

dr. sc. Marko Kovačić¹

dr. sc. Nikola Baketa¹

CILJEVI POLITIKA/E ZA MLADE U HRVATSKOJ U ZAMCI HORIZONTALNOSTI

Stručni rad / Professional paper

UDK 316.66-053.6(497.5)

Autori u radu opisuju i analiziraju princip horizontalnosti u politikama za mlade u Hrvatskoj na primjeru nacionalnog programa za mlade. Nakon inicijalne konceptualizacije politike za mlade autori pristupaju identifikaciji i segmentaciji ciljeva politike za mlade te ih smještaju u kontekst određenih aspekata javnopolitičke analize. Ciljevi javnih politika podijeljeni su u dvije kategorije oni koji se odnose direktno na mlade pa time spadaju u samu jezgru politike za mlade i one koji se indirektno odnose na mlade. Rad pokazuje da je pri kreiranju svih politika koje se sastoje o većeg broja tema i aktera nužno voditi računa o principu horizontalnosti, kao i policy koordinaciji.

Ključne riječi: *politika za mlade, ciljevi javnih politika, horizontalnost.*

1. Uvodna razmatranja

Politika za mlade kao dio šireg kruga socijalnih politika dugo je vremena bila zanemarena, kako u hrvatskom, tako i inozemnom političkom životu. Svoju emancipaciju od obrazovne politike, politike socijalnih davanja, kaznene politike i politike tržišta rada, politika za mlade započinje u drugoj polovici dvadesetog stoljeća kada se polako počinje uviđati da mladi nisu isključivo demografska skupina kojoj je potreban paternalistički odnos, već inovativna, kreativna i potentna društvena skupina koja uvelike može doprinijeti progresu društva i politike. S tim u vezi, od velikih studentskih prosvjeda 1968. godine kada se participacija mladih počela promatrati kao fenomen kojemu treba strukturirano i sustavno pristupiti, svoj razvoj u okviru javnih politika započinje i politika za mlade. Ona se danas razvila u pomalo eklektičan društveni i *policy* resor koji baštini horizontalnost, metodološki i tematski pluralizam, inkluzivnost i fluktuaciju aktera te širok dijapazon tema.

Razvrstamo li javne politike u tri kategorije gdje su odrednice sadržaj, institucionalni okvir i važnost za identitet posebnih društvenih skupina (Petek, 2012: 37-38), politiku za mlade pronaći ćemo u trećoj kategoriji. Ovaj socijalni tip politike, kojem je cilj stvaranje

¹ Institut za društvena istraživanja u Zagrebu

Tekst je nastao u sklopu istraživačkog projekta *Kako vlada Vlada: akterska i procesna analiza političkog odlučivanja u Vladi RH koji se provodi na Fakultetu političkih znanosti.*

Pregled nacionalnih politika za mlade moguće je na stranici Europske komisije koja administrira svojevrsnu EU enciklopediju politika za mlade pod nazivom Youth Wiki. Web stranica dostupna je pod URL-om: <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/en/youthwiki/countries>

poticajnog okruženja za kvalitetan razvoj mladih, ostvarivanje svih njihovih potencijala te adekvatna integracija u društvo, dosad nije bio predmetom ozbiljnijih javnopolitičkih analiza. S obzirom na činjenicu da su politike za mlade (ali i politika za mlade) uglavnom bile u domeni *policy* i civilnodruštvenih aktera, a u manjoj mjeri predmet akademskog proučavanja, ne čudi što je znanstvenih elaboracija o ovom *policy* području relativno malo. Upravo da bi se područje etabliralo i afirmiralo, kako u stručnoj tako i u znanstvenoj javnosti, važno je široj javnosti približiti okvir politika za mlade te objasniti njihove ciljeve u kontekstu Hrvatske. Iz tog razloga, cilj ovog teksta je dvojak; prvo – pozicionirati politike/u za mlade u Hrvatskoj u kontekst javnih politika i drugo, prikazati ciljeve politika za mlade analizirajući posljednji važeći nacionalni program za mlade.

Već je ranije rečeno da se politike za mlade referiraju na odluke koje su direktno usmjerene na mlade ljude, međutim, prema Williamsonu (2002: 15) tu je riječ i o *policy* inicijativama drugih područja koje na ovaj ili onaj način utječu na mlade. Drugim riječima, na mlade utječu, ne samo politike koje su primarno usmjerene na njihovu dobrobit ili razvoj (npr. *policy* alati koji potiču participaciju mladih, razvijaju rad s mladima ili su usmjereni specifično na nezaposlenost mladih), već i odluke drugih resora koji imaju reperkusije na život mladih ljudi (npr. pitanje obrazovne reforme, stambenog zbrinjavanja ili diverzifikacije kulturnih publika). Paralela se može povući sa, sad već legendarnom, raspravom o „broju“ u okviru hrvatske politologije gdje se s jedne strane našla struja koja se zalagala za singularni pristup političkoj znanosti (Kasapović, 2008) nasuprot pluralnoj perspektivi tzv. političkih znanosti (Strpić, 2008; Lalović, 2008). Iako strasti u okviru politika za mlade nisu toliko jake kao u hrvatskoj politologiji, činjenica je da postoji svojevrsan dualizam singulara i plurala, odnosno politike za mlade i politika za mlade (Devlin, 2018). Dok se prvi koncept odnosi na kodificiranu verziju javnih politika koje su izrijekom i primarno usmjerene na mlade (npr. nacionalna strategija za mlade s područjima bitnima u prvom redu mladima), drugi se koncept odnosi na sveobuhvatni pristup različitim državnih resora koji donose javne politike ne nužno usmjerene na mlade, ali koje utječu na život istih. Republika Hrvatska, kao i brojne druge države, kombinira ova dva pristupa. Tako politike za mlade i politika za mlade u okviru hrvatskih javnih politika koegzistiraju, čineći pritom institucionalni *policy* okvir kojem je za cilj emancipirati mlade te ih potaknuti na društvenu, ekonomsku i političku participaciju.

Metonimija suvremene hrvatske politike/a za mlade je nacionalni program za mlade. U jesen 2019. godine, za vrijeme nastajanja ovog teksta, posljednji važeći Nacionalni program za mlade bio je onaj koji se odnosio na razdoblje 2014.-2017. Novi Nacionalni program za mlade u ovom je trenutku u procesu donošenja te, premda je nacrt teksta bio gotov u proljeće 2019. te je javno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću provedeno, izvještaj s istog nije objavljen pa samim time nacrt nije mogao biti poslan u vladinu proceduru. Upravo taj nacrt novi nacionalnog programa, u *policy* smislu, ne odstupa od svog prethodnika, a budući da procedura njegovog donošenja nije završena te zakonski nije na snazi, analiza politika za mlade izvršena je na tekstu dokumenta Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine (NPM), kojeg je Vlada Republike Hrvatske usvojila je na sjednici održanoj 09. listopada 2014. godine.

2. Politika za mlade u Hrvatskoj kroz prizmu nacionalnog programa za mlade

Kao što je navedeno u tekstu NPM-a (2017: 6), "Cilj ovog Nacionalnog programa je unaprjeđenje aktivnosti tijela državne uprave i javnih ustanova koje, svojim djelokrugom i nadležnostima, pridonose zadovoljavanju potreba mladih i podizanju kvalitete njihova života sa svrhom njihove optimalne društvene integracije." Predmetni NPM tako obuhvaća sedam prioriteta područja (obrazovanje, profesionalno osposobljavanje i usavršavanje u kontekstu cjeloživotnog učenja; zapošljavanje i poduzetništvo; zdravlje i zdravstvena zaštita; socijalna zaštita i uključivanje; aktivno sudjelovanje mladih u društvu i politička participacija; mladi u europskom i globalnom okruženju te mladi i kultura) s 40 mjera i 118 zadataka, za čiju provedbu je bilo zaduženo 17 tijela državne uprave. Već letimični pregled prioriteta područja otkriva da je riječ o svojevrsnom hibridu javnih politika budući da su područja kombinacija genuinih područja u području mladih koja se odnose isključivo na mlade (kao npr. aktivno sudjelovanje mladih u društvu i njihova politička participacija) i *policy* prioriteta koji će svojom realizacijom utjecati na mlade kao na posebnu društvenu skupinu (npr. obrazovanje koje se odnosi i na mlade, ali i djecu, primjerice). Kako bismo elaborirali ovaj argument, a time i potvrdili pretpostavku, segmentirali smo ciljeve NPM-a te ih kategorizirali u dvije skupine – one koji su direktno usmjereni na mlade te oni koji se posredno tiču mladih kao društvene skupine.

Proces segmentacije ciljeva iz dokumenta dio je šire priče kvalitativne analize sadržaja, no u ovom tekstu bavimo se samo tim inicijalnim korakom. Analizom dokumenta ekstrahirani su ciljevi kao jedinice analize na temelju kriterija odgovora na pitanja "gdje idemo" i "što pokušavamo postići". Sva građa koja odgovara na jedno i/ili drugo pitanje kvalificirala se kao cilj. Pritom je važno napomenuti da ukoliko je jedna rečenica sadržavala više ciljeva, svaki cilj pojedinačno bio je selektiran. Tim postupkom osigurali smo širok obuhvat sadržaja dokumenta i omogućili minuciozniju analizu u sljedećim koracima. Rezultati segmentiranja tako su pokazali da Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine sadrži ukupno 141 cilj, od kojih se neki sastoje od dvije riječi (npr. ekonomski napredak, informiranje mladih, povećanje zapošljivosti, promicanje poduzetništva i sl.), a drugi od detaljnih i preciznih rečenica (kao primjerice: jačanje kapaciteta ključnih dionika na tržištu rada u području učenja na radnom mjestu kroz razmjenu iskustava sa stranim partnerima; reorganiziranje savjetovališta za reproduktivno zdravlje u polivalentnim savjetovalištim za mlade na razini primarne zdravstvene zaštite ili potrebno je analizirati jesu li kapaciteti postojećeg ministarstva i suradnih tijela dostatni za kvalitetno provođenje različitih vrsti podrške). Drugi korak za potrebu ovog rada bio je razvrstavanje segmentiranih ciljeva u ciljeve koji se odnose direktno na mlade i općenite ciljeve. Analiza je pokazala da tekst NPM-a sadrži oko 60% ciljeva koji spadaju u prvu kategoriju i cca. 40% generalnih ciljeva (tablica 1).

Na temelju ove raščlambе vrlo se jasno može zaključiti da je NPM, kao krovni dokument u području mladih, kombinacija politike za mlade i politika za mlade. Naime, NPM ne sadrži samo ciljeve koji se direktno odnose na mlade, već pokazuju strateško opredjeljenje države i u drugim područjima, više ili manje povezanim s mladima. Ovakav tip dokumenta nije nepoznanica ni u drugim državama budući da brojni krovni dokumenti kodificiraju dva pristupa politikama za mlade¹ međutim isto tako države s razvijenijim sustavima politika za mlade imaju dodatne *policy* dokumente, konkretnijeg tematskog usmjerenja, koji se odnose isključivo na

Tablica 1. Klasifikacija ciljeva – izbor

Ciljevi usmjereni direktno na mlade	Opći ciljevi koji se posredno odnose na mlade
Razvijanje sustava potpore mladima te organizacijama mladih i za mlade za sudjelovanje u procesima donošenja odluka u odgovarajućim tijelima Europske unije i Vijeća Europe.	Poticati povećanje socijalne kohezije.
Kvalitetnija zdravstvena zaštita za mlade.	Potpora kulturnim sadržajima u obrazovnom sustavu.
Veća uključenost mladih u procese donošenja odluka.	Osnažiti socijalnu inkluziju.
Poticati samoorganizirano i kreativno stvaranje vlastitih medija mladih.	Kvalitetan zdravstveni odgoj.

mlade. Na taj se način osigurava da se pojedino područje (primjerice rada s mladima) detaljno elaborira, stavi pod jasnu jurisdikciju određenog tijela i argumentira korist od razvoja jednog takvog područja upravo na populaciju mladih. Nadalje, postojanje dokumenta koji obuhvaća i politiku za mlade i politike za mlade ima dodatne problem. Prvi se odnosi na činjenicu da nisu sve *policy* inicijative svih državnih resora, koje mogu imati reperkusije na mlade, navedene u samom dokumentu. Naime, države, posebice (post)tranzicijske uglavnom nemaju kapaciteta efektivno koordinirati sve svoje javne politike, odnosno osigurati njihovu koherentnost i konzistentnost (Petak, 2008). To rezultira konkretnom situacijom da u NPM-u nisu navedeni svi *policy* odgovori države koji se tiču mladih, odnosno ne postoji kriterij po kojem je primjerice stambeno zbrinjavanje mladih izostavljeno iz teksta dokumenta, dok je omladinski turizam našao svoje mjesto u strategiji. Drugim riječima, NPM ne obavlja svoju funkciju kodificiranja ciljeva politika za mlade. S tim je povezan i drugi problem, a to je konflikt interesa različitih tijela državne uprave koji su nositelji pojedinih zadataka i mjera. Dosadašnja istraživanja autora (Kovačić, 2020) pokazuju da u procesima donošenja strateških i normativnih akata u području mladih dolazi do difuzije odgovornosti, odnosno da akteri često pokušavaju izbjeći nositeljstvo pojedinih aktivnosti, odnosno nisu skloni preuzimanju zadatka i mjera u području politika za mlade. Taj uvid o akterima potvrđuje i evaluacija Nacionalnog programa za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine, koja objašnjava da kad je već implementacija preuzeta od pojedinih tijela državne uprave, zadaci i mjere u velikoj mjeri ne budu provedeni.

Polazeći od toga da je kvantitativnom analizom sadržaja utvrđena provedba od svega 36,44% zadataka tijekom cijelog vremena provedbe Nacionalnog programa, a zatim uzimajući u obzir kvalitativnu analizu svih pojedinih mjera i zadataka te probleme u izvještavanju i izostanku praćenja zacrtanih indikatora, moguće je zaključiti da učinci Nacionalnog programa za mlade ostaju na simboličnoj razini i provedbi već postojećih i utvrđenih tj. redovnih zadataka pojedinih tijela državne uprave. (Baketa, 2017: 41).

Literatura javnih politika prepoznaje ovaj problem pod nazivom međuorganizacijska napetost (Petak, 2008) u oblikovanju javnih politika, odnosno postojanje različitih interesa kod različitih aktera jedne javne politika. U konkretnom slučaju kreiranja nacionalne politike za mlade, tj. Nacionalnog programa za mlade, riječ je o neizvršavanju zadanih ciljeva. Imajući

na umu ove probleme, plauzibilno je postaviti pitanje o opravdanosti postojanja ovakvog strateškog dokumenta, posebice uzme li se u obzir da nacionalni program u donošenju, ima dva područja više čime se njegova implementacija dodatno usložnjava, a *policy* koordinacija postaje još važnija. Horizontalnost javne politike postaje problematična ukoliko je u pitanju strateški dokument koji sadrži segmente singulara i plurala, obiluje brojem ciljeva, a njegova provedba se odvija u *policy* okruženju manjkave koordinacije. Time je onemogućena horizontalnost, a sami ciljevi neostvareni. S obzirom na činjenicu da je politika za mlade gotovo pa eklektična, i sadržajno i po pitanju aktera, esencijalno je imati državno tijelo koje će preuzeti odgovornost za tu raznorodnost kako bi se osiguralo ispunjavanje svih pozitivnih potencijala koje horizontalna javna politika može imati. Stavljanje na agendu jedne specifične teme u različite sektore i javne politike pokazuje zrelost države i njenu stratešku opredijeljenost poboljšanja životnih šansi konkretne društvene grupe, ako se provede kvalitetno. Međutim, ukoliko su ciljevi taksativno navedeni, a implementacija istih je manjkava, onda upravo ta horizontalnost postaje problem te politika upada u zamku vlastite esencije.

3. Umjesto zaključka

S obzirom na sve navedeno, postavlja se pitanje zašto je predmetna analiza aktualna 2020. godine, odnosno što iz zaključaka možemo naučiti kako ne bismo ponovili iste greške u budućnosti. Osim što je analizirani *policy* dokument posljednji izraz politike za mlade Republike Hrvatske te je kao takav svjedok jednog (ovog) vremena, autori su mišljenja da je analiza ciljeva javnih politika na primjeru Nacionalnog programa za mlade 2014.-2017. pokazala jedan specifičan pristup kreiranju javnih politika u Hrvatskoj. Iako je u članku riječ o jednom *policy* području, nalazi istog nikako nisu zanemarivi, već dapače trebaju biti podsjetnik pri sadašnjim i budućim kreiranjima javnih politika da je nužno voditi računa o zamkama horizontalnosti. Premda analizu novog nacionalnog programa za mlade nije moguće napraviti iz niza metodoloških i formalnih prepreka (prvenstveno jer je novi NPM još u procesu izrade), za očekivati je da će i novi dokument imati iste boljke kao i tri njegova prethodnika. Naime, iz dostupnih materijala koji su na javnom savjetovanju ne vidi se pretjerani iskorak prema nadilaženju problema s kojima se suočavao i NPM 2014.-2017. u vidu horizontalnosti. Međutim, to nije samo paušalna ocjena. Ovisnost o pređenom putu empirijski je i teorijski provjeren karakteristika socijalne politike u Hrvatskoj (Matančević, 2014). Proces kreiranja javnih politika (za mlade) tako uglavnom slijedi utabane korake, uz minimalne inovacije, a s ciljem minimaliziranja potencijalne distorzije statusa quo (Kovačić, 2020).

S tim u vezi, nužno je posvetiti više stručne pažnje kreiranju politika za mlade, imajući na umu navedene probleme, ali i pomno pratiti implementaciju ciljeva, zadataka, mjera i aktivnosti jednom kad se nacionalni program za mlade u istinu i donese. Politika za mlade kao javna politika koja dosad nije bila od većeg interesa znanstvenika, kao što je pokazao ovaj tekst, svakako može biti i teorijski i metodološki interesantna, ne samo pravnicima i politologima, već i brojnim drugim disciplinama koje se bave mladima. Isto tako, horizontalnosti, koji je svojevrsni cilj i *modus operandi* suvremenog kreiranja javnih politika, kao što je ilustrirano na primjeru politika za mlade u Hrvatskoj, potrebno je pristupiti mnogo ozbiljnije budući da sa sobom nosi problem implementacije, ali i izazov prebacivanja odgovornosti. Jedan od načina na koji se navedeni problemi mogu prevladati je i interes javnosti koji može

pridonijeti svojevrsnoj kontroli kvalitete kreiranja javnih politika, ali i transparentnosti tijela državne vlasti. Naime, pomnijim uvidima u sam proces kreiranja javnih politika koje se temelje na principu horizontalnosti smanjuje se mogućnost deklarativnog postavljanja ciljeva bez stvarnog interesa ili kapaciteta za njihovu implementaciju. Interes javnosti za politike koje su orijentirane na posebne javne skupine tako treba graditi među stručnom i znanstvenom javnosti, a sve s ultimativnim ciljem kvalitetnijeg javnog upravljanja i viših demokratskih standarda.

LITERATURA

1. Baketa, N. (2017), *Evaluacija provedbe i učinaka Nacionalnog programa za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine*. Dostupno na zahtjev.
2. Devlin, M (2018), *The evidence base in youth policy-making, Joint meeting of EKCYP and PEYR*, Chisinau, 19 September, 2018
3. Kasapović, M. (2008), Dvojac bez kormilara: odgovor na istupe Dragutina Lalovića i Daga Strpića na znanstvenom skupu. *Anali hrvatskog politološkog društva*, (05), 145-164.
4. Kovačić, M (2020), *Vidik moći v procesu oblikovanja politike mladih na Hrvaškem [The Aspect of Power in Youth Policy Formulation in Croatia]*. Doktorska disertacija, Sveučilište u Ljubljani.
5. Lalović, D. (2008), Zdvojna posebnost u raljama općenitosti?: politologija kao znanost i politolog kao stručnjak. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 5(1.), 117-144.
6. Petak, Z. (2008), Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem policy-koordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, (05), 263-273.
7. Petek, Ana. "Što su hrvatske javne politike?." *Političke analize* 3.11 (2012): 37-45.
8. Strpić, D. (2008), Množina, jednina, dvojina-Razlomak politologije: pod krabuljama revije stanja znanosti. *Anali hrvatskog politološkog društva*, (05), 93-116.
9. Williamson, H. (2002), *Supporting young people in Europe, principles, policy and practice, the Council of Europe international reviews of national youth policy 1997-2001-a synthesis report*, (Vol. 1). Council of Europe.

Summary

CROATIAN YOUTH POLICY OBJECTIVES IN THE TRAP OF HORIZONTALITY

The authors describe and analyse the principle of horizontality in youth policies in Croatia by using the example of the National Youth Programme. After the initial conceptualization of youth policy, authors approach the identification and segmentation of youth policy objectives and place them in the context of certain aspects of public policy analysis. Public policy objectives are divided into two categories: those relating directly to young people, and thus fall within the very heart of youth policy and those related indirectly to young people. The paper shows that when creating all policies consisting of a number of topics and actors, it is necessary to take into account the principle of horizontality and policy coordination.

Keywords: *youth policy, public policy objectives, horizontality.*