




POLITIKA PREMA MLADIMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

PRIMJENA ANALIZE JAVNIH POLITIKA U
RADOVIMA STUDENATA

FAKULTETA POLITIČKIH ZNANOSTI

Izdavač:	
Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj - DIM www.dimonline.hr	
Za izdavača:	
Martina Stažnik	
Tekstove pripremili i uredili:	
prof.dr.sc. Zdravko Petak i Ana Petek:	
Analiza politika u Hrvatskoj: Primjer politike prema mladima	
Anka Kekez:	
Analiza <i>policy</i> procesa politike prema mladima u RH	
Ana Petek:	
Evaluacija politike prema mladima u RH	
Lektura:	
mr.sc. Jasna Novak Milić	
Dizajn i tisak: *BESTIAS	
„Politika prema mladima u Republici Hrvatskoj - Primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti“ objavljena je u sklopu DIM-ova projekta „Analiza učinka i razvoj javnih politika prema mladima u RH“, koji je proveden u partnerstvu s Fakultetom političkih znanosti u Zagrebu.	
Novčanu potporu projektu omogućili su: Institut otvoreno društvo Hrvatska, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva i Open Society Institute Zug Foundation. Literaturu o politici prema mladima doniralo je Ministarstvo branitelja, obitelji i međugeneracijske solidarnosti.	
Pozivamo čitatelje da posjete DIM-ovu web stranicu posvećenu service-learningu www.service-learning.net .	
CIP - Katalogizacija u publikaciji NACIONALNA I SVEUČILIŠNA KNJIŽNICA UDK 316.66-053.6(497.5) Politika prema mladima u Republici Hrvatskoj: primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti / <tekstove pripremili i uredili Zdravko Petak... et al.>. Zagreb: Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj - DIM, 2006. Bibliografija. ISBN 953-98786-3-2. - ISBN 978-953-98786-3-2 I. Mladež - Društveni status - Hrvatska	
 Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva	
“Tiskanje ove publikacije omogućeno je temeljem financijske potpore Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva u skladu s Ugovorom broj 421-02/05-PP-4/21. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne izrazavaju nužno stajalište Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva. Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, Zagreb, Kušlanova 27, http://zaklada.civilnodrustvo.hr ”	
PREDGOVOR	5
POPIS TABLICA I SHEMATSKIH PRIKAZA	7
POPIS KRATICA	8
I.DIO	9
Analiza politika u Hrvatskoj: Primjer politike prema mladima	
1. Nastava javnih politika u Hrvatskoj	11
2. Analiza politika - alat stručnjaka za odlučivanje	14
3. Institucionalne pretpostavke analize politika u Hrvatskoj	20
II. DIO	25
Analiza <i>policy</i> procesa politike prema mladima u RH	
1. Kontekst nastanka politike prema mladima	28
2. Proces nastanka i opće značajke politike prema mladima	32
2.1. Proces nastanka politike prema mladima	32
2.2. Sadržaj NPDM-a	34
2.3. (Dis)kontinuitet provedbe	36
3. <i>Policy</i> zajednica politike prema mladima - koordinacija provedbe i participacija neformalnih aktera	39
3.1. Formalni akteri	40
3.1.1. Zakonodavna vlast	40
3.1.2. Izvršna vlast	41
3.1.2.1. Koordinacijsko tijelo	41
3.1.2.2. Međusektorsko tijelo	43
3.1.2.3. Tijela državne uprave uključena u provedbu NPDM-a (povjerenici za mlade)	43
3.1.3. Problem koordinacije i komunikacije formalnih aktera	44
3.2. Neformalni akteri	45
3.2.1. Građani i građanke	45
3.2.2. Interesne skupine	46
3.2.3. Političke stranke	47
3.2.4. Mediji	48
3.2.5. Ostali relevantni neformalni akteri	48
3.3. Participacija neformalnih aktera	49
3.3.1. Razvijanje partnerstva i suradnja	50
3.3.2. Stvaranje institucionalnih mehanizama za povećanje participacije	51



3.3.3. Umrežavanje organizacija mladih u užim područjima politike prema mladima	52
3.3.4. Jačanje kapaciteta udruga mladih i za mlade	53
4. Financiranje programa	54
5. Operativni plan	61
6. „Spuštanje“ NPDM-a na lokalnu razinu	64
7. Praćenje i vrednovanje (monitoring i evaluacija) politike za mlade	70
III. DIO	73
Evaluacija politike prema mladima u RH	
1. Analiza logike intervencije	76
1.1. Primjer primjene analize logike intervencije u politici prema mladima u RH: Poticanje mladih na nastavak obrazovanja	77
2. Pregled studentskih radova prema područjima NPDM-a	80
2.1. Obrazovanje i informatizacija	80
2.1.1. Stipendije	80
2.2. Zapošljavanje i poduzetništvo	83
2.2.1. Poduzetništvo mladih	83
2.3. Socijalna politika prema mladima	85
2.3.1. Mladi s poremećajima u ponašanju	86
2.4. Zdravstvena zaštita i reprodukcijско zdravlje	88
2.4.1. Problem HIV-a	88
2.5. Aktivno sudjelovanje mladih u društvu	90
2.5.1. Politička participacija	90
2.6. Mladi i civilno društvo	93
2.6.1. Volonterski rad	93
2.7. Kultura mladih i slobodno vrijeme	95
2.7.1. Sport	95
2.8. Mobilnost, informiranje i savjetovanje	98
2.8.1. Mobilnost i informiranost mladih	98
POGOVOR	101
LITERATURA	107
POPIS IZLAGANJA POZVANIH PREDAVAČA	112
POPIS SASTANAKA	113
POPIS STUDENATA KOJI SU SUDJELOVALI U PROJEKTU	114

PREDGOVOR

Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj - DIM doprinosi razvoju aktivnoga i društveno odgovornoga građanstva kroz neformalno obrazovanje, izgradnju partnerstva, istraživanje i zagovaranje javnih politika u Hrvatskoj.

Programi DIM-a usmjereni su na razvoj demokratskoga građanstva putem uvođenja novih obrazovnih sadržaja i metodologija u formalne obrazovne institucije i kroz neformalno obrazovanje te povećanje participacije i utjecaja mladih u donošenju odluka i razvoju društva na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Programi su također usmjereni na zagovaranje transparentnosti i na mogućnost sudjelovanja građana i utjecaja na procese kreiranja, donošenja i implementacije javnih politika.

Projekt *Analiza učinka i razvoj politika prema mladima* odvijao se tijekom akademske godine 2005/06 u partnerstvu s Fakultetom političkih znanosti. Cilj projekta bio je povećati transparentnost procesa donošenja i implementacije javnih politika kroz analizu postojeće politike prema mladima u RH. Primjenom *service-learning* metode na kolegiju Javnih politika proveli smo evaluaciju Nacionalnog programa djelovanja za mlade u RH. Usporedno s radom sa studentima osigurali smo dostupnost literature o primjeni akademskoga *service-learning*a, metode poučavanja/učenje koja povezuje svrhovit volonterski rad s akademskim učenjem, osobnim razvojem i razvojem osjećaja građanske odgovornosti, na hrvatskom jeziku.

Kroz partnerstvo udruge DIM s Fakultetom političkih znanosti dobili smo nezavisno studentsko istraživanje visoke razine. Svi socijalni akteri uključeni u problematiku politike prema mladima imat će koristi od angažmana studenta i nastavnika kao objektivnih stručnih suradnika: udruge mladih dobile su stručnu podršku i važne informacije kao alat u zagovaračkim aktivnostima, kojima se potiče učinkovita i odgovorna provedba NPDM-a, mediji pouzdane dokumentacijske izvore, a političari, kao donositelji odluka, relevantne argumente i nepristrane procjene o realnom stanju javne politike prema mladima.



Nadamo da će ova nezavisna analiza omogućiti podršku javnosti za aktivnosti i inovacije u razvoju politika prema mladima kao i povećanje transparentnosti i uključenosti relevantnih aktera u raspravu o provedbi NPDM-a.

Publikacija koja je pred vama, osmišljena je na inovativan način te ima nekoliko različitih svrha: predstavljanje metodologije aktivne i primijenjene nastave javnih politika na dodiplomskom studiju, doprinos javnoj raspravi i zagovaranju provedbe i unapređenja nacionalne politike prema mladima te približavanje pojma analize javnih politika studentima i svim drugim zainteresiranim (aktivistima, pa i provoditeljima) putem jednog složenog primjera iz prakse koji je potkrijepljen pristupačnim pojašnjenjima teorijskih i metodologijskih postavki.

Uzmu li se u obzir ove različite funkcije publikacije, smatrali smo opravdanim i primjerenim izbor jednog razigranijeg formata koji omogućuje interpolacije studentskih radova u tematske cjeline, a time i vrlo dopadljivo “višeglasje”, odnosno uvid u osobne dojmove studenata.

Vjerujemo da će ova publikacija biti inspirativna za sveučilišne nastavnike, ali i za aktiviste koji provode istraživanja javnih politika u sklopu svojih zagovaračkih inicijativa, jer smo se trudili na nepretenciozan, ali sustavan način prikazati rezultate našeg edukativnog, odnosno aktivističkog rada.

Zaključno, u ime DIM-a, željeli bismo se zahvaliti prof.dr.sc Zdravku Petaku i njegovoj asistentici Ani Petek na otvorenosti za prihvaćanje novih ideja i uloženom trudu, vremenu i znanju tijekom izvedbe projekta. Uz redovita gostovanja predavača na seminarskoj nastavi, studenti su imali organizirane sastanke s važnim akterima politike prema mladima¹. Svi su pružili veliku pomoć našim studentima i u cijelosti sudjelovali volonterski pa im zahvaljujemo za vrijeme i angažman koji su posvetili našem projektu. Značajnu podršku i stručne savjete tijekom uređivanja publikacije pružila je Marina Škrabalo sa konstruktivnim sugestijama i prijedlozima koji su nam bili od velike pomoći. Na kraju, veliko hvala studentima Fakulteta političkih znanosti² bez čijeg zalaganja, entuzijazma i stručnosti provedba projekta, kao i provođenje analize politike prema mladima ne bi bilo moguće.

Martina Stažnik

POPIS TABLICA I SHEMATSKIH PRIKAZA

Tablica 1. Vrste formalne evaluacije

Tablica 2. Policy analiza u usporedbi s drugim profesijama

Tablica 3. Izvršenje proračuna za 2004. - prvih šest mjeseci: podaci o PM

Tablica 4. Usporedba zastupljenosti područja u mjerama NPDM-a i OP-a

Shematski prikaz 1. Policy zajednica Politike prema mladima

Shematski prikaz 2. Prikaz i opis institucionalnoga okvira lokalne politike prema mladima

Shematski prikaz 3. Analiza logike intervencije

¹ Popis gostiju predavača i sastanaka nalazi se u prilogima.

² Popis studenata 3.godine studija politologije, kolegija Javnih politika.



POPIS KRATICA

DZZOMM	Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži
EI	Ekonomski institut, Zagreb
FPZ	Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
GPDM	Gradski program djelovanja za mlade
IRO	Institut za razvoj obrazovanja
MBOMS	Ministarstvo branitelja, obitelji i međugeneracijske solidarnosti Republike Hrvatske
MMH	Mreža mladih Hrvatske
MZOŠ	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske
NPDM	Nacionalni program djelovanja za mlade Republike Hrvatske
OP	Prijedlog operativnog plana nacionalnog programa djelovanja za mlade za razdoblje od 2006.-2007. godine
PM	Politika prema mladima Republike Hrvatske
SOOMS	Saborski odbor za obitelj, mlade i sport
SSSH	Savez samostalnih sindikata Hrvatske
ŽPDM	Županijski program djelovanja za mlade

01

**ANALIZA POLITIKA U HRVATSKOJ:
PRIMJER POLITIKE PREMA MLADIMA**

1. NASTAVA JAVNIH POLITIKA U HRVATSKOJ

Policy analiza ili analiza politika kao racionalno rješavanje javnih problema već se nekoliko godina predaje kao preddiplomski, diplomski i poslijediplomski program na Sveučilištu u Zagrebu³. Studenti su u dosadašnjoj nastavi uglavnom mogli razmatrati teorijske koncepte neophodne za razumijevanje različitih politika, bez mogućnosti da te politike analiziraju u odnosu na posljedice do kojih dovodi njihova provedba. Takva praksa u nastavi javnih politika svakako nije bila odveć blagotvorna za kvalitetno razumijevanje *policy* procesa u Hrvatskoj. Specifičnosti toga procesa u hrvatskome političkome sustavu redovito su ostajale skrivene te se analiza javnih politika držala zadaćom pojedinih NGO-a, konzultantskih tvrtki, međunarodnih organizacija i poduzeća, ali ne i studenata koji *policy* znanosti proučavaju na Sveučilištu. Prijedlog *Udruge za građansko obrazovanje i društveni razvoj (DIM)* da se započne sa suradnjom u analizi javnih politika koje se provode u Hrvatskoj otvorio je mogućnost studentima politologije i novinarstva da svoja analitička *policy* oruđa prvi puta primijene na stvarne *policy* sadržaje koji se odvijaju u hrvatskome političkom sustavu. Na taj je način studentima omogućeno da postupno razotkrivaju sve zamke procesa kreiranja javnih politika u Hrvatskoj.

Nastava na kolegiju Javne politike školske godine 2005./2006. odvijala se u obliku dvosemestralnoga predmeta na trećoj godini studija politologije u sklopu smjera Javne politike, menadžment i razvoj na FPZ-u. Koncept izvođenja nastave već je, koliko je to moguće, prilagođen budućem izvođenju nastave prema Bolonjskome programu za koji su predviđena dva kolegija na četvrtoj godini studija, Javne politike u sedmom semestru kao obvezni kolegij i Posebne javne politike u osmom semestru kao izborni kolegij. Stoga prvi semestar i sada čini teorijski uvod u *policy* pristup, a drugi upoznavanje konkretnih javnih politika.

³ Na preddiplomskom studiju Fakulteta političkih znanosti nastava javnih politika započela je u akademskoj godini 1999./2000., a na poslijediplomskom studiju komparativne politike, te hrvatskog političkog sustava i upravljanja tijekom akademske godine 2001./2002. Tijekom akademske godine 2005./2006. nastava javnih politika po prvi se puta izvodila izvan Fakulteta i to na razini Sveučilišta u okviru studija javne uprave. Nastavu svih kolegija iz područja javnih politika izvode Ivan Grdešić i Zdravko Petak.



Nastava se izvodi kroz dva sata predavanja i dva sata seminarske nastave tjedno (redovni studenti, koji izaberu navedeni smjer, obvezni su sudjelovati i na seminarskoj nastavi). Ispitne obveze podijeljene su u dva dijela. Prvi obuhvaća pismeni odgovor na pet pitanja u obliku kraćih eseja iz ispitne literature (Colebatch, 2004., Grdešić, 1995., Hague, Harrop, Breslin, 2001.) koji iznosi ukupno 40 posto ocjene. Preostalih 60 posto ocjene zaslužuje se pisanjem ukupno šest seminarskih podnesaka (tri po semestru), dužine tri do četiri kartice, na zadanu seminarsku literaturu.

U prvom semestru, u uvodnome teorijskome dijelu kolegija, studenti su kroz predavanja uvedeni u ovu poddisciplinu političke znanosti pri čemu su im pojašnjene teme kao što su: što su javne politike kao područje proučavanja (naročito razlikovanje pojmova *policy* i *politics*); koji je odnos *policy* znanosti i politologije te *policy* znanosti i demokracije; kakve tipologije javnih politika postoje; zašto je značajna tipologija javnih dobara; što je *policy* proces, koje su stupnjevi *policy* procesa i što karakterizira svakoga od njih; koji su teorijski pristupi analizi javnih politika; kako se *policy* analiza razlikuje u različitim kulturnim kontekstima i značaj pojma *policy* stila; što su komparativne javne politike (naročito koji su teorijski pristupi unutar komparativnih javnih politika); što je *policy* dizajn; što su *policy* instrumenti; što su *policy* mreže itd. Seminarska nastava slijedila je navedene teme. Studenti su bili podijeljeni u skupine o kojima je ovisila tema seminarskih podnesaka i pripadajuća seminarska literatura. Ovaj dio nastave najvećim se dijelom sastojao od rasprave o studentskim radovima pisanim na temelju članaka ili dijelova knjiga (većinom na engleskom jeziku) najznačajnijih autora *policy* pristupa poput Colebatcha (2005.), Lowija (1972., 1988.), Wildavskyog (1992.), W. Parsonsa (1995.), deLeona (1997.) itd.

U drugom semestru studenti su kroz predavanja upoznati s europskim javnim politikama, odnosno sa specifičnostima *policy* procesa u Europskoj Uniji i značajkama pojedinih faza, ulogama europskih institucija i različitih aktera na europskoj razini, modelima kreiranja javnih politika u EU i sl. Prvi se seminarski podnesak u drugom semestru, prema izboru studenata, bavio ekonomskom politikom, a posljednja dva, u sklopu projekta primjene *service learninga* u suradnji s udrugom DIM, evaluacijom Politike za mlade u Republici Hrvatskoj. Studenti su također bili podijeljeni u skupine (prema područjima NPDM-a), a u prvom su se seminarskome podnesku na ovu temu studenti usredotočili na analizu logike intervencije o temi prema izboru iz zadanih područja. U drugom su pokušali kreirati druge mogućnosti za izabranu temu.

Seminarska nastava posvećena Politici za mlade u prvom je satu većinom obuhvaćala izlaganja pozvanih predavača (drugi sat bio je posvećen raspravi o studentskim radovima). Izlagači su bili akteri PM-a koji su sudjelovali u njezinu nastanku, zainteresirani građani (*stakeholders*), znanstvenici koji se njome bave i osobe iz javnoga života čija su predavanja pomagala u oslikavanju konteksta PM-a (poput Marije Lugarić, zastupnice Hrvatskog sabora, Tomislava Tomaševića, predsjednika MMH, Ankice Greger Jukić iz III. ekonomske škole, dr. Vlaste Ilišin s Instituta za društvena istraživanja, dr. Vedrane Spajić-Vrkaš s Filozofskoga fakulteta u Zagrebu, Suzane Kunac iz Grupe za ženska prava B.A.B.E.). No, projekt *service learninga* uključivao je i brojne sastanke izvan termina nastave (poput posjeta MOBMS-u, MZOŠ-u, SOOMS-u, Uredu za ljudska prava Vlade RH, SSSH-u, EI-u, IRO-u, Uredu UNICEF-a u RH, nevladinoj udruzi HUHIV, Multimedijalnom institutu⁴).

Posebno je značajno bilo izlaganje Marine Škrabalo, studentice doktorskoga studija na FPZ-u, o evaluaciji - njezinu definiranju, funkcijama, kriterijima itd. Važno je naglasiti da je to bilo jedino predavanje koje se sadržajno nije odnosilo na PM, nego na metodologiju *policy* evaluacije.

Osim informacija iz navedenih predavanja i razgovora, u pisanju posljednju dva rada studenti su se koristili temeljnom literaturom kolegija (ispitnom literaturom i seminarskom literaturom iz prvoga semestra) te literaturom o PM-u, koju je osigurao DIM. Osnovnu literaturu činili su NPDM, OP i *Provedba Nacionalnog programa djelovanja za mlade: Izvješće za 2004. godinu*, a dodatnu brojne publikacije i dokumenti poput Ilišin (2002. i 2006.), *Politika i strukture za mlade u Vijeću Europe (2003.) i Nacionalna konferencija: Mladi i društvo u tranziciji (2005.)*⁵.

⁴ Vidi popis sastanaka na kraju publikacije.

⁵ Vidi potpuni popis literature na kraju publikacije.



2. ANALIZA POLITIKA - ALAT STRUČNJAKA ZA ODLUČIVANJE

Analiza javnih politika zahtijevala bi, dakako, čitav niz koraka koje treba poduzeti potencijalni analitičar politika. Američki politolog Eugene Bardach (Bardach, 2000) govori, primjerice, o „osam koraka koje treba poduzeti” u takvoj analizi:

1. definirati problem
2. prikupiti podatke o nekoj politici
3. osmisлити druge mogućnosti
4. odabrati kriterije na osnovi kojih će se neku politiku analizirati
5. načiniti projekciju ishoda/rezultata politike
6. odvagnuti moguće ishode (trade-off)
7. donijeti odluku
8. priopćiti odluku

Posve je razumljivo da od naših studenata nismo mogli zahtijevati takvu vrstu analize, jer je jedna od pretpostavki spomenutih „osam koraka” da analitičar aktivno sudjeluje u donošenju odluka, što je uloga u kojoj studenti nisu mogli sudjelovati. Od njih se, međutim, moglo zahtijevati da naprave neku vrstu *ex post facto* evaluacije politike za mlade u Hrvatskoj. Upravo to postavili smo im kao istraživački zadatak - da s jedne strane ocijene kvalitetu provođenja politike prema mladima povezivanjem mjera te politike s operativnim i dugoročnim ciljevima koji su se njome htjeli postići, te da, s druge strane, ocijene uloge pojedinih skupina zainteresiranih sudionika (*stakeholders*) u njezinu nastajanju i provođenju.

Postavi li se takav istraživački zadatak u okvir stručnoga jezika *policy* znanosti, od studenata se zapravo zahtijeva da načine kombinaciju formalne i evaluacije sa stanovišta teorije odlučivanja (*decision-theoretic evaluation*). Formalna evaluacija javne politike odnosi se na „pristup koji rabi deskriptivne metode da bi stvorio pouzdane i korisne informacije o rezultatima politike, ali te rezultate vrednuje na osnovi operativnih ciljeva koje su formalno objavili tvorci politika i javna uprava odgovorna za provođenje programa” (Dunn, 1994: 407-8). Formalna evaluacija može pri tome biti formativna i zbrojna (sumativna), gdje se prva odnosi poglavito na monitoring implementacijskoga procesa i ocjenu neposrednih rezultata politike, a s ciljem korekcije i poboljšanja programa, dok je potonja usmjerena na ocjenu formalnih ciljeva, operativnih i dugoročnih, koji su se nastojali postići provođenjem konkretne politike (Grdešić, 1995: 112). Neovisno o tome je li evaluacija formativna ili sumativna, ona može uključivati izravni i neizravni nadzor nad inputima koji se koriste za neku politiku, kao i nad procesom provođenja te politike.

Tablica 1. Vrste formalne evaluacije

VRSTE FORMALNE EVALUACIJE		
	<i>Orijentacija spram policy procesa</i>	
Nadzor nad akcijama provođenja politike	<i>Formativna</i>	<i>Sumativna</i>
<i>Izravan</i>	Razvojna evaluacija	Eksperimentalna evaluacija
<i>Neizravan</i>	Retrospektivna evaluacija procesa	Retrospektivna evaluacija rezultata politike

IZVOR: Dunn (1994: 409)

Spajanjem ovih dviju dimenzija dobivamo četiri različite vrste evaluacije (Tablica 1). Pred studente je postavljen zahtjev provođenja retrospektivne evaluacije rezultata politike. Riječ je o vrsti sumativne evaluacije neke politike u kojoj analitičari politike nemaju izravan nadzor i ne mogu preusmjeravati



inpute i provođenja određene politike. Koristeći se takvim pristupom evaluatori politike mogu rabiti statističke i bilo koju drugu vrstu podataka kako bi izolirali utjecaj koji su različiti čimbenici imali na ishod promatrane politike.

Evaluacija sa stanovišta teorije odlučivanja odnosi se, s druge strane, na prikupljanje relevantnih informacija o rezultatima politika onako kako ih vide različite skupine zainteresiranih aktera. Ovakvom vrstom evaluacije nastoje se precizirati stvarni ciljevi, neovisno je li riječ o latentnim ili manifestnim operativnim i dugoročnim ciljevima. Uporaba ove vrste evaluacije ima nekoliko prednosti, od kojih su najvažnije dvije. S jedne strane, njome se uspješnost provođenja određene politike povezuje s ciljevima višestrukih razina specifičnih aktera koji su sudjelovali u *policy* procesu, a ne samo s ciljevima koje je postavio jedan akter, primjerice, vlada ili nacionalno predstavničko tijelo. S druge strane, ovakvom se vrstom evaluacije politike smanjuje neodređenost ciljeva neke politike, što znači da ciljevi postaju manje „mutni“.

Od studenata koje smo uključili u seminar iz javnih politika očekivalo se, dakle, da načine svojevrsnu retrospektivnu evaluaciju provođenja politike prema mladima u osam područja i da pokažu na koji je način mreža odlučivanja zainteresiranih aktera (*stakeholdera*) utjecala na rezultate pojedinih segmenata te politike. Da bi im se olakšala provedba retrospektivne evaluacije rezultata politike, pribavljena im je razmjerno opsežna dokumentacija o operativnim i programskim ciljevima politike za mlade i statistička građa neophodna za ocjenu te politike. U cilju provođenja što kvalitetnije evaluacije sa stanovišta teorije odlučivanja, organiziran je niz predavanja i susreta s različitim skupinama zainteresiranih aktera, koji su utjecali na oblikovanje politike prema mladima u Hrvatskoj.

Da bismo mogli ocijeniti učinak naših studenata, najprije treba, makar sasvim općenito, odgovoriti na pitanje o mjestu evaluacije politika u *policy* procesu. Evaluacija je završna faza procesa kreiranja politika, izuzmemo li kao zaseban dio odluku o tome treba li određenu politiku nastaviti u nepromijenjenom obliku, izmijeniti je ili pak prekinuti. Evaluacija se prije svega odnosi na uspostavljanje vrijednosnih pretpostavki o tome kako je neka politika provedena. Sinonimi za evaluaciju su, dakle, ocjenjivanje, vrednovanje i slično. Vrijednost onoga što je postignuto, davanje ocjene, glavni je cilj evaluacije. U evaluaciji nas ne zanimaju toliko informacije o tome postoji li nešto kao činjenica ili pak, što treba napraviti da bi se nešto postiglo, već koja je vrijednost onoga što se čini. Evaluaciju politika pri tome ne treba miješati s monitoringom javnih politika. Potonji izraz odnosi se na stvaranje činjeničnih

zapisa o nekoj javnoj politici, na evidenciju i način ostvarivanja određenih postignuća.

Moglo bi se reći da evaluacija neke politike treba zahvatiti tri temeljna pitanja (Dunn, 1994), odnosno odgovoriti na tri temeljne uloge te politike u ukupnom sklopu javnih politika koje se odvijaju u nekoj političkoj zajednici.

1. Prva je i najznačajnija uloga evaluacije da pokaže u kojoj su se mjeri u sklopu neke politike ostvarile temeljne potrebe i vrijednosti koje su bile podloga nastanku pojedine politike. Istraživaču se daje u zadatak da jasno razdvoji dugoročne ciljeve (*goals*) i kratkoročne, operativne ciljeve (*objectives*) kojima je stremila pojedina politika. Dugoročni cilj politike prema mladima može se odrediti, primjerice, kao veće uključivanje mladih u društvo, dakle, povećanje socijalne inkluzivnosti mladih, dok bi jedan od operativnih programskih ciljeva mogao biti povećanje financijskih izdvajanja vlade za rad nevladinih udruga koje se bave obrazovanjem za demokraciju.

Već unutar ove točke dolazimo do vrlo važnoga trenutka u analizi politika, a riječ je o umiješanosti razlikovanja dugoročnih ili općih (*goals*) i kratkoročnih ili operativnih ciljeva (*objectives*). Dugoročnim ciljevima naznačuju se opće namjere, temeljne svrhe koje se žele postići nekom politikom. Operativni ciljevi, označavaju specifične težnje, konkretna postignuća u približavanju općem cilju koji se nastoji postići. Opći su ciljevi stoga rijetko precizno definirani, za razliku od operativnih uz koje su uvijek vezuju mjerljive veličine koje se mogu nadzirati. Za razliku, dakle, od dugoročnih ciljeva, koji se ne mogu ili ih je teško kvantificirati, kratkoročni su ciljevi najčešće kvantitativno precizno određeni. Jedan je od pokazatelja na osnovi kojih se to vidi i vremenska dimenzija. Postignuća vezana uz dugoročne ciljeve daju se u vrlo grubim vremenskim dimenzijama, ako se uopće i daju, dok je vremenski horizont unutar kojega se očekuje da će određene mjere dovesti do pojedinih operativnih ciljeva u pravilu precizno određen. I na kraju, dugoročni ciljevi zahvaćaju populaciju na koju se neka politika odnosi vrlo široko, dok se operativni ciljevi razmjerno precizno usmjeravaju na ciljane skupine unutar te populacije.

2. Druga uloga evaluacije odnosi se *de facto* na kritiku vrijednosti koje stoje u temelju odabira programskih i operativnih ciljeva. Razmatranje primjerenosti tih dviju vrsta ciljeva za rješavanje naznačenoga problema kritički je važan trenutak u analizi politika. Razmatrajući primjerenost postavljenih ciljeva za rješavanje problema analitičar politika može uzeti u obzir vrijednosti i stavove drugih zainteresiranih socijalnih skupina koje su možda zainteresirane za neki *policy* problem.



3. Jedna je od svrha evaluacije politika da posluži drukčijem strukturiranju problema i nuđenju boljih mogućnosti za njihovo rješavanje. Evaluacija na taj način ima povratni utjecaj na početne faze procesa kreiranja politike - stavljanje politike na dnevni red (*agenda-setting*) i formulaciju mogućnosti za rješavanje određenoga problema. To su inače faze u kojima se određuju ciljevi, što znači da evaluacija politika posve legitimno treba težiti tome da redefinira ciljeve pojedine politike i da ponudi nova rješenja za njihovo ostvarenje.

Na koji se način ta dimenzija procesa kreiranja politika općenito ostvaruje u Hrvatskoj? Bavi li se neko tijelo u strukturama izvršne ili zakonodavne vlasti evaluacijom politika koje se provode u Hrvatskoj? Nedavno je u jednom poslovnom tjedniku bivša ravnateljica Zavoda za zapošljavanje istakla da se u Hrvatskoj nitko ne bavi sustavnim monitoringom i evaluacijom javnih politika⁶. U Hrvatskoj, istakla je, parlament, primjerice, ne posjeduje niti jedan instrument za nadzor i evaluaciju ciljeva koje unutar pojedinih javnih politika postavlja vlada.

Proces kreiranja javnih politika u Hrvatskoj ima, međutim, i niz drugih specifičnosti usporedi li ga se s uobičajenim procesima kreiranja politika u zapadnim demokracijama. Izostanak uvriježenih *policy* procedura nije vezan tek za fazu evaluacije politika. Problem je mnogo dublji i proteže se na cjelokupni *policy* proces. Izostanak posve specifičnih postupaka vidljiv je i u početnim fazama procesa kreiranja politika - postavljanju posebnih politika na dnevni red i formulaciji mogućnosti za te politike. Moglo bi se, štoviše, reći da se kreiranje politika u Hrvatskoj zapravo i ne zasniva na analizi politika (*policy* analizi) kao sustavu donošenja odluka u javnom sektoru. Pođemo li od standardnoga razlikovanja *policy* profesije, za razliku od drugih profesija koje mogu biti osnovom donošenja odluka u javnome sektoru (Tablica 2), lako se može ustvrditi da kod nas mnogo značajniji, primjerice, utjecaj tradicije klasičnoga planiranja ili tradicije klasične javne uprave nego *policy* analize. Pravo je pitanje zapravo postoji li u Hrvatskoj uopće *policy* analiza kao osnova za donošenje odluka ili ne. Ako ne postoji bilježenje rezultata politika, ako ne postoje tijela za monitoring i evaluaciju politika, onda se zapravo i ne može govoriti o tome da *policy* analiza u Hrvatskoj činjenično postoji kao osnova za donošenje odluka u javnom sektoru. Preciznije govoreći, možda se može reći da postoje začeci *policy* analize kao sustavnoga pristupa u nekim projektima vezanima uz međunarodne organizacije i udruge koje djeluju u Hrvatskoj, ali da još nije postala osnovom za donošenje odluka u javnom sektoru, u vladinim resorima i ministarstvima (Petak, 2006).

Proces kreiranja politika može se, dakle, zasnivati na različitim perspektivama, od kojih je *policy* analiza tek jedan od mogućih pristupa. Na ovome mjestu ne možemo ulaziti u cjelinu tumačenja procesa kreiranja politika u Hrvatskoj, pa onda ni politike za mlade, ali možemo ukazati na nekoliko specifičnih značajki toga procesa.

Tablica 2. Policy analiza u usporedbi s drugim profesijama

POLICY ANALIZA U USPOREDBI S DRUGIM PROFESIJAMA		
	<i>Glavni cilj</i>	<i>Klijent (namjena)</i>
Akadska istraživanja u društvenim znanostima	Stvaranje teorija za razumijevanje društva	„Istina”, definirana jezikom discipline
Istraživanja posebnih politika	Predviđanje utjecaja u promjenama varijabli na koje utječe vlada	Akteri u <i>policy</i> areni
Klasično planiranje	Ostvarivanje poželjnoga stanja društva u budućnosti	„Javni interes” određen jezikom stručnjaka
Tradicionalna javna uprava	Učinkovito izvršenje programa utvrđenih političkim procesom	„Javni interes” određen političkim mandatom
Novinarstvo	Usmjeravanje javne pozornosti na društvene probleme	Opća javnost
Policy analiza	Sustavno uspoređivanje i evaluacija mogućnosti koje stoje na raspolaganju javnim sudionicima u rješavanju društvenih problema	Konkretna osoba ili institucija kao donositelj odluka IZVOR: Prilagođeno prema Weimer i Vining (1999: 30)

IZVOR: Dunn (1994: 409)

⁶ Članak Sanje Crnković Pozaić objavljen u poslovnom tjedniku Lider.



3. INSTITUCIONALNE PRETPOSTAVKE ANALIZE POLITIKA U HRVATSKOJ

Za razliku od politike kao borbe za moć (*politics*), kao „iracionalnog manevarskog prostora” (Manheim, 1978) koji možemo vezati uz pojam poborništva, kreiranje politike radi ostvarivanja specifičnih ciljeva koji proistječu iz izbornih obećanja (*policy*) u osnovi označava racionalnu dimenziju politike i usmjereno je na rješavanje problema. Taj aspekt političkoga života u Hrvatskoj ima niz svojih posebnosti, no u ovom ćemo se pregledu osloniti samo na one koje se tiču specifičnoga mjesta *policy* analize⁷.

Prva značajka u procesu pravljenja politika u Hrvatskoj odnosi se na način stavljanja politika na dnevni red. Ne ulazeći na ovome mjestu u raspravu o tome u kojoj mjeri okomita (odluke na osnovi autoriteta vlasti), odnosno vodoravna dimenzija (strukturirana akcija različitih nevladinih aktera) javnih politika utječu općenito na *policy* proces⁸, željeli bismo ukazati na nekoliko specifičnih značajki utjecaja vlade na kreiranje javnih politika u Hrvatskoj. Način postavljanja politika na dnevni red u značajnoj mjeri određen *Poslovníkom* vlade koji pitanja vezana uz pojedine politike prepušta tzv. Koordinacijama. Postoji nekoliko takvih koordinacija (za društvene djelatnosti, za gospodarske djelatnosti, za unutarnju i vanjsku politiku), a čine ih ministri i ravnatelji državnih upravnih organizacija. Pri tome je posebno zanimljivo to da u svakoj od tih koordinacija obavezno sjedi ministar financija, što u mnogočemu određuje način donošenja odluka.

Policy materijali koji se stavljaju na dnevni red koordinacija sadrže različite vrste regulacija (zakonskih, podzakonskih) kojima se reguliraju pitanja određenih politika. Ne ulazeći u detaljnu pravnu proceduru stavljanja materijala vezanih uz određene politike na dnevni red spomenutih koordinacija, treba ukazati na jednu osobitu institucionalnu značajku toga procesa u

Hrvatskoj. Materijale koji se stavljaju na dnevni red u pravilu sastavljaju uprave i odjeli pojedinih ministarstava, no ti materijali ne prolaze nikakvu vrstu *policy* analize u smislu procjena troškova i dobiti što će ih imati provođenje novopredloženoga regulativnoga rješenja. Ne postoji, dakle, nikakav institucionalni mehanizam vrednovanja nove regulative koji je usporediv s onime što se u kreiranju javnih politika naziva „Analizom učinaka primjene propisa” (*RIA - Regulatory Impact Assessment*). Riječ je o alatu kojim predlagatelj propisa analizira njegove moguće učinke, jasno naznačujući problem koji se novom regulativom želi riješiti. RIA je, drugim riječima, alat koji posve jasno korespondira s onime što smo prethodno (Tablica 2) označili *policy* analizom. Za razliku od zapadnih zemalja u kojima je provođenje nove regulative kroz takav oblik vrednovanja obveza, u Hrvatskoj takav institucionalni mehanizam uopće ne postoji⁹.

U Hrvatskoj postoji nešto što bismo kolokvijalnim jezikom mogli nazvati cjenkanjem. Naime, u svakoj koordinaciji obavezno sjedi ministar financija koji „od oka” procjenjuje koliko kome treba dati. Postavimo li sve to nešto zaoštrenije, moglo bi se reći da je u Hrvatskoj RIA, kao oblik *policy* analize nadomještena *ad hoc* pogađanjem. Time se potire načelo transparentnosti, koje je inače jedno od temeljnih načela na kojima se zasniva RIA¹⁰.

Problemi sa sustavom „*ad hoc* pogađanja” u okviru koordinacija ne staju na pitanju transparentnosti. Takav sustav, naime, ne može osigurati niti načelo odgovornosti. Problem je u tome što se očitovanje o zakonskoj regulativi ograničava na maksimalno pet do sedam dana, premda je unutar takvoga roka nemoguće predvidjeti cjelovit utjecaj primjene regulative na korisnike usluga. Primjerice, neki propis unutar koordinacije za gospodarstvo koji se odnosi na gospodarsku komoru pretpostavlja da će svih dvadeset i šest građanskih sektora moći odvagnuti utjecaj nove regulative na njihove sektore, što je nerealno predviđanje. U Velikoj Britaniji, gdje se primjenjuje RIA, procedura traje tri mjeseca, a prijedlog zakonske regulative objavljen je na internetu. Takvim načinom rada ujedno se može ostvariti i kriterij dosljednosti, jer u slučaju da je neki bitan akter (*stakeholder*) zaboravljen u analizi učinaka primjene propisa, ostaje dovoljno vremena da ga se uključi.

⁹ Za ilustraciju važnosti toga alata može se navesti primjer Velike Britanije, gdje premijer ima vlastitu *policy* jedinicu s 86 zaposlenih analitičara, koji alatima RIA-e razmatraju svaku regulativnu čiji je proračunski trošak veći od 500.000 funti.

¹⁰ Prijedlozi promjene propisa unutar mehanizma RIA-e trebaju zadovoljiti pet temeljnih načela: primjerenost (prema rizicima), odgovornost (prema političkim institucijama, korisnicima i javnosti), dosljednost (kojom se jasno predviđa utjecaj propisa na pojedine skupine korisnika), transparentnost i učinkovitost (rješavanje problema uz najmanje moguće nuspojave).

⁷ Postoje velike razlike u tome što je dominantna tema *policy* procesa, primjerice, u SAD-u i Nizozemskoj. Dok je u Americi ključni kriterij vezan uz to da se jasno postave ciljevi neke politike, u Nizozemskoj je kritična točka procesa osiguranje pristanka sudjelovanja svih aktera u procesu kreiranja neke politike (Colebatch, 2004b).

⁸ Više o tome vidi u Colebatch (2004a).



Uvođenjem RIA-e osigurala bi se i veća učinkovitost provedbenih politika. Načelo koje ističe učinkovitost polazi od toga da nova regulativa mora rješavati problem sa što manje nuspojava. To drugim riječima znači da predložena regulativa mora obuhvatiti sve mjere koje su potrebne da bi se riješio neki *policy* problem, bez odgađanja donošenja dijela mjera za neke kasnije akte. U praksi donošenja odluka o javnim politikama u Hrvatskoj taj se kriterij često ne poštuje, pa se nerijetko usvaja nova regulativa s djelomičnim popisom mjera. Vrlo dobar primjer za to je regulativa koja se odnosi na poticaje razvoju srednjega i maloga gospodarstva u kojoj su od četiri skupine mjera donesene samo dvije - carine i porezi, a vrlo važne mjere vezane uz formiranje fonda za nekretnine i fonda za zapošljavanje (jednokratna financijska pomoć za zapošljavanje nezaposlene osobe) nisu nikad uspostavljene. Indikator takve nedorađene regulative nalazi se u izrazu - kao što je „zakonodavac će naknadno posebnim aktima regulirati ta pitanja”. To se, međutim, u pravilu nikad ne dogodi.

Sustav odlučivanja koji ne poznaje alate *policy* analize, kao što je RIA, zbog svega toga vodi u lošu koordinaciju. Problem koordinacije javnih politika posebno je velik kod tzv. *cluster* politika, složenih politika koje imaju niz politika za koje odgovaraju različita ministarstva. Govoreći o potrebi horizontalne integracije politika, bivša ravnateljica Zavoda za zapošljavanje ustvrdila je da je „potrebna koordinacija barem šest različitih resora kako bi se integracijom njihovih politika došlo do željenog učinka na nezaposlenost” (Crnković-Pozaić, 2006). Postojanje jedinice za analizu javnih politika pri vladi (*government policy unit*) otklonilo bi nedostatke u koordinaciji politika.

U Hrvatskoj, kao što smo prethodno vidjeli, postoje znatna ograničenja institucionalne mreže za kreiranje javnih politika. Ne samo da se postavljanje politika na dnevni red (razdoblje *policy* procesa u kojemu se definiraju ciljevi neke politike) i formulacija politika (razdoblje u kojem se vrednuju različite mogućnosti) bez ozbiljnoga udjela analize politika kao osnove njihova kreiranja, već takve institucije zapravo ne postoje. Problem je mnogo širi od konstatacije da kod nas ne postoje institucionalizirane jedinice koje se bave praćenjem (monitoringom) i vrednovanjem (evaluacijom) posebnih politika. Kada bi samo potonje bilo problem, to bi značilo da je hrvatski sustav kreiranja politika na pravom putu, jer su početne faze *policy* procesa već pod nadzorom analitičara politika. To je, naime, bio obrazac razvoja *policy* analitičara kao struke u SAD, u zemlji u kojoj je stvorena *policy* analiza. Kao što pokazuje politologinja Beryl Radin, u prva dva desetljeća razvoja analize politika, tijekom 50-ih i 60-ih godina 20. stoljeća analitičari su se uglavnom koncentrirali na početne faze procesa kreiranja politika, bez ozbiljnijega

zahvaćanja problema implementacije ili evaluacije (Radin, 2000: 46). Tek nakon što je analiza politika dosegla punoljetnost kao posebna struka, bila je kadra zahvatiti sve faze procesa kreiranja politika.

U nas je ova struka tek na početku svoga razvoja. Oblikovanje politologa kao stručnjaka za odlučivanje u Hrvatskoj još uvijek nema sve potrebne elemente za takav kurikulum. No, od nečega se mora krenuti. Suradnja Fakulteta političkih znanosti i nevladine udruge DIM bila je stoga više nego korisna. Na Fakultetu smo uvidjeli da struktura kolegija koje nudimo još uvijek nije dostatna za kvalitetnu analizu politika, da općeniti, teorijski uvod u javne politike ne može pružiti dostatne alate za analizu složene politike za mlade. Neovisno o tome, naši studenti, kao zainteresirani akteri na koje se ta politika odnosi, pružili su niz vrlo zanimljivih opažanja o dobrim i lošim stranama te politike, čemu su posvećene stranice koje slijede.



02

ANALIZA *POLICY* PROCESA
POLITIKE PREMA MLADIMA U
REPUBLICI HRVATSKOJ



Suradnja Fakulteta političkih znanosti i studenata Javnih politika s DIM-om, Udrugom za građansko obrazovanje i društveni razvoj, tijekom akademske godine 2005./2006. rezultirala je studentskom analizom *policy* procesa i evaluacijom politike prema mladima u RH. Studenti su javnih politika - kroz brojne sastanke s relevantnim akterima koji se nalaze na vodoravnoj i okomitoj razini interakcijskoga okružja provođenja ove politike, kroz gostovanja stručnjaka i profesionalaca u polju politike prema mladima te proučavanjem opsežne literature, dokumenata i medijskih napisa o ovoj problematici - pokušali steći uvid u proces nastanka, tijek i rezultate provedbe *Nacionalnog programa djelovanja za mlade*, strateškoga dokumenta politike prema mladima u RH. Kroz seminarske rasprave i pisane radove u okviru kolegija Javne politike oni su ukazivali na primjere dobrih rješenja kao i na probleme koje su uočili u svojoj višemjesečnoj analizi politike prema mladima te su isticali mogućnosti daljnjih poboljšanja, ali su predlagali i druga rješenja u svrhu podizanja kvalitete implementacije, praćenja i vrednovanja ove javne politike.

Ovaj dio publikacije odnosi se na pregled ključnih točaka studentskih radova vezanih za analizu *policy* procesa politike za mlade u kojoj se proces formulacije, odlučivanja, implementacije, monitoringa i evaluacije politike analizira kroz „makro-perspektivu”. U trećem se dijelu kroz „mikro-perspektivu” daje pregled specifičnoga oblika studentske evaluacije politike prema mladima s obzirom na osam područja po kojima su podijeljene mjere u NPDM-u.



1. KONTEKST NASTANKA POLITIKE PREMA MLADIMA

Prvi korak na koji su se studenti odlučili u svojoj analizi politike prema mladima u Republici Hrvatskoj bio je skiciranje konteksta nastanka ove javne politike. Tražeći odgovore na pitanje „Zašto NPDM u Republici Hrvatskoj?“, studenti su pokušali analizirati položaj mladih u Hrvatskoj, kao i u današnjem globalnom društvu te identificirati potrebe i poticaje za djelovanje koji su rezultirali afirmacijom politike prema mladima u Hrvatskoj. U nastavku teksta dajemo prikaz studentske analize hrvatskog konteksta nastanka NPDM-a osvrćući se na širi *policy* kontekst europskih politika prema mladima.

Prvo je desetljeće 21. stoljeća, posebno u Europi, prepoznatljivo po izrazitom jačanju „(...) društvene svijesti o potrebi dosljednije i očitije afirmacije socijalnih prava u smislu omogućavanja punog sudjelovanja u životu zajednice, a ta je potreba osobito prisutna kad je riječ o mladim osobama.“ (*Politika i strukture za mlade u Vijeću Europe*, 2003: 6). Mnoge zemlje Europe i svijeta danas se suočavaju sa značajnim izazovima vezanim uz integriranje mladih u demokratske institucije poput poražavajućega demografskog trenda starenja stanovništva koji dominira u Europi, izazova koje pred mlade stavljaju procesi globalizacije, poput sve veće socijalne mobilnosti i nesigurnosti radnih mjesta, kao i drugi trajni procesi političkih i gospodarskih tranzicija, karakteristični za mnoge zemlje Istočne Europe. Također, 21. stoljeće donosi i izazove koji posebno pogađaju mlade, kao što su pojava društva temeljenoga na znanju i informatičkoga društva te sve naglašenija urbana nesigurnost. Ovi trendovi i procesi imaju izrazito veliki utjecaj na mlade osobe koje se, iako iskazuju zanimanje za sudjelovanje u životu zajednice, danas sve više povlače u privatnu sferu pokazujući sve izraženiju apolitičnost i apatičnost, a te pojave postaju sve rasprostranjenije u cijeloj Europi.

Svi navedeni izazovi za društvenu integraciju mladih posebno su vidljivi i naglašeni upravo u hrvatskome društvu koje u novom tisućljeću prolazi kroz procese sveobuhvatnih reformi, gospodarsko restrukturiranje i pritiske međunarodne konkurencije te se suočava s poražavajućim demografskim

trendovima kao i sa sve izraženijom potrebom za modernizacijom i razvijanjem društva i gospodarstva temeljenih na znanju. „Brojne subjektivne i objektivne okolnosti hrvatske tranzicije posebno se odražavaju na položaj mladih ljudi, koji, iako po svojoj definiciji predstavljaju značajan resurs razvoja društva, često neopravdano dugo ostaju isključeni iz društvenih, političkih i gospodarskih procesa.“ (NPDM, 2003: 5). U prilog ovim tvrdnjama govore mnoga istraživanja o položaju mladih u hrvatskome društvu i njihovome sudjelovanju u političkim procesima o kojima je pisala studentica Olja Mataija.

Vlasta Ilišin u svom istraživanju tvrdi da su mladi u Hrvatskoj distancirani i nose epitet „marginalne“ skupine, iako predstavljaju, prema podacima Državnog zavoda za statistiku iz 2001. godine, 20.25% ukupnog stanovništva te čak 22% biračkog tijela. Mjerenjem participacije u glasanju i uključenosti u političke stranke dobivamo neke konkretne podatke. Istraživanja pokazuju da mladi manje glasuju na izborima te da su manje uključeni u rad stranaka, ali su zato skloniji participaciji u izvaninstitucionalnom aspektu, posebice u različitim NGO-ima. U Saboru se postotak mladih kreće od 1.5 - 2 posto te je podzastupljenost na nacionalnoj razini očigledna. U lokalnoj vlasti nalazimo ipak nešto veću zastupljenost te se ona kreće oko 6 posto. Zaključak je da udio mladih u politici ne pridonosi zadovoljavajućem stanju (Ilišin, 2006.).

Olja Mataija

Ipak je važno istaknuti da ove poražavajuće brojke, kao i prevladavajuća rezigniranost i nesudjelovanje u životu zajednice, uglavnom nisu izbor mladih osoba; naprotiv, „(...) većina mladih pokazuje jasnu želju za sudjelovanjem i utjecajem na odluke koje se donose u društvu, ali na osobnijoj i nezavisnijoj osnovi, izvan zastarjelih struktura i mehanizama sudjelovanja.“ (*Politika i strukture mladih u Vijeću Europe*, 2003: 6). Želja mladih za aktivnim i odgovornim sudjelovanjem u politici i društvu, kako u Europi tako i u Hrvatskoj, proizlazi iz njihovoga apsolutnoga prava da budu aktivni sudionici procesa odlučivanja, i, s druge strane, iz činjenice da upravo mladi predstavljaju nedovoljno iskorišten društveni i *policy* resurs.

Mladi su nedvojbeno velik potencijal u razvoju modernoga, demokratskoga i ljudskim pravima usmjerenog društva, ali pitanje je koliko se društvo razvija u smjeru proklamirane teze kojom se mladima povjerava budućnost i koliko je uistinu otvoreno poticanju mladih na aktivno i odgovorno građanstvo, primjenjujući i omogućavajući mladima pravo na sudjelovanje

Ruža Barišić



Aktivno i odgovorno sudjelovanje mladih u društvenoj zajednici uvelike je otežano ako percepcija mladih kao društvenoga resursa ostaje samo deklarativna i nije popraćena stvarnim poticajima i osiguravanjem mehanizama koji pospješuju razvoj demokratskoga društva i aktivnoga građanstva. I zato se u *Revidiranoj europskoj povelji o sudjelovanju mladih u lokalnom i regionalnom životu* ističe da „(...) sudjelovanje u demokratskom životu bilo koje zajednice znači više od glasovanja ili podržavanja izbora, iako su to važni elementi. Sudjelovanje i aktivno građanstvo znači imati pravo, sredstva, prostor i prigodu a, kad je to nužno, i potporu za sudjelovanje u procesu donošenja odluka, te biti uključen u aktivnosti kojima je cilj izgradnja boljeg društva.” (*Politika i strukture za mlade u Vijeću Europe*, 2003: 17).

Razumijevanje nužnosti sustavnoga i proaktivnoga djelovanja u stvaranju uvjeta aktivnoga sudjelovanja mladih u društvu i, u okviru toga, poticanja njihova osobnoga i društvenoga razvoja na međunarodnoj razini, pokazalo je Vijeće Europe. Ta organizacija već više od trideset godina promovira razvoj politike za mlade u svim državama članicama, a u vlastitome radu primjenjuje sustav zajedničke uprave na području politike prema mladima unutar koje se odluke donose u konzultativnom procesu s organizacijama mladih okupljenih u Savjetodavnome tijelu mladih.

Središnji cilj politike za mlade u Vijeću Europe je razvoj i provedba svrhovite i pozitivne politike za mlade, koja je istodobno sveobuhvatna i inkluzivna. Takva je politika vezana uz široko prihvaćen stav država članica o važnosti politike prema mladima kao važnoga instrumenta u procesu integracije mladih u društvo i, posebno, u demokratske institucije. Takav je zajednički stav rezultirao odlukom, prihvaćenoj na 6. konferenciji europskih ministara nadležnih za mlade, održanoj u studenom 2002., da će u nadolazećim godinama sudjelovanje i demokratska građanska prava smatrati prioritarnim područjem djelovanja sektora mladih Vijeća Europe (*Politika i strukture za mlade u Vijeću Europe*, 2003: 93).

U Europi politika prema mladima zauzima značajno mjesto, a u prilog sveopćem suglasju glede sadržaja i važnosti politika prema mladima govori i čitav niz tekstova i deklaracija „... kao što su Zaključci s pet prethodnih konferencija Vijeća Europe, Prve UN-ove konferencije ministara nadležnih za mlade, održane 1998. godine u Lisabonu, poglavlja o mladima u Deklaraciji Europskog savjeta, održanog u Laekenu 2001. godine, publikacija Bijela knjiga Europske Komisije - novi poticaji za europsku mladež, te aktualna suradnja Europske unije na području mladih.” (*Politika i strukture za mlade u Vijeću Europe*, 2003: 93).

Kata Jandrić

Takav širi kontekst europskih javnih politika pronašao je svoj odraz i u reformskoj atmosferi Hrvatske na početku 21. stoljeća. Evidentna potreba reagiranja na spomenute izazove s kojima se mladi u Hrvatskoj suočavaju u procesu integracije u društvo i demokratske institucije, poticaji koji su dolazili od organizacija mladih i drugih zainteresiranih aktera u Hrvatskoj te odlučnost u procesu transfera europskih dobrih praksi i standarda u stvaranju struktura i javnih politika, pa tako i politike prema mladima, rezultirali su 2003. godine donošenjem i usvajanjem *Nacionalnog programa djelovanja za mlade* u Vladi RH i Hrvatskom saboru.

Ovim dokumentom Republika Hrvatska je „(...) iskazala jasno i dugoročno opredjeljenje u stvaranju socijalnih, obrazovnih, kulturnih, materijalnih, političkih i drugih uvjeta za trajnu dobrobit mladih te njihovo aktivno, potpuno i odgovorno sudjelovanje u društvenoj zajednici.” (NPDM, 2003:11), što se djelomično potvrdilo i u samom procesu kreiranja i donošenja ove javne politike u kojem je sudjelovao niz relevantnih dionika ove politike. Taj proces, o kojem će biti govora u sljedećem poglavlju, uključivao je i predstavnike mladih koje su tvorci politike prihvatili kao stvaran *policy* resurs. Upravo su, naime, mladi imali veliku ulogu u nastajanju NPDM-a, strateškoga dokumenta kojim je rezultirao cijeli proces formulacije i usvajanja politike prema mladima, u kojem se mlade u Hrvatskoj percipira kao važan društveni resurs. No, osmišljavanje NPDM-a, koje je imalo naznake želje stvarnoga prijenosa europskih struktura i politika prema mladima, bio je prvi i stoga vrlo značajan korak u životu ove javne politike. Upitno je, međutim, je li u samoj provedbi politike taj transfer i doživljavanje mladih kao društvenoga i *policy* resursa ipak ostao samo na deklarativnoj razini. O tome će biti govora u nastavku studentske analize.



2. PROCES NASTANKA I OPĆE ZNAČAJKE POLITIKE PREMA MLADIMA

Kako bi stekli što bolji analitički uvid u provedbu politike prema mladima, studenti su se na početku svoje *policy* analize, uz skiciranje konteksta njezina nastanka, nastojali upoznati s procesom koji je rezultirao usvajanjem NPDM-a 2003. U ovom dijelu ćemo, prenoseći studentske radove, prikazati kronologiju toga procesa, dati pregled sadržaja NPDM-a i zaključno u kratkim crtama skicirati samu provedbu NPDM-a od njegova usvajanja do zaključenja studentske analize u svibnju 2006.

2.1. PROCES NASTANKA POLITIKE PREMA MLADIMA

Prve faze *policy* procesa politike prema mladima - postavljanje na dnevni red, formulaciju i odlučivanje, u svom je seminarskom podnesku prikazala studentica Emina Bužinkić, opisujući slijed i aktere procesa definiranja i izrade NPDM-a te njegova usvajanja u siječnju 2003. godine.

Postavljanje na dnevni red i formulacija PM

Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži oformio je 2001. godine Radnu skupinu za izradu Nacionalnog programa djelovanja za mlade. Članovi radne skupine bili su 25 predstavnika ministarstava, tijela državne uprave, znanstvenika, te šest predstavnika udruga mladih. U ovoj fazi identifikacije smjera procesa te njegovih ciljeva, glavni akter bio je spomenuti Državni zavod, koji je, odgovarajući na pritisak udruga mladih, otvorio proces za sudjelovanje drugih relevantnih aktera, a posebno predstavnika mladih - skupine na koju se izrada NPDM-a izravno odnosila. Otvaranju procesa pridonijela je i činjenica da je u tom vremenskom periodu postojala tek nekolicina istraživanja o mladima - dostupni su bili većinom stariji podaci, a da bi dokument uistinu odgovorio na potrebe i problem mladih, u ocjenu stanja

je bilo potrebno uključiti širu populaciju mladih. U tu svrhu organiziran je susret - Konferencija o NPDM-u - na kojemu su sudjelovali Vlada, znanstvenici, ministarstva i organizacije mladih. Može se reći da su organizacije mladih bile zadovoljne svojom participacijom u procesu, što je politika Vlade tada podupirala, pa i zbog inventivnosti i kreativnosti mladih aktera, samim time što su dobili odgovor na svoje zahtjeve i sudjelovali u izradi strategije. Radilo se, još tada, o stvarnoj participaciji organizacija mladih i doživljavanju mladih kao *policy* resursa.

Širenjem procesa izrade programa, nakon definiranja ciljeva i područja programa, u Radnu skupinu uključeno je gotovo 80 predstavnika i predstavnica organizacija mladih u Republici Hrvatskoj s ciljem zajedničkog rada na stvaranju dokumenta koji će predstavljati realna očekivanja i potrebe mladih, uvažavajući njihove preporuke i povratne informacije na učinjeno. Na taj način u potpunosti su uvažene preporuke Vijeća Europe u kreiranju politike prema mladima. Ključan moment i dokaz participacije organizacija mladih u procesu definiranja smjernica jest neformalni dogovor o suradnji Vlade i nevladinih organizacija u procesu promocije NPDM-a kroz javnu kampanju „Uključi se“, čiji su nositelji bili Centar za mirovne studije, Multimedijalni institut i Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži. Javna kampanja koja je prethodila usvajanju NPDM-a u Hrvatskom Saboru koncem 2002. godine, trajala je nekoliko mjeseci i obuhvatila je veliki broj škola, fakulteta, sveučilišta, javnih ustanova, klubova i organizacija u kojim se mlade kroz različite sustave informiranja upoznavalo s nacrtom strategije i prikupljalo njihove sugestije i opaske prije usvajanja dokumenta. Široku populaciju je u tom procesu obuhvatio web portal www.ukljucise.org čija je svrha, osim pružanja različitih korisnih informacija o mladima, bila prikupljanje mišljenja mladih i njihovih komentara na učinjeno putem anketa i dvaju upitnika.

Proces odlučivanja

U zadnjim mjesecima 2002. godine, nositelji kampanje „Uključi se“ intenzivno su upoznavali korisnike politike s nacrtom NPDM-a, pokušavajući im približiti ideju i konkretnu korist politike prema mladima te prikupiti njihova mišljenja prije usvajanja dokumenta u Saboru, kako bi se još mogle unijeti eventualne promjene. Ipak, Sabor je dokument usvojio prije završetka kampanje, u listopadu iste godine, što je izazvalo nezadovoljstvo organizacija mladih zbog polu-uspješnosti kampanje. I sama odluka Hrvatskog sabora o usvajanju dokumenta, gotovo jednoglasna i vrlo brza, organizacijama se



mladih činila problematičnom jer je način njezina donošenja ukazivao da se radi o deklarativnom prihvaćanju, bez temeljite analize samog dokumenta, što se kasnije i pokazalo u zastoju implementacije, u nedovoljno jasnim državnim i lokalnim proračunima te u nedostatnoj procjeni učinkovitosti politike. Usprkos tome, na obostrano zadovoljstvo nositelja politike i aktivno participirajućih organizacija mladih, usvojen je Nacionalni program djelovanja za mlade u Hrvatskom Saboru te ubrzo, točnije u siječnju 2003., i u Vladi RH. Organizacije mladih osmislile su izrazito kreativan i originalan proces informiranja te kao rezultat kampanje izašla je neposredna korist krajnjim korisnicima.

Emina Bužinkić

2.2. SADRŽAJ NPDM-A

Rezultat opisanoga procesa bilo je usvajanje i publiciranje *Nacionalnog programa djelovanja za mlade* kao službenoga dokumenta Republike Hrvatske. NPDM predstavlja strateški dokument u kojem se navode osnove politike prema mladima u RH za razdoblje od 2003. do 2008. godine, a temelji se na članku 62. Ustava Republike Hrvatske: „Država štiti materinstvo, djecu i mladež, te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život.“. Ovom nacionalnom strategijom iskazuje se jasno i dugoročno opredjeljenje za stvaranje cjelovitih uvjeta za poticanje dobrobiti mladih u Hrvatskoj te se „(...) utvrđuju osnovna načela državne politike prema mladima i radni plan kojim Republika Hrvatska daje osnovne zadaće tijelima u sustavu državne uprave za provedbu ovoga Nacionalnog programa.“ (NPDM, 2003:11). NPDM-om se, pritom, ističe važnost suradnje i zajedničkoga djelovanja svih relevantnih sudionika u provedbi politike prema mladima koji se u svojem djelovanju trebaju voditi strateškim ciljevima koje program jasno određuje. Ti ciljevi obuhvaćaju široko područje djelovanja: unapređenje zakonodavstva, razvijanje struktura i postavljanje jasnih zadataka u tijelima državne uprave čiji se rad odnosi na mlade, zatim stvaranje mehanizama za pospješivanje participacije mladih u društvu i političkim procesima te izgradnje partnerskoga odnosa s nevladinim udrugama mladih i za mlade kao i s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u postizanju ciljeva za dobrobit mladih.

Nakon postavljanja svrhe i ciljeva programa u NPDM-u se prikazuje ocjena stanja mladih u Hrvatskoj, kroz razne statističke podatke i uvide relevantnih

stručnjaka, i to po područjima u kojima NPDM naglašava posebnu važnost općedruštvenoga djelovanja. Tih je osam područja operacionalizirano u radnom planu kroz 110 mjera. Područja su djelovanja i podjele mjera NPDM-u:

- Obrazovanje i informatizacija (23 mjera)
- Zapošljavanje i poduzetništvo (7 mjera)
- Socijalna politika (25 mjera)
- Zdravstvena zaštita i reprodukcijско zdravlje (16 mjera)
- Aktivno sudjelovanje mladih u društvu (4 mjera)
- Izgradnja civilnoga društva i unapređenje volonterskoga rada (11 mjera)
- Kultura mladih i slobodno vrijeme (11 mjera)
- Mobilnost, informiranje i savjetovanje (13 mjera)

Radnim planom u sklopu NPDM-a razna se tijela državne uprave obvezuju da u petogodišnjem razdoblju budu nositelji provedbe pojedinih mjera te da dostavljaju godišnja izvješća koordinacijskom tijelu koje potom Vladi RH podnosi objedinjeno izvješće o provedbi. Za koordiniranje provedbe NPDM-a zadužuje se tijelo državne uprave nadležno za mlade, a samo provođenje NPDM-a treba se odvijati prema operativnim planovima koji sadrže provedbene aktivnosti s rokovima, financijske pokazatelje s predviđenim izvorima sredstava i zadužena tijela u sustavu državne uprave.

Uz ocjenu stanja, ciljeve i radni plan, NPDM-om se prikazuje okvirni plan financiranja programa, a sadržaj ovoga strateškoga dokumenta zaključen je popisom preporuka jedinicama lokalne i područne samouprave kao i nevladinim organizacijama koje predstavljaju ključne aktere u realizaciji provedbe politike prema mladima u RH.



2.3. (DIS)KONTINUITET PROVEDBE

Mnogi su akteri ove javne politike studentima isticali da NPDM predstavlja kvalitetan dokument koji je u rujnu 2004. godine hrvatski ured Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) pozitivno ocijenio u svom izvještaju o mladima u Hrvatskoj¹¹, ali i kritizirao zastoj u provedbi (UNDP, 2004). Taj ćemo zastoj u kratkim crtama pokušati skicirati, prikazujući (dis)kontinuitet provedbe NPDM-a od trenutka usvajanja do završetka studentske analize u svibnju 2006. godine.

Nakon što je 2003. godine NPDM usvojen u Hrvatskom saboru i Vladi RH, Vlada je najavila da će financirati njegovu provedbu sa 70 milijuna kuna kroz šest godina. Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži započeo je tijekom iste godine provedbu nekih mjera za koje je bio izravno zadužen (npr. izrada nacrtu Zakona o vijećima mladih). Iste godine uspostavljen je i stručni monitoring nad provedbom NPDM-a od strane Direktorata za mlade Vijeća Europe u Strasbourgu, koji u zemljama diljem Europe ima razvijen sistem monitorniga politika prema mladima. U tom je ozračju Vlada RH 2003. godine osnovala Savjet za mlade kao ekspertno i savjetodavno tijelo Vlade čiji je zadatak bio izraditi Operativni plan provedbe NPDM-a te evaluirati njegovu implementaciju. Ali slijed je događaja promijenio smjer, jer predloženi operativni plan nije bio usvojen pa NPDM nije uspio zaživjeti. Naime, kako je to kasnije objašnjeno u *Provedbi Nacionalnog programa djelovanja za mlade: Izvješće za 2004. godinu (2005.)*, prijedlog operativnoga plana nije 2003. godine poslan Vladi RH na usvajanje, jer se nositelji velikoga broja mjera (više od 10) nisu o njemu očitovali. K tome je nova Vlada početkom 2004., tijekom reorganizacije državnih ministarstava nakon izbora za parlament i promjene vlasti, ukinula DZZOMM, koji je bio zadužen za koordinaciju provedbe NPDM-a, i njegove nadležnosti prebacila na MOBMS, koji, u nastojanjima da počne s koordinacijom provedbe mjera NPDM-a, tada nailazi na niz poteškoća. Tako nakon preustroja tijela državne uprave nije došlo do automatizma prenošenja svih mjera određenim nositeljima, a velik je problem predstavljalo nepostojanje operativnoga plana i pokazatelja provedbe te praksa „utapanja” mjera NPDM-a u postojeće aktivnosti ministarstava - nositelja mjera. U takvim je okolnostima tijekom 2004. godine, u razdoblju prve godine promjene vlasti, zaustavljena većina aktivnosti NPDM-a¹² kao i stručni monitoring Direktorata za mlade Vijeća Europe.

Nakon što neka javna politika dođe na dnevni red, uslijed pritiska raznih društvenih aktera, najveći izazov za njezinu implementaciju uvijek predstavlja promjena vlasti koja u pravilu rezultira stvaranjem diskontinuiteta ili zastoja provedbe.

Franjo Skender

Nepostojanje političke volje da NPDM zaživi posebno postaje vidljivo kada u studenom 2004. godine u raspravi o proračunu za 2005. (i projekcijama za 2006. i 2007.) Vlada RH odbija sve amandmane u kojima se traže sredstva za realizaciju, kao i povećanje predviđenih stavki za politiku prema mladima. Nije pretjerano reći da se u tom razdoblju mjere iz NPDM-a sustavno ne provode.

Tijekom 2004. započela je provedba tek nekolicine mjera (npr. institucionalno financiranje klubova mladih), a, iako su u državnome proračunu predviđena sredstva za provedbu, izvršenje proračuna za 2003. i prvih šest mjeseci 2004. pokazalo je da Vlada nije potrošila predviđena sredstva te da nije provela većinu mjera. Izvješće za 2004. godinu govori u prilog zane-marivanju mjera NPDM-u i njihovu inkorporiranju u redovite aktivnosti tijela državne uprave. Iako se u Izvješću navodi čitav niz mjera koje su nositelji mjera provodili, razvidno je tek prikazivanje provođenja tih mjera u okviru redovitih aktivnosti i programa - bez postojanja ikakvih pokazatelja, posebice financijskih, o provođenju NPDM-a kao zasebne cjeline (*Provedba Nacionalnog programa djelovanja za mlade: Izvješće za 2004. godinu, 2005.*).

Šansa za odgovornijim pristupom politici prema mladima ostvarila se dvije godine nakon donošenja NPDM-a, kada je, MOBMS, uslijed snažnoga zagovaranja organizacija mladih, u travnju 2005. na Bjelolasici organizirao Nacionalnu konferenciju „Mladi i društvo u tranziciji”. Na toj su konferenciji predstavnici raznih organizacija mladih i za mlade, s naglaskom na Mrežu mladih Hrvatske (savez udruga mladih Hrvatske, koji okuplja četrdeset i osam udruga na području cijele Hrvatske) izrazili nezadovoljstvo neprovođenjem NPDM-a i zahtijevali sustavniji pristup ovoj politici. Ista konferencija rezultirala je evaluacijom dotadašnjih napora u provođenju NPDM-a kao i smjernicama za daljnje djelovanje. Smjernice su se posebno odnosile na proces izrade i sadržaj budućega operativnog plana i financiranje provedbe istoga te jačanje uloge povjerenika za mlade, koordinatora provedbe NPDM-a u pojedinim tijelima državne uprave. Tako je u prosincu 2005. godine, na osnovu zaključaka spomenute konferencije i konzultacija s relevantnim ministarstvima, Vlada RH usvojila *Operativni plan Nacionalnog programa djelovanja za*

¹¹ UNDP-ovo Izvješće o društvenom razvoju (2004.) nastalo je kao rezultat istraživačkoga rada organizacija civilnoga društva; CMS-Centar za mirovne studije, DIM - Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj i MMH uz potporu ureda UNDP-a u Hrvatskoj.

¹² Na stavkama budžeta vezanih uz provedbu programa nije potrošeno od 60-90 posto predviđenih sredstava



mlade 2006.-2007. te u istom mjesecu ojačala ulogu povjerenika za mlade -dodjeljujući tu funkciju zaposlenicima u ministarstvima u rangu državnih tajnika ili pomoćnika ministra. MOBMS je 2005. nastavio organizirati konferencije na nacionalnoj i regionalnoj razini u svrhu pospješivanja provedbe politike prema mladima na lokalnoj razini i donošenja lokalnih programa djelovanja za mlade, a u veljači 2006. godine započeo je i proces osnivanja novog saziva Savjeta za mlade. Sastav Savjeta izabran je krajem travnja 2006. godine, a tri mjeseca nakon toga održana je njegova prva sjednica.

Sve u svemu, 2005. i 2006. protekle su u znaku veće angažiranosti u pogledu politike prema mladima i stvaranja institucionalnih i tehničkih pretpostavki za njezinu implementaciju. Ipak, tijekom razgovora s različitim sudionicima i njihovih viđenja procesa, problema i rješenja, većina studenata ocijenila je da, osim u Odsjeku za mladež MOBMS-a (koordinacijskom tijelu koje je usprkos podkapacitiranosti pokazalo izražen entuzijazam), politička volja u tijelima vlasti zaduženim za provođenje mjera NPDM-a nije bila izražena koliko je potrebno s obzirom na nužnost ulaganja u generacije na kojima „svijet ostaje“.

Smatram da je srž ovoga problema u nezainteresiranosti vladinih tijela za provođenje politika, u našem slučaju NPDM-a ili nekog njegovog dijela. Sastanci s raznim akterima politike su mi pokazali da se NPDM nažalost ne nalazi na vrhu prioriteta naše Vlade, kao ni ministarstava koja su zadužena za provođenje njegovih pojedinih mjera, te je zbog toga realno očekivati da neke njegove točke neće biti provedene. To je ujedno i jedan od razloga zbog kojeg smatram da je za budućnost ovog ili sličnih programa djelovanja vezanih uz mlade od krucijalne važnosti veća aktivnost mladih pojedinaca u društvu i na političkoj sceni.

Goran Koščak

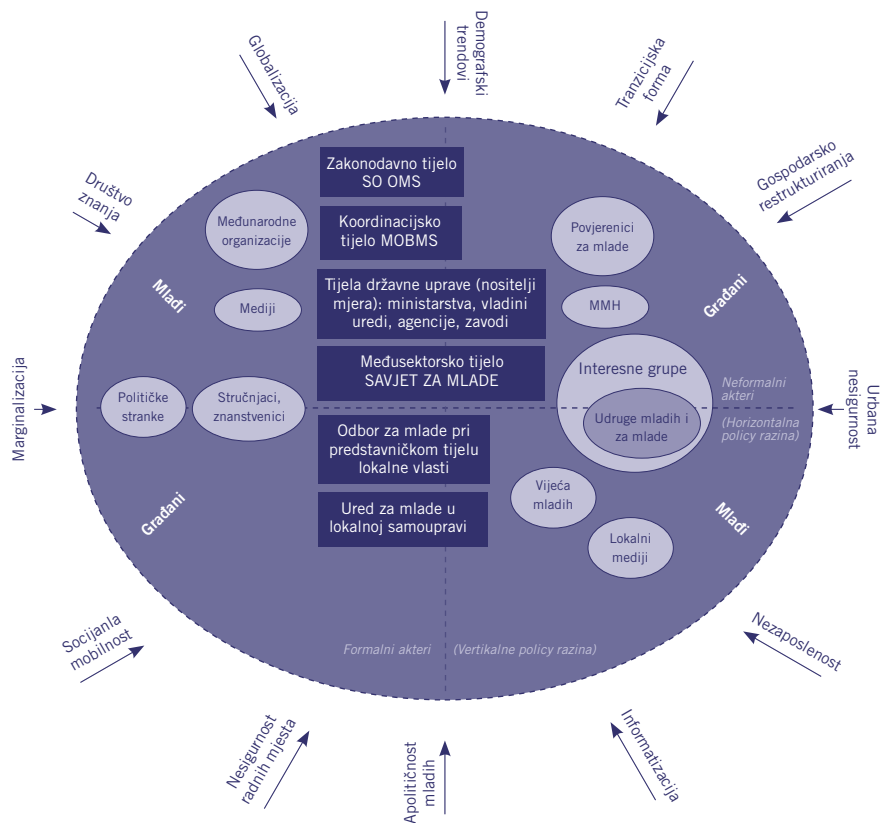
3. POLICY ZAJEDNICA POLITIKE PREMA MLADIMA - KOORDINACIJA PROVEDBE I PARTICIPACIJA NEFORMALNIH AKTERA

Studentska analiza aktera politike prema mladima rezultirala je dijagramom policy zajednice NPDM-a, koji ćemo u nastavku prikazati u obliku teksta vodeći se radom studentice Emine Bužinkić, koja je iznijela sustavan pregled razine uključenosti i opis uloga svih relevantnih aktera ove politike dijeleći ih na formalne i neformalne¹³. Opis aktivnosti i interakcije aktera biti će upotpunjen analitičkim uvidima drugih studenata o razini uključenosti aktera u policy proces PM-a, kvaliteti interakcija te uočenim problemima.

¹³ U svojoj se analizi Emina Bužinkić koristila podjelom Thomasa A. Birklanda (2001.) na formalne i neformalne aktere. Formalni akteri, kojima pripadaju zakonodavna, izvršna i sudska vlast, imaju pravo i obvezu sudjelovanja u kreiranju neke javne politike po ustavu i zakonima. Neformalni akteri (pojedinci, interesne skupine, političke stranke, neovisne istraživačke organizacije i mediji) u kreiranju javnih politika sudjeluju prema općem pravu participacije, što znači da način njihova sudjelovanja nije specificiran zakonom.



Shematski prikaz 1. Policy zajednica Politike prema mladima



3.1. FORMALNI AKTERI

3.1.1. Zakonodavna vlast

Najznačajnije tijelo odgovorno za koordinaciju politike prema mladima na nacionalnoj razini je Saborski odbor za obitelj, mlade i sport u Hrvatskom saboru, čiju ćemo ulogu sada opisati, dok je u jedinicama lokalne i regionalne samouprave najčešći oblik tijela za mlade pri predstavničkom tijelu Odbor za mlade ili Povjerenstvo za mlade, o kojem će biti govora u dijelu analize koji se odnosi na „spuštanje” NPDM-a na lokalnu razinu.

Saborski odbor za obitelj, mlade i sport je radno tijelo Hrvatskog sabora koje u sadašnjem sazivu broji 13 zastupnika i zastupnica u Saboru. Kako smo saznali u razgovoru s članovima Odbora, Odbor u svom sastavu formalno nema vanjskih članova, no u radu se konzultira s raznim stručnjacima i drugim relevantnim akterima raznih politika. U nedostatku organskog zakona o mladima i njihovom organiziranju, ovo tijelo služi se jedino strategijom za mlade, a u svom djelovanju usmjerava se na praćenje provedbe NPDM-a. Glavni mehanizam kojim u tom djelovanju raspolaže su očitovanja na Godišnja izvješća o provedbi NPDM-a, koja je koordinacijsko tijelo provedbe dužno podnositi Odboru. Osim toga, Odbor također raspolaže mogućnošću stavljanja NPDM-a na dnevni red rasprave u Hrvatskom saboru, što predstavlja (još uvelike neiskorišten) prostor djelovanja, posebice u pitanjima vezanim za uvrštavanje stavki za provedbu mjera NPDM-a u godišnji državni proračun kao i u zadaćama izvršenja mjera NPDM-a koje zahtijevaju donošenje ili promjenu zakonske regulative. Međutim, u razgovoru sa studentima, članovi Odbora ukazali su na nekoliko okolnosti koje otežavaju efektivno izvršavanje funkcija praćenja i pospješivanja provedbe politike prema mladima. Prvenstveno su isticali nedostatak institucionalnih mehanizama kojima bi njihovo djelovanje imalo jača formalna uporišta i veći manevarski prostor, posebice u odnosu prema tijelima zaduženim za provedbu NPDM-a. Dodatna je otegotna okolnost, koju su naglašavali i članovi odbora i studenti, nedovoljna posvećenost problemima mladih u samome Hrvatskome saboru, a u skladu s time i u ovome saborskome odboru, a koja je donekle uzrokovana i širinom opsega tema kojima se odbor bavi, osobito nalazeći se u neprirodnom okruženju pogleda na mlade kroz prizmu obitelji i sporta. Kao rezultat navedenoga, ovaj akter za sada je prilično nevidljiv i neutjecajan u provedbi politike prema mladima. Ipak, organizacije mladih smatraju kako bi im postavljanje vanjskim članom ovoga Saborskoga odbora bilo od velike važnosti radi neposrednoga utjecaja na procese donošenja odluka i postavljanje dnevnoga reda u Hrvatskom saboru.



3.1.2. Izvršna vlast

Vlada Republike Hrvatske zadužena je za pitanja mladih kroz djelovanje svih ministarstava i drugih tijela izvršne vlasti, na što se i obvezala usvajajući NPDM u siječnju 2003. godine. Djelovanje Vlade u provođenju i praćenju politike prema mladima odvija se unutar postavljenoga institucionalnoga okvira koji je prikazan kao sastavni dio okomite osi gore prikazanoga dijagrama interakcijskoga okruženja ove politike. Kao glavni akteri na nacionalnoj razini mogu se identificirati MOMBS, kao koordinacijsko tijelo politike, državna tijela koja su nositelji mjera OP-a, u kojima veliku ulogu imaju povjerenici za mlade, te međusektorsko tijelo - Savjet za mlade. Ključni su akteri na lokalnoj i regionalnoj razini izvršne vlasti ured za mlade u lokalnoj samoupravi i međuresorno tijelo za mlade (o njima će biti govora u poglavlju koje je posvećeno procesu „spuštanja” politike prema mladima na lokalnu razinu).

3.1.2.1. Koordinacijsko tijelo

Koordinacijsko tijelo sveukupne politike prema mladima jest Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti unutar kojega djeluje Uprava za obitelj. Struktura dalje ide prema Odjelu za djecu i mladež te završava na Odsjeku za mladež. Odsjek se bavi prijedlozima legislativnih okvira i unapređenjem međusektorske suradnje. Nadležnost mu seže u domenu dodjele sredstava udrugama mladih i za mlade i klubovima mladih te evaluaciju jačanja kapaciteta organizacija mladih kroz programe potpore. Odsjek ima odgovornost pratiti i vrednovati politiku prema mladima te koordinirati procese utvrđene ispunjavanjem mjera NPDM-a. MOBMS je krajem 2005. donio OP te osigurao procese prijenosa informacija i zajedničkih susreta mladih s istih područja, organizirajući nacionalnu i lokalne konferencije čime se potiče razvoj lokalnih politika prema mladima i neposredno odgovara na mjere postavljene NPDM-om.

Emina Bužinkić

Međutim, usprkos pokazanom angažmanu i evidentnim naporima koje ulaže u koordinaciju provedbe NPDM-a, Odsjek za mlade nije zasebno i samostalno koordinacijsko tijelo odgovorno Vladi, iako je osnivanje takvoga tijela bilo predviđeno jednom od mjera Nacionalnog programa djelovanja za mlade. Naime, taj je proces bio pokrenut 2004. i za njega je bio predviđen rok od osamnaest mjeseci, no nije dovršen. O tome je u svojim radovima pisao student Andrej Petrak.

Sadašnja je Vlada početkom 2004. ukinula Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, koji je bio zadužen za koordinaciju provedbe NPDM-a, i njegove nadležnosti prebacila na Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, točnije na Odsjek za mladež u spomenutom ministarstvu. Tako smo došli u situaciju da Vlada ne raspolaže posebnim upravnim tijelom na nacionalnoj razini koje je nadležno za provedbu i koordinaciju državne politike prema mladima, tako da je odgovornost za provedbu pojedinih mjera raspršena između velikoga broja tijela državne uprave pa je koordinacija i odgovornost za provedbu nacionalnog programa otežana.

Andrej Petrak

Osnivanje tijela koje će adekvatno i efektivno moći koordinirati provedbom politike prema mladima od ključne je važnosti kako bi se moglo osigurati provođenje učinkovite strategije djelovanja i donošenje modela učinkovite evaluacije. S druge strane, ukoliko osnivanje zasebnoga tijela iziskuje prevelika financijska i administrativna ulaganja, svakako je nužan korak jačanje kapaciteta u pogledu ljudskih resursa, poboljšanje prostorne i tehničke opremljenosti te veća financijska i druga podrška u radu Odsjeka za mladež MOBMS-a.

Tako je u OP-u upravo za mjeru osnivanja posebnog i samostalnog koordinativnog tijela kao provedbena aktivnost navedeno kadrovsko jačanje Odjela za djecu i mladež MOBMS-a kao tijelo koje provodi i koordinira politiku. Međutim, u istoj stavci dolazi i do uvrštenja aktivnosti koje su samo uvjetno vezane uz mjeru, kao što su organizacija regionalnih i nacionalnih konferencija za mlade, osnivanje Nacionalne agencije za koordinaciju programa YOUTH, kao i edukacija osoblja za isti. Kombiniranje ovako raznovrsnih aktivnosti u jednoj mjeri može samo odmoći uspješnoj implementaciji iste, i potrebno je uskladiti predložene aktivnosti sa smjernicama koje proizlaze iz mjera.

Naime, jedan od pokazatelja provedbe ove mjere je veći broj djelatnika u Odsjeku za mladež MOBMS-a, i kada bi na situaciju gledali čisto statistički, vidjeli bi da je došlo do fantastičnog povećanja kadrovske ekipiranosti od 150% (!). Međutim, kruta je realnost da je Odsjek na početku 2004. raspolagao s dvije službenice, a kasnije su zaposlene još tri službenice. I sam stakeholder u Odjelu za djecu i mladež nam je u razgovoru istaknuo da odsjeku objektivno treba 15 do 20 djelatnika te problem predstavlja i prostorna ograničenost samog Odjela. Po mom sudu, ova činjenica predstavlja najveću boljku uspješne provedbe NPDM-a, jer ukoliko nemamo tijelo koje može uspješno koordinirati programom, surađivati s brojnim policy akterima i usklađivati aktivnosti velikog broja tijela državne uprave uključene u provedbu programa, efikasna i usklađena implementaciju politike prema mladima ne može se ostvariti.

Andrej Petrak



3.1.2.2. Međuresorno tijelo

U nastavku analize *policy* okruženja politike prema mladima Emina Bužinkić nas upoznaje sa Savjetom za mlade, koji unutar institucionalnoga okvira politike prema mladima predstavlja međuresorno savjetodavno tijelo.

Zadaća Savjeta za mlade je koordinacija implementacije i evaluacije NPDM-a. Savjet se sastaje nekoliko puta godišnje. Sastoji se od četrnaest predstavnika ministarstava, stručnjaka za pitanja mladih, znanstvenika te četiri predstavnika civilnog sektora mladih (Savez izviđača Hrvatske, Hrvatski ferijalni i hostelski savez, Most i Mreža mladih Hrvatske). Članica Savjeta za mlade Mreža mladih Hrvatske, na osnovi analize različitih modela struktura i politika za mlade u Europi, predlaže da Savjet za mlade razvije strukturu po uzoru na litvanski model ili u hrvatskim okvirima po modelu Savjeta za razvoj civilnoga društva, gdje bi predstavnici nevladinih organizacija, u ovom slučaju organizacija mladih i za mlade, bili brojačno izjednačeni s predstavnicima vladinih institucija i znanstvenika. MOBMS osigurava potporu za rad Savjeta kao i svu administrativno-logističku potporu. Krajem travnja 2006. imenovan je novi Savjet za mlade.¹⁴

Emina Bužinkić

3.1.2.3. Tijela državne uprave uključena u provedbu NPDM-a (povjerenici za mlade)

Osim MOBMS-a, u provođenje mjera NPDM-a i njegova OP-a uključena su i ostala ministarstva Vlade Republike Hrvatske kao i državni uredi i agencije koja se vežu za određena područja politike prema mladima, među kojima su, primjerice, Ured za ljudska prava, Ured za udruge i Hrvatski zavod za zapošljavanje. *Nacionalni program djelovanja za mlade* u svojim mjerama pretpostavlja imenovanje povjerenika za mlade¹⁵ u navedenim tijelima državne uprave sa zadaćama vezanim za provedbu i praćenja provedbe mjera iz NPDM-a, koordinaciju provedbe mjera NPDM-a, kojih su nositelji pripadajuća im ministarstava, rad na izradi dvogodišnjih operativnih planova te jačanje suradnje i koordinacije na nacionalnoj i regionalnoj razini. Također, njihova uloga je davanje podrške i poticaja za izradu politika za mlade u jedinicama lokalne i područne samouprave. Kako je u izlaganju na Nacionalnoj konferenciji „Mladi i društvo u tranziciji“ istaknula dr. Andreja Brajša-Žganec (Institut društvenih znanosti Ivo Pilar), važna je preporuka za daljnje djelovanje povjerenika ojačavanje njihove funkcije u ministarstvima kako bi se mogli adekvatno zalagati za potrebe mladih i realizaciju mjera NPDM-a (*Nacionalna konferencija: Mladi i društvo u tranziciji*, 2005.).

¹⁴ Sastav Savjeta za mlade može se pronaći na internetskim stranicama MOBMS-a: www.mobms.hr

¹⁵ Popis povjerenika za mlade u tijelima državne uprave može se pronaći na internetskim stranicama MOBMS-a.

Tako su u ovoj godini imenovani povjerenici za mlade u rangu državnih tajnika ili pomoćnika ministara unutar ministarstava čime je omogućeno njihovo djelotvornije zastupanje mladih. No, pitanje je koje se nužno nameće mogućnost povjerenika da usklade svoju ulogu s drugim aktivnostima u ministarstvima te njihova kontinuirana posvećenost provedbi NPDM-a.

Dužnosti povjerenika vrlo su opsežne i komplicirane s obzirom na opće stanje u državnoj upravi pa oni uz redovne dužnosti nemaju dovoljno vremena i resursa za učinkovitu koordinaciju, provođenje i nadzor provedbe određenih mjera.

Igor Hrustić

S obzirom da sudbena vlast nije bila uključena u *policy* proces ove politike, izostavljena je iz analize aktera.

3.1.3. PROBLEM KOORDINACIJE I KOMUNIKACIJE FORMALNIH AKTERA

Jedan od ključnih preduvjeta za uspješnu provedbu politike prema mladima je efikasna i efektivna koordinacija u radu tijela zaduženih za provedbu mjera NPDM-a. Kako ovu politiku karakterizira izrazita interdisciplinarnost i uključenost velikoga broja aktera na nacionalnoj i regionalnoj razini, koordinacija provedbe predstavlja vrlo zahtjevan, ali ključan zadatak. Razgovarajući s različitim akterima, studenti su stekli uvid kako upravo koordinacija implementacije ove politike svakodnevno nailazi na brojne teškoće.

Prema Nacionalnom programu djelovanja za mlade (i njegovome operativnome planu), nositelji provedbenih aktivnosti trebala bi biti različita ministarstva, vladine agencije i uredi te nevladine udruge. Ako uzmemo u obzir to da je, primjerice, nositelj jedne od točaka čak sedam institucija, moramo zaključiti da je za njezinu učinkovitu provedbu potrebna snažna koordinacija tih institucija.

Nikolina Kazija

Nakon nekoliko sastanaka s raznim 'stakeholderima' politike, imali smo, prije svega, priliku vidjeti glavne probleme i nedostatke u provođenju NPDM-a. U tu skupinu se svakako ubraja nekoordiniranost tijela zaduženih za provođenje pojedinih mjera unutar NPDM-a. Do toga dolazi zbog podudaranja među raznim policy područjima. Uz to, ovaj problem se odnosi na međusobno informiranje i prosljeđivanje podataka i informacija u vrlo maloj i za efektivno provođenje politike nedostatnoj mjeri.

Goran Koščak



U razgovorima s akterima ovog institucionalnog okvira, upravo se problem nedostatka komunikacije i suradnje često naglašavao kao otežavajući čimbenik, posebice od strane zakonodavnoga tijela zaduženoga i za monitoring provedbe politike, Saborskoga odbora za obitelj, mlade i sport. Problem nedostatne komunikacije istican je i u ministarstvima i dugim tijelima državne uprave koja su studenti posjećivali. S druge strane, važno je napomenuti da inicijativa za komunikaciju i djelovanje nikako ne može biti jednosmjerna, od strane Odjela za djecu i mladež (MOBMS) prema ostalim resornim ministarstvima i drugim tijelima vlasti već je taj proces nužno dvosmjerni i recipročan. U svojim radovima studenti su isticali i problem komunikacije s međuresornim tijelom - Savjetom za mlade - koji je bio izražen tijekom posljednjih godinu dana, sve do travnja 2006., kada je nakon skoro jednogodišnje stanke imenovan novi saziv Savjeta za mlade.

Situacija koja se trenutačno može dijagnosticirati ne daje naročito optimističnu sliku. Provođenje politika za mlade ne bi trebalo odgađati, ali njihovo provođenje i donošenje trebalo bi se događati inkrementalistički u međugri SOOMS (tijela za mlade zakonodavne vlasti), MOBMS (tijela Vlade RH za mlade) i predstavnika organizacija mladih. Jedino se na taj način može izbjeći zabluda „big banga“, kojom će se u nekoliko poteza u djelo provesti sto mjera NPDM-a umjesto da se svake godine provede dvadeset, uvažavajući kvalitetnu evaluaciju tih mjera putem valjanih i transparentnih indikatora.

Kristijan Kotarski

3.2. NEFORMALNI AKTERI

3.2.1. Građani i građanke

U Republici Hrvatskoj živi oko 900 000 mladih što čini 20,25 posto sveukupne populacije. Mladi su izrazito heterogena skupina definirana dobnom linijom od 15 do 29 godina (Popis stanovništva za 2001, 2002.). Mladi građani i građanke u Hrvatskoj u isto vrijeme uživaju prava poput obrazovanja, ali i oskudijevaju u nekima, primjerice kada se radi o zapošljavanju ili kulturnim sadržajima. Iako pojedinci i pojedinke često nisu subjekt analiza policy aktera, čini se važnim spomenuti neke podatke kako bi se očitala razina motivacije interesnih skupina s jedne i državnih struktura s druge strane. Svega nekoliko posto mladih je aktivno kroz nevladine organizacije ili inicijative civilnog sektora (Franc, Šakić, 2005.). Mladi u zemlji

nerijetko su pasivni i apatični. Ipak, primjeri pokazuju kako su neke sredine izrazito razvijene u pogledu aktivnosti i intenziteta sektora mladih (Izvešće o društvenom razvoju: Mladi u Hrvatskoj 2004., 2004.). Središnja, sjeverna Hrvatska, Istra i istočna Hrvatska imaju primjere visokog postotka mladih zainteresiranih za promjene u svojoj lokalnoj sredini te nešto niži postotak onih koji su i aktivni oko tog pitanja. Ličko-senjska županija, primjerice, ima samo jednu organizaciju mladih, no ona je suviše usko orijentirana samo na religijski razvoj. Mladi su i dalje grupa koja nerijetko odbija izlaziti na izbore - postotak mladih u upravljačkim strukturama na nacionalnoj (2 %) i lokalnoj razini (6 %) izrazito je nizak (Ilišin, 2006.). Potrebno je napraviti istraživanje na nacionalnoj razini o aktivizmu mladih iz čega bi proizašlo kreiranje javnih politika integracije mladih i uključivanja mladih u procese politike prema mladima.

Emina Bužinkić

3.2.2. Interesne skupine

Nevladine organizacije koje su se unazad nekoliko godina isticale u procesu zagovaranja politike za mlade i umrežavanja organizacija mladih su Centar za mirovne studije¹⁶ i DIM - Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj¹⁷ kao i brojne lokalne udruge poput Domaćih iz Karlovca¹⁸, Kulturnog centra mladih - KCM iz Kutine¹⁹, Akcije za civilnu transparentnost - ACT iz Čakovca²⁰ i druge. Osnaženim procesima povezivanja udruga, klubova i inicijativa nastala je Mreža mladih Hrvatske koja djeluje kao krovna organizacija mladih i uskoro očekuje formalizaciju statusa krovne udruge²¹. MMH je nastala 2002. i od tada aktivno djeluje u procesima zagovaranja transparentne i učinkovite provedbe NPDM-a kao i njegove potpune kontrole i evaluacije učinka i utjecaja. Članice MMH su 5 nacionalnih saveza i 43 lokalne udruge mladih i za mlade. Umrežavanje organizacija mladih radi se na nacionalnoj, županijskoj i gradskoj razini radi potreba zajedničke suradnje i programske povezanosti. Povezanost udruga osigurava stabilniju i stalniju financijsku potporu kao i image jakog (jačeg) zagovaračkog tijela za poboljšanje kvalitete života mladih kao najvažniju odliku politike prema mladima i NPDM-a. MMH

¹⁶ www.cms.hr

¹⁷ www.dimonline.hr, do 2006. udruga se zvala „DIM - Demokratska inicijativa mladih“

¹⁸ www.domachi.hr

¹⁹ www.kcm.hr

²⁰ www.actnow.hr

²¹ www.mmh.hr, eng. national youth council; odluka o formalnom imenovanju očekuje se krajem godine



se može nazvati svojevrsnom policy mrežom ili prema Sabatieru (2000.) ona zadovoljava kriterij zagovaračke koalicije (tzv. advocacy coalition theory). MMH je strateški usmjerena prema djelovanju na svim komunikacijskim razinama, stvarajući partnerske odnose s tijelima vlasti koji koordiniraju i utječu na razvoj politike kao i s međunarodnim organizacijama koje u Europi i svijetu postavljaju standarde koherentne i transparentne javne politike prema mladima. Među takvim organizacijama ističe se Europski forum mladih²².

Emina Bužinkić

Svi su studenti u svojoj analizi vidjeli MMH kao ključnoga aktera politike prema mladima koji, uz MOBMS, predstavlja centar njezinoga interakcijskoga okruženja. Međutim, još nije razriješen formalni status kojim se MMH priznaje kao krovna organizacija mladih i čime joj se osigurava dostatna podrška i razina uključenosti u sve procese vezane za realizaciju, praćenje i vrednovanje NPDM-a. Kako bi se razriješio status MMH, kao legitimnoga i relevantnoga predstavnika organizacija mladih, potrebno je u što skorijem roku razraditi kriterije za dobivanje statusa krovne udruge mladih u Hrvatskoj. U tom procesu važan korak predstavlja očitovanje koordinacijskoga tijela o krovnoj udruzi mladih u Hrvatskoj. O problemu krovne udruge mladih u Hrvatskoj pisao je student Kristijan Kotarski.

Postojanje krovne organizacije unutar jedne države znatno olakšava provođenje programa za mlade i stavlja vladu dotične države pod pritisak kohezivnog i moćno organiziranog bloka koji se u tom slučaju može promatrati kao insiderska interesna skupina. U Hrvatskoj bi takvu ulogu mogla preuzeti Mreža mladih Hrvatske koja je i od Europskog foruma priznata kao relevantan sugovornik. Nepostojanje moćnog tijela koje bi okupljalo mlade jedan je od glavnih krivaca za slabo provođenje NPDM-a.

Kristijan Kotarski

3.2.3. Političke stranke

Odnedavno je među pomladcima političkih stranaka primijećena pojačana aktivnost u području politike prema mladima. Primjerice, mladi HNS-a vodili su višemjesečnu kampanju u cijeloj zemlji kako bi informirali što više mladih ljudi o NPDM-u, kampanji koja se vodila oko njega, relevantnosti dokumenta te važnosti interesa i aktiviranja oko istoga. I pomladci gotovo svih političkih stranaka zastupljenih u Hrvatskom saboru potpisali su sporazum o surad-

²² www.youthforum.com

nji s Mrežom mladih Hrvatske, kako bi se zajedničkim naporima ostvarili rezultati razvoja politike prema mladima i uspostavljanja standardizacije kvalitete života mladih u RH. Drugi primjer suradnje, izrazito pozitivan, jest umrežavanje svih oblika organizacija mladih uključujući pomlatke političkih stranaka na gradskim i županijskim razinama koje plodonosno stvara gradske i županijske programe djelovanja za mlade, centre za mlade i doprinosi održivosti ideje, interesa te fokusiranog i konzistentnog zagovaranja.

Emina Bužinkić

3.2.4. Mediji

U Republici Hrvatskoj, kada se radi o politici prema mladima, mediji nisu skloni pisati, izvještavati ili komentirati navedenu temu. Tekstovi objavljeni u dnevnim tiskovinama prikazali su vrlo oskudno temu politike prema mladima (vijest o konferenciji, članak o zapošljavanju mladih, predstavljene statistike). Tiskovine se vrlo rijetko osvrću na položaj mladih i gotovo u potpunosti zanemaruju politiku prema mladima. Nejasno je zašto konstruktivna izvješća o položaju mladih ne nalaze prostora u medijskim sferama, dok su stereotipni prikazi mladih (delikventi, uzročnici prometnih nesreća...) osobito u tiskovinama, i dalje sveprisutni. Uzevši u obzir najutjecajniji medij - televiziju - samo je jedna emisija²³ posvećena mladima, ali ne i politici prema mladima i njezinom sustavnom praćenju. Kada govorimo o medijima, ipak postoji medijski prostor u kojemu mladi pronalaze svoje mjesto i načine informiranja. Internet veza i portali poput www.ukljuci-se.org ili www.youth.hr te infoservis@mmh.hr uz mailing liste svi-mi@lista.mmh.hr, mladi_hr@yahoo.com i slične, ojačali su komunikaciju, aktivnosti i kapacitete procesa politike prema mladima i participativnosti mladih u istima.

Emina Bužinkić

3.2.5. Ostali relevantni neformalni akteri

Osim spomenutih aktera u politici prema mladima, kao važniji neformalni akteri aktivni su i znanstvenici, kao i stručnjaci koji se bave područjima relevantnim za mlade. Znanstvenici i stručnjaci s raznih humanističkih fakulteta kao i iz istraživačkih instituta i centara, tj. agencija, kao aktivni su sudionici bili uključeni u proces definiranja problema i ciljeva kao i same izrade NPDM-a. Posebno veliku ulogu ova skupina neformalnih aktera imala

²³ Brilljanteen - emisija za mlade emitirana na HRT-u



je i ima u procesu provedbe politike prema mladima te u procesu njezina vrednovanja i praćenja u kojem, pružajući provoditeljima podršku u razradi instrumenata i pokazatelja provedbe, potiču razvojno-strateški pristup u provedbi ove politike.

Također, ulogu u donošenju i provedbi NPDM-a imale su i razne međunarodne organizacije i institucije koje su u tim procesima pružale savjetodavnu, administrativnu, financijsku i druge oblike podrške organizacijama mladih i nositeljima politike. Među tim akterima svakako je veliku ulogu imalo Vijeće Europe, koje zajedno s Europskom Unijom već dugi niz godina sustavno djeluje u razvoju politika prema mladima.

U osnaživanju organizacija mladih kao bitnih aktera u stavljanju politike prema mladima na politički dnevni red kao i u zagovaranju njezine provedbe i praćenja, veliku su ulogu imale donatorske međunarodne organizacije i programi njihovih misija u Hrvatskoj. Osnaživanje organizacija mladih područje je djelovanja određenih ministarstava, ureda i agencija, kao i javnih zaklada u Hrvatskoj koje u svojim programima potpore civilnom sektoru uključuju organizacije mladih na nacionalnoj i lokalnoj razini.

3.3. PARTICIPACIJA NEFORMALNIH AKTERA

Participacija neformalnih aktera, a posebno mladih kao ciljne skupine ove javne politike, podrazumijeva mlade kao subjekte političkih procesa koji se odnose na donošenje, realizaciju i praćenje ove politike. Unatoč pozitivnom iskustvu široke participacije i suradnje u procesu izrade i usvajanja ove politike, prostor za participaciju mladih i suradnju s organizacijama mladih uvelike još neiskorišten. Organizacije mladih drže kako se upravo razina i konzistentnost uključenosti u politiku onih koje se politika najviše tiče upravo u fazama primjene, praćenja i vrednovanja svakako može povećati kako bi ova javna politika odista bila odraz težnje za stvaranjem cjelovitih i inkluzivnih životnih uvjeta za poboljšanje kvalitete života mladih u RH.

Organizacije mladih (Mreža mladih Hrvatske) nisu zadovoljne procesom uključivanja, prije svega državnim politikom stagnacije, isključivanja iz procesa odlučivanja te čestom jednosmjernom komunikacijom. Vrlo su rijetki primjeri povremenih konzultacija i vrlo rijetke uključenosti (rad nacionalne i regionalnih konferencija o mladima). Politika participativnosti svih relevantnih aktera je uvelike deklarativna. Primjetna su dva procesa: politika prema mladima s državne razine koja često gaji kulturu jednosmjernog informiranja

te politika za mlade (umreženih) organizacija mladih koje imaju za cilj zagovarati youth policy - njegovu implementaciju, evaluaciju te stvarati partnerski odnos s nositeljima politike.

Emina Bužinkić

Otvorena i konstruktivna komunikacija i partnerski pristup podrazumijeva dvosmjernan odnos tako da inicijativa i proaktivno djelovanje na ostvarenju ovih preduvjeta uspješne politike treba biti zajednički napor svih aktera politike. U tom smislu studenti su u svojim radovima isticali mogućnosti daljnje unapređenja participacije mladih, ali i drugih aktera politike prema mladima.

3.3.1. RAZVIJANJE PARTNERSTVA I SURADNJA

Kako bi politika uistinu zaživjela u realnosti, potrebno je stvoriti ozračje povjerenja i zajedničkoga zalaganja svih aktera u ostvarenju ciljeva i realizaciji mjera NPDM-a. Partnerstvo i suradnja u ostvarenju, praćenju i vrednovanju ove politike prema studentima treba se razviti prvenstveno između tijela javne vlasti i civilnoga društva, no važni su akteri u ostvarenju okruženja povjerenja i zajedničkoga djelovanja, kako to vide studenti, i stručnjaci, mediji, kao i privatni sektor. Pri tome, naglašavaju studenti, važno je spomenutim socijalnim partnerima doista omogućiti da djeluju kao subjekti ove javne politike.

Počet ću s onim što držim svakako jako bitnim, a to je ekspertiza. Unatoč nekim pozitivnim pokazateljima u zadnje vrijeme, bojim se da je ona u Hrvatskoj još uvijek često gurnuta na margine i upravo zbog toga često prevlada onaj robusniji, beskompromisan i iracionalan oblik političkog poznat kao politics (u odnosu na policy). Upravo mi se čini da tu postoji nevjerojatno velik prostor za suradnju javnog i civilnog sektora, točnije u našem slučaju između Vlade i brojnih udruga civilnog društva kao što su Mreža mladih Hrvatske, sindikati, CMS, DIM, GONG, IRO, B.a.b.e., čiji su članovi, prema mom iskustvu, dobro upoznati s konkretnom problematikom i zbog toga puno pozvaniji da predlažu alternative. Da se poslužim Colebatchevom terminologijom, država kod nas mora učiniti jasan zaokret od vladanja prema upravljanju, što bi riješilo veliki broj problema implementacije, ne samo u slučaju ove politike. Bit ću najiskreniji i reći kako mi se čini upravo presudnim da organizacije civilnog društva osiguraju financiranje neovisno od države i time postignu visok kredibilitet svoje ekspertize u smislu da uistinu štiti javni interes ili barem interes onih koje te organizacije zastupaju.



Konačno, na kraju bih upozorio kako na području poduzetništva i zapošljavanja izuzetno popularan postaje koncept javno-privatnog partnerstva, a jedini primjer koji sam imao prilike uočiti u Operativnom planu (partnerstvo županija i privatnih banaka), djeluje mi kao primjer onoga što takvo partnerstvo ne treba biti - zarada privatnih institucija nauštrb javne potrošnje. Mislim da u području javno-privatnog partnerstva postoji veliki prostor za razvoj poduzetništva i doskakanje problemu nezaposlenosti, ali uz svijest o opasnostima koje nosi i uz nužnost upoznavanja svih lica i naličja tog čudesnog princa na bijelom konju.

Nikola Buković

3.3.2. STVARANJE INSTITUCIONALNIH MEHANIZAMA ZA JAČANJE PARTICIPACIJE

Nužnost aktivnoga sudjelovanja i suodlučivanja mladih postavlja zadatke kako pred tijela javne vlasti, tako i pred razne organizacije mladih koje u svojem djelovanju trebaju organizirano predstavljati i zagovarati interese mladih. Kako bi se aktivna participacija mladih ostvarila od strane provoditelja politike potrebno je učiniti dostupnima odgovarajuće komunikacijske kanale kao i omogućiti institucionalne mehanizme za ostvarenje modela suodlučivanja i suodgovornosti.

Smatram da je ključan segment politike prema mladima u Hrvatskoj usmjerenje na stvaranje institucionalne osnove koja će mladima poslužiti kao instrument za jednostavniju i učinkovitiju artikulaciju vlastitih interesa i vrijednosti.

Tanja Šiprak

Studenti su vidjeli prostor za unapređenje u formiranju instituta savjetodavnoga tijela mladih na izvršnoj razini.

Politička volja svakako bi bila pokazana od strane vlasti ukoliko bi po što hitnijem postupku bilo osnovano mješovito savjetodavno tijelo za mlade pri izvršnoj vlasti (kao što je to praksa u velikoj većini zemalja Vijeća Europe) u koje bi ušli relevantni ljudi iz ministarstva, koji poznaju problematiku mladih i predstavnici sudionika iz horizontalne dimenzije. Navest ću jedan primjer koji mi se čini dobrom praksom, a dolazi iz Irske. Tamo je osnovana „Environment Protection Agency“ zadužena za pitanja okoliša, na čijem je vrhu izvršni odbor sastavljen od predsjednika, kojeg imenuje ministar, i 4 člana,

koji su eksperti za ključna područja koje ta politika zahvaća (arhitektura, zaštita baštine itd.), a dolaze iz civilnog sektora. Naglasit ću, ovo tijelo nema savjetničku već izvršnu, točnije, operativnu funkciju, a čini mi se da se time naglašava važnost politike zaštite okoliša u Irskoj. Opet ću ponoviti kako transfer politika vrlo rijetko postiže željeno, ali poželjno bi bilo, po mome mišljenju, pronaći modus kojim bi prije svih udruženja mladih mogla dobiti bitan utjecaj u provedbi ove, za Hrvatsku, jako bitne politike.

Nikola Buković

3.3.3. UMREŽAVANJE ORGANIZACIJA MLADIH U UŽIM PODRUČJIMA POLITIKE PREMA MLADIMA

Kako bi organizacije mladih dodatno pojačale pregovaračku moć, potrebno je i udruženo djelovanje u užim poljima, poput kulture, aktivizma, obrazovanja i drugim područjima obuhvaćenim politikom prema mladima. Na taj bi način pritisak mladih za jačenjem njihove participacije u realizaciji politike rezultirao i većim otvaranjem institucija javne vlasti prema korisnicima.

U Hrvatskoj postoji više udruženja organizacija mladih, no potrebno je njihovo jače i koherentnije djelovanje, kao što je to slučaj upravo s organizacijama koje djeluju u polju kulture mladih.

Mreža koja pokazuje veliku stabilnost i konzistentnost aktivna je pod nazivom Clubtura. Clubtura je mreža neprofitnih, izvaninstitucionalnih organizacija, klubova, inicijativa koje djeluju u području kulture. Funkcionira kao programska platforma bazirana na suradnji i razmjeni programa u području kulture, aktivizma (društveno angažiranog djelovanja). U svojem djelovanju Clubtura je utjecala na neke institucionalne promjene, osobito u legislativom smislu. Značajnu ulogu imala je i u kampanji „Mladi i nezavisna kultura“ 2005.godine, kojom je zagovarana važnost kulture i mladih u kreiranju kulture. Kao rezultat kampanje i desetodnevne manifestacije „Operacijagrad“ u Zagrebu proizašla je Deklaracija u kojoj je istaknuta mjera za opremanje jednog od postojećih prostora na području Donjeg grada i osnivanje multifunkcionalnog centra za nezavisnu kulturu i makroregionalnog centra, a u gradskom proračunu grada Zagreba za 2006. godinu našlo se 8 milijuna kuna za kulturne programe mladih.

Jovana Radulović



3.3.4. JAČANJE KAPACITETA UDRUGA MLADIH I ZA MLADE

Prema izvješću Europskoga foruma mladih (Youth Work Development Report on the Study Visit to Croatia 1-2 March 2006, 2006.), čiji su predstavnici u suradnji s MMH u Hrvatskoj boravili u ožujku ove godine, u Hrvatskoj je registrirano oko 28000 udruga, među kojima je oko 2000 udruga mladih i za mlade. Nažalost, ova brojka ne može se uzeti kao relevantan pokazatelj, jer tek malen postotak tih udruga aktivno djeluje, a samo pet udruga mladih postoji na nacionalnoj razini. Razlog su tome razmjerno fleksibilni kriteriji za registraciju i nepostojanje sustava praćenja kojim bi se utvrđivala aktivnost ili postojanje registriranih udruga. No, postojeći uvid u stanje na terenu svakako ukazuje na poražavajuću činjenicu prema kojoj većina udruga mladih i za mlade djeluje u uvjetima slabih ljudskih, prostornih i financijskih resursa. Iako je situacija u gradu Zagrebu optimističnija, u ostatku Hrvatske, a posebice u ruralnim i manje razvijenim područjima, organizacije mladih svakodnevno su suočene s egzistencijalnim pitanjima čime je njihovo aktivno djelovanje u okviru politike za mlade jako otežano. Ovaj problem postaje tim važniji u procesu „spuštanja” politike za mlade na lokalnu razinu u kojem upravo lokalne organizacije mladih igraju vrlo važnu ulogu.

Otežanost kvalitetne komunikacije i sudjelovanja mladih proizlazi iz relativne nerazvijenosti civilnog društva u Hrvatskoj, iz čega proizlazi nedovoljno snažan i nekoordiniran pritisak na tijela državne uprave glede problema na terenu.

Igor Hrustić

Stoga je vrlo važno proaktivno djelovanje na održivosti organizacija mladih, posebice u manje razvijenim sredinama. Osiguravanje financijske i druge podrške organizacijama mladih predviđeno je mjerama NPDM-a i provodi se kroz razne natječeje ministarstava i jedinica lokalne samouprave. Međutim, uvođenje sustavnoga i standardiziranoga sustava financiranja prijeko je potrebno, a i predviđeno je nedavno usvojenom *Nacionalnom strategijom stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2006. do 2011. godine*. S druge strane, glavne zadaće u stvaranju održivosti upravo su na organizacijama mladih koje u svoje djelovanje trebaju utkati veću razinu profesionalnosti, strateškoga promišljanja i djelovanja. Posebno je važan rad na osiguravanju kvalitetnih ljudskih resursa, što će u skoro predstavljati problem u razvoju čitavoga civilnoga sektora u Hrvatskoj, o čemu je posebno pisao student Borko Rupena.

Problem na koji je također potrebno obratiti pažnju, a koji je krucijalan za budućnost i opstanak klubova i drugih organizacija mladih, jest proces reprodukcije članstva i „uvlačenja” novih snaga kako na upravne i administrativne funkcije, tako i u samo članstvo. Taj problem je uočljiv jednako i u malim mjestima kao i u većim gradovima te sustavnog rješenja za generacijski sraz između, primjerice, osnivača jednoga kluba, koji djeluje desetak godina, i onih koji bi ih, nakon što ti isti osnivači napuste dobnu skupinu definiranu kao „mladi” trebali naslijediti, jednostavno nema.. Samim time „žrtve” (klub „MAMA”, ZG) jednog od mnogih takvih slučajeva kažu kako je teško premostiti taj jaz posebice zbog društvene i kulturne distinkcije koje stvaraju godine između njih te se s time mogu suočavati jedino medijacijom određenih vrijednosti i stavova baziranih na iskustvu koje su stekli djelujući u tim klubovima i na taj način postupno prepustiti mjesto novim generacijama.

Borko Rupena

4. FINANCIRANJE PROGRAMA

Prema *Nacionalnom programu djelovanja za mlade* „(...) Republika Hrvatska će iz Državnog proračuna osigurati sredstva potrebna za realizaciju Nacionalnoga programa tako da izvršenje pojedinih mjera ili aktivnosti njihovi nositelji uvrste u svoje godišnje planove proračunskih pozicija u skladu s utvrđenim operativnim planovima za provedbu pojedinih mjera ili aktivnosti. Dinamika osiguravanja i trošenja tih sredstava određivat će se svake godine tijekom predviđenog petogodišnjeg razdoblja u sklopu donošenja Državnoga proračuna.” (NPDM, 2003:50).

Iako se u Izvješću MOMBS-a za 2004. godinu iznose podaci da je samo u toj prvoj godini provođenja od strane tijela nositelja mjera NPDM-a utrošeno preko 50.000.000,00 kuna, pouzdanost ovih financijskih pokazatelja o provedbi mjera iz programa i osiguravanje dostatnih sredstava iz državnoga proračuna isključivo za provedbu NPDM-a predstavljaju veliki problem u



implementaciji, praćenju i vrednovanju ove javne politike. Naime, u samom Izvješću za 2004. (koje je ujedno i jedino izvješće o provedbi programa) ističe se da „...većinu mjera iz NPDM-a nositelji provode dijelom ili u potpunosti kroz druge programske aktivnosti te ih je potrebno iz njih izdvojiti kako bi se dobili financijski pokazatelji, a to često nije moguće precizno učiniti.” (*Provedba Nacionalnog programa djelovanja za mlade: Izvješće za 2004. godinu*, 2005: Zaključci). Stoga se do sada ne raspolaže konkretnim podacima o programu financiranja politike za mlade te „(...)budući da pojedini nositelji mjera ne navode iznose koji su utrošeni nego napominju da su provedene aktivnosti financirane iz njihove redovite djelatnosti, nije moguće navesti ukupan iznos do sada potrošenih sredstava za provedbu NPDM-a.” (*Provedba Nacionalnog programa djelovanja za mlade: Izvješće za 2004. godinu*, 2005: Zaključci). Cjeloviti podaci o financiranju NPDM ne mogu se razabrati niti iz državnoga proračuna u kojemu se stavke usmjerene isključivo za politiku za mlade vrlo teško razaznaju, a one koje su jasno prikazane ne odgovaraju sredstvima uloženim u provedbu NPDM koja navode pojedina ministarstva u spomenutom izvještaju. Upravo su nejasan i nedostatan program financiranja, kao i nedostatak financijskih pokazatelja provedbe NPDM-a, bile vrlo česte teme studentskih radova i seminarskih diskusija .

Nepouzdanost financijskih pokazatelja u provedbi ove javne politike evidentna je kako u proračunima tako i u Izvještaju o provedbi NPDM-a u kojima nije jasno koliko se sredstava potrošilo (premda je poznato da je to puno manje nego što je predviđeno), zbog dugoročnosti u provođenju mjera, nedostatka informacija i nepreglednosti.

Ivana Milan

Kvalitetan program ne može se raditi bez točno određenog programa financiranja koji jamči održivost programa budući da osigurava njegovu dugoročnost, pa i u krajnjoj liniji analizu koja će nam pokazati ostvarenost plana u odnosu na potrošena sredstva. Glavni izvor financiranja je državni proračun. Pogled na proračunske stavke ukazuje kako su one nejasno definirane pa se ne može zaključiti da li se sredstva odnose na isključivo mlade ili je to socijalni paket u koji su uključeni i mladi. Uz to, iz proračuna je vidljivo i smanjenje sredstava, a i ona sredstva koja su bila na raspolaganju nisu iskorištena iz nepoznatih razloga.

Marko Coc

Studenti su u svojim radovima posebno isticali upravo (...) *nedostatak financijskih sredstava za provođenje NPDM-a koji bi bitno utjecao na položaj mladih u RH. U ocjeni postojećeg stanja ne smije se samo gledati na sredstva odobrena za provođenje programa nego i sredstva odobrena i namijenjena pojedinim ministarstvima i njihovim programima. Ta sredstva imaju svoju neposrednu i posrednu funkciju. Npr. sredstva upućena na račun Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa iz kojih se pokrivaju državne stipendije imaju neposrednu funkciju podizanja obrazovanja populacije mladih na odgovarajuću razinu i njihove integracije na tržište rada. Posredna funkcija (socijalna) tako namijenjenih sredstava je podizanje kvalitete života mladih, smanjivanje njihovog nezadovoljstva i izbjegavanje njihove ovisnosti o zaposlenosti u sektoru sive ekonomije. Indikatori koji upućuju na problematiku slabih financijskih uvjeta za provođenje politike prema mladima daje pregled državnog proračuna iz 2004. godine u odnosu na 2003. s čime nas je upoznala zastupnica Marija Lugarić u svojem gostujućem izlaganju na Fakultetu političkih znanosti. Tako se u proračunu za 2004. našlo 4 milijuna kuna manje za poboljšanje studentskog standarda u odnosu na prethodnu godinu, 3 milijuna manje za stipendiranje redovitih studenata, a NPDM se je u toj godini morao zadovoljiti s 5 milijuna kuna manje. Osim nedovoljnih financijskih sredstava prisutna je netransparentnost u smislu da primatelji sredstava iz državnog proračuna nisu posve sigurni s koliko sredstava raspoložu s obzirom na česte rebalanse proračuna. Tako su u 2004. smanjena sredstva za studentske centre u iznosu od 3 milijuna kuna, a smanjenja su utjecala i na programe za detoks-lijekčenje ovisnika i prevenciju HIV-a te drugih harm reduction programa.*

Kristijan Kotarski

Uz smanjenje planiranih sredstava za realizaciju mjera NPDM-a u godišnjem državnom proračunu, studenti su isticali i problem evidentnog nesuglasja između planiranog ulaganja u izvršenje mjera NPDM-a i stvarnog izvršenja planiranog. Zoran prikaz toga je i tablica o izvršenju proračuna za 2004. koju je studentima na uvid dala saborska zastupnica Marija Lugarić pri izlaganju o problemima u provedbi NPDM-a na FPZ-u²⁴.

²⁴ Izlaganje o donošenju i provedbi NPDM-a održano na FPZ-u zastupnica Lugarić konstruirala je na temelju analize projekcija i izvršenja državnih proračuna u posljednjih nekoliko godina u kojoj je pratila službene proračunske dokumente Ministarstva financija i dokumente vezane za Državni proračun izdane u Narodnim novinama.



Tablica 3. Izvršenje proračuna za 2004. - prvih 6 mjeseci: podaci o PM²⁵

Pozicija	iznos	Izvršenje
Praćenje i unapređivanje politike za mlade	1 200 000,00	100 995,69 (8,42%)
Poticanje društvene participacije mladih	1 643 000,00	87 325,00 (5,31%)
Potporna za programe usmjerene mladima	1 100 000,00	0,00 (0,00%)
Poticanje poduzetništva kod poduzetnika početnika	2 000 000,00	0,00 (0,00%)
Poticanje razvoja poduzetničkih inkubatora	4 500 000,00	0,00 (0,00%)
Poticanje poduzetništva mladih	1 000 000,00	0,00 (0,00%)
Prevenција ovisnosti u školama	871 000,00	125 222,00 (14,38%)
Prevenција nasilja u školama	1 399 600,00	183 930,00 (13,14%)
Poticaji udrugama za izvannastavne aktivnosti	3 500 000,00	300 000,00 (8,57%)
Studentski programi	7 800 000,00	1 121 632,70 (14,38%)
Studentski centri	17 000 000,00	0,00 (0,00%)

Gore prikazana tablica odnosi se na prvih šest mjeseci vlade koja je preuzela vlast nakon izbora 2003. i dobar je pokazatelj zastoja u provedbi nakon smjene vlasti o kojem je bilo dosta govora u prikazu diskontinuiteta provedbe u prethodnome dijelu analize. Unatoč poteškoćama, provođenje politike prema mladima nastavljeno je i nakon promjene vlasti, što se može uzeti kao rezultat angažmana organizacija mladih u zagovaranju politke prema mladima, ali i pokazatelj političkoga konsenzusa o važnosti postojanja ove politke. Međutim, taj konsenzus nije pronašao potpun odraz u Državnom proračunu, što je vidljivo iz pokazatelja financijske realizacije NPDM-a u 2005. godini, s kojima je studente u svojem izlaganju upoznala zastupnica Marija Lugarić.

Tako je u proračunu 2005. godine ukinuta pozicija NPDM-a i zamijenjena općenitom stavkom „Politika za mlade”. U istom je proračunu pozicija „Potpora za programe usmjerene prema mladima” uklopljena u stavku „Potpora za programe usmjerene djeci i mladima”, a ukinute su pozicije „Praćenje i unapređivanje politike prema mladima”, „Poticanje društvene participacije mladih”, kao i pozicije vezane uz poduzetništvo mladih koje su postale sastavni dio pozicije „Poticanje ciljnih skupina društva”.

U osnovi, sredstva za mlade u 2005. godini ostaju na istoj razini kao i 2004. godine, ali se dodjeljuju na manje transparentan način tako što se koriste sumarne stavke i aktivnosti se NPDM-a prezentiraju u drugim aktivnostima ministarstava. Tako se politike za mlade mogu pronaći kao zasebna cjelina samo u proračunskim stavkama MOBMS-a kao koordinacijskog tijela politike, ali ne i u ostalim ministarstvima koja su nositelji mjera. Nadalje, kako nas je izvjestila zastupnica Lugarić, rebalansom proračuna za 2005. dodatno su smanjena sredstva za aktivnosti vezane za politiku za mlade. Tako je suma od dva milijuna kuna za „politike za mlade” predviđena u proračunu MOBMS-a umanjena za 200.000, 00 kn, a smanjena su sredstva i za potporu za programe usmjerene djeci i mladima, za podršku programu za socijalno osnaživanje obitelji, mladih, djece i osoba s invaliditetom (3.000 000 kn manje od ukupno 8.000 000 kn) te poticanje programa rada s darovitim učenicima i studentima (2.000 000 kn od ukupno 3.000 000 kn). Rebalansom su prikraćene aktivnosti ministarstava vezane i za mjere NPDM-a koje su se odnosile na poticaje udrugama za izvannastavne aktivnosti, osposobljavanje za prvo zanimanje (umanjeno za 2.500 000 kn), poticanje sporta u sportskim klubovima (škole i sveučilišta) i sportske programe prevencije ovisnosti.

U proračunu za 2006. u osnovi se nastavlja politika financiranja koja je utvrđena tijekom 2004. i 2005. godine, ali iako je krajem 2005. usvojen

²⁵ Tablica je preuzeta iz prezentacijskih materijala zastupnice Marija Lugarić koje je dala studentima na uvid tijekom gostujućeg predavanja na FPZ-u.



Operativni plan Nacionalnog programa djelovanja za mlade 2006.-2007. godine, financije planirane proračunom za 2006. taj OP ne prate. Naime, u proračunima državnih tijela nositelja mjera OP-a i dalje se ne mogu iščitati proračunske stavke kojima se eksplicitno osiguravaju sredstva za provođenje politike za mlade, odnosno spomenutoga Operativnoga plana.

Iz proračuna je teško iščitati koliko je novaca namijenjeno za koju stavku jer su neki programi uvršteni u stalne aktivnosti unutar ministarstava te su stavljeni pod zajedničko ime sa ostalim sličnim aktivnosti dotičnih ministarstava.

Kata Jandrić

Dodatan problem u realizaciji, kao i praćenju provedbe spomenutoga OP-a predstavlja činjenica da, kako je u primjedbama na OP istakla Mreža mladih Hrvatske, u samom OP-u „...nedostaje kumulativni, sumarni pregled (tablica) koji bi jasno pokazao koliki će biti financijski zahtjev na Državni proračun po pojedinim nositeljima mjera. Bez takvog se pregleda ne može dobiti jasna slika niti se može uvidjeti koliko je ukupno sredstava namijenjeno realizaciji NPDM-a.” (*Primjedbe na Operativni plan Nacionalnog programa djelovanja za mlade 2006.-2007. godine*, 2005: 1). Također, u OP-u ističe MMH: „... kod nekih mjera navodi se više aktivnosti provedbe, dok se predviđena financijska sredstva navode u ukupnom iznosu za cijelu mjeru. U svrhu jasnoće, transparentnosti i valjanog praćenja provedbe, nužno je financijska sredstva vezati iz pojedine aktivnosti i razdoblja provedbe (a ne uz mjeru u cjelini).” (*Primjedbe na Operativni plan Nacionalnog programa djelovanja za mlade 2006.-2007. godine*, 2005: 1).

Analizirajući državne proračune 2004., 2005. i 2006. godine, kao i za sada jedino dostupno Izvješće za 2004. godinu te OP, studenti su bili suglasni da su spomenuti problemi s financiranjem NPDM-a rezultat nedovoljno izražene političke volje za njegovom kontinuiranom i ustrajnom provedbom.

Financijska pozadina NPDM-a ostaje zametnuta negdje u proračunskim stavkama ministarstava bez mogućnosti odgovarajuće kontrole utrošenih sredstava. Neprestano isticanje mladih kao najvažnijeg pogonskog sredstva društvenog razvoja nije popraćeno konkretnim djelima. NPDM kao središnji institucionalni okvir za pristup mladima možda bi mogao zaslužiti bolji tretman u proračunu. Važnost programa zahtijeva veću transparentnost djelovanja nositelja njegovih mjera i otvorenost u suradnji s nevladinim sektorom.

Igor Hrustić

Odgovor na pitanje o stvarnom ili deklarativnom transferu europskih politike za mlade te doživljavanju mladih kao društvenoga i *policy* resursa najbolje nam daje upravo financijski tretman NPDM -a. Iako je evidentan društveni i politički konsenzus o važnosti ove javne politike (čega je dobar pokazatelj bilo i njezino nastavljanje nakon zastoja uslijed promjene vlasti koja se zbila upravo u trenutku operacionalizacije), navedeni problemi u financiranju provedbe ukazuju da je taj konsenzus ipak deklarativne prirode bez stvarne političke volje za transparentnom, odgovornom, efektivnom i efikasnom provedbom NPDM-a.

Na provedbu politike prema mladima veoma loše utječe strančarenje i politička propaganda te borba za svaki glas tamo gdje je takvo nešto u potpunosti nepotrebno i samo zaustavlja procese oko kojih su se „svi” složili da će biti nacionalni program. Također, operacionalizaciju politike prema mladima otežava nezainteresiranost (što se najbolje vidi iz državnog proračuna) da se problemi uistinu riješe i sve ostaje samo na lijepim riječima.

Veljko Tomić



5. OPERATIVNI PLAN

Donošenju operativnoga plana prethodila je već spomenuta Nacionalna konferencija „Mladi i društvo u tranziciji” na kojoj su predstavnici organizacija mladih i za mlade zajedno s predstavnicima ministarstava (kao županijskih tijela zaduženih za mlade) odredili četrdeset prioriteta mjera u NPDM-u, kao i smjernice za izradu OP-a. Stručna radna skupina za izradu operativnoga plana, na temelju zaključaka konferencije i u konzultacijama s ministarstvom nositeljima mjera u narednim mjesecima 2005., izradila je nacrt prijedloga OP-a, koji je tijekom listopada iste godine bio objavljen na internetskim stranicama MOBMS-a. Sama radna skupina izrazila je pritom otvoren stav prema primjedbama i prijedlozima tako da je MMH, Mreža mladih Hrvatske, u ime svojih članica izradila tekst primjedbi i prijedloga radnoj skupini koji su dijelom prihvaćeni u konačnoj inačici OP-a usvojenoj u Vladi RH krajem 2005. godine.

Prof. dr. sc. Vedrana Spajić-Vrkaš s Filozofskoga fakulteta u Zagrebu i članica Savjeta za mlade, u svojem je izlaganju o provedbi NPDM-a studente pobliže upoznala s općim značajkama OP-a koji sadrži:

- prioriteta mjere po pojedinim područjima
- obveze vezane uz provedbu Operativnog plana
- mjere koje nisu prioriteta, ali koje tijela državne uprave provode u sklopu svojih redovitih djelatnosti.

U usporedbi koju je prof.dr.sc. Spajić-Vrkaš izložila studentima, zastupljenost osam područja u sto i deset mjera NPDM-a odnose se prema četrdeset i pet prioriteta mjera OP-a na sljedeći način:

Tablica 4. Usporedba zastupljenosti područja u mjerama NPDM-a i OP-a

PODRUČJA	PROGRAM	OPERATIVNI PLAN
Obrazovanje i informatizacija	23	9 (39%)
Zapošljavanje i poduzetništvo	7	3 (43%)
Socijalna politika	25	5 (20%)
Zdravstvena zaštita	17	4 (23%)
Aktivno sudjelovanje	4	3 (75%)
Civilno društvo	11	5 (45%)
Kultura i slobodno vrijeme	11	9 (82%)
Mobilnost, informiranje i savjetovanje	13	7 (54%)

U tom odnosu vidljiva je različitost u zastupljenosti područja mjera operativnoga plana prema odnosu zastupljenosti mjera po područjima u NPDM-u, posebice u slučaju Kulture i slobodnoga vremena, gdje su mjere zastupljene s čak 82% posto u OP-u, dok je u slučaju Socijalne politike prema mladima samo pet od dvadeset i pet mjera prikazano kao prioriteta. Upravo je na takav nerazmjer na sastanku sa studentima ukazala i Tanja Radočaj, predstojnica ureda UNICEF-a u Hrvatskoj, koja se osvrnula na premalenu zastupljenost mjera socijalne politike, što nije u skladu s potrebama na terenu. Činjenica je da je OP bio donesen i u konzultacijama s različitim organizacijama mladih na spomenutoj konferenciji kao i s ministarstvima koja mjere provode, ali se postavlja pitanje nije li možda u tom procesu sektor koji se bavi problematikom socijalne politike i zdravstvene zaštite bio nedovoljno predstavljen i konzultiran.

Studenti su analizirali dokument OP-a i o njemu su razgovarali s akterima ove politike (provoditelji politike i njezini korisnici) te su istakli nekoliko problema vezanih uz kvalitetu operativnoga plana. Ti se problemi posebno odnose na nemogućnost praćenja provedbe mjera s obzirom na neprecizne



rokove provedbe i nepostojanje pokazatelja kvalitete, kao i na pokazatelje provedbe koji mjere tek kratkoročni ishod, ali ne i krajnji rezultat. Uočeni problemi odnose se i na nepreglednost financijskih pokazatelja.

Najočitiji nedostatak su potpuno nejasni i nedefinirani rokovi provedbe. Npr. u mnogim tablicama piše da se nešto provodi „kontinuirano”. Potpuno je nejasno što to znači: je li program započeo ili ne, koliko će trajati niti kada će završiti. Bez čvrstih rokova puno je teže provesti provjeru implementacije određenih mjera.

U Operativnom planu nalazi se i nekoliko mjera čije su metode provedbe u potpunom neskladu s onime što se pokušava postići tim mjerama. Ili su im provedbene aktivnosti neadekvatne ili pokazatelji provedbe nisu dovoljno pouzdani. Također, uz mjere koje traju već neko određeno vrijeme nije objavljena informacija koliko su sredstava potrošili, tj. koliko im je još ostalo sredstava za provedbu programa i što su dosad konkretno napravili.

Vojmir Sabolić

Financijska sredstva navode se kao ukupni iznos za cijelu mjeru (npr. mjera poticanja osnivanja i djelovanja klubova za mlade u svim lokalnim sredinama, a koji rade na neprofitnoj osnovi) ili negdje sredstva još nisu ni definirana (mjera za poticanje izgradnje i uređenja rekreacijskih centara za mlade).

Jovana Radulović

Poseban problem na koji su studenti ukazivali je „utapanje” mjera u druge već postojeće aktivnosti ministarstava, čime se znatno otežava praćenja provedbe, ali i pokazuje nedostatak strateškoga promišljanja i istinskoga zalaganja i odgovornosti u provedbi mjera ove javne politike.

Čini se kako su u operativnom planu prijemljivije mjere koje se nastavljaju ili oslanjaju na dosadašnje aktivnosti pojedinih državnih tijela. Samim time, javlja se potreba da se mjere kojima se započinje nova aktivnost u okviru državnih službi konkretiziraju i uobliče manje uopćeno, kako bi administrativnom osoblju bile lakše probavljive.

Duje Prkut

Ovaj posljednji zaključak jedan je od mogućih odgovora na pitanje s početka odjeljka o neravnomjernoj zastupljenosti mjera po područjima u OP-u. Kako bi provedba NPDM-a uistinu imala karakter učinkovitoga i efektivnoga

djelovanja s potencijalom održivosti i odgovarajućega utjecaja, potrebno je, u daljnjem djelovanju i realizaciji OP-a, voditi se načelima „strategijsko-razvojnoga pristupa”, što je tijekom svojega predavanja studentima posebno isticala prof. dr. sc. Vedrana Spajić-Vrkaš. Kao nezaobilazne preduvjete za uspješnu provedbu ove javne politike Spajić-Vrkaš navodi ponajprije određivanje aktivnosti za svaku mjeru i imenovanje nositelja i suradnika, odnosno provedbene mreže. Iduće nužne smjernice su određivanje dinamike ostvarivanja pojedinih aktivnosti te predviđanje (i osiguravanje) potrebnih financijskih sredstava i izvora financiranja. Da bi imali kontrolu nad procesom, potrebno je uvesti pokazatelje osiguranja kvalitete, kao i postupke i instrumente praćenja i vrednovanja. Konačno, treba određenim načinima (formama) izvještavanja omogućiti evaluaciju cijeloga procesa.

6. „SPUŠTANJE” NPDM-a NA LOKALNU RAZINU

U tekstu Nacionalnoga programa djelovanja za mlade nalaze se i preporuke jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te se ističe kako su „županije, gradovi i općine pozvani djelovati u partnerstvu s državom i nevladinim sektorom na ostvarenju zajedničkih ciljeva na dobrobit mladih navedenih Nacionalnim programom. Pozivaju se, također, da u suradnji s nevladinim organizacijama mladih i za mlade donesu vlastite programe djelovanja za mlade, a osobito da iniciraju, podupru i sukladno svojim mogućnostima sufinanciraju” (NPDM,2003:71) čitav niz aktivnosti predviđenih NPDM-om i Operativnim planom za 2006.-2007. Tako, kako je studentima pobliže prikazala prof.dr.sc. Vedrana Spajić- Vrkaš, u OP-u postoji čitav niz mjera čija provedba izravno ovisi o djelovanju na lokalnoj razini. Neki su od primjera po područjima OP-a:

Primjer 1: OBRAZOVANJE

Mjera 7 - Izraditi katalog neformalnih obrazovnih programa koje nude institucije, udruge i privredni subjekti na razini svake županije.

Mjera 10 - Uključiti mlade u radne skupine, vijeća, tijela, odbore i sl. koji na svim razinama izrađuju obrazovnu politiku



Primjer 2: AKTIVNO SUDJELOVANJE MLADIH U DRUŠTVU

Mjera 72 - Pokrenuti ustavne i zakonske promjene radi osiguranja aktivnoga prava glasa na izborima za lokalna tijela vlasti mladima s navršениh šesnaest godina života.

Mjera 73 - U nastavnim planovima i programima srednjih škola inovirati sadržaje kojima se provodi obrazovanje za demokraciju i civilno društvo.

Mjera 75 - Donijeti Zakon o vijećima mladih.

Mjera 89 - Poticati osnivanje multifunkcionalnih centara za mlade u svim makroregionalnim središtima.

Mjera 90 - Poticati osnivanje i djelovanje klubova za mlade u svim lokalnim sredinama, a koji rade na neprofitnoj osnovi.

Mjera 95 - Poticati izgradnju i uređenje rekreacijskih centara za mlade.

Mjera 98 - Poticajnim mjerama poduprijeti uspostavljanje mreže visokostandardiziranih i multifunkcionalnih omladinskih hostela i sl.

Mjera 102 - Osnovati informativne centre za mlade u četiri makroregionalna centra kao pilot projekt.

Vidljivo je, dakle, da u provedbi ove javne politike jedinice lokalne i područne samouprave imaju ključnu ulogu, što su studenti posebno isticali ukazujući na potrebu za pojačanjem koordinacije i suradnje u provedbi NPDM-a na okomitoj razini - dakle između središnjih i lokalnih struktura vlasti.

Potrebno je raditi na unapređenju povezanosti ministarstava s lokalnim samoupravama i javnim ustanovama u tim lokalnim zajednicama kako bi se stvorili uvjeti za decentralizaciju provođenja javnih politika. Tako na sastanku u Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa upućuju na lošu koordinaciju između ministarstava, lokalne samouprave i škola, što predstavlja otežavajući faktor u provođenju politike obrazovanja, kao i politike prema mladima i njihovom spuštanju na lokalnu razinu.

Ivona Ratkić

S obzirom na to da je lokalna samouprava u demokratskom sustavu zamišljena kao kanalizator društvene i kulturne aktivnosti, decentralizacija je preporuka koja može omogućiti komunikaciju kakva se zagovara u ime bolje i uspješnije provedbe politike prema mladima. Delegiranjem ovlasti na niže razine, daje se i više kontrole koja je potrebna da se uoče uzroci ili otvore nove mogućnosti za ostvarenje interesa koje mladi artikuliraju (to uspješnije što su organiziranije i jasnije uspostavljene ovlasti i definirane funkcije). Unutarnji politički činitelji trebaju se redefinirati u smjeru stabiliziranja i razvoja aktivnosti građanstva. Participacija građana i povećana financijska neovisnost (fiskalna decentralizacija) u RH jest komplicirano rješenje zbog tranzicijskih uvjeta, utjecaja središnje vlasti, demografske i geografske raznolikosti i mnogih čimbenika iz povijesti. No, prema iskustvima razvijenih zemalja, prenošenjem pojedinih ovlasti na lokalne jedinice (npr. oporezivanje, javna potrošnja) posljedično dovodi do veće participacije građana. Isto tako, organizacije mladih u takvim uvjetima zadobivaju veće ovlasti u odlučivanju, upravljanju i financiranju. Na taj način bi lokalne organizacije imale na raspolaganju bitne informacije, jer bi djelovanje postalo transparentno te bi i pravni okvir (preciznije definiran i prihvaćen Zakon o vijećima mladih, izvršno tijelo mladih odgovorno Vladi, krovna udruga mladih) jasnije uređivao nove institute koji bi između ostalog pri izradi bili pod kontrolom i utjecajem raznih savjeta i vijeća mladih, na lokalnoj razini financirani, kontrolirani i vrednovani od lokalne zajednice.

Ivana Milan

Kako bi proces „spuštanja” nacionalne politike djelovanja za mlade imao uspjeha, potrebno je prije svega djelovati na jačanju kapaciteta lokalnih vlasti i na ostvarenju preduvjeta za uspješno provođenje politike prema mladima. Prije svega, na lokalnoj se razini u partnerstvu s organizacijama mladih i za mlade i drugim relevantnim akterima trebaju odrediti prioritete i potrebe specifične za lokalnu zajednicu te na osnovi toga trebaju izraditi lokalni programi djelovanja za mlade u skladu s NPDM-om. Donošenje i provedba lokalnih programa djelovanja za mlade (GPDM i ŽPDM) trebaju biti praćeni osiguravanjem institucionalnih mehanizama i kvalitetne koordinacije između središnje i lokalne vlasti te između različitih sektora javne vlasti. Taj proces treba imati karakter strateškoga pristupa stvaranja, implementacije, praćenja i vrednovanja javnih politika kako bi postavljeni ciljevi i mjere uistinu zaživjeli.

Usprkos organizacijskim, financijskim i kadrovskim poteškoćama, u posljednje je dvije godine vidljivo stvaranje preduvjeta za „spuštanje” nacionalne politike djelovanja za mlade na lokalnu razinu. U raznim jedinicama lokalne

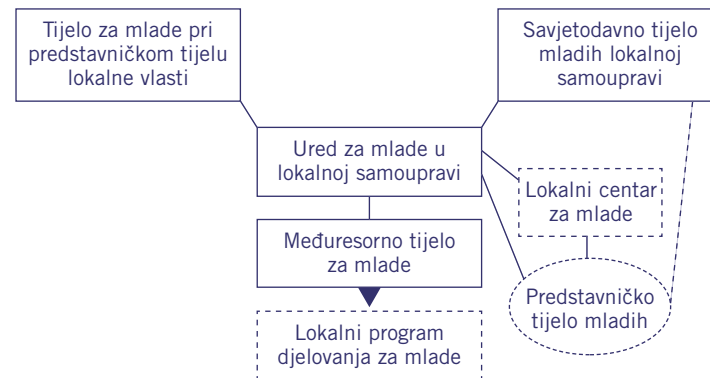


samouprave lokalni program djelovanja za mlade u postupku je donošenja ili je već donesen. Primjeri su gradovi Zagreb i Kutina, koji su se prvi u Hrvatskoj odlučili na ovaj hvalevrijedan korak i usvojili GPDM-a te se trenutačno nalaze u fazi implementacije gradskih programa (iako suočeni s brojnim poteškoćama, djeluju u pozitivnom smjeru). Do objedinjenih podataka o usvajanju i provedbi GPDM-ova i ŽPDM-ova u cijeloj Hrvatskoj zasada je vrlo teško doći, jer se proces izrade i usvajanja lokalnih programa upravo intenzivno događa. Ono što smo saznali od MMH-a, u procesu izrade ili usvajanja GPDM-a trenutačno se nalaze gradovi Osijek, Rijeka, Sisak, Split i Zadar, a na putu donošenja ŽPDM-a su Koprivničko-križevačka, Krapinsko-zagorska, Međimurska, Osječko-baranjska, Sisačko-moslavačka, Varaždinska i Vukovarsko-srijemska županija. Proces se svakodnevno širi i na druge gradove i županije RH.

Također, od 2005. godine koordinacijsko je tijelo, MOBMS, započelo s organiziranjem regionalnih konferencija za mlade diljem Hrvatske na kojima se u javnom dijalogu s predstavnicima lokalne vlasti i nevladinih organizacija mladih stvara poticajno okruženje i usmjerava se izrada lokalnih politika za mlade, iako u tom procesu i dalje ostaje problem financijskih mogućnosti jedinica lokalne i područne samouprave.

U ojačavanju lokalne vlasti vrlo aktivno sudjeluje Mreža mladih Hrvatske, koja u okviru *Programa razvoja lokalnih politika prema mladima* pruža podršku i savjetovanje lokalnim vlastima i organizacijama mladih u lokalnim sredinama na stvaranju i provedbi lokalnih programa djelovanja za mlade. U okviru *Programa razvoja lokalnih politika prema mladima*, Mreža mladih Hrvatske nedavno je izdala vrlo koristan priručnik *Koraci do uspješne politike za mlade na lokalnoj razini* u kojem se akteri politike prema mladima na lokalnoj razini mogu upoznati s modelima dobre prakse, kao i s nužnim preduvjetima u stvaranju i provođenju lokalne politike. Autori ovoga priručnika ističu da je, kako bi lokalna politika prema mladima bila efektivna i učinkovita, „... potreban institucionalni okvir koji predlažemo u ovoj publikaciji kao idealan model, koji će ovisiti o pojedinoj lokalnoj samoupravi. U dolje prikazanom institucionalnom okviru su nabrojani i opisani različiti akteri čija sinergija daje optimalnu lokalnu politiku.“ (Bužinkić, Puljić, Tomašević, 2006: 2).

Shematski prikaz 2. Prikaz i opis institucionalnoga okvira lokalne politike prema mladima²⁶



Lokalna samouprava osniva Ured za mlade u lokalnoj samoupravi kao „...upravno tijelo izvršne vlasti odgovorno za koordinaciju politike...“ (Bužinkić, Puljić, Tomašević, 2006: 9), zatim tijelo za mlade pri predstavničkom tijelu lokalne vlasti (odbor za mlade je najčešći oblik), čiji su članovi mladi vijećnici u skupštini ili vijeću, te savjetodavno tijelo mladih na lokalnoj razini „...sa savjetodavnim ulogom prema načelniku/ci, gradonačelniku/ci ili županu/ici, članu/ici poglavarstva ili pročelniku ureda koji se bavi politikom prema mladima...“ (Bužinkić, Puljić, Tomašević, 2006: 9). Tijelo koje nije dio lokalne samouprave predstavničko je tijelo mladih, ali ipak predstavlja „...dio institucionalnog okvira za lokalnu politiku prema mladima; predstavnička tijela koja se obično nazivaju lokalna vijeća mladih, inicirana su uvijek od strane organizacija mladih koje se žele udružiti na lokalnoj razini (...).“ (Bužinkić, Puljić, Tomašević, 2006: 9). Naposljetku, meduresorno tijelo za mlade predstavlja povjerenstvo koje se može nazvati i Savjet za mlade ili Povjerenstvo za mlade. U njemu su predstavljeni nositelji mjera politike prema mladima na lokalnoj razini i predstavnici vijeća mladih te relevantni stručnjaci, a uloga mu je nadgledanje provedbe politike prema mladima.

Uz lokalni centar za mlade, MMH u ovoj institucionalnoj shemi na posebno mjesto stavlja lokalni program djelovanja za mlade, koji je „... krajnji rezultat procesa i smisao cijelog institucionalnog okvira koji treba podupirati provedbu Programa; Lokalni program djelovanja za mlade je u biti materi-

²⁶ Prema: Bužinkić, Puljić, Tomašević, 2006: 7.



jalizirana lokalna politika prema mladima koja odgovara na potrebe mladih identificirane u istraživanju kroz dugogodišnju (obično 5 godina) strategiju, koja sadrži mjere za čiju su provedbu zadužene različite lokalne institucije.” (Bužinkić, Puljić, Tomašević, 2006: 11).

Zaključno, autori priručnika također ističu kako je prilikom razvoja lokalne politike prema mladima važno da lokalne vlasti uključuje korisnike, tj. mlade. Da bi to uistinu bilo tako, potrebno je međusobno povezivanje i umrežavanje organizacija mladih, kako bi koordinirano zagovarale svoje stavove te kako bi u partnerstvu s vlastima sudjelovale u procesu lokalne politike prema mladima - pomogle pri izradi lokalnih programa djelovanja za mlade, sudjelovale i pratile kako se provode te vrednovale provedeni lokalni program” (Bužinkić, Puljić, Tomašević, 2006: 2). Samo zajedničkim naporima, u klimi povjerenja, ali i još snažnijim angažmanom mladih, PM će postati dio svakodnevice u životu mladih u čitavoj Hrvatskoj - kako na nacionalnoj, tako i na lokalnoj razini.

7. PRAĆENJE I VREDNOVANJE (MONITORING I EVALUACIJA) POLITIKE ZA MLADE

Provedba nacionalnoga programa djelovanja za mlade od samoga je početka otežana zanemarivanjem vrlo važnih faza u *policy* procesu: praćenja i vrednovanja.

Ovaj dio politike uvelike je deklarativan, kako na ostvarenoj razini praćenja i vrednovanja, tako i na razini participacije aktera u procesu vrednovanja. Naime, ako samo površno analiziramo politiku prema mladima, zamijetit ćemo kako segment monitoringa i evaluacije izostaje u cijelosti, kako s državne razine nositelja politike, tako i s razine aktivnosti organizacija mladih u sumarnom obliku. Vrlo deklarativno se govori o potrebama evaluacije, nezavisne evaluacije stručnjaka te je još uvijek neizvjesno tko će i kada biti nositelj nužne promjene.

Emina Bužinkić

Institut čija je glavna funkcija obavljanje dijela ovih dviju važnih zadaća je Savjet za mlade, no upitna je djelotvornost mehanizama kojima Savjet, kao međuresorno tijelo bez izvršne ovlasti, raspolaže, kao i mogućnost njegova djelovanja s obzirom da je značajan dio 2005. i 2006. protekao bez trećega saziva Savjeta.

Važnu ulogu u praćenju i vrednovanju politike ima i Saborski odbor za obitelj, mlade i sport, kojemu je koordinacijsko tijelo dužno podnositi godišnja izvješća o provedbi politike, što predstavlja veoma važan instrument u procesu praćenja i vrednovanja. Iako SOOBS raspolaže mogućnošću očitovanja na ta izvješća, kao i postavljanjem ove teme na dnevni red Hrvatskog sabora, upitna je posvećenost članova SOOBS-a praćenju provedbe politike i formalna snaga mehanizama kojima raspolažu u svojem djelovanju (o čemu je već bilo govora u opisu uloge Odbora kao aktera politike). Tome u prilog govori i činjenica da je do kraja studentske analize (u svibnju 2006.) Odbor službeno raspolagao samo Izvješćem za 2004. godinu. MOBMS kao koordinacijsko tijelo



dužno je podnositi izvješća zakonodavnome tijelu, ali njihovo je sastavljanje ovisno o učešću svih tijela nositelja mjera u procesu izvještavanja, jer je riječ o izrazito interdisciplinarnoj *cluster* javnoj politici u čiju je provedbu uključena većina ministarstava i nekoliko agencija i ureda Vlade RH. Međutim, kako su formalne obveze tijela nositelja mjera ipak minimalne, njihovo učešće u izvještavanju nije ravnomjerno, što MOBMS-u predstavlja velik problem u koordinaciji praćenja provedbe politike za mlade.

Osim spomenutih formalnih aktera, važnu ulogu u praćenju i vrednovanju provedbe NPDM-a imaju neformalni akteri među kojima se posebno ističu interesne skupine - nevladine organizacije mladih i za mlade s naglaskom na Mrežu mladih Hrvatske. Zagovarajući transparentnu i učinkovitu provedbu NPDM-a, nevladine organizacije djeluju u svojstvu neformalnih izvjestitelja, koji se od trenutka donošenja NPDM-a koriste raznim mehanizmima kontrole i vrednovanja učinka politike za mlade, naglašavajući važnost njezinoga sustavnoga praćenja i vrednovanja. Njihova uloga bila je posebno vidljiva prilikom već spomenute nacionalne konferencije na Bjelolasici na kojoj su organizacije mladih i za mlade, zajedno s koordinacijskim tijelom i predstavnicima nositelja mjera NPDM-a, analizirali njihovo provođenje i donijeli smjernice za unapređenje provedbe među kojima se ističe i potreba za razvijanjem sustava praćenja i evaluacije NPDM-a, koju su naglašavali i studenti.

Kako bi se program obavljao uspješno, potrebno je pretpostaviti i sustav indikatora te uspješnosti odnosno neuspješnosti, a uz to se, naravno, ključnim postavlja i pitanje razrade sustava evaluacije i kontrole provedbe.

Josipa Knez

U tom smjeru su u OP-u postavljeni određeni pokazatelji provedbe koji se prate u provedbi mjera i koji bi trebali ukazivati na uspješnost u postizanju ciljeva. Studenti su se u svojim radovima osvrtni upravo na pokazatelje te su isticali kako su u OP-u (...) *neprecizno postavljeni ili izostavljeni indikatori djelotvornosti i utjecaja, no dominiraju indikatori efikasnosti, što je zaista fascinantno, jer kvantitativnost sama po sebi u ovakvom tipu programa ne govori baš ništa, kvaliteta je ključan faktor.*

Kata Jandrić

Razvijanje sustava praćenja i vrednovanja ipak zahtijeva mnogo više od deklarativnoga konsenzusa o važnosti njegova postojanja i nedovoljno razrađenih pokušaja njegova uvođenja. Razrađen sustav podrazumijeva osigurane standarde kvalitete i resurse za njihovo ispunjenje. Da bi se to ostvarilo, praćenje i vrednovanje trebaju biti dio standardizirane i institucionalizirane prakse spomenutih donositelja odluka i provoditelja politike za mlade te interesnih/zagovaračkih skupina kojih se politika tiče. Praćenje i vrednovanje treba gledati kao izvore informacija za potencijalnu pravovremenu modifikaciju programa, kao sredstvo za stjecanje povjerenja javnosti i poticanja razumijevanja, inovacije te organizacijske kulture učenja.



03

EVALUACIJA POLITIKE PREMA MLADIMA U RH



Nakon što smo se bavili analizom Politike prema mladima u RH kao cjeline (iz „makro-perspektive“), prelazimo na analizu njezinih pojedinih mjera (na „mikro-perspektivu“se). Ovaj dio rada ima dvije osnovne cjeline. U prvom dijelu pojašnjava shema analize logike intervencije, koja je studentima ponuđena kao referentni okvir za pisanje radova, te se daje primjer njezine primjene na PM.

Drugi dio donosi najbolje studentske radove (gotovo u cijelosti), koji su svrstani u osam područja NPDM-a prema kojima su studenti bili podijeljeni u grupe. Kako je PM vrlo kompleksna (prema područjima od kojih se sastoji NPDM vidi se koliko segmenata obuhvaća), a i svako od područja uključuje mnoge važne probleme, bilo je nužno da se seminaristi usredotoče na jedan od problema, prema vlastitom nahođenju i interesima. Stoga pregled središnjih dijelova studentskih radova ne pokriva sve problemske teme vezane uz PM (možda su najvažniji i izostavljeni), već prikazuje one koje su sami studenti istakli i obrađivali.



1. ANALIZA LOGIKE INTERVENCIJE

Evaluacija, kao analiza logike intervencije, uključuje razmatranje logičkoga okvira intervencije, odnosno njegova tri osnovna elementa. Nužno je identificirati određeni problem, kontekst toga problema i definirati cilj logike intervencije za njegovo rješavanje. Važno je naglasiti da ciljevi funkcioniraju na više razina specifičnosti, odnosno kao dugoročni, opći ciljevi (*goals*) i kao kratkoročni, operativni ciljevi (*objectives*). Sva su tri aspekta povezana i utječu jedan na drugoga. Pretpostavke o kontekstu i institucionalnim kapacitetima određuju što se u određenom trenutku u određenoj zajednici shvaća kao problem koji zahtjeva intervenciju države. Definiranje problema, a posebice njegovih uzroka, određuje što će biti postavljeno kao cilj intervencije države. Primjerice, o uzroku problema ovisi je li cilj nepoželjno stanje u potpunosti ukloniti, djelomično poboljšati ili samo zaustaviti pogoršavanje. Jednako tako, definiranje cilja ovisi o pretpostavljenome kontekstu i institucionalnim kapacitetima.

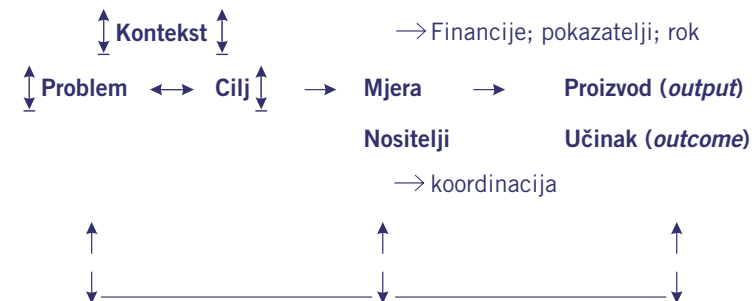
Analizu logičkoga okvira intervencije slijedi analiza mjera koje se odnose na specifične *policy* aktivnosti i kojima se provodi intervencija u problem te nositelja tih aktivnosti određenih mjerom. Uz analizu mjera, poželjno je razmatrati sljedeće aspekte. Financijska sredstva, odnosno osiguranost jasne proračunske linije za implementaciju mjere, jedan je od najznačajnijih preduvjeta njezine učinkovite provedbe. Vrlo važan dio svake mjere su i postavljeni pokazatelji provedbe koji predviđaju način mjerenja uspješnosti implementacije mjere, a koji moraju biti logički povezani i s logičkim okvirom intervencije. Značajan je i vremenski rok predviđen za implementaciju. Kod analize nositelja *policy* aktivnosti, značajno je kako je strukturirana interakcija između aktera, posebice, kakva je kvaliteta koordinacije između nositelja mjera i njihovih suradnika u provedbi.

Zaključno, potrebno je razmatrati stvarne/potencijalne ishode logike intervencije u smislu proizvoda (*output*) i učinka (*outcome*). Važno je istražiti koje su jedinice nove vrijednosti (i u kojem broju) proizvedene kao posljedice

intervencije države u određeni problem te u kojoj mjeri izabrana alternativa proizvodi željene vrijednosti, odnosno u kojoj je mjeri ostvaren cilj.

Shematski prikaz 3. Analiza logike intervencije²⁷

Logički okvir intervencije



1.1. PRIMJER PRIMJENE ANALIZE LOGIKE INTERVENCIJE U POLITICI PREMA MLADIMA RH: POTICANJE MLADIH NA NASTAVAK OBRAZOVANJA

Literatura *policy* pristupa ističe dva osnovna cilja obrazovnih politika (koje su značajan segment PM-a) - osiguranje jednakosti životnih šansi i stvaranje radne snage potrebne tržištu. Ti ciljevi u određenim situacijama mogu biti kontradiktorni, no to nije nužno tako. U Hrvatskoj se, koja s jedne strane socijalnu državu postavlja kao vrijednost ustavnoga poretka, a s druge strane ističe ekonomski razvoj kao primarni cilj, ne smije zanemariti niti jedan od dva navedena cilja obrazovnih politika (**dugoročni ciljevi**).

NPDM prepoznaje važnost jednakosti obrazovnih mogućnosti i dostupnosti obrazovanja (posebice kao značajnoga činitelja socijalizacije), no čini se ne i značaj obrazovnoga sustava za oblikovanje radne snage. Udio visokoobrazovanih u cjelokupnom stanovništvu, koji još uvijek iznosi oko 7% (**problem**), problem je iz perspektive oba dugoročna cilja i stoga je taj broj nužno povećati, možda, primjerice, na 10% do 2010. godine (**kratkoročni, operativni cilj**). Mnogo je uzroka navedenoga problema. Postavlja se pitanje je li u Hrvatskoj znanje zaista vrijednost (usprkos proklamiranju cilja društva znanja). Također, pitanje je imaju li hrvatska sveučilišta kapacitete, posebice

²⁷ Prema izlagaju Marine Škrabalo.



u smislu prostora i broja znanstvenoga osoblja za „proizvodnju” većega broja visokoobrazovanih. Iako udio državnoga proračuna za obrazovanje raste, to je još uvijek nedovoljno u donosu na druge europske države. Obrazovne politike u pravilu su visoko decentralizirane pa je potrebno jasno odrediti ulogu nižih razina vlasti u obrazovnoj politici RH (kontekst).

Mjera br. 3 NPDM-a „Poticati mlade na nastavak obrazovanja razvijanjem sustava pravodobnog informiranja i potpore zainteresiranima za nastavak školovanja, te omogućavanjem horizontalne i vertikalne prohodnosti”²⁸ **mjera** je PM-a koja se može povezati s navedenim logičkim okvirom intervencije. Ta je mjera obuhvaćena i OP-om kao mjera br. 2 i uključuje dvije provedbene aktivnosti: 2.1. „Određivanje obveze održavanja prezentacijsko-obrazovnog programa za učenike trećeg i četvrtog razreda srednje škole, analognog sadržaja, uz poticanje učenika za posjećivanje otvorenih dana sveučilišta” i 2.2. „Nastavak prilagodbe visokoškolskog sustava uvjetima koje propisuje Bolonjski proces”.

Iako Bolonjski proces, skraćivanjem trajanja visokoga obrazovanja na većini fakulteta potencijalno može povećati broj visokoobrazovanih, postoji nelogičnost u formuliranju same mjere. Osim nejasno određene provedbene aktivnosti („nastavak prilagodbe” neodređen je izraz i uključuje vrlo kompleksan proces te mnogobrojne aktivnosti), upitno je koliko uvođenje Bolonjskoga procesa zaista potiče srednjoškolce, kao ciljnu skupinu ove mjere, na nastavak školovanja. Kako je cilj svake intervencije države regulirati kolektivno ponašanje, odnosno promijeniti ponašanje ciljne skupine u željenome smjeru, ovdje se čini očitom nepovezanost provedbene aktivnosti/mjere i cilja, što će potencijalno rezultirati neuspješnom intervencijom države u navedeni problem. Osim toga, ovo je jedina mjera NPDM-a u kojoj se uopće spominje Bolonjski proces, do sada jedna od najvažnijih reformi visokoga obrazovanja u RH (nije nužno isticati značaj navedenoga za PM).

Problem ove provedbene aktivnosti (2.2.) pokazuje se i u određivanju **financijskih sredstava** koja su predviđena iz redovne djelatnosti MZOŠ-a. Netransparentnost financijskih sredstava slijedi nelogičnost druge provedbene aktivnosti. Naime, kako odrediti iznos nužan za nastavak prilagodbe Bolonjskom procesu. Isti problem postoji i u zadanome **roku** („kontinuirano”) te u **pokazatelju provedbe** („usklađenost visoko-obrazovnog sustava s uvjetima Bolonjskoga procesa”). Iz nejasno postavljene provedbene aktivnosti ne mogu se jasno postaviti ostale aspekte mjere.

Iako je prva provedbena aktivnost (2.1.) nešto jasnije postavljena i povezana s ciljnom skupinom (informiranje srednjoškolaca o visokom obrazovanju

može potaknuti mlade na nastavak obrazovanja, pa onda i povećati broj visokoobrazovanih u RH), **financijska sredstva, rok i pokazatelj provedbe** slijede već navedene nelogičnosti. Iako se prezentacijski programi trebaju održavati kontinuirano, nije određeno kada mora započeti njihova provedba i koja su financijska sredstva za to određena (također je navedena redovna djelatnost MZOŠ-a). Time pokazatelj provedbe, realizacija obrazovno-prezentacijskih programa u školama diljem RH, postaje potpuno neuporabiv.

Kao **nositelji aktivnosti** navedeni su: MZOŠ, Državni zavod za statistiku, Zavod za zapošljavanje i podružnice Zavoda za zapošljavanje, Uredi državne uprave u županijama (službe za društvene djelatnosti), Gradski ured za obrazovanje i šport Grada Zagreba, ustanove za znanstvenu djelatnost i visoko obrazovanje te Poduzetnički centri. Iz popisa nositelja potpuno je nejasno tko treba raditi što (najzanimljivije je pitanje koja je uloga namijenjena Poduzetničkim centrima u organizaciji prezentacija i provođenju Bolonjskoga procesa) te kako nositelji trebaju surađivati i međusobno koordinirati aktivnosti, što ponovo slijedi iz nejasno postavljene druge provedbene aktivnosti (2.2.). Time se umanjuju i mogućnosti za uspješno provođenje prve provedbene aktivnosti (2.1.). Naime, mjerom se moglo odrediti tko je zadužen za pripremanje prezentacijskoga programa, a tko za provođenje samih prezentacija.

Proizvod (output) ove mjere za prvu provedbenu aktivnost (2.1.) su, primjerice, broj održanih prezentacija ili broj uključenih učenika, ali kako je riječ o mjeri koja nije implementirana, nemoguće je evaluirati koje su jedinice nove vrijednosti zaista proizvedene. Što se tiče potencijalnoga **učinka** (outcome) ove provedbene aktivnosti, u smislu u kojoj mjeri je ostvaren cilj povećanja visokoobrazovanih u RH, informiranost srednjoškolaca može pozitivno utjecati na njihovu odluku za nastavak školovanja. No, to je ipak jedan od manje značajnih čimbenika u usporedbi s, primjerice, financijskim sredstvima potrebnim za studiranje (koje se može pružiti u vidu različitih stipendija), pa onda intenzivnije poticati mlade na nastavak obrazovanja te u većoj mjeri ostvariti cilj povećanja visokoobrazovanih u RH.

Druga je provedbena aktivnost (2.2.) na sasvim pogrešan način uključena u ovu mjeru i NPDM uopće. Ako bi usklađivanje s Bolonjskim procesom i trebalo potaknuti mlade na nastavak školovanja, nejasno je zašto se onda ova mjera ne provodi kao organiziranje prezentacija posebno o Bolonjskom procesu, što bi povezalo dvije provedbene aktivnosti i povećalo koherentnost same mjere, koja ne može značajno utjecati na povećanje broja visokoobrazovanih (uostalom, mnogi problemi vezani uz Bolonjski proces su prezahtjevniji za PM), ali ipak može imati pozitivan utjecaj.

²⁸ NPDM ne postavlja jasno vezu između operativnoga cilja povećanja broja visoko obrazovanih i aktivnosti poticanja mladih na nastavak obrazovanja



2. PREGLED STUDENTSKIH RADOVA PREMA PODRUČJIMA NPDM-a

2.1. OBRAZOVANJE I INFORMATIZACIJA

Problemi vezani uz obrazovanje i informatizaciju u NPDM-u povezani su s konceptima društva znanja i cjeloživotnoga učenja, koji su u posljednje vrijeme i od strane Hrvatske vlade isticani kao dugoročni ciljevi RH. To prvo područje NPDM-a podijeljeno je u pet dijelova, od kojih se prva četiri odnose na obrazovanje, a samo posljednje na informatizaciju. Područje obrazovanja podijeljeno je na formalno obrazovanje, neformalno obrazovanje i obrazovanje odraslih, a posebno je istaknuta važnost dostupnosti obrazovanja i sudjelovanja mladih. Rad Andreje Antolić bavi se analizom logike intervencije PM-a u problem maloga broja visoko obrazovanih. Naime, studentica analizira koliko PM (ne)učinkovito, koristeći se mehanizmom stipendiranja, doprinosi cilju povećanja dostupnosti obrazovanja, a time i broja visokoobrazovanih.

2.1.1. Stipendije

U svom radu posebno bih se željela baviti problemom stipendija kao instrumentom koji bi trebao pomoći u rješavanju problema niskog postotka više i visokoobrazovanih građana, odnosno povećati dostupnost obrazovanja i osigurati veću mobilnost studenata u svrhu povećanja broja visokoobrazovanih. Stipendije su oblik financijske pomoći koji se dodjeljuje pojedincima za potrebe njihova obrazovanja, profesionalnog usavršavanja ili istraživanja na temelju akademskog uspjeha, posebnih talenata (sport, izvedbene umjetnosti i dr.), socijalnog statusa ili pripadnosti određenoj društvenoj ili etničkoj skupini. Stipendije dodjeljuje čitav niz institucija i organizacija iz svih sektora društva - vladinog, nevladinog i privatnog (sveučilišta, tijela državne ili lokalne vlasti (vlada, ministarstva, županije, gradovi, općine), međunarodne organizacije, zaklade, nevladine organizacije i privatne tvrtke).

Stipendije otvaraju pristup obrazovanju zaslužnim pojedincima i onima kojima bez dodatnih financijskih sredstava obrazovanje ne bi bilo dostupno. Povećavajući pristup obrazovanju, stipendije doprinose demokratizaciji visokog obrazovanja i povećanju broja visokoobrazovanih građana. Programi stipendiranja potiču uspostavljanje suradnje između sveučilišta i predstavnika vladinog, nevladinog i privatnog sektora. Stipendije su čimbenik koji vjerojatno najviše utječe na povećanje mobilnosti studenata, istraživača i nastavnoga kadra unutar europskog prostora visokog obrazovanja i šire, što je jedan od osnovnih ciljeva Bolonjske deklaracije. Za Hrvatsku je sada vjerojatno najznačajniji program „Erasmus Mundus” kojim se ostvaruje suradnja zemalja EU sa zemljama koje još nisu članice. Program se provodi stvaranjem centara izvrsnosti na visokim učilištima u zemljama Europske unije kroz zajedničke poslijediplomske studije kojima se dodjeljuje certifikat „Erasmus Mundus Master Course”, a financira ih Europska komisija. Europska komisija će financirati pokretanje oko 90 poslijediplomskih studija u zemljama EU, oko 5.000 stipendija za studente iz „trećih zemalja” u svrhu studiranja na poslijediplomskim studijima s certifikatom „Erasmus Mundus” i oko 4.000 stipendija za studente iz EU koji žele provesti dio studija na visokim učilištima „trećih zemalja”. Nadalje, Europska komisija će financirati oko 100 partnerstava između visokih učilišta iz EU koja provode poslijediplomske studije s certifikatom „Erasmus Mundus” i visokih učilišta „trećih zemalja”. Hrvatska visoka učilišta imaju status visokih učilišta iz „treće zemlje”. To znači da ne mogu biti ravnopravni član konzorcija i u tom svojstvu provoditi „Erasmus Mundus” poslijediplomski studij i dodjeljivati „Erasmus Mundus” diplome, ali hrvatska sveučilišta mogu primati studente i profesore koji su uključeni u „Erasmus Mundus” poslijediplomske studije na visokim učilištima Europske unije od akademske godine 2005./2006.

U svom Planu razvoja odgoja i obrazovanja MZOŠ predviđa da se razdoblje od 2005. do 2010. godine izradi i uvede model stipendiranja studenata koji odgovara potrebama studenata i društva za pojedinim strukama i osobljem na cijelom prostoru RH. Međutim, iako u RH postoji velik broj stipendija, njihov bi broj još trebalo povećati zbog problema financiranja studija koji je nastao nakon što se 2002. g. ukinulo pravo ostvarivanja dječjeg doplatka za studente. Stipendije u RH dolaze iz različitih izvora (MZOŠ, jedinice lokalne uprave, privatne tvrtke itd.), no najveći su problem njihovi iznosi koji su niski i ne pokrivaju cjelomjesečne troškove - gradske i županijske stipendije iznose u prosjeku 500 kn, državne 700 kn, a to je nedovoljno za hranu, smještaj, knjige itd.²⁹. Iznimku čine stipendije koje dodjeljuju tvrtke, no one

²⁹ Prema iskustvima studenata iz Hrvatske koji su ostvarili pravo na državnu stipendiju Italije za studij u Italiji, talijanski je sustav dodjele stipendija dobar primjer. Svoja su iskustva iznijeli na internet stranici IRO-a - stipendija je pokrivala sve njihove troškove i također im omogućavala džeparac za izlaske i putovanja.



sadrže ugovornu obvezu rada nakon studija i time ograničavaju mobilnost studenata. Najbolji primjer stipendija su stipendije grada Zagreba u iznosu prosječne mjesečne plaće u Zagrebu, ali su one, nažalost, ograničene samo na studente koji imaju prebivalište u Zagrebu. U proračunu za 2003. i 2004. za stipendiranje redovitih studenata i znanstveno usavršavanje revizijom su umanjena sredstva za 3 milijuna kuna, a za stipendiranje i znanstveno usavršavanje poslijediplomanata za 1,8 milijuna kuna, a takav se trend nastavlja i u proračunu za 2005. i 2006. godinu. Velik napredak učinjen je na polju dostupnosti stipendija kroz djelatnosti nevladinog sektora, uspostavljanjem IRO-a, i njihovog internet portala namijenjenog samo stipendijama, prvog takve vrste u RH te organiziranjem sajma stipendija.

Iako NPDM upozorava na činjenicu nedovoljnih iznosa stipendija, nema niti jedne mjere koja se odnosi samo na stipendije. U OP-u stipendije se spominju kao provedbene aktivnosti za mjeru br 8.: „Podupirati sustavno provođenje programa praćenja darovitih mladih”. Mjera uključuje tri provedbene aktivnosti, a prve dvije se odnose na stipendije: donošenje odluke MZOŠ-a o ustrojavanju programa stipendiranja darovitih učenika i izrada istog programa. Dobre strane ove mjere su jasno postavljeni nositelji (MZOŠ i Zavod za školstvo RH) i jasni pokazatelji provedbe (donošenje odluke i izrada programa). Nelogičnost postoji kod zadanih rokova, jer je rok za donošenje odluke o ustrojavanju programa stipendiranja darovitih učenika 2007., a za izradu istog programa 2006. i kontinuirano. Isto se ponavlja i u zadanim financijskim sredstvima - 600 000 kn godišnje za izradu programa. Nije jasno zašto se program stipendiranja mora kontinuirano izrađivati, iz čega slijedi i kontinuirano financiranje njegove izrade (zar nije dovoljno jednom?). A ako su sredstva od 600 000 kn namijenjena zapravo stipendiranju, a ne izradi programa (što bi bilo logičnije), nejasno je koji broj stipendija taj iznos obuhvaća. Također, ova mjera obuhvaća samo dodjeljivanje stipendija na temelju posebnih talenata (samo za darovite mlade), a stipendije na temelju akademskog uspjeha, materijalnog statusa ili pripadnosti određenoj društvenoj ili etničkoj skupini nisu obuhvaćene PM-om.

Uz probleme koji se odnose na visinu iznosa stipendija, potrebno je intervenirati i u značajne, povezane probleme koji utječu na sistem stipendiranja, a time i na dostupnost obrazovanja i mobilnost studenata te na povećanje broja visokoobrazovanih u RH. Nužno je uspostaviti sustav vrednovanja neformalnog obrazovanja, jer je, prema informacijama iz IRO-a, neformalno obrazovanje vrlo važan kriterij za dobivanje stipendija za studij ili nastavak studija u inozemstvu. Kao jedan od važnih problema kod dobivanja stipendija za inozemstvo je pribavljanje potrebnih dokumenata, pri čemu se studenti najčešće

žale na proces dobivanja viza. Država bi sporazumima trebala regulirati odnose prvenstveno sa zemljama Europske Unije kako bi se olakšao proces dobivanja viza za studente. Uvođenjem programa „Erasmus Mundus” ostvariti će se i veća razina zainteresiranosti za jedno ili više semestralni studij u inozemstvu, jer će se tim programom omogućiti da se svi oslušani kolegiji u inozemstvu priznaju i vrednuju u Hrvatskoj, pa studenti lošijeg materijalnog statusa više ne bi morali brinuti da zapravo gube vrijeme ne polažući vlastite ispite nego slušajući neke koji će im, doduše, osigurati šire obrazovanje, ali im produljuju studij i vrijeme materijalne ovisnosti o roditeljima.

Kako bismo osigurali da se iz proračuna revizijom više ne oduzimaju sredstva predviđena za stipendije, potrebno je osigurati snažnu i kontinuiranu akciju djelovanja od strane studenata i nevladinih organizacija koje se bave mladima te tom akcijom senzibilizirati javnost. Osim toga, trebalo bi sustav evaluacije akademskog uspjeha primijeniti i na sustav plaćanja studija, jer su nerijetki slučajevi da studenti koji upišu studij uz potporu ministarstva tijekom studija ostvaruju puno lošiji uspjeh od studenata koji ne ostvaruju pravo na tu potporu, a ako bi se nakon svake godine radila revizija uspjeha studenata, to bi potaklo kompeticiju među studentima i želju za postizanjem više razine uspjeha.

Andreja Antolić

2.2. ZAPOŠLJAVANJE I PODUZETNIŠTVO

Drugo područje NPDM-a, Zapošljavanje i poduzetništvo, podijeljeno je u dva dijela: nezaposlenost i zapošljavanje mladih te poduzetništvo kao resurs. Radovi Nikole Bukovića i Marka Coca usredotočeni su na cilj povećanja broja mladih poduzetnika, a posebice na relevantnost i koherentnost mjera NPDM-a koje se odnose na informiranje mladih o projektima Poduzetničkih centara i Poduzetničkih inkubatora te na razvoj partnerstava lokalnih vlasti i poslovnih banaka za kreditiranje mladih poduzetnika.

2.2.1. Poduzetništvo mladih

Počet ću s gotovo sablažnjujućim podatkom, na kojem mogu zahvaliti Tomislavu Tomaševiću iz MMH, a čiju sam potvrdu dobio u SSSH-u, o činjenici da je nezaposlenost mladih gotovo dvostruko veća od prosječne nezaposle-



nosti u RH (34% u donosu na 18%). Osim toga, hrvatski državni proračun je konstantno maksimalno rastegnuto i funkcionira u stalnom deficitu zbog nužnosti stalnog „krpanja otvorenih privatizacijskih rana” i jednog drugog, vrlo ozbiljnog problema, onoga vezanog uz skrb za rastuću umirovljeničku populaciju, pa se od njega unaprijed može očekivati samo ograničena pomoć poduzetništvu mladih. Jednostavno je reći da je rješenje gospodarski razvoj koji se intenzivno oslanja na mlade (poduzetnike), no treba uspjeti u tom cilju. Tu PM može imati značajnu ulogu.

Prije svega, moram naglasiti kako mi se čini da je mali broj od tek sedam mjera u NPDM-u posvećenih temi zapošljavanja i poduzetništva, „skresan” na tek tri u OP-u, što je nedovoljno za regulaciju tako bitnog područja. Osobito mi se bitnim čine mjere 26. („Kroz sustav olakšica i nagrađivanja partnera, poticati razvoj lokanog partnerstva između tijela područne (regionalne) i lokalne samouprave, te socijalnih partnera i udruga mladih za provođenje Vladinih mjera za poticanje zapošljavanja, uključivši i poticanje zadrugarstva i obrazovanja”) i 27. („U informativnim centrima za mlade i u poduzetničkim centrima osmisliti ciljano informiranje o mogućnostima zapošljavanja i poduzetništva”) OP-a za koje je određen nositelj Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva. Uz te dvije mjere vezane su provedbene aktivnosti ostvarivanja triju projekata - projekt „Lokalni projekti razvoja - poduzetnik” uz 26., te projekti „Poduzetnički centri” i „Poduzetnički inkubatori” uz 27. mjeru. Za njih su svakako izdvojena značajna financijska sredstva, za dvije godine ukupno sedam milijuna kuna. No, tu vidim dva problema. Prvo su visoke kamatne stope privatnih banaka u Hrvatskoj, čije bi sufinanciranje moglo biti ozbiljno opterećenje za županijske proračune. Drugi su nedorečeni pokazatelji provedbe. Za mjeru 26. pokazatelj je broj izdanih kredita, koji nam nedovoljno govori o efikasnosti mjere. Sličan je primjer i u drugom slučaju za mjeru 27. Pokazatelj je postotak mladih koji se sami zaposle ili zaposle preko projekata „Poduzetničkih centara” i „Poduzetničkih inkubatora”, koji nam neće govoriti ništa ako 80% njih unutar šest mjeseci nezadovoljni odustanu ili daju otkaz.

Osobito je zanimljiva ideja javno-privatnog partnerstva između županija i privatnih banaka koje bi kreditirale spomenute projekte u slučaju prve mjere. Na području poduzetništva i zapošljavanja taj koncept postaje izuzetno popularan, a jedini primjer koji sam imao prilike uočiti u OP-u (partnerstvo županija i privatnih banaka) djeluje mi kao primjer onoga što takvo partnerstvo ne treba biti - zarada privatnih institucija nauštrb javne potrošnje. Mislim da u području javno-privatnog partnerstva postoji veliki prostor za razvoj poduzetništva i „doskakanje” problemu nezaposlenosti, pa i nezaposlenosti mladih, ali uz svijest o opasnostima koje nosi i uz nužnost upoznavanja svih lica i naličja tog „čudesnog princa na bijelom konju”.

Nikola Buković

Zapošljavanje (mladih) treba predstavljati jednu od prioritarnih zadaća socijalne i gospodarske politike u Hrvatskoj. Jedan od poticajnih programa je i program kreditiranja poduzetničkih projekata po povoljnijim uvjetima od tržišnih, koje provodi Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, a i strategija „Hrvatska u 21. stoljeću” usmjerena je na razvoj malog i srednjeg poduzetništva.

Mladi, kao nositelji novih znanja i vještina prilagodbe novim tehnologijama, društvena su skupina koja jamči višestruki povrat uložene. Međutim, u praksi to izgleda drugačije. Primarni problem predstavlja to što potencijalni mladi poduzetnici nemaju dovoljno informacija o postojećim poticajnim mjerama. Zato mislim da je mjera 27., koja sadrži koncept o informativnim centrima i poduzetničkim centrima gdje bi se trebalo osmisliti ciljano informiranje o mogućnostima zapošljavanja i poduzetništva, iznimno bitna. Koordiniranje mjesta na kojima bi se mogle dobiti informacije o zapošljavanju i poduzetništvu je odlična, a nadamo da će već jedno takvo mjesto - hitro.hr - doprinijeti većem postotku zaposlenih u populaciji mladih i razvoju dodatnih usluga kojima će se omogućiti brže zapošljavanje. Problem je također i to što oni koji su zaduženi za provođenje mjera i pružanje usluga također nisu dovoljno informirani o potrebama mladih kao potencijalnih poduzetnika. A i značaj obrazovanja za poduzetništvo i u poduzetništvu, koje omogućava stjecanje potrebnih stručnih znanja i vještina nužnih za uspješno poslovanje, nije dovoljno prepoznato.

Smatram da problem djelomično predstavlja i vrsta posla kojom se mladi odlučuju baviti. U većini slučajeva pokretanje vlastitog posla predstavlja neki oblik trgovine, a rjeđi su slučajevi pokretanja vlastite proizvodnje ili pružanja intelektualnih usluga. Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti tome kako bi visoko obrazovani mladi mogli jednostavnije pokrenuti posao koji ne spada u sferu robne trgovine.

Marko Coc

2.3. SOCIJALNA POLITIKA PREMA MLADIMA

Socijalna politika prema mladima, definirana kao sustav usmjerenih društvenih intervencija (potpora i službi) u funkciji prevladavanja socijalnih rizika, ublažavanja socijalnih nejednakosti, ujednačavanja životnih mogućnosti te poticanja društvene solidarnosti i integracije, čini najveći dio NPDM-a. Posebice se ističe da su u Hrvatskoj, slično drugim zemljama srednje i sjeverne Europe, mladi postali najsiromašnija skupina stanovništva, a uz to su mladi u zemljama u tranziciji izloženi i dodatnim rizicima. Soci-



jalna politika prema mladima podijeljena je u pet osnovnih područja: mladi koji ne završavaju srednju školu, mlade osobe s invaliditetom, mladi s poremećajima u ponašanju, položaj mladih Roma, mladi bez podrške obitelji. Kristijan Kotarski se u svom radu usredotočuje prvenstveno na logički okvir intervencije (ciljevi - problem, - kontekst) u području mladih s poremećajima u ponašanju.

2.3.1. Mladi s poremećajima u ponašanju

Kako bi se razumjela dosadašnja socijalna politika prema mladima, valja konstatirati da su mladi više promatrani kao problematični društveni subjekti nego kao društveni kapital. Aspekt socijalne politike prema mladima na koji bi se naročito osvrnuo u ovom radu je problem mladih s poremećajima u ponašanju.

Podaci o poremećajima u ponašanju i kriminalitetu mladih u velikoj su mjeri određeni definicijom, načinom registriranja i djelotvornošću službi - policije, pravosuđa i socijalne skrbi. Tako je promjenom zakona i kriminalizacijom posjedovanja male količine droge došlo do prividnog porasta broja počinjenih kaznenih djela, iako je zapravo riječ o njihovom drugačijem definiranju. Dakle, mladi su došli izravno na udar zakona koji nemilosrdno izjednačava posjedovatelja jednog jointa i dileru u čijem je stanu pronađeno 500g heroina. Stoga nisu rijetki slučajevi da pozornici hodaju parkovima i traže sitne prijestupnike dok se u isto vrijeme „velike ribe” i dalje nekažnjeno šeću. Ovo definitivno nije način na koji se može smanjiti broj ovisnika, već su nužne popratne mjere koje uključuju sustav intervencija za pomoć ovisnicima u resocijalizaciji i liječenju te posebice preventivno djelovanje.

Poremećaji u ponašanju, koji uključuju djelovanja koja ne spadaju uvijek u kaznena djela, također izazivaju razorne efekte. Takva ponašanja u ranoj adolescenciji imaju veliku šansu da u kasnijem razdoblju generiraju ozbiljne prijestupe i upravo takvo ponašanje se može povezati sa hulganskim ispadima na nogometnim utakmicama i ozbiljnim ugrožavanjem ljudskih života, poput incidenta 2003. u Dugopolju kada su navijači Hajduka zapalili automobil pripadnika suprotne navijačke skupine „BBB-a”. Dakle, potrebno je razvijati sustav prevencije poremećaja u ponašanju kao jednog od osnovnih preduvjeta za smanjenje kriminaliteta.

U našem se društvu neprimjereno mnogo očekuje od mjera kazneno-pravne reakcije u području prevencije i sprečavanja poremećaja u ponašanju

mladih, pa u nedopustivoj mjeri izostaje rad na pravodobnom identificiranju i poduzimanju zdravstvenih, odgojnih, obrazovnih, obiteljsko-pravnih, socijalno-zaštitnih i interventnih mjera osiguranja odgoja i pravilnog organiziranja mladih. Primjer SAD-a kao zemlje u kojoj neke federalne jedinice raspolažu rigidnim kazneno-pravnim sankcijama, pa čak i smrtnom kaznom, a usprkos tome stopa kriminaliteta ne pada, razbija iluziju o moći zastrašivanja samim sankcijama. Neophodno je kodificirati primjerene zatvorske kazne ovisno o kaznenim djelima, ali nužno ih je nadopuniti i preventivnim te resocijalizacijskim mjerama. Bitno je modificirati odnos pravosudnih i policijskih organa prema maloljetnim počiniteljima. U Zakonu o sudovima za mladež uvedeni su suvremeni principi poput izbjegavanja lišavanja slobode i pozitivne mjere restitucije, posebne obaveze, izvansudska nagodba i rad za dobrobit zajednice. U praksi provedba tih mjera nije u potpunosti zaživjela. Popravni domovi su puni, a opet malo pridonose ponovnoj društvenoj integraciji malodobnih prijestupnika. Način na koji bi se to moglo promijeniti je češća uporaba uvjetne kazne uz vrlo restriktivne klauzule u slučaju budućih prijestupa i obvezni društveno korisni rad.

Trenutačno je institucijski tretman mladih s poremećajima u ponašanju upitne učinkovitosti. Zastarjela metoda, nizak standard i nedovoljan broj stručnjaka ne osiguravaju odgovarajuće okruženje za pozitivnu promjenu ponašanja. Slučaj Brezovica iz 2005. bolno ilustrira zlostavljanje i djelovanje na štetu djece i mladih. Nedostaju manji, fleksibilni i pojedincima bolje prilagođeni programi, kao, primjerice, specijalizirano udomiteljstvo. Vrlo su često prisutne i zloupotrebe takvih programa budući da ima mnogo udomitelja koji udomljuju djecu samo zbog dobivanja državne potpore, a evaluacije provođenja takvih programa na terenu gotovo da i ne postoje.

Bitan pomak u provođenju mjera socijalne skrbi i nadzora je uključivanje vanjskih suradnika u rad mnogih centara za socijalnu skrb, a u novije vrijeme uvidjelo se da se dobri rezultati mogu postići uključivanjem mladih ljudi u svojstvu pomagača i savjetnika (vršnjaci-pomagači, program Veliki brat - Velika sestra i sl.). Specijalizirani vanjski suradnici još su uvijek nedovoljno iskorišten resurs u prevenciji i tretmanu mladih s poremećajima u ponašanju. Često se događa da vanjski suradnici nailaze na nepovjerenje institucija s kojima bi željeli surađivati. Npr. veliki broj ravnatelja na upit aktivista o suradnji reagira negativno zbog osjećaja da će to štetiti školi ili signalizirati okolini da škola ne radi svoj posao pa mora unajmljivati vanjske suradnike, iako je veća vjerojatnost da će učenici pozitivnije reagirati na predavanje o prevenciji ovisnosti koje će održati mladi aktivist nego profesor biologije u podmaklim godinama.



2.4. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA I REPRODUKCIJSKO ZDRAVLJE

Četvrto područje NPDM-a, Zdravstvena zaštita i reprodukcijski zdravlje, kao jedan od najznačajnijih zdravstvenih problema specifično vezanih uz populaciju mladih ističe bolesti vezane uz određena ponašanja, navike i stilove života (uz prekomjerno konzumiranje alkohola i droga, rizično seksualno ponašanje, nedovoljnu tjelesnu aktivnost, neadekvatnu prehranu i sl.). Krešimir Kovač analizira probleme oboljelih od HIV-a u Hrvatskoj.

2.4.1. Problem HIV-a

U okviru ovog rada želio bih obraditi problem osoba zaraženih HIV virusom, koji pripadaju možda najdiskriminiranijoj i stigmatiziranoj skupini u društvu. U Hrvatskoj su do sada od HIV-a oboljele 573 osobe i taj broj je od samih početaka pojave bolesti u stalnom porastu. Godišnje u Hrvatskoj od te bolesti oboli pedesetak ljudi³⁰, što je u svjetskim razmjerima i u usporedbi sa svjetskim trendovima mali broj, ali je to ipak ozbiljan problem koji u našem društvu, nažalost, još uvijek nije prepoznat. Gotovo pedeset posto oboljelih zahvaća mladu populaciju i stoga bi to trebao biti važan problem obuhvaćen NPDM-om.

Važni aspekti ovog problema su pitanja pomoći, liječenja, savjetovanja i omogućavanja normalnog funkcioniranja oboljelih u društvu, kao i educiranja ostatka društva o toj bolesti. U modernom svijetu taj je problem riješen u sklopu zajedničkog djelovanja državnih institucija i civilnih udruga, no u Hrvatskoj to baš i nije slučaj. Na području cijele Hrvatske postoji samo jedna civilna udruga koji se bavi pomoći osobama oboljelim od HIV-a i to je HUHIV. Ona u okviru Bolnice za zarazne bolesti Fran Mihaljević u Zagrebu vrši testiranja i kontinuirano savjetovanje oboljelih. To je primjer kooperacije državnih institucija i nevladine udruge koji pruža izvrsne rezultate, ali to je ujedno i jedini takav projekt u Hrvatskoj. Testiranje je apsolutno anonimno, za razliku od centara Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, koji vrše te usluge u sklopu zdravstvenog sustava. Usluga je mnogo kvalitetnija, što potvrđuje i veliki broj pacijenata koji dolaze u HUHIV iz cijele Hrvatske. Osim toga, problem je i to što centri u kojima se može testirati na HIV postoje samo u većim mjestima (primjerice, ljudi iz Dalmacije mogu se testirati jedino u Splitu). Preko 90 posto testiranih su mladi do 29 godina, što pokazuje važnost takvih centara za podizanje kvalitete života mladih.

Projekt HUHIV-a ostvaren je na rok od tri godine u sklopu pomoći UN-ovog Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, koji obvezuje Ministarstvo zdravstva na kooperaciju s civilnim udrugama u vezi s pitanjem HIV-a, kao i na produženje suradnje u uspješnim projektima, što ovaj jest. Pa ipak, nakon tri godine projekt je pred gašenjem zbog nerazumijevanja i nemogućnosti Ministarstva da osigura sredstva, iako kvalitetne alternative nema. Dakle, ionako stigmatizirani, bolesnici i korisnici ovog savjetovišta mogli bi uskoro biti ostavljeni „na cjedilu“.

Ovakav projekt trebao bi biti značajan element u NPDM-u jer pokriva područje nekoliko mjera: 35. („Educirati mlade o društvenoj odgovornosti i solidarnosti u odnosu na pojave socijalne isključenosti, diskriminacije i stereotipa“), 58. („Osvješćivanje i učenje o rizičnim ponašanjima i poremećajima u ponašanju kroz iskustvene radionice, edukaciju vršnjaka-edukatora i druge oblike rada učitelja i drugih stručnjaka, roditelja, mladih i članova nevladinih organizacija“), 59. („Osigurati razvoj savjetovanja unutar zdravstvenog sustava uz podršku prosvjetnog sustava i nevladinih organizacija“) i 63. („Inicirati pokretanje kontinuiranih edukacijskih programa u javnim medijima radi promicanja i unapređivanja zdravlja i zdravih stilova života mladih“) za čije se provođenje u OP-u predviđaju sredstva od oko 1,4 milijuna kuna. Nositelji u glavnoj mjeri bi trebali biti MOBMS i MZOŠ, a kao suradnici se navode nevladine druge. Pokazatelji provedbe se svode na provođenje medijskih kampanja, broj projekata, podizanje svijesti mladih i sl., što je apsolutno nedovoljno jer ovi indikatori nisu mjerljivi i podložni provjeri, a zahvaćaju široki prostor koji bi trebalo smanjiti i bliže kvantitativno odrediti.

Postoji i veliki problem financiranja jer i sponzori i država uglavnom nisu voljni davati velika sredstva kad rezultati nisu odmah vidljivi. Godine 2004. u svrhu borbe protiv HIV-a na sve je mjere utrošeno samo 800 000 kuna. HUHIV ima godišnji budžet od 500 000 kuna, što je dovoljno da pokrije troškove ljudskih resursa uključenih u program (ima samo četiri zaposlenika). Dakle, vidi se da za kvalitetnu provedbu ovih mjera nisu predviđena dovoljna sredstva, niti za nekoliko kvalitetnih programa, a kamoli da zaživi provedba projekata ovog tipa na cijelom prostoru RH. Program HUHIV-a je pravo rješenje za poboljšanje kvalitete života osoba s HIV-om. Međutim najveći je problem nepostojanje dovoljnog ljudskog kadra za provođenje savjetovanja i testiranja na cijelom prostoru države kao i velika sredstva koje taj program zahtjeva.

Također, država, osim ovog problema, nije u stanju riješiti problem educiranja zajednice kroz formalni obrazovni sustav i upoznavanja mladih s virusom

³⁰ Prema www.huhiv.hr.



HIV-a, što bi uvelike pridonijelo njegovom suzbijanju. Volja civilnih udruga nije dovoljna da bi se to provelo i one nisu podržane od države ni u smislu pomaganja oboljelima, ni u smislu educiranja i prevencije bolesti. Povremena predavanja i akcije udruga u srednjim školama nisu dovoljni da iskorijene nerazumijevanje mladih i uklanjanje predrasuda o ovoj bolesti kao ni o zaštiti. Projekt seksualnog odgoja u školama još nije zaživio, a do tada mladi jednostavno nemaju pouzdanog izvora informacija o ovoj i sličnim bolestima. Dakle, kvalitetna rješenja postoje i već su iskušana na terenu pa bi sad trebalo doći do širenja opsega tih programa na područje čitave Hrvatske, a ne, kao što se sada događa, do onemogućavanja rada ovakvih projekata.

Krešimir Kovač

2.5. AKTIVNO SUDJELOVANJE MLADIH U DRUŠTVU

Iako peto područje NPDM-a nosi naslov „Aktivno sudjelovanje mladih u društvu” zapravo se dominantno odnosi na političku participaciju i bavi se trima osnovnim temama: sudjelovanjem mladih u državnim institucijama, sudjelovanjem mladih u političkim strankama i sudjelovanjem mladih u izborima. U svom radu Andrej Petrak analizira tri mjere kojima PM teži povećati političku participaciju mladih.

2.5.1. Politička participacija

Problem političke participacije mladih prepoznat je u NPDM-u koji, vezano uz tu problematiku, predlaže nekoliko mjera kao što su davanje biračkog prava na lokalnim izborima mladima nakon navršene 16. godine života, uspostavljanje vijeća mladih i uvođenje programa obrazovanja za demokraciju i civilno društvo u nastavne planove srednjih škola.

Mjeru 72. NPDM-a o iniciranju ustavnih i zakonskih promjena koje bi dale aktivno pravo glasa mladima sa 16. godina na lokalnim izborima treba staviti u kontekst sve manjeg stupnja političke participacije mladih na izborima u Europi. Naime, ona je na takvoj razini da se doživljava kao realna prijetnja budućnosti reprezentativne demokracije, a slična je situacija i u Hrvatskoj. Povelja UN-a o pravima djeteta u članku 12. ističe „(...) pravo slobodnog izražavanja stavova u svim stvarima koje se tiču djeteta dano je svakom djetetu koje je sposobno formirati svoje mišljenje kojemu će se pridati odgovarajuća pažnja u skladu s njegovom dobi i zrelosti (...)”. Iako ovo nije doslovno „pravo participacije” često se interpretira na taj način. Moglo bi

se tvrditi da ova povelja pruža pravni temelj za spuštanje dobne granice za pravo glasa. Iskustva europskih zemalja govore u prilog ovoj mjeri. Na lokalnim izborima u pojedinim njemačkim saveznom državama, odaziv šesnaest- i sedamnaestogodišnjaka je veći nego za starije dobne skupine (primjerice za onu 24-35). U Austriji u Gradišću odaziv iste dobne skupine prelazi 80%. Eksperimenti se mnogo lakše provode na lokalnoj razini, a spomenuta mjera mogla bi pomoći i većem zanimanju za lokalne izbore koji su u Hrvatskoj uvijek smatrani sekundarnim u odnosu na izbore za Sabor.

Međutim, mjera je zapela u provedbi, budući da podrazumijeva izmjene Ustava, što dakako nije moguće provesti brzo. Dodatno zabrinjava što je kao nositelj provedbe ove mjere u NPDM-u i u OP-u naveden Središnji državni ured za upravu. Međutim, u OP-u stoji i da u sadašnjim uvjetima izborne reforme izmjene ustavnih odredbi nisu povjerene u zadatak Središnjeg ureda. Uzmemo li u obzir da za mjeru 72. nije naveden nikakav rok provedbe, opravdano je zabrinuti se za uspješno ostvarivanje ove mjere. Slično razmišljanje očituje se u primjedbama policy aktera zainteresiranih za implementaciju NPDM-a, prije svega MMH. Mjeru očito nije moguće implementirati bez pritiska interesnih grupa, organiziranja javnih rasprava i sličnih aktivnosti koje bi pomogle senzibilizaciji javnosti oko ove teme, a posebice bez izravnog poticanja od strane državnog tijela odgovornog za provedbu PM. U suprotnom bi i mogući pozitivni učinci, kao što su povećanje političke participacije mladih i njihovo uključivanje u institucionalni politički život, ostali neostvareni.

Prethodnu mjeru treba sagledavati kao usko povezanu s mjerom 73., koja predviđa uvođenje sadržaja o demokraciji i civilnom društvu u nastavne programe srednjih škola. Teško je očekivati uspješne učinke spuštanja dobne granice za biračko pravo bez adekvatne edukacije mladih još u 1. i 2. razredu srednjih škola. U sklopu rasprave u Velikoj Britaniji o spuštanju dobne granice spomenuta je i pozitivna uloga sličnog programa obrazovanja, pa su u posljednjih nekoliko godina u sve srednje škole uvedeni posebni satovi obrazovanja o civilnom društvu i demokraciji.

Međutim, u OP-u smo nedovoljno informirani o načinu provedbe ove mjere. Kao nositelji i suradnici u provedbi naznačeni su različiti akteri, od MZOŠ-a, preko MOBMS-a, Ureda za udruge do nevladinih organizacija. Nije pojašnjen odnos između aktera - primjerice, na koji način će udruge kontaktirati i međusobno se konzultirati. Ne specificira se kako bi mjera trebala biti provedena i kako bi izgledao jedan nastavni sat takvog sadržaja. Po onome što OP navodi u pokazateljima provedbe, može se zaključiti da bi se edukacija provodila kroz fakultativni predmet, međutim, nigdje se ne navodi postoji li konkretan program po kojemu bi se nastava odvijala. Nejasnoći pridonosi i



neodređen rok provedbe u kojem stoji da se mjera provodi kontinuirano. Kako ističe V. Ilišin u svom istraživanju Mladi u lokalnoj vlasti u Hrvatskoj, u nastojanju da se mladi u većoj mjeri pojave kao politički akteri, europske zemlje prakticiraju nekoliko instrumenata za stimuliranje političke participacije i utjecaja mladih. Glavni su oblik sudjelovanja mladih na lokalnim, regionalnim i nacionalnim razinama vijeća mladih, a u nekim zemljama i parlamenti mladih. I NPDM je prepoznao ovaj dio PM-a Vijeća Europe u mjeri 75., kojom se predviđa donošenje Zakona o vijećima mladih, kojim će se regulirati osnivanje, status i njihovo ustrojstvo.

Nacrt Zakona trebao je biti prihvaćen u srpnju 2004. prema Nacionalnom programu pridruživanja RH EU te u studenom 2004. prema dokumentima MOBMS-a, no nacrt zakona još nije stigao u Sabor. Iz sastanka sa stakeholderima iz Odjela za djecu i mladež pri MOBMS-u može se zaključiti da je zakon zapeo u zakonodavnoj proceduri. Formiranje mreže mladih, znanstvenika i Središnjeg ureda za upravu koji sudjeluju u pisanju nacrtu zakona, kao i uvažavanje primjedbi od strane mladih s Nacionalne konferencije na Bjelolasici, možemo ocijeniti kao pozitivnu praksu. Međutim, posve je neopravdano značajno kašnjenje u stupanju zakona na snagu. Pored toga, u zaključcima Konferencije stoji da je naziv zakona (a sukladno tome i sam tekst) potrebno terminološki uskladiti s europskom praksom. U veljači 2006. završni nacrt je upućen u Središnji državni ured za upravu, međutim, isti se do trenutka pisanja ovog teksta o njemu nije očitovao.

Iako analize u Velikoj Britaniji govore o malom odazivu na izbore za Vijeća mladih, a analiza Schizerota i Gasperonija govori da mladi tu političku participaciju ne promatraju kao ograničen i specifičan kanal rezerviran za utjecaj mladih nego prije kao način odraslih za zauzimanje mjesta u konvencionalnim političkim procesima, V. Ilišin smatra da uočeni deficiti nisu razlog za odustajanje od potrebe predstavljanja interesa mladih na političkoj sceni na ovaj način. Uspješno implementiranje mjere pomoglo bi aktivnom sudjelovanju mladih u donošenju odluka na lokalnoj razini i proširilo mogućnosti za provedbu NPDM-a na lokalnoj razini.

Andrej Petrak

2.6. MLADI I CIVILNO DRUŠTVO

Šesto područje NPDM-a, Mladi i civilno društvo, ističe kako nema zadovoljavajućih institucijskih mehanizama namijenjenih mladima, pa se uključivanje mladih u razvoj društva temelji na samoinicijativi i samostalnim organizacijskim oblicima. Stoga su tri osnovna načina (koja čine i osnovne dijelove ovoga područja NPDM-a) djelovanja mladih u izgradnji društva i razvoju zajednice: sudjelovanje u nevladinim organizacijama, volonterski rad i medijska djelatnost. Gorana Lolić analizira probleme vezane uz volonterski rad mladih u Hrvatskoj.

2.6.1. Volonterski rad

Prema istraživanju koje je 2005. provela Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, pokazalo se da samo pet posto hrvatskih građana volontira, a čak polovica ispitanih uopće ne razmišlja o volontiranju. Iako ovo istraživanje nije provedeno samo na mladima, mislim da jasno pokazuje kako volonterski rad u Hrvatskoj nije dovoljno cijenjen. Kako sam i sama u više navrata volontirala, iz osobnog iskustva znam da se vještine, znanja i iskustva volontera ne vrednuju u daljnjem radu i u profesionalnom zapošljavanju. Jedino što se dobiva volontiranjem je osobno zadovoljstvo (što nije mala stvar), ali sigurno bi volonterski rad bio popularniji i zastupljeniji među mladima kad bi bio uspostavljen formalni mehanizam vrednovanja volonterskog rada. Prema istraživanju iz 1998. godine 2/3 mladih raspolaže s više od tri sata slobodnog vremena dnevno (prvenstveno zbog isključenosti iz svijeta rada i produženog procesa obrazovanja), što im ostavlja mogućnosti za bavljenjem širokim spektrom aktivnosti, pa tako i volonterskim radom. Ipak, mali broj mladih je zainteresiran za volontiranje, prvenstveno jer njime ne profitiraju, a veliki je problem i u neinformiranosti mladih o mogućnostima i raznolikosti volonterskog rada.

Prema NPDM-u, Hrvatska nije ratificirala Konvenciju o promociji međunarodnog dugoročnog dobrovoljnog rada za mlade Vijeća Europe, status stranih volontera u Hrvatskoj nije riješen, nije razvijena mreža omladinskih radnih kampova, hrvatski zakoni ne poznaju pojam dobrovoljnog rada, sustav volontiranja nije razvijen, volontirati je moguće gotovo isključivo kroz nevladine organizacije ili mali broj humanitarnih ustanova, a do informacija o mjestima za volontiranje uglavnom se dolazi usmenom predajom ili višesatnim pretraživanjem raznih internet stranica. Ipak, došlo je do nekih pomaka na ovom području. Na internet stranici Volonterskog centra pronašla



sam informacije o programu „Mladi”, koji je pokrenuo Volonterski centar Zagreb u suradnji s Mrežom mladih Hrvatske. Financirani su iz fondova Europske unije, a promoviraju prednosti programa s ciljem jačanja suradnje između zemalja jugoistočne Europe i EU.

U NPDM-u postoji samo jedna mjera koja se odnosi na volonterski rad - mjera 80.: „Uspostaviti sustav vrednovanja volonterskog rada mladih”. Ovaj sustav obuhvaća razvijanje kriterija i obrazovnih programa za ustanove i druge pravne osobe koje mogu angažirati volontere, zakonsko reguliranje volonterskog rada kao zasebne kategorije, poticanje dodjeljivanja društvenih priznanja zaslužnim volonterima i razvijanje mehanizma dokumentiranja volonterskog radnog iskustva kao preporuke poslodavcima. U tom smislu treba pripremiti i dopune Zakona o radu te podupirati rad volonterskih centara na prikupljanju podataka o potrebama za angažiranjem volontera. Ova mjera uključuje dvije provedbene aktivnosti, „Donošenje i osiguravanje uvjeta za primjenu Zakona o volontiranju” i „Pokretanje postupka potpisivanja i ratifikacije Konvencije Vijeća Europe”.

Smatram da problem ne leži toliko u točkama koje su navedene u mjeri (iako bih ja dodala još), već u neprovođenju istih, nemogućnosti kontroliranja realizacije pojedinih aktivnosti, nepostojanju sankcija pri nerealiziranju istih, neodređenim sredstvima potrebnim za realizaciju te u nedovoljnoj suradnji s jedinicama lokalne samouprave. U knjizi Politika i strukture za mlade Vijeća Europe stoji da bi lokalna i regionalna samouprava trebale raditi na podržavanju osnivanja volonterskih centara i razvijanju inicijativa usmjerenih podržavanju istih, promicanju uključenosti mladih u volonterske aktivnosti, kao što su informacijske i promotivne kampanje, dok NPDM u svojoj mjeri ne spominje ništa od toga. Za drugu provedbenu aktivnost kao rok provedbe navedena je 2007. godina, nositelj je MOBMS u suradnji sa Savjetom za razvoj civilnog društva i udrugama čiji djelokrug obuhvaća volonterske programe, ali točne financije koje bi se utrošile u ostvarenju ove mjere nisu navedene i pokazatelj provedbe nema.

Mislim da je prije svega potrebno uspostaviti tijelo koje bi ujedinilo sve volonterske udruge, nešto poput krovne volonterske udruge, koja bi pod svojim okriljem imala sve nevladine udruge u kojima je moguće volontirati, ali ne samo na razini grada Zagreba već i na drugim lokalnim razinama. Ova udruga bi informirala, provodila edukacije po školama, sudjelovala u provođenju mjere koja se tiče volonterskog rada, regulirala bi dokumentiranje volonterskog rada itd. Trenutačno je u Hrvatskoj Volonterski centar glavna udruga u kojoj se mogu dobiti informacije i ostvariti mogućnosti volontiranja u raznim kampovima kod nas i u inozemstvu, pa je i doživljam kao tijelo koje bi mo-

glo preuzeti tu ulogu. Izradivši projekt koji bi predlagao realizaciju ovog cilja, mogla bi se od Vlade zatražiti sredstva za provođenje istoga.

Volontiranje bi bilo cjenjenije i zastupljenije kad bi postojao sustav bodovanja volonterskog rada koje bi mladi obavljali tijekom svog školovanja i na taj način olakšali sebi upis u srednju školu i/ili na fakultet. Kao obavezni dio fakultetske edukacije bilo bi prikladno uvesti obavezan period koji bi studenti trebali provesti volontirajući u raznim udrugama, institucijama, uredima i sl., a koji bi bio tematski povezan sa sadržajem i predmetom studiranja. Nikakva financijska sredstva nije potrebno uložiti u ostvarenje ovog projekta, a dao bi višestruke pozitivne rezultate. Kad se uvedu državne mature i slobodan upis na sve fakultete, smatram da bi bilo nužno uvesti određeni period tijekom kojeg bi učenici volontirali u nekoj udruzi koja je, naravno, povezana s onim fakultetom na koji se žele upisati. Stjecanjem određenog iskustva na tom području, vjerojatno bi se veći broj upisao na fakultete koje stvarno žele, a i dobili bi vrijedno iskustvo i podatke o tome koje mogućnosti rada imaju nakon što završe fakultet. Fakulteti bi u suradnji s MZOŠ-om i raznim udrugama ovo mogli realizirati.

Gorana Lolić

2.7. KULTURA MLADIH I SLOBODNO VRIJEME

Kultura mladih i slobodno vrijeme, pretposljednje područje obuhvaćeno NPDM-om, ističe kako je kultura mladih jedan od osnovnih elemenata identiteta mladih i da je, kao i slobodne aktivnosti, značajna za njihovu socijalizaciju. Duje Prkut u svojem se radu bavi temom sporta, koji obuhvaća veliki dio slobodnog vremena mladih, i analizira dvije mjere NPDM-a koje se odnose na tu temu.

2.7.1. Sport

Za prvi podnesak odabrao sam specifično polje sportskih aktivnosti. U prvom redu zbog toga što (pretpostavljam oslanjajući se na vlastito iskustvo) sportske aktivnosti zauzimaju iznimno velik dio slobodnog vremena mladih (a ako to nije slučaj, trebalo bi doprinijeti da tome bude tako). U NPDM-u, u okviru područja „Kultura i slobodno vrijeme”, ističu se problemi vezani uz sportske aktivnosti mladih, no usprkos tome, postoje samo dvije mjere koje se odnose na ovu tematiku. Iako nacionalni program potrošnju u obrazovanju ne vidi kao



potrošnju, već kao investiciju za izgradnju boljeg sutra, čini se da to i nije slučaj sa sportskim aktivnostima mladih. Iako je danas sasvim jasna isplativost investiranja u zdravije stanovništva (npr. direktna je pozitivna posljedica smanjenje izdvajanja za liječenje stanovništva), čini se da ovakva argumentacija nedostaje u NPDM-u. Povećanje rekreativnog i amaterskog bavljenja sportom ima blagotvorne utjecaje na zdravlje stanovništva, ali i na niz drugih faktora: smanjenje konzumiranja droge i alkohola, smanjenje devijantnog ponašanja itd.

NPDM sasvim dobro ističe situaciju koja postoji u profesionalnim sportskim klubovima. Način funkcioniranja, a i atmosfera unutar takvih klubova, za veliku većinu mladih koji se u njih učlanjuju djeluje demotivirajuće i nepoticajno. U okviru postojećih sportskih klubova, na klupske se pomlatke gleda isključivo kao na rasadnik budućih profesionalnih sportaša. Samim time, sportske aktivnosti su uistinu izbor samo za one najtalentiranije, a sve to vodi do zanemarivanja sportske rekreacije i amaterskog sporta. S jedne strane, profesionalni sport je na margine gurnuo rekreativni i amaterski sport, a s druge strane, profesionalni sport je postao privilegija za talentirane i bogate te je time zatvorio vrata ogromnoj većini mladih.

Prva mjera u NPDM-u (mjera 96.) ne izgleda kao rješenje problema, već kao ponavljanje problema: problem zanemarivanja sportske rekreacije i amaterskog sporta riješit će se financijskom potporom sportskoj rekreaciji i amaterskom sportu (te školskim sportskim klubovima). No, ova mjera, koja se konkretno odnosi na pokušaj rješenja ovog problema, uopće se ne spominje u OP-u. Razlog neuvrštavanja ove i njoj sličnih mjera u OP je, prema mojem mišljenju, rezultat neuzimanja u obzir institucionalnih kapaciteta državne administracije. Čini se kako su u OP-u prijemčivije mjere one koje se nastavljaju ili oslanjaju na dosadašnje aktivnosti pojedinih državnih tijela. Samim time, javlja se potreba da se mjere kojima se započinje nova aktivnost u okviru državnih službi konkretiziraju i uobliče manje uopćeno, kako bi administrativnom osoblju bile lakše „probavljive“. Paradigmatski primjer ovakve mjere mogla bi biti upravo gore navedena mjera.

Druga mjera, koja indirektno nastoji riješiti ovaj problem, mjera je 95.: „Poticati gradnju i uređenje rekreativnih centara za mlade“. Postoji iznimno veliki problem s ovom mjerom i pokazateljima njezine provedbe. Naime, nejasno je zašto su u 560 milijuna kuna, koje se daju za gradnju rekreativnih centara za mlade, uz školske sportske dvorane i vanjska sportska igrališta, uključene i škole (i to srednje, osnovne i područne). Iako nova školska sportska dvorana ne može postojati bez prateće škole, čini se neopravdanim i jedne i druge svrstati u istu zbirnu financijsku kategoriju koja prati mjeru izgradnje

sportskih sadržaja. Ako pokušamo ove podatke „forsirati“ do krajnjih granica, može se zamisliti hipotetska situacija u kojoj se od 560 milijuna kuna izdvojenih za izgradnju rekreativnih centara za mlade, svega milijun kuna uistinu utroši za izgradnju tih centara, a sve ostalo za izgradnju škola. Dakle, prikaz financijske konstrukcije ove mjere čini se u potpunosti neadekvatnim. Samim time, javlja se sumnja da će pod termin „objekti“ u pokazateljima ove mjere biti uvršteni i objekti koji nisu rekreativni centri za mlade.

Iako je kao jedan od pokazatelja navedena uporaba izgrađenih objekata, čini se da se zanemaruje problem da izgrađeni rekreativni centri (kao i financiranje određenih rekreativnih i amaterskih sportskih priredbi - mjera 96.), često ne dovode do očekivanog porasta bavljenja rekreativnim i amaterskim sportom. Iznimno dobar uvid u situaciju može nam pružiti situacija u gradu Zagrebu, koji već sada ima izgrađene sportske objekte za mlade i brojne rekreativne i amaterske priredbe. Iako postoje brojne školske dvorane, one su srednjoškolicima dostupne samo na satu tjelesnog odgoja. Iako postoje brojna vanjska igrališta, ona su zbog (dobro poznatih i omraženih) klimatskih i vremenskih prilika velikim dijelom školske godine neprikladna za bilo kakve sportske aktivnosti. Financiranje i medijsko praćenje određenih rekreativnih i amaterskih događanja, poput utrka na Jarunu, igara mladih i slično, uglavnom su jednodnevne aktivnosti koje ne doprinose značajnijem povećanju sportskih aktivnosti kod mladih.

Čini se da postoji daleko jednostavnije rješenje kojim bi se moglo povećati rekreativno bavljenje mladih sportom, a koje bi se uz minimalne troškove moglo provesti, takoreći, odmah. Trebala bi postojati mogućnost da se srednjoškolicima preko vikenda otvore vrata školskih dvorana. Točnije, ne samo da bi trebala postojati mogućnost za ovo, već bi oni trebali biti poticani da se samorganiziraju kako bi došlo do kontinuiranih rekreativnih sportskih aktivnosti. Prednost bi ovakvih programa bila širenje broja mladih koji su njima obuhvaćeni. Često se događa da na međuškolskim i državnim natjecanjima škola u sportu, u njima prisustvuju ponajviše talentirana djeca, za koju već tada možemo reći da se bave sportom poluprofesionalno u svojim matičnim sportskim klubovima. Otvaranjem školskih dvorana vikendima, ujedno se smanjuje vrijeme koje mladi provode „na ulici“. Kampanje protiv droge i micanja djece s ulica često su povezane sa sportom, no rijetko da ijedna od njih ukazuje na ikakvu drugu mogućnost osim profesionalnog bavljenja sportom.



2.8. MOBILNOST, INFORMIRANJE I SAVJETOVANJE

Posljednje područje NPDM-a, Mobilnost, informiranje i savjetovanje, podijeljeno je u dva osnovna dijela: mobilnost te informiranje i savjetovanje. Borko Rupena analizira kako mjere koje predviđaju osnivanje multifunkcionalnih centara, informativnih centara, omladinskih hostela, prenamjenu školskih zgrada i studentskih domova i sl. utječu na, s jedne strane informiranost mladih, a s druge strane na njihovu mobilnost.

2.8.1. Mobilnost i informiranost mladih

Prvenstveno bih se osvrnuo na mjeru 89. koja se meni čini jednom od najznačajnijih za područje „Kulture i slobodnog vremena mladih”. Mjera 89. govori o osnivanju multifunkcionalnih centara za mlade u makroregionalnim središtima za koje NPDM predlaže četiri grada (Split, Rijeku, Zagreb i Osijek) gdje bi se takav pilot projekt mogao realizirati. OP kao nositelja tog projekta postavlja MOBMS i predviđa financijska sredstva u iznosu od 500 000 kn (za 2006.) i 700 000 kn (za 2007.), a koja bi također uključivala i sredstva iz gradskih proračuna zainteresiranih gradova. Premda ideja o takvim centrima zaista zvuči izrazito ambiciozno, smatram da će do pokretanja ovog projekta proći još neko vrijeme. Međutim, treba napomenuti da se ova mjera pojavljuje u modificiranom obliku u području „Mobilnosti, informiranja i savjetovanja” kao mjera 102. („Osnovati informativne centre za mlade u četiri makroregionalna centra kao pilot projekt kojim će se razraditi model prilagodljiv potrebama i mogućnostima mladih i u ostalim većim gradovima”). Kako su obje mjere obuhvaćene i OP-om, trebalo bi ih povezati u jednu mjeru koja bi obuhvaćala sve aktivnosti tog tipa. Smatram da je kod mjere 89. potrebna veća koordinacija i suradnja između MOBMS-a i Ministarstva kulture te drugih relevantnih ministarstava kako bi se egzaktno odredile definicije i funkcije „makro-centara” s jedne strane i „info kioska” s druge strane, koji su samo informacijske točke koje pružaju najosnovnije informacije mladima na lokalnoj razini i pogodni su za manja lokalna središta. Područje „Mobilnosti, informiranja i savjetovanja” obuhvaća obrazovnu, kulturnu i turističku pokretljivost mladih, njihovu informiranost o pravima, mogućnostima i programima koji im se nude te različite ustanove i organizacije koje se bave potporom u kriznim stanjima putem savjetovališta. NPDM predlaže desetak mjera za ova područja, od kojih ću ja izdvojiti nekoliko po meni najznačajnijih.

Mjera 98. ističe potrebu za uspostavljanjem visokostandardiziranih i multifunkcionalnih omladinskih hostela subvencioniranjem kamata na kredite

od strane države i stavljajući naglasak na razvoj ovakvog vida turizma i ugostiteljske ponude. Za nositelja provedbe ove mjere predviđeno je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka s predloženim financijskim sredstvima od 10 milijuna kuna. Ova je mjera posebice važna jer bi time Hrvatska postala transparentna i dostupnija drugim susjednim zemljama, što bi konzekventno pozitivno utjecalo na mobilnost mladih u Hrvatskoj. Mjera 100. NPDM-a naglašava omogućavanje korištenja studentskih i đačkih domova za međunarodnu razmjenu i studentski i omladinski turizam, a mjera 101. govori o potrebi revitaliziranja starih školskih zgrada za potrebe mladih. Objе govore u prilog izgradnje snažne infrastrukture za poboljšanje u početku interne mobilnosti za mlade u Hrvatskoj, a zatim i otvaranje Hrvatske za strani omladinski turizam. Smatram da su upravo ove dvije mjere, koje bi ojačale uvjete mobilnosti mladih ponajprije unutar Hrvatske, temeljni uvjeti za otvaranje vrata drugim zemljama, a te mjere nisu uključene u OP kao prioritete.

Također, jedan je od problema koji se spominje u NPDM-u, a koji se ne smije zanemariti, to što Hrvatska, unatoč tome što je potpisnica Parcijalnog sporazuma Vijeća Europe, kojim bi trebala podupirati sustav mobilnosti mladih, bilježi tek pet tisuća mladih koji imaju najvažniju međunarodnu iskaznicu EURO>26. Tri tisuće studenata posjeduje iskaznicu ISIC, a studentska iskaznica IKS, koju imaju gotovo svi redoviti studenti, nema znatniju uporabnu vrijednost kao ni međunarodnu verifikaciju.

Nadalje je bitno napomenuti mogućnost studiranja i školovanja izvan domovine, što otvara mnoga pitanja i probleme. Obrazovna mobilnost u Hrvatskoj je znatno reducirana - zbog socijalnih uvjeta života i standarda roditelja, upisne politike sveučilišta i njihovih programa te mnogih drugih razloga. Na jednom od naših sastanaka s stakeholderima, na sastanku s Institutom za razvoj obrazovanja, dotakli smo se nekih zanimljivih pitanja. Premda nisam najbolje upoznat s problematikom koja se pojavljuje kod pitanja vezanih za studiranje na fakultetima u inozemstvu, moram naglasiti ono što se permanentno pojavljuje kao problem, a to je nepriznavanje ispita, odnosno „gubitak” akademske godine za vrijeme koje se studira u inozemstvu. Naime, problem je, kako nam je rečeno, u tome što Hrvatska još nije stupila u Europski RAZMUS sistem (sistem koji povezuje sveučilišta na međunarodnoj razini i koji omogućava snažniju mobilnost studenata kao i verifikaciju same diplome), nego se planira stupanje 2007. godine i za usvajanje istog će se trebati dobro pripremiti. Treba napomenuti da se do točnosti ovih i mnogih drugih informacija može doći u samom Institutu, koji je otvoren za sve zainteresirane i koji je samim time jedna od značajnih institucija koje pružaju informacije mladima vezane uz obrazovanje.



Problem informiranosti mladih studenata kao i mogućnosti savjetovanja povezane su sa stvaranjem makroregionalnih centara spomenutih na početku u mjeri 89. te s njom povezanim mjerama 102. (osnivanje informativnih centara) i 104. (osnivanje sveučilišnih savjetovaništa). S druge strane mjera 103., koja nije uvedena kao prioritet u OP, a odnosi se na savjetovanje i informiranje srednjoškolaca, trebala bi se provoditi na regionalnim razinama uz pomoć Ministarstva prosvjete i športa i u suradnji sa županijskim prosvjetnim vlastima. Potrebu za provedbom takvih mjera, a finalno i provedbu samog NPDM-a, možemo vidjeti u podacima regionalnih konferencija koji upućuju na probleme nedovoljne informiranosti, motivacije i organiziranosti mladih u lokalnim zajednicama. Upravo edukacija i informiranje od ruralnih i manjih mjesta, pa sve do velikih centara, može doprinijeti osvještavanju mladih i njihove ključne uloge kao integracijskog elementa u društvu. Samim time smatram da je ovaj NPDM, unatoč svojim nedostacima, postigao veliki uspjeh na području dugotrajnog utjecaja i postao vehementnim sredstvom i oružjem za afirmaciju mladih kao snažnog društvenog elementa.

Borko Rupena

04

POGOVOR

REZULTATI PROJEKTA „ANALIZA UČINKA I RAZVOJ JAVNIH POLITIKA PREMA MLADIMA U RH”

Projekt suradnje s udrugom DIM „Analiza učinka i razvoj javnih politika prema mladima u RH” značajan je doprinos povećanju kvalitete nastave kolegija Javne politike na Fakultetu političkih znanosti. Studenti su prvi put dobili mogućnost analiziranja konkretne politike koja se provodi u Republici Hrvatskoj - politike prema mladima - čime je povećana mogućnost razvijanja njihovih profesionalnih znanja i vještina. Znanje o praktičnom evaluiranju politika, kao iznimno značajan aspekt osposobljavanja stručnjaka za odlučivanje, u Hrvatskoj, pa ni na FPZ-u, još uvijek nije dovoljno razvijeno, što pokazuje i nedostatak prikladne literature i priručnika. Stoga i ova publikacija, iako je rezultat tek prvog pokušaja osposobljavanja studenata za praktičnu primjenu teorijskih znanja o javnim politikama i koja u mnogim aspektima možda pokazuje nedovoljnu razinu stručnosti, može postati važan priručnik o evaluaciji za buduće generacije.

Sljedeći je značajan rezultat ovoga projekta upoznavanje studenata sa specifičnostima *policy* procesa u Hrvatskoj, odnosno stjecanje uvida u značajne razlike hrvatske prakse i teorijskih modela kreiranja javnih politika u *policy* literaturi, koja se dominantno temelji na američkoj praksi. Tako su i sami studenti, analizirajući politiku prema mladima, u svojim radovima isticali da u Hrvatskoj još uvijek nedostaje koherentnosti dugoročnih i kratkoročnih ciljeva kao jednoga od ključnih preduvjeta uspješnosti neke javne politike; da je, iako postoji utjecaj vodoravne dimenzije (kroz sudjelovanje nevladinih udruga) na kreiranje javnih politika, razina uključenosti stručnjaka (inače ključnih aktera u fazi formulacije politike) još uvijek na vrlo niskoj razini; da ne postoji sustavni monitoring i evaluacija politika i tako dalje.

Osim navedenih problematičnih točaka, politiku prema mladima, kao *cluster* politiku koja se sastoji od niza heterogenih područja, posebice otežava jedan od najvećih problema kreiranja javnih politika u RH uopće - nedostatak koordinacije. Studenti su, upoznavajući se s *policy* procesom, analizirajući dokumente i razgovarajući s akteri koji čine *policy* zajednicu politike prema mladima, posebice isticali problem niske razine koordinacije i komunikacije u provedbi, praćenju i vrednovanju ove javne politike. Sve to pokazuje koliko



je važno izučavanje cjeline kreiranja javnih politika na sveučilišnoj razini. Naime, iako postoje istraživanja pojedinih politika na različitim fakultetima, Hrvatskoj je očito potreban poseban specijalizirani sustav obrazovanja za izobrazbu budućih *policy* analitičara koji mogu preuzeti koordinativnu funkciju u hrvatskoj *policy* praksi.

Stoga je ovaj projekt, kao mali korak prema tome cilju, za predmet istraživanja izabrao upravo politiku prema mladima. Mladi se u Hrvatskoj (kao i u cijeloj Europi), suočavaju s brojnim izazovima u procesu integracije u društvo i demokratske institucije (zbog sveobuhvatnih političkih i gospodarskih reformi, zabrinjavajućih demografskih trendova, posljedica globalizacije, pojave koncepta društva utemeljena na znanju i informatičkoga društva, sve naglašenije urbane nesigurnosti itd.). Također je za integraciju mladih, koja predstavlja osnovni dugoročni cilj ove politike, značajan i kontekst političke i društvene marginaliziranosti te izražene apatičnosti i apolitičnosti mladih. Dakle, politika prema mladima, imajući kao ciljnu grupu mlade - populaciju koja bi u razvoju RH trebala imati ključnu ulogu, obuhvaća mnogobrojne probleme bliske studentima. Oni su, pak, u cijelom projektu bili u dvostrukoj ulozi, jer su, osim *policy* analitičara, i *stakeholderi* same politike.

Politika prema mladima vrlo je važna i u europskim javnim politikama, jer se u Europi, posebice od strane Vijeća Europe (ali i Europske Unije) već godinama naglašava nužnost sustavnoga i proaktivnoga djelovanja u stvaranju uvjeta aktivnoga sudjelovanja mladih u društvu te potreba svrhovite i pozitivne politike za mlade, koja je istodobno sveobuhvatna i inkluzivna. Ipak, transfer politika (*policy transfer*), najjednostavnije definiran kao proces u kojem vlade prihvaćaju (u cijelosti ili djelomično) *policy* odgovore iz drugih jurisdikcija, nije garancija uspješnosti neke politike. Stoga, čak i ako politika prema mladima u RH postane pitanje visokoga političkoga prioriteta, ne znači da će problemi te politike brzo nestati. Ključna odgovornost za provođenje ostaje na nacionalnim institucijama koje trebaju težiti razvijanju prakse „dobrog upravljanja”, koje u Europi zauzima vrlo važno mjesto. „Dobro upravljanje sposobnost je formalne i neformalne institucionalne okoline (u kojoj pojedinci, društvene skupine, građanske organizacije i donositelji politika djeluju jedni na druge) kako bi provodili javne politike i poboljšali koordinaciju privatnog sektora.” (Perko Šeparović, ur. 2006:3). Dobro upravljanje (*good governance*), koje nalazimo i u zahtjevima koje EU postavlja za uključivanje novih članica, često se koristi u kombinaciji s izgradnjom sposobnosti (*capacity building*). Značajna je komponenta izgradnje sposobnosti, uz izgradnju institucija i organizacijsko restrukturiranje, razvoj ljudskih resursa, posebice kroz obrazovanje.

Nadamo se da će i ovaj projekt pridonijeti razvoju ljudskih resursa. Suradnja nevladine udruge DIM i Fakulteta političkih znanosti urodila je višestrukom koristi. Istaknula je potrebe unapređenja nastave Javnih politika u smislu pripreme literature i proširenja sadržaja nastave koji se odnose na praktičnu primjenu znanja o javnim politikama i potaknula postavljanje smjernica za razvoj sustava obrazovanja *policy* analitičara u Hrvatskoj, čija ekspertna uloga u narednom razdoblju postaje od iznimne važnosti. Ovim projektom također se mnogo napravilo na razvijanju profesionalnih vještina i osjećaja građanske odgovornosti studenata javnih politika, koji su sudjelovanjem u projektu dobili mogućnost za participaciju u javnom životu i realnim problemima zajednice.

Civilno društvo je u partnerstvu s FPZ-om (i smjerom Javne politike, menadžment i razvoj) u akademskoj zajednici dobilo relevantnoga saveznika u promicanju načela dobrog upravljanja u Hrvatskoj. Analizirajući politiku prema mladima FPZ je osigurao DIM-u, kao i svim udrugama mladih i za mlade u Hrvatskoj, otvoren pristup stručnim vještinama i znanjima nositelja i studenata kolegija javnih politika, koji su osim analitičkog pristupa u svom radu i sami bili zagovaratelji principa dobrog upravljanja, posebice u intenzivnim sastancima i razgovorima s raznim *stakeholderima*. Zaključno, veliku korist predstavlja mogućnost repliciranja ovakve suradnje akademske zajednice i civilnoga društva u pronalaženju odgovora na mnoga društvena pitanja u Hrvatskoj.

Zdravko Petak, Ana Petek i Anka Kekez



05

LITERATURA

KNJIGE I ČLANCI

1. Bagić, Aida i dr. (2002). *S evaluacijom na ti!: evaluacijski priručnik za civilne inicijative*. Sarajevo: Quaker Peace and Social Witness.
2. Bardach, Eugene. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House Publishers.
3. Bickers, Kenneth N. i John T. Williams. (2001). *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Boston: Houghton Mifflin.
4. Birkland, Thomas A. (2001). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
5. Bobrow, Davis B. (1977). „The Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspectives”. *American Journal of Political Science*. XXI(2).
6. Bužinkić, Emina; Puljić, Dražen; Tomašević, Tomislav. (2006). *Koraci do uspješne politike za mlade u lokalnoj zajednici: priručnik za organizacije mladih*. Zagreb: MMH i Domaći - Karlovac.
7. Colebatch, Hal K. (2004a). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
8. Colebatch, Hal K. (2004b). „Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa”. *Anali Hrvatskog politološkog društva 2004*.
9. Colebatch, Hal K. (ur.). (2006). *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham, Md.: Lexington Books/Rowman & Littlefield.
10. Crnković-Pozaić, Sanja. (2006). Integrirane gospodarske politike: iza zov za ostvarenje nacionalnih strateških ciljeva, *Lider*, 5.-12. svibnja.
11. deLeon, Peter. (1997). *Democracy and the Policy Sciences*. Albany: State University of New York Press.
12. Dunn, William N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
13. Franc, Renata; Šakić, Vlado (2005). „Stavovi javnosti o nevladinim organizacijama, srpanj 2005.”. www.aed.hr: 20. 06. 2006.
14. Gordon, Ian; Lewis, Janet; Young, Ken. (1993). „Perspectives on Policy Analysis”. U: Hill, Michael J. (ur.), *The Policy Process: A Reader*. New York: Harvester/Wheatsheaf.
15. Grdešić, Ivan. (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
16. Grdešić, Ivan. (2006). *Osnove analize javnih politika: policy analiza*.



- Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
17. Hague, H.; Harrop, M.; Breslin, S. (2001). *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
 18. Howlett, Michael; Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.
 19. Ilišin, Vlasta. (2006). *Mladi u lokalnoj vlasti u Hrvatskoj*. Zagreb: DIM - Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj.
 20. Ilišin, Vlasta; Radin, Furio (ur.). (2002). *Mladi uoči trećeg milenija*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja i Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži.
 21. Jenkins, Bill. (1993). „Policy Analysis: Models and Approaches”. U: Hill, Michael J. (ur.), *The Policy Process: A Reader*. New York: Harvester/Wheatsheaf.
 22. Lasswell, Harold D. (1987). „Policy orijentacija”. *Politička misao* XXIV(3): 57-69.
 23. Lowi, Theodore J. (1988). „Foreword: New Dimensions in Policy and Politics”. U: Tatalovich, Raymond; Daynes, Byron W. (ur.). *Social Regulatory Policy. Moral Controversies in American Politics*. Boulder, London: Westview Press.
 24. Lowi, Theodore J. (1972). „Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *Public Administration Review*. 32(4).
 25. Mannheim, Karl. (1978). *Ideologija i utopija*. Beograd: Nolit.
 26. Parsons, Wayne. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
 27. Perko Šeparović, Inge (ur.). 2006. *Priručnik za dobro upravljanje*. Zagreb: HPC.
 28. Petak, Zdravko. (2006a). „Policy in a Transitional Context: Performing Decentralization in Croatia”. U: Colebatch, H. K. (ur.), *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham, Md.: Lexington Books/Rowman & Littlefield.
 29. Petak, Zdravko. (2006b). Policy-making process in Croatia: some reflections. Referat izložen na 20. Kongresu IPSA-e u Fukuoki (Japan), 7.-10. srpnja 2006.
 30. Radin, Beryl A. (2000). *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Come at Age*. Washington: Georgetown University Press.
 31. Sabatier, Paul A. (ur.). 2000. *Theories of the Policy Process*. Boulder CO: Westview Press.
 32. Weimer, David L.; Vining, Aidan R. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
 33. Wildavsky, Aaron. (1992). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick: Transaction Publishers.

DOKUMENTI

1. *Izvešće o društvenom razvoju: Mladi u Hrvatskoj 2004.* (2004). Zagreb: Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP)
2. *Nacionalna konferencija: Mladi i društvo u tranziciji* (Bjelolascica 2.-4. lipnja 2005.) (2005.). Zagreb: Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti
3. *Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2006. do 2011. godine*. www.uzuvrh.hr: 20.06.2006.
4. *Nacionalni program djelovanja za mlade* (2003). Zagreb: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži.
5. *Politika i strukture za mlade u Vijeću Europe* (2003). Zagreb: Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži
6. *Popis povjerenika za mlade*. www.mobms.hr: 01.06.2006.
7. *Popis članova Savjeta za mlade*. www.mobms.hr: 01.06.2006.
8. *Popis stanovništva za 2001 (2002)*. Zagreb: Državni zavod za statistiku
9. *Prijedlog operativnog plana Nacionalnog programa djelovanja za mlade za razdoblje od 2006.-2007. godine* (2005). Zagreb: Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti
10. *Prijedlog Zaključaka o provedbi Nacionalnog programa djelovanja za mlade* (2005). Zagreb: Hrvatski sabor
11. *Primjedbe na Operativni plan Nacionalnog programa djelovanja za mlade 2006.-2007. godine*. (2005). Zagreb: Mreža mladih Hrvatske
12. *Provedba Nacionalnog programa djelovanja za mlade: Izvešće za 2004. godinu* (2005.). Zagreb: Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti
13. *Regionalna konferencija „Provedba Nacionalnog programa djelovanja za mlade na lokalnoj razini”, Kutina, 26. i 27. listopada 2005. godine - zaključci* (2005). Zagreb: Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti
14. *Regionalna konferencija „Provedba Nacionalnog programa djelovanja za mlade na lokalnoj razini”, Opatija, 10. veljače 2006. godine - zaključci* (2006). Zagreb: Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti
15. *Youth Work Development Report on the Study Visit to Croatia 1-2 March 2006* (2006). Bruxelles, Belgium: European Youth Forum



POPIS IZLAGANJA POZVANIH PREDAVAČA

- 20.03.2006. Marija Lugarić, saborska zastupnica SDP-a - *Kako smo došli do Nacionalne politike djelovanja za mlade*
- 27.03.2006. Tomislav Tomašević, Mreža mladih Hrvatske - *Problemi u provedbi Nacionalnog programa djelovanja za mlade*
- 30.3.2006. Marina Škrabalo, MAP savjetovanja - *Evaluacija i javne politike*
- 03.04.2006. Ankica Greger Jukić, III. Ekonomska škola - *Srednjoškolsko formalno obrazovanje*
- 10.04.2006. Vlasta Ilišin, Institut za društvena istraživanja - *Politička participacija mladih*
- 24.4.2006. Suzana Kunac, BaBe - *Razvoj civilnog društva u RH*
- 22.5.2006. Vedrana Spajić Vrkaš, Filozofski fakultet - *Operativni plan NPDM-a*

POPIS SASTANAKA

- 29.3.2006. *Ustanova „Otok znanja”*, ravnatelj ustanove Domagoj Račić
- 31.3.2006. *Savez samostalnih sindikata Hrvatske*, Ana Pezelj Miličević, koordinatrica sustava osposobljavanja - razvoj sindikalne strukture; Evelin Toth Mucciacciaro, voditeljica međunarodnog odjela SSSH, Jagoda Milidrag Schmid
- 31.3.2006. *Institut za razvoj obrazovanja*, Ninoslav Šćukanec, predsjednik
- 11.4.2006. *Saborski odbor za obitelj, mladež i sport*, Davorko Vidović, predsjednik; Franjo Arapović, Ivan Bagarić, Perica Bukić, Miomir Žužul, članovi
- 12.4.2006. *Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti*; Zdenka Ninić, pomoćnica ministrice, Uprava za obitelj i Mirela Miharija, Odsjek za mladež.
- 7.4.2006. *HU HIV - Hrvatska udruga za oboljele od HIV-a*, Vlatka Matković
- 19.4.2006. *UNICEF-ov Ured u Hrvatskoj*, Tanja Radočaj, predstojnica Ureda
- 18.4.2006. *Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa*, Martin Oršolić, pomoćnik ministra za zajedničke programe,
- 24.4.2006. *Ured za ljudska prava Vlade RH*, Luka Mađarić, predstojnik Ureda
- 3.5.2006. *Multimedijalni institut*, Emina Višnjčić



POPIS STUDENATA KOJI SU SUDJELOVALI U PROJEKTU

BILJEŠKE:

1. ANTOLIĆ, ANDREJA
2. BARIŠIĆ, RUŽA
3. BUKOVIĆ, NIKOLA
4. BUŽINKIĆ, EMINA
5. CAREVIĆ, SANJA
6. COC, MARKO
7. HRUSTIĆ, IGOR
8. JANČIĆ, SVIBOR
9. JANDRIĆ, KATA
10. JERKIN, ANA
11. JONČIĆ, TEA
12. KAZIJA, NIKOLINA
13. KNEZ, JOSIPA
14. KOŠČAK, GORAN
15. KOTARSKI, KRISTIJAN
16. KOVAČ, KREŠIMIR
17. LINIĆ, MARIJA
18. LOLIĆ, GORANA
19. MATAIJA, OLJA
20. MILAN, IVANA
21. PETANI, ANDRO
22. PETRAK, ANDREJ
23. PRKUT, DUJE
24. RADULOVIĆ, JOVANA
25. RATKIĆ, IVONA
26. RUPENA, BORKO
27. SABOLIĆ, VOJMIR
28. SIKIRIĆ, MARTINA
29. SKENDER, FRANJO
30. ŠIPRAK, TANJA
31. TOMIĆ, VELJKO



