

METODOLOŠKI OKVIR ZA MERENJE UTICAJA EKONOMSKIH JAVNIH POLITIKA NA DRUŠTVO

Autorka: Dr Marina Savković

Publikacija je pripremljena u okviru projekta "Politike za dobrobit svih – unapređenje praćenja uticaja ekonomskih politika na društvo", koji Fondacija Centar za demokratiju realizuje uz podršku Fondacije za otvoreno društvo

UVOD

Publikacija “Metodološki okvir za merenje uticaja ekonomskih javnih politika na društvo” nastala je u okviru projekta “Politike za dobrobit svih – unapređenje praćenja uticaja ekonomskih politika na društvo”, koji realizuje Fondacija Centar za demokratiju, uz finansijsku podršku Fondacije za otvoreno društvo. Ova studija ima za cilj izradu instrumenta koji će OCD omogućiti proaktivnu analizu ekonomskih politika i preventivno zagovaranje promena kako bi se potencijalne negativne posledice primene politike na vreme sprečile ili bar u određenoj meri ublažile. Istovremeno sa izradom metodologije za izradu Vodiča za analizu ekonomskih indikatora javnih politika biće mapirane OCD u lokalnim zajednicama koje su zainteresovane za unapređenje znanja u ovoj oblasti.

Konkretan metodološki okvir će moći da primenjuju i druge zainteresovane strane – donosioci odluka, narodni poslanici, odbornici opštinskih i gradskih skupština, akademska zajednica, grupe građana i građanki, sindikati, predstavnici nacionalnih manjina i drugi. Tim projekta će održavati redovne konsultacije sa drugim organizacijama i ekspertima. Prvi nacrt metodologije će biti dostavljen peer reviewer-u radi procene relevantnosti i metodološke postavke. Metodologija će po isteku ove faze projekta biti korišćena u izradi Vodiča za praćenje uticaja ekonomskih politika na društvo (follow up ovog projekta) i kroz pilot edukaciju sa OCD.

DEFINICIJA OSNOVNIH POJMOVA

Analiza efekata javnih politika

U Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije data je definicija analize efekata javnih politika (Član 2), i to na sledeći način: „Analiza efekata jeste analitički proces koji se sprovodi tokom procesa planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa, u cilju sagledavanja promene koju treba postići, njenih elemenata i uzročno-posledičnih veza između njih i izbora optimalnih mera za postizanje ciljeva javnih politika (ex ante analiza efekata), kao i tokom i nakon sprovođenja već usvojenih javnih politika i propisa, u cilju vrednovanja učinaka, preispitivanja i unapređenja tih javnih politika, odnosno propisa (ex post analiza efekata)“. U skladu sa datim Zakonom, ex-ante analiza prethodi izradi dokumenta javne politike, a delom može biti zasnovana na ex-post analizi efekata prethodno usvajanih dokumenata javnih politika u relevantnoj oblasti.

Kako je metodologijom merenja efekata javnih politika na društvo napravljen sveobuhvatan pregled relevantnih metodologija, cilj je da se ovim dokumentom napravi pregled kriterijuma

i metodologija koje koriste nosioci ekonomskih politika i da se u procesu komparacije sagledaju različitosti i sinergije pristupa.

Pojam i dometi ekonomske politike

Prema zvaničnoj definiciji Evropske unije, ekonomska politika obuhvata širok spektar mera koje vlade koriste kako bi upravljale svojim ekonomijama. To uključuje monetarnu politiku (koja se vezuje za upravljanje ponudom i tražnjom za novcem), zatim poresku politiku, politiku javnih rashoda (budžetska davanja), stvaranje novih radnih mesta i drugo¹. Pored navedenog, ekonomska politika uključuje pitanja koja se odnose na spoljnu trgovinu, lokalni ekonomski razvoj i slično.

Ciljevi ekonomske politike zavise od nacionalno ili lokalno definisanih prioriteta, kao i od vrednosne orijentacije donosilaca odluka. U opštem smislu, ciljevi se mogu predstaviti kroz:

- Ekonomski rast (rast vrednosti proizvedenih roba i usluga u jednoj državi),
- Postizanje ekonomske stabilnosti na nivou jedne države, uključujući stabilnost cena,
- Obezbeđivanje efikasnosti tržišta kroz sprečavanje prekomernog ukрупnjavanja vlasništva u određenim privrednim granama,
- Redistribuiranje stvorene vrednosti u državi, kako bi raspodela dohotka bila pravednija, i
- Usmeravanje ekonomskog razvoja kroz sistem podsticaja (poreza, subvencija, kredita i slično), kako bi se postigla željena struktura (prema privrednim sektorima) i ciljani prostorni raspored ekonomskih aktivnosti.

Pored opštih, specifični ciljevi mogu obuhvatiti, na primer: rast zaposlenosti, rast prosečnih zarada, rast potrošnje domaćinstava i slično. Iako se dometi ekonomske politike prevashodno sagledavaju kroz ekonomske pokazatelje, ne može se ignorisati činjenica da je krajnji cilj svake javne politike vezan za društvo, odnosno zajednicu na koju se odnosi. Zbog toga se svaki dokument, cilj, mera ili akcija iz ekonomske sfere delovanja mora sagledati kroz efekte koje stvara u društvenoj zajednici.

Ipak, svaka ekonomska politika je u celini javna politika, koja se uz pomoć postojećih metodologija i modela procene može sagledati iz perspektive uticaja na društvo, što je obuhvaćeno prethodnim studijama Fondacije Centar za demokratiju. Dokumentom pod nazivom "Analiza efekata javnih politika na društvo – pregled međunarodnih i domaćih metodologija sa kritičkim osvrtom", kreiranim od strane stručnog tima Fondacije Centar za demokratiju 2020. godine, daje se sveobuhvatni pregled postojećih metodologija za ocenu uticaja javnih politika na društvo. To daje dobru osnovu za poređenje uobičajenih kriterijuma ocene efektivnosti ekonomskih politika i kriterijuma i metodologija merenja uticaja javnih politika na društvo. Kako bi se napravio korak napred ka uvažavanju specifičnosti delovanja i

¹ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/economic-policy.html>

moći nosilaca ekonomske politike, ovde će se poći od pretpostavke da se ekonomske reforme uzimaju u obzir kao osnovni predmet ocenjivanja.

Ekonomske reforme predstavljaju kontinuirani proces unapređivanja ekonomskih ciljeva, mera i aktivnosti. Osnovni cilj ekonomskih reformi se odnosi na promenu (unapređenje) strukture i funkcionisanja privrede u celini. Konkretno reforme imaju uticaj kako na dostupnost resursa u jednom društvu, tako i na kvalitet života, odnosno na poštovanje ljudskih prava u jednoj državi². Praktično se sve izmene propisa, dokumenata javnih politika i planskih dokumenata na nacionalnom i lokalnom nivou mogu ocenjivati u kontekstu uticaja na društvo.

Metode i kriterijumi ekonomske evaluacije

Ekonomske politike se uobičajeno ocenjuju i razvijaju na osnovu ekonomskih kriterijuma, odnosno kriterijuma ekonomske evaluacije³. Polazne pretpostavke jesu: ograničenost dostupnih resursa (fondova) i potreba korišćenja resursa na najefikasniji način (kako bi se stvorila što veća vrednost uz raspoloživa sredstva). Fokus ove evaluacije je na efikasnosti, što je ujedno glavno ograničenje ove vrste ocene efekata neke javne politike. Tu se prevashodno govori o:

- **Analizi troškova i koristi** (engl. cost-benefit analiza), gde se upoređuju troškovi koji nastaju sprovođenjem određene politike i ekonomski merljivi koristi do kojih se dolazi primenom analizirane politike. Ovde treba istaći da se svi efekti (koristi) jedne politike moraju valorizovati, odnosno mora im se odrediti vrednost u sadašnjem momentu, kako bi benefiti bili uporedivi sa troškom tj. investicijom. U slučaju javnih dobara i zajedničkih resursa (javno zdravlje, prirodni resursi, zajednička infrastruktura i slično), postoje načini ekonomske procene vrednosti, odnosno troška ili benefita nastalih usled uticaja određene politike. Dati metodi ocene imaju svoja ograničenja. Društveni efekti se mnogo teže valorizuju na ovaj način, pa je to jedan od razloga zbog kojeg korišćenje ovog metoda može učiniti društvene efekte nevidljivim, odnosno zanemarenim.
- **Analizi isplativosti**, koja se svodi na poređenje relativnih troškova dve ili više javnih politika⁴. Ovaj metod ne podrazumeva nužnost novčane valorizacije svih efekata javnih politika, sa pretpostavkom da se određeni efekti (kao što je narušeno zdravlje lokalnog stanovništva usled zagađenja koje stvaraju, na primer, lokalni privrednici), ne mogu izraziti novcem. Zato se investicije u konkretnu javnu politiku porede sa standardizovanim jedinicama efekata njihovog sprovođenja, kao što je, na primer, očekivani životni vek lokalnog stanovništva. Ovaj metod ima slična ograničenja kao prethodni.

² https://www.ohchr.org/sites/default/files/GuidePrinciples_EN.pdf

³ Kristof Knil, Džejl Tosun (2021), Javne politike: Novi uvod, Univerzitet u Novom Sadu, SeCons – grupa za javnu inicijativu, Beograd.

⁴ Isto

- **Analizi korisnosti**, kojom se ispituje potreba sprovođenja neke mere ili akcije, gde se kao efekat investicije koriste pokazatelji subjektivne kvantifikovane procene onih koji će biti direktni korisnici konkretnih mera ili onih na koje će mere i aktivnosti sprovođenja konkretne politike dominantno uticati. Sa aspekta sveobuhvatnosti društvenih posledica pojedinačnih javnih politika, ovaj metod odlikuje ograničenost obuhvata, visok trošak ocene efekata i subjektivne greške u proceni, u situaciji nedovoljne informisanosti onih koji ocenjuju uticaj konkretne politike.

Pored utvrđenih manjkavosti ekonomskih kriterijuma ocene javnih politika, treba istaći da se u procesu ex-ante analize ekonomskih politika često veći značaj pridaje efektima predviđenih mera i aktivnosti na ostvarenje definisanih ekonomskih ciljeva, nego na posledice koje politika može imati na širu društvenu zajednicu. Zbog toga se ističe značaj metodologija ocene efekata ekonomskih reformi na društvo, koje se razvijaju poslednjih godina.

Imajući u vidu da ocena efekata neke javne politike predstavlja samo jedan korak u procesu evaluacije javnih politika⁵, sagledavanje načina na koji se vrši odabir ekonomskih politika može pomoći u određivanju pokazatelja koji se koriste za ocenu. U ovom momentu, oni su uglavnom ograničeni na indikatore koji su novčano vrednovani, čak i u situacijama kada je određene efekte i dobra gotovo nemoguće izmeriti novcem. Unapređene evaluacije uključuju pokazatelje koji su delom kvalitativni, ali ih i dalje odlikuje ograničenost u opsegu sagledavanja, odnosno merenja potencijalnog društvenog uticaja.

PREGLED POSTOJEĆIH METODOLOGIJA I PRISTUPA ZA OCENU DRUŠTVENIH EFEKATA EKONOMSKIH REFORMI

Vodeći principi za procenu uticaja ekonomskih reformi na ljudska prava Ujedinjenih nacija

Savet za ljudska prava Ujedinjenih nacija je 2019. godine usvojio Rezoluciju 40/8 kojom se sve relevantne zainteresovane strane (a pre svega donosioci odluka), pozivaju da pri razvoju i usvajanju javnih dokumenata u oblasti ekonomskih reformi u obzir uzimaju Vodeće principe za procenu uticaja ekonomskih reformi na ljudska prava. Ovde se govori o šire definisanim načelima za ocenu uticaja ekonomskih reformi na ljudska prava (engl. Human Rights Impact Assessment – HRIA). Principi propisani od strane Saveta za ljudska prava UN su podeljeni u pet grupa, koje sadrže ukupno 22 načela:

I. Obaveze nacionalnih i podnacionalnih vlada u pogledu ekonomske politike i ljudskih prava

1. Vodeći principi daju smernice za kreiranje ekonomske politike, u skladu sa međunarodnim obavezama, u cilju poštovanja, zaštite i ispunjavanja svih ljudskih prava.

⁵ Kristof Knil, Džejl Tosun (2021), Javne politike: Novi uvid, Univerzitet u Novom Sadu, SeCons – grupa za javnu inicijativu, Beograd.

2. Vlade imaju obavezu da poštuju, štite i ispunjavaju sva ljudska prava u svakom trenutku u svojoj fiskalnoj politici i politici ekonomskih reformi.

3. Teret dokazivanja je na vladi i njenim ekonomskim partnerima, koji treba da pokažu da će predložene mere ekonomske reforme pomoći u ostvarivanju, a ne ugrožavanju ljudskih prava stanovništva konkretne države.

4. Ove obaveze se primenjuju kad god politike ekonomskih reformi mogu imati negativan uticaj na ljudska prava. Primjenjuju se na sve nivoe vlasti u relevantnoj državi, uključujući lokalne samouprave.

II. Primenljivi standardi ljudskih prava

5-6. Države i njihovi kreditori moraju se rukovoditi svim važećim zakonima o ljudskim pravima koji se odnose na građanska, kulturna, ekonomska, politička i socijalna prava. Štaviše, moraju biti svesni činjenice da su sva ova prava nedeljiva i međuzavisna.

7. Ekonomske reforme mogu negativno uticati na sva ljudska prava i vlade moraju preduzeti mere kako bi osigurale da se sva ova prava poštuju i štite u svakom trenutku i da uvek ulažu napore da tu zaštitu ostvare. Pored toga, države imaju obavezu da obezbede da njihove ekonomske reforme ne diskriminišu bilo koji deo stanovništva.

8. Ekonomske reforme treba da spreče svaku vrstu diskriminacije na osnovu pola, promovišu transformativnu rodnu ravnopravnost, a HRIA uvek treba da uključi sveobuhvatnu rodnu analizu.

9. Države moraju da osmisle svoju politiku ekonomskih reformi, ulažući maksimalne raspoložive resurse za progresivno ostvarivanje ljudskih prava, kako ne bi došlo do bilo kakvog nedozvoljenog nazadovanja u ostvarivanju ljudskih prava.

10. Retrogresiju treba izbegavati čak i u ekstremnim ekonomskim uslovima. Mere koje bi dovele do pogoršanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava su dozvoljene samo ako ispunjavaju određene kriterijume. One moraju biti privremene, legitimne (u smislu da su osmišljene da doprinesu konačnom ostvarivanju ljudskih prava), razumne, neophodne, proporcionalne, nediskriminatorne, da štite minimalni osnovni sadržaj ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, i osmišljene i usvojene u skladu sa zahtevima transparentnosti, učešća i odgovornosti.

III. Definisane politike

11. Države treba da obezbede da svi relevantni vladini sektori i državne agencije uzmu u obzir obaveze države u pogledu ljudskih prava u razvoju i sprovođenju ekonomskih reformi i da tokom vremena svi ovi naponi treba da budu dobro koordinisani. Drugim rečima, trebalo bi da postoji koherentnost između ekonomskih, fiskalnih, monetarnih, socijalnih, ekoloških i finansijskih aspekata ekonomskih reformi i bilo koje druge politike ili vladine akcije koje su relevantne za efikasnost reformi.

12. Država mora osigurati da njene strategije zaduživanja i analize održivosti dugovanja uključuju HRIA-e i pitanja koja iz toga proizilaze.

IV. Ostale obaveze država, međunarodnih finansijskih institucija i privatnih aktera

13. Sve države imaju obavezu da sarađuju, uključujući pružanje pomoći u promovisanju punog ostvarivanja ljudskih prava za sva ljudska bića.

14. Nedržavni akteri, kao što su finansijske institucije, imaju odgovornost da doprinesu prethodno navedenim naporima. Vodeći principi preciziraju da druge države i ndržavni akteri treba da se uzdrže od vršenja neprimerenog uticaja na državu koja sprovodi reforme. Trebalo bi da poštuju potrebu svake države za političkim prostorom kako bi se suočila sa svojim ekonomskim izazovima na način koji je u skladu sa njenim obavezama u vezi sa ljudskim pravima.

15-16. Državni donatori i kreditori, zvanični i privatni, ne bi trebalo da postavljaju uslove za svoje finansiranje koji bi mogli da potkopaju sposobnost države da poštuje, štiti i ispunjava svoje obaveze u oblasti ljudskih prava. Državni donatori i kreditori, kako zvanični tako i privatni, treba da procene uticaj rokova i uslova njihovih predloženih transakcija sa državom koja se reformiše na ljudska prava i bilo kakvog saveta koji mogu da pruže državi.

V. Procene uticaja na ljudska prava (HRIA)

17. Države bi trebalo da sprovode HRIA i u vremenima ekonomske krize i u stabilnijim vremenima.

18. Svrha ovih HRIA treba da bude procena kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih uticaja predloženih politika na ljudska prava. Da bi to uradile, države bi trebalo da sprovedu HRIA pre nego što usvoje politiku kako bi mogle da procene njene potencijalne uticaje. Države treba da prate primenu politika kako bi mogle da identifikuju i, kada je potrebno, odgovore na njihove stvarne uticaje.

19-20. Proces izrade HRIA treba da bude u skladu sa principima participativnosti, pristupa informacijama i odgovornosti. Od vitalnog je značaja omogućiti i tražiti najširi mogući društveni dijalog, uz efektivno, blagovremeno i smisljeno učešće svih, uključujući marginalizovane grupe i one koji su posebno ugroženi. Istinsko učešće može biti moguće samo ako se blagovremeno obezbede sveobuhvatne i dostupne informacije o svim relevantnim aspektima javnih finansija.

21. Pristup pravdi i pravo na efikasan pravni lek za radnje i propuste u kreiranju i/ili sprovođenju politika ekonomskih reformi moraju biti zagarantovani.

22. HRIA bi trebalo da bude odgovornost institucije koja je najbolje kvalifikovana da proizvede nezavisne i kredibilne HRIA koje su u skladu sa važećim standardima u toj zemlji i koje odgovaraju na rodna pitanja.

Bohoslavsky dodatno pojašnjava osnov za definisanje svakog od ovih principa i njihovu primenu posmatra kroz određene oblasti ekonomske politike (monetarna i fiskalna politika, politika zapošljavanja i drugo). Takođe, pravi se razlika u ročnosti ekonomskih politika (kratkoročne, srednjoročne i dugoročne) i okolnosti u kojima se ekonomske politike usvajaju

(krizno ili stabilno društveno-ekonomsko okruženje), pa se u skladu sa tim tumače pojedini principi. Date smernice i principi ne mogu direktno biti primenjeni kao osnov za definisanje metodologije merenja uticaja javnih politika na društvo, ali se smatraju korisnim i važnim jer predstavljaju najsveobuhvatniji okvir iz kojeg se dati uticaji mogu posmatrati.

Instrument za uključivanje principa da niko ne bude izostavljen u zakonska i strateška dokumenta Republike Srbije

Republika Srbija se obavezala da će svoje odluke i politike uskladiti sa Agendom 2030 i Ciljevima održivog razvoja, pa se ovaj instrument direktno nadovezuje na tu obavezu i principe Agende. Instrumentom su predstavljene smernice koje donosioci odluka i ostale zainteresovane grupe mogu da koriste kako bi dosledno mogli da razumeju i primene pristup zasnovan na ljudskim pravima (Human Rights Based Approach, HRBA), odnosno princip da niko ne bude izostavljen (Leaving no one behind, LNOB). Smernice se prevashodno odnose na sve faze procesa razvoja i usvajanja zakonskih, strateških i planskih dokumenata Republike Srbije. Svrha korišćenja ovog instrumenta jeste da se obezbedi prepoznatost i uključenost najugroženijih društvenih grupa. Tu se prevashodno misli na višestruko diskriminisane i ugrožene segmente društva, uz pretpostavku da društvena isključenost onemogućava pristup ostvarenju ljudskih prava, što dati instrument direktno dovodi u vezu sa prethodno predstavljanim Principima. U posebnom fokusu su žene i devojčice koje su deo ugroženih segmenata društva.

Proces primene pristupa LNOB se sastoji iz nekoliko koraka, a to su:

1. **Ko je izostavljen? Prikupljanje dokaza/podataka radi identifikacije grupa.** Prvi korak obuhvata identifikaciju ugroženih društvenih, odnosno izostavljenih grupa, u kontekstu konkretnog dokumenta koji se usvaja. Ideja jeste da se u ovoj fazi prikupi što više podataka koji bi se koristili kao dokazi, odnosno argumenti prilikom daljih koraka.
2. **Zašto je neko izostavljen? Određivanje prioriteta i analiza.** Ovaj korak obuhvata procenu razloga zbog kojih su identifikovane društvene grupe izostavljene iz obuhvata neke politike ili zakona. Na osnovu prepoznatih uzroka, određuju se odgovorni nosioci obaveza koji su u poziciji da reše prepoznate razloge isključenosti. Ovde se analiziraju i kapaciteti izostavljenih društvenih grupa da ostvare svoja prava, odnosno načini na koje ti kapaciteti mogu da se unaprede.
3. **Šta treba učiniti? Koje mere treba preduzeti?** Ovde se definišu akcije, odnosno intervencije koje treba sprovesti, kako bi se prethodno identifikovani problemi u isključenosti, odgovornosti za uzroke problema i nedostatku kapaciteta mogli rešiti. Data je lista mogućih mera koje treba prilagoditi osobenostima konkretnih društvenih grupa. Ovaj korak podrazumeva i određivanje prioriteta među mogućim akcijama i intervencijama koje bi se mogle sprovesti.
4. **Kako? Kako meriti i pratiti napredak?** Konkretni korak obuhvata određivanje, odnosno prilagođavanje LNOB ciljeva i indikatora na osnovu kojih bi se mogao meriti

progres u primeni LNOB principa. Kvantitativni i kvalitativni indikatori bi se udruženo koristili pri merenju odgovarajućih procesa, obaveza i ishoda. Institucionalno i neinstitucionalno jačanje kapaciteta za praćenje napretka je takođe deo ovog koraka primene LNOB principa.

5. **Unapređenje odgovornosti za sprovođenje LNOB principa.** Finalni korak datog procesa je institucionalizacija primene LNOB principa u okviru zakonskih, strateških i planskih dokumenata Republike Srbije, odnosno prepoznavanju odgovornosti i obaveza donosilaca odluka prilikom uvažavanja datog načela.

Ovim instrumentom je obuhvaćen pregled procesa razvoja, usvajanja i analize efekata zakonskih, strateških i planskih dokumenata. Za svaku fazu razvoja i usvajanja pomenutih dokumenata dati su predlozi na koji način princip LNOB može biti primenjen, uz posebno uvažavanje načela participativnosti, odnosno uključivanja svih zainteresovanih strana u proces donošenja odluka, odnosno procene uticaja javnih politika. Takođe, dat je predlog parametara na osnovu kojih se određuje nivo isključenosti pojedinačnih društvenih grupa, kao i skup analitičko-istraživačkih metoda koji se mogu koristiti kako bi se procenio, odnosno unapredio nivo uvažavanja LNOB principa u procesu donošenja odluka na nacionalnom i lokalnom nivou.

Instrument je sažet, primenljiv i predstavlja dobru osnovu za uvažavanje načela inkluzivnosti, odnosno participativnosti prilikom razvoja, usvajanja i ocene uticaja javnih politika. Zato se ovaj dokument može smatrati jednom od najvažnijih polaznih tačaka za analizu uticaja ekonomskih politika na društvo.

Analiza efekata javnih politika na društvo – pregled međunarodnih i domaćih metodologija sa kritičkim osvrtom

U analizi koju je Fondacija Centar za demokratiju objavila 2020. godine, dat je osvrt na dostupne metodologije koje se najčešće koriste za ocenu uticaja javnih politika na društvo, uključujući ekonomske politike. U pomenutom dokumentu su predstavljeni sledeći međunarodni okviri za analizu efekata javnih politika na društvo:

- Skup pristupa i metodologija Svetske banke (WB), koji uključuje pristup „Sistem za upravljanje ekološkim i socijalnim pitanjima“ (Eng. Environmental and social management system – ESMS), metodologiju izrade planskih dokumenata za upravljanje ekološkim i društvenim rizicima u vidu Planova za upravljanje ekološkim i socijalnim pitanjima (Eng. Environmental and Social Management plans – ESMP), kao i detalje Ekološkog i socijalnog okvira (ESO), na osnovu kog se pripremaju Planovi ekoloških i socijalnih obaveza (Eng. Environmental and Social Commitment Plan – ESCP). Predstavljen je i pristup Analize efekata na siromaštvo i društvo (Eng. Poverty and Social Impact Analysis – PSIA);

- Smernice Ujedinjenih nacija (UN) o poslovnom sektoru i ljudskim pravima, kao i dva opšta pristupa UN u oblasti razvoja i sprovođenja javnih politika: Uključiti sve u razvoj (Eng. Leaving no one behind – LNOB) i Pristup zasnovan na ljudskim pravima (Eng. Human Rights-Based Approach – HRBA);
- Metodologiju Međunarodne organizacije rada (ILO) za procenu uticaja na zapošljavanje (Eng. Employment Impact Assessment – EmPIA);
- Pristup Svetske zdravstvene organizacije analizi efekata javnih politika na društvo koji stavlja fokus na zdravstvene ishode, odnosno instrument Analiza uticaja na zdravlje (Eng. Health Impact Assessment – HIA);
- Pristup Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) koji se koristi za analizu efekata na društvo projekata i reformi koje ova institucija finansira;
- Analizu uticaja na održivost (Eng. Sustainability Impact Assessment) Evropske komisije (EK), kojom se ocenjuju efekti trgovinskih sporazuma na društvo, privredu, ljudska prava i životnu sredinu;
- Smernice EK za kvalitetnije zakonodavstvo, koje se koriste u različitim fazama usvajanja evropskih politika kako bi se ocenio njihov uticaj na aspekte održivog razvoja, kao i Smernice za konsultacije sa zainteresovanim stranama, i
- Smernice EK za pripremu Programa ekonomskih reformi (ERP), koje obuhvataju analizu očekivanog uticaja na zaposlenost i na rodnu ravnopravnost, kao i vezu sa Evropskim stubom socijalnih prava.

Da međunarodne metodologije, pristupi i smernice su u Analizi ocenjene kao: birokratske, tipske i dominantno usmerene na administrativno prikupljanje podataka. Navedene manjkavosti ograničavaju potencijal prilagođavanja tih metodologija kontekstualnim specifičnostima konkretnih društava, odnosno država. Nedostatak kvalitativnih istraživačkih metoda u prikupljanju podataka, odnosno različit pristup uključivanju građana u proces se takođe uzeo u obzir kao slabost postojećih metodoloških okvira.

„Smernice za procenu uticaja na društvo“ koje je obavio Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije (SIPRU) 2016. godine takođe su predstavljene u pomenutoj Analizi i smatraju se sveobuhvatnijim od međunarodnih metodoloških okvira (iako su zasnovane na Smernicama EK). Kao slabost Smernica koje je usvojio SIPRU tim uočava se njihova: sporadična upotreba, pravna neutemeljenost, fokus na ex-ante analizu, nerazvijenost mehanizma za uključivanje zainteresovanih strana u proces ocene efekata i dominantna usmerenost na donosiocel odluka u javnom sektoru.

PREDLOG METODOLOŠKOG OKVIRA ZA OCENU EFEKATA EKONOMSKIH REFORMI NA DRUŠTVO

Uzimajući u obzir specifičnosti ekonomskih politika i njihove evaluacije, zatim novu metodologiju UN za merenje uticaja ekonomskih reformi na ljudska prava (Engl. Human Rights Impact Assessment – HRIA), kao i postojeću analizu metodologija koje se koriste za merenje uticaja javnih politika na društvo, daćemo metodološki okvir za merenje ekonomskih politika na društvo.

Osnovni cilj ovog metodološkog okvira jeste davanje smernica za ocenu efekata ekonomskih politika na društvo. Predlogom metodološkog okvira stvara se nova za pisanje Vodiča za analizu ekonomskih indikatora javnih politika uz mapiranje OCD u lokalnim zajednicama. Smernice su namenjene svim zainteresovanim stranama koje žele da mere uticaj propisa i dokumenata javnih politika na društvo u nacionalnom i lokalnom kontekstu.

Karakteristike studija za merenje uticaja ekonomskih politika na društvo su:

- Metodološki okvir za ocenu uticaja ekonomskih politika na društvo namenjen je svim zainteresovanim stranama na nacionalnom i lokalnom nivou koje imaju nameru da sprovedu ex-ante ili ex-post ocenu uticaja, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije.
- Usmerenost na ocenu uticaja propisa i dokumenata javnih politika koji obuhvataju elemente ekonomskih reformi na nivou opštih ili posebnih ciljeva, mera i aktivnosti.
- Jedna od osnovnih karakteristika ocene uticaja jeste participativnost, odnosno uključivanje svih zainteresovanih strana u ocenu uticaja konkretnih ekonomskih politika. Zato bi u proces ocene uticaja, ko god da je sprovodi, trebalo da budu uključene i druge zainteresovane strane.
- Dokument UN „*Procena uticaja ekonomskih reformi na ljudska prava*“, kao i UN dokument pod nazivom „*Instrument za uključivanje principa da niko ne bude izostavljen u zakonska i strateška dokumenta Republike Srbije*“, predstavljaće okvir za definisanje smernica za ocenu uticaja u ovom smislu.
- Kao osnovni pristup merenja uticaja na društvo koristi se najširi okvir, a to je princip poštovanja ljudskih prava, uvažen od strane UN.
- Pored principa poštovanja ljudskih prava, kao krovno načelo uvažavaće se i Princip da niko ne bude izostavljen (LNOB), što su ujedno temelji Agende 2030 i važećih Ciljeva održivog razvoja UN, na čiju se primenu Republika Srbija zvanično obavezala.
- U slučaju da je ocena uticaja usmerena na konkretnu društvenu grupu, samim nazivom dokumenta, definisanim ciljevima i uvodnim napomenama će se odrediti ograničenja procene uticaja na društvo.
- Pri analizi uticaja, kriterijumi ekonomske evaluacije (dati u propisima i dokumentima javnih politika) se ne odbacuju automatski, već se kroz objektivnu argumentaciju principi poštovanja ljudskih prava i inkluzivnosti prioritizuju ili stavljaju u istu ravan sa ekonomskim kriterijumima.

- Kvantitativne i kvalitativne metode se ravnopravno i sinergijski koriste pri oceni uticaja. U slučaju analize uticaja na specifične i manje društvene grupe, kvalitativne metode istraživanja treba da budu favorizovane.
- U obzir će biti uzeti svi osvrti, komentari, sugestije, kritike i drugi doprinosi predstavljeni kroz studiju „Analiza efekata javnih politika na društvo – pregled međunarodnih i domaćih metodologija sa kritičkim osvrtom“, razvijenu od strane stručnog tima Fondacije Centar za demokratiju.

Ko treba da sprovodi procenu uticaja?

Ocenu uticaja ekonomskih reformi na društvo treba da sprovede multidisciplinarni timovi, sačinjeni od stručnjaka koji razumeju društveni kontekst i izazove sredine u kojoj obavljaju svoju delatnost, ali i od lica koja poznaju konkretne oblasti ekonomskih reformi. Ovde treba uzeti u obzir karakteristiku participativnosti, pa neizostavni deo metodologije izrade studije za ocenu uticaja treba da bude serija dijaloga sa svim relevantnim zainteresovanim stranama. Na primer, ukoliko ocenu uticaja vrše organizacije civilnog društva, donosioci odluka, resorni stručnjaci i druga relevantna lica treba da budu konsultovani nakon izrade nacrtu studije. Isto se odnosi na situaciju kada donosioci odluka sprovedu ocene uticaja ekonomskih reformi na društvo, koji bi u proces dijaloga i organizovanih serija diskusija trebalo da uključe: predstavnike društvenih grupa na koje reforme utiču ili mogu da utiču, organizacije civilnog društva, resorne stručnjake, predstavnike akademske zajednice i druge zainteresovane strane.

Pitanja na koja bi HRIA ekonomskih reformi trebalo da odgovori

1. Opšti uticaj ekonomskih reformi

- Da li se i u kojoj meri u vodećim planskim dokumentima ekonomskih reformi (Fiskalnoj strategiji i Strategiji ekonomskih reformi) poštuju, čuvaju i štite sva ljudska prava?
- Koji nivo vlasti je nadležan za sprovođenje ocenjivanih ekonomskih reformi?
- Da li se ocenjivanim propisom poštuju, čuvaju i štite sva ljudska prava?
- Da li se pri razvoju propisa vodilo računa o svim važećim zakonima o ljudskim pravima koji se odnose na građanska, kulturna, ekonomska, politička i socijalna prava?
- Da li je poštovanje ljudskih prava uvaženo kao princip pri razvoju ocenjivanih ekonomskih reformi?
- Postoji li koherentnost između između ekonomskih, fiskalnih, monetarnih, socijalnih, ekoloških i finansijskih aspekata analiziranih ekonomskih reformi?

2. Inkluzivnost ekonomskih reformi

- Da li su određene društvene grupe izuzete iz obuhvata ekonomskih reformi?
- Da li su konkretne društvene grupe posebno povlašćene u kontekstu poštovanja ljudskih prava? Postoji li zakonska utemeljenost za to?
- Da li postoje segmenti društva čija prava mogu biti ugrožena ili uskraćena sprovođenjem ekonomske reforme? Ukoliko je tako, da li je ugroženost ili uskraćenost prava privremena i izazvana kratkoročnim nepovoljnim okolnostima kao što je kriza? Da li se mere u tom slučaju navode i posmatraju kao privremene, kako bi se u dugom roku zaštitila i unapredila ekonomska, socijalna, kulturna i druga prava građana i građanki?
- Da li se ovom ekonomskom reformom sprečava svaka vrsta diskriminacije na osnovu pola, odnosno promoviše transformativna rodna ravnopravnost?
- Da li se propisom ili planskim dokumentom štiti minimalni osnovni sadržaj ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, odnosno da li je osmišljen i usvojen u skladu sa zahtevima transparentnosti, učešća i odgovornosti?

3. Participativnost pri formulisanju i sprovođenju ocene uticaja ekonomskih reformi na ljudska prava

- Da li su pri razvoju i sprovođenju reformi zadovoljeni uslovi participativnosti, transparentnosti i odgovornosti?
- Da li su donosioci odluka sproveli ex-ante procenu uticaja politike na ljudska prava?
- Da li je obezbeđen široki društveni dijalog pre ili u toku razvoja ekonomske reforme?
- Da li su sveobuhvatno i pravovremeno bile dostupne informacije o javnom finansiranju ekonomskih reformi?
- Da li je i na koji način obezbeđen pristup pravdi i mogućnostima primene pravnog leka u slučaju propusta u procesu kreiranja i sprovođenja ekonomskih reformi?
- Postoji li institucija koja je odgovorna za ocenu uticaja konkretnih ekonomskih reformi na ljudska prava, uključujući rodna pitanja?

4. Uticaj ekonomskih reformi na ljudska prava

- Da li i na koji način ekonomska reforma utiče na pravo na život građana i građanki, uključujući pravo na zdravlje, bezbednost i nezagađenu životnu sredinu?
- Da li i na koji način ekonomska reforma utiče na pravo na slobodu (udruživanja, okupljanja, kretanja i drugo)?
- Da li i na koji način ekonomska reforma utiče na politička prava građana i građanki (slobodu izražavanja, mogućnost učestvovanja u vlasti i drugo)?
- Da li i na koji način ekonomska reforma utiče na pravo na jednakost pred zakonom i nediskriminaciju?
- Da li i na koji način ekonomska reforma utiče na socijalna, ekonomska i kulturna prava građana i građanki (pristup ekonomskim resursima, pristup tržištu roba i

usluga, pristup tržištu rada, pravo na dostojanstven rad, zaštitu od teškog siromaštva, pravo na socijalnu uključenost i drugo)?

- Mogu li se proceniti kratkoročni, srednjoročni i dugoročni uticaji analiziranih ekonomskih politika na ljudska prava?

5. Finansiranje ekonomskih reformi

- Ukoliko analiziran dokument uključuje potrebu zaduživanja kod domaćih ili stranih kreditora, da li se pri izboru kreditora i određivanju uslova zaduženosti vodilo računa o poštovanju ljudskih prava?
- Postoje li uslovi za finansiranje ekonomskih reformi (od strane javnih i privatnih domaćih kreditora), koji bi mogli da smanje sposobnost države da poštuje, štiti i ispunjava svoje obaveze u oblasti ljudskih prava?
- Da li se za ekonomsku reformu vezuju inostrani državni ili nedržavni akteri (uključujući finansijske institucije)? Ukoliko je tako, da li dolazi (ili postoji prostor da dođe) do vršenja neprimerenog uticaja na organe koji sprovode reforme u smeru kojim bi se moglo narušiti poštovanje ljudskih prava?

Metode koje se mogu koristiti pri HRIA ekonomskih reformi

Kako bi se što jasnije i preciznije utvrdio efekat ekonomskih politika na društvo neophodno je kombinovati kvalitativne i kvantitativne istraživačke metode. Takođe je potrebno imati u vidu i primarne i sekundarne izvore podataka.

Okvirni, ali i ne konačan spisak kvantitativnih metoda koje se mogu koristiti je:

- Analiza sadržaja relevantnih dokumenata javnih politika,
- Analiza vrednosti pokazatelja predviđenih planskim dokumentima,
- Analiza ekonomskih pokazatelja na nacionalnom i lokalnom nivou,
- Analiza statistike potrošnje i prihoda domaćinstava,
- Analiza podataka iz Ankete o radnoj snazi,
- Analiza statistike siromaštva i nezaposlenosti,
- Analiza drugih zvaničnih statističkih podataka na nacionalnom regionalnom i lokalnom nivou, i
- Metod ankete.

Okviran spisak kvalitativnih metoda koje se mogu koristiti u svrhu ocene uticaja ekonomskih reformi na društvo je:

- Metod ekspertskeg intervjua,
- Fokus grupe,
- Metod analize sadržaja,

- Metod analize slučaja,
- Benčmark metod i drugo.

Da bi se istraživačke metode svrsishodno koristile i kombinovale, potrebno je primeniti odgovarajuće principe analize:

- Individualni dizajn procene uticaja - svaku studiju za analizu procene uticaja je potrebno individualno dizajnirati, prevashodno u skladu sa predmetom i svrhom analize, odnosno zasnovano na dostupnim dokazima.
- Objektivnost – analiza i zaključivanje je zasnovano na podacima, postojećim propisima i relevantnim međunarodnim dokumentima i standardima.
- Sistematičnost – u obzir treba uzeti sve vrste i aspekte ljudskih prava, kao i sve segmente društva na koje analizirana ekonomska reforma može da utiče.
- Opštost – nivo analize se definiše u skladu sa vrstom politike za koju se vrši procena i opsegom njenog uticaja.

KORIŠĆENA LITERATURA:

Evropska komisija, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/economic-policy.html>

Fondacija Centar za demokratiju (2020), Analiza efekata javnih politika na društvo – pregled međunarodnih i domaćih metodologija sa kritičkim osvrtom, <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-analiza-efekata-na-drustvo-javnih-politika-pregled-metodologija.pdf>

Juan Pablo Bohoslavsky (2020), Guiding principles on human rights impacts assessments of economic policy reforms, The International Journal of Human Rights, 24:9, 1400-1428, DOI: 10.1080/13642987.2020.1823651

Kristof Knil, Džejl Tosun (2021), Javne politike: Novi uvid, Univerzitet u Novom Sadu, SeCons – grupa za javnu inicijativu, Beograd.

Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Smernice za procenu uticaja na društvo, 2016.

United Nations Human Rights Special Procedures (2020), Guiding Principles on Human Rights Impact Assessment of Economic Reforms, https://www.ohchr.org/sites/default/files/GuidePrinciples_EN.pdf

United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner (2022), Instrument za uključivanje principa da niko ne bude izostavljen u zakonska i strateška dokumenta Republike Srbije, <https://serbia.un.org/sr/200842-instrument-za-ukljucivanje-principa-da-niko-ne-bude-izostavljen-u-zakonska-i-strateska>

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ 30/18