



Projekt

Partnerstvo za socijalnu uključenost

Vodič za analizu socijalnih utjecaja

Pripremio Predrag Bejaković, Institut za javne financije, Zagreb

Sufinancira Europska komisija, Opća uprava za zapošljavanje, socijalne poslove i jednake mogućnosti putem europskog programa *Progress*.



Koordinator projekta:
Institut za javne financije
Smičklasova 21, Zagreb
Tel: +385 1 4886 444
Fax: +385 1 4819 365
www.ijf.hr

Ovaj projekt sufinancira EU
Delegacija Europske komisije u RH
Trg žrtava fašizma 6, Zagreb
Tel: +385 1 4896 500
Fax: +385 1 4896 555
www.delhrv.ec.europa.eu

Europska komisija izvršno je tijelo Europske unije.

"Europsku uniju čini 27 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturnu raznolikost, toleranciju i osobne slobode. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica."

Vodič za analizu socijalnih utjecaja

Ovisno o lokalnim potrebama ostvarivanje brzog smanjivanja apsolutnog siromaštva zahtjeva snažnu specifičnu kombinaciju mjera postizanja gospodarskog rasta i preraspodjele - Bourguignon, 2004.

1. Uvod

Znanstvena i politička koplja u svijetu uvelike se lome oko učinkovitosti programa socijalne skrbi jer se često navodi da *socijalna skrb, poput mnogih drugih izraza plemenitih namjera, sadržava klicu kvarenja*. Formalno veliko izdvajanje sredstava za socijalne potrebe nije i jamstvo njihova djelotvornog usmjeravanja i korištenja. Učinkovitost programa socijalne skrbi pogotovo je loša u zemljama u tranziciji, u kojima se (mala raspoloživa) sredstva uglavnom nedovoljno dobro usmjeravaju na najugroženije društvene skupine.

Analiza socijalnih utjecaja odnosi se na istraživanje distribucijskih učinaka reformskih mjera na položaj ili blagostanje različitih socijalnih skupina, posebice siromašnih i ranjivih. Vodič u zastupanju višedisciplinarnog pristupa promjenama, objašnjava instrumente i metode ekonomske i socijalne analize. Iako je usmjerena na distribucijske učinke, analiza također razmatra pitanja održivosti i rizika političkih reformi koje prate siromaštvo i socijalne učinke političkih promjena.

Vodič je namijenjen u prvom redu osobama i institucijama koje odlučuju o raznovrsnim mjerama kao npr. o promjenama poreznog sustava, produžavanju ili skraćivanju trajanja razdoblja isplate naknada za vrijeme nezaposlenosti, povećanju iznosa ili broja korisnika naknade za uzdržavanje.

Takva analiza omogućava donositeljima odluka uzimanje u obzir kratko- i dugoročne posljedice mjera gospodarske i socijalne politike, njihov utjecaj na različite skupine u društvu i na društvo u cjelini. Nadalje, kroz analizu troškova i koristi (*cost-benefit analysis*) i utvrđivanje različitih scenarija ulaganja, procjenjuje se financijska ostvarivost i dugotrajna održivost socijalnog osiguranja i skrbi koje bi mogle biti lako narušene u uvjetima brze provedbe pojedinih mjera bez odgovarajućeg prethodnog razmatranja. Nadamo se da će Vodič također biti koristan i ostalim zainteresiranim – poput organizacija nevladinog sektora, građana i stručnjaka u području socijalnog osiguranja i skrbi te socio-ekonomskih analiza koji na tim pitanjima rade već niz godina ili se možda s njima susreću po prvi put.

Nakon *Uvoda*, drugi dio Vodiča objašnjava opće okruženje reformi u Hrvatskoj. Treći je dio o definiciji analize i konceptualnom okviru. Četvrto poglavlje navodi 10 ključnih elemenata koje treba poštivati za uspješno provođenje analize. Vodič završava s poglavljem nazvanim *Put prema naprijed*. U dodatku je izložen mogući kraći primjer procjene socijalnog utjecaja sa standardnim pitanjima na koje je potrebno odgovoriti.

2. Opće okruženje

Opseg, širina i dubina reformi tijekom 1990-ih gotovo da nisu zabilježeni u donedavnoj ekonomskoj povijesti. Skoro sve zemlje su u svom razvoju pojačale otvorenost i konkurentnost svojih gospodarstava, snizile inflaciju, težile smanjivanju fiskalnog deficita, nastojale smanjiti utjecaj države u gospodarstvu, ukidale ograničenja aktivnostima privatnog sektora te stremile postizanju više tržišnih elementa u financijskom sektoru. U svijetu se povećao broj demokratskih zemalja a znatno su se poboljšali socijalni pokazatelji (posebice obveznog obrazovanja i zdravlja djece). Mnogi su ekonomisti početkom 1990-ih vjerovali da će takav razvoj, praćen s povoljnim međunarodnim okruženjem - poput stabilnih cijena roba, brzog rasta međunarodne trgovine i obilja kapitalnih tokova i ulaganja – pomoći zemljama u razvoju da prevladaju "izgubljeno desetljeće" 1980-ih i vrate se na put trajnog gospodarskog rasta. Rezultati su ipak neočekivani. U nekim su slučajevima bili mnogo bolji i od najoptimističnijih očekivanja, dok u drugima nisu ostvarena predviđanja. U mnogim zemljama i regijama u svijetu, liberalizacija gospodarstva i usmjerenost na svjetsko tržište i izvoz omogućili su spektakularan gospodarski rast, smanjivanje siromaštva i društveni napredak.

Malo je vjerojatno da će tržište samo po sebi omogućiti društveno blagostanje i pravednost. Država mora biti odlučna u smanjivanju siromaštva i nejednakosti, a da bi to ostvarila treba imati transparentan i pravedan sustav socijalne zaštite koji se temelji na uključenosti svih građana i nepostojanju diskriminacije. Potrebno je osnažiti socijalnu sigurnosnu mrežu kroz bolje usmjeravanje i praćenje programa socijalne skrbi, jačanje nevladinih organizacija u pružanju socijalnih usluga, decentralizaciju nekih socijalnih usluga, bolje ciljanje socijalne pomoći te bolje utvrđivanje politike zapošljavanja. Najvažniji cilj socijalne politike mora biti mogućnost novog zapošljavanja ili povratak u svijet rada.

Prema iskustvima iz mnogih zemalja, posve je očito da uspješno ublažavanje siromaštva zahtjeva usku suradnju javnog i privatnog sektora jer nijedan od njih sâm neće u tome biti učinkovit. Također je važna jasna podjela nadležnosti i odgovornosti te poboljšanje u sustavu izvještavanja, praćenja i poticanja. Uspješan program traži suradnju svih zainteresiranih, široki konsenzus i opće spoznavanje da ublažavanje siromaštva i pospješivanje socijalne slike nije kratkotrajna zadaća nego zahtjeva upornost i strpljivost svih sudionika.

Socijalna slika društva, siromaštvo i socijalna isključenost su bez sumnje višedimenzionalni. Oni su dinamični, složeni, određeni postojećim institucijama te prostorno i spolno uvjetovani. Pojavni oblici siromaštva i socijalne isključenosti razlikuju se prema socijalnim skupinama, vremenu, mjestu i zemlji. Siromaštvo i socijalna isključenost mogu se razlikovati ovisno o spolu, etnitetu, dobi, mjestu (ruralno nasuprot urbanome), te prema izvoru dohotka. Kako su te pojave složene, pravednost i održivi razvoj nužno zahtijevaju mjere koje potiču socijalnu uključenost, osnaživanje i/ili sigurnost kako bi se mogli iskoristiti dobici ekonomskog razvoja.

3. O analizi socijalnih utjecaja

3.1 Što je analiza socijalnih utjecaja

Analiza socijalnih utjecaja (ASU) najbolje se može razumjeti kao istraživanje djelovanja s ciljem informiranja o mogućem odabiru političkih odluka i mjerama, prije nego kao neki poseban alat ili metoda. Ovisno o temi koju istražuje ta analiza koristi različite alate iz mnogih drugih područja znanosti. ASU uzima u obzir predviđene i nepredviđene posljedice različitih politika i mjera ne samo onih izravno usmjerenih na smanjivanju siromaštva. Ambicije ASU-e su pospješiti određivanje mjera te aktivnosti na ocjenjivanju učinaka političkih odluka na blagostanje različitih društvenih skupina, s naglaskom na siromašne i ranjive, pri čemu blagostanje uključuje dohodovnu i nedohodovnu dimenziju. Pozornost je usmjerena u prvom redu na siromašne i socijalno isključene skupine, ali ne isključivo jer pokatkad od promjena u politici i mjerama najviše gube (politički utjecajni) nesiromašne skupine.

ASU nije novi program jer se već godinama provode ocjene utjecaja političkih promjena. Tako se iz prijašnjih iskustava i stečenog znanja mogu izvući mnoge vrijedne spoznaje. Ipak, razmjerno su bili rijetki prijašnji pokušaji identificiranja distribucijskih učinaka mjera i njihovog utjecaja na siromašne osobe.

3.2 ASU u političkom ciklusu i njezine uloge

Odluku o tome koje su reforme prikladne za ASU-u potrebno je donijeti u skladu sa stavovima nacionalne politike, koji se očituju u strategijama razvoja te u političkom okviru i dokumentima kao što je Strategija smanjivanja siromaštva. To se odnosi na svaku reformu, bez obzira je li usmjerena na ublažavanje siromaštva ili ne.

Svaka reforma politike i mjera ima svoj vlastiti ciklus pregovaranja, odlučivanja, provedbe i evaluacije u kojima je potrebno što je moguće više uključiti ASU-u. Drugim riječima, "proizvodnja" ili politički proces stvaranja javnog dobra obuhvaća političku raspravu, zakonodavne odluke, pitanja upravljanja od strane nadležnog državnog tijela, pregovaranja i dodjelu financijskih sredstava, *isporuku* do razine korisnika i zadovoljstvo primatelja – koje se očituje u postupcima glasovanja ili potpunom uvidu javnosti.

ASU ima nekoliko uloga u pospješivanju socijalne slike i određivanju mjera:

- Pruža jamstvo da su utvrđene i jasne pretpostavke o cjelokupnoj povezanosti siromaštva i reformskih odluka.
- Osigurava da se mjere ne ocjenjuju isključivo na temelju dugotrajnih agregatnih ekonomskih učinaka nego se jednaka važnost daje i socijalnim učincima.
- Ispituje društvene mogućnosti, ograničenja i moguće utjecaje koji su relevantni za projekt.
- Jasno određuje ulogu nadležnih institucije i korisnika u oblikovanju i provedbi projekta.

- Poboljšava kvalitetu podataka i unaprjeđuje kvalitetu rasprave o reformama, otvarajući mogućnosti neposredne rasprave između mnogobrojnih zainteresiranih strana, posebice između (i unutar) tijela državne vlasti, građanskog društva i donatora;
- Pomaže da korisnik jasno utvrdi svoja očekivanja i prati predviđene socijalne učinke i rizike.

3.3 ASU načela: stečena iskustva iz raznovrsnih okruženja

U svom ostvarivanju ASU treba poštivati sljedećih sedam načela vezanih uz dobru praksu.

1. Imati središnju ulogu u postupku određivanja mjera:

a. *na početku* (za informiranje o odabiru mjera) - kako bi se na temelju prikupljene evidencije mogao provesti mogući odabir mjera i njihovo prilagođavanje te bi se mogla odrediti najbolja rješenja za postizanje željenog poboljšanja.

b. *tijekom* (za pospješivanje praćenja) - ASU može također imati koristan doprinos tijekom provedbe mjere s ciljem utvrđivanja i procjene utjecaja i odgovarajućeg prilagođavanja mjera.

c. *na kraju* (za naučene spoznaje) - ASU po završetku provedbe projekta može biti korisna pouka za buduće određivanje i oblikovanje projekta i mjera.

Analize tijekom ove tri faze trebaju biti pod međusobnim utjecajem kako bi se moglo ostvariti fina usklađivanje tijekom procesa reforme.

2. *Višedimenzionalni i dezagregirani pogled na siromaštvo* (upotrebom kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja¹, informacija i metoda iz više disciplina) i *procjena distribucijskih utjecaja na razne društvene skupine*. Za stjecanje potpunog uvida tih učinaka potrebna je kombinacija kvantitativnih i kvalitativnih podataka, a u analizi se mogu koristiti različiti socijalni, ekonomski, politički i institucionalni pristupi. Nužno je posebnu pozornost posvetiti pitanjima i problemima socijalne isključenosti, ranjivosti, rodne jednakosti i osnaženosti.

3. *Domaće vlasništvo i domaće vodstvo*. "Domaće vlasništvo" - tako da ga stanovnici smatraju *svojim*, a ne uvezenim ili dobrom nametnutim izvana - je jako važno ako se želi da uspješna analiza ima stvarni utjecaj na domaće političke rasprave i stekne podršku za usvojene odluke. Ipak, domaće je vlasništvo vrlo širok pojam rijetko jasno definiran. Nadalje, može ga se ostvariti na brojne načine. U sve rasprave o mogućoj ASU-a potrebno je uključiti domaće sudionike i zainteresirane strane te oni trebaju imati vodstvo u određivanju političkih pitanja koja će se analizirati i vođenju domaćih rasprava i nacionalnih strategija.

4. *Omogućiti uključenost širokog kruga domaćih sudionika i zainteresiranih strana (dionika)*. Domaće vlasništvo ASU procesa ne odnosi se samo na uključenost središnje vlasti, nego podrazumijeva i suradnju širokog kruga domaćih sudionika i zainteresiranih stranaka,

¹ Kvantitativni pokazatelji (brojevi i statističke informacije) su specifični i mjerljivi. Mogu se koristiti za pokazivanje početnog stanja i konkretnih činjenica i učinaka, kao što su financijski rashodi ili broj osoba koje sudjeluju u programu osposobljavanja i obrazovanja. Ti pokazatelji ipak često ne daju *širu sliku*. Kvalitativni pokazatelji (mišljenja i stavovi) odražavaju životno iskustvo pojedinaca i organizacija. Oni mogu biti važna mjera specifičnih sposobnosti i znanja, koja često nisu obuhvaćanja kvalitativnim pokazateljima.

poput informiranih predstavnika civilnog društva, privatnog sektora i zajednica koje će osjetiti učinke promjena. Za dobivanje uvida u stavove tih sudionika i stranaka biti će potrebno ostvariti proaktivni stav i pozorno učiniti potrebne napore te biti što je moguće više transparentan u njihovom informiranju.

5. *Biti u mogućnosti ostvariti veću transparentnost i odgovornost (accountability)* - ASU može poslužiti i kao sredstvo za povećanja transparentnosti političkih procesa te omogućiti sudionicima i zainteresiranim stranama pravo na zahtijevanje veće odgovornosti donositelja odluka i nositelja vlasti i donatora. Primatelji pomoći ili građanske skupine trebali bi biti u mogućnosti pozivati međunarodne donatore da pokažu učinke svojih donacija i pomoći na raspodjelu dohotka i ublažavanje siromaštva.

6. *Biti dio nacionalnih procesa i podržati razvoj domaćih kapaciteta* – Potrebno je izgraditi odgovarajuće domaće kapacitete za provođenje ASU procesa. Postupak naručivanja, upravljanja i provedbe ASU-a treba uključiti proaktivnu strategiju i proračun za razvoj domaćih kapaciteta među državnim ministarstvima i ustanovama, istraživačkim institutima i civilnom društvu.

7. *Biti praktičan i u skladu s potrebama* - ASU treba odgovarati potrebama i služiti se informacije koje su stvarno dostupne. Analiza se treba temeljiti na potrebama sudionika i zainteresiranih stranaka kao i na političkom okruženju, a ne na nastojanju za ostvarenjem nerealističnih ciljeva. ASU nužno ne zahtjeva vrlo složeno i sofisticirano modeliranje, nego upotrebu jednostavnijeg pristupa, korištenje dostupnog niza podataka i raspoloživih znanja u zemlji te primjenu iskustava iz svih raspoloživih izvora.

3.4 Konceptualni okvir i ulazne odrednice

Društvena i ekonomska stvarnost su bez sumnje složene i može ih se promatrati iz različitih uglova. Obično se navodi pet "ulaznih odrednica" za socijalne analize poput ASU-a:

Društvena različitost i rodna pitanja – Potrebno je istražiti kako je stanovništvo organizirano u različite društvene skupine na temelju statusa dobivenog po rođenju – etničkoj pripadnosti, spolu, mjestu života, jeziku, klasi ili nekim drugim obilježjima – koja su odabrana ili ostvarena. Dob, spol, etničko porijeklo, materinji jezik, rasa i vjerska pripadnost roditelja su one socijalne kategorije koje nisu stvar odabira nego su dobivene *po rođenju*. Društvena različitost uključuje i *ostvarena* obilježja, a ona su temeljena na obrazovanju, zanimanju, političkoj opredijeljenosti te druga socijalna obilježja ili članstva u društvenim organizacijama i pripadnost u pokretima.

Institucije, pravila i ponašanje – Društvene se skupine međusobno odnose na različite načine. Neke surađuju, dok se druge takmiče ili mogu biti u sukobu. Stoga je važno istražiti obilježja skupina, odnose unutar i između skupina te odnose tih skupina s javnim i privatnim (posebice tržišnim) institucijama. Također je bitno proučiti vladajuće norme, vrijednosti i ponašanja koja su se institucionalizirala kroz te odnose. Navedena analiza pomaže spoznavanju socio-kulturno okruženja u kojima se ostvaruju projekti i provode druge razvojne

intervencije. Analiza otkriva ne samo formalne organizacije i mreže, nego također i pravila - formalna i neformalna² - koja utječu na ponašanje unutar tih organizacija

Zainteresirane strane (dionici). Predmet analize trebaju biti interesi različitih zainteresiranih strana, organizacija ili pojedinaca koji na različite načine sudjeluju u procesu razvoja. To se odnosi i na one koji će vjerojatno biti pogođeni provedbom projekta kao i na skupine koje mogu imati utjecaj na projekt i provedbu njegovih mjera. Identifikacija i razdioba zainteresiranih strana u dvije glavne skupine – korisnike i one koji će snositi nepovoljne posljedice – presudna je u razmatranju siromaštva i socijalnih učinaka predloženih mjera.

Sudionici. Socijalna analiza istražuje mogućnosti i uvjete sudjelovanja u razvojnim procesima. Sudjelovanje se odnosi na opseg u kojem sudionici mogu utjecati na razvoj pridonoseći oblikovanju projekta, utječući na stavove javnosti i tražeći odgovornost javnih institucija u pružanju dobara i usluga. Sudjelovanje se također odnosi i na činjenicu u kojoj će mjeri siromašni ili isključeni stanovnici vjerojatno imati koristi od poboljšane dostupnosti javnih dobara i usluga. Uspješna ASU kao svoj sastavni dio treba obuhvaćati analizu izgradnje mogućnosti i sposobnosti - kapaciteta. U mnogim različitim projektima često postoji zabrinutost da koristi gospodarskog rasta nisu podjednako (ili dovoljno dobro) podijeljene na sve osobe u društvu pa da stoga treba više analizirati utjecaj reformi na siromašne stanovnike. U širenju znanja o utjecaju reformi, sudjelovanje ima središnju ulogu. Ono je povezano s posvećenošću sudionika ostvarenju ciljeva projekta čime se potvrđuje njihov osjećaj *vlasništva* nad projektom. Vlasništvo na projektom povratno određuje odlučnost zainteresiranih strana da sudjeluju u postizanju ciljeva projekta. Slab osjećaj vlasništva znači da se na navedene sudionike ne može računati, a takva nedovoljna posvećenost može se lako proširiti i na ostale zainteresirane subjekte. Iskustva su pokazala da su mobilizacija građana i njihovo sudjelovanje najučinkovitiji ako je u cijeloj zemlji i među mnogim društvenim skupinama stvorena široka složna koalicija odlučna za promjene.

Socijalni rizici. Na kraju, socijalna analiza proučava što može poći po krivu - za projekt, za korisnike i za društvene skupine – kada su uklonjena ograničenja i kada se ljudi takmiče za prilike koje su ostvarene provedbom projekta. Društvene napetosti ili sukobi između skupina sigurno mogu onemogućiti ostvarivanje projektnih ciljeva na sličan način kao što to može zanemarivanje političke ekonomije koja omogućava utjecajnim pojedincima i tijelima podrivanje ili prisvajanje koristi od projekta.

Ukratko, u Analizi se ispituje jesu li jasni društvene koristi i učinci te se određuje nadmašuju li koristi provedbe projekta moguće socijalne troškove. Analizom se također utvrđuju alternative projekta i određuju potrebni preduvjeti ostvarivosti studije i njezin oblik. Ako je pravilno iskorišteno pet ulaznih odrednica, tada bi provedena socijalna analiza

² Formalne institucije i pravila su kodificirani (zakoni, ustavi i raznovrsna regulativa) dok su neformalne institucije društveno ponašanje, i navike, kultura, društvene vrijednosti i druge norme ponašanja prihvaćene tijekom dugog vremenskog razdoblja. Jednaka formalna pravila nametnuta različitim društvima daju različite učinke. Osim općeg pitanja o odnosima formalnih i neformalnih pravila – koja mogu potaknuti ali i otežati gospodarski razvoj, postoji još i pitanje kako se donatori odnose prema neformalnim pravilima. U kojoj su mjeri oni svjesni neformalnih pravila te njihove važnosti i uloge, te u kojoj ih mjeri oni uzimaju u obzir? I koje su posljedice ako se neformalna pravila ne uzimaju u obzir?

istraživačkom timu trebala omogućiti planiranje projekta uz potpuno razumijevanje složenog društvenog okruženja.

3.5 Razumijevanje socijalnih utjecaja kroz ključna područja

Uz sve spomenuto, ASU pomaže da projekt bolje upotrijebi raspoloživu materijalnu i nematerijalnu imovinu zajednice, a to se postiže kroz sedam ključnih područja koje ASU obuhvaća:

Što se analizira – strategije smanjivanja siromaštva obično su usmjerene na pospješivanje rashodnih programa (posebice u zdravstvu, obrazovanju, izgradnji vodovodne i kanalizacijske mreže, cesta i infrastrukturnih objekata); institucionalne reforme u poboljšanju upravljanja (*governance*) (kao što su decentralizacija, reformi javnih službi i porezne reforme) te strukturne reforme (uključujući trgovinske reforme, privatizaciju, reforme financijskog i poljodjelskog sektora).

Koje se mjere blagostanja procjenjuju – Donedavno je dohodovna dimenzija blagostanja bila najvažniji predmet analiza siromaštva i preraspodjela, a ekonomski su se alati najčešće upotrebljavali u razmatranjima novčanih pokazatelja blagostanja. Sada se ipak sve veća pozornost usmjerava na nedohodovne pokazatelje blagostanja, siromaštva i socijalne isključenosti – poput pokazatelja ljudskog razvoja i društvenih mjera kojima se izražava rizik, ranjivost i socijalni kapital.

Čije se blagostanje analizira – ASU je usmjerena na razmatranje učinaka raspodjele na različite društvene skupine, s posebnom pozornošću na blagostanje siromašnih i ranjivih. Utjecaji na raspodjelu su bitni iz dva razloga. Prvo, promjene politika i mjera mogu imati izravni utjecaj na blagostanje siromašnih i/ili drugih društvenih skupina u nepovoljnom položaju. Razumijevanje utjecaja promjena politika i mjera na te skupine može pridonijeti pozitivnom informiranju kod oblikovanja politika i mjera. Drugo, učinci mjera na raspodjelu, čak i među onim društvenim skupinama koje nisu u nepovoljnom položaju, važna je zbog djelotvornosti te politike i pratećih mjera te njihove konačne održivosti.

Kako se prenose utjecaji – ASU u procjenjivanju učinaka raspodjele na siromaštvo oslanja se na razumijevanje "prijenosnih kanala" kroz koje se očituje promjena. ASU poznaje pet kanala: zapošljavanje (tržište rada), cijene (proizvodnja, potrošnja i plaće), imovina, pristup ili dostupnost (dobrima i uslugama) te transferi i porezi. Svi oni imaju nešto zajedničko – odražavaju transakcijske troškove koji se mogu izračunati uobičajenim instrumentima ekonomske analize trgovine. Svaka reforma politika i mjera imati će vjerojatno utjecaje preko više kanala koji će na različite načine utjecati na položaj pojedinih društvenih skupina.

Kako institucije utječu na učinke – Utjecaj reformi politike i mjera na ekonomske agente ostvaruje se preko institucija. Reforma može utjecati na institucije mijenjajući njihovu organizacijsku strukturu, ulogu i odgovornost ili pravila i poticaje, a isto tako mijenjajući tržišne poticaje – na primjer, ukidanje subvencija tvrtkama u državnom vlasništvu ili poticanje konkurencije. Mnoge reforme za svoju provedbu ovise o institucionalnim promjenama. To može podrazumijevati stvaranje novih organizacija ili promjenu pravila i poticaja za

ostvarivanje novih ciljeva kroz postojeće organizacije (na primjer, poboljšanjem suradnje među državnim tijelima i službama).

Kada se utjecaji ostvaruju – Najvažniji izazov pred ASU-om je shvatiti da određene politike i mjere mogu utjecati na pojedine društvene skupine na posve različit način. To je u velikoj mjeri i stoga što je za neke od promjena u ekonomskim uvjetima i ponašanju potrebno dosta vremena. Nešto nepromjenjivo u kratkom roku dugoročno se može izmijeniti i obratno. Razumijevanje i objašnjavanje kako kratkoročni gubici mogu u dugom roku postati dobici za promatranu društvenu skupinu ili kako se neposredna korist može pretvoriti u moguću buduću štetu su značajni izazovi koje treba predvidjeti prilikom provedbe ASU-a.

Koji su rizici neočekivanih ishoda – Socijalna analiza pomaže procijeniti moguće učinke, utjecaje i socijalne rizike koje je potrebno razmotriti kod određivanja projekta. Nadopunjavajući ekonomske i institucionalne analize, socijalna analiza procjenjuje vjerojatnost da će projekt biti socijalno održiv, da će se njegove društvene koristi i ekonomske mogućnosti osjetiti u cjelokupnom društvu te da će pridonijeti razvojnim ciljevima zemlje i smanjivanju siromaštva. Oblikovanje reforme temeljeno je na suštinskim pretpostavkama o promjenama ponašanja ključnih institucionalnih i ljudskih čimbenika. Ako nisu ostvarene te pretpostavke, upitno je postizanje reformskih učinaka. Presudni sastavni dio ASU-a je pravovremeno poimanje i (javno) obznanjivanje ključni pretpostavki za uspjeh reformske politike i mjere. Pretpostavke moraju jasno odrediti kakvo se ponašanje očekuje od ekonomskih agenata i institucija te kako bi se utjecaji politike i mjere trebali prenijeti na kućanstva.

4. Elementi dobre procjene socijalnih utjecaja

Postoji 10 ključnih elemenata koje treba poštivati kod provođenja ASU-e. Neki od njih su spomenuti i objašnjeni u ranijem tekstu pa ćemo veću pozornost usmjeriti na one koji su novi.

1. *Pitati prava pitanja* – kod utvrđivanja reformi koje će biti predmet analize potrebno je znati *što se treba i želi pitati*. Vjerojatno nije realno analiziranje svih reformi u razvojnim planovima i strategijama, pa je stoga potrebno suziti broj reformi odabranih za analizu na ostvariv broj. Nakon odabira reformi koje će biti predmet ASU-a, drugi korak je odlučivanje o ključnim pitanjima za analizu. To zahtjeva razumijevanje temeljnih problema koje bi reforma trebala riješiti.

2. *Utvrđiti zainteresirane strane* – Rano i pravovremeno utvrđivanje važnih zainteresiranih strana je presudno jer odabir politike i mjere na različite načine utječe na sudionike ili ekonomske agente. U cijelom ASU procesu nužno je naglasiti potrebu participativnog pristupa djelovanje *od dolje prema gore* umjesto ovisnosti o pristupu *odozgo prema dolje* u kojem država ostvaruje analize i provodi mjere.

3. *Razumjeti prijenosne kanale* – Jednom kada su utvrđene zainteresirane strane, sljedeći korak u provođenju ASU procesa je određivanje prijenosnih kanala putem kojih se očekuje da će pojedinačne promjene politika i mjera utjecati na različite društvene skupine (što je već spomenuto u 3.5). Neke reforme politika i mjera mogu imati pretežno *izravne* utjecaje, odnosno one utjecaje koji neposredno proizlaze iz provedbe same reforme. Promjene mogu imati i značajne *neizravne* utjecaje, to jest one koji su uslijedili kroz neke druge kanale izvan same promjene politika i mjera.

4. *Procjenjivati institucije* – Kako je već izloženo, institucije uvelike određuju utjecaj koji politike i mjere imaju na siromaštvo i blagostanje različitih kućanstava ili skupina. Institucije posreduju u prijenosu određenih utjecaja politika i mjera na stanovništvo.

5. *Prikupljati podatke i informacije* – Važan dio ASU procesa je procjena potreba za podacima i raspoloživosti podataka te planiranje pojedinih faza budućeg prikupljanja podataka. Određivanje potrebe za podacima ostvariti će se mnogo lakše ako su unaprijed odabrana politička pitanja koja se žele razmotriti te određene zainteresirane strane i mogući prijenosni kanali. Obično se navode četiri moguća koraka: neposredno prikupljanje (*mapping out*) željenih podataka za ASU-u; iskorištavanje raspoloživih podataka i analiza; unaprijed prihvaćanje svih ograničenja vezanih uz potrebne podatke za ASU-u; i rješavanje ograničenja kako ona ne bi postojala u budućnosti. Analize siromaštva i socijalnih učinaka mogu biti izuzetno intenzivne i zahtjevne u pogledu potrebnih podataka. U pristupu podacima i metodama, korisno je razlikovati instrumente prikupljanja podataka (na primjer upitnike sa zatvorenim i otvorenim pitanjima); vrste podataka (numerički i nenumerički); i metode vezane uz analizu podataka (kvantitativne ili kvalitativne).

6. *Analizirati utjecaje* – Mogu se istaknuti četiri čimbenika koji će odrediti odabir pristupa ili instrumentarij što bi se trebao upotrijebiti u analizi siromaštva i distribucijskih posljedica

predviđene reforme: 1. važnost posrednih učinaka, 2. raspoloživost podataka, 3. raspoloživo vrijeme i 4. kapacitet.

ASU može koristiti različite metode i instrumente od kojih mnogi zahtijevaju kombinaciju poznavanja i vještina različitih disciplina (na primjer, makroekonomije, mikroekonomije, fiskalne socijalne i političke analize). Kad god je to moguće, savjetuje se integrirati ekonomske i socijalne analize kako bi se ostvarila dublja i sveobuhvatna analiza. Postoje različiti socijalni i ekonomski instrumenti za ASU-u ovisno o kojoj se reformi radi.

Nadalje, postoje mnogobrojne *analize neposrednih učinaka* – jednostavna procjena tko je izravno pogođen promjenama politika i mjera te koliko je pogođen, i *analize ponašanja* – koje uključuje ekonomski instrumentarij koji ide dalje od analize izravnih učinaka kako bi se spoznale promjene u ponašanju kućanstava i ekonomskih agenata.

7. *Razmotriti mogućnosti unapređenja i mjere nadoknade* – Kako se kod provođenja reforme javljaju gubitnici, ASU može pri određivanju politike i mjera pružiti spoznaje da se ostvari odabir sa što je moguće manje gubitnika, odnosno da nepovoljni učinci budu što manji. Bolje shvaćanje nepovoljnih učinaka također može pomoći pri oblikovanju odgovarajućih mehanizama nadoknade. Na primjer, država koja pokušava smanjiti proračunski teret snižavanjem proizvodnih cijena, može nepovoljno utjecati na proizvodnju i nadalje ugroziti programe socijalne skrbi. U mnogim zemljama mogući nepovoljni učinci na siromaštvo mogu uzrokovati nevoljnost dijela nositelja državne vlasti i drugih zainteresiranih strana da podrže različite reforme.

8. *Procijeniti rizike* – Važno je uzeti u obzir rizik da se neke od pretpostavki provedene analize možda neće dogoditi. Taj proces može pružiti daljnje uvide u odabir politike i mjera te njihovo oblikovanje i slijed. Analiza rizika razmatra pitanje što bi moglo poći po krivu kako bi se spriječilo ostvarivanje namjeravanih reformskih ciljeva i učinaka.

9. *Utjecaj praćenja i procjenjivanja* - Presudno je od samog početka razmišljati o sustavu praćenja i unapređenja društvene odgovornosti (*accountability*) i *ex-post* ocjenjivanju učinaka. U tome je potrebno imati na umu neke posebne čimbenike u okviru ASU-e predviđenih za određenu vrstu reforme. Kako je navedeno, praćenja i procjenjivanja trebaju potaknuti društvenu odgovornost i transparentnost odlučivanja pa stoga mogu pomoći pospješivanju osjećaja vlasništva nad reformom.

10. *Potaknuti raspravu o politici i mjerama te zaključke ugraditi u odabrane prijedloge* – Određivanje mjera nije jednostavan tehnički postupak nego je isto i politički. ASU pruža tehničke parametre za donošenje odluka temeljeno na pokazateljima, nudi donositeljima odluka spoznaju o tome što je ostvarivo i koji su mogući učinci i utjecaji predloženih mjera i reformskih aktivnosti. Razumijevanje problema putem šireg uključivanja pojedinih dijelova društva i kroz rasprave i participativni pristup je važno jer se time povećava osjećaj javnosti o vlasništvu nad projektom i osigurava voljnost i odlučnost sudionika na njegovoj provedbi i održivosti.

5. Zaključak: put prema naprijed

U protekla se dva desetljeća uvelike promijenila uloga socijalnih analiza u smanjivanju siromaštva i socijalne isključenosti. Vodič za analizu socijalnih utjecaja pružio je uvodni pregled ključnih sastojnica koje trebaju uzimati u obzir nositelji projekata smanjivanja siromaštva i poboljšavanja socijalne slike kada razmatraju odabir i oblik pojedinih mjera. Vodič ističe potrebu prethodnog (*ex-ante*) razmatranja mogućih utjecaja pojedinih reformi na siromaštvo i društvo u cjelini pri čemu je nužno to činiti mnogo sustavnije nego što se to dosad činilo. Također se zauzima praktičan stav da pristupi i metode trebaju biti bolje prilagođeni specifičnim lokalnim uvjetima i okruženju. Osim toga, utvrđuje se što je moguće kroz *ex-ante* analize i naglašava potreba osiguranja stalnog praćenja, analiziranja, procjenjivanja i prilagodbe politike i mjera tijekom vremena. Nadalje, Vodič pruža kratak pregled nekih alata i metoda koji se koriste u spoznavanju procjene socijalnih utjecaja kroz najvažnija područja vezana uz promjenu politike i mjera. U poglavlju 4 navode se 10 ključna elementa koje analitičari i donositelji odluka trebaju uzeti u obzir kod izrade ASU-e. Pritom se pokušalo upozoriti na alate kojima se služe ekonomisti i istraživači u društvenim znanostima te ih najkraće prikazati. Primjena tih oruđa na operativno okruženje upotrebom višedisciplinarnog pristupa voditi će bogatijem i integralnom razumijevanju utjecaja politike i mjera. Ujedno zbog značajnih razlika između pojedinih reformi s obzirom na probleme koji se rješavaju, prijenosne kanale i raspoložive podatke, odabir alata i korištenih metoda za ASU-u jako će se razlikovati od slučaja do slučaja. Drugim riječima, ne postoji jedinstvena metodologija koja bi se mogla primjenjivati u svim vrstama procjena i reformi.

Završna poruka: Zašto je važna Analiza socijalnih utjecaja? – Tako bi se trebali osnažiti siromašni da bi mogli učinkovito ostvariti svoju ulogu u društvenom razvoju i izlasku iz nezavidnog položaja. U osnaženom pristupu razvoju siromašni stanovnici su ključni resurs i partner koji treba svojim znanjem, sposobnostima, odlučnošću i čvrstom voljom prekinuti začarani krug siromaštva. Nitko nema veće koristi od smanjivanja siromaštva od samih siromašnih. Izazov je ukloniti zapreke koje im stoje na tom putu, ulagati u njihovu materijalnu imovinu i ljudske potencijale te povećati njihov pristup mogućnostima.

Dodatak I.

Obično se navodi šest različitih skupina alata i metoda za Analizu socijalnih utjecaja:

1. Analiza zainteresiranih strana (dionika) i sudionika
2. Analiza institucija
3. Analiza utjecaja – socijalni alati (analiza socijalnih utjecaja, procjena korisnika, procjena sudionika u ublažavanju siromaštva, alati za procjenu socijalnog kapitala i analiza ponude)
4. Analiza utjecaja – ekonomski alati (alati analize izravnog utjecaja, modeli promjene ponašanja, modeli parcijalne i opće ravnoteže i alati povezani s mikroekonomskom raspodjelom i promjenama ponašanja uzrokovanim makroekonomskim okruženjem ili modelima)
5. Procjena rizika (procjena socijalnih rizika i analiza scenarija)
6. Praćenje i procjenjivanje

U daljnjem tekstu navodimo kratak primjer ASU-e: uvođenje aktivacije u politiku zapošljavanja i programa naknade uz rad (*workfare* - zbog jednostavnosti u tekstu koristimo engleski izraz), u Hrvatsku.

Ekonomski i socijalni alati procjene socijalnih utjecaja

Tablica 1. Naziv programa Učinci uvođenje aktivacije u politiku zapošljavanja i programa naknade uz rad

Što je to?		Sustav ulaznih podataka, praćenja i analiza ponašanja i radne aktivacije dugotrajno nezaposlenih osoba i korisnika u sustavu socijalne skrbi.
Za što se može koristiti?		Za provjeru traže li te osoba aktivno posao te teže poboljšanju svoje zapošljivosti.
Što to pokazuje?		Kako uvođenje obveze aktivacije utječu na ponašanje određene skupine nezaposlenih osoba.
Komplementarni alati		Analiza ponude može se kombinirati s anketom radne snage Institucionalna analiza i analiza sudionika i zainteresiranih strana mogu pomoći stjecanju pouzdanih pretpostavki o ograničenjima u ponašanju zaposlenih osoba i strukturi poticaja na tržištu rada.
Ključni elementi		Javne službe za zapošljavanje (Hrvatski zavod za zapošljavanje u Hrvatskoj - HZZ) izložene su dilemi što boljeg zadovoljavanja potreba poslodavaca te zapošljavanja teško zapošljivih osoba i njihovog motiviranja na zapošljavanje. Posve slobodne snage djelovanja vjerojatno će marginalizirati dugotrajno nezaposlene (jer su oni često najmanje privlačni kandidati za posao). Prema programu naknade uz rad (<i>workfare</i>) radno sposobni pojedinci dobivaju novčanu pomoć samo ako pristanu sudjelovati u programima zapošljavanja i prihvate ponuđeni posao. <i>Workfare</i> je sustav kojim zahtijeva aktivnosti temeljene na radu kao uvjet za ostvarivanje naknada. Mnogo se i isključivo raspravlja o opravdanosti programa, a za mnoge to je pitanje o temeljnim društvenim vrijednostima. Glavni cilj predložene reforme sustava socijalne skrbi u Hrvatskoj je preoblikovanje programa i politike radnog aktiviranja korisnika kako bi oni napustili sustav socijalne skrbi i uključili se u svijet rada. Tehnike obuhvaćaju ekonometrijske analize podataka o blagostanju kućanstava i primljenim socijalnim naknadama u uvjetima modeliranja odgovora kućanstava kao što su promjene u ponudi radne snage.
Zahtjevi	Podaci/informacije	Podaci o važnim učincima za one nezaposlene i korisnike u socijalnoj skrbi koji su sudjelovali u programu u usporedbi s onima koji nisu. Podaci moraju uključivati važne ekonomske pokazatelje prije svega zapošljavanje i ostvareni dohodak sudionika programa, te druga obilježja poput povećanja zapošljivosti, izlaska iz siromaštva i slično.
	Vrijeme:	Nekoliko tjedana do nekoliko mjeseci ovisno o kvaliteti podataka i namjerama naručitelja.
	Sposobnosti i znanja:	Ekonometrijske i analitičke sposobnosti i znanja.
	Potrebni software :	EXCEL ili neki sličan drugi mikro-ekonometrijski program.
	Financijski trošak:	Ovisno o kvaliteti podataka i namjerama o intenzitetu istraživanja.
Ograničenja:		Statistički pokazatelji varijable ne obuhvaćaju neke zemljopisne i lokacijske odrednice (kao što su klima, kvaliteta lokalne uprave i drugo). Stoga može biti korisno dopuniti provedene analize takvim dodatnim podacima. Ujedno, kada se koriste tehnike koje simuliraju utjecaj reformi, obično se zanemaruju promjene ponašanja ili ih je teško pouzdano procijeniti.

Objašnjenje o uvođenju aktivacije u politiku zapošljavanja i programa naknade uz rad

Uobičajeni programi socijalne skrbi dopuštaju korisnicima novčane pomoći da izaberu broj radnih sati. Drugi je način naknada uz rad (*workfare*). Radno sposobni pojedinci dobivaju novčanu pomoć samo ako pristanu sudjelovati u programima zapošljavanja i prihvate ponuđeni posao. *Workfare* je sustav kojim se zahtijeva aktivnosti temeljene na radu kao uvjet za ostvarivanje naknada. Njime bi se trebalo osigurati da korisnici naknada u organizaciji svog života ostvaruju redoviti rad i da nemaju duge prekide u svojoj radnoj povijesti. Time bi ih se trebalo spriječiti da postanu obeshrabreni i nedisciplinirani, a trebala bi se povećati i njihova

zapošljivost. Program bi trebao potaknuti ljude na zapošljavanje u privatnom sektoru, te spriječiti nastanak ovisnosti o tuđoj pomoći. između pojedinca i zajednice; dok drugi to izjednačavaju s javnim ponižavanjem.

Najvažniji navodi su sljedeći:

Prednosti:

- (1) *Workfare je temeljen na obvezi reciprociteta* – u skladu sa stavom da su socijalna prava uvjetovana s obvezom rada.
- (2) *Workfare smanjuje rashode socijalne skrbi* jer se od korisnika zahtjeva radno aktiviranje.
- (3) *Ako se teže ostvaruje pravo na naknade, smanjuje se opterećenje sustava brojnošću korisnika te smanjuju troškovi jer se uspješnije suzbijaju zloporabe i rad na crno.*
- (4) *Sustav socijalne skrbi često se smatra kao način kvarenja radne etike. Workfare, s druge strane, omogućava stjecanje radnog iskustva i znanja i/ili povećanja radne discipline, pružajući im tako ostvarivanje neophodnih preduvjeta za bijeg iz siromaštva.*
- (5) *Workfare smanjuje ovisnost.*
- (6) *Workfare omogućava izlazak iz siromaštva.*
- (7) *Workfare može povećati sposobnost državne vlasti u pospješivanju funkcioniranja građana i može potaknuti društveni red i vladavinu zakona.*

Najčešće kritike su:

- (1) *Postoje dva protu-navoda protiv stava o workfare-u kao socijalnoj uzajamnosti. Prvo, pravo da se nešto čini može biti samo stvarno pravo ako postoji odgovarajuće pravo da se to ne učini. Drugi je protu-navod stav po kojem je nepravedna pretpostavka o uravnoteženoj (podjednako) recipročnosti zbog onih na marginama društva jer za njih ne postoje odgovarajuće mogućnosti ili potrebne perspektive.*
- (2) *Workfare ustvari ne smanjuje rashode sustava socijalne skrbi.*
- (3) *Workfare smanjuje prevare i rad na crno* ali zbog nepostojanja uvjerljivih dokaza može se pretpostaviti da je taj učinak od manjeg značenja.
- (4) *Program ne samo da ne pruža korisno osposobljavanje već i narušava razvoj stručnosti i znanja osoba koje u njemu sudjeluju* stoga što su poslovi što se u njemu rade samo nešto više od *usmjeravanja i pripreme za rad*, a ne ozbiljno osposobljavanje za posao ili zanimanje.
- (5) *Workfare, kako je zasad organiziran, nimalo značajnije ne poboljšava ekonomski položaj ili životni standard* osoba koje su u njemu prisiljene sudjelovati jer nudi nestabilne poslove i sudionicima omogućava primanja koja su tek nešto iznad minimalnih.
- (6) *Program ne predstavlja odgovarajuća rješenja ozbiljnih problema nezaposlenosti.*
- (7) *Uloga workfare-a u poticanja funkcioniranja državne vlasti je upitna* jer bi država trebala preoblikovati pojedinca u "funkcionalnog građanina" prisiljavanjem siromašnih na obavljanje određenih aktivnosti.
- (8) *Workfare vjerojatno neće biti učinkovit jer mu nije sklona niti jedna izravno uključena skupina.*

Tablica 2. Konceptualni okvir za razumijevanje socijalnih utjecaja

Utjecaj čega: što se analizira?	Djelotvornost aktivacije u politici zapošljavanja i programa naknade uz rad. Ciljevi takvih programa su ne samo da sudionici trebaju pomoći lokalnoj zajednici u zamjenu za dobivanje novčane pomoći u sustavu socijalne skrbi i smanjivanje zloupotreba u korištenju prava, odnosno pomaganje onima kojima stvarno treba pomoć da ju kroz rad dobiju - nego i za korisnike: smanjivanje socijalne isključenosti, stjecanje radnog iskustva i poboljšavanja mogućnosti ostvarivanja dohotka. Najznačajnija su pitanja sustavne procjene učinaka i oblikovanje <i>workfare</i> -a, postotak sudjelovanja i troškovi te povećanje zapošljivosti sudionika i sustav provedbe.
Utjecaj na što: koje se mjere blagostanja procjenjuju?	Zbog različitih ciljeva (poput smanjivanja socijalne isključenosti, motiviranja korisnika i smanjivanja pasivnosti u traženje zaposlenja, stjecanje radnog iskustva te otkrivanje i poboljšanje temeljnih znanja koja su vezana uz rad, pružanju pomoći ljudima za ulazak na otvoreno tržište rada, ostvarivanje korisnih poslova i usluga za opću dobrobit lokalne zajednice), potrebno je koristiti različite mjere ovisno o lokalnim uvjetima i zahtjevima. Pouzdane i detaljne procjene koristi i troškova mogu se ostvariti pomoću pilot-projekata <i>workfare</i> modela u različitim zajednicama i segmentima tržišta rada.
Utjecaj na koga: čije se blagostanje analizira?	Reforme će imati prije svega utjecaj na sudionike programa: osobe koje bi inače bile nezaposlene i primale naknade u sustavu socijalne skrbi, a za koje se zahtjeva da učine nešto korisno u zamjenu za dobivenu pomoć. Ciljane skupine mogu uključiti: primatelje naknade u sustavu socijalne skrbi starije od 25 godina nakon što su koristili pomoć 3-5 godina u posljednjih 6 godina, i primatelje od 15-25 godina koje su koristili naknade 2 godine.
Utjecaj na koji način: kako se prenose utjecaji?	Utjecaji se prenose putem učinaka na zapošljivost, na obrazovanje, preko ekonomskih posljedica na sudionike i društvo te kroz učinke na njihove obitelji i djecu. Stoga je potrebno provesti <i>pilot</i> istraživanja i procijeniti učinke. Ti bi pilot projekti trebali biti različiti s raznim brojem sudionika u mnogim vrstama aktivnosti (na primjer pošumljavanje, čišćenje i priprema šumskih staza, uređenje zgrada, parkova i trgova, pomoć u dječjim centrima, vatrodjela i slično).
Utjecaj na koji način: kako institucije utječu na učinke?	U različitim dijelovima zemlje mogu se očekivati različiti učinci (zbog drugačije razine organiziranosti državnih tijela i institucija, velikih razlika u stopama zaposlenosti i nezaposlenosti te različitih mogućnosti zapošljavanja).
Kada se utjecaji ostvaruju?	Program stvarno može stvoriti novu vrijednost za zajednicu a čak i korisnici u sustavu socijalne skrbi mogu mu davati prednost u odnosu na klasične programe pomoći. <i>Workfare</i> program bi trebao biti dio širih mjera socijalnog uključivanja. Cilj je da program učini mnogo više dobrog nego lošeg, te da ne predstavlja prijetnju sudionicima i drugim dijelovima radne snage. Ako su određeni jasni ciljevi i očekivanja, suradnja u planiranju i rješavanju problema, fleksibilni programi oblikovani prema izboru sudionika, mogućnosti obrazovanja i stručnog usavršavanja, savjetodavno-metodološka pomoć i praćenje, razvoj i ostvarenje posredničkih sposobnosti u rješavanju nastalih poteškoća među partnerima, podrška cjelokupnog sustava, te odgovarajuće praćenje i nadziranje, nema ozbiljnijih razloga zašto se <i>workfare</i> ne bi uveo u Hrvatskoj.
Koji su rizici neočekivanih ishoda?	Kratkotrajni, jednostavniji i slabije plaćeni programi radnog angažiranja ne jamče sudionicima mnogo svjetliju budućnost. Nadalje, postoje rizici poput učinaka zamjene i istiskivanja (vidjeti Dodatak II). Nadalje, postoji opasnost od nepostojanja koordinacije na lokalnoj razini između različitih tijela kao što su zavodi za zapošljavanje, centri za socijalnu skrb i druga tijela i/ili nepostojanja suradnje ili iskustva između naručitelja i izvođača projekta. Konačno, uvijek postoji opasnost zloupotrebe različitih programa (korištenje jeftinog rada za osobnu korist ili moguća iskorištavanje korisnika socijalne skrbi).

Tablica 3. Primjer zbirne matrice za analizu procjene socijalnih utjecaja uvođenja aktivacije u politiku zapošljavanja i programa naknade uz rad

Reforma:		
1. Koja je reforma odabrana (najvažnije sastojnice), i 2. zašto? Uvođenje aktivacije u politiku zapošljavanja i program naknade uz rad u Hrvatsku s ciljem zapošljavanja i izlaska korisnika iz siromaštva i sustava socijalne skrbi. U Hrvatskoj postoji agregatni deficit plaćenih poslova, ali su istodobno gotovo neograničene mogućnosti radnog aktiviranja što su od stvarne vrijednosti za lokalnu zajednicu. Mnoge dugotrajno nezaposlene osobe gube svoja znanja, stručnosti i izložene su socijalnoj isključenosti.		
3. Koji sudionici i zainteresirane strane će vjerojatno osjetiti posljedice promjena?	4. Kroz koje kanale će sudionici i zainteresirane strane osjetiti promjena?	
Radno-sposobni primatelji pomoći u sustava socijalne skrbi i dugotrajno nezaposlene osobe niske razine zapošljivosti. Osobe izložene socijalnoj isključenosti.	Radno aktiviranje i smanjivanje socijalne isključenosti.	Nema utjecaje na cijene, pristup dobrima, imovinu, socijalne transfere i poreze.
		5. Koji je očekivani smjer i snaga utjecaja? Program će putem poboljšanja mjera aktivacije biti usmjeren na vrlo dugotrajno nezaposlene osobe i provjeriti njihovu spremnost za rad. Nadalje, time će se pružiti mogućnosti za izbjegavanje socijalne isključenosti i omogućiti stjecanje barem temeljnih znanja i sposobnosti vezanih uz ostvarenu društveno korisnu radnu aktivnost.
Sudionici i zainteresirane strane sa značajnim utjecajem na reformu		Moguća podrška ili protivljenje
Koja su informacijska osnovica i tehnike korištene u odgovorima na pitanja 3, 4, i 5? Spoznađe o kretanjima na tržištu rada u Hrvatskoj, podaci HZZ-a o nezaposlenim osobama u Hrvatskoj i podaci Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi o radno-sposobnim primateljima pomoći u sustava socijalne skrbi kao i međunarodna iskustva.		
6. Koji se najvažniji rizici mogu očekivati od predviđenih utjecaja reformi? Koja je njihove vjerojatnost i očekivani opseg?		
<i>Vrsta / priroda rizika</i>	<i>Vjerojatnost</i>	<i>Očekivani opseg</i>
Politički i ekonomski rizici: Ekonomska nestabilnost	Mala	Mali
Vanjski šokovi		
Institucionalni rizici: Nepostojanje suradnje i koordinacije Nedostatak stručnih znanja	Osrednja Mala	Ne jako veliki Mali
Drugi lokalni rizici: Zloupotreba različitih programa	Osrednja	Mali
7. Kakav je utjecaj imala analiza na rasprave o nacionalnoj politici i mjerama?		

Dodatak II

Pojmovnik

Cilj (*target*) – ono što se želi (ili se vjeruje da se želi) ostvariti u određenom vremenskom razdoblju.

Dionik (*stakeholder*) – osoba ili organizacija koja sudjeluje, koja je u širem smislu dio nečega. Dionici (akteri, čimbenici, zainteresirane strane) su svi oni na koje utječe ili bi moglo utjecati donošenje, odnosno provođenje odluka i programa te koji su zainteresirani za sudjelovanje u odlučivanju i/ili provođenju tih odluka ili programa.

Početno stanje (*baseline*) – temeljna informacija koja se prikuplja prije početka programa i koristi kasnije se za procjenu učinaka programa.

Pokazatelj (*indicator*) – mjera ulazne jedinice, postupka, djelovanja ili učinka programa ili projekta. Pokazatelj odražava položaj nekog socijalnog ili ekonomskog sustava tijekom vremena.

Praćenje (*monitoring*) – je redovan proces uvida u provođenje projekta ili programa. Praćenje treba biti sastavni dio svakog projekta od početka do kraja. Projekt nije završen dok se ne provede praćenje i njegovo ocjenjivanje, te pripremi pismeni izvještaj.

Praćenje učinaka (*outcome monitoring*) – sustavno prikupljanje i analiza podataka za mjerenje djelovanja napretka programa ili projekta.

Procjenjivanje (*evaluation*) – sustavna i objektivna ocjena projekta u provedbi ili ostvarenog projekta. Procjena je bitna za utvrđivanje ograničenja koja sprječavaju projekt u dostizanju svojih ciljeva.

Učinak (*outcome* ili *impact*) – kratkoročno ili srednjoročno djelovanje provedenog programa ili projekta.

Učinak istiskivanja (razmještanja) (*displacement effect*) - odnosi se na gubitke radnih mjesta u tvrtkama koja ne zapošljavaju subvencionirane radnike, a prisiljena su otpustiti dio radnika pod pritiskom konkurencije koja ostvaruje subvencije.

Učinak supstitucije (*substitution effect*) - označava zapošljavanje subvencionirane osobe umjesto neke druge, koja nema pravo na subvenciju. Učinak supstitucije može biti društveno opravdan ukoliko je riječ o teško zapošljivim skupinama osoba.

Ulazne jedinice (*input*) – su financijski, ljudski, materijalni, vremenski i drugi resursi korišteni za razvojne intervencije.