

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

Sarita Bradaš i Ivan Sekulović
Beograd 2020.

Sadržaj

Spisak skraćenica	2
Apstrakt.....	3
Reč eksperta.....	4
Uvod.....	5
1. Pregled izabranih međunarodnih metodologija za analizu efekata na društvo	6
1.1. Analiza efekata na društvo – osnovni pojmovi, razvoj, karakteristike, načela i aktivnosti.....	6
1.2. Svetska banka.....	10
1.3. Ujedinjene nacije	12
1.4. Međunarodna organizacija rada.....	15
1.5. Svetska zdravstvena organizacija.....	16
1.6. Evropska banka za obnovu i razvoj	17
1.7. Analiza uticaja na održivost EK.....	18
1.8. Smernice EK za kvalitetnije zakonodavstvo	19
1.9. Smernice EK za pripremu Programa ekonomskih reformi.....	21
1.10. Kritički osvrt	25
2. Metodologije za analizu efekata na društvo u Republici Srbiji	27
2.1. Smernice za procenu uticaja na društvo SIPRU	27
2.1.1. Sadržaj Smernica.....	27
2.1.2. Kritički osvrt	30
2.2. Zakon o planskom sistemu Republike Srbije.....	31
2.2.1. Zakonske odredbe.....	31
2.2.2. Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika	32
2.2.3. Kritički osvrt	35
Završne napomene	37
Spisak korišćene literature.....	40
Aneks.....	42

Spisak skraćenica

EBRD	Evropska banka za obnovu i razvoj
EIA	<i>Equality Impact Assessment</i> (Analiza uticaja na jednakost)
EK	Evropska komisija
EmpIA	<i>Employment Impact Assessment</i> (Analiza uticaja na zapošljavanje)
ERP	Program ekonomskih reformi
ESCP	Planovi ekoloških i socijalnih obaveza
ESMP	<i>Environmental and social commitment plan</i> (Planovi za upravljanje ekološkim i socijalnim pitanjima)
ESMS	Sistem za upravljanje ekološkim i socijalnim pitanjima
ESO	Ekološki i socijalni okvir
ESSP	Evropski stub socijalnih prava
EU	Evropska unija
FCD	Fondacija Centar za demokratiju
HIA	<i>Health Impact Assessment</i> (Analiza uticaja na zdravlje)
HRBA	<i>Human Rights-Based Approach</i> (Pristup zasnovan na ljudskim pravima)
HRIA	<i>Human Rights Impact Assessment</i> (Analiza uticaja sa aspekta ljudskih prava)
MOR	Međunarodna organizacija rada
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PSIA	<i>Poverty and Social Impact Analysis</i> (Analiza efekata na siromaštvo i društvo)
RSJP	Republički sekretarijat za javne politike
SIA	<i>Social Impact Assessment</i> (Analiza efekata na društvo)
SIPRU	Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva
UNGP	UN Vodeći principi o ljudskim pravima i poslovanju (<i>The UN Guiding Principles on Business and Human Rights</i>)

Apstrakt

Tema ovog istraživanja su metodologije za analizu efekata javnih politika na društvo. Njegova svrha je dvojaka: da posluži kao teorijska osnova za prikupljanje podataka koji će biti inkorporirani u vodič za analizu efekata javnih politika na društvo namenjen civilnom društvu; da identifikuje mesta za unapređenje raspoloživih metodologija za analizu efekata na društvo javnih politika u Srbiji, između ostalog, u cilju većeg uključivanja građana i građanki u njihovo osmišljavanje i sprovođenje. Njen istraživački cilj je da identifikuje metodološke elemente i dobre prakse, a naročito one koji se odnose na učešće građana i građanki u osmišljavanju i sprovođenju analize efekata javnih politika na društvo. Istraživanjem su obuhvaćene metodologije za analizu efekata javnih politika na društvo izabranih međunarodnih organizacija i institucija: Svetske banke, Ujedinjenih nacija, Međunarodne organizacije rada, Svetske zdravstvene organizacije, Evropske banke za obnovu i razvoj i Evropske komisije. Istraživanje je pokazalo da su ove metodologije međusobno slične po tome što ih odlikuje birokratski pristup koji najčešće nema moć da se prilagodi nacionalnim specifičnostima. Karakteristično je i to da je aspekt učešća građana i građanki u osmišljavanje i sprovođenje ovih metodologija nedovoljno razvijen, a najviše standarde u ovom smislu propisuju Svetska zdravstvena organizacija i Evropska komisija. Takođe, analizirane su i metodologije koje su osmišljene i primenjuju se u Republici Srbiji. Njih odlikuju slaba primena u praksi i nedovoljno uključivanje građana i građanki u njihovo osmišljavanje i sprovođenje. Zaključeno je da ih je potrebno unaprediti metodama za prikupljanje kvalitativnih podataka kako bi se obuhvatila perspektiva životnog iskustva građana i građanki u proceni efekata koji javne politike imaju na njihov život.

Reč eksperta

Ljudi vrše procene sve vreme i u raznim prilikama. Razlozi ili motivi za procenu uticaja su uglavnom vrlo subjektivni i usmereni na sopstveni interes. Međutim, dokle god možemo da prepoznamo očekivanja privatne prirode od onih od društvenog interesa, ovo ne bi trebalo da bude problem. Štaviše, to bi trebalo da predstavlja važnu dodatnu informaciju za prikupljanje stavova ljudi i društva uopšte o funkcionisanju države i društva. Pored toga, kada vršimo procene nekoga ili nečega u društvenom i političkom svetu, moramo da budemo svesni toga da je svet ljudi u većoj meri vođen razlikama nego sličnostima. Ove razlike nastaju i zbog različitih uloga koje svako od nas ima u društvu. Usled toga naše procene društvenih i političkih odluka i aktivnosti mogu biti veoma različite, a ponekad čak i potpuno suprotne. Međutim, na ovo ne treba gledati kao na kontroverzu ili nepremostiv društveni konflikt, već kao na osnovnu karakteristiku ljudskog i društvenog sveta. Naš je zadatak – naročito zadatak nas eksperata – da prepoznamo, ukažemo, razumemo i objasnimo ove razlike i procene do kojih one dovode. U tom pogledu dva su aspekta od značaja na koja mora biti ukazano. Prvo, objašnjenje razloga zašto, kada i kome je potrebna procena uticaja mora biti jasno navedeno, jer ono može veoma da se razlikuje u zavisnosti od interesa strana koje se zanimaju za procenu. Često upravo te razlike objašnjavaju ocenu uticaja koju daju različite grupe ili zainteresovane strane. Drugo, moramo da znamo kako se došlo do ocena u postupku procene uticaja. Objašnjenje metodoloških pristupa, vrste podataka i primenjenih analitičkih instrumenata od ključnog su značaja za razumevanje obuhvatnosti ocena. U tom smislu, možemo razlikovati nekoliko metodoloških pristupa proceni uticaja: lični, administrativni, politički, profesionalni i naučni. U demokratskim državama koje su uspele da razviju neki vid kulture evaluacije postoje posebne procedure za procenu postupaka donošenja njihovih odluka. Nažalost, preko potrebne sveobuhvatne informacije o uticaju njihove intervencije na opšte blagostanje i kvalitet života stanovništva uglavnom se ne prikupljaju. Pored toga, i administrativni i politički akteri uglavnom se interesuju samo za ex-ante analizu uticaja javnih politika. To znači da je ex-post analiza uticaja politika uglavnom predmet interesovanja profesionalne i naučne zajednice.

Prof. Dr Simona Kustec
Fakultet društvenih nauka, Univerzitet u Ljubljani
Međunarodni univerzitet u Veneciji

Uvod

Publikacija „Analiza efekata na društvo javnih politika – pregled međunarodnih i domaćih metodologija sa kritičkim osvrtom“ nastala je u okviru projekta „**Politike za dobrobit svih: Merenje uticaja na društvo predloga javnih politika kroz osnaživanje i uključivanje građana i građanki**“ (u daljem tekstu: Projekat) koji sprovodi Fondacija Centar za demokratiju (FCD), uz podršku Fondacije za otvoreno društvo. Cilj projekta je doprinos jačanju socijalne dimenzije procesa pristupanja Srbije EU kroz promociju Evropskog stuba socijalnih prava. Glavna aktivnost projekta je izrada vodiča za analizu efekata na društvo predloga javnih politika uz učešće građana i građanki okupljenih u organizacije, grupe i pokrete. Očekivani uticaj projekta ogleda se u jačanju saradnje između društvenih aktera u cilju uticanja na kreiranje politika uz uzimanje u obzir njihovih efekata na građane i građanke. Projekat je osmišljen imajući u vidu socijalnu dimenziju EU i procesa njenog proširenja, kao i misiju FCD da unapređuje ekonomska, socijalna i kulturna prava. U pogledu socijalne dimenzije EU, prethodni predsednik Evropske komisije istakao je da se među glavnim izazovima koji stoje pred njom nalazi jačanje pravičnosti i socijalne dimenzije jedinstvenog tržišta¹, da bi institucije EU 2017. godine usvojile Evropski stub socijalnih prava² koji utvrđuje 20 načela jačanja njene socijalne dimenzije. Kada je reč o socijalnoj dimenziji procesa proširenja EU, Evropski parlament je u prethodnom sazivu ocenio da je ona do sada u velikoj meri bila zanemarena i da je potrebno posvetiti dužnu pažnju društvenim implikacijama procesa prilagođavanja država kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo Kopenhagenskim kriterijumima³. U tom kontekstu, veoma je značajno to što je Zajednički konsultativni odbor EU i Srbije o civilnom društvu pozvao Vladu Republike Srbije da sprovodi procenu uticaja na društvo strukturnih reformi, između ostalog, onih utvrđenih Programom ekonomskih reformi⁴.

Svrha publikacije je dvojaka: 1) da posluži kao teorijska osnova u cilju prikupljanja podataka koji će biti inkorporirani u vodič za analizu efekata javnih politika na društvo namenjen civilnom društvu; 2) da identifikuje mesta za unapređenje raspoloživih metodologija za analizu efekata na društvo javnih politika u Srbiji, između ostalog, u cilju većeg uključivanja građana i građanki u njihovo osmišljavanje i sprovođenje. **Istraživački cilj** publikacije je da identifikuje metodološke elemente i dobre prakse, a naročito one koji se odnose na učešće građana i građanki u osmišljavanju i sprovođenju analize efekata javnih politika na društvo. Ovaj cilj zasniva se na hipotezi da u drugim državama i na nivou međunarodnih organizacija postoje razvijenije metodologije i prakse u ovom pogledu u odnosu na one koje su osmišljene i koje se primenjuju u Srbiji. Dakle, istraživački tim FCD zanimalo je da utvrdi da li se i kako građani i građanke pitaju kada javne vlasti ili pak međunarodni akteri procenjuju kako na stanovništvo

¹ State of the Union, 2016, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>

² European Pillar of Social Rights, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf

³ European Parliament Resolution on Enlargement: policies, criteria and the EU's strategic interests, 2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0274&language=EN>

⁴ EU-Serbia Civil Society Joint Consultative Committee, 2018, <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/eesc-2018-05268-00-00-decl-tra-en.docx>

utiču, kako su uticali, ili kako će uticati propisi, strategije, akcioni planovi, budžeti i drugi elementi javnih politika koje oni osmišljavaju i/ili usvajaju.

U **metodološkom smislu**, ova publikacija je zasnovana pretežno na arhivskom istraživanju (*desk research*) relevantnih izvora Republike Srbije, međunarodnih organizacija i Evropske unije (zakona, podzakonskih akata, metodologija, direktiva, itd), kao i izvora podataka o identifikovanoj praksi u inostranstvu koji su sadržani u ekspertskim analizama. Pored toga, autori su prikupljali podatke putem neposrednih konsultacija sa domaćim i inostranim ekspertima u oblasti analize uticaja na društvo. Naročitu zahvalnost u ovom pogledu dugujemo prof. Simoni Kustec sa Univerziteta u Ljubljani.

Kada je reč o njoj **strukturi**, publikacija se sastoji iz tri glavne celine. U prvoj celini dat je pregled relevantnih međunarodnih metodologija u ovoj oblasti. U drugoj celini dat je pregled metodologija koje se koriste u Republici Srbiji, sa kritičkim osvrtom koji sadrži uočene nedostatke iz ugla uključenosti građana i građanki u proces analize efekata i mogućnosti da je oni sami koriste. Na kraju, u završnim napomenama dati su mogući pravci unapređenja analize efekata na društvo u domaćoj teoriji i praksi, sa ciljem povećanja njene participativnosti. U aneksu je dat primer dobre prakse Vlade Škotske koji se odnosi na analizu efekata javnih politika s obzirom na obavezu organa javne vlasti da poštuju načelo jednakih mogućnosti svih društvenih grupa.

1. Pregled izabranih međunarodnih metodologija za analizu efekata na društvo

1.1. Analiza efekata na društvo – osnovni pojmovi, razvoj, karakteristike, načela i aktivnosti

Analiza efekata (uticaja) definiše se kao „proces identifikovanja budućih posledica tekuće ili predložene aktivnosti“⁵. Najstariji vid analize efekata, koji se i danas najviše koristi, je analiza efekata na životnu sredinu, uvedena zakonom u Sjedinjenim Američkim Državama 1970., a direktivom u EU 1985. godine⁶. Analiza efekata postala je važna komponenta tzv. novog javnog upravljanja (Eng. *New public management*) kao doktrine koja ima za cilj da u javni sektor uvede metode upravljanja inspirisane privatnim sektorom⁷.

Analiza efekata (uticaja) na društvo (Eng. *Social Impact Assessment – SIA*) definiše se kao „analiza, praćenje i upravljanje željenim i neželjenim društvenim posledicama, kako pozitivnim, tako i negativnim, planiranih intervencija (javnih politika, programa, planova,

⁵ International Association for Impact Assessment, *What is Impact Assessment?* 2009, str. 1.

⁶ *Ibid.*

⁷ Bryan Dufour, *State of the art in social impact measurement: methods for work integration social enterprises measuring their impact in a public context*, 2015, str. 3.

projekata) i bilo kojim procesom društvene promene pokrenutim od strane tih intervencija⁸. Ova vrsta analize razvila se uporedo sa analizom efekata na životnu sredinu i često je bila njen deo; vremenom je sazrela svest da analiza efekata na društvo treba da bude posebna disciplina, sa ciljem da pruži doprinos upravljanju društvenim pitanjima⁹. Termin „analiza uticaja na društvo“ upotrebljen je, po prvi put, verovatno 1973. godine, da bi se procenile promene koje je uvođenje naftovoda izazvalo kod autohtonog inuitskog stanovništva¹⁰. Danas se sprovodi mahom od strane razvojnih međunarodnih institucija i u privatnom sektoru, uglavnom na osnovu zajedničke metodologije sa analizom efekata na životnu sredinu (npr. Svetska banka i Evropska banka za obnovu i razvoj imaju smernice za procenu efekata na životnu sredinu i društvo¹¹). Takođe, povezivanje biznisa sa ljudskim pravima dovelo je do toga da se poštovanje ljudskih prava sve više smatra „fundamentalnom odgovornošću razvoja u privatnom sektoru“¹².

Analizu efekata na društvo treba razlikovati od sličnih oblasti, koje se takođe bave uticajem privatnih i razvojnih entiteta na društvo, poput društvenog računovodstva i revizije (Eng. *Social accounting and audit*); pored toga, treba imati u vidu da su se unutar oblasti analize efekata na društvo poslednjih par decenija razvile različite metodologije i pristupi, poput društvene koristi od ulaganja (Eng. *Social return on investment*)¹³ i izrada Plana za upravljanje efektima na društvo (Eng. *Social Impact Management Plan*)¹⁴. Sve ovo govori u prilog potrebe utvrđivanja kriterijuma za određivanje šta je to što jedan metodološki pristup čini analizom efekata na društvo. Prema profesoru Frenku Vanckleju (Frank Vanclay), jednom od najvećih autoriteta u oblasti analize efekata na društvo, ova vrsta analize ima sledeće **karakteristike**¹⁵:

- Njen cilj je da omogući stvaranje održivog okruženja, u ekološkom, socijalno-kulturnom i ekonomskom pogledu i da razvija društveni kapital (društvene mreže i poverenje);

⁸ Frank Vanclay, "International Principles for Social Impact Assessment", *Impact Assessment and Project Appraisal*, volume 21, number 1, March 2003, str. 6.

⁹ Vanclay, F., Esteves, A.M., Aucamp, I. & Franks, D. 2015, *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*, str iv.

¹⁰ Rabel J. Burdge, Frank Vanclay, "Social impact assessment: a Contribution to the state of the art series", *Impact Assessment*, 14:1, 59-86, 1996.

¹¹ Ova vrsta analize zasniva se na načelu br. 17. UN Deklaracije o životnoj sredini i razvoju, kao i na smernicama koje je usvojila EU Direktivom br. 85/337/EEZ 1985. godine. Ovim dokumentima uspostavljena je obaveza država da uvedu analizu efekata na životnu sredinu u svoj pravni sistem.

¹² Vanclay, F., Esteves, A.M., Aucamp, I. & Franks, D., *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*, str iv.

¹³ Bryan Dufour, *State of the art in social impact measurement: methods for work integration social enterprises measuring their impact in a public context*, str. 4. Pored ove vrste analize efekata na društvo, Dufour navodi niz drugih metodologija koje su razvijene od strane privatnog sektora ili civilnog društva, kao što su: *Social Compatibility Analysis*, *Social Costs-Benefit Analysis*, *Social Return Assessment*, *Public Value Scorecard*, *Cost Per Impact*, itd. *Ibid.*, str. 12.

¹⁴ Ovim planom utvrđuju se strategije u svim fazama projekta sa ciljem „praćenja, izveštavanja, ocene, revidiranja i proaktivnog odgovora na promenu“. International Association for Impact Assessment, *Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*, 2015, str. 1.

¹⁵ Frank Vanclay, "International Principles for Social Impact Assessment", *Impact Assessment and Project Appraisal*, str. 6.

- Njen fokus je na proaktivnom pristupu razvoju, ne samo na identifikovanju ili smanjenju negativnih ili neželjenih uticaja;
- Ona se zasniva na lokalnom znanju i participativnom procesu;
- Ona podrazumeva da su društveni, ekonomski i biofizički uticaji suštinski i neodvojivo međusobno povezani.

Takođe, Vanklej je prvi predložio **načela**¹⁶ na kojima treba da počiva analiza efekata na društvo:

- Poštovanje ljudskih prava treba da podupire sve aktivnosti;
- Unapređenje pravičnosti i demokratizacija treba da budu glavni pokretači planiranja razvoja;
- Različitost između kultura, unutar kultura i raznovrsnost interesa zainteresovanih strana treba da budu priznati i poštovani;
- Donošenje odluka treba da bude pravedno, pravično i transparentno;
- Razvojni projekti treba da budu široko prihvatljivi od strane članova onih zajednica na koje će oni uticati;
- Mišljenje eksperata ne sme biti jedino merilo u odlučivanju o planiranim intervencijama;
- Glavni fokus celokupnog razvoja treba da budu pozitivni ishodi, kao što su izgradnja kapaciteta, osnaživanje i ostvarivanje ljudskog i društvenog potencijala;
- Pojam „okruženje“ treba da bude definisan široko, da bi uključio društvene i ljudske dimenzije.

Važno je napomenuti da primena analize efekata na društvo ima koristi ne samo za stanovništvo na koje ulaganje utiče, već i za same ulagače, jer štedi njihov novac kroz: smanjenje lokalnog otpora projektima, čime otklanja mogućnost njegovog prekida; povećanje uspeha projekta; prevenciju velikih problema u planiranju i pripadajućih troškova¹⁷. Ovo je od naročitog značaja kada se ima u vidu da među menadžerima regulatornih agencija i korporacija koje naručuju analize efekata na društvo prevladava „asocijalni mentalitet“, tj. stav da ljudi nisu važni, koji je prisutan i kod političara, zvaničnika, naučnika iz oblasti prirodnih nauka, inženjera, ekonomista i planera¹⁸. Ipak, analiza efekata na društvo, kao kompleksan metodološki pristup koji zahteva multidisciplinarni pristup, ima svoja ograničenja koja pozivaju na opreznost prilikom njenog koncipiranja i primene, kako od strane donosilaca odluka, tako i od strane onih koji je primenjuju. Jer, kako napominju Berdž i Vanklej¹⁹, svaka analiza ove vrste nosi dosta pitanja sa sobom, na koja nije lako odgovoriti:

- Ko su dobitnici, a ko gubitnici zbog intervencije?

¹⁶ *Ibid.*, str. 9.

¹⁷ Rabel J. Burdge, Frank Vanclay, “Social impact assessment: a Contribution to the state of the art series”, *Impact Assessment*, 14:1, 59-86.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

- Kakve su koristi od intervencije za lokalnu zajednicu, a kakve za širu? (nekada će prevagnuti interesi šire zajednice nad interesima lokalne)
- Kako proceniti rizike od intervencije (percepcija rizika je emotivno pitanje koje nije u vezi sa realnim rizikom)?
- Koji su skriveni interesi svake strane koja je zainteresovana za intervenciju?
- Kako proceniti kumulativni efekat pojedinačnih intervencija?
- Kako se analiza efekata na životnu sredinu i analiza efekata na društvo međusobno uklapaju da bi pružila celovitu sliku o mogućem uticaju projekta?

Ono na šta ovi autori posebno skreću pažnju jeste to da je krajnja odluka o nekom projektu ili intervenciji političke prirode, kao i to da uključivanje javnosti predstavlja važan deo analize efekata na društvo, ali da nije, samo po sebi, analiza efekata na društvo (koja predstavlja poseban istraživački i analitički proces). U svakom slučaju, razmera efekata na društvo je u velikoj meri zavisna od autentičnosti mehanizama za participaciju koji su korišćeni i od toga u kojoj meri su izveštaji i aktivnosti za uklanjanje rizika uzeli u obzir i uvažili stavove svih zainteresovanih strana²⁰.

Na kraju, korisno je napomenuti koje su to **aktivnosti** koje Međunarodno udruženje za analizu efekata navodi kao elemente upravljanja socijalnim pitanjima projekata, što predstavlja moderni oblik i proširenu verziju analize efekata na društvo čije se sprovođenje preporučuje, jer svaka projektna intervencija „neizbežno povećava nejednakost u jednoj zajednici“²¹:

- Sprovođenje ex-ante analize verovatnih efekata na društvo;
- Priprema profila zajednice (tj. opisa lokalnog društvenog konteksta);
- Izrada društvene polazne osnove za odlučivanje i beleženje društvenih promena;
- Planiranje preseljenja i/ili naknade za ljude koji će doživeti ekonomsko izmeštanje u slučajevima kada nema alternative;
- Priprema akcionog plana za preseljenje;
- Imenovanje člana projektnog tima nadležnog za socijalna pitanja;
- Sprovođenje analize efekata iz ugla ljudskih prava;
- Identifikovanje zainteresovanih strana i mapiranje njihovih interesa i odnosa;
- Pružanje pomoći pogođenim zajednicama da razumeju šta su mogući efekti predloženog projekta na njih;
- Praćenje socijalnih pitanja;
- Priprema i primena aktivnosti društvenog ulaganja;
- Priprema Planova za upravljanje efektima na društvo;
- Identifikacija pitanja i obaveza koje se odnose na upravljanje efektima na društvo koji treba da budu uključeni u ugovore sa podgovaračima;
- Priprema revizije sprovođenja društvenih aktivnosti.

²⁰ International Association for Impact Assessment, *Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*, str. 3.

²¹ *Ibid.*, str. 3, 5.

1.2. Svetska banka

Svetska banka bila je među prvim međunarodnim organizacijama koja je osmislila sopstvene metodologije za analizu efekata koje uključuju i analizu efekata na društvo. Osnovni razlog njihovog uvođenja bila je potreba da se upravlja efektima do kojih je dolazilo tokom sprovođenja projektnih i reformskih aktivnosti koje je Banka podržavala u svetu u okviru svoje misije smanjenja siromaštva na globalnom nivou. Ove analize sprovode se uglavnom kao *ex ante* analize ili se koriste tokom samog procesa sprovođenja projekta ili reforme kao alat za upravljanje njihovim efektima. Banka je 1986. godine uvela analizu efekata na životnu sredinu i na društvo u svoje procedure za ocenu projekata, zbog toga što su troškovi bili u porastu kod projekata koji su bili ocenjivani isključivo na osnovu ekonomskih i finansijskih kriterijuma²². U tu svrhu razvijen je pristup pod nazivom „**Sistem za upravljanje ekološkim i socijalnim pitanjima**“ (Eng. *Environmental and social management system – ESMS*) koji je dat na raspolaganje kompanijama, kako bi mogle da ga integrišu u svoje poslovne aktivnosti.

Elementi ESMS pristupa su²³:

- Uključivanje zainteresovanih strana;
- Komunikacija ka spolja i žalbeni mehanizmi;
- Stalno izveštavanje pogođenih zajednica;
- Praćenje i revidiranje;
- Politike;
- Identifikacija rizika i efekata;
- Programi za upravljanje;
- Organizacioni kapacitet i kompetentnost;
- Spremnost za reagovanje u hitnim situacijama.

Radna snaga i uslovi rada

Ovaj ESO standard Svetske banke ima sledeće ciljeve:

- Unapređenje bezbednosti i zdravlja na radu;
- Promovisanje pravičnog tretmana, zabrane diskriminacije i jednakih mogućnosti radnika angažovanih na projektu;
- Zaštita radnika angažovanih na projektu, uključujući i ranjive radnike, kao što su žene, osobe sa invaliditetom, deca i radnici migranti, podugovoreni radnici i radnici iz zajednice;
- Prevencija prinudnog rada i dečijeg rada;
- Podrška načelima slobode udruživanja i kolektivnog pregovaranja radnika angažovanih na projektu;
- Pružanje pristupačnih sredstava radnicima angažovanim na projektu da izraze žalbu na pitanja vezana za radno mesto.

Izvor: The World Bank, *Environmental and Social Framework*, 2017, str. 31.

²² Rabel J. Burdge, Frank Vanclay, “Social impact assessment: a Contribution to the state of the art series”, *Impact Assessment*, 14:1, 59-86.

²³ International Finance Corporation (World Bank Group), *Environmental and Social Management System Implementation Handbook*, 2015, str. 13.

Svetska banka takođe preporučuje izradu planskih dokumenata za upravljanje ekološkim i društvenim rizicima, tzv. **Planova za upravljanje ekološkim i socijalnim pitanjima** (Eng. *Environmental and social management plans – ESMP*). Obavezni elementi ESMP su²⁴:

- Procena i upravljanje ekološkim i socijalnim rizicima i efektima;
- Radna snaga i uslovi rada – dostojanstven rad i rodna ravnopravnost;
- Efikasno korišćenje resursa;
- Prevencija i upravljanje zagađenjem;
- Zdravlje i bezbednost zajednice;
- Očuvanje biodiverziteta, ekosistema i staništa i održivo upravljanje živim prirodnim resursima;
- Autohtono stanovništvo i tradicionalne lokalne zajednice;
- Kulturno nasleđe;
- Otkup zemljišta, ograničenje korišćenja zemljišta i prisilno raseljavanje;
- Prava na zemljištu, preseljenje i izmeštanje;
- Potreba finansijskih posrednika za izveštajima o ispunjenosti kriterijuma;
- Uključivanje zainteresovanih strana i objavljivanje informacija.

U pitanju su ekološki i socijalni standardi koji predstavljaju zahteve Svetske banke zajmoprimcima koji primaju zajmove od nje; prema novim procedurama Banke, propisanim 2017. godine Ekološkim i socijalnim okvirom (ESO), na osnovu njih se pripremaju **Planovi ekoloških i socijalnih obaveza** (Eng. *Environmental and Social Commitment Plan – ESCP*), koji su sastavni deo ugovora sa zajmoprimcem. Banka veruje da se primenom ovih standarda zajmoprimci podržavaju „da ostvare svoj cilj smanjenja siromaštva i povećanja prosperiteta na održiv način u korist životne sredine i njihovih građana“²⁵.

Pod **socijalnim rizicima i efektima** Banka podrazumeva²⁶: pretnje ljudskoj bezbednosti kroz eskalaciju ličnih, lokalnih ili međudržavnih konflikata, krivičnih dela ili nasilja; rizike koje projekat izaziva a koji nesrazmerno pogađaju pojedince ili grupe koji, zbog okolnosti u kojima se nalaze, mogu biti ugroženi ili osetljivi; predrasude ili diskriminaciju prema pojedincima ili grupama u pružanju pristupa razvojnim resursima i koristima od projekta, naročito u slučaju ugroženih ili osetljivih lica; negativne ekonomske ili društvene efekte koji se odnose na prisilno oduzimanje zemljišta ili ograničenje njegovog korišćenja; rizike ili efekte povezane sa držanjem i korišćenjem zemljišta i prirodnih resursa; efekte na zdravlje, bezbednost i blagostanje radnika i zajednica pogođenih projektom; rizike po kulturno nasleđe.

Banka veliku pažnju posvećuje uključenosti zainteresovanih strana i trećih lica, pa se tako od zajmoprimca traži – tamo gde to ESCP predviđa – uključivanje nezavisnih eksperata, lokalnih zajednica ili nevladinih organizacija u dopunu ili odobravanje informacija o praćenju sprovođenja projekta²⁷. Pored toga, od zajmoprimca se traži da tokom celog trajanja projekta

²⁴ The World Bank Group, *Environmental and social impact assessments*, str. 2.

²⁵ The World Bank, *Environmental and Social Framework*, 2017, str. ix.

²⁶ *Ibid.*, str. 4.

²⁷ *Ibid.*, str. 11.

nastavi da pruža dovoljno informacija zainteresovanim stranama, imajući u vidu potencijalne ekološke i društvene rizike i efekte projekta²⁸.

Pored navedenih metodologija, Svetska banka koristi i pristup **Analize efekata na siromaštvo i društvo** (Eng. *Poverty and Social Impact Analysis – PSIA*)²⁹. U pitanju je pristup za procenu distribucionih i društvenih efekata reformi javnih politika na blagostanje različitih grupa u stanovništvu, a naročito najsiromašnijih i najranjivijih. Sastoji se iz četiri elementa: prikupljanja podataka o siromaštvu i distribucionim i društvenim efektima reformi; predlaganja promena i izmena kursa u javnim politikama ili programima i identifikovanju mera za smanjivanje negativnih efekata; identifikacije alternativnih opcija za poboljšanje procesa smanjenja siromaštva i unapređenja pozitivnih efekata; stvaranja prostora za javni dijalog o reformama putem uključivanja zainteresovanih strana.

Primeri sprovedenih ESMP u Republici Srbiji su projekti: „Uvođenje digitalnog upravljanja u Srbiji“³⁰, „Modernizacija Poreske uprave“³¹ i „Konkurentnost i poslovi“³².

1.3. Ujedinjene nacije

Ujedinjene nacije su relativno kasno posvetile pažnju analizi efekata javnih politika na društvo, i to uglavnom u cilju unapređenja primene instrumenata za zaštitu ljudskih prava koje su usvojile u 20. veku. Tokom 2000-tih UN razvijaju različite metodologije i pristupe kojima žele da podignu svest javnog i privatnog sektora o obavezi poštovanja i unapređenja ljudskih prava. To je bio razlog uvođenja različitih smernica koje stavljaju akcenat na fazu pripreme i praćenja projekata i reformi, kako bi bili poštovani međunarodni standardi ljudskih prava. Specijalni predstavnik Generalnog sekretara UN za pitanja ljudskih prava i međunarodnih korporacija i drugih poslovnih organizacija, Džon Ragi, u svom završnom izveštaju Savetu za ljudska prava UN predstavio je Smernice o poslovnom sektoru i ljudskim pravima (u daljem tekstu: Smernice) i

Uključiti sve u razvoj (Eng. *Leaving no one behind – LNOB*)

Ujedinjene nacije proglasile su pristup „Uključiti sve u razvoj“ centralnim transformativnim obećanjem Agende za održivi razvoj 2030 i njenih Ciljeva održivog razvoja. Predstavlja posvećenost svih država članica UN da iskorene siromaštvo u svim njegovim oblicima, da okončaju diskriminaciju i isključenost i da smanje nejednakosti i ranjivosti koje isključuju ljude iz razvoja. Kao sastavni deo ovog pristupa navode se Smernice o poslovnom sektoru i ljudskim pravima UN, kao i PSIA metodologija Svetske banke.

Izvor: United Nations Sustainable Development Group, *Leaving no one behind: A UNDSG operational guide for UN country teams*, 2019.

²⁸ *Ibid.*, str. 22.

²⁹ Izvor: World Bank, PSIA Highlights, <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/poverty-and-social-impact-analysis-psia>, na dan 27.12.2019.

³⁰ <http://documents.worldbank.org/curated/en/254731551087551123/pdf/ESMF-EDGE12-02-2019.pdf>

³¹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/402941548185624881/pdf/Final-ESMF-for-Serbia-TAMP-English-final-cleared.pdf>

³²

<http://documents.worldbank.org/curated/en/347931468294610037/pdf/E47950EA0Box390CA0DraftESMFOP152104.pdf>

pregled procesa koji je doveo do njihovog razvoja. Savet za ljudska prava je prihvatio Smernice³³ svojom rezolucijom 17/4 u junu 2011. godine.

Smernice su nastale na osnovu postojećih pravnih i političkih tekovina, uključujući ljudska prava, radno pravo, zaštitu životne sredine, zaštitu potrošača, antidiskriminaciono pravo, itd. One nisu obavezujuća načela koja se odnose na sve države i kompanije. Ipak, iako neobavezujuće, one predstavljaju novi pogled i naglašavaju važnost već postojećih obaveza država i kompanija. Smernice su zasnovane na prepoznavanju postojećih obaveza država da poštuju, štite i ostvaruju ljudska prava i osnovne slobode, uloge preduzeća kao specijalizovanih organa društva koji ispunjavaju posebne društvene funkcije kao i sve zakonske obaveze, uključujući i poštovanje ljudskih prava, te potrebe da prava i obaveze budu povezane sa odgovarajućim i delotvornim mehanizmima pravne zaštite za slučaj kršenja.

Smernice obavezuju preduzeća da imaju politiku odgovornosti poštovanja ljudskih prava, da vrše proces dubinske provere (Eng. *Due diligence*) za identifikaciju i prevenciju kršenja ljudskih prava, da isprave negativne učinke kroz podizanje svesti o uticaju poslovanja na ljudska prava i putem obezbeđivanja žalbenih mehanizama. Navedene obaveze se odnose na preduzeća svih veličina, u svim sektorima delatnosti i svim oblicima svojine. Dubinska provera stanja ljudskih prava kojom se identifikuju, sprečavaju, ublažavaju i otklanjaju negativni uticaji na ljudska prava uključuje procenu stvarnih i potencijalnih uticaja na ljudska prava, preduzimanje odgovarajućih mera na osnovu rezultata te procene, kao i praćenje reakcija i izveštavanje o načinu na koji se oni otklanjaju.

Danas Smernice imaju široku podršku u poslovnom svetu, a neka od najvažnijih načela su inkorporirana u međunarodne dokumente poput Smernica za multinacionalna preduzeća Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)³⁴, Smernica o socijalnoj odgovornosti ISO 26000³⁵ i Strategije društveno odgovornog poslovanja EU³⁶.

Pristup zasnovan na ljudskim pravima (Eng. *Human Rights-Based Approach – HRBA*)

Ovaj pristup usvojen je od strane UN agencija u procesu razvojne saradnje. Zasniva se na tome da ova saradnja treba da unapredi poštovanje ljudskih prava, da bude rukovođena UN standardima ljudskih prava i da treba da doprinese razvoju kapaciteta nosilaca obaveza (Eng. *Duty-bearers*) i imalaca prava (Eng. *Rights-holders*). Prema ovom pristupu, načela ljudskih prava usmeravaju sve cikluse programa u okviru razvojne saradnje. U ova načela spadaju: univerzalnost i neotuđivost, nedeljivost, međusobna zavisnost i povezanost, jednakost i zabrana diskriminacije, participacija i inkluzija, odgovornost i vladavina prava.

Izvor: United Nations Development Group, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding Among UN Agencies*,

³³ United Nations – Office of the High Commissioner for Human Rights, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2011; dostupno na: https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf

³⁴ OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011; dostupno na <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>

³⁵ ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility; dostupno na <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:26000:ed-1:v1:en>

³⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility; dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0681>

Strategijom društveno odgovornog poslovanja EU je podržala UNGP i obavezala se da će podržavati njihovu primenu. Evropska komisija je izradila priručnike za primenu UNGP u tri sektora: zapošljavanje i agencije za zapošljavanje, informaciono-komunikacione tehnologije i Nafta i gas³⁷. Komisija je u julu 2015. objavila analizu aktivnosti EU usmerenih na implementaciju UNGP – Radni dokument o implementaciji Smernica o poslovnom sektoru i ljudskim pravima³⁸. Pored toga, Direktivom o objavljivanju nefinansijskih informacija i informacija o raznolikosti određenih velikih kompanija i grupa³⁹, velike kompanije (više od 500 zaposlenih) su u obavezi da određene nefinansijske informacije objavljuju u godišnjem izveštaju o poslovanju. U izveštaju, kompanije su obavezne da daju relevantne informacije o politikama, rizicima i rezultatima rada koji se odnose na zaštitu životne sredine, prava zaposlenih, poštovanje ljudskih prava, antikorupcijske mere.

Značajni napori za implementaciju Smernica o poslovnom sektoru i ljudskim pravima UN učinjeni su donošenjem UN Smernica za izradu nacionalnih akcionih planova o poslovnom sektoru i ljudskim pravima⁴⁰ i OECD Smernica za dubinsku proveru odgovornog poslovanja⁴¹. Nacionalne akcione planove do danas je donelo 20 država, a u procesu razvijanja planova su 23 države. OECD smernice sadrže preporuke čija primena treba da pomogne preduzećima u izbegavanju i rešavanju štetnih uticaja koji su povezani sa zaposlenima, ljudskim pravima, životnom sredinom, korupcijom, potrošačima i korporativnim upravljanjem. Dubinska provera je proces u kojem bi preduzeća identifikovala, sprečila, ublažila i objasnila na koji način će rešavati aktuelne i potencijalne štetne uticaje u sopstvenom poslovanju, lancima nabavki i drugim poslovnim odnosima. U saradnji sa vladama, poslovnom zajednicom i sindikatima OECD je razvio smernice za sektorske dubinske provere (rudarstvo, poljoprivreda, odeća i obuća).

Prema autorima jednog istraživanja, Smernice o poslovnom sektoru i ljudskim pravima UN ne treba posmatrati kao sinonim

HRIA u praksi

Danski institut za ljudska prava sproveo je 11 HRIA u periodu od 2010-2015. u kompaniji Nestle. Metodologija njihove izrade obuhvatala je i rad sa zainteresovanim stranama, i to sprovođenje 70-80 intervjuova tokom perioda od par nedelja za svaku pojedinačnu procenu. Ovi intervjui vođeni su sa menadžmentom kompanije, sa zaposlenima i predstavnicima zajednice (putem fokus grupa), sa dobavljačima i podugovaračima (menadžerima i zaposlenima) i sa drugim relevantnim stranama, kao što su UN agencije, civilno društvo i predstavnici akademske zajednice.

Izvor: The Danish Institute for Human Rights, *Human Rights Impact Assessment – Guidance and Toolbox*, 2016

³⁷ Dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/european-commission-sector-guides-implementing-un-guiding-principles-business-and-hum-0_en

³⁸ Commission Staff Working Document on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights – State of Play; dostupno na: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/commission-staff-working-document-implementing-un-guiding-principles-business-and-human_en

³⁹ Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>

⁴⁰ UN (2016), UN Working Group on Business and Human Rights: Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights; dostupno na: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf

⁴¹ OECD (2018), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct; dostupno na: <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>

za Analizu uticaja sa aspekta ljudskih prava (Eng. *Human Rights Impact Assessment – HRIA*); naime, Smernice dozvoljavaju različite HRIA metodologije, kao što je integrisanje ljudskih prava u postojeće procese analize efekata⁴². Kako se navodi, sve je veći fokus na ljudskim pravima u okviru SIA, npr. putem primene pristupa zasnovanog na ljudskim pravima (Eng. *Human Rights-Based Approach – HRBA*). Ipak, postoje i razlike između ovih pristupa, jer Smernice (i HRIA generalno) ne traže od kompanija da unapređuju ljudska prava pripadnika zajednice na koju utiče njihovo delovanje, dok kod SIA postoji težnja ka unapređenju ishoda za pogođene zajednice; pored toga, HRIA stavlja fokus na pojedince kao nosioce prava, dok je SIA fokusirana na kolektivni interes i prihvata negativne efekte na nivou pojedinaca u zamenu za veće dobro za celu zajednicu; na kraju, HRIA ima tu prednost jer polazi od unapred utvrđenog seta prava koja mogu biti primenjena u bilo kom kontekstu, za razliku od SIA kod koje upotreba različitih smernica za analizu efekata može ugroziti njen autoritet, jer ne mogu biti garantovani konzistentnost i adekvatnost različitih takvih analiza. Ipak, kako autori ocenjuju, HRIA i SIA imaju mnoge zajedničke osobine, među kojima je i stavljanje naglaska na značaj uključenosti u proces donošenja odluka onih koji mogu pretrpeti uticaj nekog projekta, uključujući i poseban fokus na ranjivim pojedincima i grupama. Tu takođe dolazi do izražaja prednost HRIA koja se referiše na nosioce obaveza i imaoce prava (pokušavajući da utiče na strukturnu promenu dinamike raspodele moći u društvu), za razliku od uobičajenog pristupa zasnovanog na zainteresovanim stranama, čime se izbegava zamka da se veća pažnja poklanja onim stranama koje imaju veću moć i uticaj, nauštrb isključenih pojedinaca i grupa⁴³.

1.4. Međunarodna organizacija rada

Međunarodna organizacija rada je razvila metodologiju za procenu uticaja na zapošljavanje (Eng. *Employment Impact Assessment – EmPIA*) sa ciljem procene i povećanja uticaja infrastrukturnih investicija ne samo na rast produktivnosti već i na kvantitet i kvalitet zapošljavanja. Uprkos tome što su donosioci odluka svesni važnosti kreiranja poslova kroz investicione programe

Primer dobre prakse – projekat „Strengthen“

Međunarodna organizacija rada, uz finansijsku podršku EU, realizuje projekat „Strengthen“ sa ciljem unapređenja kapaciteta za analizu i dizajn sektorskih i trgovinskih politika i programa kako bi se povećalo kvalitetno zapošljavanje. U projektu su razvijeni instrumenti i metode za procenu uticaja na zapošljavanje kako na globalnom nivou tako i u devet zemalja u razvoju koje su partneri u projektu. Rezultati su pokazali da svaki sektor ima sopstvene potencijale za kreiranje poslova kao i specifičnosti u pogledu kreiranja određenih vrsta poslova. Primera radi, analiza je pokazala da u Gani sektor proizvodnje kakaoa kreira formalne poslove relativno visokog kvaliteta, međutim, u odnosu na investicije kreira se mali broj poslova budući da ovaj sektor karakterišu kapitalno intenzivne aktivnosti. Navedeni nalaz je veoma značajan za donosiocce odluka i treba da ih usmeri prilikom izrade ekonomske politike.

Izvor: <https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/sector-trade-policies/lang-en/index.htm>

⁴² Nora Götzmann, Frank Vanclay & Frank Seier (2016) Social and human rights impact assessments: what can they learn from each other?, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 34:1, 14-23.

⁴³ *Ibid.*

najčešće nedostaju podaci o kvantitativnim i kvalitativnim efektima na zapošljavanje, a EmplA omogućava da se kvantifikuju potencijali za zapošljavanje i uticaj tih programa.⁴⁴

Pored toga što omogućava procenu uticaja na zapošljavanje, EmplA je koristan instrument u razvoju nacionalnih strategija i programa za otvaranje novih radnih mesta kroz infrastrukturu, zaštitu okoline i ulaganja u zajednicu. Uključivanjem partnera u proces procene jačaju se kapaciteti za promociju i unapređenje rezultata zapošljavanja u strategijama javnih investicija. EmplA se koristi i za *ex ante* i za *ex post* procenu javnih politika, u prvom slučaju kao prognostički instrument sadašnjih i budućih uticaja programa javnih investicija, a u drugom za evaluaciju efekata na zapošljavanje završenih projekata. Prilikom analize uticaja na zapošljavanje uzimaju se u obzir direktni, indirektni i inducirani efekti⁴⁵.

1.5. Svetska zdravstvena organizacija

Svetska zdravstvena organizacija (SZO) osmislila je svoj pristup analizi efekata javnih politika na društvo koji stavlja fokus na zdravstvene ishode. U skladu sa svojom misijom da unapređuje zdravlje stanovništva na globalnom nivou, SZO je bila motivisana time da omogući da javne politike budu u što većoj meri usmerene ka tom cilju. Karakteristično za pristup SZO je što omogućava primenu u svim fazama kreiranja politike (*ex ante*, *midterm*, *ex post*). **Analiza uticaja na zdravlje** (Eng. *Health Impact Assessment* – HIA) je instrument koji je SZO osmislila za procenu efekata koji javne politike, planovi i projekti imaju na zdravlje stanovništva. SZO definiše HIA kao „kombinaciju procedura, metoda i alatki koje se koriste za ocenu potencijalnih zdravstvenih efekata javne politike, programa ili projekta“⁴⁶. Cilj HIA je da proizvede preporuke koji će pomoći donosiocima odluka i ostalim zainteresovanim stranama da izaberu alternative i poboljšanja u cilju prevencije bolesti i povreda i aktivne promocije zdravlja. S obzirom na to da nije moguće u svim slučajevima sprovesti HIA, sprovodi se tzv. skrining koji sadrži pitanja o uticaju na osetljive grupe i zdravstvenim determinantama, kako bi se utvrdilo kada je potrebno sprovesti HIA. HIA uobičajeno obuhvata različite kvantitativne, kvalitativne i participativne tehnike, kao što su: intervjui, fokus grupe, radionice, ankete i izrada profila zajednice. Specifičnost ovog pristupa je to što sadrži i ocenu toga da li je HIA uticala na proces donošenja odluka.

Prema savetu Ministarstva zdravlja Ujedinjenog kraljevstva, prilikom sprovođenja HIA potrebno je konsultovati različite profile eksperata, od ekonomista i inženjera do epidemiologa; važno je prikupiti mišljenja od širokog kruga eksperata kako bi se utvrdilo da li su uopšte dostupne informacije za ocenu efekata, naročito u slučajevima kada su uključene različite grupe za zagovaranje⁴⁷.

⁴⁴ Ernst, Christoph; Miller, Steve; Van Imschoot, Marc, *The employment dimension of infrastructure investments: a guide for employment impact assessment*, International Labour Office, Employment Sector, Development and Investment Branch, Geneva 2015 (Employment working paper; No. 178).

⁴⁵ Izvor: <https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/themes/empia/lang--en/index.htm>.

⁴⁶ Izvor: <https://www.who.int/hia/en/>

⁴⁷ Department of Health, *Health Impact Assessment: evidence on health*, 2010.

1.6. Evropska banka za obnovu i razvoj

Evropska banka za obnovu i razvoj (Eng. *European Bank for Reconstruction and Development* – EBRD), po ugledu na Svetsku banku, osmislila je svoj pristup analizi efekata na društvo projekata i reformi koje finansira. U skladu sa svojom misijom da podrži tranziciju istočnoevropskih privreda ka modelu tržišne privrede, EBRD je bila motivisana željom da umanjí negativne efekte na društvo i uveća one pozitivne. Instrumenti koji su uvedeni služe za sprovođenje *ex ante* analize i upravljanje efektima tokom samog procesa. U tom cilju EBRD je usvojila **ekološke i socijalne standarde** za projekte koje podržava⁴⁸. Proces procene ekoloških i socijalnih pitanja prema procedurama EBRD obuhvata tri elementa: ekološke i socijalne efekte i pitanja povezana sa projektom; kapacitet i posvećenost klijenta da sprovede projekat u skladu sa standardima EBRD; objekte i aktivnosti koji nisu finansirani od strane EBRD, ali su povezani sa projektom⁴⁹. EBRD od svojih klijenata zahteva uključivanje zainteresovanih strana i objavljivanje dovoljnih informacija o projektima.

Po ugledu na Svetsku banku, ekološki i socijalni standardi EBRD obuhvataju:

- Procenu i upravljanje ekološkim i socijalnim efektima i pitanjima;
- Radnu snagu i uslove rada;
- Efikasnost resursa, prevenciju i kontrolu zagađenja;
- Zdravlje i bezbednost;
- Otkup zemljišta, nedobrovoljno preseljenje i ekonomsko izmeštanje;
- Očuvanje biodiverziteta i održivo upravljanje živim prirodnim resursima;
- Autohtono stanovništvo;
- Kulturno nasleđe;
- Finansijske posrednike;
- Objavljivanje informacije i uključivanje zainteresovanih strana.

Ciljevi obuhvaćeni standardom **Radna snaga i uslovi rada**⁵⁰ su:

- Poštovanje i zaštita osnovnih načela i prava radnika;
- Promovisanje agende dostojanstvenog rada, uključujući pravičan tretman, zabranu diskriminacije i jednake mogućnosti za radnike;
- Uspostavljanje, održavanje i unapređenje zdravog odnosa između radnika i menadžmenta;
- Promovisanje usklađivanja sa bilo kojim kolektivnim ugovorom čija je ugovorna strana klijent, nacionalnim zakonima u oblasti rada i zapošljavanja;
- Zaštita i unapređenje bezbednosti i zdravlja radnika, naročito putem unapređenja sigurnih i zdravih uslova rada;

⁴⁸ Slične standarde usvojila je i Evropska investiciona banka: European Investment Bank, *Environmental and Social Standards*, 2018.

⁴⁹ European Bank for Reconstruction and Development, *Environmental and Social Policy*, 2014, str. 4.

⁵⁰ *Ibid.*, str. 16.

- Prevencija korišćenja prinudnog i dečijeg rada (prema definicijama MOR) u projektnim aktivnostima.

Primeri sprovedenih analiza ekoloških i socijalnih efekata u Srbiji su projekti: „Postrojenje Vinča za proizvodnju energije iz otpada: „Izgradnja nove deponije i remedijacija postojeće deponije“⁵¹, „Izgradnja auto-puta E-80“⁵², „Unapređenje životne sredine u kolubarskom ugljenom basenu“⁵³.

1.7. Analiza uticaja na održivost EK

Jedna od najrazvijenijih oblasti procene efekata javnih politika na nivou EU je trgovina. Evropska komisija je, u skladu sa prirodom EU kao prevashodno ekonomske zajednice zemalja, bila motivisana željom da umanja negativne efekte trgovinskih sporazuma na društva država članica. U tom pogledu usvojena je metodologija koja se primenjuje uglavnom kao *ex ante* analiza, ali koja služi i za praćenje primene trgovinskih sporazuma koje EU zaključuje sa drugim organizacijama i državama. U tom pogledu **Analiza uticaja na održivost** (Eng. *Sustainability Impact Assessment*) je posebna metodologija koju je razvio i koju koristi Generalni direktorat za trgovinu (DG Trade) Evropske komisije, kao podršku u vođenju najvažnijih trgovinskih pregovora⁵⁴. Ova vrsta analize služi EK da dobije podatke o potencijalnim efektima aktuelnih trgovinskih pregovora na društvo, ali i na privredu, ljudska prava i životnu sredinu. Time se pruža prilika i zainteresovanim stranama iz EU, ali i iz partnerskih zemalja da pregovaračima predstave svoje mišljenje. Konsultanti koji sprovode ovu vrstu analize moraju da predlože zainteresovane strane koje će biti konsultovane tokom celog procesa i da ih uključe putem radionica, upitnika, intervjua i drugih metoda.

Prema priručniku EK za sprovođenje ove vrste analize⁵⁵, konsultacije sa zainteresovanim stranama moraju biti prilagođene potrebama svake posebne analize. Njihovi ciljevi su: aktivno uključivanje svih strana, kako bi bili uzeti u obzir njihovo iskustvo, prioritet i brige; doprinos transparentnosti analize; identifikacija prioriteta oblasti i ključnih pitanja u trgovinskim pregovorima. Izveštaji koji se pripremaju u okviru analize moraju da budu jasni, koncizni i lako razumljivi, imajući u vidu potrebu da budu prilagođeni i ekspertima i čitaocima koji nisu eksperti. Takođe, moraju biti identifikovani rizici u postupku uključivanja zainteresovanih strana, kao što su ograničenja slobode udruživanja, nepismenost, kulturološke prepreke, itd. Kako bi prepoznali ciljne grupe koje su u riziku od toga da budu isključene, konsultanti treba da konsultuju nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava. Preporučuje se pokretanje posebne

⁵¹

<https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395277271948&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>

⁵²

<https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395275805692&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument>

⁵³ <https://www.ebrd.com/english/pages/project/eia/41923ntss.pdf>

⁵⁴ Izvor: European Commission, Sustainability Impact Assessments, https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/sustainability-impact-assessments/#_methodology

⁵⁵ European Commission, *Handbook for trade sustainability impact assessment*, 2016.

internet stranice posvećene konsultacijama, koja treba da ostane aktivna najmanje dve godine nakon odobravanja završnog izveštaja u okviru sprovođenja analize.

1.8. Smernice EK za kvalitetnije zakonodavstvo

Kao što je već napomenuto, EU je uvela procenu efekata u svoje zakonodavstvo 80-ih godina prošlog veka. Međutim, do danas su deo zakonodavstva EU postali samo standardi koji se odnose na procenu efekata na životnu sredinu, propisani Direktivom br. 2011/92/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 13. decembra 2011. godine o proceni efekata određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu⁵⁶ (*Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment*). S druge strane, Evropska komisija je među prvim akterima na globalnom nivou uvela obuhvatnu metodologiju za analizu efekata politika EU na društvo, motivisana željom da upravlja negativnim efektima izazvanim Svetskom ekonomskom krizom 2008. godine. Prve smernice EK, kao i one koje su kasnije usvojene, koncipirane su tako da mere očekivane efekte, tj. da budu primenjivane *ex ante*. Evropska komisija pokrenula je 2015. **Inicijativu za kvalitetnije zakonodavstvo** (Eng. *Better regulation*), pod kojim podrazumeva „kreiranje EU politika i propisa tako da njihovi ciljevi mogu da se postignu po minimalnom trošku“⁵⁷. Ovo je, zapravo, odgovor EK na demokratski deficit i krizu legitimiteta EU i predstavlja pokušaj da se procesi političkog odlučivanja unutar EU ponovo postave na načelima otvorenosti, transparentnosti, supsidijarnosti (na nivou odlučivanja što bližem građanima) i proporcionalnosti (tj. da se odluke na nivou EU donose samo u meri koja je potrebna za ostvarivanje njenih ciljeva). U tom cilju EK je usvojila **Smernice za kvalitetnije zakonodavstvo** koje obuhvataju sve delove ciklusa javnih politika EU. One propisuju i obavezu sprovođenja analize uticaja predloga javnih politika na tri aspekta: ekonomski,

Primer dobre prakse – Vlada Škotske

Vlada Škotske koristi metodologiju analize uticaja na jednakost (Eng. *Equality Impact Assessment – EIA*). EIA podrazumeva ocenu uticaja novih ili izmenjenih javnih politika, praksi ili usluga na osnovu zahteva jednakog postupanja od strane javne uprave. Prema ovoj obavezi, organi javne vlasti u Škotskoj dužni su da vode računa o uklanjanju diskriminacije, unapređenju jednakih mogućnosti i da podstiču dobre odnose. Pokriva sve kategorije stanovništva iz svih aspekata jednakosti (starosno doba, invaliditet, pol, rasa, vera ili uverenje, seksualna orijentacija, rod, trudnoća i materinstvo). Podrazumeva prikupljanje podataka putem različitih kvantitativnih i kvalitativnih metoda, kao što su ankete, istraživanja, direktne konsultacije sa pripadnicima društvenih grupa, itd.

Izvor: Scottish Government, Equality Impact Assessment, <https://www2.gov.scot/Topics/People/Equality/Equalities/EqualFramework/EvidencePSED/EQIA>

⁵⁶ Ova direktiva transponovana je u zakonodavstvo Republike Srbije Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu, „Službeni glasnik RS“, br. 135/04 i 36/09.

⁵⁷ European Commission, *Better regulation guidelines – Better regulation in the Commission*, str. 4.

socijalni i ekološki. Njima su zamenjene dotadašnje zasebne smernice, uključujući i Smernice EK za procenu uticaja na društvo.

EK ne propisuje obaveznu strukturu analize uticaja, već samo **obavezna pitanja** na koja mora da odgovori svaka analiza⁵⁸:

- Šta je problem i zašto to predstavlja problem?
- Zbog čega je potrebno delovanje EU?
- Šta treba da bude postignuto?
- Šta su različite opcije za postizanje ciljeva?
- Šta su njihovi efekti na privredu, društvo i životnu sredinu i ko će biti pogođen?
- Kako međusobno stoje različite opcije (u pogledu delotvornosti, efikasnosti i usklađenosti)?
- Kako će biti organizovano praćenje i ocena?

U okviru analize problema važno je proceniti njegov uticaj, između ostalog, na svakodnevni život ljudi i proceniti čije ponašanje će biti potrebno promeniti kako bi došlo do unapređenja situacije. Dalje, kod analize različitih opcija, potrebno je uzeti u obzir i one koje su predložile zainteresovane strane. Kada je reč o efektima opcija, potrebno je identifikovati promene na one koji će njima biti pogođeni, kao i uticaj opcija na osnovna prava, prema Povelji o osnovnim pravima EU. U svakom slučaju, treba navesti i pozitivne i negativne efekte opcija i ko će biti naročito pod njihovim uticajem. EK preporučuje sledeću **klasifikaciju efekata**⁵⁹:

- Prema širini prirode: ekonomski, socijalni i ekološki;
- Prema specifičnosti prirode, npr. povećanje ili smanjenje troškova usklađenosti sa novim propisima (kao što su troškovi radne snage), uticaj na zdravlje, nivo obrazovanja i obuke, osnovna prava, zaposlenost i veštine, socijalnu inkluziju, siromaštvo, itd.;
- Prema odnosu sa predmetnom inicijativom: direktni i indirektni;

Primer dobre prakse – Austrija

Razvojne agencije pojedinih država članica EU usvojile su sopstvene smernice za analizu efekata projekata koje finansiraju. Tako je Austrijska razvojna agencija usvojila „Priručnik o upravljanju efektima na životnu sredinu, rodnu ravnopravnost i društvo“ koji sadrži i standarde koji se odnose na bezbednost i zdravlje pogođenih zajednica. Primera radi, teži se tome da se smanji rizik od nesreća, povreda i oboljenja na radu kod svih radnika u lancu snabdevanja. Eksplicitno se zabranjuje finansiranje projekata koji koriste prinudni ili dečiji rad. Predviđa se širok participativni pristup koji predviđa ranu, učestalu i suštinsku uključenost i informisanje zainteresovanih strana. Planiranje i donošenje odluka prilagođava se jezičkim i drugim posebnim zahtevima (npr. za osobe sa invaliditetom). Da bi se obezbedilo delotvorno učešće, jačaju se kapaciteti učesnika, na primer putem obuka o preporukama koje se odnose na životnu sredinu, rodnu ravnopravnost i društvo.

Izvor: Austrian Development Agency, *Environmental, Gender and Social Impact Management Manual*, 2018.

⁵⁸ European Commission, *Guidelines on impact assessment*, str. 17.

⁵⁹ *Ibid.*, str. 25.

- Prema pogođenim stranama, grupama ili regionima, npr. građani, radnici, učenici, potrošači, itd.;
- Prema učestalosti i izvesnosti: dugoročni/kratkoročni, jednokratni, ponavljajući, izvesni ili verovatni (rizici).

Takođe, EK preporučuje kvantitativno i kvalitativno iskazivanje efekata, kao i njihovo monetizovanje (iskazivanje u novčanim vrednostima), kada god je to moguće.

U okviru Inicijative za kvalitetnije zakonodavstvo EK je usvojila i **Smernice za konsultacije sa zainteresovanim stranama**⁶⁰ koje podrazumevaju:

- Četiri opšta načela: participaciju (što šire konsultacije), otvorenost i odgovornost (proces konsultacija i njegov uticaj na donošenje odluka moraju biti transparentni), delotvornost (konsultacije moraju da se sprovede onda kada mišljenje različitih strana može izvršiti uticaj) i koherentnost (sve službe moraju dosledno da se pridržavaju standarda konsultacija);
- Pet minimalnih standarda koje sve konsultacije moraju da poštuju: jasan sadržaj procesa konsultacija, konsultacije ciljnih grupa, objavljivanje, ograničeni vremenski period participacije i potvrda prijema i/ili objavljivanje komentara;
- Obavezno sprovođenje konsultacija u slučaju analiza efekata javnih politika, u kom slučaju se one sprovede na osnovu dokumenata koji uključuju upitnike, obrazloženje, početnu analizu efekata, itd. Zainteresovane strane moraju biti konsultovane o svim elementima analize efekata, a trajanje konsultacija mora da iznosi najmanje 12 nedelja.

Primeri analiza efekata sprovedenih od strane EK:

- *Initiative for an EU Personal Pension Framework*⁶¹
- *Legislative initiative on Fair and Efficient road pricing (review of the Eurovignette Directive)*⁶²
- *Reform of VAT rates*⁶³

1.9. Smernice EK za pripremu Programa ekonomskih reformi

Evropska komisija, motivisana prevencijom ekonomskih kriza poput grčke dužničke krize izazvane Svetskom ekonomskom krizom, uvela je obavezu državama u procesu pristupanja EU da se pripremaju za učešće u procesu ekonomskog upravljanja. U tom pogledu bilo je važno

⁶⁰ European Commission, *Guidelines on Stakeholder Consultation*.

⁶¹ https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_fisma_001_initiative_on_eu_personal_pension_framework.en.pdf

⁶² https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_move_004_eurovignette_en.pdf

⁶³ https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_taxud_007_vat_rates_en.pdf

koncipirati i metodologiju za analizu efekata ekonomskih reformi na društvo koja bi bila primenijavana kako *ex ante*, tako i tokom praćenja sprovođenja reformi. Ovaj aspekt je naročito dobio na značaju usvajanjem Evropskog stuba socijalnih prava 2017. godine. **Program ekonomskih reformi** (ERP) postao je deo procesa pristupanja EU kao priprema država kandidata i potencijalnih kandidata za učešće u tzv. Evropskom semestru, uvedenom 2010. godine u okviru reforme ekonomskog upravljanja Evropskom unijom. ERP je prenosni (Eng. *Rolling*) mehanizam koji sadrži trogodišnji plan strukturnih reformi formulisanih na osnovu zaključaka Saveta ministara finansija EU koji se usvajaju svakog maja.

Prema **Smernicama za pripremu ERP**, pod „strukturnim reformama“ podrazumevaju se „javne politike usmerene na uklanjanje prepreka osnovnim pokretačima rasta, omogućavanje korišćenja resursa i proizvodnih faktora na najefikasniji mogući način ili na pružanje doprinosa pravičnijoj i inkluzivnijoj privredi“⁶⁴. Strukturne reforme grupisane su u osam tematskih oblasti, a „mere“ predstavljaju grupe aktivnosti za sprovođenje reformi.

Smernice, pod naslovom „**Očekivani uticaj na zaposlenost i na rodnu ravnopravnost**“ (Eng. *Expected impact on employment and gender*), propisuju da treba proceniti očekivani kvantitativni uticaj svake mere na zaposlenost, kao i uticaj (kvalitativni i/ili kvantitativni) na rodnu ravnopravnost, i to na kratak, srednji i/ili dugi rok. Takođe, napominje se da, u slučaju da je mera neutralna u odnosu na uticaj na rodnu ravnopravnost, to treba jasno naznačiti. Pored ovih uputstava koje se odnose na sve oblasti strukturnih reformi, Smernicama je posebno naznačeno da oblast „socijalna zaštita i inkluzija“ treba da sadrži konkretni očekivani uticaj na društvene ishode, kao što su smanjenje siromaštva i jednakost.

Počev od 2018. godine, Smernice sadrže vezu sa **Evropskim stubom socijalnih prava** (ESSP). Kako se navodi, ESSP je značajan za ERP proces, s obzirom na njegovu „integraciju u Evropski semestar“⁶⁵. Evropska komisija je ocenila da Srbija zaostaje za EU prosekom u većini oblasti koje pokrivaju načela ESSP⁶⁶.

Evropski stub socijalnih prava

ESSP je usvojen kao politička deklaracija Evropskog saveta na samitu u Geteborgu 2017. godine i sadrži 20 načela grupisana u tri oblasti: jednake mogućnosti i pristup tržištu rada, pravični uslovi rada i socijalna zaštita i inkluzija. Načela ESSP su: obrazovanje, obuke i celoživotno učenje; rodna ravnopravnost; jednake mogućnosti; aktivna podrška zapošljavanju; sigurna i prilagodljiva radna mesta; zarade; informisanje o uslovima zapošljavanja i rada i zaštita od otkaza; socijalni dijalog i uključivanje radnika; ravnoteža između rada i privatnog života; zdrava, bezbedna i prilagođena radna sredina i zaštita podataka; briga o deci i podrška deci; socijalna zaštita; naknade za slučaj nezaposlenosti; minimalni prihod; prihod u starosti i penzije; zdravstvena zaštita; uključivanje osoba sa invaliditetom; dugoročna nega; stanovanje i podrška beskućnicima; pristup osnovnim uslugama.

Izvor: European Commission, *European Pillar of Social Rights – booklet*, Brussels 2017.

⁶⁴ European Commission, *Guidance for the Economic Reform Programmes*, 2018, str. 11.

⁶⁵ *Ibid.*, str. 3.

⁶⁶ *Commission Staff Working Document – Economic Reform Programme of Serbia (2019-2021): Commission Assessment*, str. 16.

Od značaja za analizu efekata na društvo su i odredbe Smernica koje se odnose na **uključivanje civilnog društva** u konsultacije tokom ERP procesa. Kako se navodi, „radi ostvarivanja vlasništva i najšire moguće političke podrške, ključno je uključivanje i konsultovanje drugih zainteresovanih strana, poput socijalnih partnera i civilnog društva“⁶⁷. U tom smislu, potrebno je priložiti poseban aneks o sprovedenom konsultativnom procesu, sa objašnjenjem u kojoj meri su prihvaćeni dospeli komentari.

Kada je reč o Republici Srbiji, **ERP za period od 2019-2021. godine**, usvojen početkom 2019. godine, prepoznaje socijalne nejednakosti kao „važan ograničavajući faktor ekonomskom rastu ali i sveukupnom društvenom napretku“⁶⁸. U tom smislu, navodi se niz mera u cilju obezbeđivanja inkluzivnog rasta, uspostavljanja društvene kohezije i smanjenja siromaštva. Međutim, kao što je prikazano u Tabeli 1., izostala je dosledna i analitička primena odredbi Smernica za pripremu ERP koje se odnose na procenu očekivanog uticaja na zaposlenost i na rodnu ravnopravnost.

Tabela 1.: Primena Smernica za pripremu ERP koje se odnose na očekivani uticaj na zaposlenost i na rodnu ravnopravnost u dokumentu ERP 2019-2021.

Strukturna reforma	Uticaj na zaposlenost	Uticaj na rodnu ravnopravnost
1. Razvoj energetskog tržišta uz izgradnju energetske infrastrukture		
2. Unapređenje uslova za povećanje energetske efikasnosti i poboljšanje stanja postojeće infrastrukture u sektorima potrošnje energije		
3. Unapređenje kapaciteta i kvaliteta infrastrukture i usluga iz oblasti transporta		
4. Reforma železnice		
5. Unapređenje konkurentnosti poljoprivrednih proizvođača i prerađivača		
6. Podizanje konkurentnosti industrije		
7. Transformacija Poreske uprave		
8. Unapređenje upravljanja kapitalnim investicijama		
9. Poboljšanje pristupa finansijskim sredstvima za mala i srednja preduzeća i preduzetnike		
10. Uspostavljanje održivog sistema finansiranja zaštite životne sredine kroz unapređenje funkcionalnosti Zelenog fonda		
11. Unapređenje korporativnog upravljanja u javnim preduzećima		
12. Pojednostavljenje postupaka za poslovanje privrednih subjekata		
13. Unapređenje delotvornosti inspeksijskog		




⁶⁷ European Commission, *Guidance for the Economic Reform Programmes*, str. 2.

⁶⁸ Vlada Republike Srbije, Program ekonomskih reformi za period od 2019. do 2021. godine, str. 2.

nadzora		
14. Unapređenje geoprostornog sektora kao podrška investicionom odlučivanju		
15. Paket mera za finansijsku podršku istraživanjima i inovacijama koje doprinose razvoju ekonomije zasnovane na znanju		
16. Unapređenje servisa elektronske uprave kroz razvoj nacionalne informaciono-komunikacione infrastrukture		
17. Unapređenje uslova i uklanjanje prepreka trgovini		
18. Kvalifikacije orijentisane prema potrebama tržišta rada		
19. Povećanje radne aktivacije radno sposobnih lica koja se nalaze u sistemu socijalne zaštite, teže zapošljivih nezaposlenih lica u skladu sa propisima iz oblasti zapošljavanja i ostalih teže zapošljivih lica iz posebno osetljivih kategorija i jačanje formalnog zapošljavanja		
20. Unapređenje adekvatnosti, kvaliteta i targetiranosti mera socijalne zaštite		

Izvor: Program ekonomskih reformi za period od 2019. do 2021. godine i procena autora

Legenda:

-  - Uticaj je procenjen u skladu sa Smernicama
-  - Uticaj je delimično procenjen u skladu sa Smernicama
-  - Uticaj nije procenjen ili nije procenjen u skladu sa Smernicama

Zabrinjava to što za 13 od 20 strukturnih reformi nije data procena uticaja na zaposlenost i rodnu ravnopravnost u skladu sa Smernicama za pripremu ERP. U pogledu strukturnih reformi koje sadrže podatke o proceni ovog uticaja, Smernice su samo delimično ispoštovane. Kada je reč o proceni uticaja na zaposlenost, kod sedam reformi su date procene, ali one nisu kvantifikovane. Uglavnom je reč o načelnim procenama kojima nedostaje analitička osnova i očekivani rok nastupanja, poput one za strukturnu reformu 15.: „Pozitivan efekat na zaposlenost kroz doprinos stvaranju dugoročno održivih i kvalitetno plaćenih visokokvalifikovanih radnih mesta“⁶⁹. U pogledu rodne ravnopravnosti, Smernice su ispoštovane samo u pogledu tri reforme – kod dve je navedeno da su reforme rodno neutralne, dok je kod jedine kod koje je uticaj procenjen (strukturna reforma 17.) data opšta formulacija, bez analitičke osnove i očekivanog roka nastupanja: „Opisane aktivnosti će imati pozitivan uticaj na porast zapošljavanja i ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti“⁷⁰. Na kraju, važno je napomenuti to da u pogledu strukturne reforme 20. nije ispoštovana ni odredba Smernica za procenu ERP koja se odnosi na to da oblast „socijalna zaštita i inkluzija“ treba da sadrži konkretni očekivani uticaj na društvene ishode, kao što su smanjenje siromaštva i jednakost.

⁶⁹ *Ibid.*, str. 117-118.

⁷⁰ *Ibid.*, str. 123.

1.10. Kritički osvrt

Međunarodne metodologije međusobno su slične po tome što ih odlikuje birokratski pristup analizi uticaja javnih politika. One crpu svoj autoritet iz moći međunarodnog poređenja (radi vršenja uporednih procena), standardizovane su od strane pojedinačnih autoriteta (državnih institucija ili međunarodnih organizacija), tipske su (procedure i obrasci su formalno određeni) i usmerene isključivo na osnovno administrativno prikupljanje podataka. Zbog navedenih karakteristika, ovaj pristup koji dele sve predstavljene metodologije najčešće nema moć da se prilagodi nacionalnim specifičnostima i odstupanjima koje se zbog toga uglavnom ispuštaju u nalazima i ne budu prepoznate kao faktori od uticaja. Ove metodologije imaju i prilična ograničenja u pogledu metodoloških okvira, s obzirom na to da su fokusirane na načelo poverenja i prikupljanje i korišćenje uglavnom statističkih podataka i informacija koje se zasnivaju na odgovorima sa „da“ ili „ne“ koji se upisuju u unapred kreirane formulare. Većina ne sadrži posebno razrađenu metodologiju za prikupljanje podataka putem kvalitativnih i participativnih metoda, ili je pak preuzima od drugih metodoloških pristupa. Zbog toga su ograničene i mogućnosti da prikupe kvalitativne podatke, kao što je subjektivna ocena pripadnika pogođenih zajednica o očekivanom ili pak realizovanom uticaju nekog propisa ili projekta na njih. Za složenu i sveobuhvatnu procenu efekata na društvo odluka u domenu javnih politika mnogo više mora biti urađeno, uz učešće raznih vrsta evaluatora koji procenjuju društvena pitanja. Navedena ograničenja ovih metodologija posebno dolaze do izražaja kada je reč o analizi uticaja javnih politika na društvo, jer su tu kvalitativni podaci od još većeg značaja za procenu uticaja. Pored toga, kako je utvrdila OECD na osnovu ispitivanja prakse u državama članicama EU⁷¹, procena nivoa analize uticaja regulatornog okvira koja treba da se sprovede uglavnom se fokusira na troškove na poslovni sektor; s druge strane, OECD naglašava da efekti propisa uključuju uticaj na sve delove društva ili životne sredine, kako negativni, tako i pozitivni, i kao takvi su širi od uticaja samo na poslovni sektor. Pored toga, analiza efekata na društvo povezana je sa kontekstom razvijenosti kulture za ocenu kvaliteta regulatornog okvira. I u ovom pogledu OECD je dala kritički osvrt ocenom da većina država članica EU i dalje reguliše „u mraku“ i ne vrši sistematičnu ocenu postojećih propisa. OECD smatra da EK ima napredniji sistem ocenjivanja od onog koji primenjuje većina država članica EU i navodi njenu praksu sprovođenja analize efekata svih zakonodavnih i regulatornih inicijativa kada se očekuju značajni efekti na privredu, društvo ili životnu sredinu.

S druge strane, postoje i određene razlike između predstavljenih međunarodnih metodologija, naročito kada se uzme u obzir aspekt učešća građana i građanki koji je, uopšte uzev, nedovoljno razvijen (tabela 2). U ovom pogledu najviše standarde propisuju Svetska zdravstvena organizacija i EU, odnosno Evropska komisija (u oblastima trgovinskih pregovora sa trećim stanama i pripreme zakonodavstva i politika EU).

⁷¹ OECD, *Better Regulation Practices across the European Union – Highlights*, 2019.

Tabela 2: Pregled međunarodnih metodologija za analizu efekata na društvo

Naziv institucije ili organizacije koja primenjuje metodologiju	Naziv metodologije	Oblast primene	Faza primene	Stepen razvijenosti metodologije za učešće građana i građanki
Svetska banka	Sistem za upravljanje ekološkim i socijalnim pitanjima (ESMS)	Projekti i reforme koje finansira Svetska banka	<i>Ex ante</i> i u cilju praćenja	Srednji
Ujedinjene nacije	Smernice o poslovnom sektoru i ljudskim pravima	Aktivnosti poslovne zajednice	<i>Ex ante</i> , u cilju praćenja i <i>ex post</i>	Srednji
Međunarodna organizacija rada	Analiza uticaja na zapošljavanje (EmplA)	Javne politike država članica UN	<i>Ex ante</i> , u cilju praćenja i <i>ex post</i>	Nizak
Svetska zdravstvena organizacija	Analiza uticaja na zdravlje (HIA)	Javne politike država članica UN	<i>Ex ante</i> , u cilju praćenja i <i>ex post</i>	Visok
Evropska banka za obnovu i razvoj	Ekološki i socijalni standardi	Projekti koje finansira EBRD	<i>Ex ante</i> i u cilju praćenja	Nizak
Evropska komisija	Analiza uticaja na održivost	Trgovinski pregovori EU sa trećim stranama	<i>Ex ante</i> i u cilju praćenja	Visok
Evropska komisija	Smernice za kvalitetnije zakonodavstvo	Javne politike EU	<i>Ex ante</i> , u cilju praćenja i <i>ex post</i>	Visok
Evropska komisija	Smernice za pripremu Programa ekonomskih reformi	Ekonomске reforme država u procesu pristupanja EU	<i>Ex ante</i> , u cilju praćenja i <i>ex post</i>	Nizak

2. Metodologije za analizu efekata na društvo u Republici Srbiji

2.1. Smernice za procenu uticaja na društvo SIPRU

2.1.1. Sadržaj Smernica

Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije (SIPRU) pripremio je i objavio 2016. godine „**Smernice za procenu uticaja na društvo**“, na osnovu tadašnjih Smernica za procenu uticaja na društvo Evropske komisije. Motivacija za izradu ovih smernica proistekla je iz misije SIPRU da unapredi politike socijalnog uključivanja u Srbiji u skladu sa evropskim praksama. Na taj način se došlo do zaključka da je potrebno sprečiti negativne efekte javnih politika koje su one izazivale, tako što će oni biti unapred procenjivani (*ex ante*). Kako se navodi, svrha ovih smernica je „da pomogne javnoj upravi, kao i svim drugim društvenim akterima, prilikom procenjivanja uticaja na društvo u sklopu sprovođenja procene uticaja javnih politika“⁷². Takođe, naglašava se – u skladu sa formulacijom preuzetom iz tadašnjih Smernica EK – da je analiza efekata na društvo predloga javnih politika naročito važno u periodu ekonomske krize i mera štednje.

Smernice SIPRU sadrže uputstva za **sprovođenje postupka** procene uticaja na društvo. Na prvom mestu, potrebno je proceniti moguće uticaje predloga javnih politika, i to kako pozitivne, tako i negativne, a po potrebi i razvrstati ih na kratkoročne i dugoročne, neposredne i posredne. Nakon toga, treba utvrditi koje će grupe biti pogođene i uključiti rodni aspekt u analizu. Preporuka je da se započne sa utvrđivanjem uticaja na jasno definisane grupe, sa akcentom na naročito osetljivim društvenim grupama. Kada je reč o metodima procene, preporučuje se kombinacija kvalitativnih i kvantitativnih pristupa, pri čemu treba napomenuti ograničenja izrade modela na osnovu ovih metoda, npr. usled teškoće utvrđivanja podataka o uticaju na malobrojne grupe zbog nedostatka podataka. U svakom slučaju, napominje se da se „nemogućnost kvantifikovanja ne može koristiti kao izgovor za izbegavanje ozbiljnog razmatranja nekog uticaja na društvo“⁷³.

Smernicama SIPRU utvrđeno je sledećih **šest oblasti** javnih politika za koje treba vršiti procenu uticaja na društvo: zapošljavanje i tržište rada; standardi i prava u vezi sa kvalitetom posla; socijalno uključivanje i zaštita određenih grupa; jednakost tretmana i mogućnosti, nediskriminacija; sistemi socijalne i zdravstvene zaštite, socijalne sigurnosti i obrazovanja; javno zdravlje i bezbednost. Svaka od ovih oblasti sadrži opis domaćeg pravnog okvira, pitanja za procenu uticaja i izvore podataka za pripremu odgovora na pitanja.

Pitanja za oblast **zapošljavanja** su:

- Da li opcija podstiče otvaranje novih radnih mesta?
- Da li opcija neposredno doprinosi otpuštanju radnika?
- Da li opcija ima posebne negativne posledice za određena zanimanja, grupe radnika, ili samozaposlena lica? (npr. stres, profesionalna oboljenja, razlike u platama, itd.)

⁷² Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Smernice za procenu uticaja na društvo*, 2016., str. 3.

⁷³ *Ibid.*, str. 6.

- Da li opcija utiče na određene starosne grupe? (npr. odlaže ulazak u/ubrzava izlazak iz tržišta rada)
- Da li opcija utiče na potražnju za radnom snagom?
- Da li opcija utiče na funkcionisanje tržišta rada? (npr. ograničavanjem prepreka ili pak postavljanjem zahteva)

Pitanja za oblast **standarda i prava u vezi sa kvalitetom posla** su:

- Da li opcija utiče na kvalitet zaposlenja? (npr. na plate, naknade, uslove rada, sigurnost posla, zdravlje i bezbednost na radu, itd.)
- Da li opcija utiče na pristup radnika ili tražilaca zaposlenja stručnim ili kontinuiranim obukama?
- Da li će opcija uticati na zdravlje, bezbednost i dostojanstvo radnika?
- Da li opcija neposredno/posredno utiče na postojeća prava i obaveze radnika, naročito u pogledu informisanja i savetovanja u okviru svog privrednog društva i zaštite od otpuštanja? (ovo je naročito važno kada može doći do otpuštanja ili restrukturiranja usled predloga javne politike)
- Da li opcija utiče na zaštitu mladih na radu? (naročito pažnju treba obratiti na pripravnike i mlade na početku karijere)
- Da li opcija neposredno/posredno utiče na postojeća prava i obaveze poslodavaca?
- Da li opcija podstiče ili ograničava restrukturiranje, prilagođavanje promenama i korišćenje tehnoloških inovacija na radnom mestu?

Pitanja za oblast **socijalnog uključivanja i zaštite određenih grupa** su:

- Da li opcija utiče na pristup tržištu rada ili tranziciji iz/na tržište rada?
- Da li opcija neposredno ili posredno vodi ka većoj (ne)jednakosti? (efekti mogu da se odnose na: sredstva, potrošnju, cene relevantne robe široke potrošnje, dostupnost roba i usluga, uticaje na različite grupe)
- Da li opcija utiče na jednak pristup uslugama i robi? (relevantni aspekti su: blizina, raspoloživost i cenovna pristupačnost)
- Da li opcija utiče na pristup uslugama od opšteg ekonomskog interesa? (npr. energetika, telekomunikacije, vodosnabdevanje, upravljanje otpadom, obrazovanje, zdravstvene usluge, itd.)
- Da li opcija doprinosi boljoj informisanosti javnosti o određenoj problematici?
- Da li opcija utiče na određene grupe ili pojedince, firme, mesta, najugroženija lica, lica u najvećem riziku od siromaštva, više nego na druge?
- Da li opcija ima značajan uticaj na decu, žene, osobe sa invaliditetom, nezaposlene, starija lica, političke partije ili građanske organizacije, crkve, verske i nekonfesionalne organizacije, ili nacionalne, jezičke i verske manjine, tražioce azila?

Pitanja za oblast **jednakosti tretmana i mogućnosti, prevencije i zabrane diskriminacije**

su:

- Da li opcija utiče na jednak tretman i jednake mogućnosti za sve? (glavna oblast u kojoj treba procenjivati ove efekte je zapošljavanje)
- Da li opcija podrazumeva bilo kakav različit tretman grupa ili pojedinaca direktno na osnovu npr. rase, nacionalnosti ili društvenog statusa, religije ili uverenja, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije? Da li može da dovede do posredne diskriminacije?
- Da li opcija različito utiče na žene i muškarce?
- Da li opcija unapređuje ravnopravnost žena i muškaraca? (preporučene oblasti unapređenja su: jednaka ekonomska nezavisnost, usklađivanje profesionalnog, privatnog i porodičnog života, jednako učešće u odlučivanju, borba protiv nasilja na rodnoj osnovi i trgovine ljudima, eliminisanje rodnih stereotipa)

Pitanja za oblast **systema socijalne i zdravstvene zaštite, socijalne sigurnosti i obrazovanja** su:

- Da li opcija ima uticaja na usluge iz oblasti socijalne zaštite, socijalne sigurnosti, zdravstvene zaštite i obrazovanja, u smislu njihovog kvaliteta i dostupnosti?
- Da li opcija utiče na finansiranje i organizaciju sistemima socijalne zaštite, zdravstvene zaštite i obrazovanja?
- Da li opcija utiče na obrazovanje i mobilnost radnika? (npr. mera sa pozitivnim uticajem je smanjenje cene komunikacija, transporta i stanovanja)
- Da li opcija utiče na pristup pojedinaca javnom/privatnom obrazovanju ili stručnoj i kontinuiranoj obuci? (preporučuje se da se naročita pažnja posveti visokom obrazovanju, zbog njegovog značaja za privredu)

Pitanja za oblast **javnog zdravlja i bezbednosti** su:

- Da li opcija utiče na zdravlje i bezbednost pojedinaca/stanovništva, uključujući očekivano trajanje života, smrtnost i morbiditet, posredstvom uticaja na socioekonomsko okruženje (radno okruženje, prihode, obrazovanje, zanimanja, ishranu)? (uticaji na pojedince klasifikuju se na bolesti i faktore rizika)
- Da li opcija povećava ili smanjuje verovatnoću zdravstvenih rizika usled supstanci štetnih za prirodno okruženje?
- Da li opcija utiče na zdravlje usled promena u količini buke, ili kvalitetu vazduha, vode ili zemljišta?
- Da li će opcija uticati na zdravlje usled promena korišćenja energije i/ili odlaganja otpada?
- Da li opcija utiče na zdravstvene faktore koji su povezani sa životnim stilom, poput ishrane, fizičke aktivnosti ili konzumiranja duvana, alkohola ili narkotika? (naročitu pažnju treba posvetiti utvrđivanju toga koji delovi problema se mogu rešavati merama javne politike, a koji su pak posledica individualnih izbora)
- Postoje li posebni efekti opcije na određene rizične grupe (utvrđene prema starosti, polu, invaliditetu, društvenoj grupi, mobilnosti, regionu itd.)?

2.1.2. Kritički osvrt

Na prvom mestu, treba napomenuti to da su smernice koje je EK koristila za procenu efekata na društvo, a na kojima su zasnovane Smernice SIPRU, zamenjene objedinjenim i uopštenijim uputstvima (pogledati naslov „Smernice EK za kvalitetnije zakonodavstvo“). Ovo ima i svoje pozitivne i negativne strane, s aspekta analize efekata na društvo. Sa pozitivne strane, socijalnim efektima se sada pridaje jednak značaj kao i ekonomskim i ekološkim efektima. Sa negativne strane, nove smernice EK su uopštenije i ne sadrže onako precizan spisak pitanja i uputstava kao nekadašnje smernice. Time su Smernice SIPRU, paradoksalno, postale glavni izvor za temeljnu analizu efekata na društvo koji postoji na evropskom nivou.

Međutim, bilo koje smernice za analizu efekata na društvo su onoliko značajne koliko im se pridaje značaj u praksi, kako od strane donosilaca odluka, tako i od strane onih koji ih neposredno primenjuju. U tom pogledu, **značaj Smernica SIPRU** ogleda se u sledećem:

- U pitanju su prve smernice takve vrste pripremljene u Republici Srbiji, a verovatno i u zemljama Zapadnog Balkana;
- Prilagođene su domaćem kontekstu, jer sadrže relevantne pravne izvore i izvore podataka u svakoj oblasti, čime dodatno olakšavaju sprovođenje postupka procene efekata na društvo;
- Uticale su na to da Evropska komisija posveti više pažnje efektima na društvo strukturnih reformi u ERP-u;
- Poslužile su resornim ministarstvima u utvrđivanju efekata na društvo strukturnih reformi u ERP-u, uz dodatnu podršku SIPRU putem izrade Excel matrica i davanja saveta za njihovo popunjavanje;
- Uticale su na koncipiranje relevantnih odredbi prvog zakonskog propisa u Republici Srbiji koji uređuje analizu efekata – Zakona o planskom sistemu Republike Srbije.

S druge strane, **nedostaci Smernica SIPRU** ogledaju se u:

- Izostanku njihove šire upotrebe od strane državnih organa i zainteresovane javnosti;
- Njihovoj pravnoj neutemeljenosti, tj. činjenici da predstavljaju neformalni priručnik čije korišćenje nije propisano zakonskim ili podzakonskim propisom ili pak odlukom nekog nadležnog organa;
- Svedenosti na *ex ante* analizu efekata predloga javnih politika (pre njihovog usvajanja), dok ne sadrže mere za *ex post* analizu efekata (tokom njihove primene);
- Nepostojanju odredbi koje utvrđuju način i stepen uključivanja zainteresovanih strana u postupak sprovođenja analize efekata;
- Uskoj ciljnoj grupi kojoj su namenjene, tj. u usmerenosti na donosiocice odluka u javnom sektoru, dok je zanemarena mogućnost njihovog prilagođavanja zainteresovanim stranama (civilnom društvu, socijalnim partnerima, poslovnoj zajednici, itd.), kako bi ih i one koristile u procesu učestvovanja u javnim raspravama o predlogu javnih politika;

- Izostanku navođenja zainteresovanih strana (osim socijalnih partnera) kao važnih (i, ponekad, jedinih) izvora podataka o društvenim fenomenima na koje mogu uticati predlozi javnih politika.

2.2. Zakon o planskom sistemu Republike Srbije

2.2.1. Zakonske odredbe

Donosioci odluka u Republici Srbiji dugo su bili suočavani sa kritikama međunarodnih organizacija, na prvom mestu Evropske komisije i njene zajedničke inicijative sa OECD pod nazivom „SIGMA“, da u državnoj upravi ne postoji kultura evaluacije i procene efekata javnih politika. Podstaknuta takvim nalazima, Vlada Republike Srbije počela je 2000-tih postepeno da uspostavlja praksu analize uticaja regulatornog okvira, koja je obuhvatala i *ex ante* i *ex post* aspekt. Te početne metodologije su se vrlo sporadično i ograničeno primenjivale od strane resornih ministarstava, pre svega zbog njihove neobavezujuće pravne prirode i zbog nedovoljnih kapaciteta organa državne uprave da sprovode složene analize. Veliki napredak u unapređenju regulatornog okvira učinjen je kada je Narodna skupština Republike Srbije usvojila 2018. godine **Zakon o planskom sistemu Republike Srbije** (u daljem tekstu: Zakon). Kako se navodi na internet prezentaciji Republičkog sekretarijata za javne politike, službe Vlade Republike Srbije koja je pripremila nacrt ovog propisa, njegov cilj je uspostavljanje efikasnog, transparentnog, koordinisanog i realističnog sistema planiranja, koje pokriva sve ključne aspekte socijalne i ekonomske razvojne politike; među njegove ključne elemente spada i osiguranje standarda kvaliteta putem obavezne analize kod odluka sa značajnim efektima i adekvatnih konsultacija⁷⁴.

Zakonom je definisana **analiza efekata**, 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)“⁷⁵. Pored toga, kao jedno od načela upravljanja sistemom javnih politika propisano je načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja, koje podrazumeva da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata uzimaju u obzir, između ostalog, njihovi efekti na društvo, posebno na lokalne zajednice, njihov razvoj i posebnosti, osetljive kategorije stanovništva, rodnu ravnopravnost, kao i borbu protiv siromaštva⁷⁶.

Zakonom je propisano da se *ex-ante* analiza sprovodi pre donošenja odluke o izradi dokumenta javne politike, između ostalog, na osnovu *ex-post* analize efekata važećih dokumenata javnih politika u toj oblasti⁷⁷. Takođe, propisani su i koraci za sprovođenje *ex-ante*

⁷⁴ <https://rsjp.gov.rs/>

⁷⁵ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br. 30/18, čl. 2.

⁷⁶ *Ibid.*, čl. 3.

⁷⁷ *Ibid.*, čl. 31.

analize: sagledavanje postojećeg stanja, identifikovanje promene, utvrđivanje ciljeva i pokazatelja, identifikovanje opcija, analiza efekata opcija, izbor optimalne opcije i identifikovanje potrebnih resursa⁷⁸. Predlagači dokumenata javnih politika u obavezi su da objave nalaze sprovedene analize efekata i da ažuriraju dokument javne politike i analizu efekata u skladu sa rezultatima javne rasprave⁷⁹. Zakonom je propisana i obaveza predlagača da sprovodi konsultacije sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, kao i da učesnike konsultacija obavesti o rezultatima konsultacija, uključujući i o razlozima zbog kojih neke sugestije nisu prihvaćene⁸⁰. Kvalitet sprovedene *ex-ante* analize efekata kontroliše Republički sekretarijat za javne politike (RSJP), čije mišljenje o tome mora biti priloženo Vladi uz predlog dokumenta koji se dostavlja na usvajanje; istovremeno, Zakon dozvoljava da nadležni predlagač ne sprovede analizu efekata predloga dokumenta javne politike, uz obavezno mišljenje RSJP koji to potvrđuje⁸¹. Na kraju, Zakon propisuje i obavezu predlagača dokumenta javne politike da sprovodi *ex-post* analizu efekata javne politike, uključujući i na osnovu podataka i informacija koji su pribavljeni iz izvora van javne uprave, a koji se odnose na učinke tih javnih politika⁸².

Važno je napomenuti to da se odredbe Zakona koje se odnose na analizu efekata dokumenata javnih politika odnose i na propise⁸³. U cilju sprovođenja Zakona usvojeno je nekoliko podzakonskih akata, od kojih je, za sprovođenje analize efekata, najznačajnija Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika⁸⁴.

2.2.2. Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika

Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (u daljem tekstu: Uredba) uređuje sledeće elemente analize efekata: pojam analize efekata (na isti način kao i Zakon o planskom sistemu Republike Srbije), pojam *ex-ante* i *ex-post* analize efekata, izuzetak od obaveze sprovođenja analize efekata, obim sprovođenja *ex-ante* analize efekata, korake u sprovođenju *ex-ante* analize efekata, predstavljanje analize efekata, konsultacije i javnu raspravu i kontrolu sprovođenja analize efekata.

Iz ugla analize efekata na društvo, na prvom mestu treba naglasiti da se, prema Uredbi, analiza efekata sprovodi, između ostalog, u cilju povećanja transparentnosti postupka izrade dokumenata javnih politika i propisa i vođenja javnih politika i uspostavljanja regulatornog okvira u skladu sa potrebama građana⁸⁵. Takođe, važno je napomenuti to da se Uredbom obavezuju predlagači javnih politika i propisa da započnu proces analize efekata pre donošenja

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, čl. 33.

⁸⁰ *Ibid.*, čl. 34.

⁸¹ *Ibid.*, čl. 37.

⁸² *Ibid.*, čl. 40.

⁸³ *Ibid.*, čl. 41.

⁸⁴ „Službeni glasnik RS“ br. 8/19.

⁸⁵ Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, čl. 3.

odluke o izradi dokumenta javne politike, odnosno propisa⁸⁶, i to na osnovu testa nivoa uticaja i prioriteta⁸⁷.

Uredba sadrži definicije *ex-ante* i *ex-post* analize efekata⁸⁸:

- **Ex-ante analiza efekata** jeste proces koji se sprovodi od najranije faze planiranja i osmišljavanja javne politike, odnosno izrade i usvajanja dokumenta javne politike i propisa shodno zakonu kojim se uređuje planski sistem Republike Srbije, a sastoji se od niza koraka koji imaju za cilj usvajanje optimalne javne politike, odnosno donošenje efikasnog propisa, kroz sagledavanje postojećeg stanja, identifikovanje željene promene, njenih elemenata i njihovih uzročno–posledičnih veza, otklanjanje uzroka postojećih problema u konkretnim oblastima planiranja i sprovođenjajavnih politika, kao i postizanje ciljeva koji se utvrđuju dokumentima javnih politika i propisima.
- **Ex-post analiza efekata** jeste proces praćenja sprovođenja dokumenata javnih politika, odnosno propisa kroz sagledavanje efekata mera i aktivnosti sadržanih u tom dokumentu, odnosno efekata primene propisa, koji se sprovodi kroz različite vrste analiza definisanih ovom uredbom, radi vrednovanja postignutih učinaka, u cilju njihovog preispitivanja i unapređenja.

Uredbom su utvrđeni izuzeci od obaveze sprovođenja analize efekata, između ostalog, u slučaju javnih politika koje nemaju visok uticaj na društvo, odnosno prilikom izrade propisa koji ne utiču neposredno na bliži način ostvarivanja prava, obaveza i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica⁸⁹.

Kada je reč o obimu sprovođenja *ex-ante* analize efekata, predlagač se može opredeliti za sprovođenje osnovne ili detaljne *ex-ante* analize efekata⁹⁰. Detaljna analiza se sprovodi prema tehnikama analize utvrđenim Uredbom, i to u slučaju da se očekuje da će predlog dokumenta javne politike ili propisa izazvati značajne efekte, između ostalog, na fizička lica (uključujući i osetljive grupe lica), i to na više od 200 hiljada građana. Pored toga, u značajne efekte ubrajaju se i: uvođenje značajnih reformskih, odnosno sistemskih promena koje utiču na veliki broj fizičkih lica, naročito u oblastima obrazovanja, konkurentnosti, socijalne zaštite i zdravlja i transferi građanima, kao što je podrška osetljivim kategorijama stanovništva (uključujući osobe sa invaliditetom, pripadnike manjinskih grupa, ljude koji žive ispod granice siromaštva, nezaposlena lica i dr.). S druge strane, osnovna analiza sprovodi se davanjem odgovora na pitanja iz kontrolne liste priloga uz Uredbu (a koja obuhvataju i pitanja za analizu efekata na društvo). Uredba propisuje i to da se detaljna analiza efekata za propise u odnosu na rodnu ravnopravnost vrši u slučajevima kada rezultat testa rodne ravnopravnosti ukazuje na potrebu detaljne analize u tom delu.

⁸⁶ *Ibid.*, čl. 4

⁸⁷ Ovaj test sprovodi se u skladu sa Prilogom 1 koji je sastavni deo Uredbe: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/prilozi/prilog1.html&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliActId=427799®actid=427799>

⁸⁸ *Ibid.*, čl. 5.

⁸⁹ *Ibid.*, čl. 6

⁹⁰ *Ibid.*, čl. 8.

Od značaja za analizu efekata na društvo su i odredbe Uredbe koje propisuju obavezu identifikovanja ciljnih grupa i drugih zainteresovanih strana na koje promena utiče, kao i distribucija pozitivnih i negativnih efekata između njih, i to već u fazi analize postojećeg stanja⁹¹. Takođe, propisuje se da prilikom analize i definisanja promene treba uvažiti i informacije do kojih se došlo tokom konsultacija sa organizacijama civilnog društva koje deluju u konkretnoj oblasti⁹². Dalje, propisuje se da se vodi računa o rodnoj ravnopravnosti prilikom definisanja pokazatelja učinka (u fazi utvrđivanja ciljeva), i to upotrebom rodno osetljivih pokazatelja⁹³.

Uredba daje sledeće **određenje analize efekata na društvo**: „Analizom efekata na društvo sagledavaju se značajni pozitivni i negativni direktni i indirektni efekti opcija javne politike na različite kategorije stanovništva, a naročito na osetljive grupe pojedinaca ili grupa pojedinaca čija se situacija može pogoršati usled sprovođenja mera javne politike, kao i na ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti“⁹⁴. Takođe, kao posebno važne oblasti u kojima treba razmatrati efekte na društvo prilikom usvajanja javnih politika izdvajaju se: konkurentnost, socijalna zaštita, obrazovanje, zdravstvo, urbanizam, prostorno planiranje i građevinarstvo. Dalje, propisuje se procena postojanja uticaja na rodnu ravnopravnost, sa posebnim osvrtom na manje zastupljen pol. Uredba propisuje sledeća **pitanja za analizu efekata na društvo** (u Prilogu 7 koji je sastavni deo Uredbe)⁹⁵:

- Kolike troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati građanima?
- Da li će efekti realizacije izabrane opcije štetno uticati na neku specifičnu grupu populacije i da li će to negativno uticati na uspešno sprovođenje te opcije, kao i koje mere treba preduzeti da bi se ovi rizici sveli na minimum?
- Na koje društvene grupe, a posebno na koje osetljive društvene grupe, bi uticale mere izabrane opcije i kako bi se taj uticaj ogledao (pre svega na siromašne i socijalno isključene pojedince i grupe, kao što su osobe sa invaliditetom, deca, mladi, žene, stariji preko 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovani, nezaposleni, izbegla i interno raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina i druge osetljive društvene grupe)?
- Da li bi i na koji način izabrana opcija uticala na tržište rada i zapošljavanje, kao i na uslove za rad (npr. promene u stopama zaposlenosti, otpuštanje tehnoloških viškova, ukinuta ili novoformirana radna mesta, postojeća prava i obaveze radnika, potrebe za prekvalifikacijama ili dodatnim obukama koje nameće tržište rada, rodnu ravnopravnost, ranjive grupe i oblike njihovog zapošljavanja i slično)?
- Da li izabrane opcije omogućavaju ravnopravan tretman, ili dovode do direktne ili indirektno diskriminacije različitih kategorija lica (npr. na osnovu nacionalne

⁹¹ *Ibid.*, čl. 11.

⁹² *Ibid.*, čl. 13.

⁹³ *Ibid.*, čl. 19.

⁹⁴ *Ibid.*, čl. 27.

⁹⁵ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/prilozi/prilog7.html&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliActId=427799®actid=427799>

pripadnosti, etničkog porekla, jezika, pola, rodnog identiteta, invaliditeta, starosne dobi, seksualne orijentacije, bračnog statusa ili drugih ličnih svojstava)?

- Da li bi izabrana opcija mogla da utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kojem obimu?
- Da li bi se realizacijom izabranih opcija pozitivno uticalo na promenu socijalne situacije u nekom određenom regionu ili okrugu i na koji način?
- Da li bi se realizacijom izabrane opcije uticalo na promene u finansiranju, kvalitetu ili dostupnosti sistema socijalne zaštite, zdravstvenog sistema ili sistema obrazovanja, posebno u smislu jednakog pristupa uslugama i pravima za osetljive grupe i na koji način?

Uredba propisuje, isto kao i Zakon, obavezu predlagača da javnost obavesti o rezultatima sprovedene analize efekata, i to u propisanoj sadržini koja, između ostalog, treba da sadrži relevantne informacije o analizi efekata na društvo razmatranih opcija, tj. „efekata na različite kategorije stanovništva, a naročito na osetljive kategorije čija se situacija može pogoršati usled sprovođenja mera javne politike, kao i efekata na diskriminaciju po bilo kom osnovu, uključujući nacionalnu pripadnost, starosnu dob, invaliditet, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, kao i o rezultatima testa rodne ravnopravnosti i slično, ako razmatrane opcije imaju efekte na društvo“⁹⁶.

Na kraju, Uredba propisuje da su predlagači javnih politika u obavezi da, tokom sprovođenja *ex-ante* analize efekata, sprovedu konsultacije sa predstavnicima ciljnih grupa i ostalih zainteresovanih strana, i to putem metoda kao što su: fokus grupa, okrugli sto, polustrukturirani intervju, panel, anketa i prikupljanje pisanih komentara⁹⁷; na osnovu konsultacija, predlagač po pravilu imenuje predstavnike ciljnih grupa i ostalih zainteresovanih strana u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike, odnosno propisa (predlog imenovanja mogu podneti predlagaču i RSJP i Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, na osnovu inicijative bilo koje zainteresovane strane)⁹⁸.

2.2.3. Kritički osvrt

Na prvom mestu, treba napomenuti to da je Zakon o planskom sistemu Republike Srbije prvi propis koji uređuje sistem javnih politika na moderan način, po ugledu na dobre prakse u inostranstvu, i uzimajući u obzir koncepte javnih politika razvijene na nivou EU. Po prvi put su unificirani elementi ključnih dokumenata javnih politika, strategija i akcionih planova, čime se omogućavaju unapređenje njihovog kvaliteta i učešće javnosti u praćenju poštovanja propisanih standarda. Pored toga, Zakon uvažava specifičnosti procesa evropskih integracija i deluje komplementarno u odnosu na njih. Primera radi, ostavlja prostor da izrada akcionih planova za pregovaračka poglavlja bude sprovedena po metodologiji koja je različita u odnosu na druge dokumente javnih politika koje usvaja Vlada.

⁹⁶ *Ibid.*, čl. 37.

⁹⁷ *Ibid.*, čl. 41.

⁹⁸ *Ibid.*, čl. 43.

Sa aspekta analize efekata na društvo, značaj Zakona i podzakonskih akata usvojenih za njegovo sprovođenje ogleda se u sledećem:

- Propisana je obaveza predlagača javnih politika i propisa da sprovode kako *ex-ante*, tako i *ex-post* analizu efekata i da, na osnovu njih, unapređuju nacрте, odnosno usvojene dokumente i propise. Time se omogućava prilagođavanje javnih politika društvenim promenama i potrebama, s jedne strane, i učešće svih društvenih aktera ne samo u fazi planiranja, već i praćenja sprovođenja dokumenata javnih politika i propisa;
- Analiza efekata na društvo se prvi put uvodi zakonskim putem u sistem javnih politika u Republici Srbiji, ravnopravno sa ostalim vrstama analize efekata, poput analize efekata na životnu sredinu;
- Dat je veliki značaj učešću predstavnika ciljnih grupa i svih zainteresovanih strana u svim koracima analize efekata propisa, i to već od faze analize početnog stanja koja prethodi odluci o izradi dokumenta javne politike, odnosno propisa. Dodatno, obezbeđuje se dostupnost javnosti analiza efekata, kao i obaveza predlagača da obrazloži razloge zbog kojih sugestije i komentari zainteresovanih strana nisu uvaženi.

S druge strane, **nedostaci Zakona, odnosno Uredbe**, u delu odredbi kojima se uređuje analiza efekata na društvo, ogledaju se u:

- Uskoj ciljnoj grupi kojoj su namenjene, tj. u usmerenosti na donosiocе odluka u javnom sektoru, dok je zanemarena mogućnost njihovog prilagođavanja zainteresovanim stranama (civilnom društvu, socijalnim partnerima, poslovnoj zajednici, itd.), kako bi ih i one koristile u procesu učestvovanja u javnim raspravama o predlogu javnih politika;
- Mogućnosti da predlagač dokumenta javne politike i propisa ne sprovede analizu njihovih efekata, i to na osnovu paušalno određenih kriterijuma (test nivoa uticaja i prioriteta), koji ne sadrže pitanja o očekivanim efektima na društvo;
- Previsokom pragu za propisivanje obaveze sprovođenja detaljne *ex-ante* analize efekata (tj. u slučaju da se očekuju značajni efekti na više od 200 hiljada građana), odnosno u preuskom krugu oblasti u kojima se očekuju sistemske promene (obrazovanje, socijalna zaštita, zdravstvo, itd.; s druge strane fiskalna politika i radno zakonodavstvo nisu pomenuti, a mogu imati jednak ili čak i veći uticaj na život građana);
- Izostanku utvrđivanja metoda procene uticaja na rodnu ravnopravnost i rodno osetljivih pokazatelja, čime bi se olakšao rad državnih organa, kao i praćenje napretka od strane zainteresovanih strana;
- Propuštanju propisivanja obaveze da se troškovi i koristi iskažu u kvantitativnom, kvalitativnom i novčanom obliku, u skladu sa Smernicama EK;
- Stavljanju akcenta na pasivnom pristupu razvoju, odnosno na izbegavanju štetnih posledica javnih politika i propisa, umesto na proaktivnom pristupu zasnovanom na

poštovanju ljudskih prava, u skladu sa Međunarodnim načelima za analizu efekata na društvo;

- Propuštanju da se vrste efekata sagledaju holistički, u skladu sa konceptom razvoja prema kojem nije moguće odvojiti ekonomske, društvene i ekološke efekte;
- Propuštanju da se propišu dokumenti javnih politika koji bi služili upravljanju ekološkim i socijalnim pitanjima, po ugledu na instrumente Svetske banke i drugih međunarodnih organizacija;
- Propuštanju da se u spisak pitanja za analizu efekata na društvo uključe standardi utvrđeni Poveljom o osnovnim pravima EU, Evropskim stubom socijalnih prava i pitanja sadržana u Smernicama SIPRU;
- Izostanku odredbi kojima se propisuje način ostvarivanja kontrole nad RSJP u postupku sprovođenja kontrole kvaliteta sprovođenja analize efekata⁹⁹.

Završne napomene

Metodologije za analizu efekata javnih politika na društvo koje se koriste u Republici Srbiji karakterišu teorijska osmišljenost i izostanak primene u praksi (metodologija SIPRU), s jedne strane, i teorijska svedenost i skromni počeci praktične primene (Zakon o planskom sistemu), s druge. Srbija je među prvim zemljama van EU izradila ekspertske smernice za analizu efekata javnih politika na društvo, i to baš u post-kriznom periodu kada se i u drugim zemljama i na globalnom nivou dogodio novi talas razvoja ovih metodologija; uprkos tome, donosioci odluka u Srbiji istovremeno su snizili ekspertske standarde i u zakonske norme inkorporirali vrlo skromni instrumentarijum za procenu efekata javnih politika na društvo. Nažalost, ni EK ni drugi akteri koji su veoma aktivni u Srbiji, poput Svetske banke, do sada nisu naročito insistirali na tome da Vlada i drugi javni akteri posvete dužnu pažnju, vreme, kapacitete uprave i druge resurse prikupljanju podataka na osnovu raspoloživih metodologija. Sve navedene metodologije

⁹⁹ Na osnovu uvida u bazu podataka o mišljenjima RSJP na analize efekata predlagača dokumenata javnih politika i propisa (ukupno je dostupno 16 takvih mišljenja), može se utvrditi da ni RSJP nije dosledno primenjivao kontrolu sadržine analize efekata sa aspekta analize efekata na društvo. Kao ilustrativan, može se navesti primer Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju, čija analiza efekata sadrži ocene da će u odnosu na građane promene „dovesti do vraćanja poverenja u institucije, posebno u profesiju javnih izvršitelja kao nosilaca javnih ovlašćenja usled reputacionog poboljšanja njihovog položaja“, a da se željena promena na nivou društva mora ostvariti iz razloga „pojačane zaštite izvršnih dužnika u izvršnom postupku, fizičkih i pravnih lica sa posebnim akcentom na zaštitu socijalno najugroženijih kategorija stanovništva“; pritom, na pitanja propisana za sprovođenje analize efekata na društvo dati su vrlo oskudni odgovori, uključujući i formulaciju da „izabrana opcija neće štetno uticati na neku specifičnu ili osetljivu grupu populacije“. Izvor: <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/1556/ana/AEP%20dopuna%201%20ZOIO%2011.06.2019%20final%201.pdf>; RSJP je u svom mišljenju dao pozitivnu ocenu, tj. da je izvršena potpuna analiza efekata propisa. Izvor: <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/1556/mis/misljenje-na-analizu-efekata-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-izvršenju-i-obezbedjenju>. Naravno, treba imati u vidu i to da je Uredba usvojena tek početkom 2019. godine i da je potrebno ostaviti prostor za njenu punu primenu, kako od strane predlagača, tako i od strane RSJP i drugih aktera u procesu analize efekata.

karakteriše i odsustvo interesovanja aktera koji ih sprovode da aktivno uključe građane i građanke u njihovo unapređivanje i sprovođenje. Demokratski deficit, koji je postao jedno od glavnih pitanja u fokusu napora EU da povrati svoj legitimitet, kao da je poslednjih godina izašao van vidokruga donosilaca odluka u Srbiji i premestio se u političke vode gde se za upravljanje promenama koristi neki drugi jezik, jezik populizma. U svakom slučaju, kontekst pristupanja Srbije EU, koliko god on bio ranjiv u aktuelnom trenutku, pruža priliku civilnom društvu da popuni ovu prazninu koju građani i građanke osećaju i da ih „vrati u igru“ na način da im da glas kroz podatke koje će prikupiti od njih na pitanja poput – kako zakoni i javne politike utiču na vaš život. Ovo naročito ima smisla jer Srbija i dalje prednjači na skalama merenja siromaštva i nejednakosti u Evropi, pa i međunarodni akteri sve više traže partnerstvo u civilnom društvu, pokušavajući time da kompenzuju nedostatak odgovornosti na strani aktera javne vlasti.

Imajući navedeno u vidu, pred ekspertskim timom FCD je težak, ali obećavajući zadatak, koji ima potencijal da rezultuje jednom istinskom dodatnom vrednošću i dobrom od regionalnog značaja – **vodičem za analizu efekata javnih politika na društvo** koji će građanima i građankama organizovanim kroz civilno društvo omogućiti da aktivno učestvuju u kreiranju javnih politika i njihovom uticaju na sopstvene živote. Ono što se može reći već u ovom trenutku, a na osnovu pregleda međunarodne i domaće metodologije, kao i na osnovu zaključka o njihovom relativno nerazvijenom aspektu uključivanja građana i građanki u njihov razvoj i korišćenje, jeste to da bi statističke podatke (i druge koji proizlaze iz zvaničnih ili ekspertskih izvora) trebalo redovno dopunjavati kvalitativnim podacima. Metodi njihovog prikupljanja mogli bi da obuhvate: polustrukturirane intervjuje, anketne upitnike, panel ili fokus grupe, ekspertске procene, ali i inovativne tehnike poput *Delphi* metoda. Pritom, potrebna je i promena paradigme, ne samo kod donosilaca odluka, već i u okviru samog civilnog društva koje često ne koristi bogatstvo životnog iskustva stanovništva. Zbog toga u koncipiranju ovog vodiča treba dužnu pažnju posvetiti tome kako prilagoditi ekspertski, birokratski jezik javnih politika, svakodnevnom iskustvu građana i građanki, jer je njihovo mišljenje eksperata sa životnim iskustvom („*experts by experience*“) podjednako važno kao i mišljenje istraživača.

Na osnovu pregleda međunarodne i domaće metodologije moguće je dati i **predloge za unapređenje Smernica SIPRU**, odnosno za njihovo korišćenje, u cilju uklanjanja identifikovanih nedostataka koji se odnose na učešće zainteresovanih strana:

- Izvršiti dopunu Smernica odredbama formulisanim na osnovu konsultacija sa zainteresovanim stranama u Republici Srbiji (organizacijama civilnog društva, akademskom zajednicom, socijalnim partnerima, poslovnom zajednicom, građanskim pokretima i grupama, stručnim i strukovnim udruženjima, itd.) u cilju njihovog metodološkog prilagođavanja znanju, potrebama, mogućnostima i specifičnostima aktera koji se bave analizom efekata predloga javnih politika na društvo van javnog sektora;
- Napraviti vezu između pozitivnopravnih propisa kojima je utvrđena obaveza sprovođenja javne rasprave i konsultacija o predlozima javnih politika i Smernica, na način da se propiše i/ili odluči odlukom nadležnog organa javne vlasti da Smernice postanu obavezno metodološko uputstvo za analizu efekata na društvo;

- Koncipirati i organizovati obuke za analizu efekata na društvo, na osnovu unapređenih Smernica, za javni i privatni sektor;
- Promovisati primenu Smernica od strane međunarodnih organizacija i donatora za inicijative i razvojne projekte u Republici Srbiji.

Na kraju, važno je dati i **predloge za unapređenje Zakona o planskom sistemu (odnosno odgovarajuće uredbe)**, koji se odnose i na njegovu primenu u delu odredbi kojima se uređuje analiza efekata na društvo:

- Izvršiti izmene i dopune Zakona i Uredbe tako da odraze rešenja i standarde iz Povelje o osnovnim pravima EU, Evropskog stuba socijalnih prava i Smernica SIPRU;
- Izvršiti dopunu Zakona i Uredbe odredbama formulisanim na osnovu konsultacija sa zainteresovanim stranama u Republici Srbiji u cilju njihovog metodološkog prilagođavanja znanju, potrebama, mogućnostima i specifičnostima aktera koji se bave analizom efekata predloga javnih politika na društvo van javnog sektora;
- Propisati obavezu predlagača dokumenata javnih politika i propisa da sprovode konsultacije tokom *ex-ante* analize efekata sa predstavnicima ciljnih grupa koje bi bile pogođene predloženim merama;
- Unificirati izvore podataka na nacionalnom nivou u oblastima koje spadaju u oblast društvenog razvoja, u cilju usklađivanja sa standardima EU, Ujedinjenih nacija, MOR i Svetske banke, i uložiti dodatne napore u unapređenje i izradu statističkih baza sa relevantnim pokazatelja društvenog razvoja na lokalnom nivou;
- Koncipirati i organizovati obuke za analizu efekata na društvo, na osnovu unapređenog Zakona i Uredbe, za javni i privatni sektor;
- Organizovati razmenu iskustava i mentorsku podršku sa državama članicama EU koje imaju naprednu metodologiju za analizu efekata na društvo (Austrija, Ujedinjeno Kraljevstvo).

Spisak korišćene literature

1. Austrian Development Agency, *Environmental, Gender and Social Impact Management Manual*, 2018.
2. Burdge R.J., Vanclay F., "Social impact assessment: a Contribution to the state of the art series", *Impact Assessment*, *Impact Assessment*, 14:1, 59-86, 1996.
3. *Commission Staff Working Document – Economic Reform Programme of Serbia (2019-2021): Commission Assessment*.
4. Department of Health, *Health Impact Assessment: evidence on health*, 2010.
5. Dufour B., *State of the art in social impact measurement: methods for work integration social enterprises measuring their impact in a public context*, 2015.
6. Ernst C., Miller S., Van Imschoot M., *The employment dimension of infrastructure investments: a guide for employment impact assessment*, International Labour Office, Employment Sector, Development and Investment Branch, Geneva 2015 (Employment working paper; No. 178).
7. European Bank for Reconstruction and Development, *Environmental and Social Policy*, 2014.
8. European Commission, *Better regulation guidelines – Better regulation in the Commission*.
9. European Commission, *European Pillar of Social Rights – booklet*, Brussels 2017.
10. European Commission, *Guidance for the Economic Reform Programmes*, 2018.
11. European Commission, *Guidelines on impact assessment*.
12. European Commission, *Guidelines on Stakeholder Consultation*.
13. European Commission, *Handbook for trade sustainability impact assessment*, 2016.
14. International Association for Impact Assessment, *What is Impact Assessment?* 2009.
15. International Association for Impact Assessment, *Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*, 2015.
16. International Finance Corporation (World Bank Group), *Environmental and Social Management System Implementation Handbook*, 2015.
17. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union – Highlights*, 2019.
18. The Danish Institute for Human Rights, *Human Rights Impact Assessment – Guidance and Toolbox*, 2016.
19. The World Bank Group, *Environmental and social impact assessments*.
20. The World Bank, *Environmental and Social Framework*, 2017.
21. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Smernice za procenu uticaja na društvo*, 2016.
22. United Nations Development Group, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, 2003.
23. United Nations – Office of the High Commissioner for Human Rights, *Guiding Principles on Business and Human Rights*, 2011.

24. United Nations Sustainable Development Group, *Leaving no one behind: A UNDSG operational guide for UN country teams*, 2019.
25. Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, „Službeni glasnik RS“ br. 8/19.
26. Vanclay F., “International Principles for Social Impact Assessment”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, volume 21, number 1, March 2003.
27. Vanclay, F., Esteves, A.M., Aucamp, I. & Franks, D. 2015, *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*.
28. Vlada Republike Srbije, Program ekonomskih reformi za period od 2019. do 2021. godine.
29. Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br. 30/18.

Aneks

Obrazac za analizu efekata na društvo predloga javnih politika Vlade Škotske (na primeru analize javne politike u oblasti dostojanstva na radu)

Aims of the Policy	
What is the purpose of the policy (or the changes made to the policy)?	To set out for staff the behaviour that is expected of them during their employment and Scottish Government's policy and procedures for dealing with unacceptable behaviour/bullying and harassment in the organisation.
Who is affected by the policy or who is intended to benefit from the proposed policy and how?	All SG staff
How has the policy been, or will be put into practice, and who is or will be responsible for delivering it?	The policy has been published on the SG intranet and has been communicated to all staff in various ways e.g. news articles, training courses, awaydays etc. It is delivered by the Diversity Team along with HR colleagues including our Professional Advisers, Welfare Officer, our Shared Service Centre and line managers and staff.
How does the policy fit into the Scottish Executive's wider or related policy initiatives?	It helps support the wider SG Diversity Strategy and Diversity Delivery Plan. It also helps us to meet our duties as an employer under our equality schemes. In addition, it helps us achieve our aim of becoming an exemplar employer by ensuring, as far as reasonably practicable, that all staff have equality of opportunity in their terms and conditions of employment and are able to work, and undertake work-related activities, in an environment free from harassment, victimisation, discrimination and/or bullying.
Have the resources for the policy been allocated?	Yes
What's known about the diverse needs of the target audience?	
Is there information on Age?	Yes
Age - Evidence	Some evidence is available but shows no disparate effect based on age. Further evidence from the employee survey to be disaggregated
Age - Consultation	The SG Trades Unions have been consulted on the policy, as have our staff diversity networks. In addition our annual employee survey captures data on staff being discriminated against or harassed.
Is there information on Disability?	Yes
Disability - Evidence	As above. In addition some initial base-level evidence from our employee survey shows that disabled staff were more likely to report being bullied or harassed.
Disability - Consultation	As age also the staff disability network was consulted on the policy.
Is there information on Faith/Religious Belief?	Yes
Faith/Religious Belief -	As age.

Evidence	
Faith/Religious Belief - Consultation	As age. Also in the absence of a faith network, the race equality network was consulted on the policy.
Is there information on Gender?	Yes
Gender - Evidence	As age.
Gender - Consultation	As age also the senior women's network was consulted on the policy
Is there information on Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender (LGBT)?	Yes
LGBT - Consultation	As age.
LGBT - Evidence	As age also the LGBT network was consulted on the policy.
Is there information on Race?	Yes
Race - Evidence	As age.
Race = Consultation	As age also the race equality network was consulted on the policy
Is there enough information to help understand the needs and/or experiences of the target audience regarding:	
Age?	Yes
If not, what other information is needed?	Information from all formal dignity at work complaints is broken down by all diversity strands. In addition, further quantitative and qualitative information is captured via the annual employee opinion survey and is broken down by diversity strands. This now needs to be analysed further.
Disability?	Yes
If not, what other information is needed?	As above.
On Faith/Religious Belief	No
If not, what other information is needed?	As above.
Gender?	Yes
If not, what other information is needed?	As above.
On Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender?	No
If not, what other information is needed?	As above.
Race?	Yes
If not, what other information is needed?	As above.
What does the information given say about how this policy might impact positively or negatively on the different groups within the target audience?	

On Age	Further analysis of the employee opinion survey will be required to look at any disparate effect the policy has on particular groups of staff
On Disability	Initial analysis of the employee opinion survey has found that our disabled staff are more likely to report having been harassed or bullied.
On Faith/Religious Belief	As age.
On Gender	As age.
On Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender	As age.
On Race	As age.
Will there be any changes to the policy?	
On Age	No
On Disability	No
On Faith	No
On Gender	No
On Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender	No
On Race	No
Comments	Although we do not intend making immediate changes to the policy itself, we intend to investigate further why our disabled staff are more likely to report having been harassed/bullied. We will do this via further confidential consultation with them over the next six months. The outcome from this further consultation may result in having to make changes to the policy. We will also ensure that we make staff/managers aware of the impact their behaviour can have on others via the diversity awareness course and will publish guidance on managing disabled staff on our intranet site.
Does the policy provide the opportunity to promote equality of opportunity or good relations by altering the policy or working with others?	
On Age?	Yes
Age - Comments	All diversity strands are identified separately within the policy and specific examples of what may be unacceptable behaviour/language explained.
On Disability?	Yes
Disability - Comments	As age.
On Faith?	Yes
Faith - Comments	As age.
On Gender?	Yes
Gender - Comments	As age.
On Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender (LGBT)?	Yes
LGBT - Comments	As age.

On Race?	Yes
Race - Comments	As age.
Level of relevance to the policy, based on the work that has been done	
Age	Low
Disability	High
Faith	Unknown
Gender	Medium
Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender	Unknown
Race	Medium
Does a further assessment need to be done?	
On Age?	No
On Disability?	Yes
On Faith?	No
On Gender?	No
On Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender?	No
On Race?	No
Comments if a further assessment is needed?	We will need to undertake further work to understand why our disabled staff are more likely to report being harassed or bullied.
Comments if no further assessment is needed?	Once we have disaggregated the information from the employee survey we will consider if further work is needed for the other strands.
How will this policy/function be monitored and evaluated to ensure there are acceptable outcomes for all?	
Comments	Reporting on formal dignity at work cases will be available on an annual basis and will be analysed by the Diversity Team. In addition, analysis of the annual employee opinion survey will be undertaken annually by the Diversity Team in conjunction with the Employee Engagement Team.

Izvor:

<https://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20160404200352/http://www.gov.scot/Topics/People/Equality/18507/EQIA/Search/DignityatWork>