

Recenzija sadržaja i metodologije izrade dokumenta

Gradski program za mlade Grada Splita 2022. - 2025.

Naručitelj	Info zona
Naslov	Gradski program za mlade Grada Splita 2022. - 2025.
Cilj lokalnog programa za mlade	Gradski program za mlade Grada Splita (GPM) temeljni je iskaz društveno-političke vizije razvoja položaja i potencijala mladih u Splitu. Implicitno kao pozadina detektiranim mjerama ovaj temeljni okvir partnerskog djelovanja svih relevantnih dionika komunicira načela, vrijednosti i ciljeve kojima Grad Split smjera poboljšati kvalitetu života društvene skupine mladih i gradske politike za mlade. Ovaj dokument sadrži sveobuhvatan strukturni pristup izgradnji socijalnih, ekonomskih, obrazovnih, kulturnih i drugih uvjeta za kvalitetan razvoj mladih.
Opseg recenziranog dokumenta – objavljeni dokument	60 stranica teksta pisanih fontom Ariel veličine 12, proreda 1.5
Ciljevi recenzije	<ul style="list-style-type: none"> ● Procjena kvalitete sadržaja gradskog programa za mlade ● Procjena metodološke utemeljenosti procesa izrade gradskog programa za mlade ● Procjena usklađenosti teksta gradskog programa za mlade s pozitivnom praksom izrade dokumenata lokalne politike za mlade u RH ● Preporuke za unapređenje procesa izrade gradskih programa za mlade u budućnosti
Datum	Siječanj 2023.
Autor	Doc. dr. sc. Marko Kovačić

Uvod

Lokalni programi za mlade temeljni su i ishodišni *policy* dokumenti lokalne politike za mlade. Kao kodificirani popis prioriteta, ciljeva, mjera, aktivnosti smatraju se političkim dokumentom kojim jedinica lokalne samouprave postavlja vlastite prioritete u kreiranju i implementaciji odluka za mlade. Drugim riječima, lokalni programi za mlade imaju za cilj stvoriti poticajno okruženje za razvoj potencijala mladih osoba, prevenciju nepoželjnih ponašanja te potaknuti sudjelovanje mladih u procesima donošenja odluka u svojoj zajednici (Kovačić, 2015). Sukladno pozitivnoj europskoj praksi, Republika Hrvatska politiku za mlade operacionalizira kroz normativne i *policy* akte i aktere. Primarni normativni i *policy* akti politike za mlade u Hrvatskoj je Zakon o savjetima mladih (jedini zakon koji u potpunosti spada u jezgru politika za mlade) te nacionalna strategija za mlade.

U trenutku pisanja ove recenzije, Republika Hrvatska nema važeću nacionalnu strategiju za mlade budući da je Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. istekao 31. prosinca 2017. godine, a novi tekst je u fazi formulacije. Neovisno o tome, moguće je konceptualizirati bitne elemente na nacionalnoj razini koji se odnose na mlade analizom kontinuiteta *policy* dokumenata (Wilson 2016). S obzirom na činjenicu da su svi dosadašnji nacionalni programi za mlade uključivali preporuke jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za izradu lokalnih i regionalnih programa za mlade koji će slijediti nacionalne programe za mlade, opravdano je pretpostaviti da je izrada takvih programa za mlade preporučljiva jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Budući da je autonomija lokalne i regionalne samouprave ustavna kategorija, središnja država ne može naložiti izradu takvih programa strategijama budući da to spada u jurisdikciju upravo jedinica lokalne i područne samouprave. Međutim, Zakon o savjetima mladih regulira obvezu osnivanja savjeta mladih jedinicama lokalne samouprave, a tradicija politika za mlade ukazuje da je, uz program rada savjeta mladih, lokalni program za mlade, ključni dokument. Što se tiče aktera kao druge dimenzije politika za mlade, osim tijela državne uprave te javnih institucija, jedinice lokalne i regionalne samouprave važna su karika u poboljšavanju statusa mladih budući da je pokazano da je načelo supsidijarnosti najprimjenjivije u rješavanju problema mladih (Toth 1992). Pritom valja imati na umu da je upravo zbog svoje inherentne eklektičnosti jedan od ključnih imperativa u izradi, kako lokalne tako i nacionalne, politike za mlade, utemeljenost na dokazima (Kovačić i Čulum 2015). Mladi u Hrvatskoj, ali i Europskoj uniji suočavaju se s mnogim izazovima, počevši od navigiranja kroz osobnu tranziciju i izgradnju identiteta preko suočavanja s društvenom i političkom situacijom koja

neminovno na njih utječe. Očuvanje mira i demokratskog poretka, ekonomska i financijska nestabilnost koja se prelijeva na probleme sa stambenim zbrinjavanjem pa sve do klimatske anksioznosti samo su neki od izazova s kojima se suočava suvremena generacija mladih. Osim toga, u Hrvatskoj se mladi trude pronaći kvalitetan, dobro plaćen i ispunjavajući posao u isto vrijeme imajući nisko povjerenje u institucije koje bi trebale kreirati i radne i druge politike. Niska građanska kompetencija mladih i posljedično nezadovoljavajući stupnjevi društvene i političke participacije, skromno razvijen sustav potpore alternativnoj, konceptualnoj i suvremenoj kulturnoj sceni te društvene nejednakosti s obzirom na rezidencijalni status identificirani su izazovi s kojima se mladi susreću (Kovačić, Baketa, 2022).

Potpuno je jasno da na navedene probleme i izazove lokalna i regionalna vlast ne može u potpunosti odgovoriti, no svojim djelovanjem može ublažiti negativne posljedice nabrojanih izazova te olakšati tranziciju mladih u svijet odraslosti. Upravo zato lokalni programi za mlade imaju smisla, jer ne samo što mlade pozicioniraju kao važne aktere u lokalnoj sredini, već svojim postojanjem utječu i na druge entitete Tako lokalni program za mlade služi zaposlenicima jedinice lokalne samouprave kako bi mogli ne samo koordinirati politiku za mlade, već i mehanizme koji su im na raspolaganju usmjeriti prema zajednički identificiranim ciljevima nastalim kroz proces izrade lokalnog programa za mlade. Isto vrijedi i za gradske institucije koje i temeljem konzultacije lokalnog programa za mlade mogu (i trebaju) izrađivati godišnje planove i programe, odnosno kurikulume s ciljem pružanja javnih usluga mladima koji su integralni dio njihovih ciljnih skupina. Osim toga, lokalni program za mlade služi i organizacijama mladih i za mlade koje također mogu koristiti sadržaj dokumenta pri pisanju projekata, a kako bi se pružila usluga koja je potrebna konkretnoj zajednici. Lokalni program za mlade je i politički dokument kojim izabrana vlast određuje smjer razvoja mladih, ali i zalog transparentnosti trošenja proračunskog novca. Postojanje lokalnog programa za mlade omogućava udrugama mladih i za mlade izradu prioriteta zagovaranja te kontrolu legitimne demokratske vlasti. Iz svega navedenog može se zaključiti da je donošenje lokalnog programa za mlade, uzimajući u obzir procjenu potreba konkretne zajednice, ključno za ravnomjerni i kvalitetni razvoj mladih i njihovu socijalizaciju u društvo. Upravo kvaliteta lokalnog programa za mlade može biti prediktor ispunjavanja potencijala i društvene integracije mladih na lokalnoj razini.

Sa svrhom donošenja što kvalitetnijeg lokalnog programa za mlade, ciljevi ove recenzije su:

- Procjena kvalitete sadržaja gradskog programa za mlade
- Procjena metodološke utemeljenosti procesa izrade gradskog programa za mlade
- Procjena usklađenosti teksta gradskog programa za mlade s pozitivnom praksom izrade dokumenata lokalne politike za mlade u RH

- Preporuke za unapređenje procesa izrade gradskih programa za mlade u budućnosti

Struktura recenzije „Gradskog programa za mlade Grada Splita 2022. - 2025.“ slijedi stipuliranu logiku, a dvije su jedinice analize: usvojeni dokument (sadržajna evaluacija) te proces izrade (procesualna evaluacija). Izvori analize su: dokument „Gradski program za mlade Grada Splita 2022. - 2025.“ (za sadržajnu i procesualnu evaluaciju), mrežna stranica www.gradzamlade.hr te Facebook grupa „Split grad za mlade“ (za procesualnu evaluaciju)

Procjena kvalitete gradskog programa za mlade

„Gradski program za mlade Grada Splita 2022. - 2025.“ jednoglasno je usvojen na 7. sjednici Gradskog vijeća Grada Splita 14. prosinca 2022. godine.

Opis i procjena strukture dokumenta

Struktura dokumenta „Gradski program za mlade Grada Splita 2022. – 2025.“ slijedi standardnu logiku strateških dokumenata na temu politika za mlade u Republici Hrvatskoj. Riječ je o dokumentu koji započinje opisnim poglavljem o procesu izrade gradskog programa za mlade, nakon čega slijedi dio o mladima kao društvenoj skupini. Sadržajni dio dokumenta podijeljen je u pet poglavlja, od kojih svako započinje vizijom Grada Splita 2025. godine u kontekstu predmetnog poglavlja, zatim dokument donosi procjenu samog područja, identificira ciljeve unutar tog područja koji se operacionaliziraju na mjere, aktivnosti i pokazatelje uspješnosti (diferencirani u pokazatelje provedbe i promjene). Svakoj mjeri pridodan je nositelj, partner i suradnik, a svakoj aktivnosti rok provedbe. Ukupno je pet područja opisano s 13 ciljeva, 18 mjera i 119 aktivnosti, a u Tablici 1 može se vidjeti raspodjela segmenata po područjima.

Tablica 1 – Frekvencija segmenata gradskog programa za mlade

Područje	Broj ciljeva	Broj mjera	Broj aktivnosti
Obrazovanje i upravljanje karijerom	2	4	47
Stanovanje i stambene politike	2	3	10
Organizirano informiranje i participacija	4	3	21
Mentalno zdravlje i socijalno uključivanje	3	3	17
Kultura i sport za sve	2	5	24
Ukupno	13	18	119

Uvrštavanje vizije lokalne sredine za svako od područja pohvalan je i inovativan korak u procesima kreiranja lokalnih programa za mlade. Jedina zamjerka je stilistička i to vezana za korištenje futura, dok bi primjerenije vrijeme bilo prezent kao oblik opisa stanja. Što se tiče procjene potreba kao svojevrsne kontekstualizacije, ona uglavnom slijedi logiku prikaza nekih od podataka iz europskih izvora koji opisuju situaciju o mladima u predmetnom području, zatim nacionalni izvori u vidu *policy* dokumenata, statistika javnih i državnih tijela te nacionalnih istraživanja, dok se lokalna kontekstualizacija oslanja uglavnom na istraživanje provedeno za potrebe izrade GPM-a. Uvidom u kontekstualizaciju vidljivo je da su procijenjene potrebe tematski komplementarne ciljevima, međutim isto tako one su neujednačene sadržajno i elaboracijski. Možda je najproblematičniji dio ovog dijela onaj s nositeljima mjera koji su, čini se, prilično stihijski navedeni. Osim što u nekim mjerama nalazimo više nositelja, neki od nositelja su generički (npr. Grad Split ili „obrazovne ustanove“), a neki mnogo specifičniji iako za to nema uporišta u sadržaju mjera. Nositelji mjera su zapravo svojevrsni koordinatori koji su naposljetku i odgovorni za realizaciju mjera pa je utoliko potrebna preciznost u njihovom definiranju. Osim toga, u strateškim dokumentima kao što je lokalni program za mlade nije uputno nositeljem proglasiti subjekta privatnog prava kao što je primjerice udruga (Društvo arhitekata Split u području Stanovanje i stambene politike) budući da isti ne može odgovarati za (ne)provođenje mjere jedinice lokalne samouprave.

Što se plana provedbe tiče, kao što je rečeno, svakoj aktivnosti je pridodano vrijeme, tj. rok njene provedbe. U Tablici 2 donosimo plan provedbe aktivnosti. Ukupni zbroj aktivnosti u Tablici 2 je veći od ukupnog broja aktivnosti u samom gradskom programu za mlade budući da je provedba nekih od aktivnosti planirana i u specifičnoj godini i kontinuirano.

Tablica 2 – Vremenski plan provedbe aktivnosti GPM-a

Period provedbe	Broj aktivnosti
2022. godina	31
2023. godina	57
2024. godina	16
2025. godina	15
(i) kontinuirano	61
Do kraja XY godine	3

Iz Tablice 2 moguće je iščitati nekoliko zaključaka koji se nameću obzirom na analizirani broj aktivnosti i način određivanja rokova. U prvom redu, 50% mjera ima sufiks „i kontinuirano“ što bi otežalo potencijalnu evaluaciju budući da donositelj nije precizirao vrijeme provedbe. Osim toga, neke od mjera imaju oznaku „do kraja godine“ ili mjesec pored same godine što je mnogo preciznije od većine mjera koje imaju samo oznaku godine. Tablica 2 otkriva i veliku diskrepanciju u planiranom broju aktivnosti među godinama pa se tako 47% aktivnosti planiranih kroz četverogodišnje razdoblje provedbe GPM-a planira implementirati 2023. godine, a samo 12% u posljednjoj godini provedbe. Iz teksta nije jasno zašto je tomu tako. Međutim, najveći problem s ovim planom implementacije je činjenica da je GPM usvojen sredinom prosinca 2022. godine, a čak 31 mjera stipulirana u programu je predviđena za implementaciju u dva tjedna što je broj koji je gotovo nemoguće realizirati.

Pažljivim čitanjem GPM-a uočava se neusklađenost u stupnju apstrakcije. Iako je teško uspoređivati različite mjere i aktivnosti iz različitih područja, one bi, sukladno literaturi trebale težiti jednakoj razini apstrakcije (Petek et al, 2022). To zapravo znači da aktivnost u jednom području ne može biti „Izraditi brošuru za poduzetnike po uzoru na nacionalnu brošuru“, što je vrlo specifična i konkretna aktivnost, u odnosu na primjerice aktivnost „Uspostava partnerstava s relevantnim dionicima koji mogu doprinijeti vidljivosti Savjeta mladih“.

Dokument sadrži pokazatelje uspješnosti, kategoriju koja je operacionalizirana na pokazatelje provedbe i pokazatelje promjene. Ovakav način raspisivanja javnih politika transparentan je i pohvalan korak za jedinicu lokalne samouprave. S druge strane, nekoliko je uočenih problema. Prvi problem je što se u nekim slučajevima ne vidi proces operacionalizacije. Logika intervencije nalaže da iz procjene potrebe treba apstrahirati cilj koji pak treba operacionalizirati kroz mjere, a aktivnosti trebaju pokrivati puninu mjera. Indikatori trebaju proizlaziti iz aktivnosti te trebaju biti mjerljivi. U nekoliko slučajeva čini se da ta logika nije poštivana pri izradi pa se ne vidi crvena nit od procjene potreba do samih indikatora. Ono što je također problematično je što su indikatori često definirani previše općenito ili kao „broj“, bez specificiranja brojke („u svim strukovnim školama“ ili „Transparentnost natječaja i stipendiranja podigla razinu povjerenja mladih u institucije“ ili „Broj osnovanih društvenih poduzeća“). To sugerira da je bilo koja promjena zadovoljavajuća, odnosno ako aktivnost obuhvati jednog korisnika ona se u evaluaciji mora smatrati uspješnom. Mnogo je bolja opcija definirati točan broj koji se intervencijom želi postići.

Naposljetku, gradski program za mlade nigdje u tekstu ne predviđa monitoring niti evaluaciju, a nije određena ni obaveza izvještavanja o njegovoj evaluaciji.

Opis i procjena sadržaja dokumenta

Gradski program za mlade Grada Splita 2022. – 2025. sadržajno je kvalitetan tekst koji donosi odgovore na relevantne, aktualne i specifične potrebe i izazove s kojima se mladi u Splitu suočavaju. Riječ je o pet područja koja su standard suvremene politike za mlade i to: obrazovanje i upravljanje karijerom, stanovanje i stambene politike, organizirano informiranje i participacija, mentalno zdravlje i socijalno uključivanje te kultura i sport za sve. Iz navedenoga, može se reći da je dokument tematski komplementaran sličnim dokumentima u Hrvatskoj i inozemstvu.

Što se tiče tematskih područja koja nedostaju, o njima je nezahvalno govoriti budući da je dokument nastao iz procjene potreba u kojoj je, prema navodima autora, sudjelovalo čak 2000 mladih, što je za sredinu kao što je Split impresivna brojka. Međutim, iznenađuje činjenica da mladi u konzultativnom procesu nisu (dovoljno) naglasili pitanja poput održivosti, turizma, prevencije nasilja ili specifičnih grupa mladih koji trebaju dodatnu pomoć (npr. migranata, LGBTIQ mladih ili mladih u riziku od siromaštva). Navedene teme ili su evidentirane kao bitne mladima bilo na nacionalnoj ili Europskoj razini ili su izazovi s kojima se građani Splita suočavaju (npr. javni promet ili održivi turizam) pa utoliko iznenađuje izostanak istih iz strateškog programa za mlade.

Procjena metodološke utemeljenosti procesa izrade gradskog programa za mlade

Proces izrade gradskog programa za mlade započinjje 2021. godine nakon što je Grad Split angažirao udругu Info zona za provedbu izrade novog gradskog programa za mlade. Izrada GPM-a započela je konferencijom na kojoj su se okupili mladi, donositelji odluka i radnici s mladima. U suradnji s udrugom Delta provedena je procjena potreba u obliku istraživanja s 1370 mladih u kvantitativnom dijelu i 20 sudionika/ica u kvalitativnom dijelu. Ovo istraživanje, s temeljnim istraživačkim pitanjem: „Koje su potrebe mladih grada Splita u relevantnim područjima za poboljšanje položaja mladih u Splitu?“, služilo je kao podloga za izradu nacrtu GPM-a kojeg je koordinirala radna skupina sastavljena od ključnih institucionalnih i izvaninstitucionalnih aktera. U svim procesima izrade nacrtu GPM-a permanentno su konzultirani mladi – putem društvenih mreža (procjena: oko 2000 mladih), dijaloga s mladima u obliku javnih akcija i posjeta školama ili kroz organizaciju konferencija. Kruna konzultacija je bilo javno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću na koje je pristiglo 34 komentara od kojih su četiri izrijekom prihvaćena.

Iz opisa provedenog procesa izrade gradskog programa za mlade sasvim je plauzibilno zaključiti da je isti proveden otvoreno, inkluzivno i participativno. Impresivan je broj različitih aktivnosti i uostalom broj mladih koji su sudjelovali u nekom od dijelova procesa. Izbor alata pri izradi ovog strateškog dokumenta je metodološki opravdan te primjeren temi i ciljanoj skupini. Uvidom u mrežnu stranicu <https://gradzamlade.hr>, kao i društvene mreže moguće je procijeniti kvalitetu komunikacije s ciljanom skupinom mladih. Riječ je o vrlo dobro smišljenoj komunikacijskoj strategiji koja se oslanja na alate koje koriste mladi. Primjerice Facebook stranica „Split grad za mlade“ produkt je inicijative čiji je cilj omogućiti bolji i kvalitetniji život za mlade grada Splita, a proizašla je iz procesa izrade gradskog programa za mlade. U trenutku pisanja ove recenzije ima 766 pratitelja te aktivno objavljuje vijesti iz lokalne i nacionalne politike za mlade. Na Instagramu istoimena inicijativa djeluje pod nazivom „Split_grad_za_mlade“ te ima 927 pratitelja i 180 objava. Pohvalno je što je objavljeni sadržaj primjeren toj društvenoj mreži te ne slijedi slijepo objave na Facebook stranici. Na TikToku Split grad za mlade ima 825 pratitelja i oko 14.500 lajkova te je sadržaj primjeren karakteru ove društvene mreže. Osim društvenih mreža, proces izrade gradskog programa za mlade praćen je i od strane lokalnih medija čime su koordinatori procesa izrade diseminirali informacije o istima i široj javnosti.

Sve navedeno sugerira da je proces izrade GPM-a koordiniran izrazito profesionalno, multiperspektivno i intermodalno.

Manjkavosti procesa vrlo su male, no ipak su prilika za učenje. Prva se odnosi na komunikaciju važnosti gradskog programa za mlade. Naime, iz objava se teško može iščitati važnost GPM-a za same mlade. Na to se nadovezuje i prilično skromna zastupljenost Grada Splita i kao aktera i kao faktora u izradi gradskog programa za mlade. Nadalje, proces izrade uključivao je velik broj sudionika koji su tematski ili profesionalno povezani s područjima koje pokriva GPM, međutim uočava se i izostanak predstavnika nekih od institucija koje bi mogle pridonijeti kvaliteti. Primjerice, uputno bi bilo u proces uključiti osobe iz institucija socijalne politike i skrbi, vijeća za prevenciju, predstavnika (mladih) poduzetnika ili obrtnika.

Preporuke za unapređenje procesa izrade gradskih programa za mlade u budućnosti

Na temelju analiziranog sadržaja i procesa izrade GPM-a identificirano je nekoliko preporuka koje mogu služiti kao smjernice za izradu budućih gradskih programa za mlade.

1. Premda je opseg dokumenta impresivan što se tiče broja stranica, u predloženom dokumentu nema tema vezanih za turizam, promet, digitalno društvo, održivi razvoj, rodnu ravnopravnost i međunarodnu suradnju. Neke od ovih tema su pokrivene istraživanjem, no iste nisu unesene u dokument (npr. Promet), no neke od tema nisu adresirane, a po relevantnim pokazateljima trebale bi biti (npr. Međunarodna suradnja u području mladih).
2. Kroz proces izrade gradskog programa za mlade vidljive su oscilacije u aktivnosti Grada Splita. U nekim dijelovima procesa sudjelovanje Grada Splita bilo je poprilično skromno. Budući da je proces izrade GPM-a i proces učenja za lokalne službenike i političare, sugerira se intenzivirati sudjelovanje istih u budućim procesima izrade gradskih programa za mlade. Osim toga, predlaže se razmotriti uključivanje dodatnih dionika izvan civilnog društva u radnu skupinu za izradu lokalnih programa za mlade.
3. Budući da se GPM sastoji od većeg broja aktivnosti, preporuča se definirati godišnje planove provedbe Gradskog programa za mlade s pripadajućim financijskim planom.
4. Potrebno je vrlo jasno iskomunicirati sa svim prihvatljivim nositeljima i provoditeljima mjera njihova zaduženja budući da tradicija hrvatske javne uprave, ali i jedinica lokalne samouprave pokazuje da je koordinacija u politikama za mlade izazovna.
5. S obzirom na to da proces evaluacije nije naznačen u dokumentu, sugerira se razviti i implementirati metodologiju praćenja i vrednovanja provedbe Gradskog programa za mlade.
6. Odluči li se Grad Split na izradu plana razvoja, a sukladno Zakonu o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 123/17), Uredbi o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, broj 89/18), Pravilniku o rokovima i postupcima praćenja i izvještavanja o provedbi akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, broj 6/19) i Pravilniku o provedbi postupka vrednovanja („Narodne novine“, broj 66/19) uputno je konzultirati se i uvrstiti teme iz područja lokalne politike za mlade kao jedan od prioriteta predmetnog plana.