



# Vodič za analizu efekata javnih politika na društvo





**FCD**

FONDACIJA  
CENTAR ZA  
DEMOKRATIJU



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA

Sarita Bradaš i Ivan Sekulović

---

# Vodič za analizu efekata javnih politika na društvo

---

Beograd 2020.

# **VODIČ ZA ANALIZU EFEKATA JAVNIH POLITIKA NA DRUŠTVO**

## **Izdavač**

Fondacija Centar za demokratiju  
Kraljice Natalije 70/II, Beograd  
[www.centaronline.org](http://www.centaronline.org)  
[info@centaronline.org](mailto:info@centaronline.org)

## **Za izdavača**

Žanka Panić

## **Urednik**

Nataša Vučković

## **Autori**

Sarita Bradaš, Ivan Sekulović

## **Dizajn i priprema**

Pozitiv MVP

## **Štampa**

Grafolik

## **Tiraž**

250

Beograd, 2020.



# Sadržaj

---

Uvod	5
O analizi efekata javnih politika na društvo	7
Korak po korak – analiza efekata	13
■ 1. korak – Ko smo mi	14
■ 2. korak – Kako odabrati javnu politiku	22
■ 3. korak – Kada i kako sprovesti analizu	28
■ 4. korak – Koga i kako pitati	37
■ 5. korak – Kako pronaći podatke	48
■ 6. korak – Kako tumačiti podatke	56
■ 7. korak – Kako stvoriti argumente	59
■ 8. korak – Kako formulisati rešenja	64
■ 9. korak – Kako se izboriti za rešenja	68
■ 10. korak – Šta nakon sprovedene analize	74
Spisak izvora za korišćenje u sprovođenju analize efekata javnih politika na društvo	78
Rečnik pojmova	79
Aneks – Primer analize efekata odabrane javne politike na društvo	81

---



# Uvod

Poštovane čitateljke i čitaoci,

Fondacija Centar za demokratiju ima zadovoljstvo da vam predstavi „Vodič za analizu efekata javnih politika na društvo“ koji smo pripremili uz podršku Fondacije za otvoreno društvo u okviru projekta „Politike za dobrobit svih: Merenje uticaja na društvo predloga javnih politika kroz osnaživanje i uključivanje građana i građanki“. Svrha Vodiča je da svima vama koji se u profesionalnoj ili aktivističkoj ulozi bavite javnim politikama omogući sticanje osnovnih znanja o analizi efekata javnih politika na društvo, između ostalog, kroz praktične smernice za primenu „Analize efekata na društvo javnih politika – pregled međunarodnih i domaćih metodologija sa kritičkim osvrtom“, pripremljene u okviru pomenutog projekta<sup>1</sup>. Vodič možete koristiti i nezavisno od pomenute publikacije, ali vam preporučujemo da je koristite kao dodatnu literaturu. Znanja kojima ćete ovladati uz pomoć Vodiča obuhvataju:

- Osnovna znanja o analizi efekata javnih politika na društvo;
- Zašto je važno analizirati osobine i ograničenja subjekata koji vrše analizu;
- Koje faktore treba uzeti u obzir prilikom vršenja izbora javne politike koja je predmet analize;
- U kojoj fazi ciklusa javne politike i na koji način treba vršiti analizu;
- Kako utvrditi koje su to zainteresovane strane u procesu analize i koje faktore uzeti u obzir u tom pogledu;
- Kako doći do različitih izvora podataka neophodnih za vršenje analize;
- Na koji način treba tumačiti brojčane i opisne podatke do kojih se došlo tokom analize;
- Kako obrazovati argumente na osnovu prikupljenih podataka;
- Kako formulisati rešenja kojima se predlaže izmena javnih politika;
- Kako se izboriti da rešenja koja predlažete budu prihvaćena;
- Šta raditi nakon sprovedene analize.

---

1 Ukoliko se već niste upoznali sa ovom publikacijom, preporučujemo vam da je preuzmete, putem linka: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-analiza-efekata-na-drustvo-javnih-politika-pregled-metodologija.pdf>

Naša preporuka je da prilikom prvog čitanja Vodiča sve delove pročitate redom, počev od uvodnog dela, koji sadrži osnovna objašnjenja potrebna da bi se razumela analiza efekata javnih politika na društvo, preko deset koraka za sprovođenje analize efekata javnih politika na društvo, pa sve do spiska izvora koje preporučujemo da koristite kada vršite ovu vrstu analize i rečnika pojmova.

Kada budete sami sprovodili analizu efekata neke javne politike na društvo (ili procenjivali kvalitet one koju je sproveo nadležni predlagač), možete konsultovati pojedinačne delove Vodiča po potrebi, jer su oni koncipirani kao samostalne celine. Tada vam može biti korisno da pročitate primer analize efekata javne politike na društvo koji je dat u aneksu Vodiča.

# O analizi efekata javnih politika na društvo



## Šta su to javne politike?

U srpskom jeziku ne postoji razgraničenje između pojmove „javne politike“ i „politike“, kao u slučaju značenja tih pojmove u engleskom jeziku.

Naime, prema Kembričkom rečniku<sup>2</sup>:

- „**Policy**“ je „skup ideja ili plan o tome šta treba raditi u nekoj situaciji koji je zvanično dogovoren od strane grupe ljudi, kao što su preduzeće, vlada ili politička partija“;
- „**Public policy**“ je „javna politika vlade koja utiče na sve u državi, ili uopšte sve njene politike“;
- „**Politics**“ su „aktivnosti vlade, zakonodavstva ili ljudi koji žele da utiču na to kako se upravlja nekom državom“.

Dakle, u srpskom jeziku pojam „politika“ izjednačen je sa engleskim pojmom „politics“, dok za pojmove „policy“ i „public policy“, po pravilu, koristimo pojam „javna politika“.

---

Javna politika kao pojam formalno je uvedena u pravni sistem Republike Srbije 2018. godine, usvajanjem **Zakona o planskom sistemu Republike Srbije**. Ovaj zakon definiše **javne politike** kao „pravce delovanja Republike Srbije i pravce delovanja autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, u određenim oblastima, radi postizanja željenih ciljeva na nivou društva“<sup>3</sup>.

Vrste dokumenata javnih politika koje ovaj zakon propisuje<sup>4</sup> su:

- STRATEGIJA;
- PROGRAM;
- KONCEPT POLITIKE;
- AKCIJONI PLAN.

---

2 <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy>;  
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/public-policy>;  
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/politics>.

3 Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ broj 30/2018, član 2. stav 1 tačka 1).

4 *Ibid.*, čl. 10. stav 2.

## Šta je to analiza efekata?

**Međunarodno udruženje za analizu efekata** definiše analizu efekata kao „proces identifikovanja budućih posledica tekuće ili predložene aktivnosti“<sup>5</sup>.

**Zakon o planskom sistemu Republike Srbije** definiše analizu efekata u kontekstu javnih politika kao „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 sproveđenja već usvojenih javnih politika i propisa, u cilju vrednovanja učinaka, preispitivanja i unapređenja tih javnih politika, odnosno propisa (*ex-post* analiza efekata)“<sup>6</sup>.

Prema tome, u pravnom sistemu Republike Srbije analiza efekata ima sledeće važne osobine:

- U pitanju je *proces*, odnosno, niz koraka koje treba sprovesti (više informacija o koracima možete pronaći pod naslovom „3. korak – Kada i kako sprovesti analizu“);
- Može se vršiti *pre* usvajanja javne politike, kako bi se ona formulisala na način da u što većoj meri dovede do željenih promena – tada govorimo o *ex-ante*<sup>7</sup> analizi;
- Može se vršiti *tokom* i *nakon* njenog sproveđenja, da bi se procenilo kakav je uticaj ona izvršila u odnosi na željeni – tada je reč o *ex-post*<sup>8</sup> analizi;
- Primenuje se ne samo na javne politike, već i na *propise* (zakone, kao i podzakonske akte, npr.: uredbe, odluke, pravilnike, itd.)

Kako navodi Uredba o sproveđenju Zakona o planskom sistemu, **cilj analize efekata javnih politika** je, između ostalog, da se omogući vođenje javnih politika i uspostavljanje regulatornog okvira „u skladu sa potrebama građana i privrede“<sup>9</sup>.

Pored toga, treba voditi računa o tome da se analiza efekata sprovodi u skladu sa **načelom proporcionalnosti** – to znači da obuhvat i metode analize efekata javnih politika treba da budu „srazmerni značaju i obimu procenjenih efekata“<sup>10</sup>.

---

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

6 Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, čl. 2. stav 1 tačka 7).

7 Na latinskom: „pre“.

8 Na latinskom: „posle“.

9 Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, „Službeni glasnik RS“ broj 8/2019, član 3. stav 1.

10 Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, čl. 3. stav 1 tačka 7).

Pod **efektima javnih politika** u Srbiji podrazumeva se „dugoročni uticaj na nivou društva u oblasti na koju ta politika deluje“<sup>11</sup> (onaj koji traje najmanje 7-10 godina).

## Ko je politički odgovoran za sprovođenje javnih politika i analizu njihovih efekata?

Vlada Republike Srbije je, prema Ustavu, odgovorna za to da „utvrđuje i vodi politiku“<sup>12</sup> (pri čemu se pojam „politika“ odnosi na „javne politike“) i za to je odgovorna Narodnoj skupštini.

Ko predlaže i usvaja predloge javnih politika, a ko predloge propisa?

- Resorna ministarstva predlažu predloge javnih politika, koje zatim Vlada usvaja;
- Predloge zakonskih propisa predlaže Vlada, a usvaja Narodna skupština;
- Podzakonske propise pripremaju i usvajaju i Vlada (npr. uredbe i odluke) i resorna ministarstva (npr. pravilnike, uputstva i instrukcije).

Nadležni predлагаči javnih politika i propisa nadležni su i za sprovođenje analize njihovih efekata.

Međutim, ova nadležnost predлагаča nije neograničena – ona je zasnovana na načelu **javnosti i partnerstva**, prema kojem se javne politike (i propisi) utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa. Prema ovom načelu, analiza efekata mora da obuhvati:

- Konsultacije sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama (kao što su udruženja i druge organizacije civilnog društva i naučno-istraživačke organizacije);
- Vođenje računa o tome da se omogući ostvarivanje pojedinačnih pravnih i drugih interesa svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa;
- Zaštitu javnog interesa.

Dakle, odgovornost za donošenje javnih politika je prevashodno na Vladu i ona podrazumeva da se u tom procesu u što većoj meri uvaže interesi svih onih na

---

11 *Ibid.*, čl. 2. stav 1 tačka 13).

12 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ broj 98/2006, član 123, stav 1 tačka 1).

koje će javne politike uticati ili na koje su uticale – a to su uvek neke društvene grupe. Međutim, zakonom su propisani **izuzeci od obaveze predлагаča javne politike** da sproveđe analizu njenih efekata ukoliko smatra da ona nije potrebna<sup>13</sup> (npr. kada se ne očekuje da će mere za njeno sprovođenje prouzrokovati dodatne troškove za stanovništvo), kao i Uredbom<sup>14</sup> u slučaju izrade:

- Zakona o budžetu Republike Srbije;
- Dokumenata javnih politika i propisa kojima se ublažavaju ili otklanjaju posledice katastrofa, elementarnih i drugih nepogoda i vanrednih situacija;
- Dokumenata javnih politika i propisa na republičkom nivou koji su od značaja za odbranu i bezbednost Republike Srbije i njenih građana;
- Propisa u delu u kome se vrši njihovo usaglašavanje sa već usvojenim zakonom;
- Akcionog plana kojim se sprovodi planski dokument, ukoliko je aktioni plan usvojen u roku od 90 dana od usvajanja tog planskog dokumenta.

## Šta je to analiza efekata javnih politika na društvo?

**Međunarodno udruženje za analizu efekata** definiše analizu efekata na društvo (Eng. *Social Impact Assessment*) kao „analizu, praćenje i upravljanje željenim i neželjenim društvenim posledicama, kako pozitivnim, tako i negativnim, planiranih intervencija (javnih politika, programa, planova, projekata) i bilo kojim procesom društvene promene pokrenutim od strane tih intervencija“<sup>15</sup>.

**Uredbom o sprovođenju Zakona o planskom sistemu Republike Srbije** data je posredna definicija analize efekata javnih politika (i propisa) na društvo, tako što je propisano da se njom sagledavaju „značajni pozitivni i negativni direktni i indirektni efekti opcija javne politike na različite kategorije stanovništva, a naročito na osetljive kategorije pojedinaca ili grupa pojedinaca čija se situacija može pogoršati usled sprovođenja mera javne politike, kao i na ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti“<sup>16</sup>.

---

13 Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, član 37. stav 3.

14 Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, član 6. stav 2.

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

16 Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, član 27. stav 1.

Dakle, analiza efekata javnih politika na društvo u pravnom sistemu Republike Srbije ima sledeće osobine:

- Koristi se za ***ex-ante*** (prethodnu) procenu opcija javne politike;
- Služi za procenu efekata na stanovništvo koji moraju biti značajni i koji mogu biti: pozitivni i negativni, direktni i indirektni;
- Fokus stavlja na procenu efekata na osetljive kategorije stanovništva koje bi mogle da osećate pogoršanje svog položaja usled primene javne politike i na primenu načela rodne ravnopravnosti.

Pored zvanične metodologije propisane Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije, u Republici Srbiji u primeni je i metodologija Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU): „**Smernice za procenu uticaja na društvo**“<sup>17</sup>, koja je izrađena radi korišćenja u procesu pripreme Programa ekonomskih reformi (ERP).

Međunarodne metodologije koje mogu poslužiti za analizu efekata javnih politika na društvo su brojne. Osmislile su ih međunarodne organizacije kao što su:

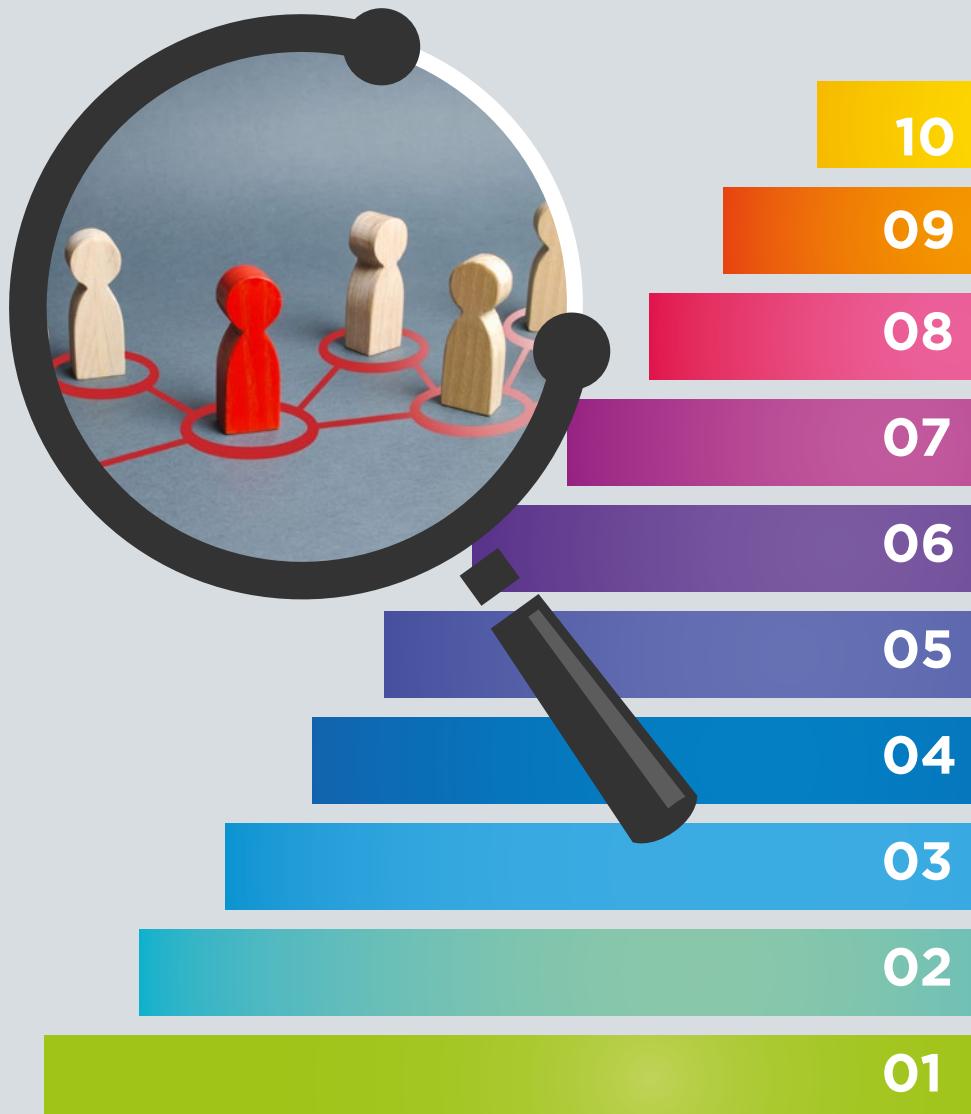
- **Svetska banka:** „Sistem za upravljanje ekološkim i socijalnim pitanjima“ (Eng. *Environmental and social management system* – ESMS) i Analiza efekata na siromaštvo i društvo (Eng. *Poverty and Social Impact Analysis* – PSIA);
- **Ujedinjene nacije:** Smernice o poslovnom sektoru i ljudskim pravima (Eng. *Guiding Principles on Business and Human Rights*), Uključiti sve u razvoj (Eng. *Leaving no one behind*), Pristup zasnovan na ljudskim pravima (Eng. *Human Rights-Based Approach* – HRBA);
- **Međunarodna organizacija rada:** Procena uticaja na zapošljavanje (Eng. *Employment Impact Assessment* – EmplA);
- **Svetska zdravstvena organizacija:** Analiza uticaja na zdravlje (Eng. *Health Impact Assessment* – HIA);
- **Evropska banka za obnovu i razvoj:** Ekološki i socijalni standardi (Eng. *Environmental and Social Standards*);
- **Evropska komisija:** Analiza uticaja na održivost (Eng. *Sustainability Impact Assessment*), Smernice za kvalitetnije zakonodavstvo (Eng. *Better regulation guidelines*) i Smernice za pripremu programa ekonomskih reformi (Eng. *Guidance for the Economic Reform Programmes*).

---

17 Publikaciju možete preuzeti putem linka: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/11/Smernice-za-procenu-uticaja-na-drustvo-SRP.pdf>

# Korak po korak

## ANALIZA EFEKATA



# 01

Ko smo mi

Organizacije civilnog društva (OCD) imaju značajnu ulogu u proceni uticaja na društvo, budući da je njihovo delovanje usmereno na pomoć ranjivim pojedincima, grupama i zajednicama, pa su kao takve zainteresovane da se resursi usmere ka onima kojima je pomoć najpotrebnija.

Pored toga, OCD kao organizacije koje su samostalne i nezavisne od vlasti i države zastupaju interes običnih ljudi pre svega onih koji su siromašni, ranjivi ili isključeni i kroz procenu uticaja na društvo javnih politika imaju mogućnost da neposredno ili posredno uključe u proces izrade politike pojedince i grupe na čije živote će politika uticati<sup>18</sup>.

Procena uticaja na društvo, ukoliko je dobro urađena, omogućiće da socijalna zaštita i socijalno uključivanje postanu deo javnih politika u različitim oblastima. Drugim rečima, OCD imaju mogućnost da iskoriste potencijal procene uticaja na društvo za promociju socijalne pravde i time doprinesu dobrobiti zajednice za razliku od drugih aktera koji su motivisani sopstvenim interesima (pogledati tekst u okviru „Spalionica Vinča – ESIA“).

### SPALIONICA VINČA – ESIA

Konsultantska kuća EGIS izradila je Procenu uticaja na životnu sredinu i socijalna pitanja (ESIA) projekta „Postrojenje Vinča za proizvodnju energije iz otpada, izgradnja nove deponije i remedijacija postojeće deponije“. Evropska banka za obnovu i razvoj odobrila je kreditiranje ovog projekta, uprkos nizu manjkavosti u izvršenoj ESIA na koju su ukazale OCD, kako u delu procene uticaja na životnu sredinu, tako i na pitanja socijalnog uticaja. U identifikovanju zainteresovanih strana izostavljeni su sakupljači sekundarnih sirovina u Beogradu o čemu OCD kažu:

*U zainteresovana lica mora biti ubrojano 2.350 porodica, odnosno oko 12.000 građana, kojima je sakupljanje sekundarnih sirovina jedini izvor prihoda. S obzirom da ESIA ne daje odgovor na pitanje o količinama otpada koje se godišnje prikupe na teritoriji grada Beograda i odnos Projekta prema ovim količinama, nema nikakvog osnova da se uticaj Projekta na ovu kategoriju stanovništva odbaci kao nepostojeći.*

Izvor: <https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2018/12/Belgrade-Solid-Waste-PPP-ESIA.pdf>

---

18 UNDP Civil Society's Role in Poverty and Social Impact Analyses: A Resource Guide and Toolkit for Engagement.

Ukoliko se pitate da li se vaša organizacija kvalificuje za procenu uticaja na društvo svojom misijom, ciljevima i delokrugom rada imajte na umu da su sve pojave koje neposredno ili posredno utiču na ljudе važne za procenu socijalnih uticaja, a to su, između ostalog, promene u jednoj ili više sledećih oblasti<sup>19</sup>:

- **Način života** – kako ljudi žive, rade i međusobno komuniciraju iz dana u dan;
- **Kultura** – njihova zajednička uverenja, običaji, vrednosti, jezik ili dijalekt;
- **Zajednica** – kohezija, stabilnost, karakter, usluge i infrastruktura;
- **Politički sistemi** – u kojoj meri ljudi imaju mogućnost da učestvuju u odlukama koje utiču na njihove živote, nivo demokratizacije i sredstva opredeljena za ovu svrhu;
- **Životna sredina** – kvalitet vazduha i vode, dostupnost i kvalitet hrane; nivo opasnosti ili rizika, prašine i buke kojima su izloženi; adekvatnost pijače vode i kanalizacije; fizička bezbednost, pristup resusima i kontrola nad resursima;
- **Zdravlje i blagostanje** – zdravlje je stanje sveukupnog fizičkog, mentalnog, socijalnog i duhovnog blagostanja, a ne samo odsustvo bolesti ili slabosti;
- **Lična i svojinska prava** – naročito situacije u kojima su ljudi ekonomski pogođeni ili su iskusili kršenje građanskih sloboda;
- **Strahovi i težnje** – percepcija sopstvene sigurnosti, strah za budućnost zajednice, i njihove težnje za njihovu budućnost i budućnost njihove dece.

Razloge za ograničen uticaj OCD na javne politike neki autori<sup>20</sup> vide u nedostatku ljudskih i finansijskih resursa samih organizacija, kao i u ograničenom pristupu informacijama usled manjka transparentnosti i odgovornosti vlasti. Kako bi se prevladala navedena ograničenja, a OCD postale značajan akter u procesu donošenja javnih politika, neophodno je da svaka organizacija koja učestvuje u ovom procesu izgradi kapacitete za istraživanje tako što će sprovoditi sopstvena istraživanja ili će poboljšati pristup istraživanjima, analizama i evaluacijama koje su sproveli drugi. Pored kapaciteta za istraživanje, a kako bi kompetentno učestvovale u formulisanju politika neophodno je razviti kapacitete organizacija za razumevanje političkih procesa. Međutim, jačanje kapaciteta OCD nije dovoljno ukoliko kreatori politika

---

19 Vanclay,F. SIA principles - International Principles For Social Impact Assessment, Impact Assessment and Project Appraisal, volume 21, number 1, March 2003, pages 5-11, [https://www.socialimpactassessment.com/documents/0303%20Vanclay%20IAPA%20V21N1%20SIA%20International%20Principles\\_1.pdf](https://www.socialimpactassessment.com/documents/0303%20Vanclay%20IAPA%20V21N1%20SIA%20International%20Principles_1.pdf)

20 Videti u: Bird, K. et al Civil Society Engagement in PSIA Processes: A review, Overseas Development Institute, 2007, dostupno putem linka: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1761.pdf>

ne omoguće kvalitetan dijalog sa civilnim društvom i aktivno rade na otklanjanju prepreka sa kojima se organizacije susreću (videti okvir).

### **PREPREKE SA KOJIMA SE SUOČAVAJU OCD U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA**

- Ograničen pristup informacijama o javnim politikama ili zakonodavnim inicijativama.
- Nepostojanje minimalnih standarda/jasnih procedura o pravu na učešće u procesu ili odsustvo znanja o standardima/procedurama.
- Odsustvo političke volje ili razumevanje konsultativnog procesa kao puke formalnosti, a ne procesa koji doprinosi boljem kvalitetu javnih politika.
- Nedostatak znanja i veština o načinima uključivanja zainteresovanih strana u proces izrade zakona i politika na sadržajan i delotvoran način.
- Specifični izazovi i prepreke za uključivanje osoba sa invaliditetom zbog nedostatka neophodnih mera koje će obezbediti ispunjenost standarda pristupačnosti internet prezentacija i dostupnost informacija u odgovarajućim formatima (Brajevo pismo, znakovni jezik, lako čitljivi formati).
- Kratki vremenski rokovi i nedostatak budžetskih sredstava i ljudskih resursa u javnim službama opredeljenih za ovu svrhu.
- Odsustvo sistematičnosti u konsultovanju ključnih aktera.
- Izostanak povratnih informacija o doprinosu OCD.
- Nepoverenje između javnih službi i OCD.

Izvor: European Union Agency for Fundamental Rights: Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU; 2017 (Dostupno putem linka: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society_en.pdf))

Budući da većina OCD raspolaže ograničenim kapacitetima, treba razmotriti mogućnost prevazilaženja ograničenja kroz sagledavanje uloge različitih OCD u proceni uticaja na društvo (pogledati tabelu). Kada utvrdite kojim aspektima procene uticaja vaša organizacija može da se bavi, povežite se sa drugim organizacijama koje mogu dati doprinos procesu.

<b>Tip organizacije</b>	<b>Uloga u PSIA (Eng. Poverty and Social Impact Analysis)</b>
Istraživačke organizacije	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prikupljanje dokaza sproveđenjem istraživanja, analizom podataka ili pružanjem direktnih saveta i preporuka donosiocima politika i drugim donosiocima odluka.</li> <li>• Pružanje saveta drugim OCD.</li> <li>• Uspostavljeni izvori informacija zasnovani na dokazima.</li> <li>• Članci o stavovima i temama vezanim za javnu politiku</li> </ul>
Profesionalne asocijације	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stručno znanje o određenim PSIA temama.</li> <li>• Zagovaranje u vezi sa pravnim i regulatornim okvirom (posebno zakonima i politikama koji utiču na njihove aktivnosti).</li> <li>• Promovisanje dijaloga između korporativnog sektora i kreatora politike o pitanjima koja zanimaju članove udruženja.</li> </ul>
Organizacije za zagovaranje i druge promotivne grupe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kampanja za alternativne politike i širenje PSIA studija.</li> <li>• Jačanje lokalnih kapaciteta za prikupljanje i širenje podataka i generisanje istraživačkih i političkih opcija.</li> <li>• Promovisanje pitanja demokratije i prava kroz inicijative za podizanje svesti, masovne kampanje i druge mehanizme „glasa“</li> </ul>
Organizacije zasnovane na religijskom uverenju	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raspolaganje podacima iz lokalne zajednice (npr. sezonske oscilacije cena uzgajanih roba, prosečne površine malih zemljoposednika, ideo zarade koja se koristi za školarinu u odnosu na ukupan prihod domaćinstva, itd.) ili iskustvenog znanja u PSIA procesu.</li> <li>• Promovisanje svesti i delovanja kroz uključivanje u pružanje socijalnih usluga i sprovođenje politike.</li> </ul>
Međunarodne grupe za dijalog o javnim politikama	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zagovaranje u izboru tema i identifikovanje i lobiranje za odgovarajuće opcije politike, pristup i širenje rezultata i ishoda praćenja.</li> <li>• Stvaranje prostora za dijalog između različitih kreatora politike, donatora i drugih aktera civilnog društva o siromaštву i političkim pitanjima.</li> <li>• Politički sažeci za promociju relevantnog znanja među kreatorima politike i drugima u vezi sa reformama.</li> <li>• Okupljanje različitih grupa oko zajedničkih pitanja (npr. ženskih pokreta).</li> <li>• Analiza politika i budžeta zasnovanih na podršci smanjenju siromaštva.</li> </ul>

Izvor: UNDP Civil Society's Role in Poverty and Social Impact Analyses: A Resource Guide and Toolkit for Engagement

Istraživačke organizacije, NVO i lokalne organizacije mogu imati alternativnu perspektivu potrebnih izmena javnih politika. Dokazi koje generiše analiza uticaja na društvo mogu pomoći ovim organizacijama da lobiraju za alternative politike i da nadgledaju sprovođenje preporuka formulisanih u analizi (videti korak 9).

Svaka procena je rezultat kognitivnih procesa (rasuđivanja, odlučivanja, zaključivanja, pamćenja), pa je važno da budemo svesni selektivnosti prilikom obrada sadržaja, odnosno kognitivnih pristrasnosti. Ukoliko ishodi kognitivnih procesa odstupaju na predvidiv, sistematski način od ishoda propisanih normativnim standardima racionalnosti, tada govorimo o kognitivnim pristrasnostima. Razmatranje vlastitih i tuđih pristrasnosti i promišljanje o njima utiče na kvalitet i transparentnost istraživanja u svim etapama.

### **PRISTRASNOSTI U SLOŽENOM PROJEKTNOM OKRUŽENJU**

- **Pristrasnost optimizma** – precenjivanje povoljnijih ishoda i potcenjivanje nepovoljnijih ishoda.
- **Pristrasnost planiranja** – potcenjivanje vremena i troškova potrebnih za izvršavanje zadatka.
- **Pristrasnost potvrđivanja** – Fokusiranje na informacije koje potvrđuju uverenja i prepostavke pojedinca.
- **Status quo pristrasnost** – Sklonost održavanju postojećeg stanja. Svaka promena u odnosu na polazno stanje smatra se gubitkom.
- **Usidrenje** – U procesu donošenja procena, ljudi polaze od referentne tačke (sidra) i prilagođavaju je kako bi ostvarili svoju procenu, čak i kada se usidrenje pokaže irelevantnim.
- **Efekat uokviravanja** – Korišćenje preuskog pristupa ili opisa za situaciju ili problem. Tumačenje situacije kroz usko sočivo sopstvenih iskustava, uverenja i prepostavki.

Izvor: Chatzipanatos, P. A. & Giotis, T. (2014). Cognitive biases as project & program complexity enhancers: the Astypalea project. Paper presented at PMI® Global Congress 2014—EMEA, Dubai, United Arab Emirates. Newtown Square, PA: Project Management Institute.

Kognitivne pristrasnosti se definišu kao selektivna obrada emocionalno zasićenih sadržaja i mogu biti vezane za različite faze procesuiranja podataka (npr. percepcija, pažnja, memorija, interpretacija, rasuđivanje i dr.).

Pristrasnost u evaluacionim istraživanjima se odnosi na sistematsko odstupanje od stvarnih rezultata<sup>21</sup>. Podložnost višestrukim kognitivnim i bihevioralnim pristrasnostima vidljivija je u kvalitativnim nego u kvantitativnim istraživanjima. Pored toga, kvalitativna istraživanja su osetljivija na političke i ekonomske pritiske, a njihova evaluacija je eksplorativna i formativna. Empirijska, istraživačka, metodološka i kontekstualna pristrasnost su tipovi pristrasnosti koje se javljaju u istraživanjima.

Empirijske pristrasnosti govore o načinima na koje se evaluatori bave podacima, a koji predstavljaju tendenciju da se razmišlja na način koji vodi lošim procenama. Sklonost ljudi da vide obrazac тамо где не постоји dovodi do preterivanja u tumačenju uočljivih posledica<sup>22</sup>. Pristrasnost dostupnosti se javlja kada se verovatnoća nekog događaja procenjuje na osnovu lakoće kojom se događaji mogu prizvati u sećanje, a lakoća prizivanja će zavisiti od uočljivosti, značaja, istaknutosti i poznatosti sadržaja. U traženju uzročnih objašnjenja javlja se greška atribucije – precenjuju se personalni (dispozicioni) faktori na račun situacionih faktora ili obrnuto, postoji tendencija posmatrača da prilikom tumačenja ponašanja aktera preceni dispozicione faktore, a potceni situacione faktore. Tendencija da se precenjuje vlastiti doprinos društvenim promenama u odnosu na, na primer, političke procese, prisutna je i kod pojedinaca i kod institucija. Halo efekat ili efekat prvog utiska zasnovan je na pretpostavci da ukupan utisak čoveka o nekoj osobi ili pojavi može da bude zasnovan na malo podataka ili čak samo jednom podatku koji ima o njoj.

Pristrasnosti istraživača posledica su njihove vezanosti za određenu teoriju, njihova uverenja, poziciju/perspektivu. Pristrasnost odanosti javlja se u situaciji kada istraživač, polazeći od određene teorije u objašnjenju pojave, ignoriše druga verodostojna objašnjenja. Pristrasnost uverenja ogleda se u nespremnosti preispitivanja postojećih uverenja i sklonosti da se veća težina daje prethodnim u odnosu na nove dokaze. Ukoliko pozicija istraživača (rasa, pol, etnicitet, seksualna orijentacija, politički stavovi...) utiču na to šta on/na istražuje, iz kog ugla istražuje, koje metode smatra adekvatnim... tada govorimo o pristrasnosti pozicije.

Ključni problem metodološke prirode je pristrasnost učitosti kada ispitanici imaju tendenciju da kažu istraživačima ono što misle da istraživači žele da čuju ili ono što bi ispitanici želeli da komuniciraju. Često je pristrasnost učitosti povezana sa diplomatskom pristrasnošću, kada ispitanici nerado odgovaraju ili daju iskrivljene odgovore zato što je istraživač ljubazan ili plašljiv.

21 Camfield, L., Palmer Jones, R., Duvendack, M. (2014) Things you Wanted to Know about Bias in Evaluations but Never Dared to Think. IDS Bulletin 3 Nov. 2014 pp. 49–64, str. 53, dostupno putem linka: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1759-5436.12112/abstract>

22 Primer je „kockarska zabluda“ – zaključak da će nakon odstupanja od proseka odmah slediti odstupanje u suprotnu stranu, pri čemu se povezuju događaji nezavisni jedni od drugih. Ako neko baca novčić koji šest puta zaredom pada na pismo i na osnovu toga zaključi da će u sledećem bacanju pasti glava, to je kockarska zabluda, jer su šanse da će pasti glava ili pismo i dalje 50%.

## Vrste pristrasnosti u istraživanjima<sup>23</sup>

Empirijske	Kognitivne pristrasnosti, poput osjetljivosti na obrasce, greške atricije, preterivanja u sopstvenoj važnosti i halo efekta
Istraživačke	Pristrasnost odanosti (eksperimentalna), pristrasnost uverenja, pristrasnost pozicije
Metodološke	Pristrasnost dostupnosti, pristrasnost učitivosti, pristrasnost usled diplomatičnosti

## Kako izaći na kraj sa pristrasnostima?

Prvi korak je – priznati sebi da postoji verovatnoća da se pristrasnost javi. Osnovni principi za prevazilaženje su sistematični, transparentni i refleksivni postupci u evaluaciji. Sistematičnost i transparentnost podrazumevaju postojanje i objavljanje istraživačkog plana koji opisuje prirodu i izvore podataka, kao i dizajn instrumenata i protokola za rad na terenu i analizu. Refleksivnost je važna u razmatranju načina na koji će evaluator raditi na terenu, voditi intervjuje i analizirati podatke na način koji će obezbediti autentičnost i pouzdanost. Refleksivnost uključuje i izveštavanje o vašim iskustvima, mislima i osećanjima, uključujući to kako su vaša zapažanja mogla uticati na posmatranu pojavu i kako je na vas moglo uticati ono što ste posmatrali.

### PITANJA KOJA SMANJUJU UTICAJ KOGNITIVNIH PRISTRASNOSTI U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA

- Postoji li sumnja da su pristranosti zasnovane na ličnim interesima, prekomernom samopouzdanju ili su vezana za prošla iskustva? Ako takve pristrasnosti postoje, gotovo je nemoguće da neće uticati na odlučivanje.
- Postoji li grupno razmišljanje? Procenite, prepoznajte i pokušajte da procenite uticaj pristrasnosti.
- Postoje li prepoznatljive percepције o pozitivnim ili negativnim stavovima ljudi prema predloženoj akciji/promeni/rezultatu?

Izvor: Kahneman, D., Lovallo, D., & Sibony, O., (2011) The big idea: Before you make that big decision..., Harvard Business Review, June 2011, Harvard Business Publishing.

23 Camfield, L., Palmer Jones, R., Duvendack, M. (2014) Things you Wanted to Know about Bias in Evaluations but Never Dared to Think. IDS Bulletin 3 Nov. 2014 pp. 49–64, str. 53, dostupno putem linka: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1759-5436.12112/abstract>

# 02

## Kako odabrat javnu politiku

## Krenite od zakonskih uslova i vaše oblasti delovanja

Javne politike čije će efekte na društvo analizirati trebalo bi da spadaju u oblast vašeg delovanja. Prema Uredbi o sprovođenju Zakona o planskom sistemu, nadležni predlagač nekog dokumenta javne politike u obavezi je da sprovede **konsultacije** čija je svrha, između ostalog, da od zainteresovanih strana i ciljnih grupa prikupi podatke koji su neophodni za sprovođenje analize efekata<sup>24</sup>. Dakle, ukoliko želite da budete uključeni u zvaničan proces izrade analize efekata nekog dokumenta javne politike, morate da se legitimisete kao zainteresovana strana ili ciljna grupa u tom procesu, pri čemu je:

- **Zainteresovana strana** svaki organ, organizacija, fizičko i pravno lice koje ima *interes* u vezi sa merama javnih politika;
- **Ciljna grupa** svaka grupa fizičkih, odnosno pravnih lica i drugih zainteresovanih strana koja je *pod uticajem* mera javnih politika.

Uredbom o sprovođenju Zakona o planskom sistemu utvrđene su **oblasti** u kojima je posebno značajno sprovesti ovu vrstu analize: **konkurentnost, socijalna zaštita, obrazovanje, zdravstvo, urbanizam, prostorno planiranje i građevinarstvo, kao i rodna ravnopravnost.**

Ukoliko predstavljate neku instituciju ili organizaciju u procesu analize efekata javne politike, njen statut ili drugi interni akt bi trebalo da definiše oblast delovanja kojom je obuhvaćena i oblast koju javna politika uređuje. **Zakon o udruženjima** propisuje da statutom udruženja mora da bude uređena, između ostalog, oblast ostvarivanja njegovih ciljeva<sup>25</sup>. Ovo je važno jer vam ovlašćeni predlagač može tražiti dokaz da imate interes za učestvovanje u tom procesu (npr. kopiju statuta), odnosno da se bavite ciljnim grupama za koje je očekivano da će dokument javne politike uticati na njih.

Ukoliko želite sami da sprovedete analizu efekata nekog dokumenta javne politike na društvo ne morate ispuniti ove zahteve, ali će vaš autoritet da se izborite za promene u dokumentu biti veći ukoliko predstavite podatke i znanja o efektima na neku društvenu grupu.

---

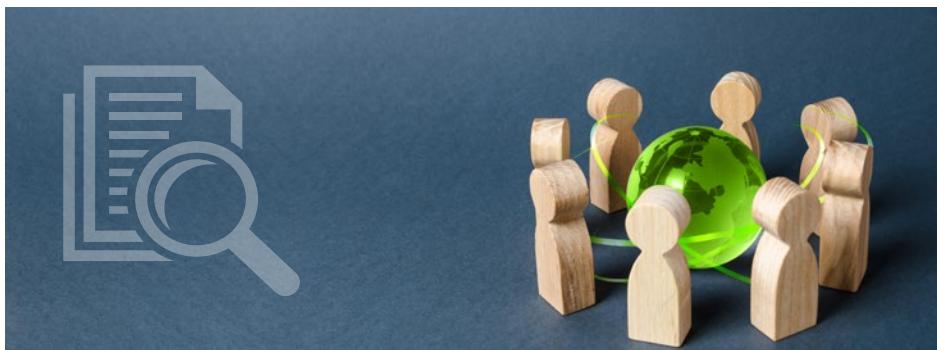
24 Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, član 39. stav 1.

25 Zakon o udruženjima, „Službeni glasnik RS“ br. 51/2009, 99/2011 - dr. zakoni i 44/2018 - dr. zakon, član 12 stav 4.

## PRIMER LEGITIMISANJA U PROCESU ANALIZE EFEKATA NA DRUŠTVO

Recimo da želite da učestvujete u konsultacijama radi prikupljanja podataka o analizi efekata na društvo predloga nove strategije o rodnoj ravnopravnosti. Nadležni predlagač će odluku o vašem zahtevu da učestvujete u tom procesu zasnovati, između ostalog, na tome da li ste statutom izričito predvideli rodnu ravnopravnost (ili slične koncepte, poput ravnopravnosti polova ili zaštite prava žena) kao oblast delovanja vaše institucije ili organizacije, kao i da li imate relevantne projekte i istraživanja u toj oblasti u proteklih nekoliko godina. Naročiti značaj državni organi pridaju organizacijama koje su aktivne u oblastima u kojima se još uvek ne prikupljaju ili se nedovoljno prikupljaju podaci o položaju društvenih grupa, kao što je reč o nasilju nad ženama. Ukoliko raspolažete takvim i sličnim podacima, veće su šanse da ćete biti smatrani relevantnim učesnikom u konsultacijama o analizi efekata javnih politika na društvo.

## Konsultujte domaće i međunarodne dokumente



Analiza efekata javne politike na društvo je složen proces koji zahteva prilične resurse – pre svega, istraživački rad i vreme. Kada se ima u vidu veliki broj dokumenata javnih politika koje Vlada objavljuje u toku godine, postaje očigledno da je važno pažljivo odabrati dokument na koji ćete usmeriti svoje dragocene resurse kako biste analizom njegovih efekata na društvo doprineli ispunjenju misije vaše institucije i organizacije, ili vaše lične. Preporučujemo vam da prvo krenete od **plana rada Vlade**, budući da vam on daje najbolji pregled planirane izrade javnih politika u tekućoj godini.

## DOKUMENTI JAVNIH POLITIKA PREMA PLANU RADA VLADE

Plan rada Vlade za 2020. godinu predviđa usvajanje 43 strategije i akcioneih planova<sup>26</sup>, dok je u 2019. godini bilo predviđeno usvajanje 45 dokumenta<sup>27</sup>. Ovim planovima utvrđuju se: nadležni predlagač dokumenta javne politike, pravni osnov na osnovu koga se dokument donosi (npr. zakonska odredba) i rok usvajanja.

Zatim, uzmite u obzir važeće dokumente javnih politika, kako biste utvrdili kada će biti potrebno doneti novi dokument. Imajte u vidu da, prema Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije, strategije po pravilu važe 5-7 godina<sup>28</sup>. To znači da su neke strategije već istekle i da bi nadležni predlagač trebalo da pokrene proces odlučivanja o potrebi donošenja nove (koji uključuje *ex-ante* analizu). Po red toga, mnoge strategije će morati da budu donete radi usklađivanja sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije (koji propisuje obavezne elemente strategija i standarde procesa njihovog usvajanja), pa će njihovi predlagači morati da sprovedu analizu njihovih efekata na društvo radi njihovog donošenja. To je prilika da se i vi uključite u taj proces, bilo zvanično, bilo objavljinjem alternativnih analiza ili analiza iz senke (više o tome u narednom koraku).

Nakon toga konsultujte međunarodne dokumente koji sadrže ocene sproveđenja i preporuke za unapređenje postojećih ili donošenje novih domaćih dokumentata javnih politika, na primer:

- **Izveštaj o Srbiji Evropske komisije:** „Još uvek nisu usvojeni nacionalna strategija i akcioni plan koji treba da doprinesu uspostavljanju povoljnog okruženja za civilno društvo“<sup>29</sup>;
- **Ujedinjenje nacije – Univerzalni periodični pregled:** „Usvojiti nacionalnu strategiju za sprečavanje i suzbijanje nasilja prema ženama i mladim devojkama (devojčicama) u porodici i partnerskim odnosima i obezbediti njenu efikasnu primenu“<sup>30</sup>.

26 Vlada Republike Srbije, Plan rada Vlade za 2020. godinu, [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-ra-da-vlade-srbije-za-2020\\_cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-ra-da-vlade-srbije-za-2020_cyr.pdf).

27 Vlada Republike Srbije, Plan rada Vlade za 2019. godinu, [http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN\\_RADA\\_VLADE\\_2019.pdf](http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2019.pdf).

28 Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, član 11. stav 3.

29 Radni dokument Komisije: Republika Srbija – Izveštaj za 2019. godinu, str. 10., [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf)

30 Vlada Republike Srbije – Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Odgovori Republike Srbije na preporuke država članica UN iz III ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda, [https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument\\_file/8.\\_odgovori\\_rs\\_na\\_preporuke\\_-\\_iii\\_ciklus\\_upr.doc](https://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/8._odgovori_rs_na_preporuke_-_iii_ciklus_upr.doc), str. 9.

## Procenite značaj analize efekata javne politike na društvo

Kako biste odlučili da li da učestvujete u zvaničnom procesu analize efekata neke javne politike na društvo ili je pak samostalno sproveli, najbolje je da procenite njen značaj. To se može uraditi na osnovu nekoliko kriterijuma:

- Na prvom mestu – prema značaju njenih očekivanih efekata. Prema Uredbi o sprovođenju Zakona o planskom sistemu Republike Srbije, pod „**značajnim efektom**“ podrazumevaju se, između ostalog, uticaj na više od 200 hiljada građanki i građana i transferi stanovništvu, kao što je podrška osetljivim društvenim grupama<sup>31</sup>. Dakle, ukoliko se očekuje da će neka javna politika uticati na veliki deo stanovništva, to je siguran pokazatelj da je u pitanju relevantan proces u kome treba da učestvujete i u njega uložite svoje resurse.
- Drugo, pogledajte šta sami dokumenti Vlade govore o **prioritetima** kada je reč o javnim politikama. Oni se, po pravilu, na početku mandata nove Vlade utvrđuju ekspozeom mandatara za sastav nove Vlade<sup>32</sup>. Pored toga, krovni strateški dokumenti, poput Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) takođe sadrže prioritetne strateške pravce koji mogu ukazivati na razvoj javnih politika<sup>33</sup>. Dalje, Vlada često sama ili uz podršku donatora sprovodi evaluacije postojećih strategija, kako bi utvrdila potrebu za njihovom revizijom ili pak za donošenjem novih.

### EVALUACIJA STRATEGIJE REFORME JAVNE UPRAVE

Uz podršku Delegacije EU 2019. godine sprovedena je evaluacija Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji<sup>34</sup>. Glavni zaključak je bio da je ova strategija preambiciozna i neusaglašena sa ograničenim kapacitetima uprave da sprovodi reforme, zbog čega je predložena izrada nove strategije. Kako je preporučeno, u tom procesu treba iskoristiti uspostavljene dobre prakse za uključivanje zainteresovanih strana i integrisati pitanja rodne ravnopravnosti.

<sup>31</sup> Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, član 8. stav 3 i stav 7.

<sup>32</sup> Ekspoze mandatarke Ane Brnabić dostupan je putem linka: [https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze-mandatarke-ane-brnabic280617\\_cyr.pdf](https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze-mandatarke-ane-brnabic280617_cyr.pdf)

<sup>33</sup> NPAA možete preuzeti putem linka: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/npaa\\_2018\\_2021.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf)

<sup>34</sup> Evaluaciju možete preuzeti putem linka: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/190524-Final-Evaluation-Report-SR.pdf>

- Treće, proverite zvanične **statističke i administrativne podatke**. Ukoliko oni govore o trendu isključivanja, odnosno negativnim efektima po određenu društvenu grupu, to je jasan signal da je možda potrebno revidirati postojeće strategije i akcione planove.
- Četvrto, proverite **izveštaje međunarodnih organizacija** i nezavisne izvore koji se odnose na pomenute društvene grupe. Rukovodite se načelom analize efekata na društvo da mišljenje eksperata ne sme biti jedino merilo u odlučivanju o planiranim intervencijama<sup>35</sup>.
- Na kraju, ne zaboravite da proverite **svoje baze podataka i znanja**, kako biste pronašli brojčane i opisne argumente za pokretanje analize efekata neke javne politike na društvo.



---

<sup>35</sup> Frank Vanclay, "International Principles for Social Impact Assessment", *Impact Assessment and Project Appraisal*.

# 03

Kada i  
kako  
sprovести  
анализу

## Koji je pravi trenutak za sprovođenje analize?

Uredba o sprovođenju Zakona o planskom sistemu propisuje da se analiza efekata na društvo sprovodi samo kao ***ex-ante analiza***, dakle, pre i u toku usvajanja nekog dokumenta javne politike. To znači da se možete uključiti u taj proces putem konsultacija, a možete sprovesti i samostalnu analizu. Takođe, ništa vas ne sprečava da samostalno izvršite i ***ex-post*** analizu efekata na društvo nekog dokumenta javne politike ili propisa (nakon što je istekao period njihove primene, ili nakon nekoliko godina od početka njihove primene), iako ta mogućnost nije izričito zakonski predviđena. Ono što je važno da znate kada planirate trenutak i način uključivanja u sprovođenje analize je to da nadležni predlagač javne politike mora doneti odluku o potrebi sprovođenja ***ex-ante*** analize njenih efekata (uključujući i onih na društvo) pre početka njene izrade. Važno je znati i to da je ta institucija dužna da uključuje ciljne grupe i druge zainteresovane strane u sve faze procesa analize efekata.

### KVALITET ZVANIČNIH ANALIZA EFEKATA JAVNIH POLITIKA NA DRUŠTVO

Iako je Uredba o sprovođenju Zakona o planskom sistemu stupila na snagu u februaru 2019. godine, još uvek nisu svi nadležni predlagači u potpunosti uspeli da dostignu njene standarde koji se odnose na analizu efekata javnih politika prilikom njihove pripreme. Prema javnoj evidenciji Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP)<sup>36</sup>, od stupanja Uredbe na snagu, od ukupno 15 dokumenata javnih politika dostavljenih tom organu radi kontrole kvaliteta, samo tri su sadržala potpunu analizu efekata, 11 je sadržalo delimičnu analizu, dok je jedan sa držao nedovoljnu analizu efekata. Pritom, treba imati u vidu to da RSJP u svojim mišljenjima nije davao ocenu ispunjenosti standarda analize efekata na društvo.



#### Podsetnik:

Zakonom o planskom sistemu propisano je da svi važeći dokumenti javne politike moraju da budu usklađeni sa tim zakonom prilikom njihove prve izmene i dopune.

<sup>36</sup> Više informacija možete pronaći na sajtu RSJP: [https://rsjp.gov.rs/cir/misljenja-na-propise-i-djp/?godina=&tip\\_misljenja=strategmisljenje&pretraga=&prikazi=20&strana=1#misljenja-filter](https://rsjp.gov.rs/cir/misljenja-na-propise-i-djp/?godina=&tip_misljenja=strategmisljenje&pretraga=&prikazi=20&strana=1#misljenja-filter)

Ukoliko želite da samostalno sprovedete analizu efekata na društvo nekog dokumenta javne politike (bilo kao *ex-ante* ili kao *ex-post*), ona može imati oblik:

- **Alternativne analize** (tj. alternativnog izveštaja) – kada ne postoji zvanično sprovedena analiza efekata na društvo dokumenta koji želite da analizirate;
- **Analiza iz senke** (tj. izveštaj iz senke – Eng. *Shadow report*) – kada postoji zvanično sprovedena analiza efekata na društvo dokumenta koju želite da analizirate i kada se vi u svojoj analizi direktno referišete na nju, tj. dajete kritički osvrt na njene nalaze.

Savet: vodite računa o tome da vaša alternativna analiza efekata, odnosno analiza iz senke, bude objavljena u periodu kada je verovatnoća da će uticati na ciljane javne politike najveća. To su, pored procesa zvanične analize efekata, i period pripreme budžeta – bilo budžeta Republike ili budžeta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave – i period raspisivanja ili održavanja izbora (za lokalne skupštine ili nacionalnu skupštinu).

## Kako sprovesti analizu – domaći standardi i primeri

Prema Uredbi o sprovođenju Zakona o planskom sistemu, *ex-ante* analiza u procesu pripreme nekog dokumenta javne politike obuhvata sledeće korake:

- Analizu postojećeg stanja i identifikaciju promene koja se želi postići javnom politikom;
- Utvrđivanje ciljeva javne politike;
- Identifikaciju opcija (mera) za postizanje posebnih ciljeva i resursa za njihovo sprovođenje;
- **Analizu efekata opcija;**
- Izbor optimalne opcije;
- Određivanje vrste dokumenta javne politike;
- Identifikaciju resursa za sprovođenje javne politike.

*Ex-ante* analiza efekata na društvo odnosi se samo na korak „**Analiza efekata opcija**“, pri čemu se precizira da ta analiza obuhvata analizu:

- Opcija, tj. mera za postizanje posebnih ciljeva dokumenta javne politike;
- Rizika koji postoje u slučaju sprovođenja neke opcije.

Analiza efekata na društvo (opcija javnih politika) sprovodi se davanjem odgovora na „**Ključna pitanja za analizu efekata na društvo**”<sup>37</sup> (leva kolona u Tabeli 1). Smernice za pripremu odgovora koje smo pripremili (desna kolona u Tabeli 1) zasnivaju se na međunarodnim standardima analize efekata na društvo<sup>38</sup>:

- **Održivi razvoj:** cilj analize efekata treba da bude da omogući stvaranje održivog okruženja, u ekološkom, socijalno-kulturnom i ekonomskom pogledu i da razvija društveni kapital (društvene mreže i poverenje);
- **Proaktivni pristup razvoju:** njen fokus treba da bude ne samo na identifikovanju ili smanjenju negativnih ili neželjenih uticaja, već na proaktivnom pristupu razvoju;
- **Fokus na lokalnom kontekstu:** ona treba da se zasniva na lokalnom znanju i na participativnom procesu;
- **Neodvojivost različitih vrsta uticaja:** ona podrazumeva da su društveni, ekonomski i biofizički uticaji suštinski i neodvojivo međusobno povezani.

**Obratite pažnju:** nadležni predlagač može sprovoditi tzv. osnovnu ili detaljnu analizu efekata, ali u oba slučaja za analizu efekata na društvo koriste se pitanja iz tabele u nastavku.

## Ključna pitanja za analizu efekata na društvo i smernice za pripremu odgovora

### Pitanje Kolike troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati građanima?

#### Smernice za pripremu odgovora

Nadležni predlagač je dužan da sam da ove procene (kao i kod ostalih pitanja u okviru ove analize). Ukoliko to ne učini, ili ukoliko ih od vas zatraži (pod uslovom da učestvujete u zvaničnom procesu analize efekata javne politike), odnosno ako pripremate samostalno analizu efekata, ovde treba da date numeričke podatke (finansijsku procenu u dinarima ili u inostranoj valutu) kada god je to moguće, kao i opisne procene (npr. opcija izgradnje auto-puta će imati korist za stanovništvo u određenom kraju zemlje jer će omogućiti veći priliv turista). Ovde dolazi

37 Pitanja možete pronaći putem linka: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/prilozi/prilog7.html&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliActId=427799&regactid=427799>

38 Navedeno prema: Frank Vanclay, “International Principles for Social Impact Assessment”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, str. 6.

do izražaja vrednost različitih metodologija za analizu efekata na društvo; tako u pripremi odgovora na ovo pitanje možete koristiti pitanja iz Smernica za procenu uticaja na društvo koje je objavio SIPRU, recimo: „Da li će opcija uticati na zdravlje usled promena u količini buke, ili kvalitetu vazduha, vode ili zemljišta?“<sup>39</sup>

**Pitanje** 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 preuzeti da bi se ovi rizici sveli na minimum?

#### Smernice za pripremu odgovora

Recimo da je jedna od opcija sprovođenja strategije energetskog razvoja podsticanje izgradnje mini-hidroelektrana. Ovde treba da upišete podatke kojima vi raspolažete (ili vaše procene na osnovu rada vaše organizacije sa ciljnim grupama) o tome kakvi se štetni efekti i na koga mogu očekivati, kao i u kom roku. Ukoliko su oni verovatni, naznačite da li će to izazvati otpor lokalnog stanovništva i da li će to uticati na sprovođenje ove opcije, kao i to da li vidite mogućnost da se ovaj rizik izbegne ili treba potpuno odustati od opcije jer njena štetnost po stanovništvo (na nacionalnom ili lokalnom nivou) premašuje njenu korisnost. Ovde se možete pozvati na standarde Svetske banke iz tzv. Planova za upravljanje ekološkim i socijalnim pitanjima, kao što je „Očuvanje biodiverziteta, ekosistema i staništa i održivo upravljanje živim prirodnim resursima“<sup>40</sup>.

**Pitanje** 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 interna raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina i druge osetljive društvene grupe)?

#### Smernice za pripremu odgovora

U pripremi odgovora na ovo pitanje u prvi plan dolazi vaša ekspertiza iz rada sa osetljivim društvenim grupama. Primera radi, ukoliko je oblast vašeg rada socijalno uključivanje romske populacije, možete analizirati opciju promocije cirkularne ekonomije koju je predložio nadležni predlagač iz ugla njenog uticaja na radnu angažovanost sakupljača sekundarnih sirovina. Pritom, navedite ne

39 Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Smernice za procenu uticaja na društvo*, str. 17.

40 Fondacija Centar za demokratiju, *Analiza efekata na društvo javnih politika – pregled međunarodnih i domaćih metodologija sa kritičkim osvrtom*, str. 11.

samo očekivane negativne i pozitivne efekte, već i mere za smanjenje negativnih, odnosno povećanje pozitivnih efekata koje predlažete. U navedenom slučaju negativni efekat može biti smanjenje stope zaposlenosti sakupljača sekundarnih sirovina, a jedna od mogućih mera za njegovo ublažavanje – odobravanje subvencija preduzećima za zapošljavanje sakupljača u pogonima za reciklažu sekundarnih sirovina. Ono što je dodatna vrednost vašeg angažovanja u ovom pogledu je prikupljanje podataka direktno od osetljivih grupa. U ovom cilju, UN preporučuju korišćenje digitalnih platformi, mobilnih telefona i mreža volontera u zajednici kao kanale za prikupljanje informacija od ovih grupa<sup>41</sup>.

**Pitanje** 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)?

#### Smernice za pripremu odgovora

Uzmimo da je usklađivanje sistema upisne politike sa potrebama tržišta rada opcija koju želite da analizirate. Možda je predlagač dao neke podatke koje želite da opovrgnete, na primer da će, dugoročno posmatrano, stopa nezaposlenosti opasti zbog sprovođenja mera. Kojim podacima to možete dokazati? Recimo, istraživanjem iskustava drugih zemalja koje su sprovele slične reforme, kao i stanja na domaćem tržištu rada. Dalje, možete se upitati da li će sve društvene kategorije uživati jednak korist od mera predviđene opcijom? Na primer, možete dokazivati to da će žene ostati isključene sa tržišta rada ili da će uživati srazmerno manju korist od predložene opcije nego muškarci. Možete čak postaviti pitanje da li postoje negativni efekti očekivanih pozitivnih rezultata. Pretpostavimo da će opcija zaista dovesti do rasta stope zaposlenosti – međutim, postavlja se pitanje uslova rada, odnosno kvaliteta poslova. U tom smislu, možete istražiti statističke podatke, evidencije i projekcije službe zapošljavanja, radnopravne propise, pa čak i lična iskustva vaših korisnika (koja ćete prikazati kao anonimizovane podatke) o tome kakve su ishode na tržištu rada i kvalitet života postigli, npr. učenici koji su učestvovali u dualnom obrazovanju. Ilustrujte svoje odgovore ličnim pričama, jer to daje ubedljivost i životnu perspektivu vašoj argumentaciji. I ovde možete koristiti pitanja iz Smernica za procenu uticaja na društvo koje je objavio SIPRU, npr. „Da li opcija utiče na zaštitu mladih na radu?“<sup>42</sup>, ali i standar-

41 United Nations Sustainable Development Group, *Leaving no one behind: A UNDSG operational guide for UN country teams*, 2019, str. 20.

42 Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Smernice za procenu uticaja na društvo*, str. 16.

de Svetske banke iz tzv. „Sistema za upravljanje ekološkim i socijalnim pitanjima“, recimo „Prevencija prinudnog rada i dečijeg rada“<sup>43</sup>.

**Pitanje Da li izabrane opcije omogućavaju ravnopravan tretman, ili dovođe do direktnе ili indirektnе diskriminacije različitih kategorija lica (npr. na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, pola, rodnog identiteta, invaliditeta, starosne dobi, seksualne orientacije, bračnog statusa ili drugih ličnih svojstava)?**

#### **Smernice za pripremu odgovora**

Direktna i indirektna diskriminacija zabranjene su zakonom<sup>44</sup>. Zbog toga je važno da procenite efekte opcije iz ovog ugla kako bi planirana intervencija eventualno bila promenjena ili čak odbačena. Recimo da je predlogom javne politike kao jedna od opcija za zapošljavanje mladih predviđena izgradnja biznis inkubatora. Ukoliko ti objekti ne ispunjavaju standarde pristupačnosti utvrđene međunarodnim ugovorima i domaćim propisima<sup>45</sup>, na vama je da ukažete na diskriminatornu prirodu planirane intervencije i da njene potencijalne efekte potkrepite podacima, npr. o broju nezaposlenih mladih osoba sa invaliditetom koji bi mogli biti korisnici inkubatora. Ovde se možete pozvati na Evropski stub socijalnih prava koji pod načelom „Uključivanje osoba sa invaliditetom“ utvrđuje da osobe sa invaliditetom imaju pravo na radno okruženje koje je prilagođeno njihovim potrebama<sup>46</sup>.

**Pitanje Da li bi izabrana opcija mogla da utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kojem obimu?**

#### **Smernice za pripremu odgovora**

Uzmimo da je strateškim dokumentom predviđena grupa mera za borbu protiv nelegalnog prometa životnjama, u cilju smanjenja sive ekonomije. Iako je njihov cilj legitiman i zakonom opravdan, ove mere mogu nesrazmerno uticati na

43 Fondacija Centar za demokratiju, *Analiza efekata na društvo javnih politika – pregled međunarodnih i domaćih metodologija sa kritičkim osvrtom*, str. 11.

44 Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik RS“ broj 22/2009) propisuje da neposredna diskriminacija postoji ako se lice ili grupa lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva u istoj ili sličnoj situaciji, bilo kojim aktom, radnjom ili propuštanjem, stavljaju ili su stavljeni u nepovoljniji položaj, ili bi mogli biti stavljeni u nepovoljniji položaj (čl. 6), dok posredna diskriminacija postoji ako se lice ili grupa lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva, stavљa u nepovoljniji položaj aktom, radnjom ili propuštanjem koje je prividno zasnovano na načelu jednakosti i zabrane diskriminacije, osim ako je to opravданo zakonitim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su primerena i nužna (čl. 7).

45 Kao što je Pravnilnik o tehničkim standardima planiranja, projektovanja i izgradnje objekata, kojima se osigurava nesmetano kretanje i pristup osobama sa invaliditetom, deci i stariim osobama, „Službeni glasnik RS“ broj 22/2015.

46 The European Pillar of Social Rights in 20 principles, [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en).

lica koja se iz nužde bave pomenutim radnjama, suočeni sa teškim materijalnim prilikama u kojima žive. Takođe, kupci ove robe, koja je po pravilu jeftinija od one u zakonskim tokovima, često pripadaju siromašnijim slojevima stanovništva. Ovu argumentaciju možete potkrepliti statističkim i administrativnim podacima u geografskim oblastima koje pokrivate svojim radom, kao i direktnim prikupljanjem podataka od lica uključenih u ovaj vid prometa, kako biste osvetlili njihovu perspektivu i formulisali alternativne načine za smanjenje sive ekonomije koji će u manjoj meri pogoditi najsilnije. S obzirom na to da je rodni aspekt neformalne ekonomije veoma značajno ispitati jer je veliki broj žena radno angažovan u takvim aktivnostima, ovde vam mogu biti korisni standardi UN iz Smernica o poslovnom sektoru i ljudskim pravima prema kojima je potrebno integrisati rodnu analizu u analizu efekata javnih politika kako bi se utvrdio uticaj koji poslovanje preduzeća može imati po pitanju rodne ravnopravnosti<sup>47</sup>.

### **Pitanje Da li bi se realizacijom izabranih opcija pozitivno uticalo na promenu socijalne situacije u nekom određenom regionu ili okrugu i na koji način?**

#### **Smernice za pripremu odgovora**

Zakonski standardi su često okvirno dati, kao što je u ovom pitanju slučaj sa standardom „pozitivnog uticaja na socijalnu situaciju“. Ono što možete u tom slučaju da uradite, jeste da prvo mapirate zvanične izvore koji mogu da vam pruže odgovarajuće podatke o svim relevantnim aspektima „socijalne situacije“, poput Ankete o radnoj snazi<sup>48</sup> (iz ugla praćenja zaposlenosti), Ankete o prihodima i uslovima života<sup>49</sup> (iz ugla praćenja siromaštva), ili (prilagođenije nivou regiona i okruga) Indeksa društvenog razvoja gradova i opština<sup>50</sup>. Nakon toga možete potražiti podatke koji se prikupljaju na nivou regiona ili okruga, odnosno jedinica lokalne samouprave, npr. u okviru primene strategija koje se odnose na socijalnu zaštitu, zapošljavanje ili rodnu ravnopravnost. Mogu vam koristiti i dodatna pitanja, kao npr. „Da li opcija utiče na obrazovanje i mobilnost radnika?“ iz Smernica za procenu uticaja koje je priredio SIPRU<sup>51</sup>.

---

47 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](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_NAPGuidance.pdf)

48 Više informacija o ovom istraživanju možete pronaći na sajtu Republičkog zavoda za statistiku: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/trziste-rada/anketa-o-radnoj-snazi>

49 Više informacija o ovom istraživanju možete pronaći na sajtu Republičkog zavoda za statistiku: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/potrosnja-prihodi-i-uslovi-zivota>

50 Više informacija o ovom indeksu možete pronaći na sajtu Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/indeks/>

51 Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Smernice za procenu uticaja na društvo*, str. 17.

**Pitanje** 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 jednog pristupa uslugama i pravima za osetljive grupe i na koji način?

#### Smernice za pripremu odgovora

Nadležni predлагаči ponekad nemaju svest o tome da nameravane koristi za stanovništvo mogu lako da izazovu neke nove ili pojačaju postojeće probleme. Primera radi, proces digitalizacije koji se uvodi u državnoj upravi ponekad može imati kao neželjenu posledicu udaljavanje nekih kategorija građana i građanki, npr. onih koji nemaju digitalne veštine, od ostvarivanja njihovih prava na javne usluge. Vaš zadatak u ovom slučaju je da identifikujete te efekte (da ih formulišete) na osnovu prikupljenih podataka (recimo, istraživanja stanja u drugim zemljama, ili u drugom kraju zemlje), kao i iskustava vaših ciljnih grupa (prikupljenih putem anketa, fokus grupa ili intervjua). U ovom pogledu važno je da se rukovodite međunarodnim standardima, po put toga da se ekonomski reforme sprovode tako da štite sistem socijalne zaštite i prava osetljivih grupa. Tako prema Smernicama za pripremu programa ekonomskih reformi mora biti opisan konkretni očekivani uticaj reformi na društvene ishode, kao što su smanjenje siromaštva i jednakost<sup>52</sup>, dok je istovremeno utvrđeno da „socijalna politika treba da bude osmišljena tako da odgovori na efekte ekonomске krize i umanji ih, istovremeno obezbeđujući poštovanje ljudskih prava“<sup>53</sup>.

#### PRIMER ANALIZE EFEKATA OPCIJA

Jedan od retkih dokumenata javne politike o čijoj analizi efekata je RSJP dao mišljenje da je potpuna jeste Program za retke bolesti u Republici Srbiji za period 2020-2022. godine<sup>54</sup>. Kao posebni ciljevi ovog dokumenta utvrđeni su: „Poboljšana prevencija i dijagnostika retkih bolesti“ i „Unapređeno lečenje, nega i socijalna zaštita lica obolelih od retkih bolesti“. Od četiri opcije (od kojih jedna, po zakonu, mora uključivati *status quo*) izabrana je opcija „Kombinovani pristup kroz ulaganja u proširenje spektra usluga u Srbiji, uz istovremeno ulaganje u dijagnostiku i lečenje u inostranstvu“, jer će ona dovesti, između ostalog, do: povećanja kvaliteta života, smanjenja čekanja na dijagnozu i lečenje i smanjenje opterećenja na obolele, članove njihovih porodica i eksperte koji se bave retkim bolestima.

52 *Ibid.*, str. 22.

53 United Nations – Human Rights Council, *Guiding principles on human rights impact assessments of economic reforms*, str. 11.

54 Dokument možete preuzeti putem linka: [https://rsjp.gov.rs/upload/1589459423861\\_Predlog%20programa%20za%20retke%20bolesti.pdf](https://rsjp.gov.rs/upload/1589459423861_Predlog%20programa%20za%20retke%20bolesti.pdf)

# 04

Koga  
i kako  
pitati

Informacija o većini javnih politika predstavljene su javnosti u nerazumljivom obliku ili na takav način da se uticaj javne politike ne dovodi u vezu sa svakodnevnim iskustvom ili potrebama građana/ki. Izuzetak se javlja u situacijama kada pojedine interesne grupe izdvajaju određene aspekte politike i/ili uticaja koji je u skladu sa njihovim interesima. Zbog toga neki autori<sup>55</sup> smatraju da SIA (analiza uticaja na društvo) može biti delotvoran instrument za informisanje javnosti, ohrabrvanje za učestvovanje u raspravi o javnim politikama, kao i smanjivanje nesrazmernog uticaja pojedinih interesnih grupa u procesu donošenja odluka.

Prilikom razmatranja mogućih uticaja treba imati na umu to da je određene kategorije uticaja javnih politika važno razmotriti u svim okolnostima. Međutim, to što neke javne politike imaju minimalan ili umeren uticaj na opštu populaciju ne znači da nemaju snažan uticaj na određene grupe stanovništva ili na lokalne zajednice, zbog čega je izuzetno važno da se prilikom procene uticaja oni raščlane prema lokaciji, prihodima, zanimanjima, polu, etničkoj pripadnosti i sl.<sup>56</sup> Disagregisanje uticaja će vam pomoći da pravilno identifikujete aktere koji treba da budu uključeni u proces SIA, ali i da odredite vrstu podataka koje je potrebno prikupiti u fazi analize, kao i metode koje ćete koristiti za prikupljanje podataka.

### OD ČEGA ZAVISI IZBOR METODE?

Prema Dietzu proces analize efekata na društvo odvija se u tri faze: identifikacija, analiza i evaluacija, a metode koje se koriste razlikuju se u svakom od koraka. Identifikacija uticaja zahteva maštu, kreativno mišljenje, razumevanje ljudi na koje politika utiče, kao i društvenog sistema u kojem oni žive i rade. U fazi analize procenjuje se verovatnoća uticaja koji su otkriveni prilikom identifikacije i pokušavaju se obrazložiti nedorečene ideje korišćenjem kvantitativnih i kvalitativnih podataka. Evaluacijom se integrišu informacije iz prethodnih faza u celovitu sliku uticaja koji proizlaze iz predložene politike, pri čemu se daje jasan i informativan pregled podataka.

Izvor: Dietz, Thomas. (2007). Theory and Method in Social Impact Assessment

Ključni korak, a kojem se u praksi ne pridaje dovoljno značaja je prva faza – identifikacija uticaja. Ukoliko se na samom početku ne identikuju svi uticaji i grupe na koje javna politika ima pozitivne ili negativne posledice, biće dovedeni u pitanje i

55 Dietz, Thomas. (2007). Theory and Method in Social Impact Assessment. Sociological Inquiry. 57. 54 - 69.

56 *Ibid.*

naredni koraci (analiza i evaluacija). Često se dešava kod tehnokratskog pristupa<sup>57</sup> da se razmatraju objektivni, ali ne i subjektivni uticaji. Subjektivni su oni uticaji koje opažaju pogođene grupe ili koji izazivaju njihovu zabrinutost, bez obzira na to da li ih spoljašnji posmatrači smatraju realnim. Uticaji koje spoljašnji posmatrači smatraju važnim bez obzira da li su oni predmet zabrinutosti onih na koje utiču, nazivamo objektivnim uticajima. Spoljašnji eksperti, kako navodi Dietz, često minimiziraju važnost socijalnih promena značajnih za one koje projekat pogarda, što rezultuje procenom koja ignoriše faktore koji dovode do suprotstavljanja ili pak podrške javnim politikama<sup>58</sup>. Od početka procesa procene uticaja na društvo potrebno je koristiti metode koje integrišu subjektivne i objektivne uticaje.

## COMPRAM METODOLOGIJA

COMPRAM metodologiju je razvio De Tombe za upravljanje složenim društvenim problemima, a može da bude upotrebljena za analizu efekata na društvo. Složeni društveni problemi se razmatraju sa tri aspekta: znanje, moć i emocije, pri čemu se koristi multidisciplinarni pristup koji uključuje niz aktera. Metodologija određuje korake i faze u procesu upravljanja problemom, a razvijen je i poseban sedmoslojni model komunikacije. Koraci su:

- 1. Analiza, opis i predlog promena problema (neutralni stručnjaci).**
- 2. Analiza i opis problema (različiti timovi aktera).**
- 3. Identifikacija intervencija (stručnjaci i akteri).**
- 4. Predviđanje reakcija društva.**
- 5. Primena intervencija.**
- 6. Evaluacija promena.**

Izvor: Theory and the Methodology of Societal Complexity and the Heidelberg: Springer Verlag. ISBN / EAN 978-3-662-43916-6. COMPRAM Methodology

Svrha identifikacije i analize zainteresovanih strana (aktera) je da pojasni ko bi trebalo da učestvuje u analizi efekata na društvo i na koji način. Aktere čine: svi oni koji imaju interes od sprovođenja javne politike, oni koji mogu uticati na njeno sprovođenje, kao i oni na koje će uticati planirane intervencije (pozitivno ili negativno). Prilikom analize zainteresovanih strana treba imati u vidu aspekt

57 O dve paradigmе, tehnokratskoj i konstruktivističkoj, više u: Antonio Aledo Tur & José Andrés Domínguez Gómez *Social Impact Assessment (SIA) from a multidimensional paradigmatic perspective: Challenges and opportunities*, Journal of Environmental Management, DOI:10.1016/j.jenvman.2016.10.060.

58 Dietz, Thomas. (2007). Theory and Method in Social Impact Assessment. *Sociological Inquiry*. 57. 54 - 69.

organizovanosti aktera: dobro organizovane grupe i one neorganizovane (ili manje organizovane)<sup>59</sup>. Prvi imaju resurse da koordinišu sopstvene interese i utiču na javne politike. Drugi, najčešće pripadnici marginalizovanih i ranjivih grupa, nemaju nikoga ko bi zastupao njihove interese. Iako bi donosioci odluka trebalo da uvaže interese obe grupe, u praksi se to najčešće ne dešava; glas neorganizovanih grupa se ne čuje i zbog toga je analiza efekata na društvo koju ćete sprovoditi prilika da uključite perspektivu pojedinaca i grupa koji su skrajnuti u procesu donošenja odluka koje utiču na njihove živote.

### PARTICIPATIVNE METODE U SIA – DOBITI

- **Bolje razumevanje lokalnih vrednosti, znanja i iskustava različitih aktera;**
- **Mogućnost vrednovanja podataka;**
- **Pomoći pogodjenim zajednicama da razumeju planirane intervencije i njihove posledice, kao i podrška u lakšem prilagođavanju i savladavanju verovatnih promena;**
- **Rešavanje konflikata povezanih sa upotrebom resursa;**
- **Poboljšanje dizajna projekta/programa;**
- **Podrška zajednice za sprovođenje projekta (dobijanje socijalne licence).**

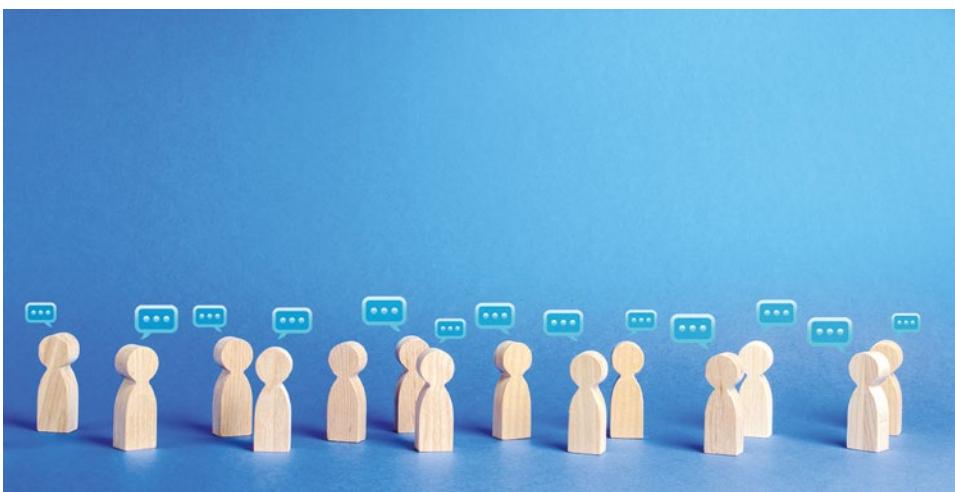
Izvor: Vanclay, F., Esteves, A.M., Aucamp, I. & Franks, D. (2015) Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects. Fargo ND: International Association for Impact Assessment

U odnosu na javnu politiku analiza zainteresovanih strana treba da za svakog aktera odgovori na sledeća pitanja:

- **Koji su njihovi interesi i očekivanja?**
- **Kako mogu uticati (pozitivno ili negativno)?**
- **Kakav će biti uticaj na njihove živote (pozitivan ili negativan)?**
- **Kakva je snaga (moć) pojedinih aktera?**
- **Na koji način treba da budu uključeni u proces analize efekata na društvo?**

<sup>59</sup> DeTombe, D. (2007). Chapter 17 Handling Complex Societal Problems International Handbook of Social Impact Assessment Conceptual and Methodological Advances.

Prilikom identifikovanja zainteresovanih strana određene grupe je potrebno raščlaniti na podgrupe, kako bi mogli precizno da se identifikuju uticaji, njihov smer i intenzitet, kao i podaci koji se prikupljaju i metode koje se koriste. Ukoliko, na primer, procenimo da će neka politika uticati na poslodavce, ovu heterogenu kategoriju će u zavisnosti od predložene intervencije, biti potrebno raščlaniti prema veličini (broju zaposlenih), pravnoj formi ili sektoru delatnosti u kojem posluju. Ako ste Rome prepoznali kao grupu na koju će uticati politika, podela na podgrupe može biti izvršena u odnosu na pol, mesto stanovanja (podstandarna/standardna naselja) i sl. U slučaju da ste lokalnu zajednicu prepoznali kao aktera, odredite predstavnike koji će zbog različitih uloga koje imaju omogućiti sagledavanje promena iz različitih perspektiva (npr. opštinski službenici, socijalni radnici, poslodavci, zdravstveni radnici, ekološko udruženje).



Za analizu efekata na društvo od suštinske važnosti je delotvoran participativni proces (pogledati tekst u okviru). Iako je formalno (zakonski, *de iure*) omogućeno učestvovanje javnosti u procesu donošenja odluka kroz javne rasprave, to u praksi (*de facto*) nije suštinski participativan proces, budući da se učestvovanje svodi na informisanje o predloženim politikama i pružanje mogućnosti učesnicima da nešto kažu o planiranim intervencijama. Na taj način tzv. učestvovanje se svodi na davanje legitimite unapred zacrtanim ishodima ili tek površno ispunjavanje regulatorne obaveze. Participativni pristup u SIA započinje informisanjem i konsultovanjem, ali se tu ne završava, već se nastavlja uključivanjem, saradnjom i osnaživanjem zajednice.

## Spektar učešća javnosti

Spektar je razvila Federacija IAP2 kako bi pomogla grupama da definišu ulogu javnosti u bilo kojem participativnom procesu. Spektar je postao međunarodni standard.

### Povećanje učešća u odlučivanju

	Informisati	Konsultovati	Uključiti	Sarađivati	Osnaziti
CILJ UČEŠĆA JAVNOSTI	Pružiti građanima i građankama uravnotežene i objektivne informacije kako bi razumeli problem, alternative, mogućnosti i/ili rešenja.	Pružiti građanima i građankama povratnu informaciju o analizi alternativa i/ili odluka.	Raditi neposredno sa građanima i građankama kako bi se pokazalo razumevanje i kako bi se razmotriле njihove brige i težnje.	Uspostaviti partnerstvo sa građanima i građankama u svakom aspektu odlučivanja uključujući i razvoj alternativa i identifikaciju najprihvatljivijih rešenja.	Konačnu odluku poveriti građanima i građankama.
OBECĀNJE JAVNOSTI	Informisaćemo vas.	Informisaćemo vas, slušati i uvažavati vašu zabrinutost i želje te vam pružiti povratnu informaciju o tome kako mišljenje građana i građanki utiče na odluku. Tražićemo od vas mišljenje o radnoj verziji i predlogu.	Radićemo zajedno sa vama kako bismo obezbedili da na vaše brige i težnje bude odgovoren u alternativama koje ćemo razviti. Pružićemo vam povratne informacije o tome kako je mišljenje građana i građanki uticalo na odlučivanje.	Radićemo zajedno sa vama na formulisanju rešenja i uključivanju vaših saveta i preporuka u odluke u meri u kojoj je to najviše moguće.	Sprovešćemo vaše odluke.

Izvor: International Association for Public Participation (<http://www.iap2.org>) 60

Ukoliko nemate dovoljno resursa da u procenu uticaja na društvo uključite sve zainteresovane strane, rešenje može biti korišćenje panela eksperata. Panel eksperata je jedan od instrumenta koji se često koristi u identifikaciji uticaja na

60 Prema: Vanclay, F., Esteves, A.M., Aucamp, I. & Franks, D. (2015) Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects. Fargo ND: International Association for Impact Assessment, str. 21.

društvo<sup>61</sup>. Prilikom izbora stručnjaka koji će biti pozvani na panel treba voditi računa o tome da imaju ekspertizu u različitim oblastima, a koje su predmet javne politike. Pored tehničkih eksperata važno je uključiti i stručnjake koji rade na operativnom nivou i imaju znanja o tome kako u praksi funkcioniše realizacija neke politike. Treću grupu eksperata čine pojedinci koji imaju znanja o različitim grupama na koje će javne politike uticati, kao i znanja o lokalnom kontekstu. Broj učesnika na panelu treba da bude između 6 i 11 (manji broj ne obezbeđuje različitost ideja i iskustava, a veći broj predstavlja opterećenje, kako za voditelje, tako i za učesnike). Za svaki tip stručnjaka treba organizovati poseban panel, pri čemu je potrebno da oni budu što raznolikiji, kako bi se stekao uvid u višestruke perspektive i kako bi se promovisala aktivna rasprava između učesnika panela. Paneli su pogodni budući da ne zahtevaju velike troškove, a fleksibilni su jer se mogu menjati tako da reflektuju lokalne, regionalne ili nacionalne interese zavisno od javne politike koja se razmatra, kao i zbog toga što učesnici mogu da diskutuju i o opštim crtama plana ili čak o grubim idejama u nacrtu plana. Paneli stručnjaka zahtevaju da voditelji panela budu obučeni za vođenje ovog procesa.

Identifikacija uticaja treba da bude otvoren proces i da uključuje različite izvore: analizu dokumentacije, mišljenja stručnjaka, ali najvažnije – aktera na koje će intervencije uticati. Kada koristite participativni pristup, pre identifikacije uticaja, učesnike treba da informišete o ciljevima i intervencijama predviđenim javnom politikom na način koji će obezbediti potpuno razumevanje i doprineti informisanom odlučivanju. Izbor metoda i instrumenata koje ćete koristiti, kako u identifikaciji uticaja, tako i u prikupljanju podataka, takođe će zavisiti, kako od raspoloživih resursa tako i od lokalnog konteksta. Negde ćete organizovati radionice u zajednici na kojima će učestvovati različiti akteri, ali ukoliko postoje kulturološke prepreke ili se tema smatra osetljivom pa učesnici ne žele da govore pred drugim članovima zajednice prikladnije je da sprovedete pojedinačne intervjuje. Slično, instrument koji ćete koristiti za identifikovanje uticaja potrebno je prilagoditi učesnicima. Najjednostavnija tehnika koju možete koristiti je mapiranje: na sredini lista papira napišite predloženu intervenciju, a zadatak učesnika će biti da (pojedinačno ili u grupi) napišu sve promene/posledice koje će proizaći iz planirane intervencije (pogledati tekst u okviru).

---

61 Dietz, T. & Pfund, A. (1988) "An Impact Identification Method for Development Program Evaluation", *Impact Assessment*, 6:3-4, 137-145, DOI: 10.1080/07349165.1988.9725654.

## INSTRUMENTI ZA IDENTIFIKOVANJE UTICAJA NA DRUŠTVO<sup>62</sup>

Označite one oblasti gde je najveća verovatnoća da će se uticaji javiti. U napomeni navedite vrstu uticaja (direktan/indirektan, kratkoročan/dugoročan), specifične grupe koje će biti pogodjene (dobjitnici/gubitnici), kao i informacije koje su vam potrebne da biste pružili dokaze o uticaju na društvo.

- Uticaj na kvalitet usluga: promene u vrsti usluga koje treba da budu obezbeđene pojedinim grupama, uključujući i infrastrukturu (stanovi i prateći sadržaji)

*Napomena:*

- Uticaj na zdravlje: promene u blagostanju (fizičkom, psihičkom...)

*Napomena:*

- Uticaj na obrazovanje: promene u dostupnosti i/ili kvalitetu obrazovanja

*Napomena:*

- Uticaj na način života i kulturu: promene u načinu na koji su pojedinci, porodice i zajednica organizovani, posledice na običaje, verovanja i sl.

*Napomena:*

- Uticaj na zaposlenost i prihode: promene u zaposlenosti i mogućnostima sticanja prihoda...

*Napomena:*

- Uticaj na budžet domaćinstva i strukturu troškova: promene u raspodeli trošenja proizvoda i usluga među članovima domaćinstva i razlike u strukturi troškova u odnosu na visinu prihoda.

*Napomena:*

- Uticaj na sigurnost hrane: promene u oporunitetnom trošku za hranu, nutritivnoj vrednosti.

*Napomena:*

- Uticaj na životnu sredinu: promene u kvalitetu i dostupnosti vodi, kvalitetnom vazduhu, izloženost i rasprostranjenost bolestima i katastrofama.

*Napomena:*

- Ostali uticaji

*Napomena:*

---

62 Izvor: UNDP Civil Society's Role in Poverty and Social Impact Analyses: A Resource Guide and Toolkit for Engagement.

## MATRICA DIJAGNOZE PROBLEMA

Tehnika koja omogućava uvid u različite perspektive o prioritetnim problemima vezanim za određenu politiku koju treba uvesti ili reformisati, ali i tehnika kojom se utvrđuju načini za prevazilaženje problema.

Cilj politike/ mere	Glavne brige/ problemi	Uzroci i posledice	Strategije za prevladavanje	Preporuke za uklanjanje prepreka

Uticaje na društvo treba razumeti i u terminima ljudskih prava. Navedeno uključuje prepoznavanje pojedinaca i zajednica kao nosilaca ljudskih prava, onih koji imaju zakonska prava, uključujući pravo na pravnu zaštitu, zbog uticaja na njihova ljudska prava. Kada javna politika proizvodi uticaj na društvo, ona utiče na (ne) poštovanje ljudskih prava. Zbog toga je važno da prilikom identifikacije uticaja uključite i aspekt ljudskih prava (radna prava, zabrana prisilnog rada, sloboda udruživanja, ravnopravnost i zabrana diskriminacije, pravo na obrazovanje...).

Nakon što ste sastavili preliminarnu listu uticaja na društvo, potrebno je da zajedno sa učesnicima odredite one uticaje koji su od najvećeg značaja i koji će u narednim fazama biti predmet analize i evaluacije. Jedna od tehnika koju za to možete koristiti je procena rizika (slika „Okvir za procenu rizika“).

### Okvir za procenu rizika<sup>63</sup>

		Nivo posledica				
		1	2	3	4	5
Nivo verovatnoće	Opis	Bez značaja	Mali	Umeren	Veliki	Katastrofalan
A	Sasvim izvesno	A1	A2	A3	A4	A5
B	Verovatno	B1	B2	B3	B4	B5
C	Moguće	C1	C2	C3	C4	C5
D	Malo verovatno	D1	D2	D3	D4	D5
E	Retko	E1	E2	E3	E4	E5

Procena rizika    Nizak    Umeren    Visok    Ekstremal

63 Izvor: Vanclay, F., Esteves, A.M., Aucamp, I. & Franks, D. (2015) Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects. Fargo ND: International Association for Impact Assessment.

Kada koristite participativni pristup u analizi efekata na društvo, bilo da je to u fazi identifikacije ili prikupljanja podataka, treba da razmotrite etičku dimenziju vašeg istraživanja, čime ćete postići uvažavanje učesnika, a ujedno ćete steći njihovo poverenje. (tekst u okviru)

## ETIČKI PRINCIPI U SIA

Vanclay<sup>64</sup> navodi 18 opštih etičkih principa koji se odnose na istraživanja koja uključuju ljude:

- 1. Poštovanje učesnika** – pokazati poštovanje prema učesnicima, što podrazumeva da njihovi stavovi budu verodostojno zabeleženi i uzeti u razmatranje u procesu SIA (bez osuđivanja ili diskreditacije). Poštovanje se odnosi i na korišćenje termina učesnik/ca (ne subjekt ili ispitanik/ca). Značajna dimenzija poštovanja odnosi se na zaštitu osoba koje imaju ograničenu autonomiju ili onih koje su marginalizovane ili ranjive.
- 2. Informisani pristanak** – učestvovanje treba da bude dobrovoljno i da se zasniva na dovoljno informacija, kao i na adekvatnom razumevanju procesa SIA i posledicama njihovog učestvovanja. Učesnici treba da imaju sve relevantne informacije i budu upoznati sa svim mogućim rizicima učestvovanja, a posebno sa upotrebotom dobijenih podataka. Kad god je to moguće, pristanak treba dokumentovati potpisivanjem obrasca.
- 3. Dozvola za snimanje** – ukoliko nameravate da sačinite video ili audio zapise za bilo kojeg učesnika, potrebno je unapred dobiti posebno odobrenje.
- 4. Dobrovoljno učešće bez prisile** – učestvovanje mora biti dobrovoljno i ne sme biti prisile ili pretnje zbog odbijanja učešća.
- 5. Pravo na odustajanje** – učesnici treba da znaju da mogu da odustanu u bilo kojem trenutku te da će njihovi podaci biti izostavljeni iz analize gde god je to moguće.
- 6. Potpune informacije o izvorima finansiranja istraživanja.**
- 7. Nema štete za učesnike** – nikakve negativne posledice učesnik ne sme da ima zbog učestvovanja u istraživanju. Potrebno je zaštititi učesnika od bilo koje štete ili rizika koji bi mogao da se javi zbog učestvovanja u istraživanju. Ponekad u društvenim istraživanjima učesnik, razmatrajući vlastite probleme, može biti izložen emocionalnim patnjama. Zato je obaveza praktičara da ne prekida odnos sa učesnikom dok se ne reši problem koji se javio ili dok ne obezbedi pomoć ili savetovanje ukoliko je to potrebno učesniku.
- 8. Izbegavanje neprimerenih tema** – pitanja treba ograničiti na predmet istraživanja, što podrazumeva poštovanje privatnosti učesnika. Istraživač treba da ima svest o tome šta je lično i privatno.

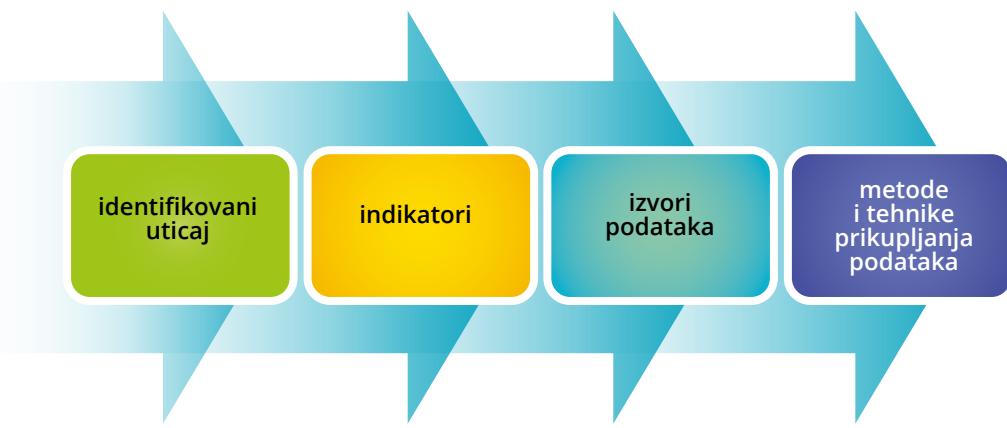
64 Vanclay, F., Esteves, A.M., Aucamp, I. & Franks, D. (2015) Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects. Fargo ND: International Association for Impact Assessment.

- 9. Bez obmane** – princip poštovanja učesnika i profesionalnog integriteta podrazumeva da se obmana ili skrivene metode mogu koristiti samo pod određenim uslovima i samo kada to odobri nadležni etički savet.
- 10. Prepostavka i očuvanje anonimnosti** – prepostavka anonimnosti podrazumeva garanciju učesnicima da će biti anonimni i da će njihova anonimnost biti zaštićena sve dok oni ne daju dozvolu da njihov identitet može biti otkriven. Učesnici treba da daju dozvolu za bilo koju upotrebu njihovih imena ili za situacije kada se identitet može otkriti iz konteksta.
- 11. Pravo na proveru i izmenu transkripta** – učesnici imaju pravo da provere kako su citirani i traže promenu ukoliko nisu saglasni sa tim kako su njihovi iskazi zabeleženi.
- 12. Poverljivost informacija lične prirode** – poverljivost podrazumeva neobjavljanje informacija koje se odnose na sve privatne ili lične stvari ili gledišta. Odgovornost je istraživača da proceni šta treba objaviti, a šta treba da ostane skriveno od javnosti. Kada su informacije date istraživaču u poverenju, njegova je obaveza da ih zaštiti.
- 13. Zaštita podataka** – zbog poverljivosti ličnih podataka i identiteta učesnika, potrebno je obezbediti da se svi podaci čuvaju i zaštite od neovlašćenog pristupa. Očekuje se da se odredi period nakon kojeg će podaci biti uništeni.
- 14. Omogućavanje učestvovanja** – istraživači imaju etičku odgovornost da obezbede učešće svih relevantnih pojedinaca i grupa, a tamo gde su obično isključeni (npr. zbog jezika, rodnih nejednakosti, kulture, fizičke dostupnosti, troškova učešća ili bilo kojeg faktora koji doprinosi socijalnom isključivanju) potrebno je omogućiti učešće tako što će biti obezbeđena odgovarajuća stredstva (prevođenje, prevoz ili plaćanje troškova učešća).
- 15. Etičko upravljanje** – kako bi se obezbedilo funkcionalisanje etičkih procedura potrebno je uspostaviti mehanizme za etičko upravljanje, naročito u situacijama korišćenja etički osetljivih pitanja ili metoda (intervjuisanje osetljivih grupa, korišćenje obmane i sl.).
- 16. Procedura prigovora (žalbeni postupak)** – učesnici treba da imaju pristup žalbenom postupku i korektivnim radnjama ukoliko iskazuju zabrinutost u pogledu načina na koji je SIA sprovedena.
- 17. Prikladnost metodologije istraživanja** – istraživanje mora da bude pouzdano i valjano. Učesnici ulažu svoje vreme pod prepostavkom da je istraživanje legitimno, vredno i valjano.
- 18. Potpuno izveštavanje o metodama** – metode istraživanja i analitički postupci treba da budu u potpunosti prikazani, kako bi se: omogućilo ponavljanje istraživanja od strane drugih istraživača; omogućila stručna provera primerenosti i etičnosti metodologije; podstakla kritička samorefleksija o ograničenjima metodologije i svim implikacijama na rezultate i zaključke.

# 05

## Kako pronaći podatke

Na osnovu identifikovanih uticaja određujete indikatore pomoću kojih će biti mereni uticaji. Kada ste odredili indikatore, tek tada se određuje koji su izvori informacija ključni za prikupljanje podataka, nakon čega se biraju metode i tehnike optimalne u odnosu na izvore informacije te dostupne resurse (vreme, znanje, ljudstvo, novac i opremu). Prilikom analize, koriste se opšteprihvaćeni kriterijumi i standardne vrednosti za poređenje i izvođenje ocena.



### DEFINICIJA INDIKATORA

Kvantitativni ili kvalitativni faktor ili varijabla koja pruža jednostavna i pouzdana sredstva za merenje postignuća, za odražavanje promena povezanih sa intervencijom ili za pomoć u proceni izvedbe razvojnog aktera.

Izvor: Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD

Republički zavod za statistiku (RZS) je izvor najvećeg broja podataka za oblasti značajne za analizu efekata na društvo (pogledati tekst u okviru). Ukoliko procenjujete uticaj na društvo neke javne politike u odnosu na opštu populaciju (nacionalni nivo) sigurno ćete pronaći najveći broj podataka u bazama podataka RZS i njihovim publikacijama (statistički kalendar RS, Statistički godišnjak RS, posebne (tematske) publikacije, itd.).

# 05

## IZVORI SEKUNDARNIH PODATAKA ZA SIA

OBLAST	IZVOR PODATAKA
<ul style="list-style-type: none"><li>• Stanovništvo</li><li>• Obrazovanje</li><li>• Tržište rada (zaposlenost, nezaposlenost, zarade)</li><li>• Potrošnja, prihodi i uslovi života</li></ul>	<b>Baza podataka RZS</b> <a href="https://data.stat.gov.rs/?caller=SDDB">https://data.stat.gov.rs/?caller=SDDB</a>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Demografija</li><li>• Ekonomija</li><li>• Zdravstvo</li><li>• Obrazovanje</li><li>• Socijalna zaštita</li><li>• Kultura</li><li>• Životna sredina</li></ul>	<b>DevInfo baza RZS</b> <a href="http://devinfo.stat.gov.rs/Opstine/libraries/aspx/Home.aspx">http://devinfo.stat.gov.rs/Opstine/libraries/aspx/Home.aspx</a>
• Indeks društvenog razvoja gradova i opština	<b>Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva</b> <a href="http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/indeks/">http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/indeks/</a>
• Registrovana nezaposlenost	<b>Nacionalna služba za zapošljavanje</b> <a href="http://www.nsz.gov.rs/live/dokumenti">http://www.nsz.gov.rs/live/dokumenti</a>
• Socijalna zaštita	<b>Zavod za socijalnu zaštitu</b> <a href="http://www.zavodsz.gov.rs/">http://www.zavodsz.gov.rs/</a>
• Tržište rada	<b>Eurostat LFS database</b> <a href="https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database">https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database</a>
• Prihodi i uslovi života	<b>Eurostat SILC database</b> <a href="https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database">https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database</a>
• Zdravlje	<b>Eurostat Health statistics</b> <a href="https://ec.europa.eu/eurostat/web/health/data/database">https://ec.europa.eu/eurostat/web/health/data/database</a>
• Socijalna zaštita	<b>Eurostat Social protection database</b> <a href="https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database">https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database</a>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Obrazovanje</li><li>• Kultura</li><li>• Sociodemografski indikatori</li></ul>	<b>UNESCO – UIS baza</b> <a href="http://data.uis.unesco.org/Index.aspx">http://data.uis.unesco.org/Index.aspx</a>
• Dostojanstven rad	<b>ILO ILOSTAT baza</b> <a href="https://ilostat.ilo.org/data/">https://ilostat.ilo.org/data/</a>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Siromaštvo</li><li>• Glad</li><li>• Zdravlje</li><li>• Obrazovanje</li><li>• Rodna ravnopravnost</li></ul>	<b>RZS Ciljevi održivog razvoja</b> <a href="http://sdg.indikatori.rs/">http://sdg.indikatori.rs/</a> <b>Eurostat SDG</b> <a href="https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/main-tables">https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/main-tables</a>

Međutim, podaci za nivo opština dostupni su samo za ograničen broj indikatora. Tako su npr. podaci o neformalnoj zaposlenosti dostupni na nacionalnom i regionalnom nivou, ali ne i za nivo okruga ili opština. Poseban problem predstavlja (ne)dostupnost podataka za većinu socijalnih indikatora za marginalizovane ili ranjive grupe (etničke manjine, osobe sa invaliditetom, stanovništvo u ruralnim područjima, itd). Poslednji dostupni podaci o osobama sa invaliditetom su popisni podaci iz 2011. godine.

### KAKO PRONAĆI PODATKE

Zamislimo ovaku situaciju: NVO iz Babušnice, povodom najave racionalizacije mreže zdravstvenih ustanova, odlučila je da izvrši analizu efekata planirane intervencije na zadovoljenje zdravstvenih potreba seoskog stanovništva. Nakon što su definisani indikatori određeni su mogući izvori podataka i organizacija se upustila u potragu za podacima.

#### Identifikovani uticaj: Zadovoljenje zdravstvenih potreba

Indikatori	Dostupnost	Izvor podataka	Napomena
<b>Broj sela</b>	Ne	<b>DevInfo – Profili opština</b>	Podatak za ukupan broj naselja; poslednji dostupan podatak iz Popisa 2011. (gradska i ostala naselja)
<b>Broj stanovnika u selima prema starosnim grupama</b>	Ne	<b>DevInfo – Profili opština</b>	Podatak dostupan za nivo opština; poslednji dostupan podatak iz Popisa 2011. (gradska i ostala naselja)
<b>Broj stanovnika u selima prema polu</b>	Ne	<b>DevInfo – Profili opština</b>	Podatak dostupan za nivo opština; poslednji dostupan podatak iz Popisa 2011 (gradska i ostala naselja)
<b>Broj lekara na 1.000 stanovnika</b>	Ne	<b>DevInfo – Profili opština</b>	Podatak dostupan za nivo opština
<b>Broj specijalista na 1.000 stanovnika</b>	Ne	<b>DevInfo – Profili opština</b>	Podatak dostupan za nivo opština

<b>Broj stanovnika sa hroničnim bolestima</b>	Ne	<b>Eurostat Health statistics</b>	Dostupni podaci za Srbiju na nacionalnom nivou
<b>Broj osoba sa invaliditetom</b>	Da	<b>Popis 2011.</b>	Podaci dostupni prema tipu naselja (gradsko i ostalo), starosnim grupama i polu
<b>Broj poseta lekaru u prethodnih 12 meseci</b>	Ne	<b>Eurostat Health statistics</b>	Dostupni podaci za Srbiju na nacionalnom nivou
<b>Udaljenost najbliže zdravstvene ustanove</b>	Ne		
<b>Subjektivna procena zadovoljenja zdravstvenih potreba</b>	Ne	<b>Eurostat Health statistics</b>	Dostupni podaci za Srbiju na nacionalnom nivou
<b>Zadovoljstvo kvalitetom zdravstvenih usluga</b>	Ne	<b>Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“ – Analiza zadovoljstva korisnika zdravstvenom zaštitom u državnim zdravstvenim ustanovama RS 2018. godine</b>	Podaci dostupni za nivo RS

Budući da u podacima zvanične statistike i nadležnih institucija nisu pronađeni podaci, ili su pronađeni podaci koji nisu vremenski aktuelni, NVO je odlučila da se obrati Odseku za društvene delatnosti, zajedničke i skupštinske poslove u Opštini Babušnica, u čijoj nadležnosti je zdravstvena zaštita, koja obuhvata i poslove vezane za unapređenje primarne zdravstvene zaštite, održavanje objekata i praćenje stanja u ovoj oblasti, kako bi dobila podatke o broju i rasporedu zdravstvenih ustanova i broju lekara. Za ostale nedostajuće podatke odlučili su da obave intervjuje sa predstavnicima mesnih zajednica u selima i izrade anketu koju će sprovesti na uzorku seoskog stanovništva.

Ukoliko vam nisu dostupni podaci iz sekundarnih izvora, za odabrane indikatore treba sami da prikupite podatke, birajući one tehnike koje su najprimerenije u odnosu na svrhu ispitivanja, aspekt uticaja koji procenjujete, kontekst, kapacitete onih koji učestvuju u istraživanju i resurse kojima raspolažete. Imajte u vidu da nijedna od metoda i tehnika sama po sebi neće biti dovoljna da dobijete konačan odgovor o uticaju na društvo, ali ono što možete da uradite je da pronađete odgovarajuću kombinaciju tehnika i metoda i time dođete do nedostajućih podataka koji su vam potrebni za analizu.

U kvantitativnim istraživanjima najčešće korišćena tehnika je anketno ispitivanje, dok se u kvalitativnim istraživanjima veoma često koriste fokus grupe (pogledati tekst u okviru)<sup>65</sup>. Kada koristiti anketu, a kada fokus grupe, koje su prednosti, a koja su ograničenja o kojima treba voditi računa?

#### Izvori podataka i metode/tehnike prikupljanja i analize podataka

Izvori podataka	Tehnike
<b>Primarni</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zainteresovane strane (pojedinci, domaćinstva, lokalne zajednice)</li> <li>• Donosioци odluka</li> <li>• Kreatori javnog mnjenja</li> <li>• Stručnjaci</li> <li>• Javnost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ankete</li> <li>• Intervjui (individualni, grupni)</li> <li>• Fokus grupe</li> <li>• Posmatranje</li> <li>• Delfi metoda</li> <li>• Analiza dokumenata</li> <li>• Studije slučaja</li> <li>• Cost benefit analiza</li> <li>• Analiza sadržaja</li> <li>• Statističke analize</li> <li>• Analitičke radionice (rangiranja, mapiranje problema i rešenja)</li> <li>• Eksperiment</li> </ul>
<b>Sekundarni</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategije, programi i zakoni</li> <li>• Izveštaji ministarstava/institucija</li> <li>• Baze podataka (RZS, Eurostat, Ilostat, UNSD)</li> <li>• Statistički izveštaji</li> <li>• Istraživanja javnog mnenja</li> <li>• Medijski napisи</li> <li>• Zapisnici sa sastanaka</li> <li>• Zapisnici sa javnih događanja</li> <li>• Naučni i/ili stručni članci</li> <li>• Studije</li> <li>• Izveštaji drugih OCD</li> </ul>	

65 Detaljnije o različitim metodama i tehnikama za prikupljanje i analizu podataka u: Roche,C.(1999) *Impact Assessment for Development Agencies: Learning to value change*, Oxfam, str. 91-163.

**Anketom** se prikupljaju informacije od grupe sa ciljem da se opišu neke karakteristike populacije kojoj ta grupa pripada. Na osnovu podataka dobijenih anketiranjem grupe ljudi (uzorka) zaključujemo o populaciji kako bismo generalizovali rezultate.

Rezultati se prikupljaju postavljanjem pitanja, a na osnovu odgovora zaključujemo o ispitivanoj pojavi<sup>66</sup>.

Podaci se prikupljaju na uzorku, zbog čega je potrebno da on bude reprezentativan, odnosno da odražava obeležja populacije.

Nakon definisanja problema i određivanja cilja ispitivanja odredite uzorak i izradite upitnik.

Kada birate tip pitanja (alternativa, višestruka ili otvorena pitanja) vodite računa da pitanja budu kratka, jasna, konkretna, nedvosmislena i nesugestivna.

Zatvorena pitanja (ona koja imaju ponuđene odgovore) imaju prednost za anketirane (lakše je označiti nego smisliti odgovor) i za ispitivače (jednostavnija obrada). Sa druge strane, zatvorena pitanja ograničavaju odgovore (željeni odgovor nije među ponuđenima) i zahtevaju više vremena da bi se formulisala.



66 Fraenkel, J. R. & Wallen, N. E. (1993). How to Design and Evaluate Research in Education. Mc Graw-Hill. New York.

Pored termina „**fokus grupa**“ u literaturi se koriste i termini poput: organizovana diskusija, kolektivna aktivnost, socijalni događaj i interakcija. Učesnike fokus grupe birate u odnosu na temu. Izbor teme/problema će uticati i na izbor učesnika, ali i moderatora.

Ključno pravilo u izboru učesnika je princip homogenosti, što znači da učesnici treba da budu što sličniji jedni drugima u pogledu pripadnosti nekoj društvenoj grupi, pri čemu je kriterijum homogenosti određen predmetom istraživanja. Obično je broj učesnika između 6 i 12 kako bi se obezbedila grupna dinamika i dovoljno vremena da svaki učesnik izloži svoje mišljenje, a trajanje između 90 i 120 minuta.

Za uspešno vođenje fokus grupe važno je da moderator vodi diskusiju koja treba da podstakne svakog učesnika da iznese ideje vezane za problem o kojem se raspravlja.

Pitanja treba da budu otvorenog tipa kako bi se dobili što različitiji odgovori.

Glavna svrha fokus grupe je da se utvrde stavovi, motivi, emocije, iskustva i reakcije učesnika pomoću interakcije i socijalnog konteksta, a do kojih nije moguće doći korišćenjem drugih metoda (pojedinačni intervjuji, upitnici, posmatranje).

Fokus grupe omogućavaju da razumemo značenje koje neka odluka ili intervencija ima za određenu društvenu grupu.

Nedostaci fokus grupe odnose se na: nereprezentativnost uzorka, odbijanje učesnika koji su povučeni ili koji imaju manje samopouzdanja da učestvuju u diskusiji te na nemogućnost garantovanja poverljivosti.

---

Da biste pravilno interpretirali podatke koje ste prikupili oni treba da budu valjni i pouzdani. Valjanost se oslanja na značenje, prikladnost i upotrebljivost rezultata<sup>67</sup>, a pouzdanost na konzistentnost rezultata<sup>68</sup>. Valjanost i pouzdanost kvalitativnog istraživanja mogu se povećati upotrebom tehnike triangulacije odnosno tehnike korištenja višestrukih podataka; korištenje različitih izvora podataka, različitih istraživača u prikupljanju i analizi podataka, različitih perspektiva za interpretaciju i različitih metoda za ispitivanje istog problema.

---

67 Patton M. Q. (1987). How to Use Qualitative Methods in Evaluation. Sage Publications. London. New Delhi.

68 Goodyear, M. (1998). Qualitative Research. In ESOMAR (Ed.). The ESOMAR Handbook of Market and opinion research (pp. 177-237). ESOMAR publications.

# 06

## Kako tumačiti podatke

Kada ste prikupili sve podatke koji su vam potrebni za procenu, potrebno je da im date smisao, da ih razumete, protumačite i na kraju donešete zaključke. Koje statističke postupke ćete pri tome koristiti zavisiće od vrste podataka, odnosno merne skale koju ste koristili (videti tabelu u nastavku). Neki od podataka koje ste prikupili biće numerički (kvantitativni), tj. izraženi brojevima (broj nezaposlenih, samoprocena zdravlja, prihodi u domaćinstvu), dok će neki biti kategorijalni (kvalitativni, nominalni), tj. izraženi nazivima ili kategorijama (pol, bračni status, obrazovni nivo, mesto stanovanja). Imajte u vidu da će većina podataka koju ste prikupili pripadati nominalnoj ili ordinalnoj skali.

Merna skala	Pravilo pridavanja brojeva	Primer	Vrsta podatka	Statistički postupak
Nominalna	identitet	Pol, bračni status, obrazovanje	kvalitativan	Frekvencije, procenat, mod, Hi-kvadrat test, binomni test
Ordinalna	rang	Školske ocene, samoprocene (stavovi, zadovoljstvo I sl.)	kvantitativan	Frekvencije, procenat, mod, medijana, Hi-kvadrat test, binomni test
Intervalna	razlika	IQ, temperatura (u C)	kvantitativan	Svi statistički postupci, osim odnosa (ratio) i koeficijenta varijacije
Racionalna	odnos	težina, dužina, vreme, brzina	kvantitativan	Svi statistički postupci

Rezultate koje ste dobili anketnim ispitivanjem nakon statističke obrade možete prikazati tabelarno ili grafički. Podaci koje ste dobili sprovođenjem fokus grupe analiziraju se tako da se sistematizuju odgovori učesnika na pojedina pitanja, a zatim se analizira oko kojih je pitanja grupa saglasna, oko kojih nije te koje sve odgovore navode na pojedina pitanja. Korisno je da se odgovori kodiraju, kako bi se utvrdile razlike i sličnosti između stavova određenih učesnika koji se međusobno razlikuju po nekom sociodemografskom obeležju. Nakon takve sistematizacije rezultata moguće je izvesti zaključke o problemu koji je razmatran.

# 06

Podaci koje ste prikupili za svaki od definisanih indikatora daju sliku polaznog stanja pre sprovođenja mera predloženih javnom politikom. Ciljne vrednosti koje treba da ukažu na uticaj pojedine mere, odnosno šta je ono što se želi ostvariti, treba da budu postavljene u javnoj politici koju analizirate isto kao i polazne vrednosti. Ukoliko za pojedine indikatore nisu postavljene ciljne vrednosti, referentna tačka (Eng. *benchmark*) u odnosu na koju procenujete polazno stanje mogu biti međunarodni standardi.

Prilikom analize dokumenta javne politike važno je da procenite da li su predloženi indikatori za određenu mjeru adekvatni i dovoljni. Vrlo je važno da analizirate podatke koji su prikazani u situacionoj analizi i koji su osnova za utvrđivanje problema, odnosno formulisanje ciljeva i mera. Ponekad se dešava da su podaci ili indikatori koji su dati u situacionoj analizi nedovoljni da bi se utvrdilo polazno stanje i formulisele odgovarajuće mere, što ćemo ilustrovati primerom u nastavku teksta.

U lokalnom akcionom planu zapošljavanja u opisu situacije na tržištu rada navedeni su podaci o broju nezaposlenih muškaraca i žena (1.213 muškaraca i 1.228 žene), a kao jedna od mera za unapređenje ravnopravnosti žena i muškaraca na tržištu rada predviđena je obuka za 50 žena i 50 muškaraca. Na osnovu podataka koji su dati čini se da ne postoje rodne nejednakosti i da će navedena mera doprineti očuvanju jednakosti žena i muškaraca na lokalnom tržištu rada, pod pretpostavkom da izabrana obuka ima efekat na zapošljavanje. Međutim, situacija izgleda sasvim drugačije kada se analiziraju svi indikatori tržišta rada:

	<b>stanovništvo</b>	<b>zaposleni</b>	<b>nezaposleni</b>	<b>aktivno stanovništvo</b>
<b>muškarci</b>	<b>11.919</b>	<b>5.302</b>	<b>1.213</b>	<b>6.515</b>
<b>žene</b>	<b>11.309</b>	<b>3.972</b>	<b>1.228</b>	<b>5.200</b>

	<b>stopa zaposlenosti</b>	<b>stopa nezaposlenosti</b>	<b>stopa aktivnosti</b>	<b>stopa neaktivnosti</b>
<b>muškarci</b>	<b>44,4%</b>	<b>18,6%</b>	<b>54,7%</b>	<b>45,3%</b>
<b>žene</b>	<b>35,1%</b>	<b>23,6%</b>	<b>46,0%</b>	<b>54,0%</b>

Izraženo apsolutnim brojevima, broj nezaposlenih muškaraca i žena je podjednak. Međutim, kada se izračunaju indikatori nezaposlenosti, zaposlenosti i aktivnosti dobija se sasvim drugačija slika: više stope nezaposlenosti žena i niže stope zaposlenosti i aktivnosti žena. Indikatori ukazuju na izražene nejednakosti za koje bi trebalo planirati mere koje će biti usmerene na smanjenje rodnih nejednakosti.

# 07

## Kako stvoriti argumente

## Zasnujte ih na svrsi javnih politika i na domaćim i međunarodnim standardima

Glavno pitanje je: koja je svrha javnih politika i da li je analizirani dokument ispunjava? Prema Zakonu o planskom sistemu, **javne politike** su „pravci delovanja Republike Srbije“, odnosno autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, „u određenim oblastima, radi postizanja željenih ciljeva na nivou društva“<sup>69</sup>. U nedostatku krovne strategije razvoja, za određenje ciljeva na nivou društva mogu poslužiti **ustavne odredbe** prema kojima je Republika Srbija zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi. Vladavina prava se ostvaruje, između ostalog, „ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava“<sup>70</sup>. Dakle, podaci koje prikupite u procesu analize efekata javnih politika na društvo treba da budu potkrepljeni njihovom svrhom, a ona se ogleda upravo u najvišim interesima jednog društva – poštovanju ljudskih prava i ostvarivanju socijalne pravde.

### MEĐUNARODNI STANDARDI LJUDSKIH PRAVA I SOCIJALNE PRAVDE

Glavne organizacije koje utvrđuju ove standarde su Ujedinjene nacije, na globalnom nivou, i Savet Evrope, na evropskom nivou. Osnovni dokumenti su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (dokumenti UN) i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Revidirana evropska socijalna povelja (dokumenti Saveta Evrope). Na ovim standardima zasnivaju se i dokumenti Evropske unije – Povelja o osnovnim pravima EU i Evropski stub socijalnih prava.

Argumente na osnovu podataka treba da zasnijete na samoj svrsi analize efekata propisa. Uredba o sprovođenju Zakona o planskom sistemu govori o više svrha ovog postupka, koje uključuju, pored procene potencijalnih i stvarnih efekata<sup>71</sup>, i:

- **Međusobno usaglašavanje dokumenata javnih politika i propisa;**
- **Utvrđivanje izvora finansiranja i nosilaca sprovođenja javnih politika;**

69 Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, član 2. stav 1 tačka 1).

70 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ broj 98/2006, član 3 stav 2.

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

- Povećanje transparentnosti izrade dokumenata javnih politika;
- Poboljšanje rada učesnika u planskom sistemu (npr. Vlade);
- Vođenje javnih politika u skladu sa potrebama građana i privrede.

U vašoj argumentaciji naznačite i to kako vaši predlozi za unapređenje neke javne politike, zasnovani na podacima koje ste prikupili u procesu analize efekata te politike na društvo, doprinose ovim svrhama. Recimo, navedite kako će uzimanje u obzir interesa neke društvene grupe uticati na to da primena nekog propisa predviđenog nekom strategijom bude uspešnija. Ili, postavite pitanje na koji način će biti obezbeđeno dugoročno finansiranje neke javne usluge ukoliko strategijom za njeno uspostavljanje nisu adekvatno mapirane sve ciljne grupe. Možete dokazivati i da nadležni organ za sprovođenje javne politike nema potrebne kapacitete za to.

## Analize slučaja

**Predlog strategije zaštite potrošača za period 2019-2024.:** RSJP je ocenio da Predlog strategije zaštite potrošača za period 2019-2024., koji je pripremio nadležni predlagač, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, sadrži potpunu analizu efekata<sup>72</sup>. Međutim, tim predlogom nije odgovoren na jasan i celovit način na sva pitanja iz liste ključnih pitanja za analizu efekata na društvo. Pritom, odgovori u okviru ove celine ne sadrže nijednu referencu na relevantna istraživanja, baze podataka i slične izvore. Ukoliko niste imali prilike da učestvujete u konsultacijama ili javnoj raspravi koju je Ministarstvo sprovedelo o ovom predlogu, možete samostalno sprovesti analizu efekata na društvo ovog dokumenta, u kom slučaju će to biti analiza iz senke. Vaše argumente u okviru analize efekata ovog dokumenta na društvo možete zasnovati na odgovorima na sledeća pitanja, odnosno davanjem podataka za sledeće aspekte:

- Zbog čega u analizi efekata nisu razmatrane različite opcije, već je kao jedina opcija navedeno usvajanje Strategije zaštite potrošača za period 2019-2024?
- Zbog čega nisu dati odgovori na sva pitanja iz liste ključnih pitanja za analizu efekata na društvo?

---

72 Mišljenje RSJP možete preuzeti putem linka: [https://rsjp.gov.rs/upload/1589285584645\\_Mi%C5%A1jenje%20-%20Predlog%20strategije%20za%C5%A1tite%20potro%C5%A1a%C4%8Dena%20za%20period%202019-2024.pdf](https://rsjp.gov.rs/upload/1589285584645_Mi%C5%A1jenje%20-%20Predlog%20strategije%20za%C5%A1tite%20potro%C5%A1a%C4%8Dena%20za%20period%202019-2024.pdf)

- Zbog čega u okviru analize efekata na društvo mera u okviru specifičnog cilja 1 „Jačanje zaštite prava i interesa potrošača unapređenjem zakonodavnog okvira“ nisu analizirani efekti na društvo na način propisan Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, već je samo uopšteno navedeno da se očekuje da će strategija „imati pozitivan uticaj na društvo“<sup>73</sup>? (ovde možete postaviti i neka dodatna pitanja, recimo iz „Analize uticaja na održivost“ koju je razvila Evropska komisija, a koja preporučuje kvalitativnu analizu uticaja trgovinskih sporazuma na starije i manje obrazovane potrošače);
- Da li dokument javne politike doprinosi usaglašavanju sa drugim propisima i javnim politikama, poput onih u oblasti energetike i socijalne zaštite?
- Zbog čega nisu predviđene mere za zaštitu ugroženih potrošača, u skladu sa ocenama Evropske komisije u Izveštaju o Srbiji za 2019. godinu<sup>74</sup>?



**Nacrt zakona o igrama na sreću:** RSJP je ocenio da je analiza efekata Nacrta zakona o igrama na sreću koju je sproveo nadležni predlagač, Ministarstvo finansija, potpuna<sup>75</sup>. Međutim, Nacrtom je odgovoren na samo jedno pitanje (pod rednim brojem 3) iz liste ključnih pitanja za analizu efekata na društvo. Pritom, na pitanje na koje društvene grupe bi uticale mere izabrane opcije odgovoren je vrlo kratko, bez potkrepljenja bilo kakvim podacima iz analiza, baza podataka, istraživanja javnog mnjenja i slično: „Odredbama Nacrta zakona utiče se na povećanje stepena društvene odgovornosti pripeđivača igara na sreću, odnosno na zaštitu stanovništva, a naročito na maloletnike, sprečavanjem velike koncentra-

73 Strategija zaštite potrošača za period 2019-2024. godine, „Službeni glasnik RS“ broj 93/2019, str. 49.

74 Dokument možete preuzeti putem linka: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnjii\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/20190529-serbia-report\\_SR\\_-\\_REVIDIRANO.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnjii_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf)

75 Mišljenje RSJP možete preuzeti putem linka: [https://rsjp.gov.rs/upload/1591170611770\\_Misljenje.pdf](https://rsjp.gov.rs/upload/1591170611770_Misljenje.pdf)

cije objekata u kojima se priređuju igre na sreću, kao i pooštovanjem uslova za oglašavanje i reklamiranje igara”<sup>76</sup>. Vaše argumente u okviru analize efekata ovog dokumenta na društvo možete zasnovati na odgovorima na sledeća pitanja, odnosno davanjem podataka za sledeće aspekte:

- Zbog čega u analizi efekata nisu razmatrane različite opcije, već je kao jedina opcija navedeno donošenje Zakona o igramama na sreću?
- Zbog čega nisu dati odgovori na pitanja pod rednim brojevima 1), 2), 4), 5), 6), 7) i 8) iz liste ključnih pitanja za analizu efekata na društvo?
- Da li je odredba o društvenoj odgovornosti prema kojoj su priređivači dužni da „na najefikasniji način sprovode zabranu učestvovanja maloletnih lica u igramama na sreću“<sup>77</sup> dovoljna za ispunjavanje ustavnih standarda o zaštiti dece od iskorišćavanja i zloupotrebljavanja i standarda Konvencija o pravima deteta o dužnosti država članica da dete štite od svih oblika eksploracije? Zbog čega nisu procenjeni rizici u slučaju izostanka sprovodenja ove odredbe?
- Da li propis doprinosi usaglašavanju sa drugim propisima i javnim politikama, poput onih u oblastima zaštite potrošača i socijalne zaštite?
- Da li su i na koji način prikupljeni i uvaženi komentari zainteresovanih strana i ciljnih grupa, poput udruženja roditelja, organizacija za zaštitu dečjih prava i same dece<sup>78</sup>?
- Na koji način će biti ostvaren pozitivan uticaj na društvo u skladu sa ciljem smanjenja sive ekonomije navedenim u analizi efekata, koji će omogućiti „po-većanje budžetskih prihoda od preko 10 miliona evra“<sup>79</sup>, imajući u vidu to da nije uređena raspodela prihoda ostvarenih po osnovu naknada, kao što je to bio slučaj sa prethodnim zakonom u ovoj oblasti koji je predviđao raspodelu prihoda za finansiranje, između ostalog, Crvenog krsta Srbije, organizacija osoba sa invaliditetom, ustanova socijalne zaštite i sporta i omladine?<sup>80</sup>

76 Analizu efekata možete preuzeti putem linka: [https://rsjp.gov.rs/upload/1591170751828\\_Analiza%20efekata%20zakona.pdf](https://rsjp.gov.rs/upload/1591170751828_Analiza%20efekata%20zakona.pdf)

77 Nacrt zakona o igramama na sreću, [https://rsjp.gov.rs/upload/1591170708962\\_Nacrt%20zakona%20o%20igrama%20na%20srecu.pdf](https://rsjp.gov.rs/upload/1591170708962_Nacrt%20zakona%20o%20igrama%20na%20srecu.pdf), čl. 6, stav 2.

78 Komitet za prava deteta UN, tumačeći Konvenciju o pravima deteta, zaključio je da „države treba da priupe mišljenje dece u procesu analize efekata javnih politika, propisa, budžeta ili donošenja drugih administrativnih odluka u pogledu njihovog uticaja na dečja prava“. Izvor: United Nations – Committee on the Rights of the Child, General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, str. 4. Dokument možete preuzeti putem linka: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAghKb7yhsglkirKQZLK2M58RF%2f5F0vFwFEdvY9OsFrgVu%2fCF2T-hh%2feVq0BUAwrMIB0uLB65SrOifarXhvWChNP0elB31n0gxwjUq2oAu2dvNX0Ict>

79 Analiza efekata, str. 6.

80 Zakon o igramama na sreću, „Službeni glasnik RS“, br. 88/2011, 93/2012 - dr. zakon, 30/2018, 95/2018, 91/2019, čl. 18.

# 08

Kako  
formulisati  
rešenja

**Koristite jezik javnih politika:** Potrudite se da rešenja kojima predlažete izmenu ili dopunu nekog dokumenta javne politike na osnovu sprovedene analize njegovih efekata na društvo formulišete na način da u što većoj meri odrazi **osobine jezika javnih politika**:

- **Formalno izražavanje (bez kolokvijalnih i neformalnih izraza);**
- **Konciznost (sažetost, odnosno usmerenost na davanje samo onih argumenta koji su potrebnji);**
- **Relevantnost (navođenje samo onih podataka koji mogu da usmere odlučivanje u određenom pravcu).**

Ukoliko u tome uspete, vaši predlozi će nadležnom predlagaču biti korisniji i relevantniji i olakšaće mu proces izmene dokumenta na osnovu njih. **Važno: potrudite se da vaša rešenja pre slanja prođu kroz proces lekture i korekture** (veoma je važno da imaju što manje pravopisnih grešaka i grešaka u kucanju), da budu vizuelno dopadljiva (npr. na memorandum vaše organizacije i sa pratećim prilozima, kao što su fotografije od značaja za formulaciju javne politike) i da budu dostavljena na formalan način, u skladu sa instrukcijama nadležnog predlagača (recimo, ukoliko je naznačeno da se komentari dostavljaju redovnom poštom i elektronskom poštom, pošaljite ih na oba načina).

Prilikom formulisanja vaših predloga, koristite u što većoj meri **Zakon o plan-skom sistemu** i Uredbu o njegovom sprovođenju, jer ovi akti propisuju sadržinu dokumenata javne politike. Ukoliko želite da formulišete amandmane na predlog nekog propisa ili komentare na analizu njegovih efekata na društvo, upoznajte se sa **metodološkim pravilima za izradu propisa<sup>81</sup>** koja propisuju sadržinu i formu propisa, njihov jezik, stil i način pisanja, kao i način izmene i dopune propisa. Istovremeno, iskoristite mogućnosti koje pružaju različiti formati analiza kojima možete predstaviti vaše predloge, poput siže politike (Eng. **policy brief**)<sup>82</sup>.

### PRIMER KOMENTARA NA PREDLOGE JAVNIH POLITIKA

U procesu pripreme ERP 2020-2022. organizacije civilnog društva dostavile su nadležnom predlagaču, Ministarstvu finansija, svoje komentare u cilju unapređenja predloga ovog dokumenta javne politike. Tako je Nacionalni konvent o Evropskoj uniji ocenio da su prioritetne strukturne

<sup>81</sup> Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa, „Službeni glasnik RS“ broj 21/2010.

<sup>82</sup> Odličan primer je siže politike „Think tank organizacije u Srbiji: u potrazi za uticajem“, autora Aleksandra Bogdanovića, u izdanju Evropskog pokreta u Srbiji. Dokument je dostupan putem linka: <http://www.emins.org/wp-content/uploads/2018/04/08-PB-Think-tank-NETSRB.pdf>

reforme određene „popularnim inicijativama vezanim za digitalizaciju (odnosno, neke od mera su takve da iako definitivno predstavljaju prioritet, upitno je da li im je mesto u dokumentu koji se odnosi na ekonomsko upravljanje i ekonomsku politiku), velike baze podataka, dualno obrazovanje i cirkularnost ekonomije, a bez dovoljno fokusa na ekonomskoj politici koja će obezbediti kvalitetnija i bolje plaćena radna mesta, te ravnomeran održiv razvoj“<sup>83</sup>.

### Istražite pomoćne procese sa kojima možete da uskladite svoje predloge:

Kao što smo pomenuli u okviru 3. koraka, šanse da vaši predlozi za izmenu javnih politika na osnovu analize njihovih efekata na društvo budu uvaženi rastu ukoliko pažljivo odaberete trenutak kada ćete ih objaviti. Nekada je to određeno samom dinamikom usvajanja javne politike od strane nadležnog predлагаča, odnosno Vlade. S druge strane, ukoliko vršite alternativnu analizu ili analizu iz senke, nećete imati ova ograničenja, ali ćete morati da pronađete neki pomoćni proces koji će vam povećati šanse da uspete u izmeni javne politike. **Pomoćni procesi** koji sadrže preporuke za unapređenje javnih politika iz ugla njihovih efekata na društvo, sa kojima preporučujemo da sinhronizujete objavljivanje vaših predloga, su:

- Otvaranje poglavlja u okviru pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji (svako poglavlje sadrži obaveze usklađivanja sa pravom ili javnim politikama EU<sup>84</sup>);
- Objavljivanje izveštaja Evropske komisije o Srbiji (po pravilu u maju);
- Objavljivanje zaključaka Saveta ministara privrede i finansija EU o Zapadnom Balkanu (svakog maja)<sup>85</sup>;
- Održavanje sastanaka Zajedničkog konsultativnog odbora civilnog društva EU – Srbija (po pravilu dva puta godišnje)<sup>86</sup>;

<sup>83</sup> ERP 2020-2021., str. 249. Dokument možete preuzeti putem linka: <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/ERP-2020-2022-srp.pdf>.

<sup>84</sup> Osnovne informacije o obavezama Republike Srbije možete pronaći u skrining izveštajima koji su dostupni na sjatu Ministarstva za evropske integracije, putem linka: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/skrining/izvestaji-i-rezultati-skrininga/izvestaji-sa-skrininga>.

<sup>85</sup> Zaključke za 2020. godinu možete preuzeti putem linka: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/19/western-balkans-and-turkey-joint-conclusions-of-the-economic-and-financial-dialogue-of-19-may-2020>.

<sup>86</sup> Više informacija možete pronaći na stranici posvećenoj radu ovog tela, putem linka: <https://www.eesc.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/eu-serbia-joint-consultative-committee>.

- Izveštavanje o primeni ratifikovanih konvencija o ljudskim pravima (svaka konvencija sadrži svoj kalendar izveštavanja<sup>87</sup>);
- Međunarodna konferencija rada (svakog maja)<sup>88</sup>;
- Objavljanje *Doing Business* liste Svetske banke (po pravilu svake jeseni)<sup>89</sup>;
- Obeležavanje međunarodnih dana posvećenih nekoj osetljivoj grupi, kao što su Dan žena (8. mart), Dan rada (1. maj), Dan iskorenjivanja siromaštva (17. oktobar), Dan socijalne pravde (20. februar) i Dan osoba sa invaliditetom (3. decembar).

### ZAJEDNIČKI KONSULTATIVNI ODBOR CIVILNOG DRUŠTVA EU – SRBIJA

Ovo zajedničko telo EU i Srbije uputilo je poziv Vladi Srbije da sprovodi procenu uticaja na društvo strukturnih reformi, između ostalog, onih utvrđenih Programom ekonomskih reformi<sup>90</sup>.



<sup>87</sup> Kalendar izveštavanja o primeni glavnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava možete videti na sajtu Kanclerije za ljudska i manjinska prava, putem linka: <https://ljudskaprava.gov.rs/sr/fascikla/ljudska-prava/me%C4%91unarodni/konvencije>.

<sup>88</sup> Više informacija možete pronaći na sajtu Međunarodne konferencije rada, putem linka: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/international-labour-conference/lang--en/index.htm>.

<sup>89</sup> Više informacija možete pronaći na tematskom sajtu Svetske banke, putem linka: <https://www.doingbusiness.org/>.

<sup>90</sup> 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>

# 09

Kako  
se izboriti  
za rešenja

Kada ste utvrdili kako će intervencije planirane nekom javnom politikom uticati na pojedince i društvene grupe i na koji način je moguće prevladati negativne posledice takvih intervencija i kada ste dostavili rezultate svoje procene predlagaču, iskustvo nas uči da posao nije završen. Mnoge organizacije u civilnom sektoru ukazuju na to da na njihove predloge za poboljšanje predloga zakona, strategija i akcionalih planova predlagači često ostaju nemi.

*„Uticanje na izmene politika je nameran, sistematičan proces uticanja na politike, prakse i ponašanje različitih ciljanih zainteresovanih strana koje imaju najveći uticaj na datu temu, koji uključuje korisnike i povećava njihov osećaj vlasništva i sposobnosti za delanje u okviru date teme. Aktivnosti mogu biti pojedinačno odabrane, ili može biti primenjena mešovita strategija, gde se zajedničkim snagama i usklađenim akcijama povećava efektivnost bilo koje intervencije uticanja na politike.“*

Izvor: Ger Roebeling, Jan de Vries 2011) Zagovaranje i lobiranje u svrhu društvenih promena

### JAVNO ZAGOVARANJE – DEFINICIJE

„Javno zastupanje predstavlja proces delovanja (a ne jednokratnu aktivnost) sa ciljem postizanja poželjnih promena u društvu kako bi odnosi moći i raspodela bogatstva postali demokratičniji i pravedniji i kako bi se marginalizovanim društvenim grupama obezbedili prostor i uloga u javnom odlučivanju“.

„Javno zastupanje se sastoji od različitih strategija koje imaju za cilj uticaj na donosioce odluka na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou, posebno vodeći računa o tome:

- **Ko odlučuje** – izbori, postavljanje i izbor donosilaca odluka, sudija, ministara, savetnika, direktora, administrativnog osoblja, itd.
- **Šta se odlučuje** – politike, zakoni, nacionalni prioriteti, usluge, programi, institucije, budžeti.
- **Kako se odlučuje** – pristup građana informacijama i samom procesu, obim konsultacija, polaganje računa i pristupačnost donosioca odluka građanima i drugim zainteresovanim grupama“

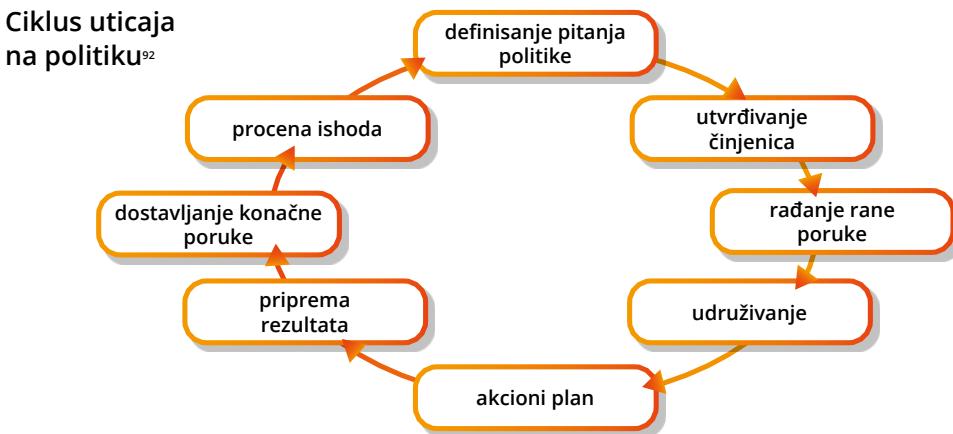
Izvor: Građanske inicijative (2006): Javno zastupanje u lokalnoj zajednici za poboljšanje položaja nevladinih organizacija; <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2014/12/019-Javno-zastupanje-u-lokalnoj-zajednici-za-pobolj-anje-polo-a-nevladinih-organizacijaec28.pdf>

Uticati na izmene javnih politika tako što ćete govoriti u ime onih čiji se glas ne čuje, ohrabrivati druge da iskažu svoje mišljenje i osnaživati manjine da se bore za sebe, znači zagovarati. Proces analize efekata na društvo u velikoj meri se poklapa sa procesom zagovaranja – uticati na izmene politika (pogledati tekst u okviru).

Preduslov uspešnog procesa zagovaranja je dubinska analiza problema i rizika i upravo je SIA (analiza efekata na društvo) instrument koji obezbeđuje dokaze potrebne u procesu zagovaranja. Tri ključne uloge SIA u procesu zagovaranja su<sup>91</sup>:

1. Razumeti problem, kontekst i rizike postojećih politika i programa, pružanjem osnovnih podataka i utvrđivanjem prilika i rizika za zagovaračku delatnost;
2. Razumeti zainteresovane strane kroz analizu odnosa moći, analizu procesa donošenja odluka, utvrđivanje zajedničkih ili konfliktnih potreba i interesa te predviđanje mogućih reakcija i suprotstavljanja, naročito za najugroženije aktere;
3. Kreiranje strategija zagovaranja koje se zasnivaju na proceni uticaja na društvo, kao i na utvrđivanju ostvarivih ciljeva za različite strategije, faze i aktere.

Nakon što ste sprovedeli analizu efekata na društvo, mnoge korake koji se u procesu zagovaranja zahtevaju već ste prošli (pogledati sliku „Ciklus uticaja na politiku“). Izborom javne politike i identifikacijom uticaja na društvo završili ste prvi korak. U definisanju pitanja politike obavili ste kontekstualnu analizu kroz analizu sopstvene organizacije i analizu aktera. Prikupljanjem podataka koristeći participativni pristup, kao i njihovom analizom, utvrdili ste činjenice koje su neophodne u narednim koracima.



91 Mayoux, L. (2003). Advocacy for Poverty Eradication and Empowerment: Ways Forward for Advocacy Impact Assessment (Publication., from WISE Development: <http://www.pointk.org/resources/files/AdvocacyPoverty.pdf>)

92 Izvor: Ger Roebeling, Jan de Vries 2011) Zagovaranje i lobiranje u svrhu društvenih promjena; TACSO, Sarajevo, Bosna I Hercegovina <https://www.zaklada-slagalica.hr/tasco/PDF/Zagovaranje%20i%20lobiranje%20u%20svrhu%20druzstvenih%20promjena.pdf>

Za uspešan proces zagovaranja verovatno će biti potrebno da uradite dodatnu analizu aktera iz nešto drugačijeg ugla nego ste to radili na početku SIA. U osmišljavanju strategije zagovaranja bitno je da odredite ko će imati koju ulogu u planiranju i sprovođenju intervencija za koje se zalažete (saveznici i protivnici), a tehnika koju za to možete da koristite je matrica saveznika i protivnika (pogledati sliku „Matrica saveznika i protivnika“). Pomoću matrice ćete dobiti odgovore na pitanja:

1. U kojoj se meri akter slaže ili ne slaže s vašim stanovištem? (stav)
2. Koliko pojedini akter, u odnosu na druge, smatra važnim to pitanje? (važnost)
3. U odnosu na druge, koliko taj akter može da utiče na odluku? (uticaj)

### **Matrica saveznika i protivnika<sup>93</sup>**

<b>Stav vaše publike prema vašoj poziciji</b>	<b>vrlo pozitivan</b>			<b>Glavni saveznici</b>
	<b>pozitivan</b>			
	<b>neutralan</b>			<b>Ključni teren za vršenje uticaja</b>
	<b>negativan</b>			
	<b>vrlo negativan</b>			<b>Glavni protivnici</b>
		<b>nizak</b>	<b>srednji</b>	<b>visok</b>
		<b>Uticaj publike na temu</b>		

Matrica saveznika i protivnika će vam dati uvid u mogućnosti:

- Stvaranja saveza sa akterima koji imaju pozitivan stav i nizak nivo uticaja;
- Ubeđivanja saveznika sa visokim nivoom uticaja i neutralnim stavom o važnosti teme;
- Uveravanja uticajnih neutralnih aktera i blagih protivnika u vaše viđenje teme;
- Povećavanja uticaja saveznika sa niskim uticajem;
- Smanjenja uticaja protivnika sa velikim uticajem.

93 Izvor: Ger Roebeling, Jan de Vries 2011) Zagovaranje i lobiranje u svrhu društvenih promjena; TACSO, Sarajevo, Bosna i Hercegovina <https://www.zaklada-slagalica.hr/tasco/PDF/Zagovaranje%20i%20lobiranje%20u%20svrhu%20društvenih%20promjena.pdf>

Često se dešava da su najuticajniji akteri protiv vašega gledišta i da nemate način da im pristupite. Kako biste prevazišli navedeni problem, sastavite lance uticaja: odredite i utičite na aktere koji mogu uveriti vaše uticajne protivnike, bilo tako što ćete sa svojim saveznicima napraviti jedan lanac uticaja, ili tako što će svaki od vaših saveznika kreirati svoj lanac uticaja.

Stvaranjem lanca uticaja započeli ste proces udruživanja i umrežavanja koji je neophodan kako biste povećali delotvornost zagovaranja za promenu politike. Imajte u vidu da svi saveznici neće biti podjednako posvećeni vašoj inicijativi i da će imati različite uloge: neki će biti partneri (spremni da ulože vreme, novac i energiju), neki dobavljači (poseduju nešto što je korisno ili potrebno za vašu inicijativu ili za njene partnere), neki će biti veza između dobavljača i korisnika, a neki će biti korisnici, budući da mogu imati korist od inicijative<sup>94</sup>.

Kada ste stvorili mrežu saveznika, treba da kreirate zajednički akcioni plan.

#### **Akcioni plan će, između ostalog, sadržavati:**

- **aktivnosti lobiranja, što uključuje: pripremu podataka, izjavu o poziciji, organizovanje sastanaka stručnjaka, razgovore u svrhu lobiranja i formulisanje predloga intervencija za prevazilaženje negativnih uticaja politika;**
- **aktivnosti komunikacije (npr. saopštenja za medije, kontakte sa medijima, društvene medije, pripremu intervjeta, vođenje internet sajta, pripremu edukativnog materijala);**
- **aktivnosti vođenja kampanja javnog zagovaranja radi podizanja svesti šire javnosti o promeni javne politike.**

Za svaku od navedenih aktivnosti treba da odaberete lude koji imaju odgovarajuće kompetencije: za lobiranje su neophodne veštine pregovaranja, u kontaktu sa medijima komunikacione veštine, a prilikom vođenja kampanja i mobilizacije masa treba vam neko ko je odličan govornik i ima liderske veštine.

---

94 U procesu stvaranja mreže saveznika preporučujemo vam da koristite resurs Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije – kontakt tačke za saradnju sa OCD u organima uprave. Spisak možete preuzeti putem linka: <https://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/Kontakt%20ta%C4%8Dke%20za%20saradnju%20sa%20OCD%202020.xls>. Ukoliko želite da vršite zagovaranje na nivou lokalne samouprave, preporučujemo da mapirate organe i tela koji mogu učestvovati u donošenju odluka, zastupajući vaše argumente. To mogu biti organi jedinica lokalne samouprave, poput skupštine opštine, opštinskog veća i predsednika opštine, ali i njihova tela, poput mehanizama za rodnu ravnopravnost i saveta (npr. za socijalni dijalog, za nacionalne manjine, za ekonomski razvoj, itd).

Delotvoran uticaj na strukture moći vlade ili na korporativni interes, u kontekstu javnog zagovaranja zahteva korišćenje sledećih izvora moći:

- **moć ljudi i mobilizaciju građana;**
- **moć informacija i znanja;**
- **moć ustavnih garancija;**
- **moć direktnog iskustva širokih masa i umrežavanja;**
- **moć solidarnosti;**
- **moć moralnih uverenja.**

John Samuel, Nacionalni centar za studije zagovaranja, Indija, prema Ger Roebeling, Jan de Vries 2011) Zagovaranje i lobiranje u svrhu društvenih promjena; TACSO, Sarajevo, Bosna I Hercegovina <https://www.zaklada-slagalica.hr/tasco/PDF/Zagovaranje%20i%20lobiranje%20u%20svrhu%20društvenih%20promjena.pdf>

**Vaša poruka treba da:** definiše problem zbog kojeg je pokrenuto javno zagovaranje, ponudi novo rešenje i podstakne na akciju. Suština vaše poruke će biti ista, ali ćete je prilagoditi javnosti kojoj se obraćate, tako što ćete koristiti odgovarajuće kanale komunikacije (konferencije za medije, saopštenja, javnu debatu, sastanke sa kreatorima politike, panel diskusije, intervjuje, flajere i sl.).



# 10

Šta nakon  
sprovedene  
analize

Nakon sprovedene analize efekata dokumenta javne politike na društvo sledi praćenje promena nakon njegovog usvajanja. Proces praćnja podrazumeva sistematično prikupljanje podataka u odnosu na postavljene ciljeve javne politike, na osnovu unapred određenih kriterijuma i definisanih indikatora radi provere napretka.

U toku praćenja primene određenog dokumenta javne politike, potrebno je definisati indikatore koji će vam omogućiti da merite sve verovatne uticaje. Posebnu pažnju u procesu praćenja treba posvetiti ranjivim i marginalizovanim grupama koje su u procesu analize bile u fokusu vaše pažnje, kao što su: pripadnici etničkih manjina, osobe sa invaliditetom, ruralno stanovništvo, migranti.

Neki autori<sup>95</sup> naglašavaju potrebu da u procesu razvoja indikatora učestvuju ključni akteri tako što će razmatrati sledeća pitanja: da li su indikatori relevantni; da li mere ono što bi trebalo da mere; da li postoji bolji način za merenje problema na osnovu lokalnog znanja; da li je izostavljeno nešto što bi trebalo da bude mereno, a ne nalazi se u planu praćenja.

Indikatori treba da budu formulisani kao SMART, ali i SPICED<sup>96</sup>. SMART indikatori su: specifični, merljivi, dostižni, relevantni i vremenski određeni. SPICED indikatori su: subjektivni, jer se zasnivaju na iskustvima aktera; participativni, jer su razvijeni zajedno sa relevantnim akterima; razumljivi i jasni drugim ljudima; provereni i upoređeni sa drugim podacima i drugim kontekstima; doprinose osnaživanju aktera i pozitivnom iskustvu u njihovom razvoju i sprovođenju; raznoliki i razvrstani tako da se uzimaju u obzir različiti problemi različitih aktera (posebno žena i ranjivih grupa).

Praćenje sprovođenja politike, kako je rečeno, treba da bude sistematičan proces, što znači da je potrebno da izradite plan praćenja. Ukoliko ste u analizi efekata javne politike koristili participativni pristup, i u izradi plana praćenja treba da uključite ključne aktere.

---

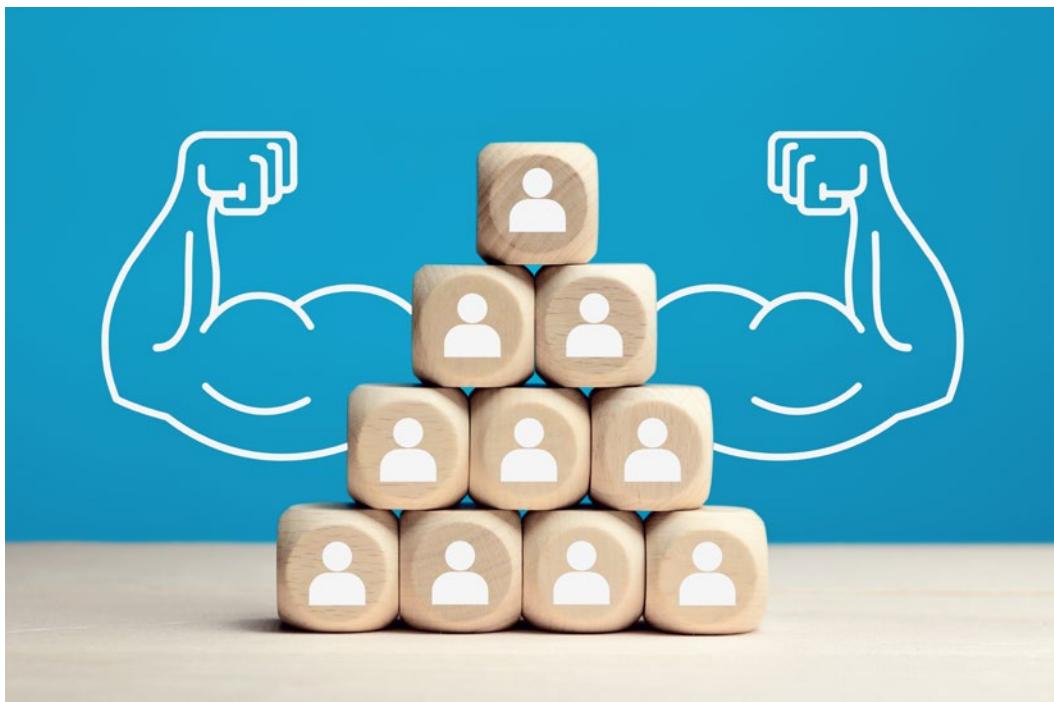
95 Vanclay, F., Esteves, A.M., Aucamp, I. & Franks, D. (2015) Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects. Fargo ND: International Association for Impact Assessment

96 *Ibid.*

Plan treba da da smernice na koji način ćete pratiti uticaje na društvo u određenom vremenskom periodu. U planu treba da budu navedeni:

- **indikatori**
- **odnos indikatora i identifikovanog uticaja na društvo**
- **metode prikupljanja podataka**
- **učestalost prikupljanja podataka**
- **odgovornost za prikupljanje podataka**
- **način na koji će rezultati praćenja biti saopšteni ključnim akterima**
- **akcije koje će biti preduzete u slučaju odstupanja od ciljnih vrednosti.**

Praćenje je dinamičan proces u toku kojeg je potrebno preispitivati relevantnost indikatora, adekvatnost metoda prikupljanja podataka, kao i to da li su tokom sprovodenja javne politike identifikovane neke nove posledice na društvo, a koje treba uključiti u plan.





# Spisak izvora za korišćenje u sprovođenju analize efekata javnih politika na društvo

## Izvori metodologija za sprovođenje analize efekata:

- Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ broj 30/2018, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>
- Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, „Službeni glasnik RS“ broj 8/2019, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2019/8/9/reg>
- Republički sekretarijat za javne politike, *Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa*, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa.pdf>
- Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Smernice za procenu uticaja na društvo*, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/11/Smernice-za-procenu-uticaja-na-drustvo-SRP.pdf>
- Vanclay F., *International Principles for Social Impact Assessment*, <https://www.iaia.org/pdf/Sections/SIA/I%20SIA%20International%20Principles.pdf>
- Evropska komisija, *Guidelines on Stakeholder Consultation*, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-stakeholder-consultation.pdf>

## Institucije i organizacije čiji podaci mogu biti korišćeni u izradi analize efekata:

- Ministarstvo za evropske integracije, *Izveštaji i rezultati skrininga*: <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/skrining/izvestaji-i-rezultati-skrininga/izvestaji-sa-skrininga>
- Republički sekretarijat za javne politike, *Mišljenja na planska dokumenta*: [https://rsjp.gov.rs/cir/misljenja-na-propise-i-djp/?godina=&tip\\_misljenja=strategmisljenje&pretraga=&prikazi=20&strana=1#misljenja-filter](https://rsjp.gov.rs/cir/misljenja-na-propise-i-djp/?godina=&tip_misljenja=strategmisljenje&pretraga=&prikazi=20&strana=1#misljenja-filter)
- Kancelarija za ljudska i manjinska prava – međunarodni instrumenti ljudskih prava: <https://ljudskaprava.gov.rs/sr/fascikla/ljudska-prava/me%C4%91unarodni/konvencije>
- Evropska komisija, *Strategija proširenja i izveštaji o stanju u državama Zapadnog Balkana*: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en)
- Ujedinjene nacije, *Human Rights Bodies*, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>
- Stalna konferencija gradova i opština, *Biblioteka*: <http://www.skgo.org/biblioteka>

# Rečnik pojmova

**Analiza efekata javnih politika** – 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 sproveđenja već usvojenih javnih politika i propisa, u cilju vrednovanja učinaka, preispitivanja i unapređenja tih javnih politika, odnosno propisa (*ex-post* analiza efekata).

**Analiza efekata na društvo** – *Social Impact Assessment* (SIA) je analiza, praćenje i upravljanje željenim i neželjenim društvenim posledicama, kako pozitivnim, tako i negativnim, planiranih intervencija (javnih politika, programa, planova, projekata) i bilo kojim procesom društvene promene pokrenutim od strane tih intervencija.

**Anketa o prihodima i uslovima života** – *Survey on Income and Living Conditions* (SILC) je istraživanje koje ima za cilj da se prikupe uporedivi podaci o prihodima, siromaštvu, socijalnoj isključenosti i uslovima života.

**Anketa o radnoj snazi** – *Labor Force Survey* (LFS) je istraživanje koje omogućava sagleđivanje stanja i praćenje promena na tržištu rada putem međunarodno ustanovljenih pokazatelja, među kojima su stopa zaposlenosti i stopa nezaposlenosti.

**Analiza uticaja na zapošljavanje** – *Employment Impact Assessment* (EmplA) je metodološki okvir koji je razvila Međunarodna organizacija rada za analizu efekata javnih politika na tržište rada.

**Analiza uticaja na ljudska prava** – *Human Rights Impact Assessment* (HRIA) je proces za identifikovanje, razumevanje, procenu i rešavanje negativnih efekata poslovnih projekata ili aktivnosti na uživanje ljudskih prava nosilaca prava koji su njima pogodjeni, kao što su radnici i članovi neke zajednice.

**Ciljna grupa** – Svaka grupa fizičkih, odnosno pravnih lica i drugih zainteresovanih strana koja je pod uticajem mera javnih politika.

**Evropski stub socijalnih prava** – *European Pillar of Social Rights* (EPSR) je politička deklaracija usvojena od strane Saveta Evropske unije kojom se EU obavezuje na unapređenje svog socijalnog aspekta putem unapređenja primene dvadeset načela o osnovnim socijalnim pravima njenih građanki i građana.

**Evropski semestar** – *European Semester* je godišnji ciklus usklađivanja ekonomskih politika država članica EU.

**Pristup zasnovan na ljudskim pravima – Human Rights-Based Approach (HRBA)** je pristup usvojen od strane UN agencija u procesu razvojne saradnje koji se zasniva na tome da ova saradnja treba da: unapredi poštovanje ljudskih prava; bude rukovođena UN standardima ljudskih prava; doprinese razvoju kapaciteta nosilaca obaveza (Eng. *Duty-bearers*) i nosilaca prava (Eng. *Rights-holders*).

**Program ekonomskih reformi – Economic Reform Program (ERP)** je dokument javne politike koji države u procesu pristupanja EU pripremaju, usvajaju i sprovode u cilju pripreme za učestvovanje u tzv. Evropskom semestru.

**Sistem za upravljanje ekološkim i socijalnim pitanjima – Environmental and Social Management System (ESMS)** je pristup Svetske banke za analizu efekata na životnu sredinu i na društvo projekata koje finansira.

**Vodeći principi o ljudskim pravima i poslovanju UN – The UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs)** je dokument kojim Ujedinjene nacije žele da podigne svest javnog i privatnog sektora o obavezi poštovanja i unapređenja ljudskih prava.

**Zainteresovana strana** – Svaki organ, organizacija, fizičko i pravno lice koje ima interes u vezi sa merama javnih politika.



## Aneks – Primer analize efekata odabrane javne politike na društvo

U prvom koraku, „**Ko smo mi**“, potrebno je da procenite kapacitete svoje organizacije za sprovođenje analize uticaja na društvo nekog dokumenta javne politike. Na samom početku potrebno je da odredite obuhvat vaše analize, a koja je u vezi sa delokrugom rada vaše organizacije: da li ćete se baviti analizom dokumenta u celini, jednom od oblasti koje su određene opštim ciljevima, da li ćete analizirati uticaj pojedinih mera na specifične grupe stanovništva ili ćete analizirati uticaj mera na lokalne zajednice. U odnosu na utvrđeni željeni opseg analize, procenite kapacitete za sve faze procene: dizajniranje, upravljanje, sprovođenje i praćenje rezultata nakon završene procene. Za svaku od navedenih faza identifikujte moguće izazove i načine na koje ih možete otkloniti. Možda će vam od koristi biti pregled sa kojim se izazovima u ovom procesu najčešće suočavaju druge OCD i koje strategije koriste kako bi prevladale izazove:

Izazov	Strategija za prevladavanje
Nedostatak tehničkog znanja i iskustva (kako sprovести istraživanje, razumevanje i korišćenje statistike). Nedostupnost podataka potrebnih za analizu.	Umrežavanje sa univerzitetima, istraživačkim organizacijama, drugim OCD kako bi se unapredio kapacitet za istraživanje i pristup podacima.
Ograničeni kapaciteti za uticanje na donosioce odluka da usvoje alternativna rešenja. Nedostatak čvrstih dokaza koji bi podržali alternativne intervencije.	Povezivanje sa univerzitetima, istraživačkim organizacijama, drugim OCD kako bi se unapredio pristup podacima.

U drugom koraku, „**Kako odabratи javnu politiku**“, kao što smo vam preporučili, krenućemo od plana rada Vlade. Konsultovaćemo prošlogodišnji plan, za 2019. godinu, kojim je predviđeno usvajanje nekoliko značajnih dokumenata javnih politika, među kojima su i: Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije, Akcioni plan za primenu Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji od 2016-2025. godine za period od 2019-2020. godine i Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2019. do 2020. godine. Kao primer dokumenta javne politike koji ćemo analizirati uzećemo poslednji pomenuti – **Akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2019-2020. godine (NAP)**.

Prepostavićemo da želite da učestvujete u zvaničnom procesu sproveđenja analize efekata ovog dokumenta na društvo. Ukoliko želite da se uključite u javnu raspravu o ovom dokumentu kao organizacija, trebalo bi da možete da se legitimišete kao zainteresovana strana, tj. da budete u stanju da pokažete da je statutom vaše organizacije kao oblast njenog delovanja predviđena rodna ravnopravnost (ili ravnopravnost polova i zaštita prava žena, kao slični koncepti).

---

### **PRIMER UREĐIVANJA OBLASTI DELOVANJA STATUTOM ORGANIZACIJE**

Statutom Autonomnog ženskog centra, nevladine organizacije sa sedištem u Beogradu, kao njene oblasti delovanja utvrđene su: prevencija i zaštita od svih formi rodno zasnovanog nasilja, politike uklanjanja diskriminacije, ženskih ljudskih prava, rodne ravnopravnosti, socijalne politike i zaštite, socijalne inkluzije, siromaštva i razvoja, zdravlja, obrazovanja, kulture i medija<sup>97</sup>.

---

Zatim, ukoliko ste odmah nakon usvajanja plana rada Vlade za 2019. godinu utvrdili kalendar usvajanja NAP, mogli ste da zaključite da ćete moći da posvetite dovoljno vremena planiranju vašeg učešća u javnoj raspravi. Naime, planom rada predviđeno je da će ovaj dokument biti usvojen tek u septembru 2019. godine. Ukoliko prepostavimo da je za održavanje javne rasprave, obradu pristiglih komentara i pripremu predloga dokumenta za slanje Vladi na usvajanje nadležnom predlagajuću potrebno najmanje oko mesec dana, to znači da bi NAP morao biti stavljen na uvid javnosti najkasnije u avgustu 2019. godine. I zaista, javna rasprava je sprovedena u periodu od 5-26. avgusta<sup>98</sup>. Kao što smo ranije napomenuli, u programu javne rasprave navodi se da u njoj mogu učestvovati zainteresovane strane, ili, kako u ovom programu stoji, „zainteresovani subjekti“<sup>99</sup>.

Na kraju, u ovom koraku treba da postavite pitanje da li želite da učestvujete u procesu pripreme zvanične analize efekata NAP, ukoliko se očekuju značajni efekti usled njegove primene. Kao što je napomenuto, Uredba o sproveđenju Zakona o planskom sistemu Republike Srbije je nedvosmislena: značajan efekat podrazumeva, između ostalog, uticaj na više od 200 hiljada građanki i građana.

---

97 Statut Autonomnog ženskog centra, čl. 6., <https://www.womenngo.org.rs/images/pdf/AZC-statut-2011.pdf>

98 Vlada Republike Srbije – Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/dokumenti/strategije-i-akcioni-planovi/javni-poiziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-akcionog>. Pre toga, u martu 2019. godine održano je pet konsultativnih sastanaka na kojima su učestvovali i nevladine organizacije, na poziv Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije.

99 Program javne rasprave o Nacrtu akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2019. do 2020. godine, tačka 2.

Taj uslov je ispunjen u slučaju NAP, jer on, između ostalog, predviđa da do 2020. godine dodatnih 16% građana i građanki (oko milion stanovnika) izražava naklonjenost ideji rodne ravnopravnosti<sup>100</sup>.

U trećem koraku, „**Kada i kako sprovesti analizu**”, utvrdili smo da nadležni predlagači imaju obavezu da sprovode analizu efekata, osim u izuzetnim slučajevima. Međutim, u slučaju NAP, ni nadležni predlagač (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja) ni Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost nisu sproveli analizu njegovih efekata, uključujući i analizu efekata na društvo. To nije u skladu ni sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije, ali ni sa samom Nacionalnom strategijom za rodnu ravnopravnost, koja predviđa obavezu da se u pripremama i izradi novih strateških dokumenata od nacionalnog do lokalnog nivoa sprovodi *ex-ante* analiza uticaja efekata na položaj ranjivih grupa<sup>101</sup>. Zbog toga biste u ovom slučaju bili prinuđeni da pripremite alternativnu analizu efekata NAP na društvo, koristeći „Ključna pitanja za analizu efekata na društvo”<sup>102</sup>. Pritom, pošto je jedina moguća opcija u ovom slučaju usvajanje NAP, ne može se govoriti o razmatranju alternativnih opcija (izuzetno, moglo bi se zagovarati revidiranje strategije), tj. o analizi njihovih efekata. Odgovore na pitanja čete, naravno, pripremati u skladu sa vašim znanjem i iskustvom, prikupljajući podatke neposredno od vaših korisnika i ugroženih grupa i koristeći vaše postojeće baze podataka (analize, izveštaje o sprovedenim projektima i slično). Pritom, vaš zadatak neće biti samo da dajete odgovore na pitanja, već i da ponudite alternativna rešenja u NAP-u koja bi na bolji način odgovorila potrebama ciljnih grupa, tj. dovela do povećanja pozitivnog uticaja akcionog plana na društvo.

Na prvo pitanje, „Kolike troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati građanima?” treba dati odgovor navođenjem podataka o proceni troškova i koristi celog NAP-a, ili nekih njegovih delova (mera i aktivnosti) koji se mogu na taj način izraziti. Na primer, jedan od očiglednih troškova (koji se može i finansijski preračunati) jeste vreme koje će državni službenici i službenice i druga stručna lica morati da ulože u savladavanje dodatnog građiva iz oblasti rodne ravnopravnosti koje se predlaže. To će se dogoditi, recimo, u slučaju aktivnosti 1.1.1.3. koja se odnosi na sprovođenje programa obuke o rodnoj ravnopravnosti za zaposlene u državnoj upravi i 1.1.3.4. koja podrazumeva uključivanje sadržaja o rodnoj ravnopravnosti u program pravosudnog ispita. S druge strane, neke aktivnosti će očigledno predstavljati korist (i ma-

100 Nacrt Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2019-2020. godine, str. 15.

101 Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2019. do 2020. godine, str. 56.

102 Da ponovimo još jednom link putem koga možete pronaći ova pitanja: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SiGlasnikPortal/prilozi/prilog7.html&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliActId=427799&regactid=427799>

terijalnu i nematerijalnu) pojedinim ciljnim grupama, poput aktivnosti 1.3.2.4. koja se odnosi na finansiranje naučno-istraživačkih projekata u oblasti rodne ravnopravnosti i 2.1.1.1. koja podrazumeva uvođenje roditeljskog odsustva za zaposlene očeve.

Na drugo pitanje, „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?“ može se kratko odgovoriti da nijedna specifična grupa populacije neće trpeti štetu zbog primene NAP-a. I zaista, sve aktivnosti ovog dokumenta usmerene su ka stvaranju dodatne vrednosti (bez oduzimanja ili umanjenja postojećih prava), npr. u vidu povećanja znanja putem obuka, poboljšanja kapaciteta putem izdvajanja dodatnih finansijskih sredstava i unapređenja pravnog okvira putem izmena i dopuna postojećih propisa ili usvajanja novih.

Na treće pitanje, „Na koje društvene grupe, a posebno na koje osjetljive 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, mlađi, žene, stariji preko 65 godina, pripadnici romske nacionalne manjine, neobrazovani, nezaposleni, izbegla i interna raseljena lica i stanovništvo ruralnih sredina i druge osjetljive društvene grupe)?“ može se odgovoriti da se očekuje da će uticaj, i to pozitivan, osetiti pojedine grupe žena koje su istovremeno najugroženije, kao što su to žene žrtve nasilja i žene koje žive u ruralnim područjima. S druge strane, ovde se može staviti prigovor da nije realistično očekivati da će aktivnosti u oblasti borbe protiv nasilja, koje se uglavnom svode na izmenu pravnog okvira i preporuke o finansiranju usluga podrške ženama, voditi ostvarivanju ciljane vrednosti „0“ kada je reč o broju femicida u 2019. i 2020. godini. Zbog toga možete formulisati vaše alternativne predloge, kao što je npr. uspostavljanje budžetskog fonda za borbu protiv nasilja nad ženama.

Na četvrtu pitanje, „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 tehničkih 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)?“ može se dati odgovor da je očekivano da će NAP imati umereno pozitivan efekat na povećanje zapošljivosti žena, u skladu sa merom 2.3.2. „Povećati zapošljivost žena, posebno starijih žena i pripadnica ranjivih grupa“. Međutim, istovremeno se može dati primedba da ciljana vrednost pokazatelja u okviru ove mere, prema kojoj će stopa zaposlenosti žena biti povećana sa 40% u 2018. godini na 45% u 2020. godini, nije ostvarljiva ukoliko nisu predviđena dodatna sredstva za aktivne mere tržišta rada, kako je to prikazano u NAP-u.

Na peto pitanje, „Da li izabrane opcije omogućavaju ravnopravan tretman, ili

dovode do direktne ili indirektne diskriminacije različitih kategorija lica (npr. na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, pola, rodnog identiteta, invaliditeta, starosne dobi, seksualne orientacije, bračnog statusa ili drugih ličnih svojstava)?” može se dati odgovor da izabrana opcija, tj. usvajanje NAP-a, omogućava ravnopravan tretman različitih kategorija lica. S druge strane, važno je napomenuti to da se pojedinim aktivnostima predviđa pozitivna diskriminacija, tj. afirmativna akcija, koja je dozvoljena Zakonom o zabrani diskriminacije „radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica, odnosno grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju“<sup>103</sup>. S tim u vezi, može se formulisati alternativni predlog radi povećanja pozitivnog efekta na ciljnu grupu, tako što bi se kod aktivnosti 2.3.1.4. „Uvesti posebnu meru od najmanje 30% za žene prilikom dodelje podsticajnih sredstava i subvencija za ulaganja“ predložilo povećanje kvote na 50%, s obzirom na to da žene čine polovinu stanovništva Republike Srbije<sup>104</sup>.

Na šesto pitanje, „Da li bi izabrana opcija mogla da utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kojem obimu?“ može se reći da će NAP imati umereno pozitivan uticaj na povećanje životnog standarda žena. Međutim, postavlja se pitanje da li će tri mere predviđene u okviru posebnog cilja 2.5 „Žene i muškarci u ruralnim područjima aktivno i ravnopravno doprinose razvoju i imaju ravnopravan pristup rezultatima razvoja“ dovesti do ispravljanja nejednakosti između žena u gradu i žena na selu u pogledu životnog standarda i zaposlenosti, kako je preporučio Komitet UN za eliminisanje diskriminacije žena<sup>105</sup>. Naime, fokus tih mera je na povećanju procenta vlasništva nad poljoprivrednim gazdinstvima u korist žena i povećanju njihove stope zaposlenosti na tim gazdinstvima, čime se zanemaruju ekomska aktivnost i osnaživanje žena u drugim privrednim sektorima zastupljenim u ruralnim područjima, poput turizma, ugostiteljstva, trgovine i industrije. Zbog toga se može predložiti dopuna aktivnosti 2.5.2.2. predlogom obezbeđivanja podsticajnih sredstava za žene i u navedenim sektorima, kao i navođenjem konkretnog iznosa potrebnih finansijskih sredstava, npr. najmanje u visini od 10% ukupnog budžeta programa podsticanja preduzetništva kroz razvojne projekte koje Ministarstvo privrede odobrava preko Fonda za razvoj Republike Srbije<sup>106</sup>.

Na sedmo pitanje, „Da li bi se realizacijom izabranih opcija pozitivno uticalo na promenu socijalne situacije u nekom određenom regionu ili okrugu i na koji način?“ može se dati odgovor da će primena NAP-a dovesti do umerenog poboljša-

---

103 Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS“ br. 22/2009, čl. 14.

104 Štaviše, prema poslednjoj proceni Republičkog zavoda za statistiku, žene čine 51,3% od ukupnog broja stanovnika. Izvor: Republički zavod za statistiku, Procene stanovništva, 2019. Dostupno putem linka: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201172.pdf>

105 Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2019. do 2020. godine, str. 53.

106 Primer javnog poziva, objavljenog za 2020. godinu, može se preuzeti putem linka: <https://fondzarazvoj.gov.rs/download/ABK58R01Javni-Poziv-Program-Podsticanja-Preduzetnistva-Kroz-Razvojne-Projekte-U-2020.-Godini.pdf>

nja socijalne situacije, i to pre svega stope zaposlenosti žena, u ruralnim područjima. S druge strane, ono što nedostaje NAP-u jesu preciznije targetirane mere i aktivnosti kojima bi podrška bila usmerena na najnerazvijenija područja. Primera radi, to bi moglo biti jedinice lokalne samouprave koje spadaju u četvrtu grupu nedovoljno razvijenih JLS, a naročito one u okviru ove grupe koje spadaju u de-vastirana područja<sup>107</sup>. Takođe, za bolje targetiranje ka najugroženijim područjima mogao bi se uzeti kriterijum stope siromaštva<sup>108</sup>.

Na osmo pitanje, „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 osjetljive grupe i na koji način?“ može se dati odgovor da se primenom NAP-a može očekivati umereno pozitivan uticaj na zdravstveno stanje žena. Međutim, mere ovog dokumenta fokus stavljuju na dostupnost, dok se vrlo malo aktivnosti odnosi na kvalitet zdravstvene zaštite, a nijedna na promenu u finansiranju zdravstvenog sistema. S druge strane, akcioni plan je u svom obuhvatu vezan nivoom ambicija postavljenim nacionalnom strategijom, pa se u ovom smislu mogu sugerisati samo manje korekcije, npr. u pogledu povećanja pokazatelja, kao što je „procenat povećanja broja pacijentkinja/pacijenata koji su dobili zdravstvene usluge u ruralnim područjima“ čije ciljane vrednosti od 10% u 2019. i 20% u 2020. godini mogu biti povećane, recimo, na 30%, odnosno 50%.

Nakon što ste u prvom koraku utvrdili opseg teme iz NAP kojom ćete se baviti, u četvrtom koraku „**Koga i kako pitati**“ treba da u odnosu na temu koju ste izabrali odredite ključne aktere: sve one koji imaju interes od sprovođenja NAP-a, one koji mogu uticati na njegovo sprovođenje, kao i one na koje će uticati planirane intervencije (pozitivno ili negativno). Pre nego što krenete u mapiranje aktera korisno je da pogledate koji su akteri bili uključeni i na koji način u izradu NAP-a. U NAP-u su navedeni akteri koji su uključeni u njegovu izradu, pri čemu su imenovana ministarstva i institucije koje su uključene, dok nije jasno koliko i koje/i su to „organizacije civilnog društva i drugi relevantni akteri“ koji su učestvovali u izradi NAP-a. U konsultacijama za izradu NAP-a, pored predstavnika državnih organa, pozvani su predstavnici civilnog sektora, fakulteti, univerziteti, strukovna udruženja, sindikati, mediji, nacionalni saveti nacionalnih manjina i drugi relevantni akteri, uključujući zainteresovane građane i građanke.

---

107 Prema Uredbi o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu, „Službeni glasnik RS“ br. 104/2014.

108 Prema metodologiji „Mape siromaštva u Srbiji“ u izdanju Republičkog zavoda za statistiku i Svetske banke. Publikacija je dostupna putem linka: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/10/Mapa-siromastva-u-Srbiji.pdf>

Ukoliko ste izabrali da se bavite temom uvođenja rodne perspektive u donošenje, sprovođenje i praćenje javnih politika na lokalnom nivou potrebno je da na osnovu mera koje su planirane identifikujete sve one aktere na koje će pojedine mere uticati i one koji imaju interes u sprovođenju mera. Verovatno ćete kao ključne aktere identifikovati donosioce odluka na lokalnom nivou, predstavnike/ce organizacionih jedinica i ustanova u lokalnoj samoupravi koji/e su zaduženi/e za sprovođenje pojedinih politika, predstavnike/ce lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost, lokalne organizacije civilnog društva koje se bave ne samo rodnom ravnopravnošću, već i one koje pružaju pomoć i podršku različitim korisnicima, profesionalna udruženja, udruženja poslodavaca.

Posebnu pažnju obratite na to koje su mere, odnosno aktivnosti, koje treba da doprinesu realizaciji mera izostavljene pa će zbog toga dovesti u nepovoljan položaj određene grupe, što je slučaj sa merom 2.6.1: „Povećati dostupnost zdravstvenih usluga za sve žene”, za čiju realizaciju su predviđene dve aktivnosti: 2.6.1.1. „Izmeniti propise o obaveznom zdravstvenom osiguranju i osigurati da zdravstveno osiguranje nije povezano sa radnim statusom” i 2.6.1.2. „Dalji razvoj škola za trudnice na lokalnom nivou”. Navedene dve aktivnosti neće doprineti većoj dostupnosti zdravstvenih usluga ženama u selima u kojima nema zdravstvenih ustanova, bez obzira na to što će biti zdravstveno osigurane, ali bi, s druge strane, uvođenje mobilnih ambulanti unapredilo dostupnost zdravstvenih usluga ženama i muškarcima na selu.

U identifikaciju uticaja na društvo uključite ključne aktere, pri čemu možete da koristite tehnike u zavisnosti od toga sa kolikim resursima raspolažete, teme koju obrađujete ili specifičnosti grupe. Ukoliko je tema osetljiva (npr. nasilje nad ženama) preporuka je da obavljate pojedinačni intervju; kod identifikovanja uticaja na pojedine društvene grupe (npr. ekonomsko osnaživanje žena na selu) možete organizovati fokus grupe, a ako želite da ispitate uticaj uvođenja rodne perspektive u javne politike na lokalnom nivou, panel stručnjaka bi bio prikladna tehnika.

Iz opisa konsultacija koje su sprovedene u toku izrade NAP-a evidentno je da analiza efekata na društvo nije prepoznata kao relevantna tema na sastancima sa predstavnicima državnih organa, već je u fokusu bila „razmena iskustava u vezi sa primenom prethodnog AP na za period 2016-2018, posebno u delu koji se odnosi na eventualne teškoće i prepreke sa kojima su se susreli u realizovanju aktivnosti (...) [prodiskutovali su] planirane aktivnosti, potrebna sredstva i saradnju među institucijama i različitim sektorima, koja je neophodna za uspešno realizovanje aktivnosti i ispunjavanje mera.”<sup>109</sup> Sa druge strane, na konsultacijama sa civilnim sektorom ukazano je na izostavljanje pojedinih grupa iz aktivnosti i mera – žene

---

<sup>109</sup> Nacrt akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2019-2020. godine, str. 9.

iz višestruko marginalizovanih grupa, majke sa više od troje dece i majke sa invaliditetom, osuđenice, migrantkinje, Romkinje, posebno romske devojčice, žene sa invaliditetom i žene sa sela. Nažalost, kreatori NAP-a ignorisali su ove primedbe civilnog sektora, a koje su ključne za unapređenje položaja žena iz ranjivih grupa.

## UTICAJ NA LJUDSKA PRAVA

Primedba Autonomnog ženskog centra u vezi posebnog cilja 1.5. je bila da u okviru posebnog cilja kao i mera i aktivnosti u vezi sa posebnim ciljem nisu uzeta u obzir zaključna zapažanja UN Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena (CEDAW/C/SRB/CO/4, od 8. marta 2019.) Iako je Nacrt AP, odnosno navedeni posebni cilj i mere, uslovjen sadržajem Strategije, aktivnosti u okviru mera bi morale više da se referiraju na preporuke međunarodnih tela, jer su one nastale sagledavanjem nedostataka u primeni međunarodnih ugovora i standarda u oblasti zaštite i podrške ženama sa iskustvom nasilja (rodno zasnovanog nasilja). Navedena primedba ukazuje na značaj poštovanja ljudskih prava odnosno uticaj javne politike na (ne) poštovanje ljudskih prava. Odgovor na ovu primedbu pokazuje nerazumevanje uloge države u zaštiti ljudskih prava: „Primedba nije prihvaćena imajući u vidu da je Nacrt AP pisan u periodu pre objavljivanja preporuka CEDAW komiteta. Pored toga, planirana je aktivnost 1.5.1.1.“ Obaveza Srbije da primeni međunarodne ugovore i standarde ne proizlazi iz preporuka međunarodnih tela, već iz toga što je potpisnica međunarodnog ugovora. Predlog Autonomnog ženskog centra da se za meru 2.3.5. unese aktivnost izmene i dopune Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom koji diskriminiše zaposlene i samozaposlene žene, drugim rečima, da se uklone odredbe koje krše ljudska prava, autori/ke NAP odbijaju sa sledećim obrazloženjem: „Primedba nije prihvaćena jer smanjivanje diskriminacije, odnosno, uspostavljanje višeg nivoa ravnopravnosti kod poslodavaca uvođenjem internih mehanizama prevencije i zaštite od diskriminacije je mnogo šira aktivnost od ove koju Autonomni ženski centar predlaže.“ Uz neprepoznavanje obaveze da se ukine protivustavna odredba iskazano je i nerazumevanje razlike između uloga država i poslodavaca u odnosu na ljudska prava: država treba da zaštiti od kršenja ljudskih prava, a poslodavci su u obavezi da poštuju ljudska prava<sup>110</sup>. Drugim rečima, aktivnost koju je predložio Autonomni ženski centar odnosi se na obavezu države da zaštiti ljudska prava, tako da ta aktivnost nije ni uža ni šira od obaveze poslodavaca da poštuju ljudska prava.

---

110 The UN Guiding Principles on Business and Human Rights.

U petom koraku „**Kako prikupiti podatke i gde ih pronaći**”, a nakon što ste identifikovali uticaje NAP-a uz uključivanje zainteresovanih strana, treba da odredite pokazatelje kojima će meriti uticaj pojedinih mera. Pored toga, treba da prikupite podatke, što će ujedno predstavljati utvrđivanje početnog stanja. Kao što ste u prethodnim koracima analizirali NAP u odnosu na ključne aktere, vezu predloženih mera i ciljeva i relevantnost aktivnosti za realizaciju mera, u ovom koraku je potrebno da analizirate predložene indikatore i podatke koji se odnose na polazno stanje i ciljne vrednosti.

Analizirajmo indikatore za poseban cilj 2.3. „Poboljšan ekonomski položaj žena i status žena na tržištu rada, posebno pripadnica ranjivih grupa.“ Naziv indikatora ne odgovara domenima indeksa ravnopravnosti – domen zaposlenosti ne postoji, a domen rada i domen novca su dva zasebna domena, tako da bi trebalo da budu navedene vrednosti indeksa za svaki od ovih domena (indeks za domen rada u 2016. bio je 68,2 a za domen novca 60,2), a ne samo za domen rada kako je to učinjeno u NAP-u<sup>111</sup>. Ukoliko je poseban cilj poboljšanje položaja žena, očekivali bismo da ciljne vrednosti odražavaju trend rasta, što nije slučaj (ciljna vrednost za 2020. jednaka je početnoj vrednosti za 2016. godinu).

## KAKO NE PRONAĆI PODATKE

Autonomni ženski centar u vezi pokazatelja na nivou mere 1.5.3. „Obezbediti uslove za održive, kontinuirane, dostupne usluge ženskih i feminističkih udruženja specijalizovanih za podršku ženama u situaciji nasilja“ ukazuje na odsustvo obe početne vrednosti pokazatelja koje su označene sa „/“. Organizacija predlaže da se unesu realni podaci da bi mogao da se proceni rezultat. Odgovor na primedbu glasi: „Primedba koja se odnosi na početne vrednosti nije prihvaćena jer nije bilo javno dostupnih podataka.“ Nejasno je kako nije bilo moguće utvrditi početnu vrednost za broj specijalizovanih usluga za žene žrtve nasilja koje pružaju ženska udruženja uz podršku javnih sredstava (prvi pokazatelj), a na osnovu toga izračunati procenat specijalizovanih usluga za žene žrtve nasilja koje pružaju ženska udruženja koje su održive a imaju podršku javnih sredstava (drugi pokazatelj). Navedeno čudi tim pre što su kao izvori provere za navedena dva pokazatelja navedeni izveštaji udruženja i nadležnih institucija tako da je razumno pretpostaviti da takvi izveštaji postoje i za 2018. godinu budući da su usluge finansirane iz javnih sredstava.

---

111 Videti Babović, M. (2018) Indeks rodne ravnopravnosti za Republiku Srbiju, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, dostupno putem linka: [http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Indeks\\_rodne\\_ravnopravnosti\\_u\\_Republici\\_Srbiji\\_2018.pdf](http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Indeks_rodne_ravnopravnosti_u_Republici_Srbiji_2018.pdf)

U NAP-u postoji niz primera da planirane mere u kojima se navode marginalizovane grupe i utvrđeni indikatori nisu povezani kao i da aktivnosti predviđene za realizaciju takvih mera nisu sa njima povezane. Za meru 2.2.2: „Povećati učešće žena, uključujući i žene iz marginalizovanih društvenih grupa, u odlučivanju na svim nivoima“ navedeni su sledeći pokazatelji: udio žena u nadzornim odborima javnih preduzeća; udio žena na funkciji predsednika nadzornog odbora javnih preduzeća; udio žena u predstavničkim telima i njihovim radnim i savetodavnim telima na svim nivoima.

U okviru posebnog cilja 2.5: „Žene i muškarci u ruralnim područjima aktivno i ravnopravno doprinose razvoju i imaju ravnopravni pristup rezultatima razvoja“ jedna od mera za realizaciju cilja je mera 2.5.3: „Ravnopravno učešće žena i muškaraca na selu u odlučivanju o razvoju i jačanje ženskog liderstva“. Postavljena su četiri indikatora rezultata od kojih niti jedan nije mera ravnopravnog učešća žena i muškaraca na selu u odlučivanju o razvoju :

- Procenat žena među odbornicima skupština opština i gradova
- Procenat žena među predsednicima opština/gradonačelnicima
- Procenat povećanja učešća žena u savetima mesnih zajednica
- Broj žena uključenih u mrežu lokalnih liderki.

Čini se da su žene iz ranjivih grupa one na koje navedene mere, čak i uz pretpostavku da su delotvorne, uopšte neće uticati: žene sa sela sigurno se neće naći na mestu gradonačelnica ili odbornica u skupštinama gradova/opština niti će postati liderke (pokazatelji) jer se do tih mesta ne dolazi kroz pružanje podrške kandidovanju i umrežavanju (planirane aktivnosti). Podizanje kvote na 40% u odborima direktora – upravnim i nadzornim odborima javnih preduzeća, radnim i savetodavnim telima i delegacijama predstavničkih tela (planirane aktivnosti), žene iz marginalizovanih grupa neće dovesti u nadzorne odbore i predstavnička tela (pokazatelji).

---

### PRIMERI NE-SMART INDIKATORA

Autonomni ženski centar ukazuje na nerealistične ciljne vrednosti indikatora tj. da su ciljane vrednosti za sva tri pokazatelja ishoda za poseban cilj 1.5. sasvim nerealno postavljene, kao i da je nemoguće očekivati ishod „0“ za broj femicida imajući u vidu pokazatelj iz prethodnog perioda. Iz odgovora predлагаča evidentno je da su ciljne vrednosti svesno postavili kao nedostižne: „Po pitanju komentara za pokazatelj za femicid, verovatno nije realno očekivati da neće biti femicida u Srbiji u ovako kratkom vremenskom periodu, ali ovim Srbija pokazuje svoju rešenost da se odlučno i svim raspoloživim sredstvima bori protiv femicida.“

---

U šestom koraku „**Kako tumačiti podatke**“ treba da interpretirate podatke koje ste pribavili u prethodnom koraku kako biste preispitali adekvatnost predloženih mera, indikatora i aktivnosti i napravili predloge mogućih izmena.

U okviru posebnog cilja 2.3. koji se odnosi na ekonomsko osnaživanje i unapređenje statusa na tržištu rada posebno pripadnica ranjivih grupa planirana je mera Mera 2.3.2: „Povećati zapošljivost žena, posebno starijih žena i pripadnica ranjivih grupa“, a pokazatelj rezultata je povećanje stope zaposlenosti sa 40% (početna vrednost) na 45% (ciljna vrednost u 2020. godini). Indikator nije dovoljno specifičan jer se na osnovu izvora potvrde (Izveštaji NSZ, RZS, nadležnih organa) ne može utvrditi da li se radi o stopi anketne ili registrovane nezaposlenosti. Pored toga, nije jasno na koju starosnu grupu se indikator odnosi (zaposleni stari 15 i više godina ili zaposleni starosti 15-64 godine).

Iako se u meri izdvajaju starije žene i pripadnice ranjivih grupa nije formulisan niti jedan indikator koji se odnosi na ove dve grupe. NAP-om su planirane dve aktivnosti koje treba da doprinesu povećanju zapošljivosti žena, posebno starijih i pripadnica ranjivih grupa: povećanje udela nezaposlenih žena u programima dodatnog obrazovanja i obuke i subvencijama za zapošljavanje te povećanje dostupnosti i iskorišćenosti programa celoživotnog učenja i prekvalifikacija, posebno namenjenih starijim i dugoročno nezaposlenim ženama.

Odlučili smo se za prikupljanje podataka iz sekundarnih izvora. U pokušaju da pronađemo podatke o statusu na tržištu rada za pripadnike ranjivih grupa naišli smo na problem nedostatka podataka o zapošljavanju i zaposlenosti ove grupe. Dostupni su nam bili jedino podaci Nacionalne službe za zapošljavanje o broju nezaposlenih iz „kategorije teže zapošljivih lica“. Zbog toga smo se u analizi ograničili na grupu starijih žena.

Da bismo odredili početnu vrednost indikatora u apsolutnim brojevima i specifikovali indikator proverili smo podatke Ankete o radnoj snazi na stranici Euronstatsa i utvrdili da je stopa zaposlenosti žena starosti 15+ bila 40,3%, a broj zaposlenih žena u 2018. godini bio je 1.242.900. Uz prepostavku da se broj stanovnica ne promeni, ciljna vrednost u 2020. od 45% zaposlenih žena značila bi povećanje broja zaposlenih žena za 62.145.

Da bi se broj zaposlenih povećao za 62.450 sprovođenjem aktivnosti za meru 2.3.2 prepostavili smo da bi u programima dodatnog obrazovanja, programima subvencija za zapošljavanje i programima celoživotnog učenja trebalo obuhvatiti toliki broj žena uz prepostavku da su efekti na zapošljavanje 100%.

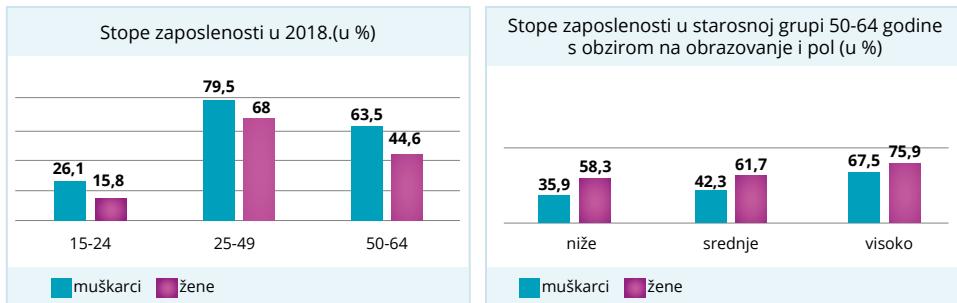
A šta kažu podaci? U 2018. godini programima koji su navedeni u NAP obuhvaćeno je 8.267 žena od kojih se zaposlilo 3.452. Za realizaciju ciljne vrednosti uz isti obuhvat na godišnjem nivou i iste efekte bilo bi potrebno osamnaest godina.

Mere aktivne politike zapošljavanja	Realizacija tokom 2018. godine		Zaposlena lica tokom 2018. godine		Ostvareni efekat na zapošljavanje i zapošljivost (%)
	ukupno	žene	ukupno	žene	
Program stručne prakse	5.502	3.608	898	594	16,27
Program sticanja praktičnih znanja za nekvalifikovana lica, viškove zaposlenih i dugoročno nezaposlene	855	495	855	495	100
Funkcionalno osnovno obrazovanje odraslih	1.289	753	10	3	0,78
Specijalističke informatičke obuke	778	192	33	7	4,24
Obuka za tržište rada	1.244	824	128	68	10,29
Obuka na zahtev poslodavca - za nezaposlene	539	408	386	298	71,61
Subvencija za zapošljavanje nezaposlenih lica iz kategorije teže zapošljivih	3.800	1.987	3.800	1.987	100
<b>UKUPNO</b>	<b>14.007</b>	<b>8.267</b>	<b>6.110</b>	<b>3.452</b>	<b>/</b>

Izvor: Izveštaj o realizaciji Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja za 2018. godinu<sup>112</sup>

Šta su nam pokazali podaci o položaju starijih žena na tržištu rada? Rodni jaz u stopama zaposlenosti najveći je u starosnoj grupi od 50 do 64 godine. Rodni jaz među zaposlenima starosti 15-64 godine prisutan je bez obzira na obrazovanje, pri čemu su žene sa i bez završene škole u najnepovoljnijem položaju .

112 Zaključak Vlade, 05 Broj: 101-4813/2019 od 16. maja 2019. godine.



Izvor: Eurostat, LFS database; prikaz autora

U sedmom koraku, „**Kako stvoriti argumente**“, najpre se treba podsetiti svrhe javnih politika. Da li je nacrt akcionog plana ispunjava? Da li će njegovom primenom ženama biti omogućeno da uživaju sva ljudska prava kao i muškarcima, počev od prava na pravične i povoljne uslove rada, preko prava na adekvatan životni standard i socijalnu zaštitu do prava na najbolje moguće fizičko i psihičko zdravlje?

Dobru polaznu osnovu za stvaranje argumenata može da vam pruži evaluacija prethodnog akcionog plana. Tom evaluacijom je, između ostalog, ocenjeno da „nisu vidljivi efekti u odnosu na promene u stanju rodne ravноправности među marginalizovanim društvenim grupama, čak ni unutar grupe žena sa sela koje su stavljene u središte određenih intervencija planiranih NAP-om, naročito u odnosu na druge marginalizovane grupe žena koje određene mere sporadično pogađaju (kao što su Romkinje u aspektu ranih brakova ili žene sa invaliditetom u pogledu određenih zdravstvenih usluga, i slično)“<sup>113</sup>. Takođe, ova evaluacija pruža dobar metodološki okvir za analizu nacrtta akcionog plana, jer je uspešnost prethodnog posmatrala kroz kriterijume: relevantnosti (da li se rade prave stvari), delotvornosti (da li se postižu ciljevi), efikasnosti (koliko se dobro resursi koriste), uticaja (kakve se promene izazivaju) i održivosti (da li će rezultati trajati)<sup>114</sup>. Primera radi, delotvornost prethodnog akcionog plana ocenjena je vrlo nisko, jer u mnogim oblastima u 2018. godini nisu ostvareni očekivani rezultati<sup>115</sup>. Slično tome, i ovde možete postaviti pitanja u pogledu delotvornosti, odnosno šanse da ciljevi budu postignuti predloženim merama i aktivnostima. Recimo, da li se može očekivati da će posebni cilj 2.1 „Ravnoprav-

113 Finalni izveštaj evaluacije Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravноправност Republike Srbije, str. 86. Dokument je dostupan putem linka: <https://www.secons.net/files/publications/99-publication.pdf>

114 U pitanju su kriterijumi Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD. Više informacija o ovoj metodologiji možete pronaći putem linka: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

115 Finalni izveštaj evaluacije Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravноправnost Republike Srbije, str. 8.

no učešće žena i muškaraca u roditeljstvu i ekonomiji staranja“ biti postignut merama poput mere 2.1.1 „Povećati korišćenje roditeljskog odsustva od strane očeva“ i mere 2.1.2 „Kreirati dostupne i pristupačne nove usluge za brigu o deci, starijima i osobama sa invaliditetom“? Pritom, da li se to može očekivati ukoliko su ciljane vrednosti pokazatelja određene na vrlo niskom nivou, kao u slučaju pokazatelja „povećan broj očeva koji koriste odsustvo radi nege deteta“, čija je početna vrednost „300“ u 2018. godini, a ciljana vrednost „400“ u 2019. godini, odnosno „500“ u 2020. godini.

Ovde je korisno podsetiti se svrhe analize efekata propisa. U nju, između ostalog, spada i međusobno usaglašavanje dokumenata javnih politika i propisa. Zbog toga ovde možete kao argument postaviti pitanje na koji način će biti moguće međusobno usaglasiti dokumente javnih politika i propise u oblasti rodne ravnopravnosti kada se sa usvajanjem Zakona o rodnoj ravnopravnosti kasni već četiri godine (Akcionim planom za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava kao rok za njegovo usvajanje utvrđeni su prvi i drugi kvartal 2016. godine). Ovaj argument možete potkrepliti i ocenom Evropske komisije u izveštaju o Srbiji za 2019. godinu da je usvajanje ovog propisa „ozbiljno odloženo“<sup>116</sup>. Pored toga, kao što smo već pomenuli, možete se osvrnuti i na nalaze drugih međunarodnih institucija i organizacija. Kao što je već rečeno, u nacrtu akcionog plana nisu adekvatno formulisane mere i aktivnosti kako bi se odgovorilo na primedbe Komiteta UN za eliminisanje diskriminacije žena.

---

### PRIMER ARGUMENTA PODNETOG U OKVIRU JAVNE RASPRAVE

Organizacija Autonomni ženski centar formulisala je sledeći argument koji se odnosi na posebni cilj 1.5 „Povećana sigurnost žena od rodno zasnovanog nasilja, nasilja u porodici i partnerskim odносима: „Nisu uzeta u obzir Zaključna zapažanja UN Komiteta za eliminaciju žena (CEDAW/C/SRB/CO/4, od 8. marta 2019. Iako je AP, odnosno navedeni posebni cilj i mere, uslovlijen sadržajem Strategije, aktivnosti u okviru mera morale bi više da se referiraju na preporuke međunarodnih tela, jer su one nastale sagledanjem nedostataka u primeni međunarodnih ugovora i standarda u oblasti zaštite i podrške ženama sa iskustvom nasilja (rodno zasnovanog nasilja)“.

---

U osmom koraku, „**Kako formulisati rešenja**“, najvažniji aspekt tiče se toga da, ukoliko učestvujete u zvaničnoj javnoj raspravi, rešenja formulišete na način kako je to propisano obrascem. U slučaju nacrta akcionog plana, obrascem je

---

116 Radni dokument Komisije: Republika Srbija – Izveštaj za 2019. godinu, str. 30.

utvrđeno da se, osim naziva, odnosno ličnih podataka i kontakt podataka za-  
interesovane strane, navedu: naziv mere, indikatori i aktivnosti na koju se daju  
primedbe, primedbe i predlog za izmenu i obrazloženje<sup>117</sup>.

Svakako, i ukoliko nije sprovedena analiza efekata nacrta javne politike na društvo, kao što je to slučaj sa ovim dokumentom, potrebno je voditi računa o formalnom izražavanju, konciznosti i relevantnosti prilikom formulisanja rešenja u alternativnoj analizi. To, pre svega, znači da treba da navodite jasne reference na dokument koji komentarišete, uključujući i, po potrebi, broj stranice. Dalje, potrudite se da svaki argument, odnosno rešenje koje predlažete, bude izraženo u najviše dve-tri rečenice. Na primer: „Nije realistično očekivati da će u okviru mere 1.5.3: *Obezbediti uslove za održive, kontinuirane, dostupne usluge ženskih i feminističkih udruženja specijalizovanih za podršku ženama u situaciji nasilja* za pokazatelj *Broj specijalizovanih usluga za žene žrtve nasilja koje pružaju ženska udruženja uz podršku javnih sredstava* vrednost porasti od neodređene bazne vrednosti u 2018. godini na vrednost „15“ u 2019. i 2020. godini, s obzirom na to da predviđene aktivnosti 1.5.3.1., koja se odnosi na izradu preporuka jedinicama lokalne samouprave i 1.5.3.2., koja se odnosi na ustanovljavanje i dodeljivanje godišnjih nagrada za JLS nemaju neophodan nivo obaveznosti i uticaja za postizanje navedenih rezultata“. Posebno je važno prilikom formulisanja rešenja voditi računa o tome da se koriste relevantni termini i rešenja koja su već prepoznata postojećim dokumentima javnih politika, odnosno propisima.

## PRIMER POGREŠNOG REŠENJA FORMULISANOG U OKVIRU JAVNE RASPRAVE

Organizacija „Čuvari ravnopravnosti“ formulisala je rešenje prema kojem bi reč „femicid“ trebalo da bude zamenjena formulacijom „ubistava i samoubistava u nasilju u porodici“. Predlagač je zanemario formalan argument da je pojam „femicid“ jedan od osnovnih pojmoveva koje koristi sama nacionalna strategija. Predlog je odbijen uz sledeće obrazloženje: „Primedba nije prihvaćena jer je femicid rodno zasnovano ubistvo, koje muškarci vrše nad ženama, devojčicama, pa i bebama ženskog pola. Da bi se neko ubistvo okarakterisalo kao femicid, učiniocu mora biti relevantan pol žrtve, tj. upravo činjenica da je žrtva žena. Femicid je zločin protiv žena, motivisan mržnjom prema ženama, prezriom i osećajem nadmoći, u kom učinilac misli da ima pravo da oduzme život ženi. Zbog toga se posebna

pažnja mora posvetiti upravo femicidu, kao rodno zasnovanom ubistvu žena. Aktivnost je usmerena na realizaciju posebnog cilja AP koji je usmeren na povećanu sigurnost žena od rodno zasnovanog nasilja, nasilja u porodici i partnerskim odnosima”<sup>118</sup>.

---

U devetom koraku „**Kako se izboriti za rešenja**“ predstoji vam borba da predlozi za poboljšanje NAP-a uđu u konačnu verziju. Ako ste u toku konsultacija stekli utisak da su predlagači odbacili bez valjane argumentacije vaše predloge, treba da osmislite plan javnog zagovaranja i da isplanirate aktivnosti kako biste pridobili što više saveznika i smanjili uticaj protivnika.

Mera 2.6.4: „Povećana dostupnost zdravstvenih usluga za žene i muškarce iz ruralnih područja“ je izuzetno značajna za ostvarivanje prava na zdravlje. Međutim, vrlo je upitno da li će navedena mera biti realizovana, budući da indikator rezultata „Procenat povećanja broja pacijentkinja/pacijenata koji su dobili zdravstvene usluge u ruralnim područjima“ nije formulisan kao specifičan i relevantan, a nije ni merljiv, jer nedostaje početna vrednost. Povećati za 10% odnosno 20% broj pacijenata koji su dobili zdravstvenu uslugu neće povećati dostupnost usluga ukoliko npr. samo 20% stanovnika iz ruralnih krajeva dobija zdravstvenu uslugu. Indikator 90% stanovnika ruralnih krajeva je indikator koji će ukazivati na realizaciju mere 2.6.4. Odsustvo početnih, kao i referentnih vrednosti onemogućava procenu potrebnih resursa tako da su sredstva za realizaciju aktivnosti ne samo nedovoljna, već različite lokalne samouprave dovode u neravnopravan položaj time što se jednaka sredstva dodeljuju svakoj lokalnoj samoupravi bez obzira na potrebe (verovatno je ovaj pristup izabran jer potrebe nisu ni utvrđene). Nije jasno zašto su predviđene aktivnosti „Organizovanje mobilnih timova zdravstvenih radnika/radnica koji će na šestomesečnom nivou obavljati specijalističke preglede u naseljenim mestima“ i „Organizovan besplatan prevoz za građane/graćanke iz ruralnih područja u cilju obavljanja lekarskog pregleda u skladu sa potrebama korisnika/ca“ koje su neefikasne, budući da je veća potreba za uslugama opšte medicine nego za specijalističkim uslugama.

---

<sup>118</sup> Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2019. do 2020. godine, str. 3. Dokument je dostupan putem linka: [https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sites/default/files/2019-09/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D1%81%D0%B0%20%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%20%D0%9D%D0%90%D0%9F%20%D0%A0%D0%A0%2020192020.doc\\_0.pdf](https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sites/default/files/2019-09/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D1%81%D0%B0%20%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%20%D0%9D%D0%90%D0%9F%20%D0%A0%D0%A0%2020192020.doc_0.pdf)

Aktivnost koja bi doprinela povećanju dostupnosti je organizovanje mobilnih ambulanti što bi mogla biti tema zagovaranja ukoliko ste organizacija koja radi sa korisnicima iz ruralnih krajeva.

Bez obzira koje aktivnosti zagovaranja ćete sprovoditi (lobiranje, komunikaciju sa medijima ili kampanje) neophodno je da pripremite podatke koji će ukazivati na uskraćenost stanovnika ruralnih krajeva za kvalitetnom zdravstvenom zaštitom. Neki od indikatora koji su vam nužni, a koje ste mogli prikupiti u prethodnim koracima su: broj sela u lokalnoj zajednici, broj stanovnika u selima prema starnosnim grupama, prosečna udaljenost do najbliže zdravstvene ustanove, broj stanovnika sa hroničnim bolestima, broj osoba sa invaliditetom, odnos broja poseta lekaru u prethodnih 12 meseci u urbanim i ruralnim krajevima, subjektivna procena zadovoljenja zdravstvenih potreba itd.

U poslednjem, desetom koraku „**Šta nakon sprovedene analize**“ trebalo bi da pratimo promene nakon usvajanja NAP-a, i da prikupimo podatke koji će nam pružiti sliku o napretku u postizanju ciljeva i mera definisanih u ovom dokumentu, na osnovu unapred određenih kriterijuma i definisanih indikatora.

Međutim, dva meseca pre isteka važenja akcionog plana, ali i važenja Nacionalne strategije za unapređenje rodne ravnopravnosti, NAP nije usvojen, tako da izrada plana praćenja nije svrsishodna.

Zbog toga ćemo, na kraju, pokušati da odgovorimo na jedno pitanje: Gde su u NAP-u žene koje pripadaju nekoj od ranjivih grupa, one čiji se glas ne čuje i koje su nevidljive, a mi bi kroz analizu efekata na društvo NAP-a trebalo da ih učinimo glasnijim i vidljivijima?

Od 22 pojedinačna cilja one se samo u tri pominju:

- 1.5. Povećana sigurnost žena od rodno zasnovanog nasilja u porodici i u partnerskim odnosima.
- 2.5. Žene i muškarci u ruralnim područjima aktivno i ravnopravno doprinosе razvoju i imaju ravnopravan pristup rezultatima razvoja.
- 2.6. Unapređen položaj višestruko diskriminisanih i ranjivih grupa žena.

Kada izostavimo indikatore u okviru posebnog cilja 1.5, u preostalom 21 posebnom cilju indikatorima rezultata žene iz ranjivih grupa pominju se osam puta:

- Procenat mladih majki koje su ispale iz obrazovanja, a koje su završile za počet stepen školovanja tokom primene AP-a, u odnosu na prethodnu godinu (mera 2.1.4)
- Procenat Romkinja koje stupaju u brak pre navršene 18 godine (mera 2.1.4)
- Udeo pripadnica ranjivih grupa u rukovodećim organima stranaka (mera 2.2.3)

- Procenat seoskih žena koje imaju zemlju u vlasništvu (mera 2.5.1)
- Broj zakonskih i podzakonskih akata koji prepoznaju žene kao posebno osetljivu grupu i uvode podsticajne mere ženama sa sela (mera 2.5.2)
- Procenat žena sa invaliditetom (polaznica obuka) koje imaju više informacija o važnosti očuvanja reproduktivnog zdravlja i pristupa pravima iz zdravstvene zaštite (mera 2.6.3)
- Procenat povećanja broja pacijentkinja/pacijenata koji su dobili zdravstvene usluge u ruralnim područjima (mera 2.6.4)
- Broj novoopremljenih regionalnih kliničkih centara za pružanje ginekoloških usluga ženama sa invaliditetom (mera 2.6.5)

Čitateljkama i čitaocima ostavljamo da interpretiraju navedene podatke.



СИР - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

316.722:316.653(036)  
316.653(036)

БРАДАШ, Сарита, 1964-

Водиц за анализу ефекта јавних политика на друштво /  
Сарита Bradaš, Ivan Sekulović. - Beograd : Fondacija  
Centar za demokratiju, 2020 (Beograd : Grafolik). - 98 str.  
: graf. прикази, табеле ; 24 cm

Тираž 250. - Напомене и bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-83675-32-6

1. Секуловић, Иван, 1977- [автор]  
а) Јавне политике -- Утицај -- Водичи  
б) Друштвене промене -- Јавно мњење -- Водичи

COBISS.SR-ID 23534089



[www.centaronline.org](http://www.centaronline.org)



fondacija centar za demokratiju



CentarOnline



CentarOnline