

# **Uključivanje mladih u donošenje odluka u Hrvatskoj i EU: ubleha koja (i dalje) traži realizaciju**

*Marko Kovačić*

Institut za društvena istraživanja

Premda EU programi usmjereni na osnaživanje mladih, kao vitalnog i perspektivnog segmenta europskog društva, postoje od 1988. godine, uključivanje mladih u donošenje odluka na razini EU-a i država članica prvi je put jasno definirano ugovorima iz Maastrichta početkom 1990-ih godina. Usvajanjem Ugovora iz Maastrichta, kako kaže Coles (2005), postalo je razvidno da 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). Od tada do danas EU slijedi tu maksimu, što dokazuje brojnim *policy* dokumentima koji stimuliraju važnost kreiranja javnih politika u području mladih aktivnim angažmanom upravo onih na koje se te politike odnose – samih mladih. Dokumenti poput EU Youth Goals (2018), European Youth Strategy in the field of youth (2010), A New Impetus for European Youth – White Paper (2001) pa čak i dijelovi Lisabonskog ugovora koji je mnogo više od dokumenta iz područja politike za mlade, nedvosmisleno pozivaju donositelje odluka da u te procese uključe mlade kako bi politike za mlade bile responzivnije, adekvatnije, efektivnije, pravednije te naposljetku kvalitetnije<sup>1</sup>. Pritom Europska unija, ponajprije kroz program Erasmus, a danas Erasmus plus, osigurava financiranje, kao i platformu za poticanje institucija na EU i nacionalnoj razini da ostvare navedene intencije, ali i još važnije – osnaže mlade za aktivan angažman u procesima donošenja (političkih) odluka. Republika Hrvatska u segmentu uključivanja mladih u procese donošenja odluka slijedi Europsku uniju, osiguravajući određene mehanizme inkorporiranja glasa mladih u donošenje javnih politika. Od prve nacionalne strategije za mlade koja je u Hrvatskoj donesena 2003. godine pa i u sljedeće tri, područje aktivnog sudjelovanja mladih u društvu bilo je jedan od strateških hrvatskih prioriteta u okviru politike za mlade.

---

<sup>1</sup> Uz to, bitno je ne zaboraviti važan doprinos Vijeća Europe, institucije koja od 1972. godine u okviru svojih prioriteta ima i mlade, što pokazuje svojim dokumentima poput Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life (1992), Refreshing the youth agenda of the Council of Europe (2008), Resolution CM/Res (2008), 23 on the youth policy of the Council of Europe (2008), The future of the Council of Europe youth policy: AGENDA 2020 (2008), Recommendation CM/Rec (2017), 4 of the Committee of Ministers to member States on youth work (2017).

Cilj ovoga teksta je ponuditi kodificirani pregled mehanizama usmjerenih na uključivanje mladih u procese donošenja odluka te analizirati promjene koje su se dogodile u tom području od ulaska Hrvatske u EU 2013. godine. Iako je zbog strukture i naravi predmetne analize nemoguće ulaziti u detaljne analize razloga (ne)uključivanja mladih u donošenje odluka na nacionalnoj i europskoj razini, tekst će svakako ponuditi neke od mogućih razloga kao i preporuke za unapređenje tog sustava. Drugim riječima, zadatak ove analize je dati pregled mehanizama aktivnog sudjelovanja mladih na nacionalnoj razini te analizirati ulogu EU-a u njihovoj implementaciji.

### **Participacija mladih kao srž politika za mlade**

Kada se govori o politici za mlade, riječ je o kodificiranom setu alata i struktura kojim država stvara poticajno okruženje za kvalitetan razvoj mladih, njihovu inkluziju u društvo te ispunjavanje potencijala koje mladi posjeduju (Kovačić, 2015). Politika za mlade sadržajno je pluralna, heterogena u kontekstu ciljne skupine, međusektorski orijentirana te, kao i sve druge socijalne politike, usmjerena na relociranje postojećih resursa. Upravo u središte politike za mlade V. Ilišin stavlja političku participaciju mladih, čime taj fenomen dobiva još veću znanstvenu relevantnost (2003: 4). Dijeleći participaciju na formalnu (ili institucionalnu) i neformalnu (izvaninstitucionalnu), brojni autori (Grasso, 2017) procjenjuju situaciju vezanu za mlade općenito ovisno o stupnju i tipu njihove participacije. S druge strane, valja biti oprezan i ne imati iluzije da su mladi jedina varijabla o kojima ovisi participacija, odnosno treba razumjeti da je uloga suvremene države pravo da potakne participaciju te osigura odgovarajuće mehanizme da se glas mladih čuje pri donošenju odluka relevantnih za njih kao članove zajednice. Pritom je važno biti realan i gledati to poticajno okruženje kroz prizmu dualnosti postojanja konkretnih mehanizama i njihove stvarne implementacije. Jedan od alata koji tu realnost vrlo slikovito prikazuju je i strukturirani dijalog s mladima.

Strukturirani dijalog s mladima je konzultacijski proces kojeg EU provodi od 2009. godine, s ciljem utjecanja mladih na donošenje odluka koji se tiču njih samih. Riječ je o 18-mjesečnom participativnom ciklusu, kojih je dosad održano šest<sup>2</sup>, gdje se sukladno metodi otvorene koordinacije izmjenjuju faze konzultacije na nacionalnoj i europskoj razini. Teme se određuju

---

<sup>2</sup> Tema prvog ciklusa od početka 2010. do druge polovine 2011. bila je zapošljavanje mladih, drugi ciklus bio je posvećen sudjelovanju mladih u demokratskom životu Europe, treći ciklus, koji je počeo 2013. godine, odnosio se na socijalnu inkluziju, slijedila je tema osnaživanja mladih za političko sudjelovanje, peti ciklus tematizirao je životne vještine mladih, a posljednji ciklus, koji je počeo 1. srpnja 2017, posvećen je izradi nove Europske strategije za mlade.

na način da „tri države članice koje unutar 18-mjesečnog ciklusa predsjedaju Unijom, u suradnji s Europskom komisijom i Europskim forumom mladih odabiru jedan tematski prioritet koji će biti u fokusu cjelokupnog ciklusa i oko kojeg će se odvijati konzultacije te donositi zajedničke preporuke“ (Eupita, 2018). Hrvatska u procesu sudjeluje od ulaska u Europsku uniju 2013. godine, a proces koordinira Nacionalna radna skupina za strukturirani dijalog koja djeluje pri ministarstvu nadležnom za mlade, u kojoj sudjeluju predstavnici/e navedenog ministarstva, nacionalne agencije za provedbu Erasmus + programa, krovne udruge mladih i drugih udruga mladih i za mlade te predmetni stručnjaci. Iako su mladi iz Hrvatske procesom strukturiranog dijaloga dobili mogućnost povećanog sudjelovanja u procesima kreiranja nacionalnih i EU prioriteta u području mladih, čitav proces, kako pokazuju izvještaji o provedbi (Kovačić, 2013; 2018), nije imao većih utjecaja na promjenu politika. Drugim riječima, strukturirani dijalog na nacionalnoj razini nije pridonio svom osnovnom cilju, a to je sukreiranje politika za mlade. Međutim, njegova metodologija primjenjuje se i na lokalnoj razini, gdje se brojne udruge koriste tim principom za utjecanje na kreiranje lokalnih politika za mlade, uz financijsku potporu ključne aktivnosti 3 Erasmus + programa.

Osim strukturiranog dijaloga, Hrvatska je od EU preuzela još jedan mehanizam politike za mlade koji se odnosi na smanjivanje nezaposlenosti. Naime, krajem 2012. godine Vijeće EU je donijelo Paket mjera za zapošljavanje mladih kojim se udario temelj za preporuku Vijeća o uspostavi garancije za mlade 2013. godine. Cilj tog mehanizma je brža aktivacija mladih na tržištu rada kroz ponudu za posao ili ponudu naukovanja, odnosno vježbeništva i pripravništva ili nastavak obrazovanja. Ulaskom Hrvatske u EU, u okviru paketa Mladi i kreativni doneseno je 11 mjera aktivne politike zapošljavanja usmjerenih na mlade, a njezinu implementaciju od 2013. godine pratio je i unapređivao Savjet ministra rada i mirovinskoga sustava za izradu plana implementacije garancije za mlade do 2014. godine, kada je osnovana Međuresorna radna skupina za praćenje implementacije Preporuke Vijeća Europske unije – Garancija za mlade. U prvom tijelu sudjelovali su predstavnici udruga mladih te premda je set mjera bio usmjeren na mlade, on nije u potpunosti ostvario očekivanja u okviru Garancije za mlade, kako je pokazala vanjska evaluacija (2016). Drugim riječima, ulaskom u Europsku uniju 2013. godine Hrvatska je profitirala mogućnošću povlačenja sredstava iz EU fondova, čime su mladi dobili veću šansu za aktivaciju na tržištu rada, no implementacija (pa čak i dizajn) nacionalne inačice Garancije za mlade, nije ostvario željene rezultate. Unatoč tome, uključivanje mladih u procese kreiranja javnih politika svakako je pozitivan iskorak koji se prvenstveno dogodio zbog Europske unije.

Europska unija zaslužna je za još jedan segment politika za mlade, a riječ je o nacionalnom programu za mlade. Iako je prva nacionalna strategija za mlade donesena već 2003. godine, te se sastojala od osam područja (dok se druga, ona iz 2009, sastojala od sedam), tek je nacionalni program za mlade iz 2013. godine počeo gotovo pa slijepo slijediti Europsku strategiju za mlade. Doslovno preneseni prioriteti (uz iznimku volonterstva) te po prvi put korištenje EU dokumenata pri opravdanju svih prioriteta pokazuju koji je utjecaj EU imala na kreiranje politika za mlade. Uz to, participativni proces kreiranja nacionalnog programa za mlade, koji je otvorio mogućnost sudjelovanja udrugama mladih i za mlade, mladih, ali i svih ostalih zainteresiranih dionika, demonstrirao je sličnosti s procesom kreiranja Europske strategije za mlade. To pokazuje da je nacionalna politika za mlade pod velikim utjecajem one europske, iako je ona nominalno, zbog metode otvorene koordinacije, neobvezujuća za države članice. Neovisno o tome, mladi su svakako profitirali ulaskom u EU, budući da se opseg njihova utjecaja, bar nominalno proširio.

Osim triju navedenih primjera, utjecaj EU na nacionalnu politiku za mlade moguće je vidjeti i u procesima donošenja novog Zakona o Savjetima mladih iz 2014. godine, no sudjelovanje (udruga) mladih u tom procesu bilo je ograničeno na sudjelovanje u stručnoj radnoj skupini.<sup>3</sup>

Iz svega navedenog moguće je izvući nekoliko zaključaka o utjecaju ulaska Hrvatske u Europsku uniju na donošenje odluka relevantnih za mlade. Prvo, razvidno je da je EU pozitivno utjecala na širenje prostora participacije mladih pri kreiranju *policy* dokumenata. Iako su procesi kreiranja politika za mlade od samih početaka bili relativno inkluzivni, upravo je EU potaknula daljnje širenje participativnosti i otvorenosti procesa, čime su mladi dobili mogućnost utjecanja na kreiranje politika za mlade. S druge strane, negativna strana je što Hrvatska nije prepoznala mogućnost većeg iskoraka pri kreiranju politika za mlade, već je nastavila politiku historijskog institucionalizma uz minimalne inovacije. Drugim riječima, procesi i smjernice pri kreiranju javnih politika u startu su postavljene da inovativne pokušaje minimaliziraju te da se dokumentima legitimiraju i legaliziraju već postojeće prakse. Upravo je to jedan je od razloga zašto mladi ne prepoznaju EU kao inherentno svoju političku tvorevinu. Naime, istraživanje zainteresiranosti za EU teme među mladima (Ilišin, Kovačić, 2018) pokazuju suzdržanost prema EU temama. Prema njihovu mišljenju, rezultati gotovo petogodišnjeg članstva Hrvatske u EU nisu spektakularni. U području ekonomskog razvoja, 30% ih identificira pozitivne efekte, 40% ne primjećuje nikakve promjene, 13% ističe

---

<sup>3</sup> Isto tako, zanimljiva je i crtica oko Savjeta za mlade Vlade RH, koji nije nastao zbog Europske unije, već je transponiranje mehanizma suodlučivanja (co-management) Vijeća Europe koji mladima daje stvarnu moć pri superviziji i usmjeravanju politika za mlade.

negativne efekte, a 17% ne može procijeniti. Istodobno, u pogledu razvoja političkog sustava 24% ispitanih navodi pozitivne posljedice, 39% ne zamjećuje promjene, 16% ističe negativne efekte, a 21% ne zna. Unatoč tome, kada se mladima ponude konkretne koristi od ulaska u EU, situacija je nešto drukčija, odnosno većina ispitanika smatra kako su se dogodile pozitivne promjene na sociokulturnom i političkom planu, dok su takve promjene u socioekonomskom području opazili u primjetno manjoj mjeri. Konkretno, mladi ističu bolje mogućnosti putovanja i upoznavanja kultura drugih naroda te kvalitetnije obrazovanje, bržu demokratizaciju. Također, mladi podržavaju i ostanak Hrvatske u EU, budući da rezultati pokazuju da je ta potpora vrlo respektabilna: 67% ispitanih smatra da Hrvatska ne treba izaći iz EU-a, 10% misli da treba, a 23% nema izgrađen stav.

Zaključno, ulaskom Hrvatske u EU Hrvatska je u sektoru mladih dobila brojne mogućnosti, no o odlučnosti Hrvatske, ali i mladih, ovisi koliko će iste biti realizirane. Premda je današnja ocjena u tom području prolazna, još je mnogo truda i predanosti potrebno da se ostvare potencijali koji nam se nude.