

KLJUČNA PITANJA U RAZVOJU I PROVEDBI STRATEŠKIH DOKUMENATA POLITIKE ZA MLADE



Erasmus+



Grad Zagreb



AGENCIJA ZA
MOBILNOST I
PROGRAME EU



PROJEKT „BOLJE STRATEGIJE ZA MLADE, MLADI ZA BOLJE STRATEGIJE“

Projekt provodi:

Mreža mladih Hrvatske
Selska cesta 112 c
10 000, Zagreb
Tel: +385 1 4573 937
www.mmh.hr

Provedbu nadgleda:

Agencija za mobilnost za programe EU
Frankopanska 26
10 000, Zagreb
Tel: +385 1 5005 635
www.moblnost.hr

Partneri u provedbi:

Nacionalno vijeće mladih Cipra (Cyprus Youth Council)
Nacionalno vijeće mladih Rumunjske (Federatia Consiliul Tineretului din Romania)
Nacionalno vijeće mladih Italije (Forum Nazionale dei Giovani Associazione)
Nacionalno vijeće mladih Slovenije (Mladinski Svet Slovenije)
Nacionalno vijeće mladih Bugarske (National Youth Forum Bulgaria)
Nacionalno vijeće mladih Austrije (Österreichische Kinder und Jugendvertretung Verein)
Organizacija People and Work Unit, Cardiff

Projekt „Bolje strategije za mlade, mladi za bolje strategije“ je financiran sredstvima Europske unije iz programa Erasmus + te sredstvima Grada Zagreba.

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora publikacije i Komisija te Grad Zagreb ne mogu se smatrati odgovornima prilikom uporaba informacija koje se u njoj nalaze.

KLJUČNA PITANJA U RAZVOJU I PROVEDBI STRATEŠKIH DOKUMENATA POLITIKE ZA MLADE



2016.

IMPRESSUM

Autori:

Dr. Duncan Holtom
Prof. Howard Williamson
Jack Watkins
People and Work Unit
@Loudoun, Plas Iona, Butetown, Cardiff
CF10 5HW
duncan.holtom@peopleandworkunit.org.uk
www.peopleandworkunit.org.uk

Suradnik:

Stručna skupina za politike za mlade Europskog foruma mladih

Urednik:

Nikola Bajai

Prijevod s engleskog:

Milena Radovčić

Izdavač:

Mreža mladih Hrvatske

Dizajn i tisk:

Novi val d.o.o.

Ilustracije su nastale u sklopu aktivnosti provedenih kao dio projekta "Bolje strategije za mlade, mladi za bolje strategije"

Published: 2016.

ISBN: 978-953-7805-28-9

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 000953995.



SADRŽAJ

SAŽETAK.....	5
Uvod.....	5
Politike za mlade u Evropi.....	5
1. UVOD	7
Nacionalna vijeća mlađih	7
Projekt "Bolje strategije za mlade, mlađi za bolje strategije"	7
2. IZVORI I METODE	9
Uvod.....	9
Pregled literature o politikama za mlađe	9
Anketa provedena s nacionalnim vijećima mlađih.....	10
Intervjuji s nacionalnim vijećima mlađih.....	11
3. UKLJUČENOST NACIONALNIH VIJEĆA MLAĐIH U STVARANJE	
NACIONALNIH POLITIKA ZA MLADE (pristup procesu stvaranja politika)	12
Modeli uključenosti	12
Doprinos nacionalnih vijeća mlađih stvaranju politika	15
4. UTJECAJ NACIONALNIH VIJEĆA MLAĐIH NA NACIONALNU POLITU ZA MLADE	16
Uvod.....	16
Razine sudjelovanja.....	16
Razmjer utjecaja nacionalnih vijeća mlađih.....	18
'Zakon ponude i potražnje' u procesima utjecanja na politike.....	19
Konstruktivne kritike, kompromisi i suprotstavljanje.....	21
Državno financiranje: dvosjekli mač.....	22
Opadanje i rast utjecaja nacionalnih vijeća mlađih.....	23
Članice nacionalnih vijeća mlađih	24
Transverzalno djelovanje	24
Europska dimenzija	25
Jačanje uključenosti nacionalnih vijeća mlađih u stvaranje politike za mlade	25
5. NACIONALNE POLITIKE ZA MLADE.....	27
Uvod.....	27
Opseg primjene, struktura i koordinacija	27
Usuglašenost i odstupanje u politikama za mlađe.....	28
Učinak nacionalnih politika za mlađe.....	30
Jačanje nacionalnih politika za mlađe.....	31

6. RAZVIJANJE EUROPSKIH STANDARDA ZA FORMULIRANJE, RAZVOJ I PROVEDBU POLITIKE ZA MLADE	33
Što bi standardi trebali obuhvaćati?.....	33
Opseg primjene.....	34
Pristupi i ciljevi politika.....	34
Razvijanje konstruktivnih, koherentnih i koordiniranih politika za mlade	36
7. ZAKLJUČCI	37
Europske politike za mlade	37
Učinak politika za mlade.....	37
Utjecaj nacionalnih vijeća mladih na politike za mlade	37
8. PREPORUKE: USUSRET BOLJIM STRATEGIJAMA ZA MLADE	41
Uvod.....	41
Nacionalne politike za mlade	41
Procesi stvaranja nacionalne politike za mlade	42
Uloga/doprinos nacionalnih vijeća mladih i prilike za osnaživanje njihove uloge	44
Preporuke	46
REZOLUCIJA O STANDARDIMA KVALITETE POLITIKE ZA MLADE	47
Osam standarda kvalitete politike za mlade	48
Zaključak	49

SAŽETAK

Uvod

Nastala kao dio projekta “Bolje strategije za mlade, mladi za bolje strategije”, ova publikacija nastoji mapirati ključna pitanja u razvoju i provedbi strateških dokumenata politike za mlade. Temelji se na **intervjuima** s 17 nacionalnih vijeća mladih, **anketi** provedenoj s 22 nacionalna vijeća mladih te **pregledu literature** (desk-based review) o politikama za mlade u deset europskih zemalja.

Politike za mlade u Europi

Postoji određeni stupanj suglasnosti da se mladi u Europi suočavaju s istim izazovima (kao i mogućnostima) u područjima kao što su obrazovanje, zapošljavanje i društvena uključivost¹. Međutim, konsenzusa je manje kad se radi o tome kako najbolje odgovoriti ovim izazovima odgovarajućim strategijama za mlade, uglavnom ugrađenim u koncept ‘politike za mlade’. Resursi dostupni državama, kao i njihova politička volja za bavljenjem ovim izazovima, također se značajno razlikuju. To doprinosi razlikama među nacionalnim politikama za mlade diljem Europe te rezultira pitanjima, dilemama i napetostima u pogledu razvijanja europskih standarda kvalitete kada su u pitanju politike za mlade.

Sudjelovanje i utjecaj nacionalnih vijeća mladih na politiku za mlade

Sudjelovanje nacionalnih vijeća mladih u stvaranju politika obuhvaća modele koji se protežu od **formalnih suradničkih** (najčešći oblik) do **konfrontacijskih modela** (najmanje čest oblik).

Razlika između **pristupa** procesu stvaranja politika i **utjecaja** na taj proces je važna jer formalni suradnički modeli, koji osiguravaju pristup, ne pružaju nacionalnim vijećima mladih nužno i mogućnost utjecanja na stvaranje politika.

Utjecaj nacionalnih vijeća mladih na stvaranje politika uvjetovan je nizom čimbenika, kao što su:

- nacionalna vijeća mladih ‘nude’ svoj ljudski, financijski, društveni i reputacioni kapital (npr. svoj kredibilitet, stručnost i legitimnost),

¹ Izvješće Europske zaklade za poboljšanje životnih i radnih uvjeta (Eurofund) Društvena uključenost mladih (dostupno na http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1543en.pdf) procjenjuje stupanj društvene uključenosti mladih u Europi te do koje mjere ključne politike EU, kao što je Garancija za mlade, doprinose uključenosti.

- ‘potražnja’ za ili ‘spremnost prihvaćanja’ doprinosa nacionalnih vijeća mlađih od strane stvaratelja politika (npr., da li postoji otvorenost prema novim idejama i/ili političko očekivanje, ili pak zakonski preuvjet, da nacionalna vijeća mlađih budu ili bi trebala biti konzultirana),
- kontekst, uključujući faktore kao što su politička promjena i konkurenca od strane drugih dionika koji žele utjecati na kreiranje politike.

Pozicioniranje nacionalnih vijeća mlađih također je važno. Ova publikacija ističe nestalne okolnosti u kojima većina nacionalnih vijeća mlađih djeluje te načine na koje njihov utjecaj može opadati i rasti, čak i kada se njihova ‘ponuda’ ne mijenja. Da upotrijebimo morsku metaforu, snažna ‘plima’ (kao što je politička promjena) lako može odnijeti ‘dvorac’ (utjecaj nacionalnih vijeća mlađih) izgrađen od pjeska. Zbog toga nacionalna vijeća mlađih moraju biti ‘agilna’ te znati brzo reagirati. Moraju se pozicionirati (i repozicionirati) te razvijati nove odnose s ključnim dionicima, ovisno o svojoj interpretaciji promjenjivog okruženja politika (i političkog okruženja). Ovo je posebice važno tamo gdje su njihovi temelji slabi (uslijed nestalnih okolnosti) jer su, na primjer, kultura i tradicija uključivanja nacionalnih vijeća mlađih u stvaranje politika relativno nova i krhka pojava.

Ova publikacija također zaključuje da nacionalna vijeća mlađih nemaju urođeno pravo na utjecaj – pravo na utjecaj potrebno je zaslužiti te zahtjeva ustrajnost, strpljivost², pragmatizam, stručnost i političku ‘pamet’ (razumijevanje, inteligenciju) od strane nacionalnih vijeća mlađih.

Pravo na utjecaj ne osvaja se lako. Kreiranje politika je komplikiran proces te ne postoji ‘čarobni štapić’ koji će osigurati da nacionalna vijeća mlađih mogu utjecati na taj proces: nešto što djeluje u jednom slučaju možda neće djelovati u drugom. Uz to, utjecaj na stvaranje politika ovisi o nizu čimbenika nad kojima nacionalna vijeća mlađih imaju različit stupanj kontrole.

S pozitivne strane, postoje mnogi primjeri gdje su nacionalna vijeća mlađih uvjereni da su utjecala na politike (premda je zbog manjka čvrstih dokaza teško izvući nepobitne zaključke) te postoji potencijal da nacionalna vijeća mlađih sagleđaju vlastite prakse i uče iz iskustva drugih vijeća (što ovaj projekt i omogućava).

² Npr. potrebno je određeno vrijeme kako bi se izgradili odnosi, prijedlozi politika mogu biti odmah prihvaćeni ili mogu proći godine dok sasvim sazriju, konteksti se mijenjaju, nekad na bolje, a nekad na gore.

1. UVOD

Nacionalna vijeća mladih

Nacionalno vijeće mladih je "krovna organizacija neprofitnih udruga za mlađe, a ponekad i drugih organizacija koje se bave mlađima. Nacionalna vijeća mladih primarno djeluju kao uslužne organizacije za svoje članice, no ona su ujedno i lobistička i zagovaračka tijela" (Europski forum mladih, 2014., str. 50).³

Nacionalna vijeća mladih "izražavaju konsolidirani glas mladih kroz udruge za mlađe" (ibid., str. 18). Ona se bave zagovaranjem u ime mladih te pružaju podršku svojim članicama (primjerice, kroz prikupljanje informacija i izgradnju kapaciteta). Utjecanje na politike koje se tiču mladih također se smatra jednom od njihovih "najvažnijih" uloga, a u idealnoj situaciji nacionalna vijeća mladih su "ravnopravni partneri vladama u donošenju odluka" (ibid., str. 19-20).

Nacionalna vijeća mladih u pravilu imaju upravni odbor (ili izvršno tijelo) koje određuje strateški pravac djelovanja te nadgleda rad vijeća, djelatnike (uključujući i volontere) koji su zaduženi za svakodnevno djelovanje vijeća, te članske organizacije (članice) (ibid.).

Projekt "Bolje strategije za mlađe, mlađi za bolje strategije"

Projekt "Bolje strategije za mlađe, mlađi za bolje strategije" financiran je u sklopu programa Erasmus+ te sufinanciran od strane Grada Zagreba, a ima za cilj doprinijeti stvaranju sveobuhvatnijih, koherentnijih i učinkovitijih politika za mlađe na europskoj i nacionalnoj razini. Projekt je nastao kao odgovor na uočeni "manjak konceptualnih standarda u razvoju strateških i programske dokumenata," s obzirom na "različite kapacitete pojedinačnih nacionalnih vijeća mladih (za iniciranje i zagovaranje) te različite stupnjeve razvoja sektora mladih u različitim europskim državama".⁴

Projekt ima za cilj razviti "zagovaračku agendu o nužnosti razvijanja standarda osiguravanja kvalitete za nacionalne strateške i programske dokumente koji se tiču mlađih". Očekuje se da će to uključivati "konceptualne standarde koji će biti primjenjivi i u drugim zemljama, bez obzira na njihov specifični kontekst i fazu razvoja".⁵

³ Europski forum mladih (2014.), Everything You Always Wanted To Know About National Youth Councils, But Were Too Afraid To Ask; dostupno na <http://www.youthforum.org/assets/2014/11/YF-NationalYouthCouncils-WEB-2P.pdf>.

⁴ Preuzeto sa internetske stranice Mreže mladih Hrvatske (uključujući informacije o projektu "Bolje strategije za mlađe, mlađi za bolje strategije" koji je financiran u okviru programa Erasmus+ te sufinanciran od strane Grada Zagreba): <http://www.mmh.hr/en/our-work/erasmus-better-strategies-for-youthyouth-for-better-strategies>

⁵ Ibid.

Otkrivanje ključnih pitanja u razvoju i provedbi strateških dokumenata u okviru politika za mlade

U sklopu projekta tim istraživača predvođen organizacijom People and Work Unit, u suradnji s profesorom Howardom Williamsonom, mapirao je ključna pitanja u razvoju i provedbi strateških dokumenata politike za mlade iz perspektive nacionalnih vijeća mladih. Otkrivajući ključne izazove s kojima se suočavaju kako nacionalna vijeća mladih tako i drugi akteri zaduženi za provedbu strateških dokumenata za mlade u EU, istraživanje ističe potencijalne prioritete za razvoj programskih i zagovaračkih alata.



2. IZVORI I METODE

Uvod

Ovo izvješće temelji se na tri ključna izvora podataka:

- pregledu literature o politici za mlade u deset europskih zemalja,
- anketi provedenoj na uzorku nacionalnih vijeća mladih diljem Europe,
- intervjuima s predstvincima nacionalnih vijeća mladih diljem Europe.

Pregled literature o politikama za mlade

Pregled literature o politikama za mlade obuhvatio je deset zemalja: Albaniju, Belgiju, Dansku, Estoniju, Grčku, Norvešku, Portugal, Srbiju, Slovačku i Ujedinjeno Kraljevstvo. Ove su zemlje odabrane kako bi se dobio dobar presjek "tipova socijalnih režima"⁶, politika za mlade i institucionalnih tradicija⁷. Dodatni detalji nalaze se u Dodatku 1. Pregled literature obuhvatio je podatke iz međunarodnih pregleda nacionalnih politika za mlade Vijeća Europe, te nacionalne informativne biltene i podatke Europskog centra znanja za politiku za mlade (EKCYP).

Istraživanje se usredotočilo na **evoluciju i razvoj nacionalnih politika za mlade, uključujući:**

- programske smjernice za politiku za mlade (npr. svrhe/ciljevi politika ⁸),
- dionike/aktere (npr. ključne vladine i nevladine institucije) uključene u stvaranje politika za mlade,
- širinu i dubinu politike za mlade, uključujući opseg primjene (npr. koja su područja⁹ obuhvaćena politikama za mlade ili pak izostavljena), povezanost (poput povezanosti s drugim vrstama politika, kao što su npr. stambene, zdravstvene itd.) i koordiniranje politika.

6 Ovo se temelji na Esping-Andersenovoj tipologiji socijalnih država koja obuhvaća tri tipa: liberalni, konzervativno-korporativni, i socijalno-demokratski (Esping-Andersen, Gösta (1990.), Tri svijeta socijalnoga kapitalizma, Princeton, New Jersey: Princeton University Press). Ovu su tipologiju kasnije dodatno razradili drugi, poput Andreasa Walthera.

7 Na primjer, Norveška, koja je članica Europskog ekonomskog prostora no ne je članica Europske unije, predstavlja nordijski tip socijalnog režima koji karakteriziraju dobro utemeljene velikodušnu i pozitivnu politiku za mlade, dok Slovačka, koja je postala članicom Europske unije prije 10 godina, predstavlja postsocijalistički tip režima, u kojem je politika za mlade u početnoj fazi razvoja.

8 Na primjer, sudjelovanje i građansko djelovanje, pristup informacijama/informiranim izvorima, multikulturalizam, manjine, religija, mobilnost, zaštita, jednake mogućnosti, okoliš.

9 Na primjer, obrazovanje i cjeloživotno učenje, zapošljavanje, zdravlje, stanovanje, socijalna zaštita, obiteljska politika i socijalna zaštita djece, razonoda i kultura, maloljetničko pravosuđe.

Pregled literature je također obuhvatio i **provedbu i učinak nacionalnih politika za mlade**, uključujući njihov utjecaj na odluke o financiranju politika za mlade.

Anketa provedena s nacionalnim vijećima mladih

S nacionalnim vijećima mladih provedena je anketa putem internetskog upitnika poslanog svim europskim nacionalnim vijećima mladih (n=39) u kolovozu 2015. Upitnik se usredotočio na sljedeće teme:

- struktura nacionalnih politika za mlade,
- opseg nacionalnih politika za mlade,
- učinak nacionalnih politika za mlade na mlade,
- stupanj uključenosti nacionalnih vijeća mladih u proces stvaranja nacionalne politike za mlade te kako ga povećati.

Primljena su **23 odgovora** koji su obuhvatili ovih **19 zemalja**: Austriju (OJV¹⁰), Azerbajdžan (NAY-ORA¹¹), Bjelorusiju (RADA¹²), Belgiju – Flandriju (VJR¹³), Bugarsku (NMF¹⁴), Cipar (CYC¹⁵), Dansku (DUF¹⁶), Estoniju (ENL¹⁷), Finsku (Alliansi), Island (LÆF¹⁸), Irska (NCYI¹⁹), Litvu (LIJOT²⁰), Makedoniju (HMCN/NMS²¹), Norvešku (LNU²²), Rusiju (NYCR²³), Srbiju (KOMS²⁴), Slovačku (RMS²⁵), Španjolsku (CJE²⁶) i Švedsku (LSU²⁷). Otprilike dvije trećine ispitanika predstavljali su države članice Europske unije.

10 Österreichische Kinder und Jugendvertretung

11 Nacionalni savez udruga za mlade Azerbajdžana

12 Savez javnih udruga za mlade i djecu Bjelorusije

13 Vlaamse Jeugdraad

14 Naciolen Mladezki Forum

15 Vijeće mladih Cipra

16 Dansk Ungdoms Fællesråd

17 Nacionalno vijeće mladih Estonije

18 Landsamband æskulýðsfélaga,

19 Nacionalno vijeće mladih Irske

20 Lietuvos jaunimo organizacijų taryba (Litva)

21 Националниот младински совет е на Македонија / Nacionalno vijeće mladih Makedonije

22 Landsrådet for Norske barne- og ungdomsorganisasjoner

23 Nacionalno vijeće mladih Rusije

24 Krovna organizacija mladih Srbije

25 Vijeće mladih Slovačke

26 Consejo de la Juventud de España

27 Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer

Intervjui s nacionalnim vijećima mladih

Intervjui s predstavnicima partnera na projektu – Österreichische Kinder und Jugendvertretung Verein (nacionalno vijeće mladih Austrije), Nacionalni forum mladih Bugarske, Mreža mladih Hrvatske, Vijeće mladih Cipra, Federatia Consiliul Tineretului din Romania, Mladinski svet Slovenije (nacionalno vijeće mladih Slovenije), Forum Nazionale Dei Giovani Associazione (nacionalno vijeće mladih Italije) – provedeni su u svibnju 2015.

U razdoblju od rujna do studenog 2015. godine provedeni su intervjui s dodatnih deset nacionalnih vijeća mladih: Savez javnih udruga za mlade i djecu Bjelorusije (RADA), Britansko vijeće mladih (BYC), Nacionalno vijeće mladih Estonije (ENL), Suomen Nuorisoyheteistyö Allianssi ry (nacionalno vijeće mladih Finske), Nemzeti Ifjúsági Tanács – NIT (nacionalno vijeće mladih Mađarske), Conférence Générale de la Jeunesse Luxembourgoise – CGJL (nacionalno vijeće mladih Luxemburga), Националниот младински совет е на Македонија – HMCM (nacionalno vijeće mladih Makedonije), Nacionalno vijeće mladih Rusije (NYCR), Krovna Organizacija Mladih Srbije (KOMS) i Nacionalno vijeće mladih Švicarske (SNYC).

O rezultatima intervjeta raspravljaljalo se s projektnim partnerima na treningu izgradnje kapaciteta održanom u studenom 2015.



3. UKLJUČENOST NACIONALNIH VIJEĆA MLADIH U STVARANJE NACIONALNE POLITIKE ZA MLADE (pristup procesu stvaranja politika)

Sva anketirana nacionalna vijeća mladih izuzev dva izvijestila su da su bila uključena u razvijanje politika za mlade.²⁸ Među vijećima koja su bila uključena, većina je izrazila zadovoljstvo svojom razinom uključenosti dok je manji broj njih izrazio frustriranost. Pa ipak, kako iznosimo u ovom poglavlju, načini na koje se nacionalna vijeća mladih uključuju te razine pristupa koje imaju variraju značajno s obzirom i na zemlju i na vrijeme u kojem djeluju.

Modeli uključenosti

Kroz intervjue s nacionalnim vijećima mladih identificirana su četiri općenita modela uključenosti u stvaranje nacionalnih²⁹ politika za mlade:

- **formalni suradnički modeli** u okviru kojih su, na primjer, nacionalna vijeća mladih bila pozvana da doprinesu procesima stvaranja politika putem redovitih sastanaka (čija je učestalost varirala od mjesečnih do godišnjih sastanaka) s državnim službenicima i/ili političarima,³⁰
- **više neformalni ili ad hoc suradnički modeli** u okviru kojih su, na primjer, nacionalna vijeća mladih bila pozvana da doprinesu stvaranju politika koje se tiču nekog specifičnog pitanja, putem poziva da sudjeluju u radnoj grupi

28 Iznimke su bile jedno nacionalno vijeće mladih koje je bilo formalno isključeno iz proces kreiranja politike za mlade budući da nije bilo priznato kao službeno nacionalno vijeće mladih od strane vlade te jedno nacionalno vijeće mladih koje se opisalo kao "međunarodna nevladina udruga".

29 U gotovo svim slučajevima primarni fokus nacionalnih vijeća mladih je stvaranje nacionalnih politika, dok se članice nacionalnih vijeća mladih uglavnom smatraju zaduženima za rad s regionalnim ili lokalnim vlastima. Prema riječima jednog nacionalnog vijeća mladih: "Naše članice rade s općinama". Izuzetci su, na primjer, Nacionalno vijeće mladih Flandrije (VJR), CRIJ (Comité pour les Relations Internationales de Jeunesse) i RDJ (Rat der Deutschsprachigen Jugend) koji predstavljaju flamansko i njemačko govorno stanovništvo u Belgiji.

30 Na primjer, jedno nacionalno vijeće mladih djeluje kao savjetodavno tijelo prilikom stvaranja politika te je stalni član nacionalnog vijeća za obrazovanje.

ili da podnesu komentar na neki dokument, s fokusom na specifično pitanje, politiku ili program,³¹

- **facilitacijski ili “omogućavajući” modeli** u okviru kojih su nacionalna vijeća mladih uvela druge dionike – prvenstveno svoje članice³², ali i mlađe³³ – u proces stvaranja politika (umjesto da su vijeća sama direktno utjecala na politike),
- **konfrontacijski modeli** u okviru kojih su nacionalna vijeća mladih bila isključena iz formalnih procesa stvaranja politika te su se umjesto toga usredotočila na zagovaranje promjena ‘izvana’.³⁴

Formalni suradnički modeli pojavljivali su se najčešće dok su se konfrontacijski modeli pojavljivali najmanje često.

Većina nacionalnih vijeća mladih (obuhvaćenih istraživanjem) kombinirala je više različitih modela (modeli nisu međusobno isključivi). Tako su neka nacionalna vijeća mladih, na primjer, bila uključena u formalne suradničke procese vezano uz određena pitanja dok su istovremeno zauzimala više konfrontacijski stav vezano uz neka druga pitanja. Istovremeno je primjećeno da su nekim nacionalnim vijećima mladih konfrontacijski modeli bili “nezamislivi” s obzirom na političku kulturu u kojoj djeluju, dok je druge isključenost iz procesa stvaranja politika prisilno navela na konfrontacijske modele.

Suradnički su modeli nacionalnim vijećima mladih omogućavali da izgrađuju odnose s ključnim stvarateljima politika. To su često bili ključni državni službenici u ministarstvima ili uredima za mlađe (ili ekvivalentnim institucijama). U nekim su slučajevima ti odnosi bili opisani kao višegodišnji i veoma prijateljski, pri čemu su obje strane bile otvorene prema novim idejama. Ovi su se odnosi približavali idealu vlada i nacionalnih vijeća mladih kao jednakih partnera (vidi publikaciju Europskog foruma mladih iz 2014.);³⁵ na primjer, prema riječima jednog nacionalnog vijeća mladih, njihovo Ministarstvo obrazovanja i istraživanja (koje je zaduženo za politiku za mlađe) smatralo ih je “potrebnim” i cijenjenim “strateškim partnerom”.

31 Jedan oblik ovakvog modela bila bi, na primjer, suradnja jednog nacionalnog vijeća mladih s parlamentarnim odborima kako bi podrobno razmotrili vladine politike i programe.

32 U intervjuima su nacionalna vijeća mladih opisala kako su, primjerice, koristila stručnost svojih članica te, primjerice, uključivala sindikate u rasprave o zapošljavanju mladih. Tijekom proučavanja literature o politikama pojedinih država također se uočilo da je, na primjer, uloga Nacionalnog vijeća mladih Albanije opisana kao usredotočena na osnaživanje kapaciteta udruža za mlađe te pružanje podrške njihovom dalnjem razvoju kroz edukacije.

33 Na primjer, jedno nacionalno vijeće mladih opisalo je svoju ulogu kao: “facilitacija za mlađe; mi smo platforma koja omogućava”. Svoju je ulogu to vijeće poistovjetilo s ulogom “producentske kuće. Mi izgrađujemo platformu, ministra dovodimo u prvi red (publiku), postavljamo rasvjetu i pozornicu i učimo mlade kako da sviraju instrumente, ali pjesma koju izvode je njihova vlastita”. Slično tome, jedno drugo nacionalno vijeće mladih naglasilo je svoju ulogu u pružanju mogućnosti mladima da sudjeluju. Proučavanjem literature uočeno je da se ENL, nacionalno vijeće mladih Estonije, smatra organizacijom koja omogućava snažniji angažman mladih kao korisnika usluga (facilitacijski model), radije nego kao organizacija koja zagovara promjene politika.

34 U manjem je broju slučajeva uočeno da su zakonski propisi koji se tiču, primjerice, veličine i sastava ‘priznatih’ nacionalnih vijeća mladih tim vijećima aktivno ograničavali pristup procesu stvaranja politika.

35 Europski forum mladih (2014.), *Everything You Always Wanted To Know About National Youth Councils, But Were Too Afraid To Ask*, dostupno na <http://www.youthforum.org/assets/2014/11/YFJ-NationalYouthCouncils-WEB-2P.pdf>

Nasuprot tome, u malom broju slučajeva nacionalna vijeća mladih nisu bila formalno prepoznata od strane vlada te su bila isključena iz formalnih suradničkih modela. Na primjer, jedno nacionalno vijeće mladih izjavilo je: "među nama ne postoji nikakav odnos... mi smo na suprotnoj strani od Nacionalne agencije za mlađe i sport". Pa ipak, to nije značilo da su potpuno isključeni. Prema njihovim riječima, i dalje su bili uključeni u više neformalne, ad hoc modele suradnje (kao što je sudjelovanje u radnim grupama) te su uspostavili puno toplije odnose s drugim dijelovima vlasti, kao što je Sekretarijat za europske poslove.

Malo je apsolutnih krajnosti te se nacionalna vijeća mladih uglavnom nalaze negdje u kontinuumu od uključenosti gdje nastupaju kao de facto jednaki partneri do potpune isključenosti.

Razina uključenosti (ili sudjelovanja) nacionalnih vijeća mladih rijetko je kad bila nepromijenjiva; čak i ona vijeća koja su se smatrala jednakim partnerima povremeno bi se našla potpuno isključena. Ovo odražava ovisnost nacionalnih vijeća mladih o 'milosti' (ili dobroj volji) vlada, koju vlade mogu uskratiti kad im to odgovara. Razina uključenosti također se razlikovala ovisno o ministarstvu ili području politike koja je bila u pitanju. Tako su, na primjer, odnosi između nacionalnih vijeća mladih i ministarstava za mlađe (ili ekvivalentnih resora) uglavnom bili snažniji nego odnosi između nacionalnih vijeća mladih i ministarstava rada (ili ekvivalentnih resora).³⁶

Intervjui provedeni s nacionalnim vijećima mladih također su ukazali na duboki jaz između država koje imaju dugu i dobro utemeljenu kulturu savjetovanja, kao što su Finska i Luksemburg, i država u kojima je uloga nacionalnih vijeća mladih u stvaranju nacionalnih politika još uvijek u razvoju, kao što su Makedonija i Bjelorusija. U zemljama s razvijenom kulturom savjetovanja, pristup nacionalnih vijeća mladih stvarateljima politika je formaliziran i dobro utvrđen (te stoga i relativno stabilan). U njima ujedno prevladava i osjećaj da je politička kultura otvorena i dovoljno 'zrela' da podnese kritike od strane organizacija civilnog društva, kao što su nacionalna vijeća mladih, koje financira država.³⁷ S druge strane, u državama bez takve razvijene kulture, pristup i utjecaj na stvaranje politika smatraju se daleko promjenjivijima te su opadali i rasli tijekom posljednjih 10-15 godina.³⁸ Na primjer, jedno nacionalno vijeće mladih opisalo je svoj početni dobar odnos s vladom u kasnim 1990.-tima nakon kojeg je uslijedio gubitak službenog statusa nacionalnog vijeća mladih 2006. godine, što je za posljedicu imalo isključivanje organizacije iz procesa stvaranja politika. Takva promjenjivost značila je da su neka nacionalna vijeća mladih zagovarala više formalan i institucionalan proces suradnje jer, prema riječima jednog vijeća, "ništa nije sigurno" kad se radi o njihovom pristupu stvaranju politika.

36 Ipak, ovo bi se moglo promijeniti, te je uočeno da nove inicijative – prvenstveno Garancija za mlađe – otvaraju nove mogućnosti za angažman u nekim (ali ne svim) državama.

37 Na primjer, prema riječima jednog nacionalnog vijeća mladih: "Kao nevladina organizacija, slobodni smo raditi što želimo – [ime zemlje izostavljeno] ima dobru tradiciju organizacija civilnog društva koje se ne boje vlade dok vlade ne obustavljaju subvencije [nevladinim organizacijama], bez obzira što ih one kritiziraju".

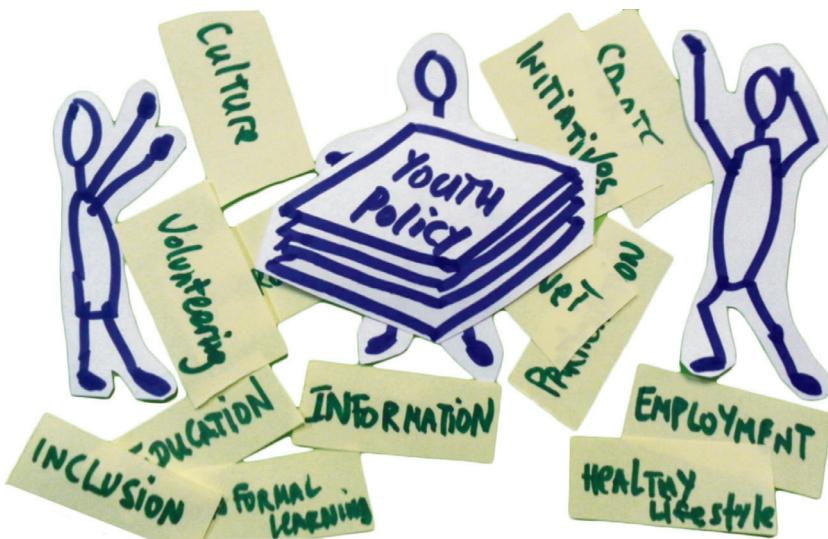
38 Na primjer, jedno nacionalno vijeće mladih objasnilo je da je u prošlosti imalo "dosta značajan utjecaj... blisku suradnju [s vladom]... vlada nas je slušala". Međutim, to se sve promijenilo oko 2000. godine, organizacije civilnog društva počele su osjećati pritisak od strane vlade, politička se situacija promijenila te su one isključene iz procesa.

Doprinos nacionalnih vijeća mladih stvaranju politika

Identificirani su različiti oblici doprinosa stvaranju politika, uključujući:

- artikuliranje 'glasa' mladih (zastupanje ili zagovaranje u ime mladih i svojih članica),
- pružanje stručnog savjetovanja na području politike za mlade,
- omogućavanje procesa savjetovanja i/ili stvaranja politika,³⁹
- provođenje istraživanja (uključujući praćenje provedbe i učinaka).⁴⁰

Artikuliranje 'glasa' mladih bio je najčešći oblik doprinosa dok je provođenje istraživanja bio najmanje čest oblik. Neke su uloge percipirane kao uzajamno podupiruće te je, na primjer, uočeno da je možda nužno da se nacionalna vijeća mladih percipiraju kao stručna kako bi bila u mogućnosti vjerodostojno artikulirati glas mladih.



39 Na primjer, jedno je nacionalno vijeće mladih navelo sudjelovanje mladih kao ključno područje stručnosti te opisalo kako je, na primjer, omogućilo sudjelovanje 200 mladih u "sastancima mladih" koje je organizirala federalna vlada. Slično tome, jedno drugo nacionalno vijeće mladih radije se usredotočuje na omogućavanje sudjelovanja mladih nego na zagovaranje njihovih interesa.

40 Na primjer, jedno nacionalno vijeće mladih opisalo je kako je pokušalo prikupiti podatke o stanju mladih u zemlji kroz rasprave s drugim udružama za mlade te traženjem informacija od vlade, premda je naglasilo da ono nije "istraživačka organizacija". Jedno drugo vijeće opisalo je svoju suradnju s Istraživačkom mrežom mladih svoje zemlje, organizacijom koju su dobro poznavali i od koje su povremeno naručivali studije.

4. UTJECAJ NACIONALNIH VIJEĆA MLADIH NA NACIONALNU POLITIKU ZA MLADE

Uvod

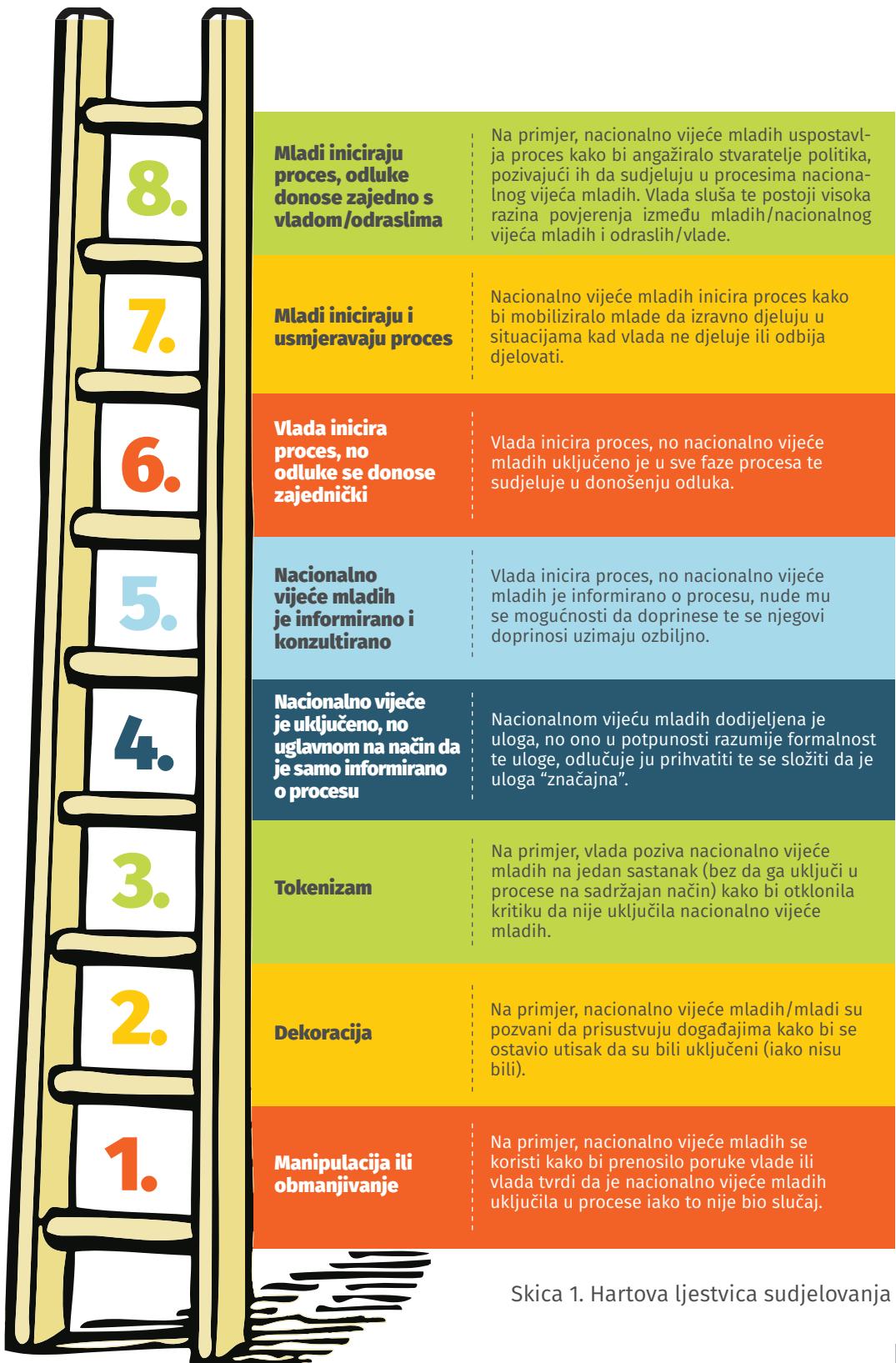
Kako iznosimo u ovom poglavlju, intervjui provedeni s nacionalnim vijećima mladih ukazali su na određeni stupanj frustracije uslijed činjenice da nacionalna vijeća mladih koja su formalno uključena u proces stvaranja politika (dakle, imaju pristup), često istovremeno imaju ograničen utjecaj na stvaranje politika.⁴¹ Kao što je jedno vijeće reklo: možda ih se "sluša" no zapravo ih se "ignorira" ili ne shvaća ozbiljno. Uz to, iskazana je zabrinutost zbog činjenice da čak i ako utječu na politike na papiru, u praksi se one često razlikuju (na primjer, zbog slabe provedbe ili zbog slabe povezanosti između politike za mlade i dodijeljenih proračunskih sredstava).

Razine sudjelovanja

Hartova ljestvica sudjelovanja⁴² (vidi Skicu 1) može poslužiti kako bi se mapirale razine sudjelovanja nacionalnih vijeća mladih u stvaranju politika. Jedino se pet najviših razina ljestvice smatra modelima sudjelovanja, pri čemu je najviša razina sudjelovanja osma. Ovaj model pomaže naglasiti da postoje različiti stupnjevi sudjelovanja te da uključenost nacionalnih vijeća mladih u proces stvaranja politika ne znači nužno da ona mogu sudjelovati u stvaranju politika. Na primjer, njihova uključenost može biti tek "dekorativna", a kako je istaknuto u prethodnom poglavlju, neka su se nacionalna vijeća mladih žalila da su bila uključena no da ih se nije slušalo.

⁴¹ Pregled literature o politici za mlade individualnih država nije pružio puno dokaza o ulogama i utjecaju nacionalnih vijeća mladih u stvaranju politika. Premda su nacionalna vijeća mladih bila vidljiva u svim pregledima literature pojedinih država (s iznimkom Albanije u dvogodišnjem periodu nakon 2008.) te su mnoga imala aktivnu podršku države, primjeri njihova utjecaja bili su ograničeni. To bi mogla biti posljedica analiziranih izvora.

⁴² Hartova ljestvica sudjelovanja (Hart, R., 1992., Children's Participation: from Tokenism to Citizenship, Firenca: UNICEF Innocenti Research Centre) oslanja se na raniji Arnsteinov rad (Arnstein, S. R. "A Ladder of Citizen Participation", JAIP, vol. 35, br. 4, srpanj 1969., str. 216-224).



Skica 1. Hartova ljestvica sudjelovanja

O Hartovoj ljestvici sudjelovanja nacionalna su vijeća mladih raspravljala na treningu izgradnje kapaciteta. Većina nacionalnih vijeća mladih pozicionirala se negdje oko 5. stupnja ljestvice (drugim riječima, iako su vlade inicirale procese u koje su bili uključeni, razumjeli su te procese i osjećali da je njihov doprinos procesima shvaćen ozbiljno).⁴³ Prilikom diskusija određeni je broj nacionalnih vijeća mladih komentirao da bi ovaj stupanj uključenosti mogao biti poželjan budući da, kad bi se popeli na višu razinu na kojoj bi istinski zajednički sudjelovali s vladama u donošenju odluka vezanih uz politike za mlađe, nacionalna vijeća mladih mogla bi izgubiti svoju neovisnost. Ipak, postojali su i pozitivni primjeri u kojima su nacionalna vijeća mladih sama inicirala procese, premda se stupanj uključenosti vlada u te procese razlikovao.

Razmjer utjecaja nacionalnih vijeća mladih

Intervjui provedeni s nacionalnim vijećima mladih pokazali su da je njihov utjecaj često dosta usko usredotočen, odnosno ‘usmjeren’; pa tako, kako je naznačeno u trećem poglavljiju, premda mogu biti snažno povezana s ministarstvom mladih (ili sličnim ministarstvom) često su puno slabije povezana s drugim ministarstvima ili državnim uredima. Uz to, čak i u slučajevima kad su nacionalna vijeća mladih osjećala da imaju pristup i utjecaj na državne službenike u ministarstvu mladih (ili sličnom ministarstvu), neka su izrazila zabrinutost da su ta ministarstva sama po sebi relativno mali ili donekle marginalni igrači čiji je utjecaj na druga ministarstva zadužena za politike za mlađe, u područjima kao što su obrazovanje ili zapošljavanje, ograničen.⁴⁴ Smanjenja proračunskih sredstava, kao odgovor na politike štednje, također su ograničavala ‘prostor za manevriranje’ ministarstava za mlađe (ili sličnih ministarstava).

Odnosi s ključnim dionicima u javnom sektoru (na razini vlasti i šire) kao i, na primjer, u istraživačkoj zajednici, činili su važan dio utjecaja nacionalnih vijeća mladih. U takvim je slučajevima relativno mala veličina nekih država, poput Luksemburga ili Estonije, smatrana prednošću: na primjer, prema riječima jednog nacionalnog vijeća mladih, “lako je uspostaviti veze ukoliko to želite”. S druge

⁴³ Sudionicima je naloženo da odrede svoj položaj na ljestvici od manipulacije do zajedničkog donošenja odluka. Međutim, njihove razine sudjelovanja nisu sustavno mapirane na temelju Hartovih osam kategorija te je, na primjer, zabrinutost u pogledu nepreglednosti nekih procesa donošenja odluka komplikirala kategorizaciju.

⁴⁴ Slično tome, kako navodi priručnik o politikama za mlađe Vijeće Europe: “Od najviše je važnosti ... političko zagovaranje prava mladih kojima se prečesto ne pridaje dovoljno političke važnosti, čak i kada se tvrdi da se mlađe treba smatrati resursom a ne problemom te da oni predstavljaju budućnost o kojoj svi ovisimo... Gdje se ‘mladi’ nalaze u okviru nacionalnih politika i tko se za njih zalaže će uvijek biti ključna karakteristika evolucije politika za mlađe” (Williamson, H. u Vijeće Europe, 2012., Compendium of Council of Europe approaches to key youth policy and youth work issues, dostupno na: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/PR_material/2012_Compendium_all_en.pdf, str. 8)

strane, uslijed decentraliziranih ili federalnih struktura stvaranja politika (kao u Švicarskoj ili kao u ekstremnom slučaju podijeljenog Cipra) u nekim je državama nacionalnim vijećima mlađih bilo teže graditi odnose te je njihov utjecaj često bio ograničen (budući da, kako je opisano u trećem poglavlju, nacionalna vijeća mlađih prvenstveno djeluju na nacionalnoj i Europskoj razini, umjesto na regionalnoj ili lokalnoj). To može dovesti do toga da se, na primjer, 'dobra' nacionalna politika loše provodi na razini lokalne vlasti.

'Zakon ponude i potražnje' u procesima utjecanja na politike

Utjecaj nacionalnih vijeća mlađih ovisi kako o tome što nacionalna vijeća mlađih nude (ponuda) tako i o tome što stvaratelji politika žele (potražnja). Ta su dva faktora povezana (ponuda može utjecati na potražnju i obrnuto). No nacionalnim vijećima mlađih općenito je lakše promijeniti stvari na strani ponude (to jest, ono što ona nude stvarateljima politika) te su vijeća često isticala kako su se morala boriti za utjecaj. Na primjer, kako je jedno nacionalno vijeće objasnilo: "Morali smo ga zaslužiti... oni [vlada] ne čitaju povelje UN-a [o sudjelovanju] i ne daju nam pravo glasa – moramo se boriti [za njega]."

Sa strane potražnje, intervju i anketa provedena u nacionalnim vijećima mlađih pokazali su da su ključni faktori **resursi nacionalnih vijeća mlađih** (uključujući njihovu stručnost, veličinu i kontakte), što možemo smatrati njihovim financijskim, ljudskim i društvenim kapitalom. Ti su resursi utjelovljeni u osoblju, članicama⁴⁵ i upravnim odborima nacionalnih vijeća mlađih, te je njihova snaga utjecala, primjerice, na:

- održivost nacionalnih vijeća mlađih i njihovu ovisnost o državnom financiraju,
- koherentnost i učinkovitost nacionalnih vijeća mlađih te, primjerice, njihovu sposobnost da prevladaju unutarnje napetosti i utvrde zajednički stav o politikama,
- kvalitetu (i vrijednost) njihovih doprinosa politikama (kao što su dokumenti o politikama i doprinosi radnih grupa),⁴⁶
- prezentaciju i 'oblikovanje' ideja za politike kako bi se uklopile u prevladavajuće diskurse o politikama,
- kvalitetu i opseg njihovih društvenih mreža (koje određuju, primjerice, kome imaju pristup i na koga potencijalno mogu utjecati, kao i kome se mogu obratiti ako trebaju stručne savjete i podršku).

⁴⁵ Smatralo se da relativna slabost nekih članica – za koje se, na primjer, smatralo da im nedostaje interesa i/ili kapaciteta da se bave zagovaranjem politika – ograničava utjecaj nacionalnih vijeća mlađih, premda osoblju i upravnom odboru nacionalnog vijeća mlađih može dati veću autonomiju u određivanju ciljeva vezanih uz utjecanje na politike.

⁴⁶ Smatralo se da je kvaliteta važna. Prema riječima jednog nacionalnog vijeća mlađih: "Kvalitetan rad je važan: vlada je bila impresionirana".

Spremnost nacionalnih vijeća mladih da djeluju konstruktivno također je iskrasnula kao ključna tema, koju ćemo dodatno razmotriti dalje u tekstu.

Sa strane ‘potražnje’, anketa i intervju s nacionalnim vijećima mladih pokazali su da su ključni faktori:

- kakvo mišljenje stvaratelji politika imaju o nacionalnim vijećima mladih, uključujući njihovo mišljenje o vjerodostojnosti i/ili legitimnosti nacionalnih vijeća mladih (na primjer, smatraju li da nacionalna vijeća mladih posjeduju stručnosti i/ili da ona ‘zbilja’ predstavljaju ‘glas’ mladih⁴⁷), što možemo smatrati reputacijskim kapitalom nacionalnih vijeća mladih,⁴⁸
- potreba stvaratelja politika da uključe nacionalna vijeća mladih zbog, na primjer, ograničene stručnosti ili kapaciteta samih stvaratelja politika, političkih očekivanja da će nacionalna vijeća mladih biti konzultirana ili pak zakona koji zahtijevaju da nacionalna vijeća mladih budu konzultirana, i/ili ovisnosti o nevladinim udrugama za mlade da kreiraju politiku,⁴⁹
- konkurenčija od strane drugih koji žele utjecati na politiku, kao što su pomaclaci političkih stranaka, studentska tijela ili ‘suparnička’ vijeća mladih,⁵⁰
- spremnost stvaratelja politika da prihvate nove ideje (koja, na primjer, može biti veća tamo gdje su politike za mlade manje utvrđene),⁵¹
- prilike za djelovanje, na koje utječu faktori kao što su:
 1. centraliziranost ili fragmentiranost procesa stvaranja politike za mlade,⁵²
 2. vremenski tijek ciklusa stvaranja politika (gdje se, na primjer, više prilika pruža u razdobljima kad se razvijaju nove politike dok se, nasuprot tome, manje prilika pruža nakon što ciklus stvaranja politika završi⁵³),
 3. političke ideologije i političke promjene (kao što su promjene u vladu),

47 Uočeno je da se teže govori jednim glasom kad, na primjer, članice nacionalnih vijeća mladih i/ili mladi imaju različita mišljenja o pojedinom pitanju.

48 Na primjer, prema riječima jednog nacionalnog vijeća mladih: “Mi smo dugi niz godina bili ‘čuvari’ politike za mlade”..

49 “Vlada zna da se mnoge stvari neće ostvariti bez sektora za mlade, bez organizacija civilnog društva... to ih podsjeća da nas trebaju uključiti.”

50 Ovo uključuje vladina tijela, kao što je Odbor za udruge za mlade Bjelorusije, kao i nevladina tijela, kao što je Forum mladih Rumunjske, koji je veći od Nacionalnog vijeća mladih Rumunjske (CTR) koje je prepoznato od strane Europskog foruma mladih od 2014. Međutim, stanje je komplikirano, budući da su u Rumunjskoj i Vijeće mladih i Forum mladih ‘priznati’ od strane vlade; uz to je Forum mladih Rumunjske osigurao financiranje od strane EU kroz program Erasmus+ što se može smatrati oblikom priznanja.

51 Ponuđeni su primjeri “izravno kopiranih” politika, kada su politike bile ‘posuđene’ zbog čega se vrlo malo raspravljaljalo o alternativnim politikama.

52 Ponuđeni su primjeri gdje je za stvaranje politika uvelike bio zadužen manji tim unutar jednog ureda ili je pak ta dužnost bila podijeljena među više različitih ministarstava i ureda.

53 Vanjski pritisak ga također može ograničiti (npr. pritisak da se neka strategija brzo završi).

4. nacionalne ili europske politike/programi kao što su Strukturirani dijalog s mladima i Garancija za mlade (koji mogu stvoriti nove prilike i strukture za djelovanje).

Faktori mogu biti povezani. Na primjer, kapacitet može utjecati na otvorenost i obrnuto. Isto tako, može postojati napetost među faktorima: na primjer, snaga nacionalnog vijeća mlađih može značiti da stvaratelji politika, koji žele sačuvati svoju autonomiju u stvaranju politika, vijeće vide kao potencijalnu 'prijetnju'.

Konstruktivne kritike, kompromisi i suprotstavljanje

Intervjui s nacionalnim vijećima mlađih sugerirali su važnost pragmatizma i potrebe za pristajanjem na kompromise kako bi se ostvarili ciljevi. Na primjer, prema riječima jednog nacionalnog vijeća mlađih:

U prošlosti smo bili manje konstruktivni, više agresivni... Naš strateški izbor bio je surađivati. Ponekad se ne slažemo. Prvo to kažemo iza kulisa, prije nego javno istupimo.

Kako je sugovornik objasnio, prije petnaest godina:

Moja generacija... rekla je da možemo nastaviti odlaziti na sastanke bez da nešto stvorimo, ili možemo pokušati surađivati. Promijenili smo se i to je upalilo.

Nadalje je objasnio:

Pokušali smo biti neutralni, poput Amnesty-ja... biti fer u političkog igri, poštivati drugu stranu, ponašati se na konstruktivan način.

Slično tome, jedno drugo nacionalno vijeće mlađih objasnilo je svoju situaciju prije završetka procesa registracije:

Budući da nismo bili legalna organizacija, osjećali smo da se ne možemo potpuno suprotstavljati, osim ako u pitanju nije bilo nešto jako loše... Na početku je bilo jako važno da budeмо uzeti u obzir... Morali smo birati u koje ćemo se borbe upuštati... [stoga je naša uloga bila više usmjerena na pružanje podrške]... i ukazivanje na nedostatke, radije nego na izravno suprotstavljanje... Zbilja smo pokušavali na prijateljski način ukazati na stvari koje ne funkcioniraju.

Jedno drugo nacionalno vijeće mlađih objasnilo je teške izbore s kojima se vijeća mlađih ponekad susreću. Na primjer, nakon što je vlada odgodila evaluaciju

nacionalne strategije za mlade, koja je trebala biti podloga za razvoj strategije⁵⁴, kao odgovor na to

...neke [nevladine udruge] ignorirale su proces, odbile su sudjelovati kao znak protesta [zbog toga što evaluacijsko izvješće nije bilo dostupno], mi smo odlučili sudjelovati, htjeli smo doprinijeti procesu. Zaključili smo da je bolje da doprinesemo nego da stojimo po strani.

Nacionalnim vijećima mlađih bilo je važno istaknuti da suradnja nije podrazumijevala nekritičko prihvaćanje vladinih politika, te je naglasak u velikoj mjeri bio na konstruktivnoj kritici i, ponekad, izravnom suprotstavljanju.⁵⁵ Pregled literaturе o politikama za mlade pojedinih zemalja pokazao je jedan zanimljiv oblik ovakvog djelovanja: organizacija Conseil de la Jeunesse (Vijeće mlađih francuskog govornog stanovništva u Belgiji) za sebe kaže da djeluje kao "svrbeći prah" za političare.⁵⁶ Jedno od intervjuiranih nacionalnih vijeća mlađih također je objasnilo da mlađi imaju više slobode biti otvoreno kritični. To znači da omogućavanje mlađima da se obraćaju direktno političarima i stvarateljima politika, umjesto da vijeća govore u njihovo ime, u većoj mjeri dozvoljava iznošenje kritičkih stavova.

Jedno je nacionalno vijeće mlađih izrazilo frustraciju zbog činjenice što oni – i, ključno, mlađi koji su zagovarali promjene – ne bi uvijek dobili priznanje za svoje ideje kad bi te ideje bile usvojene od strane vlade. Prepoznali su potrebu da budu velikodušni i dopuste drugima da preuzmu njihove ideje (i unaprijede politike za mlađe). Međutim, ujedno su primjetili da to može značiti da njihov doprinos stvaranju politika nije prepozнат, što može ne samo obeshrabriti mlađe od daljnog lobiranja za promjene nego i utjecati na njihovo financiranje u budućnosti.

Državno financiranje: dvosjekli mač

U intervjuima provedenima s nacionalnim vijećima mlađih često se isticala napest između državnog financiranja i neovisnosti nacionalnih vijeća mlađih. Prema riječima jednog od njih: "ne gržeš ruku koja te hrani". Pa tako državno financiranje može održavati stabilnost nacionalnih vijeća mlađih, a može im i osigurati pristup stvarateljima politika kao 'prepoznatim' ili 'službenim' socijalnim partnerima. Međutim, ono ujedno može i ograničiti sposobnost nacionalnih vijeća mlađih da utječu na politike u pojedinom smjeru.⁵⁷ Kako je opisano u trećem poglavljju, ovo se nije smatralo značajnim razlogom za brigu u otvorenijim i 'zrelijim' političkim sustavima, kao što su oni u Finskoj ili Luksemburgu.

⁵⁴ Evaluacija je odgodena za prosinac 2014. dok je razvoj strategije ubrzan te su ta dva procesa postala potpuno vremenski neuskladena.

⁵⁵ Međutim, primjećeno je da je kritiziranje bilo riskantno kako za nacionalna vijeća mlađih tako i za članove njihovih upravnih odbora koji bi možda htjeli zatomiti kritiku vijeća mlađih ukoliko sami imaju političkih ambicija.

⁵⁶ <http://www.conseildelajeunesse.be/qui-sommes-nous/youth-council/>

⁵⁷ Jedno nacionalno vijeće mlađih istaknulo je i kako je smanjenje financiranja zatomilo velik dio kritika koje su dolazile iz sektora za mlađe (što može ovisiti o sve oskudnjem državnom financiranju).

Opadanje i rast utjecaja nacionalnih vijeća mladih

Utjecaj, poput pristupa (o kojem se raspravljalo u trećem poglavlju) može rasti ili padati. Intervjui ukazuju da su ključni faktori koji na to utječu:

- političke promjene i ciklusi (uključujući promjene u vladajućoj stranci, u političkom diskursu vezanom uz politiku za mlade, te u otvorenosti prema civilnom društvu),
- ciklusi politika (na primjer, utjecaj nacionalnih vijeća mladih može rasti za vrijeme formuliranja politike, a opadati za vrijeme provedbe politike),
- promjene ključnih dionika, poput promjena u upravnom odboru ili osoblju nacionalnih vijeća mladih te promjene ministara ili javnih službenika,
- vanjski događaji, kao što su ekonomski ili političke krize, koje mogu silom uvjetovati promijene u politici za mlade (koja se često smatra nižim prioritetom od drugih područja javnih politika i troškova).

Faktori su često bili povezani, pa su političke promjene vodile promjenama ključnih dionika u državnoj vlasti te su mogle značiti i promjene u politici, poništavajući reforme politike koje su nacionalna vijeća mladih prethodno promicala. Na primjer, kako je jedno nacionalno vijeće mladih objasnilo:

Srećom, ljudi u ministarstvu [državni službenici] su bili tamo od početka... [stoga] nismo morali sve ispočetka objašnjavati... no ministri se mijenjaju, moramo objašnjavati i zagovarati da nešto ostane, da ne izgubimo ono što smo postigli. No to nije lako, sektor za mlade dosad nije bio otporan na političke promjene, pogotovo na lokalnoj razini.

Isto tako, vanjski događaji, promjene ključnih dionika te političke promjene i politički procesi mogu stvoriti nove prilike. Na primjer, Srbija je morala obnoviti svoju predanost mladima nakon što su mladi predvodili aktivnosti nakon prošlogodišnjih poplava, a ambiciozni političari i stvaratelji politika mogu podići profil mladih. Stoga je važno odabrati pravi trenutak. Na primjer, kako je jedno nacionalno vijeće mladih objasnilo, kad se ono “registriralo 2012. godine, [to je bilo] u razdoblju prije izbora... [stoga je političarima bilo] popularno podržati nas, raditi s nama... [te da ih mi podržimo]”. Kako su rekli, bilo je to “dobro vrijeme” za registraciju.

Premda nacionalna vijeća mladih moraju graditi odnose sa stvarateljima politika i političarima (kako bi mogli ostvariti utjecaj), postoje i neke opasnosti za njih. Te opasnosti uključuju politizaciju ili rizik da ih se percipira kao previše bliske nekoj stranci, što može biti pozitivno ukoliko politički ‘vjetar’ puše u njihovom smjeru, no može se negativno odraziti kad se ‘vjetar’ promijeni.

Članice nacionalnih vijeća mladih

Članstvo nacionalnog vijeća mladih smatra se faktorom koji vijeću može osigurati pristup stvarateljima politika kao predstavniku svojih članica te koji vijeću daje legitimnost. U nekim slučajevima, vezano uz neka pitanja, zagovaranje politika bilo je predvođeno članicama a ne vijećem. Međutim, članstvo se ujedno smatrao faktorom koji može i ograničavati sposobnost nacionalnog vijeća mladih da utječe na politike u određenom smjeru (budući da stavove vijeća o politikama moraju podržati njegove članice, a članice se često mogu ne slagati⁵⁸). Na primjer, prema riječima jednog nacionalnog vijeća mladih:

Jedan od najvećih izazova je raznolikost udruga za mlađe kao članica, one imaju različite stavove te je veoma teško formulirati stav jer članice ne razmišljaju isto... puno je puta to razlog zašto se ne suprotstavljamo nikome, teško je navesti naše članstvo da se složi... teško je postići konsenzus.

Podaci ukazuju na to da angažiranost i zainteresiranost članica nacionalnih vijeća mladih za utjecanje na politike značajno varira, što onda značajno utječe i na autonomiju osoblja i upravnog odbora nacionalnih vijeća mladih kad je u pitanju određivanje zagovaračkih smjernica⁵⁹. U slučajevima kad se članice nacionalnog vijeća mladih nisu mogle složiti oko zajedničkog stava, nacionalno vijeće mladih je često omogućavalo izravan kontakt ključnih članica s vladom radije nego da zagovara u ime svih članica. Uz to, kod nekih ključnih pitanja, nacionalna su vijeća mladih težila tome da izravno povežu članice sa zainteresiranim stručnjacima (na primjer, uključivanjem sindikata u rasprave o zapošljavanju).

Transverzalno djelovanje

Raspon politike za mlađe je nacionalnim vijećima mladih stvorio kako izazove tako i prilike. Intervjui provedeni s vijećima pokazali su da područja politike u kojima ona nastoje ostvariti utjecaj variraju, no da su ograničena na manji broj tema, prvenstveno: sudjelovanje mladih, obrazovanje (posebice neformalno obrazovanje) i zapošljavanje mladih. Ovo odražava niz faktora, uključujući interes i prioritete nacionalnih vijeća mladih i njihovih članica, područja stručnosti nacionalnih vijeća mladih, njihov kapacitet (na primjer, stupanj do kojeg mogu pratiti 'iz sjene' različite urede/ministarstva), prilike koje se ukazuju da utječu na politiku, te izazove s kojima se mlađi suočavaju (koji predstavljaju prioritete njihovih članica) u različitim zemljama.

58 Prema riječima jednog nacionalnog vijeća mladih, postojali su slučajevi u kojima se njihovim "članicama nije svjedočio naš stav. Na primjer, stav članice [ime izostavljeno] o zakonu o alkoholu... moramo se složiti da ponekad mišljenja mogu biti različita. [ime izostavljeno] ima progresivno mišljenje, drugi su konzervativniji. U ovom slučaju, pazimo na to kako komuniciramo. Isto je i s mlađima: ne dijele svi mlađi iste stavove [drugim riječima, nemaju svi mlađi 'progresivne' stavove]."

59 Prilikom definiranja zagovaračkih smjernica, nacionalna vijeća mladih mogu predvoditi ili slijediti svoje članice.

Europska dimenzija

Neka nacionalna vijeća mladih svoje poznavanje i rad na europskim politikama za mlade vide kao način da utječu na nacionalne politike za mlade. Ovo je najčešće zabilježeno u zemljama istočne Europe gdje se utjecaj europskih politika za mlade nad nacionalnim politikama za mlade smatra snažnijim. Smatra se da članstvo u Europskom forumu za mlade daje težinu i utjecaj. Utjecaj Vijeća Europe na nacionalne politike za mlade nacionalna vijeća mladih smatraju ograničenim.⁶⁰

Pregled literature o politikama te intervjuji s nacionalnim vijećima mladih sugeriraju da su europski okviri utjecali na nacionalne politike za mlade. Taj je utjecaj bio posebice snažan u zemljama koje su svoje politike za mlade razvile 'od nule', često kao dio procesa socijalne i političke transformacije (poput Estonije, Albanije i Srbije); te su zemlje iskoristile ove okvire kako bi 'uskladile' vlastite koncepte mladih i politike za mlade s onima šire međunarodne zajednice.⁶¹ Nasuprot tome, puno je manje dokaza da su europske strategije za mlade utjecale na nacionalne politike u zemljama koje su već imale strategije za mlade (poput Portugala) ili čija infrastruktura i prepoznavanje mladih ima dugu tradiciju (poput Ujedinjenog kraljevstva, Belgije i Danske).

Intervjui s nacionalnim vijećima mladih također su istaknuli njihovu zabrinutost da bi vanjski 'pritisci' na politike, poput nastojanja da se usklade nacionalne i europske politike, mogli imati i pozitivne i negativne učinke. Takvi bi pritisci mogli pomoći da se ideje i koncepti (poput strukturiranog dijaloga kao pristupa) stave na dnevni red. Međutim, isto tako bi mogli umanjiti vlasništvo nad nacionalnom politikom, pogotovo ako je prilikom njezina razvoja fokus bio na formalnoj usklađenosti. To bi moglo značiti manjak pažnje usmjeren na razvoj politike i njezinu učinkovitu provedbu.

Jačanje uključenosti nacionalnih vijeća mladih u stvaranje politika za mlade

Nacionalna su vijeća mladih identificirala različite načine na koje bi se njihova uključenost u stvaranje politika za mlade mogla unaprijediti, uključujući jačanje njihova glasa i formaliziranje njihove uloge u procesima stvaranja politika. Na primjer, među anketiranim nacionalnim vijećima mladih:

60 Ovo je zanimljiv rezultat, budući da 'blagi' utjecaj Vijeća Europe često otvara put 'jačem' utjecaju Europske unije, posebice kad se radi o zemljama koje žele postati članice (budući da te zemlje žele pokazati da poštuju pravnu stечevinu EU i povezane 'standarde' EU). Uz to, Vijeće Europe, kroz svoj Upravni odbor za mlade (CDEJ) i Savjetodavno vijeće za mlade (AC), te ta dva tijela zajedno (Zajedničko vijeće o mladima) osigurava da 48 zemalja sudjeluje u paneuropskom razvoju politika za mlade putem izvještavanja o nacionalnim, europskim i globalnim inicijativama i postignućima kao i putem uvođenja specifičnih politika za mlade (poput kampanje „Svi različiti, svi jednaki“ ili tekuće kampanje „Bez gorova mržnje“).

61 Ovo je bilo posebice izraženo prije širenja Europske unije: zemlje kandidatkinje za članstvo nastojale su usvojiti ciljeve i regulativu EU (a u mnogim su područjima i bile obavezne to učiniti). Slično tome, neke zemlje, poput Ukrajine, često nastoje oponašati principе preuzete od Vijeća Europe premda nisu blizu ulasku u Europsku uniju. Moguće je da je utjecaj i privlačnost Europske unije umanjilo iskustvo Grčke i snažniji utjecaj Rusije.

- tri vijeća žele da ih se više sluša i/ili da im se osigura više strukturirana uloga u stvaranju politika,
- dva vijeća žele biti uključena u rad većeg broja vladinih ureda,
- dva vijeća žele biti uključena u provedbu i evaluaciju politika,
- jedno vijeće želi zakonske promjene vezano uz kriminalnu odgovornost za djelovanje u ime neregistriranih organizacija te prepreke registriranju nevladinih udruga.

Također je iskazana želja da se unaprijedi kapacitet nacionalnih vijeća mladih za artikuliranjem glasa mladih u procesima stvaranja politike. Na primjer:

- tri nacionalna vijeća mladih priželjkaju izgradnju kapaciteta (na primjer, veće financiranje).
- dva nacionalna vijeća mladih bi cijenila dijeljenje najboljih praksi.



5. NACIONALNE POLITIKE ZA MLADE

Uvod

Politika za mlade je ‘elastičan’ i sporan termin koji je evoluirao iz uskog fokusa na rad s mladima i neformalnu edukaciju u šire razumijevanje raspona politika koje utječu na politike za mlade. Ovo šire razumijevanje znači da sve zemlje imaju “politiku za mlade – namjerno, predefinirano ili uslijed nemara”.⁶² Ono što javne vlasti ne rade za mlade, vezano uz čitav niz pitanja relevantnih za njihov život, je jednako dio politike za mlade (te je od ključne važnosti za razumijevanje politike za mlade) kao i ono što javne vlasti aktivno i ciljano rade za mlade.

Opseg primjene, struktura i koordinacija

Postoje dva općenita tipa (namjernih) politika za mlade:

- sveobuhvatne nacionalne politike ili okvirni program za mlade (pristup koji su usvojile zemlje poput Austrije, Azerbajdžana i Švedske),
- sektorske politike, u koje su politike za mlade ‘integrirane’ (pristup koji su usvojile zemlje poput Norveške i Danske).⁶³

Premda u većina europskih zemalja nacionalna politika za mlade postoji kao zaseban skup politika u nekom obliku, intervjuji, anketa te proučavanje literature pokazali su sljedeće:

- politike se značajno razlikuju s obzirom na njihovu definiciju “mladih”⁶⁴, njihov sadržaj i opseg primjene (na primjer, njihova širina i fokus na određene grupe mladih⁶⁵), njihove ciljeve i pristupe u pojedinim područjima politike.

62 Howard Williamson, citiran u Vijeće Europe (2012.) Compendium of Council of Europe approaches to key youth policy and youth work issues, dostupno na

https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/PR_material/2012_Compndium_Youth_Policy_text_en.pdf

63 Na primjer, jedno nacionalno vijeće mladih istaknulo je: “Kod nas politike za mlade ne postoje kao zaseban skup politika, niti mi to želimo. Umjesto toga, dimenzija politika za mlade postoji kao dio mnogih drugih politika, zakona, itd.”

64 To jest, do koje godine starosti su mladi obuhvaćeni politikama.

65 Na primjer, do koje se mijere usredotočuju na tri ‘kategorije’ mladih: ‘cijenjene’ mlade koji predstavljaju resurs, čiji doprinos društvu (npr. putem sudjelovanja i aktivnog građanskog djelovanja) treba promovirati; ‘negativce’, mlade koji se smatraju ‘problemom’ ili izazovom, kao što su mladi koji čine prekršaje, ponašaju se asocijalno ili zloupotrebjavaju drogu i/ili alkohol, gdje se politike usmjerene na njih temelje na idejama o regulaciji i kontroli kao i podršci i razvoju; te ‘ranjive’ mlade, one koji trebaju skrb i podršku, kao što su mladi s poteškoćama u učenju ili tjelesnim poteškoćama te mladi o kojima skribi država.

Na primjer, neke zemlje, poput Srbije, ciljaju na to da mladima omoguće da djeluju kao pojedinci, dok su druge zemlje, poput Finske, više usredotočene na unaprjeđivanje njihovih uvjeta,

- čak ni zasebne nacionalne politike za mlade nisu uvijek sveobuhvatne, u smislu da se 'politike za mlade' u područjima kao što su maloljetničko pravosuđe i stanovanje ponekad uopće ne spominju,
- postoji zabrinutost vezano uz kvalitetu politika za mlade nekih zemalja te se javlja pitanje koliko vrijedi imati politike na papiru ako se one ne provode.

Uz to, zasebna politika za mlade ne rješava sama po sebi izazov koji predstavlja koordinacija: način na koji su različiti pravci politike za mlade integrirani ili 'povezani' kako bi se osigurala koherentnost.

Usuglašenost i odstupanje u politikama za mlade

Premda su uočene izražene razlike u sadržaju i opsegu primjene politika za mlađe na Europskoj razini, veći stupanj usuglašenosti uočen je na regionalnoj razini. Intervjui s nacionalnim vijećima mlađih pokazuju da vijeća često imaju osjećaj da je politika za mlade njihove zemlje slična politikama susjednih zemalja (na primjer, ponuđeni su primjeri politika za mlade u nordijskim i baltičkim zemljama), no primjećeno je i da u nekim slučajevima postoje bitne razlike u odnosu na politike za mlade u drugim dijelovima Europe (kao što je južna Europa). Politike za mlade su se također kategorizirale, primjerice, s obzirom na tip "socijalnog režima" umjesto zemljopisnog položaja.⁶⁶

Komponente politike za mlade

Kako bi se identificirali i istražili okvirni politike za mlade, studije Vijeća Europe ustanovile su koncept 'pet C' odnosno pet komponenti politike za mlade:

"Opseg primjene (coverage), pojam vezan uz pružanje usluga i ključni izazov za dostupnost, tiče se niza prilično različitih pitanja: pitanja politike, socijalnih grupa i zemljopisnog doseg."

"Kapaciteti (capacity) ... su vezani uz pitanja koja se tiču političke volje (i političke stabilnosti), zakonskih zahtjeva i učinkovitih struktura pružanja usluga."

"Kompetentnost (competence) [koja] se odnosi na djelatnost pružanja usluga i pitanja vezana uz profesionalnost te, potencijalno, profesionalizaciju."

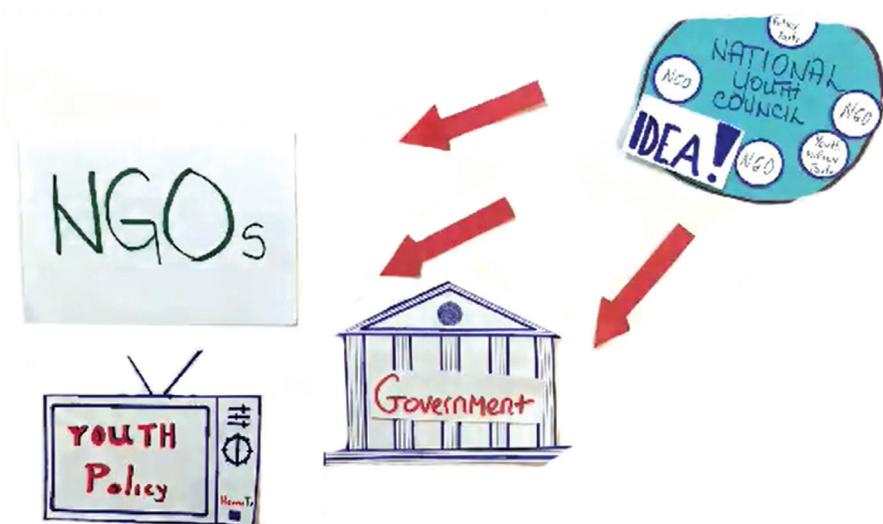
66 Gøsta Esping-Andersen (1990.), Tri svijeta socijalnoga kapitalizma.

Koordinacija (coordination) [koja] se odnosi na načine na koje, kako vertikalno tako i horizontalno, djelovanje politike za mlade proizvodi koherentnost i komplementarnost. A, što je samo po sebi očito, dostupni ljudski i finansijski resursi imaju ogroman učinak na vjerojatnost da će željene politike biti pretvorene u učinkovite aktivnosti za mlade kojima su namijenjene.”

“Trošak (cost)”, budući da “dostupni ljudski i finansijski resursi imaju ogroman učinak na vjerojatnost da će željene politike biti pretvorene u učinkovite aktivnosti za mlade kojima su namijenjene.”.

(Williamson, 2012., str. 7-8, naglasak je dodan)⁶⁷

Stupanj sličnosti ili razlike među politikama za mlade različitih zemalja može se razlikovati s obzirom na aspekt politike za mlade koji se promatra. Na primjer, politike za mlade dviju zemalja mogu imati sličan opseg primjene no uvelike se razlikovati u pogledu kapaciteta, kompetentnosti, koordinacije i troška.



⁶⁷ Williamson, H. u Vijeće Europe (2008.), Compendium of Council of Europe approaches to key youth policy and youth work issues, dostupno na https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/PR_material/2012_Compndum_Youth_Policy_text_en.pdf

Učinak nacionalnih politika za mlade

Razmatrane su dvije vrste učinaka:

1. učinak zasebne nacionalne politika za mlade na sektorske politike (grubo rečeno: da li se praksa promijenila kao rezultat politike?). Na primjer, da li je nacionalna politika za mlade rezultirala promjenama u politici i aktivnostima u područjima kao što su obrazovanje ili zapošljavanje?
2. učinak promjena politike na mlade (što uključuje do kojeg su stupnja politike za mlade postigle svoje deklarirane ciljeve kao i njihove šire, potencijalno nemamjerne učinke na, primjerice, neovisnost i dobrobit mladih, koji mogu biti pozitivni, neutralni ili negativni).

Vezano uz utjecaj politike za mlade na sektorske politike i aktivnosti, ispitanici koji su odgovarali na anketu provedenu u nacionalnim vijećima mladih naveli su da su aktivnosti u sljedećim područjima bile one koje su se najčešće mijenjale kao rezultat postojanja zasebnih nacionalnih politika za mlade:

- cjeloživotno učenje i neformalno obrazovanje,
- zapošljavanje i usavršavanje,
- rekreacija i kultura,
- sudjelovanje i građansko djelovanje,
- informiranje mladih,
- unutardržavna i međudržavna mobilnost.

Ispitanici su uglavnom navodili da su promjene politike u ovim područjima rezultale pozitivnim ili veoma pozitivnim učincima na mlade. Primjeri pozitivnih učinaka uključivali su:

1. uspostavljanje infrastrukture koja omogućava razvoj i provedbu politike: "...financijska i administrativna potpora za inicijative i udruge za mlade, osnivanje regionalnih centara za mlade...",
2. rješavanje problema nezaposlenosti mladih: "Strateški cilj da Austrija bude među prve tri države u EU po stopi zaposlenosti među mladima te da ima najnižu stopu mladih koji nisu zaposleni niti se školuju ili usavršavaju u EU do 2020. svakako je potaknuo reformu politike u području zapošljavanja mladih",
3. promicanje sudjelovanja mladih: "Kad se radi o sudjelovanju mladih, možemo reći da je [ime izostavljeno] imao pozitivan učinak budući da je omogućio uključivanje mladih u procese stvaranja odluka te pružio podršku razvoju određenih mehanizama sudjelovanja mladih (odbori mladih, Državni savjetodavni odbor/ Vijeće za mlade^[68]...".

68 To je tijelo koje vlada Bjelorusije naziva nacionalnim vijećem mladih.

Naveden je i manji broj primjera (između jedan i četiri odgovora) negativnih učinaka. Primjeri su uključivali:

1. učinak politika na mobilnost: "u [ime države izostavljeno], mladi su među najmobilnijima u Europskoj uniji, no mnogi se od njih sele u druge države EU zato jer u svojoj zemlji ne mogu pronaći posao. Stoga pozitivna politika (mobilnosti) ima prilično negativan učinak na naše društvo."
2. formalno obrazovanje: uključenost trećeg sektora, a posebice mlađih, značajno se smanjila u posljednjih nekoliko godina te su usvojeni neki "zastrašujući zakoni". Ovo ujedno pokazuje nizak učinak politike za mlade u "državnoj politici".

Aktivnosti u sljedećim područjima navodile su se kao one koje su se najmanje često mijenjale kao rezultat postojanja zasebne nacionalne politike za mlade:

formalno obrazovanje (škola, dodatno i visoko obrazovanje), socijalna zaštita djece, zaštita okoliša, stanovanje, obiteljska politika, maloljetničko pravosuđe i religija.

To je vjerojatno djelomično stoga što ova područja nisu dio zasebnih nacionalnih politika za mlade.

Intervjui i anketa provedena među nacionalnim vijećima mlađih ukazali su na to da je učinak nacionalnih politika za mlade, premda općenito pozitivan, bilo teško pouzdano procijeniti zbog, primjerice:

- nedosljednosti u provedbi,⁶⁹
- vremena potrebnog da bi neka politika ostvarila učinak (drugim riječima, bilo je prerano za procijeniti učinak),
- manjka podataka.

Nemogućnost preciznog vrednovnanja politika za mlade potvrdio je pregled literature koji je također ukazao na nemogućnost točne procjene učinaka s obzirom na opseg politike za mlade.

Jačanje nacionalnih politika za mlade

Nacionalna su vijeća mlađih predložila niz načina kako **poboljšati** politiku za mlade. Ti su prijedlozi uključivali promjene u **procesima stvaranja politike**, kao što su:

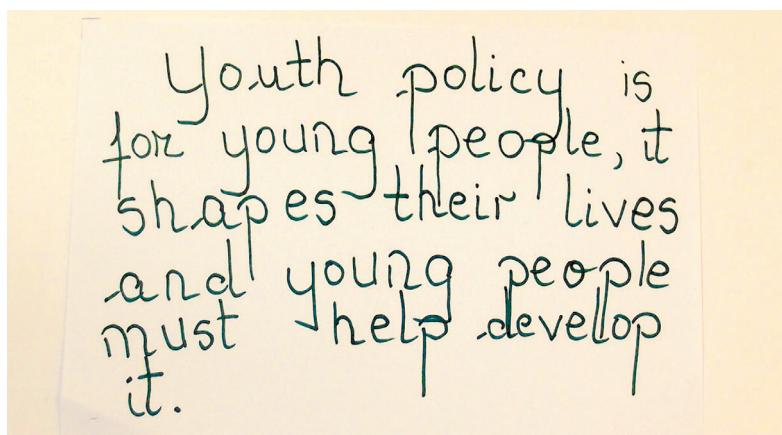
- povećanje stope sudjelovanja mlađih: uključivanje mlađih u stvaranje politika za mlade/vlast (uključujući jačanje uloge nacionalnih vijeća mlađih/ neovisnih nevladinih udruga za mlade),

⁶⁹ U intervjuima su nacionalna vijeća mlađih često navodila zabrinutost vezano uz provedbu politika, "politike na papiru" i "prividne politike" koje nisu imale velik učinak na stvarnu praksu.

- promjene u sustavu vlasti: uspostavljanje ministarstava za mlade, jačanje ovlasti regionalnih odjela za mlade i sport ili integriranje politike za mlade u političku maticu,
- unaprjeđenje provedbe politika/strategije ili povećanje financiranja za strategiju,
- unaprjeđenje indikatora te praćenje i ocjenjivanje,
- usredotočenost na potrebe mladih: unaprjeđenje strategija (primjerice, strategije koje se više temelje na dokazima/potrebama), usredotočenost na potrebe pojedinaca, veći naglasak na uključivanje marginaliziranih grupa poput osoba s posebnim potrebama, romske manjine i imigranata,
- suradnja: proširenje suradnje / jačanje dijaloga između javnog, civilnog i privatnog sektora.

Prijedlozi su ujedno uključivali i promjene **fokusa/sadržaja** politike za mlade, uključujući:

- ulaganje u i podrška udrugama za mlade,
- reforma obrazovanja, uključujući: jačanje građanskog odgoja u školama i formalnim obrazovnim centrima, reforma formalnog obrazovanja (primjerice, mijenjanje logike rane segregacije obrazovnog sustava), te integracija neformalnog obrazovanja,
- smanjenje nezaposlenosti mladih (primjerice, kroz poduzetništvo mladih i neformalno obrazovanje),
- percepcija mladih kao resursa a ne kao problema,
- osnaživanje mladih,
- uključivanje pitanja koja se tiču mladih u vanjsku politiku,
- briga o mentalnom zdravlju mladih.



6. RAZVIJANJE EUROPSKIH STANDARDA ZA FORMULIRANJE, RAZVOJ I PROVEDBU POLITIKE ZA MLADE

Kako je navedeno u četvrtom poglavlju, postoje važne sličnosti, ali i značajne razlike među nacionalnim politikama za mlade. Ovo predstavlja kako izazove, tako i prilike za projekt “Bolje strategije za mlade, mladi za bolje strategije” koji ima za cilj skicirati europske standarde za formuliranje, razvoj i provedbu politika za mlade.

Što bi standardi trebali obuhvaćati?

Kao što se može zaključiti na temelju “komponenti politike za mlade” opisanih u petom poglavlju, ‘kvalitetna’ strategija za mlade mogla bi biti definirana čimbenicima kao što su:

- **ciljevi:** vizija i ‘misija’ politike, te ciljevi ili pristupi realizaciji vizije vezani uz svako pojedino područje,
- **opseg primjene:** koja područja i pitanja su uključena ili isključena,
- kako **koordinirati** politike za mlade (primjerice, da li bi trebale postojati zasebna politika za mlade ili ne, ili pak učinkovitije mjere kako bi se osigurala dosljednost i usuglašenost različitih politika koje se tiču i mlađih).

Kako je opisano u četvrtom poglavlju, učinkovit razvoj i provedba politika za mlade također zahtijevaju: **kapacitete, kompetentnost** i adekvatne resurse (razmjerne **trošku**).

Europa je ponudila niz okvira za politike za mlade no ne i konkretni nacrt ili recept. Na primjer, trenutna *Strategija za mlade Europske unije: Ulaganje i osnivanje*⁷⁰ pokušava definirati opseg primjene i opće ciljeve politike za mlade, no prepušta državama članicama da same definiraju pristupe, strukture i karaktere-

⁷⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0200&from=EN>

ristike nacionalne politika za mlade. Ona nudi jedan predložak kako bi ‘kvalitetna’ strategija za mlade mogla izgledati. Slično tome, Vijeće Europe je predložilo ključni tematski element za koji smatra da bi trebao biti zastupljen u politici za mlade: ideju da na mlade treba gledati kao na “resurs, a ne problem” te da bi politika stoga trebala biti “usredotočena na prilike, ne orijentirana na probleme”.⁷¹ To odražava kako politiku (konkretan nacrt ne bi bio u skladu s europskim principima supsidijarnosti) tako i poteškoće pri postizanju suglasnosti o temama kao što su jednakost rodova i seksualna orijentacija, posebice među 47 zemalja u Vijeću Europe.

Opseg primjene

Kako je prethodno navedeno, postoji osnovna grupa područja na koje se politike za mlade fokusiraju (na primjer, zapošljavanje i usavršavanje, slobodno vrijeme i kultura te informiranje mlađih). To može poslužiti kao temelj za definiranje sadržaja ‘kvalitetne’ strategije/politike za mlade te odražava argument koji je ponudila bijela knjiga EU “Novi poticaji za europsku mlađez”, objavljena 2001.⁷²

Postoje i područja koja se u zasebnim politikama za mlade rijetko spominju, kao na primjer maloljetničko pravosuđe i religija. Iz prikupljenih podataka nije jasno da li je to mana (odnosno, da li bi ova područja trebala biti uključena) ili odraz stava da su ova područja manje važna.

Težina koja se pridaje određenim područjima nije jasna (na primjer, jesu li neka područja važnija od drugih te bi stoga trebala biti postavljena kao prioriteti u strategijama/politikama za mlade?).

Pristupi i ciljevi politike

Politika za mlade mora uspostaviti ravnotežu između niza ključnih ciljeva, koji presijecaju različita područja. Oni uključuju sljedeće:

- omogućiti mladima da donose informirane odluke te osigurati procedure i prakse koje dovode do takvih odluka,
- (slično tome) omogućiti mladima da djeluju uz jačanje uvjeta koji ih u tome podržavaju,
- rješavati trenutne probleme uz istovremeno bavljenje budućim potrebama,

71 http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/CoE_indicators.pdf

72 Kako Bijela knjiga navodi: “Rezultati dalekosežnih konzultacija koje su prethodile objavljinju ove Bijele knjige su jasni: unatoč izuzetno raznolikim situacijama, mlađi uvelike dijele iste vrijednosti i iste ambicije, ali i iste poteškoće.” (str. 4, Bijela knjiga Europske komisije o mlađima, 2001.)

- gdje je moguće, provoditi mjere usredotočene na prilike, radije nego mjere orijentirane na probleme.

Unutar svakog pojedinog područja postojat će mogućnost izbora kako najbolje postići ciljeve koji presijecaju različita područja te kako postići specifične ciljeve nekog određenog područja (kao što je smanjenje stope nezaposlenosti mladih, poboljšanje mentalnog i fizičkog zdravlja mladih, te povećanje njihovog sudjelovanja u donošenju odluka koje ih se tiču). Usklađenost među različitim područjima je važna kako bi se osiguralo da pristup i ciljevi politika u jednom području nisu u suprotnosti odnosno ne potkopavaju pristup i ciljeve politika u nekom drugom području.

Pregled literature te neki od intervjua ukazali su na postojanje nekih sličnosti u pristupu i ciljevima politika u nekim područjima, posebice u slučajevima gdje postoji politika EU (na primjer, vezano uz Garanciju za mlađe). Međutim, kad se radi o drugim područjima, pristupi temama kao što su, primjerice, obrazovanje (vidi školovanje i školski kurikulum) mogu se značajno razlikovati među različitim zemljama.

Razlike u pristupima i ciljevima politika često odražavaju razlike u kontekstima, kao što su razlike u političkim, ekonomskim i društvenim povijestima.⁷³ To znači da, premda postoje zajednički izazovi, kao što je primjerice nezaposlenost mladih, opseg i priroda (ili uzrok) izazova, resursi na raspolaganju za njihovo rješavanje te diskurs politika vezano uz rješenja se razlikuju (vidi Austriju i Grčku). Uz to, države se mogu suočavati i s 'neuobičajenim' izazovima (npr. izazov s kojim se suočava Grčka nakon ekonomске krize), što zahtjeva da se na njih odgovori specifičnim politikama. Zbog takvih je razlika teško definirati pristupe koje bi 'dobre' politike za mlađe trebale sadržavati. Ujedno se postavlja pitanje da li bi se 'dobre' politike za mlađe iz jednog konteksta mogle uspješno prenijeti ili transplantirati u neki drugi kontekst.

Ideje usuglašavanja daju sugerirati da je politika za mlađe evolucijske prirode, pri čemu se politika mijenja kako država prelazi u iduću 'fazu razvoja'. U tom slučaju, 'dobre' politike mogle bi se međusobno razlikovati na temelju faze razvoja u kojoj se pojedine države nalaze.

Na koncu, premda možda nije moguće definirati kako bi 'kvalitetna' nacionalna politika za mlađe trebale izgledati, možda je moguće definirati karakteristike 'loše' politike, poput one čiji je fokus i naglasak na mlađima kao "problemu" umjesto "resursu", koja teži reguliranju mlađih prije nego omogućavanju njihovog sudjelovanja, i ona koje riskira prevelik stupanj negativnih intervencija u životu mlađih, uz nedovoljan doseg pozitivnih prilika u životima mlađih koji spadaju u najrizičnije i marginalizirane skupine.

⁷³ Podaci iz pregleda literature ne daju odgovor na ovo pitanje.

Razvijanje konstruktivnih, koherentnih i koordiniranih politika za mlade

Dokazi u korist važnosti postojanja zasebne nacionalne politike za mlade su mješoviti. Na primjer, takva politika može osigurati koherentnost⁷⁴, može znaciti da su pojedina područja, poput informiranja mladih ili sudjelovanja i građanskog djelovanja, pokrivena politikom (budući da ova područja obično nisu obuhvaćena drugim socijalnim politikama) te nacionalnim vijećima mladih može poslužiti kao fokus u radu na politikama. Isto tako, provedba se politika često smatra slabom; zasebna politika može dovesti do kratkovidnosti nacionalnih vijeća mladih koja se usredotočuju na politiku za mlade umjesto na sektorske politike⁷⁵; dok neka nacionalna vijeća mladih navode da struktura i snaga socijalnih politika općenito znače da zasebna politika za mlade nije potrebna.

Dokazi stoga sugeriraju da je struktura (i opredjeljivanje za zasebnu politiku za mlade ili za koordinirane sektorske politike za mlade) manje važna od provedbe i načina na koji se osigurava koherentnost među različitim područjima/sektorima.



74 Postoji, primjerice, rizik fragmentiranja tamo gdje ne postoje sveobuhvatne politike (vidi Grčku).

75 Na primjer, zasebne nacionalne politike pružaju priliku za usredotočivanje na djelovanje, no moglo bi gurnuti u stranu pozornost prema / djelovanje u drugim područjima politika za mlade.

7. ZAKLJUČCI

Europske politike za mlade

Postoje **ključne sličnosti među nacionalnim politikama za mlade** koje bi mogle poslužiti kao temelj za razvoj sveobuhvatnih europskih standarda. Na primjer, većina europskih država ima neki oblik **zasebne nacionalne politike za mlade**. Ona obično obuhvaća područja kao što su zapošljavanje i usavršavanje, slobodno vrijeme i kultura te informiranje mlađih, no obično ne obuhvaća područja kao što su obiteljska politika, maloljetničko pravosuđe ili religija.

Međutim, među nacionalnim politikama za mlade postoje i važne razlike, te podaci upućuju na to da **zasebna politika za mlade nije potrebna kako bi se osigurala usuglašenost među politikama za mlade različitih sektora**. Razlike u pristupima i ciljevima politika najčešće su odraz razlika u kontekstima, kao što su razlike u političkim, ekonomskim i društvenim povijestima. Ove razlike znače da pokušaji 'transplantacije' učinkovitih politika za mlade iz jedne države (npr. Norveške) u drugu (npr. Grčku) vjerojatno neće uspjeti. Unatoč tome, znatnije mogućnosti 'posuđivanja' politika mogле bi se naći na regionalnoj razini (u slučajevima gdje postoje veće sličnosti među kontekstima).

Učinak politika za mlade

Učinak politika za mlade smatra se općenito (no ne i ujednačeno) pozitivnim. Ipak, gotovo sva nacionalna vijeća mlađih navode načine na koje se procesi stvaranja politika za mlade te, u manjem dijelu, sadržaj politika za mlade mogu unaprijediti. Kao primjer jednog od tih načina najčešće se navodi unaprjeđivanje sudjelovanja mlađih (uključujući unaprjeđivanje uloge nacionalnih vijeća mlađih).

Utjecaj nacionalnih vijeća mlađih na politike za mlade

Većina nacionalnih vijeća mlađih navela je načine na koje se njihovo **sudjelovanje u stvaranju politika za mlade može ojačati**, uključujući formaliziranje njihove uloge u procesima stvaranja politika i jačanje njihovih kapaciteta da artikuliraju glas mlađih unutar procesa stvaranja politika (primjerice, kroz pomno usredotočenu izgradnju kapaciteta).

Ova publikacija jasno pokazuje da je stvaranje politika **kompliciran proces** te da ne postoji 'čarobni štapić' kojim će se osigurati da nacionalna vijeća mlađih utječu na njega. Modeli i pristupi koje nacionalna vijeća mlađih usvajaju i njihov utjecaj na politike ovisi o čitavom nizu čimbenika (detaljnije opisanih u nastavku), a stupanj kontrole nacionalnih vijeća mlađih nad tim čimbenicima varira. Utjecaj zahtjeva ustrajnost, strpljivost⁷⁶, pragmatizam, profesionalnost i političku 'pamet' (razumijevanje, inteligenciju) od strane nacionalnih vijeća mlađih.

⁷⁶ Npr. potrebno je određeno vrijeme kako bi se izgradili odnosi, prijedlozi politika mogu biti odmah prihvaćeni ili mogu proći godine dok sasvim sazriju, konteksti se mijenjaju, nekad na bolje, a nekad na gore.

Kontekst je bitan (kao i **promjene**⁷⁷): nacionalna vijeća mladih moraju se pozicionirati (i repozicionirati) ovisno o svojoj interpretaciji određene politike (i političkog okruženja) – moraju biti ‘agilna’ i znati brzo reagirati; metode koje daju rezultate kad se radi o utjecanju na politike neizbjegno su ovisne o kontekstu i potrebi nacionalnih vijeća mladih da budu spremna promijeniti položaj i pristup. **Vrijeme** je također važno: unutar ciklusa stvaranja politika otvaraju se (i zatvaraju) prilike za djelovanje. Nacionalna vijeća mladih mogu se naći ‘na pravom mjestu u pravo vrijeme’ uslijed sreće i/ili procjene/pozicioniranja, te moraju iskoristiti priliku.

Različiti faktori koji određuju utjecaj nacionalnih vijeća mladih te promjene konteksta znače da njihov **utjecaj često opada i raste**. Pristup procesu stvaranja politika je važan, no ovisan je o ‘milosti’ (ili dobroj volji) stvaratelja politika koju oni lako mogu uskratiti – ili pokazati onda kada to odgovara onima koji stvaraju politike i određuju političke ciljeve. Premda postoje države (poput Finske ili Luksemburga) u kojima su nacionalna vijeća mladih bila u mogućnosti održati svoj utjecaj tijekom 10-15 godina, ova je činjenica u velikoj mjeri odraz stabilnosti političke situacije te široko rasprostranjene zajedničke predanosti promicanju interesa mladih (a ne samo aktivnosti nacionalnih vijeća mladih).

Pristup je važan (imati ‘mjesto za stolom’), no on ne jamči nacionalnim vijećima mladih **utjecaj** (niti da će njihovo ‘sudjelovanje’ nužno biti sadržajno); uz to, postoji opasnost da će se vijeća ‘previše približiti’ stvarateljima politika (na primjer, državnim službenicima) i ‘obliskovateljima’ politika (na primjer, političarima i državnim službenicima koji su u njihovoj službi).

Odnosi su bitni (nacionalna vijeća mladih trebaju njegovati odnose i s onima koje ne vole/s kojima se ne slažu), no stvaratelji i oblikovatelji politika s kojima su vijeća uspostavila odnose mogu se promijeniti, a osim toga, ključni djelatnici nacionalnih vijeća mladih, koji su uspostavili odnose sa stvarateljima i oblikovateljima politika, mogu napustiti vijeća (nakon čega ona moraju krenuti uspostavljati odnose ispočetka). Nacionalna vijeća mladih također trebaju biti **velikodušna**, dopuštajući drugima da preuzmu i koriste njihove ideje, ne tražeći da im se prizna zasluga za njih. Cilj je utjecati na politike, a ne podići status nacionalnih vijeća mladih.

Utjecaj/moć **posrednika** (osobe/osoba kojima nacionalna vijeća mladih imaju pristup) je bitan (na primjer, posjeduju li posrednici s kojima nacionalno vijeće mladih radi političku moć/utjecaj na politike za mlade?).⁷⁸ Politike za mlade često su marginalizirane ili prisiljene prilagoditi se protivno volji onih koje rade u sektoru za mlade volji ‘snažnijih’ političkih imperativa, pritisaka i interesa – od međunarodnih događaja i promjena u vladinim prioritetima ili sposobnostima, do političkih odluka stranaka i karijernih poteza pojedinaca koji posjeduju političku moć. Isto tako, u nekim slučajevima ove promjene mogu pomoći pogurati politike za mlade i nacionalna vijeća mladih u središte pozornosti.

Kvaliteta ideja za politike je bitna: veća je vjerojatnost da će ‘dobre’ ideje za politike (na primjer, ideje koje su korisne, pravovremene, dostupne, politički izvedive), koje

77 Vjerojatnost da će do promjena doći je velika te one mogu otežati ili olakšati utjecanje (vidi ranije opisane nestalne (političke) okolnosti).

78 Na primjer, ministarstvo mladih može imati neznatan utjecaj na druga ministarstva koja oblikuju politike za mlade. Ovdje također može biti važna nacionalna/regionalna/lokalna struktura stvaranja (i provedbe) politika.

su učinkovito predstavljene,⁷⁹ biti prihvaćene, no isto tako kvaliteta nije i jamstvo da će se to dogoditi. Na primjer, ideje za politike moraju se uklapati – ili izgledati kao da se uklapaju⁸⁰ – u prevladavajuće politike i političke diskurse, te je stoga važno kako su formulirane.

Vjerodostojnost nacionalnih vijeća mladih također je važna (npr. da li se nacionalno vijeće mladih smatra stručnim? Da li se smatra da ono predstavlja mlađe?) i vjerojatno će utjecati na pristup i 'prijem' ideja za politike koje vijeća ponude.

Reciprocitet je važan: stvaratelji politika moraju dobiti nešto zauzvrat od rada s nacionalnim vijećima mladih odnosno od njihovih ideja. Otvorenost stvaratelja politika prema idejama ovisi o nizu faktora (na primjer, o odgovarajućem trenutku u ciklusu stvaranja politika, političkim pritiscima, njihovom vlastitom kapacitetu da kreiraju politike, te prevladavajućim političkim diskursima i politikama).

Politička opredjeljenost je važna. Politička svrstanost (npr. na strani vladajuće stranke) može povećati pristup stvarateljima politika no pritom postoji rizik da nacionalna vijeća mladih budu izložena vjetru političkih promjena (npr. ako vladajuća stranka izgubi). Neovisnost nacionalnih vijeća mladih o vladama (te stoga i njihova autonomija) također se razlikuje.

Ova publikacija zaključila je da nacionalna vijeća mladih **nemaju pravo na utjecaj**⁸¹ već taj utjecaj trebaju zaslužiti (što uključuje spremnost nacionalnih vijeća mladih da se angažiraju): vijeća moraju biti spremna djelovati kad zatreba, birati prave trenutke i održavati odgovarajuću ravnotežu između pozitivnog pristupa ili konstruktivnosti i kritike. Ravnoteža između konstruktivnosti i kritike vjerojatno će ovisiti o kontekstu⁸² i pristupu. Primjerice, u slučajevima kad nacionalno vijeće mladih nema pristup, ono će možda biti prisiljeno zauzeti kritički pristup, premda to sa sobom nosi rizik daljnje izoliranosti/isključenosti iz procesa.

Uz to, prilikom ocjenjivanja utjecaja važno je imati na umu da nacionalna vijeća mladih **nemaju monopol na istinu**: demokratska debata uključuje međusobno suprotstavljuće ideje, a i sami mladi često imaju različita i suprotna mišljenja (zbog čega je teže predstavljati mišljenja svih mladih). Nacionalna vijeća mladih stoga mogu nastojati da budu ravnopravni partneri (npr. da dostignu petu ili šestu razinu na Hartovoj ljestvici sudjelovanja) no ne bi trebala nastojati kontrolirati proces stvaranja politika.

Jednako tako (i više pozitivno), izneseni su mnogi primjeri u kojima su nacionalna vijeća mladih uvjerenja da su utjecala na politike (premda je zbog manjka čvrstih dokaza teško izvući nepobitne zaključke). Stoga postoji **golem potencijal da se nacionalna vijeća mladih osvrnu na vlastito djelovanje i uče iz iskustava drugih nacionalnih vijeća mladih** kako bi ojačala svoj pristup procesu stvaranja politika i svoj utjecaj na taj proces.

79 Karizma može biti važna kako za izgradnju odnosa tako i za predstavljanje ideja.

80 Pri čemu predstavljanje ideja može biti od ključne važnosti za to kako će ideje za politike biti primljene.

81 Nacionalna vijeća mladih formalno mogu imati pravo da budu konzultirana, no pristup ne podrazumijeva utjecaj.

82 Mogućnost mapiranja s obzirom na tip socijalne države ili političkog režima. Na primjer, u zemljama u kojima postoji veći stupanj suglasnosti u procesu stvaranja politika (npr. u skandinavskim zemljama), nacionalna vijeća mladih mogu odlučiti djelovati više suglasno.

Dodatak 1. Profil država uključenih u pregled literature o politikama za mlade

Država	Tip socijalnog režima	Politika za mlade	Članstvo u EU (sve su članice Vijeća Europe)
Norveška	norveški tip socijalnog režima; bogatstvo potječe od nafte	velikodušna pozitivna politika za mlade	nije u EU no članica je EEA
Velika Britanija	laissez faire tip socijalnog režima	miješana i često negativna politika za mlade	članica proteklih 40 godina
Belgija	komplicirani, korporativni i separatistički tip(ovi)	različite politike za mlade u različitim zajednicama	izvorna članica (60 godina)
Estonija	post-socijalistički	pozitivna politika za mlade	članica proteklih 10 godina
Slovačka	post-socijalistički	politika za mlade u početnoj fazi razvoja, oblikovana po uzoru na EU	članica proteklih 10 godina
Srbija	post-komunistički	snažna politika no razmjerno slaba provedba/praksa	kandidatinja za članstvo (od 2012.)
Grčka	politike štednje	mladi emigriraju, politika za mlade stagnira, potpun nedostatak vizije	članica proteklih 35 godina
Albanija	post-komunistički	značajni ekonomski izazovi; dinamične ambicije vezane uz politiku za mlade	kandidatinja za članstvo (od 2014.)
Portugal	politike štednje	mladi emigriraju, imaginativna predanost politici za mlade	članica proteklih 30 godina
Danska	aktivno gospodarstvo	nedostatak specifične 'politike za mlade' no mladi uživaju u okruženju ispunjenom prema njima pozitivnim politikama	članica proteklih 40 godina

8. PREPORUKE: USUSRET BOLJIM STRATEGIJAMA ZA MLADE

Uvod

Osam je organizacija⁸³ sudjelovalo u projektu “**Bolje strategije za mlade, mlađi za bolje strategije**”, koji je financiran sredstvima programa Erasmus+ i Grada Zagreba. Projekt se usredotočio na tri ključna područja:

- sadržaj nacionalnih politika za mlade,
- procesi stvaranja nacionalne politike za mlade,
- uloga/doprinos nacionalnih vijeća mlađih nacionalnim politikama za mlade te mogućnost jačanja te uloge.

Projekt se također naslanja na rad Stručne skupine za politiku za mlade Europskog foruma mlađih, te ova publikacija spominje njihovih osam standarda kvalitete politike za mlade (navedeni u kurzivu).

Nacionalne politike za mlade

Politike za mlade trebale bi osnaživati mlade i omogućavati im da sudjeluju u svim sferama života (političkoj, ekonomskoj, društvenoj, rekreativnoj i kulturnoj). Ovo je ključni dio standarda *Pristup politiku za mlade temeljen na pravima*. Mlađi će često imati koristi od potpore koja im omogućava sudjelovanje. To može uključivati, primjerice, osiguravanje lokacija i prostora za udruge gdje se mlađi mogu sastajati i unaprjeđivati svoje vještine i znanje kroz prakse temeljene na dokazima.

Kako bi se osnažilo mlade, politike za mlade trebaju biti usmjerene na prilike radije nego na probleme, time promičući ‘pozitivna prava’ i naglašavajući djelovanje mlađih i njihovu ulogu kao su-stvaratelja/su-upravitelja. To mlađima može pomoći da sami prevladaju prepreke i odgovore na izazove te može ojačati njihovu otpornost (njihovu sposobnost da se nose s neprilikama).

⁸³ Mreža mlađih Hrvatske, Österreichische Kinder und Jugendvertretung Verein, Nacionalni forum mlađih Bugarske, Vijeće mlađih Cipra, People and Work Unit, Federatia Consiliul Tineretului din Romania, Mladinski Svet Slovenije, Forum Nazionale Dei Giovani Associazione.

Politike za mlade trebale bi biti uključive. One trebaju doprijeti do, uključiti i pružiti podršku svim mladima (uključujući marginalizirane ili diskriminirane grupe) no istovremeno i osigurati (koliko je to moguće) da 'ne čine zlo' te da, primjerice, određene grupe ne stavljuju u još nepovoljniji položaj. Ovo je ključni dio standarda *Pristup politici za mlade temeljen na pravima*.

Ne postoji politika za mlade koja će odgovarati svim kontekstima. Mladi diljem Europe suočavaju se s mnogim istim izazovima i dijeli mnoge iste interese, no među njima postoje razlike u pogledu, primjerice, resursa koji su im na raspolaganju, kao što je njihov ljudski i društveni kapital, te njihovih težnji i ambicija. Isto tako, premda postoje sličnosti među različitim kontekstima u kojima se stvaraju politike, pogotovo na regionalnoj razini, diljem Europe također postoje i mnoge različitosti. Stoga se i politike za mlade nužno i s pravom razlikuju. Međutim, nisu sve politike za mlade jednake. Kvaliteta procesa stvaranja politika za mlade se razlikuje, dijelom uslijed razlika u kontekstima (kao što su razlike u resursima i političkoj volji). Zbog toga je u nekim zemljama kontekst povoljniji za mlade no politike su lošije, dok se u drugim zemljama mladi suočavaju s izazovnim kontekstima no profitiraju od učinkovitih politika.

Premda se nacionalni strateški i programski dokumenti za mlade razlikuju, postoji mnogo prostora za države da se osvrnu na drugačije pristupe drugih država i razmotre kako bi se oni mogli prilagoditi drugačijim političkim, društvenim i kulturnim kontekstima.

Naposljetu, važno je imati na umu da se politike za mlade izražavaju kako kroz politike i strategije za 'mlade' tako i kroz 'sektorske' politike i strategije, u područjima kao što su obrazovanje, usavršavanje, zapošljavanje, zdravlje, stanovanje i pravosuđe. Neke zemlje stavljuju veći naglasak na sveobuhvatne politike za mlade od drugih. Istraživanje provedeno u sklopu ovog projekta ustanovilo je da je predstavljenost politika za mlade (u sklopu jedne sveobuhvatne strategije i/ili kroz veći broj sektorskih politika) manje važna od kvalitete procesa stvaranja politike (više o tome u nastavku) te ukazuje na potrebu da politike za mlade i nacionalna vijeća mladih djeluju međusektorski.

Proces stvaranja nacionalne politike za mlade

Dobar proces vjerojatno će poboljšati politiku, no u nekim su se slučajevima vlade i nacionalna vijeća mladih previše usredotočila na ishod (npr. na sadržaj nacionalnih strateških i programskih dokumenata), a premalo na postizanje najboljeg procesa stvaranja politike.

Istraživanja su detaljno opisala klasični ciklus stvaranja politike koji ima četiri ključne faze (određivanje agende i ciljeva, istraživanje i formuliranje politika, provedba, i povratne informacije).⁸⁴ Ovo je ključni dio standarda *Strateška po-*

84 Turner, M. i Hulme, D. (1997), Governance, administration and development: making the state work, London: Macmillan.

litika za mlade, i premda procesi stvaranja politika često ne slijede ovaj ciklus dosljedno, on služi kao korisno referentno mjerilo.

‘Karakteristike’ dobrog procesa stvaranja politike također su dobro utvrđene⁸⁵ te se odražavaju u standardu *Strateška politika za mlade*. Na primjer, one uključuju:

- **usredotočenost na ishode ili ciljeve i međuvladin pristup**, kako bi se ne samo obuhvatila različita područja koja čine politiku za mlade već i osigurala koherenciju među tim područjima (sastavni dio standarda *Međusektorska koordinacija*),
- **otvorenost, transparentnost, suradnja i uključivost** (uključivanje, na primjer, mladih i njihovih predstavničkih tijela kao što su nacionalna vijeća mladih, te javnog, privatnog i trećeg sektora), što je sastavni dio standarda *Participativna politika za mlade*,
- **učinkovito upravljanje procesom**, što uključuje nedvosmislenost u pogledu uloga, zaduženja i odgovornosti (sastavni dio standarda *Politička predanost i odgovornost prema politici za mlade*),
- **jednostavnost (ili ekonomičnost) dizajna** (raditi samo ono što je potrebno kako bi se korištenje potrebnih resursa svelo na minimum te kako bi se smanjilo administrativno ili regulativno opterećenje koje neka politika nameće drugima),
- **pristup donošenju odluka utemeljen na dokazima** (u skladu sa standardom *Politika za mlade temeljena na dokazima*), koji teži pravednosti i objektivnosti no istovremeno je i inventivan, refleksivan (npr., uzima u obzir prethodna iskustva), odgovara potrebama te u konačnici izvediv (odnosno praktičan) – ključni dio standarda *Dostupnost resursa za provedbu politike za mlade*,
- **političke i profesionalne kompetencije**, motivacija i predanost procesu (uključujući provedbu), što je integralni dio standarda *Politička predanost i odgovornost prema politici za mlade*.

Proces stvaranja politika za mlade u osnovi se po ničemu ne razlikuje od procesa stvaranja politika koje se tiču drugih područja/sektora, te bi dobar proces trebao slijediti ovaj model i karakteristike. Međutim, mogu se pojavitи značajniji izazovi u pogledu, primjerice, osiguravanja da politike za mlade budu ‘međusektorske’, s obzirom na potencijalnu širinu okruženja politika za mlade (Williamson 2002.;

⁸⁵ ‘Karakteristike’ su preuzete uz izmjene iz Rabey, T. (2015), Connection, Coherence and Capacity: Policy Making in Smaller Countries (<http://ppiw.org.uk/william-plowden-fellowship-report-publication-connection-coherence-and-capacity-policy-making-in-smaller-countries-2/>) i Williamson, H. (2002.), Supporting young people in Europe: principles, policy and practice (https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/YP_Supporting_young_people_Vol_I_en.pdf).

2008.⁸⁶), i uključive (odnosno da osiguravanju puno sudjelovanje dionika, uključujući sudjelovanje mladih).

Premda su model i karakteristike dobrog procesa stvaranja politika dobro utvrđeni, nisu uvijek lako primjenjivi u praksi (a praksa je često komplikiranija nego što to model sugerira). Na primjer:

- promjene, pritisci i nesigurnosti u političkim, administrativnim i ekonomskim (proračunskim) klimama većine zemalja mogu zakomplikirati i poremetiti proces,
- odluke o prioritetima i raspodjeli oskudnih resursa su od ključne važnosti no često ih nije lako riješiti, čak i kad je proces stvaranja politika dobro osmislen i proveden.

Zbog većih prilika, rizika i tempa promjena (kako je to klasično opisao Ulrich Beck u svom pionirskom djelu "Društvo rizika"⁸⁷) politike za mlade moraju udovoljavati potrebama no istovremeno moraju biti odmjerene (kako bi se izbjegle brzoplete, nedovoljno promišljene reakcije). Neke promjene, rizici i prilike bit će veoma lokalnog karaktera, druge će biti međunarodne. Ovo ističe potrebu za supsidijarnošću (stvaranje politika na najprimjerenijoj razini), što je integralni dio standarda *Višerazinska politika za mlade*, te može kreirati nove odgovornosti vezane uz razvoj i provedbu.

Promjena naglašava potrebu politika za mlade da budu dinamične, idu u korak s, pokušavaju prognozirati i preduhitriti promjene u životima mladih putem sudjelovanja mladih, istraživanja među mladima i ocjenjivanja/revizije politika, uključujući razvoj i upotrebu indikatora učinaka (sastavni dio standarda *Politika za mlade temeljena na dokazima*). Međutim, promjena isto tako predstavlja izazov tradicionalnim ciklusima stvaranja politika (koji mogu biti spori i opterećeni birokracijom); dokazi mogu osporiti dominantnu politiku i postojeće prioritete koje se tiču politika, no ocjenjivanje relativne utemeljenosti različitih, nekad suprotnih, oblika 'dokaza' je samo po sebi često težak i dugotrajan proces.

Uloga/doprinos nacionalnih vijeća mladih i prilike da se njihova uloga osnaži

Sudjelovanje mladih u stvaranju politike na svim razinama (od lokalne do nacionalne) i u svakoj fazi ciklusa važno je ne samo kao način za unaprjeđivanje politike već i kao cilj sam po sebi te predstavlja sastavni dio standarda *Participativna politika za mlade*. To može uključivati ne samo fizičko ('uživo') sudjelovanje nego i 'virtualno' (npr. putem interneta) te će uspostavljeni mehanizmi poput strukturiranog dijaloga i provjere učinka politike na mlade (*youth check*), uz neke inova-

86 Ibid; Williamson, H. (2008.), Supporting young people in Europe (vol. 2), https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/YP_Supporting_young_people_Vol_II_en.pdf

87 Beck, U. (1992.), Risk Society, Towards a New Modernity, London: Sage Publications.

tivnije pristupe, vjerojatno biti važni ovdje. Također postoji i potreba da se uključi veći broj mlađih koji nisu dio postojećih struktura. To bi se moglo postići, između ostalog, pružanjem podrške razvoju foruma i mreža koje će mlađima omogućiti da raspravljaju i dijele iskustva na lokalnoj razini, čime se promiče 'odozdo prema gore' tip pristupa podržavanju sudjelovanja mlađih.

Nacionalna vijeća mlađih imaju značajnu ulogu u predstavljanju glasa organiziranih mlađih u svakoj fazi ciklusa stvaranja politike, no njihova se uloga razlikuje od države do države. To odražava niz čimbenika, uključujući sljedeće:

- strategije i odluke koje nacionalna vijeća mlađih donose u pogledu, primjerice, balansiranja između suradnje i kritike/sukoba (ili protivljenja) sa stvarateljima politika te djelovanja kao zastupnika mlađih i/ili stručnjaka za mlade,
- 'potražnja' stvaratelja politika za doprinosom nacionalnih vijeća mlađih (npr. da li cijene ili trebaju doprinos nacionalnih vijeća mlađih?) te kapacitet ili 'ponuda' koju vijeća nude stvarateljima politika (uzimajući u obzir, primjerice, njihov ljudski, društveni i reputacijski kapital),
- partnerstva koja nacionalna vijeća mlađih sklapaju s drugim dionicima, put medija, koji mogu osigurati komplementarne kanale utjecaja,
- različiti modeli pristupa i uključivanja dostupni nacionalnim vijećima mlađih, koji odražavaju čimbenike kao što su otvorenost političkih kultura te pravni status nacionalnih vijeća mlađih u različitim državama.

Kako se ovi čimbenici s vremenom mijenjaju (primjerice, kako se mijenjaju vlade može se mijenjati i 'potražnja' za doprinosom nacionalnih vijeća mlađih), tako se često i utjecaj nacionalnih vijeća mlađih mijenja (odnosno, 'opada i raste'⁸⁸). Ovi su čimbenici detaljnije opisani u istraživačkom radu *Ključna pitanja u razvoju i provedbi strateških dokumenata politike za mlade*.

S obzirom na razlike u kontekstima i resursima, jednako kao što ne postoji jedinstven model politike za mlade tako ne postoji ni jedinstven model nacionalnih vijeća mlađih – kao ni jednostavan način osiguravanja da nacionalna vijeća mlađih imaju mjesto u procesima stvaranja politika ili utjecaj unutar njih. Poput politika za mlade, nacionalna vijeća mlađih moraju biti fleksibilna i udovoljavati potrebama, i često će se morati 'boriti' da njihova uloga bude prepoznata i cijenjena. Često će morati koristiti više modela angažiranosti, djelujući međusektorski i na više razina, te će možda trebati graditi kapacitete u područjima u kojima tradicionalno nisu angažirana, poput područja koja se tiču gospodarstva i zapošljavanja.

88 Ili raste i pada, poput plime.

Preporuke

Potrebno je jednaku količinu pozornosti pridavati razvoju procesa stvaranja (i provedbe) politika za mlade kao što se pridaje i oblikovanju sadržaja tih politika. To vrijedi kako za nacionalna vijeća mlađih tako i za vlade. Primjerice, to bi trebalo uključivati:

Povećanje razine sudjelovanja mlađih kroz postojeće strukture (poput nacionalnih vijeća mlađih) i procese (poput strukturiranog dijaloga) te nove, inovativnije pristupe (uključujući upotrebu digitalne tehnologije);

Određivanje prioriteta, u smislu ne samo fokusa nego i resursa (kako bi se osiguralo da su politike ciljane kao i provedive). Na primjer, moglo bi biti bolje usredotočiti se na postizanje manjeg broja važnih ciljeva u nekom određenom razdoblju provedbe nego razviti preambicioznu sveobuhvatnu i "lijepu" strategiju koja daleko nadmašuje kapacitete provedbenih tijela. Naravno, određivanje ovih strateških ciljeva trebalo bi uključivati značajno sudjelovanje mlađih, što bi, u idealnoj situaciji, trebalo obuhvaćati i faze praćenja te ocjenjivanja.

Unaprjeđenje odgovornosti i ocjenjivanja kroz snažniji fokus na ocjenjivanje učinaka politika za mlade. To može uključivati snažniji fokus na mjerljive ishode no potrebno je biti oprezan budući da se, na primjer, fokus može usmjeriti na ono što je lako mjerljivo umjesto na ono što je važno mladima i za mlađe.

Jačanje međusektorske koordinacije i usuglašenosti (s obzirom na opseg politika za mlađe).



REZOLUCIJA O STANDARDIMA KVALITETE POLITIKE ZA MLADE

VIJEĆE ČLANICA
IZVANREDNA SKUPŠTINA
BRUXELLES, BELGIJA, 15. – 16. TRAVNJA 2016.

Europski forum mladih shvaća politiku za mlade kao skup mjera koje imaju za cilj podržati razvoj mladih prilikom ostvarivanja njihovih punih potencijala. Ona obuhvaća različita područja politika te uključuju širok raspon dionika, kako institucionalnih tako i ne-institucionalnih. Europski forum mladih vjeruje u pozitivnu politiku za mlade, koja se temelji na pretpostavci da svaka mlada osoba posjeduje vlastite kompetencije i talente. Nadalje, Europski forum mladih cjeni pozitivan pristup politici za mlade koji mladima pristupa ne kao problematičnoj skupini već kao nositeljima prava.

Europski forum mladih predlaže skup standarda kvalitete politike za mlade s ciljem postizanja usuglašenosti među organizacijama članicama o tome kako bi kvalitetna politika za mlade trebala izgledati. Ovi standardi nude okvir za ocjenjivanje razvoja politika koje imaju za cilj pružati podršku mladima. Standardi bi trebali služiti kao smjernice za procjenu i praćenje stanja politike za mlade, uz prilagodbu specifičnom kontekstu (lokalnom, nacionalnom, europskom) te bi trebali poslužiti različitim organizacijama. Uz to, oni će služiti kao mjerilo na kojem će se temeljiti buduće zagovaračke aktivnosti udrug za mlade vezane uz politiku za mlade, kako na nacionalnoj tako i na europskoj razini.

Standardi kvalitete usredotočeni su na proces razvoja politike za mlade (stvaranje, provedba i ocjenjivanje). Nije im za cilj postaviti standarde za pojedina područja politike, no trebali bi biti primjenjivi u svim postupcima razvoja politike za mlade kao principi bez kojih politike ne bi trebalo razvijati ili uvoditi. Stoga

je definiranje standarda usmjerenih na proces prvi važan korak koji je potrebno poduzeti.

Važnost definiranja standarda kvalitete politike za mlade iznesen je u Planu rada Europskog foruma mladih za 2015.-2016. Na temelju znanja Stručne skupine za politiku za mlade, te dodatnih doprinosa članica, Europski forum mladih predlaže osam standarda kvalitete, opisanih u ovoj rezoluciji.

Osam standarda kvalitete politike za mlade

Politike za mlade trebale bi se temeljiti na sljedećih osam standarda kvalitete:

- Pristup politici za mlade temeljen na pravima**

Politika za mlade trebala bi se temeljiti na standardima definiranim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima te bi trebala slijediti principe jednakosti i ne-diskriminacije. Pristup politici za mlade temeljen na ljudskim pravima⁸⁹ od stvaratelja politika traži da rade na dugoročnom ostvarenju prava mladih, uključujući njihovo pravo da sudjeluju u definiranju tih prava, te osnažuje mlade time što ih definira kao nositelje prava.

- Politika za mlade temeljena na dokazima**

Ovaj standard podrazumijeva da se pouzdani, relevantni, neovisni i ažurni podaci i istraživanja koriste u i temelj su svih faza razvoja politika za mlade, kako bi politike za mlade adekvatno odrazile potrebe i realnosti mladih.

- Participativna politika za mlade**

Participativna politika za mlade uključuje sve dionike, u svim fazama ciklusa razvoja politike: od stvaranja do provedbe i ocjenjivanja. Dionici su udruge za mlade, mladi, te sve druge organizacije i pojedinci koji utječu na politiku i/ili politika utječe na njih. Posebna se pozornost pridaje ranjivim i marginaliziranim skupinama među svim dionicima. Moraju se osigurati transparentni mehanizmi kojima će se osigurati da su razvoj, provedba i ocjenjivanje politika participativni.

- Višerazinska politika za mlade**

Višerazinska politika za mlade znači da se politika razvija, provodi i ocjenjuje na koordiniran način od strane svih javnih tijela na lokalnim, regionalnim, nacionalnim i europskim razinama. Poštuje se princip supsidijarnosti: politika se uvodi na razini koja je najučinkovitija i najbliža ljudima.

- Strateška politika za mlade**

Strateška politika za mlade temelji se na sveobuhvatnoj strategiji ili zakonskom okviru izgrađenim na dugoročnoj viziji te se sastoji od niza mjerljivih ci-

⁸⁹ Europski forum mladih (2014.), A European Youth Forum definition of rights-based approach.

ljeva, za koje su definirani resursi i rokovi, s identificiranim ciljnim skupinama i jasnom podjelom odgovornosti među različitim javnim tijelima zaduženima za njihovu provedbu i ocjenjivanje.

- **Dostupnost resursa za provedbu politike za mlade**

Dostatni resursi, kako u pogledu financiranja tako i u pogledu ljudskih resursa, dostupni su udrugama za mlade, organizacijama za zapošljavanje mlađih kao i javnim tijelima kako bi razvijali, provodili i ocjenjivali kvalitetnu politiku za mlade. Mjere koje pružaju podršku, od programa usavršavanja do programa financiranja, su osigurane kako bi se osigurala izgradnja kapaciteta aktera i struktura politike za mlade na svim razinama.

- **Politička predanost i odgovornost prema politici za mlade**

Politička predanost i odgovornost znači da donositelji odluka poduzimaju adekvatne mjere kako bi transparentno provodili politiku za mlade i objektivno izvještavali o svojim aktivnostima. Udruge za mlade i mlađi su aktivni sudionici u ciklusu stvaranju politika te se donositelji odluka smatraju odgovornima za svoje aktivnosti.

- **Međusektorska koordinacija**

Međusektorska politika za mlade podrazumijeva da postoji koordinacija među različitim ministarstvima, uredima i javnim tijelima koja su zadužena za i rade na pitanjima koja se tiču mlađih, radeći zajednički na stvaranju, provedbi i ocjenjivanju politike za mlade.

Zaključak

Vijeće članica daje zadatak Upravnom odboru Europskog foruma mlađih da, na temelju prijedloga Stručne skupine, razvije i odobri mjerljive i usporedive indikatore za svaki od navedenih standarda, nadopunjujući i dovršavajući okvir te omogućavajući detaljno ocjenjivanje politika za mlade.







mreža mladih hrvatske
croatian youth network



MLADINSKI
SVET
SLOVENIJE
NATIONAL
YOUTH
COUNCIL
OF SLOVENIA



People and Work
Pobl a Gwaith