	23,9%	23,1%	21,7%
Stopa smrtnosti novorođenčadi na 1000 stanovnika (MONSTAT)	2,2	2,4	2,8
Stopa smrtnosti djece mlađe od 5 godina na 1000 stanovnika (MONSTAT)	3,1	3,6	3,7
Stopa nezaposlenosti (MONSTAT)	17,6%	15,1%	17,9%
Stopa nezaposlenosti mlađih (15–24) (MONSTAT)	37,7	25,2	36,0
Stopa urbanizacije (HDI)	65,8%	67,2%	67,5%
Indeks humanog razvoja (HDI)	0,816	0,829	NA
Stopa pismenosti >15 godina života (HDI)	98,4% (2011)	98,8% (2018)	NA
Gini koeficijent (EU-SILC)	36,5	34,1	NA
Odrasli – rizik od siromaštva prema najvećem stečenom nivou obrazovanja – manje od srednjeg obrazovanja	35,7	38,7	NA
Djeca – rizik od siromaštva prema najvećem stečenom nivou obrazovanja roditelja – manje od srednjeg obrazovanja	75,9	84,5	NA
Odrasli – rizik od siromaštva prema najvećem stečenom nivou obrazovanja – srednje obrazovanje	22,3	19,6	NA
Djeca – rizik od siromaštva prema najvećem stečenom nivou obrazovanja roditelja – srednje obrazovanje	35,3	32,8	NA
Odrasli – rizik od siromaštva prema najvećem stečenom nivou obrazovanja – visoko obrazovanje	7,6	8,1	NA
Djeca – rizik od siromaštva prema najvećem stečenom nivou obrazovanja roditelja – visoko obrazovanje	13,3	12,4	NA

Poglavlje 2 – Stopa upisa i unutrašnja efikasnost	2015.	2019.	2020.
Bruto stopa upisa u rano i predškolsko obrazovanje (%)	39,4	52,0	48,5
Bruto stopa upisa u osnovno obrazovanje (%)	93,6	98,3	98,8
Bruto stopa upisa u srednje obrazovanje (%)	78,3	81,8	83,7
Neto stopa upisa u rano i predškolsko obrazovanje (%)	NA	NA	NA
Neto stopa upisa u osnovno obrazovanje (%)	84,50	87,30	87,3
Neto stopa upisa u srednje obrazovanje (%)	63,40	72,30	84,4
Bruto stopa upisa u prvi razred (%)	94,9	100,1	103,6
Stopa završavanja osnovne škole (%)	88,1	96,5	93,0
Očekivano trajanje školovanja, osnovno obrazovanje	8,39	8,84	8,90
Očekivano trajanje školovanja, srednje obrazovanje	3,12	3,34	3,35
Očekivano trajanje školovanja, ukupno osnovno i srednje obrazovanje	11,51	12,19	12,25
Globalna stopa pristupa	NA	68,2	NA
Stopa ponavljanja razreda, osnovno obrazovanje	0,56	0,28	0,08
Stopa ponavljanja razreda, srednje obrazovanje (trogodišnje)	1,62	0,42	0,05
Stopa ponavljanja razreda, srednje obrazovanje (četvorogodišnje)	0,29	0,18	0,03
Stopa ponavljanja razreda, srednje obrazovanje, ukupno	0,37	0,22	0,04
Stopa tranzicije	97,7	96,7	95,9
Stopa opstajanja u školi – osnovno obrazovanje, 9. razred	95,01 (2016)	96,77	NA
Stopa opstajanja u školi, srednje obrazovanje (četvorogodišnje), 4. razred	92,93 (2016)	93,83	NA
Stopa opstajanja u školi, srednje obrazovanje (trogodišnje), 3. razred	90,67 (2016)	88,19	NA
Koeficijent unutrašnje efikasnosti, osnovno obrazovanje	0,967 (2016)	0,98	NA
Koeficijent unutrašnje efikasnosti, srednje obrazovanje	0,942 (2016)	0,937	NA
Prilagođena neto stopa upisa	93,1	97,5	98,8

Poglavlje 5 – Finansiranje obrazovanja	2015.	2019.	2020.
Izdvajanja za obrazovanje kao udio u ukupnom državnom budžetu	7,60%	8,20% (2017)	NA
Izdvajanja za rano i predškolsko obrazovanje kao udio u ukupnom državnom budžetu	11,1%	14,6%	15,8%
Izdvajanja za osnovno obrazovanje kao udio u ukupnom budžetskom izdvajaju za obrazovanje	49,9%	48,7%	52,0%
Izdvajanja za srednje obrazovanje kao udio u ukupnom budžetskom izdvajaju za obrazovanje	21,9%	23,5%	25,0%
Izdvajanja za zarade zaposlenih kao udio u ukupnom budžetskom izdvajaju za obrazovanje	81,1%	84,5%	85,6%
Izdvajanja za obrazovanje kao udio u BDP-u	4,6%	3,7%	4,7%
Javna izdvajanja za rano i predškolsko obrazovanje po djetetu, nominalna vrijednost u EUR	942	1045	1212
Javna izdvajanja za rano i predškolsko obrazovanje po djetetu, realna vrijednost u EUR	942	995	1165
Javna izdvajanja za osnovno obrazovanje po učeniku, nominalna vrijednost u EUR	1022	1136	1204
Javna izdvajanja za osnovno obrazovanje po učeniku, realna vrijednost u EUR	1022	1072	1148
Javna izdvajanja za srednje obrazovanje po učeniku, nominalna vrijednost u EUR	1089	1358	1480
Javna izdvajanja za srednje obrazovanje po učeniku, realna vrijednost u EUR	1089	1282	1411

Aneks 3: Lista konsultovanih predstavnika zainteresovanih strana

Ime	Institucija/organizacija
Regionalna kancelarija UNICEF-a	
Nora Šabani	Regionalna kancelarija UNICEF-a
Jutaro Sakamoto	Regionalna kancelarija UNICEF-a
Parmosivea Soobrajan	Regionalna kancelarija UNICEF-a
Alberto Musati	Regionalna kancelarija UNICEF-a
MINISTARSTVO PROSVJETE	
Arijana Nikolić-Vučinić	Ministarstvo prosvjete
Tatjana Marković	Ministarstvo prosvjete
Veljko Tomić	Ministarstvo prosvjete
Maraš Dukaj	Ministarstvo prosvjete
Milica Pajović	Ministarstvo prosvjete
Mubera Kurpejović	Ministarstvo prosvjete
Olivera Nikolić	Ministarstvo prosvjete
Tamara Milić	Ministarstvo prosvjete
Danilo Alagić	Ministarstvo prosvjete
Martin Čalasan	Ministarstvo prosvjete
Slavica Ilinčić	Ministarstvo prosvjete
Vesna Vučurović	Ministarstvo prosvjete
Miroslav Andelić	Ministarstvo prosvjete
Jelena Konatar	Ministarstvo prosvjete
Marina Matijević	Ministarstvo prosvjete
Helena Đurović	Ministarstvo prosvjete
Ana Radenović	Ministarstvo prosvjete
Ćazim Fetahović	Ministarstvo prosvjete
Mira Radović	Ministarstvo prosvjete
Martin Prenkočaj	Ministarstvo prosvjete
Katarina Milović	Ministarstvo prosvjete
Milica Vušurović	Ministarstvo prosvjete
Zora Bogićević	Ministarstvo prosvjete
Milica Žižić	Ministarstvo prosvjete
Milica Kadović	Ministarstvo prosvjete
Marija Latalović	Ministarstvo prosvjete
Safet Kalač	Ministarstvo prosvjete
Neda Ojdanić	Ministarstvo prosvjete
DRUGE DRŽAVNE INSTITUCIJE	
Radmila Martinović	Ministarstvo finansija
Tamara Gačević	Ministarstvo finansija
Divna Paljević	Ispitni centar
Marina Radović	Ispitni centar
Zorica Minić	Ispitni centar
Zaposleni zaduženi za podatke o obrazovanju	MONSTAT
Nataša Gazivoda	Zavod za školstvo
Nevena Čabrilović	Zavod za školstvo
Dragana Dmitrović	Ispitni centar

Ime	Institucija/organizacija
Dordije Borozan	Crnogorska akademija nauka i umjetnosti
Duško Rajković	Centar za stručno obrazovanje
Radovan Popović	Zavod za školstvo
Anita Marić	Zavod za školstvo
Zoran Lalović	Zavod za školstvo
Radoje Novović	Zavod za školstvo
Sandra Brkanović	Centar za stručno obrazovanje
Zorica Minić	Ispitni centar
Nada Durković	Zavod za udžbenike i nastavna sredstva
NEVLADINE ORGANIZACIJE	
Samir Jaha	NVO Mladi Romi
Fana Delija	NVO Centar za romske inicijative
Marina Vujačić	Udruženje mladih s hendikepom Crne Gore
Savo Knežević	NVO NARDOS (roditelji djece sa smetnjama u razvoju)
Milisav Korać	NVO Naša inicijativa (roditelji djece sa smetnjama u razvoju)
Kristina Mihailović	NVO Roditelji (roditelji)
Biljana Maslovarić	Pedagoški centar Crne Gore
Nataša Anastasos	NVO Naša inicijativa (roditelji djece sa smetnjama u razvoju)
Tatjana Lazić-Basić	Društvo defektologa Crne Gore
Svetlana Dujović	Zračak nade (roditelji djece sa smetnjama u razvoju)
Andela Miličić	Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore
Ana Marković	Unija poslodavaca Crne Gore
PREDSTAVNICI OBRAZOVNIH INSTITUCIJA	
Tatjana Novović	Filozofski fakultet, Univerzitet Crne Gore
Predrag Miranović	Univerzitet Crne Gore, Prirodno-matematički fakultet
Tatjana Jovović	Filološki fakultet, Univerzitet Crne Gore
Spomenka Delibašić	Univerzitet Crne Gore
Veselin Mićanović	Univerzitet Crne Gore
PREDSTAVNICI SKUPŠTINE I VLADE CRNE GORE	
Branka Bošnjak	Skupština Crne Gore
Božena Jelušić	Skupština Crne Gore
Nina Krivokapić	Kabinet potpredsjednika Vlade, Vlada Crne Gore
Ana Rašović	Kabinet potpredsjednika Vlade, Vlada Crne Gore
Marko Savić	Vlada Crne Gore
MEDUNARODNE ORGANIZACIJE	
Nihan Koseleci	Evropska investiciona banka
Jadranka Milić	Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori
Ivana Vujović	OEBS
Alma Mrgan-Slipičević	UNESCO
Amila Planinčić	UNESCO
Miloš Bošković	Savjet Evrope
Milica Kovačević	Savjet Evrope
Vanja Madžgalj	Britanski savjet
Armen Čekić	UNOPSS
Jelena Miljanić	UNDP
Ulrike Damjanović	Evropska fondacija za obuku

Ime	Institucija/organizacija
PRIVATNE KOMPANIJE	
Mladen Perazić	Privredna komora
Nina Kecojević	Alicron
Nataša Đurđić-Begić	Telekomunikaciona kompanija (Telenor)
Sonja Rakočević	Maloprodaja (Mercator)
Stela Bošković	Privatna banka (Crnogorska komercijalna banka)
Sladana Đurović	Telekomunikaciona kompanija (Telekom)
Nebojša Đoković	Udruženje banaka Crne Gore
Anita Radulović	Rotary klub
Ljudmila Popović-Kavaja	Savjet stranih investitora CG
Jovana Popović	Privatna banka (Lovćen banka)
Roditelji, nastavnici, stručni kadar u školama i učenici	
Nikolaj Knežević	Sindikat prosvjete
Slobodan Savović	Sindikat prosvjete
Indira Količić	Unija srednjoškolaca Crne Gore
Nada Srđić	Unija srednjoškolaca Crne Gore
Lisa Nimanbegu	Unija srednjoškolaca Crne Gore
Aleksa Obradović	Unija srednjoškolaca Crne Gore
Marko Pejović	Osnovna škola
Željko Drinčić	Osnovna škola
Biljana Mrkaić	Osnovna škola
Nada Mitrović	Osnovna škola
Sait Šabotić	Osnovna škola
Marina Knežević	Osnovna škola
Petar Špadijer	Prosvjetna zajednica Crne Gore
Olivera Leković	Prosvjetna zajednica Crne Gore
Danijela Delibašić	Prosvjetna zajednica Crne Gore
Maja Mirković-Todorović	Prosvjetna zajednica Crne Gore
Rajka Čepić	Prosvjetna zajednica Crne Gore
Tatjana Lazić-Bašić	Udruženje defektologa Crne Gore
Tamara Milić	Udruženje psihologa Crne Gore
Anda Backović	Udruženje psihologa Crne Gore
Dušica Dubljević	Udruženje psihologa Crne Gore
Zorica Minić	Udruženje psihologa Crne Gore
Ivana Bjelica	Osnovna škola, psihološkinja
Suzana Popović	Osnovna škola
Slavica Vujović	Srednja škola
Gordana Knežević	Javna predškolska ustanova
Zoja Bojanić-Lalović	Srednja škola, direktorica
Irena Badnjar	Profesorica predškolskog vaspitanja i obrazovanja
Vesna Medenica	Profesorica predškolskog vaspitanja i obrazovanja
Jasmina Vuković	Profesorica predškolskog vaspitanja i obrazovanja
Irena Vasiljević	Osnovna škola, direktorica
Dragana Radoman	Osnovna škola, nastavnica

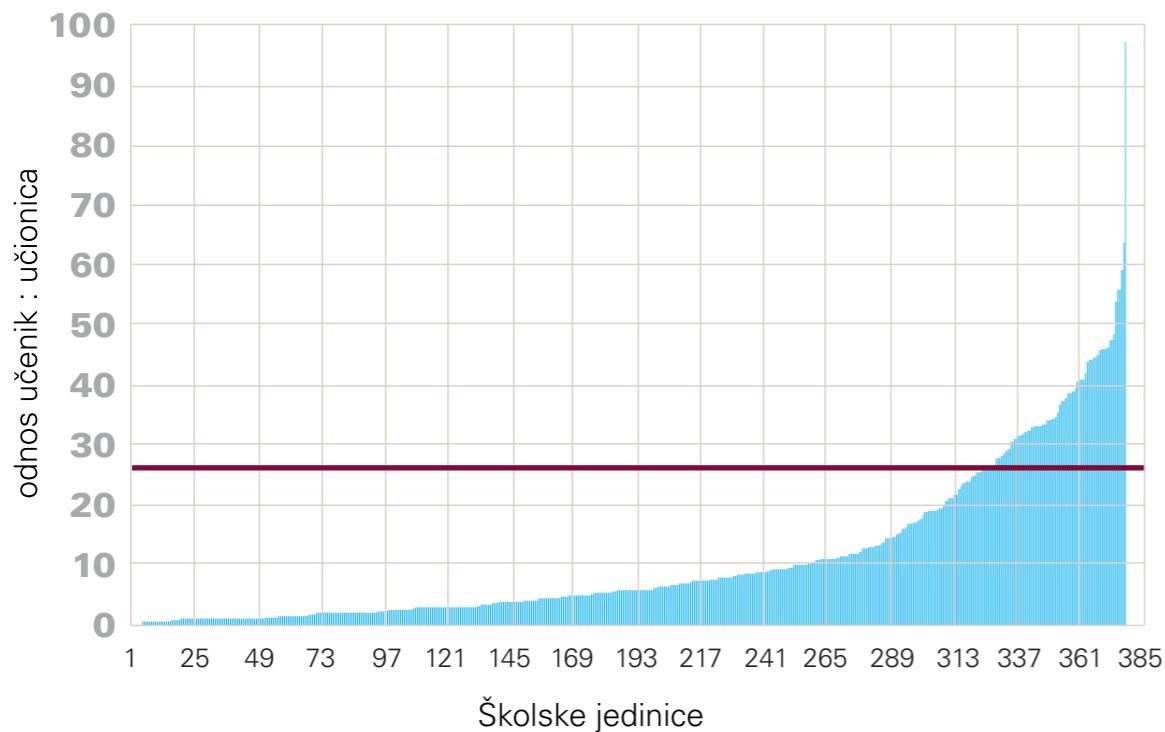
Aneks 4: Analiza infrastrukture osnovnih i srednjih škola

Osnovno obrazovanje

Crna Gora se suočava s ozbiljnom neusklađenošću potražnje i ponude u pogledu školske infrastrukture, imajući u vidu da veliki broj osnovnih i srednjih škola radi ili ispod ili iznad predviđenih kapaciteta. Prema nacionalnim standardima koji se odnose na javne vaspitno-obrazovne ustanove²²⁶ u osnovnom obrazovanju, maksimalan broj učenika u odjeljenju po nastavniku je 28. Ovaj broj učenika smanjuje se u slučaju da se u odjeljenju nalazi i dijete sa smetnjama u razvoju. Prilikom analize školske infrastrukture prepostavili smo da se ista norma može primijeniti i na brojnost po učionici, npr. da je moguće organizovati nastavu s najviše 28 učenika po učionici.

Na osnovu uzorka od 394 školske jedinice za koje su bili dostupni podaci (što predstavlja 98% svih školskih jedinica), možemo zaključiti da je 2019. godine 87% školskih jedinica radiло s odjeljenjima sa 28 ili manje učenika, dok je u 13% jedinica broj učenika po odjeljenju bio iznad norme. Postoji velika razlika u odnosu između broja učenika i učionica, s obzirom na to da se ekstremne vrijednosti očituju na obje strane. Svega 5% školskih jedinica „organizuje rad s grupama koje su, u pogledu veličine, u propisanom rasponu 22–28 učenika po odjeljenju, dok je u 83% jedinica taj prosjeku ispod 22, a u 12% iznad 28. Dakle, procenat škola koje rad organizuju ispod svojih maksimalnih kapaciteta mnogo je veći od škola koje imaju zahtjeve koji prevazilaze njihove fizičke kapacitete.

Slika 8.1 Odnos broja učenika i učionica rangiran od niskog do visokog za svaku osnovnu školu u 2019. godini

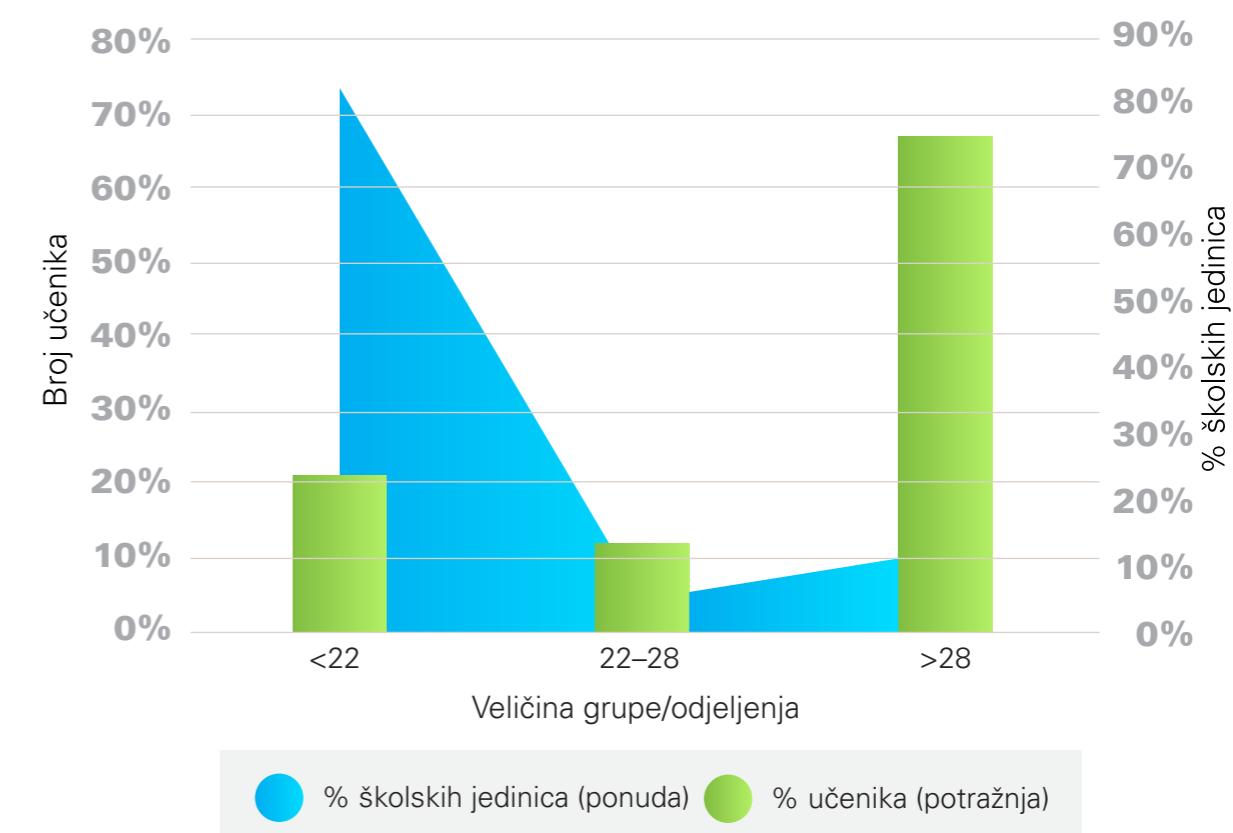


Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

226 Normativi i standardi za sticanje sredstava iz javnih prihoda za ustanove koje sprovode javno važeće obrazovne programe (Objavljeno u „Službenom listu Crne Gore“ br. 66 od 19. novembra 2010. godine, 41/13).

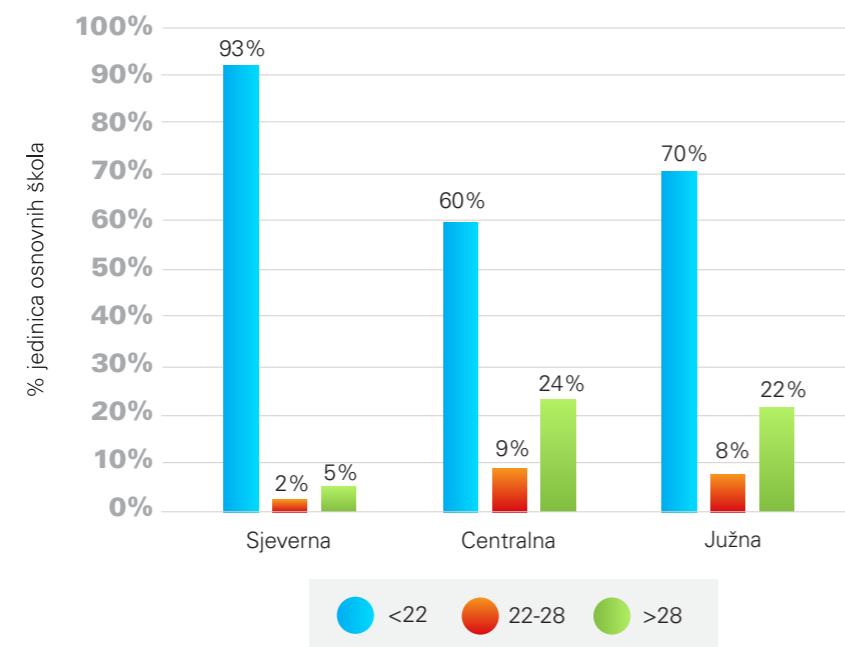
Ipak, dvije trećine djece u Crnoj Gori pohađa osnovne škole koje ne raspolažu dovoljnom fizičkom infrastrukturom. Razlog za to treba tražiti u činjenici da na 13% školskih jedinica, koje rad organizuju s odjeljenjima iznad norme od 28 učenika po učionici, otpada 66% svih učenika osnovnih škola, dok preostalih 87% školskih jedinica prima svega 33% djece. Stoga se većina djece u Crnoj Gori suočava sa situacijom u kojoj uče ili u (veoma) malim odjeljenjima ili u odjeljenjima koja su tako velika da se škola odlučuje za organizaciju nastave u dvije, a povremeno čak i u tri smjene. Slika 8.2 pokazuje da svega 12% djece uči u povoljnem okruženju koje karakteriše između 22 i 28 učenika po odjeljenju, 21% učenika je u odjeljenjima s manje od 22 djece, a 67% u odjeljenjima u kojima broj djece prelazi 28.

Slika 8.2 Neusaglašenost između potražnje i ponude u osnovnom obrazovanju, 2019.



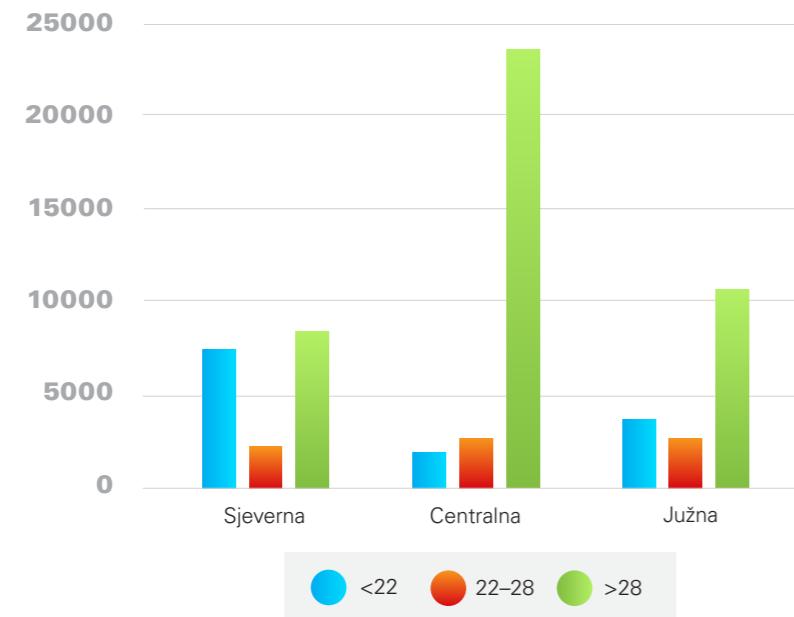
Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

Takođe, na nivou regija, većina osnovnoškolskih jedinica ima višak kapaciteta i rad se odvija u odjeljenjima s manje od 22 učenika. Kada se posmatraju razlike između regija, Slika 8.3 pokazuje da se u sve tri regije u velikoj većini školskih jedinica radi u odjeljenjima s manje od 22 učenika. U sjevernoj regiji, čak 93% školskih jedinica ima višak kapaciteta, dok se samo 5% istih suočava s viškom potražnjom. U centralnoj i južnoj regiji, višak potražnje prisutan je u 24%, odnosno 22% školskih jedinica, dok je u centralnoj 70%, a u južnoj 60% školskih jedinica u kojima se rad odvija u odjeljenjima s prosjekom od 22 učenika.

Slika 8.3 Procenat školskih jedinica prema prosječnoj veličini grupe i prema regiji, 2019.

Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

Kad je riječ o absolutnim brojevima, većina djece koja se suočavaju sa situacijom da uče u odjeljenjima s velikim brojem učenika živi i uči u centralnoj regiji, ali i u školama u južnoj i sjevernoj regiji takođe većina učenika uči u odjeljenjima u kojima broj učenika prelazi 28. Situacija je najteža u centralnoj regiji gdje 82% djece koja žive u ovom dijelu zemlje pohađa škole u kojima je prosječan broj učenika po odjeljenju iznad 28. Ipak, ako se posmatraju absolutni brojevi, u južnoj i sjevernoj regiji takođe između gotovo dvije trećine i polovine djece uči u školama koje rade iznad svojih kapaciteta. Zanimljivo, fenomen školskih jedinica u kojima postoji mala potražnja takođe je prisutan širom zemlje. Iako sjevernu regiju karakteriše najveći broj djece u manjim odjeljenjima, u južnoj i centralnoj regiji takođe postoje škole koje su pre malo iskorišćene u smislu fizičkih kapaciteta kojima raspolažu.

Slika 8.4 Broj učenika prema prosječnoj veličini grupe po školskoj jedinici i regiji u 2019.

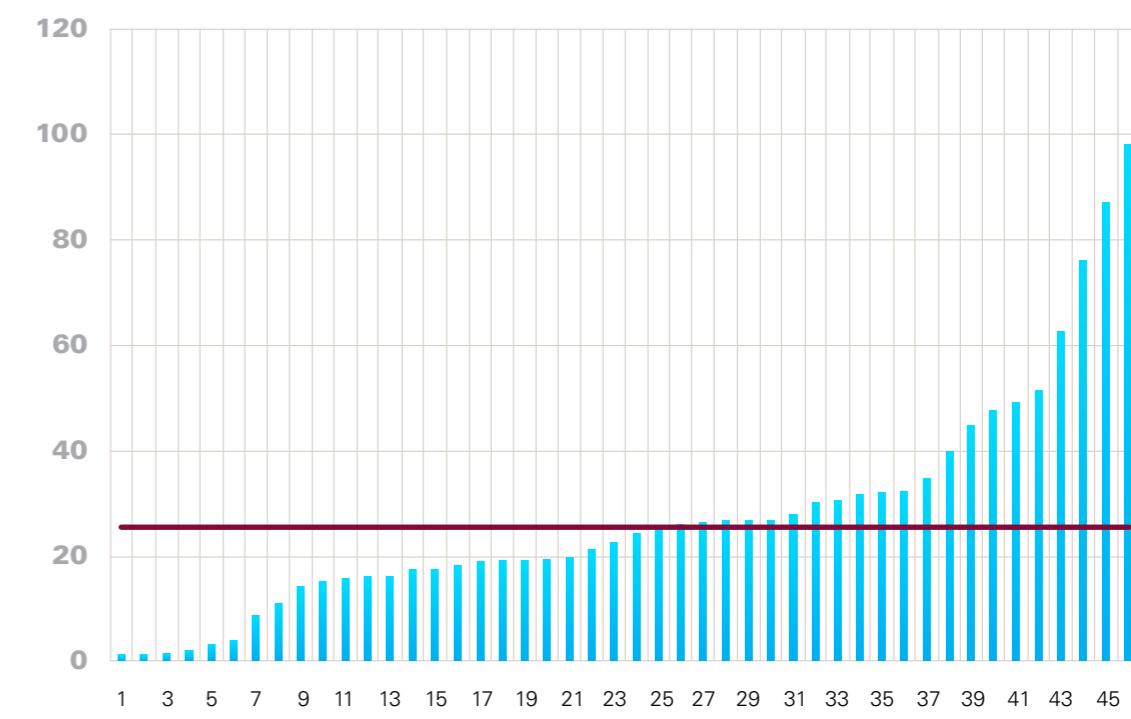
Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

Kao zaključak, dodajmo da u svakoj regiji jedan ograničen broj škola opslužuje većinu učenika. Većina djece u sve tri regije ide u odabrani broj osnovnih škola, što za posljedicu ima rad u odjeljenjima koja su u pogledu brojnosti iznad norme.

Srednje obrazovanje

Kada je riječ o srednjem obrazovanju, problem školskih kapaciteta manje je ekstremne prirode, iako i na ovom nivou postoji sistematska neuskladenost. Međutim, prilikom analize srednjeg obrazovanja treba zauzeti malo oprezniji pristup, jer učenici na ovom nivou obrazovanja obično nastavu pohađaju u više učionica, u zavisnosti od predmetnog područja, što otežava mjerjenje i upoređivanje veličina odjeljenja. Sem toga, veličina uzorka daleko je manja, što analizu čini podložnom na vrijednosti koje odstupaju od uobičajenih i očekivanih. Norme za veličinu odjeljenja po nastavniku u srednjem obrazovanju takođe iznosi 28 učenika (ili manje u slučaju odjeljenja u kojima se nalazi učenik sa smetnjama u razvoju), pa je iz razloga koji se tiču praktičnosti i jednostavnosti primijenjena ista norma veličine odjeljenja za potrebe utvrđivanja iskorišćenosti infrastrukture u srednjem obrazovanju.

Na osnovu podataka dostupnih u 46 srednjih škola²²⁷ (što predstavlja 88% svih škola), možemo zaključiti da 31 škola (61%) rad organizuje u skladu s normom ili ispod norme od 28 učenika, a 15 škola (33%) iznad. I kod srednjeg obrazovanja postoji velika razlika u odnosu između broja učenika i učionica, ali je riječ o manje ozbiljnom problemu u odnosu na osnovno obrazovanje. Ipak, još uvijek samo 20% srednjih škola rad organizuje s odjeljenjima čija je veličina u rasponu od 22 do 28 (u poređenju s 5% u slučaju osnovnog obrazovanja). U ukupno 22 škole (48%) prosjek je ispod 22, a u 15 škola (33%) odjeljenja u prosjeku imaju više od 28 učenika.

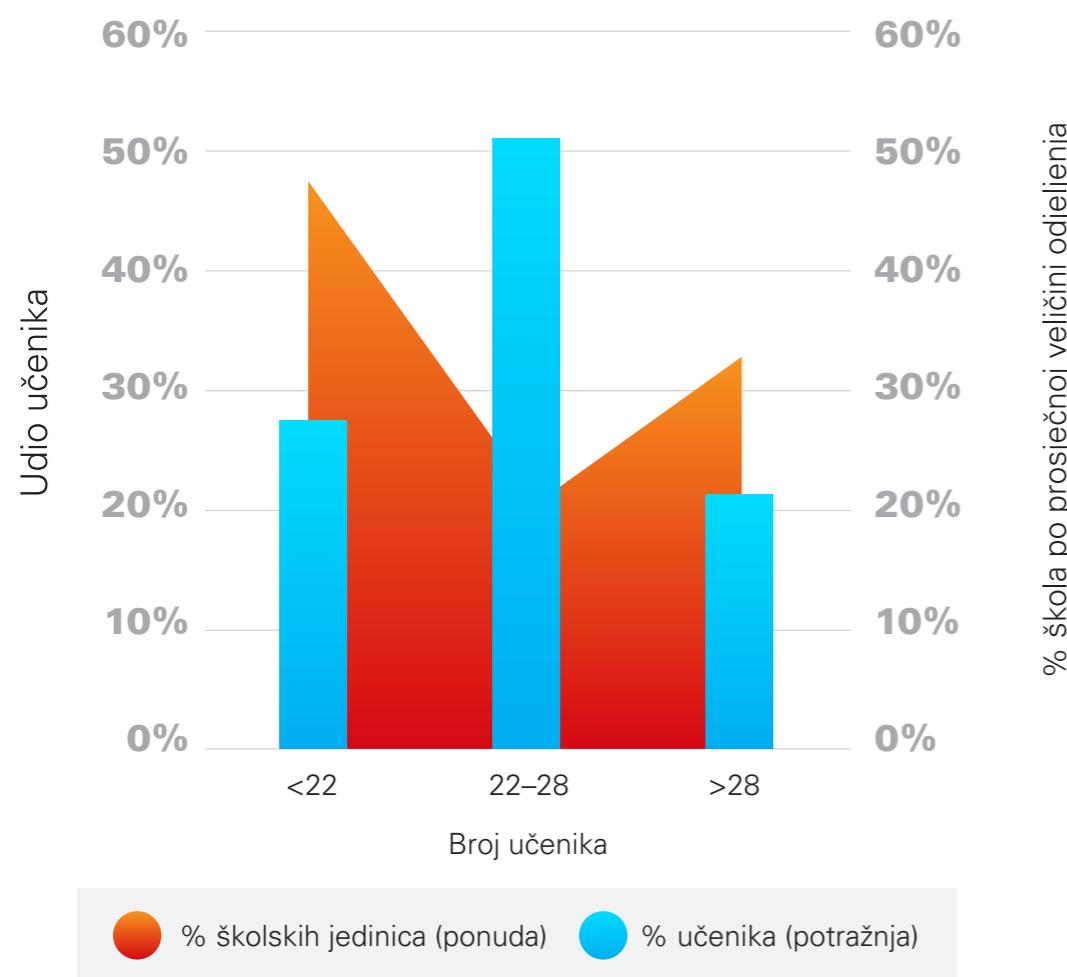
Slika 8.5 Odnos broja učenika i učionica rangiran od niskog do visokog za svaku srednju školu u 2019. godini

Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

²²⁷ To uključuje jednu školu (Srednja mješovita škola „Bećo Bašić“) koja ima dva usmjerenja, koja se u analizi računaju kao zasebne škole.

U srednjem obrazovanju, udio učenika u vrlo malim ili velikim odjeljenjima ipak je mnogo manji u odnosu na osnovno obrazovanje. Otprilike polovina učenika (51%) pohađa srednje škole u kojima je prosječna veličina odjeljenja između 22 i 28 učenika. Oko jedne četvrtine (27%) je u školama s relativno malom prosječnom veličinom odjeljenja (27%) gdje je potražnja niža od ponuda i preostalih 22% je u školama u kojima je potražnja veća od ponude, što rezultira prosječnom veličinom odjeljenja sa više od 28 učenika.

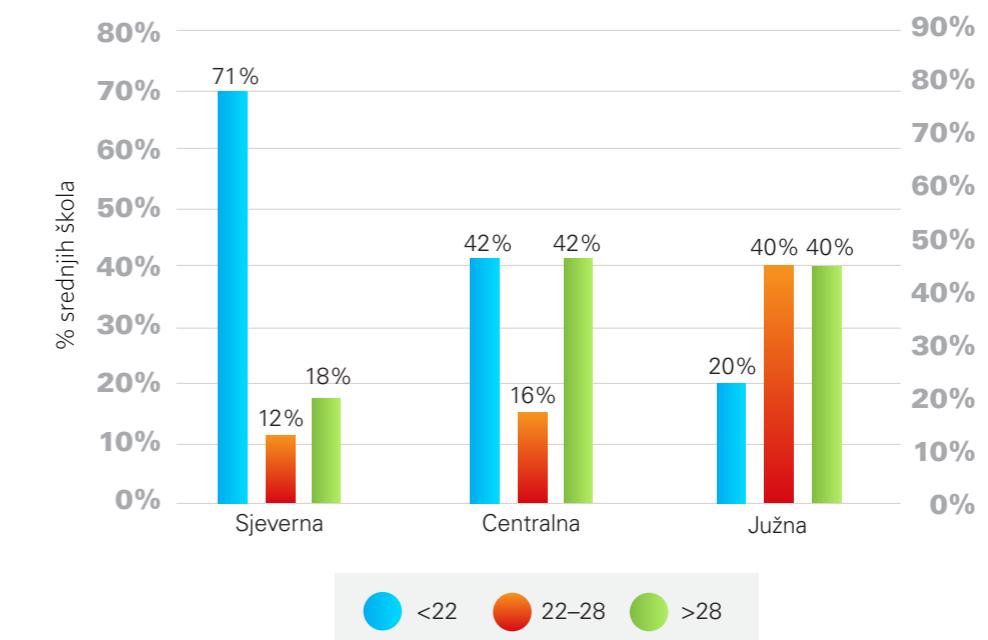
Slika 8.6 Neusaglašenost između potražnje i ponude u osnovnom obrazovanju, 2019.



Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

Kao i kod osnovnog obrazovanja, sve regije suočavaju se sa situacijom da škole imaju ili veliki višak kapaciteta ili preveliki stepen potražnje. U sjevernoj regiji višak se pretežno javlja kad je riječ o srednjoškolskim kapacitetima i u 71% škola (12 od 17) radi se u odjeljenjima s manje od 22 učenika. Višak kapaciteta u srednjim školama postoji i u centralnoj i južnoj regiji u 42% (8 od 19) odnosno 20% (2 od 10) srednjih škola. Sve regije, takođe, imaju škole u kojima je potražnja veća od kapaciteta, ali ova situacija je najizraženija u centralnoj i južnoj regiji gdje ta vrijednost iznosi 42%, odnosno 40%.

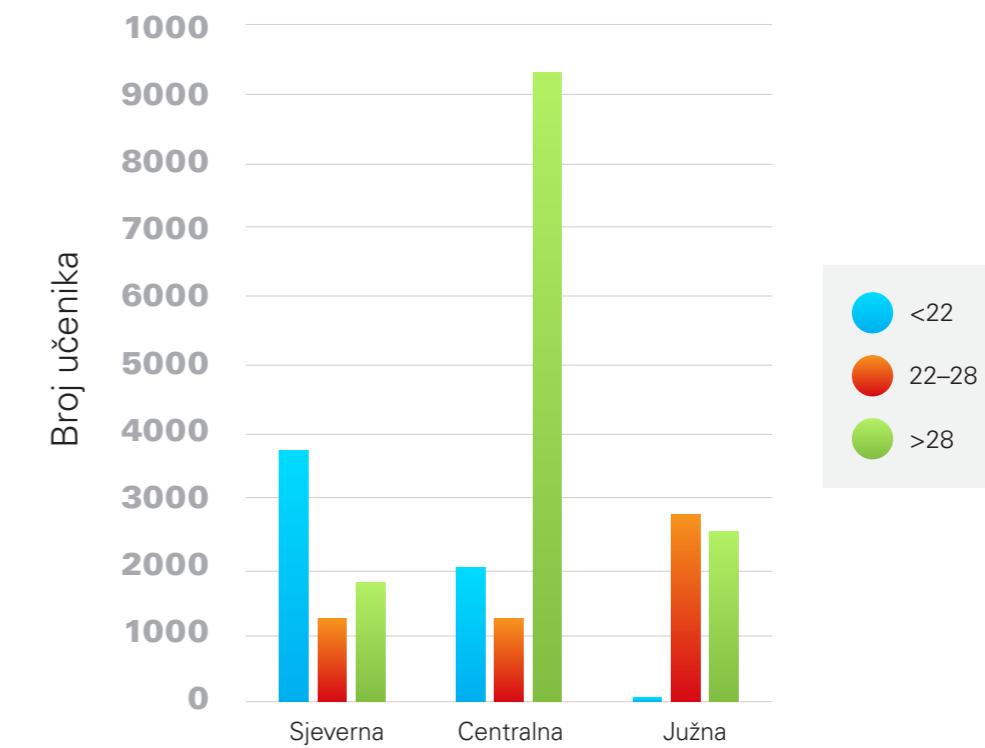
Slika 8.7 Procenat srednjih škola prema prosječnoj veličini grupe i po regijama, 2019.



Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

Kad je riječ o apsolutnom broju, većina učenika koji se suočavaju s problemom pohađanja nastave u velikim odjeljenjima živi u centralnoj regiji. Ipak, za razliku od osnovnog obrazovanja, to je jedina regija u kojoj je većina učenika u školama s prosječnom veličinom odjeljenja iznad 28 učenika. U južnoj regiji većina učenika pohađa škole u kojima odjeljenja imaju između 22 i 28 učenika, dok u sjevernoj regiji većina učenika pohađa škole s relativno malim odjeljenjima. U južnoj regiji gotovo da nema učenika u školama s malim odjeljenjima.

Slika 8.8 Broj učenika prema prosječnoj veličini grupe po školskoj jedinici i regiji u 2019.



Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka iz MEIS-a

Razumijevanje dinamike koja leži u osnovi ovog pitanja potrebno je kako bi se definisale najprikladnije mjere, u vidu praktične politike, koje mogu pomoći da se prevaziđe neusklađenost ponude i potražnje. I u slučaju osnovnog i srednjeg obrazovanja analiza pokazuje da određene škole bilježe veću stopu upisa u odnosu na druge, što dovodi do ozbiljne neusklađenosti između ponude i potražnje i zauzvrat rezultira visokim stepenom neefikasnosti. Neke od škola koje ne karakteriše efikasnost možda ostaju otvorene zbog društveno-političkih, a ne ekonomskih razloga, garantujući, na primjer, svoj djeci u Crnoj Gori pravo na obrazovanje, naročito onoj u rijetko naseljenim područjima. Ostali faktori koji mogu poslužiti za objašnjenje mogu obuhvatati percepciju kvaliteta škole ili (u slučaju srednjeg obrazovanja) kvaliteta kurikuluma. Međutim, potrebno je dalje istraživanje kako bi se utvrdili svi relevantni uzroci.

Aneks 5: Dodatni pokazatelji unutrašnje efikasnosti

Stopa pristupa prvom razredu

Da bi se prikazao nivo upisa u osnovne i srednje škole u Crnoj Gori, izračunate su stope upisa za svaki razred osnovne i srednje škole. Stopa upisa izračunata je kao odnos između broja učenika koji ne ponavlja razred u određenom razredu, bez obzira na godine, i zvaničnog uzrasta školske populacije za taj razred²²⁸.

U posmatranom periodu 2015–2019. godine povećana je stopa upisa u svim razredima u osnovnoj školi. Stope upisa su veće u nižim razredima (od prvog do četvrtog) u poređenju s višim (od petog do devetog razreda). Najveća stopa upisa zabilježena je u četvrtom razredu (107,2%). U 2019. godini stope upisa za prva četiri razreda bile su iznad 100%.

Tabela 8.1 Stopa pristupa osnovnom i srednjem obrazovanju

Nivo	Razred	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Osnovno obrazovanje	I	94,9	106,6	106,8	101,4	100,1
	II	94,1	94,7	106,9	106,4	101,0
	III	95,8	94,0	95,1	105,7	106,1
	IV	95,1	95,5	93,8	94,5	107,2
	V	97,3	94,5	95,6	93,5	93,1
	VI	91,0	96,9	94,3	95,4	93,3
	VII	89,8	90,2	96,6	93,9	94,7
	VIII	92,8	89,3	89,6	95,9	93,3
	IX	88,1	92,0	88,8	89,2	95,5
Četvorogodišnje srednje obrazovanje	I	73,1	79,0	81,3	67,8	66,6
	II	72,7	71,3	77,0	78,9	66,7
	III	69,3	70,6	69,1	74,7	76,7
	IV	78,8	68,4	69,6	67,7	73,2
Trogodišnje srednje obrazovanje	I	6,4	7,0	8,5	18,4	19,5
	II	5,2	5,7	6,4	7,8	17,1
	III	6,4	5,0	5,3	6,1	7,4

Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

S druge strane, stope upisa za srednje obrazovanje su niže, posebno za trogodišnje srednje obrazovanje u odnosu na one za osnovno obrazovanje. Tokom perioda 2015–2019. godine, stope upisa za četvorogodišnje srednjoškolsko obrazovanje smanjene su zbog smanjenog upisa učenika u ove obrazovne programe. Jedini razred koji je zabilježio rast stope upisa bio je treći (rast sa 69,3% u 2015. godini na 76,7% u 2019. godini).

Zbog povećanog upisa u trogodišnje srednje škole, uvođenjem dualnog sistema obrazovanja, stope upisa su povećane u posmatranom periodu. Ovaj efekat može se vidjeti u razlici između stope upisa za treći razred (7,4%) koji pohađaju učenici koji nisu bili uključeni u program dualnog obrazovanja i stope pristupa za drugi i prvi razred u 2019. godini (17,1%, odnosno 19,5 %,) koji su teoretski uključeni u sistem dualnog obrazovanja.

Efektivna stopa napredovanja kroz razrede

Kao što je ranije prikazano, stopa ponavljanja razreda u Crnoj Gori veoma je mala u analizi perioda od 2015–2019. godine i gotovo da ne postoji nakon toga. Ovo se dešava iz razloga što obrazovne politike imaju cilj ne samo da osiguraju pristup obrazovanju, već i efikasno učenje djeteta/učenika u sistemu. U Crnoj Gori postoji politika gotovo automatskog napredovanja kako bi se izbjegla zagušenost u obrazovnom sistemu i učenici podstakli da napreduju kroz svoje školovanje.

Efektivna stopa napredovanja kroz razrede izračunava se za potrebe analize tokova kretanja učenika iz razreda u razred.

Procjenjuje se kao odnos broja upisanih učenika u dati razred za tu godinu, a koji nisu ponavljali, i ukupnog broja upisanih učenika u prethodni razred i prethodne godine koji nisu ponavljali²²⁹. U periodu 2015–2019. godine zabilježene su visoke efektivne stope napredovanja u osnovnoj školi (za gotovo sve razrede svih godina bile su iznad 99%), što ukazuje na visoku efikasnost obrazovnog sistema. Generalno, opaža se niži upis u više razrede (od petog do završnog razreda) u odnosu na niže razrede.

Tabela 8.2 Efektivna stopa napredovanja kroz razrede za osnovno i srednje obrazovanje

	Razred	2016.	2017.	2018.	2019.
Osnovno obrazovanje	I	-	-	-	-
	II	99,78	100,30	99,64	99,67
	III	99,90	100,34	98,89	99,69
	IV	99,75	99,81	99,38	101,36
	V	99,30	100,04	99,63	98,54
	VI	99,62	99,83	99,84	99,79
	VII	99,17	99,66	99,55	99,29
	VIII	99,45	99,36	99,32	99,42
	IX	99,10	99,44	99,47	99,56
Četvorogodišnje srednje obrazovanje	I	-	-	-	-
	II	97,6	97,4	97,0	98,4
	III	97,1	96,9	97,0	97,2
	IV	98,6	98,6	97,9	98,0
Trogodišnje srednje obrazovanje	I	-	-	-	-
	II	89,2	91,6	91,6	92,8
	III	95,0	92,6	94,0	94,6

Izvor: Proračuni na osnovu podataka iz MEIS-a i podataka MONSTAT-a

S druge strane, smanjen prelazak iz razreda u razred zabilježen je u srednjem u odnosu na osnovno obrazovanje. U posmatranom periodu, efektivna stopa prelaska iz razreda u razred u četvorogodišnjim srednjim školama neznatno je varirala po intervalu od 96,9% (III razred, 2017) do 98,6% (IV razred, 2016). U odnosu na četvorogodišnju srednju školu, smanjen prelazak iz razreda u razred uočen je za trogodišnje srednje škole. Međutim, zabilježen je porast napredovanja za drugi razred tokom analiziranog perioda.

Aneks 6: Mjere podrške učenicima i studentima

Mjera	Uslov za sticanje prava	Iznos	Broj učenika	Komentari
Stipendija za najbolje studente (više i visoko obrazovanje)	Visoka akademска postignućа (prosječна ocjena 9 ili više u prethodnoj godini)	86 eura mјesečno u 10 mјesečnih rata	Ukupno 300 godišnje	Isključivo od druge godine studija pa nadalje
Stipendije za najbolje učenike (osnovno i srednje obrazovanje)	Visoka akademска postignućа u prethodnoj godini	57 eura mјesečno u 10 mјesečnih rata	Ukupno 200 godišnje	Isključivo od 2. razreda pa nadalje Nema obaveze u pogledu vraćanja sredstava
Stipendije za učenike u srednjem stručnom obrazovanju	Za trogodišnje škole koje obrazuju učenike za deficitarna zanimanja	70 eura	723 (2020/21) 661 (2019/20)	
Studentski kredit (više i visoko obrazovanje)	Akademска postignućа, i rezervisano mjesto za studente iz siromašnih porodica ²³⁰ Studenti s posebnim obrazovnim potrebama	35/44/53 eura u zavisnosti od godine studija i prosječne ocjene tokom studija (25% više od naknada koju učenici plaćaju za studentski dom i hranu)	3.500 godišnje	Obaveza vraćanja sredstava Studenti s najvišim ocjenama i studenti s posebnim obrazovnim potrebama oslobođeni su vraćanja sredstava
Studentski i učenički domovi	Akademска postignućа i 5% rezervisanih mjeseta za učenike s posebnim obrazovnim potrebama, Rome i učenike iz siromašnih porodica	70-80% subvencija u pogledu cijene smještaja, učenici plaćaju oko 30 eura za smještaj i hranu	Kapaciteti za smještaj nisu prebukirani, nedostajući kapaciteti iznose 20% samo u Podgorici i Kotoru	6 domova
Troškovi prevoza	Svi učenici i studenti koji do škole/fakulteta putuju 5 km ili više	Refundacija troškova za mјesečnu kartu (40% za osnovno obrazovanje, 20% za srednje, 50% za učenike/studente iz siromašnih porodica)	/	Organizovano kroz škole, subvencionisano od strane Ministarstva
Besplatni udžbenici	Od školske 2021/2022. za učenike osnovne škole (1–9. razreda) obezbijedeni su besplatni udžbenici. Prije ove odluke, pravo na besplatne udžbenike ostvarivali su samo učenici osnovne škole bez roditeljskog staranja, korisnici materijalne pomoći, učenici s posebnim obrazovnim potrebama, učenici smješteni u socijalne i institucije za zaštitu djece ili u porodični smještaj i učenici iz RE populacije.	Troškovi za obavezne udžbenike	/	Organizovano kroz škole, plaća Ministarstvo

Aneks 7: Opis postupaka prilikom zapošljavanja nastavnog kadra

U skladu s Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju, nastavnik može zasnovati radni odnos ukoliko, pored opštih uslova propisanih u Zakonu o radu, posjeduje: odgovarajući nivo obrazovanja u traženom području (profilu) obrazovanja; crnogorsko državljanstvo; položen stručni ispit za rad u obrazovnim institucijama, odnosno licencu. Nastavnik se u javnoj ustanovi zapošljava na osnovu javnog konkursa, u skladu sa zakonom. Konkurs raspisuje direktor ustanove. Nastavnici u ustanovama ili posebnim odjeljenjima vaspitno-obrazovnih ustanova u kojima se izvodi nastava na jeziku pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica moraju, pored zakonom propisanih uslova, aktivno poznavati jezik i pismo te manjine i crnogorski jezik. Odluku o zapošljavanju nastavnika donosi direktor ustanove, na predlog komisije koju imenuje direktor ustanove, u skladu sa statutom ustanove. Poseban uslov za zapošljavanje nastavnika predstavlja probni rad. Trajanje probnog rada, način sproveđenja i vrednovanja rezultata probnog rada utvrđen je Pravilnikom o načinu sproveđenja probnog rada nastavnika. Nastavniku koji ne zadovolji u pogledu rezultata tokom probnog rada prestaje radni odnos istekom roka utvrđenog ugovorom o probnom radu. Vaspitno-obrazovna ustanova može raspisati konkurs za zapošljavanje nastavnika ako: ne postoji mogućnost da se na ugovor na neodređeno vrijeme preuzme nastavnik iz druge javne ustanove sa spiska zaposlenih; ima sistematizovano i odobreno radno mjesto; ima dokaz od resornog ministarstva o obezbijedenim finansijskim sredstvima.

Nastavnik-pripravnik je lice koje prvi put zasniva radni odnos u ustanovi radi osposobljavanja za samostalno obavljanje poslova u odgovarajućem nivou obrazovanja. Pripravnički staž nastavnika sa kvalifikacijom VII1 podnivoa Nacionalnog okvira kvalifikacija traje godinu dana, a pripravnički staž lica koja posjeduju kvalifikaciju IV1 podnivoa Nacionalnog okvira kvalifikacija traje šest mjeseci. Radni odnos pripravnika prestaje nakon završetka pripravničkog staža. Pripravnički staž obavlja se prema utvrđenom programu obrazovno-vaspitnog rada u ustanovi, pod neposrednim nadzorom ovlašćenog nastavnika (mentora), koji po pravilu ima više od tri godine radnog iskustva u nastavi i najmanje isti nivo obrazovanja kao pripravnik. Mentora imenuje direktor ustanove, na predlog stručnog aktiva. Poslovi i zadaci mentora utvrđuju se Pravilnikom o poslovima i zadacima mentora.

Sadržaj, program, način praćenja i evaluacije pripravničkog staža detaljnije su regulisani Pravilnikom o pripravničkom stažu. Obuka polaznika izvodi se prema programu i na način koji osigurava da nastavnik pripravnik, kroz praktični rad i pod neposrednim nadzorom mentora, bude osposobljen za samostalno izvršavanje zadataka u stepenu svog obrazovanja u dатoj obrazovnoj ustanovi. Pripravnički staž u ustanovi obavlja se pod neposrednim nadzorom mentora. Nakon završetka pripravničkog staža, mentor priprema izvještaj koji sadrži opisnu procjenu i objašnjenje sposobnosti pripravnika da samostalno izvršava zadatke. Izvještaj mentora podnosi se komisiji za polaganje stručnog ispita. Nakon završetka pripravničkog staža, nastavnik polaze stručni ispit. Nastavnik koji nije završio pripravnički staž ima pravo da polaze stručni ispit nakon diplomiranja na propisanom nivou i polju (profilu) obrazovanja utvrđenim zakonom i podzakonskim aktima, a ima najmanje godinu dana radnog iskustva u nastavi u ustanovi ili visokoškolskoj ustanovi. Stručni ispit polaze se pred nadležnom komisijom. Sadržaj, uslovi, način i mjesto polaganja stručnog ispita, kao i obrazovanje i sastav komisije i visina troškova bliže se uređuju Pravilnikom o polaganju stručnog ispita nastavnika.

Poslove nastavnika, direktora i pomoćnika direktora može obavljati lice koje, pored uslova propisanih Zakonom o radu i Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju, ima dozvolu za rad – licencu. Licenca je javna isprava koja dokazuje potreban nivo opštih i profesionalnih kompetencija nastavnika, direktora i pomoćnika direktora. Licenca se izdaje nakon položenog stručnog ispita za rad u vaspitno-obrazovnim institucijama, na vrijeme od pet godina. Licenca se obnavlja svakih pet godina (relicenciranje), u skladu s programom stručnog usavršavanja nastavnika. Nastavnik, direktor ili pomoćnik direktora koji nema licencu ili nije obnovio licencu nema pravo na rad u ustanovi.

