

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Borut Cink

Mladinska politika v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Borut Cink

Mentor: izr. prof. dr. Tomaž Deželan

Mladinska politika v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

*Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Tomažu Deželanu
za vse pogovore, nasvete, pomoč in odzivnost ter
za zaupanje, da zaključim diplomsko delo.*

*Zahvaljujem se očetu in mami, da sta mi omogočila študij
in vedno verjela, da ga bom nekega dne uspešno zaključil.*

*Zahvaljujem se Tini za vso spodbudo in potrpežljivost
v času pisanja diplome.*

*Zahvala gre tudi vsem, ki mi skozi leta niso dovolili, da
bi nedokončana zgodba odšla v pozabo.*

Mladinska politika v Sloveniji

Mladinska politika se je na ravni nadnacionalnih struktur začela pospešeno razvijati v 80-ih in 90-ih letih 20. stoletja. Njen namen je mladim olajšati prehod v odraslost in jim nuditi podporo pri osamosvajanju. Svet Evrope in Organizacija združenih narodov sta orala ledino na področju razvoja koncepta, načel in splošnih ciljev mladinske politike. V začetku novega tisočletja je vodilno vlogo na tem področju prevzela Evropska unija. Slovenija je lastno mladinsko politiko začela razvijati že leta 1990, vendar je začetni zagon kmalu popustil. Tako je šele v letu 2010 dobila krovni zakon na področju mladine in leta 2013 prvi nacionalni program za mladino. Dve temeljni značilnosti mladinske politike sta utemeljenost na podatkih in dokazih, kar omogoča ustrezno oblikovanje ukrepov in aktivnosti, ter aktivna participacija mladih v vseh fazah oblikovanja in izvajanja mladinske politike. Kako analizirati in vrednotiti procese oblikovanja in izvajanja mladinske politike je ključen izziv sodobne mladinske politike. Do sedaj še ni bil razvit model, s katerim bi to opravili na celovit način. V diplomskem delu je predstavljen razvoj področja mladinske politike v Sloveniji in vpliv nadnacionalnih struktur na njega ter različna orodja za analizo in vrednotenje mladinske politike, na podlagi katerih skuša diplomsko delo ponuditi izhodišče in predlog modela za celovito analizo ter vrednotenje oblikovanja in izvajanja mladinske politike v Sloveniji.

Ključne besede: mladi, mladinska politika, avtonomija mladih, aktivno državljanstvo, vrednotenje

Youth policy in Slovenia

At the level of supranational structures youth policy began to develop rapidly in the 80s and 90s of the 20th century. Its purpose is to facilitate young people's transition to adulthood and to give them support during their struggle for independence. The Council of Europe and the United Nations have paved the way for the development of the concept, principles and general objectives of youth policy. In the beginning of the new millennium, the European Union assumed the leading role in this area. Slovenia began to develop its own youth policy as early as 1990, but the initial drive soon mellowed out. Thus, only in 2010 the sectoral bill in the field of youth was passed and in 2013 the first national program for youth was formed. Two basic characteristics of youth policy are its conception on the basis of the merits of the information and evidence enabling appropriate design of measures and activities, as well as the active participation of young people in all stages of formulation and implementation of youth policy. How to analyze and evaluate the processes of formulation and implementation of youth policy is a key challenge for modern youth policy. Such a model, where youth policy would be analysed and evaluated in a comprehensive manner, is yet to be developed. The thesis describes the development of the field of youth policy in Slovenia and the impact of transnational structures on it, along with different tools for analysis and evaluation of youth policy, based on which the thesis tries to provide a starting point and a model for comprehensive analysis and evaluation of the design and implementation of youth policy in Slovenia.

Keyword: youth, youth policy, youth autonomy, active citizenship, evaluation

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	8
2 METODOLOŠKI NAČRT.....	10
2.1 Namen in cilji diplomskega dela	10
2.2 Raziskovalna vprašanja	11
2.3 Zgradba diplomskega dela	12
2.4 Raziskovalne metode in tehnike diplomskega dela.....	13
3 TEMELJNI KONCEPTI ZA RAZUMEVANJE MLADINSKE POLITIKE.....	15
3.1 Mladina	15
3.2 Javne politike	17
3.3 Vrednotenje javnih politik	19
3.4 Mladinska politika.....	22
4 KONTEKSTUALIZACIJA MLADINSKE POLITIKE	25
4.1 Svet Evrope	25
4.1.1 Razvoj okvira evropske mladinske politike na ravni Sveta Evrope	26
4.1.2 Prioritetne usmeritve mladinske politike na ravni Sveta Evrope	30
4.1.3 Cilji in področja mladinske politike Sveta Evrope	31
4.1.4 Mednarodna revizija nacionalne mladinske politike	33
4.2 Evropska unija.....	34
4.2.1 Normativna podlaga za oblikovanje in izvajanje mladinske politike na ravni EU....	34
4.2.2 Razvoj mladinske politike v EU	35
4.2.3 Bela knjiga Evropske komisije – nova spodbuda za evropsko mladino	36
4.2.4 Evropski mladinski pakt.....	38
4.2.5 Strategija EU za mlade	40
4.2.6 Prenovljeni okvir evropskega sodelovanja na področju mladine 2010 - 2018.....	41
4.2.7 Mladi in mobilnost – spodbujanje učne mobilnosti mladih (Youth in the move) ...	44
4.2.8 Sinteza modela mladinske politike EU	45
4.3 Organizacija združenih narodov	48
4.4 Mladinska politika v Sloveniji	52
4.4.1 Razvoj mladinske politike v Sloveniji	53
4.4.2 Strategija Urada RS za mladino na področju mladinske politike do leta 2010.....	54
4.4.3 Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju	59
4.4.5 Akterji mladinske politike v Sloveniji	63

4.3.6 Nacionalni program za mladino 2013 – 2022	67
4.4.6 Sinteza mladinske politike v Sloveniji	72
5. MODELI ZA ANALIZO MLADINSKE POLITIKE	76
5.1 Model 5 C-jev in 4 D-jev.....	76
5.2 Osem standardov za kvalitetno mladinsko politiko	79
5.3 Nabor temeljnih načel za oblikovanje in evalvacijo mladinskih politik	82
5.4 Model za analizo vpliva mladinske politike EU na nacionalne mladinske politike	82
5.5 Predlog modela za analizo mladinske politike v Sloveniji	83
6. SKLEP	87
7 LITERATURA.....	91
8 PRILOGE	103
PRILOGA A: Intervju, Janez Škulj, prvi predsednik MSS (1990 – 1998)	
PRILOGA B: Intervju, dr. Peter Debeljak, direktor URSM (2008 -)	
PRILOGA C: Intervju, Zorko Škvor, član vodstva MSS (1990 – 1994), zaposlen na URSM	

KAZALO SLIK

Slika 5.1: Dinamike mladinskih politik	76
Slika 5.2 Predlog modela za analizo mladinske politike v Sloveniji	83

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Naloge in ukrepi URSM	56
Tabela 4.2: Primerjava prednostnih področij Bele knjige in ukrepov iz Strategije URSM	58
Tabela 4.3: Primerjava načel mladinske politike v Sloveniji na ravni EU in v okviru SE	72
Tabela 4.4: Primerjava splošnih ciljev in usmeritev mladinske politike	73
Tabela 4.5: Primerjava prioritetenih področij	74
Tabela 5.1: Model za analizo nacionalnih mladinskih politik držav članic EU	82

SEZNAM KRATIC

CDEJ	Evropski usmerjevalni odbor za mladino (European Steering Committee for Youth)
EK	Evropska komisija
EMP	Evropski mladinski pakt
ERYCA	Evropska zveza za informiranje in svetovanje mladim (European Youth Information and Counselling Agency)
EU	Evropska unija
MSLS	mladinski svet lokalne skupnosti
MSS	Mladinski svet Slovenije
NPM	Nacionalni program za mladino
OMK	Odprta metoda koordinacije
OZN	Organizacija združenih narodov
PES	Pogodba o delovanju Evropske unije (Treaty on European Union)
PEGS	Pogodba o ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti (Treaty establishing the European Economic Community)
ReNPM	Resolucija o Nacionalnem programu za mladino
SE	Svet Evrope
SD	strukturirani dialog
UMAR	Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj
URSM	Urad Republike Slovenije za mladino
WPAY	Svetovni akcijski načrt za mlade (World Programme action for youth)
YFJ	European Youth Forum
ZJIMS	Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju
ZMS	Zakon o mladinskih svetih

1 UVOD

»Na mladih svet stoji,« je ena izmed najbolj zimzelenih fraz, ki jih redno uporabljajo mladi, starši, babice in dedki, učitelji in seveda tudi mediji in odločevalci. V zadnjih letih se ji je pridružila tudi krilatica: »Mladi so prioriteta.« Ne bom se opredeljeval do konteksta, iskrenosti ali česarkoli drugega v povezavi s frazama. Tisto, kar v svojem duhu nedvomno odražata, je neka skrb in namen vključevanja mladih v družbo in njena skrb, da jim ta pri tem pomaga.

Odraščanje oz. prehod v odraslost je proces, ki ni več premočrten, kot je nekdaj bil. Podaljšanje izobraževanja, težaven prehod na trg dela, nezmožnost reševanja bivanjskega vprašanja in brezposelnost mladih predstavljajo samo najbolj očitne probleme, s katerimi se mladi soočajo tekom odraščanja. Če upoštevamo raznolikosti med mladimi, ki so posledica geografskih, etničnih, kulturnih, verskih in ekonomskih okoliščin, ugotovimo, da je za celovito naslavljanje teh izzivov potreben celovit pristop. Povedano drugače, potrebujemo javno politiko, ki strateško in ustrezno naslavlja te probleme. Ključno pri tem pa je seveda, da se takšna politika (policy) oblikuje in izvaja na podlagi trdnih dejstev in dokazov o položaju mladih.

Faza odraščanja je ključna za osamosvajanje mladih. Tekom nje mladi pridobijo kompetence, znanja in izkušnje, na podlagi katerih preidejo v popolnoma samostojno bivanje in delovanje. Pri tem pa je vloga države ključna. Še ena značilnost časa, v katerem živimo, je vse nižje aktivno državljanstvo mladih. Študentski nemiri v 70. letih prejšnjega stoletja so dokončno botrovali k premisleku o načinu vključevanja mladih v upravljanje družbe. Ta vidik, skupaj s prej izpostavljeno oteženim procesom odraščanja, je bistveno vplival na razvoj moderne mladinske politike, katere ključni elementi so oblikovanje ukrepov in aktivnost na podlagi dejstev in dokazov, medsektorska razsežnost in aktivno državljanstvo mladih.

Prednosti takšne mladinske politike so, skozi prizmo temeljnih izhodišč, da z njimi mladim ponujamo učenje za demokracijo in izkustveno izkušnjo participacije, kar pomembno vpliva na nadaljnji razvoj mladih in preprečevanje ekstremizmov v družbi. Upoštevanje perspektive mladih pri oblikovanju javnih politik dokazano rezultira v boljših mladinskih politikah. Nenazadnje pa je vključevanje mladih v odločanje o zadevah, ki se jih tičejo, tudi njihova pravica (Siurala 2006; Williamson 2008).

Specifičnost področja politik za mlade izpostavlja tudi World Development Report 2007, ki ga je izdala Svetovna banka. V njem so navedeni trije razlogi, zakaj je težko razviti uspešno politiko za mlade. Prvič, ker uspešna mladinska politika zahteva sodelovanje številnih sektorjev, da se oblikuje enoten in holističen pristop z jasno opredeljenimi cilji in mehanizmi za njihovo doseganje. Poročilo izpostavlja, da so kljub temu številne mladinske politike osamelci, ki niso vključeni v nacionalno razvojno politiko. Drugič, mladinska politika je neuspešna, ker mladi niso imeli možnosti vplivanja na njeno oblikovanje. Tretjič, ker je na tem področju malo zgodb o uspehu in primerov dobrih praks (Denstad 2009).

Kako oblikovati nacionalno mladinsko politiko, ki bo odgovarjala na specifične okoliščine, probleme in izzive, je torej vse prej kot enostavno opravilo. Tisto, kar nas lahko opogumlja, je intenziven razvoj tega področja v zadnjih 15 letih. V tem času se je razvilo področje raziskovanja mladih, kar nam omogoča oblikovanje politike (policy), ki temelji na dokazih in dejstvih. Opredeljeni in sprejeti so bili podporni mehanizmi za uresničevanje mladinske politike, njena temeljna izhodišča in načela in tudi modeli za analizo obstoječih politik. Na njihovi podlagi in ob vse bolj intenzivnem sodelovanju držav na področju izmenjave dobrih praks in medsebojnem učenju na področju oblikovanja in izvajanja mladinskih politik nastaja sodobna mladinska politika, ki naj bi bila zmožna odgovoriti na ključne izzive mladih.

Slovenija je, kar se tiče okoliščin in izhodišč za oblikovanje in izvajanje mladinske politike, v dobrem položaju. Svet Evrope in Evropska unija orjeta ledino na tem področju, naša država pa je članica obeh evropskih institucij, tako da ima neposreden dostop do vsega, kar ponujata. Če obstaja dvom, da mladinska politika pri nas ne obstaja, ta ne drži. To je že leta 2008 v intervjuju za revijo Mladje ovrigel Janez Škulj, prvi predsednik Mladinskega sveta Slovenije, čeprav sta bila temeljna nacionalna dokumenta bila sprejeta šele v letu 2010 (Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju) in 2013 (Nacionalni program za mladino 2013 – 2022). Vprašanje torej ni, ali jo imamo, ampak kakšna je naša mladinska politika.

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 Namen in cilji diplomskega dela

Namen diplomskega dela je analizirati oblikovanje mladinske politike v Sloveniji od leta 1991 do sprejema Resolucije o Nacionalnem programu za mladino v decembru 2013, ki predstavlja prvi nacionalni program na področju mladinske politike v zgodovini Republike, in izpostaviti ključne značilnosti teh procesov.

Koncept mladinske politike je relativno nov. Sredi osemdesetih let prejšnjega stoletja je Howard Williamson, ena izmed vodilnih avtoritet na tem področju, napisal kratek prispevek o socialnem položaju mladih v Združenem kraljestvu. Takrat je zapisal, da imajo vse države mladinsko politiko – načrtovano, po inerciji ali zanemarjeno (»All countries had a youth policy – by intent, default or neglect.«), s čimer je želel povedati, da so mladi uporabniki oz. upravičenci ali žrtve javnih in privatnih politik, ne glede na to, ali so te osredotočene na njih oz. izstopajo po svoji odsotnosti. Skratka, koncept mladinske politike ima svoje korenine v potrebi po razumevanju tega, kar javne institucije, nevladne organizacije in tudi privatne entitete naredijo oz. ne naredijo za mlade, saj to vpliva na njihov prehod v odraslost (Williamson 2012, 1-2).

Oblikovanje in izvajanje mladinske politike v Sloveniji sega v leto 1990 z ustanovitvijo Mladinskega sveta Slovenije (URSM 2005, 9), zato se bom v diplomskem delu ukvarjal s pregledom razvoja mladinske politike v Republiki Sloveniji od osamosvojitve do sprejema Nacionalnega programa za mladino v letu 2013. Razvoj nacionalne mladinske politike je povezan z razvojem razumevanja in definiranja mladinske politike na evropski ravni, tako znotraj Sveta Evrope kot tudi Evropske unije, zato je eden od ciljev diplomskega dela tudi pregled razvoja mladinske politike na ravni Sveta Evrope in Evropske unije in preverjanja vpliva na razvoj mladinske politike v Sloveniji.

Cilj diplomskega dela je tudi analiza oblikovanja in izvajanja mladinskih politik v Sloveniji. Pri tem bom uporabil historično-primerjalni pregled razvoja mladinskih politik. Analiza in vrednotenje izvajanja mladinske politike v Sloveniji sta pomemben del celotnega policy procesa, ki pa ga zaradi obsežnosti področja mladinske politike v diplomskem delu ne bo mogoče izvesti. Predstavil pa bom obstoječe modele, ki jih lahko različni deležniki uporabijo za analizo izvajanja mladinske politike, in poizkusil sintetizirati model oz. kombinacijo

modelov, ki bi jih lahko v prihodnjih raziskovanjih uporabili za celovito analizo modela mladinske politike v Sloveniji in njegove implementacije.

2.2 Raziskovalna vprašanja

Glede na zastavljene namene in cilje si bom pri izdelavi diplomskega dela pomagal z naslednjimi raziskovalnimi vprašanji:

- *Katera načela in cilje zasleduje mladinska politika na ravni Sveta Evrope in Evropske unije?*

Z vidika globalne razvoja področja mladinske politike velja evropska regija za področje, kjer so se koncepti, modeli in pristopi na tem področju najbolj razvili. Ključno vlogo pri tem sta imela Svet Evrope in Evropska unija. Obe strukturi sta pomembno prispevali k razvoju mladinske politike, kot jo poznamo danes, vendar vsaka na svoj način. Pregled in analiza razvoja modelov mladinske politike ter njunih izhodišč, načel in ciljev mi bo omogočila razumevanje njenega delovanja in mi omogočila primerjavo z modelom mladinske politike v Sloveniji.

- *Katera načela in cilji mladinske politike Sveta Evrope in EU, če sploh, se kažejo v slovenski mladinski politiki?*

Mladinska politika v Sloveniji se je razvijala od leta 1990 naprej, vendar ta razvoj ni bil konceptualno celovit in kontinuiran. S primerjavo (ne)ujemanja načel in ciljev slovenske mladinske politike in mladinske politike v okviru Sveta Evrope in Evropske unije želim ugotoviti, kako sta na razvoj slovenskega modela mladinske politike vplivali obe evropski strukturi.

- *Kateri so relevantni modeli za analizo mladinske politike?*

Kot sem že izpostavil v uvodu, je celovita analiza modela mladinske politike v Sloveniji preobsežna za diplomsko delo. Kljub temu pa je analiza oblikovanja in izvajanja mladinske politike ter vrednotenje njenih učinkov ključna za ocenjevanje vzpostavljenega modela in njegovo nadgrajevanje v prihodnosti. S pomočjo tega vprašanja želim izpostaviti tudi področje analiziranja in vrednotenja nacionalnih mladinskih politik z vidika enotnih

standardov in normativov za izvedbo teh analiz ter ponuditi izhodišča za oblikovanje celostnega pristopa na tem področju.

Na podlagi temeljev in opredelitev področij je namen analize mladinske politike na evropski ravni ugotoviti, ali in kakšen vpliv sta na razvoj mladinske politike v Sloveniji imela Svet Evrope in Evropska unija, cilj analize pa bo pokazati, kako, če sploh, se to odraža v dokumentih Republike Slovenije. S pregledom modelov za analizo mladinske politike želim ugotoviti, ali so na voljo orodja za njeno celovito analizo, in na podlagi ugotovljenega predlagati smernice na tem področju. Skozi diplomsko delo bom zasledoval dve hipotezi, ki ju bom na podlagi analiz potrdil oz. zavrnil:

H1: Model mladinske politike v Sloveniji se je razvil na podlagi ciljev in usmeritev mladinske politike Sveta Evrope in Evropske unije.

Hipotezo bom preverjal s pregledom razvoja mladinske politike v Sloveniji med letom 1991 in 2013 ter analizo njenih ciljev in usmeritev, ki jih bom primerjal z vzpostavljenima modeloma mladinske politike na ravni Sveta Evrope in Evropske unije. Pričakujem, da bo primerjava pokazala, da so cilji mladinske politike Sveta Evrope in Evropske unije zelo močno vplivali na razvoj nacionalne mladinske politike pri nas.

H2: Za celovito analizo mladinske politike v Sloveniji je potrebno uporabiti kombinacijo več različnih modelov za analizo mladinske politike ter jih kombinirati z uporabo klasičnih pristopov vrednotenja, ki se izvajajo v okviru policy analiz.

Modelov za analizo različnih mladinskih politik ne obstaja veliko. Modele razvijajo oz. ponujajo kriterije za analizo mladinske politike institucije (Svet Evrope), nevladne organizacije (Evropski mladinski forum), zasebne pobude (Youth Policy Press) ali posamezni raziskovalci. Pričakujem, da bo pregled modelov za analizo pokazal, da je za celovito analizo potrebna kombinacija modelov in pristopov, ki jih ponujajo obstoječa orodja, v katero bo potrebno vključiti modele vrednotenja, ki se uporabljajo pri policy analizi.

2.3 Zgradba diplomskega dela

Diplomsko delo je strukturirano tako, da ima v uvodnem delu opredeljeno temo in namen diplomskega dela, raziskovalna vprašanja in hipotezi ter opredeljene metode in tehnike.

V drugem delu pri predstavitvi temeljnih konceptov za razumevanje mladinske politike opredelim pojem mladine, definiram javne politike in javnopolitični proces ter vrednotenje javnih politik in predstavim različne opredelitve mladinske politike.

V tretjem delu diplomske naloge predstavljam razvoj mladinske politike na ravni Svet Evrope in Evropske unije. Pri analizi modelov mladinske politike sem se osredotočil na pregled in analizo dokumentov, ki so opredelili temeljna izhodišča, načela in cilje mladinske politike v okviru Sveta Evrope in na ravni EU. Pri slednji predstavljam Belo knjigo, Evropski mladinski pakt, Strategijo EU za mlade in na koncu predstavim sintezo modela delovanja EU na področju mladinske politike. Nadaljujem s predstavitvijo razvoja mladinske politike v Sloveniji od leta 1991. Podrobneje predstavim Strategijo Urada RS za mladino na področju mladinske politike do leta 2010, proces oblikovanja in vsebino Zakona o javnem interesu v mladinskem sektorju, akterje mladinske politike v Sloveniji ter Nacionalni program za mladino 2013 – 2022. Na podlagi analize opredelim značilnosti slovenskega modela in jih primerjam z evropskima konceptoma mladinske politike ter predstavim ugotovitve.

V četrtem delu predstavim štiri modele za analizo mladinske politike. To so Model 5-Cjev, ki ga uporablja Svet Evrope, 8 standardov za kvalitetno mladinsko politiko, ki jih je razvil Evropski mladinski forum, nabor temeljnih načel za oblikovanje in evalvacijo mladinskih politik, ki jih je opredelil Youthpolicy.org, in model za analizo vpliva mladinske politike EU na nacionalne mladinske politike, ki ga je razvila Tanja Dibou. V zaključku četrtega dela predstavim predlog modela za celovito analizo slovenske mladinske politike.

V petem, zaključnem delu, predstavim sintezo modela mladinske politike v okviru Sveta Evrope, na ravni Evropske unije in v Sloveniji in predlagam nadaljnje korake za analizo in vrednotenje mladinske politike v Sloveniji.

2.4 Raziskovalne metode in tehnike diplomskega dela

Za namene diplomskega dela bom uporabil kombinacijo kvalitativnih raziskovalnih metod in tehnik. Temeljna metoda bo preučevanje in interpretacija primarnih in sekundarnih virov.

Z analizo primarnih virov (Zakon o mladinskih svetih, Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju, Resolucija o Nacionalnem programu za mladino 2013 - 2022, Strategija Urada RS za

mladino na področju mladinskih politik do leta 2010) bom pridobil ključne okvire modela slovenske mladinske politike.

Analiza sekundarnih virov mi bo omogočila pridobitev podatkov o izhodiščih, namenih in ciljih mladinske politike. Na podlagi podatkov, ki jih bom pridobil z analizo primarnih in sekundarnih virov, bom z uporabo primerjalno-zgodovinske analize in zgodovinsko-razvojne analize analiziral vpliv evropskih ravni na razvoj slovenskega modela mladinske politike.

Opravil bom tudi tri polstrukturirane družboslovne intervjuje dr. Petra Debeljaka, Janeza Škulja in Zorka Škvora, ki so v različnih obdobjih sodelovali pri vzpostavljanju in razvoju mladinske politike v Sloveniji. Za polstrukturirani intervju sem se odločil, ker omogoča fleksibilnost pri izvedbi intervjuja in odzivanje na dejstva in navedbe sogovornikov.

3 TEMELJNI KONCEPTI ZA RAZUMEVANJE MLADINSKE POLITIKE

3.1 Mladina

»Mladost je norost, skače čez reko, kjer je most,« je star slovenski pregovor, ki na svojstven način opredeljuje, kdo so mladi oziroma na kakšne načine funkcionirajo. Seveda se raziskovanja mladih ne gre lotiti skozi prizmo ljudskih pregovorov in modrosti. Za razumevanje moderne mladinske politike v Sloveniji je potrebno razumeti zgodovinski razvoj in dinamiko družbe do mladih.

V predindustrijskih evropskih družbah ni bilo jasne razmejitve med otroštvom in drugimi obdobji pred odraslostjo. Razčlenitev otroštva, mladosti in odraslosti je bila opredeljena na stopnji odvisnosti posameznika od družine (France 2007). Pojem mladosti danes uporabljamo za razlaganje družbeno in kulturno pogojenih sprememb pri mladih oziroma, kot je zapisala Uletova (2008, 120): »Mladost je družbeni status, ko se mlad človek pripravlja in opravlja obveznosti za prehod v odraslost.«

Koncept mladine, kot ga poznamo danes, je posledica razvoja sociološkega in političnega razumevanja mladih in njihove vloge v družbi. Na tem področju so imela močan vpliv dela ameriških in britanskih raziskovalcev mladih iz obdobja industrializacije Zahoda. Tako ima moderno sociološko razumevanje mladine svoje korenine v delih ameriškega psihologa Stanleya G. Halla in njegovega »odkritja« adolescence iz začetka 20. stoletja. Hallova definicija adolescence pravi, da je to stresno obdobje za vse mlade, ki je posledica neizbežnih hormonskih sprememb, sestavni del pubertete in kot takšno predstavlja obdobja, ki mlade ločuje od »resne« odraslosti (Griffin 1997). Ta opredelitev je poznana tudi kot model nevihte in stresa (storm and stress model). Hall je s tem tudi utrdil perspektivo mladih kot problema, ki je kot temeljno izhodišče definirala razvoj politik (policy) za mlade (MacDonald in drugi 1993) in se pogosto uporablja še danes.

Razvoj definiranja in razumevanja mladih v sociologiji se je okrepil v sredini 20. stoletja. Funkcionalisti, na čelu s Parsonsom, so mladino razumeli kot del (institucijo) sistema, ki ima specifične vloge in namene, pri čemer je starost in starostno razlikovanje v življenjskem obdobju izredno pomembno, saj to definira družbeno kontinuiteto. Funkcionalisti zagovarjajo, da morajo družbe poskrbeti, da se otroci in mladi naučijo primerne obnašanja in prevzamejo vrednote, ki so pomembne za sodelovanje v družbi. Primarno je to naloga

družin, v modernih družbah pa družine niso več sposobne v celoviti opravljati te vloge, zato mora družba vzpostaviti institucije, ki zapolnijo to vrzel (France 2007).

Generacijska teorija razume mladost kot obdobje, ki eno generacijo umesti v socialno-zgodovinski okvir, kar privede do tega, da pripadniki generacije razvijejo skupen okvir vrednot in načel, preko katerih skušajo razumeti sebe in svoj življenjski proces (Pilcher 1994).

Uletova (1996, 10), upoštevajoč različne opredelitve, mladino/mladost razčleni na več dimenzij, ki se med sabo prepletajo:

- fazo v življenjskem poteku posameznika ali posameznice;
- socialno skupino, ki jo označujejo določene oblike vedenja (v vsakdanjem življenju, kulturi, politiki, itd.);
- nepopolni socialni status (»neodraslost«);
- starostno kohorto ali zgodovinsko generirano enoto;
- idealni vrednotni pojem; npr. mladostnost v smislu vitalnosti, duševne svežine in živahnosti.

Mladost, kot posebna kategorija, ni obstajala od nekdaj, ampak se je kot posebno življenjsko obdobje pojavila šele z industrijsko družbo, ko se je pojavilo uvajanje obveznega šolanja in kasneje tudi podaljševanje šolanja, kar je vplivalo na kasnejši prehod mladih na trg dela. Ko sta se vzgoja in razvoj mladih preselila izven družine, je to področje postalo zanimivo tudi za širšo družbo. To je pomembno zato, ker se je s tem spremenilo razumevanje razmerja med mladimi in družbo, ki se je ohranilo do danes (Gillis, Tilly in Shotrter 1999).

Z modernizacijo evropskih družb se je tako odprl prostor za razvoj mladosti in mladine. S tem se je pričel oblikovati tudi javni prostor za mladino kot družbeno skupino, s svojimi interesi, potrebami in oblikami kulture. »Mladina je postala barometer družbene morala in reda« (Ule 2008, 125), kar je se je odrazilo tudi v oblikovanju posebnih institucij, katerih naloga je bila urejanje in nadzorovanje obnašanja in delovanja mladih (Ule 2008).

Vzpostavitev mladine kot posebne družbene skupine je za sabo potegnila tudi določene strahove, povezane z nevarnostjo tveganih vedenj mladih, odlašanjem prehoda v odraslost in zavračanjem delovnih in družinskih odgovornosti. Kot odgovor tem strahovom so se pojavile državne institucije, ki so se začele ukvarjati z mladimi in obdobjem prehajanja iz otroštva v odraslost (prav tam 2008).

Ugotovil sem, da sta mladost in mladina definirani na podlagi številnih določil in konstrukcij. Logično vprašanje, ki se ob tem pojavlja, je seveda tisto o starostnem razponu mladih. Statičnost zagotovo ni značilnost mladosti ali mladih, zato v literaturi in strokovnih prispevkih ne obstaja samo ena starostna opredelitev mladine. Te meje so postavljene arbitrarno na ravni držav, institucij, mednarodnih organizacij, nevladnih organizacij ipd. in odražajo razumevanje konteksta in vloge mladih v njem.

Politika (policy) k definiranju področja mladine prispeva predvsem na normativni ravni preko starostne opredelitve tega obdobja. Republika Slovenija tako mladino definira kot mladostnike in odrasle osebe obeh spolov, stare od 15 do 29 let (ZJIMS, 3. člen). Organizacija Združenih narodov pravi, da je mladina socialna skupina oseb, starih med 15 in 24 let, ki prehajajo iz obdobja odvisnosti v obdobje neodvisnosti. Evropska unija definira mladino preko programa Erasmus+ področje mladina, v katerem lahko sodelujejo mladi, stari med 15 in 29 let.

3.2 Javne politike

Najprej se moramo vprašati, kaj sploh je javna politika? Njene opredelitve variirajo od precej enostavnih do zelo kompleksnih. Med seboj se tudi precej razlikujejo, kljub temu pa obstaja strinjanje glede nekaterih vidikov javne politike. Javne politike so rezultat odločitev vlad (governments), da nekaj storijo ali pa tudi ne (Birkland 2001).

Kompleksnost opredelitve javne politike bom ilustriral s tremi precej poznanimi definicijami. Verjetno najbolj poznana je opredelitev Thomasa Dya (1972, 2), ki pravi, da je javna politika vse, kar vlada naredi ali ne naredi. Ne glede na to, da je to preveč enostavna opredelitev, ponuja pomemben vidik javne politike. Ta je vedno posledica odločitve vlade (government). Odločitve privatnih podjetij, interesnih skupin in drugih družbenih skupin niso javne politike (Howlett in Ramesh 2003). Bolj natančno konceptualizacijo ponuja Jenkins. Javna politika je niz medsebojno povezanih odločitev političnih akterjev (ali skupin akterjev) glede izbranih ciljev in načinov, ki so v okviru pristojnosti teh akterjev, kako jih v neki specifični situaciji doseči (Jenkins 1978). Ta definicija je relevantna zato, ker za razliko od Dyeve poudarja, da je javna politika posledica procesa in sprejemanja soodvisnih odločitev, ki so usmerjene v doseganje določenih ciljev na podlagi vnaprej določenih načinov. V slednjem se »skriva«

podlaga oz. razumevanje evalvacije kot sestavnega dela javnih politik. Omeniti pa velja še definicijo Andersona (1984, 3), ki pravi, da je javna politika namensko ukrepanje akterja ali skupine akterjev z namenom soočanja z nekim problemom ali skrbjo. Omembe vredna je, ker poudarja, da je javna politika namenjena reševanju problema.

Daugbjerg (1998, 68) je definiral dve temeljni komponenti javne politike. Ena se nanaša na cilje javne politike, druga pa na mehanizme za njeno implementacijo. Monopol nad odločanjem (tako glede ciljev kot mehanizmov za implementacijo) imajo politični odločevalci (Fink Hafner 2002 13).

Poznamo več tipologij javnih politik. Med najpogostejšimi razločevalnimi lastnostmi so nominalne (imenske) kategorije. Poleg njih javne politike razlikujemo še glede na učinke oz. posledice javnih politik, glede na kakovost in vodilno načelo, na katerem temeljijo javnopolitični mehanizmi (Fink Hafner 2002).

Za opredelitev mladinske politike je potrebno podrobneje razdelati dve skupini razločevalnih lastnosti. Klasifikacija javnih politik glede na nominalno kategorijo je sledeča: (1) glede na področje, na katerega posegajo (energetska, kmetijska, itd.), (2) glede na ciljno skupino (begunska, mladinska, itd.) in glede na institucionalni okvir, v katerem je oblikovana in veljavna (občinska, nacionalna, evropska, itd.). Glede na učinke delimo javne politike na (1) regulativne (država ureja pravila vedenja in nadzora), (2) distributivne (z njimi se razdeljuje nove vire), (3) redistributivne (z njimi se spreminja razdelitev obstoječih virov) in konstitucijske (z njimi se vzpostavlja nove ali reorganizira stare ustanove) (Fink Hafner 2002, 14–15).

Za razumevanje, analizo in raziskovanje procesov oblikovanja in izvajanja javnih politik so razviti modeli. Eden takšnih je procesualni model analize politik, ki temelji, kot je zapisala Fink Hafnerjeva (2007, 19), na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik (policy cikla) kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz. Model ima naslednje faze (Fink Hafner 2007, 19):

1. identifikacija družbenih oziroma javnopolitičnih problemov in oblikovanja dnevnega reda,
2. oblikovanja javnopolitičnih alternativnih rešitev družbenega problema,
3. uzakonitev (legalizacija) izbrane javnopolitične rešitve,

4. izvajanje javne politike,
5. vrednotenje učinkov javne politike.

Zgoraj je predstavljen teoretični model, katerega implementacije praviloma ne poteka po tako natančnih ločnicah. Ključna faza pri oblikovanju javnih politik je prva točka oz. oblikovanje dnevnega reda. V tej fazi se deležniki trudijo vzpostaviti javno zaznavo problema in prepričati politične odločevalce, da je problem tako pomemben, da se je z njim potrebno soočiti v okviru pristojne politične institucije (vlada, parlament). V kolikor javnopolitični problem pride na dnevni red političnih odločevalcev, se prične proces oblikovanja rešitev, ki pa je mnogokrat že del opozarjanja na javnopolitični problem. Sledi odločanje o različnih alternativnih rešitvah javnopolitičnega problema oz. uzakonitev izbrane rešitve, ki je v ekskluzivni domeni političnih odločevalcev, in implementacija sprejete odločitve. Pri implementaciji ne velja več ekskluzivna pristojnost države, ampak se lahko ta odloči, da izvajanje prenese tudi na nevladne igralce. Izvajanje prinese zaželene in nezaželene učinke javnih politik, ki jih politični igralci ustrezno vrednotijo. Vrednotenje pa vpliva na to, ali se javno politiko izvaja v nespremenjeni obliki ali se jo delno popravi ali celo odpravi. Te odločitve vodijo v nov proces odločanja o ustrezni javni politiki, s čimer se ponovno zavrtijo faze predstavljenega modela. Tak proces imenujemo policy cikel (Fink Hafner 2007, 21–22).

Mladinska politika je primer javne politike, oblikovane oz. temelječe na dokazih in dejstvih (evidence-based policy). Ta pristop predstavlja diskurz oz. nabor metod, ki, raje kot da neposredno vpliva na cilje javne politike, zagotavlja informacije za postopek oblikovanja politik in predstavlja bolj racionalen, rigorozen in sistematičen pristop k oblikovanju politik. Pristop oblikovanja politik na podlagi dokazov in dejstev temelji na predpostavki, da morajo biti odločitve o politikah (policies) utemeljene na dokazih in racionalnih analizah. Ključni razlog za to je ugotovitev, da so posledice tako oblikovanih politik boljše (Sutcliffe in Court v Boljka 2011, 2).

3.3 Vrednotenje javnih politik

Evalvacija javne politike predstavlja oceno njene učinkovitosti v odnosu do tega, kako so dojeti njeni nameni in cilji (Gerston v Howlett in Ramesh 2003, 207). Implementacijo javne politike je potrebno spremljati, saj lahko le tako ugotovimo, ali njeno izvajanje dosega

zastavljene cilje in pričakovane rezultate. Rezultati evalvacije vplivajo na prihodnjo (ne)izvajanje javne politike (Fink Hafner 2002, 18 - 19). Vrednotenje javnih politik je eden od petih faz policy cikla, kot jih opredeljuje procesualni model. Avtor modela, Dye, je izpostavil, da ima vrednotenje zelo pomembno, če ne najpomembnejšo vlogo v modelu, saj imajo lahko njegove ugotovitve odločilno vlogo glede prihodnjega izvajanja neke politike (Dye, 1985). V osnovi vrednotenje odgovarja na vprašanje, kakšno spremembo povzroči neka javna politika (Dunn, 1994: 403). Sistemsko gledano se vrednotenje lahko izvaja na dveh mestih v življenjskem procesu javne politike, pred njenim formalnim sprejetjem (ex-ante ali predhodno vrednotenje) ali po njenem izvajanju (ex-post ali naknadno vrednotenje) (Parsons v Kustec Lipicer 2002, 177).

Evalvacija javne politike skoraj vedno vključuje birokrate in vladne odločevalce, ki se ukvarjajo s področjem, ki je vrednoteno, ter nevladne organizacije iz določenega političnega podsistema (Howlett in Ramesh 2003, 209). Vse naštetje strani opredelimo kot javnopolitične igralce ali akterje, ki jih delimo glede na razliko v njihovih formalnih pristojnostih na državne in nedržavne oz. civilnodružbene igralce (Kustec Lipicer 2009, 64). Howleer in Ramesh (2003, 209) opozarjata, da vrednotenje politik ni ekskluzivna pristojnost oblasti (vlade) ali zunanjih evalvatorjev, kot so npr. think tanki, ampak vključujejo celo paleto javnopolitičnih akterjev, ki delujejo na določenem področju. Zlasti nedržavni akterji imajo praviloma težavo, da se njihova vloga v kasnejših fazah policy cikla (ki sledijo definiranju dnevnega reda in oblikovanju politik) reducira na opazovanje in spremljanje. Tako je ravno faza vrednotenja tista, ki daje različnim skupinam javnopolitičnih igralcev možnost ponovne aktivacije v javnopolitičnih procesih. Ne glede na skupino, v katero posamezni akter spada, pa z vrednotenjem vsi pridobijo pomembne povratne informacije o svojem delovanju ter informacije o sami uspešnosti izvajanja dotične javne politike (Kustec Lipicer 2009, 65). Kustec Lipicerjeva (prav tam, 71–77) je opredelila štiri ključne skupine, ki so prisotne pri vrednotenju javnih politik: (1) pobudniki javnih politik (različne skupine državnih ali nedržavnih akterjev, ki opozarjajo na probleme), (2) programski igralci, (3) uporabniki javnih politik (skupine akterjev, na katere javne politike učinkujejo) in (4) evalvatorji (akterji, državni ali nedržavni, ki vrednotijo javno politiko). Vsaka od teh skupin ima svoj interes za vrednotenje javnih politik. Tako je na eni strani interes glede izvajanja določene javne politike (ali naj se nadaljuje, ovrže, preoblikuje, itd.), ki je lasten pobudnikom evalvacij

(oblast, civilna družba, stroka), na drugi pa je interes uporabnikov, ki vrednotenje dojemajo kot pripomoček, s katerim lahko opozorijo na probleme v izvajanju in ponudijo alternativne načine za boljšo implementacijo javne politike.

Howlett in Ramesh (2003, 210) sta opredelila tri tipe vrednotenj javnih politik: (1) administrativno evalvacijo, (2) pravosodno evalvacijo (presoja legalnosti izvajanja javnih politik) in (3) politično evalvacijo. Administrativno evalvacijo opredelita kot vrednotenja, ki jih praviloma izvajajo državni akterji javnopolitičnih procesov (v nekaterih primerih se odločijo za zunanje izvajalce) z namenom preverjanja učinkovitosti doseganja ciljev določene javne politike v odnosu do stroškov (cilj je doseganje rezultatov z najnižjimi možnimi stroški). Znotraj skupine je definiranih 5 tipov evalvacij (Suchman v Howlett in Ramesh 2013, 211): (1) evalvacija npora¹, (2) evalvacija izvedbe, (3) evalvacija ustreznosti izvedbe, (4) evalvacija učinkovitosti in (5) evalvacija procesa. Za nas sta zanimivi predvsem evalvacija ustreznosti izvedbe in evalvacija procesa. Namen prve je vrednotenje doseganja ciljev javne politike in presoje, ali je potrebno cilje prilagoditi. Na podlagi rezultatov evalvacije se oblikujejo priporočila za prilagoditve ali spremembe neke javne politike. Problem tega tipa je, da zahteva ogromno informacij in je izredno zapletena, kar pomeni, da jo je zelo težko pravilno izvesti. Evalvacija procesa pa se osredotoča na metode za realizacijo javnih politik. Proces poteka tako, da se posamezno izvedbo za potrebe vrednotenja razbije na manjše enote, ki se presoja posamezno po kriteriju učinkovitosti in odgovornosti za doseganje rezultatov. Kljub temu, da avtorja kot temeljni namen predstavljenih tipov izpostavljata predvsem izboljšanje učinkovitosti procesov, ju je, po mojem mnenju, možno uporabiti tudi pri presoji upoštevanja temeljnih načel, ki so inherentna določeni javni politiki. Vsekakor pa bi bilo potrebno za celovito vrednotenje področja mladinske politike uporabiti tudi politične evalvacije, med katerimi je kot tip vrednotenja opredeljeno posvetovanje z relevantnimi javnopolitičnimi igralci določene javne politike.

Bolj strukturirano tipologijo vrednotenja ponuja Kustec Lipicerjeva (2009, 82), ki vrednotenja loči glede na: (1) časovno zvrst vrednotenja (kdaj vrednotiti), (2) izvajalsko zvrst vrednotenja (kdo vrednoti), (3) vsebinsko zvrst vrednotenja (kaj vrednotiti) in metodološko zvrst vrednotenja (kako vrednotiti). Za področje mladinske politike je najbolj smiselna uporaba različnih tipov evalvacije. Cilj evalvacije mladinske politike mora biti vrednotenje procesa

¹ Effort evaluation

izvajanja, kako je javna politika izvedena glede na zastavljene smernice in cilje (Nachmias v Kustec Lipicer 2002, 147), kot tudi vrednotenje učinkov in evalvacija dejanskih sprememb, ki so posledica izvajanja javne politike (prav tam). Zaradi dolgega časovnega obdobja izvajanja mladinske politike v Sloveniji (2013 – 2022) je glede na časovno zvrst vrednotenja najboljša izbira proaktivna evalvacija, za katero je značilno kombiniranje predhodnega, vmesnega in naknadnega vrednotenja. Glede na izvajalsko zvrst vrednotenja bi moralo biti vrednotenje mladinske politike formativno, kar pomeni evalvacijo dejavnikov, ki vplivajo na uspešno izvajanje javne politike in obseg njene implementacije (Scriven v Kustec Lipice 2009, 90), in sumativno, kar predstavlja vrednotenje učinkov neke javne politike (prav tam, 91). Glede metodološkega tipa pa mora biti vrednotenje mladinske politike kvantitativno in kvalitativno.

Izpostaviti velja tudi monitoring izvajanja javne politike, ki je proces, ki pomaga opredeliti odnos med izvajanjem javne politike in njenimi rezultati. Monitoring odgovarja na vprašanje, kako je prišlo do rezultata politike, medtem ko vrednotenje odgovarja na vprašanja, kakšna je vrednost tega rezultata (Dunn 2008).

3.4 Mladinska politika

Univerzalna definicija mladinske politike ne obstaja, zato v nadaljevanju predstavljam definicije različnih avtorjev in organizacij.

Metka Kuhar in Vesna Leskošek sta kot najpomembnejše dimenzije mladinske politike definirale naslednje (Kuhar in Leskošek 2008, 332):

- holistični pristop,
- univerzalnost,
- multidisciplinarnost.

Holistični pristop predpostavlja, da se mladinska politika zavestno in strukturirano izvaja na medresorski ravni, kar predpostavlja koordinirano in usklajeno delovanje, pri čemer se v te procese vključuje tudi mlade. Univerzalni pristop pomeni, da je mladinska politika namenjena vsem mladim, ne samo posameznim podskupinam, in da resorne institucije, ki pokrivajo področje mladih, drugim institucijam ne ponujajo zgolj nasvetov, ampak jim dajo na razpolago svoje kompetence in znanje o mladih s ciljem oblikovanja skupnih aktivnosti in projektov (Kuhar in Leskošek 2008).

Deželan (2010, 7) je mladinsko politiko opredelil kot tisto področje javne regulacije, ki zadeva mladinsko populacijo, ter jo ločil na vertikalno in horizontalno raven. Slednja predstavlja politike z mladinskimi vsebinami znotraj različnih resornih politik (npr. področje šolstva, zaposlovanja, stanovanjske politike, itn.). Vertikalno raven mladinske politike v Sloveniji pa je opredelil v šestih osnovnih področjih mladinske politike: participacija, informiranje, prostovoljno delo, boljše poznavanje mladine, neformalno izobraževanje in mobilnost mladih.

Zelo široko definicijo nacionalne mladinske politike je postavil tudi Denstad (2009, 13). Njegova definicija pravi: »Nacionalna mladinska politika je predanost in praksa vlade (government) za zagotavljanje spodobnih življenjskih pogojev in priložnosti za mlade prebivalce države. Ta je lahko bolj ali manj targetirana, šibkejša ali močnejša, ozka ali široka. Mladinska politika ni nujno definirana v specifičnih strateških dokumentih (čeprav je to vsekakor bolje), ampak jo lahko predstavlja tudi niz ustaljenih javno političnih (policy) praks ali pa je sestavljena iz različnih dokumentov, ki skupaj določijo, kako se vlada ukvarja z vprašanji, ki obravnavajo mlade.«

Evropski mladinski forum² mladinsko politiko definira kot medsektorsko in integrirano politiko (policy), ki je namenjena mladim. Oblikuje se jo v sodelovanju z mladimi, njena izhodišča pa so potrebe mladih. Njen cilj je izboljšati in razviti življenjske razmere ter participacijo mladih, pri čemer je potrebno upoštevati socialna, kulturna in politična vprašanja, ki vplivajo na mlade in druge družbene skupine (YFJ 2002, 14. avgust).

Siurala, nekdanji direktor Direktorata za mlade Sveta Evrope, izpostavlja, da je namen mladinske politike ustvarjanje pogojev za učenje, ustvarjanje priložnosti in pridobivanje izkušenj, ki mladim omogočajo razvoj znanja, veščin in kompetenc, da postanejo akterji v demokraciji in se integrirajo v družbo, pri čemer izpostavlja njihovo aktivno vlogo v civilni družbi in na trgu dela (Siurala 2007, 17).

² Evropski mladinski forum (YFJ) je evropska krovna organizacija, ki jo sestavlja 100 nacionalnih mladinskih svetov in mednarodnih nevladnih organizacij. Tako YFJ združuje več 10 milijonov mladih iz vse Evrope, in sicer z namenom zastopanja njihovih skupnih interesov. Reprezentativnost, notranja demokratičnost, neodvisnost, odprtost in vključevanje so ključni principi delovanja Evropskega mladinskega foruma in njegovih organizacij članic. (MSS 2016, 30. junij)

Prvi predsednik MSS in direktor Zavoda MOVIT³ Janez Škulj mladinsko politiko definira kot nabor ukrepov na različnih področjih javne politike, katerih namen je integracija vedno novih generacij v posamezne dele življenja družbe, predvsem pa spodbujanje čim hitrejšega osamosvajanja mladih (Škulj 2008, 89).

Mladinska politika predstavlja opredelitev prioritet, smernic in podpore, ki jih država namerava zagotoviti za razvoj mladih moških in žensk ter njeno zavezo tem opredelitvam. Jasno določa položaj in vlogo mladih in odgovornost družbe do mladih. Mladinska politika mora slediti univerzalnim konceptom participacije, kohezije in enakopravnosti (Kenyon 2005).

Urad Republike Slovenije za mladino je v Strategiji Urada RS za mladino na področju mladinske politike do leta 2010 mladinsko politiko definiral kot sistem ukrepov v korist (hitre in učinkovite) integracije mlade populacije v družbo, pri čemer se oblikovanje in izvajanje mladinske politike deli na vertikalno in horizontalno raven (URSM 2005, 3):

- V horizontalno raven spadajo ukrepi, ki so sicer sestavni del drugih (področnih) politik, vendar želi družba (država) s posebnimi ukrepi za mladino še posebej zagotoviti spodbujevalne okoliščine za lažjo integracijo mladih v družbo (stanovanjska politika, politika zaposlovanja, itd.);
- V vertikalno raven spadajo ukrepi, ki so prvenstveno lastni prostoru mladine in so namenjeni spodbujanju vključevanja mladih v mladinsko delo, zagotavljanju pogojev za izvajanje mladinskega dela ter izdelavi in oblikovanju osnov za določanje ciljev in ukrepov na področju mladinske politike, vključno z različnimi oblikami vključevanja mladih v oblikovanje ukrepov mladinske politike.

Mladinsko politiko v Sloveniji v normativnem smislu definira Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju. Ta pravi, da je mladinska politika usklajen nabor ukrepov različnih sektorskih javnih politik z namenom spodbujanja in lajšanja integracije mladih v ekonomsko, kulturno in politično življenje skupnosti in ustreznih podpornih mehanizmov za razvoj

³ Zavod MOVIT izvaja naloge Nacionalne agencije v programih EU na področju mladine od maja 1999, ko je Slovenija vstopila v program MLADI ZA EVROPO III., ki se je nadaljeval s programom MLADINA (2000–2006), programom MLADI V AKCIJI (2007–2013) ter ERASMUS+: Mladi v akciji (2014–2020). V tej vlogi MOVIT upravlja posredno centralizirana sredstva proračuna EU in omogoča pridobitev podpore za različne oblike učnih mobilnosti v mladinskem delu, istočasno pa izvaja aktivnosti za splošni razvoj mladinskega dela in neformalnega učenja, še posebej pa tiste, ki s svojo obliko in vsebino prispevajo h krepitvi evropskega sodelovanja na področju mladine.

mladinskega dela ter delovanja mladinskih organizacij, ki poteka v sodelovanju z avtonomnimi in demokratičnimi reprezentativnimi predstavniki mladinskih organizacij ter strokovnimi in drugimi organizacijami (ZJIMS, 3. člen). Ta definicija povzema druge definicije, ki so nastale v evropskem in nacionalnih kontekstih ter upošteva specifične razvoja nacionalne mladinske politike v Sloveniji.

4 KONTEKSTUALIZACIJA MLADINSKE POLITIKE

4.1 Svet Evrope

Svet Evrope je bil leta 1949 ustanovljen kot mednarodna organizacija, katere namen je promocija demokracije, vladavine prava in človekovih pravic v Evropi, in velja za prvo mednarodno institucijo, ki je svoje delovanje usmerila tudi na področje mladine in participacije mladih. Ta odločitev je povezana z nemiri v letu 1968, katerih osrednja figura so bili ravno mladi. To je vplivalo na spoznanje, da se je z interesi in skrbmi mladih potrebno ukvarjati na čezmejni ravni (Denstad 2009).

Kljub temu je Svet Evrope pričel z razvojem sistematičnega pristopa do vprašanj povezanih z mladimi šele z ustanovitvijo ad hoc medvladnega Odbora strokovnjakov za mladinska vprašanja v letu 1982 in z organizacijo prve Konference evropskih ministrov za mladino leta 1985. Bistven napredek pa je to področje doživelo v zadnjih tridesetih letih, ko je organizacija razvila nove metode in orodja, ki omogočajo boljše razumevanje izzivov ter pomena mladinskih politik, in vladam ponudil podporo pri pripravi, oblikovanju in izvajanju mladinskih politik na nacionalni ravni (Siurala 2006, 5).

Za razumevanje razvoja okvira za oblikovanja mladinske politike v okviru Sveta Evrope so ključni zaključki devetih konferenc evropskih ministrov zadolženih za mladino, ki so se zvrstile med leti 1985 in 2012. Na njihovi podlagi je Sektor za mladino⁴ razvil instrumente in programe za promocijo in podporo razvoja mladinskih politik v okviru Sveta Evrope in na ravni nacionalnih držav (prav tam, 5).

Svet Evrope se z vprašanjem mladih ukvarja skozi številne dimenzije in perspektive. Na razvoj evropske mladinske politike ter razumevanje njenega vpliva na oblikovanje slovenske

⁴ Youth Department of Council of Europe

mladinske politike pa so bistveni poudarki in usmeritve devetih ministrskih konferenc, ki jih predstavljamo v nadaljevanju.

4.1.1 Razvoj okvira evropske mladinske politike na ravni Sveta Evrope

Prva konferenca evropskih ministrov pristojnih za mladino je potekala v Strasbourgu leta 1985. Iz zaključkov konference je razvidno, da je bila osrednja tema konference pomen mladinske politike za oblikovanje pogojev, ki mladim omogočajo učinkovito participacijo v družbi in njihovo dobro počutje (izpostavljena so področja socialne varnosti, reševanja stanovanjskega vprašanja, ipd.). Mladinska politika naj spodbuja avtonomijo mladih, ki predstavlja predpogoj za participacijo mladih, in olajša sodelovanje mladih v odločevalskih procesih (Council of Europe 1986).

Druga Konferenca evropskih ministrov odgovornih za mladino je potekala v Oslu leta 1988. Osredotočila se je na tri ključna vprašanja, ki so bila podlaga za sprejem priporočil za smernice na področju oblikovanja mladinske politike. Ta so bila, da naj bi mladinska politika preko participacije mladih spodbujala nove iniciative mladih na področju zaposlovanja in kulture ter na socialnem področju, naj mladinska politika spodbuja ukrepe in programe, ki povečujejo zaposlitvene priložnosti, prispevajo k boju proti rasnim predsodkom in ksenofobiji ter preprečujejo fenomene, ki vplivajo predvsem na mlade, in naj mladinska politika spodbuja enakopravnost obeh spolov v vseh aspektih družbenega, kulturnega, ekonomskega in izobraževalnega življenja (Council of Europe 1988).

Tretja Konferenca evropskih ministrov odgovornih za mladino je bila leta 1990 v Lizboni. Osrednja tema konference je bila mobilnost mladih. Na konferenci so sprejeli priporočila za oblikovanje ukrepov, ki bodo mladim omogočali mobilnost mladih, ne glede na njihov ekonomski ali socialni položaj. Prav tako so evropskim vladam predlagali ustanovitev evropskega programa za podporo dolgotrajnim opravljanjem prostovoljstva v tujini (Council of Europe 1990).

Četrta konferenca je potekala leta 1993 na Dunaju. Na njej so ministri so sprejeli odločitev, da Svet Evrope nadaljujejo z razvojem in implementacijo mladinske politike na evropski ravni, s čimer se bo krepila vloga mladih pri razvoju civilne družbe. Na konferenci so se dogovorili, da naj mladinska politika večji poudarek usmeri na promocijo evropskega

državljanstva mladih na podlagi vrednot Sveta Evrope, promociji solidarnosti med mladimi, predvsem skozi medkulturne izmenjave, nadgradnjo politik, ki krepijo participacijo mladih na lokalni, regionalni, nacionalni in evropski ravni in promociji tolerantnosti med mladimi Evropejci (Council of Europe 1994).

Leta 1995 so se ministri, pristojni za mladino, srečali na neformalnem srečanju v Luksemburgu, kjer so se dogovorili, da okrepijo napore za oblikovanje integrirane mladinske politike, ki bo vključevala ukrepe na področju izobraževanja, usposabljanja, reševanja stanovanjskega vprašanja, zaposlovanja in socialne vključenosti. Instrument mednarodne revizije nacionalnih politik, ki je v naslednjih desetletjih postal pomemben dejavnik razvoja nacionalnih mladinskih politik, je bil oblikovan na podlagi dogovorov na luksemburški konferenci (Council of Europe 1995).

Na peti Konferenci evropskih ministrov pristojnih za mladino (Bukarešta, 1998) so v zaključnem dokumentu opredelili, kateri bi morali biti cilji mladinske politike v prihodnjih letih, med katerimi so posebej izpostavili spodbujanje mladinskega dela in organiziranja ter demokratičnih praks mladih z namenom krepitve njihovega sodelovanja v družbi, razvoj učenja za demokratično državljanstvo, razvoj medsektorske mladinske politike na evropski, nacionalni in lokalni ravni, lajšanje prehoda mladih na trg dela in povečevanje zaposljivosti mladih, spodbujanje novih oblik solidarnosti preko krepitve medgeneracijskega sodelovanja, oblikovanje ukrepov in programov za ogroženo in izključeno mladino (Council of Europe 1998).

Solun (Thessaloniki) je leta 2002 gostil gostil šesto ministrsko konferenco. Na njej so sprejeli tri pomembne policy dokumente: (1) Deklaracijo o mladinski politiki, (2) Resolucijo o prioritetah v mladinskem sektorju in (3) Resolucijo o položaju mladih v konfliktnih področjih. V deklaraciji so poudarjene naslednje usmeritve mladinske politike (Council of Europe 2002):

- mladinske politike morajo imeti medsektorsko razsežnost, kakor tudi evropsko, nacionalno in lokalno dimenzijo;
- vključenost izobraževalne razsežnosti v dolgoročno perspektivo mladinske politike; pospeševanje dostopa mladih do samostojnosti, kot tudi razvoj njihovega čuta za odgovornost predvsem skozi prostovoljno mladinsko delo;

- ustvarjanje pogojev za aktivno sodelovanje mladih pri sprejemanju odločitev, ki jih zadevajo;
- spodbujanje zavezanosti skupnostim, katerih del so;
- lajšati dostop mladih na trg dela s pomočjo ustreznih projektov in programov usposabljanj;
- lajšati dostop mladih, predvsem iz prikrajšanih skupin, do informacij, ki jih zadevajo, in do novih komunikacijskih tehnologij;
- spodbujanje mobilnosti mladih z zmanjševanjem administrativnih in finančnih ovir ter podporo razvoju kakovostnih projektov;
- spodbujanje neformalnega izobraževanja / učenja mladih kot tudi razvoj ustreznih oblik priznavanja izkušenj in znanj, pridobljenih predvsem v okviru organizacij in drugih oblik prostovoljnega sodelovanja na lokalni, nacionalni in evropski ravni;
- spodbujanje sodelovanja med politikami za otroke, družine in mladinskimi politikami.

Sedma konferenca, ki je potekala v Budimpešti (2005), se je osredotočila na vlogo mladinskega dela in mladinske politike pri preprečevanju nasilja. Podpisnice Evropske kulturne konvencije je pozvala, da v svojih okvirih za mladinsko politiko in mladinsko delo zagotovijo primerno umeščenost izobraževanj in usposabljanj za zmanjševanja nasilja med mladimi. Pri tem naj države podpisnice ne spregledajo vloge mladinskih organizacij in jih vključijo oblikovanje in izvajanje teh politik (Council of Europe 2005).

Na 8. konferenci (Kijev, 2008) je bila sprejeta Deklaracija o prioritetah Sveta Evrope na področju mladinske politike v naslednjem desetletju in potrjen dosednji model priprave in izvajanja mladinske politike na ravni Sveta Evrope. V dokumentu so izpostavljena naslednja prioritetna področja (Council of Europe 2008a):

- Človekove pravice in demokracija (poseben poudarek na zagotavljanju varovanja človekovih pravic in osebnega dostojanstva za vse mlade, spodbujati participacijo mladih v demokratičnih procesih in strukturah, spolni enakosti, olajšati vsem mladim dostop do informiranja in svetovanja);
- Kulturna raznolikost in medkulturni dialog (poseben poudarek na opolnomočenju mladih za spodbujanje kulturne raznolikosti, medkulturnega dialoga in sodelovanja, podpirati vlogo mladih pri razreševanju konfliktov in post-konfliktnem menedžmentu,

podpirati mladinsko delo z mladimi begunci in prosilci za azil, razvijati medregijsko sodelovanje v Evropi);

- Vključevanje mladih v družbo (podpirati integracijo izključenih mladih, zagotavljati dostop mladih do izobraževanja, usposabljanja in dela preko neformalnega izobraževanja, podpirati mlade pri prehodu iz izobraževanja na trg dela, podpirati mlade pri doseganju avtonomije in enakopravnem dostopu do kulturnih, športnih in kreativnih dejavnosti, spodbujati medgeneracijsko sodelovanje in dialog).

Deveta konferenca je potekala leta 2012 v Sankt Petersburgu. Konferenca se je končala brez potrditve zaključne deklaracije, saj države članice Sveta Evrope niso dosegle konsenza glede končnega teksta deklaracije. Jabolko spora je bila vključitev spolne orientacije in spolne identitete med razloge, zaradi katerih je del mladih diskriminiran (Council of Europe 2012a)

Med ključne dokumente štejemo tudi leta 1992 sprejeto, ter v letu 2003 revidirano, Listino Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope o vključevanju mladih v lokalno in regionalno življenje. Listina poudarja, da imajo mladi in mladinske organizacije na lokalni in regionalni ravni pravico do posvetovanj in prevzemanja aktivne vloge v procesih odločanja glede vseh zadev, ki zadevajo mlade. Revidirani listini je Odbor ministrov Sveta Evrope, najvišje odločevalsko telo organizacije, podelil status priporočila, kar je moč razumeti kot signal, da je participacija mladih v procesih oblikovanja politik in odločanja evropski standard, ki naj bi upoštevale države članice Sveta Evrope (Denstad 2009).

Omeniti velja tudi Varšavski akcijski načrt, ki določa današnji politični mandat Sveta Evrope in ga je Odbor ministrov Sveta Evrope sprejel leta 2005 (Ministrstvo za zunanje zadeve, 26.6.2016). Ta v okviru tretjega glavnega cilja določa: »Še bolj si bomo prizadevali, da bi omogočili mladim aktivno udeležbo v demokratičnih procesih, tako da bodo lahko prispevali k širjenju naših temeljnih vrednot. Pomembni instrumenti pri doseganju tega cilja sta mladinska centra Sveta Evrope in Evropska mladinska fundacija. V vse dejavnosti Sveta Evrope bomo vključili mladinsko perspektivo. Da bi spodbujali raznolikost v družbi, vključevanje vanjo in sodelovanje v njej, smo odločeni, da bomo začeli široko mladinsko kampanjo v duhu "Evropske mladinske kampanje proti rasizmu, ksenofobiji, anitsemitizmu in nestrpnosti" (1995). Svet Evrope bo še naprej razvijal svoj edinstveni položaj na področju mladine. Prav tako bo še naprej pomagal državam članicam pri razvijanju instrumentov

nacionalne in lokalne politike ter dejavno podpiral izmenjave in mobilnosti mladih v Evropi« (Svet Evrope 2005).

4.1.2 Prioritetne usmeritve mladinske politike na ravni Sveta Evrope

Iz pregleda ključnih političnih dokumentov, ki so definirali smernice za oblikovanje in izvajanje mladinske politike na ravni Sveta Evrope, so izpeljana ključna izhodišča, ki so vplivala na oblikovanje temeljnih značilnosti okvira evropske mladinske politike, kot ga definira Svet Evrope. Siurala (2006, 9) je opredelil tri pomembna izhodišča in iz njih izpeljal načela evropske mladinske politike:

- Kompleksnost, nepredvidljivost in ranljivost mladih v procesu odraščanja.

Soočanje s temi izzivi zahteva, da je mladinska politika strateško in metodološko zastavljena na način, da je zmožna odgovarjati na številne izzive permanentno spreminjajočega se procesa odraščanja in jih ustrezno nasloviti v različnih fazah odraščanja (otročstvo, zgodnje adolescence, adolescence, pozna adolescence). Pri tem je ključno, da se politika (policy) in ukrepi oblikujejo na podlagi izpričanih analiz in podatkov (Siurala 2006, 810).

- Povečano število priložnosti in tveganj za mlade.

Ozko usmerjena mladinska politika nezadostno naslavlja izzive, s katerimi se soočajo mladi, zato je pri oblikovanju ustrezne mladinske politike nujen predpogoj medsektorski (holistični) pristop. S tem se posledično oblikuje integrirana mladinska politika, ki ni zgolj seštevka politik in ukrepov različnih sektorjev, ampak predstavlja strukturirano medresorsko sodelovanje ter koordinacijo priprave in izvajanja ukrepov za mlade in, kar je prav tako ključno, v sodelovanju mladimi. Tako kot je nujno potreben odziv na pojav tveganj, ki so jim izpostavljeni mladi, in problemov, ki potencialno iz tega izhajajo, je v obzir potrebno vzeti tudi drugi stran enačbe, priložnosti in iz tega izhajajoče perspektive mladih. Slednje je temelj osnovnega načela evropske mladinske politike Sveta Evrope, ki pravi, da so mladi vir in ne problem (Siurala 2006, 11–13).

- Aktivno državljanstvo mladih kot ključni cilj mladinske politike.

Predpogoj za aktivno državljanstvo mladih, kar je temeljni cilj mladinske politike na ravni Sveta Evrope, je zagotavljanje ustreznih javnih politik, ki izpolnjujejo osnovne družbene, politične, kulturne in ekonomske potrebe mladih (Siurala 2006, 14).

Če povzamem, so temeljna načela okvira evropske mladinske politike Sveta Evrope po Siurali:

1. Ukrepi in usmeritve mladinske politike morajo odražati heterogenost in različnost problemov in izzivov, s katerimi se pri odraščanju soočajo mladi.
2. Za ustrezno in uspešno obvladovanje tveganj in priložnosti, ki so jim izpostavljeni mladi, je potreben medsektorski (holističen) pristop, posledica česar je integrirana mladinska politika.
3. Mlade je potrebno razumeti kot vir in ne kot problem.
4. Učenje za državljanstvo in aktivno državljanstvo mladih predstavljata jedro mladinske politike.

4.1.3 Cilji in področja mladinske politike Sveta Evrope

Tri desetletja prizadevanj, implementacij, razprav, revizij in implementacije sprejetih usmeritev ter projektov na področju mladinske politike so pripeljale do oblikovanja t.i. evropskega standarda mladinske politike v okviru Sveta Evrope. Ta proces se je zaključil leta 2003, ko je ekspertna skupina Sveta Evrope pripravila poročilo, v katerem so definirali standarde za mladinsko politiko. Kot pravi Denstad (2009, 29), je skupina oblikovala standard, ki ga mnogi citirajo in povzemajo kot najboljši model in standard za oblikovanje nacionalne politike.

Mladinska politika naj bi, tako ekspertna skupina v svojem poročilu, zasledovala naslednjih 5 ciljev (Council of Europe 2003a, 4):

1. Smotrno investirati v mlade na koherenten način skozi prizmo razumevanja mladih kot priložnosti in ne kot način reševanja problemov.
2. Vključiti mlade v strateško oblikovanje mladinskih politik in od njih pridobiti stališča glede učinkovitosti implementacije politik.

3. Ustvariti priložnosti, pogoje za učenje in pridobivanje prakse, ki bodo mladim omogočile razvoj znanja, veščin in kompetenc za enakopraven nastop na trgu dela in v civilni družbi.
4. Vzpostaviti sistem zbiranja podatkov, s katerimi bo moč demonstrirati učinkovitost mladinskih politik in odkriti, kako velik je razkorak med politikami pri implementaciji mladinskih politik za mlade iz nekaterih socialnih skupin, geografskih področij in razmer.
5. Odpraviti razkorak med politikami, kjer ti dokazano obstajajo.

Ekspertna skupina je v svojem poročilu poudarila, da je proces oblikovanja mladinske politike potrebno razumeti kot oblikovanje »paketov priložnosti in praks«, katerih primarni namen je ustvarjanje priložnosti in možnosti za mlade, da ti dosežejo svoj potencial (Denstad 2009, 29). Ali kot je bolje zapisal Siurala (2006, 28), je namen teh paketov mladinske politike, da mladi postanejo uspešni akterji v demokraciji in se uspešno integrirajo v družbo. Na podlagi te usmeritve je ekspertna skupina definirala 14 področij, ki naj bi jih pokrivala mladinska politika (Council of Europe 2003a, 4):

1. Učenje (vseživljenjsko, formalno in neformalno), izobraževanje in usposabljanje, priznavanje neformalno pridobljenih veščin in kompetenc.
2. Dostop do novih tehnologij.
3. Strokovno svetovanje in karierno vodenje.
4. Informiranje.
5. Dostop do zdravstvenih storitev in socialnega varstva.
6. Dostopnost do urejanja bivanjskega vprašanja.
7. Dostop do plačanega dela.
8. Mobilnost.
9. Pravičnost in pravice mladih.
10. Priložnosti za participacijo in aktivno državljanstvo.
11. Rekreacija, kultura in prosti čas.
12. Šport in gibanje na svežem zraku.
13. Od doma: Mladinske izmenjave in mednarodne priložnosti.
14. Varno in zaščiteno okolje.

4.1.4 Mednarodna revizija nacionalne mladinske politike

Koncept mladinske politike je bil v drugi polovici devetdesetih let še vedno precej neoprijemljiv. Širina in globina mladinske politike sta bili nedefinirani, definicije in razumevanja mladinske politike pa precej različne. Ne glede na to so bile nacionalne države vse bolj ozaveščene, da mladi potrebujejo mehanizme in ukrepe, ki jih bodo v njihovem razvoju podprli in jim omogočali razvoj. V podporo tem prizadevanjem je Direktorat Sveta Evrope za mlade in šport po odločitvi Evropskega usmerjevalnega odbora za mladino (CDEJ)⁵, vzpostavil proces za pripravo mednarodnih revizij nacionalnih mladinskih politik, s ciljem opraviti obširno analizo nacionalnih mladinskih politik v državah članicah Sveta Evrope (Williamson 2002).

Svet Evrope je prvo revizijo opravil leta 1997. V letih 2002 in 2008 je Williamson izdal sintezo izdelanih poročil, katerih namen je izpostaviti ugotovitve in osvetliti določene pomanjkljivosti ter skupne točke, ki so bile ugotovljene na njihovi podlagi. Mednarodne revizijske ekipe Sveta Evrope so sestavljene iz predstavnika CDEJ, treh raziskovalcev mladine, predstavnika struktur Sveta Evrope in administratorja iz Direktorata Sveta Evrope za mladino in šport. Leta 2003 je ekspertna skupina oblikovala indikatorje mladinske politike in smernice za izvajanje mednarodnih revizij.

Cilj revizij je svetovati državam glede njihovih modelov nacionalnih revizij, identificirati potencialne značilnosti nacionalnih mladinskih politik, ki bi omogočile vzpostavitev evropskega pristopa na področju mladinske politike, in prispevati k medsebojnemu učenju v odnosu do razvoja, oblikovanja in implementacije mladinske politike. Izpostaviti je potrebno, da revizije niso vrednotile, ali je določena nacionalna mladinska politika dobra ali slaba, ampak so »samo« izpostavile vprašanja in dileme, ki naj bi jih države naslovile v nadaljnjih procesih izvajanja (in sprememb) nacionalnih mladinskih politik (Williamson 2007).

Revizije potekajo na podlagi prostovoljnega dogovora med Svetom Evrope in posameznimi državami in trajajo približno 18 mesecev. Postopek izvedbe revizije vključuje preliminarni obisk revidirane države, pripravo nacionalnega poročila o stanju na področju mladinske

⁵ Evropski usmerjevalni odbor za mladino (CDEJ) sestavljajo predstavniki ministrstev ali teles, odgovornih za mladino, iz držav, ki so pristopile k Evropski kulturni konvenciji. Usmerjevalni odbor za mladino skrbi za sodelovanje mladinskega sektorja na vladni ravni z zagotavljanjem okvirja za primerjave nacionalnih mladinskih politik, izmenjavo dobrih praks in vzpostavljanjem standardov, kot je npr. v primeru Priporočila R (97) 3 za soudeležbo mladih v civilni družbi v okviru Konvencije za transnacionalno prostovoljstvo mladih.

politike, obiska ekipe v revidirani državi in oblikovanja ter objave končnega poročila. Mednarodna ekipa revidira področja, ki naj bi jih pokrivala mladinska politika in smo jih predstavili v prejšnjem poglavju.

Do leta 2015 je bilo opravljenih 20 revizij. Analiza poročil revizorskih ekip pokaže, da se rezultati revizij med seboj razlikujejo predvsem na področju oblikovanja priporočil za nacionalne oblasti. Tisto, kar pa je skupno poročilom, je, da je večina sodelujočih držav proces revizije označila kot koristno podporo procesom oblikovanja in izvajanja nacionalne mladinske politike, ki sledi usmeritvam in standardom, kot so določeni z dokumenti Sveta Evrope in Evropske unije.

4.2 Evropska unija

4.2.1 Normativna podlaga za oblikovanje in izvajanje mladinske politike na ravni EU

Evropska unija je področje mladine, glede na druga področja EU politik, relativno pozno umestila med politike EU. Prav tako so njene institucionalne pristojnosti na tem področju omejene (Devlin 2010, 66). Prečiščena verzija Pogodbe o delovanju Evropske unije (PES) v svojem 6. členu določa, da področje mladine spada med tista področja, kjer so pristojnosti EU omejene na spodbujanje sodelovanja držav članic in izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic (PES, 6. člen). Poglejmo, v nadaljevanju je predstavljeno, kako se je področje mladine umeščalo v krovne dokumente EU.

Prvo referenco mladih zasledimo v Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (PEGS), kjer je v 50. členu zapisano, da bodo države članice, v okviru skupnih programov, spodbujale izmenjave mladih delavcev (Dibou 2012, 23). Banjac (2014, 146) kot pomemben element v procesu razvoja mladinske politike EU izpostavlja tudi program Mladi za Evropo (Youth for Europe), katerega cilj je bil spodbujanje mladinskih izmenjav mladih izven formalnega izobraževanja. Denstad (2009, 30) pa izpostavlja, da je bila do leta 2001 vloga EU na področju mladinske politike omejena na programe mobilnosti mladih⁶.

⁶ Programi mobilnosti mladih Mladi za Evropo I (1988 – 91), Mladi za Evropo II in III (1992 – 95 oz. 1996 – 99), program MLADINA (2000- 2006) in Mladi v akciji (2007 – 2013) ter program Evropske prostovoljne službe (po letu 1999 je postal del programa MLADINA) so povečali priložnosti za mlade, da kot prostovoljci delajo v tujini, izvajajo mednarodne mladinske izmenjave in pridobijo financiranje za mednarodne mladinske aktivnosti.

Šele Pogodba o Evropski uniji (Treaty of Maastricht on European Union, 1992) je področje mladine uvrstila med politike, nad katerimi ima pristojnost, skladno s principom subsidiarnosti, tudi EU. V 126. členu (poglavje Izobraževanje, poklicno usposabljanje in mladi) je bilo zapisano, da si bo Evropska skupnost prizadevala za spodbujanje razvoja mladinskih izmenjav in izmenjav socio-izobraževalnih inštruktorjev⁷. Načelo subsidiarnosti se je na področju mladinske politike ohranilo v vseh nadaljnjih revizijah pogodb (Amsterdamska pogodba, Pogodba iz Nice in Lizbonska pogodba) (Banjac 2009, 146).

Sprejem Lizbonske pogodbe (2007) je za razvoj mladinske politike v Evropski uniji predstavljal pomemben mejnik, ker je med naloge EU na področju mladine uvrstila tudi področje spodbujanja sodelovanja mladih v demokratičnem življenju v Evropi.

4.2.2 Razvoj mladinske politike v EU

Za razvoj mladinske politike na ravni EU je zaradi narave pristojnosti Unije ključno sodelovanje držav članic evropske povezave in njenih institucij. Pomemben korak na tem področju je bil narejen s sprejemom Lizbonske strategije v letu 2000, katere osrednji cilj je bil, da EU do leta 2010 postane najbolj konkurenčno, dinamično in na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Dokument je posebno pozornost namenil tudi področju izobraževanja in usposabljanja ter boja proti revščini in socialni izključenosti mladih. S tem so države članice pokazala povečano stopnjo razumevanja, da sta položaj mladih v EU in njen razvoj tesno povezana, kar je rezultiralo v novi spodbudi za oblikovanje in implementacijo novega modela upravljanja mladinske politike v Evropski uniji (Dibou 2013, 6).

V obdobju 2001 – 2009 so države članice v sodelovanju z EU institucijami pripravile in sprejele tri ključne dokumente, ki predstavljajo temelj sodobne mladinske politike Evropske unije. To so:

- Bela knjiga Evropske komisije – nova spodbuda za evropsko mladino (2001)⁸;
- Evropski mladinski pakt (2005),
- Resolucija o prenovljenem okviru sodelovanja na področju mladine 2010 – 2018 (2009).

⁷ Izraz socio-izobraževalni inštruktorji pomeni, v EU kontekstu, pravni izraz za mladinske delavce (Evropska komisija 2009, 11).

⁸Dokument je poimenovan tudi Bela knjiga o mladinski politiki.

4.2.3 Bela knjiga Evropske komisije – nova spodbuda za evropsko mladino

Proces priprave Bele knjige Evropske komisije – nova spodbuda za evropsko mladino (Bela knjiga) je posledica ocene Evropske komisije, da je potrebno sodelovanje na področju mladine poglobiti in okrepiti. K temu so med luksemburškim predsedovanjem leta 1998 pozvale tudi nekaterih držav članice, v letu 1999 pa tudi nekaj članov Evropskega parlamenta (Bizjak Zupanc in Škulj, 2010). Evropska komisija je tako novembra 1999 najavila objavo Bele knjige v letu 2001 ter napovedala, da bo ta temeljila na rezultatih širokega posvetovanja z mladimi, mladinskimi organizacijami, nacionalnimi mladinskimi sveti, državami članicami in raziskovalci s področja mladine. Po oceni Denstada (2009, 31) je bilo to posvetovanje najbolj celovito, kar jih je Komisija izvedla pred objavo katerekoli Bele knjige, kar je pokazalo močno zavezanost evropskih oblikovalcev politik, da se z mladimi posvetujejo in jih vključijo v proces odločanja o politikah, ki bodo imele vpliv na njih.

Belo knjigo, ki jo je Evropska komisija objavila leta 2001, je predlagala nov okvir sodelovanja na področju mladine, ki temelji na dveh pristopih (A Belgian EU presidency – Youth Note 2010, 10):

- uporaba odprte metode koordinacije na področju mladine in
- okrepiti mladinsko dimenzijo pri oblikovanju politik na področju izobraževanja, vseživljenjskega učenja, mobilnosti, zaposlovanja in družbene integracije ter boja proti rasizmu in ksenofobiji.

Komisija je v Beli knjigi prepoznala, da je področje mladinskih politik izredno raznoliko in primarno v pristojnosti držav članic (Denstad 2009, 31), vendar je bila identificirana tudi visoka stopnja priznavanja dodane vrednosti, ki bi jo ustvarilo skupno delo in sodelovanje na področju mladine (Bela knjiga 2002, 12). V skladu s tem, je Bela knjiga kot osrednji instrument novega okvira sodelovanja na področju mladine predlagala odprto metodo koordinacije (OMK). Prav tako pa je identificirala štiri prioriteta področja, na katerih naj bi z uporabo OMK potekalo tesnejše sodelovanje med državami članicami: participacija, informiranje, prostovoljstvo/prostovoljne aktivnosti, boljše razumevanje mladine.

OMK je instrument, ki se uporablja na področju oblikovanja politik, kjer ima EU omejene pristojnosti oz. kompetence. Namesto evropske zakonodaje, ki bi se prenašala na nacionalno

raven, se države članice EU učijo druga od druge in izmenjujejo dobre prakse, s čimer izboljšujejo nacionalne politike. OMK na področju mladine deluje po naslednjem modelu (Denstad 2009, 33):

1. Evropska komisija preko dokumenta (Bela knjiga v letu 2001, Strategija EU za mlade v letu 2009) identificira dolgoročne prioritete na področju mladinske politike.
2. Skozi dialog z državami članicami Evropska komisija identificira splošne cilje za posamezne prioritete.
3. Svet ministrov potrdi splošne cilje za posamezne prioritete.
4. Države članice odgovorne za implementacijo potrjenih splošnih ciljev. O napredku poročajo Evropski komisiji.
5. Na podlagi teh poročil Evropska komisija pripravi analizo uresničevanja splošnih ciljev, ki jo predstavi Svetu ministrov.
6. Evropska komisija prav tako Svetu ministrov predlaga naslednje korake za implementacijo določenih prioritet.
7. Svet ministrov odloči o predlaganih korakih. S tem se proces vrne na točko 4. in se ponovi. Ta cikličnost (cilji – ukrepi – merjenje – evalvacija ciljev – ukrepi) je značilnost implementacije OMK.

Uporaba OMK na področju mladinske politike je posledica spodbujanja novih oblik upravljanja⁹, kar je bila ena od strateških prednostnih nalog EK v tistem obdobju, katerim so inherentna tudi temeljna načela delovanja. Ta, kot je še posebej izpostavljeno v Beli knjigi, veljajo tudi za področje mladine. Načela mladinske politike na ravni EU so (Bela Knjiga 2002, 7):

- načelo odprtosti: zagotavljanje informacij in dejavnega sporazumevanja med mladimi v njihovem jeziku, zato da razumejo, kako delujejo Evropa in politike, ki vplivajo nanje;
- načelo participacije: zagotavljanje vključenosti mladih v posvetovanja in večje stopnje sodelovanja pri sprejemanju odločitev, ki vplivajo nanje;

⁹ Izraz 'upravljanje' se nanaša na vsa pravila, mehanizme in prakse, ki vplivajo na način uveljavljanja različnih pristojnosti, ter na odpiranje postopka odločanja v Evropski uniji, da bi ljudem v Evropi omogočili participacijo pri zanje pomembnih odločitvah (Bela knjiga 2002, 6)

- načelo odgovornosti: razvijanje nove in strukturirane oblike sodelovanja med državami članicami in evropskimi institucijami, da bi na ustrezni ravni odgovornosti identificirali načine za izpolnjevanje želja mladih;
- načelo učinkovitosti: kar najbolje uporabiti to, kar ponujajo mladi, da bi se lahko odzvali na izzive družbe, prispevali k uspehu različnih politik, ki vplivajo nanje, ter gradili Evropo prihodnosti;
- načelo skladnosti: razvijanje pregleda nad različnimi politikami, ki se nanašajo na mlade, ter različnimi ravnmi, na katerih je poseganje še koristno.

Velja izpostaviti, da je Bela knjiga v središče mladinske politike EU postavila aktivno državljanstvo mladih, kar odraža sam predlog novega okvira sodelovanja, identificirana prioritetna področij (vsa so tako ali drugače povezana z vprašanjem aktivnega državljanstva) ter način priprave Bele knjige. (Williamson 2007, 62). Z zapisom »Napočil je čas, da mladino upoštevamo kot pozitivno silo pri graditvi Evrope in ne kot težavo,« (Bela knjiga 2002, 4) je tudi Evropska unija, tako kot Svet Evrope, kot temeljno načelo, ki ga je potrebno upoštevati pri oblikovanju mladinske politike EU, opredelila izhodišče, da so mladi vir in ne problem. Svet EU je leta 2002 sprejel resolucijo, s katero je podprl Belo knjigo, leta 2003 pa je potrdil cilje na področju participacije in informiranja.

4.2.4 Evropski mladinski pakt

Okvir sodelovanja na področju mladinske politike je do leta 2005 temeljil na Beli knjigi o mladinski politiki. Konec leta 2004 pa so predsedniki vlad Chirac (Francija), Zapatero (Španija), Schröder (Nemčija) in Persson (Švedska), v kontekstu analiz v podporo reviziji ciljev Lizbonske strategije, predlagali pobudo, ki so jo poimenovali Evropski mladinski pakt.

Leta 2005 je Evropski svet sprejel Evropski mladinski pakt (EMP) kot enega ključnih instrumentov za doseganje ciljev Lizbonske strategije na področju rasti in zaposlovanja. Pomen EMP je potrebno prepoznati tudi v tem, da se je z njim želelo doseči večjo skladnost in konsistentnost različnih iniciativ na področju mladinske politike (Dibou 2013, 8), kar je razvidno iz usmeritev Evropske komisije za implementacijo EMP. Države članice naj bi v sodelovanju z mladimi razvile ukrepe za uresničevanje EMP, medtem ko se je Komisija zavezala, da bo v okviru svojih aktivnosti za njegovo implementacijo nadaljevala s krepitvijo

ukrepov za mlade skozi različne programe in strategije (Naumovski 2011, 21). Denstad (2009, 33) ocenjuje, da je mladinska politika na ravni EU z Evropskim mladinskim paktom dosegla do takrat še nikoli dosežen nivo.

Evropski mladinski pakt naslavlja tri sklope področij (Evropska komisija 2005):

- zaposlovanje, integracija in družbena mobilnost,
- izobraževanje, mobilnost in usposabljanje,
- usklajevanje družinskega in delovnega življenja.

Poleg omenjenih sklopov, EMP izpostavlja področje priznavanja neformalnega izobraževanja in priložnostnega učenja (Denstad 2009, 34). V primerjavi s prioritetnimi področji, kot so bila definirana v Beli knjigi, je Evropski mladinski pakt fokus usmeril na področja, ki imajo do neke mere večji vpliv na življenja (razvoj in osamosvajanje) mladih, kar je pomemben korak k oblikovanju mladinske politike na evropski ravni (Devlin 2010, 68).

S ciljem nadaljevanja in krepitve dialoga z mladimi v okviru evropskega sodelovanja na področju mladine je Svet ministrov leta 2005 sprejel resolucijo¹⁰, ki je Evropsko komisijo in države članice pozvala k razvoju strukturiranega dialoga (SD) z mladimi, mladinskimi organizacijami, raziskovalci področja mladine in oblikovalci politik na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Strukturiran dialog je bil vzpostavljen z resolucijo Sveta EU¹¹ v letu 2006 in podprt s komunikacijo Evropske komisije v letu 2007¹² (Denstad 2009, 35). SD je bil nadgrajen z Resolucijo Sveta EU o prenovljenem okviru za evropsko sodelovanje na področju mladine (predstavljamo ga v nadaljevanju), sprejeto v letu 2009.

Strukturiran dialog je mehanizem, s katerim se mladi, mladinske organizacije in mladinski sveti ter raziskovalci s področja mladine aktivno vključujejo v politični dialog z odgovornimi za mladinsko politiko. S tem mladim omogoča, da se seznanijo s posameznimi izzivi, izrazijo svoje mnenje in s tem oblikujejo ukrepe kot podporo političnim odločitvam, s katerimi se mladi kasneje lažje poistovetijo in jih sprejmejo za legitimne (URSM 2016d). Izvaja se v 18 mesečnih ciklih, ki ga vodijo tri predsedujoče države. Svet EU določi vsebinske prioritete

¹⁰ Resolucija Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se srečali v okviru Sveta, o obravnavi zadev, ki se nanašajo na mlade v Evropi — izvajanje Evropskega pakta za mlade in spodbujanje dejavnega državljanstva

¹¹ Resolucijo o uresničevanju skupnih ciljev na področju participacije in informiranja mladih s ciljem spodbujanja njihovega dejavnega evropskega državljanstva

¹² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomskemu - socialnemu odboru in Odboru regij: Spodbujanje polne udeležbe mladih v izobraževanju, zaposlovanju in družbi

posameznih ciklov, predsedujoče države pa v okviru polletnega predsedovanja lahko določijo nacionalne prioritete, ki bolj ali manj sovpadajo s prioriteto posameznega cikla. Proces izvajanja strukturiranega dialoga na evropski ravni usmerja Evropski usmerjevalni odbor, ki definira izhodišča za nacionalna posvetovanja, na nacionalni ravni pa Nacionalne delovne skupine, ki poskrbijo za izvedbo usposabljanj. Zaključki nacionalnih posvetovanj so predstavljeni na Evropskih mladinskih konferencah, ki potekajo v okviru posameznih posvetovanj (ena vsake pol leta). Zaključki konferenc so v obliki resolucij sprejeti na Svetu EU, kar vodi v izboljšave politik, ki vplivajo na življenja mladih (Naumovski 2011, 23).

4.2.5 Strategija EU za mlade

Evropska komisija je na podlagi evalvacije delovanja okvira za sodelovanje na področju mladine in uporabe OMK, raziskave o mladih in različnih posvetovanj aprila 2009 objavila sporočilo z naslovom Strategija EU za mlade – vlaganje v mlade in krepitev njihove vloge in položaja. Prenovljena odprta metoda koordinacije za naslavljanje izzivov in priložnosti za mlade (Strategija EU za mlade), ki je takrat predstavljala eno izmed najbolj natančnih analiz položaja mladih v Evropski uniji in ga je EK oblikovala kot odgovor na leto poprej objavljeno Prenovljeno socialno agendo, ki je mlade opredelila kot eno izmed sedmih priorit (Dibou 2013, 10).

EK v sporočilu ugotavlja, da je sodelovanje na področju mladine sicer dobro strukturirano in razvito, vendar pa proces ni vedno učinkovit in sposoben dosežati rezultatov. Ugotavlja tudi, da obstaja soglasje za okrepljen medsektorski pristop, kar je v svoji izjavi o krepitvi mladine leta 2008 zahteval Evropski parlament. Kot odgovor na to, je EK oblikovala nove cilje okvira za sodelovanje na področju mladine in prenovila odprto metodo koordinacije, kot osrednjega instrumenta za sodelovanje držav članic na področju mladinske politike.

Temeljna vizija Strategije EU za mlade je omogočiti mladim ženskam in moškim, da kar najboljše izkoristijo svoj potencial. Njeno uresničevanje temelji na dvojem pristopu (Evropska komisija 2009a):

- z vlaganjem v mlade: zagotoviti več sredstev za razvoj političnih področij, ki vplivajo na mlade in na njihovo vsakodnevno življenje, ter izboljšanje njihove blaginje;

- krepitev vloge mladih: spodbuditi sposobnosti mladih za prenovo družbe in kot prispevek vrednotam in ciljem EU.

Oba pristopa naj bi se uresničevala preko prenovljene OMK, ki bo spodbujala skupno oblikovanje politike z vključevanjem posebnega strokovnega znanja s področja mladinske politike v druge procese politične koordinacije in z možnostjo, da mladi izrazijo svoje mnenje, ki se ga tudi upošteva (Evropska komisija, 2009a). Z drugimi besedami, prenovljena OMK bo okrepila medsektorski značaj mladinske politike in spodbujala vključevanje mladinske dimenzije v druge sektorske politike (t.i. youth mainstreaming) ter, kot ključen dejavnik novega okvira, spodbujala aktivno participacijo mladih in upoštevala njihovo mnenje. Strategija EU za mlade je opredelila tudi prioriteta področja in cilje v okviru njih, ki pa jih, ker so se vmes delno spremenila, predstavljam v sklopu obravnave Prenovljenega okvira evropskega sodelovanja na področju mladine 2010 – 2018, ki je dokument, s katerim je EU implementirala strategijo.

4.2.6 Prenovljeni okvir evropskega sodelovanja na področju mladine 2010 - 2018

Svet ministrov je novembra 2009 sprejel Resolucijo o prenovljenem okviru sodelovanja na področju mladine 2010 – 2018 (Prenovljeni okvir), s čimer je, v skladu z usmeritvami in predlogi Strategije EU za mlade, nadgradil obstoječi okvir evropskega sodelovanja na področju mladine. Poleg prenovljene odprte metode koordinacije je dokument nadgradil tako cilje kot tudi vsebinska področja okvira evropskega sodelovanja na področju mladine.

Prenovljeni okvir evropskega sodelovanja na področju mladine naj bi se izvajal s pomočjo prenovljene OMK in instrumentov predvidenih v resoluciji. Izvajal naj bi se v treh delovnih ciklih v obdobju 2010 - 2018. Prvi cikel zajema obdobje od 2010 do 2012, drugi obdobje 2013 – 2015 in tretji obdobje med 2016 – 2108. Za vsak cikel se določi več prednostnih nalog za evropsko sodelovanje, ki bodo prispevale k uresničevanju splošnih ciljev in ciljev na prednostnih področjih okvira. Izbira prednostnih nalog se oblikuje tako, da omogoča sodelovanje med vsemi državami članicami ali tesnejše sodelovanje med omejenim številom držav.

Prenovljeni okvir je določil dva splošna cilja mladinske politike EU (Evropska komisija 2009b):

- ustvariti več priložnosti in enake možnosti za vse mlade pri izobraževanju in na trgu dela ter

- spodbujati aktivno državljanstvo, socialno vključenost in solidarnost med vsemi mladimi.

Pripravljenost držav članic za okrepitev sodelovanja na področju mladine se odraža tudi v razširitvi prioritetenih področij in ciljev prenovljenega okvira sodelovanj. Definirana so naslednja področja (prav tam 2009b):

- izobraževanje in usposabljanje:
 - Cilj: Spodbujati enak dostop mladih do visokokakovostnega izobraževanja in usposabljanja na vseh ravneh in nuditi priložnosti za vseživljenjsko učenje. Kot dopolnilo formalnemu izobraževanju spodbujati in priznati neformalno učenje za mlade ter izboljšati povezave med formalnim izobraževanjem in neformalnim učenjem. Olajšati in podpirati prehod mladih med izobraževanjem in usposabljanjem ter trgom dela in zmanjšati zgodnjo opustitev izobraževanja.
- zaposlovanje in podjetništvo:
 - Cilj: Spodbujati vključevanje mladih na trg dela v vlogi zaposlenih ali podjetnikov. Olajšati in podpirati prehod med izobraževanjem in usposabljanjem ali iz brezposelnosti oziroma neaktivnosti na trg dela. Izboljšati možnosti za usklajevanje poklicnega in družinskega življenja. V procesu po lizbonski strategiji po letu 2010 je treba zagotoviti mladinski vidik in nadaljevati delo v skladu s splošnimi cilji Evropskega pakta za mlade.
- zdravje in dobro počutje:
 - Cilj: Poskrbeti za zdravje in dobro počutje mladih s poudarkom na spodbujanju duševnega in spolnega zdravja, športa, telesne dejavnosti in zdravega načina življenja ter preprečevanju in zdravljenju poškodb, motenj prehranjevanja, odvisnosti in zlorabe.
- participacija:
 - Cilj: Spodbujati participacijo mladih v predstavniški demokraciji in civilni družbi na vseh ravneh in v širši družbi.
- prostovoljne dejavnosti:

- Cilj: Podpirati prostovoljne dejavnosti mladih in v večji meri priznati njihovo vlogo v smislu pomembne oblike neformalnega učenja. Odpraviti ovire za prostovoljne dejavnosti ter spodbujati čezmejno mobilnost mladih.
- socialna vključenost:
 - Cilj: Preprečevati socialno izključenost in revščino mladih ter medgeneracijski prenos takih težav in okrepiti vzajemno solidarnost med družbo in mladimi. Spodbujati enake možnosti za vse in preprečevati vse oblike diskriminacije.
- mladi po svetu:
 - Cilj: Spodbujati participacijo mladih v globalnih procesih oblikovanja, izvajanja in spremljanja politik (v zvezi z vprašanji, kot so podnebne spremembe, razvojni cilji tisočletja OZN, človekove pravice itd.) ter prispevanje k tem procesom, pa tudi sodelovanje mladih z regijami zunaj Evrope.
- ustvarjalnost in kultura:
 - Cilj: Spodbujati ustvarjalnost in inovativno sposobnost mladih z bolj kakovostnim dostopom in participacijo v kulturi in kulturnega izražanja že v zgodnjem otroštvu ter tako spodbujati osebni razvoj, boljše učne sposobnosti, medkulturne veščine, razumevanje in spoštovanje kulturne raznolikosti ter pridobivanje novih in prožnih spretnosti in znanj za prihodnje možnosti zaposlitve.

Prenovljeni okvir za evropsko sodelovanje na področju mladine, poleg uporabe prenovljene OMK, predvideva uporabo naslednjih instrumentov za uresničevanje postavljenih ciljev (Evropska unija 2009b):

- *Pridobivanje znanja in mladinska politika, temelječa na dejstvih.* Boljše poznavanje in razumevanje življenjskih pogojev, vrednot in vedenja mladih je ključ do ustrežnejših mladinskih politik. Prav tako pa je to znanje potrebno deliti z drugimi področji politik, ki vplivajo na življenje mladih.
- *Vzajemno učenje.* To ponuja priložnost za izmenjavo dobrih praks med državami članicami.
- *Poročilo napredku.* Na koncu vsakega cikla se pripravi EU poročilo o mladih (EU Youth Report) na podlagi nacionalnih poročil.

- *Razširjanje rezultatov.* Okrepiti je potrebno rezultate, ki so posledica sodelovanja na področju mladine.
- *Spremljanje procesa.* Države članice in Evropska komisija bodo skupaj upravljale, nadgrajevale in evalvirale procese in rezultate implementacije prenovljenega okvira.
- *Posvetovanja in strukturiran dialog z mladimi in mladinskimi organizacijami.* Potreben je nadaljnji razvoj strukturiranega dialoga in njegova sinhronizacija s splošnimi cilji evropskega sodelovanja na področju mladine ter prioriteta posameznih delovnih ciklov.
- *Uporaba programov in skladov EU.* Za implementacijo sodelovanja naj se izkoristi sredstva in EU programe, ki so na voljo.

Tako prenovljena OMK, kot tudi identificirana prioritetna področja prenovljenega okvira sodelovanja na področju mladine, predstavlja pomemben korak h krepitvi in izboljšanju mladinske politike na ravni EU. Izpostaviti pa velja tudi navedbo iz resolucije, ki pravi, da je uspeh odprte metode usklajevanja na področje mladine odvisen od politične zavezanosti držav članic in učinkovite uporabe delovnih metod na nacionalni ravni in ravni EU.

4.2.7 Mladi in mobilnost – spodbujanje učne mobilnosti mladih (Youth in the move)

Strategija Evropa 2020, ki je nadomestila neizpolnjeno Lizbonsko strategijo, temelji na 7 vodilnih pobudah, ki predstavljajo temelj implementacije strategije. Vključenost mladih v uresničevanje Strategije Evropa 2020 je ključno za njen uspeh. S tem v mislih je bila oblikovana pobuda Mladi in mobilnost. Namen pobude je izboljšati kvaliteto izobraževanja in poklicnega usposabljanja v Evropi s ciljem izboljševanja prehoda mladih na trg dela in doseganje večje mobilnosti mladih, kar bo prispevalo k uresničevanju ciljev EU na področju zaposlovanja in izobraževanja mladih, kot so zastavljeni v Strategiji Evropa 2020. S pobudo Mladi in mobilnost se krepí obstoječe aktivnosti EU in njenih držav članic, pri čemer se še vedno spoštuje načelo subsidiarnosti (Council of European Union 2010).

Pobuda Mladi in mobilnost je identificirala pet ključnih prioritetnih področij (prav tam 2010):

- razvoj sodobnih sistemov izobraževanja in usposabljanja za zagotavljanje ključnih kompetenc in odličnosti;

- spodbujanje privlačnosti visokošolskega izobraževanja za gospodarstvo, temelječo na znanju;
- podpiranja razvoja nadnacionalne učne in zaposlitvene mobilnosti;
- okvir za zaposlovanje mladih;
- izkoriščanje celotnega potenciala programov financiranja EU.

Vsako od prioritetnih področij ima določene cilje in aktivnosti za njihovo doseganje. Inicijativa Mladi in mobilnost predstavlja naslednji korak v razvoju politik na področju mladine. Dokument ponuja obširen nabor prednostnih področij in ukrepov, s katerimi naj bi se na EU in nacionalni ravni naslavlja ključne probleme in izzive mladih.

4.2.8 Sinteza modela mladinske politike EU

Mladinska politika na ravni EU se je v zadnjih 15 letih pospešeno razvijala. Debeljak (2009, 236) to razlaga kot posledico zunanjih razlogov (potreba po sistemskem naslavljanju problema osamosvajanja mladih in vključevanje mladinske problematike v okviru (post)lizbonskega procesa), kakor tudi v relativno hitrem in neustavljivem tempu iskanja skupnih smernic na področju oblikovanja in vodenja mladinske politike v evropskem prostoru, katerega gonilna sila je prav Evropska unija.

Evropska unija na podlagi Pogodbe o EU nima kompetenc na področju mladinske politike. Njene pristojnosti na tem področju sta na prost pretok mladih delavcev in na politike za mlade v okviru področja izobraževanja omejili PEGS in Maastriška pogodba. Haar in Copeland (2011, 11) sklepata, da zaradi tega ni presenetljivo, da je evolucija mladinske politike potekala skozi sprejem različnih instrumentov, ki med sabo niso imeli interakcij ali si nasprotovali.

Šele 21. stoletje, z oblikovanjem okvira za evropsko sodelovanje na področju mladine in posledično spremembo razumevanja mladinske politike kot področja, ki je komplementarno drugim politikam in ni zgolj skupek individualnih področnih politik, prinese resne premike proti bolj koherentni mladinski politiki EU. V praksi je to pomenilo, da se določene tematske prioritete na področju mladine (participacija, informiranje, prostovoljstvo in boljše razumevanje mladine) prenese pod enotno upravljanje OMK ter da se mladinska dimenzija upošteva pri oblikovanju politik na področju izobraževanja, vseživljenjskega učenja,

mobilnosti, zaposlovanja, družbene integracije, boja proti rasizmu in ksenofobiji in avtonomije (prav tam 2011, 12).

Dokončno evolucijo na področju oblikovanja enotnega področja mladinske politike EU predstavlja prenovljeni okvir za sodelovanje na področju mladine uveden leta 2009, ki konsolidira dualni pristop (oblikovanje mladinske politike EU na podlagi specifičnih iniciativ in vključevanje mladinske dimenzije v druge področne politike) okvira za sodelovanje, vzpostavljenega v letu 2002. Ta okvir vključuje vseh osem področij (izobraževanje in usposabljanje, zaposlovanje in podjetništvo, zdravje in dobro počutje, participacija mladih, prostovoljne aktivnosti, socialna vključenost, mladi in svet in ustvarjalnost in kultura), na katerih EU že izvaja aktivnosti za mladino. Tako je mladinska politika EU, kljub temu da se ni razvila v enotno področje politike, postala politika (policy), na kateri veliko različnih instrumentov in političnih (policy) aktivnosti zasleduje enoten splošni cilj (prav tam, 1213).

Ne glede na to okvir sodelovanja ostaja področje, ki ga ne upravljajo pravno zavezujoče direktive ampak resolucije in predvsem rezultati implementacije OMK, ki rezultirajo v (prav tam 2011, 13):

- splošno določenih ciljih EU mladinske politike in specifičnih ciljih po posameznih področjih (izobraževanje, zaposlovanje, socialna vključenost, itd.),
- prioritetah (določena za triletna obdobja oz. cikle),
- političnih (policy) usmeritve na posameznih področjih,
- poročanju o napredku s strani Evropske komisije in držav članic,
- spremljanje implementacije preko indikatorjev.

Namen sodelovanja na področju mladinske politike na ravni EU je omogočiti mladim ženskam in moškim, da kar najboljše izkoristijo svoj potencial. Splošna cilja EU, ki izhajata iz tega, sta:

1. Ustvariti več priložnosti in enake možnosti za vse mlade na področju izobraževanja in na trgu dela in
2. spodbujati aktivno državljanstvo, socialno vključenost in solidarnost med vsemi mladimi.

Temeljna načela mladinske politike na ravni EU, opredeljena v Beli knjigi in nadgrajena v Strategiji EU, so medsektorski značaj mladinske politike, krepitev mladinske dimenzije v

drugih sektorskih politikah, dojemanje mladih kot vira in ne problema ter aktivna participacija mladih kot nujni predpogoj za kakršnekoli aktivnosti na tem področju.

Za doseganje splošnih ciljev in upoštevanje načel je EU za obdobje 2010 – 2018 na področju mladinske politike opredelila 8 prednostnih področij (izobraževanje in usposabljanje, zaposlovanje in podjetništvo, zdravje in dobro počutje, participacija, prostovoljne dejavnosti, socialna vključenost, mladi po svetu, ustvarjalnost in kultura) in njim pripadajoče specifične cilje. Njihovo doseganje pa je opredelila in operacionalizirala s številnimi drugimi dokumenti, kot je na primer iniciativa Mladi in mobilnost, ki je del strategije Evropa 2020.

Okvir evropskega sodelovanja na področju mladine je opredelil tudi instrumente za preverjanje oz. vrednotenje doseganja zastavljenih ciljev mladinske politike EU. Primarni mehanizem za to je poročilo o napredku – Poročilo EU o mladih, ki je sestavljeno iz skupnega poročila Sveta in Evropske komisije (politični del) in spremljevalnih dokumentov (statistični in analitični del). Za njegovo pripravo je zadolžena Evropska komisija, objavlja pa se ga ob zaključku vsakega delovnega obdobja oz. triletnega cikla. Poročilo temelji na nacionalnih poročilih držav članic, odražati pa mora oceno napredka doseženega na področju realizacije splošnih ciljev mladinske politike EU ter napredka pri prednostnih nalogah, ki so določene za vsakokratno triletno obdobje. Drugi mehanizem predstavlja spremljanje procesov, ki potekajo v okviru prenovljene odprte metode koordinacije, v katerem so države članice in Evropska komisija zavezane k tesnemu sodelovanju pri ocenjevanju rezultatov uporabe OMK na podlagi kazalnikov, ki so povezani s položajem mladih (Evropska komisija, 2009a). Poleg omejenih mehanizmov se nadzor nad implementacijo mladinske politike EU izvaja na srečanjih Delovne skupine Sveta za mladino¹³, raziskavah in študijah, ki jih naročajo evropske institucije, rednimi posvetovanji z mladimi v okviru strukturiranega dialoga in preko indikatorjev na področju mladine.

Evropska komisija je januarja 2010 ustanovila ad hoc skupino strokovnjakov (predstavniki javne uprave, raziskovalnih institucij, statističnih agencij in predstavniki mladinskih organizacij), katere naloga je bila pregledati obstoječe statistične podatke o mladih, ki so na voljo evropskim institucijam, ter na podlagi ugotovitev predlagati nove indikatorje za področja, kjer ti še ne obstajajo, ter za področja, na katerih iz obstoječih podatkov mladinska

¹³ The Council Youth Working Party

perspektiva ni razvidna. Strategija EU za mlade daje velik poudarek na oblikovanje politik, ki temeljijo na dokazih in dejstvih (evidence-based policy). Indikatorji so ključni za preverjanja doseganja ciljev strategije in njenih potencialnih sprememb na podlagi dognanih dejstev. Poleg tega pa indikatorji vsem, ki niso strokovnjaki na področju mladine, omogočajo nezapleten in celosten vpogled v položaj mladih v EU. Delovna skupine je indikatorje razdelila v dve skupini, in sicer kontekstualne indikatorje in indikatorje po področjih politik. Namen prvih je kontekstualizacija mladih v odnosu do splošne populacije v EU, drugi pa so namenjeni spremljanju implementacije politik in ukrepov za mlade po posameznih področjih. Indikatorji pokrivajo prioriteta področja Strategije EU za mlade. Podatki, na podlagi katerih poteka presoja (ne)doseganja indikatorjev, zbira Eurostat oz. raziskava Eurobarometra o mladih (Evropska komisija, 2011a).

Poleg predstavljenega pa si EU na področju vrednotenja pomaga tudi s sodelovanjem z zunanjimi izvajalci oz. zunanjimi evalvatorji. Eden izmed takšnih primerov je Evalvacija Strategije EU za mlade na področju mobilnosti mladih prostovoljcev v Evropski uniji, ki je del vmesnega vrednotenja izvajanja mladinske politike EU. Tisto, kar je pomembno v kontekstu modela vrednotenja mladinske politike na ravni EU, je podatek, da je eden od dveh glavnih namenov vrednotenja ugotoviti, kaj je bilo doseženo v obdobju implementacije Strategije EU za mlade v obdobju 2010 – 2014/15 in ni vključeno v EU poročilo o mladih (Evropska komisija 2011b). Ugotovil sem, da EU za vrednotenje izvajanja mladinske politike uporablja nabor različnih modelov in pristopov, s čimer zagotavlja celovitost vrednotenja ter pridobiva podatke in dejstva, ki so ključni za oblikovanje mladinske politike, temelječe na dokazih.

4.3 Organizacija združenih narodov

Organizacija združenih narodov (OZN) ima dolgo zgodovino ukvarjanja z vprašanji mladih. Leta 1965 so države članice OZN podprle Deklaracijo o spodbujanju idealov miru, medsebojnega spoštovanja in razumevanja med narodi pri mladih. Dvajset let kasneje je Generalna skupščina OZN leto 1985 razglasila za mednarodno leto mladih, s čimer je opozorila na pomembno vlogo, ki jo imajo mladi v svetu, še posebej pri njegovem nadaljnjem razvoju.

Leta 1995 so Združeni narodi sprejeli Svetovni akcijski načrt za mlade do leta 2000 in naprej (WPAY)¹⁴, ki je opredelil okvir in smernice za oblikovanje mladinske politike na globalni in nacionalni ravni. Velja za prvi globalni načrt, kako načrtovati učinkovite nacionalne mladinske politike. Izhodišče WPAY-a je bilo, da mora nacionalna mladinska politika predstavljati krovno vizijo za vse programe in ukrepe, ki jih nacionalne države oblikujejo in izvajajo za mlade. Načrt je opredelil 10 prioritetenih področij, katerim so jih leta 2007, ko so nadgrajevali WPAY, dodali še pet. Teh 15 prioritetenih področij naj bi, za izboljšanje položaja mladih, pokrivalo tudi nacionalne mladinske politike. Med njimi so izobraževanje, zaposlovanje, lakota in revščina, zdravje, okolje, zloraba drog, mladoletniško prestopništvo, prostčasne aktivnosti, dekleta in mlade ženske, celovita in učinkovita vključenost mladih v družbo in procese odločanja, globalizacija, informiranje in komunikacijska tehnologija, HIV/AIDS, oboroženi konflikti in medgeneracijska vprašanja (WPAY 2010, 1358).

Aksijski načrt nacionalnim strukturam priporoča, da razvijajo medsektorsko in integrirano mladinsko politiko, oblikovanje programov in strategij z jasnimi in časovno opredeljenimi cilji, katerih uresničevanje se sistematično vrednoti. V teh procesih naj bi države zagotovile učinkovito sodelovanje vladnih struktur, nacionalnih mladinskih organizacij in zasebnega sektorja. Poleg vrednotenja implementacije nacionalne mladinske politike je izpostavljena tudi potreba po razvoju sistematičnega raziskovanja mladih, zbiranja podatkov o položaju mladih in usposabljanju deležnikov za implementacijo programov in ukrepov mladinske politike (prav tam 2010).

Na podlagi ponavljajočih se zahtev držav članic OZN, da se vzpostavi sistem spremljanja položaja mladih in implementacije WPAY, sta v letu 2011 potekali dve srečanji ekspertne skupine, ki je bila zadolžena za oblikovanje indikatorjev, ki bi to omogočili. Na prvem srečanju so oblikovali predlog kvantitativnih indikatorjev, na drugem pa so razpravljali o kriterijih, ki naj bi jih države upoštevale pri razvoju sistema spremljanja in evalvacije okvirov za uresničevanje ciljev WPAY. Predlagani indikatorji naj bi se uporabljali ekskluzivno za spremljanje implementacije WPAY na nacionalni ravni (OZN, 2012).

Seznam obsega 34 indikatorjev, ki pokrivajo 8 prednostnih področij WPAY, ki so bili opredeljeni kot najbolj kvantitativni. To so področja (1) izobraževanja, (2) zaposlovanja, (3)

¹⁴ World Programme Action for Youth to the Year 2000 and Beyond

lakote in revščine, (4) zdravja, (5) zlorabe drog in mladostniškega prestopništva, (6) globalizacije, (7) informiranja in komunikacijske tehnologije ter (8) HIV/AIDS. Ekspertna skupine je glede uporabe indikatorjev na nacionalnih ravneh poudarila, da naj jih države uporabljajo v skladu s svojim obstoječim modelom mladinske politike, jih prilagodijo glede na nacionalno družbene in ekonomske okoliščine, obstoječe statistične modele in načine zbiranja podatkov ter v proces razvoja indikatorjev vključijo širok nabor mladih (prav tam, 2012). Vsi indikatorji morajo biti razčlenjeni tako, da prikazujejo podatke po spolu in področju bivanja (urbano/ruralno). Njihova uporaba za države članice OZN ni obvezna (prav tam 2012).

Generalni sekretar OZN Ban Ki Moona (2007 – 2016) je v svojem drugem mandatu področje mladih uvrstil med svoje najpomembnejše prioritete. Posledično so Združeni narodi leta 2013 sprejeli dokument Youth – SWAP, ki predstavlja načrt in strateške usmeritve za celoten sistem OZN na področju dela za in z mladimi in temelji na WPAY-u. V istem letu je bil imenovan tudi prvi posebni odposlanec generalnega sekretarja OZN za mlade, Ahmad Alhendawi, katerega naloge so harmonizacija delovanja struktur OZN glede vprašanj povezanih z mladimi in zastopanje glasu mladih v sami organizaciji.

Kot pomemben trenutek na področju razvoja mladinske politike lahko opredelimo 1. Globalni forum o mladinski politiki, ki je leta 2014 potekal v Bakuju. Na njem se je zbralo 700 udeležencev iz mednarodnih in nacionalnih struktur, predstavnikov mladinskih organizacij in raziskovalcev mladih, ki so vsak na svoj način povezani z mladinsko politiko. Ambicije, da se na forumu oblikuje enotne usmeritve na področju razvoja medsektorske in integrirane mladinske politike, dinamike med njenimi deležniki in njenemu pomenu v nacionalnih kontekstih niso bile v celoti realizirane. Kljub temu lahko Globalni forum o mladinski politiki štejemo za mejnik v razvoju mladinske politike, na katerem bo moč graditi prihodnja prizadevanja.

V Bakuju so oblikovali sklop temeljnih usmeritev in načel za oblikovanje in implementacijo mladinske politike na katerikoli ravni. Mladinska politika naj bo (Baku Commitment to Youth Policies, 2 -3):

- utemeljena na človekovih pravicah, pri čemer se upošteva regionalni in nacionalni kontekst, ki vpliva na oblikovanja in izvajanje mladinske politike;

- inkluzivna, s čimer se zagotavlja enake možnosti za vse mlade, da dosežejo svoj potencial;
- participatorna, kar pomeni, da je potrebno pri oblikovanju, izvajanju, nadzoru in vrednotenju zagotoviti participacijo mladih ne glede na njihov geografski, socialni ali katerikoli drugi kontekst;
- utemeljena na spolni enakosti, pri čemer posebno pozornost namenja zagotavljanju enakopravnega vključevanja mladih žensk v vse procese;
- celovita, v smislu medsektorskega značaja mladinske politike preko okrepljenega sodelovanja vseh deležnikov na področju mladinske politike in zagotavljanja integriranega okvira zanjo;
- utemeljena na dejstvih in dokazih, ki so zbrana z rednim spremljanjem in raziskovanjem položaja mladih;
- ustrezno podprta s finančnimi in kadrovskimi viri, da se zagotavlja njeno optimalno realizacijo v danem položaju;
- preverljiva na podlagi specifičnih ciljev in indikatorjev, katerih doseganje se redno nadzoruje in vrednoti v sodelovanju z mladimi.

V kolikor se bodo procesi, ki so se v okviru OZN na področju mladine vzpostavili v zadnjih letih, nadaljevali, lahko v prihodnjih letih pričakujemo definiranje okvira za nacionalne mladinske politike in načrta za njegovo implementacijo.

V kontekstu OZN je potrebno omeniti še aktivnosti, ki jih na področju mladine izvaja UNESCO. Njegova aktualna Strategija za mlade 2014 – 2021 v središče postavlja razvoj konstruktivnega partnerstva med mladinskimi organizacijami in deležniki, ki se ukvarjajo z mladimi in temelji na izhodišču, da so mladi ključni partnerji in akterji razvoja in miru. Strategija je izgrajena na treh temeljnih oseh (UNESCO 2016):

- oblikovanje in revizija politik v sodelovanju z mladimi (spodbujanje aktivne participacije mladih v policy ciklu in upoštevanje mladinske dimenzije pri oblikovanju sektorskih politik);
- razvoj kapacitet in sposobnosti za prehod v odraslost (oblikovanje in razvoj formalnega in neformalnega izobraževanja ter učenja, pri čemer se posebno pozornost namenja vključevanju marginalizirani mladini);

- aktivno državljanstvo, demokratična participacija in socialne inovacije (krepitev participacije mladih v tranzicijskih državah in spodbujanje mladinskih organizacij za razvoj in implementacijo projektov, ki prispevajo k trajnostnemu razvoju, preprečevanju nasilja in kulturi miru).

Organizacija združenih narodov je odigrala pomembno vlogo pri razvoju koncepta mladinske politike in spodbujanju dinamike za implementacijo WPAY-a. Kljub temu na razvoj mladinske politike v Sloveniji OZN ni imel omembe vrednega vpliva. To je v intervjuju potrdil tudi dr. Debeljak, ki je še dodal, da se pri oblikovanju aktualnega okvira nacionalne politike pri nas in Nacionalnega programa za mladino 2013 – 2022 dokumentov in usmeritev OZN niso upoštevali (Debeljak, 2016).

4.4 Mladinska politika v Sloveniji

Število mladih v Sloveniji vztrajno pada. Od leta 1991 se je delež mladih zmanjšal s 24.1% na 16% celotne populacije v letu 2015 (SURSTAT, 2016). V zadnjih 25 letih se je dvignila izobrazbena raven mladih, v letu 2014 je imelo višješolsko izobrazbo 16,7% mladih, kar je 10% več kot leta 1991 (Slovenija 25 let 2016, 17. avgust). Statistika pokaže, da imajo mladi problem s prehodom na trg dela. V letu 2014 je bilo brezposelnih 22,5% mladih, izmed teh je bilo kar 54,3% iskalcev prve zaposlitve. Zaskrbljujoč je trend naraščanja deleža brezposelnih mladih s terciarno izobrazbo v starosti 25 – 29 let, ki je aprila 2015 znašal 29%. Tisto, kar je še posebej alarmantno, je to, da je v tej skupini kar 70% žensk. Po UMAR-jevih podatkih (Poročilo o razvoju 2015) so bili mladi iz Slovenije v letu 2015 na prvem mestu v EU po deležu začasnih zaposlitev med mladimi. V letu 2015 je skoraj 80% mladih še vedno živelo pri starših. Zgornji podatki kažejo, da mladi v Sloveniji niso v dobrem položaju. Izrazite probleme imajo z iskanjem zaposlitve in reševanjem bivanjskega vprašanja, ki spadata med temeljni točki prehoda v odraslost oz. procesa osamosvajanja, ki predstavlja enega izmed temeljnih namenov mladinske politike na katerikoli ravni.

Začetek razvoja mladinske politike v Sloveniji sega v leto 1990, ko je bil ustanovljen Mladinski svet Slovenije, in leto kasneje, ko je bil vzpostavljen Urad Republike Slovenije za mladino. Razvoj mladinske politike v Sloveniji je šel skozi različne faze, ki so bile v veliki meri odvisne tudi od vpliva mednarodnega sodelovanja Republike Slovenije na področju mladine. Tako je

najbolj očitna razdelitev na obdobje pred in po vstopu v Evropsko unijo, s čimer sovpadata tudi mejnika na področju razvoja mladinske politike v Sloveniji, ki ju predstavljata sprejem Zakona o javnem interesu v mladinskem sektorju (2010) in Nacionalnega programa za mladino 2013 – 2022 (2013). Ne smemo pa spregledati obdobja od leta 1991 do 2000, ko je imel močan vpliv na nacionalno mladinsko politiko Svet Evrope (Škvor 2016).

4.4.1 Razvoj mladinske politike v Sloveniji

Na razvoj mladinske politike v Sloveniji je imela pomemben vpliv ustanovitev URSM v letu 1991, ki je bila posledica pobude treh zborov Skupščine RS, ko so ti obravnavali predloga zakona o mladinskih svetih (Škulj 2016a, 46). Ko je Republika Slovenija leta 1992 dobila status podpisnice Kulturne konvencije Sveta Evrope, je URSM začel sodelovati v CDEJ. S tem se začne obdobje, ko so bile prednostne naloge URSM, ter s tem mladinska politika v Sloveniji, pod močnim vplivom vsebine Sveta Evrope. Od tam je prišla ideja za ustanovitev mešane komisije, ki je predstavljala telo soupravljanja med predstavniki države (URSM) in predstavniki mladih (MSS) po vzoru modela soupravljanja na ravni Sveta Evrope. Na vsebinskih področjih je URSM v prvih letih delovanja veliko pozornost posvečal konceptu in razvoju informiranja in svetovanja mladih, kar je sovpadalo s takratnim fokusom Sveta Evrope na področju mladinske politike (Škulj 2016a, 47).

V devetdesetih letih je bil zastavonoša na področju razvoja mladinske politike Svet Evrope. Ključna področja, s katerimi se je takrat ukvarjal SE, so bila informiranje, mobilnost in raziskave mladih (Škulj 2016b). Na področju informiranja in mobilnosti je tudi v Sloveniji prišlo do razvoja in implementacije programov in ukrepov, medtem ko po oceni Škulja na področju raziskav mladih do nekega preboja ni prišlo. Iz tega obdobja izvirajo tudi zametki sistematičnega urejanja področja mladinske politike, saj je URSM leta 1995 pripravil in objavil koncept informiranja in svetovanja za mlade. Ta je temeljil na Priporočilu Sveta Evrope R (90) 7 Odbora ministrov državam članicam glede informacij in svetovanja za mlade, Evropski listini o sodelovanju mladih na občinskem in regionalnem nivoju (1992) in Evropski listini o informiranju mladih, ki jo je leta 1993 sprejela ERYICA. Kasneje se je koncept informiranja in svetovanja za mlade oprl tudi na Belo knjigo – Nova spodbuda za evropsko mladino (2001). Drugo pomembno področje mladinske politike Sveta Evrope v tem obdobju je mobilnost mladih. Delni sporazum o mladinski mobilnosti v Svetu Evrope obstaja od leta

1991 z namenom, da se v čim več državah članicah razvijejo in vzdržujejo sheme Mladinske kartice za mlade do 26 let starosti. Slovenija na tem področju ne razvija posebnih programov, ampak v nacionalnem okviru v sodelovanju z nevladnimi partnerji implementira evropsko mladinsko kartico. V tem obdobju velja omeniti še sprejem dveh zakonov, in sicer Zakona o skupnosti študentov v leta 1994 in Zakona o mladinskih svetih v letu 2000. Prvi je med drugim uredil tudi participacijo študentov v procesih oblikovanja in sprejemanja visokošolske politike v Sloveniji, medtem ko je drugi uredil pravni status Mladinskega sveta Slovenije in mladinskih svetov na lokalni ravni.

Prelomnica na področju oblikovanja in izvajanja mladinske politike v Sloveniji je prišla v letu 2005, ko je Urad RS za mladino objavil Strategijo Urad RS za mladino na področju mladinske politike do leta 2010 (Strategija URSM), ključni preskok pa s sprejemom Zakona o javnem interesu v mladinskem sektorju v letu 2010 in Nacionalnim programom za mladino 2013 – 2022 v letu 2013.

4.4.2 Strategija Urada RS za mladino na področju mladinske politike do leta 2010

Namen URSM je bil »Oblikovati strategijo, ki bo z opredelitvijo ključnih področij (vertikalne) mladinske politike in oblikovanjem ciljev, ukrepov in programov na teh področjih izboljšala pogoje za mladinsko delo. S strategijo oz. številnimi ukrepi želimo dosegati kvaliteto in prepoznavnost mladinskega dela v Sloveniji, spodbujati povezovanje različnih subjektov mladinskega dela ter povečevati mobilnost znanja, idej in ljudi« (URSM 2005, 2). V dokumentu so prvič celostno opredeljeni:

- temeljni pojmi (mladost, mladinsko delo, mladinska politika, mladinska organizacija, organizacija za delo z mladimi),
- dejavniki mladinske politike na nacionalni ravni (Mladinski svet Slovenije, koordinatorji različnih področij – Zavod MOVIT, Mreža MaMa, Zavod MISSS, mladinske organizacije in organizacije za delo z mladimi),
- dejavniki mladinske politike na lokalni ravni (mladinski centri, mladinski sveti lokalnih skupnosti, lokalne mladinske organizacije in mladinske pobude, lokalni odbori za mladino).

V točki 1.4 Strategije URSM so naštetih temeljni nacionalni in evropski dokumenti, ki predstavljajo politično in vsebinsko izhodišče strategije. Omeniti jih velja za razumevanje konteksta, v katerem je strategija nastajala, in morebitnih vplivov nanjo.

Med nacionalnimi dokumenti so naštetih Državni razvojni program RS 2000 – 2006, Akcijski program RS za uresničevanje integriranih smernic lizbonske strategije, Enotni programski dokument o uresničevanju strukturne politike 2004 – 2006, vključno s programom Interreg in Equal, Memorandum o nadaljnjem razvoju poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja (Phare Mocca), Nacionalni program izobraževanja odraslih, Nacionalni program ukrepov za spodbujanje podjetništva, Slovenska turistična strategija 2002 – 2006, Republika Slovenija v informacijski družbi - eEvropa+ in eEvropa 2005, Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007-2013, Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007-2013, Strategija razvoja Slovenije – razvojna vizija in prioritete (junij 2005) in Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (november 2005) (URSM 2005, 7).

Med temeljnimi evropski dokumenti, ki so vplivali na razvoj Strategije URSM, so naštetih Priporočilo št. R (90) 7 Odbora ministrov državam članicam glede informacij in svetovanja za mlade (Svet Evrope, 1990), Konvencija ZN o otrokovih pravicah (Združeni narodi, 1990), Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1994), Bela knjiga Evropske komisije Nova spodbuda za evropsko mladino (EU, 2001), Revidirana evropska listina o vključevanju mladih v lokalno in regionalno življenje (Kongres lokalnih in regionalnih skupnosti Evrope, 2003), Evropska listina mladinskega informiranja (ERYICA, 2004), Rotterdamska deklaracija - Priporočila na predloge Evropske komisije o novem mladinskem programu »Mladi v akciji« za obdobje 2007 – 2013 (2004), Evropski mladinski pakt (2005) in Revidirana Lizbonska strategija (2005). Kot najpomembnejša dokumenta sta izpostavljena Bela knjiga Evropske komisije in Evropski mladinski pakt (URSM 2005, 7).

Temeljna načela mladinske politike, kot jih definira Strategija URM, so: (1) posebnost prostora, (2) avtonomnost, (3) heterogenost, (4) celovitost, (5) participacija, (6) neformalnost, (7) demokratičnost, (8) enaka dostopnost. Pri tem pa dokument omenja, da EK na podlagi Bele knjige o mladinski politiki Strategija spodbuja predvsem uporabo načela odprtosti, participacije, odgovornosti, učinkovitosti in skladnosti (URSM 2005, 15).

Kot temeljne strateške cilje je Strategija URSM (2005, 16) opredelila:

- mladinsko politiko vključiti v vse državne politike, ki v svojih strategijah, državnih programih ali pripravi pravnih okvirov posebej obravnavajo tudi populacijo mladih;
- oblikovati pravni in institucionalni okvir mladinske politike;
- zagotoviti druge pogoje za izvajanje mladinskega dela na lokalni ravni, ki je glavna os mladinske politike;
- spodbujati aktivno participacijo mladih v sistemih odločanja o zadevah, ki se nanašajo na mlade;
- zagotoviti kakovostne in brezplačne informacije na čim širšem področju države (delovanje regionalnih mrež v vseh regijah in/ali mestnih občinah);
- vzpostaviti aktivno sodelovanje med ključnimi subjekti s področja mladinske politike;
- povečati participacijo mladih s povezovanjem mladih na lokalnem nivoju, homogenizacijo skupin, spodbujanjem sodelovanja pri razvoju, povezovanjem različnih lokalnih iniciativ itd. (promocija novih praks civilnega in demokratičnega vplivanja na razvoj lokalnih okolij);
- zagotoviti mladim zadovoljevanje temeljnih potreb po kakovostnem preživljanju časa odrasčanja.

Za doseganje temeljnih ciljev je Strategija opredelila tudi naloge in ukrepe, ki jih bo izvajal URSM. Opremljene ukrepe naštevam, ker mi bodo omogočili primerjavo z okvirom evropskega sodelovanja na področju mladine in oceno njegovega vpliva na razvoj slovenske mladinske politike.

Tabela 4.1: Naloge in ukrepi URSM

	UKREP	CILJ	ROK
1	Vzpostavitev pravno formalnega okvirja za delovanje mladinskih organizacij: Krovni zakon o mladinski politiki.	Definirati status nacionalne in lokalne mladinske organizacije, ob upoštevanju specifičnosti lokalnih enot organizacij in mladinskih sekcij in opredelitev financiranja mladinskega sektorja na nacionalnem in lokalnem nivoju.	2006
2	Priprava Nacionalnega programa o mladinski politiki.	Zagotoviti uresničevanje krovnega zakona o mladinski politiki.	2007
3	Vključitev nosilcev mladinskih dejavnosti v doseganje prioritete cilja: spodbujanje	Usposobiti izobraževalce (mladinske delavce) za uvajanje inovacij na področju neformalnega učenja in poučevanja mladih, informiranja mladih o obstoju različnih poti do	2006

	koncepta vseživljenjskega učenja (Državni razvojni program 2007-2013).	znanja in promoviranju kulture VŽU ter vključevanja mladih v priprave izobraževalnih programov. Vzpostaviti borzo in podatkovno bazo kadrov ter zagotoviti izmenjavo kadrov na mednarodnem nivoju. Spodbujati uporabo IKT pri dejavnosti informiranja in svetovanja za mlade kot predpogoj za spodbujanje vseživljenjskega učenja med mladimi. Priprava in izvedba učenja mladih za informacijsko družbo ter približevanje e-storitev mladim uporabnikom. Izvajati stalno promocijo vseživljenjskega učenja.	
4	Uresničevanje Evropskega mladinskega pakta.	Povezovanje mladinske politike s politikami in institucijami na področju: zaposlovanja, izobraževanja in usklajevanja poklicnega, zasebnega in družinskega življenja.	2006 – 2009
5	Oblikovanje telesa posvetovalnega značaja za mladinska vprašanja pri resornih ministrstvih.	Zagotoviti izvajanje priporočil Bele knjige Evropske komisije ter zaključkov Evropskega sveta o spodbujanju in povečevanju participacije mladih pri postopkih sprejemanja politik in zakonov na področjih, ki zadevajo mlade. Povezati vladni in nevladni sektor preko ustanavljanja teles posvetovalnega značaja in uveljavljanjem institucije soodločanja. Državni organi prepoznajo MSS kot glavnega akterja na področju mladinskega dela (sooblikovanje aktov, programov in politik, ki vplivajo na življenje mladih).	2006 – 2010
6	Zagotavljanje in spodbujanje mednarodnega sodelovanja v institucijah EU, Sveta Evrope in drugih mednarodnih organizacijah.	Usklajevati razvoj mladinske politike v Sloveniji z razvojem mladinske politike na evropski/mednarodni ravni.	2006 2010
7	Zagotavljanje in spodbujanje razvoja mladinske politike na lokalni ravni.	Uskladiti razvoj mladinske politike na nacionalni in lokalni ravni.	2006 – 2008
8	Evalviranje, raziskovanje in publiciranje s področja mladinskega dela.	Zagotoviti standarde kakovosti mladinskega dela in boljše poznavanje mladine.	2006 – 2008
9	Zagotavljanje kvalitete in spodbujanje razvoja informiranja in svetovanja za mlade.	Povečevati družbeno prepoznavnost dejavnosti informiranja in svetovanja za mlade. Zagotavljati kakovostne, nekomercialne, etične, strokovne in mladim brezplačne storitve in informacije. Omogočiti kvalitetno izvajanje dejavnosti informiranja in svetovanja s strokovnim in izkušenim kadrom.	2006 – 2008
10	Ureditve statusa prostovoljstva na področju mladinskega dela.	Spodbujati prostovoljno delo med mladimi na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni in odstraniti ovire za večjo mobilnost prostovoljcev na mednarodni ravni.	2006 – 2007
11	Povezovanje nosilcev, ki prispevajo k večji solidarnosti in planetarni odvisnosti na področju človekovih pravic, socialne kohezije, globalnega izobraževanja in aktivnega državljanstva.	Spodbujati mlade k večji solidarnosti, strpnosti, razumevanju drugačnosti in aktivnem delovanju na področju človekovih pravic.	2006 – 2010
12	Sofinanciranje mladinskih svetov in spodbujanje ustanavljanja mladinskih svetov lokalnih skupnosti.	Dolgoročno zagotavljanje sredstev za delovanje Mladinskega sveta Slovenije in zagotovitev polne prisotnosti MSLS na celotnem področju države.	2006 – 2010
13	Vzpostavitev stalnega dialoga s predstavniki lokalnih skupnosti na lokalni ravni.	Vzpostavitev stalnega dialoga s predstavniki lokalnih skupnosti na lokalni ravni.	2006 – 2010

14	Zagotovitev sofinanciranja programov mladinskih organizacij.	Stabilno delovanje nacionalnih mladinskih organizacij, ki izvajajo programe s sledečih področij: prostovoljno delo, izobraževanje in usposabljanje za mladinsko delo, neformalno izobraževanje, mobilnost mladih, participacija, informiranje in socialna kohezija.	2006 – 2007
----	--	---	-------------------

Vir: Strategija Urada RS za mladino na področju mladinske politike do leta 2010 (2005, 18 – 25)

Strategija URSM pa ni opredelila meril za uspešnost njenega izvajanja. Kot razlog je naveden: »Glavni problem pri oblikovanju meril leži v pomanjkanju podatkov, saj na področju mladinske politike ne razpolagamo s kvalitetnimi in zanesljivimi podatki« (URSM 2005, 26). Posledično je izpostavljena potreba po razvoju in vzpostavitvi kvalitetnega sistema zbiranja in analize podatkov, kar bo omogočilo vpogled v realno stanje na področju mladine, in oblikovanje ukrepov, ki bodo odgovarjali na identificirane potrebe.

Ko primerjam cilje in usmeritve mladinske politike EU iz leta 2005 s Strategijo URSM, ugotovim, da pomemben del vsebinskih in političnih izhodišč predstavljajo temeljni evropski dokumenti tako Sveta Evrope (Revidirana evropska listina o vključevanju mladih v lokalno in regionalno življenje, Priporočilo št. R (90) 7 Odbora ministrov državam članicam glede informacij in svetovanja za mlade) kot tudi Evropske unije (Bela knjiga Evropske komisije, Rotterdamska deklaracija, Evropski mladinski pakt, Revidirana Lizbonska strategija).

Obstaja tudi močno ujemanje na področju načel mladinske politike (načelo odprtosti, participacije, odgovornosti, učinkovitosti in skladnosti), ki usmerjajo oblikovanje mladinske politike v Sloveniji in na ravni EU, s to razliko, da so v dokumentu dodana načela, ki so posledica nacionalne realnosti, kar pa je glede na princip subsidiarnosti povsem razumljivo in pričakovano.

Strategija URSM ne izpostavlja posebnih prioritetenih področij in jih taksativno ne našteva. Če ukrepe in cilje, ki so opredeljeni v Strategiji URSM, primerjamo s prednostnimi področji, kot so opredeljena v Beli knjigi, dobimo naslednjo tabelo:

Tabela 4.2: Primerjava prednostnih področij Bele knjige in ukrepov iz Strategije URSM

PREDNOSTNO PODROČJE	UKREP/CILJ
Participacija	Ukrepi 1, 5, 13 in 14
Informiranje	Ukrepa 9 in 14
Prostovoljstvo	Ukrepa 10 in 14
Boljše razumevanje mladine	Ukrep 8
Krepitev mladinske dimenzije pri oblikovanju politik na področju izobraževanja,	Ukrepi 3, 11 in 14

V tabelo nisem mogel umestiti ukrepov 2, 4, 6, 7 in 12, ki so povezani s področjem mednarodnega sodelovanja, razvojem mladinske politike na nacionalni ravni in krepitvijo struktur, razumevanja in sodelovanja na področju mladinske politike na lokalni ravni. Analiza tabele pokaže, da je na oblikovanje Strategije URSM bistveno vplivala Bela knjiga Evropske komisije, ki jo dopolnjujejo nacionalno specifični ukrepi in cilji.

Primerjava s cilji in usmeritvami Bele knjige je najbolj smiselna, ker je to najbolj relevanten veljaven dokument s področja opredelitve mladinske politike na evropski ravni iz obdobja, ko je nastajala Strategija Urada. Pri tem se naslanjam tudi na mnenje dr. Debeljaka, ki je v intervjuju izpostavil, da se je Slovenija po vstopu v Evropsko unijo odločila, da bo sledila smernicam in razvoju mladinske politike na ravni EU, medtem ko je relevantnost Sveta Evrope v tem pogledu bistveno manjša (predvsem v primerjavi z obdobjem devetdesetih let), usmeritve OZN pa popolnoma nerelevantne (Debeljak, 2016).

Tisto, kar slovensko mladinsko politiko, kot jo je uokvirila Strategija URSM v letu 2005, razlikuje od opredelitev mladinske politike na ravni Sveta Evrope in Evropske unije v tem obdobju, je (1) odsotnost horizontalne dimenzije mladinske politike, (2) bistveno manj poudarjena vloga aktivnega državljanstva mladih in (3) odsotnost izhodišča, da so mladi vir in ne problem. Izpostaviti pa je potrebno tudi to, da strategija ni vzpostavila sistema za kontinuirano spremljanje implementacije mladinske politike na nacionalni ravni (Boljka 2011, 1).

4.4.3 Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju

Začetek priprave mladinske zakonodaje sega v leto 2003, ko je bila na URSM imenovana Delovna skupina za pripravo izhodišč na področju mladinske zakonodaje (sestavljena iz predstavnikov Urada RS za mladino, strokovnjakov ter nevladnih organizacij), ki je izhodišča za pripravo zakona v novembru 2004 predstavila na Posvetu URSM z nevladnimi organizacijami (Škvor 2016). Pol leta kasneje je URSM pri Pravno-informacijskem centru nevladnih organizacij – PIC naročil izdelavo primerjalno pravne analize ureditve mladinske zakonodaje v Evropi in predloga zakona za sistemsko ureditev mladinske politike in mladinskega dela. Na podlagi primerjalno pravne analize in njene obravnave med

mladinskimi organizacijami je PIC pripravil teze za zakon, ki jih je v marcu 2006 obravnavala delovna skupina. Predlog zakona je nastal šele jeseni istega leta in bil na posvetu predstavljen in dan v razpravo mladinskim organizacijam, ki pa zakona niso podprle, kar je povzročilo zaustavitev procesa. Mladinski svet Slovenije je v letu 2007 samoiniciativno pripravil nov osnutek zakona, ki prav tako ni doživel nadaljnje obravnave. Obdobje po volitvah v Državni zbor 2008 je prineslo premik na tem področju, saj sta bila v koalicijsko pogodbo zapisani zavezi za sprejem zakona o mladini in nacionalnega programa za mladino. Posledično je URSM oblikoval delovno skupino, ki je pripravila povzetek aktivnosti za pripravo mladinske zakonodaje. Rezultat neuspešnih poizkusov oblikovanja zakona in izkušnje iz teh procesov so botrovale odločitvi, da naj bo nov zakon čim ožji in naj služi predvsem kot temeljna podlaga za oblikovanje nacionalnega programa na področju mladine. Slednji naj bi opredelil prioritete na področju mladine. Nov predlog zakona je bil oblikovan v začetku leta 2009. V naslednjih mesecih so stekla posvetovanja na ravni Sveta Vlade RS za mladino (ustanovljen 24.6.2009), med mladinskimi ter drugimi nevladnimi organizacijami in krovnimi mladinskimi strukturami. Rezultat tega procesa je bilo 40 predlogov in pripomb, na podlagi katerih je bil pripravljen predlog besedila Zakona o javnem interesu v mladinskem sektorju (Deželan, 2010). Državni zbor je sprejel zakon 18. maja 2010.

Velja omeniti, da spada sistemski pristop (pravno obvezujoči akt) ki ga za področju urejanja mladine in mladinske politike izbrala Slovenija v manjšini. Večina evropskih držav namreč to področje ureja z akcijskimi načrti, nacionalnimi programi, strategijami in podobnimi programskimi dokumenti (PIC 2005, 4).

S sprejemom Zakona o javnem interesu v mladinskem sektorju (ZJIMS) je Slovenija celovito uredila normativni okvir področja mladih in mladinske politike. Pripravljalci ZJIMS-a so pri oblikovanju zakonskih rešitev izhajali iz dokumentov Sveta Evrope (Priporočilo Odbora ministrov državam članicam glede informacij in svetovanja za mlade, Revidirana evropska listina o vključevanju mladih v lokalno in regionalno življenje, Evropske listine informiranja mladih), Evropske Unije (Rotterdamska deklaracije, Bela knjiga Evropske komisije, Evropski mladinski pakt, Revidirana Lizbonska strategija) in Strategije Urada RS za mladino na področju mladinske politike do leta 2010. ZJIMS Prenovljeni okvir evropskega sodelovanja na področju mladine zaradi časovnega sovpadanja procesa oblikovanja obeh dokumentov

upošteva na ravni smernic, ki pa v oceni stanja in razlogov za sprejem zakona niso specifično opredeljene (Vlada RS, 2010).

Temeljna načela izvajanja zakona so demokratičnost, pluralnost, integralnost, medgeneracijska solidarnost, enakopravnost, nediskriminacija in pravičnost, večkulturnost, medkulturni dialog, prostovoljstvo, spodbujanje zdravega življenjskega sloga, spoštovanje življenja in okolja ter sodelovanje nevladnih organizacij pri upravljanju z javnimi zadevami (ZJIMS, 2. člen).

Zakon določa javni interes v mladinskem sektorju skozi identifikacijo področij mladinskega sektorja, nosilcev javnega interesa in subjektov javnega interesa. Med definiranimi področji so (ZJIMS, 4. člen):

- avtonomija mladih,
- neformalno učenje in usposabljanje ter večanje kompetenc mladih,
- dostop mladih do trga delovne sile in razvoj podjetnosti mladih,
- skrb za mlade z manj priložnostmi v družbi,
- prostovoljstvo, solidarnost in medgeneracijsko sodelovanje mladih,
- mobilnost mladih in mednarodno povezovanje,
- zdrav način življenja in preprečevanje različnih oblik odvisnosti mladih,
- dostop mladih do kulturnih dobrin in spodbujanje ustvarjalnosti ter inovativnosti mladih in
- sodelovanje mladih pri upravljanju javnih zadev v družbi.

Kot nosilce javnega interesa zakon definira državo in lokalne samoupravne skupnosti, upravni organ pristojen za področje mladine in druge upravne organe, pristojne za posamezna področja mladinskega sektorja, posvetovalno telo Vlade Republike Slovenije za mladino (ZJIMS, 6. člen). Subjekti javnega interesa so mladinske organizacije, organizacije za mlade, mladinski svet na državni ravni in mladinski sveti na lokalni ravni (ZJIMS, 9. člen).

Ključni del zakona pa je opredelitev načina uresničevanja javnega interesa, kjer zakon predvideva oblikovanje nacionalnega programa za mladino. Ta more opredeliti prednostne naloge in ukrepe na področju mladinske politike v časovnem obdobju devetih let, vsebovati programe, finančni načrt, pričakovane učinke, kazalnike merjenja učinkov, obdobje in roke za uresničevanje programa. Za njegovo pripravo je zadolženo pristojno ministrstvo, ki ga

pripravi v sodelovanju z organizacijami iz mladinskega sektorja. Za uresničevanje nacionalnega programa so odgovorna pristojna ministrstva (ZJIMS, 15. člen).

Poleg tega zakon opredeljuje tudi pogoje in postopek za pridobitev statusa organizacije v javnem interesu v mladinskem sektorju, strukturo in naloge Sveta Vlade Republike Slovenije za mladino, področje sofinanciranja programov v mladinskem sektorju in uresničevanje javnega interesa na lokalni ravni (ZJIMS 2010).

ZJIMS na svojstven način določa temeljne okvire oblikovanja in izvajanja mladinske politike v Sloveniji, kar je posledica zgodovinskega razvoja tega področja v Sloveniji, neuspešnih predhodnih prizadevanj za oblikovanje zakona in odločitve, da naj zakon služi predvsem kot podlaga za pripravo nacionalnega programa za mladino, ki, kot bom predstavil, predstavlja jedro mladinske politike v Sloveniji.

Kljub temu velja izpostaviti, da zakon med temeljna načela za področje mladinske politike umešča tudi tista, ki so v Strategiji URSM umanjala. Ta so:

- dojemati mlade kot vir in ne kot problem,
- vključevanje mladih v procese oblikovanja in sprejemanja odločitev predstavlja jedro področja mladinske politike in
- medresorska dimenzija mladinske politike.

ZJIMS definira mladinsko politiko kot usklajen nabor ukrepov različnih sektorskih javnih politik z namenom spodbujanja in lajšanja integracije mladih v ekonomsko, kulturno in politično življenje skupnosti in ustreznih podpornih mehanizmov za razvoj mladinskega dela ter delovanja mladinskih organizacij, ki poteka v sodelovanju z avtonomnimi in demokratičnimi reprezentativnimi predstavniki mladinskih organizacij ter strokovnimi in drugimi organizacijami (ZJIMS, 3. člen).

S sprejemom ZJIMS je, na normativni in deklarativni ravni, področje mladinske politike v Sloveniji dokončno skočilo na vlak intenzivnega razvoja mladinske politike na ravni EU. Kako pa se je to prelilo v nacionalni program za mladino, na katerega je bilo preneseno »breme« vsebinskih opredelitev področja mladinske politike, in ali je ta dokument posvojil duh ZJIMS-a, predstavljam v nadaljevanju. Še pred tem pa bomo opredelil akterje mladinske politike v Sloveniji.

4.4.5 Akterji mladinske politike v Sloveniji

Akterje mladinske politike v Sloveniji v grobem delimo na vladne in nevladne. Na vladni strani je ključni akter mladinske politike Urad RS za mladino (URSM), ki je odgovorni nosilec razvoja mladinske politike in mladinskega dela v Sloveniji in skrbi za uresničevanje javnega interesa v mladinskem sektorju na državni ravni. URSM pripravlja predpise in ukrepe na področju mladinskega sektorja. Skozi spodbujanje procesov neformalnega učenja, ki vodi k večji kompetenčni opremljenosti mladih pri njihovem prehodu iz otroštva v odraslost, skrbi za vzpostavitev in rast podpornih mehanizmov. Mednje spada tudi podpora mladinskim organizacijam in organizacijam za mlade, ki so ključnega pomena za aktivno udeleževanje mladih. URSM v sodelovanju z drugimi državnimi organi ter lokalnimi skupnostmi spremlja položaj mladih in učinke ukrepov, ki so jim namenjeni, z željo po večji vključenosti potreb in interesov mladih pri oblikovanju politik (URSM 2016c).

Urad RS za mladino (URSM) je bil ustanovljen leta 1991 in je pristojen za implementacijo javnega interesa na področju mladinskega sektorja (URSM 2016b). Pristojnosti URSM določa Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju (ZJIMS) v svojem 7. členu:

- pripravlja predpise in ukrepe na področju mladinskega sektorja;
- zagotavlja finančno podporo mladinskim programom in programom za mlade (v nadaljnjem besedilu: programi v mladinskem sektorju);
- skrbi za in izvaja nadzor nad uresničevanjem predpisov in ukrepov v mladinskem sektorju;
- spremlja položaj mladih in učinke ukrepov v mladinskem sektorju;
- sodeluje s pristojnimi organi in drugimi subjekti v mladinskem sektorju;
- sodeluje pri predstavljanju države v organih Evropske unije in Sveta Evrope ter na mednarodni ravni v zadevah, ki se nanašajo na mladino, in
- opravlja druge naloge v skladu z zakonom.

Presek vladnega in nevladnega sektorja na področju mladinske politike predstavlja Svet Vlade Republike Slovenije za mladino, znotraj katerega se srečujejo predstavniki mladinskega sektorja in Vlade Republike Slovenije. Svet Vlade RS za mladino (SVM) je strokovno in posvetovalno telo Vlade Republike Slovenije, ki zanjo opravlja strokovne naloge in ji nudi

pomoč pri odločanju o zadevah s področja mladih. Ustanovljen je na podlagi 8. člena Zakona o javnem interesu v mladinskem sektorju. Strokovne, organizacijske in administrativne naloge za Svet opravlja Urad RS za mladino.

Svet Vlade RS za mladino spremlja, ugotavlja in ocenjuje položaj mladih v družbi, spremlja in ocenjuje vpliv mladinskega dela in mladinske politike na družbene spremembe, predlaga ukrepe in spremlja upoštevanje interesov mladine v drugih politikah na državni ravni, obravnava in daje mnenje k predlogom zakonov in drugih predpisov ter ukrepov Vlade Republike Slovenije, ki se nanašajo na področje mladinskega dela, mladinskih politik in življenja mladih nasploh, razpravlja in daje mnenje pristojnim institucijam o aktualnih vprašanih mladih, daje pobude in predloge za urejanje posameznih vprašanj na področju mladine, daje predloge in priporočila glede financiranja dejavnosti mladih, obravnava trende programskih in finančnih načrtov mladinskih organizacij ter drugih, ki sodelujejo na področju mladine, daje Vladi Republike Slovenije ter pristojnim ministrstvom predloge, pobude in priporočila za uresničevanje zaveze po krepitvi mladinske razsežnosti v posameznih sektorskih javnih politikah, vzpodbuja sodelovanje mladih v različnih posvetovalnih in soddločevalskih telesih na državni in lokalni ravni, vzpodbuja in skrbi za mednarodno povezovanje in izvajanje prevzetih mednarodnih obveznostih povezanih z mladino (ZJIMS, 8. člen).

Svet ima predsednika in devetnajst članov, ki so imenovani po načelu dvopartitne (predstavniki Vlade Republike Slovenije in predstavniki organizacij v mladinskem sektorju) sestavljenosti.

Predstavniki organizacij v mladinskem sektorju: 3 predstavniki nacionalnih mladinskih organizacij, 1 predstavnik Mladinskega sveta Slovenije, 1 predstavnik mladinskih svetov lokalnih skupnosti, 1 predstavnik Študentske organizacije Slovenije, 1 predstavnik Dijaške organizacije Slovenije, 1 predstavnik mladinskih organizacij v reprezentativnih sindikatih, 1 predstavnik mladinskih centrov, 1 predstavnik drugih nevladnih organizacij, ki delujejo na področju mladine.

S strani predstavnikov Vlade Republike Slovenije ga sestavljajo: minister za izobraževanje, znanost in šport kot predsednik, 1 predstavnik Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, 1 predstavnik Ministrstva za kulturo, 1 predstavnik Ministrstva za delo, družino, socialne

zadeve in enake možnosti, 1 predstavnik Ministrstva za notranje zadeve, 1 predstavnik Ministrstva za zdravje, 1 predstavnik Ministrstva za kmetijstvo in okolje, 1 predstavnik Ministrstva za infrastrukturo in prostor, 1 predstavnik Kabineta predsednika vlade, 1 predstavnik Urada Republike Slovenije za mladino.

Nevladni akterji na področju mladinske politike so organizacije, ki delujejo v mladinskem sektorju. Polje mladinskega sektorja so področja, kjer poteka proces oblikovanja in uresničevanja mladinskih politik in mladinskega dela¹⁵. Kot takšen je definiran v 3. členu Zakona o javnem interesu v mladinskem sektorju. Organizacije v mladinskem sektorju so subjekti, ki so organizirani kot mladinske organizacije in organizacije za mlade. Preko podeljevanja statusa delovanja v javnem interesu in neposrednega zakonskega prepoznavanja mladinskih svetov je sektor prepoznan tudi s strani države (URSM 2016c).

Upoštevajoč vlogo in pomen za razvoj mladinskega dela in mladinske politike delimo organizacije v mladinskem sektorju na (URSM 2016c, 30. junij):

- mladinske svete,
- nacionalne mladinske organizacije,
- mladinske centre,
- druge nevladne organizacije.

Skupino mladinskih svetov delimo na Mladinski svet Slovenije in mladinske svete lokalnih skupnosti.

Mladinski svet Slovenije (MSS) je krovno združenje mladinskih organizacij, ki delujejo na nacionalnem nivoju. Podlago za ustanovitev in delovanje ima v Zakonu o mladinskih svetih (ZMS). Združuje nacionalne mladinske organizacije z različnimi interesnimi, nazorskimi ali političnimi usmeritvami. Trenutno združuje 13 organizacij, od tega 11 nacionalnih mladinskih organizacij in 2 pridruženi članici. MSS je ustanovni član Evropskega mladinskega foruma in zastopnik mladih iz Slovenije na evropskem nivoju. Ključni namen MSS je zagovarjanje interesov mladih in spodbujanje sodelovanja mladih pri oblikovanju politik, ki pomembno

¹⁵ Mladinsko delo je organizirano in ciljno usmerjeno oblika delovanja mladih in za mlade, v okviru katere mladi na podlagi lastnih prizadevanj prispevajo k lastnemu vključevanju v družbo, krepijo svoje kompetence ter prispevajo k razvoju skupnosti. Izvajanje različnih oblik mladinskega dela temelji na prostovoljnem sodelovanju mladih ne glede na njihove interesne, kulturne, nazorske ali politične usmeritve (Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju, 3. člen).

vplivajo na njihovo življenje in delo. Za doseganje tega sodeluje pri oblikovanju in implementaciji mladinske politike v Sloveniji. V tej vlogi prispeva k oblikovanju mladim prijaznega okolja, v katerem se ti lahko razvijajo v avtonomne, odgovorne, solidarne in aktivne posameznike ter člane družbe. V ožjem smislu si prizadeva za izboljšanje položaja mladih kot posebne družbene skupine (Mladinski svet Slovenije 2016).

Mladinski sveti lokalnih skupnosti (MSLS) so nosilci mladinskega dela in mladinske politike na lokalni ravni. Kot takšni predstavljajo platformo za sodelovanje mladih na lokalni ravni. Podlago za ustanovitev imajo v Zakonu o mladinskih svetih (ZMS), v svoji strukturi pa združujejo lokalne mladinske organizacije in lokalne enote nacionalnih mladinskih organizacij. Namen MSLS-jev je zastopanje interesa mladih pri občinskih oblasteh in se z njimi dogovarjati o aktivnostih, sredstvih in infrastrukturi, namenjenih mladim (URSM 2016c).

Nacionalna mladinska organizacija je prostovoljna organizacija, ki deluje kot društvo, zveza društev ali kot avtonomni sestavni del drugega subjekta (društva, sindikata, politične stranke), katere večino vodstva in članstva predstavljajo mladi v starosti od 15 do 29 let in je organizirana ter deluje na nacionalnem nivoju, ima najmanj 300 članov, lokalne enote pa ima v večini statističnih enot v državi (po klasifikaciji teritorialnih enot NUTS3). Njen namen je predstavljanje in razvijanje interesov mladih, opravljanje mladinskega dela v skladu s statutom organizacije in spodbujanje mladih k združevanju in participaciji v družbi. Trenutno v Sloveniji deluje 12 nacionalnih mladinskih organizacij s statusom delovanja v javnem interesu (URSM 2016c).

Mladinski center je organizirano funkcionalno središče za mlade, ki ga zagotavlja lokalna skupnost ali druga pravna oseba javnega ali zasebnega prava oziroma fizična oseba, v katerem se izvajajo programi v mladinskem sektorju in mladinsko delo na lokalni ravni. Mladinski centri (URSM 2016c):

- skrbijo za pogoje delovanja, druženja in drugih dejavnosti mladih posameznikov (ne glede na to, ali so člani mladinskih organizacij ali ne) in mladinskih organizacij lokalnih skupnosti;
- skrbijo za mladinsko infrastrukturo;

- zagotavljajo ustrezne prostorske pogoje in opremo za izvajanje mladinskega dela ter zagotavljajo ustrezno usposobljenost kadrov za podporo mladinskemu delu;
- nudijo pogoje za razvoj ustvarjalnih in kritičnih mladih posameznikov;
- razvijajo in izvajajo programe na področju informiranja in svetovanja ter neformalnega učenja;
- sodelujejo pri izvajanju mobilnosti mladih, prostovoljnem mladinskem delu, aktivnem državljanstvu, raziskovalnem delu mladih in pri povezovanju na mednarodni ravni in
- dajejo podporo drugim programom v mladinskem sektorju v lokalnem okolju.

Mladinski centri v Sloveniji se na nacionalni ravni združujejo v dve mrežni organizaciji, in sicer Mrežo MaMa in Ustanovo Pohorski bataljon.

Druge nevladne organizacije so nevladne, neprofitne ter prostovoljne organizacije, ki ne sodijo v nobeno od prej navedenih skupin. Mednje sodijo tudi organizacije, ki izvajajo tako imenovane podporne in servisne programe za mlade, to je programe, ki prispevajo k večji kvaliteti mladinskega dela, mladinske politike ali položaja mladih v Sloveniji (URSM 2016c).

4.3.6 Nacionalni program za mladino 2013 – 2022

Temeljna izhodišča za pripravo nacionalnega programa za mladino (NPM) so določena v ZJIMS-u, ki določa, da mora NPM definirati programe, finančni načrt s prikazom stroškov in virov, nosilce, pričakovane razvojne učinke in kazalnike merjenja učinkov, obdobja in roke uresničevanja programa (ZJIMS, 16. člen).

Na URSM so s pripravo podlag za oblikovanje NPM začeli v letu 2009. Prvi izziv na področju oblikovanja programa je bilo pomanjkanje podatkov o stanju na področju mladine v Sloveniji, saj od leta 2000 ni bila opravljena celovita raziskava mladih v Sloveniji. Ker je eno izmed temeljnih izhodišč NPM oblikovanje politike (policy), ki temelji na dejstvih in dokazih, je bilo pred nadaljevanjem procesa oblikovanja NPM nujno pridobiti ustrezne analize in raziskave mladih. Tako je URSM v letih 2009 in 2010 naročil izdelavo različnih raziskav in analiz (Med otroštvom in odraslostjo – Analiza položaja mladih v Sloveniji, Matrika ukrepov držav organov na področju mladinske politike, Mladinsko delo in mladinska politika na lokalni ravni, Mladina 2010), ki so predstavljale podlago za oblikovanje nacionalnega programa za mladino (ReNPM13-22 2013).

Pomembno podlago za pripravo NPM predstavljajo tudi temeljni nacionalni razvojni dokumenti in evropski dokumenti, ki zadevajo mlade. Nacionalni program se tako opira na Belo knjigo Evropske komisije, Evropski mladinski pakt, Prenovljeni okvir evropskega sodelovanja na področju mladih, pobudo Mladi in mobilnost ter druge dokumente, ki mlade obravnavajo skozi prizmo določene sektorske politike oz. področja (prav tam, 2013).

Temeljni cilj NPM je »Zagotoviti usklajeno izvajanje enotnega in pregledno urejenega sistema medresorskih prioritet in ukrepov, ki naj izboljša razmere oziroma ponudi rešitve problemov na ključnih točkah, kot so jih identificirali raziskovalci v zgoraj navedenih analizah in raziskavah ali pa so bili identificirani v javni razpravi« (prav tam, 4).

Na podlagi analiz in raziskav in ob upoštevanju slovenskih ter evropskih dokumentov, ki tako ali drugače posegajo na področje mladih, in posvetovanj z deležniki Nacionalnega programa za mladino 2013 – 2022 zajema naslednja področja (URSM 2016b):

- izobraževanje:
 - CILJI: Izboljšanje kompetenčne opremljenosti mladih in povečanje mednarodne (študijske) mobilnosti mladih.
- zaposlovanje in podjetništvo:
 - CILJI: Mladim olajšati začetek delovne kariere, izboljšati kakovost zaposlitev in omogočiti lažje usklajevanje poklicnega ter zasebnega življenja mladih.
- bivanjske razmere mladih:
 - CILJI: Zagotavljanje kapacitet in sistemsko urejene dostopnosti stanovanj za mlade ter vzpostavitev ustreznih podpornih mehanizmov.
- zdravje in dobro počutje:
 - CILJI: Spodbujanje redne telesne dejavnosti in uravnoveženega prehranjevanja; preprečevanje kajenja, tvegane in škodljive rabe alkohola in prepovedanih drog; zagotavljanje zdrave in varne zabave mladih ter obvladovanje nasilja; krepitev skrbi za spolno in reproduktivno zdravje mladih ter načrtovanje družine; krepitev pozitivnega duševnega zdravja in zmanjševanje umrljivosti zaradi samomora med mladimi; zagotavljanje višje ravni varnosti in zdravja pri delu za mlade delavce; izboljšanje prometne varnosti in zmanjšanje poškodb in smrti mladih v prometu; izboljšanje

potovalnih navad med mladimi kot zaveza k trajnostni mobilnosti ter zmanjševanje vplivov spreminjajočega okolja na zdravje mladih.

- mladi in družbe ter pomen mladinskega sektorja:
 - o CILJI: Spodbujanje participacije in enakopravne zastopanosti mladih žensk in moških; spodbujanje ustanavljanja in razvoja organizacij v mladinskem sektorju; razvoj ključnih področij mladinskega sektorja ter zagotavljanje delovanja neorganizirane mladine; spodbujanje vključevanja v mednarodno mladinsko delo in učnih mobilnosti v mladinskem delu ter njihova krepitev; okrepitev segmenta raziskav in analiz na področju mladine; spodbujanje prostovoljstva med mladimi; spodbujanje trajnostnega načina družbenega delovanja s poudarkom na prehodu v nizkoogljično družbo in zeleno gospodarstvo; večja socialna vključenost mladih z manj priložnostmi.
- kultura, ustvarjalnost, dediščina in mediji:
 - o CILJI: Skrb za dostopnost kakovostne kulturne ponudbe in participacijo mladih v kulturi; skrb za pismenost v slovenskem jeziku, drugih maternih jezikih in tujih jezikih ter medijsko pismenost ter skrb, da se kultura in ustvarjalnost v družbi prepoznata kot temelja splošne izobrazbe vsakega posameznika.

Za vsako od zgoraj naštetih področij so v NPM definirani splošni cilji in usmeritve. Ključ do njihove realizacije leži v izvedbenih načrtih, ki na posameznih področjih določajo specifične ukrepe za doseganje teh ciljev ter so usklajeni s proračunom Republike Slovenije. Z namenom spremljanja in evalvacije doseganja splošnih ciljev, NPM določa merilo uspešnosti in pričakovan razvojni učinek. Ta dva dejavnika se merita preko treh različnih kazalnikov: (1) Kazalniki vpliva (kazalniki se nanašajo na obstoj zakonodaje in njenih instrumentov ter proračunskih mehanizmov, ki so potrebni za uresničevanje zavez iz NPM), (2) Kazalniki učinkov (odgovarjajo na vprašanje, v kolikšni meri realizirani ukrepi izpolnjujejo zastavljene cilje NPM) in (3) Kazalniki rezultatov (ti kazalniki merijo, ali se je položaj mladih izboljšal/poslabšal kot posledica implementacije NPM). Kombinacija izvedbenih načrtov in evalvacije na podlagi opredeljenih kazalnikov naj bi omogočala ocenjevanje učinkov NPM in njegove morebitne korekcije. Velja izpostaviti, da mora ministrstvo, pristojno za mladino, o rezultatih izvajanja NPM poročati Svetu Vlade RS za mladino, ki lahko tudi poda pripombe in predloge za izboljšanje uresničevanja NPM (prav tam, 2013).

Nacionalni program za mladino definira tako načela in usmeritve samega NPM kot tudi splošne usmeritve oblikovanja mladinske politike v Sloveniji, ki predstavljajo vodilo pri lažšanju prehajanja mladih v odraslost in naj bi se vselej upoštevale ob oblikovanju in izvajanju javnih politik (policy), ki vplivajo na mlade. Te usmeritve so (prav tam 2013, 5):

- z izobraževanjem in usposabljanjem, tako formalnim kot neformalnim, zagotoviti mladim boljše možnosti;
- na podlagi politike zaposlovanja omogočiti mladim zagotovitev lastne ekonomske in socialne varnosti ter jim tako omogočiti pogoje za lažje osamosvajanje;
- zagotoviti mladim participacijo pri zanje pomembnih javnih politikah (na vseh družbenih področjih) in resničen vpliv na odločanje o njih;
- nameniti posebno pozornost zagotavljanju enakih možnosti med spoloma in preprečevanju diskriminacije;
- nameniti posebno pozornost dejavnikom tveganja, ki povzročajo revščino in socialno izključenost med mladimi;
- slediti načelom trajnostnega razvoja;
- slediti načelom medgeneracijskega sodelovanja oziroma zagotoviti večjo medgeneracijsko solidarnost;
- nameniti posebno pozornost zdravju in dobremu počutju mladih ter neenakostim v zdravju;
- zagotoviti mladim varen začetek poklicne poti.

NPM definira naslednje krovne smernice oblikovanja mladinske politike v Sloveniji (prav tam 2013, 5):

- usmerjeno in neprekinjeno vlaganje sredstev in pozornosti v mlade ter njihovo doseganje avtonomije;
- zagotavljanje obravnave mladih kot prioritete družbene skupine v vseh sektorskih javnih politikah;
- vzpostavljanje medsektorskega sodelovanja pri oblikovanju in implementaciji mladinske politike;
- poenotenje pojmovanja ciljne skupine mladih kot posameznikov, starih od 15 do 29 let, ki v družbi predstavljajo deprivilegirano skupino, v vseh javnih politikah;

- vključevanje mladih v strateško načrtovanje, vrednotenje in implementacijo mladinske politike na lokalni in nacionalni ravni;
- zagotavljanje pogojev za učenje in priložnosti za pridobivanje izkušenj z namenom omogočiti mladim razvoj znanj, spretnosti in kompetenc, ki jih potrebujejo za polno vključevanje na trg dela in v civilno družbo in ki povečujejo njihovo odpornost proti možnim družbenim, gospodarskim in okoljskim tveganjem v prihodnosti, ter zagotavljanje pogojev za neformalno in priložnostno učenje z okrepljenimi mehanizmi za priznavanje in potrjevanje takšnega učenja v nacionalnih okvirih kvalifikacij;
- vzpostavljanje sistema, ki omogoča preverjanje učinkovitosti mladinske politike in odkrivanje pomanjkljivosti v ukrepih te politike, ki se pojavijo bodisi pri nekaterih skupinah mladih, na določenih geografskih območjih ali ob določenih življenjskih razmerah;
- odpravljanje pomanjkljivosti v ukrepih mladinske politike;
- spodbujanje priprave strategij za mlade v lokalnih skupnostih v sodelovanju z mladimi in po smernicah tega programa.

Na podlagi opredeljenih usmeritev in smernic v NPM, ob upoštevanju ZJIMS-a in na podlagi intervjuja z dr. Petrom Debeljakom, lahko identificiramo naslednja načela mladinske politike v Sloveniji:

- dojemanje mladih kot vir in ne problem,
- medsektorski značaj mladinske politike,
- aktivna participacija mladih pri oblikovanju in sprejemanju mladinske politike,
- zagotavljanje enakih možnosti,
- zagotavljanje trajnostnega razvoja,
- oblikovanje politike (policy), ki temelji na dokazih in dejstvih.

Izvajanje NPM poteka v skladu s 16. členom ZJIMS, ki določa, da vlada na podlagi Nacionalnega programa za mladino sprejme izvedbeni načrt, s katerim operacionalizira izvajanje NPM za določeno obdobje. Izvedbeni načrt sestavljajo ukrepi in aktivnosti, preko katerih naj bi se dosegalo splošne cilje po posameznih prioritetnih področjih, ki so definirani v NPM. Vrednotenje izvajanja NPM je, kot sem predstavil, utemeljeno na kombinaciji treh tipov kazalnikov. Ker izvedbeni načrti NPM predstavljajo mehanizem za njegovo implementacijo, so podlaga za evalvacijo doseganja kazalnikov poročila o izvedbenih načrtih

nacionalnega programa. Poročila pripravlja URSM s pomočjo ministrstev, ki so dolžna poročati o doseganju kazalnikov, na podlagi katerih se vrednoti, ali izvedeni ukrepi in aktivnosti dosegajo zastavljene cilje Nacionalnega programa za mladino. Poročilo obravnavajo Vlada Republike Slovenije, Svet Vlade RS za mladino in pristojno delovno telo Državnega zbora (na podlagi sklepa Odbora DZ RS za izobraževanje, znanost, šport in mladino z dne 26.11.2014).

V praksi pa vrednotenje izvajanja nacionalnega programa za mladino v Sloveniji ne deluje. Vzrokov za to je več. Še vedno nimamo vzpostavljenega sistema za kontinuirano spremljanje položaja mladih in posledično vrednotenja učinkov izvajanja nacionalne mladinske politike. Drugi razlog je neprimeren sistem oblikovanja in izvajanja horizontalnih politik. Ministrstva so namreč povsem samostojna pri odločanju o tem, katere ukrepe in aktivnosti vključijo v izvedbene načrte NPM. Prav tako odsotnost realizacije ni sankcionirana. Vrednotenje doseganja kazalnikov, ki so opredeljeni v vsakokratnih izvedbenih načrtih, je prav tako v domeni ministrstev. Skratka, model mladinske politike je normativno odlično urejen, v praksi pa se kažejo številne pomanjkljivosti, ena izmed njih je tudi odsotnost primerne spremljanja implementacije Nacionalnega programa za mladino 2013 – 2022.

4.4.6 Sinteza mladinske politike v Sloveniji

Temeljni namen mladinske politike v Sloveniji je spodbujanje in lajšanje integracije mladih v ekonomsko, kulturno in politično življenje skupnosti (ZJIMS, 3. člen). Njen okvir in način izvajanja definira Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju, vsebinsko pa je opredeljena z nacionalnim program za mladino, ki ga pripravi pristojno ministrstvo v sodelovanju z organizacijami iz mladinskega sektorja, sprejme pa Državni zbor.

Za koordinacijo mladinske politike je zadolženo Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, za njeno implementacijo pa so zadolžena pristojna ministrstva. Nadzor nad izvajanjem mladinske politike ima Urad Republike Slovenije za mladino, osrednji upravni organ v Sloveniji, pristojen za mladino, ki skrbi tudi za spremljanje položaja mladih in učinke ukrepov na mlade. Na lokalni ravni so za implementacijo mladinske politike zadolžene občine.

Participacija mladih pri oblikovanju in izvajanju mladinske politike v Sloveniji je zagotovljena preko obveze, da morajo pri pripravi NPM sodelovati organizacije iz mladinskega sektorja,

preko Sveta Vlade Republike Slovenije za mladino in na podlagi Zakona o mladinskih svetih, ki v 6. členu določa, da morajo organi na lokalni ali nacionalni ravni o sprejemanju predpisov, ki vplivajo na življenje mladih, o tem predhodno obvestiti Mladinski svet Slovenije oz. lokalne mladinske svete, ter Zakona o skupnosti študentov, ki omogoča sodelovanje študentskih organizacij na področjih, ki vplivajo na življenje študentov.

Aktualni vsebinski okvir mladinske politike v Sloveniji definira Nacionalni programom za mladino 2013 – 2022. Če primerjamo načela slovenske mladinske politike (definirana v ZJIMS in ReNPM13 - 22) z načeli mladinske politike na ravni EU (definirajo jih Bela knjiga, Evropski mladinski pakt in Prenovljeni okvir evropskega sodelovanja na ravni EU) in v okviru Sveta Evrope, ugotovimo precejšnje ujemanje.

Tabela 4.3: Primerjava načel mladinske politike v Sloveniji, na ravni EU in v okviru Sveta Evrope

Načela mladinske politike v Sloveniji	Načela mladinske politike na ravni EU	Načela mladinske politike v okviru Sveta Evrope
- Dojemanje mladih kot vir in ne problem, - medsektorski značaj mladinske politike, - aktivna participacija mladih pri oblikovanju in sprejemanju mladinske politike, - zagotavljanje enakih možnosti, - zagotavljanje trajnostnega razvoja, - oblikovanje politike (policy), ki temelji na dokazih in dejstvih.	- Medsektorski značaj mladinske politike, - krepitev mladinske dimenzije v drugih sektorskih politikah, - dojemanje mladih kot vir in ne problem, - aktivna participacija mladih kot nujni predpogoj za kakršnekoli aktivnosti na področju mladinskih politik.	- Ukrepi in usmeritve mladinske politike morajo odražati heterogenost in različnost problemov in izzivov, s katerimi se pri odraščanju soočajo mladi, - za ustrezno in uspešno obvladovanje tveganj in priložnosti, ki so jim izpostavljeni mladi, je potreben medsektorski (holističen) pristop, kar rezultira v integrirani mladinski politiki, - mlade je potrebno razumeti kot vir in ne kot problem, - učenje za državljanstvo in aktivno državljanstvo mladih predstavljata jedro mladinske politike.

Podobno ugotovimo tudi pri primerjavi splošnih ciljev in usmeritev mladinske politike.

Tabela 4.4: Primerjava splošnih ciljev in usmeritev mladinske politike (Slovenija, EU, Svet Evrope)

Slovenija	EU	Svet Evrope
- Usmerjeno in neprekinjeno vlaganje	- Ustvariti več priložnosti in	- Smotno investirati v mlade na

sredstev in pozornosti v mlade ter njihovo doseganje avtonomije, - zagotavljanje obravnave mladih kot prioritete družbene skupine v vseh sektorskih javnih politikah, - vzpostavljanje medsektorskega sodelovanja pri oblikovanju in implementaciji mladinske politike, - vključevanje mladih v strateško načrtovanje, vrednotenje in implementacijo mladinske politike na lokalni in nacionalni ravni, - vzpostavljanje sistema, ki omogoča preverjanje učinkovitosti mladinske politike in odkrivanje pomanjkljivosti v ukrepih te politike, ki se pojavijo bodisi pri nekaterih skupinah mladih, na določenih geografskih območjih ali ob določenih življenjskih razmerah, - odpravljanje pomanjkljivosti v ukrepih mladinske politike, - spodbujanje priprave strategij za mlade v lokalnih skupnostih, v sodelovanju z mladimi in po smernicah tega programa, - zagotavljanje pogojev za učenje in priložnosti za pridobivanje izkušenj z namenom omogočiti mladim razvoj znanj, spretnosti in kompetenc, ki jih potrebujejo za polno vključevanje na trg dela in v civilno družbo in ki povečujejo njihovo odpornost proti možnim družbenim, gospodarskim in okoljskim tveganjem v prihodnosti, ter zagotavljanje pogojev za neformalno in priložnostno učenje z okrepljenimi mehanizmi za priznavanje in potrjevanje takšnega učenja v nacionalnih okvirih kvalifikacij.	enake možnosti za vse mlade na področju izobraževanja in na trgu dela, - spodbujati aktivno državljanstvo, socialno vključenost in solidarnost med vsemi mladimi.	koherenten način skozi prizmo razumevanja mladih kot priložnosti in ne kot način reševanja problemov, - vključiti mlade v strateško oblikovanje mladinskih politik in od njih pridobiti stališča glede učinkovitosti implementacije politik, - ustvariti priložnosti, pogoje za učenje in pridobivanje prakse, ki bodo mladim omogočile razvoj znanja, veščin in kompetenc za enakopraven nastop na trgu dela in v civilni družbi, - vzpostaviti sistem zbiranja podatkov, s katerimi bo moč demonstrirati učinkovitost mladinskih politik in odkriti, kako velik so t.i. razkoraki med politikami pri implementaciji mladinskih politik za mlade iz nekaterih socialnih skupin, geografskih področij in razmer. Zavezati se odpravi »razkorak med politikami«, kjer ti dokazano obstajajo.
--	--	--

Takoj opazimo, da je EU na področju definiranja splošnih ciljev mladinske politike bistveno bolj splošna, kot sta Slovenija in Svet Evrope. To je mogoče razložiti z naravo področja mladinske politike v EU, ki je šele preko vzpostavitve okvira za evropsko sodelovanje na področju mladine dosegla minimalni skupni imenoalec na tem področju. Sklepanje, da ima EU relativno nizek vpliv na nacionalno mladinsko politiko v Sloveniji, bi bilo napačno, kar lahko ponazorim tudi s primerjavo prioriteten področij, kot so definirana v Prenovljenem okviru za evropsko sodelovanje na področju mladine in Nacionalnem programu za mladino 2013 – 2022.

Tabela 4.5: Primerjava prioriteten področij

NPM 2013 – 2022	Prenovljeni okvir
Izobraževanje CILJ: Izboljšanje kompetenčne opremljenosti mladih in povečanje mednarodne (študijske) mobilnosti mladih.	Izobraževanje in usposabljanje CILJ: Spodbujati enak dostop mladih do visokokakovostnega izobraževanja in usposabljanja na vseh ravneh in nuditi priložnosti za vseživljenjsko učenje. Kot dopolnilo formalnem izobraževanju spodbujati in priznati neformalno učenje za mlade ter izboljšati povezave med formalnim izobraževanjem in neformalnim učenjem. Olajšati in podpirati prehod mladih med izobraževanjem in usposabljanjem ter trgom dela in zmanjšati zgodnjo opustitev izobraževanja.
Zaposlovanje in podjetništvo CILJ: Mladim olajšati začetek delovne kariere, izboljšati kakovost zaposlitev in omogočiti lažje usklajevanje poklicnega ter zasebnega življenja mladih.	Zaposlovanje in podjetništvo CILJ: Spodbujati vključevanje mladih na trg dela v vlogi zaposlenih ali podjetnikov. Olajšati in podpirati prehod med izobraževanjem in usposabljanjem ali iz brezposelnosti oziroma neaktivnosti na trg dela. Izboljšati možnosti za uskladitev poklicnega in družinskega življenja.
Zdravje in dobro počutje CILJ: Spodbujanje redne telesne dejavnosti in uravnoteženega prehranjevanja; preprečevanje kajenja, tvegane in škodljive rabe alkohola in prepovedanih drog; zagotavljanje zdrave in varne zabave mladih ter obvladovanje nasilja; krepitev skrbi za spolno in reproduktivno zdravje mladih ter načrtovanje družine; krepitev pozitivnega duševnega zdravja in zmanjševanje umrljivosti zaradi samomora med mladimi; zagotavljanje višje ravni varnosti in zdravja pri delu za mlade delavce; izboljšanje prometne varnosti in zmanjšanje poškodb in smrti mladih v prometu; izboljšanje potovalnih navad med mladimi kot zaveza k trajnostni mobilnosti ter zmanjševanje vplivov spreminjajočega okolja na zdravje mladih.	Zdravje in dobro počutje CILJ: Poskrbeti za zdravje in dobro počutje mladih s poudarkom na spodbujanju duševnega in spolnega zdravja, športa, telesne dejavnosti in zdravega načina življenja ter preprečevanju in zdravljenju poškodb, motenj prehranjevanja, odvisnosti in zlorabe.
Mladi in družbe ter pomen mladinskega sektorja CILJ: Spodbujanje participacije in enakopravne zastopanosti mladih žensk in moških; spodbujanje ustanavljanja in razvoja organizacij v mladinskem sektorju; razvoj ključnih področij mladinskega sektorja ter zagotavljanje delovanja neorganizirane mladine; spodbujanje vključevanja v mednarodno mladinsko delo in učnih mobilnosti v mladinskem delu ter njihova krepitev; okrepitev segmenta raziskav in analiz na področju mladine; spodbujanje prostovoljstva med mladimi; spodbujanje trajnostnega načina družbenega delovanja s poudarkom na prehodu v nizkoogljično družbo in zeleno gospodarstvo; večja socialna vključenost mladih z manj priložnostmi.	Participacija CILJ: Spodbujati participacijo mladih v predstavniški demokraciji in civilni družbi na vseh ravneh in v širši družbi. Prostovoljne dejavnosti CILJ: Podpirati prostovoljne dejavnosti mladih in v večji meri priznati njihovo vlogo v smislu pomembne oblike neformalnega učenja. Odpraviti ovire za prostovoljne dejavnosti ter spodbujati čezmejno mobilnost mladih. Socialna vključenost CILJ: Preprečevati socialno izključenost in revščino mladih ter medgeneracijski prenos takih težav in okrepiti vzajemno solidarnost med družbo in mladimi. Spodbujati enake možnosti za vse in preprečevati vse oblike diskriminacije.
Kultura, ustvarjalnost, dediščina in mediji CILJ: Skrb za dostopnost kakovostne kulturne ponudbe in participacijo mladih v kulturi; skrb za pismenost v slovenskem jeziku, drugih maternih jezikih in tujih jezikih ter medijsko pismenost ter skrb, da se kultura in ustvarjalnost v družbi prepoznata kot temelja splošne	Ustvarjalnost in kultura CILJ: Spodbujati ustvarjalnost in inovativno sposobnost mladih z bolj kakovostnim dostopom in participacijo v kulturi in kulturnega izražanja že v zgodnjem otroštvu ter tako spodbujati osebni razvoj, boljše učne sposobnosti, medkulturne veščine, razumevanje in

izobrazbe vsakega posameznika.	spoštovanje kulturne raznolikosti ter pridobivanje novih in prožnih spretnosti in znanj za prihodnje možnosti zaposlitve.
--------------------------------	---

Iz tabel 4.3, 4.4 in 4.5 je razvidno, da so načela, cilji in splošne usmeritve, ki smo jih identificirali na podlagi analize evropskih in nacionalnih dokumentov, mladinske politike EU in Sveta Evrope v veliki meri vplivale na razvoj slovenske mladinske politike. To potrjujejo tudi analize uvodnih besedil v ključnih nacionalnih dokumentih (Strategija URSM na področju mladinske politike do leta 2010, Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju in Nacionalni program za mladino 2013 – 2022), ki ali taksativno navajajo ali pa se sklicujejo na dokumente Sveta Evrope in Evropske unije s področja mladinske politike in navedbe dr. Debeljaka, ki je v intervjuju izpostavil, da je bil cilj pri NPM, da so prioriteta področij mladinske politike v Sloveniji usklajena s prioriteta področji mladinske politike EU (Debeljka 2016).

5. MODELI ZA ANALIZO MLADINSKE POLITIKE

Oblikovanje, izvajanje in evalvacija mladinske politike je kompleksen proces. Kot sem pokazal na primeru vzpostavitve slovenskega modela mladinske politike, nanj vplivajo tako mednarodni dejavniki kot tudi nacionalne okoliščine. Univerzalnega modela, s katerim bi lahko celovito analizirali in vrednotili mladinske politike, ni. So pa nekateri akterji predlagali nabor indikatorjev in pristopov, ki lahko služijo kot smernice pri vzpostavljanju in razvoju modelov mladinske politike, ki jih je smiselno upoštevati tudi pri analizah in evalvacijah mladinske politike. V nadaljevanju predstavljam modele, ki bi jih lahko uporabil za analizo in evalvacijo slovenske mladinske politike, in izpeljem predlog, kako izvesti celovito analizo mladinske politike v Sloveniji.

5.1 Model 5 C-jev in 4 D-jev

Model 5 C-jev in 4 D-jev je razvil Howard Williamson na podlagi realiziranih mednarodnih revizij nacionalnih mladinskih politik. Na podlagi revizij med leti 1997 in 2001 (revidirali so nacionalno mladinsko politiko Finske, Nizozemske, Švedske, Španije, Estonije, Romunije in

Luksemburga) so oblikovali model, ki je izhodišča za raziskave in razprave o mladinski politiki na evropski oz. medvladni ravni utemeljil na 7 področjih (Williamson 2012, 6):

- konceptualizacija mladine in mladinske politike,
- zakonodaja in proračun,
- strukture za implementacijo (vključno z ustavo in vlogo nacionalnih mladinskih svetov),
- razpon področij, ki jih pokriva mladinska politika,
- pomen različnih medsektorskih vprašanj, kot so enake možnosti, informiranje mladih in socialna vključenost,
- temelji za razvoj mladinskih politik (področje raziskovanja mladih, usposabljanja za tiste, ki delajo z mladimi, in priložnosti za diseminacijo dobrih praks),
- pristopi revidiranja, evalvacije in nadzora.

Naslednjih 7 revizij (revidirali so nacionalno mladinsko politiko Litve, Cipra, Norveške, Slovaške, Madžarske, Latvije in Malte), ki so potekale po zgoraj predstavljenem modelu, je pokazalo, da je zastavljeni model preveč okoren za revidiranje posameznih nacionalnih mladinskih politik, saj so se pojavile številne teme in razprave, ki jih ni bilo mogoče uvrstiti v zastavljeni model. Posledično je padla odločitev, da se pri oblikovanju modela osredotočijo na manjše število vsebinskih področij in da uporabijo model samo v obsegu, ki je primeren (Williamson 2012).

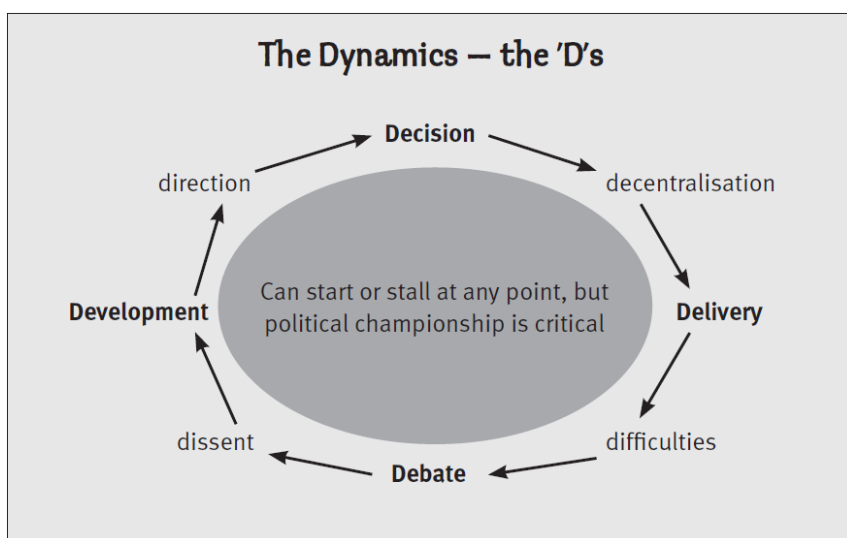
Kljub temu pa so izkušnje, ugotovitve in refleksije več kot desetletje trajajočega izvajanja mednarodnih revizij izoblikovale model oz. koncept, s katerim je moč analizirati in do neke mere tudi primerjati ter revidirati nacionalne mladinske politike (Williamson 2012).

Takšen model je poznan pod imenom »5 C-jev«, kjer C-ji predstavljajo sestavne dele oz. komponente, ki jih mora vsebovati vsaka nacionalna mladinska politika. Ti so (1) pokritost (Coverage), (2) kapaciteta (Capacity), (3) kompetentnost (Competence), (4) koordinacija (Co-ordination) in (5) stroški (Cost) (Williamson 2012, 78).

Pokritost je pojem, ki je povezan s področjem pokritosti geografskih območij in različnih družbenih skupin z ukrepi mladinske politike ter z naborom področji, ki so del nacionalne mladinske politike. Kapaciteta je pojem, ki je povezan z vprašanjem politične volje za oblikovanje in izvajanje mladinske politike, normativno urejenostjo mladinske politike in

učinkovitostjo struktur za njeno implementacijo. Preko tega pojma se izprašuje odnos med vlado in mladinskimi organizacijami. Kompetentnost je pojem, ki je povezan s praksami uresničevanja mladinske politike in vprašanjem profesionalizacije teh procesov. Koordinacija se nanaša na to, kako oz. v kolikšni meri je mladinska politika vertikalno in horizontalno skladna ter kako se skozi ti dimenziji dopolnjuje. Stroški se nanašajo na človeške in finančne vire, ki so na razpolago za implementacijo nacionalne mladinske politike (Williamson 2012).

Slika 5.1: Dinamike mladinskih politik



Vir: Council of Europe 2012b

Dopolnitev modela 5C-jev predstavlja model 4D-jev oz. dinamike mladinskih politik. Dodana vrednost modela D je, da v ospredje postavlja pomen politične odločnosti na področju oblikovanja in izvajanja mladinske politike. Namreč, ne glede na to, kakšen model ali okvir mladinske politike imamo vzpostavljen, je politična volja oz. odločnost ključna pri krepitvi ali upočasnitvi procesov oblikovanja in implementacije nacionalnih mladinskih politik (Williamson 2012).

Model, ki ga je oblikoval Williamson, je praktičen in enostaven za uporabo ter nam omogoča, da si odgovorimo na temeljna vprašanja, povezana z mladinsko politiko in njeno strukturo. Njegova pomanjkljivost pa je, da ne ponuja odgovorov na vprašanja, kot so, kako naj bi izgledal model mladinske politike, kako ga izvajati in kakšno naj bo sodelovanje z mladinskim sektorjem.

5.2 Osem standardov za kvalitetno mladinsko politiko

Evropski mladinski forum (YFJ) je v letu 2016 izdal Priročnik za kvalitetno mladinsko politiko, ki je namenjen mladinskim organizacijam, da z njegovo pomočjo ocenijo stanje na področju mladinske politike na evropski, nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Jedro priročnika predstavljajo standardi za kvalitetno mladinsko politiko. Namen standardov je opredeliti idealni kontekst, v našem primeru okvir mladinske politike, na podlagi katerega je moč identificirati strategije in ukrepe, s katerimi je moč nadgraditi obstoječi model ali okvir mladinske politike (YFJ 2016).

Model YFJ za analizo mladinske politike je matrica sestavljena iz 8 standardov kvalitete. Vsak standard vsebuje indikatorje in kriterije, ki so namenjeni pomoči pri presojanju, ali je standard dosežen ali ne. Matrica vsebuje naslednje standarde in indikatorje (YFJ 2016, 4 – 31):

- Na pravicah utemeljena mladinska politika (rights based approach)

Mladinska politika naj bi bila utemeljena na pravicah, ki so določene z mednarodnim okvirom človekovih pravic in zasledujejo načelo enakosti in nediskriminacije. Ta pristop od oblikovalcev politik (policy) zahteva, da dolgoročno zagotovijo uveljavljanje pravic mladih.

Indikatorji: (1) Pravice mladih so kot koncept prepoznane v relevantnih policy dokumentih; (2) Mladinska politika je utemeljena na konceptih pluralizma, človekovih pravic in demokracije ter naslavlja vse mlade enakopravno; (3) Mladinska politika podpira obstoječe pravne instrumente za zagotavljanje temeljnih človekovih pravic; (4) Mladinska politika prepozna mlade ne kot njene upravičence ampak kot nosilce pravic.

- Z dokazi podprta mladinska politika

Vse faze oblikovanja mladinske politike so podprte z zanesljivimi, relevantnimi, neodvisnimi in aktualnimi podatki ter raziskavami.

Indikatorji: (1) Kontinuirano raziskovanje položaja, prizadevanj in percepcij reprezentativnih skupin mladih; (2) Neodvisnost raziskovalnih procesov v vseh delih policy cikla; (3) Raziskave mladih so ustrezno podprte (finančno, kadrovsko, itd.); (4) Politika (policy) temelji na aktualnih informacijah in raziskavah.

- Participatorna mladinska politika

Participatorna mladinska politika v vseh fazah policy procesa omogoča vključevanje vseh deležnikov (mladinskih organizacij, mladih in vseh ostalih, organizacij ali posameznikov, na katere mladinska politika vpliva). Pri tem pa posebno pozornost namenja vključevanju marginalnih in ranljivih skupin deležnikov v te procese.

Indikatorji: (1) Vsi relevantni deležniki (organizacije civilne družbe in drugi sektorji) so vključeni v vse faze policy cikla; (2) Mladinske organizacije so vključene v vse faze policy cikla; (3) Javne institucije posebno pozornost namenjajo vključevanju neorganizirane mladine in mladih z manj priložnostmi v policy cikel.

- Večnivojska mladinska politika

Večnivojska mladinska politika je oblikovana, implementirana in evalvirana skozi ustrezno koordinacijo javnih institucij na lokalni, regionalni, nacionalni in evropski ravni. Pri tem je upoštevan princip subsidiarnosti, ki zagotavlja, da se mladinska politike izvajajo na ustrezni ravni, kar zagotavlja njeno učinkovitost.

Indikatorji: (1) Nacionalna strategija za mlade in mladinska politika prepoznavata obstoj večnivojskega izvajanja politike (policy); (2) Mladinska politika ali strategija na nacionalni, regionalni in lokalni ravni so koordinirane ter posledično komplementarne; (3) Ukrepi mladinske politike odražajo različne geografske in socio-ekonomske realnosti med različnimi nivoji upravljanja (nacionalni, regionalni, lokalni).

- Obstoj strateške mladinske politike

Strateška mladinska politika je utemeljena na krovni strategiji ali normativnem okviru in vsebuje dolgoročno vizijo in sklop merljivih ter časovno opredeljenih ciljev, identificirane ciljne skupinah in jasno opredelitev odgovornosti za njeno implementacijo in evalvacijo.

Indikatorji: (1) Obstoj krovne strategije; (2) Cilji mladinske strategije so merljivi, ustrezno podprti s sredstvi za njeno uresničevanje in časovno opredeljeni.

- Razpoložljivost virov za mladinsko politiko

Za mladinske organizacije, mladinske delavce in javne institucije so na voljo zadostna sredstva (finančna in kadrovska) za razvoj, implementacijo in evalvacijo mladinske politike.

Za krepitev zmogljivosti akterjev in struktur mladinske politike so na voljo podporno mehanizmi v obliki usposabljanj in finančne podpore za izvajanje takšnih aktivnosti.

Indikatorji: (1) Vlada mladinskim organizacijam namenja zadostna sredstva za aktivnosti, ki podpirajo proces implementacije mladinskih politik; (2) Javne institucije podpirajo mlade in mladinske organizacije z implementacijo aktivnosti za krepitev njihove zmogljivosti; (3) Javnim institucijam, ki so odgovorne za mladinsko politiko, je na voljo dovolj finančnih in kadrovskih virov.

- Politična odgovornost in zavezanost v mladinski politiki

Politična odgovornost in zavezanost v mladinski politiki pomenita, da odločevalci sprejemajo ustrezne ukrepe za implementacijo mladinske politike na transparenten način. Vzpostavljen naj bi bil ustrezen model objektivnega poročanja o teh procesih. Mladi in mladinske organizacije so aktivno vključeni v policy cikel, odločevalci pa so odgovorni za svoja dejanja.

Indikatorji: (1) Različni deležniki prevzemajo odgovornost za svoja dejanja in jih je možno tudi poklicati na odgovornost. (2) Oblikovalci politik redno poročajo o aktivnostih, ki so del policy cikla na področju mladinske politike. (3) Mladinske organizacije nadzorujejo implementacijo mladinske politike s ciljem zagotavljanja uresničevanja interesov in potreb mladih.

- Medsektorska mladinska politika

Medsektorska mladinska politika predvideva koordinacijo različnih ministrstev, uradov in drugih javnih institucij odgovornih za implementacijo in evalvacijo mladinske politike.

Indikatorji: (1) Obstoj učinkovitega in koordiniranega sodelovanja med različnimi sektorji, ministrstvi in drugimi relevantnimi akterji; (2) Mladinska dimenzija je del različnih sektorskih politik oz. je področju mladinske politike priznana horizontalna dimenzija; (3) Evalvacija mladinske politike se uporablja tudi kot mehanizem vzajemnega učenja različnih sektorjev na področju implementacije mladinske politike.

Standardi za kvalitetno mladinsko politiko, kot jih je definiral YFJ, predstavljajo dodano vrednost predvsem z vidika ustrezne umeščenosti mladih in mladinskih organizacij v mladinsko politiko in njihovih pričakovanj glede lastne vloge v celotnem policy ciklu. Še

vedno pa, s pomočjo osmih standardov in njim pripadajočih indikatorjev in kriterijev, ne moremo izvesti celovite analize mladinske politike.

5.3 Nabor temeljnih načel za oblikovanje in evalvacijo mladinskih politik

Youthpolicy.org je portal, ki ga upravlja think tank Youth Policy Press in je v zadnjih letih oblikoval globalno bazo podatkov o mladinskih politikah na globalni in nacionalni ravni. Na podlagi lastnih raziskovanj koncepta mladinske politike na globalni ravni, ob upoštevanju regionalnih procesov in razvojev mladinske politike ter na podlagi zaključkov 1. Globalnega foruma o mladinskih politikah, so oblikovali temeljna načela za oblikovanje in evalvacijo mladinskih politik in jih izrazili v 8 parih. Mladinska politika naj bi bila (Bacalso in Farrow, 2016):

1. Demokratična in participatorna
2. Medsektorska in transverzalna
3. Koherentna in koordinirana
4. Raziskana in oblikovana na podlagi dokazov
5. Primerno proračunsko opredeljena in financirana
6. Kompetentna in profesionalna
7. Nadzorovana in evalvirana
8. Odprta in dostopna

Youth policy Press pa je razvil tudi lasten model za analizo nacionalnih mladinskih politik, ki so ga poimenovali The Matrix. Model je osredotočen na oceno učinka, ki ga imajo javne politike na pravice mladih. Ocena je narejena na podlagi široke analize nacionalnih kontekstov, ki vsebujejo analizo položaja mladih, analizo političnega (policy) konteksta, analizo različnih političnih (policy) realnosti in analizo učinkov teh politik. Model je trenutno v fazi revizije in nadgradnje.

5.4 Model za analizo vpliva mladinske politike EU na nacionalne mladinske politike

Tanja Dibou (2013, 21) je razvila model, s pomočjo katerega je mogoče presojati, v kakšni meri so priporočila in usmeritve prenesene v nacionalne kontekste držav članic EU. Kot osnovo za ta model je vzela pristope na področju mladinske politike, ki so bili oblikovani in

sprejeti na ravni EU, ter definirala vprašanja, s katerimi je moč opraviti analizo prenosa teh principov v nacionalne mladinske politike držav članic. Ključno je, da je proces izpraševanja usmerjen v presojo dejanskega vpliva prenosa EU pristopov.

Tabela 5.1: Model za analizo nacionalnih mladinskih politik držav članic EU

Pristop EU	Vprašanja za analizo nacionalne mladinske politike
Mladi kot vir in ne problem	Kako nacionalni deležniki dojemajo mlade? Ali mladinska politika mlade predvsem ščiti ali jim daje priložnosti?
Prostovoljna implementacija splošnih ciljev mladinske politike EU	V kolikšni meri nacionalne strategije in mladinske politike korespondirajo z EU priporočili na področju mladinske politike? Ali mladinske politike držav članic reflektirajo načela mladinske politike EU? V kolikšni meri države članice implementirajo specifične ukrepe na področju izobraževanja, zaposlovanja, participacije, prostovoljstva, itd., ki so opredeljeni v EU strategiji za mlade 2010 -2018?
Mladinska dimenzija v različnih sektorskih politikah in medsektorski pristop	Katere so mladinske politike, ki vključujejo mladinsko dimenzijo? Kakšno sodelovanje obstaja na področju soočanja s problemi mladih? Ali obstaja sodelovanje med ministrstvi na področju mladih? Ali obstaja sodelovanje med različnimi deležniki na lokalni, regionalni in nacionalni ravni?
Aktivna participacija mladih	Ali država daje mladim priložnost, da participirajo v procesih odločanja? Kako je to organizirano? Kako so mladi obveščeni o teh priložnostih?
Strukturirani dialog	Kako so deležniki mladinske politike vključeni v procese odločanja na lokalni, regionalni in nacionalni ravni? Kako je organiziran proces izmenjave izkušenj in dobrih praks?
Večnivojski pristop mladinske politike	Kako so vzpostavljeni vezi med lokalno, regionalno in nacionalno ravno? Ali obstajajo mehanizmi za integrirano mladinsko politiko?

Vir: Dibou, 2013

5.5 Predlog modela za analizo mladinske politike v Sloveniji

Kako se lotiti analize mladinske politike v Sloveniji? Odgovor ni enoznačen. Noben od predstavljenih modelov ne omogoča celovite analize nacionalne mladinske politike. Celovita analiza je proces, ki nam omogoča identifikacijo akterjev mladinske politike, vlogo mladinskega sektorja in mladih pri njenem oblikovanju, izvajanju in vrednotenju, identifikaciji in analizi odnosov med akterji mladinske politike, narave večnivojskega upravljanja mladinske politike, vpliva nadnacionalnih ravni na nacionalno mladinsko politiko, spremljanje izvajanja mladinske politike in vrednotenje njenih učinkov. Za implementacijo celovite analize bo potrebno kombinirati več modelov oz. mehanizmov. Takšen pristop policy analize je poudarjal že Laswell, ko je pri opredelitvi lastnosti procesa analize politik poudaril nujnost multimetodskega pristopa ter upoštevanja družbenega konteksta in specifičnih problemov (Laswell v Fink Hafner 2002, 11).

Oba modela za analizo oz. revizijo (mednarodna revizija in The Matrix) nacionalne mladinske politike sta, kljub obsežnosti področij, ki jih revidirata, zmožna podati samo del odgovorov, ki jih potrebujemo za celovito analizo. Model Sveta Evrope nam pomaga identificirati gradnike

mladinske politike (njeno pokritost, kapaciteto, kompetentnost, koordinacijo in stroške), medtem ko model The Matrix analizira, kako učinki javnih politik vplivajo na zagotavljanje pravic mladih. Prednost modela Sveta Evrope je zagotovo v kontinuiteti izvajanja (20 revizij v zadnjih 20 letih), institucionalni zaslombi in kadrovski zasedbi raziskovalcev, ki sodelujejo pri njegovem izvajanju.

Preostala predstavljena modela se uporabljata za analizo določenega vidika ali značilnosti mladinske politike. Model Evropskega mladinskega foruma skozi definicijo standardov analizira kakovost nacionalne mladinske politike, model Diboujeve pa je namenjen analizi vpliva mladinske politike EU na nacionalne mladinske politike držav članic.

Nobeden izmed predstavljenih modelov ne omogoča vrednotenja učinkov mladinske politike. Še več, temu se eksplicitno izogibajo. Izpostaviti želim, da modeli, ki sem jih predstavil v prejšnjem poglavju, ne predstavljajo nabora najboljših modelov, ampak so to bolj ali manj vsi modeli, ki so na voljo.

Za celovito analizo modela mladinske politike v Sloveniji na podlagi pregledanih modelov predlagam kombinacijo različnih pristopov, kar predstavljam v sliki 5.1.

Slika 5.2 Predlog modela za analizo mladinske politike v Sloveniji



Ambicija predlaganega modela je celovita analiza mladinske politike v Sloveniji, ki bi omogočila, da na podlagi njenih rezultatov slovenska država reflektira in ustrezno korigira obstoječo mladinsko politiko. Časovno gledano je ta proces smiselno izvesti pred zaključkom letom 2020, kar bi omogočilo, da bi Slovenija v fazo priprave naslednjega nacionalnega programa za mladino (aktualni se izteče v letu 2022) vstopila opremljena s ključnimi izsledki in podatki, potrebnimi za pripravo novega programa. V vmesnem obdobju se bo izteklo tudi obdobje izvajanja prenovljenega okvira evropskega sodelovanja na področju mladinske politike, ki bo, glede na hiter razvoj tega področja na ravni EU in vse bolj negotovega položaja mladih v Evropi, zagotovo ponudil nadgradnjo obstoječega okvira.

Takšna časovna opredelitev izvedbe analize nam tudi omogoča, da izkoristimo institut mednarodne revizije nacionalne mladinske politike, ki jo izvaja Svet Evrope. S pomočjo te revizije bomo dobili analizo okvira mladinske politike, ki ga lahko uporabimo za podrobnejšo analizo njenih posameznih segmentov. Z revizijo bomo tudi preverili skladnost upoštevanja temeljnih načel in ciljev mladinske politike, kot jih je definiral Svet Evrope, v veliki meri pa smo jih, kot smo pokazali v tabeli 4.4, prenesli tudi v slovensko mladinsko politiko.

Aktivna participacija mladih je postavljena v samo jedro mladinske politike, zato menim, da morajo biti sestavni del celovite analize tudi stališča in mnenja mladih glede oblikovanja in izvajanja mladinske politike v Sloveniji. Pri tem je smiselno uporabiti že obstoječe instrumente za participacijo mladih v Sloveniji, kot sta strukturirani dialog in Svet Vlade RS za mladino. Kot osnovo za analizo s strani mladih predlagam uporabo analize s pomočjo 8 standardov kvalitetne mladinske politike.

Kot sem pokazal v tabeli 4.4 in 4.5 ima mladinska politika EU močan vpliv na našo mladinsko politiko, zato je pri analizi smiselno upoštevati tudi ta vidik. Pri tem ne mislim zgolj na analizo vpliva oblikovanja okvira mladinske politike, ampak predvsem na analizo vpliva na vsebine in področja nacionalne mladinske politike. Pri tem je uporaba modela Diboujeve le delno uporabna, zato si je na tem področju potrebno pomagati tudi z nacionalnimi poročili, ki jih mora Slovenija oddajati evropskim institucijam glede stanja na področju mladinske politike in z Evropskim poročilom o mladih (EU Youth Report).

Z uporabo do sedaj predlaganih mehanizmov oz. modelov za analizo bomo pridobili predvsem pregled presečnega stanja na področju mladinske politike v Sloveniji. Z drugimi besedami, katere so ciljne skupine, akterji mladinske politike, področja, cilji, itn. Še vedno pa nimamo ključnih podatkov o samem izvajanju mladinske politike in njenih učinkih, kar pomeni, da mladinske politike v Sloveniji ne vrednotimo na ustrezen način. Ker nisem identificiral modela, ki bi ga lahko direktno ali z modifikacijami uporabil za celovito analizo in vrednotenje mladinske politike v Sloveniji, predlagam uporabo kombinacije modelov, ki naj se uporabijo tako, da bodo zagotavljali proaktivno evalvacijo, ki bo formativnega in sumativnega značaja, za kar naj se uporabi kombinacija kvantitativnih in kvalitativnih metodologij.

Če to prevedem v konkreten predlog, to pomeni, da celovito analizo oblikovanja in izvajanja mladinske politike v Sloveniji utemeljim na izvedbi mednarodne revizije nacionalne mladinske politike Sveta Evrope in instrumentih EU za evropsko sodelovanje na področju mladinske politike (Poročilo EU o mladih in rezultati OMK na evropski ravni), s čimer bomo pridobili zunanjo evalvacijo našega modela mladinske politike. Te ugotovitve je potrebno nadgraditi z aktivno participacijo mladih pri oblikovanju analize, ki naj se realizira preko izvajanja strukturiranega dialoga in z uporabo Sveta Vlade RS za mladino. V tem procesu naj mladi analizirajo tako lastno vlogo v tem procesu kot tudi samo implementacijo mladinske politike

pri nas, pri čemer naj jim bo v oporo model 8 standardov kvalitetne mladinske politike. Ključno za celovitost te analize pa je vzpostavitev nacionalnega sistema spremljanja položaja mladih, ki naj upošteva zbrane indikatorje OZN za implementacijo WPAY, indikatorje EU na področju mladine in kazalnike Nacionalnega programa za mladino, s čimer bo omogočena realna evalvacija izvajanja mladinske politike v Sloveniji in njenih učinkov. Samo tako bomo pridobili celovite podatke, dokaze in trende glede položaja mladih v Sloveniji, ki bodo ključni za analizo uspešnosti aktualne in oblikovanje prihodnje mladinske politike, ki temelji na dokazih in dejstvih in je tudi v praksi v skladu z evropskimi in globalnimi smernicami na področju oblikovanja in izvajanja mladinske politike.

6. SKLEP

Namen diplomskega dela je raziskati model oblikovanja mladinske politike v Sloveniji. Pri tem raziskovanju me je vodilo vprašanje, v kolikšni meri sta na njen razvoj vplivala Svet Evrope in Evropska unija. Z analizo razvoja mladinske politike na ravneh obeh evropskih struktur sem ugotovil temeljne značilnosti mladinske politike na obeh ravneh.

Načela mladinske politike na ravni Sveta Evrope in Evropske unije so: aktivna participacija oz. državljanstvo mladih predstavljata jedro mladinske politike; pri oblikovanju in izvajanju mladinske politike je ključen medsektorski oz. holističen pristop, pri pripravi mladinske politike in njenih derivatov je potrebno mlade razumeti kot vir in ne kot problem. Poleg upoštevanja teh načel je ključno izhodišče za oblikovanje mladinske politike tudi to, da je temelječe na dejstvih in dokazih, ki kažejo realen položaj mladih

V prvi hipotezi sem zapisal, da se je mladinska politika v Sloveniji razvila na podlagi ciljev in usmeritev mladinske politike na ravni Sveta Evrope in Evropske unije. Slovenija je na področju razvoja mladinske politike z aktivnostmi pričela v letu 1991, ko se je ustanovil Urad RS za mladino. Smernice delovanja Urada RS za mladino so bile takrat precej sinhronizirane z aktivnostmi Sveta Evrope, kar sta v intervjuju izpostavila Škulj in Škvor. Slovenija je do leta 2000 letih zasledovala cilje in usmeritve Sveta Evrope, kar je pomenilo, da je razvijala predvsem področji informiranja in svetovanja (Škvor 2016). Temu pritrjuje tudi leta 1995 objavljen koncept informiranja in svetovanja za mlade, ki ga je pripravil URSM. V tem času je delovala tudi mešana komisija pri Uradu RS za mladino, katere namen je bil zagotoviti

participacijo mladih pri oblikovanju in izvajanju posameznih politik za mlade. Mešana komisija pa ni imela horizontalnega značaja, saj je bilo za sodelovanje mladih na področjih, ki se dotikajo mladih in niso bila v pristojnosti URSM (npr. zaposlovanje), potrebno ustanoviti mešano komisijo pri pristojnem ministrstvu. Ti procesi so bili dolgotrajni, saj je ustanavljanje komisije na ministrstvu, pristojnem za socialna vprašanja, trajalo več kot eno leto, dejansko pa tudi po ustanovitvi delo komisije ni zaživelo (prav tam, 2016). Konec devetdesetih je URSM začel s pripravo različic nacionalnega programa za mladino, vendar noben poizkus ni bil uspešen, ker ni obstajala zakonska podlaga za pripravo in sprejem takšnega programa (prav tam, 2016).

Na prelomu v novo tisočletje in pričetku pogajanj za članstvo Slovenije v Evropski uniji, se je naša država tudi na področju mladinske politike začela vse bolj ozirati na dogajanje v okviru EU. Škvor in Debeljak (prav tam) sta izpostavila, da je Slovenija od leta 2004 pri oblikovanju ciljev in usmeritev mladinske politike sledila predvsem EU. To se odraža tudi v leta 2005 sprejeti Strategiji URSM na področju mladinske politike do leta 2010. Strategija URSM je kot temeljna strateška cilja mladinske politike definirala mladinsko dimenzijo v sektorskih politikah, oblikovanje pravnega in institucionalnega okvira za mladinsko politiko ter spodbujanje participacije mladih v procesih odločanja o zadevah, ki se tičejo mladih. V strategiji opredeljeni strateški cilji odgovarjajo ciljem, ki so bili zapisani v Beli knjigi Evropske komisije. Pomembna razlika pa je v tem, da modelu mladinske politike po Strategiji URSM manjka izrazita horizontalna dimenzija, da je, bistveno manj kot na evropski ravni, poudarjena vloga aktivne participacije mladih ter izostanek dojemanja mladih kot vira in ne problema.

Slovenija je bistvene korake na področju vzpostavljanja nacionalne mladinske politike naredila šele po vstopu v Evropsko unijo. Leta 2010 je bil sprejet Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju, ki je vzpostavil ključne definicije na področju mladinske politike in dal podlago za sprejem nacionalnega programa za mladino. Državni zbor je leta 2013 sprejel Nacionalni program za mladino 2013 – 2022, ki je opredelil temeljna načela, cilje in področja mladinske politike v Sloveniji. Temeljna načela so dojemanje mladih kot vir in ne kot problem, medsektorski značaj mladinske politike, aktivna participacija mladih pri oblikovanju in sprejemanju mladinske politike, mladinska politika mora biti oblikovana na dejstvih in dokazih ter zagotavljanje enakih možnosti in trajnostnega razvoja. Na ravni načel se naša

mladinska politika skoraj povsem ujema z načeli mladinske politike na ravni EU in v okviru sveta Evrope, kar smo pokazali tudi v tabeli 4.3. Podobno pokažejo primerjave splošnih ciljev in prioritetenih področij v tabeli 4.4 in 4.5. Na podlagi te analize ujemanja načel in ciljev mladinske politike v Sloveniji in mladinske politike EU oz. na ravni Sveta Evrope lahko potrdimo prvo hipotezo.

Na papirju izgleda vse tako, kot mora biti. Zaradi odsotnosti celovite analize izvajanja modela mladinske politike v Sloveniji smo v intervjuju z dr. Debeljakom dobili dragocen vpogled v implementacijo. Debeljak (2016) je izpostavil, da mladinska politika pri nas dejansko ne deluje po načelu mladi so vir in ne problem, saj se posamezni sektorji premaknejo šele takrat, ko položaj mladih znotraj njihovega področja postane ekscesen (npr. področje zaposlovanja v letu 2012). Poleg tega se je strinjal, da je razkorak med politikami oz. t.i. policy gap na področju mladinske politike v Sloveniji precejšen. Razlog za to vidi v modelu za oblikovanje horizontalnih politik, kjer ministrstva sama odločajo o tem, kaj vključiti v nacionalni program in kaj ne. Poleg tega pa se neizvajanje ukrepov ne problematizira ali kako drugače naslavlja. Izpostavil je tudi pomanjkanje participacije mladih in pritiska, ki bi lahko deloval kot katalizator sprememb, ter nemoč URSM kot koordinatorja mladinske politike pri nas, ki nima moči, da bi finančno opredmetil NPM. Problem ostaja tudi na področju rednega spremljanja in raziskovanja položaja mladih, saj še vedno ni vzpostavljeno partnerstvo ali pristop, ki bi to zagotavljal (Debeljak, 2016).

Odmev problemov, ki jih je izpostavil dr. Debeljak, še toliko bolj krepi prepričanje, da je v Sloveniji nujno potrebno opraviti celovito analizo modela mladinske politike. Kot drugo hipotezo smo postavili, da je za celovito analizo mladinske politike v Sloveniji potrebno uporabiti kombinacijo več različnih modelov za analizo mladinske politike ter jih kombinirati z uporabo klasičnih pristopov vrednotenja, ki se izvajajo v okviru policy analiz. Pregled obstoječih modelov je pokazal, da ti tega ne omogočajo, ker so ali preozko ali presplošno zastavljeni, poleg tega pa noben od njih ne omogoča vrednotenja učinkov mladinske politike. Zaradi tega sem oblikoval predlog modela za celovito analizo mladinske politike v Sloveniji, v katerega sem vključil predstavljene modele oz. orodja ter predlagal uporabo ex post sumativnega vrednotenja učinkov mladinske politike. S tem sem v celoti potrdil tudi drugo hipotezo. Vprašanje celovite analize modela mladinske politike v Sloveniji ni zgolj vprašanje, s katerim bi se ukvarjali na akademski ali znanstveni ravni. Glede na položaj mladih v

Sloveniji je za mlade generacije ključno, da javne politike, ki so jim namenjene, dosegajo svoje namene in cilje. Če mladinska politika, kot je opredeljena na normativni ravni in vsebinsko definirana v NPM 2013 - 2022, ni izvajana v skladu z načeli in ne dosega načrtovanih učinkov, moramo to čim prej dokazati, saj ima lahko eksperimentiranje z mladimi dolgoročne negativne učinke na celotno slovensko družbo.

7 LITERATURA

1. Anderson, James. E. 1984. *Public Policy Making An Introduction*, 3rd edn. Boston: Houghton Mifflin.
2. Angel William D., ur. 2005. *Comparative analysis of national youth policies*. Dostopno prek: <http://www.unicef.org/lac/spbarbados/Planning/Global/Youth/en-NeuICNYPComparativeStudyonNYPsaktuell-2005.pdf> (2. avgust 2016).
3. Bacalso Cristina in Farrow Alex. 2016. *Youth Policies from around the world: International practices and country examples*. Dostopno prek: http://www.youthpolicy.org/library/wp-content/uploads/library/Youth_Policy_Working_Paper_01_201603.pdf (10. avgust 2016).
4. Banjac, Marinko. 2014. Governing Youth: Configuration of EU Youth policy. *CEU Political Science Journal* (3-4). Dostopno prek: http://is.muni.cz/repo/1231724/Kaniok_CEU.pdf (23. julij 2016).
5. *Baku Commitment to Youth Policies*. 2014. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/democracy/news/2014/Baku_Commitment_YouthPolicies_30-10-14.pdf (6. avgust 2016).
6. Bart, Simon, Mürsepp, Liisa, Rannala, Ilona-Evelyn, Taru, Marti in Toots, Maarja. 2014. *Youth and Public Policy in Estonia*. Berlin: Youth Policy Press. Dostopno prek: http://www.youthpolicy.org/pdfs/Youth_Public_Policy_Estonia_En.pdf (28. julij 2016).
7. Birkland, Thomas A. 2001. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Armonk (NY): M.E. Sharpe.
8. Bizjak Zupanc, Tinkara in Škulj, Janez. 2010. *Prenovljeni okvir evropskega sodelovanja na področju mladine*. Ljubljana: Movit. Dostopno prek: http://www.movit.si/fileadmin/movit/OZAVOD/Publikacije/Tematske/2010_EU_sodelovanje_na_podrocju_mladine.pdf (5. julij 2016).
9. Boljka, Urban. 2011. *Monitoring of national youth policies*. Dostopno prek: <http://www.irdo.si/skupni-cd/cdji/cd-irdo-2011/referati/plenarni-2-dan-boljka.pdf> (21. avgust 2016).
10. Caluwaerts, Lieve. 2011. *A contribution to youth work and youth policy in Europe, Report of the Belgian EU presidency on Youth 1/7/2010 – 31/12/2010*. Dostopno

- prek: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2010_Belgian_EU_Presidency_report_en.pdf (20. julij 2016).
11. Copeland, Paul in Haar, Beryl. 2011. *EU Youth Policy: A Waterfall of softness*. Dostopno prek: <http://media.leidenuniv.nl/legacy/rm-hsz-2011-02.pdf> (9. avgust 2016).
 12. Council of Europe. 1986. *1st Conference of European Ministers responsible for Youth*. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Min_Conferences/1_CEMRY_report_en.pdf (20. julij 2016).
 13. --- 1987. *2nd Conference of European Ministers responsible for Youth "Strategies for European youth policies in the approach to the year 2000"*. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Min_Conferences/2_CEMRY_report_en.pdf (20. julij 2016).
 14. --- 1990. *3rd Conference of European Ministers responsible for Youth "Youth mobility in Europe"*. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Min_Conferences/3_CEMRY_report_en.pdf (20. julij 2016).
 15. --- 1993. *4th Conference of European Ministers responsible for Youth "Young people in Greater Europe"*. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Min_Conferences/4_CEMRY_report_en.pdf (20. julij 2016).
 16. --- 1995. Informal meeting of European ministers responsible for youth "Appraisal of and prospects for youth work at the Council of Europe". Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Min_Conferences/Informal_1995_en.pdf (20. julij 2016).
 17. --- 1998. Conference of European ministers responsible for youth. *Final Declaration Young people: active citizens in a future Europe Human Rights - Participation – Solidarity*, sprejeta 29. aprila. Dostopna prek: http://www.coe.int/t/dg4/youth/IG_Coop/5_CEMRY_declaration_en.asp#TopOfPage (20. julij 2016).
 18. --- 2000. *New Developments in National Youth Policies*. Dostopno prek: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2000_dev_YP_en.pdf (14. julij 2016).

19. --- 2002. Conference of European ministers responsible for youth.. *Final Declaration »Youth constructing Europe*, sprejeta 9. novembra. Dostopna prek: http://www.coe.int/t/dg4/youth/IG_Coop/6_CEMRY_declaration_en.asp#TopOfPage (20. julij 2016).
20. --- 2003a. *Experts on Youth Policy Indicators, Third and concluding meeting*. Dostopno prek: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2003_YP_indicators_en.pdf (15. julij 2016).
21. --- 2003b. *Guidelines for implementation of the international reviews of national youth policies*. Dostopno prek: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Guidelines_CDEJ_Youth_Policy_Reviews_en.pdf. (21. julij 2016).
22. --- 2005a. *Youth policy – Here and now*. Dostopno prek: <http://www.swedenabroad.com/SelectImage/54130/YouthPolicyReportRevised.pdf> (4. julij 2016).
23. --- 2005b. Conference of European ministers responsible for youth. *Final Declaration »Human dignity and social cohesion: youth policy responses to violence*. MJN-7(2005) rev, sprejeta 24. septembra. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dg4/youth/IG_Coop/7_CEMRY_declaration_en.pdf (20. julij 2016).
24. --- Council of ministers. 2008a. *Resolution on the youth policy of Council of Europe*. CM/Res(2008)23, sprejeta 25. novembra. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dg4/youth/IG_Coop/8_CEMRY_CM_resolution2008_23_en.asp#TopOfPage (20. julij 2016).
25. --- 2008b. *Final Declaration: “The future of the Council of Europe youth policy: AGENDA 2020*, sprejeta 11. oktobra. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dg4/youth/IG_Coop/8_CEMRY_declaration_en.asp#TopOfPage (20. julij 2016).
26. --- Council of Ministers. 2012a. *Report of the 9th Council of Europe Conference of ministers responsible for youth*. CM(2012)152 obravnavano 29. novembra. Dostopno prek: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/Min_Conferences/9_CEMRY_Report_en.pdf (20. julij 2016).
27. --- 2012b. *Compendium of Council of Europe approaches to key youth policy and youth work issues*. Dostopno prek: <https://www.coe.int/t/dg4/>

- youth/Source/Resources/PR_material/2012_Compendium_all_en.pdf (19. julij 2016).
28. Council of European Union. 2010. *Youth on the move – promoting the learning mobility of young people*. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011H0707\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011H0707(01)) (3. avgust 2016).
 29. Cugmas, Mateja. 2011. *Vrednotenje evropskega sodelovanja na področju mladinske politike v Sloveniji*. Diplomsko delo. Univerza v Ljubljani. Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska_dela_1/pdfs/mb11_cugmas-mateja.pdf (5. julij 2016).
 30. Črnak-Meglič, Andreja. ur. 2005. *Otroci in mladina v prehodni družbi, Analiza položaja v Sloveniji*. Maribor: Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad Republike Slovenije za mladino
 31. Daugbjerg, Carsten in Marsh, David. 1998. Explaining Policy Outcomes: Integrating the Policy Network Approach with Macro-Level and Micro-Level Analysis V Comparing Policy Networks, ur. David Marsh. Buckingham: Open University Press.
 32. Debeljak, Peter. 2009. Mladinska politika V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 325 – 330. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
 33. Debeljak Peter. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 29. julij 2016.
 34. Denstad, Finn Yrjar. 2009. *Youth Policy Manual How to develop a national youth*, Strasbourg: Council of Europe. Dostopno prek: http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/7110707/YP_Manual_pub.pdf/7b17e1e6-e8b6-4041-902e-3b3ad0973c45 (3. julij 2016).
 35. Desmet, Ellen. 2010. *The European and International Policy Agendas on Children, Youth and Children's Rights*. Dostopno prek: http://www.youthpolicy.org/library/wp-content/uploads/library/2010_Institutional_Youth_Agendas_Eng.pdf (20. julij 2016).
 36. Devlin, Maurice. 2010. Young people, Youth Work and Youth Policy: European Developments. *Youth Studies Ireland* 5(2). Dostopno prek: <http://youthworkireland.ie/images/uploads/general/youngpeopleyouthpolicy.pdf> (30. julij 2016).
 37. Deželan, Tomaž. 2010. Vpliv civilne družbe na mladinske politike, Študija primera Dimenzija: Vpliv civilne družbe na druga področja in sektorje (Analiza vpliva na

- javne politike) V *Civilna družba v Slovenji*, ur. Tatjana Rakar, 119 – 136. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: http://www.dezelan.si/wp-content/uploads/2012/03/Civilna_druzba_v_Sloveniji_SLO.pdf (28. julij 2016).
38. Dibou, Tanja. 2013. *The role of EU in development of a national youth policy*. Dostopno prek: https://www.academia.edu/3559432/THE_ROLE_OF_THE_EU_IN_DEVELOPMENT_OF_A_NATIONAL_YOUTH_POLICY (26. julij 2016).
39. Dibou, Tanja. 2012. Towards a better understanding of the model of EU youth policy. *Studies of Changing Societies: Youth Under Global Perspective* 1 (5) 1536. Dostopno prek: http://www.youthpolicy.org/wp-content/uploads/library/2012_Towards_Better_Understanding_EU_Youth_Policy_Eng1.pdf (4. avgust 2016).
40. Doblekar, Nina. 2009. *Aktivno državljanstvo v slovenski mladinski politiki*. Magistrsko delo. Univerza v Ljubljani. Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_doblekar-nina.pdf (10. julij 2016).
41. Državni zbor Republike Slovenije. 2014. *Zapis 6. nujne seje Odbora za izobraževanje, znanost, šport in mladino*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=pmagdt&uid=4C5B1C7F168D3ED3C1257D9E00426D4F> (10. avgust 2016).
42. Dunn, William N. 2008. *Public policy analysis: an introduction* 4th ed. Upper Saddle River (New Jersey): Prentice Hall.
43. Dye, R. Thomas. 1972. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
44. --- 1992. *Public Policy Analysis*. New Jersey: PrenticeHall.
45. Eberhard, Laurence. 2002. *The Council of Europe: Thirty years of experience*. Strasborug: Council of Europe. Dostopno prek: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Publications/2002_CoE_Youth_30_years_experience_en.pdf (10. julij 2016).
46. EUCoE youth partnership. 2010. *A Belgian EU Presidency-Youth Note*. Dostopno prek: <http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/1663178/European+and+international+policy+Agendas+on+children,+youth+and+children's+rights+2012-2014.pdf/2727fc23-f007-4369-8d7f-d64b0568cecb> (5. avgust 2016).

47. European Youth Forum. 2002. *11 indicators of a (national) youth policy*. Dostopno prek: http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/CoE_indicators.pdf (5. avgust 2016).
48. --- 2006. *Policy paper on the Future of EU Youth Policy Development*. Dostopno prek: https://www.jugendpolitikeneuropa.de/downloads/4-20-2278/FutureEU_Youth_Policy.pdf (5. avgust 2016).
49. --- 2008. *Key principles for the new framework for European cooperation in the youth field*. Dostopno prek: http://www.youthforum.org/assets/2013/10/0781-08-FINAL_FutureEUyouthpolicy1.pdf (26. julij 2016).
50. --- 2016. *A toolkit on Quality Standards for Youth Policy*. Dostopno prek: http://www.youthforum.org/assets/2016/06/Toolkit_Quality_Standards.pdf (2. avgust 2016).
51. Evropska komisija. 2001. *Bela knjiga Evropske komisije: Nova spodbuda za evropsko mladinsko politiko*. Dostopno prek: http://www.ursm.gov.si/fileadmin/ursm.gov.si/pageuploads/doc/Bela_knjiga.doc (2. avgust 2016).
52. --- 2005. *Evropski mladinski pakt*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c11081> (2. avgust 2016).
53. --- 2009a. *Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu svetu in Odboru regij: Strategija EU za mlade – vlaganje v mlade in krepitev njihove vloge in položaja Prenovljena odprta metoda koordinacije za obravnavo izzivov in priložnosti za mlade*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0200> (2. avgust 2016).
54. --- Svet EU. 2009b. *Resolucija Sveta o prenovljenem okviru za evropsko sodelovanje na področju mladine (2010 – 2018)*. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2009.311.01.0001.01.SLV&toc=OJ:C:2009:311:TOC (2. avgust 2016).
55. --- 2011a. *Commission Staff Working Document: On EU indicators in the field of youth*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/youth/library/publications/indicator-dashboard_en.pdf (3. avgust 2016).

56. --- 2011b. *Assessing practices for using indicators in the fields related to Youth. Final Report of the European Commission DG Education and Culture*. Dostopno prek: http://pjp-eu.coe.int/documents/1017993/2354313/ECORYS_Final_Report.pdf/17c2f24d-e10f-41d9-9b60-e10ef5f8330c (9. avgust 2016).
57. --- 2012. *Skupno poročilo Sveta in Komisije za leto 2012 o izvajanju prenovljenega okvira za evropsko sodelovanje na področju mladine (2010–2018)*. Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52012XG1220\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52012XG1220(01)) (2. avgust 2016).
58. --- 2015. *EU Youth Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/youth/library/reports/youth-report-2015_en.pdf (3. avgust 2016).
59. --- 2016. *Evaluation of the EU Youth Strategy and the Council Recommendation on the mobility of young volunteers across the EU. Final Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/evaluations/docs/youth/youth-strategy-2016_en.pdf (10. avgust 2016).
60. Evropska unija. 1992. *Treaty of Maastricht on European Union*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0026>. (19. julij 2016).
61. Fink-Hafner, Danica in Lajh, Damjan, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
62. Fink-Hafner, Danica. 2007. *Uvod v analizo politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
63. France, Alan. 2007. *Understanding Youth in Late Modernity*. Berkshire: Open University Press.
64. Howlett, Michael in Ramesh M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
65. Holtom Duncan, Williamson Howard in Watkins John. 2016. *Key issues in developing and implementing youth policy strategic documents*. Zagreb: Mreža mladih Hrvatske.
66. Jenkins, William I. 1978. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.

67. Karsten, Andreas, Muir, John, Ohana, Yael in Wolszczak, Grzegorz. 2013. *Research Handbook 2013/2014*. Dostopno prek: http://www.youthpolicy.org/pdfs/researchhandbook_v2.pdf (10. avgust 2016).
68. Klepec, Vesna. 2007. *Problemi implementacije priporočenih skupnih evropskih politik – primer resolucije o znakovnih jezikih gluhih*. Magistrsko delo. Univerza v Ljubljani. Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_Klepec-Vesna.PDF (14. avgust 2016).
69. Kuhar, Metka in Vesna Leskošek. 2008. Mladinsko delo na lokalni ravni: primerjalna analiza petih držav. *Socialna pedagogika* 12: 325 – 344.
70. Lauritzen, Peter. 2008. *Eggs in a pan*. Strasbourg: Council of Europe. Dostopno prek: <https://www.coe.int/t/dg4/eycb/Source/Peter%20Lauritzen%20book.pdf> (12. julij 2016).
71. Lavrič, Miran, ur. 2011. *MLADINA: 2010 Družbeni profil mladih*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad Republike Slovenije za mladino.
72. Lebič, Tadej. 2016. *Razvoj modela organiziranja mladinskega centra v Sloveniji*. Magistrsko delo. Univerza v Mariboru. Ekonomsko-poslovna fakulteta. Dostopno prek: <https://dk.um.si/Dokument.php?id=88417&lang=eng> (29. julij 2016).
73. Mezen, Phil, 2004, *The Changing State of Youth*, New York: Palgrave
74. Mihelj, Vlado. 2002. *Mladina 2000 Slovenska mladina na prehodu v tretje tisočletje*. Maribor: Založba Aristej.
75. Mladinski svet Slovenije. 2016a. *Osnovni podatki*. Dostopno prek: <http://mss.si/o-mss/osnovni-podatki/> (12. julij 2016).
76. ---. 2016b. *Evropski mladinski forum*. Dostopno prek: <http://mss.si/sodelujemo/evropski-mladinski-forum/> (12. julij 2016).
77. Murn, Karmen. 2011. *Mladinsko delo in mladinska politika na lokalni ravni*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad Republike Slovenije za mladino. Dostopno prek: http://mlad.si/files/knjiznica/mladinsko_delo_in_mladinska_politika_na_lokalni_ravni.pdf (10. julij 2016)
78. Nagel, Stuart S., ur. 2002. *Handbook of public policy evaluation*. London: Sage Publications, Inc.

79. Nastran Ule, Mirjana, ur. 1996. *Mladina v devetdesetih: analiza stanja v Sloveniji*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče in Ministrstvo za šolstvo in šport Republike Slovenije, Urad Republike Slovenije za mladino.
80. Naumovski, Borko. 2011. *EU Youth Policies: The transition of the independant »Youth in Action« to the integrated »Erasmus for All« program and its future impact on Youth Organisations and their work*. Master Thesis. University of Applied Sciencies. Department of Social and Cultural Studies. Dostopno prek: https://www.salto-youth.net/downloads/toy_trainer_download-file-1597/MA%20Thesis%20EU%20You%20th%20Policies.pdf. (8. avgust 2016).
81. Organizacija združenih narodov. 2010. *The World Programme of Action for Youth*. Dostopno prek: <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wpay2010.pdf> (8. avgust 2016).
82. Organizacija združenih narodov. 2012. *Proposed set of indicators for the World Programme of Action for Youth*. Dostopno prek: http://www.youthpolicy.org/library/wp-content/uploads/library/2012_UN_Indicators_Action_For_Youth_Eng.pdf (8. avgust 2016).
83. Pazlar, Nina. 2009. *Profil mladinskega delavca v Sloveniji danes in v prihodnosti*. Diplomsko delo. Univerza v Ljubljani. Fakulteta za družbene vede. Dostopno preko: <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/pazlar-nina.pdf> (7. julij 2016).
84. Praprotnik Laura. *Analiza nabora instrumentov za vključevanje mladih*. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/konferenca_o_participaciji_otrok_in_mladostikov_2014/slovensiki_dokumenti/Analiza_nabora_instrumentov_za_vkljucevanje_mladih.pdf (17. julij 2016).
85. *Resolucija o Nacionalnem programu za mladino 2013-2022* (ReNPM1322). Ur. l. RS 90/2013. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO93> (5. julij 2016).
86. Roberts, Ken. 2009. *Youth in transition*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
87. Roche, Jeremy in Tucker, Stanley, ur. 1997. *Youth in Society*. London: Sage Publications Inc.
88. Schild, Hans Joachim, Williamson, Howard, Wicke, Hans-Georg, Lambert, Koen. 2013. *The think tank on youth policy in Europe*. Dostopno prek: <http://pjp->

eu.coe.int/documents/1017981/7110692/3+Youth+Policy+Article.pdf/7f45c7b4-1ca7-429a-9a01-7f04923fe3f9 (15. junij 2016).

89. Siurala, Lasse. 2007. A European framework for youth policy. What is necessary and what has already been done?. *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* 2 (4), S. 377-390. Dostopno prek: http://www.pedocs.de/volltexte/2009/1028/pdf/Siurala_A_European_Diskurs_2007_4_D.pdf (16. julij 2016).
90. Svet Evrope. 2005. *Varšavski deklaracija Akcijski načrt*. Dostopno prek: http://www.svetevrope.si/sl/predstavitev_sveta_evrope/varsavski_vrh/akcijski_nacrt/ (20. julij 2016).
91. Škvor, Zorko. 2016. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 9. avgust 2016.
92. Škulj, Janez. 2008. Mladinska politika. *Mladje* 20: 8-9. Dostopno prek: http://www.movit.si/fileadmin/movit/OZAVOD/Publikacije/Mladje/Mladje_20_Mladinsko_delo_2008.pdf (10. julij 2016).
93. Škulj, Janez. 2016a. *Prispevki k zgodovini razvoja mladinskega sektorja*. Ljubljana: Movit.
94. Škulj, Janez. 2016b. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 22. julij 2016.
95. Šporar, Primož. 2012. *Dobro za mlade Orodje za vrednotenje politik, predpisov in ukrepov za mlade*. Dostopno prek: http://www.mladi-in-obcina.si/wp-content/uploads/Knjiznica/publikacije/Dobro_za_mlade.pdf (30. julij 2016).
96. UNESCO. 2016. UNESCO and Youth – Strategy. Dostopno prek: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/youth/strategy/> (8. avgust 2016).
97. Urad Republike Slovenije za mladino. 2005. *Strategija Urada RS za mladino na področju mladinske politike do leta 2010*. Dostopno prek: http://www.ursm.gov.si/fileadmin/ursm.gov.si/pageuploads/doc/Strategija_urada.doc (1. avgust 2016).
98. --- 2006. *Nacionalno poročilo*. Dostopno prek: http://www.ursm.gov.si/fileadmin/ursm.gov.si/pageuploads/doc/NACIONALNO_POROCILO-PART_in_INFO.doc (3. avgust 2016).
99. --- 2007. *Nacionalno poročilo o uresničevanju skupnih ciljev na področju prostovoljnega dela mladih v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.ursm.gov.si/>

- fileadmin/urism.gov.si/pageuploads/doc/Nacionalno_porocilo_-_koncno.doc (3. avgust 2016).
100. --- 2012. *Questionnaire National Report First Period of Cooperation in the Framework of EU Youth Strategy 2010*2012. Dostopno prek: http://www.mlad.si/files/novice/ek_youth_report_-_urism.doc (3. avgust 2016).
101. --- 2016a. *Evropski pakt za mladino*. Dostopno prek: http://mss.si/datoteke/dokumenti/Pakt-verzija_za_splet.pdf (2. avgust 2016).
102. --- 2016b. *Mladinska politika*. Dostopno prek: http://www.urism.gov.si/si/delovna_podrocja/mladinska_politika/ (30. marec 2016).
103. --- 2016c. *Mladinski sektor*. Dostopno prek: http://www.urism.gov.si/si/delovna_podrocja/mladinski_sektor/ (30. julij 2016).
104. --- 2016d. *Strukturirani dialog*. Dostopno prek: http://www.urism.gov.si/si/delovna_podrocja/mladinska_politika/strukturiran_dialog/
105. Verdung, Evert. 1997. *Public policy and programme evaluation*. London, New Brunswick: Transaction.
106. Vlada Republike Slovenije. 2015. *Poročilo o izvedbenem načrtu Resolucije o nacionalnem programu za mladino 2013*2022 za leto 2015 (januarjulij). Dostopno prek: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/11ebdbb25eccfc28c1257eb4004fdeba/\\$FILE/mladina.docx](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/11ebdbb25eccfc28c1257eb4004fdeba/$FILE/mladina.docx) (4. avgust 2016).
107. Williamson, Howard. 2002. *Supporting young people in Europe: principles, policy, practice Vol. I*. Strasbourg: Council of Europe. Dostopno prek: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/YP_Supporting_young_people_Vol_I_en.pdf (5. julij 2016).
108. ---. 2008. *Supporting young people in Europe: principles, policy, practice Vol. II*. Strasbourg: Council of Europe. Dostopno prek: https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/YP_Supporting_young_people_Vol_II_en.pdf (5. julij 2016).
109. *Zakon o javnem interesu v mladinskem sektorju (ZJIMS)*. Ur. l. RS 42/2010. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=97951> (30. marec 2016).

110. Zupan, Barbara. 2016. *Country sheet on youth policy*. Dostopno prek: http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/9038134/Slovenia_countrysheet_2016.pdf/b681d10a-33cd-4c19-8842-f72b9943fb73 (2. avgust 2016).

8 PRILOGE

PRILOGA A: Intervju, Janez Škulj, prvi predsednik MSS (1990 – 1998)

Intervju je bil opravljen 22. julija 2016 v Ljubljani.

1. Razvoj mladinske politike v samostojni Sloveniji se začne z ustanovitvijo MSS v letu 1990 in potem leto kasneje z ustanovitvijo URSM. Kakšni so bili takrat načrti, vizija in cilji?

Kakšnih velikih vizij in ciljev v obliki koherentnega programa ali načrta ni bilo. V bistvu je šlo bolj za neko razmišljanje in iskanje mladinske ureditve v državah, ki smo jim želeli pridružiti (zahodnoevropski stil). Takratna ZSMS je šla v politične vode. Med nekaterimi je vladalo prepričanje, da v Sloveniji ne potrebujemo nobene strukturirane mladinske ureditve. Malokdo v Sloveniji je sploh kaj vedel o prostovoljnih mladinskih organizacijah različnih barv, kako je to urejeno drugod, da delujejo samostojno, da pa se v nekaterih ključnih zadevah povezujejo v nacionalne mladinske svete. Na podlagi dela v SCI sem imel pregled nad tem, kar se je na tem področju dogajalo v Evropi. Moja ideja je bila postaviti enako strukturo kot v drugih evropskih državah. To je bil prvi cilj. Drugi cilj je bil zagotoviti pluralno organiziranost mladih in preko tega tudi podpreti pluralizem v družbi. Eno izmed mojih spoznanj v 80. letih je bilo, da na ravni mladinskega združevanja in delovanja zahodne demokracije spodbujajo pluralizem na eni strani, na drugi strani pa je to tudi učno okolje za soočanje z ideološkimi razlikami oz. pogledi v družbi. Se pravi, cilj je bil vzpostaviti neko strukturo, ki bo lahko zastopala vse različne mladinske organizacije, na drugi strani pa spodbujala in ščitila prostor avtonomnega prostovoljnega mladinskega združevanja. V sedanjem smislu mladinske politike, se pravi integracije vseh mladih v družbo, se v prvi polovici devetdesetih nismo kaj dosti pogovarjali. Fokus je bil na organiziranost mladih in odpiranje prostora.

2. Ali ste se pri gradnji temeljev in razvoju mladinske politike v Sloveniji v 90. zgledovali po kakšnih konceptih? Če da, katerih? Kakšen vpliv so po vašem mnenju imeli/imajo dokumenti in dejavnosti Sveta Evrope in Evropske unije na področju mladine (mladinske politike) na razvoj mladinske politike v Sloveniji?

Ko smo bili prvič pri g. Venclju, takratnem državnem sekretarju za šolstvo, smo mu predstavili kaj mladinski svet je, je povedal, da ima dva zaposlena, ki nista umeščena v sistematizacijo delovnih mest na ministrstvu oz. sekretariatu. V debati o predlogu Zakona o mladinskih svetih, ki je potekala v trodomni skupščini je bil med drugim tudi sprejet sklep, da naj se ustanovi Urad za mladino. Ti dve osebi, ki nista imeli sistematiziranega delovnega mesta so zaposlili na Urad za mladino. Skratka, nobenega premisleka, na nobeni ravni ni bilo. Za nastankom nacionalnih struktur posebnega razmisleka ni bilo. Kot že rečeno, koncept mladinskega sveta pri nas, je nastal na podlagi tega, kar smo spoznali nekje drugje. Svet Evrope, takratni Mladinski direktorat, je močno spodbujal pluralno organiziranost v nacionalnih državah. Celoten ustroj financiranja iz Evropskega mladinskega sklada je bil narejen tako, da se je denar delil enako. Ideja je bila podpirati pluralnost. V tem kontekstu smo bili usklajeni.

Dogajanje v Sloveniji v 90. letih se je v celoti vezalo na dogajanje znotraj Sveta Evrope. Poglejmo, katere velike teme so bila na agendi. Velika tema je bila participacija, se pravi vzpostavljanje mladinskih participativnih struktur. Problem v Sloveniji je bil ta, da smo vzpostavili strukture na horizontalni ravni (govorim tudi o lokalnih mladinskih svetih), da pa tisto, kar bi naj bilo znotraj njih ni bilo vzpostavljeno (primerjava s članstva Evropskega mladinskega foruma in koliko njih ima nacionalne veje v Sloveniji kaže na šibek razvoj mladinskega organiziranja pri nas). V tem smo se razlikovali od češkega, madžarskega, slovaškega prostora.

Informiranje je bila naslednja velika zgodba na ravni Sveta Evrope v 90. letih. Na evropski ravni je nastala ERYCA, v Sloveniji pa MISSS. Ena izmed osnov delovanja države do mladih takrat so bile razne infotočke za mlade, itd. V Sloveniji pa je bila sprejeta strategija informiranja in svetovanja (Uradu RS za mladino).

Leta 1990 je bila na konferenci v Lizboni potrjena tretja velika zgodba – mobilnost mladih. Na eni strani je bila EYCA, na drugi strani pa EU programi za mobilnost, ki so se začeli izvajati v letu 1989. V Sloveniji se je razvila Euro26 kartica. Zadnja velika tema pa so bile raziskave na področju mladine. Ta tema pa v Slovenijo ni imela kaj dosti vpliva. Slovenija je bila lačna znanj in vsebin s področja mladinske politike, tako da je hitro vzela, tisto, kar se je ponujalo.

Z marsikaterim izzivom v 90. leti, s katerimi se srečujemo danes, se takrat nismo srečevali. Recimo, v 90. letih se je prvič začelo govoriti o mladih z manj priložnostmi na ravni Sveta Evrope. To je bila novost. V 70. in 80. letih ni bilo problema z nezaposlenostjo mladih, zato ta tematika tudi v 90. ni bila na agendi. V 90. letih se začne v Evropi pogovor o integraciji tujcev. Ampak tudi to, takrat ni bil problem. Mladinske politike so takrat skušale odgovarjati na tisto, kar je najbolj akuten problem mladih. Ideja v 90. letih ni bila toliko, da mora mladinska politika odgovarjati na izzive integracije mladih v družbo. V ospredju je bilo, kako naj mladinska politika s svojimi instrumenti čim bolj pomagam mladim pri tistih zadevah, ki so izključno vezane na mladost, npr. učenje državljanstva, biti odgovoren državljan, biti zmožen živeti v barvitom svetu. To je nekaj, kar je povezano s preходом v odraslost. Vprašanje nezaposlenosti danes, pa nima veze samo z mladimi. Nezaposleni so tako mladi, kot stari. Takrat so se ustvarili instrumenti, ki so mladim ponujali nekaj več, razviti nek potencial. Primer: Interail. To je spodbudilo ogromno mobilnosti mladih.

4. Kateri so pa vašem mnenju mejniki v razvoju mladinske politike v Sloveniji?

Začetna mejnika sta ustanovitev Mladinskega sveta Slovenije in ustanovitev Urada RS za mladino. Zame je pomemben mejnik v Sloveniji tudi pričetek ustanavljanje mladinskih centrov kot javnih zavodov. To je imelo pozitivni in negativni vidik. Pozitivni vidik je bil, da so občinske strukture prišle do enostavnega zaključka, da je nekaj potrebno storiti za mlade. Negativno pa je bilo to, da so te strukture zahtevale sorazmerno veliko javnega denarja. Posledica je bila vidna v tem, da se občine v veliki večini niso odločile, da bi poleg mladinskih centrov finančno podpirale tudi mladinske organizacije in njihove programe ter zastopstvo na lokalni ravni.

Naslednji pomemben mejnik je vstop Slovenije v EU. To je pomembno predvsem z vidika finančnih sredstev. Za program MLADINA je vstop v EU pomenil povečanje sredstev za 100%. Mednarodna dimenzija je iz finančnega vidika postala izredno pomembna. Poleg tega, je to moment predstavljal tudi dokončen razkorak med nacionalnim in mednarodnim mladinskim delom. Slednje naj bi bilo namenjeno relativno ozkemu delu mladinskega sektorja, pri nas pa je bila situacija ravno obratna, saj je bilo evropskih sredstev veliko več kot nacionalnih. Posledično pa je imel evropski okvir mladinske politike vsebinski vpliv na slovenski mladinski sektor, saj so morale mladinske organizacije v svoje projekte vključevati evropsko dimenzijo in prioritete, če so želeli uspešno nastopiti na razpisih programa.

Pomembno je bilo tudi področje zakonodaje. Sprejem Zakona o mladinskih svetih je v zakonodajo prinesel neko razumevanje mladinske politike in mladinskega dela. Realizacija žal ni bila tako uspešna. Sprejem Nacionalnega programa za mladino ne štejem za pomemben korak, predvsem za to, ker se okoli njega dogaja zelo malo.

3. Zakaj NPM ne odgovarja na cilje in kazalnike, ki si jih je sam postavil?

Zame je preširok. Lepo je zajeti čim širše področje, ampak dejstvo je, da so resursi omejeni. Tukaj sta pomembni dve vprašanji. Ali govorimo o mladinski politiki ali govorimo o politiki vprašanja integracije vseh mladih v družbo? Zame to ni eno in isto. Primerjave z evropskimi dokumenti pokaže, da imamo v našem programu cela poglavja, ki jih evropski ne vsebujejo. Npr. področje izobraževanja se običajno ne šteje v prostor mladine. Razlog za to je, da smo v Sloveniji bolj slabo dojeli, kaj je področje mladine, kot prostor različnih sektorskih politik.

V družbi imamo sektorske/vertikalne politike. Vsaka politika mora imeti svoje jedro (vertikalna politika). Vprašanje je, kaj je jedro slovenske mladinske politike (vertikalne). Problem je definirati kaj sploh je jedro mladinske politike. Drugim področjem pa si lahko sogovornik, ko imaš jasne in močne notranje elemente, ki jih počneš. Potem iščeš povezovanja in krepitve na način, dajmo povezati instrument A mladinske politike z instrumentom B neke sektorske politike, da bi poiskali sinergije in oblikovali ter izvajali horizontalno politiko. Pri nas pa poskušamo v t.i. mladinsko politiko preusmerjati pozornost glede integracije mladih v drugih sektorskih politikah in posledično vzpostavljamo supra raven, ki nič ne naredi, ker nima instrumentov, da bi to počela. Tako je eden ključnih problemov, da nismo v Sloveniji nikoli jasno definirali kaj je lastno mladinski politiki.

Primer: Če področje mobilnosti mladih oblikujete nek instrument za mlade do 26. let, ga lahko uporabljajo vsi mladi – študenti, mladi zaposleni, itd. To je instrument mladinske politike.

5. Ali se po vašem mnenju preveč ali premalo opiramo na evropske usmeritve in modele za oblikovanje in izvajanje mladinske politike?

Odgovor preveč ali premalo ni ustrezen. Naš največji problem je, da stvari, ki jih vidimo drugod ne raziščemo do konca. Vidimo »fasado« in jo potem kopiramo. V to, kaj je za

»fasado« in zakaj je nekaj tako urejeno, pa se ne poglobimo. Na posamezne nacionalne ureditve javnih politik vplivajo nacionalne specifike, zato jih ni mogoče neposredno prenašati v lasten kontekst. Eno izmed napak, ki smo jo naredili pri razvoju mladinske politike v Sloveniji je bila, da smo se preveč naslonili na evropsko sodelovanje. To predstavlja samo minimalen skupni imenovalec. Dvo ali večstranskih sodelovanj praktično nismo razvili. Učiti se je potrebno iz nacionalnih zgodb in razumeti nacionalne specifike. Ko to razumeš, lahko presojaš, kaj vnesti v slovensko mladinsko politiko in kaj ne. Dostikrat pa se tudi dogaja, da se evropske dokumente uporablja za argumentacijo, da nekaj mora biti tako urejeno, ker nekdo želi uveljaviti lastno stališče. Če opišem s prispodobo. Od mednarodnih dokumentov ne pričakuj ceste, ki ti bo pomagala nekam priti, lahko pa dobiš različne načrte in izkušnje, kako so drugi to cesto zgradili, na podlagi katerih izdeláš svoj načrt.

7. Kakšno je vaše mnenje o indikatorjih (Svet Evrope, Evropska unija, Evropski mladinski forum) za analizo mladinske politike?

Glede vseh teh indikatorjev. Njihovo bistvo je v tem, da ilustrirajo pričakovane učinke, ne povedo pa nič, kako jih doseči. Še več, indikatorji niti ne predstavljajo benchmarkov za posamezna področja mladinske politike. Vseeno se modele in indikatorje za analizo mladinske politike splača uporabljati, vendar je pomemben način uporabe. Če se uporabljajo, ker meniš, da jih potrebuješ oz. verjameš, da ti lahko pomagajo, potem so lahko koristni. V kolikor pa jih uvajamo zgolj za to, je to neka mednarodna zgodba, pa temu ni tako. Vsekakor pa so pomembne z vidika uvajanja konceptov na področje mladinske politike, saj to pomeni, da ni potrebno odkrivati neka topla voda. Z vidika merjenja učinkov pa menim, da na področju mladine ti indikatorji tako raztegnjeni, da se lahko vsakdo uvrsti v cono sprejemljivega, kar pomeni, da nimajo kakšne dodane vrednosti.

Intervju je bil opravljen 29. julija 2016 v Ljubljani.

1. Ali ste se pri gradnji temeljev in razvoju mladinske politike v Sloveniji v 90. zgledovali po kakšnih konceptih? Če da, katerih?

Svet Evrope je imel po moji oceni velik vpliv na razvoj mladinske politike v Sloveniji, vendar imam takšen vtis na podlagi pripovedovanj drugih, ker sam nisem deloval na področju mladinske politike v tistem času. Prelom, z vidika vpliva EU na slovensko politiko mladih, pa je prišel z Lizbonsko pogodbo.

2. Kakšen vpliv so po vašem mnenju imeli/imajo dokumenti in dejavnosti Sveta Evrope in Evropske unije na področju mladine (mladinske politike) na razvoj mladinske politike v Sloveniji?

V EU je mladinska politika mehko področje, kjer si države članice same določamo kaj postane del tega področja. S tem je omogočeno, da lahko preko evropske ravni vplivaš na to, kaj postane del agende na nacionalni ravni. To je omogočeno tudi zato, ker ni obvez na področju mladinske politike ter dejstva, da tudi akterji na nacionalni ravni niso zelo pozorni, kaj se dogaja v procesu oblikovanja mladinske politike na ravni EU.

3. Kako pri oblikovanju in izvajanju mladinske politike v Sloveniji dojemamo mladino, kot vir ali kot problem?

Zame je to vprašanje politične kulture. V Sloveniji pri oblikovanju politik nimamo senzibilnosti, da je nekaj, kar je danes strošek, dejansko investicija za prihodnost. Tega ni, cilj je preživetje. To lahko ilustriram z dvema primeroma. Povprečna starost žensk, ki rodijo prvega otroka se je v zadnjih 15 letih dvignila za 4,5 leta. Glede na demografsko situacijo v Sloveniji, bi to takšen podatek moral biti signal za alarm. Vendar ga ni. Drug primer je brezposelnost mladih. V letu 2012 smo dosegli ekscesno raven, šele potem smo se začeli bolj intenzivno ukvarjati s tem področjem.

4. V kolikšni meri je Slovenija upoštevala priporočila in usmeritve (na ravni ciljev mladinske politike) Sveta Evrope za razvoj nacionalnih mladinskih politik? V kolikšni meri je upoštevala dokumente EU na tem področju?

Ujemanje razvoja mladinske politike v Sloveniji z mladinsko politiko EU je od leta 2008 precejšnje. Na URSM smo menili, da bo to prava smer razvoja tega področja v Sloveniji. Prioritetna področja so bila usklajena. Odločili smo za dosledno oblikovanje politike temelječe na dokazih in dejstvih in smo šli v krepitev raziskovanja področja mladih, da dobimo realno sliko mladine v Sloveniji. Na to, koliko upoštevamo nadenacionalne strukture bolj vplivajo obveze in ekscesne situacije povezane z mladimi, manj pa sama dinamika sodelovanja. Ko pride do ekscesa, potem se nekaj premakne. Tipičen primer tega področja je zaposlovanje mladih. Ukrepi na področju zaposlovanja mladih niso posledica NPM ali horizontalne mladinske politike. Dejstvo je, da je policy gap v Sloveniji velik. Na slovensko mladinsko politiko pomembno vpliva mladinska politika EU, kar se tiče Sveta Evrope

izpolnjujemo zaveze, ki smo jih dali, na smernice OZN pa se na področju mladinske politike ne oziramo.

5. Ali ste na URSM kdaj razmišljali o uporabi modelov za analizo mladinske politike, ki so jih oblikovali v okviru Sveta Evrope (5 C-jev) ali katerikoli drugih?

Na URSM potrebujemo mladinsko opazovalnico, ki bi po vzoru otroške opazovalnice ustvarila model za zgodnje opozarjanje na probleme mladih, da se ne čaka samo na ekscesne situacije. Problem na tem področju imamo, ker je model za oblikovanje horizontalnih javnih politik v Sloveniji neprimeren. Ministrstva sama povedo kaj bodo delala. URSM nima nobene moči pri tem. Tudi, če bi imel to moč, v Sloveniji nimamo neposredne povezave med tem kaj je v strateškem načrtu in kaj je zapisano v proračunu ali evropskih sredstvih. Problem pa je tudi ta, da če je že nekaj v načrtu in se ne izvaja, sankcij ni. Kljub temu so na URSM računali, da če je neko ministrstvo v Nacionalni program za mladino uvrstilo nek ukrep, ki je finančno opredeljen, bo prišlo do realizacije, pa smo se žal tudi tukaj zmotili. URSM se na NPM ne zanaša kot na smerokaz razvoja. Bolj pomembno je, da znaš sproti izkoristiti priložnosti. NPM je špeh, ki je narejen po pravilih.

6. Kje vidite, upoštevajoč evropske trende razvoja mladinske politike, prostor za izboljšave v slovenski mladinski politiki?

Ena pot je preko nabora informacij in dejstev. Tukaj potrebujemo korak naprej pri zagotavljanju delovanja inštituta oz. strukture, ki bi sistematično zbirala podatke o mladih. Drugič, potrebno je okrepiti mladinski sektor kot tak, da se ta ne ukvarja predvsem sam s sabo, ampak da ima čas in kapacitete, da sooblikuje mladinsko politiko. Tretjič, potrebno je biti dovolj odziven (predvsem URSM), da se izkoristijo priložnosti, ko se ponudijo (ko pride do ekscesne situacije). Pomaga tudi oblikovanje koalicij, ki ti lahko pomagajo pri uresničevanju lastne agende. Veliko prostora je tudi na področju razvoja lokalnih mladinskih politik.

7. Kako ocenjujete stopnjo participacije mladih pri oblikovanju in sprejemanju mladinske politike v Sloveniji (od osamosvojitve naprej)?

Vedno sem čutil Evropski mladinski forum in grupacije na nadnacionalni ravni kot močne skupine pritiska na Evropsko komisijo, ki je v veliki meri iniciator zadev na področju mladine. Navkljub formalnim pristojnostim. Na slovenski ravni tega pritiska nisem čutil, razen na zgodbah, ki so imele psihološki razvoj – krovni zakon. Na drugih področjih, mladinska stran ni dajala vtisa, da ima agendo in da bi pritiskala v določeno smer.

PRILOGA C: Intervju, Zorko Škvor, član vodstva MSS (1990 – 1994), zaposlen na URSM

Intervju je bil opravljen 9. avgusta 2016 v Ljubljani.

1. Kako vidite delovanje Mešane komisije za mladinska vprašanja pri URSM (in tudi pri drugih ministrstvih)? Kakšni so bili rezultati in vplivi na mladinsko politiko?

Mešana komisija je bila ustanovljena kot mehanizem soodločanja mladih, saj je v začetnem obdobju delovanja (1994) imela pristojnost odločanja o razdelitvi sredstev javnega razpisa Urada RS za mladino. Kasneje se je ukvarjal tudi z ostalimi zadevami, med drugim s pripravo krovnega zakona za mladino (predlog ni bil nikoli sprejet), nacionalnim programom (tudi ni bil sprejet zaradi normativnega okvira, ki je zahteval zakonsko podlago za sprejem nacionalnega programa), pripravo zakonodaje s področja mladine v okviru ministrstva za izobraževanje. Predvideno je bilo, da se mešane komisije ustanovijo tudi pri drugih ministrstvih, vendar so bili ti postopki relativno dolgotrajni in neuspešni. Ocenjujem, da so bili rezultati dobri, vpliv na mladinsko politiko pa je težko oceniti, saj kar nekaj iniciativ in predlogov, ki so bile pripravljeni v okviru komisije ni doživelo končne potrditve. Z vidika participacije predstavnikov mladih v procesih odločanja pa je bila komisija zagotovo primer dobre prakse. Vlogo Mešane komisije je nasledil v letu 2009 ustanovljeni Svet Vlade RS za mladino.

2. Katere mejnike na področju oblikovanja mladinske politike v Sloveniji bi izpostavil v obdobju 1991 – 2005?

1994: Ustanovitev Mešane komisije.

1995: kampanja Sveta Evrope Vsi drugačni, vsi enakopravni. Kampanja je pomenila povečanje vidnosti področja mladinske politike in umik od birokratskih zadev, s katerimi se je takrat ukvarjal mladinski sektor.

1995: Projekt ustanavljanja mladinskih centrov.

Postavitev temelja nacionalnega programa, ki pa ni bil nikoli uradno sprejet.

2000: Svetovalna misija Sveta Evrope v Sloveniji. Izveden je bil kot alternativa mednarodni reviziji nacionalne mladinske politike Sveta Evrope. Edina pomembna razlika je, da rezultati svetovalnih misij niso javni.

2001: Prva delovna skupina za zakonodajo. Sprejem Bele knjige Evropske komisije na ravni EU.

2002 – 2004: Obdobje nestabilnosti. Pogosto menjavanje direktorjev.

2004: Druga delovna skupina za zakonodajo, vstop Slovenije v Evropsko unijo. S tem

2005: Konceptualna prenova je vsebovala vizijo prenove delokroga in pristopa URSM.

3. Kako so se v tem obdobju postavljali cilji in usmeritve mladinske politike?

Do leta 2000 je širši okvir mladinske politike v Sloveniji temeljil na okviru mladinske politike, kot ga je definiral Svet Evrope. Temu ni sledil samo URSM, ampak tudi akterji iz mladinskega sektorja. Neposredni posledici tega v slovenskem prostoru (pri čemer je aktivno sodeloval tudi URSM) so bila tudi Strategija informiranja in svetovanja in ustanovitev kartice Euro 26 in programi informiranja, ki jih je realiziral MISSS. Po letu 2004 je vlogo Sveta Evrope prevzela Evropska unija.

4. Ali lahko trdimo, da je Strategija URSM iz leta 2005 prvi celovit dokument na področju mladinske politike v Sloveniji?

Vprašanje je, če je bil dokument celovit. Glede na obdobje, v katerem je nastajal, bi lahko bil bolj v sozvočju z mladinsko politiko EU. Večji vpliv na ta dokument so imeli dokumenti Sveta Evrope. Nanj sta pomembno vplivala strateški dokument na temo informiranja in resolucija o participaciji mladih na lokalni ravni. Kar se tiče EU, se je dokument opiral na Belo knjigo Evropske komisije, ne pa tudi na Evropski mladinski pakt.

6. Kako ocenjujete vpliv Sveta Evrope in EU na razvoj mladinske politike v Sloveniji?

Vpliv Sveta Evrope je bistveno manjši, kot je bil v 90. letih. Slovenija predvsem sledi smernicam in ciljem mladinske politike EU.