



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Овај пројекат финансира
Европска унија



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе

ПРИРУЧНИК ЗА УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У ПЛАНИРАЊУ, ИЗРАДИ И ПРАЋЕЊУ СПРОВОЂЕЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ПРОПИСА

Београд, јануар 2026.

Пројекат спроводи



Прво издање приручника објављено је уз подршку Европске уније у оквиру пројекта *Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне*. Ажурирно издање (2025) припремљено је самостално од стране Републичког секретаријата за јавне политике.

САДРЖАЈ

1. УВОД	1
1.1. ПРАВНИ ОКВИР.....	2
1.2. ДЕФИНИЦИЈА ЈАВНОСТИ: КО ЧИНИ ЈАВНОСТ?.....	7
1.3. ПРЕДНОСТИ И РИЗИЦИ УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ У ПЛАНИРАЊУ И ИЗРАДИ ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ПРОПИСА.....	11
1.4. ВРСТЕ КОНСУЛТАЦИЈА.....	14
1.4.1. „Хоризонталне” и „вертикалне” консултације и консултације са јавношћу.....	14
1.5. ФАЗЕ И НАЧИН УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ У УПРАВЉАЊУ СИСТЕМОМ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ПРОПИСА.....	15
2. КОНСУЛТАЦИЈЕ СА ЈАВНОШЋУ ТОКОМ СПРОВОЂЕЊА ЕХ-АНТЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА 19	
2.1. Циљ КОНСУЛТАЦИЈА ТОКОМ СПРОВОЂЕЊА ЕХ-АНТЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА.....	19
2.2. АНАЛИЗА ЦИЉНИХ ГРУПА И ДРУГИХ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА.....	21
2.3. КОРАЦИ У ИДЕНТИФИКОВАЊУ ЦИЉНИХ ГРУПА И ДРУГИХ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА.....	22
2.4. ВРСТЕ И МЕТОДИ КОНСУЛТАЦИЈА.....	24
2.4.1. <i>Квалитативне и квантитативне методе консултација – основне разлике</i>	24
2.4.2. <i>Основни методи консултација</i>	25
2.4.2.1. Анкета (упитник).....	26
2.4.2.2. Фокус групе.....	30
2.4.2.3. Полуструктурирани интервју.....	35
2.4.2.4. Округли сто.....	39
2.4.2.5. Панел.....	42
2.4.2.6. Прикупљање писаних коментара.....	44
2.5. УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ У РАДУ РАДНИХ ГРУПА ЗАДУЖЕНИХ ЗА ПРИПРЕМУ ДОКУМЕНАТА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ПРОПИСА.....	46
2.5.1. <i>Циљ учешћа јавности у раду радних група</i>	46
2.5.2. <i>Начела за учешће јавности у раду радних група</i>	46
2.6. Циљ КОНСУЛТАЦИЈА У ФАЗИ ИЗРАДЕ НАЦРТА, ОДНОСНО ПРЕДЛОГА ПРОПИСА И ПРЕДЛОГА ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ.....	48
2.6.1. <i>Методе консултација</i>	48
2.7. ПЛАНИРАЊЕ КОНСУЛТАЦИЈА.....	49
2.7.1. <i>Израда плана консултација – кључни аспекти</i>	49
2.8. ИНФОРМИСАЊЕ УЧЕСНИКА КОНСУЛТАЦИЈА И ЈАВНОСТИ О СПРОВЕДЕНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА.....	54
2.8.1. <i>Информисање јавности о спроведеним консултацијама</i>	54
2.8.2. <i>Извештај о спроведеној ех-анте анализи ефеката: информације о спроведеним консултацијама</i>	56
3. ЈАВНА РАСПРАВА	59
3.1. Циљ и ОБАВЕЗА СПРОВОЂЕЊА ЈАВНЕ РАСПРАВЕ.....	59
3.2. ОРГАНИЗОВАЊЕ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ.....	61
3.3. МЕТОДИ СПРОВОЂЕЊА ЈАВНЕ РАСПРАВЕ.....	62
3.3.1. <i>Прикупљање писаних коментара</i>	62
3.3.2. <i>Други методи спровођења јавне расправе</i>	62
3.4. ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ.....	63
4. КОНСУЛТАЦИЈЕ ТОКОМ СПРОВОЂЕЊА ЕХ-POST АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА	65
4.1. Циљ и МЕТОДИ КОНСУЛТАЦИЈА ТОКОМ СПРОВОЂЕЊА ЕХ-POST АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА И ВРЕДНОВАЊА УЧИНАКА.....	66
4.2. КАДА СЕ СПРОВОДЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ ТОКОМ ПРАЋЕЊА СПРОВОЂЕЊА И ВРЕДНОВАЊА УЧИНАКА СПРОВОЂЕЊА ДОКУМЕНТА?.....	68
5. ЛИТЕРАТУРА	70
6. АНЕКСИ УЗ ПРИРУЧНИК	73
6.1. АНЕКС 1 – НАЧЕЛА УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ.....	73

Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа

6.2.	АНЕКС 2 – ПРИМЕР ДОБРЕ ПРАКСЕ У УСПОСТАВЉАЊУ ПАРТНЕРСТВА ИЗМЕЂУ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА	74
6.3.	АНЕКС 3 – ПРИМЕР ЛОГИЧКЕ МАТРИЦЕ ЗА АНАЛИЗУ ЦИЉНИХ ГРУПА	75
6.4.	АНЕКС 4 – ПРИМЕРИ РАЗЛИЧИТИХ МЕТОДА КОНСУЛТАЦИЈА	76
6.4.1.	<i>Примери питања за анкету</i>	76
6.4.2.	<i>Пример питања за фокус групу</i>	91
6.4.3.	<i>Примери питања за панел</i>	92
6.5.	АНЕКС 5 – ДРУГИ МЕТОДИ КОНСУЛТАЦИЈА	94
6.5.1.	<i>Лабораторије за планирање и израду докумената јавних политика и прописа (policy labs)</i>	94
6.5.2.	<i>Циљано испитивање (deliberative polling)</i>	95
6.5.3.	<i>Заједничко планирање и израда докумената јавних политика и прописа (co-design)</i>	96
6.5.4.	<i>Састанак са грађанима</i>	98
6.6.	АНЕКС 6 – ПЛАНИРАЊЕ И СПРОВОЂЕЊЕ КОНСУЛТАЦИЈА	101
6.6.1.	<i>Пример плана консултација током детаљне анализе ефеката</i>	101
6.6.2.	<i>Синопис за организовање консултација</i>	104
6.6.3.	<i>Планирање ресурса за консултације</i>	107
6.6.4.	<i>Критеријуми (Terms of Reference – ToR) за ангажовање експерта модератора фокус групе</i>	109
6.6.5.	<i>Спровођење консултација – практичан пример</i>	109
6.6.6.	<i>Пример спроведених консултација у ex-post анализи документа јавне политике</i>	112
6.7.	АНЕКС 7 – ПОЗИВИ НА КОНСУЛТАЦИЈЕ И ЈАВНУ РАСПРАВУ	117
6.7.1.	<i>Пример обавештења о почетку рада на изради прописа</i>	117
6.7.2.	<i>Пример јавног позива на консултације</i>	118
6.7.3.	<i>Пример позива на јавну расправу</i>	120
6.8.	АНЕКС 8 – УПУТСТВО ЗА МОДЕРАТОРА КОНСУЛТАЦИЈА	121
6.8.1.	<i>Упутство за модератора фокус групе</i>	121
6.8.2.	<i>Упутство за водитеља интервјуа</i>	122
6.8.3.	<i>Упутство за модератора трибине и округлог стола</i>	123
6.8.4.	<i>Упутство за модератора панела</i>	124
6.9.	АНЕКС 9 – ПРИКУПЉАЊЕ КОМЕНТАРА	125
6.9.1.	<i>Предлог образаца за достављање писаних коментара о нацрту/предлогу прописа и предлогу документа јавне политике</i>	125
6.10.	АНЕКС 10 – ИНФОРМИСАЊЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ О СПРОВОДЕНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА	127
6.10.1.	<i>Предлог обрасца извештаја о спроведеним консултацијама</i>	127
6.10.2.	<i>Предлог обрасца извештаја о спроведеној јавној расправи</i>	128
6.10.3.	<i>Пример садржине информације о спроведеним консултацијама током спровођења анализе ефеката</i>	129
6.10.4.	<i>Пример извештаја о спроведеним консултацијама</i>	133
6.10.5.	<i>Примери извештаја о спроведеној јавној расправи о нацрту закона</i>	137
6.11.	АНЕКС 11 - ЗНАЊА, ВЕШТИНЕ И СПОСОБНОСТИ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ КОНСУЛТАЦИЈА	143

ЛИСТА ПРОПИСА

Назив прописа		Број „Службеног гласника”	Линк ка пропису
1.	Устав Републике Србије	„Службени гласник РС”, број 98/06, 115/2021-3 (Амандмани I-XXIX), 16/2022-3	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg
2.	Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима	„Службени лист СФРЈ”, број 7/71	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/slsfrj/skupstina/zakon/1971/7/1/reg
3.	Закон о државној управи	„Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. Закон	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg
4.	Закон о Влади	„Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. Закон	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/55/1/reg
5.	Закон о планском систему Републике Србије	Службени гласник РС”, број 30/18	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg
6.	Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја	„Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/2021-8	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2004/120/7/reg
7.	Закон о објављивању закона и других прописа и аката	„Службени гласник РС”, број 45/13 и 10/2023-3	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2013/45/4/reg
8.	Закон о лобирању	„Службени гласник РС”, број 87/18	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/87/16/reg
9.	Резолуција Народне скупштине о законодавној политици	„Службени гласник РС”, број 55/13	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/rezolucija/2013/55/1/reg
10.	Уредба о методологији израде докумената јавних политика	„Службени гласник РС”, број 20/2025-18	https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/20/5/20250331
11.	Уредба о анализи ефеката прописа	„Службени гласник РС”, број 20/2025-8	https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/20/4/reg
11.	Уредба о начелима за унутрашње уређење и	Службени гласник РС”, бр. 81/07 –	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/u

	систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе	пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13, 2/19 и 24/2021-34	redba/2007/81/1/reg
12.	Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника	„Службени гласник РС”, број 9/2022-49	https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2022/9/10
13.	Пословник Владе	„Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14, 8/19 и 106/25	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/poslovnik/2006/61/1/reg
14.	Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката	Службени гласник РС”, број 51/19	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/51/5/reg
15.	Закључак о утврђивању Смерница за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа	„Службени гласник РС”, број 90/14	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2014/90/1/reg
16.	Закључак о усвајању Акционог плана за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2023–2027. године	„Службени гласник РС”, број 119/2023-34	https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2023/119/1
17.	Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године	„Службени гласник РС”, бр. 42/21	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/42/1/reg
18.	Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021–2025. године	„Службени гласник РС”, бр. 42/21	https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/42/1/reg

-
19. Закључак о усвајању Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа „Службени гласник РС”, број 8, од 31. јануара 2020. и 107/2021-18 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2020/8/1/reg>
-
20. Допис Генералног секретаријата Владе 050-12, број 011-00-2423/2019 од 11. марта 2019. године (препурука добре праксе у спровођењу јавних расправа од стране органа државне управе – предлагача прописа и докумената јавних политика)
-

ЛИСТА ТАБЕЛА

Табела 1. Циљне групе и друге заинтересоване стране _____	7
Табела 2. Предности и ризици учешћа јавности у управљању системом јавних политика. _____	11
Табела 3. Фазе и начин учешћа јавности у планирању и изради документа јавне политике и прописа. _____	16
Табела 4. Поређење квантитативних и квалитативних метода консултација _____	24
Табела 5. Методи консултација у различитим корацима спровођења анализе ефеката. _____	25
Табела 6. Врсте интервјуа. _____	35
Табела 7. Преглед активности и рокова у организовању јавне расправе _____	59
Табела 8. Периоди извештавања _____	68

ЛИСТА ИЛУСТРАЦИЈА

Слика 1. Кључни правни извори који уређују учешће јавности _____	2
Слика 2. Однос укупне популације, заинтересованих страна и циљних група _____	8
Слика 3. Илустрација мапирања разгранате структуре циљних група и заинтересованих страна. _____	10
Слика 4. Процес управљања јавним политикама („хоризонталне” и „вертикалне” консултације и консултације с јавношћу). _____	15
Слика 5. Мапирање утицаја и заинтересованости циљних група и заинтересованих страна. _____	22
Слика 6. Корази у спровођењу анкете (упитника) _____	29
Слика 7. Корази у спровођењу консултација путем фокус групе _____	35
Слика 8. Корази у спровођењу консултација путем полуструктурираног интервјуа. _____	39
Слика 9. Корази у спровођењу консултација путем округлог стола. _____	41
Слика 10. Корази у спровођењу консултација путем панела _____	43
Слика 11. Корази у прикупљању писаних коментара _____	45
Слика 12. Индикативни план консултација и кључних питања према корацима ex-ante анализе ефеката _____	53
Слика 13. Основне карактеристике лабораторија за планирање и израду докумената јавних политика и прописа. _____	94
Слика 14. Корази у планирању консултација _____	110

1. УВОД

Повећање учешћа јавности у управљању јавним политикама и регулаторним активностима један је од стратешких циљева реформе јавне управе у Србији. Предвиђене су бројне активности усмерене на побољшање услова за веће укључивање грађана и других циљних група и заинтересованих страна у обликовање јавних политика и прописа.

Доношењем Закона о планском систему Републике Србије (у даљем тексту: ЗПС) и Уредбе о методологији израде докумената јавних политика (у даљем тексту: Уредба ДЈП) и Уредбе о анализи ефеката прописа (у даљем тексту: Уредба АЕ), чији је правни претходник била Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, побољшан је правни оквир, који сада омогућава веће учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења докумената јавних политика и прописа. Чланом 29. Уредбе о анализи ефеката прописа прописано је да се консултације у току израде прописа, спроводе у складу са одредбама закона којим се уређује државна управа, одлуком Владе којом се уређује управљање и начин употребе Портала „еКонсултације” и правилником којим се уређују смернице добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката.

Ради ефикасније и ефективније примене одредаба прописа настала је потреба за практичним **Приручником за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа** (у даљем тексту: Приручник), који би приближио појам консултација и дао смернице за њихово спровођење. Приручник не представља инструкцију за примену законског оквира или његово тумачење, већ пружа практична објашњења, смернице и примере добре праксе у процесу спровођења консултација и јавних расправа, и у том светлу га треба и читати.

Приручник је првенствено намењен државним службеницима и треба да им помогне да на најбољи начин одговоре на законом прописане обавезе и подељен је на неколико тематских целина које обухватају:

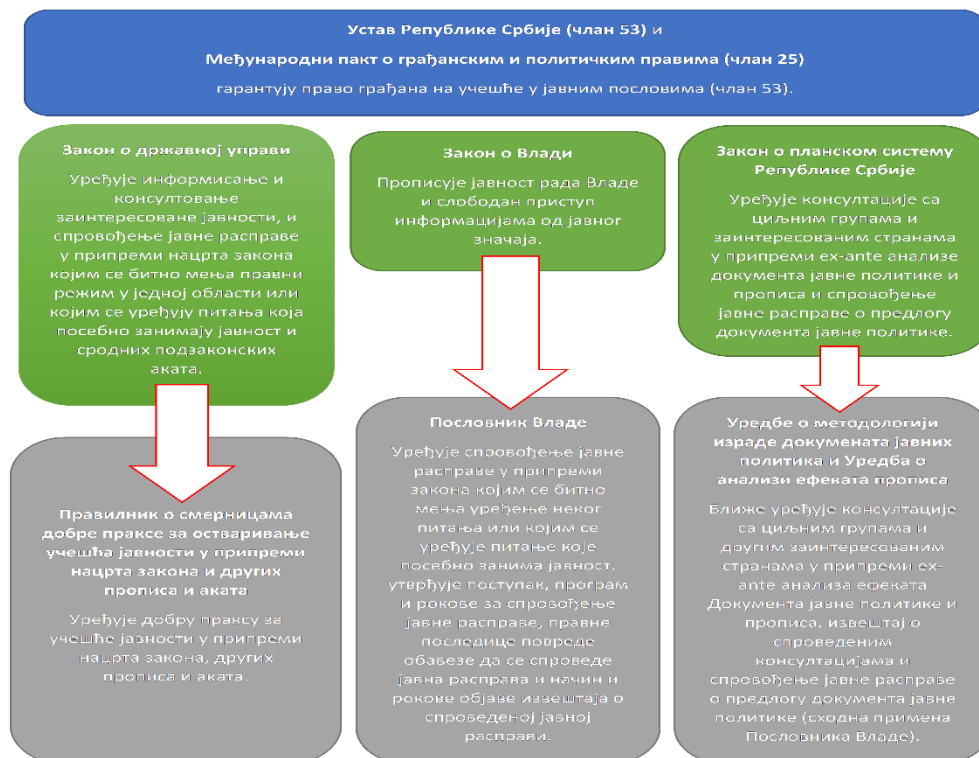
- **Општи оквир**, који даје правни оквир за спровођење консултација, објашњава ко су учесници у консултацијама и фазе њиховог учешћа, као и врсте консултација;
- **Консултације** у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката, где се образлажу различити методи консултација, планирање консултација и извештавање о спроведеним консултацијама, као и учешће јавности у раду радних група;
- **Јавну расправу**, где је приказан оквир за организовање јавне расправе, методи спровођења јавне расправе и извештавање о спроведеној јавној расправи;
- **Консултације у спровођењу *ex-post* анализе ефеката**, са посебним фокусом на разлику између праћења спровођења и вредновања учинака спровођења докумената јавних политика и прописа.
- **Анексе**, који представљају исцрпан извор практичних примера, упутстава и смерница за спровођење консултација и јавне расправе.

Напомена: Предмет Приручника је учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења планских докумената и прописа, односно у управљању системом јавних политика. Приручник је усредсређен на документе јавних политика као врсте планских докумената на којима државни службеници најчешће раде - стратегије, програме и акционе планове. Савети, примери добре праксе дати у Приручнику могу се свакако применити и на друге планске документе чије планирање, израда и праћење њиховог спровођења подразумевају да јавност буде укључена. Како се јавне политике спроводе планским, односно документима јавне политике, ова два појма се у Приручнику користе наизменично, сходно контексту.

Такође, у функцији је и веб-апликација [еКонсултације](#), која је предвиђена Правилником о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката. Портал е-Консултације има за циљ да јавности омогући учешће у процесу припреме и усвајања свих докумената јавних политика и прописа електронским (онлајн) путем на једном месту. Позиви на консултације, материјал за консултације и информације и извештаји о спроведеним консултацијама и даље се објављују и на интернет страницама надлежних предлагача аката који су предмет консултација и на Порталу е-Консултације.

1.1. Правни оквир

Учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења докумената јавних политика и прописа у Републици Србији ближе је уређено низом законских и подзаконских аката. Кључни прописи који уређују ту област представљени су у наставку, док се начела учешћа јавности у управљању системом јавних политика налазе у [Анексу 1 – Начела учешћа јавности](#).



Слика 1. Кључни правни извори који уређују учешће јавности.

Пре него што прикажемо конкретне захтеве у вези са укључивањем јавности у процес планирања, израде и праћење спровођења докумената јавних политика и прописа, важно је поновити одредбе Устава Републике Србије, који гарантује право грађана на учешће у јавним пословима, као и Закона о Влади и Пословника Владе, који утврђују јавност рада Владе омогућавањем увида у њен рад кроз механизме приступа информацијама од јавног значаја. Такође, Закон о државној управи уређује информисање и консултовање заинтересоване јавности и спровођење јавне расправе у припреми нацрта закона и подзаконских аката.

ЗПС утврђује обавезу да се спроведу консултације са заинтересованим странама и циљним групама у свим фазама израде и спровођења документа јавне политике и прописа, нарочито у процесу спровођења анализе ефеката, док Уредба ДЈП ближе утврђује процес и методе консултација, начин информисања и извештавања о консултацијама и друге елементе консултативног процеса и јавне расправе. Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката (у даљем тексту: Правилник), сходно члану 29. Уредбе АЕ, додатно утврђује поступак спровођења консултација, укључујући израду полазних основа и методе консултација при изради прописа.

Осим наведених прописа, важан документ су и Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа (у даљем тексту: Смернице)¹, који је заснован на одредбама ЗПС и Уредби (Уредба ДЈП, члан 25. и Уредба АЕ, члан 28.), а сврха му је да уреди и подстакне укључивање заинтересованих страна и циљних

¹ <https://civilnodrustvo.gov.rs>

група, пре свега, организација цивилног друштва, у радне групе које формирају органи државне управе и тиме обезбеди њихово учешће у што ранијој фази процеса одлучивања. Истовремено, тим документом се настоји усмерити рад органа државне управе у правцу даљег унапређења укључивања цивилног друштва у поступке израде докумената јавних политика и прописа.

Учешће јавности обезбеђује се у свим фазама управљања системом јавних политика – од планирања, припреме односно израде или побољшања докумената јавних политика, све до спровођења мера и активности утврђених тим документима. У том смислу, у наставку представљамо **прописани минимум учешћа јавности** хронолошки, по фазама планирања, израде и праћења спровођења докумената јавних политика и прописа.

Преглед правног оквира и обавеза које из њега проистичу.

1. Пре почетка рада на документима јавних политика и прописима

Предлагач обавештава јавност **о почетку израде ДЈП** преко своје интернет странице, а ако је предлагач ОДУ то обавештење се објављује и на порталу е- Управа, седам радних дана од дана почетка израде тог документа (ЗПС члан 32.).

Министарства и посебне организације обавештавају јавност о отпочињању **израде нацрта закона** (ЗДУ члан 77.) и **подзаконских аката прописаних ЗДУ** (Правилник члан 14.) на исти начин, као и путем веб апликације еКонсултације (Правилник члан 3), објављујући при томе и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена и позив јавности за достављање коментара у року не краћем од 7 дана од дана објављивања.² Објављивање се врши у отвореном дигиталном формату (ЗПС, члан 48).

У случају отпочињања припреме нацрта закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност објављују се и полазне основе (ЗДУ, члан 77) и позив јавности за достављање писаних коментара у року не краћем од 15 дана од дана објављивања (уколико се полазне основе објављују).

Надлежни ОДУ одлучује о даљем току консултативног процеса на основу прикупљених информација, ставова, предлога и примедби, (Правилник, члан 3).

Препоручује се ОДУ да истовремено са обавештавањем о почетку рада, јавност обавесте и о намери да формирају радну групу за његову израду (Смернице, Преамбула).

2. Током спровођења ex-ante анализе ефеката и израде документа јавне политике и прописа

- Предлагач ДЈП има обавезу да **идентификује и анализира циљне групе и друге заинтересоване стране** (Уредба ДЈП, члан 6), док предлагач прописа на сличан начин идентификује надлежне органе и организације и неопходне ресурсе за примену и праћење примене прописа, утврђивање и вредновање учинка прописа и извештавање о постигнутим учинцима (Уредба АЕ, члан 5).
- Надлежни предлагач дужан да свим заинтересованим странама и циљним групама омогући да учествују у процесу консултација, које спроводи током израде ДЈП (ЗПС, члан 34), и током израде нацрта прописа, (Уредба АЕ, члан 5), **размотри сугестије које током консултација износе заинтересоване стране и циљне групе** и прикупи и обради податке, у циљу предлагања оптималне опције или оптималне комбинације разматраних опција (ЗПС, члан 31 и 41) и при анализи промене и повезаних ризика **користе се подаци и информације до којих се, између осталог, дошло током консултација** са ОЦД које делују у конкретној области, научно-истраживачким и другим релевантним организацијама и заинтересованим странама (Уредба ДЈП, члан 5).
- Предлагач прописа спроводи консултације у мери у којој је то могуће у **посебним случајевима**, као што су хитне околности које могу утицати на живот, здравље и безбедност грађана или у случајевима када се врши кодификација, односно обједињавање или реорганизација одредби без суштинских измена и сл. (Правилник, члан 13 и 14).

² Одредбе члана 77. ЗДУ, сходно се примењују у припреми стратегија развоја, акционих планова и других докумената јавних политика, уколико посебним законом није другачије уређено.

- **Методе консултација укључују:** фокус групе, округли сто, полуструктурирани интервју, панел, анкете, прикупљање писаних коментара и учешће представника заинтересоване јавности у раду радних група. Методи се бирају (и комбинују), у зависности од проблема који се решава, расположивог времена и средстава, као и доступности потенцијалних учесника консултација (Уредба ДЈП, члан 30 и Правилник, члан 5).

У случају недоумица о најделотворнијем методу консултација који би требало применити, може се прибавити мишљење РСЈП (Правилник, члан 5).

- Предлагач може, имајући у виду резултате консултација које спроводи, одлучити да **у радну групу за израду акта укључи репрезентативне представнике заинтересованих страна и циљних група** (ЗПС, члан 34). Избор представника ОЦД у радне групе спроводи се, посредством Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, према поступку који је дефинисан Смерницама. РСЈП и Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог могу да предложе предлагачу укључивање одређених заинтересованих страна и циљних група, а иницијативу за подношење таквог предлога РСЈП и Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог може поднети и свака заинтересована страна. РСЈП и Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, преко своје интернет странице, обезбеђују јавну доступност тих иницијатива и информација о поступању у складу са истим (ЗПС, члан 35).

3. Извештавање о спроведеним консултацијама

- Предлагач ДЈП односно прописа **извештава учеснике консултација, у року од 15 дана од дана завршетка консултација о резултатима консултација** спроведених у процесу ек-анте анализе, а посебно о разлозима због којих одређене сугестије нису уважене, објављивањем извештаја о резултатима спроведених консултација на својој интернет страници, као и у оквиру ДЈП, а ако је надлежни предлагач орган државне управе, и на Порталу „еКонсултације“. Извештај о консултацијама нарочито обухвата податке о консултованим странама, обиму и методима консултација, питањима о којима се расправљало током консултација, затим примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање (ЗПС, члан 34 и Уредба ДЈП, члан 28). **Приликом израде прописа, предлагач објављује извештај о спроведеним консултацијама** и на веб апликацији еКонсултације (Правилник, члан 12).

Предлагач ДЈП, односно прописа **ток и резултате консултативног процеса финално образлаже у оквиру извештаја о спроведеној анализи ефеката**, осим ако не постоји обавеза спровођења анализе ефеката, у ком случају сачињава извештај о резултатима консултативног процеса, и доставља га доносиоцу уз документ чије усвајање предлаже. Извештај садржи: податке о времену, обиму и методима консултација; податке о учесницима консултативног процеса; податке о питањима која су била предмет консултација; примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање; утицају резултата консултација на избор мера из ДЈП. (Уредба ДЈП, члан 29. и Уредба АЕ, члан 30.)

Предлагач објављује налазе спроведене анализе ефеката, заједно са предлогом ДЈП и прописа, на својој интернет страници у интегралном облику најкасније на дан отпочињања јавне расправе.

4. Јавна расправа (активности пре самог усвајања нацрта/предлога прописа и предлога ДЈП)

- Јавна расправа је завршна фаза процеса консултација са заинтересованом јавношћу у поступку усвајања нацрта закона односно докумената јавних политика.
- Предлагач **спроводи јавну расправу о нацрту закона** којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност, и подзаконским актима којима се разрађују поједине одредбе или се одређује начин извршења појединих одредби ових закона, сагласно Пословнику Владе (ЗДУ, члан 77)

- Предлагач је обавезан да у припреми закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност спроведе јавну расправу. Јавна расправа се спроводи и у поступку припреме докумената јавних политика (стратегија, програма, концепта политике, акционих планова). Јавна расправа се може спровести и у припреми уредбе и одлуке. Одредбе Пословника Владе примењују се и у поступку припреме Плана развоја и Инвестиционог плана, ако поступак јавне расправе приликом њихове израде није другачије уређен прописима којима се уређује припрема Плана развоја и Инвестиционог плана.
- Предлагач је **дужан да спроведе јавну расправу** приликом припреме: приликом припреме новог системског закона (закон који, по правилу, уређује целину друштвених односа у једној области); приликом припреме новог закона, осим ако Влада на образложен предлог предлагача не одлучи другачије; приликом припреме закона о изменама и допунама закона ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона, о чему Влада на образложен предлог предлагача, одлучује у сваком конкретном случају, и приликом припреме закона о потврђивању међународног уговора - само ако Влада одлучи да се спроведе јавна расправа, и то на образложен предлог Министарства спољних послова или органа државне управе из чијег су делокруга питања уређена међународним уговором.. Спровођење јавне расправе о документима јавних политика је увек обавезно, осим у случају: мањих измена стратегија и програма које немају висок или значајан утицај на измене већ утврђених јавних политика, мањих измена акционог плана којим се мењају активности у циљу реализације мера утврђених постојећом стратегијом, односно програмом и усвајања акционог плана у року од 90 дана од дана усвајања стратегије, односно програма. Одлуку да се спроводи односно не спроводи јавна расправа у погледу нацрта закона, односно документа јавних политика, на предлог надлежног предлагача, доноси Влада. Одлуку о спровођењу јавне расправе, програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи одређује Влада, на предлог предлагача. (Пословник, члан 41)
- Влада може, на предлог овлашћеног предлагача и на основу извештаја о спроведеним консултацијама усвојити закључак којим констатује да није потребно спроводити јавну расправу у погледу нацрта закона односно документа јавне политике јер су током спровођења консултација усаглашена отворена питања односно ако је текст усаглашен са изнетим примедбама и сугестијама заинтересоване јавности током консултација. Сматра се да није остало отворених питања након спроведених консултација ако није остало концепцијских и садржинских питања од значаја за остваривање друштвених односа на предложени начин односно остваривања права и извршења обавеза на предложени начин. (Пословник Владе, члан 41а)
- Предлагач започиње поступак јавне расправе објављивањем **јавног позива за учешће у јавној расправи са програмом јавне расправе** на Порталу е-Консултације и интернет страници предлагача. Јавни позив садржи и информације о образовању и саставу радне групе која је припремила нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе. Програм јавне расправе обавезно садржи: нацрт односно предлог акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима утврђеним Пословником, рок за спровођење јавне расправе, важне информације о активностима које се планирају у оквиру јавне расправе (одржавање округлих столова, трибина, адресу и време њиховог одржавања и др.), начин достављања предлога, сугестија, иницијатива и коментара, као и друге податке значајне за њено спровођење. (Пословник, члан 41б)
- Рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писменом или електронском облику траје током трајања јавне расправе. . Јавна расправа траје најмање 20 дана. (Пословник, члан 41б)
- Ако предлагач не спроведе јавну расправу, а био је обавезан, Влада одлаже разматрање акта и закључком налаже предлагачу да припреми и предложи програм јавне расправе. Предлагача који не спроведе јавну расправу према програму који му је одредила Влада обавезује да јавну расправу спроведе у потпуности. (Пословник, члан 41б)
- Након спроведене јавне расправе, надлежни предлагач сачињава извештај о спроведеној јавној расправи и објављује га на Порталу „е-Консултације” и интернет страници предлагача, најкасније у року од 15 радних дана од дана завршетка јавне расправе (Пословник, члан 41б)
- Предлагач спроводи **јавну расправу непосредно пре подношења на разматрање и усвајање ДЈП**, а извештај о спроведеној јавној расправи објављује у року од 15 дана од завршетка јавне расправе на својој интернет страници, и на порталу „еКонсултације“

Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа уколико је предлагач ОДУ (Уредба ДЈП, члан 31).

Извештај садржи податке о: начину, времену и месту одржавања јавне расправе; учешћу грађана, организација цивилног друштва, привредних субјеката, научно-истраживачких организација, државних, покрајинских и локалних органа и организација и других субјеката у јавној расправи; датим сугестијама у погледу дефинисања посебних циљева и мера за постизање тих циљева, као и избора институција надлежних за њихово спровођење и формулисања показатеља учинка јавних политика, односно мера; начину на који су сугестије уграђене у нацрт закона односно нацрт или предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено (ЗПС, члан 36, Уредба ДЈП, члан 31, Пословник Владе, члан 41в). Приликом контроле спровођења ex-ante анализе ефеката документа јавне политике, надлежни предлагач доставља извештај након спроведене јавне расправе органу државне управе надлежном за координацију јавних политика. Постоје случајеви у којима јавна расправа на предлог ДЈП није обавезна (Уредба ДЈП, члан 31).

Саставни део материјала за разматрање на седници Владе у прилогу нацрта закона, другог прописа или акта односно документа јавне политике који Влада разматра након јавне расправе чини и обједињени извештај о консултацијама и извештај о јавној расправи који се за те потребе преименује у извештај о учешћу јавности у припреми одређеног прописа односно документа јавне политике (Пословник Владе, члан 41в).

После завршетка јавне расправе, предлагач ажурира ДЈП и пропис и налазе спроведене анализе ефеката у складу са резултатима те расправе. Ажурирану верзију ових докумената и налаза предлагач објављује на својој интернет страници (а ако је предлагач ОДУ и на Порталу е-Консултације), најкасније седмог радног дана пре подношења надлежном доносиоцу на разматрање и усвајање (ЗПС, члан 33 и Уредба ДЈП, члан 31).

5. Објављивање и праћење спровођења донетог прописа и документа јавне политике

- Доносилац објављује ДЈП на својој интернет страници, а ако је доносилац Влада тај документ се објављује и на порталу е-Управа и интернет страници предлагача, у року од седам радних дана од дана усвајања (ЗПС, члан 38).

Предлагач објављује извештаје о резултатима спровођења ДЈП објављивањем на својој интернет страници, односно доносиоца (Уредба ДЈП, чланови 33 и 35) у роковима предвиђеним ЗПС, (ЗПС, члан 43 и чланови који се односе на сваку појединачну врсту ДЈП) који садржи: назив ДЈП на који се односи; област планирања и спровођења јавних политика коју покрива; информације о учинцима јавне политике током спровођења; информације о томе да ли су активности из акционог плана реализоване на начин и у року предвиђеним ДЈП и ако нису шта је разлог за то; информације о томе на који начин и којом динамиком ће пропусти у спровођењу бити исправљени, као и да ли се планира измена мера и активности и када ће се измене ДЈП из тог разлога поднети на усвајање (Уредба ДЈП, чланови 33 и 35).

Додатно, РСЈП обезбеђује информисање јавности тако што документа развојног планирања, ДЈП, средњорочне планове и извештаје о њиховом спровођењу, чије је објављивање прописује ЗПС, чини јавно доступним преко своје интернет странице.

Осим израде ДЈП и прописа на сопствену иницијативу, иницијативу за измену, израду

и усвајање ДЈП надлежном предлагачу може да поднесе било која заинтересована страна или циљна група у односу на које се спроводи та јавна политика. Уколико процени да је иницијатива оправдана, надлежни предлагач је **дужан да је објави у интегралном облику** на својој интернет страници најкасније у року од 30 дана од дана пријема, те да ажурно обавештава јавност о поступању. Такође, предлагач је дужан да одговори подносиоцу иницијативе и у случају када оцени да иницијатива није оправдана у року од 30 дана (ЗПС, члан 30).

1.2. Дефиниција јавности: ко чини јавност?

Отворено и демократско друштво заснива се на сталном дијалогу између грађана, различитих друштвених група и органа власти у циљу побољшања квалитета живота и јачања

Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа социјалне кохезије. Учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења докумената јавних политика и прописа, као кључног елемента тог дијалога, најчешће се везује за организације цивилног друштва као „организованих грађана”, односно „организоване јавности”.³ Организације цивилног друштва свакако представљају погодну форму с правним статусом којом се олакшава учешће грађана и других приватних правних лица у планском систему, а уједно су и субјект тог процеса. Међутим, учешће јавности није ограничено само на активности организација цивилног друштва.

У нормативном смислу, **јавност чине циљне групе и друге заинтересоване стране** које учествују у различитим фазама управљања системом јавних политика.

Табела 2. Циљне групе и друге заинтересоване стране.

	Циљне групе:	Друге заинтересоване стране:
Дефиниција:	Све категорије физичких и правних лица за које се претпоставља да ће планирани документ јавне политике или пропис утицати на њихова права, обавезе и легитимне интересе, посредно или непосредно.	Сва друга физичка и правна лица за која се не претпоставља да ће планирани документ јавне политике или пропис утицати на њихова права, обавезе и легитимне интересе, а која су изразила интерес да учествују у том процесу.
Фазе учешћа:	Све фазе управљања системом јавних политика: планирања, израде и праћења спровођења документа јавне политике и прописа	Начелно, све фазе управљања системом јавних политика. Међутим, учешће у фази планирања (спровођење <i>ex- ante</i> анализе) може да зависи од конкретног метода консултација (<i>види Поглавље 2</i>) и најчешће обухвата ширу групу заинтересованих страна и циљних група него консултације у фази вредновања учинака спровођења документа, тј. у фази спровођења <i>ex-post</i> анализе ефеката када се преваходно спроводе циљане консултације са ужом групом представника циљних група и заинтересованих страна ради провере резултата и ефеката на оне субјекте код којих се највећи утицај спровођења документа очекује.
Обавезе органа државне управе:		Адекватно информисање јавности (објава Годишњег плана рада Владе, информисање о почетку рада на спровођењу анализе ефеката или рада на изради документа јавне политике или прописа, ако се за тај акт не спроводи анализа ефеката, информисање учесника о резултатима спроведених консултација (након консултативног процеса), информисање о спроведеним консултацијама (саставни део извештаја о спроведеној анализи ефеката или посебан документ ако се не ради анализа ефеката), извештавање о спроведеној јавној расправи, као и обавеза објављивања донетих докумената јавних политика и

³ Препорука CM/Rec(2007)14 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о правном статусу невладиних организација Европи.

прописа и обавеза објављивања резултата спровођења докумената јавних политика).

Обавеза да се идентификују све циљне групе на које планирани документ јавне политике и пропис може да утиче посредно или непосредно, али и друге заинтересоване стране.

Проактиван однос у осигурању учешћа циљних група и других заинтересованих страна у планирању, изради и праћењу спровођења документа јавне политике и прописа (консултације са Републичким секретаријатом за јавне политике и Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог, директна комуникација са циљним групама и другим заинтересованим странама итд.).

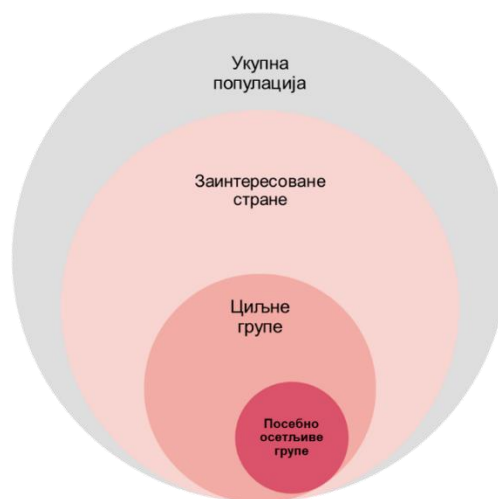
Циљне групе и друге заинтересоване стране чине и:

- Физичка и правна лица;
- Удружења, задужбине, фондације;
- Универзитети, научно-истраживачки центри, *think-thank*³ организације и сличне организације
- Неформална удружења;
- Стручњаци у појединим областима;
- Иностране и међународне организације које су специјализоване за одређене области планирања и спровођења јавних политика;
- Професионални лобисти (физичка и правна лица) у смислу Закона о лобирању.⁴

Ако је предмет консултација документ јавне политике или пропис којим се утиче на права, обавезе и легитимне интересе професионалних лобиста, посредно или непосредно, у планирању, изради и праћењу утицаја таквог документа лобисти учествују као **циљна група**.

Све ове групе могу бити заинтересоване стране ако се претпоставља да на њихова легитимна права и обавезе може утицати спровођење документа јавне политике или прописа и ако изразе интерес да учествују у процесу управљања системом јавних политика. У скупу заинтересованих страна издваја се подскуп који чине циљне групе, тј. оне заинтересоване стране за које се претпоставља да ће на остварење њихових легитимних права и обавеза документ јавне политике имати посредан или непосредан утицај.

Самим тим циљне групе увек имају интерес да учествују у различитим фазама управљања системом јавних политика, па се од њих никад и не тражи да изразе своју заинтересованост за учешће у том процесу.



Слика 2. Однос укупне популације, заинтересованих страна и циљних група.

³ Подразумева формалну или неформалну групу научника, академика или стручњака за неку област који редовно изучавају одређене области, развијају идеје и дају стручно мишљење и савете појединцу, организацији или целој јавности.

⁴ Под условом да се ради о активностима које се не сматрају лобирањем: 1) давање информација, заузимање ставова и мишљења у поступку јавне расправе о нацртима закона, другим прописима и општим актима – али и документима јавних политика; или 2) јавно саопштавање ставова, односно достављање предлога и стручних мишљења органима државне управе ради иницирања, припреме, разматрања, усвајања и давања образложења предложених решења закона, других прописа и општих аката (Закон о лобирању).

Да би се лакше идентификовале циљне групе међу заинтересованим странама, овде наводимо још један начин на који се оне разликују од других заинтересованих страна (адаптиран у односу на ЗПС). *UNDP* дефинише:

- Заинтересоване стране – групе које имају улогу и интерес у остваривању циљева или спровођењу докумената јавних политика или прописа, а које укључују циљне групе, директне кориснике, оне који си одговорни за достизање циљева у складу са планираним, као и оне који су одговорни за обезбеђивање ресурса за спровођење свих фаза управљања системом јавних политика.
- Циљне групе – главне заинтересоване стране за које се очекује да ће остварити добробит достизањем резултата; сектори или популација који се документом јавне политике или прописом желе третирати са циљем да се одговори на њихове потребе, узимајући у обзир и њихове родне и социо-економске карактеристике.

Иако је Приручник првенствено намењен консултацијама са јавношћу, односно недржавним или институцијама које не припадају јавној управи, групама или појединцима, важно је овде напоменути да у неким случајевима циљне групе и друге заинтересоване стране чине и органи и службеници државне, односно јавне управе. На пример, у доношењу Стратегије реформе јавне управе, поред грађана који ће осетити користи од побољшања рада државне управе, циљну групу чине и државни службеници на чији ће рад реформа директно утицати спровођењем мера за унапређење рада у јавној управи.

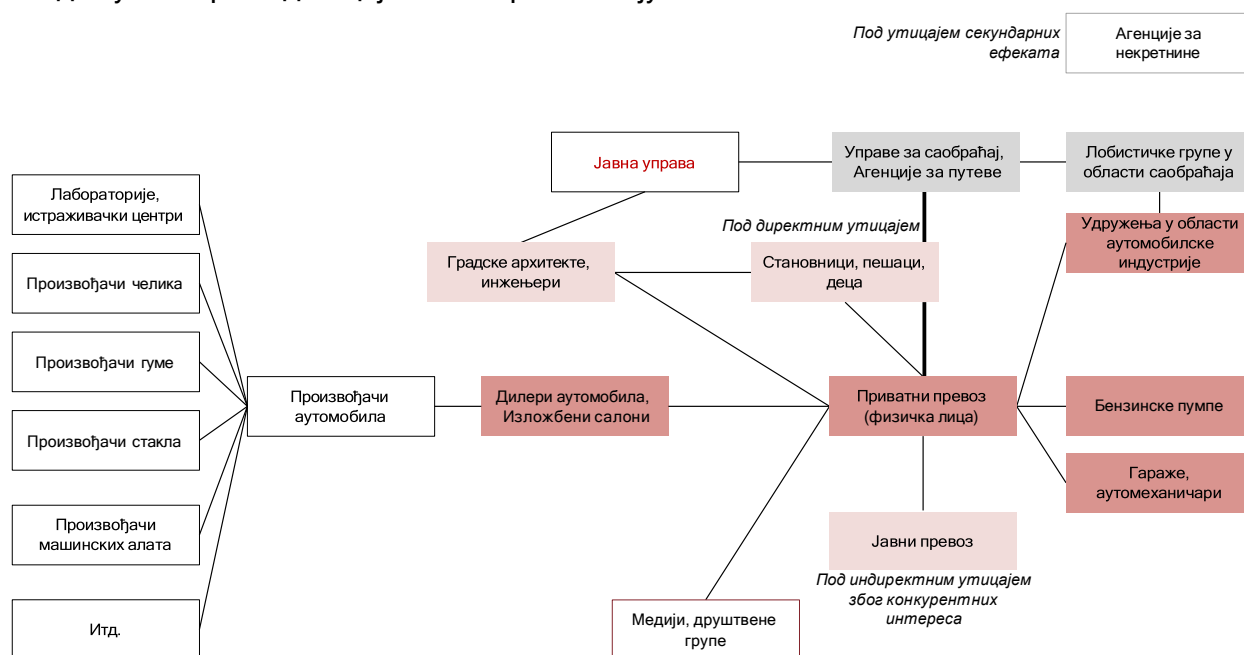
Такође, мере економске политике поред приватних правних лица могу директно или индиректно утицати на рад јавних предузећа и компанија чији је оснивач држава, покрајина или локална самоуправа. Слично томе, мере за побољшање јавног здравља које су превасходно усмерене на унапређење рада јавних здравствених установа и организација, могу имати директне или индиректне ефекте на приватне клинике, ординације, лабораторије и сл.

Неке од тих организација, иако припадају јавној управи, не спадају у систем државне управе и потребно их је узети у обзир када се анализирају циљне групе и заинтересоване стране.

Пример: Закон о безбедности саобраћаја на путевима неколико пута је мењан у последњих неколико година. Иако се тај закон континуирано побољшава и усклађује са стандардима у ЕУ и међународном окружењу, неке измене биле су изазване и специфичним догађајима или трендовима, као што су саобраћајне несреће на пружним прелазима или повећан број мотоциклиста на путевима или откривање малверзација приликом обавезног годишњег техничког прегледа возила.

Ако посматрамо меру којој је циљ повећање сигурности на пружним прелазима, циљне групе су: возачи путничких, теретних и других возила и други учесници у саобраћају, а посебно они који свакодневно због посла и животних потреба прелазе пружне прелазе; ЈП „Железнице Србије”, а посебно организациона јединица која се односи на инфраструктуру железнице (иако се ово предузеће налази и у групи заинтересованих страна). Заинтересоване стране, осим органа државне управе, агенција и других органа и организација из јавног сектора чине и произвођачи и трговци светлосном сигнализацијом, произвођачи и трговци металним конструкцијама за рампе и другом пратећом опремом; произвођачи и трговци електричним уређајима за аутоматско регулисање отварања и затварања рампи, осигуравајућа друштва, међународни железнички превозници, грађани, медији итд.

Колико може да буде разнолика и разграната структура циљних група и других заинтересованих страна приказано је графички на примеру идентификације потенцијалних учесника консултација при разматрању мера које су усмерене на приватни превоз грађана, било да су те мере подстицајне или ограничавајуће.



Слика 3. Илустрација мапирања разгранате структуре циљних група и заинтересованих страна.⁵

Пример: Европски програм за конкурентност малих и средњих предузећа (COSME). Циљне групе су мала и средња предузећа, док су заинтересоване стране привредне коморе на регионалном, националном и европском нивоу, удружења привредника, универзитети, научноистраживачки центри, кластери, технолошке организације и центри, фонд за иновациону делатност, центри за дигиталне иновације, иновациони стартап центри, грађани, Министарство привреде, Министарство за иновације и технолошки развој, развојне агенције, банке и друге финансијске институције и друге институције и појединци који изразе интерес у различитим фазама управљања системом јавних политика.

За додатне информације о анализи циљних група и других заинтересованих страна види одељак Приручника - [Анализа циљних група и других заинтересованих страна](#), као и [Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа](#).

⁵ Различитим бојама су означене циљне групе и друге заинтересоване стране према степену утицаја. Најјачи утицај промене осетиће групе које се налазе у директном узрочно-последичном ланцу, док друге групе осећају посредан, и у неким случајевима и секундарни утицај. Јавна управа је обележена црвеном бојом ради лакше идентификације њене улоге и утицаја у ланцу промене.

1.3. Предности и ризици учешћа јавности у планирању и изради докумената јавних политика и прописа

Учешће јавности у планирању и изради докумената јавних политика има низ уочених предности, али са собом носи и одређене ризике. Међутим, ти ризици нису системске природе, стога се њима може управљати. Предности и ризици учешћа јавности у управљању системом јавних политика, као и начин управљања ризицима, сумирани су у следећој табели.

Табела 3. Предности и ризици учешћа јавности у управљању системом јавних политика.

Предности	Ризици	Управљање ризицима / користи
<p>Јача легитимитет органа државне управе и процеса планирања и израде докумената јавних политика и прописа кроз континуирано учешће грађана и привреде у јавним пословима.</p>		<p>Правовремено планирање процеса консултација.</p> <p>Примена принципа пропорционалности у планирању и организовању учешћа јавности.</p>
<p>Рад органа државне управе је транспарентнији и ближи грађанима.</p>	<p>Захтева знатне кадровске и финансијске ресурсе, нарочито за спровођење детаљне ex-ante анализе (знатан обим консултација), као и за обраду приспелих података и коментара и извештавање о спроведеним консултацијама и јавној расправи.</p>	<p>Правовремено планирање и програмско буџетирање (у оквиру припреме Годишњег плана рада Владе).</p> <p>Правовремено информисање јавности о плану учешћа.</p> <p>Континуирана обука државних службеника о учешћу јавности (види Анекс 11: Знања, вештине и способности за спровођење консултација).</p> <p>Стратешка сарадња са организацијама цивилног друштва, научноистраживачким центрима и универзитетима (види Анекс 2 Пример добре праксе у успостављању партнерства између органа државне управе и организација цивилног друштва).</p>
<p>Омогућава грађанима и правним лицима да слободно заговарају јавне и легитимне приватне интересе.</p>	<p>Могућ диспропорционални утицај добро организованих и финансираних формалних и неформалних лобистичких и заговарачких група на обликовање документа јавне политике и прописа. Наиме, те групе могу деловати убедљивије и бити агресивније у заговарању својих</p>	<p>Јасно утврђени циљеви планираног документа јавне политике и прописа.</p> <p>Обавеза да сви учесници у процесу буду транспарентни и да отворено заступају своје интересе.</p> <p>Одговарајући правни оквир за професионално лобирање.</p> <p>Програм обуке државних службеника у области управљања конфликтима и очекивањима,</p>

интереса на штрб једнако важних група које немају адекватне капацитете или финансијска и материјална средства која би им олакшала да изразе своје легитимне интересе.

Органи државне управе немају довољно капацитета и искуства за одговарајућу анализу и контекстуално разумевање приспелих предлога, коментара и сугестија.

преговарачким вештинама и аналитичким техникама.

Унапређује квалитет докумената јавних политика и прописа (адекватно утврђени и схваћени проблеми, циљеви и опције за њихово остваривање и укупни ефекти опција).

Неразумевање улоге јавности и нереална очекивања од исхода процеса планирања и израде документа јавне политике и прописа.

Јасно утврђени циљеви планираног документа јавне политике и прописа.

Јасно утврђена улога јавности – око којих питања се нарочито очекује допринос јавности у процесу планирања и израде документа јавне политике и прописа.

Транспарентан процес учешћа јавности у планирању и изради документа јавне политике и прописа.

Извештај о учешћу јавности садржи преглед кључних питања и ставова који су заступани у процесу планирања и израде документа јавне политике и прописа и разлоге за њихово усвајање/одбијање – и доступан је јавности.

Јачање капацитета организација цивилног друштва.

Омогућава лакше и јефтиније спровођење документа јавне политике и прописа: мањи ризик од покретања судских поступака и опструкције у примени.

Постоји ризик да јавност, иако је учествовала у консултацијама, не разуме у довољној мери документ јавне политике или пропис.

Само спровођење консултација смањује ризике јер се јавност правовремено упознаје с планираним променама и омогућава јој се да се прилагоди промени.

Пожељно је додатно подизати свест и комуницирати са јавношћу, у којој год мери да је она учествовала у консултацијама током припреме документа јавне политике или прописа.

Омогућава лакшу ех-post анализу спровођења донетих документа јавне политике и прописа, посебно ако се у консултације укључују субјекти с којима смо остварили сарадњу у претходним фазама управљања системом јавних политика.

Само спровођење консултација смањује ризике јер се током консултација у фази спровођења ех-ante анализе идентификују циљне групе и друге заинтересоване стране, па је њихова идентификација у фази спровођења ех-post анализе лакша.

Такође, укључивање циљних група и других заинтересованих страна доприноси бољем разумевању остварених ефеката (и контра ефеката) спровођења документа јавне политике и прописа.

Постоји ризик од утицаја предрасуда на организацију консултација, посебно у случају ех-post анализе ефеката, када се питања за процену постављају само из перспективе предлагача документа.

Да би се избегли пристрасни ставови у консултацијама током анализе ефеката, потребно је имати јасну методолошку основу за консултативни процес.

1.4. Врсте консултација

1.4.1. „Хоризонталне” и „вертикалне” консултације и консултације са јавношћу

Учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења докумената јавних политика и прописа (консултације са јавношћу) разликује се од „**хоризонталних**” консултација (консултације предлагача документа јавне политике и прописа с другим органима државне управе) и „**вертикалних**” консултација (консултације предлагача документа јавне политике и прописа са органима аутономне покрајине, града и општине).

Врсте консултација разликују се међусобно по извору регулисања, степену обавезности, учесницима и њиховој одговорности. Познавање разлика међу врстама консултација омогућава да се на најбољи начин организује учешће различитих страна у процесу развоја документа јавне политике, зависно од тога да ли су заинтересоване стране део јавне управе, кључне институције у спровођењу документа јавне политике или су у питању припадници спољних циљних група и других заинтересованих страна које немају извршни и формални мандат за надзор.

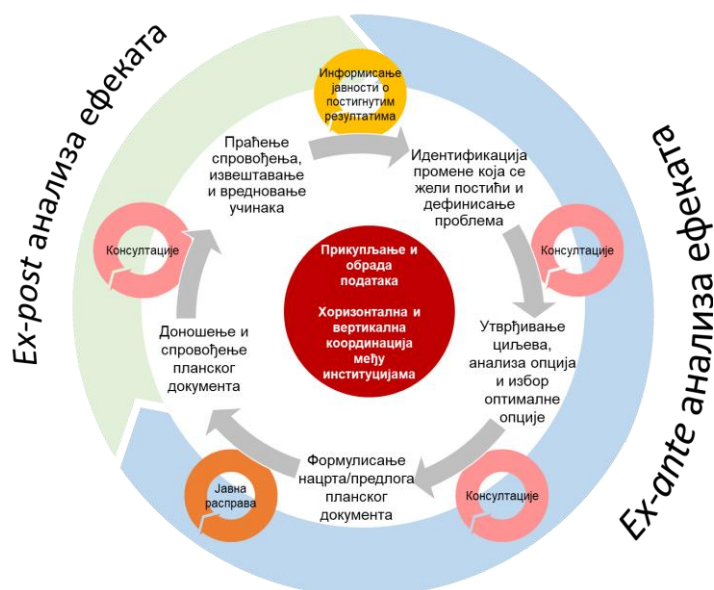
- **Одговорност.** Кључна разлика између консултација са спољним актерима и „хоризонталних” и „вертикалних” консултација, које се спроводе међу органима државне/јавне управе, огледа се у одговорности учесника: крајња одговорност за планирање, доношење, спровођење, праћење спровођења и извештавање о спровођењу докумената јавних политика и прописа лежи на органима државне, односно јавне управе, тачније на институцији која је надлежна или овлашћена да те послове обавља.
- **Учесници:** Надлежни предлагач (орган државне управе) спроводи консултације са физичким лицима, приватним правним лицима и другим субјектима који чине јавност. „Хоризонталне” консултације надлежни предлагач документа јавне политике и прописа спроводи са органима државне управе и независним телима и агенцијама чији је оснивач Република Србија, док „вертикалне” консултације спроводи са представницима других нивоа организације власти (аутономна покрајина, локална самоуправа).
- **Степен обавезности:** Учесници консултација – циљне групе и друге заинтересоване стране из редова јавности, добровољно и слободно учествују у том процесу, по свом нахођењу. С друге стране, учесници „хоризонталних” и „вертикалних” консултација имају обавезу да учествују у том процесу.

Овај приручник намењен је превасходно подршци у спровођењу консултација са јавношћу. За подршку у спровођењу „хоризонталних” и „вертикалних” консултација види Приручник за управљање јавним политикама.

1.5. Фазе и начин учешћа јавности у управљању системом јавних политика и прописа

Учешће јавности односи се на све фазе управљања системом јавних политика: на планирање, израду и праћење спровођења документа јавне политике, као и прописа. Треба разликовати **консултације** (поглавља 2. и 4) од **јавне расправе** (Поглавље 3). Консултације и јавна расправа разликују се како по фазама управљања системом јавних политика у којима се спроводе, тако и по методима њиховог спровођења, циљевима и њиховим учесницима.

Поред тога, треба разликовати консултације које се спроводе током ex-ante анализе ефеката од консултација које се спроводе у фази израде нацрта документа јавне политике и прописа с обзиром на различите циљеве који се остварују спровођењем консултација у тим фазама управљања системом јавних политика.



Слика 4. Процес управљања јавним политикама („хоризонталне” и „вертикалне” консултације и консултације с јавношћу).

Током почетних фаза рада на документу јавне политике или пропису, превасходни циљ консултација јесте да се прикупе информације о тренутном стању у области и проблемима који постоје и виђењу промене која треба да се постигне. Касније, када дођете у фазу обликовања опција јавних политика и мера чије спровођење предлагете, односно решења у прописима, циљ консултација јесте да се утврде мишљења и ставови према предложеним опцијама, мерама и решењима, као и да се прикупе додатни предлози о могућим правцима акције. Када је акт у фази усвајања и када постоји његов коначни текст, циљ консултација јесте да се тај текст побољша.

Предмет консултација, са друге стране, повезан је за конкретном области планирања и спровођења јавних политика, односно специфичним питањима у тој области која су у вашој надлежности, а опсег консултација зависиће од количине и квалитета података које поседујете, као и од сложености самог предмета консултација.

Фазе и начин учешћа јавности и циљеви који се остварују учешћем јавности у планирању и изради докумената јавних политика и прописа представљени су у наредној табели.

Табела 4. Фазе и начин учешћа јавности у планирању и изради документа јавне политике и прописа.

Фаза:	Начин учешћа јавности:	Документи:	Трајање:	Циљ:
1. Спровођење ех-ante анализе ефеката за планирани документ јавне политике или пропис (види Поглавље 2)	Консултације са циљним групама и другим заинтересованим странама (затворене – циљане или отворене консултације, зависно од метода консултација).	Сви документи јавних политика и прописи.	Консултације у свим корацима анализе ефеката.	Прикупљање података о питањима која су значајна за предмет ех-ante анализе ефеката. Додатно испитивање и провера ставова према питањима која су значајна за предмет ех-ante анализе.
2. Израда предлога документа јавне политике и нацрта/предлога прописа (види Поглавље 2)	Консултације са циљним групама и другим заинтересованим странама (отворене е-консултације основни метод консултација). Консултације с појединим циљним групама или циљаним заинтересованим странама (други методи консултација, затворене консултације).	Предлог основних решења за израду предлога документа јавне политике, предлог основних решења, односно полазних основа за израду нацрта закона, односно предлога других прописа.	Консултације од доношења и мишљења (предлога и сугестија) о предлогу објављивања одлуке о изради до завршетка израде предлога документа јавне политике или нацрта, односно предлога прописа.	Прикупљање мишљења (предлога и сугестија) о предлогу основних решења.
3. Усвајање предлога документа јавне политике и нацрта/предлога прописа (види Поглавље 3)	Јавна расправа, уз учешће целокупне заинтересоване јавности (циљне групе и друге заинтересоване стране, отворене консултације).	Предлог документа јавне политике или нацрт закона, односно предлог другог прописа. Јавна расправа је обавезна за: - нацрт документа јавне политике за који је спроведена анализа ефеката; - нацрт закона, независно од тога да ли је	Од дана када се предлог документа јавне политике, односно нацрт/предлог прописа објави са пратећим документима на интернет страници надлежног предлагача и веб-апликацији еКонсултације до закључења јавне	Дијалог између информисаних учесника: аргументовано сучељавање мишљења и одбрана ставова према предлогу документа јавне политике или нацрту/предлогу прописа, односно у циљу побољшања понуђених

		спроведена анализа ефеката, уз изузетке прописане Пословником Владе.	расправе, сагласно утврђеним роковима за спровођење јавне расправе.	решења (материјалних и номотехничких).
		Јавна расправа може се спроводити о предлогу уредбе и одлуке, као и о предлогу подзаконског акта који се доноси на основу закона за који је спроведена детаљна анализа ефеката.		
4. Праћење спровођења донетог документа јавне политике и прописа (види Поглавље 4)	Консултације са циљним групама и циљаним деловима заинтересоване јавности.	Ех-post анализа ефеката документа јавне политике и прописа.	Спроводи се када протекне орочено време за које је донет документ јавне политике, односно када протекне одређено време од доношења прописа.	Процена ефеката примене документа јавне политике и прописа и вредновање учинака њиховог спровођења.

Подсетник:

- Кључни прописи који регулишу укључивање јавности у процес припреме, израде и праћења спровођења докумената јавних политика и прописа јесу Закон о државној управи, ЗПС, Пословник Владе, Уредба, Правилник и Смернице.
- Циљне групе и друге заинтересоване стране, у начелу, имају исти положај у планирању, изради и праћењу спровођења докумената јавних политика и прописа, али могу бити различито заступљене у појединим фазама тог процеса – нарочито у спровођењу *ex-ante* и *ex-post* анализе ефеката. Треба имати на уму да разграничење између циљних група и других заинтересованих страна није увек могуће. У неким случајевима се ће, поједине заинтересоване стране наћи и међу циљним групама. Адекватна анализа циљних група и других заинтересованих страна ће указати на ове групе.
- Циљеви консултација и користи које доносе надмашују потенцијалне ризике укључивања јавности у планирање, израду и праћење спровођења докумената јавних политика и прописа, али процесом консултација свакако треба управљати, пре свега управљати очекивањима циљних група и заинтересованих страна.
- Укључивање циљних група и других заинтересованих страна у планирање, израду и праћење спровођења докумената јавних политика и прописа, поред адекватног информисања, захтева проактиван однос органа државне управе пошто циљне групе и друге заинтересоване стране учествују у свим фазама управљања системом јавних политика.
- У јавним расправама о предлогу документа јавне политике и нацрту/предлогу прописа циљне групе немају посебан статус – у том процесу учествују као део укупне заинтересоване јавности, али надлежни предлагач документа јавне политике или прописа треба да учини додатни напор да обезбеди учешће свих циљних група и других заинтересованих страна у јавној расправи (на пример да изради мејлинг листе за све циљне групе и друге заинтересоване стране како би им могао слати циркуларни мејл и директно их позвати на учешће у јавној расправи).

2. КОНСУЛТАЦИЈЕ СА ЈАВНОШЋУ ТОКОМ СПРОВОЂЕЊА EX-ANTE АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА

У овом поглављу обрађена су следећа питања:

- Који је циљ консултација у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката?
- У којим корацима спровођења анализе ефеката се спроводе консултације?
- У ком је кораку током процеса спровођења *ex-ante* анализе ефеката је потребно дефинисати циљне групе и друге заинтересоване стране?
- На који начин се дефинишу циљне групе и друге заинтересоване стране?
- Који се методи консултација могу користити у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката?
- На који начин се уочавају предности, односно ризици појединих метода консултација?
- Који су фактори кључни за успешно спровођење појединих метода консултација?
- На који начин се утврђују кораци у планирању и спровођењу консултација?
- Који су фактори кључни у процесу израде плана консултација?
- Како обавештавати циљне групе и остале заинтересоване стране о спроведеним консултацијама и како припремити информацију о спроведеним консултацијама?
- На који начин се представљају информације о спроведеним консултацијама у извештају о спроведеној анализи ефеката?

Као што је наведено у поглављу о правном оквиру за спровођење консултација (види [Правни оквир](#)), пре него што почнете рад на изради предлога документа јавне политике или нацрта прописа, потребно је да циљне групе и заинтересоване стране информисете о почетку рада, тј. да у прописаним роковима објавите на интернет страници своје институције (и веб- апликацији *eКонсултације*) све релевантне информације и пратећи материјал за документ или питања која су предмет консултација. Пример таквог обавештења налази се у Анексу 7 – [Пример обавештења о почетку рада на изради прописа](#).

Да би се повећала вероватноћа да ће се циљне групе и заинтересоване стране у што већем броју одазвати на позив за консултације у свим корацима припреме документа јавне политике или прописа, није на одмет у том почетном обавештењу, као и у сваком наредном, наведете **ток процеса израде документа јавне политике или прописа и планиране периоде или фазе у којима се очекује спровођење консултација**. На тај начин ћете упознати јавност са процесом, чиме се омогућава да се у одређеној мери управља очекивањима јавности. Такође, у сваком наредном обавештењу за јавност може се дати кратак преглед претходних активности и консултација. Може се, уколико то техничке и кадровске могућности дозвољавају, покренути билтен за који би се циљне групе и друге заинтересоване стране пријављивале, чиме би се аутоматизовало слање периодичних информација о току припреме предлога документа јавне политике.

2.1. Циљ консултација током спровођења *ex-ante* анализе ефеката

Спровођење консултација током *ex-ante* анализе ефеката уређено је одредбама ЗПС и Уредбе (члан 5. Уредбе ДЈП и члан 5. Уредбе АЕ). Процес *ex-ante* анализе ефеката укључује следеће кораке:

- 1) сагледати постојеће стање у области планирања јавне политике, при чему је потребно идентификовати проблеме које је потребно решити и његове узроке и последице, односно промене која треба да се постигну у области планирања (у даљем тексту: сагледавање постојећег стања);
- 2) утврдити опште и посебне циљеве документа јавне политике, као и показатеље учинка на основу којих ће се мерити њихово остварење;
- 3) идентификовати опције - могуће мере за постизање циљева;;
- 4) анализирати ефекте опција за спровођење документа јавне политике - могуће мере

- за постизање циљева и ризика за спровођење опција;
- 5) изабрати оптималну опцију - мера за постизање циљева;
 - 6) идентификовати надлежне органе и неопходне ресурсе за спровођење оптималне опције – мере, праћење спровођење документа јавне политике, утврђивање и вредновање учинка и, извештавање о постигнутим учинцима документа јавне политике.

Консултације са јавношћу обавезно прате првих пет корака у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката. Могуће су консултације са јавношћу и током шестог корака, у којем се утврђују ресурси који су потребни за спровођење мера (на пример консултоваћете се са донаторима или привредним друштвима и другим институционалним или појединачним заинтересованим странама о могућим изворима финансирања за предложене активности).

У току спровођења *ex-ante* анализе ефеката обавезно се спроводе консултације с представницима свих идентификованих циљних група и других заинтересованих страна – које су **један од извора** за прикупљање **података** о питањима која су значајна за спровођење *ex-ante* анализе.

Основни циљ консултација током спровођења анализе ефеката јесте да се на најбољи начин стекне увид у стање у области, да се испитају могућности за остваривање промене, утврде опције за спровођење промене или решавање проблема и да се изабере најбоља опција. На располагању су различити методи консултација који ће ефикасно одговорити на сваки наведени корак анализе ефеката.

Подаци и ставови добијени коришћењем различитих квалитативних и квантитативних метода консултација укрштају се и анализирају (тзв. триангулација):

- како би се утврдила поузданост података и ставова прикупљених другим методима (нпр. читањем различитих студија) и њихов значај у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката (*validation*);
- како би се избегле предрасуде и једностран приступ у анализи прикупљених података и ставова, чак и када се њихова тачност и валидност не доводе у питање. Свако од нас може имати различито разумевање и виђење ситуације која је предмет анализе, као и различите ставове према томе како се она може променити. Важно је сагледати сва релевантна гледишта, пре свега оних субјеката на које ће спровођење документа јавне политике имати највише утицаја, тј. циљних група;
- како би се идентификовали комплементарни приступи у односу на питања која су предмет *ex-ante* анализе (*inreaching*);
- како би се потврдиле или оспориле радне хипотезе о кључним проблемима и правцу промена до којих се дошло коришћењем одређеног метода консултација у спровођењу *ex-ante* анализе (*confirming* или *refuting*);
- како би се објаснили неочекивани резултати до којих се дошло применом одређеног метода консултација или анализе (*explaining*).

Поред прикупљања података и информација током спровођења *ex-ante* анализе ефеката консултације могу да служе и за испитивање и проверу **ставова** (укључујући и вредносне ставове) циљних група и других заинтересованих страна о питањима која су значајна за предмет анализе ефеката. За испитивање ставова нарочито су погодне [Фокус групе](#), али и нови, иновативни методи консултација који се јављају у пракси ([Анекс 4. Примери различитих метода консултација](#)).

2.2. Анализа циљних група и других заинтересованих страна

Саставни део анализе постојећег стања, као првог корака у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката јесте да се идентификују циљне групе, тј. групе на које ће предложене промене утицати директно или индиректно, као и друге заинтересоване стране које могу имати интереса у обликовању јавне политике, тј. на које могу утицати предложена решења, опције, мере и активности предложене документом јавне политике. Идентификација циљних група и других заинтересованих страна може бити и предмет посебне анализе која се, по потреби, спроводи заједно са анализом постојећег стања. Резултати анализе циљних група и других заинтересованих страна утичу на идентификовање и избор оптималних опција за спровођење јавне политике којима ће се остварити планирана промена или решити проблем.

Не постоји јединствена методологија за спровођење анализе циљних група и других заинтересованих страна. Пракса показује да је потребно одговорити на следећа питања да би се успешно спровела та анализа:

1) На које ће циљне групе (физичка и правна лица) планирана промена утицати, директно или индиректно, са становишта њихових права, обавезе и легитимних интереса? У давању одговора на ова питања, помажу нам следећа потпитања:

- Која су очекивања циљних група?
- Који су им мотиви?
- Који је њихов очекивани ниво утицаја на исход планиране промене?
- Ко има корист, а ко штету од планираних промена?
- Чија се права проширују, а чија се ограничавају планираном променом?
- Чији се друштвени положај мења планираном променом?
- Чији су легитимни интереси угрожени планираном променом?
- Који су субјекти заговорници планираних промена, а који се променама противе.

У давању одговора на ова питања користите и [Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа](#), у којем су детаљно описани методи и технике процене утицаја.

2) Која физичка и правна лица могу бити заинтересована да дају свој допринос дефинисању планиране промене, независно од тога што она не утиче на њихова права, обавезе и легитимне интересе (друге заинтересоване стране)? У давању одговора на ово питање анализирају се физичка и правна лица која имају стручни и професионални капацитет да допринесу дефинисању оптималне промене. По природи ствари, друге заинтересоване стране најчешће чине универзитети, научноистраживачки центри, организације *think-tank*, организације цивилног друштва и стручњаци у појединим областима.

Пример логичке матрице за детаљну анализу циљних група, њихових мотива, очекивања и нивоа утицаја, налази се у Анексу 3 Приручника - [Пример логичке матрице за анализу циљних група](#).

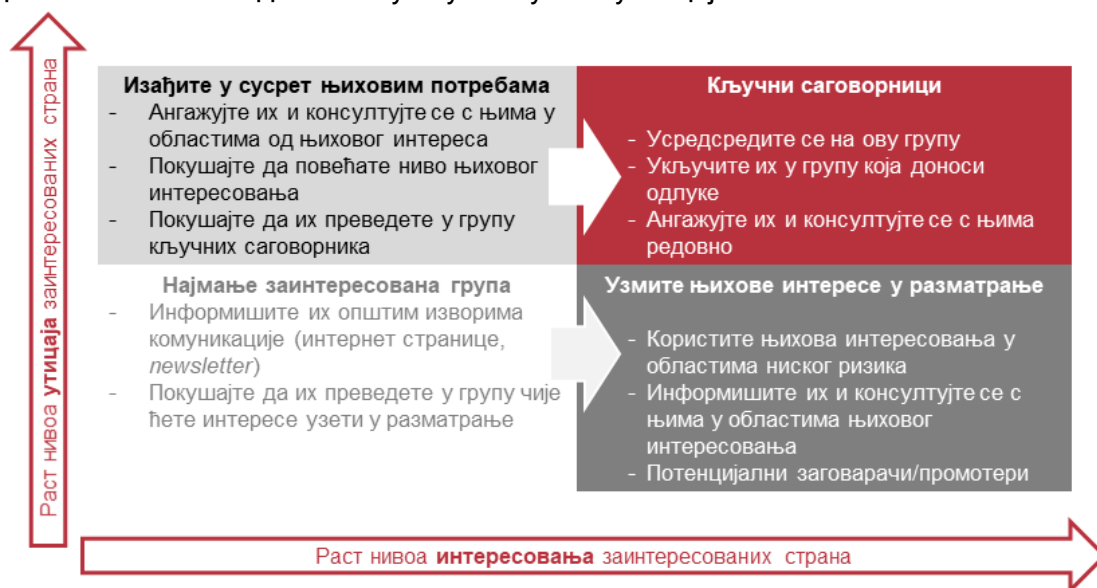
2.3. Кораци у идентификовању циљних група и других заинтересованих страна

Корак 1. Идентификовање циљних група и других заинтересованих страна.

Идентификација треба да буде свеобухватна, нарочито када је реч о циљним групама. Циљне групе треба груписати према врсти њиховог права, обавеза и легитимних интереса на које планирана промена може да утиче, посредно или непосредно. У том смислу, када су идентификоване примарне циљне групе, које су под директним утицајем промене, потребно је идентификовати и друге групе које могу трпети утицај промене посредно, као што су на пример јавни превозници или произвођачи аутомобила ако се забрани саобраћај за власнике путничких возила у одређеним зонама или коришћење аутомобила са старијим типовима мотора – промене чије су директне циљне групе возачи аутомобила, и обрнуто (види илустрацију, горе, са разгранатом структуром циљних група и других заинтересованих страна, [Слика 3](#)).

Корак 2. Анализа и разумевање циљних група. Након што сте идентификовали све циљне групе, идентификујте оне на чија ће права, обавезе и легитимне интересе планирана промена директно утицати, позитивно или негативно. Циљне групе на које ће планирана промена директно позитивно утицати ће бити значајни „савезници” планираних промена, док ће циљне групе на које ће планирана промена директно негативно утицати бити значајни

„противници” тих промена. Овај корак обезбеђује податке неопходне како за израду плана комуникације у спровођењу консултација, тако и за само спровођење консултација, где нарочито треба водити рачуна да у консултације укључимо те циљне групе. Такође, потребно је утврдити степен утицаја, као и заинтересованост циљних група и других заинтересованих страна да се укључе у процес управљања јавним политикама. Једноставна матрица приказана на слици, доле, може вам помоћи да управљате очекивањима тих група и утврдите како ћете их адекватно укључити у консултације.



Слика 5. Мапирање утицаја и заинтересованости циљних група и заинтересованих страна.

Како је раније објашњено, током анализе је потребно разликовати циљне групе и заинтересоване стране. Циљне групе су подскуп заинтересованих страна који ће трпети најјаче последице или уживати највеће користи од решавања проблема или остваривања промене који се документом јавне политике или прописом уређују.

Сврха анализе циљних група и заинтересованих страна обухвата:

- Бољу анализу и расподелу дистрибуционих и друштвених ефеката спровођења документа јавне политике или прописа;
- Утврђивање постојећих или потенцијалних конфликта и отпора и одговарајућих мера за њихово ублажавање или превазилажење.

Анализа циљних група и заинтересованих страна служи да се одговори на питања чији се проблем решава, ко ће остварити користи од промене, а ко ће трпети последице промене и ко може и колико како пружати отпор или давати подршку промени. Анализа обухвата неколико елемената:

- Идентификацију највећих циљних група и заинтересованих страна;
- Анализу њихових могућих улога, интереса, релативне снаге и жеље да учествују у процесу управљања јавним политикама;
- Идентификацију постојеће и могуће сарадње или конфликта између заинтересованих страна и циљних група;
- Утврђивање начина на који ће резултати те анализе бити уграђени у предлоге мера за спровођење документа јавне политике и решења у прописима, колико ће решења утицати на финансирање спровођења (између осталог, већи отпори и конфликти у највећем броју случајева захтевају да се финансирају додатни механизми контроле).

На једном географском подручју или у друштву у целини увек ће постојати битне разлике у доступности различитих ресурса и прилика за различите групе. Неке групе остварују корист од постојећих социјалних, политичких или економских односа у друштву, док друге немају користи и имају потребу да се промени то стање. Зато је важно стећи увид у начин на који ће промена коју предлагате утицати на различите групе, у којем обиму и интензитету.

Исто тако, када се будете одлучили за одређену опцију за спровођење јавне политике или решење у пропису, неке групе ће имати више користи од других. Ако разумете те чињенице, можете боље проценити ризике за спровођење документа јавне политике или прописа који произилазе из могућег отпора појединих група.

Групе које ћете узети у обзир у анализи зависе од области у којој се документ јавне политике или пропис спроводи, као и природе проблема, али би анализом свакако требало обухватити и сагледати односе унутар група по једном или више критеријума као што су:

- Пол (мушкарци/жене);
- Богатство (богати/сиромашни);
- Старост (стари/млади);
- Величина (МСПП/велика привредна друштва);
- Локација, односно степен урбанизације (рурално/урбано);
- Заступљеност/националност (већина популације/мањинско становништво).

Сваки од ових критеријума потребно је узети у обзир како би се што прецизније одговорило на питања чији се проблем решава и ко трпи последице промене.

Корак 3. Припрема плана комуникације. Након што су циљне групе и друге заинтересоване стране идентификоване и анализирани, потребно је припремити план комуникације. План комуникације треба да садржи активности усмерене на то да се циљним групама, али и другим заинтересованим странама приближе општи и посебни циљеви који се настоје остварити планираном променом, позитивни и негативни ефекти који се очекују од планиране промене за поједине циљне групе, евентуалне мере за ублажавање негативних ефеката итд. Информације треба да буду доступне јавности на самом почетку израде документа јавне политике или прописа имајући у виду да ће објављивање тих информација бити први корак у комуникацији са циљним групама и другим заинтересованим странама. Сагласно начелу пропорционалности, где год је то могуће, план комуникације треба да буде усмерен према репрезентативним представницима циљних група и других заинтересованих страна (репрезентативна удружења, савези, привредне коморе итд.). План комуникације је значајан и за израду и спровођење плана консултација ([Анекс 6 – Планирање и спровођење консултација](#)). Пример како ћете идентификовати циљне групе и заинтересоване стране можете наћи у [Анексу 6 - Спровођење консултација – практичан пример](#).

2.4. Врсте и методи консултација

2.4.1. Квалитативне и квантитативне методе консултација – основне разлике

У наредном тексту сумиране су разлике између квантитативних и квалитативних метода консултација у односу на њихов допринос укључивању јавности и развоју докумената јавних политика и прописа заснованих на чињеницама. Када се планирају и спроводе консултације, ти методи могу, а често и треба да буду комбиновани.

Табела 5. Поређење квантитативних и квалитативних метода консултација.⁶

Метод:	Квалитативне консултације (фокус групе, полуструктурирани интервјуи, округли сто, панел, прикупљање писаних коментара, итд.)	Квантитативне консултације (анкете/упитник)
Циљ:	Откривање нових идеја, размишљања, ставова, осећања, предрасуда, прелиминарни увид у разумевање теме.	Потврда чињеница, процена релација и предвиђања.
Тип истраживања:	Експлораторни (истраживање у којем још увек није прецизно дефинисано шта се заправо тражи; циљ истраживања јесте стицање разумевања пре него описивање и објашњавање).	Дескриптивни и каузални (описивање јасно утврђеног предмета истраживања, његових узрока и последица).
Тип питања:	Питања са отвореним одговором, полуструктурирана и неструктурирана питања или питања са затвореним одговором, подесна за отворена потпитања.	Примарно структурирана питања и питања са затвореним одговором.
Време спровођења:	Релативно кратко.	Дуже време.
Репрезентативност:	Мали узорци.	Велики узорци, по правилу, добра репрезентативност циљне групе
Тип анализе:	Субјективна, интерпретативна, семиотичка ⁷ анализа.	Статистичка анализа, дескриптивна анализа, узрочна анализа предвиђања и релација.
Вештина истраживача:	Интерперсонална комуникација, вештина посматрања, интерпретативне способности, активно слушање (<i>mindfulness</i>).	Научна способност, познавање статистичких метода и процедура, вештина превођења и мањим делом субјективне интерпретативне вештине. ⁸

⁶ Извор: <https://www.coursehero.com/file/p36qmjb/Najva%C5%BErije-razlike-izme%C4%91u-kvalitativnih-i-kvantitativnih-metoda-istra%C5%BEivanja-su/> – прилагодио аутор Приручника.

⁷ Семиологија је наука о знацима, односно симболима у човековом окружењу, као што су језик, обичаји или свака друга појава која за човека означава неку другу појаву. Семиотичка анализа бави се интерпретацијом знакова.

⁸ Види Уредбу о одређивању компетенција за рад државних службеника („Службени гласник РС”, број 9/2022-49). Члан 3. Уредбе дефинише управљање информацијама (прикупљање, разумевање, организовање, обраду, чување, размену и употребу информација у вези са обављањем послова радног места), као један од елемената компетентног понашања.

Претходна припрема испитаника:	Припрема и достава пратећег материјала.	По правилу, без претходне припреме испитаника.
Генерализација резултата:	Веома ограничена (осим када се квалитативни подаци прикупљају као допуна за квантитативне): остварује се прелиминарни увид у питања која су предмет консултација.	Углавном веома добра: закључивање о чињеницама, процене о везама између података.

2.4.2. Основни методи консултација

У поступку спровођења *ex-ante* анализе ефеката пожељно је да се користе различити методи квалитативних и квантитативних консултација. Одлука о избору метода консултација доноси се у сваком конкретном случају, уважавајући предмет и обим *ex-ante* анализе (основна или детаљна анализа) и друге релевантне чињенице: расположиви ресурси, време, доступност потенцијалних учесника консултација – али и кључне разлике у карактеристикама квалитативних и квантитативних метода консултација. Осим тога, као што показује наредна табела, треба имати у виду да се методи консултација међусобно разликују по значају и употребној вредности за појединачне кораке у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката.

Табела 6. Методи консултација у различитим корацима спровођења анализе ефеката.

Метод консултација:	Кораци у <i>ex-ante</i> анализи током којих се могу спроводити консултације:	Тип консултација:	Учесници:
Анкета (квантитативни метод)	Анализа постојећег стања. Анализа ефеката опција и решења прописа.	Затворене или отворене консултације.	Широко дефинисан узорак циљних група или јавности.
Фокус групе (квалитативни метод: „лицем у лице”)	Анализа постојећег стања. Идентификовање могућих опција. Анализа ефеката опција.	Затворене консултације.	Унапред дефинисане циљне групе.
Полуструктурирани интервју (квалитативни метод: „лицем у лице”)	Анализа постојећег стања. Идентификовање могућих опција. Анализа ефеката опција.	Затворене консултације.	Испитаници који припадају унапред дефинисаној циљној групи.
Округли сто (квалитативни метод: „лицем у лице”)	Анализа постојећег стања. Анализа ефеката опција.	Затворене консултације.	Припадници академске и научне заједнице, представници привреде и други релевантни учесници по позиву.
Прикупљање писаних коментара (квалитативни метод)	Анализа постојећег стања. Идентификовање могућих опција. Анализа ефеката опција.	Отворене консултације.	Сви грађани који припадају одређеној циљној групи. Заинтересована јавност (сви грађани).
Панел (квалитативни метод: „лицем у лице”)	Анализа постојећег стања. Идентификовање могућих опција. Анализа ефеката опција.	Затворене консултације.	Стручњаци по позиву.

Зависно од околности, у спровођењу квантитативних и квалитативних метода консултација могу се користити иста оквирна питања (на пример за анкете и полуструктурирани интервју), али нам методи квалитативних консултација омогућавају да детаљније истражимо одговоре на та питања. Такође, избор метода консултација зависи и од датих околности. Као што се показало током COVID-19 пандемије, предлагачи морају да се прилагоде околностима и ограничењима које ситуација намеће. У случајевима када је немогуће спровести метод консултација који подразумева лични контакт, предлагачи треба да користе методе консултација који омогућавају прикупљање писаних одговора, као што су анкете или прикупљање писаних коментара, или да користе *online* алате за обављање консултација.

Поред горе наведених метода консултација, постоје и други методи који се могу примењивати. У ту сврху види [друге методе консултација](#) у Анексу 5 Приручника.

2.4.2.1. Анкета (упитник)

Анкета је квантитативни метод консултација са циљним групама, али и заинтересованим странама, заснован на структурираним затвореним упитницима. Анкета се спроводи да би се што поузданије утврдило чињенично стање. Стога је анкета посебно погодан метод консултација у следећим корацима спровођења *ex-ante* анализе ефеката:

- анализа постојећег стања;
- анализа ефеката опција за спровођење документа јавне политике и прописа.

Анкета се може спровести путем интернета, телефонски, поштом, факсом или директним разговором. Анкета се спроводи на узорку испитаника који осигурава репрезентативност идентификоване циљне групе. Анкете могу бити затворене, ако се анкетирају припадници претходно дефинисане циљне групе, или отворене, ако се испитују ставови јавности (грађана).

Анкета (упитник) се не користи само за испитивање мишљења јавности о датом теми већ и за испитивање ставова грађана према могућим сценаријима, као што је на пример Анкета о потрошњи домаћинства или *Eurobarometer*.⁹

Предности:

- Посебно погодан метод прикупљања података када је реч о једноставним и деликатним питањима.
- Омогућава да се добију информације од великог броја испитаника, а тиме и репрезентативни подаци – нарочито уколико су уочени потенцијални ризици (види за ризике, ниже).
- Анонимне анкете омогућавају испитаницима да без страха од евентуалних санкција одговарају на постављена питања, чиме се добијају поузданије информације.
- Јефтин облик консултација ако се спроводи путем интернета. Међутим, чињеница је да интернет још није свима доступан, па о томе треба водити рачуна када се бира начин на који се анкета спроводи.
- Омогућава да одговори буду засновани на личном мишљењу у односу на већинско мишљење унутар одређене циљне групе или заинтересоване стране.

Ризици:

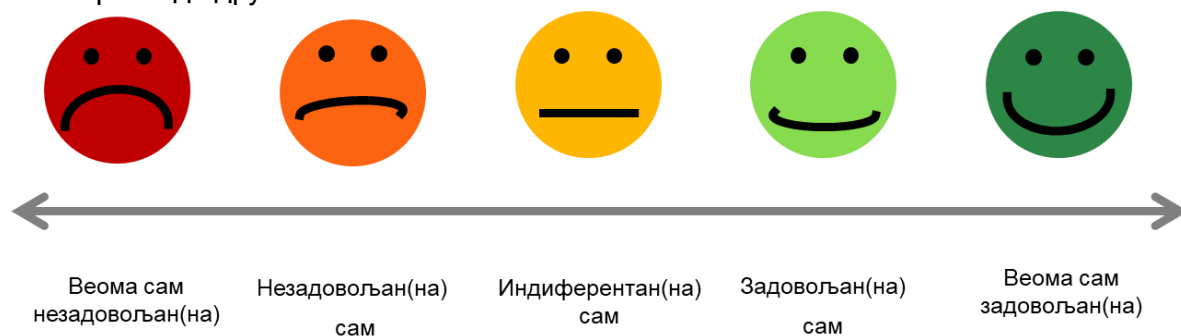
- Захтева одговарајућу експертизу у дефинисању питања у анкети. Преопширно формулисана питања не дају прецизне и употребљиве одговоре, док уско дефинисана питања не дају одговоре који дају потпуну слику стања у области која је предмет анкете.
- Може да захтева консултације са стручњацима за статистику како би се дефинисао узорак који је предмет анкете као и тестирање корелација између питања од којих ће зависити и поузданост интерпретације добијених одговора, поготово ако анализа одговора захтева примену напредних статистичких метода.

⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Household_budget_survey_-_statistics_on_consumption_expenditure

- Не омогућавају двосмерну комуникацију, те не представљају одговарајући метод за прикупљање поузданих информација о сложеним питањима.
- Слаб одзив – грађани и правна лица су „бомбардовани” разним анкетама и често према њима имају одбојност.
- Добијени одговори су често површни, без одговарајуће аргументације, осим када постоји могућност да се образложи одговор или када су постављена отворена питања. Анкете подразумевају употребу затворених питања која саставља лице или група лица која нису нужно и припадници циљне групе, као и ограничен број понуђених одговора. Чак и када представници циљне групе учествују у изради упитника, једно предложено решење не мора имати исте последице по све представнике једне популације. На пример увођење новог административног поступка представљаће другачије оптерећење малим фирмама зависно од врсте њихове делатности, од удела тих трошкова у годишњем промету, од локације и слично. Зато је важно да се код кључних питања у анкети која треба да нам укажу на реалне последице мера које се предлажу остави простор да припадници циљне групе наведу своју процену последица (од тога које додатне процесне захтеве намеће нови поступак, до виђења финансијских последица).
- Захтева доста времена и финансијских средстава, нарочито ако се спроводи директним разговором (ангажовање и обука анкетара).

Важно је поменути да анкетом није немогуће добити и квалитативне податке, на пример о ставовима, чак и када се ради о хиљадама испитаника. Једноставна техника која се може применити у те сврхе је **Ликертова скала**,¹⁰ која омогућава да се квалитативни податак претвори у нумеричку вредност стандардизацијом понуђеног одговора. Сигурно сте били у прилици да учествујете у анкети у којој су вам на нека питања понуђени одговори у рангу од „врло сам задовољан” до „врло сам незадовољан”. То су примери употребе Ликертове скале.

Ликертова скала најчешће садржи низ изјава од једног ка другом екстрему: врло задовољан, задовољан, индиферентан (нити задовољан нити незадовољан), незадовољан и врло незадовољан. Варијација на Ликертову скалу има неколико. Поред тога што могу мерити и сагласност (од „у потпуности се слажем” до „у потпуности се не слажем”), може се користити и за утврђивање бихевиоралних последица неке промене (од „веома је вероватно да хоћу” до „сигурно нећу”... променити своје понашање након увођења мере). Варијације Ликертове скале такође постоје и када је број елемената скале у питању, односно број понуђених одговора од једног екстрема до другог.



Један од примера коришћења Ликертове скале налази се у Анексу 4 - [Примери питања за писану анкету](#).

¹⁰ Ликертову скалу носи име по психологу Ренсису Ликерту, који је ту скалу осмислио 1932. године ради мерења мишљења и ставова људи према различитим темама.

2.4.2.1.1. Анкета – кључни фактори

- ✓ Циљ анкете је да омогући да се донесу генерализовани закључци на основу података добијених из репрезентативног узорка о стању ствари у односу на које желимо да извршимо промену и да се идентификују екстремне вредности или изузеци које даље треба испитати (како би се разумели разлози због којих није могуће генерализовати налазе). На пример, о препрекама за увођење наставе на даљину интересоваће нас техничка опремљеност – техничка инфраструктура за приступ интернету у стамбеним објектима или на локацијама у којима ђаци и њихови родитељи или старатељи живе. Поред тог очигледног и општег техничког предуслова за одвијање наставе на даљину, о којем би нас анализа могла навести на генерализацију да је оно могуће и изводљиво без већих потешкоћа и трошкова за грађане, треба такође да нас интересује колико и каквих изазова у спровођењу такве наставе могу имати на пример радно ангажовани самохрани родитељи који због посла не могу да пруже потребну подршку деци. Јасно је да је читава популација родитеља деце школског узраста циљна група, али ће се у њој наћи неколико подгрупа (кластера), којима анкетна питања морају бити прилагођена. Такође је важно да анкетни листић обухвати и податке о карактеристикама испитаника (варијабле) које битно могу утицати на јачину утицаја такве мере, као што је на пример информација о величини домаћинства, броју издржаваних чланова породице, месечним примањима и сл. Ти подаци у анкетном листићу омогућавају да се обраде подаци у односу на претпоставке о ефектима мера на циљну групу и њене подгрупе (кластере).
- ✓ Дефинисање и одабир узорка. За коришћење овог метода консултација посебно је значајно правилно дефинисати и одабрати узорак, што захтева одговарајуће експертско знање, односно консултације са колегама и стручњацима за статистику. Важно је такође напоменути да иако стручњаци за статистику могу помоћи око технике узорковања, стручњаци из области која је тема реформе су ти који утврђују полазне претпоставке о могућим утицајима и различите групе које могу бити под утицајем. У идеалним случајевима, стручњаци за статистику могу уједно бити специјализовани за одређене области планирања, што би знатно олакшало идентификацију могућих циљних група и подгрупа.
- ✓ Формулисање питања и њихов број. Као што је претходно наведено, анкета је нарочито погодан метод прикупљања података када је реч о *мање компликованим* и деликатним питањима. Како ће се формулисати питања и колико ће их бити зависи од тога како ће се анкета спроводити. На пример анкете које се спроводе лично могу да укључе више питања и могу да комбинују проста и релативно сложена питања, док анкете које се спроводе путем телефона укључују мањи број простих питања.

У анкети коју спроводимо како бисмо испитали ставове грађана према предлогу за потпуну забрану пушења у угоститељским објектима и утврдили које би финансијске ефекте могли да трпе угоститељи због смањења броја гостију, питање: „Да ли је пушење штетно по здравље” постављено је широко и не помаже нам да утврдимо ефекат – смањење прихода због смањења броја гостију. Одговор може бити потврдан, али анкетирани може бити страствени пушач који се противи предлогу за увођење забране и који ће ређе посећивати угоститељске објекте ако забрана буде уведена. Бољи приступ, који би вам помогао да утврдите финансијске ефекте на угоститељске објекте због увођења потпуне забране пушења обухватио би следећу групу питања: Колико пута недељно/месечно/годишње идете у угоститељске објекте? Колико просечно потрошите новца у угоститељском објекту? Колико бисте пута ишли уколико би се увела потпуна забрана пушења? Поред потенцијалних губитака које би угоститељски објекти могли трпети због мање посете пушача, могуће је да ће непушачи који у угоститељске објекте не иду јер им смета дим чешће одлазити у угоститељске објекте ако се уведе забрана пушења у њима. Зато ћете прво установити да ли је испитаник пушач или није, а затим поставити иста питања као и пушачима.

- ✓ Избор одговарајућег начина за спровођење анкете. Начин на који се анкета спроводи (телефоном, путем интернета, изласком на терен итд.) зависи од циљева анкете, карактера постављених питања (сложена, мање сложена) специфичности циљне групе, као и корака у спровођењу ex-ante анализе у којем се спроводи овај метод консултација.

Ако на пример циљну групу чини становништво на одређеној територији које је добро покривено телефонском мрежом, онда телефон може бити погодан начин спровођења анкете, посебно имајући у виду широко распрострањену употребу телефона међу становницима, без обзира на њихове старосне, полне, образовне и друге карактеристике које могу бити значајне за узорак који се испитује.

- ✓ **Заштита личних података.** Већина анкета спроводи се анонимно. Изузетно, уколико анкетни листић садржи захтев да се упишу поједини лични подаци, анкетираним лицу се гарантује заштита личних података у складу са законом. Ако се анкета спроводи путем *интернета*, заштита личних података додатно се обезбеђује употребом сигурне веб-странице и криптовањем одговора.

Пример питања за анкету можете наћи у [Анексу 4 Приручника](#).

Корисни савети:

- Идентификујте циљне групе и друге заинтересоване стране које ће учествовати у анкети и факторе који ће се обезбедити репрезентативан узорак испитаника (родна равноправност, регионална заступљеност, старосна и образовна структура, припадност одређеној професији итд.).
- Консултујте се са колегама и стручњацима за статистику када дефинишете узорак испитаника.
- Припремите мањи број фокусираних питања, боље него већи број општих питања – како бисте добили релевантније информације.
- Користите мрежне организације цивилног друштва из своје базе података за дистрибуцију анкете.
- Сарађујте са Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог у дистрибуцији анкете.
- Користите интернет и друштвене мреже да бисте са анкетом и са спровођењем анкете упознали циљне групе и заинтересоване стране.

Напомена:

Анкете које се спроводе телефонски садрже, по правилу, питања на која се кратко одговара („да”, „не”, „не знам” или „нисам сигуран”).



Слика 6. Кораци у спровођењу анкете (упитника).

2.4.2.2. Фокус групе

Фокус групе су квалитативни метод консултација којим се истражују ставови, мишљења и понашања људи у вези са одређеном темом. Фокус групе се најчешће комбинују са анкетама и то је метод који се може спроводити и пре и након анкета, са различитим циљем. Спроводи се пре анкете најчешће да би се прикупиле информације које ће помоћи да се што боље идентификују циљне групе и да се осмисли анкетни упитник, а након анкете да би се објаснили налази анкете (нарочито ако се ради о налазима који се не могу генерализовати или који показују екстремне вредности), као и да би се продубили налази о битним параметрима за доношење одлука.

Фокус група је метод затворених консултација – на њима учествују само физичка лица или представници правних лица који су позвани. Фокус група се формира од учесника који припадају истој циљној групи. Циљ те врсте консултација у спровођењу анализе ефеката јесте да се учесници подстакну да кроз дијалог и размену аргумената с другим учесницима изнесу своје ставове према планираним променама. Због динамике групе и могућег утицаја једног или више учесника на остале учеснике фокус групе, пожељно је да се учесници међусобно не познају. За разлику од анкете, циљ организовања фокус групе јесте да се утврде ставови „уже” циљне групе према одређеном питању.

Поред тога, за разлику од квантитативних метода истраживања, рад у фокус групама омогућава да се приближе ставови и уверења учесника. То је нарочито значајно када се утврђују опције за спровођење планираних промена, када се процењује да ли су позитивни ефекти опције већи од негативних и када у јавности постоје групе које чврсто заступају супротан став или када постоји велики информациони јаз код циљних група које су под највећим утицајем и сл. У том приближавању ставова учесника постављају се следећа питања:

- Да ли је уопште могуће да учесници у фокус групи промене, односно приближе ставове (да ли на пример већина припадника циљних група и других заинтересованих страна има изразито негативан став према планираној промени)?
- Ако је одговор на прво питање позитиван, у којој мери је могуће приближити ставове?
- Који су аргументи кључни за приближавање ставова?
- У ком смеру иде приближавање? Ка којем од супротстављених ставова нагиње могући компромис?
- Ко може утицати на приближавање ставова – које су референтне друштвене групе значајне за формирање и мењање ставова?

Због претходно описане карактеристике (утицај динамике, интеракције и размене мишљења с другим учесницима фокус групе), фокус групе су посебно погодан метод консултација у припреми и изради докумената јавних политика и прописа који се односе на различите, често супротстављене, легитимне приватне интересе или контроверзна и осетљива питања.

Предмет фокус група је истраживање уског, прецизно дефинисаног проблема. Фокус групе се често користе да се након спроведене анализе података који су прикупљени интервјуима или анализом секундарних информација добије јаснији увид у предмет анализе ефеката.

У том смислу се фокус групе могу користити у следећим корацима спровођења *ex-ante* анализе ефеката:

- анализа постојећег стања;
- идентификовање могућих опција;
- анализа ефеката опција.

Да би се осигурао квалитет и веродостојност података и ставова добијених фокус групом, нужно је осигурати да учесници који припадају истој циљној групи буду адекватно заступљени, а то се постиже применом једног или више од следећих критеријума:

- Социо-демографски критеријуми: пол, регионална заступљеност, старосна доб, образовни профил, професија, верско или национално опредељење итд.

- **Тематски критеријуми:** учесници се разврставају зависно од њиховог генералног односа према предмету консултација на „чврсте”, „умерене” и „меке” присталице одређених ставова који су значајни за предмет консултација.

Ако су учесници фокус група представници привредних субјеката (привредна друштва, предузетници и њихова струковна удружења) или јавних предузећа, онда додатни критеријуми за остваривање њихове адекватне заступљености могу бити: предмет делатности, величина предузећа итд. У којој мери ће један или више од наведених критеријума бити значајни за остваривање адекватне заступљености учесника фокус групе, зависи од специфичности саме циљне групе и области у којој се уводи промена.

Предности:

- Погодан метод консултација за разне фазе планирања документа јавне политике и прописа.
- Погодан метод консултација када је реч о сложеним, недовољно истраженим, осетљивим и контроверзним темама.
- Омогућава да се продуби расправа и добију детаљни (квалитативни) подаци о утврђеном питању или проблему и могућим мерама за његово решавање. За разлику од интервјуа, учесници фокус групе не само да износе своје ставове већ их и образлажу.
- Лично присуство учесника омогућава да се боље разумеју њихови аргументи, суоче дати аргументи и отклоне недоумице и предрасуде о проблему и предлозима решења који су предмет расправе.
- Модератор је у непосредној интеракцији са учесницима циљне групе, подстиче их на учешће у расправи, усмерава ток расправе и помаже да се разјасне питања која су предмет расправе. Модератор може бити службеник државне управе који поседује нужне вештине модерирања, али и спољни стручњак за спровођење тог метода консултација.
- Омогућава да се брже добију подаци него други методи консултација (нпр. анкете).
- Анализа података добијених применом овог метода лакша је за разумевање од анализе података добијених применом квантитативних метода (нпр. анкете). Та предност је условна пошто се у прикупљању података препоручује да се комбинују квантитативни и квалитативни методи консултација.
- Погодан метод за истраживање ставова, мишљења и понашања неписмених и слабо писмених учесника.

Ризици:

- Информације добијене применом метода фокус групе имају ограничену употребну вредност уколико фокус групе нису организоване за све циљне групе које су идентификоване у анализи постојећег стања (или у посебној анализи која се спроводи паралелно са анализом стања).
- Фокус групе, по правилу, не укључују велики број испитаника, па се подаци и ставови добијени на тај начин третирају као индикативни. То захтева да се укрсте подаци добијени применом овог метода с подацима добијеним применом других метода консултација, односно из других извора.
- Фокус група је метод који се мора пажљиво планирати, нарочито ако се организује више фокус група и ако су ограничени финансијски ресурси (ако се састанак одржава у изнајмљеним просторијама, уз подршку спољног модератора и сл.). У противном, спровођење тог метода консултације може да траје дужи од планираног, што може изазвати веће трошкове. С друге стране, ако се ограничи број фокус група и њихово трајање, може се догодити да се не остваре циљеви због којих се оне организују.
 - Успех фокус групе и квалитет података који се добијају од фокус групе донекле зависи од вештине модератора. Модератор фокус групе мора да поседује специфична знања и вештине за спровођење тог облика консултација (вештине управљања догађајима, комуникационе вештине, знање из области о којој се расправља на фокус групи итд.). Види Анекс 8 Приручника - [Упутство за модератора фокус групе](#).

2.4.2.2.1. Фокус групе – кључни фактори

- Циљ организовања фокус групе јесте да се од уже дефинисаног узорка циљних група или заинтересованих страна прикупе детаљнији подаци, ставови и мишљења како би се додатно расветлили резултати претходних анализа или како би се стекле додатне информације за наредне фазе истраживања. Пример циља организовања фокус групе налази се у Анексу 4 овог приручника – [Пример питања за фокус групу](#).
- **Дефинисање предмета и циља организовања фокус групе.** Као што је претходно истакнуто, предмет фокус групе је истраживање уског, прецизно утврђеног проблема. Ако нису адекватно дефинисани предмет и циљ, није могуће утврдити садржај и начин рада фокус групе. Када се утврђују предмет и циљ фокус групе, нарочито су битна следећа питања:
 - Да ли се ради о проблему или његовим последицама?
 - Да ли има више узрока проблема и који су?
 - Колико је значајан сваки од узрока проблема на појаву која се истражује (јачина утицаја проблема)?
 - Која су могућа решења проблема?
 - Да ли отклањање једног узрока ствара нове проблеме или појачава дејство осталих постојећих узрока проблема?
- **Дефинисање узорка** – подразумева да се утврди број фокус група и број учесника у свакој фокус групи применом социо-демографских и тематских критеријума. Дефинисање узорка зависи од низа фактора: предмета истраживања, расположивог времена, људских ресурса, финансијских средстава итд. Сматра се да је изабран оптимални број фокус група, када формирање додатне фокус групе нема препознату додату вредност (неће побољшати резултате консултација). У погледу броја учесника фокус групе у литератури нема сагласности, али се сугерише да фокус група треба да броји 6–12 учесника. Већи број учесника повећава ризик од тога да неће сви учесници бити подједнако активни у раду фокус групе (такозвано социјално губљење времена – *social loafing*). С друге стране, ако је мали број учесника, повећава се ризик да неко од учесника преузме водећу улогу и своје ставове наметне другим учесницима. Ако се ради о осетљивим темама у вези с којима је друштво изразито вредносно поларизовано (на пример заштита права ЛГБТ заједнице, истополни бракови итд.), сугерише се да фокус групе имају 6–8 учесника.

Пример дефинисања узорка:

- **Проблем:** слабо коришћење расположивих буџетских средстава (грантова) за подршку малим и средњим предузећима;
- **Циљне групе:** На основу укупних расположивих информација о проблему, дефинисати циљне групе:
 - Мала и средња предузећа према седишту (главни град у односу на друге градове и општине), према подручју деловања, претходном искуству која су имала у додели и коришћењу грантова итд.;
 - Даваоци грантова (органи државне управе, јавне агенције и др.);
 - Организатори обука за мала и средња предузећа (развојне агенције, кластери, инкубатори, хабови, удружења малих и средњих предузећа);
- **Примена одговарајућих статистичких и других метода у дефинисању узорка** који ће осигурати његову репрезентативност (број фокус група, избор учесника фокус групе водећи рачуна о социо-демографским критеријумима).

- **Припрема оквирних питања – водича за разговор.** У раду фокус група користе се претходно утврђена оквирна питања у вези с којима ће се водити аргументовани дијалог како би се добили подаци и ставови значајни за предмет ех-ante анализе ефеката У литератури се сугерише да се користи 5–7 или 6–10, а у сваком случају највише 12 међусобно повезаних питања која су структурирана по методи од општег ка посебном или хијерархијски према значају питања. За обе методе важно је да се питања

формулишу тако да подстичу ангажовање учесника. Нужно је избегавати питања на која се може дати једноставан позитиван или одречан одговор („да” или „не”).

- **Избор техника у раду фокус групе.** Да би се остварила интеракција учесника, а зависно од врсте оквирних питања, треба користити више техника у раду фокус групе: пописивање проблема, рангирање проблема, цртање, односно мапирање, дијаграм, личне приче итд. (види [Пример питања за фокус групу](#) у Анексу 4 Приручника).
- **Избор модератора.** Сугерише се да модератор поседује специфична знања и искуства у раду са фокус групама (вештина интеракције и вођења разговора са више учесника) и да има довољна сазнања о теми поводом које се организује фокус група. Зависно од околности, модератор може бити укључен у саму припрему тог метода консултација – али, у сваком случају, мора унапред имати информације нужне за успешно модерирање фокус групе. Чак и када је фокус група одлично испланирана и када су учесници проактивни у учешћу, добар модератор треба да усмерава рад фокус групе како би се остварили циљеви њеног организовања.
- **Позив за састанак и припрема учесника.** Да би се квалитетно спровео овај метод консултација, нужно је да се у позиву за састанак учесницима објасне циљеви, начин рада и шта се од њих очекује на састанку. Уколико је потребно, учесницима треба правовремено послати материјал који је значајан за вођење разговора или линк према том материјалу.
- **Именовање записничара.** Уколико намерава да снимате састанак фокус групе, потребно је да добијете од учесника сагласност за снимање пре његовог одржавања да бисте могли планирати ресурсе који су вам потребни. Уколико се састанак фокус групе не снима, нужно је одредити лице које ће водити записник о току састанка: то не може бити посао модератора или лица које је учесник у раду фокус групе.
- **Место и трајање састанка.** Уколико је могуће, састанак фокус групе се организује у неутралном окружењу. Водите рачуна да место одржавања састанка фокус групе може да прими планирани број учесника, да се налази на приступачној локацији и да испуњава неопходне техничке услове за одржавање састанка те врсте. Зависно од околности (сложеност питања, карактеристике учесника) састанак треба да траје између сат и по и два и по сата.
- **Рад у фокус групи.** За успешан рад фокус групе неопходно је успоставити однос поверења са учесницима и лежерну радну атмосферу у којој ће се учесници осећати слободним да изнесу своје ставове. У литератури се сугерише да, уколико технички услови то дозвољавају, столови буду постављени у облику латиничног слова „U” и да учесници за које се претпоставља да имају више знања о питањима која су предмет дискусије седе ближе модератору. Међутим, такав распоред учесника повећава ризик да ти учесници доминирају у расправи, о чему модератор мора да води рачуна.
- **Гарантовање анонимности и заштита података.** Када се ради о осетљивим или контроверзним темама, посебно је значајно да се заштите анонимност и лични подаци учесника фокус групе. Стога се на самом почетку рада фокус групе од учесника мора тражити сагласност у погледу начина коришћења њихових личних података: да ли и у којој мери желе да њихови лични подаци остану заштићени.

Корисни савети:

- Водите рачуна о кључним факторима (дефинисање предмета и циља организовања фокус групе, узорка итд.) који ће осигурати адекватан број фокус група и заступљеност учесника фокус група.
- Ако су буџетска средства ограничена, утврдите приоритетне циљне групе с којима треба спровести консултације: организовање и само једне фокус групе може бити значајно за квалитетно спровођење ех-анте анализе ефеката, али захтева посебну пажњу у припреми оквирног сета питања.
- Јасно дефинишите предмет састанка и опсег питања о којима ће се расправљати – предмет и опсег питања треба да буду прилагођени специфичностима фокус групе (потенцијални економски, друштвени или други ефекти промена на чланове те фокус групе).
- Одредите модератора који има одговарајућа знања, вештине и претходно искуство у раду са фокус групама.
- Консултујте се са Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог око тога које организације цивилног друштва могу бити погодни учесници фокус група, нарочито ако немате своју базу података или ако је ваша база података непотпуна или застарела.
- Уколико промене које се анализирају у оквиру ех-анте анализе ефеката имају значајне економске ефекте, консултујте се са Привредном комором Србије о томе која би удружења послодаваца и синдикате требало позвати да учествују у фокус групама.
- Затражите од кључних учесницима сваке фокус групе да потврде своје учешће пре него што утврдите време и датум састанка.
- Уколико финансијска средстава то дозвољавају, организујте састанак ван службених просторија.
- Правовремено пошаљите позиве за састанак и релевантне информације и документе учесницима састанка или линк за сајтове на којима се могу упознати с тим документима како би дискусија на састанку била концентрисана и продуктивна.
- Водите рачуна да број чланова фокус групе не буде превелик (релевантна литература сугерише 6–8, 4–10, 5–10 или 8–12 чланова).
- Водите рачуна о трајању састанка (између сат и по и два и по сата).
- Уколико то ситуација налаже, ради спровођења фокус група користите online платформе, као што су *Zoom*, *Skype*, *Google Meet* и сл. које омогућавају спровођење консултација по позиву.



Слика 7. Кораци у спровођењу консултација путем фокус групе.

2.4.2.3. Полуструктурирани интервју

Полуструктурирани интервју је квалитативни метод консултација који омогућава да се индивидуално приступи испитаницима – припадницима одређене циљне групе (разговор „један на један“), укључујући и разговор о поверљивим питањима и осетљивим темама које се из различитих разлога (страх од санкција, осуде околине итд.) нерадо износе у јавности. Полуструктурирани интервју је погодан метод консултација у следећим корацима спровођења ех-анте анализе ефеката:

- анализа постојећег стања;
- идентификација могућих опција;
- анализа ефеката опција.

Полуструктурирани интервју се, по правилу, обавља у радним просторијама испитаника или на другом месту по његовом или заједничком избору. Пре почетка интервјуа оквирно се дефинише тема разговора, док се током интервјуа постављају специфична питања која проистичу из саме теме и тока интервјуа, а која, зависно од околности, могу или не морају бити унапред припремљена.

Табела 7. Врсте интервјуа.

Слободни интервју	Структурирани интервју	Полуструктурирани интервју
Нема одређен садржај и структуру. Лице које води интервју поставља питања по свом нахођењу, у складу са циљем интервјуа.	Унапред одређена листа питања која се постављају испитаницима. Унапред разрађен поступак за вредновање одговора на дата питања.	Унапред дефинисана оквирна питања у вези с темом разговора. Постављају се и додатна питања (потпитања) у току разговора, која могу бити унапред припремљена.

На исход интервјуа највише утиче сам испитаник.

На исход интервјуа највише утиче лице које води интервју.

На исход интервјуа утиче како испитаник, тако и лице које води интервју.

Пример: Овде сам да бих боље разумео како организујете обуку за своје запослене.

Пример: Коју врсту материјала за обуку користите? (заокружите):

а) материјал који сте сами припремили

б) материјал који су за ваше потребе припремили спољни стручњаци

в) материјал доступан на интернету

Пример: Да ли бисте навели које врсте обука спроводите?

Потпитања: Ко је развио програм обука? Колико често мењате програм? Колико запослених је прошло програм?

Предности:

- Унапред одређена општа структура интервјуа, с једне стране, и могућност додатног, продубљеног истраживања оквирних питања, с друге стране, чине полуструктурирани интервју погоднијим методом консултација од других облика интервјуа.
- Погодан метод прикупљања релевантних информација, али и разумевања ставова учесника који нису нужно засновани на чињеницама.
- Омогућава да се дубински истраже и разумеју релевантни подаци и изнети ставови: нарочито погодан за прикупљање података и ставова према сложеним и осетљивим проблемима.
- Индивидуалан приступ (интервју „један на један“) омогућава флексибилност у погледу места и времена одржавања интервјуа.
- Подаци и ставови прикупљени овим методом, што важи и за друге квалитативне методе консултација, лакше се анализирају него они добијени квантитативним методама консултација (нпр. анкетом), у којима се користе статистичке методе.
- Пошто омогућава да се дубински истраже и разумеју релевантни подаци и ставови, резултати интервјуа могу да се користе и у спровођењу других метода консултација (нпр. анкете), али и за дневни ред фокус групе.
- Може се користити и као метод провере података и ставова који су добијени путем анкете и од фокус група.

Ризици:

- Ако питања за интервју нису формулисана на одговарајући начин, није могуће повезати узроке и последице проблема односно промене.
- Усредсређен је на мишљење и став појединца који припада одређеној циљној групи који нису нужно већински или репрезентативни унутар те циљне групе.
- Не омогућава размену и сучељавање мишљења између представника различитих циљних група.
- Захтева више времена него анкета и одређена финансијска средства (трошкови путовања, накнада за модераторе уколико се ангажује екстерни експерт итд.) осим уколико се не спроводи путем интернета, који има своја ограничења када је у питању посматрање невербалне комуникације.
- Захтева да лице које води интервју поседује посебна знања и вештине, као што су вештина вођења разговора „један на један“, вештина да се стекне поверење испитаника и да се он осећа комфортно. Такође лице које води интервју треба да поседује одговарајуће знање о проблему који је предмет разговора, као и способност да формулише истраживачка питања. Погледајте Анекс - [Знања, вештине и способности за спровођење консултација](#).
- Ризик од евентуалних санкција може да утиче на тачност и квалитет добијених података и ставова ако се расправља о осетљивим темама.

2.4.2.3.1. Полуструктурирани интервју – кључни фактори:

- **Циљ полуструктурираног интервјуа** јесте да се истраже ставови и мишљења или прикупе информације од индивидуалних, квалификованих представника циљних група и других заинтересованих страна о питањима или концептима међу којима постоји јасна веза (за разлику од неструктурираног интервјуа у којем је утврђивање веза међу концептима примарни циљ).
- **Утврђивање оквира за разговор са испитаницима.** Нужно је да оквир за разговор дефинише општу тему разговора и оквирна питања у вези са темом. Општа тема и оквирна питања за разговор треба да кореспондирају са општим и посебним циљевима који се желе остварити спровођењем ове методе консултација, у односу на специфични корак у спровођењу ех-анте анализе (анализа стања, утврђивање и анализа ефеката опција јавне политике). Уколико то дозвољавају време и финансијска средства, пре него што се коначно дефинишу општа тема и оквирна питања, може се урадити и пробни интервју с малим бројем испитаника. Када дефинишете оквирна питања, имајте на уму да су питања са затвореним одговорима често идеална основа за додатна отворена потпитања о теми разговора. Предност коришћења питања са затвореним одговорима огледа се у томе што се на основу одговора на таква питања могу добити и одређени квантитативни показатељи (на пример, десет од дванаест испитаника сматра да законски оквир за заштиту животне средине није одговарајући). С друге стране, питања са отвореним одговорима дају већу флексибилност испитанику у изражавању ставова. Тај ризик се може делимично смањити пажљиво формулисаним потпитањима. Поред тога, потребно је више времена, знања и вештина да би се припремио образац са питањима, адекватно сумирали одговори на питања са отвореним одговорима и припремио извештај о обављеним интервјуима.
- **Осетљиве теме и питања.** Посебна пажња и сензибилност нужне су у формулисању оквира за разговор и општих питања када је реч о темама које су социјално, политички и културно осетљиве (види Анекс 8 - [Упутство за водитеља интервјуа](#)). Једна од техника која се нарочито користи када је предмет интервјуа осетљив јесте да интервју почиње „позитивним” оквирним питањима, чиме се повећава вероватноћа да ће испитаник бити спреман да се у наставку интервјуа критички осврне на предмет разговора пошто је претходно изнео и позитивне аспекте везане за одређено оквирно питање. Додатна предност те технике огледа се у чињеници да поједини испитаници постају изричито критички настројени и губе способност да идентификују било шта позитивно у вези са оквирним питањем које је предмет разговора када је интервју почео с „негативним” оквирним питањима.
- **Избор испитаника.** Испитаници се бирају међу припадницима идентификоване циљне групе. Ако има више циљних група, испитаници се бирају из сваке од њих посебно. Ако је циљна група малобројна и ако то финансијска средства и људски ресурси дозвољавају, пожељно је да се интервјуишу сви њени припадници или већина: тиме се повећава употребна вредност прибављених података и информација.
- **Избор лица које води интервју.** Лице које води интервју мора имати специфична знања и искуства у спровођењу ове методе консултација, посебно када има кључну улогу и у планирању интервјуа.
- **Изградња поверења.** За успешан интервју кључно је изградити поверење између лица које води интервју и испитаника. То захтева потпуну отвореност према испитанику већ приликом успостављања контакта с њим. Препоручује се да интервју буде анониман, чак и када је испитаник сагласан да се користе његови лични подаци.
- **Планирано трајање интервјуа.** Што је планирано време дуже, то је већа вероватноћа да ће потенцијални испитаник одбити интервју. Стога се саветује да се предложено трајање интервјуа формулише уопштено или оквирно (нпр.: „Надам се да вам интервју неће узети превише времена” или „Планирамо да интервју не траје дуже од...”). При том треба водити рачуна да потенцијални испитаник не буде доведен у заблуду у погледу планираног времена за интервју. У противном, може се десити да прекине интервју или да „збрза” одговоре у току интервјуа.

- **Флексибилност.** Упркос претходним припремама и договореној процедури, нужно је да лице које води интервју буде флексибилно. Ако на пример испитаник „прескочи” друго и треће питање и почне да одговара на четврто, не треба га прекидати и инсистирати да на питања одговара редом, али је потребно водити рачуна да на крају сва питања буду „покривена”.
- **Евалуација плана интервјуа.** Након полуструктурираног интервјуа са првим испитаником, пре интервјуа с другим испитаницима, препоручује се једноставна евалуација плана интервјуа, која треба да пружи одговоре на следећа питања:
 - Да ли су оквирна питања добро формулисана или их треба изменити?
 - Да ли треба променити редослед оквирних питања?
 - Да ли је потребно изоставити нека или додати нова оквирна питања?
 - Да ли су потпитања, ако су раније припремљена, добро формулисана или их треба изменити?
 - Да ли је потребно изоставити нека потпитања или додати нова?
 - Да ли треба променити редослед потпитања?
 - Ако потпитања нису унапред припремљена, да ли би било корисно да јесу?
 - Да ли је потребно изменити уводни део интервјуа како би се додатно изградио однос поверења са испитаником?
 - Да ли су питања формулисана на начин који омогућава лакше структурирање и класификацију одговора током обраде?

Зависно од околности, потреба да се вреднује план интервјуа може се јавити и након што се обави одређен број интервјуа, а нарочито када се интервјуише већи број испитаника.

- **Упутство за вођење бележака.** Да би се поједноставила израда квалитетног извештаја о обављеним интервјуима, важно је да се за лице које води интервју припреми кратко упутство о начину вођења бележака са интервјуа. Основно је правило да се у изради бележака користи једноставан и концизан језик. У вођењу бележака могу се цитирати одговори испитаника који су нарочито погодни за илустрацију одређених ставова. Уз претходну сагласност учесника, интервју може бити и сниман.
- **Извештај о обављеним интервјуима.** Извештај о обављеним интервјуима садржи сумарни преглед броја и структуре испитаника у складу са одабраном методом узорковања и преглед ставова свих испитаника у вези са оквирним питањима која су била предмет интервјуа. Ако су коришћена оквирна питања са затвореним одговорима, извештај може да садржи и квантитативне показатеље, а ако је интервју вођен на основу отворених питања, биће потребно више времена и напора да се адекватно сумирају изнети ставови. Извештај се припрема на основу бележака лица које води интервју, односно тонског записа ако је интервју сниман. У извештају се могу цитирати одговори испитаника који су нарочито погодни за илустрацију одређених ставова – тиме се повећава веродостојност извештаја.

Корисни савети:

- Консултујте се са Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог у вези са потенцијалним учесницима полуструктурираног интервјуа из редова организација цивилног друштва, нарочито ако немате своју базу података или ако је база коју имате непотпуна или застарела.
- Уколико у току интервјуа испитаник помене релевантна документа која вам нису позната или која не поседујете, договорите се с њим да вам пошаље те документе електронским путем и одмах по завршетку интервјуа пошаљите му мејл у којем ћете га подсетити на договор и захвалити му се на издвојеном времену и труду.



Слика 8. Кораци у спровођењу консултација путем полуструктурираног интервјуа.

2.4.2.4. Округли сто

Округли сто је метод консултација са академском и стручном јавношћу који помаже у заузимању ставова према кључним питањима која су у вези са планирањем и израдом документа јавне политике или прописа. Тај метод је погодан у следећим корацима спровођења *ex-ante* анализе ефеката:

- анализа постојећег стања;
- анализа ефеката опција.

Циљ ове методе консултација јесте да се постигне консензус или ако консензус није могућ, да се постигне већинска сагласност о питањима која су предмет *ex-ante* анализе ефеката. Формат одржавања овог метода консултација симболички указује на равноправност свих учесника и његову консенсуалну природу (креирање ситуације у којој „сви добијају“).

Предности:

- Омогућава учешће стручњака у разним фазама планирања докумената јавних политика и прописа.
- Трошкови одржавања су релативно ниски.

Ризици:

- Тенденција да се на округли сто превасходно зову представници универзитета и стручних институција са седиштем у главном граду или стручњаци које фаворизује организатор округлог стола, што може изазвати недостатак репрезентативности међу учесницима.
- Метод који није заштићен од скривеног заговарања интереса одређене лобистичке групе с обзиром на затворени карактер консултација.
- Нестручно вођење округлог стола може изазвати конфронтирајућу дискусију, повређене сујете и личне тонове који негативно утичу на квалитет расправе.

2.4.2.4.1. Округли сто – кључни фактори

- **Дефинисање циља и дневног реда округлог стола.** Општи циљ одржавања округлог стола јесте да се кроз дискусију и супротстављање мишљења, ставова и идеја (а не људи) прикупе информације од квалификованих учесника консултација. Да би се водила продуктивна расправа, потребно је прецизно утврдити циљ одржавања округлог стола (шта се од њега очекује), кораке у спровођењу анализе ефеката поводом којих се организује округли сто, оквирне приступе и оквирна питања за проблем, односно предлог који је предмет дискусије на округлом столу.
- **Идентификовање учесника.** Идентификујте профил стручњака које ћете позвати на округли сто сагласно циљу који се жели постићи одржавањем округлог стола и водећи рачуна да комбинујете учеснике са академским и практичним искуствима у вези с предметом округлог стола, о њиховој регионалној и полној заступљености и другим социо-економским факторима.
- **Број учесника.** У складу с претходним искуствима у одржавању округлог стола одредите број учесника. Уколико немате много искуства с применом те методе консултација у фази спровођења ех-анте анализе ефеката, број учесника би требало да буде између 10 и 12.
- **Место и трајање састанка.** Уколико је могуће, округли сто организујте у неутралном окружењу. Водите рачуна да изаберете место одржавања округлог стола које може да прими планирани број учесника, да се налази на приступачној локацији и да испуњава неопходне техничке услове за организацију округлог стола. Округли сто не би требало да траје дуже од 180 минута.
- **Вредновање учинка округлог стола.** Одвојите на крају догађаја 5–10 минута за вредновање учинка округлог стола како би учесници попунили упитник у коме се налазе питања, као што су: Који аспекти округлог стола су били најкориснији? Да ли постоје друге теме о којима бисте дискутовали? Оцените организацију у смислу места, модерирања, дужине и укључивања учесника.

Пример питања за округли сто (тема: превенција вршњачког насиља)

- Да ли је потребно донети додатне мере ради превенције вршњачког насиља?
- Које мере недостају?
- Које би биле користи од нових мера, а који ризици?
- Ко би те мере спроводио?

Упутство за лице које води округли сто можете наћи у Анексу 8 Приручника – [Упутство за модератора трибине и округлог стола](#).

Корисни савети:

- Консултујте се са Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог и организацијама цивилног друштва у погледу учесника округлог стола из предметне области.
- Пре него што утврдите датум и време одржавања округлог стола, проверите да ли лица која би била кључни учесници округлог стола могу доћи на округли сто.
- Водите рачуна да број учесника округлог стола није велик како би се о предмету округлог стола могла водити суштинска расправа.
- Одаберите модератора, односно фацитатора који разуме да је функција округлог стола суочавање мишљења на начелима међусобног поштовања и уважавања, а не суочавање учесника.
- Утврдите да ли постоје организације и институције за које би било корисно да присуствују округлом столу без права учешћа у дискусији.
- Успоставите стратешко партнерство са универзитетима, научним институтима, *think-thank* и другим стручним организацијама чији би представници или чланови могли учествовати у

округлим столовима у планирању, изради и праћењу спровођења документа јавне политике и прописа из ваше надлежности.

- Када то ситуација захтева и када је број учесника у консултацијама ограничен (као што је то случај у условима COVID-19 пандемије) организујте састанке користећи *online* платформе. Можете и додатно ограничити број учесника на округлом столу. У оваквим ситуацијама, када се метод консултација спроводи помоћу *online* платформи, нарочито је важно дефинисати јасна правила рада током консултација ради што ефикаснијег управљања процесом и постизања жељених резултата округлог стола.



Слика 9. Кораци у спровођењу консултација путем округлог стола.

2.4.2.5. Панел

Панел је метода консултација која подразумева образовање мање групе лица која имају посебна стручна знања и искуства с којима се периодично обављају консултације током процеса спровођења *ex-ante* али и *ex-post* анализе ефеката. Панел се разликује од округлог стола по томе што се састанци чешће одржавају, а консултације се могу обављати и путем упитника. Упитници могу бити полуструктурирани, ако садрже део са затвореним питањима и део са отвореним питањима, или могу бити затвореног типа, ако имају непроменљив број питања и могућих одговора. Панел као метод консултација може се користити у:

- анализи постојећег стања;
- идентификовању могућих опција;
- анализи ефеката опција.

Предности:

- Омогућава континуиран ангажман стручњака како у планирању, тако и у праћењу спровођења докумената јавних политика и прописа.

Ризици:

- Неспремност стручњака да прихвате обавезу да су непрекидно ангажовани у процесу спровођења *ex-ante* анализе ефеката, нарочито ако тај посао није плаћен.
- Захтева доста времена и финансијске ресурсе.
- Погоднији за праћење ефеката спровођења донетих докумената јавних политика и прописа, него за спровођење *ex-ante* анализе ефеката.

2.4.2.5.1. Панел: кључни фактори

- **Циљ организовања панела** јесте да се омогући континуирано прикупљање мишљења, ставова или идеја од стручњака из одређене области.
- **Дефинисање предмета панела** – истраживање уског, прецизно утврђеног проблема. Ако предмет истраживања није адекватно утврђен, није могуће утврдити садржај и начин рада панела.
- **Избор учесника панела.** Осим што је потребно изабрати учеснике панела, потребно је утврдити и њихов број. Препоручује се од три до пет учесника како би сви они имали времена да допринесу дискусији. Када се бирају учесници панела, треба водити рачуна да они буду стручњаци и практичари у области која је предмет панела.
- **Припрема питања.** У панел-дискусији се користе претходно формулисана питања око којих ће се водити аргументован дијалог како би се добили подаци и ставови значајни за предмет *ex-ante* анализе ефеката. Важно је да се питања формулишу на начин који ангажује учеснике, односно да то буду питања отвореног типа. Нужно је избегавати питања на која се може дати једноставан позитиван или одречан одговор („да” или „не”). За примере питања за панел види Анекс 4 – [Примери питања за панел](#).
- **Место и трајање састанка.** Уколико је могуће, панел-дискусија се организује у неутралном окружењу. Зависно од околности, а нарочито од сложености проблема који је предмет панела, састанак треба да траје између 90 и 120 минута.
- **Рад у панел-дискусији.** У литератури се сугерише да, уколико технички услови то дозвољавају, учесници панела треба да буду распоређени у облику латиничног слова „U”, а да модератор седи у средини. Такав распоред седења омогућава учесницима да гледају један другог, а модератору да уочи невербалну комуникацију која може да индицира да се други учесници не слажу са излагањем неког од учесника, те да посвети додатну пажњу разјашњавању шта је тачно предмет неслагања.

Корисни савети:

- Пре него што изаберете овај облик консултација, обавите претходни разговор са потенцијалним учесницима панела и затражите да потврде своје учешће у панелу.
- Упознајте потенцијалне учеснике панела са њиховим евентуалним обавезама и с тим колико времена планирате за њихов ангажман.
- Консултујте се са Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог и мрежним организацијама цивилног друштва у погледу потенцијалних чланова панела, нарочито ако је ваша база података о стручњацима с којима сте сарађивали непотпуна или застарела.
- Панели такође могу бити организовани коришћењем *online* платформи. У овим случајевима управљање временом добија посебан значај. Ради ефикасног спровођења панела планирајте детаље консултација унапред и упознајте учеснике панела са платформом коју ћете користити.



Слика 10. Кораки у спровођењу консултација путем панела.

Напомена: Детаљан синопсис за организовање консултација коришћењем метода „лицем у лице” (фокус групе, полуструктурирани интервју, панел, округли сто и сл.) налази се у Анексу 6 Приручника – [Синопсис за организовање консултација](#).

2.4.2.6. Прикупљање писаних коментара

Прикупљање писаних коментара је квалитативни метод консултација којем је циљ прикупљање мишљења и сугестија од циљних група и других заинтересованих страна како би се проверио, односно побољшао предлог основних решења за израду нацрта, односно предлога прописа или документа јавне политике. Услов да се успешно прикупе употребљиви коментари и да се могу накнадно анализирати јесте да постоји утврђен предлог опција или решења. У супротном, разноликост примљених коментара, њихов опсег и обим могу умањити употребну вредност информација које су на тај начин прибављене. Уколико постоји могућност, уз предлог документа о којем се прикупљају коментари, пожељно је дати и образложење, које може помоћи циљним групама и другим заинтересованим странама да узму у обзир и перспективу предлагача документа.

Писани коментари, сугестије и предлози преваходно се прикупљају путем веб-апликације *еКонсултације*, или електронском поштом. Тај метод консултација спроводи се са целокупном заинтересованом јавношћу. Предлог обрасца за прикупљање писаних коментара налази се у Анексу 9 Приручника – [Предлог образаца за достављање писаних коментара на нацрт/предлог прописа и на предлог документа јавне политике](#).

Предности:

- Јефтин метод консултација – мишљења се прибављају електронским путем. Међутим, пошто интернет није свима доступан, треба водити рачуна о томе да ли сви чланови циљних група и других заинтересованих страна имају приступ интернету, и у случају потребе оставити могућност достављања коментара у штампаној верзији.
- Омогућава да се прибаве детаљна мишљења и потенцијално нове идеје.

Ризици:

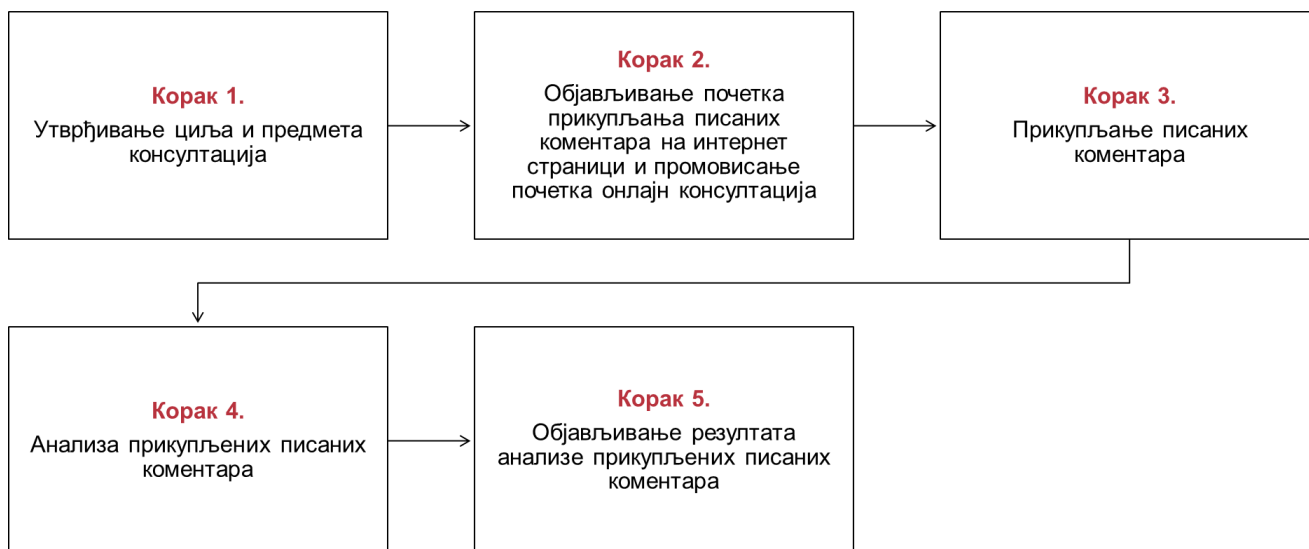
- Уколико се писани коментари прикупљају искључиво путем интернета, та метода искључује из процеса консултација део популације која не користи интернет.
- Употребна вредност добијених мишљења може бити мала уколико циљне групе и друге заинтересоване стране немају капацитета за квалификовано учешће у консултацијама.
- Може да захтева доста времена за анализу прикупљених коментара – ако је достављен велик број коментара. Међутим, имајући у виду уско дефинисан предмет консултација (предлог основних решења, односно полазних основа), овај ризик није велики.
- Употреба стручне терминологије може утицати на степен разумевања предлога међу циљним групама и другим заинтересованим странама, што се може превазићи тако што ће им се дати образложење које је написано једноставним, лако разумљивим језиком.

Корисни савети:

- Уколико на основу достављених писаних коментара, предлагач оцени да је то нужно или целисходно, могу се спровести и друге методе консултација.
- Сагласно начелу пропорционалности, друге методе консултација треба користити само у току израде предлога документа јавне политике и нацрта, односно предлога прописа за који је спроведена детаљна анализа ефеката.
- У избору других метода консултација треба водити рачуна да то буду они методи који највише погодују циљу консултација. То ће најчешће бити округли сто или панел чији су учесници стручна јавност или поједине циљне групе.

2.4.2.6.1. Прикупљање писаних коментара: кључни фактори

- Циљ прикупљања писаних коментара јесте да се о предлогу документа јавне политике или нацрту, односно предлогу прописа или о неком њиховом делу прикупе подаци, ставови, мишљења или предлози у писаној форми ради побољшања тих аката.
- **Квалитет и обим пратећег материјала.** Будући да је реч о квалитативном методу консултација, нужно је објавити пратећи материјал (студије, истраживања, пилот-пројекте) који дају различито становиште. Такође, важно је да материјал не буде преобиман и да буде написан лако разумљивим језиком за мање стручну популацију чији се коментари очекују.
- **Промовисање почетка прикупљања писаних коментара.** Будући да је реч, у највећем броју случајева, о онлајн консултацијама, није довољно само објавити почетак прикупљања писаних коментара на веб апликацији *еКонсултације* и интернет страници предлагача која их спроводи већ треба обезбедити да што већи број представника циљних група и заинтересоване јавности буде обавештен да може послати коментаре, мишљења и сугестије. То је могуће постићи како обавештењима на традиционалним медијима, тако и на друштвеним мрежама или тако што ће се директно представницима циљних група и заинтересованих страна послати поруке.
- **Потврда пријема коментара.** Поверење грађана и јавности је изузетно важно, посебно када је реч о консултацијама, стога треба, уз изразе захвалности учесницима консултација за посвећено време и интересовање, послати и потврду о пријему коментара како би они били сигурни да је њихов коментар примљен и да ће га неко узети у разматрање.
- **Извештај о прикупљеним коментарима.** Учесници консултација треба да буду обавештени о резултатима консултација и наредним корацима у планирању и изради документа јавне политике или прописа. Извештај треба да се објави на интернет страници предлагача и веб апликацији *еКонсултације*.



Слика 11. Кораци у прикупљању писаних коментара

2.5. Учешће јавности у раду радних група задужених за припрему докумената јавних политика и прописа

У овом делу Приручника обрађена су следећа питања:

- Каква је разлика између консултација, јавних расправа и учешћа јавности у раду радних група?
- Која су начела на којима се заснива учешће јавности у раду радних група?

2.5.1. Циљ учешћа јавности у раду радних група

ЗПС прописује могућност да надлежни предлагач на сопствену иницијативу или на иницијативу органа државне управе задуженог за координацију јавних политика укључи у радну групу за израду документа јавне политике и представнике циљних група и других заинтересованих страна и да примени одређени метод консултација. ЗПС прописује да Републички секретаријат за јавне политике може да предложи надлежном предлагачу да у радну групу за израду документа јавне политике или прописа укључи одређене заинтересоване стране и циљне групе.

Учешће представника циљних група и других заинтересованих страна (заинтересована јавност) у радним групама **није посебан метод консултација**. Ради се о доброј пракси која омогућава представницима заинтересоване јавности да као чланови радне групе учествују од самог почетка у процесу израде документа јавне политике и прописа. Члан који је у радну групу именован на предлог заинтересоване јавности има исти положај, права и обавезе као и други чланови радне групе: сви чланови радне групе деле колективну одговорност да припреме документ јавне политике и пропис тако да се општи и посебни циљеви утврђени у тим документима могу на најбољи начин остварити. Додатно, тај ниво учешћа обезбеђује репрезентативност у поступку израде документа јавне политике и прописа:

- када је законом прописано да репрезентативни представници легитимних приватних интереса учествују у процесу израде тих докумената (на пример, трипартитни дијалог између Владе, представника уније /удружења/ послодаваца и представника синдиката);
- када разлози политичке опортуности (изражен јавни интерес, интерес јавности или једног дела јавности) налажу да у радне групе задужене за израду докумената јавних политика и прописа буду укључени репрезентативни представници јавности (на пример учешће репрезентативних новинарских удружења у изради медијске стратегије).

2.5.2. Начела за учешће јавности у раду радних група

Именовање представника заинтересоване јавности у радну групу заснива се на одређеним начелима. Нека од тих начела уређују и учешће јавности у планирању и изради докумената јавних политика и прописа (видети Анекс 1: [Начела учешћа јавности](#)):

- ✓ **Комплементарност** – У изради предлога документа јавне политике и нацрта прописа органи државне управе и заинтересована јавност имају различите, али комплементарне улоге: органи државне управе одговорни су за припрему предлога докумената јавне политике и нацрта прописа, као и за њихово спровођење, а јавност има право да као заинтересована страна активно учествује у томе;
- ✓ **Партнерство** – Документи јавних политика и прописи припремају се у процесу који подразумева укључивање под једнаким условима свих циљних група и других заинтересованих страна;
- ✓ **Транспарентност** – Члан радне групе именује се на предлог заинтересоване јавности на основу јасних, претходно утврђених критеријума у поступку отвореном за јавност;

- ✓ **Стручност** – Када се именује члан радне групе на предлог заинтересоване јавности, надлежни предлагач акта нарочито узима у обзир његове стручне квалификације и релевантно искуство;
- ✓ **Континуитет и планирање** – Именовање члана радне групе на предлог заинтересоване јавности саставни је део процеса планирања и израде предлога документа јавне политике и нацрта, односно предлога прописа. Надлежни предлагач тих аката правовремено планира спровођење поступка избора члана радне групе који се именује на предлог заинтересоване јавности, имајући у виду планирано трајање поступка именовања, а сагласно свом средњорочном плану рада, Годишњем плану рада Владе и плану јавних набавки (уколико је потребно);
- ✓ **Пропорционалност** – Поступак именовања члана радне групе на предлог заинтересоване јавности покреће надлежни предлагач, по правилу, ако израђује документ јавне политике или пропис за који се спроводи основна или детаљна анализа ефеката. Руководилац надлежног предлагача може покренути поступак именовања и у другим случајевима када сматра да је то потребно. Поступак избора спроводи Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог.
- ✓ **Равномерна регионална заступљеност** – Када се именује члан радне групе на предлог заинтересоване јавности, води се рачуна о адекватној територијалној заступљености, нарочито ако радна група припрема предлог документа јавне политике или нацрт прописа за који је ex-ante анализа показала да може имати ефекат на локални и регионални развој и питања повезана с њима;
- ✓ **Поштовање једнакости и недискриминације** – У поступку именовања члана радне групе на предлог заинтересоване јавности поштују се људска и мањинска права. Кандидати за члана радне групе који се именују на предлог одређеног дела заинтересоване јавности не смеју бити дискриминисани по основу националности, пола, сексуалне опредељености, јавних и политичких ставова, чланства у организацијама цивилног друштва и њиховим савезима у земљи и иностранству, нити по било ком другом основу који је забрањен Уставом и законом;
- ✓ **Родна равноправност** – Када се именује члан радне групе на предлог заинтересоване јавности, води се рачуна о родној равноправности. У остваривању родне равноправности орган државне управе поштује Препоруку 2003(3) Комитета министара Савета Европе о балансираном учешћу мушкараца и жена у процесу развоја јавних политика и поштује стратешка документа и позитивноправне прописе Републике Србије у тој области;
- ✓ **Забрана сукоба интереса** – Треба водити рачуна да се у поступку именовања члана радне групе на предлог заинтересоване јавности не именује лице:
 - које је функционер или државни службеник у органу државне управе или агенцији Владе, односно функционер или службеник у органу аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе;
 - које је члан политичке партије;
 - које је лобиста или које заступа привредно друштво или удружење регистровано за обављање делатности лобирања, сагласно пропису којим се уређује област лобирања.
- ✓ **Заштита података о личности** – у поступку избора представника заинтересоване јавности за рад у радној групи, води се рачуна о заштити података о личности у складу са законом

Додатни савети за укључивање јавности у рад радних група налазе се у Смерницама.

2.6. Циљ консултација у фази израде нацрта, односно предлога прописа и предлога документа јавне политике

Основни циљ консултација у овој фази управљања системом јавних политика јесте прикупљање мишљења и сугестија од циљних група и других заинтересованих страна да би се проверили и побољшали предлози основних решења у предлогу документа јавне политике или нацрту, односно предлогу прописа.

Консултације у овој фази обавезно се спроводе:

- 1) О предлогу основних решења документа јавне политике, независно од тога да ли је за тај документ рађена анализа ефеката.
- 2) О предлогу основних решења за израду нацрта закона. Ако је реч о изради нацрта закона за који је рађена анализа ефеката, предлог основних решења представљен је у полазним основама за израду закона. Стога се у том случају консултације спроводе о полазним основама. Полазне основе су документ који се припрема на основу спроведене анализе ефеката, а који садржи приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте спровођења закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући права и обавезе субјеката на које се закон односи. Полазне основе обавезно садрже и извештај о анализи ефеката.

Поред тога, сагласно начелу пропорционалности, консултације се у тој фази могу спроводити и о предлогу основних решења за израду нацрта *подзаконског аката* којим се разрађују одредбе закона за који је спроведена *детална* анализа ефеката.

2.6.1. Методе консултација

Као што је претходно наведено, основни циљ консултација у овој фази управљања системом јавних политика јесте **прикупљање мишљења и сугестија** од циљних група и других заинтересованих страна да би се проверио, односно побољшао предлог основних решења за израду документа јавне политике или прописа. Консултације се преваходно спроводе прикупљањем писаних коментара, сугестија и предлога.

Консултације у овој фази могу се спроводити и применом других метода консултација које кореспондирају са основним методама консултација који се користе у спровођењу анализе ефеката (фокус групе, анкете итд.). Веб-апликација *еКонсултације* може се у овој фази користити и за спровођење анкете као метода консултација.

Прикупљање **писаних коментара** од заинтересоване јавности као основни метод консултација у овој фази управљања системом јавних политика има предности и уочене ризике који су обрађени у пододељку [Прикупљање писаних коментара](#), а значајни су и када се ради о његовој примени [у поступку спровођења јавне расправе](#).

2.7. Планирање консултација

Стечено основно сазнање о појединим методама консултација, њиховим предностима и недостацима, како су приказане у претходним деловима Приручника, олакшава процес планирања консултација. Консултације се спроводе у свим фазама управљања системом јавних политика, али током спровођења *ex-ante* анализе ефеката имају посебан значај, како у избору метода, тако и обиму консултација.

Консултације започињемо израдом **плана консултација**, који треба да буде једноставан. Изради плана консултација треба приступити тек када су идентификоване циљне групе и друге заинтересоване стране. Кључни аспекти који утичу на за израду плана консултација представљени су у наставку. Додатни корисни савети за планирање консултација налазе се у анексу Приручника - Анекс б: [Планирање и спровођење консултација](#).

2.7.1. Израда плана консултација – кључни аспекти

1. **Обим *ex-ante* анализе.** Уважавајући начело пропорционалности, обим и методе консултација треба планирати зависно од тога да ли се ради основна или детаљна анализа ефеката. По природи ствари, шире консултације, уз коришћење различитих метода, спроводе се када се спроводи детаљна *ex-ante* анализа.
2. **Комплексност предмета *ex-ante* анализе.** Што је предмет *ex-ante* анализе сложенији, то треба планирати обухватније консултације, у мери у којој то дозвољавају расположиви ресурси и време предвиђено за консултације.
3. **Специфичности циљних група.** Када се планирају методе консултација, треба водити рачуна о специфичностима појединих циљних група (друштвени значај, величина), као и о њиховој спремности да учествују у консултацијама.
4. **Циљане консултације.** Консултације се посебно спроводе са циљним групама, односно физичким и правним лицима на које ће планиране промене нарочито утицати, као и са циљним деловима заинтересоване јавности (на пример са практичарима и стручњацима из одређене области).
5. **Узорак.** Треба дефинисати узорак који најбоље одсликава сваку циљну групу.
6. **Осетљива питања.** У планирању консултација посебно треба водити рачуна о питањима о којима јавност има изразито поларизоване ставове: изаберите метод консултација који највише одговара природи таквих питања и који ће заштитити идентитет учесника консултација (на пример анонимни полуструктурирани интервју). Исто се односи и на случајеве када постоји оправдана бојазан да би због давања искрених одговора на питања учесници консултација могли да буду кажњени на неки начин (дисциплинске казне, шиканирање и губитак посла итд.).
7. **Преглед доступних података.** Пре него што се утврди план консултација, нужно је утврдити који су релевантни подаци доступни из других извора (статистички подаци и службене евиденције, истраживачке студије и анализе, студије случаја итд.), односно који су кључни подаци који се желе прикупити или проверити спровођењем консултација. Осим тога, нужно је утврдити који метод консултација омогућава да се најбрже и најефикасније добију те информације.
8. **Комбиновање метода консултација.** Пожељно је да се комбинују квантитативни (анкете) и квалитативни методи консултација (фокус групе, полуструктурирани интервју, округли сто, панел итд.) како би се осигурао квалитет и поузданост добијених података и ставова, а тиме и њихова већа аналитичка вредност.¹¹ Уредба садржи листу питања

¹¹ Сви методи истраживања деле се на **квантитативне** и **квалитативне**. *Квантитативна* истраживања састоје се од прикупљања бројчаних података у циљу објашњења, односно истраживања између варијабли и успостављања узрочно последичних веза између посматраних појава. Квантитативна истраживања се спроводе на великом узорку, а обрада тог узорка захтева посебна стручна знања. *Квалитативна* истраживања су заснована на небројчаним, описним подацима који су добијени у природном окружењу, екстензивним посматрањем или путем интервјуа, чији је примарни задатак да објасне значење или интерпретирају посматрану појаву.

која су кључна за спровођење различитих корака у спровођењу *ex-ante* анализе и процену ефеката планираних промена (прилози 2–10 Уредбе ДЈП, прилог 1 Уредбе АЕ). С тим у вези треба користити оне основне и друге методе консултација који су најподеснији за добијање одговора на та основна, али и друга питања значајна за спровођење анализе ефеката.

9. **Консултације „лицем у лице”.** Имајући у виду функционалну улогу консултација у фази планирања и израде докумената јавних политика и прописа, методи квалитативних консултација „лицем у лице” (фокус групе, полуструктурирани интервју, округли сто итд.) имају посебну аналитичку вредност. Међутим, када се спроводе ти методи, такође треба водити рачуна о томе да ли учесници консултација располажу примарним или секундарним подацима и треба увек питати за извор података како би се могла проверити њихова поузданост.
10. **Припрема консултација.** Одговарајуће планирање и припрема консултација укључује не само идентификовање подесних метода консултација већ и правовремену израду упитника, формулара и других образаца који ће се користити за прикупљање података и ставова.
11. **Квалитет и обим пратећег материјала.** Да би се квалитативни методи консултација квалитетно спровели, нужно је учесницима правовремено послати пратећи материјал и објаснити им шта је циљ консултација и метод рада. Материјал се, по правилу, шаље, односно објављује путем веб апликације *eКонсултације*, заједно са позивом за учешће у консултацијама. У пратећем материјалу не треба да се налазе прописи, већ други („неправни”) документи, као што су релевантне студије, истраживања, пилот-пројекти итд., који су значајни за предмет консултација. Када се бира пратећи материјал, треба водити рачуна да он садржи различита виђења или анализе питања која су предмет консултација. Додатно, треба водити рачуна да пратећи материјал не буде преобиман. У противном, постоји ризик да га учесници консултација, из различитих разлога (недостатак времена, осећај да их „затрпавате” материјалом итд.) неће проучити. Уз објашњење циља консултација, пожељно је да се у пропратном писму учесницима скрене пажња на важан део достављеног материјала или нагласе основни закључци или наведе суштина садржана у материјалу, као и основне разлике у резултатима претходно рађених анализа и виђења питања која су предмет консултација. Адекватно планирање садржаја и обима пратећег материјала захтева одређено време, али зато значајно доприноси вођењу „информисане” дискусије између учесника о питањима која су предмет консултација.
12. **Избор лица које води панел/интервју.** Када се примењује метод консултација „лицем у лице”, исход консултација зависи не само од квалитета припремљених упитника већ и од умешности и вештине модератора. Зависно од методе консултација и околности, модератор може бити лице запослено у органу државе управе или спољни стручњак. Ако се планира ангажовати спољни стручњак, потребно је планирати не само средства већ и утврдити услове које спољни стручњак треба да испуњава (*Terms of Reference – TOR*) и правовремено расписати конкурс за његово ангажовање (види Анекс 6 Приручника – [Критеријуми \(Terms of Reference – TOR\) за ангажовање спољног експерта – водитеља фокус групе](#)).
13. **Улога записничара.** Веома је важно раздвојити улогу модератора, односно лица које води консултације од улоге записничара пошто модератор мора да се усредсреди на вођење консултација. Записничар, чак и ако се консултације снимају, мора водити белешке о кључним информацијама које су добијене, у складу са обрасцем за прикупљање података и ставова – који треба унапред припремити. За записничара се, по правилу, именује лице које је запослено у органу државне управе који је надлежни предлагач документа који је предмет консултација.
14. **Избор места за одржавање консултација.** Водите рачуна да место одржавања консултација одговара карактеристикама узорка (регионална затупљеност, број учесника итд.) и методи консултација. Да бисте уштедели на трошковима, будите креативни у избору места одржавања консултација: користите властите просторије или се обратите другим органима државне управе и јавним институцијама и агенцијама за подршку (регионалне агенције за развој или привредне коморе, Народна банка Србије,

локалне самоуправе и сл.). За консултације са већим бројем учесника потребно је пронаћи адекватан простор. Уколико то није могуће, изаберите другу методу консултација која ће задовољити циљеве консултација, а истовремено обезбедити довољну репрезентативност узорка, као што је на пример упитник/анкета.

15. **Рок за спровођење консултација.** Рок за спровођење консултација зависи, између осталог, од низа специфичних фактора: величине узорка, сложености теме која је предмет консултација, метода консултација за које сте се определили, могућности потенцијалних учесника и спољних модератора да учествују у консултацијама итд., као и од рокова и услова у којима се документ јавне политике, односно пропис доноси. Ако је рок за спровођење ех-ante анализе ограничен, треба избегавати методе консултација који захтевају много времена за спровођење и за обраду прикупљених података и ставова. Метод консултације који се најбрже спроводи је онлајн анкета.
16. **Планирање буџета.** Ресурси потребни за спровођење консултација планирају се унапред, нарочито ако се планира ангажовање спољних стручњака, професионалних модератора, агенција за истраживање јавног мњења, закуп простора или превоз и дневнице за путовања на регионалне консултације. Ресурси потребни за спровођење консултација планирају се током године за наредну годину како би се на време планирала буџетска средства и набавка услуга. Када се спровођење консултација делимично финансира из пројеката које финансирају донатори или међународне финансијске институције, може се десити да се трошкови консултација морају планирати и раније ради израде буџета пројекта. Трошкови спровођења консултација могу се проценити применом различитих метода који су представљени у [Приручнику за утврђивање трошкова јавних политика](#)⁴. Када утврдите колико је средстава потребно за спровођење консултација и динамику њиховог трошења, потребно је да то унесете у предлог буџета за наредну годину, као и у план јавних набавки. Финансијска средства за спровођење консултација приписују се програмској активности која је повезана са документом јавне политике или прописом који предлагете заједно са осталим трошковима те програмске активности. Важно је да се детаљно планирају трошкови управо зато што се у буџету неће видети као посебна ставка. Обрачун трошкова за спровођење консултација и утврђена динамика њиховог спровођења омогућава да се боље прати напредак који се остварује у њиховом спровођењу у односу на потрошена средства. Обрачун трошкова консултација такође омогућава да се, у случају потребе, коригују средства потребна за њихово спровођење. Трошкове можете смањити ако се договорите са колегама из институције да спроведете заједничке консултације, ангажујете једног експерта за више консултација, планирате један одлазак на терен ради више консултација итд. Питања која вам могу помоћи при утврђивању трошкова консултација налазе се у Анексу 6 Приручника – [Планирање ресурса за консултације](#).
17. **Унутрашњи капацитети за спровођење појединих метода консултација.** Ово је један од важних фактора о којем треба водити рачуна када се утврђује обим и бирају методи консултација, нарочито када су ограничена буџетска средства за њихово спровођење. Међутим, недостатак унутрашњих капацитета и буџетска ограничења не би требало да служе као оправдање за елиминисање оних метода консултација који су нужни за квалитетно спровођење ех-ante анализе. У таквим околностима се од органа државне управе очекује да буде креативан у спровођењу нужних метода консултација (на пример, колегијална помоћ других органа државне управе и тела која имају специфична знања и искуства, помоћ организација цивилног друштва и стручњака с којима орган државне управе има дугогодишњу сарадњу итд.). Када се сагледавају унутрашњи капацитети за спровођење консултација, потребно је имати на уму не само обим и трајање консултација већ и улоге и задатке службеника у том процесу. С тим у вези мора се именовати лице или образовати тим који припрема

⁴ <chrome-extension://efaidnbmnmbpcajpcgclefindmkaj/https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-utvrdivanje-troskova-javni-politika-i-propisa-1.pdf>

материјал за консултације, као и задужити лице за примање и систематизацију примљених коментара, сугестија и предлога, као и за коришћење технологије у те сврхе. До успостављања портала *еКонсултације*, препоручује се да отворите посебну имејл адресу на коју ће пристизати коментари током консултација. Са те адресе може се и аутоматски слати одговор којим се захваљујете на примљеној поруци и обавештавате пошиљаоца о начину на који ће примљени материјал бити обрађиван и на који начин он може да се прати ток консултативног процеса (нпр. тако што ће пратити интернет страницу предлагача).

18. **Обрада података.** Да би се ефикасно обрадили подаци добијени од учесника консултација, пожељно је да унапред дефинишете формат у којем ће их учесници консултација достављати. Чак и када снимате састанак, за шта морате добити претходно одобрење учесника, пожељно је да израдите образац који ће вам омогућити да лако систематизујете и анализирате кључне одговоре (нпр. Ликертова скала, бинарни одговори – да/не, односно 1/0). Израдите образац за одговоре јер ће вам помоћи да циљано, систематичније и успешније водите консултације. Пажљиво утврдите циљ консултација, кључне податке и ставове које желите да прикупите и израдите образац за њихово прикупљање јер ћете тако знатно скратити време потребно за анализу прispелих одговора.
19. **Извештавање/обавештавање.** Учесници консултација треба да буду благовремено обавештени о резултатима спроведених консултација и о будућим корацима у планирању и изради документа јавне политике и прописа: објављивање извештаја на интернет страници институције и веб-апликацији *еКонсултације* основни су начин за извршавање обавеза у погледу извештавања и обавештавања о консултацијама. Практичан пример спровођења консултација можете наћи у Анексу 6 Приручника – [Спровођење консултација – практичан пример](#).

Уважавајући све горе наведене кључне аспекте, пре свега оне које планирање консултација везују за циљеве корака у спровођењу ех-ante анализе ефеката, и уз напомену да трајање припреме прописа или документа јавне политике може битно варирати зависно од мноштва фактора, у наставку дајемо индикативни план консултација с прегледом кључних питања на која би требало да добијете одговоре током различитих корака у припреми докумената јавних политика или прописа, а која вам могу помоћи и у избору метода консултација.

Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа

Фазе и кораци у припреми, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
<i>Информисање јавности о почетку рада</i>	█													
Ех-ante анализа ефеката														
Анализа постојећег стања и идентификација промене која се жели постићи														
<i>Консултације ради:</i>														
- прикупљања недостајућих података														
- провере реалног стања у односу на вредности показатеља учинака који се прате														
- провера претпоставки о ситуацији (да ли се нешто пропустило у анализи?)														
- да ли постоји другачије виђење ситуације?														
Утврђивање општих и посебних циљева														
<i>Консултације ради:</i>														
- утврђивања да ли смо на добром путу														
- утврђивања да неки од битних проблема нису запостављени														
- утврђивања да ли су изабрани показатељи учинка релевантни и да ли ће адекватно показивати степен промене														
- да ли су полазне и циљане вредности показатеља реалистичне														
Идентификација могућих опција														
<i>Консултације ради:</i>														
- утврђивања јесу ли обухваћене све могуће опције														
- да ли се предложеним мерама решавају проблеми и у којој мери														
- утврђивања аргумената за и против за сваку од опција														
Анализа ефеката могућих опција:														
<i>Консултације ради:</i>														
- утврђивања свих ефеката јавне политике или прописа (позитивних и негативних, директних и индиректних) на све циљне групе														
Избор оптималне опције или оптималне комбинације опција														
<i>Консултације ради:</i>														
- представљања резултата анализе ефеката														
- анализе мишљења и ставова заинтересоване јавности о изабраној опцији или комбинацији опција у датим околностима														
- Провера ризика за спровођење опција и мера за њихово смањење														
- Неутрално сагледавање и критички осврт на свеобухватност опција, аргумената за и против														
Одређивање врсте ДЈП, односно прописа којим ће се интервенисати*														
<i>Консултације ради:</i>														
- утврђивања адекватног нивоа интервенције државе ради спровођења опција ДЈП или решења у пропису														
Идентификација неопходних ресурса за спровођење и праћење спровођења и дефинисање показатеља учинка на нивоу мера														
<i>Консултације ради:</i>														
- идентификације додатних/недостајућих извора финансирања														
- Идентификовања оптималних/кориговања показатеља учинака на нивоу мера у односу на ограничења у спровођењу														
Јавна расправа и усвајање ДЈП или прописа														
<i>Спровођење јавне расправе према програму који на предлог предлагача утврђује надлежни одбор</i>														

* Дефинисање врсте ДЈП, односно прописа је корак у анализи ефеката у којем није уобичајено да се спроводе консултације, али се оне свакако могу спровести са стручном јавношћу у циљу одмеравања интензитета интервенције државе

Слика 12. Индикативни план консултација и кључних питања према корацима ех-ante анализе ефеката

2.8. Информисање учесника консултација и јавности о спроведеним консултацијама

Циљне групе и друге заинтересоване стране треба да су непрекидно информисане о раду на припреми и изради предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа. Пошто се информише јавност о почетку рада на изради тих аката и пошто се укључе циљне групе и друге заинтересоване стране у консултативни процес, учеснике је потребно информисати о резултатима консултација, посебно о њиховом доприносу анализама које се спроводе, као и решењима која из њих проистичу.

2.8.1. Информисање јавности о спроведеним консултацијама

Поред обавезе да се обавести јавност о почетку рада на изради документа јавне политике, ЗПС и Уредбе утврђују обавезу надлежног предлагача да информише учеснике консултација о резултатима консултација које се спроводе током анализе ефеката, **а посебно о разлозима због којих одређене сугестије, предлози и коментари нису уважени**. Надлежни предлагач је дужан да извештај о резултатима спроведених консултација објави на својој интернет страници најкасније у року од 15 дана од дана завршетка консултација, а уколико је надлежни предлагач ОДУ, и на порталу „еКонсултације“. Надлежни предлагач ток и резултате консултативног процеса коначно образлаже у оквиру извештаја о спроведеној анализи ефеката. Ако се не спроводи анализа ефеката, предлагач документа јавне политике прилаже извештај о резултатима консултативног процеса уз документ јавне политике.

У вези са испуњавањем обавезе да се извести јавност о резултатима спроведеног консултативног процеса, треба имати у виду следеће:

- ЗПС и Уредбе прописују обавезне елементе извештаја о спроведеним консултацијама и рок у којем се извештај о спроведеним консултацијама мора објавити – 15 дана од завршетка консултативног процеса. Постоје случајеви у којима ће бити потребно комбиновати методе консултација, као и случајеви у којима се консултације спроводе у неколико фаза. На пример, на самом почетку припреме документа јавне политике или прописа консултације се могу спроводити путем анкете и панела када се прикупљају подаци, затим се могу организовати фокус групе када се утврђују проблеми или панели и фокус групе када се утврђују опције. Препорука је да се информација о спроведеним консултацијама израђује и објављује након сваке од тих фаза, управо због различитих циљева сваке од њих. То је посебно важно уколико се ради о документима јавних политика чије спровођење утиче на велики број грађана или привредних друштава и чија припрема дуго траје.
- Основни циљ консултација у спровођењу анализе ефеката јесте прибављање података, односно провера ставова (најчешће у току ситуационе анализе), као и тражење сугестија или мишљења од циљних група и других заинтересованих страна (када се утврђују циљеви и опције за спровођење јавне политике, као и током саме припреме предлога документа јавне политике или нацрта односно предлога прописа). Информације о примедбама, сугестијама и коментарима које јесу или нису уважене, као и разлози за њихово неуважавање зависе, између осталог, и од циља консултација.
- Сматра се да је обавеза да се информише јавност о спроведеним консултацијама испуњена ако се на време објави (у року од 15 дана) **извештај** о спроведеним консултацијама на интернет страници органа који предлаже акт – **по хронолошком реду и како су консултације спроведене** – имајући у виду да су детаљне информације о спроведеним консултацијама саставни део извештаја о спроведеној анализи ефеката.
- Извештај о спроведеним консултацијама објављује се и на порталу „еКонсултације“ уколико је надлежни предлагач ОДУ.

Пошто је предмет консултација током појединачних фаза процеса припреме предлога документа јавне политике и нацрта, односно предлога прописа уже дефинисан, извештај о тим консултацијама, по природи ствари, треба да буде краћи од информације о консултацијама, односно о целокупном консултативном процесу који је саставни део извештаја о спроведеној анализи ефеката.

Пример извештаја о спроведеним консултацијама и предлог обрасца извештаја о спроведеним консултацијама у изради предлога документа јавне политике или нацрта, односно предлога прописа налазе су у Анексу 10 Приручника – [Пример извештаја о спроведеним консултацијама](#) и [Предлог обрасца извештаја о спроведеним консултацијама о нацрту прописа или предлогу документа јавне политике](#).

Корисни савети:

- Сваки примљени коментар треба узети у разматрање. Уколико имате недоумица о томе шта вам је предложено, односно шта је тачно предмет критике, предлога, коментара, дајте још неке да прочита тај текст. Консултујте се са колегама о примљеном коментару. Уколико ни то није довољно и уколико примењеним методом консултација није предвиђена анонимност учесника, обратите се лицу или организацији која вам је доставила коментар. Важно је да се не одбаце коментари само зато што на прво читање нису разумљиви. Такође је важно да се анализи коментара приступи без предрасуда.
- Начин на који ћете анализирати примљене податке и ставове зависиће од много фактора: од тога у којој је фази припрема документа јавне политике или прописа, који је циљ консултација и која је тема предмет консултација, колики су расположиви технички, финансијски и кадровски ресурси, колико времена имате на располагању и др. У којим год условима да се спроводе консултације кључно је остати непристрасан при анализи примљених података и коментара (када консултације нису анонимне, не треба заснивати свој суд о коментару на бази тога ко коментар шаље, већ на суштини коментара), сачинити свој одговор који ће бити базиран на чињеницама и применити најбоље професионално расуђивање (најчешће у консултацијама с колегама).
- Нађите начин да се свакоме ко је доставио коментар захвалите за посвећено време и исказано интересовање. То ће смањити изгледе да циљне групе и друге заинтересоване стране одустану од даљег учешћа у консултацијама, а тиме ћете и повећати изгледе да документ јавне политике или пропис који припремате суштински допринесе уклањању идентификованих проблема или достизању планиране промене.
- Чињеница да постоји логички след фаза и корака у изради предлога документа јавне политике или нацрта, односно предлога прописа не значи да га циљне групе и друге заинтересоване стране разумеју. Покушајте да им помогнете да разумеју процес тако што ћете их, поред информација које обавезно наводе у позиву на консултације, информисати и о току процеса, процењеном времену за следеће кораке и року и начину на који се могу укључити у даље консултације.
- Уколико сматрате да је потребно, било да бисте поспешили даље укључивање јавности, било зато што је веома важна тема документа јавне политике или прописа који је у вашој надлежности, можете о резултатима консултација информисати и медије. Саветује се да се тај посао ради тимски – са службеницима или лицима која су задужена за односе с јавношћу и лицима која су задужена за обезбеђивање информација од јавног значаја. Ако су теме посебно осетљиве, за подршку се можете обратити и Канцеларији Владе за сарадњу с медијима.
- О начинима на које се можете припремити за консултативни процес, укључујући и ресурсе који су вам потребни, додатни савети налазе се у Приручнику за управљање јавним политикама.

2.8.2. Извештај о спроведеној *ex-ante* анализи ефеката: извештај о спроведеним консултацијама

Сагласно ЗПС и Уредбама, извештај о спроведеним консултацијама саставни је део извештаја о спроведеној анализи ефеката докумената јавних политика и прописа и садржи податке о:

- 1) времену, обиму и методама консултација;
- 2) учесницима консултативног процеса (циљне групе и друге заинтересоване стране);
- 3) питањима која су била предмет консултација;
- 4) примедбама, сугестијама и коментарима који су узети у разматрање и оним који нису уважени, као и разлозима за њихово неприхватање;
- 5) утицају резултата консултација на избор мера документа јавне политике и решења у прописа.

Извештај о резултатима консултативног процеса током припреме документа јавне политике или прописа не треба да буде „колекција” информација које сте били дужни да објавите у року од 15 дана од спровођења сваке од фаза консултација како се не би оптерећивао сам документ јавне политике или његови прилози. Коначни извештај о консултативном процесу треба да буде усредсређен на циљеве сваке фазе консултација и на то шта се консултацијама постигло. Да би се задовољили захтеви који се односе на садржај извештаја, потребно је усредсредити се на следеће:

- 1) Како је процес спровођења консултација повезан са циљевима сваког од корака/фаза у спровођењу анализе ефеката, зашто су изабрани специфични методи консултација по фазама;
- 2) Који је био циљ консултација у свакој фази;
- 3) Како је утврђен узорак и колико је репрезентативан;
- 4) Сумарни приказ података, сугестија, примедба и коментара који су прикупљени, уз посебан осврт на оне који нису прихваћени и зашто нису прихваћени;
- 5) Зашто се предлагач акта одлучио да прихвати предлоге који су утицали на предложена решења.

У припреми извештаја о спроведеним консултацијама пожељно је користити графиконе и графичке приказе, нарочито када је реч о спровођењу квалитативних метода консултација („лицем у лице”). Зависно од обима консултација, извештај о спроведеним консултацијама не би требало да има више од пет страна. Информације треба да буду представљене прегледно и написане јасним и концизним језиком. Исто важи и за извештај о спроведеним консултацијама о предлогу документа јавне политике и нацрту, односно предлогу прописа за који није рађена анализа ефеката као и за извештај о спроведеној јавној расправи о предлогу документа јавне политике и нацрту, односно предлогу прописа.

Види Анекс 10 Приручника – [Пример садржине информације о спроведеним консултацијама током анализе ефеката](#).

Подсетник за ово поглавље:

- Консултације се не спроводе да би се испунила форма, већ прикупили подаци и проверили ставови који су нужни за квалитетно спровођење *ex-ante* анализе ефеката.
- *Ex-ante* анализа и пратеће консултације спроводе се у најранијој фази планирања и осмишљавања документа јавне политике и прописа – а свакако пре него што се донесе одлука о изради предлога документа јавне политике или нацрта, односно предлога прописа.
- Спровођење *ex-ante* анализе обухвата седам корака који претходе самој припреми предлога документа јавне политике или нацрта, односно предлога прописа. Један од корака обухвата и идентификацију и анализу циљних група и других заинтересованих страна.
- Циљ консултација је повезан са циљевима сваког корака у анализи ефекта – да помогну предлагачу акта да што прецизније утврди стање у области, одреди проблеме, могућност да се спроведу промене, утврди опције за остварење циљева, анализира опције, обезбеди

средства за финансирање спровођења акта. С друге стране, циљ консултација у доброј мери утиче на избор метода који ће бити коришћен.

- Могуће је да ће се током анализе ефеката предлагач враћати на неки од претходних корака у анализи да би преиспитао претпоставке, што може бити и последица информација прикупљених током консултација. На поједине кораке у анализи, као и на консултације, предлагач се може враћати све док се не донесе документ јавне политике или пропис.
- Избегавајте правне акте као пратећи материјал за консултације, осим у случајевима када је предмет консултација управо текст нацрта односно предлога документа. Радије се определите за документе који су написани једноставним језиком, који је разумљив различитим категоријама становништва.
- Обим консултација зависиће од обима анализе ефеката, сложености саме промене која се планира постићи и бројности и специфичности циљних група и других заинтересованих страна. На обим консултација често утичу и рокови у којима треба донети документ јавне политике или пропис, али кратки рокови никако не значе да се консултације не морају спровести. Додатни савети о томе како да се припремите за консултативни процес налазе се и у Приручнику за управљање јавним политикама.
- Посебну пажњу посветите томе да правилно идентификујте циљне групе и друге заинтересоване стране, као и да утврдите узорак за спровођење консултација.
- Консултације се ретко спроводе са свим припадницима циљних група и заинтересованих страна. Да би се рационално организовале и спровеле консултације, потребно је дефинисати узорак циљних група и заинтересованих страна који увек мора бити репрезентативан. У неким случајевима вам литература о консултацијама из иностраних извора може помоћи да идентификујете циљне групе и заинтересоване стране и да изаберете узорак. Неки од примера постоје на интернет страници Европске комисије: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc?fuseaction=ia>
- Препоручује се да комбинујете методе консултација кад год је то могуће и пропорционално резултатима консултација које очекујете. Основни методи консултација су: анкета, фокус група, полуструктурирани интервју, панел, округли сто и прикупљање писаних коментара. Сваки од метода има предности и мана, као и ризика којима треба управљати. Методи консултација који се спроводе „лицем у лице” имају посебну употребну вредност у спровођењу анализе ефеката.
- Када ситуација захтева ограничавање личних контаката (као што је то случај у условима COVID-19 пандемије) избор метода консултација се мора прилагодити. Коришћење *online* платформи може заменити лични контакт у готово свим методама консултација, уколико се пажљиво припреме и спроведу.
- Један од начина да се јавност укључи у процес припреме, израде и праћења спровођења документа јавних политика и прописа јесте кроз рад у радним групама. Јавност у том случају може допринети квалитету документа јавне политике или прописа, али је коначна одговорност за донете одлуке на органима јавне управе, односно на предлагачу документа јавне политике или прописа. Обратите се Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог <https://www.minlmpdd.gov.rs/> ради бољег разумевања праксе и досадашњег искуства у именованој чланова радних група на предлог организација цивилног друштва, као и ради добијања образаца који се користе за спровођење поступка избора члана радне групе који се именује на предлог организације цивилног друштва.
- Консултације се морају планирати упоредо са планирањем израде документа јавне политике, односно прописа. Сагласно начелу пропорционалности, консултације треба планирати у облику левка: шире консултације спроводе се у првим корацима спровођења анализе ефеката, а уже у наредним корацима.
- Без обзира да ли се у припреми документа јавне политике или прописа спроводи анализа ефеката, предлагач је дужан да на почетку рада на документу јавне политике или пропису обавести о томе јавност, чак и пре него што се донесе одлука о томе да ли ће се приступити

изради или неће (што ће показати анализа). Када се ради о пропису, јавност се додатно обавештава о почетку рада тако што се објављују полазне основе за његову израду.

О спроведеним консултацијама јавност се информише на два начина: објављују се информације о спроведеним консултацијама након сваког циклуса, односно фазе консултација, и израђује информација о резултатима консултативног процеса која чини саставни део документа јавне политике (саставни део извештаја о анализи ефеката). Уколико се при изради документа јавне политике или прописа није спроводила анализа ефеката, информација о резултатима консултативног процеса се прилаже уз документ јавне политике током припреме предлога тог документа.

- Кад год је могуће, податке о примедбама, сугестијама и коментарима учесника консултација, као и разлоге за њихово неприхватање треба приказати по групама сличних, односно сродних коментара, а не за сваки од њих појединачно.
- У припреми извештаја пожељно је да се користе графикони, табеле и други начини визуализације података, нарочито у представљању резултата квалитативних метода консултација.
- Извештај не би требало да има више од пет страна (зависно од обима консултација). Информације треба да буду представљене прегледно и написане јасним и концизним језиком.

3. ЈАВНА РАСПРАВА

У овом поглављу обрађена су следећа питања:

- Која је функционална улога јавне расправе, када се јавна расправа обавезно спроводи, а када се може спроводити?
- Како се организује јавна расправа?
- Који су основни и други методи спровођења јавне расправе?
- Како се организује округли сто и трибина као метод јавне расправе?
- Како се достављају коментари на предлог документа јавне политике и на нацрт, односно предлог прописа?
- Како се припрема извештај о спровођењу јавне расправе?

3.1. Циљ и обавеза спровођења јавне расправе

Јавна расправа спроводи се о нацрту, односно предлогу акта који је предмет јавне расправе да би се у дијалогу између предлагача и информисане заинтересоване јавности (циљне групе и друге заинтересоване стране) или прикупљањем писаних коментара побољшао текст нацрта, односно предлога акта, како у погледу материјалних, тако и у погледу номотехничких решења.

Табела 8. Преглед активности и рокова у организовању јавне расправе.

Када се спроводи расправа?

обавезно јавна

Предлагач је обавезан да у припреми закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност спроведе јавну расправу. Јавна расправа се спроводи и у поступку припреме докумената јавних политика (стратегија, програма, концепта политике, акционих планова). Јавна расправа се може спровести и у припреми уредбе и одлуке.:

1. приликом припреме новог системског закона (закон који, по правилу, уређује целину друштвених односа у једној области);
2. приликом припреме новог закона, осим ако Влада на образложен предлог предлагача не одлучи друкчије;
3. приликом припреме закона о изменама и допунама закона ако се њиме битно мењају решења из постојећег закона, о чему Влада на образложен предлог предлагача, одлучује у сваком конкретном случају;
4. приликом припреме закона о потврђивању међународног уговора - само ако Влада одлучи да се спроведе јавна расправа, и то на образложен предлог Министарства спољних послова или органа државне управе из чијег су делокруга питања уређена међународним уговором.
5. Предлог документа јавне политике за који се обавезно спроводи анализа ефеката.

Пословник Владе прописује могућност да се јавна расправа спроведе и о предлогу уредбе и одлуке. Поред тога, добра пракса налаже да се јавна расправа спроводи и о предлогу подзаконског акта који се доноси ради спровођења закона за који је спроведена детаљна анализа ефеката.

Одредбе Пословника Владе примењују се и у поступку припреме Плана развоја и Инвестиционог плана, ако поступак јавне расправе приликом њихове израде није другачије уређен прописима којима се уређује припрема Плана развоја и Инвестиционог плана.

Ко доноси одлуку о спровођењу јавне расправе, програму јавне расправе и року у којем се она спроводи?

Одлуку о спровођењу јавне расправе, програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи одређује Влада, на предлог предлагача.

Почетак јавне расправе

Поступак јавне расправе започиње објављивањем јавног позива за учешће у јавној расправи са програмом јавне расправе на Порталу е-Консултације и интернет страници предлагача

Садржај програма јавне расправе	<ul style="list-style-type: none"> • Нацрт, односно предлог акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима. • Информације о циљним групама на које се нацрт, односно предлог акта нарочито односи. • Преглед отворених питања која су предмет нацрта, односно предлога акта за које надлежни предлагач сматра да заслужују нарочиту пажњу заинтересоване јавности, укључујући питања за која су понуђена алтернативна решења. • Додатне анализе које су евентуално рађене у вези са отвореним питањима. • Рок за спровођење јавне расправе. • Информације о активностима које се планирају у оквиру јавне расправе (одржавање округлих столова, трибина, адреса и време њиховог одржавања и др.). • Начин достављања предлога, сугестија, иницијатива и коментара, као и друге податке значајне за спровођење јавне расправе. • Информације о лицу задуженом за контакт.
Рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писаном (штампаном или електронском) облику	<p>Најмање 15 дана од дана објављивања позива за јавну расправу.</p> <p>Рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писменом или електронском облику траје током трајања јавне расправе.</p>
Трајање јавне расправе	<p>Најмање 20 дана. За системске законе, законе који посебно занимају јавност (закони који уређују осетљива питања о којима је став јавности подељен, који уносе значајне технолошке новине итд.) и за документе јавних политика за које је рађена детаљна анализа ефеката, јавна расправа не би требало да буде краћа од 30 дана.</p>
Извештај о спроведеној јавној расправи	<p>Након спроведене јавне расправе, надлежни предлагач сачињава извештај о спроведеној јавној расправи и објављује га на Порталу „е-Консултације” и интернет страници предлагача, најкасније у року од 15 радних дана од дана завршетка јавне расправе.</p>
Правне последице ако предлагач акта не спроведе јавну расправу	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ако предлагач не спроведе јавну расправу, а био је обавезан, Влада одлаже разматрање акта и закључком налаже предлагачу да припреми и предложи програм јавне расправе.. 2. Предлагача који не спроведе јавну расправу према програму који му је одредила Влада обавезује да јавну расправу спроведе у потпуности..

Предлагач нема обавезу да спроводи јавну расправу о:

- Предлогу документа јавне политике за који спровођење анализе ефеката није обавезно;
- Ако је потребно хитно донети, односно изменити документ јавне политике на локалном нивоу ради спровођења докумената јавних политика који су донети на републичком нивоу, односно ради усаглашавања с тим документима;
- Ако су потребне хитне измене документа јавне политике који је донет на републичком нивоу или измене акционог плана ради спровођења утврђених мера за спровођење документа јавне политике, уз претходну сагласност надлежног одбора Владе;

Подсетник: Циљ јавне расправе јесте да се у „информисаном“ дијалогу са заинтересованом јавношћу побољшају материјална и номотехничка решења у нацрту, односно предлогу акта који је предмет јавне расправе.

- У случају мањих измена стратегија и програма које немају висок или значајан утицај на измене већ утврђених јавних политика;
- У случају мањих измена акционог плана којим се мењају активности у циљу реализације мера утврђених постојећом стратегијом, односно програмом;
- У случају усвајања акционог плана у року од 90 дана од дана усвајања стратегије, односно програма;
- Влада може, на предлог овлашћеног предлагача и на основу извештаја о спроведеним консултацијама усвојити закључак којим констатује да није потребно спроводити јавну расправу у погледу нацрта закона односно документа јавне политике јер су током спровођења консултација усаглашена отворена питања односно ако је текст усаглашен са изнетим примедбама и сугестијама заинтересоване јавности током консултација.

3.2. Организовање јавне расправе

Уредбе и члан 77. Закона о државној управи прописују да се јавна расправа организује сходно одредбама Пословника Владе. Одлуку о спровођењу јавне расправе, програм јавне расправе и рок у којем се она спроводи одређује надлежни одбор Владе, на предлог предлагача акта.

Поступак јавне расправе започиње објављивањем јавног позива за учешће у јавној расправи са програмом јавне расправе на Порталу е-Консултације и интернет страници предлагача. Пословник Владе прописује да јавни позив садржи и информације о образовању и саставу радне групе која је припремила нацрт, односно предлог акта који је предмет јавне расправе. Међутим, **добра пракса** је да су те информације доступне већ на почетку израде документа јавне политике и прописа.

Програм јавне расправе обавезно садржи:

- Нацрт, односно предлог акта који је предмет јавне расправе са образложењем и прилозима утврђеним Пословником Владе;
- Рок за спровођење јавне расправе, који не може бити краћи од 20 дана;
- Информације о активностима које се планирају у оквиру јавне расправе (одржавање округлих столова и трибина, место и време њиховог одржавања и др.);
- Начин достављања предлога, сугестија, иницијатива и коментара, као и друге податке значајне за спровођење јавне расправе.

Предлагач акта може у програму јавне расправе навести и следеће информације:

- Име и податке за контакт са службеником који је задужен за спровођење јавне расправе;
- Информације о циљним групама на које се нацрт, односно предлог акта нарочито односи;
- Преглед питања која су предмет нацрта, односно предлога акта за које надлежни предлагач сматра да заслужују нарочиту пажњу заинтересоване јавности, укључујући питања за која су понуђена алтернативна решења. Ако су у вези с тим питањима рађене

додатне анализе (на пример преглед претпостављених користи и ризика у вези с предложеним опцијама), програм јавне расправе треба да садржи и тај документ.

Пример позива на јавну расправу налази се у Анексу 7 Приручника – [Пример позива за јавну расправу](#).

3.3. Методи спровођења јавне расправе

3.3.1. Прикупљање писаних коментара

Основни метод спровођења јавне расправе јесте прикупљање **предлога, сугестија и коментара** који се достављају надлежном предлагачу у писаном облику, било штампаном или електронском. Пословник Владе прописује да је рок за достављање предлога, сугестија и коментара најмање 15 дана од дана објављивања позива за јавну расправу. Међутим, с обзиром да јавна расправа траје најмање 20 дана, добра је пракса да се рок за доставу коментара поклапа с роком трајања јавне расправе.

Предлог обрасца за достављање писаних коментара о нацрту односно предлогу акта налази се у Анексу 9 Приручника – [Предлог образаца за достављање писмених коментара о нацрту/предлогу прописа и о предлогу документа јавне политике](#).

3.3.2. Други методи спровођења јавне расправе

Други методи спровођења јавне расправе су **округли столови и трибине**, који се организују у року утврђеном за спровођење јавне расправе и водећи рачуна о начелу пропорционалности. Округли сто је метод спровођења јавне расправе са циљним групама и представницима стручне јавности, док је трибина јавни догађај којем може да присуствује целокупна заинтересована јавност.

Организовање округлих столова и трибина – практична упутства:

- Водите рачуна да организујете округле столове и трибине не само у главном граду већ и у другим јединицама локалне самоуправе, нарочито ако то захтевају предлог документа јавне политике и нацрт, односно предлог прописа који су предмет јавне расправе.
- Посебну пажњу обратите на оне учеснике округлог стола и трибине који могу дати примере из праксе – и уложите додатни напор да осигурате њихово учешће.
- Саставите листу заинтересованих учесника која се може користити за даљи контакт с њима, укључујући консултације и јавне расправе које ће се спроводити поводом сличних тема.
- Обезбедите да на округлом столу и трибини учествује један или више чланова радне групе, који могу да пруже нужна стручна објашњења, односно да аргументовано образложе предлоге решења у нацрту, односно предлогу акта.
- Обезбедите партнера у јавној расправи који вам може пружити стручну, техничку и логистичку подршку у организовању округлог стола и трибине (нпр. Привредна комора Србије, кровна удружења, универзитети итд.).
- Изаберите за модератора округлог стола и трибине лице које има искуство у модерирању сличних догађаја, које је „неутрално”, тј. које не припада циљној групи на коју се односи нацрт, односно предлог акта и које ужива поверење јавности.
- Водите рачуна о датуму одржавања округлог стола и трибине – а нарочито да дан одржавања не буде близу датума државног празника или дан који се може користити као продужени викенд.¹²
- Водите записник о догађају и користите га при изради извештаја о спроведеној јавној расправи.

Упутство за модератора трибине и округлог стола налази се у Анексу 8 Приручника – [Упутство за модератора трибине и округлог стола](#).

¹²Види допис Генералног секретаријата Владе 050-12, број 011-00-2423/2019. од 11. марта 2019. године.

3.4. Извештај о спроведеној јавној расправи

Након спроведене јавне расправе, надлежни предлагач сачињава извештај о спроведеној јавној расправи и објављује га на Порталу „е-Консултације” и интернет страници предлагача, најкасније у року од 15 радних дана од дана завршетка јавне расправе, али најкасније седам радних дана пре дана када подноси предлог документа јавне политике или нацрт, односно предлог прописа надлежном доносиоцу на разматрање. Чим се извештај о спроведеној јавној расправи објави, он постаје саставни део раније објављеног извештаја о спроведеној анализи ефеката.

Извештај о спроведеној јавној расправи припрема се пошто истекне прописани рок за спровођење јавне расправе. Извештај обухвата све методе које су коришћене у спровођењу јавне расправе (писани коментари, округли столови и трибине), као и податке о: начину, времену и местима одржавања јавне расправе, учешћу грађана, организација цивилног друштва, привредних субјеката, научно-истраживачких организација, државних, покрајинских и локалних органа и организација и других субјеката у јавној расправи и начину на који су сугестије уграђене у нацрт закона односно нацрт или предлог документа јавне политике и ако нису, из којих разлога то није учињено.

Извештај о јавној расправи нарочито садржи следеће податке:

- Време и место одржавања јавне расправе (ако је јавна расправа спроведена и путем округлих столова и трибина);
- Циљне групе и друге заинтересоване стране које су учествовале у јавној расправи;
- Преглед кључних питања која су била предмет јавне расправе;
- Ставовe учесника у јавној расправи према тим питањима;
- Образложени став предлагача акта према предлозима изнетим у вези с тим питањима (због чега су коментари, предлози и сугестије у вези са кључним питањима, прихваћени или нису прихваћени или делимично прихваћени) – пре него одговоре на сваки појединачни примљени коментар.

Праксу да се одговори на сваки достављени коментар, предлог и сугестију не препоручују ни Општи принципи о минималним стандардима консултација Европске комисије (*General principles and minimum standards for consultation of interested parties*, стр. 12–13) ни Водич за бољу регулативу Европске уније (*EU Better Regulation Guidelines*, стр. 67 и 69), који је такође припремила Европска комисија, с обзиром да неоправдано повећавају трошкове одржавања јавне расправе, без препознатљиве користи. Поред тога, та пракса третира коментаре на сва питања (како техничка, тако и материјална) у истој равни. Стога из таквог извештаја није могуће добити увид која су била кључна питања у јавној расправи, нити да ли је остварен циљ јавне расправе. То је битно имати у виду јер понекад извештаји о консултацијама не следе ту добру праксу (види на пример извештај о јавној расправи на следећем линку:

<https://www.ujn.gov.rs/izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-za-strategiju-razvoja-javnih-nabavki-u-republici-srbiji-za-period-2019-2023-godine/>

За пример у региону који такође не следи добру праксу види на пример <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=6249>

Један од разлога којим се оправдава пракса да се одговори на све достављене коментаре, предлоге и сугестије јесте да се на тај начин укаже дужно поштовање сваком лицу које је издвојило своје време да учествује у јавној расправи. Међутим, та пракса је и даље диспропорционална у односу на тај циљ јер се исти ефекат може остварити унапређењем веб-апликације *еКонсултације* или подешавањима одговора на електронску поруку, тако да она шаље аутоматску поруку пошиљаоцу којом га обавештава да су његови коментари примљени, захваљује му на издвојеном времену и учешћу у јавној расправи и обавештава га да ће извештај о јавној расправи бити објављен на интернет страници и веб-апликацији *еКонсултације* у року од 15 дана од дана закључења јавне расправе.

Једини изузетак од горе наведеног правила о садржини извештаја (сумарни извештај о примљеним коментарима, сугестијама и предлозима) односи се на ситуацију када је на текст

документа јавне политике и прописа стигао мали број коментара – у таквим случајевима нема шта да се сумира.

Поред тога, у извештају не треба наводити чији су коментари и сугестије. Тиме се избегава ризик да се резултати јавне расправе персонализују – уместо дискусије о питањима, односно садржини коментара (*ad rem*), она се може претворити у дискусију о подносиоцима коментара (*ad hominem*).

Извештај о јавној расправи која је вођена о предлогу документа јавне политике садржи и преглед сугестија у погледу посебних циљева и мера за постизање тих циљева, избора институција надлежних за њихово спровођење, као и у погледу показатеља учинка спровођења документа јавне политике.

Извештај о спроведеној јавној расправи не би требало да има више од седам страница. Када припрема извештај о спроведеној јавној расправи, предлагач акта је дужан да размотри све пристигле коментаре и треба да буде отворен за измене које су предложене и које су аргументовано образложене, али и спреман да аргументовано брани утврђена решења. Пристигли коментари, предлози или сугестије се анализирају и прихватају на основу аргумената којима су образложени, а не на основу броја лица која их подржавају.

Предлог обрасца извештаја о спроведеној јавној расправи налази се у Анексу 10 Приручника – [Предлог обрасца извештаја о спроведеној јавној расправи](#). За примере добре праксе у изради извештаја о спроведеној јавној расправи види [Примери извештаја о спроведеној јавној расправи о нацрту закона](#).

Подсетник:

- Иако је јавна расправа отворена за целокупну заинтересовану јавност, предлагач акта треба да уложи додатни напор да би осигурао учешће циљних група у јавној расправи (тако што ће користити сопствену базу података или базу података Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, консултовати се са Републичким секретаријатом за јавне политике итд.).
- Успостављање веб-апликације *еКонсултације* може знатно олакшати достављање коментара електронским путем и њихову анализу и, између осталог, омогућити:
 - да се достављају коментари о сваком члану, односно поглављу нацрта закона или предлога документа јавне политике или прописа;
 - да су сви достављени коментари у електронском облику доступни и видљиви свим учесницима јавне расправе;
 - да анализа приспелих коментара буде доступна и видљива свим учесницима јавне расправе.
- Извештај о спроведеној јавној расправи треба да садржи преглед кључних питања која су била предмет јавне расправе, ставове учесника према тим питањима и образложени став надлежног предлагача према достављеним коментарима, предлозима и сугестијама у вези са кључним питањима – а не одговоре на сваки достављени коментар, предлог и сугестију.
- Једини изузетак од тог правила односи се на ситуацију када је о нацрту, односно предлогу акта стигао врло мали број коментара; у том случају предлагач акта може у извештају о спроведеној јавној расправи уврстити појединачне одговоре.
- У извештају о спроведеној јавној расправи не треба наводити ко су предлагачи коментара, предлога и сугестија како се резултати јавне расправе не би персонализовали: битни су аргументи, а не аутор.
- Извештај о спроведеној јавној расправи не треба да има више од седам страница.
- У припреми извештаја о спроведеној јавној расправи предлагач акта који је предмет јавне расправе дужан је да размотри све пристигле коментаре.
- Предлагач акта који је предмет јавне расправе треба да буде отворен за измене које се оправдано предлажу, али и спреман да аргументовано брани утврђена решења у акту који предлаже.
- Није примаран број лица који подржава одређене ставове, већ су примарни аргументи којима се ти ставови образлажу.

4. КОНСУЛТАЦИЈЕ ТОКОМ СПРОВОЂЕЊА *EX-POST* АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА

У овом поглављу обрађена су следећа питања:

- Каква је разлика између праћења спровођења и вредновања учинака спровођења документа јавне политике и прописа?
- Да ли се током *ex-post* анализе ефеката спроводе циљане или отворене консултације?
- Који су облици консултација нарочито погодни током спровођења *ex-post* анализе ефеката?

ЗПС прописује да се у праћењу спровођења и вредновању учинака спровођења докумената јавних политика узимају у обзир подаци добијени од свих органа и организација које су одговорне за спровођење мера, односно активности садржаних у тим документима, као и подаци који су прибављени из других извора, а који се односе на учинке спровођења докумената јавних политика. Уредбе дефинишу *ex-post* анализу ефеката као процес праћења спровођења докумената јавних политика, односно прописа кроз сагледавање ефеката спровођења мера и активности садржаних у тим документима, односно ефеката примене прописа, тј. кроз различите врсте анализа утврђених Уредбама које се врше ради вредновања учинака како би се те мере и активности могле преиспитати и побољшати.

Ex-post анализа ефеката омогућава да се сагледају стварни позитивни и негативни, директни и индиректни ефекти који настају током примене мера и активности утврђених у документу јавне политике, односно пропису, а како би се утврдило да ли је неопходно предузети додатне и/или корективне мере да би се негативни ефекти смањили на најмању могућу меру, отклонили узроци проблема који су настали током спровођења документа јавне политике, односно прописа, те постигли дефинисани циљеви.

Такође, начелом **јавности и партнерства**, ЗПС утврђује да се током израде и спровођења планских докумената, као и током анализе ефеката и вредновања учинака спровођења тих аката, спроводи транспарентан процес консултација са свим циљним групама и другим заинтересованим странама. У том смислу, консултације током спровођења докумената јавне политике и током *ex-post* анализе ефеката њиховог спровођења доприносе да се разумеју стварне последице спровођења документа јавне политике по циљне група и друге заинтересоване стране.

Често се праћење спровођења докумената јавних политика и прописа погрешно поистовећује у пракси са вредновањем учинака спровођења тих докумената, те је стога важно указати на разлику између та два процеса:

- **Праћење спровођења (мониторинг)** јесте континуиран процес прикупљања и анализе података о спровођењу докумената јавних политика и прописа, односно предвиђених мера и активности како би се утврдило да ли се остварују утврђени циљеви и да ли се предвиђене мере и активности спроводе по плану.
- **Вредновање учинака (евалуација)** јесте утврђивање степена ефикасности и ефективности спровођења докумената јавних политика, односно учинка спроведених мера и активности на основу релевантних података и анализа, укључујући резултате праћења спровођења, како би се оне преиспитале и побољшале, односно како би се утврдило да ли је потребно увести одређене измене. Вредновање учинака спровођења докумената јавних политика и прописа може се спроводити периодично (средњорочно вредновање учинака) и по завршетку свих мера и активности планираних за спровођење тих документа.

4.1. Циљ и методи консултација током спровођења *ex-post* анализе ефеката и вредновања учинака

Циљеви консултација у овој фази управљања системом јавних политика повезани су са циљевима праћења спровођења и вредновања учинака јавних политика и прописа кроз:

- прикупљање података од циљних група и других заинтересованих страна ради што реалистичнијег утврђивања резултата који се остварују спровођењем документа јавне политике или прописа;
- испитивање ставова циљних група и других заинтересованих страна према учинку спроведених мера или примене прописа;
- прикупљање сугестија и предлога за побољшање документа јавне политике или прописа, уколико је то потребно.

За разлику од консултација које се спроводе током припреме документа јавне политике и прописа, где је фокус на истраживању опција за постизање планиране промене и решавање проблема у одређеној области, консултације у процесу праћења спровођења су **усредсређене на прикупљање података који су директно повезани са утврђеним решењима у пропису, односно са циљевима утврђеним у документу јавне политике и мерама за њихово постизање**. Свака мера донета за спровођење документа јавне политике, као и утврђени циљеви имају дефинисане показатеље учинка и циљ консултација током праћења спровођења јесте да се провере квантитативно и квалитативно изражене вредности показатеља учинка.

Консултације у процесу вредновања учинака су усредсређене на оне циљне групе и друге заинтересоване стране на које ће спровођење документа јавне политике или прописа највише утицати. Уколико детаљна анализа циљних група и других заинтересованих страна није спроведена током припреме документа јавне политике или прописа, то треба урадити пре почетка процеса праћења спровођења и вредновања учинака спровођења тих аката.

С обзиром да сваки плански документ треба да садржи и план праћења његовог спровођења и вредновања учинака његовог спровођења, ти планови треба да садрже и план консултација које ће се обављати током праћења спровођења и вредновања учинака. За израду планова, користе се налази анализе ефеката која је спроведена и која указује на могуће позитивне и негативне ефекте на сваку од циљних група. Такође, ако неки показатељ учинка утврђен планским документом налаже да се спроведе анкета, то треба посебно нагласити у плану праћења спровођења и вредновања учинака спровођења тог документа и обезбедити средства за њено спровођење.

Током процеса вредновања учинака спровођења документа јавне политике, поред прикупљања података и ставова према учинцима, као и предлога за њихово побољшање, консултацијама се покушавају добити и одговори на следећа питања:

- Да ли се промена стања у друштву може приписати спровођењу мера предвиђених у документу јавне политике или решењима предвиђеним у пропису, или постоје други фактори који су изазвали промену или који су допринели промени?
- Да ли се током спровођења документа јавне политике догодила битна промена у окружењу независно или чак супротно спровођењу тог документа? Одговор на то питање ће битно утицати на обликовање јавне политике и доношење одлука о новом/измењеном документу јавне политике или његовом укидању.
- Како је документ јавне политике спроведен? То питање је усмерено на оне циљне групе и заинтересоване стране које имају увид у начин на који органи државне управе спроводе документ јавне политике или пропис (да ли је дошло до институционалног унапређења).

Један од најчешће коришћених метода консултација током праћења спровођења и вредновања учинака спровођења документа јавних политика јесте панел. Поред циљних група, важно је консултовати се и с другим заинтересованим странама како би се накнадном анализом прикупљених података и ставова захватиле и пратеће појаве спровођења документа јавне политике и прописа. Панел је управо погодан метод за те сврхе пошто окупља исту групу стручњака у различитим фазама управљања системом јавних политика почев од консултација

током припреме документа јавне политике или прописа, што значи да исти стручњаци имају увид у проблеме које је требало решити и опције које су разматране у време припреме и могу дати своје виђење ефеката, како предвиђених, тако и непредвиђених, како позитивних, тако и негативних.

Још један често коришћен метод консултација током спровођења документа јавне политике или прописа јесте анкета међу циљним групама на које спровођење документа јавне политике или прописа директно утиче. Карактеристике, начин организовања, алати и принципи спровођења анкете у фази праћења спровођења и вредновања учинака спровођења документа јавне политике и прописа исти су као и у фази њихове припреме. Верификација и продубљивање налаза анкете може се постићи организовањем фокус група.

Округли сто се такође може користити као метод консултација током праћења спровођења и вредновања учинака спровођења документа јавних политика. За његово организовање, алате који се користе и циљеве који се планирају остварити важе исти принципи као и за кругли сто који се организује током припреме документа јавне политике или прописа.

Најређе коришћен метод консултација током спровођења и вредновања учинака спровођења документа јавних политика јесте прикупљање писаних коментара, изузев када се у процесу вредновања учинака дају препоруке за унапређење јавне политике и корективне мере. Наиме, након што су током вредновања учинака прикупљени и обрађени подаци коришћењем других метода и након што је израђен извештај о вредновању учинака из којег произилазе препоруке за даља побољшања, предлагач акта може затражити од циљних група и других заинтересованих страна да доставе писане коментаре, предлоге и примедбе са истим циљем као и током израде нацрта документа јавне политике или прописа и током јавне расправе, а то је да се побољшају предложена решења или ублаже негативни ефекти примене предложених решења.

Као и током припреме документа јавне политике, тако и током праћења и вредновања учинака његовог спровођења пожељно је комбиновати методе консултација. Колико ће консултације бити отворене или затворене зависи од метода или комбинације метода који се примењују. Консултације током праћења спровођења документа јавне политике биће затвореније од оних током вредновања учинака пошто су различити циљеви и обим анализа које се спроводе.

Свеобухватан документ о лекцијама наученим током вредновања учинака Стратегије реформе јавне управе у Србији, као и извештај о вредновању учинака њеног спровођења, а који је усклађен са захтевима ЗПС и Уредбе налази се на: <http://public-administration-reform.euzatebe.rs/rs/preuzimanje>.

4.2. Када се спроводе консултације током праћења спровођења и вредновања учинака спровођења документа?

ЗПС не прописује детаљно када се консултације током спровођења документа јавне политике или прописа организују. Међутим, Уредбом је прописано да се консултације обављају приликом ex-ante анализе односно израде ДЈП, праћењем спровођења и вредновањем учинка и осталим питањима од значаја за предлагача (Уредба ДЈП, чланови 2. и 6.) Остављено је надлежним институцијама да сходно професионалном расуђивању утврде и организују процес консултација у тој фази управљања системом јавних политика.

ЗПС и Уредба ДЈП јасно утврђују периоде извештавања па је препорука да се консултације са циљним групама и другим заинтересованим странама спроводе барем у циљу израде извештаја. Периоди извештавања сумирани су у наредној табели:

Табела 9. Периоди извештавања.

Документ јавне политике	Период на који се доноси	Извештавање
Стратегија	5–7 година	1. Најкасније 120 дана по истеку треће календарске године од доношења стратегије 2. Завршни извештај најкасније шест месеци по истеку примене стратегије (извештај обухвата период од пет до седам година)
Програм	до три године	1. Најкасније 120 дана по истеку сваке календарске године од дана доношења програма 2. Завршни извештај најкасније шест месеци по истеку рока примене програма (извештај обухвата период од три године)
Концепт политике		Најкасније 60 дана од истека рока за спровођење концепта политике
Акциони план	По правилу се усваја за период примене стратегије или програма који разрађује	Најкасније 120 дана по истеку сваке календарске године од дана доношења акционог плана

Постоје такође додатна два периода која могу утицати на организацију консултација током праћења спровођења документа јавне политике:

- Годишњи извештај о раду Владе, који Влада подноси Народној скупштини, извештај је у којем сваки орган државне управе приказује резултате свог рада, укључујући резултате спровођења докумената јавних политика и прописа за које је надлежан. Може се догодити да се период извештавања о резултатима спровођења појединих докумената јавних политика не поклапа са периодом израде Годишњег извештаја о раду Владе. Ако временски размак није превелик, резултати прикупљени за један извештај могу се користити и за други, те се и процес консултација може сходно томе организовати;
- Период објављивања званичне статистике и других извора података о вредностима показатеља учинака. Може се догодити да се ни овај период не поклапа с периодом извештавања о резултатима спровођења документа јавне политике. Наиме, неки подаци се објављују квартално, неки годишње, док неки подаци (нарочито када су у питању међународни извештаји о различитим индексима и ранговима) касне и по годину дана. У недостатку извештаја о актуелном стању, користе се последњи расположиви

подаци или се организују консултације ради прикупљања ажурних информација. На пример извештај о ефектима спровођења нових одредаба у прописима или ефектима спровођења мера јавне политике које су предузете на пример ове године, а које су предмет вредновања у оквиру *Doing business* извештаја Светске банке, добиће се тек следеће године. Ако је потребно резултате приказати са ажурним стањем, треба организовати консултације са циљним групама.

Важно је такође скренути пажњу на потребу за организовањем консултација у случајевима када вредности показатеља учинака не напредују планираним темпом. Тада је потребно, у најмању руку, проверити са стручном јавношћу (нпр. кроз панел) и представницима циљних група зашто је дошло до одступања и да ли у позадини таквих резултата могу бити нежељени ефекти.

Поред горе наведених периода извештавања који могу бити и повод за организовање консултација у процесу праћења спровођења документа јавне политике и прописа, потребно је организовати и консултације за потребе вредновања учинака (евалуације) њиховог спровођења. Вредновање учинака спровођења документа јавне политике и прописа подразумева да се опширније истраже исходи, ефикасност, ефективност и промена којој је спровођење документа јавне политике или прописа допринело. Учинак се најчешће вреднује на средини периода спровођења средњорочних и дугорочних планских докумената (стратегија и планова), као и након завршетка спровођења планског документа. Методи консултација који се тада користе су исти као и код праћења спровођења, с тим што су консултације битно обимније, а суштина евалуационих питања таква да омогућава унакрсну анализу података (тзв. триангулацију).

Аналогно правилима за објављивање информација о спроведеним консултацијама током *ex-ante* анализе ефеката потребно је објавити и информације о спроведеним консултацијама током праћења спровођења, као и током вредновања учинака спровођења докумената јавних политика и прописа. Те информације треба приказати и у другим извештајима о резултатима које постижете.

Подсетник:

- Консултације током спровођења *ex-post* анализе ефеката спроводе се сходно начелима која се примењују на консултације које се спроводе током *ex-ante* анализе ефеката и на учешће јавности.
- Консултације у овој фази спроводе се превасходно као циљане консултације – са циљним групама или одређеним делом заинтересоване јавности.
- Панел је нарочито погодан метод консултација са одређеним делом заинтересоване јавности.
- Уколико имате недоумица како да се припремите и организујете спровођење консултација, додатне информације и савети налазе се у Приручнику за управљање јавним политикама.

Пример извештаја о спроведеним консултацијама током *ex-post* анализе ефекта представљен је у Анексу 6 Приручника – [Пример спроведених консултација у ex-post анализи документа јавне политике](#).

5. ЛИТЕРАТУРА

Adams, William C., *Conducting Semi-Structured Interviews*, in Newcomer, Kathryn E., Hatry, Harry P., Wholey, Joseph S., (2015), *Handbook of practical program evaluation*, Jossey-Bass, https://www.researchgate.net/publication/301738442_Conducting_Semi-Structured_Interviews

Бранковић, Србобран, (2009), Метод фокус група, Годишњак Факултета за културу и медије, <http://www.srbobran-brankovic.com/wp-content/uploads/2014/12/15.-Metod-fokus-grupa.pdf>

Carson, Lyn and Gelber, Katharine, (2001), *Ideas for Community Consultation. A discussion on principles and procedures for making consultation work*, Government of Austria, Department of Urban Affairs and Planning, http://www.actedemocracy.net/articles/principles_procedures_final.pdf

Carvalho, S. and White, H. (1997). Combining the quantitative and qualitative approaches to poverty measurement and analysis: The practice and the potential. World Bank Technical Paper 366. Washington, D.C.: World Bank,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/443151468739272919/pdf/multi-page.pdf>

Community Dialogue Design Manual, (2016), MENA Common Ground Institute (CGI), <https://www.sfcg.org/wp-content/uploads/2017/07/CGI-Anglais-interactive.pdf>

Creighton, James L. (2005), *The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement*, <https://smarnet.niua.org/sites/default/files/resources/Public%20Participation%20Handbook.pdf>

Црта (2018), Јавне расправе: учешће грађана у процесима креирања јавних политика, Београд, https://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_02-ucesce-gradjana-NOVO.pdf

Ђорђевић, С (2011), *Приручник за учешће грађана и цивилног друштва у процесу одлучивања: примена Кодекса добре праксе, Грађанске иницијативе, Београд*, <https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2014/11/054-Uklju%20C4%8Divanje-gra%20C4%91ana-i-OCD-u-procese-odlu%20C4%8Divanja.pdf>

Ђурић, Слађана, (2005), *Методологија фокусгрупног истраживања*, Социологија, Vol. XLVII (2005), br. 1., <https://www.doccity.com/sr/metodologija-fokus-grupnog-intervju-sladjana-djuric/597994/>

Edith D. de Leeuw, Joop J. Hox, Don A. Dillman Washington (ed.), (2008), *International Handbook on Survey Methodology*, <http://joophox.net/papers/SurveyHandbookCRC.pdf>

European Commission (2002), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, https://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf

European Commission (2017), *Better regulation: guidelines and toolbox*, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

European Commission, (2017), *Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners*, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>

FEANTSA Participation Working Group, (2013), *Participation Toolkit*, https://www.feantsa.org/download/participation_toolkit_english_final_2013-2-17759063145615739680.pdf

Fisheries and Oceans Canada, (2004), *Consultation Toolbox - A Guide to undertaking consultations*, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Library/282189.pdf>

Fishkin, James S. (2009), *When the People Speak - Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press.

Голубовић, Драган (2013), *The Role of Citizen Participation in the Reform of Public Administration*, Пословна економија, Vol. 7, бр. 1, <https://educons.edu.rs/wp-content/uploads/2016/01/PE-1-2013-OP-unutrasnje.pdf>

Голубовић, Драган (2010), *An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved*, International Journal of Not-for-Profit Law, Vol. 12, No. 4, November, http://www.icnl.org/research/journal/vol12iss4/art_2.htm

Голубовић Драган, Arijana Vela (2008), Suradnja države i civilnog društva u postupku donošenja zakona i drugih općih pravnih propisa; Sudjelovanje organizacija civilnog društva u zakonodavnom procesu u Republici Hrvatskoj – Analiza stanja, problemi i preporuke, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, Zagreb.

Government of Canada, Agriculture and Agri-Food Canada, *Community Dialogue Toolkit - Supporting Local Solutions to Local Challenges*, https://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/ccednet/pdfs/community_dialogue_toolkit_-_supporting_local_solutions_to_local_challenges.pdf

Harrell, Margaret C., Bradley, Melissa A., (2009), Data Collection Methods - Semi-Structured Interviews and Focus Groups, RAND Corporation, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2009/RAND_TR718.pdf

Kennedy, Patrick. (2009). How to combine multiple research options: Practical Triangulation <http://johnnyholland.org/2009/08/20/practical-triangulation>

Krueger, Richard A., (2002), Designing and Conducting Focus Group Interviews, <https://www.eiu.edu/ihec/Krueger-FocusGroupInterviews.pdf>

National Democratic Institute for International Affairs (NDI), Center for Civic Education Pakistan (CCE), (2004) A Guide to Organizing Public Forums, <http://iknowpolitics.org/sites/default/files/ndi.20guide20to20organizing20public20meetings20-20pakistan.202004.pdf>

OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>

OECD (2001), Građani kao partneri: OECD priručnik o informiranju, konzultiranju i participiranju javnosti u kreiranju provodbene javne politike, Zagreb, <https://doi.org/10.1787/9789539959201-hr>.

OECD (2004), *Consultation and Participation in Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264019959-4-en>.

OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264048874-en>.

OECD (2015), Indicators of Regulatory Policy and Governance, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.ht.

OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>.

OECD (2017), Recommendation of the Council on Open Government, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

OECD (2015), *Stakeholder engagement in regulatory policy*, in *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264241800-6-en..>

OECD (2017), Best Practice Principles on Stakeholders Engagement in Regulatory Policy (draft for public consultations), OECD Publishing, Paris <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm>

Office of the High Commissioner of Human Rights of the United Nations, General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25) : . 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments), <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>

Пајванчић, Маријана (2009), *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/03/Komentar-Ustava-RS-dr-Marijana-Pajvancic.pdf>

Павловић, Бранка, Бановић, Милена, Роловић, Тијана (2015), *Приручник за примену Смерница о учешћу организација цивилног друштва у процес доношења прописа*, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије, Београд,

<https://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Publikacije/2015/Prirucnik%20%20za%20primenu%20Smernica%20za%20ukljucivanje%20OCD.pdf>

Pruitt, Bettye, Thomas, Philip, (2007), *Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners*, CIDA, International IDEA, the GS/OAS, and UNDP, <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/democratic%20dialogue.pdf>

Riggas, Dimitris, Ashton, Shan, de Angelis, Kylene, Graf, Christine (2011), *How to plan, organize, perform, evaluate and document roundtables*, <https://cocoate.com/sites/cocoate.com/files/guide.pdf>

UK Government, Cabinet Office, (2017), *Open Policy Making toolkit*, <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>

UK House of Lords (2013), *Public Engagement in Policy making*, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpubadm/75/75.pdf>

United Nations, (2007), *Civic Engagement in Public Policies - a Toolkit*, <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Civic%20Engagement%20in%20Public%20Policies%20Toolkit.pdf>

United Nations, (2007), *Towards Participatory and Transparent Governance: Reinventing Government*, <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Toward%20Participatory%20and%20Transparent%20Governance.pdf>

UNDP (2010), *Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenika u BiH*, Sarajevo, https://www.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications/Democratic%20Governance/Handbook%20for%20Strategic%20Planning%20and%20a%20Handbook%20for%20Policy%20Development/Prirucnik%20za%20razvoj%20javnih%20politika%20latinicna%20verzija.pdf

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (2012), *Priručnik za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću*, Zagreb,

<https://udruge.gov.hr/UserDocImages/userfiles/file/Prirucnik%20za%20savjetovanje.pdf>

Веб-сајтови:

<https://www.betterevaluation.org/en/evaluation-options/triangulation>

<https://www.citizenlab.co/resources>

<https://www.gsb.stanford.edu/insights>

<https://hbr.org/>

<https://www.opendemocracy.net/en/>

<http://opengovernmentinitiative.org/>

<https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/citizens-participation>

6. АНЕКСИ УЗ ПРИРУЧНИК

6.1. Анекс 1 – Начела учешћа јавности

ЗПС дефинише 14 начела управљања системом јавних политика. Иако су сва та начела једнако важна у процесу управљања јавним политикама, за учешће јавности у процесу планирања, израде и праћења спровођења докумената јавних политика, других планских докумената и прописа, кључна су следећа:

- **Јавност и партнерство.** Ово начело има два аспекта:
 - а. јавност** – обавезу органа државне управе да осигура да су информације које су значајне за планирање, израду и праћење спровођења документа јавне политике и прописа правовремено доступне јавности,
 - б. партнерство** – обавезу органа државне управе да сарађује, односно да укључи јавност (циљне групе и друге заинтересоване стране) у све фазе планирања, израде и праћења спровођења докумената јавних политика и прописа;
- **Једнакост и недискриминација.** Орган државне управе дужан је да поштује људска и мањинска права и слободе гарантоване Уставом и законом. Када је реч о особама са инвалидитетом, орган државне управе дужан је да обезбеди нужне техничке, логистичке и друге услове како би се тим лицима обезбедило неометано коришћење прва на учешће у овом процесу. Поред тога, орган државне управе дужан је да обезбеди једнак третман свих идентификованих циљних група и других заинтересованих страна, као и појединачна, друштвених група и правних лица која заступају различите ставове према питањима која су предмет консултација или јавне расправе.
- **Одговорност учесника.** Орган државне управе мора јасно да утврди циљеве и начин учешћа заинтересоване јавности у појединим фазама управљања системом јавних политика како би јавност знала шта и како треба да уради да би то учешће било ефективно. Од циљних група и других заинтересованих страна очекује се да у том процесу буду конструктивне и да буду отворене у погледу интереса које заступају и интереса страна које представљају. На другој страни, искључива одговорност за спровођење и резултате тог процеса лежи на надлежном органу државне управе.
- **Родна равноправност,** као део начела интегралности и одрживог раста и развоја. Када планира методе учешћа јавности, орган државне управе води рачуна о родној равноправности. У остваривању родне равноправности орган државне управе поштује Препоруку 2003(3) Комитета министара Савета Европе о балансираном учешћу мушкараца и жена у процесу припреме докумената јавних политика и прописа¹³ и поштује документа јавних политика и прописе Републике Србије у тој области. Родно осетљиви показатељи који се користе за програмско буџетирање могу, између осталог, укључивати показатеље о родно осетљивом избору учесника у процес консултација и јавне расправе.
- **Равномерна регионална заступљеност,** као део начела интегралности и одрживог раста и развоја. Када планира учешће јавности, орган државне управе води рачуна о равномерној регионалној заступљености циљних група и других заинтересованих страна.
- **Пропорционалност.** Орган државне управе планира обим учешћа јавности зависно од значаја и сложености документа јавне политике и прописа који се планира и израђује: што су ти документи значајнији, то је њихова израда сложенија, а учешће јавности у процесу њиховог планирања и израде шире. Осим тога, орган државне управе планира оне методе учешћа јавности који су сразмерни циљевима који се планирају остварити тим учешћем. Ресурси које орган државне управе планира у вези са учешћем јавности треба да буду сразмерни ефектима који се од учешћа јавности очекују.

¹³Recommendation Rec(2003)3 of the Committee of Ministers to member states on balanced participation of women and men in political and public decision making.

6.2. Анекс 2 – Пример добре праксе у успостављању партнерства између органа државне управе и организација цивилног друштва

У овом тексту представљен је пример успостављања редовне сарадње са циљним групама и заинтересованим странама у процесу европских интеграција. Тај пример показује да се механизам сарадње такође може успоставити и на оквирним основама у појединачним областима јавних политика. Међутим, тај механизам не треба да замени обавезне консултације када су у питању појединачни документи јавних политика.

Меморандум о сарадњи Канцеларије за европске интеграције са ОЦД

Канцеларија за европске интеграције је 2005. године иницирала потписивање Меморандума о сарадњи у процесу европских интеграција са ОЦД као партнерима. Данас је број партнерских ОЦД између 90 и 100. Сарадња дефинисана овим меморандумом подразумева следеће активности:

- Редовну размену информација у вези са активностима које се односе на припрему, усвајање и имплементацију закона и политика у области ЕУ интеграција, односно у вези са пројектима и другим активностима у области европских интеграција;
- Канцеларија ће, приликом организовања јавних расправа о нацртима закона и других прописа у вези са процесом приступања Републике Србије ЕУ, предузети потребне активности које ће обезбедити учешће представника невладиних организација. Невладине организације ће обезбедити учешће представника Канцеларије у активностима и скуповима који су вези са европским интеграцијама;
- Обе стране потписнице ће:
 - Именовати своје представнике задужене за међусобну комуникацију и размену информација, који ће се редовно састајати у циљу координирања активности у вези са процесом европских интеграција и унапређења текуће сарадње;
 - Именовати особе надлежне за координацију активности потребних за спровођење Меморандума;
 - Сарађивати у организацији активности које имају за циљ промоцију европских вредности и процеса ЕУ интеграција;
 - Водити рачуна о усклађивању својих програма, пројеката и активности у области ЕУ интеграција.

Извор: Павловић Бранка, Бановић Милена, Роловић Тијана (2015), [Приручник за примену Смерница о учешћу организација цивилног друштва у процесу доношења прописа](#), Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Владе Републике Србије, Београд, стр. 75.

Успостављање трајне сарадње са ОЦД треба да буде и формализовано, а сам процес избора треба да прати прописану процедуру. Применом прописане процедуре избора ОЦД путем јавног позива, Канцеларија за борбу против дрога успоставила је партнерство са 11 ОЦД које је формализовано потписивањем меморандума о сарадњи. Пример Одлуке о избору ОЦД у ове сврхе, са образложењем, можете наћи на: [Одлука о избору ОЦД за партнерство са канцеларијом за борбу против дрога](#).

6.3. Анекс 3 – Пример логичке матрице за анализу циљних група

Дефинисање циљних група неке јавне политике, кључни је корак пре почетка припреме докумената јавне политике јер је неопходно правилно утврдити потребе циљних група, њихове интересе и мотивацију за учешће у планирању, изради и спровођењу предметне политике. У овом анексу представљен је пример матрице за идентификацију циљних група са различитих аспеката који може бити од помоћи када се планира и обезбеђује учешће јавности у развоју нових или измени постојећих докумената јавних политика или прописа. Пример обрађен у овом случају је анализа циљних група у случају мере која се спроводи да би се смањило загађење водених токова.

Кључне циљне групе и основне карактеристике	Проблеми циљне групе (како проблеми утичу на заинтересоване стране)	Интереси циљне групе (и могуће активности да се ти интереси остваре)	Потенцијали циљне групе (капацитет и мотивација за остваривање промене)
Породице рибара: Х породица, мали број оних који зарађују, мали породични бизниси организовани у неформалне кооперације, жене активно учествују у преради рибе и њеном пласирању на тржиште	Загађење утиче на обим и квалитет улова. Здравље породица је угрожено, посебно деце и мајки.	Одржавање и побољшање средстава за живот; подршка капацитету за организовање и заговарање и лобирање; примена мера за контролу загађења у овој области	Ограничен политички утицај с обзиром на слабу организациону структуру; велика заинтересованост за увођење мера за контролу загађења
Индустрија Х: Велико и слабо регулисано индустријско пословање, не постоји синдикат, утицајна лоби група, недовољна брига о заштити животне средине	Извесна забринутост због имица у јавности; забринутост због трошкова уколико се спроведу прописи за заштиту животне средине	Одржавање/повећање добити; повећање свести о социјалном утицају и утицају на животну средину; мобилизација политичког притиска да би се извршио утицај на понашање у овој привредној грани; побољшање и спровођење закона о заштити животне средине	Поседовање финансијских и техничких ресурса да би се примениле нове чистије технологије; ограничена мотивација да се изврши промена.
Домаћинства: Х домаћинстава баца отпад и испушта отпадне воде у реку, такође користе извесну количину пијаће воде из реке и једу рибу из реке	Свест о индустријском загађењу и утицају на квалитет воде; ризици по здравље	Желе приступ чистој води; желе да одлажу отпад даље од домаћинства	Потенцијал ефикаснијег заговарања предложених мера; изгледа да постоји воља да се плати побољшање услуга за управљање отпадом; ограничено разумевање утицаја начина одлагања сопственог отпада/ отпадних вода на здравље
Локална самоуправа итд.			

Извор: Влада Републике Србије, Приручник за израду логичке матрице. Матрица је незнатно прилагођена за потребе овог приручника.

6.4. Анекс 4 – Примери различитих метода консултација

У наредном тексту дати су примери упитника за спровођење различитих метода консултација, као информативни водич који треба да помогне у осмишљавању приступа консултацијама и начинима структурирања самих упитника.

6.4.1. Примери питања за анкету

Наредни опсежан пример анкетног упитника преузет је са интернет странице Европске комисије, а коришћен је у стварном консултативном процесу, односно јавној расправи коју је Европска комисија спровела о плановима успостављања јавно–приватних партнерстава у области природних/бионаука у оквиру програма *Horizon 2020*¹⁴.

Упитник за јавну расправу у контексту процене утицаја планова за јавно–приватно партнерство (ЈПП) у истраживањима и иновацијама у области бионаука у оквиру програма „Хоризонт 2020”

На питања обележена звездом (*) одговор је обавезан.

А. Информације о профилу испитаника:

Упитник се састоји од укупно 10 делова (од А до И, са могућношћу да се дају општи коментари у делу Ј). Зависно од тога колико су ваши одговори детаљни, можда ће вам требати и сат времена да попуните упитник.

A.1 Унесите назив своје организације или своје име и презиме (за појединце), адресу и имејл * (између 15 и 500 знакова)

A.2 Достављени прилози, као и идентитет аутора могу да буду објављени на веб-сајту Комисије. Да ли пристајете да ваши прилози буду објављени под вашим именом? *


- Мој прилог може бити објављен под наведеним именом
- Мој прилог може бити објављен, али желим да останем анониман/анонимна
- Не пристајем да мој прилог буде објављен

¹⁴https://ec.europa.eu/research/consultations/life_science_h2020/questionnaire.pdf

А.3 Наведите земљу свог тренутног пребивалишта или седишта ваше организације. *

- | | | |
|---------------------------------|---------------------------------------|--|
| <input type="radio"/> Аустрија | <input type="radio"/> Белгија | <input type="radio"/> Бугарска |
| <input type="radio"/> Кипар | <input type="radio"/> Република Чешка | <input type="radio"/> Данска |
| <input type="radio"/> Естонија | <input type="radio"/> Финска | <input type="radio"/> Француска |
| <input type="radio"/> Немачка | <input type="radio"/> Грчка | <input type="radio"/> Мађарска |
| <input type="radio"/> Ирска | <input type="radio"/> Италија | <input type="radio"/> Летонија |
| <input type="radio"/> Литванија | <input type="radio"/> Луксембург | <input type="radio"/> Малта |
| <input type="radio"/> Холандија | <input type="radio"/> Пољска | <input type="radio"/> Португалија |
| <input type="radio"/> Румунија | <input type="radio"/> Словачка | <input type="radio"/> Словенија |
| <input type="radio"/> Шпанија | <input type="radio"/> Шведска | <input type="radio"/> Уједињено Краљевство |
| <input type="radio"/> Друге | | |

А.4 Кога представљате? *

 Изабрати једно од следећег:

- Велико предузеће
- Мало или средње предузеће – МСП (мање од 250 запослених)
- Пословна организација из области био-медицине
- Управа државе чланице
- Регионална/локална управа
- Невладина организација (НВО)
- Грађанин/појединац
- Друго

А.5 Члан Европске федерације фармацеутских индустрија и асоцијација (EFPIA) *

- Да Не

А.6 Ако је одговор потврдан, у области *

- Фармацеутске индустрије
- Вакцина
- Биотехнологије
- Дијагностике
- Обраде био-медицинских слика
- Информационих технологија у медицини

А.7 Да ли сте упознати са Иницијативом за иновативне лекове (IMI)? *

- Добро Површно Нисам Уопште нисам Немам мишљење

А.8 Да ли сте се пријавили за финансијска средства IMI? *

- Да Не

А.9 Да ли сте примили финансијска средства IMI? *

- Да Не

Б. Значај сектора био-наука за науку и привреду

Б.1 Колико је, по вашем мишљењу, сектор индустрије био-наука релевантан за решавање друштвених проблема, као што је старење популације? *

- Веома релевантан Релевантан Неутрално Није релевантан Уопште није релевантан Немам мишљење

Б.2 Колико је, по вашем мишљењу, сектор индустрије био-наука релевантан за европску привреду? *

- Веома релевантан Релевантан Неутрално Није релевантан Уопште није релевантан Немам мишљење

В. Идентификација проблема

В.1 Колико су, по вашем мишљењу, следећи проблеми важни за истраживања у области био-наука којима се решавају друштвени проблеми?

Оцените релевантне проблеме.

- а: Веома важни
- б: Важни
- в: Неутрално
- г: Нису важни
- д: Уопште нису важни

	а	б	в	г	д
В.1.1 Релевантни медицински услови нису испуњени	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
В.1.2 Непредвидљивост претклиничких токсиколошких резултата	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
В.1.3 Тешкоћа раног утврђивања токсиколошких резултата	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
В.1.4 Непредвидљивост степена претклиничке ефикасности	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
В.1.5 Тешкоћа утврђивања ефикасности у раним клиничким тестовима	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
В.1.6 Проблем при осмишљавању клиничких тестова	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
В.1.7 Проблеми стратификованог приступа и персонализоване медицине	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
В.1.8 Проблеми укључивања нових технологија у представљање иновација пацијенту	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

В.2 Други проблеми за истраживања у области био-наука којима се решавају друштвени проблеми? (највише 300 знакова)

V.3 Које су, по вашем мишљењу, главне препреке за представљање резултата истраживања у области био-наука пацијентима у Европи?

Оцените важност препрека које сматрате релевантним.

а: Веома важне

б: Важне

в: Неутрално

г: Нису важне

д: Уопште нису важне

	а	б	в	г	д
V.3.1 Недостатак јавних средстава за истраживање и развој	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
V.3.2 Недостатак приватних средстава за истраживање и развој	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
V.3.3 Недостатак сарадње између истраживача који се финансирају јавним средствима и оних који се финансирају приватним средствима	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
V.3.4 Недостатак сарадње између различитих индустријских сектора	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
V.3.5 Недостатак конкурентности европских истраживања у области био-наука	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
V.3.6 Недостатак квалификованог истраживачког особља	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
V.3.7 Недостатак сарадње између држава чланица и органа на нивоу ЕУ	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
V.3.8 Изазовно регулаторно окружење	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Г. Европска додатна вредност

Г.1 Да ли ова привредна грана може сама да реши релевантне проблеме, без подршке владе?*

- Потпуно се слажем Слажем се Неутрално Не слажем се Уопште се не слажем Немам мишљење

Г.2 Могу ли, по вашем мишљењу, региони или појединачне земље да сами помогну овој привредној грани да реши те проблеме?*

- Потпуно се слажем Слажем се Неутрално Не слажем се Уопште се не слажем Немам мишљење

Г.3 Да ли се слажете да ЕУ треба да се умеша и помогне овој привредној грани да реши те проблеме?*

- Потпуно се слажем Слажем се Неутрално Не слажем се Уопште се не слажем Немам мишљење

Г.4. Ако сматрате да ЕУ треба да се умеша, каква треба да буде сврха и додатна вредност њеног деловања?

Оцените елемент(е) европске додатне вредности који(е) сматрате релевантним.

- а: Веома важни
б: Важни
в: Неутрално
г: Нису важни
д: Уопште нису важни

	а	б	в	г	д
Г.4.1 Већа конкуренција за финансијска средства за пројекат	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Г.4.2 Интегрисање европских истраживања	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Г.4.3 Јача прекогранична сарадња	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Г.4.4 Јача прекогранична/међудисциплинарна сарадња	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Г.4.5 Брже усвајање стандарда	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Г.4.6 Омогућавање коришћења спољних извора знања	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Г.4.7 Већа доступност резултата истраживања	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Г.4.8 Подстицати компаније да размењују стручно знање	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Г.5 Други елементи европске додатне вредности које сматрате релевантним? (највише 300 знакова)

Д. Циљеви

Д.1 У извештају СЗО „Приоритетни лекови за Европу и свет“ [1] наводи се листа приоритетних болести. Да ли је листа из тог извештаја или из каснијих ажурираних верзија тог извештаја адекватна полазна тачка за агенду научног истраживања за ЈПП у истраживањима у области био-наука? *

[1]http://whqlibdoc.who.int/hq/2004/WHO_EDM_PAR_2004.7.pdf; У извештају се помиње оптерећење хроничним болестима широм света, као што су кардио-васкуларне болести, дијабетес или рак, док је оптерећење акутним болестима у Европи мало, мада оне могу да представљају опасност. Наглашено је и оптерећење болестима које се могу спречити.

Потпуно се слажем Слажем се Неутрално Не слажем се Уопште се не слажем Немам мишљење

Д.2 Треба ли ЈПП за истраживања у области био-наука да буду усредсређена на био-фармацеутска истраживања? *

Да Не Немам мишљење

Д.3 Које друге области сматрате довољно важним да их треба укључити?

Оцените области које сматрате довољно важним да их треба укључити.

- а: Веома важне
- б: Важне
- в: Неутрално
- г: Нису важне
- д: Уопште нису важне

	а	б	в	г	д
Д.3.1 Дијагностика	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.3.2 Вакцине	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.3.3 Обрада био-медицинских слика	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.3.4 Информационе технологије у медицини	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Д.4 Да ли има других области које нису поменуте, а које сматрате довољно важним да буду укључене? (највише 300 знакова)

Д.5 Да ли сматрате следеће циљеве релевантним за ЈПП у области био-наука у оквиру „Хоризонта 2020“?

Оцените циљеве које сматрате релевантним.

- а: Веома важан
- б: Важан
- в: Неутрално
- г: Није важан
- д: Уопште није важан

	а	б	в	г	д
Д.5.1 Разумевање и класификација болести	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.5.2 Утврђивање и вредновање циљева	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.5.3 Средства за процену сигурности развијених једињења	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.5.4 Средства за процену сигурности иновативних технологија заснованих на обради слика	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.5.5 Развој нових терапеутских активности у областима од посебне важности за јавно здравље и недостатак подстицаја за ту привредну грану	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.5.6 Доказ концепта нових регулаторних средстава за расправу о регулаторним смерницама	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.5.7 Израда стратешке агенде истраживања за развој вакцина	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.5.8 Боља процена реакција на вакцинацију	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.5.9 Развој терапеутских вакцина	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Д.5.10 Подршка развоју инфраструктура (нпр. системи за израду смерница о прикупљању упоредивих скупова података)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Е. Ефекти

Процењиваће се економски, еколошки и друштвени утицаји планиране иницијативе. Број аспеката на који иницијатива може да утиче није идентификован.

Е.1. Може ли ЈПП за истраживања у области био-наука побољшати конкурентност био-науке Европе?

	Позитиван утицај	Нема утицаја	Негативан утицај	Немам мишљење
Е.1.1. Краткорочни: током следећих пет година *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Е.1.2. Средњорочни: током следећих десет година *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Е.1.3. Дугорочни: током следећих двадесет година *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Е.2 Да ли ЈПП за истраживања у области био-науке може да утиче на МСП?

	Позитиван утицај	Нема утицаја	Негативан утицај	Немам мишљење
Е.2.1. На био-технологују? *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Е.2.2. На друге гране? *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Е.3 Да ли ЈПП за истраживања у области био-наука могу имати социјалне утицаје или утицаје на животну средину?

	Позитиван утицај	Нема утицаја	Негативан утицај	Немам мишљење
Е.3.1 Радна места *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Е.3.2 Образовање и мобилност истраживача *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Е.3.3 Јавно здравље *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Е.3.4 Трошкови здравствене заштите *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Е.3.5 Здравље и безбедност појединаца *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Е.3.6 Здравље и безбедност европске* популације *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Е.3.7 Постоје ли специфични утицаји на посебно ризичне групе (које су одређене према старости, роду, инвалидитету, социјалној групи, мобилности, региону) *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Е.3.8 Утицаји на животну средину *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ж. Достигнућа текуће Иницијативе за иновативне лекове (IMI)

Ж.1 Да ли је IMI постигла успех у следећем?

- а: Потпуно се слажем
- б: Слажем се
- в: Неутрално
- г: Не слажем се
- д: Уопште се не слажем
- ђ: Немам мишљење

	а	б	в	г	д	ђ
Ж.1.1 Решавање проблема кључних „уских грла“ у биофармацеутском истраживању	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ж.1.2 Повећање европске конкурентности у области биофармацеутских истраживања	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ж.1.3 Окупљање релевантних заинтересованих страна у биофармацеутском истраживању у духу отворених иновација	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ж.1.4 Промењен пословни модел истраживања у фармацеутској индустрији у циљу сарадње и отворених иновација	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ж.1.5 Да ли је IMI видљива на међународном нивоу као европско ЈПП у биофармацеутском истраживању	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ж.1.6 Ефективна сарадња са МСП у релевантним секторима	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ж.2 Сматрате ли да су пројекти IMI довели до научног успеха?

- Потпуно се слажем Слажем се Неутрално Не слажем се Уопште се не слажем Немам мишљење

3. Лекције научене из текуће Иницијативе за иновативне лекове

3.1. Учешће малих и средњих предузећа и великих компанија

Мала и средња предузећа се сматрају важним покретачем иновација у сектору био-науке, а „Седми оквирни програм за истраживање и технолошки развој“ (FP7) треба да потроши најмање 15% средстава на мала и средња предузећа. Учешће малих и средњих предузећа у пројектима Иницијативе за иновативне лекове (IMI) варира по конкурсима зависно од тема. Тренутно је 22% финансијског доприноса IMI.

У оквиру IMI велике компаније не могу да примају финансијске доприносе IMI, а доприноси великих фирми, осим компанија из EFPIA, не спадају у доприносе привредне гране у природи. Компаније из EFPIA су у великом броју укључене у пројекте IMI, али друге компаније, које нису квалификоване да примају финансијска средства IMI, учествују само спорадично.

3.1.1 Сматрате ли да ЈПП за истраживања у области био-наука у оквиру „Хоризонта 2020“ треба да обезбеде веће учешће МСП у односу на *IMI*?

- Потпуно се слажем Слажем се Неутрално Не слажем се Уопште се не слажем Немам мишљење

3.1.2 Сматрате ли да ЈПП за истраживања у области био-наука у оквиру „Хоризонта 2020“ треба да обезбеде веће учешће великих компанија у односу на *IMI*?

- Потпуно се слажем Слажем се Неутрално Не слажем се Уопште се не слажем Немам мишљење

3.1.3 Приватни партнери могу да допринесу партнерству тако што плаћају за сопствено истраживање (допринос у природи), дају новчани допринос или комбинацијом та два доприноса. Допринос привредне гране ЈПП у области био-наука треба да буде:

- Само допринос у природи Допринос у природи и новчани допринос Само новчани допринос

3.2. Евалуација предлога у оквиру *IMI* и избор најбољег „Изражавања заинтересованости“

3.2.1 Сматрате ли да је *IMI* организовала солидан и транспарентан систем евалуације предлога заснован како на научном/технолошком квалитету, тако и на значају за привредну грану?

- Потпуно се слажем Слажем се Неутрално Не слажем се Уопште се не слажем Немам мишљење

3.2.2 У оквиру *IMI*, само је конзорцијум који је поднео најбоље изражавање заинтересованости у првој фази избора позван да ступи у преговоре с претходно формираним конзорцијумом за припремање комплетног предлога пројекта. Да ли сматрате да је то прикладно?

- Да Не

3.2.3 Треба ли да постоји опција за спајање два или више конзорцијума који су високо ранжирани?

- Да Не

3.2.4 Да ли је требало да постоји опција да се почне с неколико конзорцијума, а после годину-две одлучи с којим конзорцијумом ће се наставити на основу резултата, функционалности и изводљивости хипотезе?

- Да Не

И. Административно/правно уређење ЈПП у оквиру „Хоризонта 2020”

Следећа питања су о вашем мишљењу о искуству са уређењем ЈПП *IMI* у оквиру *FP7*. Група експерата (група *Sherpa*) дала је препоруке за спровођење Заједничких технолошких иницијатива у будућности¹⁵. Шта ви мислите о могућностима за уређење ЈПП у истраживањима у области био-наука у оквиру „Хоризонта 2020”?

Одговори на сва питања су опциони. Ако не желите да одговорите на неко питање, можете да прескочите тај део.

И.1 У оквиру *FP7*, Иницијатива за иновативне лекове је установљена као правна структура на основу једног члана Уговора о ЕУ (члан 187. Уговора о функционисању Европске уније [1]). Додељени буџет за Иницијативу се утврђује одмах на почетку. Правна структура има права и обавезе институције ЕУ. На пример, треба да следи интерна правила о службеницима у ЕУ, и извршни директор *IMI* мора да тражи одобрење буџета од Европског парламента. Шта ви мислите о таквом уређењу?

[1] Члан 187. (раније члан 171. УЕУ): Унија може да успостави заједничка предузећа или било које друге структуре неопходне за ефикасно обављање истраживања, технолошког развоја и демонстративних програма Уније.

Веома позитивно Позитивно Неутрално Негативно Веома негативно Немам мишљење

И.2. У Предлогу Комисије за „Хоризонт 2020” [1] предвиђа се да ЈПП могу имати различите форме (в. члан 19):

1. Могу бити у форми правне структуре наведене у претходном питању И.1, при чему се додељени буџет за иницијативу утврђује одмах на почетку.
2. Могу бити у форми правне структуре наведене у претходном питању И.1, али са мање строгим приступом (нпр. укључујући одступања од прописа о службеницима), при чему се додељени буџет за Иницијативу утврђује одмах на почетку.
3. Могу се развијати по појединачним темама, са једном привредном групом или удружењем које има јаку саветодавну улогу, са индикативним буџетом, при чему се спровођењем управља у оквиру радних програма, кроз редован конкурсни поступак оквирног програма („уговорно ЈПП”).

Оцените опције.

[1] http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/proposals/proposal_for_a_regulation_of_the_european_parliament_an

- а: Уопште није пожељна
б: Није пожељна
в: Неутрално
г: Пожељна
д: У великој мери пожељна
ђ: Немам мишљење

	а	б	в	г	д	ђ
И.2.1. Додељена правна структура	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
И.2.2. Додељена правна структура са мање строгим приступом	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
И.2.3. „Уговорно ЈПП”	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

¹⁵ http://ftp.cordis.europa.eu/pub/ftp7/docs/jti/jti-sherpas-report-2010_en.pdf

И.3 Група експерата (група *Sherpa*) изнела је даље сугестије за уређење ЈПП:

Требало би да буде могуће да Заједничке технолошке иницијативе подржавају до одређеног степена активности које не спадају директно у истраживање и развој ако оне доприносе постизању својих циљева екосистема иновација. На пример, подршка за образовање и обуку или инфраструктуру. Да ли сте слажете са овим предлогом?

- Потпуно се слажем Слажем се Неутрално Не слажем се Уопште се не слажем Немам мишљење

И.4 Група *Sherpa* је такође предложила да постоји могућност да Заједничке технолошке иницијативе примају финансијске доприносе за истраживање и развој и иновације, као и за текуће трошкове из поузданих извора, укључујући агенције за финансирање, јавне или приватне.

Да ли сте слажете са овим предлогом?

- Потпуно се слажем Слажем се Неутрално Не слажем се Уопште се не слажем Немам мишљење

Л. Општи коментари

Л.1 Имате ли додатне коментаре? (највише 2.000 знакова)

Корисни линкови:

- Иницијативе за иновативне лекове (IMI): <http://www.imi.europa.eu/>
- Извештај СЗО: Приоритетни лекови за Европу и свет: http://whqlibdoc.who.int/hq/2004/WHO_EDM_PAR_2004.7.pdf
- Извештај *Sherpa*: ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/jti/jti-sherpas-report-2010_en.
Предлог Комисије за Хоризонт 2020: http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm

6.4.2. Пример питања за фокус групу

Опис циља и сврхе фокус група¹⁶. На иницијативу особа које пате од аутизма и њихових старатеља и родитеља спроведено је истраживање како би се утврдила јавна политика која би одговорила на проблеме и потребе те популације. Процењује се да између милион и по и три и по милиона грађана Сједињених Америчких Држава има неки од поремећаја из спектра болести аутизма, као и да ће у наредној деценији пола милиона грађана са аутизмом ући у зрело доба, што је тим особама извор проблема. Истраживање је започето анкетама и интервјуима који су, између осталог, показали да је превоз животно значајан за те особе. Подаци о њиховим потребама и проблемима у вези с превозом били су веома оскудни, због чега није било могуће донети документ јавне политике чије би спровођење било ефикасно и ефективно у тој области. Стога су, ради стицања сазнања и истраживања о њиховим специфичним потребама и проблемима, организоване фокус групе у којима су учествовале особе које пате од аутизма које су већ ушле у зрело доба, њихови родитељи и старатељи.

Следи пример питања за фокус групу која је организована да би се прикупиле додатне информације и истражиле чињенице, ставови и мишљења о условима превоза путника са аутизмом – фокус је на фазама рада фокус групе (отварање, кључни део дискусије и затварање).

Врста питања	Сврха	Питање
Увод	Отварање дискусије	Како најчешће путујете на посао, у школу, на друштвене активности, рекреацију, у куповину или код лекара?
Кључно	Спремност дискусију	за Да ли обично путујете сами или с неким? Шта вам се свиђа, а шта не свиђа код врсте превоза којим уобичајено путујете? Да ли сте икада пропустили неку активност због превоза? Ако бисте могли да бирате, коју врсту превоза бисте одабрали? Ако не користите јавни превоз тренутно, молимо вас да нам кажете који је разлог или који су разлози за то (подстаћи дискусију ако је потребно помињањем трошкова, доступности и др.)
	Истраживање међу аутистичним особама, њиховим родитељима и старатељима који не користе превоз	Вештине ходања у заједници, укључујући и прелажење улице А) Да ли је свако од вас подучен вештинама ходања у заједници? Б) Ко вас је подучио? Ц) Колико сте имали година када сте стекли те вештине? Д) Да ли сте имали потешкоћа у стицању тих вештина?
	Истраживање међу аутистичним особама, њиховим родитељима и старатељима који знају да возе	Вештине возње А) Ко од вас има возачку дозволу? Б) Ко вас је научио да возите? Ц) Колико сте имали година када сте научили да возите?

¹⁶ Модификовано за потребе израде Приручника: <http://vtc.rutgers.edu/transportation-issues-of-adults-on-the-autism-spectrum-findings-from-focus-group-discussions/>

		Д) Да ли сте имали било каквих потешкоћа у стицању тих вештина?
	Истраживање међу аутистичним особама, њиховим родитељима и старатељима који користе јавни превоз	Коришћење јавног превоза А) Да ли сте сви подучени коришћењу јавног превоза? Б) Ко вас је научио? *) Да ли је ико од вас прошао обуку за коришћење јавног превоза? Ц) Колико сте имали година када сте научили да користите те услуге? Д) Да листе имали потешкоћа да научите како се користи јавни превоз?
Кључно	Затварање дискусије	Размислите о свему о чему смо разговарали данас. Како могућност да путујете, самостално или у нечијој пратњи, утиче на ваш живот?
Завршетак		Имате ли додатних размишљања о томе како би се превоз особа са аутизмом могао побољшати у вашем граду?

6.4.3. Примери питања за панел

У наставку су представљена два примера оквирних питања за консултације путем панела.

Тема: Анализа утицаја дигиталне трансформације здравствених услуга – анализа постојећег стања

Развојна фаза:

- Које су потребе корисника?
- Да ли су дигиталне услуге без грешака?
- Да ли је дигитална услуга креирана као што је било дефинисано у захтевима?
- Да ли је дигитална услуга креирана по жељи корисника?
- Да ли ће дигитална услуга радити у пракси?

Пилот-фаза и рана употреба:

- Да ли је обезбеђен адекватан технички квалитет?
- Да ли је услуга прилагођена корисницима?
- Да ли је услуга у довољној мери интегрисана у клиничке и шире здравствене процесе?
- Да ли услуга ради онако како треба?

Употреба:

- Да ли услугу користе сви који треба да је користе?
- Да ли су корисници задовољни?
- Да ли је услуга исплатива?
- Да ли су уочене грешке приликом коришћења услуге?
- Који је утицај дигиталних здравствених услуга на ефикасност, релевантност, организацију и резултат квалитета здравствене заштите?

Додатна питања:

- Да ли су постојећи методи најподеснији за процену вредности дигиталне трансформације здравствених услуга?
- Да ли постоји потреба да се измени постојећи метод или да се израде нови методи како би се проценио утицај дигиталних здравствених услуга?

- Који типови података су доступни и потребни како би се проценила вредност дигиталних здравствених услуга?
- Које утицаје дигитализације здравствених услуга треба систематично процењивати?
- Да ли утицај дигитализације здравствених услуга треба посматрати и кроз призму утицаја на здравље, здравствени систем, ширу заједницу или на све наведено? Да ли би требало узети у обзир друге димензије уместо већ поменутих?
- Како може да се процењује утицај на шире фискалне и социјалне области, осим на здравствени сектор?

Тема: Доношење Стратегије превенције и сузбијања трговине људима; анализа постојећег стања

- Ко су најчешће жртве трговине људима?
- Колико је распрострањена трговина људима – да ли у Србији постоји проблем трговине људима?
- Шта Влада или надлежни орган раде како би се спречила трговина људима?
- Које су највеће препреке у борби против трговине људима (неадекватан правни оквир, недостатак капацитета, недовољна координација надлежних органа и служби, недостатак централног тела које би координирало израду и спровођење докумената јавних политика у овој области, недостатак буџетских средстава итд. – додатно објасните)?
- Да ли су нужни нови документи јавних политика да би се овај проблем решио– на ком нивоу организације власти?

6.5. Анекс 5 – Други методи консултација

Поред метода консултација који су описани у Приручнику, постоји неколико метода који се користе у земљама са богатијом традицијом укључивања јавности у процес управљања системом јавних политика или прописа, које представљамо у наставку.

6.5.1. Лабораторије за планирање и израду докумената јавних политика и прописа (*policy labs*)

Последњих година креатори јавних политика и прописа све више пажње посвећују њиховом заједничком планирању и изради са различитим припадницима циљних група и заинтересованих страна. То је довело до појаве нових метода за учешће јавности у том процесу, који су познати под заједничким именом: лабораторије за планирање и израду докумената јавних политика и прописа (*Policy Labs*). Нови методи учешћа јавности настоје да на инклузиван и оригиналан начин приступе комплексним и системским проблемима за чије решавање је потребан другачији приступ и нова перспектива у изради јавних политика и прописа. Лабораторије развијају и експериментишу са новим методама учешћа јавности, а нарочито циљних група, користећи нове технике дизајна, обраде података и дигиталне платформе. Да би се боље разумеле потребе и проблеми циљних група и друге заинтересоване јавности, лабораторије често користе тзв. интензивне радионице (*policy sprints*). Те радионице трају од једног до три дана и окупљају различите групе грађана како би се инспирисали, проверили нове идеје и створили синергију која је нужна за посвећеност у решавању заједничких проблема.

Отворени креатор јавних политика је:



Слика 13. Основне карактеристике лабораторија за планирање и израду докумената јавних политика и прописа.

Интересантно додатно штиво о овој методи консултација налази се на: <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/> као и на <https://openpolicy.blog.gov.uk/category/policy-lab/>

6.5.2. Циљано испитивање (*deliberative polling*)

Циљано испитивање (*deliberative polling*) један је од метода консултација који се развио у лабораторијама за планирање и израду докумената јавних политика и прописа. У питању је квалитативни метод консултација који се одвија у неутралном окружењу, у форми разговора између јавности, стручњака и креатора јавних политика и прописа. Циљ разговора је да се размотре одређени проблеми и утврди најбољи начин њиховог решавања. Тај метод консултација је нарочито погодан у првом кораку спровођења *ex-ante* анализе ефеката (анализа стања) – када су предмет анализе посебно сложена и контроверзна питања. Циљано испитивање разликује се од састанка са грађанима (види испод) по сложености припреме, учесницима, садржини консултација (пажљиво структуриран разговор који помаже грађанима не само да разговарају већ и да заједно размишљају) и по трајању.

Циљано испитивање се развило као метод консултација због чињенице да су грађани махом недовољно информисани у вези са кључним питањима која се решавају документима јавних политика и прописа, као и да су традиционални састанци грађана резултирали површним разумевањем проблема. Овај метод консултација мери какав би био став грађана да су имали *могућност* да на *адекватан* начин размишљају о проблему.

Циљано испитивање почиње одабиром репрезентативног узорка грађана – на основу пола, вере, образовања и друштвено-економског положаја, при чему сваки припадник одређене циљне групе (дефинисане по основу пола, вере, образовања и друштвено-економског положаја) има подједнаке шансе да буде изабран у узорак. Након одабира узорка, учесници попуњавају упитник о проблему који је тема консултација. Број учесника варира између 100 и 600.

Сви изабрани учесници се окупљају на месту где ће дискутовати о проблему. Те дискусије углавном трају од једног до три дана; дискусија се прво организује у мањим групама, а потом у пленарним сесијама. Дискусију и пленарне сесије воде обучени фацитатори/модератори. Фацитатори траже заједнички терен (*common ground*) и проналазе могућа решења радећи са учесницима у комфорном и отвореном окружењу. Користе се разне креативне технике како би се помогло учесницима да развију и искажу своје мишљење у вези са изабраном темом. Пре организовања дискусије, учесници правовремено добијају материјал да би се припремили за дискусију. Материјал се пажљиво припрема, тако да се осигура објективност и тачност података који су предмет дискусије.

Учесници у дискусији такође имају могућност да поставе питања експертима из предметне области, као и политичким функционерима. Након дискусије, на крају догађаја, учесници поново попуњавају упитник који су попунили на почетку. Разлике у мишљењу које одсликавају почетни и крајњи упитник представљају становиште које би јавност заузела када би имала прилику да буде више информисана о питањима о којима се расправља. Делови састанака и дискусија често се приказују уживо на телевизији или се снимају и приказују као монтирани материјал.

Предности:

- Комбинује статистичку репрезентативност узрока са интерактивним дијалогом и закључивањем.
- Омогућава јавности да боље разуме комплексне проблеме.
- Укључује оне који се иначе не би сами укључили у јавну дискусију.
- Омогућава формалну и неформалну интеракцију.
- Захтева од учесника да образложе своје становиште.
- Може да укључи стручњаке из одређених области како би пружили додатна објашњења и податке.
- Мери и показује разлику између становишта неинформисаних и информисаних грађана.
- Може да мери различита мишљења јавности, односно промену почетног становишта када је оно промењено.
- Када се спроводи у сарадњи с медијима, има велики потенцијал да подстакне додатну расправу о предмету дискусије.

Ризици:

- Планирање и спровођење овог метода консултација захтева доста времена и знатна финансијска средства.
- Релативно нова метода консултација: захтева фацитаторе који имају искуства у спровођењу ове методе консултација, а којих можда нема на домаћем тржишту.

Примери добре праксе:

Бугарска – 2007. године, национални пројекат који се тиче политике према Ромима показао је да су се након спровођења овог метода консултација промениле вредносне перцепције о значају социјалне инклузије Рома, као и да се повећала подршка учесника предлогу да се затворе школе које су похађала само ромска деца и да се за те ученике организује превоз до других школа (са 42% на 66%). Осим тога, опала је подршка становишту да треба задржати школе само за Роме (са 46% на 24%). После тих резултата, Влада Бугарске је затворила све школе у које су ишла искључиво ромска деца.

Корисни савети:

- С обзиром на сложеност и чињеницу да је циљано испитивање нов метод који захтева доста времена, знатна финансијска средства и посебно обученог фацитатора, нужно је пажљиво анализирати изводљивост и оправданост тог метода консултација.
- Ако се определите за овај метод консултација, укључите и стручњаке који заступају различита становишта у припреми материјала за учеснике дискусије, а потом осигурајте стручну рецензију (*peer review*) како би коначна верзија материјала садржала објективне и проверљиве податке – и тиме допринела квалитету дискусије.

6.5.3. Заједничко планирање и израда докумената јавних политика и прописа (*co-design*)

Заједничко планирање и израда докумената јавних политика и прописа (*co-design*) такође је један од метода који се развио у лабораторијама за планирање и израду докумената јавних политика и прописа (*policy labs*). Спроводи се са циљним групама, тј. групама на које планиране промене имају највећи утицај како би се добило више информација о њиховим потребама и проблемима који су значајни за спровођење *ex-ante* анализе ефеката. С обзиром да се као полазна основа планирања документа јавне политике и прописа користи искуство дефинисаних циљних група, *co-design* се нарочито користи у утврђивању опција (алтернативне мере или група мера за постизање посебних циљева документа јавне политике и прописа) у спровођењу *ex-ante* анализе.

Овај метод обично се спроводи у форми хакатона, радионице и импровизације идејама („ideas jam” „design jam”, „nerd jam” или „jam”). Ти догађаји помажу људима да објасне своје проблеме и да заједно са креаторима јавних политика и прописа раде на проналажењу најбољих решења.

Хакатони и импровизација идејама су популарне технике у оквиру овог метода консултација. Ти догађаји могу да трају неколико сати или дана, а окупљају циљне групе, стручњаке и друге заинтересоване стране како би приступили проблемима из различите перспективе и брзо осмислили решења. Отворени подаци су такође важан део овог метода, а користе се на хакатонима и могу брзо и лако да доведу до нових иновативних решења.

Радионице су још један начин за спровођење овог метода консултација. Инструменти као што су *дефинисање изазова*¹⁷ (*challenge setting*), *цртање*, односно *визуелно представљање јавне политике* (*sketching*¹⁸) и *карте с питањима* (*change cards*¹⁹) могу олакшати разумевање проблема и одредити у ком смеру треба тражити решење. Иако овај метод консултација има сличности са циљаним испитивањем, од њега се разликује по циљу: партиципативно учешће у планирању и изради докумената јавних политика и прописа, пре него промена става дефинисаних циљних група према сложеним и контроверзним питањима која су предмет *ex-ante* анализе ефеката.

Предности:

- Омогућава креативније, иновативније и квалитетније планирање и израду докумената јавних политика и прописа од осталих метода.
- Омогућава већу интеракцију органа државне управе и грађана: фокус је на циљним групама и спознаји њихових потреба, чиме се повећава легитимитет процеса планирања и израде докумената јавних политика и прописа.
- Омогућава планирање и израду докумената јавних политика и прописа који адекватно одговарају на легитимне економске и друге интересе циљних група – и тако доприноси њиховом лакшем и јефтинијем спровођењу.

Ризици:

- Већа партиципативност и интерактивност подразумева трошкове, па захтева одговарајућа финансијска средства.

Примери добре праксе:

Борн, Холандија – принцип заједничког планирања и израде докумената јавних политика коришћен је у реализацији пројекта: „MijnBorne2030”, у којем су грађани, организације цивилног друштва и представници приватног сектора дефинисали дводеценијску визију развоја своје општине. Циљ пројекта био је стварање широко прихваћене визије развоја Борна, као почетне тачке планирања и израде стратешког документа развоја. Процес је обухватао шест корака: израда извештаја о правцу у ком се креће општина, студије идентитета, дефинисање жеља грађана, дефинисање опција за остваривање визије, избор опције, израда нове визије „MijnBorne2030”. Организовано је 27 радионица и постављен је *online* упитник на који је одговорило 400 грађана. На основу резултата тих активности, грађани су на референдуму гласали за најбољу опцију развоја. Опција која је добила највише гласова разрађена је и усвојена у Скупштини општине 2011. године.

Велика Британија – Сектор за рад и пензије и Сектор за здравље иницирали су заједничко креирање политика како би боље разумели проблеме с којима се сусрећу запослени који имају неке од хроничних болести због којих би могли напустити или изгубити посао. На основу добијених информација утврђени су нови начини подршке који помажу тој циљној групи да управљају својим здрављем како би смањили ризик од напуштања посла, односно како би брзо вратили на посао. На *co-design* радионици било је 26 учесника, укључујући лекаре, послодавце, пружаоце услуга и државне службенике. Сви заједно су дефинисали шест идеја, које су довеле до увођења две нове услуге за подршку тој циљној групи. Након тога, одржана је додатна радионица на којој су учествовали и представници циљне групе – особе са хроничним болестима. Прототип нових услуга тестиран је на педесет две особе.

¹⁷ Дефинисање изазова (*challenge setting*) – корисници и други учесници заједно дефинишу изазове који су предмет јавне политике и прописа. Ти изазови могу бити предмет додатних консултација и анализа.

¹⁸ Цртање, односно визуелно представљање политика (*sketching*) – креатори политика и прописа треба да нацртају идеје, чиме се прекида конвенционалан начин рада који се ослања на речи. Нови начин изражавања рађа нове идеје које су лакше за разумевање. Истраживања показују да управо чин цртања стимулише рађање нових идеја.

¹⁹ Карте са питањима (*change cards*) – садрже листу питања која помажу креаторима политика, циљним групама и заинтересованим странама да размишљају на неконвенционалан и шири начин („изван кутије”) у разматрању могућих праваца деловања.

6.5.4. Састанак са грађанима

Састанак са грађанима (*community dialogue*) облик је интерактивног дијалога и размене информација, чији је циљ постизање заједничког разумевања грађана и органа власти о одређеном проблему који непосредно утиче на живот грађана на одређеном подручју и начину његовог решавања. Зависно од предмета састанка, учесници састанка могу бити сви заинтересовани грађани који живе на одређеном подручју (уколико се ради о питању које је значајно за све грађане који живе на одређеном подручју – нпр. израда новог урбанистичког плана за одређени део града) или одређена група грађана, односно циљна група (нпр. грађани који ће бити директно или индиректно погођени плановима за експропријацију земљишта за изградњу ауто-пута). По природи ствари, тај облик консултација нарочито се практикује када се планира и израђује документ јавне политике и пропис на нивоу градова и локалних самоуправа. Међутим, он има своју употребну вредност и када је реч о планирању и формулисању документа јавне политике и прописа на републичком и покрајинском нивоу (нпр. документи јавне политике и прописи у области заштите вода, саобраћаја, социјалне заштите, превенције насиља у породици, сузбијања заразних болести итд.). Састанак са грађанима је облик отворених консултација. Као што показује следећа табела, састанак са грађанима битно се разликује од јавне расправе:

Разлике између састанка са грађанима и јавне расправе

Јавна расправа:

- Конфронтирајућа према супротним мишљењима.
- Учесници превасходно усредсређени на одбрану властитих ставова.
- Питања се постављају са позиције унапред дефинисаних ставова.
- Учесници често представници одређених лобистичких и заговарачких група.
- Предвидива дискусија са мало нових информација.

Састанак са грађанима:

- Подстиче изношење различитих мишљења.
- Учесници превасходно усредсређени на добијање додатних информација како би боље разумели проблем који је предмет састанка.
- Питања се постављају са позиције радозналости, односно жеље да се стекну додатна сазнања, пре него са позиције унапред дефинисаних ставова.
- Омогућава да се добију додатне информације.

Због претходно дефинисаних карактеристика, састанак са грађанима је посебно погодан облик консултација у изради анализе постојећег стања и ефеката опција.

Предности:

- Подстиче изношење различитих мишљења.
- Погодан облик консултација за добијање додатних информација.

Ризици:

- Ако састанак није добро припремљен, дискусија неће нужно резултирати додатним корисним информацијама.
- Ако састанак није добро вођен, дискусија може имати конфронтирајући, а не саветодавни карактер – и лако може да оде у смеру који није везан за предмет састанка.
- Захтева време и одређене финансијске ресурсе (закуп сале, ангажовање стручног фацилитатора).

Састанак са грађанима – кључни фактори:

- **Дефинисање предмета састанка са грађанима и његовог формата.** Важно је одредити да ли ће догађај бити усмерен на истраживање више проблема или једног уско и прецизно дефинисаног проблема. Такође је потребно одлучити да ли да се организује више састанака с мањим циљним групама или један већи састанак са свим циљним групама.

- **Дефинисање учесника.** Идеално је укључити лица са различитим искуством, различитог пола, животне доби, професије, образовања и социо-економског статуса како би разменила мишљења и идеје. Важно је идентификовати и укључити и доносиоце одлука и утицајне људе из заједнице, као и представнике маргинализованих група, чији би се глас иначе тешко чуо. Поред јавног позива, треба представницима тих циљних група (нпр. репрезентативна удружења) и појединцима директно упутити позив за састанак, нпр. послати циркуларни имејл.
- **Избор модератора.** Да би се правилно користио овај метод консултација и био успешан, нужно је да модератор поседује специфична знања и искуства у дијалогу са грађанима. Овај метод се доста разликује од вођења формалних састанака (фокус групе, округли столови), како по броју учесника, тако и њиховом профилу, те је важно да модератор има способност да води и усмерава дискусију са великим бројем учесника како би се одговорило на питања, као што су: Ко смо ми? Где смо сада, а где желимо бити? Шта ћемо урадити као појединци, а шта заједно како бисмо дошли до промене?
Такође је потребно именовати записничара који ће бележити ток састанка, приказати кључне ставове и документовати дијалог током састанка.
- **Медијска покривеност.** Препоручује се да састанку са грађанима присуствују медији који ће извештавати о састанку, снимити фотографије и видео-записе. Тај материјал може да се користи и за будуће сесије и састанке.
- **Место и време одржавања састанка.** Састанак са грађанима је најбоље одржати на јавном месту, као што су школе, скупштине, градске куће, домови културе и слично. Величина места треба да одговара броју грађана за које се очекује да ће присуствовати састанку. Поред тога, треба водити рачуна да је место одржавања састанка лако доступно и да има техничке услове нужне за одржавање састанка (озвучење, могућност снимања и презентовања итд.) Изузетно је важно одредити време одржавања састанка тако да се осигура што веће учешће грађана.
- **Број учесника.** Нужно је водити рачуна о томе колики број учесника може да прими место одржавања састанка и то треба нагласити у јавном позиву.
- **Јавни позив и информисање о састанку са грађанима:** Потребно је осигурати да представници свих заинтересованих страна сазнају за планирани састанак и место и време његовог одржавања. У ту сврху, осим савремених начина оглашавања (интернет и друштвене мреже) корисни су и традиционални методи оглашавања (информације путем радија и телевизије, плакати на посебно посећеним јавним местима итд.). Позив за састанак са нужним подацима (време и место одржавања, подаци о лицу за контакт итд.) треба поставити и на интернет страницу, заједно са документима који су значајни за предмет састанка или линк за приступ тим документима. Ако се разумно претпоставља да ће број заинтересованих грађана бити знатно већи од капацитета места одржавања, у позиву треба навести да заинтересовани учесници треба да се пријаве на назначену имејл адресу.

Корисни савети:

- Припремите адекватну медијско-информациону стратегију како би информације о састанку стигле до што већег броја грађана.
- Сарађујте с локалним организацијама цивилног друштва у припреми састанка: оне могу помоћи у вашој медијско-информационој кампањи, али бити и ваш партнер у припреми и вођењу састанка.
- Консултујте се са Министарством за људска и мањинска права и друштвени дијалог у погледу избора партнерске локалне организације цивилног друштва, нарочито ако немате своју базу података или ако имате базу која је непотпуна или застарела.
- Уколико постоји вероватноћа да ће се на састанку појавити више грађана од капацитета просторије у којој ће се састанак одржати, у позиву на састанак наведите који је укупан капацитет сале и имејл путем којег се заинтересовани грађани могу пријавити за састанак.

- Пожељно је да одредите за модератора лице које није запослено код организатора састанка (нпр. представник локалне невладине организације, независни експерт).
- Када ангажујете независног експерта као фацитатора, водите рачуна да његова улога није да презентује своје стручне ставове, већ да омогући учесницима састанка да изнесу своје мишљење, као и да усмерава дискусију међу учесницима на начелима међусобног поштовања и уважавања. Изаберите фацитатора на време, дајте му довољно времена да се припреми и јасна упутства у вези са очекиваним исходом састанка са грађанима.

Пример питања за састанак са грађанима (тема: Проблем вршњачког насиља и мере за његову превенцију у локалној самоуправи):

- Да ли знате који програми за децу и младе постоје у локалној самоуправи?
- Да ли вам је познато како су деца и млади информисани о вршњачком насиљу?
- Да ли вам је познато како деца и млади могу да сазнају нешто више о вршњачком насиљу?
- Да ли вам је познато где траже савет у вези са вршњачким насиљем?
- Колико разговарате о вршњачком насиљу у породици?
- Да ли вам је познато шта младе мотивише да се одупру вршњачком насиљу?
- Да ли вам је познато шта младе подстиче на вршњачко насиље, који су кључни фактори вршњачког насиља?
 - По вашем мишљењу, какву улогу треба да има локална самоуправа у превенцији вршњачког насиља: које програме, мере и превентивне механизме треба нарочито да развија и подстиче?

Упутство за модератора састанка са грађанима:

- У уводном излагању образложите циљеве организовања састанка са грађанима, правила вођења и учешћа на састанку, као и шта се од учесника састанка очекује. Посебно је важно да у уводном делу нагласите да *нема правих и погрешних* одговора, већ само *различитих ставова*.
- Нагласите да је улога модератора у односу на предмет расправе неутрална: његова улога није да оцењује и вреднује изнете ставове већ да олакша и усмерава дискусију и омогући да сви искажу своје мишљење.
- Водите рачуна да што више грађана добије реч на састанку.
- Ако се води записник са састанка (што је правило) или ако се састанак снима, нужно је да и те информације нагласите у уводном излагању.
- Стварајте конструктивну атмосферу и управљајте конфликтним расправама на конструктиван начин: не дозволите да једно или више лица има доминантну улогу на састанку и да своје ставове намеће другим учесницима.
- По потреби, парафразирајте изнете ставове како бисте проверили да ли сте добро разумели учеснике. Искористите коментаре учесника како бисте подстакли дијалог. Прихватите и сумирајте изнете ставове.
- Периодично сумирајте закључке који су донети током састанка.
- Након завршетка разговора, помозите учесницима да закључе расправу и одреде следеће кораке.
- На крају састанка омогућите учесницима да изнесу своје виђење састанка (да ли је био успешан, да ли имају евентуалних логистичких, техничких или супстанцијалних примедба или предлога итд.).

6.6. Анекс 6 – Планирање и спровођење консултација

6.6.1. Пример плана консултација током детаљне анализе ефеката

У овом анексу представљамо детаљно израђен план консултација током припреме документа јавне политике. План се израђује пре почетка консултација и спровођења различитих метода консултација и пре него што се почну користити ресурси за спровођење консултација, нарочито ако се ради о методима и обиму консултација који захтевају знатне ресурсе које је потребно планирати у буџету за наредну годину.

Циљеви консултација:	Анализа економских и друштвених ефеката планиране промене.
Рок спровођења консултација:	16. септембар – 16. октобар 2019. године
Број лица ангажованих на спровођењу консултација:	Виши стручни сарадник запослен код надлежног предлагача (1). Експерт модератор за фокус групе, округле столове и састанке са грађанима (2).
Буџет за консултације:	Средства из буџета: 200.000 динара. Донаторска подршка: покриће директних трошкова организовања анкете и планираних округлих столова.
Лице за одговорно за спровођење консултација:	Петар Петровић
Методи консултација:	1) Анкета; 2) Фокус групе; 3) Округли сто; 4) Јавни састанци.
1) Анкета са циљаним заинтересованим странама	<u>Учесници анкете:</u> ученици средњих школа са седиштем у Београду, Новом Саду, Нишу, Суботици и Крагујевцу. <u>Циљ консултација:</u> испитивање друштвених ефеката планиране промене.
Организовање анкете:	<u>Рок за припрему</u> анкете (анкетни листић, медијска кампања): 15. септембар 2019. <u>Рок за спровођење</u> анкете: 16–30. септембар 2019. <u>Обрада резултата</u> анкете: до 10. октобра 2019. <u>Објава резултата</u> спроведене анкете на интернет страници органа државне управе и веб-порталу <i>еКонсултације</i> : најкасније три дана од дана завршетка обраде резултата анкете.
2) Фокус групе са циљним групама:	<u>Учесници:</u> <ul style="list-style-type: none">• удружења угоститеља;• удружења произвођача дувана;• удружења послодаваца у области велепродаје;• удружења послодаваца у области малопродаје;• репрезентативни синдикати;• Стална конференција градова и општина. <u>Циљ консултација:</u> анализа економских ефеката планиране промене.

	<p>Учесници:</p> <ul style="list-style-type: none"> • удружења младих; • удружења лечених зависника од пушења. <p><u>Циљ консултација:</u> анализа друштвених ефеката планиране промене.</p> <p>Место одржавања: Београд.</p>
<p>Организовање фокус група:</p>	<p><u>Утврдити</u> прелиминарни распоред, место и време одржавања фокус група, рок: 1. септембар 2019.</p> <p><u>Испитати</u> расположивост потенцијалних учесника и спољних модератора у погледу предложеног датума, места и времена одржавања фокус група, рок: 5. септембар 2019.</p> <p><u>Ангажовати</u> два спољна модератора: рок 6. септембар 2019.</p> <p><u>Израдити</u> календар одржавања фокус група, рок: 6. септембар 2019.</p> <p><u>Обезбедити салу и пратећу опрему:</u> рок 6. септембар 2019.</p> <p><u>Припремити упитник и пратећи материјал за фокус групу,</u> рок: 6. септембар 2019.</p> <p><u>Послати позиве и пратећи материјал учесницима,</u> рок: 6. септембар 2019.</p> <p><u>Именовати</u> два записничара, рок: 15. септембар 2019.</p> <p><u>Организовати</u> састанке са фокус групама, рок: 24. септембар – 10. октобар 2019.</p> <p><u>Рок за окончање</u> записника о спроведеној фокус групи: најкасније три дана од дана одржавања састанка фокус групе.</p> <p><u>Рок за објављивање</u> записника на интернет страници органа државне управе и веб-порталу <i>еКонсултације</i>: најкасније три дана од дана када је завршен записник.</p>
<p>3) Округли сто са циљаним заинтересованим странама:</p>	<p>Учесници:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Лекарске коморе; • Удружења педагога средњих школа. <p><u>Циљ консултација:</u> анализа друштвених и економских ефеката планиране промене.</p>
<p>Организовање круглих столова:</p>	<p><u>Испитати</u> да ли су потенцијални учесници и спољни модератор круглих столова на располагању за потенцијалне датуме одржавања (3. октобар 2019. са лекарским коморама, место одржавања Нови Сад; 14. октобар 2019. са удружењима педагога средњих школа: место одржавања Београд 8. октобар 2019), рок: 15. септембар 2019.</p> <p><u>Утврдити</u> датум одржавања и списак учесника круглих столова: рок 16. септембар 2019.</p> <p><u>Ангажовати</u> спољног модератора: рок 16. септембар 2019.</p> <p><u>Резервисати салу и пратећу опрему,</u> рок: 16. септембар 2019.</p> <p><u>Припремити</u> пратећи материјал, рок: 18. септембар 2019.</p>

		<p><u>Послати</u> позиве и пратећи материјал учесницима, рок: 19. септембар 2019.</p> <p><u>Завршити</u> записник са округлих столова, рок: три дана по завршетку округлог стола.</p> <p><u>Објавити</u> записнике са одржаних округлих столова на интернет станици органа државне управе и веб-порталу <i>еКонсултације</i>, рок: три дана од дана када је завршен записник.</p>
4) Јавни састанак са власницима угоститељских објеката – циљна група		<p><u>Учесници</u>: власници угоститељских објеката у Београду, Нишу и Новом Саду.</p> <p><u>Циљ консултација</u>: испитивање економских ефеката планиране промене.</p>
Организовање састанака:	јавних	<p><u>Организовати</u> јавне састанке у Београду (10. октобар 2019); Новом Саду (14. октобар 2019); Нишу (15. октобар 2019) и Суботици (16. октобар 2019).</p> <p><u>Ангажовати</u> спољног модератора, рок: 15. септембар 2019.</p> <p><u>Именовати</u> записничара, рок: 15. септембар 2019.</p> <p><u>Резервисати простор</u>, рок: 15. септембар 2019.</p> <p><u>Објавити</u> јавни позив за састанке на интернет станици органа државне управе, веб-апликацији <i>еКонсултације</i>, интернет страници органа локалне самоуправе, електронским издањима два дневна листа: 16. септембар 2019.</p> <p><u>Завршити</u> записник са јавног састанка, рок: три дана по завршетку јавног састанка.</p> <p><u>Објавити</u> записнике са одржаних јавних састанака на интернет станици органа државне управе и веб-порталу <i>еКонсултације</i>, рок: три дана од дана када је завршен записника.</p>

6.6.2. Синописис за организовање консултација

Овај синописис је израђен за потребе консултација „лицем у лице” (фокус групе, полуструктурирани интервју, панел, округли сто и сл.). Имајте на уму да је овај опис корака индикативан и кораци могу варирати зависно од ситуације.

Корак 0 – Провера техничких услова и добродошлица. Дођите раније на место одржавања консултација да бисте проверили да ли су испуњени нужни технички услови за одржавање консултација. Између осталог:

- Проверите да ли је сала намештена како сте планирали (ово је нарочито важно за организовање фокус групе, округли сто и сл.);
- Проверите да ли је озвучење обезбеђено, да ли ради пројектор и да ли су све презентације снимљене на рачунар који је повезан с пројектором. Уколико немате довољан број микрофона за све учеснике (што је често случај), обезбедите помоћника који ће додавати микрофон активним саговорницима;
- Проверите да ли је освежење планирано у последњој верзији дневног реда (уколико сте дневни ред мењали до последњег тренутка);
- Проверите да ли су обезбеђене листе за регистрацију учесника, табле са именима и да ли је материјал за консултације стављен на располагање на улазу или на седишта (за оне који нису одштампали свој примерак).

Поред тога, да би се учесници консултација осећали пријатно и опуштено, важно је да се пре почетка консултација рукујете и упознате са сваким од њих и пожелите му пријатан и продуктиван рад.

Корак 1 – Отварање консултација – уводна реч. Пре него што препустите вођење консултација модератору или водитељу:

- Захвалите се у име институције учесницима на времену које су издвојили за учешће у консултацијама. Важно је да учесници знају да цените њихово интересовање, време и труд јер они немају обавезу да учествују у том процесу.
- Уколико се консултације одржавају ван просторија институције, захвалите се и домаћину.
- Уколико се консултације одржавају уз подршку донатора, захвалите се и донатору.
- Укратко представите своју институцију и њену улогу у овом процесу.
- Нагласите значај планираног документа јавне политике или прописа поводом којег се спроводе консултације и значај консултација у планирању и изради тог документа.

Корак 2 – Представљање и уводна реч модератора/водитеља. Након ваше уводне речи, дајте реч модератору. Модератор треба:

- Да се представи и у своје име такође захвали учесницима консултација;
- Да укратко понови који је циљ одржавања консултација;
- Да нагласи да у дијалогу *нема правих и погрешних* одговора већ само *различитих ставова*;
- Да нагласи да је улога модератора у односу на предмет расправе *неутрална*, да његова улога није да оцењује и вреднује изнете ставове већ да олакша и каналише дискусију.
- Да представи основна правила рада. Та правила нарочито укључују следеће: да се не користи мобилни телефон; да се води разговор о теми, а не о људима; да се поштује време предвиђено за излагање и одговор на питања или коментаре; да се не прекида учесник који говори; да се не разговора међусобно док један од учесника говори, да се поштује предвиђено време за паузу итд.;
- Да укратко прође кроз дневни ред, укључујући и паузе за кафу и ручак;
- Да информисе учеснике због чега су баш они изабрани за учешће у консултацијама;

- Да информише учеснике да се о догађају води записник²⁰ и/или да се догађај снима, и да тражи сагласност учесника да се у записнику користе њихови лични подаци (име и презиме);
- Да пита учеснике да ли имају било каквих недоумица у вези са дневним редом, начином рада и логистиком самог састанка;
- Да пита учеснике да ли имају неке додатне захтеве које организатор треба да испуни како би се осећали комфортно. То је нарочито важно за особе са инвалидитетом и лица која имају посебан дијетални и други режим исхране.

Напомена: наведена упутства су важна независно од тога да ли је модератор запослен у органу државне управе или је ангажован као спољни експерт.

Корак 3 – Представљање учесника. Након уводне речи, модератор треба да омогући учесницима консултација:

- Да се представе;
- Да наведу из које организације или институције долазе;
- Да укратко наведу своје мотиве за учешће у консултацијама;
- Да укратко наведу своја очекивања од састанка;
- Да укратко наведу своја евентуална претходна искуства у учествовању у консултацијама.

Корак 4 – Вођење састанка. У вођењу састанка модератор треба да:

- створи колегијалну и пријатељску атмосферу у којој се учесници ословљавају именом (то неће бити могуће на састанку са грађанима);
- створи конструктивну атмосферу, усмерава дискусију у жељеном смеру и конструктивно управља конфликтним расправама;
- не дозволи да једно или више лица има доминантну улогу на састанку и да своје ставове намеће другим учесницима;
- прекине учесника који дуго говори и који користи консултације за властиту промоцију;
- буде љубазан и позитиван када прекида дискусију, тако што ће се надовезати на оно што је учесник рекао и питати другог учесника шта мисли о томе;
- замоли учесника да детаљније образложи оно што је рекао уколико сматра да је излагање тог учесника (или део излагања) било нејасно или недоречено, или пак интересно и да завређује додатну пажњу;
- придржава се плана питања који је претходно припремио (поштујући начело од општег ка посебном), али и да буде спреман за евентуална непланирана „прескакања” у редоследу планираних питања уколико то може допринети њиховом бољем разумевању;
- користи примере као илустрацију и подлогу за разговор о појединим питањима и статистичке и друге податке, цртеже, фотографије и друга средства која могу подстаћи разговор учесника;
- по потреби, парафразира изнете ставове како би проверио да ли је добро разумео учеснике у дијалогу;
- искористи коментаре учесника како би подстакао дијалог;
- затвори расправу закључком којим ће сумирати изнета мишљења и ставове када се заврши разговор о сваком од припремљених питања – и провери да ли су учесници сагласни са предложеним закључком;
- периодично сумира закључке који су донети током састанка;
- на састанку с грађанима – помогне учесницима да пре закључења састанка утврде наредне кораке.

²⁰ Једини изузетак од правила о вођењу записника јесте полуструктурирани интервју, где се припрема сумарни извештај, након спроведених свих интервјуа.

Корак 5 – Вођење и садржина записника. Методи консултација „лицем у лице” захтевају да се води записник (осим у полуструктурираном интервјуу, где се припрема сумарни извештај на основу бележака вођених у току интервјуа). Записник треба да садржи:

- основне податке (институција која је спроводила консултације, време и место одржавања, метод консултација, број учесника и њихов профил);
- преглед основних питања која су била предмет консултација;
- сумарни преглед ставова учесника према тим питањима;
- на састанку грађана, следеће кораке који ће се предузети и процесу дефинисања јавне политике.

Водите рачуна да учесници консултација имају могућност да у разумном року доставе коментаре о нацрту записника, пре него што се он објави. Добра припрема записника пола је посла у изради информације о спроведеним консултацијама која је саставни део извештаја о спроведеној анализи ефеката.

Корак 6 – Пауза за кафу. Водите рачуна да се паузе за кафу одржавају како је предвиђено дневним редом. Ако се консултације одржавају у хотелу, а расправа се из оправданих разлога одужи, потребно је обавестити особље хотела о померању паузе за кафу. Паузе за кафу су такође један од „алата” који се користи да би се разговор вратио у планирани колосек јер пружају прилику за да учесницима састанка за које сте приметили да посебно имају тенденцију широких дигресија и „искакања” из дневног реда колегијално укажете на потребу да се усредсреде на предмет консултација.

Корак 7 – Пауза за ручак. Можда делује необично, али пауза за ручак је веома важан моменат у спровођењу консултација. Наиме, пауза за ручак омогућава додатну неформалну интеракцију учесника („социјализацију”). С друге стране, она потенцијално може имати негативне последице за даљи ток консултација. Познато је да након ручка пажња учесника нагло опада. Стога ручак треба организовати на начин који ће омогућити учесницима да се кратко прошетају после обода или да попију кафу у другом амбијенту (на пример самопослужење, водећи рачуна да у избору хране не преовлађује „тешка” храна).

Имајући у виду наведене „изазове” препоручује се, у мери у којој то метод консултација дозвољава, да се лакши и мање захтевни блокови питања оставе за наставак консултација после ручка. Такође, током паузе за ручак повећава се ризик да се смањи број учесника или да они који су остали више не представљају репрезентативни узорак. Стога, пре него што започнете паузу за ручак и учесници напусте салу, треба да издвојите неколико најинтересантнијих тема о којима ће се дискутовати у поподневној сесији, да истакните значај свих учесника у доприносу дијалогу који предстоји дајући им до знања да вас интересује њихово учешће у том дијалогу. Искористите паузу за ручак да са учесницима који су вам нарочито битни за даљи ток консултација обавите краћи, неформални разговор и нагласите колико вам је важно њихово присуство до краја консултација. Поред тога, пауза за ручак је прилика да записничар разјасни недоумице које је имао у вези са излагањима неких од саговорника у преподневном делу. По могућству те недоумице треба разјаснити пре почетка самог ручка.

Корак 8 – Завршетак консултација. Након што сте „прошли” све блокове питања са учесницима, сумирајући повремено резултате дијалога, време је да састанак приводите крају (барем за тај дан уколико консултације трају више дана). У том кораку:

- Искористите прилику да пре завршетка састанка поново сумирате кључне закључке.
- Наведите да ли ће евентуално бити потребе за додатним консултацијама са истим учесницима – и када се те консултације могу очекивати (то је нарочито важно за учеснике панела).²¹
- Проверите начелну спремност учесника да учествују у додатним консултацијама.

²¹Панел је нарочито погодан облик консултација који се може користити континуирано, за различите фазе припреме документа јавне политике и прописа (планирање, израда, праћење спровођења).

- Омогућите учесницима да поделе своје опште утиске: да ли су консултације успеле, шта им се допало, а шта није у начину на који су консултације организоване, да ли имају неке препоруке како побољшати метод консултација, да ли имају неке логистичке или друге примедбе итд.
- У завршној речи поново се захвалите учесницима на учешћу и поделите нужне логистичке информације (на пример ако имају организован превоз, са ког места и у које време се напушта место састанка итд.).

Корак 9 – Извештавање јавности и учесника. Поставите записник о одржаним консултацијама на своју интернет страницу и веб-апликацију *eКонсултације* у року од 15 дана од дана одржавања консултација и директно информисите учеснике да је записник постављен. Објављивањем записника и директним информисањем испунили сте своју обавезу да информисете учеснике о резултатима спроведених консултација. Ако сте спроводили више метода консултација, можете додатно, ради прегледности, презентовати основне информације о спроведеним консултацијама као збирне информације у једном документу, који ћете поставити на интернет страницу своје институције и веб-апликацију *eКонсултације*. Тај документ може бити основа за израду информације о консултацијама која је саставни део извештаја о спроведеној анализи ефеката.

Пажљивом припремом и спровођењем консултација улажете „у будућност”. Од начина на који сте искористили добру вољу и ентузијазам учесника зависи у великој мери и њихова спремност за учешће у неким другим евентуалним консултацијама.

6.6.3. Планирање ресурса за консултације

Ресурси	Питања која ће вам помоћи да утврдите потребе за ресурсима и трошкове консултација
<ul style="list-style-type: none"> • Закуп простора. • Ангажовање преводиоца и опреме за превођење, укључујући и преводилачки сервис за знаковни језик (ако је потребно). • Набавка озвучења, пројектора (могуће уз закуп). • Послужење за учеснике. • Превоз на регионалне консултације. • Ноћење. • Дневнице. • Ангажовање спољних експерата (цена рада за дан ангажовања са трошковима путовања, смештаја и дневница) за: • израду упитника, • анализу повратних информација, • модерирање консултацијама или вођење интервјуа или фокус група. • Ангажовање агенција за анкетирање, испитивање јавног 	<p>Питања која се односе на број и карактеристике учесника:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да ли се консултације одржавају са малим или великим бројем учесника? - Колика је циљна група? - Каква је процена интереса јавности за тему? - Да ли се међу учесницима консултација очекују особе са инвалидитетом? - Да ли се међу учесницима и експертима који ће нам помагати очекују странци или припадници националних мањина који не говоре српски језик? <p>Питања која се односе на број консултација које се понављају:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да ли се консултације организују само једном? - Да ли сваки пут користимо исти метод консултација? - Да ли ће се све консултације спровести у једној фискалној години? <p>Питања у вези с простором којим располажемо:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да ли користимо сопствене просторије или просторије других органа јавне управе или партнерских институција које су на располагању (за консултације које се више пута спроводе и сваку методу)? - Да ли се консултације одвијају само у једном граду/општини или у више места?

<p>мњења.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Куповина података из урађених анкета (без ангажовања агенције). • Штампани материјал за консултације. • Објаве позива на консултације путем медија. 	<ul style="list-style-type: none"> - Да ли у другим градовима и општинама може да се рачуна на подршку локалних власти, агенција, факултетских просторија и сл.? - Да ли је договор о подршци у обезбеђивању простора постигнут? - Да ли је простор адекватан за учеснике консултација са инвалидитетом? <p>Питања у вези са ангажовањем спољних експерата и фирми:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Можемо ли самостално да осмислимо упитник? - Можемо ли самостално да спроведемо консултације (сваки пут када се поново спроводе и по свим методама)? - Можемо ли самостално да обрадимо повратне информације? <p>Уколико нешто од горе наведеног не можемо сами да обавимо:</p> <p>Колико нам је потребно стручњака и ког профила или колико фирми које би нам помогле?</p> <p>На који рок су нам потребни (колико дана или месеци)?</p> <p>Да ли су нам потребни једнократно?</p> <p>Које су просечне цене њихових услуга на тржишту?</p> <p>Питања у вези са видљивошћу консултација:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да ли је довољно да позиве за консултације објавимо само на интернет презентацији наше институције? - Ко још од органа државне/локалне управе треба да објави позив? - Да ли је потребно да се организује ТВ или радио гостовање? - Колико материјала треба да се штампа ради консултација и да ли је потребна посебна врста штампе? <p>Питања у вези с путовањима:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да ли је потребно организовати путовања за државне службенике, експерте, заинтересоване стране и за колико њих? - Које је најпримереније средство путовања? - Да ли је потребно да неки од чланова тима иду раније или да се врате касније, и колико ће бити дневница и ноћења за цео тим? - Да ли сви учесници имају обезбеђене оброке за консултације које трају више од четири сата?
---	--

6.6.4. Критеријуми (*Terms of Refernce – ToR*) за ангажовање експерта модератора фокус група

У овом анексу дат је реалан пример конкурса за ангажовање модератора фокус група (*Terms of Refernce – ToR*) који је објавила Светска банка.²²

Опис послова и задатака (*ToR*) – модератор фокус група

- I. ЦИЉ – Овај опис послова и задатака објављује се да би се ангажовао адекватан експерт да води дискусију у оквиру фокус групе са женама, која треба да допринесе припреми анализе почетног стања. Фокус група треба да расветли који је најприкладнији начин да се женама које учествују у истраживању поставе осетљива питања, посебно она која се односе на дуговања, депресију и изложеност родно заснованом насиљу.
- II. ФОКУС ГРУПЕ – У дискусији у фокус групи, између 75 и 100 жена биће распоређено у групе од по 10 или 15 како би дискутовале о горе наведеним питањима у периоду од месец дана. Учеснице фокус групе добиће новчану накнаду за издвојено време и за трошкове превоза до места одржавања фокус групе. Свака сесија фокус групе трајаће око два сата. Да би се заштитила приватност жена и избегао конфликт у домаћинству уколико би њихови мужевии/партнери сазнали које су информације изнеле на фокус групи, од жена учесница у фокус групи биће тражено да говоре о хипотетичким ситуацијама и уопштено (на пример: „Сматрам да већина жена која је редовно изложена насиљу у породици не би одговорила на ово питање”). Биће им постављена питања отвореног типа о тим темама – посебно о њиховој учесталости, узроцима и свим услугама које би могле да помогну женама да се носе с таквим ситуацијама. Биће им прочитана и питања из упитника и биће тражено да дају коментаре на њих.
- III. ЦИЉ РАДА И ЗАДАЦИ – За фокус групу су потребни: 1. модератор да води дискусију; 2. два записничара да бележе одговоре жена. Специфичан циљ ангажовања модератора укључује: а) модерирање дискусије у фокус групи (представљање тема, постављање питања, вођење дискусије тако да сва питања буду обрађена у задатом времену); б) писање извештаја који резимира дискусију.
- IV. НЕОПХОДНО ИСКУСТВО – Модератор треба да има доказано претходно искуство у успешном вођењу најмање три фокус групе сличног обима.

6.6.5. Спровођење консултација – практичан пример

У овом анексу представљени су кључни кораци у спровођењу консултација на практичном примеру: спровођење детаљне *ex-ante* анализе ефеката за измену Закона о забрани пушења и увођења потпуне забране пушења у угоститељским објектима. Пример спровођења консултација заснива се на *идеалном сценарију* за њихово спровођење и на премиси да су консултације адекватно планиране (планирано време, кадровски и финансијски ресурси неопходни за њихово спровођење).

Не постоје поуздани показатељи на основу којих би се могао прецизно утврдити **временски оквир** за спровођење појединачног метода консултација, а тиме и време укупног трајања процеса консултација. Рок за спровођење консултација зависи од низа *специфичних фактора*: величине узорка, сложености теме о којој желите да се консултујете, метода консултација за које сте се определили, расположивости потенцијалних учесника консултација и спољних модератора итд. Осим о тим специфичним, треба водити рачуна и о *општим*

²²<http://siteresources.worldbank.org/EXTGENDER/Resources/TORsFocusGroupDiscussions.pdf>

Прилагођено за потребе Приручника.

факторима, као што су рок за израду документа јавне политике или прописа утврђен у Плану рада Владе, степен хитности и расположиви кадровски ресурси.

Када нема поузданих показатеља, у планирању времена за спровођење консултација треба се ослонити на сопствено искуство, искуство других органа државне управе и здраво расуђивање. Пример *плана консултација* садржи илустративни рок за спровођење појединих метода у организовању консултација и укупан рок за спровођење консултација.

План консултација:



Слика 14. Кораци у планирању консултација.

Корак 1: Утврђивање циља и корака у консултацијама. Циљ консултација у фази спровођења анализе ефеката јесте да помогну надлежном предлагачу да утврди предлог оптималне опције или комбинације оптималних опција у избору инструмента јавне политике (документа јавне политике или прописа). Стога се консултације спроводе у једном или више корака који претходе одлуци. Да бисмо утврдили који су кораци најпогоднији за спровођење консултација, нужно је да прво утврдимо циљ консултација. Ако је циљ консултација прикупљање додатних података и провера ставова према могућим ефектима планиране мере, онда је логично да се консултације спроводе у фази *анализе ефеката планиране промене* пошто желимо да утврдимо економске, друштвене и друге ефекте такве промене (у овом случају – потпуне забране пушења).

Корак 2: Дефинисање циљних група и других заинтересованих страна. Циљне групе и друге заинтересоване стране идентификују се у анализи стања – у првом кораку у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката. Идентификовање циљних група и других заинтересованих страна може бити и предмет посебне анализе (*stakeholders analyses*), која се спроводи паралелно са анализом стања.

Када је реч о процени *економских ефеката*, она обавезно укључује и процену ефеката промене на микро, мале и средње привредне субјекте, те је потребно и ту групу укључити у консултације.

На нашем примеру, за укупну процену економских ефеката планиране промене потребно је спровести консултације са следећим *циљним групама*:

- Удружења угоститеља (истражујемо утицај предложене мере на њихове приходе, конкурентност и запослене).
- Удружења произвођача дувана (утицај предложене мере на њихове приходе, конкурентност и запослене).
- Удружења veleпродаје (утицај предложене мере на њихове приходе, конкурентност и запослене).
- Удружења послодаваца у области малопродаје (утицај предложене мере на њихове приходе, конкурентност и запослене).
- Синдикати (утицај предложене мере на евентуална отпуштања, смањење плата, погоршање економског положаја радника због претпостављеног смањеног промета).
- Стална конференција градова и општина (утицај предложене мере на приходе градова и општина).

Друштвене ефекте планиране промене тестирамо на следећим *циљним групама*:

- Удружења младих (истражујемо колико планирана промена може да утиче на смањење броја нових пушача у тој друштвеној групи и на одвикавање од пушења).
- Удружења лечених зависника од пушења (истражујемо колико се могућност пушења у угоститељским објектима сматра узроком неуспелог лечења зависности од пушења).

Поред тога, нужне су и консултације са циљаним *заинтересованим странама* да би се утврдили друштвени и економски ефекти планиране промене:

- Лекарске коморе (прикупљамо додатне податке о броју оболелих од пушења, старосној структури, трошковима лечења, факторима зависности итд. и добијене податке упоређујемо са расположивим подацима из студија, истраживања и других извора).
- Удружења педагога средњих школа (прикупљамо додатне податке о распрострањености пушења у средњим школама и његовим узроцима и упоређујемо их са расположивим подацима из студија, истраживања и других извора).

Корак 3: Избор метода консултација. Када се бира метод консултација, потребно је водити рачуна о начелу пропорционалности. У нашем примеру, имајући у виду карактеристике појединих метода консултација, као и друштвени и економски значај планираних промена, одлучујемо се за следеће методе консултација са **циљним групама**:

- Фокус групе за све идентификоване циљне групе. Додатна вредност коришћења тог метода консултација када је реч о процени економских ефеката, огледа се у томе што нам омогућава да тестирамо колико су циљне групе на које планирана промена има економски ефекат спремне да прихвате промене, односно да ли су спремне да понуде или да се сагласе с понуђеним алтернативним решењима (на пример уместо потпуне забране пушења, забрана пушења у угоститељским објектима до 19.00 часова; увођење забране пушења у угоститељским објектима за лица млађа од 21 године; дозвољено пушење у отвореним баштама у летњој сезони итд.).
- Анкета (упитник) за ученике средњих школа. Анкета нам помаже да добијемо квантитативне податке који су значајни за мерење друштвеног утицаја планиране промене на ту друштвену групу (у којој мери би предложена мера утицала на одлуку адолесцента да почне пушити, да смањи или да остави пушење).
- Анкета за чланове удружења лечених зависника од пушења. Анкета за ту циљну групу нам помаже да добијемо квантитативне податке колико се могућност пушења у угоститељском објекту сматра узроком рецидива зависности од пушења.
- Састанак са грађанима – са власницима угоститељских објеката. Овај метод консултација је такође погодан како би се истражило мишљење власника о економским ефектима планиране промене, али и испитала њихова спремност и могућност да се прихвате евентуална алтернативна решења. Састанак са грађанима је посебно погодан метод консултација у градовима пошто је у њима највећа концентрација угоститељских објеката. Број учесника јавних састанака један је од фактора за утврђивање поузданости (*validation*) прикупљених података и ставова, као и њиховог значаја у спровођењу *ex-ante* анализе ефеката (*validation*).

Водећи се начелом *пропорционалности*, а уважавајући чињеницу да је потребно одређено време да се органи државне управе у потпуности обуче за спровођење консултација, у нашем примеру представнике свих горе наведених циљних група бирамо једноставнијим методама узорковања (нпр. коришћењем метода **простог** (случајног) узорка).

Поред консултација са циљним групама, одлучујемо се за следеће методе консултација **с другим заинтересованим странама**:

- Округли сто са представницима *лекарских комора* подесан је метод да се прикупе додатни подаци о утицају пушења на развој канцера и других обољења, укључујући и наше дефинисане циљне групе (млади, лечени зависници од пушења), као и да се добију мишљења стручњака о економским и друштвеним ефектима планиране мере.
- Округли сто са представницима удружења педагога средњих школа подесан је метод прикупљања додатних података о распрострањености пушења у средњим школама и добијања мишљења стручњака о друштвеним ефектима планиране мере на средњошколце.

Корак 4: Извештавање о спроведеним консултацијама. Извештавање о спроведеним консултацијама је обавеза која има два аспекта: извештавање учесника и јавности о спроведеном *конкретном методу* консултација и припрема *информације о консултацијама* која је саставни део извештаја о спроведеној анализи ефеката.

6.6.6. Пример спроведених консултација у ех-post анализи документа јавне политике

У овом анексу дајемо пример консултација у току ех-post анализе ефеката. Поред специфичне природе ех-post анализе која дефинише контекст извештаја, треба имати на уму да информације које су овде дате треба да се рефлектују и на извештај о ех-ante анализи ефеката – улазне информације.

Стандард о доступности информација: Ех post анализа - извештај²³

Полазне основе

Од 1. августа 2016. године све организације које пружају здравствену негу у оквиру здравственог система и/или јавно финансирају социјално збрињавање одраслих морају у потпуности да се придржавају Стандарда о доступности информација (у даљем тексту „Стандард“).

Од јануара до марта 2017. године здравствени систем Енглеске (*NHS England*) извршио је анализу примене „Стандарда“ да би проценио његов утицај и осигурао да и даље буде „у складу са сврхом“. Тај извештај представља сажетак активности и резултата ех-post анализе.

Комуникација – промоција учествовања у анализи

Као циљна група идентификовани су стручњаци и организације за социјалну негу одраслих, организације волонтера и добровољног друштвеног рада, релевантна стручна представничка тела и партнери здравственог система Енглеске, као и заједница пацијената, неговатеља и корисника, посебно „стручњаци са искуством“ који су имали информационе и/или комуникационе потребе у вези с инвалидитетом и оштећењем или губитком чула.

Учешће у анализи промовисано је путем интернет странице енглеског здравственог система (*NHS England, NHS Digital*) и других интернет страница, у бројним билтенима и у директној комуникацији са широким кругом појединаца и организација. Анализа је такође промовисана на званичним твитер профилима релевантних органа и институција.

Примарни механизам повратних информација је остварен путем једног од три упитника усмереног на различите групе.²⁴ Одржан је и мањи број састанака.

Током анализе одговорено је на:

- 231 упитник за здравствене и социјалне раднике и организације;
- 1.312 упитника за пацијенте, кориснике услуга, неговатеље и родитеље, укључујући 133 упитника у лако читљивом формату;
- 66 упитника за пружаоце подршке и добављаче.

Осим што су били доступни на интернету, сви упитници су били доступни и у електронском облику и на папиру. Упитник за пацијента, корисника услуге, неговатеља и родитеље такође је био доступан на интернет страници здравственог система у аудио-формату, на језику за глуве и у лако читљивим форматима. За грађане који не користе интернет, упитник је био доступан и на папиру (укључујући формат увећаног текста и лако читљив формат), на аудио CD-у и на Брајевој азбуци. Поред тога, када су људи имали тешкоће са читањем или одговарањем на упитник, упитник им је послат имејлом, а одговори су могли бити достављени такође путем имејла. Спроведене су и телефонске анкете.

Упитници су били анонимни и нису садржали питања која би довела до идентификације испитаника. Поред тога, није било обавезно да се одговори на сва питања

²³ <https://www.england.nhs.uk/wp-content/uploads/2017/07/accessible-Info-std-review-report.pdf> Прилагођено за потребе Приручника.

²⁴ У овом примеру извештаја наведени су у циљу економичности резултати добијени само на основу одговора здравствених и социјалних радника и организација. У оригиналном извештају су на исти начин представљени резултати на основу одговора и остале две циљне групе.

и/или постојала је опција „не бих да одговорим”. Додатне повратне информације су добијене на састанцима, као и путем имејла и дописа.

Сажетак повратних информација од здравствених и социјалних радника и организација

Током периода ех-рост анализе примљен је укупно 231 комплетиран упитник. Ово су најважнији резултати:

- Испитаници су радили за широк спектар организација, а међу њима су били доктори опште медицине (36 испитаника), запослени у акутним болницама/фондацијама (34 испитаника) и организацијама/фондацијама које делују за опште добро (29 испитаника), пружаоци услуга подучавања особа са инвалидитетом (24 испитаника), волонтери и пружаоци услуга из организација које делују за опште добро (18 испитаника) и представници локалне власти (16 испитаника).
- Да је утицај „Стандарда” „добар” или „врло добар”, изјавило је 95 испитаника (41,5%), 121 испитаник (52,8%) је изјавио да утицај није „ни добар ни лош” („неутралан”), а 13 испитаника (5,7%)) изјавило да је био или „лош” или „врло лош”.
- Већина испитаника (146 испитаника, тј. 65,5%) изјавила је да је њихова организација „Стандард” применила „у одређеној мери” или „углавном”, 57 испитаника (25,6%) рекло је да је њихова организација „Стандард” применила „у потпуности” или „у потпуности и показујући добру праксу”, а 16 испитаника (7,2%) изјавило је да „уопште није примењен” („Стандард”).
- Да су приметили „значајне користи” или „неке предности” повезане с применом „Стандарда” изјавио је 61 испитаник (27%), 90 испитаника (39,8%) изјавило је да је „још рано рећи”.
- Коментари у слободном тексту су сугерисали да већина испитаника углавном подржава „Стандард”, односно сматра да је „добра ствар”, али да је обим спровођења „Стандарда” био различит (чак и унутар организација). Наглашена је потреба да се више подигне свест о активностима које се морају предузети у складу са „Стандардом”. Изражена је и забринутост због трошкова спровођења „Стандарда” и израде алтернативних формата.
- Изазови у спровођењу су углавном везани за трошкове и проблеме у вези са ИТ (укључујући снимање и означавање потреба пацијената/корисника услуга и могућност да се шаље увећан текст или да се кореспонденција врши путем имејла). На питање у вези са утврђивањем трошкова у спровођењу и праћењу примене „Стандарда”, већина испитаника је споменула „време које запослени проводе” посебно у координацији спровођења и надгледању спровођења „Стандарда” и мењању система или документације.
- Неки испитаници су сугерисали да би требало да постоји већа национална координација у погледу пружања информација у алтернативним форматима, као и у погледу промена које је потребно извршити у ИТ системима.
- Неки испитаници су навели примере примене „Стандарда” у пракси, на пример употребу договорених питања за рутинско откривање потреба појединаца и употребу упозорења. Позитиван утицај „Стандарда”, који укључује и веће поверење (између особља и корисника услуга) створио је замајац за спровођење конкретних промена ради побољшања корисничких искустава и услуга, док су јасно изражена очекивања била од користи.
- Специфични предлози везани за додатна упутства/алате укључују размену добре праксе, употребу имејла и приступ централној бази информација у алтернативним форматима.

Сажетак о повратним информацијама са радионица и догађаја

Коментари забележени на састанцима са здравственим радницима и радницима социјалне заштите током анализе сугерисали су да је утицај „Стандарда” био променљив, при чему су неке организације навеле да је „Стандард” значајно утицао на њих и/или њихове кориснике услуга, а друге су навеле да је његов утицај био ограничен.

Учесници су такође сматрали да су кључни изазови у вези с ниским нивоом свести о „Стандарду”, с потешкоћама у размени података о информационим и комуникацијским потребама појединаца (у организацијама и међу њима) и у приступу алтернативним форматима, односно комуникацијској подршци. Предложена подршка усмерена је на решавање тих проблема. Неке организације су имале искуство с надгледањем усклађености са „Стандардом”, укључујући самопроцену, укљученост у локалне управљачке групе и праћење корисничког искуства.

Сажетак о прикупљеним повратним информацијама од клиничких група

У склопу анализе, организације *Action on Hearing Loss*, *CHANGE*, *Sense* и Краљевски национални институт за слепе особе такође су поднели своје извештаје, у којима су сажели одговоре од укупно 90 клиничких комисионих група, а у вези с применом и резултатима примене „Стандарда” и тиме пружили сажет преглед приступа, напретка и проблема у његовој примени.

Извештај је нагласио важност улоге клиничких комисионих група у праћењу начина на који „Стандард” примењују пружаоци услуга, као и позитиван утицај партнерског приступа у вези са применом „Стандарда” на локалу. Препоруке укључују промоцију примера добре праксе и подизање свести о расположивим алатима и ресурсима за подршку примени „Стандарда”.

Остали коментари

Уместо упитника или као додатак упитнику неке организације и појединци слали су и коментаре писмом или имејлом.

У одговорима се истиче напредак који је постигнут у примени „Стандарда” укључујући његово „уграђивање” у неке „уобичајене поступке” и обучавање и подизање нивоа свести особља. Међутим, изражена је и забринутост због препрека за ефикаснију примену, посебно у погледу електронских система за евидентирање корисника/услуга. У одговорима је такође наглашена стварна и потенцијална корист повезана с применом „Стандарда”, посебно око побољшања квалитета.

Кључне теме које су се појавиле у изради рецензије:

- Постоји распрострањена подршка свеобухватним циљевима примене „Стандарда” и самом „Стандарду”, али су неке организације изразиле забринутост у вези с трошковима.
- Пацијенти, корисници услуга, неговатељи и родитељи јасно су назначили да су добијање доступних информација и комуникацијска подршка пресудно значајни за сигурну и квалитетну негу, очување њихове приватности и достојанства и њихово укључивање у доношење одлука о здравственој нези и лечењу.
- Спровођење/придржавање одредаба „Стандарда” могуће је унутар организација, а идентификовани су и посебни (али различити) изазови у великим и малим организацијама свих врста.
- Исто тако, разликује се утицај „Стандарда” на поједине пацијенте, односно кориснике услуга и организације. Организације које су примениле „Стандард”, приметиле су, као и њихови пацијенти, односно корисници услуга, одређене користи.
- Многи учесници сматрају да би „Стандард” могао имати много већи утицај него досад сугеришући да је потребно успоставити надгледање или спровођење одредаба „Стандарда” на националном нивоу.
- Нема назнака да је потребно увести значајне промене у „Стандард”, мада су дати одређени предлози за додатну јасноћу.
- Најчешћи изазови у спровођењу „Стандарда” односе се на потешкоће у прилагођавању електронских система евиденције пацијената (посебно у вези са евидентирањем и означавањем потреба и креирања алтернативних формата), недостатак свести/потребе за бољом комуникацијом о „Стандарду” и захтевима у вези с радним временом особља.

Утицај „Стандарда”

Упитник за здравствене и социјалне раднике и организације укључивао је бројна питања да би се за Службу за саветовање и оцењивање оптерећења у институцији која се бави дигитализацијом у здравственом систему (*NHS Digital*) прикупиле информације о оптерећењима које „Стандард” поставља организацијама које су у вези с његовим спровођењем.

У свим упитницима тражено је од испитаника да изразе своје мишљење о утицају „Стандарда”. Напомињемо да збир постотака некад није био 100% будући да одговори као што су „није одговорено” и „није применљиво” нису узети у обзир у сажетку. Већина испитаника сматра да је утицај „Стандарда” био „неутралан” (121 испитаник, 52,8%), а значајан број је рекао да је био „добар” или „врло добар” (95 испитаника, 41,5%). Само 13 испитаника (5,7%) изјавило је да је утицај био „лош” или „врло лош”.

Здравствени и социјални радници и организације такође су били упитани колико је добро њихова организација применила „Стандард” и јесу ли приметили било какве предности као резултат примене „Стандарда”. Већина испитаника (146 испитаника, 65,5%) изјавило је да је њихова организација „Стандард” применила „у одређеној мери” или „углавном”, 57 испитаника (25,6%) рекло је да је њихова организација „Стандард” применила „у потпуности” или „у потпуности и показујући добру праксу”, а 16 испитаника (7,2%) изабрало је одговор „уопште није”, 61 испитаник (27%) изјавио је да су приметили „значајне користи” или „неке предности” повезане с применом „Стандарда”, а 90 испитаника (39,8%) изјавило је да је „још рано говорити о томе”.

Следећи кораци – утицај *ex-post* анализе

Један од главних разлога спровођења *ex post* анализе био је да се утврди које аспекте „Стандарда” треба ажурирати, разјаснити, разрадити и/или прилагодити да би се ефективно и доследно примењивао.

Повратне информације добијене током анализе биће саставни део измена Спецификација и Смерница за спровођење „Стандарда”, који ће бити објављени током лета 2017. године, након што их одобри Одбор за координацију података.

Повратне информације добијене током анализе биће коришћене за следеће допуне, објашњења и/или израду додатних смерница у оквиру Спецификације и/или Смерница за спровођење:

- Подршка корисницима услуга менталног здравља у смислу обавештавања.
- Употреба имејла за комуникацију са пацијентима/корисницима услуга.
- Приступачност веб-странице.
- Дефиниција „велике видљивости”.
- Чување потреба у некодираним системима.
- Подршка људима са потешкоћама у учењу, као што је дислексија (која се разликује од поремећаја учења).

На основу одговора добијених током анализе, организације ће размотрити да ли би требало да уведу „одговорног службеника” или слично радно место које подразумева појединца са искуством одговорног за спровођење „Стандарда” и усклађеност са „Стандардом”, као и да ли би требало да се успостави база података. Све промене с тим у вези биће унете у нову Спецификацију и/или Смернице за спровођење. Повратне информације које се добију од здравствених и социјалних радника и организација биће унете у ревизију Извештаја о безбедности клиничког испитивања за „Стандард”, који ће бити поново објављен уколико буде потребно. Додатно, као што су предложили бројни учесници у *ex post* анализи, биће предузете мере промовисања добре праксе и студија случаја који описују ефективно спровођење „Стандарда”.

Подршка ефикасној примени и усклађеност с прописима

У упитнику за здравствене и социјалне раднике и организације било је и питање да ли би њима, односно њиховим организацијама користила било каква додатна подршка, смернице или алати у циљу усаглашавања са „Стандардом” и, ако би им користила, онда да

објасне то детаљније. Конкретни предлози додатних смерница/алата обухватили су добру праксу, употребу имејла и приступ централној библиотеци информација у алтернативним форматима. Поједини одговори указивали су да учесници нису обавештени о одређеним ресурсима који су омогућени као вид подршке спровођењу „Стандарда”, нарочито о модулима за електронско учење и сетовима алата за примере добре праксе.

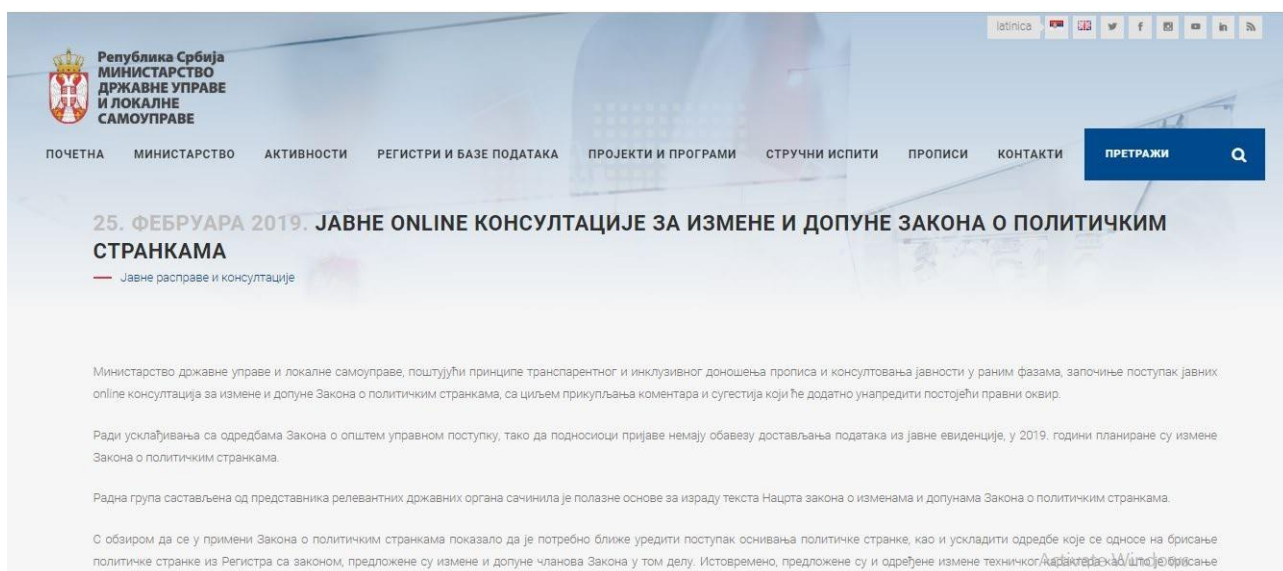
У марту 2017. године, Комисија за контролу квалитета здравствене заштите објавила је Циљеве једнакости за период 2017–2019, који укључују и циљ „доступности информација и обавештења”. Да би се постигао тај циљ, обавезали су се, између осталог, да ће „од октобра 2017. године сви извештаји Инспекције садржати податак како пружаоци услуга примењују ‘Стандард’”. Додатне информације о Циљевима једнакости Комисије за контролу квалитета здравствене заштите доступне су на њеној веб-страници.

6.7. Анекс 7 – Позиви на консултације и јавну расправу

6.7.1. Пример обавештења о почетку рада на изради прописа

Обавештење Министарства државне управе и локалне самоуправе о започињању онлајн консултација о полазним основама за израду Закона о политичким странкама.

<https://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javne-online-konsultacije-za-izmene-i-dopune-zakona-o-politickim-strankama/> Јавне *online* консултације за измене и допуне



Закона о политичким странкама Министарство државне управе и локалне самоуправе, поштујући принципе транспарентног и инклузивног доношења прописа и консултовања јавности у раним фазама, започиње поступак јавних *online* консултација за измене и допуне Закона о политичким странкама, са циљем прикупљања коментара и сугестија који ће додатно унапредити постојећи правни оквир.

Ради усклађивања са одредбама Закона о општем управном поступку, тако да подносиоци пријаве немају обавезу достављања података из јавне евиденције, у 2019. години планиране су измене Закона о политичким странкама.

Радна група састављена од представника релевантних државних органа сачинила је полазне основе за израду текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о политичким странкама.

С обзиром да се у примени Закона о политичким странкама показало да је потребно ближе уредити поступак оснивања политичке странке, као и ускладити одредбе које се односе на брисање политичке странке из Регистра са законом, предложене су измене и допуне чланова Закона у том делу. Истовремено, предложене су и одређене измене техничког карактера као што је брисање одредби које су у вези са Одлуком УС (09.04.2015) или прецизирање одредби које се односе на поступање у вези са променом података у Регистру.

У припреми полазних основа коришћени су најбољи примери из упоредно-правне праксе у области политичког организовања.

Сви заинтересовани своје коментаре и сугестије могу послати на prava.slobode.registri@mduls.gov.rs до 15. марта 2019. године.

Преузмите [Полазне основе за израду текста Нацрта закона о изменама и допунама Закона о политичким странкама](#)

Полазне основе су објављене и на Порталу е-Управа.

Горе наведени пример се односи на позивање јавности да се укључи у консултације поводом полазних основа за измену Закона о политичким странкама. У том случају материјал – полазне основе – стављен је на располагање заинтересованој јавности, јасно су назначени начин и рок у којем се прикупљају писани коментари, као изабрани метод консултација. Пример би се могао допунити информацијама о лицу за контакт или адреси на којој би се могле добити додатне информације.

Када се спроводи промена за коју се очекује да ће јако утицати на јавност, пожељно је овакво обавештење послати и директно на адресе представника циљних група и других заинтересованих страна од којих се очекује највећи допринос у обликовању реформе и касније у њеном спровођењу. То могу бити циљне групе и друге заинтересоване стране са којима већ имате успостављену сарадњу или кровна удружења у вашем делокругу. О начину на који треба да управљате односима са заинтересованим странама и како да се припремите за консултативни процес погледајте у Приручнику за управљање јавним политикама.

Обавезу да се објави почетак рада на документу јавне политике треба испунити и онда када није претходно прикупљен материјал, чак и пре него што се донесе коначна одлука о томе да се приступи изради тог документа. Пример такве информације налази се на: <https://rsjp.gov.rs/cir/vesti-cir/obavestenje-o-pocetku-izrade-nacrta-programa-regulatorne-reforme-i-upravljanja-javnim-politikama-za-period-2021-2027-godine/>

6.7.2. Пример јавног позива на консултације

ЈАВНИ ПОЗИВ²⁵

организацијама цивилног друштва за учешће у консултацијама у оквиру припреме Смерница²⁶ за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије (у даљем тексту: Канцеларија) уз техничку подршку пројекта ГИЗ „Подршка реформи јавне управе у Србији” припремила је измењени радни текст Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа (у даљем тексту: Смернице).

Засноване на новом правном оквиру за консултације са заинтересованом јавношћу у планирању и изради докумената јавних политика и прописа, Смернице имају циљ да уреде, подстакну и усмере органе управе на свим нивоима власти за укључивање циљних група и других заинтересованих, пре свега организација цивилног друштва (у даљем тексту: ОЦД), у радне групе и друга радна тела и тиме обезбеде њихову партиципацију у што ранијој фази процеса планирања и израде документа јавне политике и прописа.

Током претходних година Канцеларија је развила праксу укључивања ОЦД у ова тела путем јавног позива, стога је идеја да се та добра пракса нормира Смерницама, као „меким” инструментом регулације и тиме приближи органима јавне управе.

У првој фази припреме Смерница, у децембру 2018. године, одржана је једна фокус група са представницима заинтересованих ОЦД, на којој је разматран први радни текст Смерница и дискутовано о предложеним начелним решењима.

Као резултат примене тог метода консултација, али и упоредне анализе механизма укључивања ОЦД у ова тела у региону, као **кључна дилема** јавило се питање треба ли **мандат** члана радне групе изабраног на предлог ОЦД да буде **везан** за његовог предлагача

²⁵ Текст јавног позива незнатно је измењен за потребе овог приручника.

²⁶ **Напомена:** Пример јавног позива за консултације односи на процес израде Смерница као инструмента „меког” регулисања, које додатно упућује на чињеницу да се не мора радити о пропису или документу јавне политике да би се ангажовала јавност. Овај позив садржи све елементе које би требало да садржи јавни позив за консултације у изради нацрта докумената јавних политика и прописа.

(ОЦД или групу ОЦД која га је предложила). Отуда је, поред осталог, посебно значајно да се кроз процес додатних консултација утврди да ли тај члан радне групе: 1) треба обавезно да буде члан ОЦД; 2) треба да буде везан инструкцијама свог предлагача; 3) које су правне последице везаног мандата члана радне групе који се именује на предлог ОЦД?

Саставни део измењеног радног текста Смерница су **Прилози 1–2**, који представљају моделе акта који би се користили у процесу избора члана радне групе изабраног на предлог ОЦД. **Прилог 1**, садржи модел *Изјаве о прихватању кандидатуре, тачности навода из биографије и одсуству сукоба интереса*, док **Прилог 2**, на који је потребно обратити посебну пажњу, садржи модел *јавног позива*, са две варијанте предложених критеријума и начина бодовања (ВАРИЈАНТА 1 – пракса Канцеларије, ВАРИЈАНТА 2 – предлог експерта).

Канцеларија је припремила и **Образложење**, у којем су дата основна објашњења и истакнуте кључне дилеме које су додатно означене у самом тексту измењеног радног текста Смерница.

Наглашавајући важност укључивања ОЦД у процесе одлучивања у раној фази планирања и израде докумената јавних политика, Канцеларија позива ОЦД да у што већем броју доставе **електронским путем** своје коментаре, сугестије и предлоге у правцу даљег побољшања текста Смерница, најкасније до **30. априла 2019. године**, на адресу xyz@civilnodrustvo.gov.rs са назнаком *Консултације о измењеном радном тексту Смерница за укључивање ОЦД у радне групе*.

Поред тога, у оквиру процеса јавних консултација биће организован **округли сто 24. априла 2019. године у Палати Србија, сала 233, са почетком у 12 часова**, на којем ће бити презентован измењен радни текст Смерница и додатно образложена основна решења у тексту. Представнике ОЦД потребно је пријавити **најкасније до 23. априла 2019. године** на адресу xyz@civilnodrustvo.gov.rs.

По спроведеним консултацијама Канцеларија ће припремити и објавити Извештај, са свим пристиглим коментарима и образложењем о њиховом прихватању/неприхватању, као и нови Предлог смерница, усклађен са резултатима јавних консултација.

За све додатне информације и објашњења обратите се _____
(xyz@civilnodrustvo.gov.rs, 011/_____) и _____
(xyz@civilnodrustvo.gov.rs, 011/_____) из Одсека за _____.

6.7.3. Пример позива на јавну расправу

Следећи пример преузет је са интернет странице Министарства просвете, науке и технолошког развоја,²⁷ али је његова садржина прилагођена за потребе овог приручника. Пример показује које информације треба да буду садржане у позиву на јавну расправу. Садржај позива се прилагођава сваком специфичном случају и може зависити од контекста и од специфичне теме акта који се ставља на јавну расправу.

Позив за учешће у јавној расправи о Нацрту закона о науци и истраживањима

Министарство просвете, науке и технолошког развоја позива стручну јавност и све грађане да се укључе у јавну расправу о Нацрту закона о науци и истраживањима и да дају своје предлоге и сугестије.

Јавна расправа ће се спровести од 3. децембра 2018. године до 3. јануара 2019. године.

Нацрт закона биће представљен 10. децембра 2018. године у 10 часова у Српској академији наука и уметности у Београду – Свечана сала, 12. децембра у 11 часова 2018. године у Ректорату Универзитета у Нишу, 18. децембра 2018. године у 11 часова у Ректорату Универзитета у Новом Саду и 25. децембра 2018. године у 11 часова у Ректорату Универзитета у Крагујевцу.

Примедбе, предлози и сугестије у погледу Нацрта закона достављају се Министарству просвете, науке и технолошког развоја искључиво преко посебног обрасца, који се може преузети на званичној интернет страници Министарства просвете, на следећу имејл адресу: xyz@nauka.gov.rs. У предмету имејл поруке навести: „Нацрт закона о науци и истраживањима”.

Министарство очекује да ће јавна расправа нарочито помоћи у коначном избору алтернативних решења која се предлажу у вези са члановима 7, 12, и 23. Нацрта закона.

Прилози:

- Програм јавне расправе.
- Извештај о спроведеној *ex-ante* анализи ефеката.
- Извештај о спроведеним консултацијама на полазне основе за израду Нацрта закона.
- Нацрт закона о науци и истраживањима.
- Образложење Нацрта закона о науци и истраживањима.
- Анализа предности и уочених ризика алтернативних решења за члан 7, 12 и 23. Нацрта закона.
- Формулар за достављање предлога и сугестија.

²⁷<http://www.mpn.gov.rs/javni-poziv-za-ucisce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-nauci-i-istrazivanjima>

6.8. Анекс 8 – Упутство за модератора консултација

Сврха овог анекса јесте да дâ како опште, тако и практичне смернице о томе шта треба да узмете у обзир када планирате и спроводите различите методе консултација ако се налазите у улози модератора, односно водитеља консултација или ако ту улогу поверавате неком другом. Доле наведене методе се често користе у консултацијама са заинтересованим странама и циљним групама и захтевају да буду пажљиво примењене пошто се саговорници срећу „лицем у лице”.

6.8.1. Упутство за модератора фокус групе

- У уводном излагању, пре него што учесници попуне упитник са основним подацима, образложите циљеве организовања фокус групе, начин рада фокус групе и шта се од учесника фокус групе очекује. Посебно је важно да у уводном делу нагласите да на састанку фокус групе нема правих и погрешних одговора, већ само различитих ставова, те да је суштина фокус групе интерактивност: модератор је задужен да поставља питања, али се одговори учесника не упућују модератору, већ другим учесницима како би се подстакао дијалог.
- Нагласите да је улога модератора у односу на предмет расправе неутрална: његова улога није да оцењује и вреднује изнете ставове већ да олакша и усмерава дискусију.
- Уколико се о раду фокус групе води записник (што је правило) или ако се састанак снима, нужно је да и те информације нагласите у уводном излагању. Тражите од учесника сагласност да се у записнику наведу њихови лични подаци (име и презиме).
- Омогућите свим учесницима да се представе и изнесу своја очекивања од рада фокус групе – и поделе евентуална претходна искуства која су имали са овом методом консултација.
- Направите колегијалну и пријатељску атмосферу, у којој се учесници ословљавају именом.
- Као илустрацију и подлогу за расправу о појединим питањима, користите примере, статистичке и друге податке, цртеже, фотографије и друга средства која могу подстаћи разговор учесника.
- Након завршетка разговора о сваком од припремљених питања, закључите расправу тако што ћете сумирати изнета мишљења и ставове – и проверите да ли су учесници сагласни са предложеним закључком.
- На крају састанка омогућите учесницима да изнесу своје виђење састанка (да ли је био успешан, да ли имају евентуалних логистичких, техничких или супстанцијалних примедба или предлога итд.).
- Водите рачуна да поред основних информација, оних које мора да садржи записник или извештај о сваком од метода спроведених консултација (циљ консултација, број учесника, датум и место одржавања), записник садржи и преглед свих релевантних ставова према питањима која су била предмет дискусије на састанку фокус групе – и да учесници фокус групе имају могућности да у разумном року доставе коментаре о нацрту извештаја пре него што се он објави.

6.8.2. Упутство за водитеља интервјуа

- Припремите план интервјуа. Водите рачуна да су оквирна питања јасно формулисана и да следе логички низ.
- Уколико је неопходно, припремите листу потпитања за свако оквирно питање.
- Правовремено упутите сваком потенцијалном испитанику допис у којем се објашњава:
 - због чега се спроводи тај метод консултација;
 - како су одабране особе за интервју;
 - због чега је значајно да одабрана особа учествује у овом методу консултација;
 - начин на који ће се спровести тај метод консултација (разговор уз снимање, разговор уз вођење бележака итд.) и планирано трајање интервјуа;
 - да ли се предлаже да интервју буде анониман;
 - предложено место одржавања и трајање интервјуа;
 - рок у којем вам је потребан одговор испитаника на допис.
- Уколико желите да снимате интервју, тражите за то претходну сагласност испитаника.
- Понудите у допису више опција у погледу датума, времена и места одржавања интервјуа, уз напомену да потенцијални испитаник може да предложи и неки други датум, време и место које му одговарају.
- Да бисте изградили однос поверења са испитаником, почните интервју неформалним разговором (на пример о томе колико дуго испитаник ради на свом радном месту, о времену, о гужви у саобраћају, о теми дана или изаберите било коју другу свакодневну тему).
- Водите рачуна да питања постављате лежерно и да оставите утисак неутралног професионалца чија личност није ни превише „хладна” ни превише „топла”.
- С времена на време настојте да сумирате ток расправе о поједином оквирном питању са два или три концизна закључка, углавном понављајући испитаникове речи. Тиме ћете показати да сте заинтересовани за ток разговора, али и смањити ризик од могућности да не разумете оно што је испитаник рекао.
- Уколико нисте разумели оно што је испитаник рекао, не користите следеће потпитање: „Шта сте под тим мислили?”, јер оно сугерише да испитаник није на одговарајући начин формулисао оно што је желео да каже или може испитаника да наведе на мисао да га нисте слушали. Уместо тога, замолите испитаника да додатно образложи одређени став или да га поткрепи примером.
- Кад су теме посебно осетљиве, водите рачуна да оквирна питања не буду формулисана на начин који сугерише испитанику друштвено прихватљив одговор (став већине). Почните разговор једноставним, вредносно неутралним оквирним питањима која неће испитанику изазвати осећај несигурности или nelaгоде или његову претерану критичку реакцију. Питање ћете на пример формулисати овако: „Претпостављам да вам је познато да у јавности постоје различити ставови у погледу иницијативе да се законом дозволе истополне заједнице”, а не овако: „Претпостављам да вам је познато да се већина грађана противи иницијативи да се законом дозволе истополне заједнице.”
- Оквирна питања и потпитања која су посебно осетљива, која нарочито могу изазвати nelaгоду или резервисаност испитаника оставите за крај интервјуа, када је успостављен однос поверења и када се испитаник осећа комфорније у давању одговора.
- Водите рачуна о времену како бисте стигли да поставите сва питања која сте желели да поставите.
- Ако се интервју непланирано одужио, тако да испитаник неће имати времена да одговори на сва питања, брзо одлучите која питања имају приоритет, а одговоре на преостала питања настојте да од испитаника добијете писмено, додатним, краћим интервјуом или на други погодан начин.
- Користите компјутер за вођење бележака, боље него да записујете напомене.

- По завршеном интервјуу пошаљите имејл поруку испитанику и захвалите му се на издвојеном труду и времену – и још једном потврдите анонимност и поверљивост интервјуа.
- Довршите белешке са интервјуа.

Пример: питања за полуструктурирани интервју са 14 војних старешина (тема: Процена ефеката интеграције жена у оружаним снагама)

- На којим пословима у оружаним снагама су ангазоване жене? (Отворено питање.)
- У којим организационим јединицама (формацијама) су распоређене жене? (Отворено питање.)
- Који су се проблеми јавили у вези са ангажовањем жена у овим јединицама? (Полузатворено, понуђени одговори, уз рубрику: остало.)
- Како је руководство реаговало на те проблеме? (Полузатворено, уз рубрику: остало.)
- У којој мери су ти проблеми утицали на спремност, морал и кохезију унутар тих организационих јединица? (Полузатворено, уз рубрику: остало.)

6.8.3. Упутство за модератора трибине и округлог стола

- У уводном излагању образложите циљеве организовања консултација, шта се од учесника очекује и правила за учешће у дијалогу. Представите све чланове радне групе који учествују у догађају. Посебно је важно да нагласите:
 - да се расправа организује о „стварима” (материјалним и номотехничким решењима), а не о „људима” (предлагачу);
 - да расправа треба да се води у духу толеранције и међусобног уважавања;
 - да учесници треба да своје коментаре, сугестије и предлоге о нацрту, односно предлогу акта изнесу јасно (на које делове, односно чланове се односе примедбе) и концизно (без непотребних додатних објашњења и дигресија), чиме се омогућава конструктиван дијалог и осигурава да сви учесници који то желе добију реч.
- Нагласите да је улога модератора у односу на предмет јавне расправе неутрална: његова улога није да оцењује и вреднује изнете предлоге и коментаре већ да олакша и усмерава дискусију и омогући да сви учесници искажу своје мишљење.
- Организујте расправу као структурирану расправу, тако да она логички следи структуру нацрта, односно предлога акта: дозволите учесницима да прво изнесу генералне ставове према тексту нацрта, односно предлога акта, као и члановима радне групе да одговоре на те коментаре (али водите рачуна да та расправа не траје предуго).
- Након расправе у начелу отворите расправу о поглављима нацрта, односно предлога акта – водите рачуна да чланови радне групе имају прилику да одговоре на све примедбе и сугестије у вези са сваким конкретним поглављем.
- Уколико се води записник са расправе (што је правило) или ако се догађај снима, нужно је да и те информације нагласите у уводном излагању.
- Створите конструктивну атмосферу и управљајте конфликтним расправама на конструктиван начин: не дозволите да једно или више лица има доминантну улогу на догађају и да своје ставове намеће другим учесницима догађаја.
- Пре него што се заврши расправа, сумирајте утиске и обавестите учеснике о следећим корацима у спровођењу јавне расправе.

6.8.4. Упутство за модератора панела

- У уводном излагању образложите циљеве организовања панел-дискусије, начин рада, као и шта се од учесника очекује (ангажман не само на овом састанку већ и убудуће).
- Нагласите да у панел-дискусији нема правих и погрешних одговора, већ само различитих ставова.
- Нагласите да је улога модератора у односу на предмет расправе неутрална: његова улога није да оцењује и вреднује изнете ставове већ да олакша и усмерава дискусију.
- Не устручавајте се да прекинете учесника који дуго говори и који користи панел као прилику за самопромоцију, будите љубазни и позитивни када га прекидате тако што ћете се надовезати на оно што је рекао и питати другог учесника шта мисли о томе. Такође, будите слободни да замолите учесника да детаљније образложи оно што је рекао уколико сматрате да је излагање (или део излагања) било нејасно или недоречено или да је пак било интересантно и да завређује да се додатно разради.
- Уколико се о панел-дискусији води записник (што је правило) или ако се састанак снима, нужно је да и те информације нагласите у уводном излагању. Тражите сагласност од учесника панела да у записнику користите њихове личне податке (име и презиме).
- Створите колегијалну и пријатељску атмосферу, у којој се учесници ословљавају именом.
- На крају састанка омогућите учесницима да изнесу своје виђење састанка (да ли је био успешан, да ли имају евентуалних логистичких, техничких или супстанцијалних примедба или предлога итд.).
- Припремите извештај са панел-дискусије користећи записник, сопствене белешке и снимљени материјал. Водите рачуна да извештај садржи преглед свих релевантних ставова према питањима која су била предмет дискусије – и да учесници панела имају могућности да у разумном року доставе коментаре на нацрт извештаја, пре него што он буде објављен.

6.9. Анекс 9 – Прикупљање коментара

6.9.1. Предлог образаца за достављање писаних коментара о нацрту/предлогу прописа и предлогу документа јавне политике

Предлог обрасца који следи представља алат за систематизацију и униформно прикупљање коментара који умногоме олакшавају њихову даљу обраду. Треба имати у виду да ћете тај образац, као и друге предложене обрасце, можда морати прилагодити у појединим случајевима. Можда ћете морати променити његову структуру или додати поља за информације које су вам потребне. Саветујемо да пре свега сагледате своје потребе за информацијама пре него што се одлучите да користите овај или било који други предложени образац.

ОБРАЗАЦ ФОРМУЛАРА ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ПИСАНИХ КОМЕНТАРА О НАЦРТУ ПРОПИСА

Попуњен формулар потребно је послати на имејл: (уписати имејл предлагача).

У субјекту имејла потребно је да наведете тачан назив нацрта/предлога прописа

Име и презиме:	
Организација/институција и седиште:	
Имејл адреса	

1. НАЧЕЛНИ КОМЕНТАРИ И ПРЕДЛОЗИ

--

2. КОМЕНТАРИ И ПРЕДЛОЗИ ЗА ПОЈЕДИНЕ ЧЛАНОВЕ:

Број члана	
Предлог за измену и/или допуну	
Образложење	

Број члана	
Предлог за измену и/или допуну	
Образложење	
Предлози за додатне чланове:	
Образложење предлога додатних чланова:	

За остале чланове/предлоге копирати табелу.

ОБРАЗАЦ ФОРМУЛАРА ЗА ДОСТАВЉАЊЕ ПИСАНИХ КОМЕНТАРА О ПРЕДЛОГУ ДОКУМЕНТА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Попуњен формулар потребно је послати на имејл:

У субјекту имејла потребно је да наведете тачан назив предлога документа јавне политике.

Датум:

Место:

ПРЕДЛАГАЧ:

Име и презиме	
Организација/институција	
Имејл адреса	

1. НАЧЕЛНЕ ПРИМЕДБЕ И ПРЕДЛОЗИ

--

2. ПРЕДЛОЗИ И ПРИМЕДБЕ У ПОЈЕДИНОСТИМА:

Назив и број поглавља	
Предлог за измену и/или допуну	
Образложење	

За остала поглавља/предлоге копирати табелу

6.10. Анекс 10 – Извештавање о спроведеним консултацијама

6.10.1. Предлог обрасца извештаја о спроведеним консултацијама

Следећа табела даје једноставан и логичан преглед кључних елемената консултација који су неопходни за извештавање. Сврха табеле је да да преглед спроведених консултација доносиоцима одлука, као и да омогући структуриран приступ праћењу спровођења консултација. Табела се такође може лако прилагодити специфичним потребама и аспектима спровођења консултација.

Назив документа јавне политике или прописа у припреми:	
Предлагач:	
Период спровођења консултација:	
Циљеви спровођења консултација:	
Методи спровођења консултација: Достављање писаних коментара (навести рок):	
Други методи спровођења консултација (навести методе, време и место одржавања):	
Циљне групе и друге заинтересоване стране које су учествовале у консултацијама (навести за сваки метод консултација посебно):	
Да ли је спровођење консултација створило додатне буџетске трошкове (ако јесте, образложити):	
Информације о достављеним коментарима (навести колико је коментара примљено, колико је прихваћено, а колико није):	
АНАЛИЗА ПРИМЉЕНИХ КОМЕНТАРА:	
РЕЗУЛТАТИ ДРУГИХ МЕТОДА КОНСУЛТАЦИЈА (навести за сваки метод консултација посебно):	

6.10.2. Предлог обрасца извештаја о спроведеној јавној расправи

Следећи образац је поједностављен структурирани образац који се може користити за извештавање о спроведеној јавној расправи. Образац може даље бити измењен у складу са специфичним потребама. Важно је да доносиоци одлука имају јасан увид у то о чему се дискутовало и кључне налазе анализе пристиглих коментара/предлога како би имали могућност да донесу одлуке на основу чињеница.

Назив нацрта/предлога акта:	
Надлежни предлагач:	
Период спровођења јавне расправе:	
Методи спровођења: Достављање писаних коментара (навести рок):	
Други методи спровођења јавне расправе (навести методе, време и место одржавања):	
Да ли је у потпуности спроведен програм јавне расправе (ако није, навести разлоге):	
Да ли је осигурано учешће свих идентификованих циљних група у јавној расправи (навести које су циљне групе учествовале у јавној расправи, а које нису):	
Које су друге заинтересоване стране учествовале у јавној расправи (уколико је могуће идентификовати их):	
Да ли је спровођење јавне расправе изазвало додатне буџетске трошкове (ако јесте, навести разлоге):	
Информације о достављеним коментарима, предлозима и сугестијама (Навести колико је коментара примљено, колико је прихваћено, а колико није):	
АНАЛИЗА ПРИМЉЕНИХ КОМЕНТАРА (преглед кључних питања и став надлежног предлагача о тим питањима):	

6.10.3. Пример садржине извештаја о спроведеним консултацијама током спровођења анализе ефеката

Следи хипотетички пример извештаја о спроведеним консултацијама која је саставни део извештаја о спроведеној анализи ефеката спровођења планиране мере: измена Закона о забрани пушења и увођење потпуне забране пушења у угоститељским објектима.

1) Циљ консултација: Прикупљање података и ставова циљних група и других заинтересованих страна у вези са:

- a. економским ефектом планиране промене;
- b. друштвеним ефектом планиране промене (посебно утицај на младе и на лечене зависнике од пушења).

2) Кораци у спровођењу ex-ante анализе за коју се спроводе консултације: Анализа ефеката планиране промене.

3) Учесници консултација:

- Циљне групе: Удружења власника и власници угоститељских објеката, удружења произвођача дувана, удружења послодаваца у области veleпродаје и удружења послодаваца у области малопродаје, синдикати.
- Друге циљане заинтересоване стране: ученици средњих школа, удружења лечених зависника од пушења, лекарска комора, удружење педагога средњих школа.

Коришћени узорак: метод простог узорка.

4) Метод и обим спроведених консултација, место и време:

- Удружења угоститеља (прикупљање података о утицају предложене мере на приходе угоститеља, конкурентност и запослене, као и испитивање њихове спремности за алтернативна решења; састанак фокус групе одржан у Београду, 24. септембра 2019, уз учешће представника десет удружења угоститеља са седиштем у Београду, Новом Саду, Нишу, Суботици, Крагујевцу, Зрењанину и Кикинди).
- Удружења произвођача дувана (прикупљање података о утицају предложене мере на приходе, конкурентност и запослене, као и испитивање спремности за алтернативна решења; састанак фокус групе одржан у Београду 24. септембра 2019, учествовали представници седам привредних друштава произвођача дувана).
- Удружења послодаваца у области veleпродаје (прикупљање података о утицају предложене мере на приходе, конкурентност и запослене, као и испитивање спремности за алтернативна решења; састанак фокус групе одржан у Београду 26. септембра 2019. уз учешће представника пет привредних друштава veleпродајних ланаца).
- Удружења послодаваца у области малопродаје (прикупљање података о утицају предложене мере на приходе, конкурентност и запослене, испитивање њихове спремности за алтернативна решења; састанак фокус групе одржан у Београду 26. септембра 2019. уз учешће представника шест привредних друштава у области малопродаје).
- Синдикати (прикупљање података о утицају предложене мере на евентуална отпуштања, смањење плата, погоршање економског положаја радника због претпостављеног смањеног промета, као и испитивање спремности за алтернативна решења; састанак фокус групе одржан у Београду 2. октобра 2019, уз учешће представника пет репрезентативних и других синдикалних удружења).

Анкета (упитник):

За ученике средњих школа (прикупљање информација значајних за мерење друштвеног утицаја планиране промене на ту друштвену групу: у којој мери би предложена мера утицала на одлуку адолесцента да почне да пуши, да смањи или да остави пушење). Анкета је спроведена на узорку од 1.200 ученика средњих школа са седиштем у Београду, Новом Саду, Нишу, Суботици, и Крагујевцу, у периоду 16–30. септембар 2019. године.

За чланове удружења лечених зависника од пушења (прикупљање података о томе у којој мери се могућност пушења у угоститељском објекту сматра за узрок рецидива зависности од пушења). Анкета је спроведена на узорку од 500 чланова десет удружења лечених зависника од пушења са седиштем у Београду, Новом Саду, Суботици и Нишу, у периоду 16–30. септембра 2019. године

Округли сто:

Са представницима лекарске коморе (прикупљене додатне подате о броју оболелих од пушења, старосној структури, трошковима лечења, факторима зависности итд. упоређујемо са расположивим подацима из студија, истраживања и других извора). Округли сто је одржан у Новом Саду 3. октобра 2019. године, уз чешће 12 представника лекарских комора Београда, Србије и Војводине.

Са представницима удружења педагога средњих школа (прикупљене додатне податке о распрострањености пушења у средњим школама и његовим узроцима упоређујемо са расположивим подацима из студија, истраживања и других извора). Округли сто је одржан у Београду 8. октобра 2019. године, уз учешће 15 представника удружења педагога средњих школа са седиштем у Београду, Новом Саду, Нишу, Суботици, Крагујевцу, Зрењанину и Кикинди.

Јавни састанак:

Са власницима угоститељских објеката (прикупљање података о ефектима планиране промене, као и испитивање спремности и могућности да се прихвате евентуална алтернативна решења). Одржана су четири јавна састанка са власницима угоститељских објеката: У Београду (10. октобра 2019, 123 учесника), Новом Саду (14. октобра 2019, 87 учесника), Нишу (15. октобра 2019, 76 учесника) и Суботици (16. октобра 2019, 54 учесника).

5) Питања која су била предмет консултација и резултати консултација

На фокус групама прикупљани су подаци о економском утицају планиране мере. Већина представника циљних група учесника фокус група сматра да ће предложена мера на њих изразито негативно економски утицати:

- удружење угоститеља (осам од десет учесника);
- удружење произвођача дувана (седам од седам учесника);
- удружење послодаваца у области велепродаје (пет од пет учесника),
- удружење послодаваца у области малопродаје (шест од шест учесника);
- синдикати (четири од пет) учесника.

Сви учесници јавних састанака (угоститељи) који су одржани у сва четири града, а који су учествовали у дискусији сматрају да ће планирана мера на њих изразито негативно утицати.

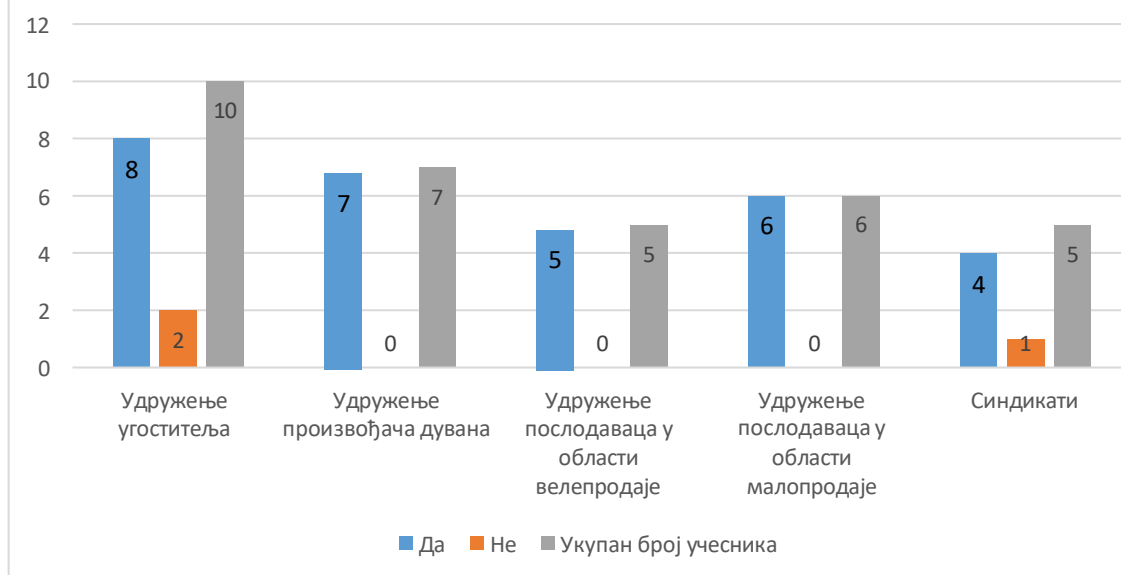
Економски утицај планиране мере



Поред тога, на састанцима фокус група тестирана је спремност на алтернативни начин регулисања планираних промена. У свим фокус групама постоји већинска спремност да се као алтернативно решење прихвати забрана пушења у затвореним објектима до 19.00 часова, уз већ постојећу обавезу да сваки угоститељски објект има издвојени део за пушаче:

- удружење угоститеља (осам од десет учесника);
- удружење произвођача дувана (седам од седам учесника);
- удружење послодаваца у области veleпродаје (пет од пет учесника),
- удружење послодаваца у области малопродаје (шест од шест учесника);
- синдикати (четири од пет учесника).

Спремност за алтернативно решење планираних промена



Извор верификације прикупљених података на састанцима фокус група: Резултати истраживања које је спроведено за потребе Министарства економије на репрезентативном

(стратификованом) узорку показују да увођење делимичне забране пушења није имало значајне економске ефекте на пословање горе наведених циљних група (уписати извор, односно назив документа и веб-страницу на којој се може приступити том документу). Поред тога, студија која је рађена за потребе Владе Турске на репрезентативном (стратификованом) узорку указује да је увођење потпуне забране пушења имало сразмерно мале негативне економске ефекте на те циљне групе (уписати извор, односно назив документа и веб-страницу на којој се може приступити том документу).

С другим заинтересованим странама тестиран је друштвени ефекат планираних промена. Резултати анкете са ученицима средњих школа показују да је значајан број испитаника почео да пуши када је почео да излази у кафиће и у друге угоститељске објекте (465 од 1.200 учесника анкете). Резултати анкете са бившим зависницима од пушења указују да већина сматра да могућност пушења у угоститељским објектима значајно повећава ризик од рецидивног понашања (432 од 500 испитаника).



Учесници округлог стола одржаног са представницима лекарских комора једнодушни су у оцини о вишеструко негативном утицају пушења на здравље, што је потврђено бројним референтним домаћим и страним студијама. Они сматрају да би увођење планиране мере имало позитиван друштвени ефекат, односно довело до смањења пушења. Поред тога, та мера би имала и значајан позитиван *економски* ефекат. Према подацима изнетим на округлом столу, трошкови лечења лица које је оболело од рака плућа или других облика болести који су примарно или у значајној мери изазвани прекомерним пушењем у просеку износе 70.000 евра. Учесници округлог стола одржаног са представницима удружења педагога средњих школа такође су били једнодушни у оцини да ће планирана мера имати несумњиво позитивне друштвене ефекте, односно смањити ризик ученика средњих школа од стицања навике пушења.

6) утицај резултата консултација на избор мера из документа јавне политике и прописа

Резултати спроведених консултација, укштени с другим изворима верификације, указују да нема поузданих показатеља да ће планирана мера имати изразито негативне или значајно негативне економске ефекте, а указују на несумњиво позитивне друштвене, али и економске ефекте планиране мере (мања буџетска издвајања за лечење од болести која су директно или индиректно повезана са пушењем).

6.10.4. Пример извештаја о спроведеним консултацијама

Следи детаљан пример како извештај о спроведеним консултацијама може да изгледа. Треба имати на уму да дужина и сложеност извештаја зависе од теме консултација, као и од изабраних метода консултације.

Пример извештаја о спроведеним консултацијама односи се на Смернице, које ЗПС **не предвиђа** као документ јавне политике. Међутим, пример извештаја садржи све оне елементе које извештај о спроведеним консултацијама у изради нацрта документа јавне политике или прописа треба да садржи. Текст извештаја о консултацијама незнатно је измењен за потребе овог приручника.



Република Србија
ВЛАДА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА САРАДЊУ СА ЦИВИЛНИМ ДРУШТВОМ
Београд, Булевар Михајла Пупина 2
022 Број: 119-01-18/2019-01
Датум: 27. јун 2019. године

ИЗВЕШТАЈ

о резултатима консултативног процеса у припреми

Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа

Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом (у даљем тексту: Канцеларија), уз техничку подршку пројекта ГИЗ „Подршка реформи јавне управе у Србији”, отпочела је процес припреме Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа (у даљем тексту: Смернице) октобра 2018. године.

У првој фази консултативног процеса коришћене су **фокус групе**, док су у завршној организовани **округли сто** и **прикупљање писаних коментара**, као методе консултација.

У наставку је дат појединачни приказ основних карактеристика и најзначајнијих резултата примењених метода консултација.

I Примењени метод консултација:
ФОКУС ГРУПЕ

Број фокус група: 1 – са представницима ОЦД.

Датум и место одржавања: 13. децембар 2018. године, Београд

Начин позивања учесника: циљано – позвано 12 релевантних учесника за фокус

групу

Број учесника обухваћен методом:

Девет представника ОЦД (Грађанске иницијативе, Комитет правника за људска права YUCOM, Партнери за демократске промене, Београдски центар за безбедносну политику, Траг фондација, БИРН, Београдска отворена школа, Центар за европске политике и Европски покрет у Србији).

Сврха фокус група:

Разматрање Прве радне верзије Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа

Резултати одржавања фокус група:

На фокус групама учесницима је презентована Прва радна верзија Смерница, након чега се дискутовало о припремљеном тексту, али и о искуствима у укључивању организација цивилног друштва у радне групе и друга радна тела, као материји коју настоје да регулишу Смернице.

Имајући у виду да се првобитна верзија документа односила на целокупан састав радних група, укључујући и представнике органа државне управе и друге актере који не долазе из реда цивилног друштва, након одржаних фокус група и консултација са Републичким секретаријатом за законодавство, даљи рад на Смерницама усмерен је искључиво на укључивање ОЦД у та тела, полазећи пре свега од делокруга Канцеларије утврђеног Уредбом о Канцеларији за сарадњу са цивилним друштвом („Службени гласник РС”, број 26/10).

Ставови и коментари изнети на фокус групама указали су на оправданост да се предметна материја систематизује. Подржана је досадашња пракса Канцеларије у избору представника ОЦД у радне групе и друга радна тела и истакнута важност јасног и прецизног дефинисања критеријума селекције.

Као резултат примене овог метода консултација, али и упоредне анализе механизма укључивања ОЦД у та тела у региону, као кључна дилема постављено је питање треба ли члан радне групе који је изабран на предлог ОЦД да буде везан/зависан/ од свог предлагача. Отуда је, поред осталог, у наставку процеса припреме Смерница било потребно утврдити да ли изабрани члан радне групе треба да буде члан ОЦД која га је предложила, да заступа њене ставове и ставове сектора и тиме буде везан инструкцијама за свог предлагача или треба буде независан од предлагача, како у погледу чланства, тако и у погледу свог деловања у радној групи.

II Примењени метод консултација:

ОКРУГЛИ СТО

Број округлих столова: 1

Датум и место одржавања: 23. април 2019. године, Београд, Палата Србија, сала 233.

Начин позивања учесника: јавни позив на интернет презентацији Канцеларије, мејлинг листа и друштвене мреже Канцеларије

Број учесника обухваћен методом: 20 представника ОЦД

Учесници:

Представници следећих ОЦД: Грађанске иницијативе, Комитет правника за људска права YUCOM, Београдски центар за безбедносну политику, Траг фондација, Београдска отворена школа, Центар за европске политике, Наша кућа, Еколошки покрет ЕКО САН,

Европски покрет у Србији, *Praxis*, Тимочки омладински центар, Мрежа за политике према дрогама, Удружење БИОГЕН, Помоћ породици, Национално инвалидско удружење „ILCO” Србије, Велесова визија, Змај у зеленим чарапама.

Сврха округлог стола:

Разматрање и унапређење радног текста Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа

Резултати округлог стола:

На основу налаза са одржаног састанка фокус групе, Канцеларија је припремила измењену радну верзију Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа, који је презентован учесницима округлог стола.

Међу питањима о којима се посебно дискутовало издвојила су се следећа:

1) Питање да ли је потребно бирати представника ОЦД који остаје везан за организацију која га је предложила и који заступа њене ставове или независног експерта кога предлаже ОЦД;

2) Питање могућности самоорганизовања цивилног сектора и бирања члана радне групе гласањем самих ОЦД;

3) Питање предлагања кандидата од стране више организација или кластера;

4) Питање учешћа мањих организација и оних које су међу јединицама у својој области;

5) Потреба и начин да се даље прати статус и учешће ОЦД у радним групама након фазе избора чланова;

6) Питање регионалне заступљености организација; пропорционалности броја чланова из ОЦД у односу на величину радне групе итд.

Кључни коментари, предлози и сугестије са округлог стола, њихов статус и образложење дати су под називом *Табеларни приказ – Извештај о консултацијама за Смернице за укључивање ОЦД у радне групе*, који је објављен заједно са овим извештајем и саставни је његов део.

Информација о одржаном округлом столу доступна је на интернет презентацији Канцеларије.

III Примењени метод консултација:

ПРИКУПЉАЊЕ ПИСАНИХ КОМЕНТАРА

Период прикупљања коментара:

16. април – 13. мај 2019. године

Начин позивања учесника:

Јавни позив на интернет презентацији Канцеларије, мејлинг листа и друштвене мреже Канцеларије

Начин прикупљања коментара:

Електронским путем, достављањем коментара на адресу xyz@civilnodrustvo.gov.rs

Број и назив подносилаца коментара:

8 – Београдска отворена школа, Грађанске иницијативе, „Змај у зеленим чарапама”, „Кап по кап – живот”, Центар локалне демократије, Центар за европске политике...

Статистика поднетих коментара:

Укупно поднето: 58

Усвојено: 11

Делимично усвојено: 3

Није усвојено: 22

Евидентирано: 10

Коментари и питања општег типа: 12

Сврха прикупљања коментара:

Разматрање и унапређење Предлога смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа

Резултати прикупљања коментара:

Кључни резултат примене методе прикупљања коментара, заједно са одржаним округлим столом јесте разрешење кључне дилеме у припреми Предлога смерница која је постављена пред учеснике јавних консултација – већина учесника консултација изјаснила се да члан радне групе који се бира на предлог ОЦД треба да буде истовремено и члан организације која га предлаже, уместо друге опције која је понуђена, а подразумевала је да његов статус и деловање не зависе од његовог предлагача. Такође, већина учесника консултација определила се за понуђену Варијанту 1. критеријума који се вреднују у процесу избора ОЦД у радне групе и друга радна тела, што је била друга кључна дилема изнета на консултације.

Оба изражена већинска става учесника консултација уграђена су у коначни текст Предлога смерница.

Поред наведеног, на основу прикупљених коментара Предлог смерница унапређен је кроз редефинисање појединих начела именована ОЦД у радне групе (види: Партнерство, Транспарентност и јавност, Равномерна регионална заступљеност и Забрана сукоба интереса), прецизирање рокова за разматрање пријава поднетих на јавни позив, разматрање евентуалних приговора и доношења коначне одлуке, као и критеријума за кандидовање члана радне групе садржаних у Прилогу 2.

Сви коментари, предлози и сугестије који су прикупљени, њихов статус и образложење дати су под називом *Табеларни приказ – Извештај о консултацијама за Смернице за укључивање ОЦД у радне групе*, који је објављен заједно са овим извештајем и саставни је његов део. Критеријуми су разврстани према њиховом подносиоцу.

6.10.5. Примери извештаја о спроведеној јавној расправи о нацрту закона

Пример 1.

Овај извештај је пример доброг организовања уводног дела и сумирања јавне расправе. Међутим, ради прегледности, савет је да се уводни део одвоји од коментара. Поред тога, могуће је коментаре који се наводе у извештају поделити на поглавља закона на које се односе, као и невести конкретне чланове на које реферишу.



Република Србија
МИНИСТАРСТВО
ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Број: *****

Датум: дан. 2026. године

Немањина 22-26 Београд

На основу члана 41. став 10. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14, 8/19 - др. уредба и 106/25), Министарство заштите животне средине објављује

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ О НАЦРТУ ЗАКОНА О УПРАВЉАЊУ ОТПАДОМ

На седници Владе одржаној 22. октобра 2025. године, усвојен је Закључак 05 Број: 011-11496/2025 са Програмом јавне расправе о Нацрту закона о управљању отпадом, којим се спроводи јавна расправа о Нацрту закона о управљању отпадом (у даљем тексту: Нацрт закона), као и одређује Програм јавне о Нацрту закона сагласно ком је Министарство заштите животне средине спровело јавну расправу.

Јавна расправа о Нацрту закона, спроведена је у периоду од 23. октобра 2025. године до 12. новембра 2025. године.

Програм јавне расправе о Нацрту закона са прилозима утврђеним Пословником Владе, објављен је на интернет страници Министарства заштите животне средине www.ekologija.gov.rs, као и на порталу „еКонсултације”. Јавним позивом за учешће у јавној расправи о Нацрту закона, Министарство заштите животне средине је позвало заинтересоване грађане, као и стручну јавност да се упознају са текстом Нацрта закона и да дају своје коментаре, сугестије и предлоге, те да исте доставе Министарству заштите животне средине на Обрасцу за коментаре у форми табеле, путем електронске поште на e-mail адресе: ime.prezime@eko.gov.rs и ime.prezime@eko.gov.rs или писаним путем на адресу: Министарство заштите животне средине - Сектор за управљање отпадом, отпадним водама и успостављање циркуларне економије, Омладинских бригада 1, 11070 Нови Београд, са назнаком: „Јавна расправа - Нацрт закона о управљању отпадом”, као и путем портала „еКонсултације”.

Према Програму јавне расправе о Нацрту закона о управљању отпадом учесници у јавној расправи су представници државних органа и организација, привредних субјеката, пословних удружења, стручне јавности, међународних организација, организација цивилног друштва и друга заинтересована лица у области заштите животне средине.

Чланом 41. став 6. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 -

пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 - др. уредба) прописано је да, рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара у писаном или електронском облику износи најмање 15 дана од дана објављивања јавног позива. Истим чланом. ставом 7. наведеног Пословника, прописано је да јавна расправа траје најмање 20 дана.

Министарство заштите животне средине је дана 31. октобра 2025. године, у периоду од 10 до 14 часова, у Београду, у просторијама UN House, Булевар Зорана Ђинђића 64, 11070 Нови Београд, у хибридном формату, представило Нацрт закона у виду презентације и расправе. Због ограниченог броја места, физичко присуство је било ограничено капацитетом објекта и из наведеног разлога, као и због већег географског обухвата осталим заинтересованим странама, било је омогућено учешће путем MS Teams линка.

Представљању Нацрта закона у виду презентације, присуствовали су представници Министарства заштите животне средине, Агенције за заштиту животне средине, Покрајинског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине Аутономне покрајине Војводине, Привредне коморе Србије, представници јавних предузећа, научне јавности, привредни субјекти, међународних организација, организације цивилног друштва и др. Након презентације, присутни су позвани да изнесу своје примедбе, сугестије и предлоге на текст Нацрта закона, односно да дају сугестије и предлоге за боље унапређење одређених делова Нацрта закона.

Све сугестије, предлози и коментари који су достављени Министарству до 12. новембра 2025. године, када је јавна расправа завршена, у форми која се налазила на званичној интернет страници Министарства ЈАВНИ ПОЗИВ ЗА УЧЕШЋЕ У ЈАВНОЈ РАСПРАВИ О НАЦРТУ ЗАКОНА О УПРАВЉАЊУ ОТПАДОМ | Министарство заштите животне средине (ekologija.gov.rs) узети су у разматрање. Добијене примедбе, предлози и сугестије су размотрене и сагледана је могућност њиховог интегрисања у текст Нацрта Закона.

Име и презиме, односно назив организације и институције :	Име и презиме
Контакт телефон:	*****
Е-пошта:	*****
Датум:	28-10-2025.године

Редни број	Примедба-коментар	Предлаже се концепт	Одговор
1.	чл.49	<p>Отпадне гуме, у смислу овог закона, јесу гуме које након завршетка животног циклуса постају отпад, а обухватају:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. гуме од моторних возила (путничких аутомобила, аутобуса, камиона, моторцикала и сл.), 2. гуме од пољопривредних машина, трактора, прикључних и вучених машина, 3. гуме од грађевинских и индустријских машина, 4. гуме од приколица и специјалних возила, 5. гуме за бицикле и друга 	<p>Не прихвата се.</p> <p>Да би се избегло оптерећивање текста Закона, остаће у подзаконском акту.</p>

		<p>немоторна превозна средства,</p> <p>6. гуме које се користе у авио и железничком саобраћају,</p> <p>7. друге врсте гума које се користе у индустрији, домаћинствима и спорту (нпр. индустријске пнеуматике, гуме за виљушкаре, картинг и спортска возила, гумене гусенице, мембране, гумене траке и слично),</p> <p>8. гумене чизме и друга обућа чији је основни материјал гума,</p> <p>9. друге производе, предмете и материјале који у свом саставу садрже гуму у значајном проценту, а који након престанка употребе постају отпад (нпр. гумене подлоге, заптивке, црева, изолациони материјали, гумени делови уређаја и машина, спортске и дечије опреме и сл.), као и рециклате настале прерадом отпадних гума и других гумених производа.</p> <p>Лице које врши сакупљање, транспорт, третман или одлагање отпадних гума, производа који у свом саставу садрже гуму, као и</p>
--	--	---

		<p>рециклата, мора имати важећу дозволу надлежног органа, водити и чувати евиденцију о количинама сакупљених, транспортованих, третираних и поново употребљених материјала, и о томе достављати податке Агенцији за заштиту животне средине.</p>	
--	--	---	--

Пример 2. (сумирање примљених коментара)

Пример је преузет са <https://www.gov.me/clanak/202221--izvjestaj-sa-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-volontiranju> и прилагођен потребама овог приручника. Јавну расправу о Нацрту закона о волонтирању спровело је Министарство рада и социјалног старања Владе Црне Горе.

ИЗВЕШТАЈ СА ЈАВНЕ РАСПРАВЕ О НАЦРТУ ЗАКОНА О ВОЛОНТИРАЊУ

СУМАРНИ КОМЕНТАРИ НА КЉУЧНА ПИТАЊА КОЈА СУ БИЛА ПРЕДМЕТ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ

I. Основне одредбе.

Основни принципи волонтирања. Нису прихваћени коментари да се овим законом ближе дефинишу основни принципи волонтирања (члан 1) који се тичу забране дискриминације волонтера, забране искоришћавања волонтера, заштите лица млађих од 15 година и старијих малолетних лица и инклузивно волонтирање, из следећих разлога: 1) универзално препознати основни принципи волонтирања: *добровољност, партиципативност, солидарност и инклузивност* произлазе из саме дефиниције волонтирања (члан 3), односно вредности које се промовишу волонтирањем; 2) забрана дискриминације волонтера *није* диспозитивни принцип, тј. начело већ императивна обавеза. У том смислу, Закон о забрани дискриминације дефинише шта се сматра дискриминацијом и прописује прекршајне санкције у случају дискриминације; ове се санкције примењују и на организатора волонтирања и одговорно лице у организатору волонтирања (члан 34, 34а-ц у вези са чланом 2. Закона о забрани дискриминације). Када је реч о забрани искоришћавања волонтера, нејасно је шта се тачно сматра под искоришћавањем, а да се не ради о искоришћавању које представља биће посебног кривичног дела. У сваком случају, нацрт Закона дефинише да је волонтирање добровољно, што значи да волонтер у сваком тренутку може прекинути волонтирање (члан 3. став 1). Додатно, нацрт Закона прописује посебан режим заштите, под претњом прекршајних санкција за лица која су препозната као посебно рањиве категорије корисника волонтирања (члан 6. у вези са чланом 23). Осим тога, Нацрт закона не представља правну препреку да волонтерска организација или мреже волонтерских организација својим актима унутрашње организације ближе дефинишу начела волонтирања на којима ће деловати и које ће у свом раду промовисати.

Начин обављања волонтирања за лице млађа од 15 година. Није прихваћена сугестија да се овим законом ближе уреди на који начин лице млађе од 15 година може бити укључено у волонтерске активности, као и да ли је за активности волонтера млађег од 15 година неопходна сагласност родитеља – старатеља / законског заступника. Наиме, као што

се наводи у члану 5. став 3. Нацрта закона, волонтирање лица млађег од 15 година уређено је прописима о образовању – укључујући и да ли је и када за волонтирање ове категорије лица потребна сагласност родитеља, те стога не може бити предмет регулације овог закона. Стога је упутније да *информације* о условима за волонтирање ових лица буду саставни део Приручника о примени Закона, чију израду предвиђа Акциони план *Стратегије унапређења подстицајног окружења за деловање невладиних организација 2018-2020.* (мера 4.5.)

Лице које може бити волонтер. Прихвата се коментар на члан 6. став 1. алинеја 1, којим се сугерише да се скрати рок у којем лице којем траје безбедносна мера обавезног психијатријског лечења, обавезног лечења од зависности или обавезног психо-социјалног третмана не може бити волонтер, ако су корисници волонтирања посебно осетљиве категорије лица из става 1. овог члана. Овај рок је скраћен на годину дана, уместо три године (члан 6. став 1. алинеја 1).

Организатор волонтирања. Прихваћен је коментар којим се сугерише да се ближе прецизирају услови под којима синдикалне организације, удружења послодаваца и политичке партије могу бити организатори волонтирања (члан 7). Нису прихваћени коментари којим се сугерише да орган државне управе и јединице локалне самоуправе не може бити организатор волонтирања (члан 7). У образложењу овог коментара наводи се да је отварање простора за органе државне управе и јединице локалне самоуправе да буду организатори волонтирања проблематично зато што се *јасно не могу идентификовати области* у којима би били потребни волонтери, а што би отворило простор за злоупотребе, нарочито у области где би волонтирање било замена за неке друге облике ангажмана тих лица. С друге стране, сугерише се да ови органи могу бити корисници волонтирања у организацији других законом препознатих организатора волонтирања. Ови коментари нису прихваћени из следећих разлога: 1) аргументи да се код ових организатора волонтирања не могу јасно идентификовати области у којима би били потребни волонтери није заснована на чињеницама. Наиме, по природи ствари, ови организатори волонтирања могу ангажовати волонтере у *областима из њихове законом утврђене надлежности*; 2) забрана противправног радног ангажовања лица, независно од тога да ли се воде као „волонтери”, или на неки других начин, предмет је прекршајних санкција које су прописане Законом о раду; ова забрана примењује се на све послодавце (привредна друштва, предузетници, невладине организације, органи државне управе, органи локалне самоуправе). С обзиром да се органи државне управе и локалне самоуправе налазе под појачаним укупним надзором у односу на невладине организације и друга приватно-правна лица – организаторе волонтирања (буџетска контрола, контрола запошљавања итд.), вероватноћа злоупотребе института волонтирања од стране ових органа препозната је као мала и стога не може бити оправдање за рестриктивни приступ у дефинисању организатора волонтирања. Имајући у виду претходно, рестриктивни приступ у дефинисању организатора волонтирања неоправдано би сузио простор за развој волонтирања у Црној Гори и реализацију активности којима треба волонтерска подршка. На пример, многи градови и општине у Црној Гори организују туристичке, спортске и друге манифестације које често имају и регионални или међународни значај и захтевају значајно ангажовање волонтера. Уколико би биле усвојене сугестије за измену члана 7, градови и општине не би могли да директно ангажују волонтере за реализацију ових активности, осим преко других организатора волонтирања дефинисаних у члану 7. Нацрта закона. Овим би се само повећали трансакциони трошкови и ризици организовања ових манифестација (укључујући и ризик да се не може наћи погодан организатор волонтирања који би сарађивао са органом локалне самоуправе у реализацији манифестације, да организатор волонтирања користи своју преговарачку позицију да би од органа локалне самоуправе исходовао финансијску или другу корист итд.), без препознате користи. Из претходно наведених разлога, *добра је регионална пракса* и да органи државне управе и локалне самоуправе буду препознати као организатори волонтирања (члн 4. став 4. србијанског Закона о волонтирању; члан 7. став 4. хрватског Закона о волонтерству).

Подстицајне мере. Нису прихваћени коментари да се овим законом ближе дефинише додатна финансијска подршка волонтирању (члан 10.). Наиме, члан 14(1). Закона о порезу

на добит правних лица прописује да се признају издаци правног лица пореског обвезника за давања у областима од јавног интереса, укључујући и *волонтеризам*, највише до 3,5% *укупног прихода*. Анализа финансијских извештаја правних лица за 2015. годину указује да укупан потенцијал за давања у области од јавног интереса који се признају као расход, укључујући и давања за подршку волонтеризму, износи 195,6 милиона евра.²⁸ Ово недвосмислено упућује на закључак да укупни потенцијал корпоративне филантропије за подршку волонтерству (и другим областима од јавног интереса) далеко надилази капацитете волонтерских организација за коришћење ове подршке. Акциони план *Стратегије унапређења подстицајног окружења за деловање невладиних организација 2018–2020.* предвиђа измене члана 24. Закона о порезу на доходак физичких лица како би се одредбе овог закона, у погледу области од јавног интереса, усагласиле са одредбама Закона о порезу на добит правног лица (мера 3.6.; носилац мере: Министарство финансија, временски рок: први квартал 2019). Дакле порески прописи у Црној Гори *већ обезбеђују* подстицајно окружење за давања правних лица – а ускоро и физичких лица – за подршку волонтирању. Додатно, члан 32. Закона о невладиним организацијама уређује буџетску подршку невладиним организацијама у областима од јавног интереса, укључујући и волонтерство, у износу од *најмање 0,3% текућег годишњег буџета*. У том смислу, Акциони план *Стратегије унапређења подстицајног окружења за деловање невладиних организација 2018–2020.* предвиђа финансијску подршку развоју волонтерских центара и сервиса кроз редовну буџетску подршку по основу конкурса (мера 4.5.). Имајући у виду претходно наведено, бројне приоритете Владе и ограничена буџетска средства, нема оправдања да се овим законом ближе дефинише додатна финансијска подршка волонтерству.

II. Права и обавезе волонтера и организатора волонтирања.

Рок за издавање потврде о волонтирању. Прихваћени су коментари у погледу прописаног рока за издавање потврде о волонтирању, који би нарочито могао бити проблем у случају волонтирања већег броја лица, када је организатор волонтирања мала, локална НВО. Измене члана 14. остављају могућност да се стране договоре о дужем року за издавање ове потврде.

III. Уговор о волонтирању, потврда и евиденција о волонтирању.

Уговор о волонтирању. Прихваћени су коментари да је Законом нужно прецизирати да се уговор може, али не мора закључити ако волонтирање траје краће од периода прописаног овим законом (члан 17. став 2). Сагласно дискусији са јавне расправе одржане у Подгорици, повећан је максимални недељни број сати волонтирања, када се може, али не мора закључити уговор о волонтирању са 10 на 25. Ово је од посебног значаја за мале локалне волонтерске организације које не могу себи приуштити трошкове које узрокује закључивање уговора о волонтирању. Делимично је прихваћен коментар да се као обавезна садржина уговора дефинише и број сати дневног или недељног волонтирања (члан 18). Наиме, није прихваћена сугестија да ово питање буде обавезна садржина уговора с обзиром да није увек могуће, нити је нужно да се ово питање унапред уреди. С друге стране, препознајући да се ради о важном питању, у Закону се сада *explicite* наводи да се ради о питању које се може (али не мора) уредити уговором.

Опорезивања трошкова насталих у вези са волонтирањем. Није прихваћен коментар да Закон прецизира на који начин се опорезују други уговорени трошкови нужни за реализацију волонтерских активности који месечно не прелазе 10% просечне нето зараде, према последњем званичном податку органа задуженог за послове статистике (члан 18). Питање опорезивања ових трошкова може бити предмет само пореских закона, а не овог закона.

Обавеза доставе евиденције о волонтирању. Није прихваћен коментар да се овим законом појасни да ли је организатор волонтирања дужан да своју евиденцију о волонтирању достави надлежној институцији (члан 20). Из одредаба Закона јасно је да таква обавеза не

²⁸ Стратегија унапређења подстицајног оквира за дјеловање невладиних организација 2018–2020, стр. 16.

постоји – нити је достава евиденције ресорним институцијама прописана као основ за изрицање прекршајних санкција из члана 23. Нацрта закона.

IV. Казнене одредбе.

Распон прекршајних казни. Није прихваћен коментар да се повећа распон прекршајних казни (члан 23) с обзиром да је прописани распон казни у сагласности са начелом пропорционалности (висина прописане казне у односу на природу и тежину прекршаја).

Предлози за проширење предмета регулисања Нацрта закона.

Волонтерски сервиси. Нацрт закона не дефинише ближе волонтерске сервисе, њихово оснивање, деловање, организацију итд. С обзиром да се овим законом не уређује посебан режим подршке волонтерским сервисима, није било оправдања да се ово питање посебно уреди. Ово посебно имајући у виду ограничења државе у регулисању волонтерских сервиса чији су оснивачи удружења, а што је у пракси најчешћи случај. Наиме, треба имати у виду да су удружења заштићена чланом 11. Европске конвенције (гарантовање слободе удруживања), те да је у погледу регулисања слободе удруживања основна обавеза државе негативна: обавеза да се не меша у остваривање слободе удруживања. Дакако, овај закон не представља правну препреку да се у будућности ближе уреди деловање волонтерских сервиса уколико за тим буде било потребе. На пример у будућности се може јавити потреба да се прописима у области социјалне заштите ближе уреди питање волонтерских сервиса који пружају услуге социјалне заштите – али то не може бити предмет регулисања овог закона.

Награда за волонтирање. Нацртом закона се ближе не уређује питање доделе награде за волонтирање, али овај закон не представља правну препреку да се та награда установи – то је могуће урадити одлуком Владе, ресорног министарства, органа локалне самоуправе итд. Генерално, питање награда пре је предмет регулисања појединачних него општих правних аката.

Права црногорског волонтера у иностранству. Није прихваћена сугестија да се овим законом ближе уреде права црногорског волонтера у иностранству, као што је то урађено са (тренутно важећим) Законом о волонтерском раду. Два су разлога за овај приступ: 1) принцип територијалног важења закона, сходно којем се одредбе овог закона не могу примењивати на територији друге државе; 2) начело добровољности волонтирања – свако лице самостално одлучује да ли ће и под којим условима волонтирати у иностранству.

6.11. Анекс 11 - Знања, вештине и способности за спровођење консултација

Овим анексом представљамо вештине, знања и способности које би државни службеници и запослени у јавној управи требало да развијају у циљу успешног спровођења консултација без подршке екстерних експерата.

Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника („Службени гласник РС”, број 9/2022-49), једнако применљива и на оне који нису службеници државне управе, представља добру полазну основу за идентификацију и развој знања, вештина и способности службеника који воде, односно модерирају неки од метода консултација.

Међу понашајним и општим или посебним функционалним компетенцијама, неке од најважнијих укључују:

- **Управљање информацијама.** Показатељи којима се испољавају ове компетенције, између осталог укључују:
 - (1) благовремено прикупља и користи релевантне информације из више различитих извора,
 - (2) правилно разуме и објективно сагледава информације,
 - (3) успешно организује информације, базе података и друге документе,
 - (4) исправно анализира и повезује податке, увиђа логичке односе међу њима,
 - (5) брине о безбедности и поверљивости пословних информација,
 - (6) информације преноси на јасан и концизан начин;

За радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица и положаје ове компетенције обухватају и:

- (1) доприноси да праве информације буду на располагању запосленима у правом тренутку,
- (2) активно и благовремено тражи све потребне информације,
- (3) активно и благовремено даје све потребне информације сарадницима и странкама,
- (4) анализира и повезује информације из релевантних извора, правилно дефинише и закључује,
- (5) обезбеђује несметану размену информација у свим правцима/међу сарадницима,
- (6) доследан је у ажурирању и организовању информација и података,
- (7) нове информације укључује у планирање и доношење одлука.
- **Изградња и одржавање професионалних односа.** Показатељи којима државни службеник испољава ову компетенцију укључују:
 - (1) отворен је и љубазан у комуникацији са другима,
 - (2) активно и пажљиво слуша друге,
 - (3) показује разумевање за туђу позицију и мишљење,
 - (4) поштује и уважава друге,
 - (5) укључује друге у дискусију, прихвата и развија идеје других,
 - (6) ефикасно ради у тиму,
 - (7) спремно пружа помоћ и подршку другима,
 - (8) гради квалитетне односе и успешно отклања баријере у комуникацији,
 - (9) сарађује са другима и подстиче тимску сарадњу;

За радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица и положаје:

- (1) приступачан је, љубазан и отворен у комуникацији,
- (2) поштује различитости и уважава друге,
- (3) јасно и смирено саопштава „лаке” и „тешке” садржаје другима,
- (4) вешт је у преговарању,
- (5) дипломатичан је и тактичан у опхођењу са другима,
- (6) ефикасно управља конфликтима,
- (7) тим гради на бази узајамног поверења и подршке, подстиче отворени дијалог,
- (8) одлучан, залаже се за себе и своје идеје на конструктиван и социјално прихватљив начин, уз уважавање других,
- (9) гради мрежу професионалних односа са колегама и другим сарадницима.

Међу релевантним општим функционалним компетенцијама, издвајамо дигиталну писменост и пословну комуникацију.

Дигитална писменост се, између осталих, испољава и следећим индикаторима:

- 1) основе коришћења рачунара - коришћење уређаја, креирање и управљање фајловима, мреже и сигурносни аспекти;
- 2) основе коришћења интернета - веб претраживање, ефикасно проналажење информација, онлајн комуникација и е-маил поруке;
- 3) обрада текста - креирање, форматирање и завршна обрада текстуалних докумената;
- 4) табеларне калкулације - креирање, форматирање, измене и коришћење радних листова, стандардних формула, функција и креирање графикона.

Пословна комуникација односи се на поседовање знања и вештина неопходних за ефикасну усмену и писану пословну комуникацију, и то:

- вербална и невербална комуникација;
- правопис и граматика српског језика;
- писана пословна комуникација;
- усмена пословна комуникација;
- телефонска и електронска комуникација.

Међу посебним функционалним компетенцијама, иако су оне поменуте у појединим областима рада, за ефикасно спровођење консултација посебно су важне основне основе **вештине комуникације и конструктивног решавања конфликта, ако и знања и вештине из области односа са јавношћу**, укључујући и:

- 1) управљање односима с јавношћу;
- 2) односе с медијима;
- 3) методологију и алате за прикупљање и анализу података;
- 4) медијску писменост;
- 5) интегрисане маркетинг комуникације;
- 6) менаџмент догађаја;
- 7) кризни менаџмент;
- 8) заштиту података о личности.

Као једну од посебно важних вештина издвојили бисмо **асертивност** која подразумева изражавање мисли, осећања и верења на директан, искрен (поштен) и социјално адекватан

начин уз уважавање других²⁹. Са друге стране, модератор, односно водитељ консултација мора да поседује и уздржаност од испољавања сопствених ставова када то може угрозити динамику рада у групи.

Једна од вештина која се сматра важном а процес консултације јесте и **активно слушање**. Бројни извори наводе неколико техника које могу помоћи у практиковању активног слушања: посветити пажњу ономе то се говори уместо размишљања у одговору паралелно; показати да слушате саговорника говором тела или понављањем дела реченица саговорника (тако ћете уједно држати фокус на ономе што саговорник говори и проверити да ли сте добро разумели); уздржавати се од оцене и не прекидати саговорника контра-аргументима; будите асертивни у одговору; повремено сумирајте оно што сте разумели да је саговорник рекао; поделите информације са осталим учесницима и позовите на заједничко разумевање или аргументовање другачијих ставова.

Не ретко, током консултација, сусрешћете се са врло убедљивим, некад и агресивним појединцима који чврсто стоје иза свог става, који не мора нужно бити и став који ваша институција заступа, односно јавни интерес који заступате. У таквим ситуацијама потребне су вам **вештине избегавања и управљања конфликтима**. Са њима повезане су и **вештине преговарања** које омогућавају да у ситуацијама у којима саговорници имају супротстављене ставове нађу компромис који значи да обе стране добијају у прихватљивој мери.

Такође, познавање вештина и техника **невербалне комуникације** могу вам помоћи да своје држање, глас, гестикулацију и остале елементе невербалне комуникације ускладите са потребама дате ситуације, као и да код саговорника препознате жељено или нежељено размишљање: неискреност, избегавање, агресивност, повученост, индиферентност и сл.

Најзад, једна од веома важних вештина и особина модератора, односно водитеља консултација је и **објективност и непристрасност**. Ваш посао је да из мноштва опција за деловање изаберете, уважавајући ставове циљних група и заинтересованих страна, ону опцију која на оптималан начин доводи до решавања проблема и унапређења односа у друштву. То никако не сме да значи да таква опција мора бити у складу са вашим уверењима, искуству и знању. Треба остати отворен за другачије мишљење и перспективе из којих се ситуација посматра, нове идеје и нове начине за њихово достизање. Са овим вештинама је повезана и **вештина критичког размишљања** која подразумева вештине препознавања различитих и релевантних аргумената „за и против“, способност процене валидности аргумената, препознавање узрока који стоје иза аргумената и изјава, структурирано размишљање и обезбеђивање основа за објективно прихватање или одбацивање аргумената.

Као што из горе наведеног можете закључити, вештине и способности које су вам потребне за успешно спровођење консултација су бројне, али се могу научити. Уколико у вашем тиму не постоји особа која поседује већину ових вештина, једна од опција је и ангажовање екстерних експерата. Обе опције имају предности и мана. Сопственим ресурсима имаћете бољу контролу над процесом консултација и бићете сигурни да водитељ, односно модератор консултација добро познаје материју и контекст у којем се консултативни процес одвија. С друге стране, могуће је да невешто вођење консултација доведе до ситуација у којима на крају консултативног процеса останете без закључака, потребних информација или у најгорем случају разочараним циљним групама и заинтересованим странама и већем отпору ка променама које желите да остварите.

Савет: Ради стицања знања, вештина и способности неопходних за успешно спровођење консултативног процеса, погледајте програм обука Националне академије за јавну управу: <https://www.napa.gov.rs/tekst/1785/razvoj-kompetencija.php>

²⁹ Lange & Jakubowski, 1976