

POLITIKA ZA MLADE U HRVATSKOJ – ANATOMIJA JEDNE JAVNE POLITIKE

1. Uvod

Pobjedom „Kukuriku koalicije“ na parlamentarnim izborima 2011. godine, Hrvatska je prvi put dobila ministarstvo koje u svojem imenu ima riječ „mladi“. Spajanjem resora socijalne politike s mladima dionici sektora mladih oprezno su, no ipak blagonaklono gledali na taj simbolički potez nove vlade, misleći kako će mladi napokon dobiti pažnju kakvu zaslužuju. Sektoru mladih koji je više od 20 godina bio zanemarivan i cjeplkan između obrazovanja, branitelja i obitelji otvorila se mogućnost konsolidacije. U sljedeće tri godine Ministarstvo socijalne politike i mladih, u suradnji s ekspertima, i posebice s civilnim društvom, uspjelo je donijeti nekoliko bitnih odluka kojima je definiralo okvir sektora mladih. Premda svi potezi Ministarstva nisu uvijek nailazili na odobravanje drugih dionika te su neke odluke čak ponekad i bile stopirane od aktera koji su u tom trenutku imali više resursa, danas su konture sektora mladih više-manje jasne.

Opisana sekvenca političkog života Hrvatske plastično izražava razlikovanje između analitičkih jedinica pojedinog sektora koje se koriste pri opisu procesa kreiranja javnih politika – institucija, aktera, moći, političkoga konteksta i odluka. Gotovo da i nema teksta iz područja javnih politika u Hrvatskoj koji ne počinje diferencijacijom između engleskih termina *polity*, *policy* i *politics*. Ta tri pojma, premda nekarakteristična za politološku tradiciju ovih prostora, postala su sastavni dijelovi javno-političkih analiza jer svojim značenjem obuhvaćaju puninu konteksta u kojem se donose političke odluke te usmjeruju na dinamiku njihova donošenja. Dok *polity* podrazumijeva političku okolinu u okviru koje se događa politika, *politics*, s druge strane, ima relacijsku konotaciju koja se odnosi na aktere i utjecaje pri donošenju tih odluka. Treći pojam – *policy*

– vjerojatno je najkompleksniji, a svakako najteže prevodiv na hrvatski jezik¹. Tako se *policy*, jedan od temeljnih pojmova javnih politika, definira na više od 30 načina; kao oznaka za područje aktivnosti, željeni cilj, poseban prijedlog, formalno odobrenje, program, ishod, rezultat, teorija, model, proces (Hogwood, Gun, 1983) te na još mnogo načina ovisno o autorima. Iako važna, jezična konfuzija samo je jedna od otegotnih dimenzija analize javnih politika.

Opisati i analizirati konkretnu javnu politiku u Hrvatskoj teže je nego što se naočigled čini. Osim što je vrlo malo tekstova koji detaljno raščlanjuju i ispituju sektorske politike, analizu je teško ograničiti na kraći tekst upravo zbog kompleksnosti područja, ali i metodoloških uzusa koje javnopolitička analiza stavlja pred autora. Uzimajući u obzir relativno skromnu tradiciju hrvatskih politologa da se bave sektorskim politikama, što sužava mogućnost za komparaciju, limitiran rječnik kojim javne politike kao disciplina u Hrvatskoj raspolažu, ali i još uvijek nedovoljnu profiliranost razmišljanja u kategorijama javnih politika u državnim i javnim službama, potrebno je biti oprezan u očekivanjima. S obzirom na sve to, tekst koji slijedi nema tendenciju sveobuhvatno analizirati sve aspekte jedne specifične javne politike, nego ponuditi kontekstualni okvir za razumijevanje te konkretne javne politike.

Fokusirajući se na normativne akte i dionike, kao dva osnovna segmenta javnopolitičke analize, ovaj prilog će ponuditi svojevrsnu anatomiju politika za mlade u Hrvatskoj s namjerom da posluži kao smjerokaz u daljnjim analizama toga područja. Posuđivanje medicinske terminologije u analizi javne politike nije puki stilistički odabir autora – ta odluka iza sebe ima i supstancijalnu pozadinu utemeljenu na argumentu koji stipulira razlikovanje između *policy* okvira i djelovanja aktera unutar *policy*

¹ Hrvatski prevoditelji *policy* prevode kontekstualno i uglavnom opisno. Ponekad se radi o odluci, ponekad o načinu donošenja odluka, ponekad o strategiji ili protokolu. *Pojmovnik javnih politika* (Petek, Petković, 2014: 93) objašnjava *policy* kao „izraz [koji se odnosi] na onaj aspekt politike kojemu je u središtu rješavanje problema, a ne borba za moć, izbor alternativnih putova kojima se ti problemi mogu rješavati, a ne stvaranje političkog poborništva te, u konačnici, racionalan, a ne iracionalan pogled na politički život“.

okvira². Drugim riječima, kako bi se javna politika razumjela u potpunosti, potrebno je analizirati i njezinu anatomiju (strukturu i organizaciju određenog područja), kao i njezinu fiziologiju (funkcije elemenata koje čine javnu politiku), pritom ne zanemarujući izvanjski politički kontekst u kojem se konkretna javna politika kreira. S obzirom na činjenicu da je proces donošenja javnih politika, kao i njegova implementacija te evaluacija (tzv. *policy* ciklus) naposljetku kompleksan, višerazinski i eklektični pothvat, mišljenja sam da ga je teško obraditi u jednom tekstu. Iz tog razloga, ovaj prilog ima za cilj definirati jasne okvire politike za mlade te biti polazišna točka za detaljniju analizu.

Politika za mlade jedna je od onih naizgled samorazumljivih *policy* područja u čijoj su srži poticanje mladih na osobni razvoj s naglaskom na internalizaciju socijalnih normi, aktivna participacija mladih u društvu i politici te socijalna inkluzija društveno-ekonomsko-politički marginaliziranih skupina. Ovako široko postavljeni obrisi jedne javne politike imaju prednosti i nedostataka. Prednosti su u tome što je moguće detaljnije i šire sagledati cijelo područje, čime se otvara mogućnost kvalitetnijim rješenjima problema društvene skupine mladih. Isto tako, suradnja između većeg broja aktera koji su po definiciji uključeni u kreiranje eklektične javne politike, često producira kreativne i adekvatne *policy* prijedloge. S druge strane, javlja se opasnost od prebacivanja odgovornosti s jednoga državnog resora na drugi, pri čemu nekodifikacija *policy* područja za sobom povlači otežano izdvajanje sredstava, a često nejasno operacionalizirani koncepti kojima politika za mlade obiluje, poput „participacije“, „inkluzije“ i „razvoja“, postaju više stvar retorike nego *policy* ciljeva.

U Hrvatskoj politika za mlade izravno utječe na gotovo 20% populacije. Populacija mladih je heterogena po svojim društvenim i političkim vrijednostima te profesionalnim i obrazovnim aspiracijama i društvenim mogućnostima (Ilišin i dr., 2013). Stoga je potrebno vrlo precizno odrediti mjere i ciljeve kojima politika za mlade raspolaže kako bi se oni ticali onih kojima je to potrebno. Načelno, hrvatska politika za mlade može

² Zanimljivo je da se usporedba javnih politika i medicine javila već 1977. godine u tekstu D. Bobrowa *The Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspectives*, u kojemu se pokazuje kako postoje dodirne točke ovih dvaju područja (interdisciplinarnost, kauzalnost, dobrobit ljudi i dr.) te kako *policy* analitičari mogu dosta toga naučiti od liječnika, budući da su njihovi instrumenti razvijeniji i razrađeniji.

se okarakterizirati kao suvremena politika za mlade koja na responzivan i uključiv način pokušava stvoriti poticajno okruženje populaciji za koju je kreirana. Isto je tako u načelu, intersektoralnost, participacija različitih aktera, pristup kreiranju politike utemeljene na dokazima, kao i supstancijalno temama kojima se bavi, politika za mlade komplementarna europskim principima relevantnima u tom području. Međutim, i dalje postoje problemi koji se konstantno negiraju, čime se smanjuje cjelokupna kvaliteta politike za mlade u Hrvatskoj.

Cilj teksta koji slijedi je ponuditi skicu za portret politike za mlade u Hrvatskoj, i to kroz dva dijela. U prvome dijelu daje se teorijski uvod politike za mlade. Predstavljanjem različitih segmenta poput povijesnoga konteksta razvoja, diskurzivnoga pristupa definiranju politika za mlade, ali i rasprava o kriterijima uspješnosti politika za mlade, ponudit će se uvertira u drugi, analitičniji, dio priloga. Drugi se dio teksta odnosi na politiku za mlade u Hrvatskoj. Uzimajući u obzir da su normativni akti i akteri, te međuodnos između njih, ključni za razumijevanje javnih politika, u tekstu će se detaljno analizirati zakonska i podzakonska rješenja vezana za politiku za mlade, kao i istražiti utjecaj i ekspertizu aktera. Smještajući hrvatski primjer u europski kontekst te analizirajući procese inherentne politici za mlade, prilog će dati presjek najvažnijih segmenata koje bi politika za mlade trebala uključivati te, naposljetku, odgovoriti na pitanje koliko je politika za mlade koherentna te jesu li područja i načini kojima se bavi mladima adekvatna za stvaranje poticajnog okruženja za njihov razvoj i integraciju u (hrvatsko) društvo.

2. Teorijski okvir javnih politika (za mlade)

Javne politike, kao poddisciplina politologije, jedno su od područja koje je trenutačno vrlo popularno u svjetskoj političkoj znanosti, stoga ne čudi da ga renomirani autori (Fischer i dr., 2007) proglašavaju najpopularizivnijim područjem društvenih znanosti u posljednjih nekoliko desetljeća. Svoju popularnost ovaj pristup, koji podrazumijeva strukturiran način rješavanja društvenih problema, duguje inherentnoj praktičnoj koristi koju ima za organizacije koje se koriste filozofijom i metodologijom javnih politika, ali i sinergiji znanstvenog pristupa i aplikabilnosti za ko-

risnike koji nisu nužno znanstvene institucije. Analogno s razvojem javne uprave i povećane složenosti modernih zapadnih država, analiza javnih politika vrlo je brzo počela pronalaziti svoje mjesto na sveučilištima, organizacijama civilnoga društva, vladinim tijelima i slično. To svojevrsno izlaženje jedne znanstvene discipline iz ljuštura pukog akademskog svijeta prepoznato je i pozdravljeno, čime su se stvorile pretpostavke za daljnji razvoj kroz interakciju i povratnu spregu istraživačke javnosti i korisnika. No brz razvoj kao i promjene s kojima su se analiza javnih politika i javne politike kao disciplina političke znanosti suočile, stvorile su popriličnu konfuziju oko ontologije, metodologije i epistemologije javnih politika. Javne politike tako su donekle postale tzv. *rastegnuti pojam* (Sartori, 1991) te ih je upravo zato potrebno kontekstualizirati i konceptualizirati.

Dye (1972), koji je javne politike definirao kao sve ono što vlada odluči ili ne odluči učiniti, zasigurno je najpopularniji autor kada je riječ o konceptualizaciji toga termina. Stavljajući vladu u prvi plan, Dye je, pozivajući se na argument da je upravo vlada tijelo koje donosi odluke relevantne za sve, javne politike postavio kao najvažniju djelatnost unutar političkog sustava. Suprotan stav ovome da vlada u procesu kreiranja javnih politika ima središnju i jedinu ulogu zastupa Jennings, koji tvrdi da javne politike ne donosi samo vlada, nego da tome pridonose i neki drugi akteri te upozorava da javne politike nisu istoznačnica političkoj odluci, već se trebaju shvatiti šire od tog shvaćanja, tj. kao skup odluka (Howlett, Ramesh, 1995: 3). S time se slaže i Anderson (1984), tvrdeći da su one „vodič kroz niz povezanih akcija u konkretnom području“. Iz svega ovoga vidljivo je kako su javne politike složeno područje djelovanja pa Colebatch (2006) objašnjava da one imaju nekoliko lica. On objašnjava da se javne politike mogu promatrati na tri načina: kao produkt volje vladajuće većine u obliku zakona, pravila i drugih obvezujućih normativnih akata; kao rezultat međuodnosa različitih aktera koji su nositelji vlastitih interesa te treće, kao socijalne konstrukcije pojedinih problema koje država proglašava prioritetnima za razvoj zajednice³. Iako različita, lica se u stvarnosti preklapaju tkajući političku realnost.

³ Drukčije rečeno, razlikujemo okomitu (vertikalnu) i vodoravnu (horizontalnu) dimenziju javnih politika. Dok se prva odnosi na hijerarhijski sustav prijenosa odluka od vrha prema građanima, horizontalna dimenzija svojevrsni je pandan participativne demokracije u kojoj različiti akteri sa svojom ekspertizom sudjeluju u procesu rješavanja kolektivnih problema.

Kako je politička realnost suvremenoga svijeta postajala sve kompleksnija, akteri (a ponajprije vlada) gube sposobnost rješavanja problema samostalno (Kooiman, 2003) te u tome traže pomoć nedržavnih (izvaninstitucionalnih aktera), čime se sve veći naglasak stavlja na horizontalnu dimenziju koja i državne i nedržavne aktere sa znanjem potrebnim za rješavanje problema uključuje u navedeni proces⁴. Temelje takvu promišljanju uloge vlade u kojoj ona ima više koordinacijsku zadaću, a ne isključivo upravljačku postavila je Osbornova i Gaeblerova knjiga *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (1992). Ta filozofija, po kojoj je zadaća vlade *steering, not rowing* (kormilariti, ne veslati), postala je popularna u procesima kreiranja politika gdje su države otvorile prostor neinstitucionalnim akterima u gotovo svim *policy* područjima (jedino *klasični državni resori* još uvijek pokazuju relativnu zatvorenost prema nedržavnim akterima).⁵ Javne politike tako vrlo dobro funkcioniraju u teoriji, inzistirajući na racionalnim i međusobno povezanim koracima koje određena institucija treba proizvesti kako bi riješila problem koji se pojavio, no odvajajući cijeli proces od interesa i želje za moći i vlašću redukcionistički je. To tvrdi i Lowi kad kaže da *policies određuju politics* (1972), ali i Heinelt (2007) koji obrće priču i pokazuje kako i *politics* ima utjecaja na *policy*.

Govoreći o javnim politikama, nemoguće je izbjeći njihovu najopćenitiju (ali i najkritiziraniju) podjelu, onu Teodora Lowija, koji kaže da se javne politike mogu podijeliti u četiri vrste, ovisno o ulozi države. Dok su *konstitucijske* javne politike one koje kreiraju obrasce djelovanja države i društva, *distributivne* se bave podjelom državnih sredstava, *redistributivne* se fokusiraju na alokaciju resursa među društvenim skupinama, a *regulativne* regulacijom tržišta (Lowi, 2009). Vrijednost ove taksonomije za tekst o politikama za mlade koje pripadaju klasteru socijalnih politika, je u činjenici da Lowi „socijalne politike shvaća kao zasebnu vrstu javnih

⁴ Colebatch (2004) tvrdi da su tri kriterija na osnovi kojih se akteri uključuju u proces kreiranja javnih politika: vlast, ekspertiza i poredak.

⁵ Compston (2005) u svojoj knjizi dijeli *policy* područja na pet skupina: klasični državni resori (izgradnja i očuvanje države), ekonomske politike (regulacija gospodarstva), socijalne politike, posebne sektorske politike i ostale politike. Više o taksonomiji područja javnih politika i podjeli resora javnih politika u Hrvatskoj, vidjeti u Petek (2012).

politika, kao jedinstveni skup srodnih javnih politika, te stoga čini jedini pristup u teoriji javnih politika kojime se stvaranje socijalnih politika može usporediti sa 'svim' drugim politikama“ (Petek, 2014: 362). Socijalne politike tako unatoč različitim žarištima i specifičnostima društvenih grupa kojima se obraćaju, imaju elemente koji se mogu grupirati na temelju obiteljskih sličnosti te kao takvi analizirati u kontekstu jedne javne politike.

Najplauzibilnija definicija socijalna politike je da se koncentrira na socijalna davanja određene države i cjelokupni sustav blagostanja, tj. na ulogu države u pružanju blagostanja svojim građanima (Alcock i dr., 2008). Nju karakterizira razmjerno velik broj aktera, izražena ideološka konotacija što često rezultira ideološkim sukobima, interdisciplinarnost, ali i česta nekodificiranost i nekoherentnost *policy* područja. Iz tog je razloga jedan od glavnih izazova uspostavljanje djelotvornog sustava koordinacije, odnosno minimalizacija suprotnosti i napetosti u javnim politikama, bolja uporaba resursa koji se rabe u oblikovanju tih politika, suradnja svih zainteresiranih aktera na koje se odnose te politike i stvaranje integriranoga, neprekinutog skupa usluga koje se daju građanima, tj. davanje svih usluga na jednome mjestu (Pollitt, 2003: 35; Petak, 2009: 269). Osim toga, socijalna politika ovisna je o političkom, ekonomskom i društvenom kontekstu te je teško moguće generalizirati o njezinu ispravnom načinu provođenja.

3. Politika za mlade – konceptualizacija unutar europskog okvira

Prilagodivši Compstonovu tipologiju javnih politika (2005) hrvatskomu kontekstu, Ana Petek u svom tekstu o javnim politikama u Hrvatskoj (2012) u socijalne politike ubraja: zdravstvenu politiku, politiku socijalne skrbi i socijalne pomoći, mirovinsku politiku, obrazovnu politiku, stambenu politiku i urbano planiranje, politiku prema ženama, politiku prema manjinama i obiteljsku politiku. Promatrajući ovu tipologiju, ali i uzevši u obzir cilj socijalne politike, može se zaključiti da su socijalne politike one koje se obraćaju posebnim društvenim skupinama i imaju tendenciju realocirati društvene resurse radi integracije ili poboljšanja društveno/političko/ekonomskog položaja konkretne socijalne

skupine. Premda politika za mlade nije pronašla svoje mjesto u predloženoj tipologiji, ona danas to mjesto svakako zaslužuje. Naime, kako će biti pokazano u nastavku, politika za mlade je sastavni dio socijalnih politika koji i u Hrvatskoj i u svijetu postaje sve važnije *policy* područje.

Pojmu „mladi“ vrlo se često pristupa redukcionistički, shvaćajući ga kao puku demografsku kategoriju. S druge strane, on je izrazito socijalno i politički obojan pojam (Reiter, 2008: 19) te način njegove konceptualizacije i odnosa prema njemu može imati dalekosežne posljedice i za mlade kao društvenu grupu, ali i društvo u cjelini. Brojni su tekstovi napisani o mladima i politici (Davies i dr., 2009; Youniss, Levine, 2009; Dalton, 2011; Marzana i dr, 2012; Persson, 2012; Sloam, 2012), no vrlo je malo tekstova zapravo o politici za mlade. Naime, kada je riječ o ovoj temi u znanstvenoj literaturi, tu još uvijek vlada deficit sveobuhvatnih znanstvenih tekstova u kojima se raščlanjuju javnopolitički čimbenici politike za mlade, koristeći se pritom *policy* metodologijom. Uglavnom je u tekstovima riječ o pojedinim njenim aspektima – primjerice, političkoj participaciji mladih (Bessant, 2004; Forbig, 2005; Checkoway, Gutierrez, 2006; Checkoway, 2010), socijalnoj inkluziji mladih (Cartmel i dr., 2003; Barry, 2004; Weil i dr., 2005; MacDonald, Shildrick, 2007), volontiranju (Jones, 2005; Haski-Leventhal i dr., 2008; Marta, Pozzi, 2008), kulturi mladih (Amit-Talai, Wulff, 1995), zdravlju mladih (Perry i dr., 1985), zapošljavanju (Gregg, 2001; Neumark, Wascher, 2004; Breen, 2005), informiranju (Chelton, Cool, 2007) i drugim *policy* područjima. Kako bi se olakšalo stavljanje politika za mlade u analitički okvir, Howard Williamson (2002) predlaže koncept 5C kao alat za razumijevanje (a potencijalno i procjenu) politika za mlade. On smatra da se pomoću jednostavne analize može dobiti prosjek neke konkretne politike za mlade koristeći se pritom sljedećim kategorijama: [*coverage*] geografska pokrivenost i pokrivenost socijalnih grupa, [*capacity*] kapaciteti, tj. uloga i odnos između vlasti i organizacija civilnoga društva, [*competence*] kompetencije (pitanje treninga i kvalifikacija dionika politika za mlade), [*co-operation, co-ordination, coherence*] kooperacija, koordinacija i koherentnost (horizontalna i vertikalna) i [*cost*] trošak (koliko je potrebno financijskih i ljudskih resursa za kreiranje i implementaciju politike za mlade).

Gledajući iz *policy* perspektive, politika za mlade uistinu jest eklektično *policy* područje. Ona ne uključuje isključivo one odluke koje su di-

rektno usmjerene prema mladim ljudima, nego i *policy* inicijative drugih područja koje na ovaj ili onaj način utječu na mlade (Williamson, 2002: 15). Suvremena europska politika za mlade uglavnom je stipulirana u *Strategiji za mlade EU* koja je na snazi za razdoblje 2010.–2018. godine. U njoj je navedeno osam područja djelovanja pod okvirom politika za mlade: participacija, volontiranje, socijalna inkluzija, edukacija i treninzi, zdravlje, kultura i kreativnost, zapošljavanje i poduzetništvo mladih te mladi i svijet. Već iz samog popisa područja vidljivo je kako je politiku za mlade razmjerno teško kodificirati jer svojim sadržajem nadilazi klasičnu podjelu po resorima. Upravo je to njezina druga karakteristika⁶ – međusektoralnost. Politika za mlade je *par excellence policy* područje, koje je u području interesa i obveza različitih državnih i nedržavnih tijela čime se, s jedne strane povećava mogućnost za responzivnijom i adekvatnijom javnom politikom budući da postoji veća razina specijalizacije pojedinih aktera, no to s druge strane povećava opasnost od rastakanja obveza i prebacivanje odgovornosti s jednog entiteta na drugi. Iz tog je razloga, kao što je ranije istaknuto, u svim socijalnim politikama, pa tako i u politici za mlade, od velike važnosti djelotvoran sustav *policy* koordinacije.

Način na koji se može osigurati efektivnija politika za mlade je i postavljanje tijela javne vlasti koje će imati jurisdikciju koordinacije politika za mlade. Takvo tijelo može biti u obliku ministarstva, posebnog vladina ureda ili agencije, a može imati i status međuresornog tijela zaduženog za nadgledanje politika za mlade. Schizzerotto i Gasperoni (2001) u svojoj analizi politika za mlade u Europi iznose tvrdnju da je razlike u euopskim politikama za mlade moguće detektirati i na temelju institucionalnih rješenja, tj. da jedan dio zemalja ima jasno određene institucije poput ministarstava koja se bave mladima, u drugu kategoriju ubrajaju se zemlje koje sektor mladih vežu za neke srodne resore (npr. obrazovanje), a manji dio zemalja nema nikakvo posebno tijelo koje se bavi politikama za mlade. Nadalje, istraživanja su pokazala da postoji pozitivna korelacija između konsolidiranosti sektora mladih i djelotvornosti politika za mlade. Heterogenost područja politika za mlade rezultat je i heterogenosti mladih kao populacije. Mladi se razlikuju prema brojnim kriterijima, na primjer: žive li u ruralnom ili urbanom području, pohađaju li osnovnu ili srednju

⁶ Karakteristike politika za mlade preuzete su i prilagođene iz teksta F. Y. Denstada *Youth Policy Manual How to develop a national youth strategy* (2009).

školu ili možda fakultet, jesu li zaposleni ili nisu, kojem društvenom sloju pripadaju, jesu li konzervativniji ili progresivniji u političkim stavovima, imaju li obitelj s kojom žive ili ne itd. Upravo ta heterogenost jedan je od većih izazova odgovarajuće politike za mlade. Naime, da bi politika za mlade ispunila funkciju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj mladih i njihovu integraciju u društvo, ona mora biti usmjerena prema svima i uzeti u obzir sve različitosti, kako bi se mjerama kojima raspolaže mladi mogli koristiti na najprimjereniji način. Potpuno je jasno da nije uvijek moguće obuhvatiti cijelu populaciju mjerama i ciljevima javne politike, no umijeće njihova stvaranja upravo je to da se pronađe način da najveći broj korisnika ima koristi od donesenih odluka.

Takve odluke moraju biti transparentne i donesene u konzultaciji sa svim zainteresiranim akterima. Velika opasnost pri procesu kreiranja politika za mlade je da se one donose bez konzultacija s mladima, iako se takve odluke u najvećoj mjeri upravo odnose na populaciju mladih. Konzultativan proces i nužnost uviđanja važnosti procjena potrebe mladih jedan je od prioriteta politika za mlade. S tim je povezana i potreba za odlukama donesenima na dokazima. Ona mora biti produkt znanstvenog rada s ciljem razumijevanja potreba mladih kao specifične populacije unutar nekog društva. Osim znanstvenoistraživačke dimenzije, nužan je i praktično-eksperimentalan uvid. Drugim riječima, za kvalitetu i primjenjivost politika za mlade važna je kombinacija rigorozne metodološki utemeljene provjere problema, potencijala i potreba mladih i uvida u „stanje na terenu“ praktičara i samih mladih.

Drugi način osiguravanja kvalitete i provjere adekvatnosti politika za mlade je vertikalna povezanost različitih razina. To u suštini znači da je potrebna intenzivna komunikacija između lokalne, regionalne, nacionalne i europske (ili svjetske) razine, kako bi željeni koraci u implementaciji politika za mlade bili usmjereni na potrebe mladih u okvirima tih razina. Supsidijarnost, kao jedno od temeljnih načela Europske unije, pretpostavlja postojanje kompetencija nižih administrativno-političkih jedinica, odnosno njihovo prepoznavanje konkretnih potreba zajednica koje obuhvaćaju. Kod politika za mlade to znači da će neke od ciljeva mnogo uspješnije ispuniti jedinica lokalne samouprave, kao primjerice organizaciju slobodnog vremena mladih, nego država *per se*. Nastavno, politika za mlade treba težiti da, koliko god je to moguće, bude u skladu

s normativnim aktima, preporukama i smjernicama europske politike za mlade. Komplementarnost ciljeva i metodologije proučavanja problema i potreba olakšava komparaciju i dovodi do mogućnosti usvajanja primjera dobre prakse.

Kao koncept, politika za mlade postaje zastupljenija u *policy* dokumentima tek sredinom 1990-ih godina. Vlasta Ilišin (2003: 41), pozicionirajući političku participaciju kao ishodišnu točku „politika prema mladima”⁷, tvrdi da su „temelji zajedničke europske politike prema mladima postavljeni 1970. godine osnivanjem Europskog centra za mlade i Europskog foruma mladih 1979. godine”. To je u skladu i s analizom politika za mlade koju je Denstad (2009: 22) iznio tvrdeći da su, osim studentskih prosvjeda 1968, na profiliranje Vijeća Europe kao institucije kojoj je politika za mlade prioritet utjecali i pad Berlinskoga zida 1989., kao i teroristički napad u Sjedinjenim Američkim Državama 11. rujna 2001. godine. Sa studentskim prosvjedima 1968. godine, naime, na dnevni red donositelja odluka dolazi ideja o važnosti participacije mladih. Unatoč činjenici da su institucije prepoznale važnost mladih, Europska unija ozbiljnije bavljenje politikama za mlade počinje tek 1993. godine ratifikacijom *Ugovora iz Maastrichta*, koji u članku 126 kaže da će članice Unije pridonijeti osobnom razvoju mladih ljudi te pripremati mlade za odraslost i tržište rada. Usvajanjem *Ugovora iz Maastrichta*, kako kaže Coles (2005), postalo je razvidno kako politika za mlade u Europskoj uniji postoji u okvirima socijalne politike te da EU razumije politike za mlade kao „agendu za promjene u 21. stoljeću” (100). Posljedično, politika za mlade u Europi ima dvije dimenzije koje su produkt dvaju entiteta: Europske unije i Vijeća Europe.

S jedne strane, Europska unija ima tradicionalniji pristup kreiranju politika za mlade kako bi postigla dva generalna cilja: (1) stvaranje više i jednakih mogućnosti za sve mlade u obrazovanju i tržištu rada; (2) promoviranje aktivnoga građanstva, socijalne inkluzije i solidarnosti

⁷ Unatrag nekoliko godina izraz „politike prema mladima” zamijenjen je terminom „politike za mlade”. Razlog tome je diskurzivna promjena priroda te politike u kojoj se prepoznaje da i odluke nekog drugog resora mogu imati blagotvoran utjecaj na mlade iako nisu izravno namijenjene njima, no činjenica da su mladi jedni od korisnika, svrstava ih pod kišobran politika za mlade. Drugi razlog je što riječ „prema” stavlja mlade u pasivniji položaj, dok se korištenjem prijedlogom „za” takve konotacije brišu.

svih mladih (EU Youth Report, 2012). Za postizanje tih ciljeva koristi se instrument *otvorene metode koordinacije*, tj. definiranja i prihvaćanja smjernica i zajedničkih ciljeva kojima se kreiraju indikatori i najbolja praksa u područjima u kojima EU ili nema ovlasti ili dijeli nadležnost. Konkretnije, politika za mlade EU-a je uglavnom fokusirana na konzultacije kao temeljni mehanizam kreiranja politika za mlade. Putem tzv. *strukturiranog dijaloga*, cilj kojega je osigurati da preporuke i mišljenja mladih ljudi nađu svoje mjesto u nacionalnim i europskim politikama za mlade kako bi se poboljšala kvaliteta njihova života i unaprijedio položaj mladih u određenom području, EU stimulira dijalog između mladih i tijela javne vlasti. Osim strukturiranog dijaloga, drugi stup politika za mlade su programi za mlade za koje EU alocira značajna sredstva kako bi potaknula ostvarivanje ciljeva. Tako je, primjerice, za najpopularniji program takve vrste, Erasmus+, za razdoblje njegove implementacije (2014.–2020.), osigurano 14.7 milijardi eura.

S druge strane, Vijeće Europe politike za mlade temelji na nešto odvažnijoj ideji su-upravljanja (*co-management*). Kako bi se postigla veća participacija mladih, taj mehanizam inzistira da se predstavnike organizacija mladih i za mlade uključi u tijela u kojima sjede predstavnici izvršne vlasti te da zajednički određuju prioritete i preporuke za implementaciju odluka relevantnih za omladinu i financiranje programa nužnih za integraciju mladih u društvo. Osim što se su-upravljanje primjenjuje u radu Vijeća Europe, zagovara se njegova implementacija u kreiranju politike za mlade i na nacionalnim razinama. Osim su-odlučivanja, različitim treninzima i metodama izgradnje kapaciteta mladih u kojima se ističu uloge Europskih centara mladih u Budimpešti i Strasbourgu, Vijeće Europe permanentno radi na kreiranju kulture dijaloga između svih zainteresiranih aktera, stavljajući mlade i razvoj njihovih kompetencija u središte tog procesa. Zbog toga je Vijeće Europe 2003. godine okupilo skupinu stručnjaka radi formuliranja pretpostavki i ciljeva zajedničkog modela europske politike za mlade. Zaključeno je da bi europski model trebao poštovati sljedeće smjernice:

- smisleno ulaganje u mlade na koherentan i međusobno uvažavajući način, a kad god je moguće, pristupom orijentiranim na mogućnosti, a ne na probleme;

- uključivanje mladih i u strateško formuliranje politika za mlade poentirajući važnost djelotvornosti u implementaciji javnih politika;
- stvaranje uvjeta za učenje, mogućnosti i iskustva koja omogućavaju i osiguravaju da mladi ljudi razviju kompetencije kako bi bili punopravni članovi tržišta rada i civilnoga društva;
- stvaranje sustava skupljanja podataka koji će omogućiti uvid u djelotvornost i manjkavost konkretnih javnih politika;
- pokazati odlučnost u smanjivanju manjkavosti gdje one postoje (Final Report, 2003).

Iz predstavljenih primjera Europske unije i Vijeća Europe vidljivo je kako su politike za mlade na europskoj razini konvergentna i poprilično jasno orijentirana područja. Poticanje participacije mladih kao temelj politika za mlade u središtu je oba politička tijela, a komplementarne su i vrijednosti, kao i vizija mladih⁸. Zajednička je i relativno neobvezujuća priroda politika za mlade. Ni Vijeće Europe, niti Europska komisija nemaju formalne mehanizme utjecanja na kreiranje i implementaciju politika za mlade. Unatoč smjernicama i postojanju idealtipskog europskog modela, to i dalje rezultira zamjetnim odstupanjima u kvaliteti i načinima ophođenja s mladima na europskom kontinentu. Razlike u pristupima prema mladima moguće je pronaći u vrstama socijalne politike i socijalnog sustava u cjelini država u Europi.

Schizzerotto i Gasperoni u izvještaju *Study on the state of young people and youth policy in Europe* iz 2001. godine tvrde da se tipovi europskih politika za mlade mogu podijeliti sukladno sustavima socijalnih sustava država. Oni tako vide četiri modela politika za mlade. *Socio-demokratski sustav blagostanja*, karakterističan za skandinavske zemlje, targetira cijelu populaciju mladih gdje se mlade vidi kao vrijednost samu po sebi, a glav-

⁸ Ta činjenica i ne čudi s obzirom da se i Vijeće Europe i Europska komisija trude komunicirati i koordinirati svoje napore za stvaranje aktivne i inkluzivnije generacije mladih. Dokaz tomu je i *Partnerstvo između Vijeća Europe i Europske komisije u području mladih*, tijelo koje od 1998. godine radi na optimizaciji napora da se politike za mlade u Europi temelje na dokazima i znanju, da budu poznate široj javnosti te da rad s mladima (*youth work*) bude što kvalitetnije područje djelovanja. Sinergijskim djelovanjem Europska komisija i Vijeće Europe potiču i promoviraju politike za mlade, kako u Europi tako i u europskome susjedstvu.

na svrha je poticanje njihove samostalnosti i autonomije. U tom modelu prisutna je intenzivna suradnja između države i civilnoga društva, a cilj je povećati društvenu i političku participaciju mladih. *Protektivni sustav*, koji najčešće nalazimo u središnjoj Europi, vidi mlade kao skupinu kojoj treba pomoć i podrška. Glavni su ciljevi socijalna integracija i prevencija društvenih problema. Ovaj model vrlo je često dobro ustrojen i pozicioniran u sustavu javne i državne uprave te je njegove postavke teško mijenjati. Treći model (kojeg je Ujedinjeno Kraljevstvo ogledni primjer), onaj baziran na *zajednici kao inkubatoru razvoja mladih*, u velikoj mjeri izostavlja državu iz upletanja u kreiranje politika za mlade. Glavni je naglasak na lokalnim jedinicama, zadatak kojih je preveniranje socijalno nepoželjnog ponašanja. Premda se ovaj model stvaranja politika za mlade mijenja i transformira prema sve većoj ulozi države (koja surađuje s civilnim društvom), on i dalje vidi mlade više kao problem, a manje kao resurs. U mediteranskim zemljama rad s mladima bio je uglavnom u domeni crkve i obitelji, no u posljednjih 30 godina profilirao se *centralizirani model* politika za mlade u kojemu država ima glavnu riječ. Ciljevi su poticanje autonomije i neovisnosti mladih koji sve dulje žive u obiteljskim domovima te rješavanje problema ogromne nezaposlenosti s kojom se zemlje mediteranskoga bazena suočavaju. Ovi pojednostavljeni prikazi tipova kreiranja i ciljeva politika za mlade trebaju se shvatiti isključivo kao smjernice za analizu. Stvarnost je, naravno, mnogo kompleksnija i države uglavnom kombiniraju postavke različitih tipova, ali činjenica je da različite države različito shvaćaju i kreiraju politike za mlade.

Ono što je zajedničko su problemi u stvaranju tih politika. *The World Bank Development Report* (2007) ističe tri razloga zašto je teško imati djelotvornu i kvalitetnu politiku za mlade. Prvi razlog je jer zahtijeva suradnju među sektorima. Naime, kako je ranije istaknuto, pitanje koordinacije i komunikacije između resora koji su relevantni za politike za mlade nije uvijek jednostavno. Opasnost manjkave komunikacije je i nekoherentnost područja, što smanjuje percepciju politika za mlade kao jedinstvene javne politike, a što može utjecati i na njezino financiranje. Drugi razlog je što mladi često nisu uključeni u kreiranje i implementaciju politika za mlade. Premda i Vijeće Europe i Europska unija inzistiraju na tom načelu, ono je u suprotnosti s tradicijom mnogih (novih) demokracija. Mlade se ne prepoznaje kao faktor koji potencijalno može

donijeti neku dodanu vrijednost, pa ih se shodno tome niti ne uključuje u procese donošenja političkih odluka. Treći razlog, prema Svjetskoj banci, je manjak primjera dobre prakse. Naime, zemljama se dovoljno ne prezentiraju pozitivni primjeri kreiranja politika za mlade na inkluzivan, i na znanju utemeljen način, što rezultira nerazumijevanjem važnosti i svrhe kvalitetne politike za mlade.

Ovi razlozi, premda očiti, ipak ispuštaju jedan koji se u mnogo primjera pokazao najvažnijim – nedostatak političke volje. Sasvim je jasno da su mladi marginalizirana društvena skupina s manje društvene i političke moći (Ilišin, 2014), što rezultira nezainteresiranošću političkih elita za sustavno i strukturirano bavljenje tim problemom. Tumačenje ovog fenomena iz perspektive konfliktne teorije u sociologiji išlo bi u smjeru da političke elite koje su na vlasti ne vide korist u stvaranju kvalitetne politike za mlade jer im ovo stanje odgovara. Mladi nisu veto akter (Tsebelis, 2002), niti ciljana skupina elita te je bolje, iz perspektive elita, ograničene društvene resurse preusmjeriti prema skupinama koje im mogu pomoći u zadržavanju vlasti. Optimalno je deklarativno imati politiku za mlade kako bi se kupio socijalni mir, no ona ne bi trebala iziskivati pretjerano truda ni novca, a posljedica toga je nestrukturiranost i neplodnost u davanju rezultata. Upravo je to (zajedno s manjkavom komunikacijom između dionika) razlog zašto je jedan od najvećih problema javnih politika u tzv. novim demokracijama baš njihova realizacija.

4. Politika za mlade u Hrvatskoj

Javne politike u Hrvatskoj imaju relativno skromnu tradiciju i kao akademska disciplina i kao način rješavanja društvenih problema. Krešimir Petković (2013), analizirajući tekstove javnih politika na primjeru časopisa *Politička misao*, vidi tri razvojna vala discipline u Hrvatskoj. Pretpovijest (1964.–1986.), koju obilježava marksizam kao temeljni pristup rudimentarnoj analizi javnih politika. Na to razdoblje nastavlja se 1987.–1999., kao svojevrsno uspostavno razdoblje discipline, da bi se 2000.–2013. autori u *Političkoj misli* fokusirali na teorije i koncepte u javnim politikama, sektorske politike te europske i komparativne javne

politike. Što se pak politika za mlade tiče, literatura hrvatskih autora je vrlo oskudna. Riječ je samo o nekolicini tekstova koje je moguće istaknuti. Vlasta Ilišin (2003) piše o političkoj participaciji i „politikama prema mladima“ u osvit donošnja *Nacionalnog programa djelovanja za mlade* 2003. godine, Ilišin, Potočnik i Mendeš (2003) povezuju „politiku prema mladima“ i obrazovanje, tu je i zbornik tekstova studenata politologije (2006) na temu „politika prema mladima“, koji su uredili Anka Kekez, Ana Petek i Zdravko Petak, te tekst Nikole Bukovića (2008) koji analizira politiku za mlade kroz prizmu mrežnog menadžmenta. Ostali tekstovi područjem se bave segmentarno i bez korištenja metodologije javnih politika.

U svrhu prikaza anatomije politika za mlade u Hrvatskoj potrebno je prikazati i analizirati normativne akte, sadržaj i proces donošenja te ulogu aktera u politikama za mlade. Dok prikaz normativnih akata i načina njihove kreacije pokazuje koji su ciljevi neke javne politike te načini njezina donošenja, prikaz aktera omogućava uvid u distribuciju moći i interesa unutar konkretnog sektora. Temeljni dokument politike za mlade u Hrvatskoj svakako je *Nacionalni program za mlade*, kojemu je cilj „unaprijeđenje 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“ (NPM, 2014.–2017.: 18). Osim *Nacionalnog programa za mlade*, važno je spomenuti i Zakon o savjetima mladih, kao dokument koji regulira „sudjelovanje mladih u odlučivanju o upravljanju javnim poslovima od interesa i značaja za mlade, aktivno uključivanje mladih u javni život te informiranje i savjetovanje mladih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave“. Premda u RH postoji još normativnih akata koji se u nekom od svojih dijelova dotiču mladih (npr. Zakon o volonterstvu, Zakon o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama, Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, Zakon o strukovnom obrazovanju, Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Zakon o udrugama, lokalni i regionalni programi za mlade, odluke Vlade o osnivanju Savjeta za mlade, Plan implementacije Garancije za mlade), u nastavku donosimo prikaz NPM-a i Zakona o savjetima mladih s obzirom da su praksa i iskustvo rada u omladinskom sektoru RH pokazali kako upravo ta dva normativna akta imaju najveću ulogu u arhitekturi politika

za mlade⁹. Osim toga, NPM i Zakon o savjetima mladih svojim ciljevima najviše odgovaraju ciljevima politika za mlade, opisanim u prethodnom dijelu ovoga teksta, te su odabrani prema kriteriju komplementarnosti.

Normativni akti

U političkoj sferi, javne politike tek unazad nekoliko godina počinju prodirati u državnu upravu. Uvođenjem mehanizma procjene učinka propisa, savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, edukacije državnih službenika kroz programe Državne škole za javnu upravu i primjenom *policy* metodologije pri izradi strategija, smjernica i ostalih normativnih akata počinje se uvidati njihova važnost za suvremeni demokratski politički sustav. Analogno tome i politike za mlade počinju biti integriranije. Začetke razvoja politika za mlade pronalazimo u osnivanju Državnog zavoda za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži 1994. godine, koji je počeo raditi tek tri godine kasnije. Kako piše V. Ilišin (2003: 53), ovaj ured, koji je nominalno bio pod ingerencijom Ministarstva rada i socijalne skrbi, imao je u sebi Odjel za mladež, a njegova važnost ogledala se u tome što je bio nositelj posla oko izrade prvoga *Nacionalnog programa djelovanja za mlade (NPDM) 2003.-2008.* Proces izrade započeo je osnivanjem radne skupine 2001. godine¹⁰, da bi NPDM Hrvatski sabor usvojio 2002., a Vlada 2003. godine; ona je 2005. usvojila i *Operativni plan Nacionalnog*

⁹ Vrlo je izgledno da će Plan implementacije Garancije za mlade biti od velike važnosti za sektor mladih s obzirom na visok postotak nezaposlenosti među mladima, no u trenutku pisanja ovoga teksta nemoguće je procijeniti njegov utjecaj, zbog čega je izostavljen iz analize.

¹⁰ Već sam sastav radne skupine otkriva da je proces bio neravnopravan. Naime, od 31 člana radne skupine, 25 njih bili su predstavnici tijela državne uprave, a samo šest predstavnici udruga. Komunikacija je, kako opisuje Bužinkić (2009: 25), bila jednosmjerna, što je potaknulo udruge mladih da se izbore za svoje interese i da s kritičkog stajališta progovore o netransparentnosti procesa na način da sudjeluju u pisanju dokumenta te da ne prepuste državi izradu dokumenta koji će se ticati njih. Što se procesa izrade drugog NPM-a tiče: "Predstavnici organizacija mladih su kao članovi radnih skupina podnijeli 4 zahtjeva Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti: javna kampanja koja će mlade upoznati s Nacionalnim programom za mlade i pozvati ih na iskazivanje vlastitog mišljenja i prijedloga; definirane i vidljive proračunske stavke za Nacionalni program za mlade u državnom proračunu; uvođenje sustava praćenja i vrednovanja provedbe politike za mlade te organiziranje široke javne rasprave s mladima i organizacijama mladih u cijeloj Hrvatskoj" (Bužinkić, 2009: 26).

programa djelovanja za mlade. Usvajanjem NPDM-a pojavila se potreba za postojanjem tijela koje će motriti njegovu implementaciju i koordinirati politike za mlade, pa je iste godine kada je usvojila NPDM, Vlada osnovala i Savjet za mlade u kojem su zastupljeni predstavnici državne vlasti, civilnoga društva i eksperti. U ljeto 2009. godine usvojen je drugi *Nacionalni program za mlade 2009.-2013.*, a Bužinkić (2009: 24), analizirajući taj dokument, zaključuje da „Strategija zapravo oskudijeva u elementima ciljne promjene, inventivnih alternativa i kapitalnih investicija. Ponajviše u područjima zapošljavanja i aktivnog sudjelovanja mladih u društvu, odnosno u poticanju političke participacije mladih. O strategiji nisu vođene značajnije javne rasprave, a nije ni uslijedila ona saborska.“ Unatoč činjenici da je RH imala krovni *policy* dokument za mlade, kao i tijelo nadležno za koordinaciju politika za mlade, ta se politika provodila sa smanjenim intenzitetom te je patila od nedostatka koordinacije i inkluzivnosti. Nezainteresiranost države, tj. deklarativno postojanje segmenata važnih za politike za mlade, što je *de facto* značilo nepostojanje politika za mlade, blagotvorno je djelovalo na civilni sektor koji se u tom razdoblju konsolidirao i kapacitirao te je zagovarački osnažio svoju poziciju.

U izradu novog, i aktualnog, *Nacionalnog programa za mlade od 2014.-2017.* sektor mladih ulazi s izrazito jakim civilnim organizacijama kapacitiranim za djelovanje u području mladih, Ministarstvom socijalne politike i mladih, koje tijekom trogodišnjega djelovanja pokazuje spremnost za uređenje sektora, Savjetom za mlade Vlade RH, koji u svom trećem sazivu prvi put uistinu nadgleda i koordinira aktivnosti vezane za mlade i akademskom javnošću, koja inzistira na pristupu kreiranju politika za mlade utemeljenima na dokazima. (Naizgled) idealna situacija za mlade u RH bila je i razlog zašto je proces kreiranja novoga NPM-a bio participativan, inkluzivan, a produkt vrlo dobro usklađen sa zahtjevima koje javnopolitička analiza stavlja pred izradu takvih normativnih akata. Za razliku od prethodnih programa za mlade, ovaj je manjeg opsega u smislu gomilanja ciljeva i mjera, što je bilo prisutno u ranijim programima, premda je bilo nerealno očekivati da će se ostvariti u vremenu važenja tih dokumenata (tablica 1 pokazuje prioriteta područja i ciljeve novoga NPM-a)¹¹.

¹¹ Aktualni NPM sadrži ukupno sedam prioriteta područja, 19 ciljeva s 40 mjera i 118 zadataka, u NPDM-u 2009.-2013. bilo je također sedam prioriteta područja, 52 cilja i 53 mjere, dok je u NPDM-u 2003.-2008. bilo ukupno osam prioriteta područja, 26 ciljeva i 110 mjera.

Tablica 1: Prikaz prioritetnih područja i ciljeva Nacionalnog programa za mlade 2014.-2017.

PRIORITETNA PODRUČJA	CILJEVI
Obrazovanje, profesionalno osposobljavanje i usavršavanje u kontekstu cjeloživotnog učenja	• Aktivno građanstvo i nenasilje • Rad s mladima • Konkurentnost na tržištu rada
Zapošljavanje i poduzetništvo	• Integracija u tržište rada
Zdravlje i zdravstvena zaštita	• Polivalentna savjetovališta • Zdravstveni odgoj
Socijalna zaštita i uključivanje	• Rizici od socijalne isključenosti • Učinkovitiji sustav • Izgradnja kapaciteta dionika sustava
Aktivno sudjelovanje mladih u društvu i politička participacija	• Razvijati poticajno okruženje za rad i djelovanje udruga mladih i za mlade • Mladi u procesu donošenja odluka • Kvaliteta i dostupnost volonterskih programa za mlade
Mladi u europskom i globalnom okruženju	• Sustavi potpore za sudjelovanje • Veća mobilnost i zastupljenost mladih
Mladi i kultura	• Veći broj kulturnih sadržaja u obrazovnom sustavu • Olakšati dostupnost kulturnih sadržaja • Rast financijske potpore i povećanje kulturnih i medijskih programa i aktivnosti • Razvoj i stabilnost prostornih resursa • Analitičko-istraživačka podloga

Isto tako, zamjetno je povećano razumijevanje važnosti ispravne operacionalizacije i konstrukcije indikatora, pa se u najnovijemu NPM-u uvode kategorije indikatora rezultata i ishoda. Iako donositelj NPM-a razmjerno često griješi u razlikovanju tih dviju kategorija, kao i u samoj operacionalizaciji indikatora u odnosu na mjere, iz cjelokupne postave ciljeva, mjera, zadataka i indikatora vidljiv je zajednički nazivnik i željeni smjer razvoja prioritetnih područja.

Savjeti mladih bitna su karika u poticanju mladih na političku participaciju i izravni mehanizam zaštite njihovih interesa. V. Ilišin

(2003: 42) opisuje važnost tih i sličnih ustrojbenih jedinica za poticanje mladih na sudjelovanje, argumentirajući da u „nastojanju da se mladi u većoj mjeri pojave kao politički sudionici, europske zemlje prakticiraju nekoliko instrumenata za poticanje političke participacije i utjecaja mladih, [a da su] glavni oblik sudjelovanja mladih na lokalnim, regionalnim i nacionalnim razinama vijeća mladih“. Aktualni Zakon o savjetima mladih, donesen 2014. godine, drugi je zakon iste tematike u RH. Prvi zakon, donesen 2007. godine, krenuo je u proces izmjene i dopune jer se u praksi pokazao neadekvatnim vezano za stanje na terenu i manjkavim u regulaciji odnosa između jedinica lokalne samouprave i samih savjeta. Analize provedene na temu situacije vezane za savjete mladih (Koprić, 2010; Kovačić i Vrbat, 2014) nedvojbeno su pokazale visoku razinu nefunkcionalnosti sustava savjeta mladih na lokalnoj i regionalnoj razini. Akteri na lokalnoj razini (i mladi i predstavnici jedinica lokalne i regionalne samouprave) nedovoljno su informirani o savjetima mladih, njihovoj svrsi i mogućnostima djelovanja. Zamjetna je i visoka razina politizacije savjeta mladih, pri čemu je uočeno kako prevladava percepcija da su savjeti mladih sinekure za stranačku mladež. Koprić (2010: 18) zaključuje kako se iz analiza podataka prikupljenih na osnovi Obrasca o provedbi Zakona o savjetima mladih „dobro vidi *nedostatak upravnog kapaciteta* lokalne samouprave. Jedinice lokalne samouprave, naročito općine, nemaju dovoljno službenika koji bi se ovim pitanjem bavili, a oni koji se bave nemaju dovoljno vremena za nj“. Nadalje, na primjeru Zagreba, Kovačić i Vrbat (2014: 68), istražujući političku kompetenciju i političku participaciju mladih, pokazuju kako mladi čak i u Zagrebu, koji se smatra jedinicom gdje su informacije relativno dobro dostupne cijeloj populaciji, u „većini slučajeva nisu znali što je savjet mladih, niti tko ga čini. Kod ispitanika koji su znali što je savjet mladih zamijećeno je poznavanje nekih od nadležnosti, no niti jedan ispitanik nije dao potpuni odgovor“.

Kulminacija nezadovoljstva savjetima mladih i sve većim zahtjevima aktera da se njihov status pravno usavrši, kako bi mogli djelotvornije ispunjavati svoju funkciju, rezultirala je izradom novoga Zakona o savjetima mladih. Iako novi Zakon donosi promjene koje su bile nužne – poput obveze imenovanja osobe zadužene za savjete mladih pri jedinicama lokalne (ili regionalne) samouprave (JLS), mogućnost da neformalne

skupine mladih predlažu kandidate za savjete mladih, uvođenje statusa zamjenika članova, obveza održavanja sastanaka predsjednika predstavničkog tijela i predsjednika savjeta mladih najmanje svaka tri mjeseca, a na kojem bi po potrebi mogli sudjelovati i drugi članovi savjeta i stručnjaci te produljivanje mandata članovima s dvije na tri godine – brojne su odredbe i dalje ostale nedorečene ili neusklađene s potrebama populacije mladih. Neke od njih su neuvođenje sankcija JLS-ima koje ne ispunjavaju obveze osnivanja i podržavanja djelatnosti savjeta mladih, nedefiniranost entiteta važnih za sektor mladih koji se ili pojavljuju u zakonskom tekstu bez objašnjenja ili se ne nalaze u Zakonu, a sastavni su dijelovi sektora mladih (nedefiniranost inicijativa mladih koje sukladno novom Zakonu mogu predlagati kandidate ili neuvođenje termina udruga mladih i za mlade koji se ustalio u rječniku politika za mlade RH). Isto tako nejasan je kriterij mogućnosti osnivanja savjeta mladih na razini mjesne samouprave Grada Zagreba, dok Zakon to ne dopušta niti jednom drugom sustavu mjesne samouprave. Problematično je i nepostojanje odredbe o trajanju javnog poziva, s obzirom da je praksa pokazala da javni pozivi za isticanje kandidatura za članove savjeta mladih vrlo često imaju izrazito kratak rok za prijavu kandidata. Nadalje, Zakon i dalje ne predviđa nikakve aktivnosti edukacije ni mladih, niti predstavnika JLS-a o savjetima mladih, što se u stvarnosti pokazalo kao apsolutna nužnost. Unatoč svemu, u supstancijalnom pogledu, Zakon o savjetima mladih pozitivan je iskorak u procesu konsolidacije politika za mlade, dok će se njegov stvarni učinak moći analizirati tek nakon što prođe neko vrijeme od donošenja Zakona o savjetima mladih.

Što se pak procesa donošenja Zakona o savjetima mladih tiče, on vrlo dobro opisuje stanje politika za mlade u RH. Ministarstvo socijalne politike i mladih cijeli je proces provelo sukladno odredbama Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata koji su uključivali i internetsko savjetovanje i konzultacijski proces u Splitu, Osijeku, Rijeci i Zagrebu. Problemi se javljaju ulaskom Zakona u saborsku proceduru gdje se, kako kaže priopćenje Mreže mladih Hrvatske, “najveći broj odredbi koje su kontinuirano mijenjane u procesu odnosio na smanjivanje opsega obaveza jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prema savjetima mladih. Za razliku od prvog nacrt, jedinice lokalne i područne (regionalne) samou-

prave nemaju nikakvu obvezu reagirati na inicijativu za osnivanje savjeta mladih od strane organiziranih oblika djelovanja mladih u lokalnoj zajednici. Iz prvotnog je nacrta maknut i mehanizam privremenog financiranja savjeta mladih u slučaju da se savjet mladih osnuje prekasno da bi do 30. rujna donio program rada za narednu godinu“ (MMH, 2014). Ustupci jedinica lokalne samouprave nauštrb mladih pokazuje nedovoljno profiliranu političku volju zakonodavca da uistinu na kvalitetan i djelotvoran način riješi potrebe i probleme mladih u RH, a vezano za pitanje njihova predstavništva na subnacionalnim razinama. Ministarstvo tu nije imalo dovoljno političke moći da obrani nacrt koji bi bio benevolentniji prema mladima, čime se izgubio politički moment, a zakon koji je donesen, iako bolji, samo donekle kvalitetno regulira područje.

Akteri

Institucionalni i izvaninstitucionalni akteri u kreiranju javnih politika važan su faktor razumijevanja *polityja*. Kustec Lipicer (2006) u svom tekstu o tipologiji *policy* aktera u EU-u ističe kriterij privrženosti državi kao relevantan čimbenik analize neke javne politike. Izvaninstitucionalni ili neformalni akteri, kao što je istaknuto ranije u tekstu, usponom koncepta *governance* dobivaju sve više na važnosti. Matthew Cahn (2012: 203) ide toliko daleko da tvrdi kako je *policy* rezultat institucionalnog procesa na koji su najviše utjecali izvaninstitucionalni akteri. Kriterije sudjelovanja aktera u javnim politikama koji se najčešće koriste predložio je Colebatch (2004), a odnose se na vlast, ekspertizu i poredak.¹² U socijalnim politikama koje inherentno obiluju akterima važno je razumjeti interese i stvarnu moć svih uključenih aktera. Politike za mlade tu nisu iznimka. Nacionalni program za mlade u svom tekstu prepoznaje institucionalne aktore koji su zaduženi za realizaciju postavljenih ciljeva (tablica 2). Oni se mogu podijeliti na primarne i sekundarne. Dok se

¹² Vlast uključuje vladu, zakonodavno tijelo i sudove, koji sami nisu homogeni akteri, nego se mogu i dalje raščlanjivati. Ekspertiza je zapravo mreža stručnjaka koja daje prikaz problema, stručnih tijela koja razumiju *policy* područje, dok se poredak odnosi na ustaljene društvene odnose, ono stvoreno i održavano među društvenim akterima. U poretku veliku ulogu najčešće imaju različite interesne skupine, profesionalne udruge i „birokrati s prve linije“.

prva kategorija odnosi na nositelje aktivnosti stipuliranih u NPM-u, sekundarni su akteri provedbena tijela, a zajednički čine temelj implemen-
tacije politika za mlade.

Tablica 2: Institucionalni akteri politika za mlade u Republici Hrvatskoj

PRIMARNI AKTERI	SEKUNDARNI AKTERI
Ministarstvo socijalne politike i mladih	Škole, sveučilišta, domovi
Ministarstvo znanosti obrazovanja i sporta	Ministarstvo uprave
	Hrvatski zavod za javno zdravstvo
Savjet za mlade RH	Agencija za mobilnost i programe EU
Ministarstvo obrta i poduzetništva	
Ministarstvo rada i mirovinskog sustava	Državni ured za upravljanje državnom imovinom
	Agencija za odgoj i obrazovanje
Ministarstvo zdravlja	Agencija za znanost i visoko obrazovanje
Ministarstvo kulture	
Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	
Odbor za obitelj, mlade i sport Hrvatskog sabora	Ured za udruge Vlade RH
	Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva
Savjeti mladih	Hrvatski zavod za zapošljavanje
Jedinice lokalne samouprave	

Konstelaciju i ulogu formalnih aktera unutar politika za mlade u RH teško je jednoznačno odrediti. S jedne strane tu je svakako zamjetna povećana konsolidacija obveza koje je na sebe preuzelo Ministarstvo socijalne politike i mladih. Iako na razini tog Ministarstva politike za mlade pokriva tek služba, što je najniža ustrojbeno jedinica nekog ministarstva, vidljivi su pomaci u razumijevanju i shvaćanju ovog *policy* područja kao koherentne cjeline. Problematično je što se zbog političkih i ekonomskih okolnosti djelatnici zaduženi za mlade neprestano mijenjaju. Unatrag godinu dana, od samo dvije osobe, Služba je narasla više nego dvostruko, no fluktuacija djelatnika ostavlja trag na održivost provođenja zacrtanih po-

litika. Isto tako, očita je potreba izgradnje kapaciteta Ministarstva vezano za politike za mlade. Naime, diskrepancija u ekspertizi između formalnih i neformalnih aktera važan je faktor za analizu. Dok se neformalni akteri godinama kapacitiraju za što djelotvorniji rad unutar sektora, formalni akteri tu zaostaju. Također, sasvim je zamjetna nezainteresiranost ostalih formalnih aktera osim Ministarstva socijalne politike i mladih i Savjeta za mlade za to područje¹³. Odbor za obitelj, mlade i sport Hrvatskoga sabora nije se uspio profilirati kao stručno, niti relevantno tijelo te svojim radom malo ili vrlo malo pridonosi kvaliteti politika za mlade. Ostala ministarstva također često izbjegavaju obveze koje su im dodijeljene, što otežava implementaciju jedne ovako intersektorske politike¹⁴. Ministarstva čiji predstavnici sjede u radnim skupinama za izradu normativnih akata nerado su spremni na ustupke koji su potrebni u obliku ulaganja dodatnih kapaciteta pri ostvarivanju aktivnosti u području mladih, a iz osobnog iskustva člana nekoliko stručnih radnih skupina, sa sigurnošću mogu tvrditi da tijela državne uprave podupiru takvo ponašanje. Naime, prevladava mišljenje da je bolje ne prisiljavati tijela državne uprave da se na nešto obvežu te je bolje rješenje jednostavno izbaciti aktivnost koja zahtijeva dodatan angažman nekog ministarstva iz strukture koja se gradi. Naposljetku, problematično je i djelovanje lokalnih i regionalnih jedinica čiji su upravni kapaciteti izrazito ograničeni, a politička volja vezana

¹³ Možda je upravo ovo najvidljivije na primjeru Savjeta za mlade koji okuplja predstavnike Ministarstva socijalne politike i mladih, Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstva zdravlja, Ministarstva rada i mirovinskoga sustava, Ministarstva kulture, Ministarstva poduzetništva i obrta, Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstva pravosuđa, Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ureda za udruge, Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Ureda za ravnopravnost spolova, Saveza Udruga gradova i Udruga općina Republike Hrvatske, Hrvatske zajednice županija, znanstvenih i obrazovnih ustanova te udruga mladih i za mlade. Iz analize zapisnika i bilježaka sa sastanaka Savjeta vidljiv je nesrazmjer u inicijativama i spremnosti na prihvaćanje odgovornosti između različitih tijela državne uprave. Osim toga, česta fluktuacija predstavnika različitih ministarstava otežava rad jer ne postoji djelotvoran sustav prijenosa znanja i informacija. Iako se ne može reći da je glavni razlog za to nerazumijevanje važnosti politika za mlade, svakako i to objašnjenje, u kontekstu ostalih procesa unutar sektora, valja uzeti kao jedno od plauzibilnih.

¹⁴ U procesu izrade NPM-a znalo se dogoditi da nakon završetka izrade cjelovita teksta predstavnici pojedinih ministarstava koji su komentirali NPM nisu znali zašto je njihovo ministarstvo navedeno kao nositelj nekih aktivnosti, odnosno nisu znali da su uopće sudjelovali u procesu izrade NPM-a.

za stvaranje poticajnog okruženja za mlade – minimalna. Nedonošenje lokalnih programa za mlade i neosnivanje savjeta mladih, na što Koprić (2010) upozorava u svojoj analizi, ima veliki negativan utjecaj na politike za mlade u cjelini.

Kada je riječ o neformalnim (ili izvaninstitucionalnim) akterima, koristeći se Colebatchovim kriterijima, prepoznati su sljedeći: mladi, organizacije mladih i za mlade, pomlatci političkih stranaka, strukovne organizacije, mediji i istraživačka javnost. Stupanj uključenosti svakog od ovih aktera oscilira iz procesa u proces, no iz opisa procesa donošenja normativnih akata, posebice nacionalnih programa (djelovanja) za mlade i Zakona o savjetima mladih, vidljivo je kako se organizacije mladih i za mlade ističu kao najzainteresiraniji neformalni akteri. Te su se organizacije u dosadašnjem razvojnem procesu politika za mlade pokazale kao dionici s velikom ekspertizom i kvalitetno razrađenim stavovima. Permanentnim monitoringom aktivnosti formalnih aktera, zagovaračkim aktivnostima i kontinuiranom suradnjom s ostalim dionicima organizacije mladih i za mlade, premda eklektična i heterogena kategorija, pokazale su se kao nezaobilazan partner u kreiranju i implementaciji politika za mlade. Nemoguće je prikazati politiku za mlade i ne istaknuti izvaninstitucionalnog aktera koji se svojom snagom najviše ističe – Mrežu mladih RH¹⁵ koje postavlja pitanja na dnevni red, sudjeluje u formulaciji *policy* prijedloga, implementira ili pomaže u implementaciji pojedinih mjera politika za mlade te nadgleda cjelokupni proces izvršavanja politika za mlade. To je po vokaciji zagovaračka mreža koja ispunjava uvjete zagovaračke koalicije (Sabatier, 2000), a njezini ciljevi uključuju osvještavanje mladih za aktivno i odgovorno sudjelovanje u društvu, suoblikovanje i zagovaranje donošenja i provedbe kvalitetnih politika za mlade na lokalnoj, nacio-

¹⁵ Iako je članica Europskog foruma mladih te ispunjava sve kriterije, službeno MMH nikad nije proglašeno Nacionalnim vijećem mladih. Pokušaj definiranja statusa donošenjem Zakona o mladima zaustavljen je pod pritiskom civilnog sektora u kojem je Mreža odigrala veliku ulogu. Naime, proces donošenja Zakona o mladima od početka je bio izrazito kontroverzan. Ministarstvo socijalne politike i mladih je, bez konsenzusa među akterima sektora i jasne vizije Zakona, odlučilo donijeti Zakon o mladima. Nakon dugog i iscrpljujućeg procesa Ministarstvo je odustalo od donošenja zakona, čime je velik dio pojmova, procesa i entiteta sektora ostao bez odgovarajuće zakonske regulative.

nalnoj i međunarodnoj razini te doprinos razvoju civilnoga društva sudjelovanjem u oblikovanju i provedbi politika razvoja civilnoga društva (MMH, 2015). Naposljetku, nemoguće je ne spomenuti neorganizirane mlade kao krajnje korisnike politika za mlade, ali i potencijalne sukreatore istih. Istraživanja pokazuju kako su mladi u Hrvatskoj nezainteresirani za politiku te kako je njihova razina participacije i u društvu i u politici niska (Ilišin, Spajić-Vrkaš, 2015). Mladi su isto tako nedovoljno kapacitirani za sudjelovanje (Kovačić, Vrbat, 2014) pa ne čudi pasivnost pri kreiranju politika za mlade. Mladi se, za razliku od nekih drugih skupina u hrvatskome društvu (npr. poljoprivrednici ili branitelji), nisu uspjeli nametnuti kao relevantna karika u procesu rješavanja njihovih problema. Samim time nemaju političku moć korektiva ili sprečavanja dolaska određenih pitanja na dnevni red. U državi u kojoj je za politike za mlade istinski zainteresirano jedno ministarstvo i jedna agencija tako je vrlo lako raditi kompromise i producirati djelomično kvalitetna *policy* rješenja.

5. Umjesto zaključka

Mladi u Hrvatskoj čine 18,6% populacije. Oni su po svojim karakteristikama slični vršnjacima iz drugih postsocijalističkih zemalja – nezainteresirani su za politiku i političku participaciju, ovisno o obiteljskoj pozadini i društvenom statusu u riziku su od socijalne ekskluzije, politički su nedovoljno kompetentni, imaju relativno nisko povjerenje u institucije, a slobodno vrijeme provode uglavnom fokusirajući se na sebe. Uloga države u takvim društvima je stvoriti poticajno okruženje kako bi se mladi mogli razvijati i postati što aktivniji i informiraniji građani, odnosno ostvariti preduvjete za zdrav i poticajan razvoj te internalizaciju socijalnih normi. Politike za mlade upravo su to, niz aktivnosti, mjera i ciljeva kojima država utječe na dijelove društva s kojima se mladi susreću, kako bi im olakšala formativno razdoblje i potaknula ih da sudjeluju u društvu i politici. U Hrvatskoj, politike za mlade, pod velikim utjecajem Europske unije i Vijeća Europe, imaju konture suvremenih i responsivnih skupova odluka koje odgovaraju na izazove mladih.

S obzirom na činjenicu da je politika za mlade po definiciji eklektično i međusektorsko područje, potrebno je vidjeti ima li smisla da njezi-

na koordinacija ostane pod ingerencijom jednog ministarstva, ili bi bilo bolje imati tijelo poput državnog ureda, koje bi lakše koordiniralo ostala tijela državne uprave i upozoravalo ih na njihovu obvezu provođenja politika za mlade. Pretpostavka tome je svakako politički konsenzus da je politika za mlade područje od strateškog interesa države. Naime, kako sada stvari stoje, čini se da je politika za mlade nominalno važna aktualnoj vlasti, no nema dovoljno političke volje i hrabrosti uhvatiti se u koštac s problemima koji zahtijevaju strukturne reforme, a koče mlade u realizaciji njihovih ciljeva. S druge strane, tradicija nesuradnje između različitih resora i još uvijek nedovoljno prepoznavanje važnosti politika za mlade razlog su njezine manjkavosti u provedbi. Prisutnost diskrepancije u ekspertizi politika za mlade svakako je stvar na kojoj treba raditi, odnosno potrebno je ulagati u kapacitiranje formalnih aktera radi što pravednije i kvalitetnije politike za mlade.

Zaključno, posve je opravdano tvrditi kako Hrvatska ima politike za mlade, da su one usmjerene prema jasno definiranoj populaciji te da teže rješavanju stvarnih problema. Institucije postoje i načelno su opredijeljene za bavljenje politikama za mlade, dok normativni akti zadovoljavajuće stipuliraju korake i pravila ponašanja s ciljem osnaživanja mladih za sudjelovanje u društvu. Razlog tomu je svakako i vibrantni civilni sektor mladih koji godinama radi na zagovaranju pozitivnih promjena, ali se i ne libi kritizirati poteze vladajućih. Politika za mlade je trenutačno u fazi uzleta, tj. vidljivi su pozitivni pomaci prema kvalitetnijoj javnoj politici, no treba istaknuti da je to rezultat višegodišnje interakcije različitih faktora i aktera. Radi boljeg razumijevanja politika za mlade uputno je nastaviti promišljati te na temelju tog promišljanja djelovati. Aspekti koje ovaj tekst nije obradio su pitanje financiranja sektora rada s mladima, kao i dubinske analize potpodručja politika za mlade, bez čega je analiza politika za mlade ograničena u dosegu. Iz tog razloga, baš kako bi se dobio cjelovit prikaz stanja politika za mlade, jedan od potencijalnih koraka svakako je i tzv. *youth policy review* Vijeća Europe, svojevrsna evaluacija *policy* sektora, o čemu bi valjalo razmisliti. Iako je ova analiza u mnogočemu manjkava, ona ipak sasvim jasno pokazuje da su politike za mlade područje koje se konsolidira i iz nekoherentnosti polako, ali sigurno, prelazi u jasno definirano područje s ciljevima i aktivnostima primjerenima suvremenim izazovima s kojima se mladi Hrvatske suočavaju.

Literatura

- Alcock, C.; Daly, G.; Griggs, E. (2014). *Introducing social policy*. London: Routledge.
- Amit-Talai, V.; Wulff, H. (1995). *Youth cultures: a cross-cultural perspective*. London: Routledge.
- Anderson, J. E. (1984). *Public-policy making: An introduction* (3rd ed.). Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Barry, M. – ed. (2004). *Youth policy and social inclusion: Critical debates with young people*. London: Routledge.
- Bobrow, D. B. (1977). The Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspectives. *American Journal of Political Science*, 21(2): 415-33.
- Breen, R. (2005). Explaining cross-national variation in youth unemployment market and institutional factors. *European sociological review*, 21(2), 125-134.
- Buković, N. (2008). Politika za mlade u Hrvatskoj – kontekst, koncept i ograničenja. *Politička misao*, 45(2): 113-132.
- Bužinkić, E. (2009). Politika za mlade na hrvatski način, u: Bužinkić, E.; Buković, N. (ur.): *Politika za mlade – hrvatska i europska praksa*. Zagreb: Mreža mladih Hrvatske, 9-45.
- Cahn, M. (2012). Institutional and non-institutional actors, u: Cahn, M. and Theodoulou, S. (eds.): *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall PTR, 201-212.
- Cartmel, F.; Biggart, A.; Sweeting, H.; West, P. (2003). *Youth transitions: Patterns of vulnerability and processes of social inclusion*. Edinburgh: Scottish Executive Social Research.
- Checkoway, B. N.; Gutierrez, L. M. (2006). Youth participation and community change: An introduction. *Journal of Community Practice*, 14(1-2): 1-9.
- Chelton, M. K.; Cool, C. (2007). *Youth information-seeking behavior II: context, theories, models, and issues* (Vol. 2). Scarecrow Press.
- Colebatch, H. (2004). *Policy*. Zagreb: Politička kultura.
- Colebatch, H. K. (2006). What work makes policy? *Policy Sciences*, 39(4): 309-321.
- Coles, B. (2005). *Youth and Social Policy: Youth citizenship and young careers*. London: Routledge.
- Compston, H. – ed. (2004). *Handbook of Public Policy in Europe: Britain, France, and Germany*. London: Palgrave Macmillan.
- Dalton, R. J. (2011). *Engaging Youth in Politics. Debating Democracy's Future*. New York / Amsterdam: International Debate Education Association.

- Davies, I.; Flanagan, B.; Hogarth, S.; Mountford, P.; Philpott, J. (2009). Asking questions about participation. *Education, Citizenship and Social Justice*, 4(1): 25-39.
- Denstad, F. Y. (2009). *Youth Policy Manual How to develop a national youth strategy*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Dye, T. (1972). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- EU Youth Report (2012). Dostupno na: http://ec.europa.eu/youth/library/reports/eu-youth-report-2012_en.pdf (posjećeno 4. ožujka 2015.)
- Final Report: Experts on Youth Policy Indicators. Third and Concluding Meeting (2003). Strasbourg: Council of Europe, Directorate of Youth and Sport.
- Fisher, F.; Miller, M.; Sidney, S. (eds). 2007. *Handbook of Public Policy Analysis*. Sound Parkway NW: CRC Press Taylor& Francis Group.
- Gregg, P. (2001). The impact of youth unemployment on adult unemployment in the NCDS. *The economic journal*, 111(475): 626-653.
- Haski-Leventhal, D.; Ronel, N.; York, A. S.; Ben-David, B. M. (2008). Youth volunteering for youth: Who are they serving? How are they being served?. *Children and Youth Services Review*, 30(7): 834-846.
- Heinelt, H. (2007). Do Policies Determine Politics?, u: Fisher, F.; Miller, M.; Sidney, S. (eds.): *Handbook of Public Policy Analysis*. Sound Parkway NW: CRC Press Taylor& Francis Group. 109-119.
- Hogwood, B. W.; Gunn, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Ilišin, V. (2003). Politička participacija mladih i politika prema mladima: Hrvatska u europskom kontekstu. *Politička misao*, 40(3): 37-57.
- Ilišin, V. (2014). Studenti i politika: pragmatizam bez iluzija, u: Ilišin, V. (ur.): *Sociološki portret hrvatskih studenata*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, 221-290.
- Ilišin, V.; Bouillet, D.; Gvozdanović, A.; Potočnik, D. (2013). *Mladi u vremenu krize / Youth in the Time of Crisis*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja i Friedrich Ebert Stiftung.
- Ilišin, V.; Mendeš, I.; Potočnik, D. (2003). Politike prema mladima u obrazovanju i zapošljavanju. *Politička misao*, 40(3): 58-89.
- Ilišin, V.; Spajić-Vrkaš, V. (2015). *Potrebe, problemi i potencijali mladih u Hrvatskoj* (istraživački izvještaj). Zagreb: Ministarstvo socijalne politike i mladih.
- Jenkins, W. (1978). *Policy analysis: A political and organizational perspective*. London: Martin Robertson.
- Jones, F. (2000). Youth volunteering on the rise. *Women*, 34 (40.3), 29-6.
- Kooiman, J.; Van Vliet, M. (1993). Governance and Public management, u: Eliassen, K. and Kooiman, J. (eds.): *Managing Public Organizations*. London: Sage, 55-72.

- Koprić, I. (2010). *Analiza Obrasca o provedbi Zakona o savjetima mladih*. Zagreb: Ministarstvo branitelja, obitelji i međugeneracijske solidarnosti.
- Kovačić, M.; Vrbat, I. (2014). „Znam da ništa ne znam“: politička kompetencija i politička participacija među mladima u Zagrebu. *Suvremene teme*, 7(1): 56-76.
- Kustec Lipicer, S. (2006). Tipologiziranje policy igrača u Europskoj uniji: dileme i perspektive. *Politička misao*, 43(4): 25-46.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 32(4): 298-310.
- MacDonald, R.; Shildrick, T. (2007). Street corner society: leisure careers, youth (sub) culture and social exclusion. *Leisure studies*, 26(3): 339-355.
- Marta, E.; Pozzi, M. (2008). Young people and volunteerism: A model of sustained volunteerism during the transition to adulthood. *Journal of Adult Development*, 15(1): 35-46.
- Marzana, D.; Marta, E.; Pozzi, M. (2012). Social action in young adults: Voluntary and political engagement. *Journal of Adolescence*, 35: 497-507.
- Mreža mladih Hrvatske (2014). Priopćenje o Zakonu o savjetima mladih – <http://www.mmh.hr/hr/vijesti/priopcenje-za-javnost---zakon-o-savjetima-mladih> (posjećeno 13. ožujka 2015.).
- Mreža mladih Hrvatske (2015) <http://www.mmh.hr/hr/info/o-nama> (posjećeno 13. ožujka 2015.).
- Nacionalni program djelovanja za mlade 2003.-2008.* http://www.youthpolicy.org/national/Croatia_2003_National_Youth_Action_Program.pdf (posjećeno 11. ožujka 2015.).
- Nacionalni program djelovanja za mlade 2009.-2013.* http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Youth/Croatia/Croatia_nacionalni%20program%20za%20mlade.pdf (posjećeno 11. ožujka 2015.).
- Nacionalni program za mlade 2014.-2017.* http://www.mspm.hr/novosti/vijesti/nacionalni_program_za_mlade_za_razdoblje_od_2014_do_2017_godine (posjećeno 11. ožujka 2015.).
- Neumark, D.; Wascher, W. (2004). Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: a cross-national analysis. *Industrial & labor relations review*, 57(2): 223-248.
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Petak, Z. (2008). Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem policy-koordinacije. *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 5: 263-273.
- Petak, Z.; Petek, A.; Kekez, A. (2006). *Politika prema mladima u Republici Hrvatskoj. Primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti*. Zagreb: Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj-DIM.

- Petek, A. (2012). Što su hrvatske javne politike? *Političke analize*, 3(11): 37-45.
- Petek, A.; Petković, K. (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petković, K. (2014). Javne politike u povijesti časopisa Politička misao od 1964. do 2013.: kako izgledamo u ogledalu poddiscipline? *Politička misao*, 51(1): 11-38.
- Perry, C. L.; Griffin, G.; Murray, D. M. (1985). Assessing needs for youth health promotion. *Preventive medicine*, 14(3): 379-393.
- Persson, M. (2012). Social network position mediates the effect of education on active political party membership. *Party Politics*, 18(1): 1-25.
- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Buckingham: Open University Press/ McGraw-Hill International.
- Reiter H.; Astala, S.; Brandtner, G. M.; Jovanovic, A.; Kuhar, M.; Williamson, H.; Zubok, J. (2008). *Youth policy in Latvia*. Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Sabatier, P. A. (2000). *Theories of the Policy Process*. Boulder CO: Westview Press.
- Sartori, G. (1991). Comparing and miscomparing. *Journal of theoretical politics*, 3(3): 243-257.
- Schizzerotto, A.; Gasperoni, G. (2001). *Study on the state of young people and youth policy in Europe*. Milan: IARD.
- Sloam, J. (2012). New Voice, Less Equal: The Civic and Political Engagement of Young People in the United States and Europe. *Comparative Political Studies*, 20(10): 1-26.
- The World Bank Development Report* (2007). http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/2006/09/13/000112742_20060913111024/Rendered/PDF/359990WDR0complete.pdf (posjećeno 23. veljače 2015).
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Weil, S.; Janen, T.; Wildemeersch, D. (2005). *Unemployed youth and social exclusion in Europe: learning for inclusion?*. London: Ashgate.
- Youniss, J.; Levine, P. (2009). *Engaging young people in civic life*. Nashville: Vanderbilt University Press.