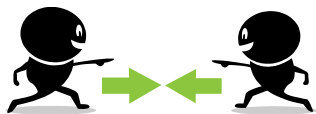


3.7 КОНСУЛТАЦИЈЕ



- Сачините план консултација
- Водите рачуна о репрезентативности учесника и времену потребном да се учесници припреме
- Учините процес консултација приступачним и транспарентним
- Припремити извештај о спроведеним консултацијама и информишите учеснике о резултатима консултација

Консултације обезбеђују размену информација како би се створила јасна слика о томе **како регулисани субјекти, експерти и друга заинтересована лица виде и оцењују одређени проблем, односно какав је њихов став према могућим променама регулативе.** Добро припремљене консултације спроведене током процеса анализе ефеката доприносе јаснијој дефиницији проблема, бољем сагледавању могућих алтернатива и стварних последица регулаторних предлога и смањењу ризика непредвиђених негативних последица.

Консултације представљају **једноставан, а често и једини начин, доласка до специфичних информација и података,** чиме омогућавају спровођење квалитетне анализе трошкова и користи и доношење најбоље могуће регулаторне одлуке. **Поред тога, у контексту анализе ефеката прописа, консултације омогућавају адекватну заштиту јавног интереса, добијање шире подршке за измену прописа, боље разумевање предложених решења, као и легитимитет и спроводљивост коначног предлога.**

У одређеним случајевима ови циљеви се не остварују услед лоше планираних и неадекватно спроведених консултација, пре свега као последица:

1. **покушаја стварања консензуса** (консултације нису начин да се успостави механизам преговарања за заинтересованим странама),

2. **консултација искључиво са интересним групама** (консултације треба да елиминишу могућност укључивања само оних који имају посебне интересе или оних који имају довољно ресурса да могу да подрже своје ставове везане за појединачне политике или прописе),

3. **спровођења само ex post консултација** (консултације не треба да се спроводе када је већ све у вези са изменама разматраног прописа одлучено).

3.7.1 ФАЗЕ ПРОЦЕСА КОНСУЛТАЦИЈА

Како је већ поменуто, консултације се не спроводе само на крају процеса припреме прописа на јавној расправи, већ се спроводе упоредо са фазама анализе ефеката процеса. У контексту анализе ефеката прописа, процес консултација чине **три фазе - планирање, спровођење и анализа и евалуација консултативног процеса.**

a. ПЛАНИРАЊЕ КОНСУЛТАЦИЈА

Пре него што се приступи планирању консултација, потребно је јасно утврдити шта је предмет консултација, односно која је сврха консултација јер се њима одређује приступ процесу консултација. Планирање консултација подразумева разматрање три основна питања:

1. Ко су учесници консултација?
2. Како, односно на који начин обавити консултације?
3. Када спровести консултације?

1. Учесници консултација. Пре свега потребно је **идентификовати све заинтересоване субјекте који су предмет регулације** (нпр. предузећа, потрошачи, извозници, итд.), **оне који имају одређени интерес у вези са разматраном облашћу регулативе** (невладине организације, научне институције, експерте), као и **представнике различитих нивоа државне управе (локалне самоуправе) и регулаторних тела**. Формирање листе учесника представља основ за следеће кораке.

Треба водити рачуна и о репрезентативности одређених група. Грешка приликом формирања листе је укључивање само „убичајених“ учесника или репрезентативних тела. Често је пожељно поспешити учешће у консултацијама мањих и слабо организованих група или појединаца омогућавањем једноставнијег приступа информацијама и правовременим објављивањем консултативног документа. Тиме се умањује дискреција у одлучивању о томе ко може да учествује у процесу консултација. На избор учесника може да укаже и анализа користи и трошкова, односно постављање питања ко добија, а ко губи услед потенцијалне регулаторне промене. У процес консултација потребно је што пре укључити и друга регулаторна тела. У супротном, њихово укључивање тек у фази давања мишљења на нпр. нацрте закона, може значајно да пролонгира цео процес регулаторне промене услед потенцијалних сукоба око предложених решења.

Учесници ће у већој мери бити расположени да пруже подршку регулаторној промени ако сматрају да ће њихово мишљење бити узета у обзир. Ипак, треба бити веома опрезан са оптерећењем учесника процесом консултација. У случају да неки од учесника немају довољно ресурса, учестало учешће у консултацијама или сувише комплексне и захтевне консултације, могу довести до губитка интересовања.

2. Технике консултација. Начин консултација зависи од великог броја фактора, пре свега од сврхе и значаја регулаторне промене, времена трајања процеса, броја заинтересованих лица, средстава, итд. Консултације могу бити **активне** (саветодавне групе, јавне презентације, панели и фокус групе, анкете), или **пасивне** (добијање коментара на консултативни документ, стављање документа на интернет страну).

Нема „најбоље“ технике консултација, већ се коришћене технике прилагођавају специфичним околностима. Коришћењем више техника могу се анимирати различите заинтересоване групе да узму учешће у процесу консултација. Претходно треба размотрити **да ли је реално очекивати да ће одређене групе узети учешће у случају коришћења одређеног вида консултација,** односно да ли су примењене технике одговарајуће. Ово може да захтева паралелно коришћење различитих техника консултација (јавни скупови, фокус групе, итд). У

том смислу, пожељно је **предузети кораке како би се и онима који немају довољно ресурса омогућило да учествују у консултацијама**, па технике консултација треба да узму у обзир ограничења појединих група. Детаљни приказ техника консултација дат је у Анексу.

3. Временски оквир консултација. Консултације треба **започети што је пре могуће. Консултација уобичајено започињу неформално и то на самом почетку разматрања проблема**, како би се проблем адекватно дефинисао и како би се разматрао већи број могућих алтернатива. Различите технике консултација могуће је применити и приликом редефинисања

ОКВИР 1 Препоруке Европске комисије о минималним стандардима процеса консултација

А. Јасан садржај процеса консултација. Саопштења о консултацијама треба да буду јасна и концизна и треба да обухвате све информације неопходне за пружање недвосмислених одговора.

Б. Циљне групе за консултације. Приликом дефинисања циљних група у процесу консултација, треба осигурати могућност заинтересованим странама да искажу своје мишљење.

В. Објављивање. Проценити оптимални ниво публицитета и прилагодити вид комуникације потребама свих циљних група. Искористити сва расположива средства и видове комуникација, пре свега јавне консултације учинити доступним посредством интернета.

Г. Временски оквир Обезбедити довољно времена за планирање и учешће заинтересованих страна у процесу консултација, за давање одговора на позиве и коментаре. Предвидети најмање осам недеља за пријем одговора за писмене консултације и састанке најављивати двадесет радних дана унапред.

Д. Потврде учесника и пријем повратних информација. Учесници у процесу консултација треба да буду познати пре почетка консултација. Повратне информације су од изузетне важности током читавог процеса консултација.

Извор: EC COM (2002) 704, стр. 19-22

предлога и припреме консултативног документа. При крају процеса припреме регулаторне измене уобичајено се спроводе и **формалне јавне консултације** (јавна расправа). У контексту анализе ефеката прописа, и формалне и неформалне консултације се спроводе у зависности од потреба и расположивих ресурса. Не треба заборавити да процес консултација захтева време, које у одређеним случајевима није на располагању.

б. СПРОВОЂЕЊЕ КОНСУЛТАЦИЈА

Свака од примењених техника консултације има своје предности и недостатке у погледу трошкова, обухвата и репрезентативности учесника и квалитета добијених информација. Које технике консултација ће бити коришћене зависи и да ли је реч о **формалним или неформалним консултацијама**. Неформалне консултације потребно је спровести приликом било које регулаторне промене, док се формалне консултације (јавна расправа) спроводе у мањем броју случајева, односно **представљају обавезни елемент у случају регулаторних промена које имају значаје ефекте или су од посебног интереса за јавност**.

ОКВИР 2 Јавна расправа у припреми закона и доступност материјала

Формалне консултације (јавна расправа) у Републици Србији прописане су чл. 41 и 42. Пословника Владе. Обавезна јавна расправа односи се само на оне законе којим се битно мења уређење неког питања или су промене такве да су од посебног значаја за јавност, док су начин и рокови за спровођење јавне расправе на основу предлога регулаторног тела одређују од стране надлежног одбора Владе.

Пословник Владе (пречишћен текст)

Члан 41.

Предлагач је обавезан да у припреми закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност спроведе јавну расправу. Програм јавне расправе и рок у коме се она спроводи одређује надлежни одбор, на предлог предлагача.

Ако предлагач не спроведе јавну расправу, а био је обавезан, надлежни одбор при разматрању нацрта закона сам одређује програм јавне расправе и рок у коме се она спроводи.

Предлагача који не спроведе јавну расправу према програму који му је одредио, надлежни одбор обавезује да јавну расправу спроведе у потпуности.

Јавна расправа може се спроводити и у припреми стратегије развоја.

Члан 42.

Ако спровођење јавне расправе није обавезно, материјал постаје доступан јавности најкасније кад надлежни одбор донесе закључак којим Влади предлаже да донесе акт или да утврди предлог акта.

Док се у оквиру неформалних консултација могу користити бројне технике (фокус групе, саветодавне групе, итд.), **формалне консултације (јавна расправа) уобичајено користе пасивне технике (видети оквир)**. Формалне консултације, за разлику од неформалних, уобичајено су базиране на прикупљању писаних мишљења или се спроводе коришћењем округлих столова, презентација, и сл. Може се рећи да готово увек постоји преклапање по питању потреба за организовањем јавне расправе и спровођењем детаљне анализе ефеката.

Како би се обезбедило ефикасно спровођење процеса јавних консултација потребно је следити одређена правила:

- именовати особу која ће бити задужена за координацију процеса консултација, односно бити у стању да одговара на питања у вези са консултацијама;
- одлучити о потреби и обиму јавног оглашавања консултативног процеса (када је реч о регулаторним променама од ширег јавног интереса пожељно је **посредством медија најавити процес консултација**);
- регулаторна тела на својим веб адресама треба да обезбеде страну на којој се налазе консултативни документи (нацрти закона, стратегије, итд.);
- припремити консултативни документ (нацрт закона и образложење уз анализу ефеката) и јасно назначити верзију и датум објављивања консултативног документа;
- сви консултативни документи треба да садрже контакт детаље именоване особе која ће сакупљати спела питања и коментаре и организовати давање одговора;
- потребно је навести прецизне рокове трајања процеса консултација (нпр. Европска комисија је увела период од осам недеља за писане коментаре и двадесет дана унапред у случају одржавања састанака, док је у Великој Британији период формалних консултација минимално дванаест недеља);

- **навести детаље о начину о прикупљања коментара** (начину објављивања приспелих коментара, третману поверљивих информација и анонимности предлагача, итд.)
- како би се олакшала обрада приспелих коментара, треба **размотрити могућност припреме формулара** који би заинтересоване стране попуниле;
- размотрити прикупљене коментаре и **припремити извештаја о спроведеној јавној расправи** на основу синопсиса добијених коментара и одговора.

ОКВИР 3 Пример - Закон о електронским комуникацијама

Јавна расправа о Нацрту закона о електронским комуникацијама

Министарство за телекомуникације и информационо друштво 2. октобра 2009. године покренуло је јавну расправу о Нацрту закона о електронским комуникацијама.

Предмет расправе

- *Нацрт закона о електронским комуникацијама (верзија од 1. октобра 2009)*
- *Нацрт закона о електронским комуникацијама (верзија од 22. октобра 2009)*

Остали документи у вези са предметом расправе

- *Европски регулаторни оквир за електронске комуникације*

Распоред активности

- *2. октобар 2009. Објављивање Нацрта закона о електронским комуникацијама на сајту МТИД и почетак јавне расправе*
- *14. октобар 2009. Регионални округли сто – Београд 12-15ч, Велика сала Грађевинског факултета, Булевар Краља Александра 73*
- *16. октобар 2009. Регионални округли сто - Нови Сад 12-15ч, Свечана сала Факултета техничких наука, Трг Доситеја Обрадовића 6*
- *27. октобар 2009. Регионални округли сто – Ниш 12-15ч, Сала за седнице Електронског факултета, Александра Медведева 14*
- *30. октобар 2009. 15ч Завршетак јавне расправе*

Начин учешћа у јавној расправи - Правила МТИД у вези са спровођењем јавних консултација

- *Коментаре и сугестије у вези са предметом јавних консултација сви заинтересовани могу слати, искључиво у писаном облику, посредством сајта министарства, електронском поштом, факсом или поштом.*
- *Сваки коментар мора да садржи контакт податке подносиоца (најмање пуно име, број телефона и е-маил адресу).*
- *Сви коментари и прилози који стигну путем електронске поште биће објављени на сајту МТИД. Сви коментари и прилози који стигну путем факса и поште биће скенирани и објављени на Веб сајту МТИД.*
- *Записници и/или аудио снимци дискусија на округлим столовима биће објављени на Веб сајту МТИД.*
- *Поверљиви подаци у вези са датим коментарима морају бити издвојени у посебан документ - анекс. Анекс са поверљивим подацима неће бити објављиван на сајту МТИД, али ће бити објављен податак о томе да је уз коментар послат и анекс са поверљивим подацима. Конкретни коментари и сугестије у вези са предметом јавне расправе не могу бити означени као тајни и не могу бити део анекса са поверљивим подацима.*
- *МТИД задржава право да не објави у целини или делимично недолучне или неисправно послате коментаре, али може објавити податак о томе да су такви коментари примљени.*

Адресе за слање коментара:

- *Е-mail: ...*
- *Факс: ...*
- *Пошта: Министарство за телекомуникације и информационо друштво, Немањина 22-26, 11000 Београд (са назнаком „Јавна расправа“)*
- *Особа за контакт испред МТИД у вези са спровођењем јавне расправе*

Преглед коментара

Преузето са сајта МТИД:

http://www.mtid.gov.rs/aktivnosti/javne_konsultacije/zakon_o_elektronskim_komunikacijama.621.html

с. *АНАЛИЗА И ЕВАЛУАЦИЈА ПРОЦЕСА КОНСУЛТАЦИЈА*

Након спроведеног процеса консултација потребно је извршити анализу добијених коментара. Уобичајено **разматрање добијених коментара се поверава радној групи**, којој те коментаре доставља лице задужено за координацију процеса консултација. Да би се адекватно приступило овом кораку, **неопходно је да се све информације, захтеви, питања и коментари добијени у току консултација воде ажурно.**

Такође, потребно је **обавестити подносиоце предлога да су њихови предлози узети у обзир**. Треба имати у виду, да кроз учешће у процесу консултација, учесници очекују да ће њихов допринос имати утицаја на коначно решење. Објављивање доспелих коментара и одговора има велики значај за транспарентност читавог процеса (види оквир о јавној расправи у вези са Нацртом закона о електронским комуникацијама). Такође, могуће је неколико кључних питања јасно издвојити и посветити им посебну пажњу, тј. навести добијене коментаре и примедбе и њихов утицај на коначно решење.

Након спроведене анализе приспелих коментара, могуће је приступити и евалуацији процеса (како формалних, тако и неформалних) консултација. Основна питање која је потребно размотрити је ефективност одржаних консултације, да ли су коришћене адекватне технике консултација, да ли је процес био транспарентан, итд.

Након обављених консултација, коначни извештај о спроведеним консултацијама треба да садржи кратак приказ процеса консултација. То се односи пре свега на коришћене технике, број заинтересованих лица који је дао коментаре, њихову репрезентативност, кључне приспеле коментаре, као и одговоре да ли су, и ако јесу, на који начин су коментари утицали на предложена решења.

ГРАФИКОН 1 КОНТРОЛНА ЛИСТА ПИТАЊА ТОКОМ ПРОЦЕСА КОНСУЛТАЦИЈА

ФАЗЕ	КОРАЦИ	ПИТАЊА
ПЛАНИРАЊЕ	Предмет и сврха консултација	<p>Шта је предмет консултација?</p> <p>Шта се жели постићи консултацијама?</p> <p>Да ли су потребне неформалне консултације ради правилног дефинисања проблема?</p>
	Идентификација заинтересованих страна и метода консултација	<p>Ко ће бити учесници консултација?</p> <p>Да ли имате довољно ресурса да спроведете процес консултација?</p> <p>Које су могуће технике спровођења консултација?</p> <p>Да ли на основу одабраних техника консултације долазите до оних које желите да укључите у процес консултација?</p> <p>Да ли сте направили план консултација?</p>
	Идентификација потребног времена и питања за консултације	<p>Када спроводите неформалне консултације?</p> <p>Колико ће консултације трајати?</p> <p>На која питања/дилеме је потребно добити одговоре и да ли су она довољно јасно и конкретно формулисана?</p>
СПРОВОЂЕЊЕ	Одлука да се консултације спроведу	<p>Да ли су изабрани адекватни канали комуникације?</p> <p>Да ли постоји обавеза вршења јавне расправе?</p>
	Објављивање и дистрибуција материјала	<p>Да ли је материјал за консултације приступачан?</p> <p>Да ли учесници имају довољно времена да се спреме за консултације?</p>
	Период консултација	<p>Да ли су контактирани сви учесници?</p> <p>Да ли учесници имају довољно времена за одговор?</p>
АНАЛИЗА И ЕВАЛУАЦИЈА	Анализа примљених одговора и приказ резултата	<p>Да ли ће се приспели одговори објавити?</p> <p>Да ли ће анализа доћи до кључних порука?</p> <p>Како ће се обезбедити повратне информације?</p> <p>Да ли је потребна помоћ у анализи информација?</p> <p>Да ли је потребно поново одржати консултације?</p>
	Анализа процеса консултација	<p>Како ће се објавити и приказати закључке процеса консултација?</p> <p>Да ли су консултације допринеле промењеном схватању одређених питања?</p> <p>Да ли сте припремили извештај о спроведеним консултацијама?</p>