



**Republika e Kosovës**

**Republika Kosovo – Republic of Kosovo**

*Qeveria – Vlada – Government*

*Zyra e Kryeministrit – Kancelarija premijera – Office of the Prime Minister*

---

---

## **Strategija bolje regulative 2.0 za Kosovo**

**2017-2021**

Ažurirana verzija

-

Septembar 2018

## Sadržaj

Spisak skraćenica .....	3
Kratak pregled izveštaja .....	5
Uvod .....	7
Metodologija.....	9
Usklađenost sa Strategijom za unapređenje planiranja i koordinacije politike .....	11
Pregled .....	12
Vizija i strateški ciljevi .....	14
Glavne intervencije Strategije.....	15
<b>OPŠTI CILJ 1) PODSTICAJNI REGULATORNI SISTEM .....</b>	<b>15</b>
<b>POSEBNI CILJ 1.1: REFORME POSTOJEĆIH PRIMARNIH I SEKUNDARNIH ZAKONA RADI POVEĆANJA KONKURENTNOSTI .....</b>	<b>15</b>
Kako postupati u budućnosti? .....	17
Smanjenje opterećenja i konsolidacija zakona .....	21
Izbegavanje nepotrebnih administrativnih opterećenja .....	22
<b>POSEBNI CILJ 1.2: UVOĐENJE PROCENE UTICAJA.....</b>	<b>24</b>
<b>POSEBNI CILJ 1.3: UNAPREĐENI PODACI/STATISTIKA .....</b>	<b>30</b>
<b>POSEBNI CILJ 1.4: EVALUACIJA .....</b>	<b>31</b>
<b>OPŠTI CILJ 2) EFIKASNA JAVNA KOMUNIKACIJA, JAVNA KONSULATACIJA I UČEŠĆE ZAINTERESOVANIH STRANA.....</b>	<b>33</b>
<b>POSEBNI CILJ 2.1: POBOLJŠANA POLITIČKA KOMUNIKACIJA.....</b>	<b>33</b>
<b>POSEBNI CILJ 2.2: UNAPREĐENA KONSULTACIJA .....</b>	<b>35</b>
<b>POSEBNI CILJ 2.3: POBOLJŠANO PLANIRANJE RADA .....</b>	<b>36</b>
<b>Praćenje i procenasprovođenja strategije .....</b>	<b>37</b>
Reforma javne uprave.....	37
Praćenje i izveštavanje o strategiji.....	38
Srednjoročni pregled Strategije .....	39
Finansijski uticaj sprovođenja strategije.....	40
Aneks 2: Troškovi i pretpostavke SBR-a (Excel) .....	43

## Spisak skraćenica

- AP – Akcioni plan
- ARR – Agencija za rodnu ravnopravnost
- ARR – Analiza rodne ravnopravnosti
- CV – Centralna vlada Kosova
- OMR – Odeljenje za međunarodni razvoj
- EAR – Evropska agenda reformi
- EU – Evropska unija
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
- GPRV – Godišnji plan rada Vlade
- KD – Koncept dokument
- IFC – Međunarodna finansijska korporacija
- IPR – Indikativni plan rada
- KAS – Kosovska agencija za statistiku
- KCSF – Kosovska fondacija civilnog društva
- KDU – Kancelarija za dobro upravljanje pri KP
- KSV – Koordinacioni sekretarijat Vlade pri KP
- MEI – Ministarstvo evropskih integracija
- MER – Ministarstvo za ekonomski razvoj
- MF – Ministarstvo finansija
- MJU – Ministarstvo javne uprave
- MSP – Mala i srednja preduzeća
- MTI – Ministarstvo trgovine i industrije
- NPSSSP – Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju
- NSR – Nacionalna strategija razvoja
- OEBS – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
- OECD – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
- OI – Obaveza informisanja
- ToT – Obuka trenera
- PER – Program ekonomske reforme
- PoR – Pravilnik o radu Vlade Kosova

PK – Pravna kancelarija pri KP

PU – Procena uticaja

SB – Svetska banka

SBR – Strategija bolje regulative 2.0 za Kosovo 2017-2021.

Sida – Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju

SIGMA – „Podrška unapređenju u upravljanju i rukovođenju“ (zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije)

SJI – Kancelarija za komunikaciju sa javnošću pri Kancelariji premijera

KSP – Kancelarija za strateško planiranje pri KP

SBS – Sektorska budžetska podrška

SCM – Model standardnih troškova

SUPKP – Strategija za unapređenje planiranja i koordinacije politike

KP – Kancelarija premijera Kosova

VK – Vlada Kosova

## Kratak pregled izveštaja

„Bolja regulativa“ pokriva širok spektar programa, pristupa analizi politike i instrumenata za vršenje različitih vrsta analiza. Cilj bolje regulative je da poboljša izradu politika i zakona, osiguravajući da se oni zasnivaju na dokazima. U praktičnom smislu, to znači da se odluke Vlade zasnivaju na podacima, statistikama i konsultacijama sa zainteresovanim stranama.

Vlada Kosova je usvojila svoju prvu Strategiju bolje regulative u 2014. U godinama nakon toga, pojavili su se ozbiljni problemi u pogledu samog sprovođenja strategije i njenih ciljeva. Do toga je došlo delimično zbog nedostatka resursa, uključujući ljudske resurse i budžetska sredstva, kao i previše ambicioznih pretpostavki u pogledu toga kako politike bolje regulative trebaju biti izrađene i uvedene u okviru uprave.

Na osnovu detaljne analize Strategije bolje regulative koju su sproveli SIGMA/OECD, Vlada Kosova je odlučila da restrukturiše strategiju i osigura da se Program bolje regulative Kosova zasniva na realnom pristupu koji uzima u obzir vreme koje je potrebno za izradu i efikasno sprovođenje aktivnosti Bolje regulative u celoj zemlji.

Strategija bolje regulative 2.0 za Kosovo je bolje finansirana od svog prethodnika i ona se može osloniti na veliku podršku koju pruža Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (Sida). Strategija je realnija i u pogledu rokova za sprovođenje politika bolje regulative, pošto odražava aktivnosti na Kosovu koje se zasnivaju na iskustvu stečenom u samoj zemlji, kao i u Evropskoj uniji i njenim državama članicama. Kako bi osigurala sprovođenje strategije, Vlada Kosova je dodelila odgovornost za Strategiju bolje regulative 2.0 Koordinacionom sekretarijatu Vlade u okviru KP-a.

Na početku, SBZR je sastavljena na osnovu predviđanja stupanja na snagu Sektorske budžetske podrške početkom 2017. godine. Takođe, Akcioni plan je razvijen na osnovu ovog očekivanog vremenskog roka za potpisivanje ugovora o SBP. Međutim, zbog kasnijeg stupanja na snagu, suštinski elementi SBZR-a morali su biti odloženi. Posebno, ovo je prouzrokovalo značajnu promenu vremena za zapošljavanje novog osoblja u Kancelariji Premijera. To podrazumeva, de facto, da sprovođenje SBZR-a nije imalo solidnu očekivanu osnovu, jer je ovo osoblje potrebno za uspešnu realizaciju planiranih aktivnosti. Zbog toga je neophodno ažurirati strategiju, njen akcioni plan i pasoš za podršku pokazatelja. Ovo takođe čini da strategija bude u skladu sa ugovornim obavezama i planiranjem utvrđenim u Ugovoru sektorske reforme za reformu javne uprave.

Ova ažurirana verzija strategije integrira obaveze koje je Kosovo preuzelo u okviru Ugovora sektorske reforme za reformu javne uprave i povezanih ciljeva za koje je Vlada angažovana putem pokazatelja sektorske budžetske podrške (SBP). Ovaj ugovor i povezani finansijski sporazum stupili su na snagu 15. decembra 2017. godine. Iako ovaj ugovor nije uticao na ciljeve strategije, podstakao je potrebu prilagođavanja nekih pokazatelja, rokova i samim tim Akcionog plana.

Pored toga, IFC je preorijentisala svoju podršku za poboljšanje donošenja odluka zasnovano na činjenicama tokom ex-ante faze. Organizacija je usmerila fokus na podršku zakonodavne procene i pojednostavljenje licenci i dozvola, jer to pruža jasniju razliku između aktivnosti

podrške koje podržavaju različiti partneri za razvoj. Razgovori između LCO i IFC koji pokrivaju ove ciljeve podrške započeli su u trećem tromesečju 2017. Godine..

Glavni ciljevi strategije su sledeći:

- 1) proceniti kako bi Vlada Kosova mogla da razvije program za efikasno smanjenje administrativnih opterećenja na osnovu analize u koncept dokumentu
- 2) uvesti procenu uticaja na osnovu postojećeg sistema za izradu koncept dokumenata, u pogledu kojeg će se značajno povećati kapaciteti za izradu politika
- 3) poboljšati konsultacije sa zainteresovanim stranama preko pune primene minimalnih standarda za konsultacije
- 4) poboljšati političku komunikaciju na osnovu detaljne analize trenutne situacije, koja će biti predstavljena u koncept dokumentu, u kombinaciji sa Akcionim planom
- 5) omogućiti realnije planiranje rada koje uzima u obzir vreme potrebno za sprovođenje analize politike i konsultacija sa zainteresovanim stranama; na osnovu koncept dokumenta u kojem će izrada biti objašnjena.

## Uvod

Bolja regulativa ima ključnu ulogu u razvoju zemlje. Kada su dobro osmišljena, pravila podstiču ekonomski rast i razvoj. Međutim i suprotno može biti tačno. Loše osmišljena pravila, prekomerni zahtevi za građane, kompanije i uprave mogu dovesti do pravila koja su nepotrebno opterećujuća ili se ne primenjuju pravilno. Takva pravila ograničavaju ekonomski razvoj i mogu oterati kompanije u crnu ekonomiju, gde zaposleni nemaju adekvatnu socijalnu zaštitu i zaštitu u vidu bezbednosti na radu i gde kompanije skoro da nemaju nikakav pristup finansijama. Ovo su samo dva negativna efekta i još mnogo njih se mogu navesti.

Vlada Kosova, na osnovu svog nedavnog iskustva, preispitala je rad u oblasti bolje regulative u svetlu – naročito – iskustava Evropske unije i njenih država članica. Ova strategija predstavlja kombinaciju aktivnosti koje će Vlada pokrenuti zajedno sa inicijativama koje bi želela da u budućnosti budu pokrenute. Finansijska sredstva za prvu kategoriju su obezbeđena. Pitanje da li aktivnosti u drugim oblastima mogu zapravo biti preduzete zavisice od raspoloživosti sredstava koja, u ovom trenutku, još uvek nisu obezbeđena.

Ova strategija se nadovezuje na Strategiju bolje regulative koju je Vlada Kosova usvojila 2014. godine. Nakon što su SIGMA/OECD detaljno ispitali strategiju, postalo je jasno da je morala biti prilagođena kako bi postala preciznija i kako bi se Vladi Kosova omogućilo da sve aktivnosti efikasno prevede u praksu i prati njihovo sprovođenje.

Ova ažurirana strategija prati koncept izvorne strategije. Dva opšta cilja su sledeća:

### **OPŠTI CILJ 1: PODSTICAJNI REGULATORNI SISTEM**

### **OPŠTI CILJ 2: EFIKASNA JAVNAKOMUNIKACIJA I JAVNE KONSULTACIJE**

Odluka o izostavljanju cilja u vezi sa pravilnim sprovođenjem politika i zakona leži u činjenici da se Strategija bolje regulative 2.0 za Kosovo fokusira na same postupke i instrumente za donošenje boljih odluka na osnovu dokaza, analize i konsultacija. Cilj ove strategije nije da ponovi specifične ciljeve koje postavljaju ministarstva, kao na primer Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo trgovine i industrije. Oni se ogledaju u njihovim strategijama za unapređenje primene pravila i stvaranje efektivnijeg i efikasnijeg regulatornog okruženja.

Vlada Kosova ostaje posvećena načelima dobrog sprovođenja politika i zakona. To su, konkretno, (1) „jedan izveštaj – višestruka primena“ koje osigurava da građani i kompanije moraju da pruže informacije upravi samo jednom i da su te informacije zatim dostupne i mogu ih koristiti drugi akteri u okviru uprave; (2) „pristup inspekcijama zasnovan na riziku“, gde su režim i prakse inspekcija racionalizovane u skladu sa očekivanim rizicima, stvarnim kapacitetima inspekcijских organa i fokusirani na rešavanje najvažnijih oblika kršenja pravila, npr. kompanije koje ne uspeju da ispune niz zahteva moraju više biti predmet inspekcije, dok one koje su savesne u načinu na koji razvijaju svoje poslovne aktivnosti u skladu sa zakonom trebaju, generalno, biti predmet manjeg broja inspekcija,; i (3) „jednošalterski sistem“ koji kompanijama i građanima omogućava da sprovedu sve potrebne administrativne postupke preko jednog vladinog portala.

Strategija za bolje zakonsko regulisanje 2.0 za Kosovo trebala je da se ažurira kao rezultat stupanja na snagu Ugovora sektorske reforme za reformu javne uprave u decembru 2017. godine i preusmeravanja podrške koju pruža IFC.

Pored toga, SBZR je utvrdila da će "Specifični cilj: Poboljšanje komunikacije politika" početi sa izradom koncept dokumenta i da će specifični ciljevi proisteći iz tog KD. Koncept dokument o službi za komunikaciju Vlade usvojen je u decembru 2017. godine, a pokazatelji uspeha trebali su biti dodati SBZR. Pored toga, Akcioni plan i pasoš pokazatelja trebali su biti ažurirani u skladu sa okolnostima.

- Štaviše, Koncept dokument o poboljšanju planiranja i praćenja na Kosovu je usvojen u decembru 2018. godine. Takođe, konkretne naknadne radnje ovog KD su trebale biti integrisane u Akcioni plan SBZR-a. Pored toga, Pravna kancelarija pokušavala da prilagodi pristup daljem razvoju procene na Kosovu i da ga uskladi sa raspoloživim resursima i podršku od razvojnih partnera.



## Metodologija

Strategiju bolje regulative 2.0 je izradio je Koordinacioni sekretarijat Vlade u okviru Kancelarije premijera (KP), uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida), koja pruža podršku KP-u na Kosovu u unapređenju planiranja i koordinacije politike. Sekretarijat je takođe odgovoran za sprovođenje većine aktivnosti koje proizlaze iz ove strategije. Detaljan pregled odgovornosti i aktivnosti dat je u Akcionom planu.

Ova ažurirana strategija se nadovezuje na rad i podršku koju su u izradi prethodne verzije strategije pružile Svetska banka / Međunarodna finansijska korporacija, GIZ, OEBS i Švajcarska kancelarija za saradnju na Kosovu.

U potpunosti finansirane aktivnosti koje proizilaze iz ove strategije su realizovane zahvaljujući podršci koju su pružile Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju i Evropska unija. Za realizovanje aktivnosti koje se ne finansiraju, Vlada Kosova će se angažovati u donatorskoj zajednici, da bi procenila da li se predlozi koji su navedeni u ovoj strategiji i da li se potencijalna buduća sredstva potrebna za razvoj još uvek nepredviđenih mogućnosti zapravo mogu razviti i realizovati.

Ova ažurirana verzija uzima u obzir najbolje međunarodne prakse bolje regulative, posebno u Evropskoj uniji, Švedskoj, Nemačkoj i Holandiji. Pored toga, ona se nadovezuje na analizu koju je sproveo OECD. Ova iskustva su od suštinskog značaja za razumevanje izazova sa kojima se Vlade suočavaju kada se upuste u izazovan proces promene metoda rada uprave.

Izborna strategija je prošla kroz opsežan proces javnih konsultacija, u periodu dužem od šest meseci, sa glavnim zainteresovanim stranama iz javnih institucija, civilnog društva i poslovne zajednice. Dve odvojene sesije konsultacija održane su sa različitim zainteresovanim stranama u junu i decembru 2013. god. Strategija bolje regulative 2.0 uzima u obzir rezultate tih konsultacija i izraženu podršku boljoj regulativi na Kosovu kao opštu podršku načelima odraženim u verziji strategije iz 2014. god. Ovo je razlog zbog kojeg su opšti ciljevi ostali isti.

Tokom sastanaka sa relevantnim organizacijama, održanim u cilju podrške izradi ove strategije, podrška za izradu bolje regulative na Kosovu je bila očigledna. Očigledan nedostatak napretka i odsustvo efikasne strukture praćenja su pitanja na koje je ukazalo nekoliko zainteresovanih strana. Vlada Kosova je, stoga, ovim pitanjima pripisala poseban značaj.

Pisane javne konsultacije u pogledu Strategije bolje regulative 2.0 pokrenute su pod pokroviteljstvom Kancelarije za strateško planiranje pri Kancelariji premijera 22.11.2016. god. Rok za podnošenje predloga bio je 07.12.2016. god. Strategija je zainteresovanim stranama predstavljena u verziji na tri jezika: na albanskom, srpskom i engleskom jeziku. Predlozi koji su primljeni u toku pisanih javnih konsultacija uključeni su u konačnu verziju.

GIZ je ukazao na značajna pitanja u vezi sa sprovođenjem aktivnosti iz ove strategije, kao i aktivnosti koje se sprovode ili koje će se ispoljiti u vezi sa produbljivanjem obaveza Kosova u pogledu evropskih integracija. GIZ je takođe potvrdio nekoliko problema koje deli i Vlada Kosova, posebno u pogledu sprovođenja programa za smanjenje administrativnih opterećenja na osnovu cilja smanjenja od 25%. Vlada te uzajamne zabrinutosti uzima kao

potvrdu pravca zauzetog u ovoj strategiji. Pored toga, GIZ je dao korisne komentare u vezi sa praktičnom realizacijom strategije, koji su uzeti u obzir, međutim nisu doveli do stvarnih promena u samoj strategiji.

Doprinos KCSF-a kao zainteresovane strane se odnosio na određena pitanja u vezi sa primenom minimalnih standarda za javne konsultacije na Kosovu. Ovaj doprinos će biti koristan u pogledu sprovođenja aktivnosti navedenih u okviru Posebnog cilja 2.2 o unapređenoj konsultaciji. KCSF je takođe naglasio dodatu vrednost koju civilno društvo može doneti tokom procesa izrade politike, na primer, u oblasti unapređenja statistike za izradu politike i u pogledu smanjenja administrativnih opterećenja i konsolidacije zakona. Ova pitanja su veoma značajna i biće obuhvaćena u toku sprovođenja ove strategije.

USAID-ov program Partnerstvo za razvoj, koji posebno obuhvata unapređivanje poslovnog okruženja, predložio je zadržavanje reference na „Referentnu kontrolnu listu OECD-a za donošenje odluka o regulativi“ kao vodeću kontrolnu listu za unapređenje izrade politike i uvođenje procene uticaja na Kosovu. Pored toga, dat je predlog da se predvidi jasan „teret dokazivanja“ za regulatorne mere koje donosi Vlada, posebno kada se te mere odnose na uvođenje ili prilagođavanje uslova za preduzeća u pogledu licenci i dozvola. Originalna kontrolna lista OECD-a dodata je ovoj strategiji. Planirano uvođenje testa za MSP i testa regulatorne konkurentnosti obezbediće da se posebna pažnja usmeri ka dozvolama i licencama.

Pored održanih konsultacija, Vlada Kosova ovu ažuriranu strategiju smatra početkom stalnog angažovanja zajedno sa zainteresovanim stranama koji pokazuju interesovanje u oblasti bolje regulative.

Procesom izrade ove strategije upravljala je posebna radna grupa uspostavljena od strane generalnog sekretara KP-a, grupa je bila zadužena za izradu kako Strategije bolje regulative tako i Strategije za unapređenje planiranja i koordinacije politike. Ovoj radnoj grupi predsedavao je direktor Kancelarije za strateško planiranje pri Kancelariji premijera Kosova. Posebna radna grupa bila je sastavljena od predstavnika KP-a (KSP, KSV i PK), MEI, MF, MJU i MTI.

Ažurirana strategija je predstavljena za međuministarske konsultacije i javne konsultacije. Iako je prvobitna strategija, koja je utvrdila opšte ideje i ciljeve, konsultovana na ovaj način i uzimajući u obzir da su resorna ministarstva i spoljni akteri bili u stanju da pruže svoj doprinos, ova dva oblika konsultacija smatrana su korisnim procesima za distribuciju i saopštavanje promena.

Međutim, kako je ažuriranje SBZR-a usledilo nakon finalizacije Ugovora sektorske reforme za reformu javne uprave i usvajanje dva koncept dokumenta koji su već utvrdili odluke Vlade, ažuriranje je tehničke prirode. Prostor za promenu ovih obaveza je ograničen, jer ovaj prostor je postojao samo u toku pregovora za ugovor o reformi i ponuđen je tokom razvoja koncept dokumenata o službi za komunikaciju Vlade i poboljšanje planiranja i praćenja na Kosovu..

## Usklađenost sa Strategijom za unapređenje planiranja i koordinacije politike

Strategija bolje regulative i Strategija za unapređenje planiranja i koordinacije politike su ažurirane u isto vreme. Vlada Kosova je odlučila da ove strategije budu zasebne, pošto se bave temama sa veoma različitim karakteristikama. Koordinacija sadržaja dve strategije je osigurana preko posebne radne grupe za ponovnu izradu dve strategije.

Međutim, određenapitanjasu odznačaja za obe strategije. Ovo se posebno odnosi na povećanje kapaciteta unutar uprave, koje je potrebno kako u vezi sa izradom politike tako i u vezi sa planiranjem politike. U SUPKP-u, razvoj kapaciteta je naveden kao odvojeni cilj. Doneta je odluka da se neophodni razvoji kapaciteta navedu u okviru različitih podciljeva Strategije bolje regulative i da se reflektuju u Akcionom planu. Razvoj kapaciteta se takođe reflektuje i navodi u Strategiji za unapređenje planiranja i koordinacije politike.

Istovremeno, u toj strategiji se utvrđuje podcilj za unapređenje kvaliteta planiranja rada vlade. Cilj koji se odnosi na poboljšanje donošenja odluka vlade na osnovu dokaza u velikoj meri, zavisi od učešća zainteresovanih strana na javnim konsultacijama, odvajanju dovoljno vremena za analizu politike i sposobnosti efikasnog održavanja međuministarskih konsultacija. Unapređeno planiranje rada samim tim predstavlja sistemskudimenziju koja je povezana sa ciljempraćenja koji je naveden u SUPKP-u. Imajući u vidu njegov praktični značaj za bolju regulativu, ovom strategijom je obuhvaćen IPR.

Pošto će biti potrebno da se uskladi i zasniva na postojećoj strukturi planiranja i pošto mogući troškovi IPR-a još uvek nisu poznati, a mogu da budu značajni, Vlada Kosova IPR predstavlja na strateškom nivou. Izbor je dodatno pojačan značajem unapređenja ispunjavanja obaveza navedenih u planu rada i srednjoročnim planskim dokumentima Vlade Kosova.

## Pregled

Vlada Republike Kosovo je čvrsto posvećena ekonomskom i društvenom razvoju. Ključ u tome je nastavak ulaganja napora u uklanjanje prepreka koje narušavaju poslovno okruženje i investicije i unapređenje vladavine prava.

Potreba za sveobuhvatnom i za Kosovo specifičnom politikom bolje regulative povezana je sa potrebom strukturisanja okvira za razvoj i održavanje politike i zakona. Pored toga, u vezi sa tekućim promovisanjem vladavine prava na Kosovu, zakoni moraju biti modernizovani i prilagođeni svrsi u koju su izrađeni. Primena tih zakona mora biti što jedinstavnija i efikasnija. Takva primena donosi koristi za agencije za sprovođenje zakona i agencije za inspekciju koje moraju da omoguće funkcionisanje zakona u praksi. Takođe je od koristi za građane, preduzeća, NVO-e i druge koji moraju da poštuju zakone, s obzirom na to da se od njih traži poštovanje pravila za koja se dokazalo da su potrebna i oslobođena nepotrebnih administrativnih opterećenja.

Bola regulativa je značajna s obzirom na to da pravni akti predstavljaju važan mehanizam za strukturisanje i usmeravanje razvoja u društvu. Međutim, alternative zakonase takođe moraju uzeti u obzir. To znači da program bolje regulative mora da obuhvati i politiku i zakone. Politika, iznad svega, često predstavlja osnov za izradu novih zakona ili izmenu postojećih pravila.

Od početka 2000-ih i Evropska unija (EU) i države članice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) uspostavile su sveobuhvatne, dobro osmišljene sisteme za pripremu politike i zakona. Glavna uloga je data očekivanom učinku pravila sa glavnim ciljem da se unapredi kvalitet života građana i pokrene ekonomski rast kroz unapređenje poslovnog okruženja.

Kvalitet politike, zakonskih akata, podzakonskih akata i efikasnosti javne uprave su ključni faktori koji određuju konkurentnost zemlje na globalnom tržištu. Imaju veliki uticaj na ekonomiju i mogu da podstaknu ekonomski razvoj. Međutim, kada plan i primena nisu optimalni, mogu metaekonomske subjekte preko neefikasnih pravila, što za posledicu ima usporavajući efekat na ekonomski razvoj. Zakoni koji se ne mogu propisno primeniti ne dodaju vrednost razvoju zemlje i mogu da nametnu nepotrebnu složenost i opterećenje pravnom sistemu i da smanje jasnoću pravnog okvira. Politika i zakoni koji su izrađeni bez odgovarajućeg analitičkog sredstva stvaraju rizik od neželjenih nuspojava poput nepotrebnih administrativnih opterećenja i prekomernih zahteva za budžet Kosova. Proces za izradu politike i zakona moraju da obuhvate i pitanja poput sprečavanja korupcije, smanjenja diskriminacije, zaštite ljudskih prava i zaštite rodne ravnopravnosti.

Bolje regulativa, koja obuhvata regulatornu reformu, predstavlja sveobuhvatan skup sredstava za izradu politike i zakona koji pogoduju razvoju društva. Jasno je da je potrebno stalno poklanjati pažnju takvim procesima pošto regulativne aktivnosti u društvu jesu po pravilu složene, multidisciplinarne, dinamične i kontinuirane.

Strategija bolje regulative 2.0 obuhvata sledećih pet aspekata:

1- EKONOMSKI – napori uloženi u dalji razvoj i promovisanje aktivnosti u privatnom sektoru na Kosovu naglašavaju potrebu za jačanjem partnerstva između javnog i privatnog sektora. To znači da bi proces izrade politika i zakona trebao biti praćen rigoroznom analizom u pogledu potencijalnih ekonomskih troškova i koristi. Ovo ukazuje na potrebu za procenom uticaja tokom procesa donošenja odluka. Pored toga, ističe pitanje načina na koji bi Kosovo trebalo da uvede detaljnu evaluaciju i smanji administrativno opterećenje, kako bi se zadržala svrha politika i zakona u koju su oni izrađeni i usvojeni. U tom smislu, Kosovo treba da unapredi primenu Procene ekonomskog uticaja i promoviše upotrebu Modela standardnih troškova, kako bi kontrolisalo stepen administrativnog opterećenja izazvanog zakonodavstvom.

2- SOCIJALNI – zakonodavstvo može imati dalekosežan uticaj na socijalnu situaciju pojedinaca, grupa ili društva u celini. Potencijalne negativne posledice zakona na društvo moraju se propisno rešiti tokom procesa izrade predloga politika i zakona, a kako bi se sprečili nedostaci ili negativne posledice primenom određenih analitičkih pristupa. Pošto ovi pristupi nisu još uvek propisno obuhvaćeni analitičkim okvirom za pripremu odluka Vlade, moraju se preduzeti neophodni koraci kako bi se osiguralo da zakoni na odgovarajući način uzimaju u obzir društvene dimenzije koje su specifične za Kosovo.

3- EKOLOŠKI – politike i zakoni po pravilu pokrivaju aspekte koji se bave ili dotiču pitanja životne sredine. Međutim, ovi uticaji se ne analiziraju na sistematski način u sklopu sadašnjeg okvira Vlade za pripremu odluka. To je u suprotnosti sa donetim propisima vezano za uticaje infrastrukturnih projekata na životnu sredinu za koje je Kosovo uspostavilo regulatorni okvir<sup>1</sup>. Trenutni analitički okvir za izradu politika i zakona mora biti dopunjen analizom uticaja u pogledu mera koje utiču na životnu sredinu i mogu, na primer, uticati na kvalitet vazduha, biodiverzitet i kvalitet vode.

4- TEHNOLOŠKI – instrumenti informacione i komunikacione tehnologije (IKT) se razvijaju neverovatnom brzinom. Oni mogu omogućiti univerzalan i lakši pristup izvorima podataka i informacionim uslugama. Mogu se primeniti za pojednostavljenje pripreme odluka Vlade, podršku procesa izrade zakona i omogućavanje efikasne primene pravila i postupaka koji su propisani zakonskim i podzakonskim aktima. Investicije u IT instrumente mogu biti skupe i trebaju se zasnivati na odgovarajućim analizama svih troškova u odnosu na šire koristi koje IT instrumenti mogu da pruže.

5- SVEPRISUTNOST: Politikama i zakonima na Kosovu moraju se propisno rešiti aspekti koji obuhvataju širok spektar pitanja, od ekonomskih, do socijalnih i ekoloških. Ciljevi Vlade kao što su rodna ravnopravnost i smanjenje diskriminacije moraju se obuhvatiti okvirom za izradu politike i zakona. To u praksi znači zajedničke napore, između ostalog, ka unapređenju primene i nadzora nad kvalitetom analize rodne ravnopravnosti dok se istovremeno radi na izradi koncept dokumenata; ispitivanje mogućnosti da se izradi analiza osetljivosti na sukobe na osnovu karakteristika Kosova; i osiguranje da se zakonima efikasno smanjuje diskriminacija po bilo kom osnovu.

---

<sup>1</sup> Vidi isto: ZAKON BR. 03/L-024 O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU

## Vizija i strateški ciljevi

Ova strategija obuhvata dva opšta cilja, koji su podjeljeni na četiri i tri podcilja. Oni su prikazani u tabeli u nastavku i objašnjeni su dalje u ovom dokumentu.

U Akcionom planu, ovi ciljevi su povezani sa konkretnim aktivnostima koje Vlada Kosova želi dalje da razvije i u koje želi da investira.

**Slika 1: Opšti i konkretni ciljevi**

OPŠTI CILJEVI	POSEBNI CILJEVI
PODSTICAJNI REGULATORNII SISTEM	<ul style="list-style-type: none"><li>• REFORME POSTOJEĆEG PRIMARNOG I SEKUNDARNOG ZAKONODAVSTVA RADI POVEĆANJA KONKURENTNOSTI</li><li>• UVOĐENJE PROCENE UTICAJA</li><li>• UNAPREĐENI PODACI/STATISTIKA</li><li>• EVALUACIJA</li></ul>
EFIKASNA JAVNAKOMUNIKACIJA I JAVNE KONSULTACIJE	<ul style="list-style-type: none"><li>• UNAPREĐENA POLITIČKA KOMUNIKACIJA</li><li>• UNAPREĐENE KONSULTACIJE</li><li>• UNAPREĐENO PLANIRANJE RADA</li></ul>

Ovi ciljevi i podciljevi se fokusiraju na dalje unapređivanje kosovskog sistema za izradu politika i planiranje rada. Pored toga oni odražavaju cilj Vlade Kosova, a to je promovisanje ekonomskog rasta preko uspostavljanja regulatornog sistema koji promoviše poslovne investicije i aktivnosti. Ovo uključuje analizu mogućeg sveobuhvatnog pristupa za modernizaciju svih zakona i efikasno uklanjanje nepotrebnih regulatornih prepreka.

Dva podcilja su direktno povezana sa pokazateljima učinka koji su dogovoreni između Vlade i Evropske komisije u skladu sa Ugovorom sektorske reforme za reformu javne uprave. To su "Reforme postojećeg primarnog i sekundarnog zakonodavstva za povećanje konkurentnosti" (pokazatelj 5 SBZR-a), posebno smanjenje administrativnog opterećenja; i "Poboljšanje konsultacija" (pokazatelj 2 SBZR-a)..

## Glavne intervencije Strategije

### OPŠTI CILJ 1) PODSTICAJNI REGULATORNI SISTEM

#### **POSEBNI CILJ 1.1: REFORME POSTOJEĆIH PRIMARNIH I SEKUNDARNIH ZAKONA RADI POVEĆANJA KONKURENTNOSTI**

Vlada Kosova je čvrsto posvećena unapređenju poslovnog okruženja i jačanju konkurentnosti zemlje. To su važni faktori koji su naglašeni u Programu ekonomske reforme<sup>2</sup> i obuhvaćeni u Nacionalnoj strategiji razvoja<sup>3</sup>. Takođe, poboljšanje konkurentnosti i unapređenje investicionog okruženja jedna su od tri prioritetne oblasti navedene u Evropskoj agendi reforme<sup>4</sup>. U toku je osmišljavanje konkretnih mera, kao što je cilj osiguranja da Kosovo popravi svoje mesto na Doing Business listi Svetske banke.

Ova strategija se nadovezuje na čvrstu posvećenost podsticanju inkluzivnog ekonomskog rasta. Izrada i praksa primene postojećih zakona mogu negativno uticati na napore koje privatni sektor ulaže u povećanje svoje konkurentnosti i može da omete ekonomski rast. Ovi ekonomskitroškovi nastajuusled neefikasnosti koja može biti značajna. Kako se tržišni uslovi i tehnološke mogućnosti menjaju, zakonske odredbe koje su možda ranije imale smisla, sada mogu predstavljati ograničenja za poslovanje i negativan uticaj na konkurentnost s obzirom nato da ne prate najnovija dešavanja. Pored toga, potrebno je obratiti pažnju na osiguranje da se zakonska rešenja odgovarajuće primenjuju u praksi. Zakoni koji se ne primenjuju propisno mogu dovesti do poteškoća u vezi sa ključnim oblastima upravljanja, uključujući odgovornost vlade, transparentnost, borbu protiv korupcije i građanski nadzor.

Vlada Kosova želi da unapredi kvalitet zakona i osigura da zakoni služe razvoju zemlje. Da bi se na odgovarajući način pripremilo uvođenje cilja smanjenja, preduzeće se koraci kako bi se procenilo koliko se takav cilj može uspešno ostvariti. Na osnovu odgovarajuće analize, Vlada će doneti odluku u vezi sa preduzimanjem konkretnih koraka, koji obuhvatajuodvajanje odgovarajućeg budžeta i izgradnju kapaciteta i infrastrukture potrebne za realizaciju programa smanjenja. Dok je prioritet Vlade smanjenje administrativnihopterećenja, cilj postojećeg pristupa je da se izbegne pokretanje značajnog programa za smanjenje administrativnihopterećenja a da ne postoji sposobnost da se ostvare obećani rezultati.

Efikasnost zakona se može detaljno izmeriti primenom Modela standardnih troškova (SCM). Taj model identifikujeobaveze *informisanja* koje su rezultat zakona i obračunava troškove koje stvaraju iste obaveze informisanja. Model može da se primeni na ceo skup postojećih pravila kako bi se definisala osnova za procenu napretka u pogledu efikasnosti i smanjenja troškova. Mnoge zemlje, poput Holandije, Nemačke, UK, Mađarske i Italije, uspešno su realizovale program smanjenja administrativnihopterećenjaod 25 %, a taj cilj je ostvarila i Evropska unija.

---

<sup>2</sup> Vlada Kosova (2016), *Program ekonomske reforme Kosova (PER)*

<sup>3</sup> Vlada Kosova (2016), *Nacionalna strategija razvoja 2016–2021*

<sup>4</sup> Vlada Kosova (2016), *Dijalog na visokom nivou između Kosova i EU o ključnim prioritetima – Evropska agenda reforme (EAR)*

Kosovo može da se nadoveže na ta iskustva i da primeni naučene lekcije iz programa smanjenja administrativnih opterećenja u svoju korist.

**Slika 2: Model standardnih troškova primenjen u Nemačkoj<sup>5</sup>**



Kao što grafički prikaz Modela standardnih troškova pokazuje, četiri promenljive određuju troškove zakona. Te promenljive su (1) stopa zarade; (2) vreme potrebno za ispunjavanje obaveza; (3) broj subjekata, potrebnih za izvršenje zadatka; i (4) učestalost po kojoj bi ovaj zadatak trebao da bude ispunjen. U principu, podaci koji su potrebni za izračunavanje administrativnih opterećenja na Kosovu trebaju biti dostupni, iako može biti moguće da je potrebno prilagođavanje nekih izvora podataka sa specifičnim zahtevima SCM-a.

Koristi od primene SCM-a i fokusiranje na smanjenje administrativnih opterećenja mogu biti neizmerne. Kada je holandska vlada započela program smanjenja administrativnih opterećenja za 25% ekonomski dobici su procenjeni kao jednaki povećanju BDP-a za 1,5% i povećanju produktivnosti rada za 1,7 %<sup>6</sup>. Ovi dobici su rezultat povećanja efikasnosti privatnog sektora.

Evropska unija je do 2012. uspešno završila svoj program za smanjenje administrativnih opterećenja. Dostigla je ciljano smanjenje od 25% i eliminisala je nepotrebne troškove kompanija EU u visini od 30,8 milijardi evra. Evropska komisija je procenila da bi u

<sup>5</sup> Savezni zavod za statistiku Nemačke (2006), „Uvođenje Priručnika za metodologiju Modela standardnih troškova Savezne Vlade“, strana 23.

Link:

[https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/Indicators/BureaucracyCosts/Download/SCMManual.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/Indicators/BureaucracyCosts/Download/SCMManual.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>6</sup>Zavod za analizu ekonomske politike Holandije (CPB) (2004), ‘*Economische effecten van een verlaging van de administratieve lasten*’ (Prevod: *Ekonomski uticaji koji proizilaze iz smanjenja administrativnih opterećenja*), 2004

Link: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/economische-effecten-van-een-verlaging-van-de-administratieve-lasten.pdf>



srednjoročnom smislu program smanjenja mogao da dovede do povećanja BDP EU od 1,4 %, što je jednako 150 milijardi evra.<sup>7</sup>

Koristi koje fokus na smanjenje administrativnih opterećenja donosi su takve veličine da je vredno istražiti kako se cilj smanjenja administrativnih opterećenja može sprovesti. Vlada Kosova želi da ovo pitanje detaljno istraži i da proceni koje uslove treba ispuniti kako bi se ostvario cilj smanjenja ili ako je moguće da se dostigne nivo smanjenja daleko iznad 25%, kao što je i holandska vlada bila u stanju da postigne preko uzastopnih programa za smanjenje administrativnih opterećenja.<sup>8</sup>

### Kako postupati u budućnosti?

Smanjenje administrativnih opterećenja kao poseban cilja politike, na efikasan način, zahteva značajne resurse i posvećenost. Ovo postaje jasno iz napora zemalja koje su cilj smanjenja uspešno sprovele. Ove investicije su značajne u smislu ljudskih i budžetskih sredstava. U Aneksu 1. prikazane su preliminarne procene očekivanih ljudskih i budžetskih resursa koji su potrebni za ostvarenje cilja smanjenja administrativnih opterećenja. Potrebna je dalja analiza kako bi se utvrdile očekivane koristi i stvarni resursi, potrebni za ostvarivanje cilja smanjenja opterećenja na Kosovu. Očekuje se da će rezultirajući pozitivni uticaji na ekonomiju, kao i u drugim zemljama biti vrednija investicija od strane uprava. Što znači da će aktivnosti koje treba preduzeti biti više nego korisne. Ova pretpostavka predstavlja pokretačku snagu za

---

<sup>7</sup> Evropska komisija (2012), *Akcioni program za smanjenje administrativnih opterećenja EU – Završni izveštaj*

Link:

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/docs/com2012\\_746\\_swd\\_ap\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/com2012_746_swd_ap_en.pdf)

<sup>8</sup> Vidi takođe izbor izveštaja navedenih u nastavku, objavljenih od strane Vlade Holandije o njenim programima za smanjenje administrativnih opterećenja:

1) *Programmabrief „Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012 – 2017“* (Prevod: Programsko pismo „Dobro organizovano, odgovorno smanjenje regulatornih troškova 2012 – 2017“), 2013.

Link:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regeldruk/documenten/kamerstukken/2013/04/24/kamerbrief-goed-geregeld-een-verantwoorde-vermindering-van-regeldruk-2012-2017>

2) „Programma Regeldruk Bedrijven 2011 – 2015“ (Prevod: Program regulatornih troškova za kompanije 2011 – 2015), 2011.

Link:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/regeldruk/documenten/kamerstukken/2011/02/07/programma-regeldruk-bedrijven-2011-2015>

3) *Dit willen we nog even kwijt... Vermindering administratieve lasten voor het bedrijfsleven* (Prevod: Ovo još uvek želimo da ukinemo... Smanjenje administrativnih opterećenja za privatni sektor), 2006.

Link: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2008/08/05/rapportage-vermindering-administratieve-lasten-voor-het-bedrijfsleven>

Vladu Kosova u pogledu ozbiljnog shvatanja smanjenja administrativnog opterećenja i pravilne procene načina na koji se ova opterećenja mogu smanjiti.

Da bi se osiguralo da je ostvarenje cilja smanjenjaopterećenja izvodljivo, konačna odluka o smanjenju administrativnihopterećenja za 25% mora da se zasniva na dokazima i propisnoj analizi koja će Vladi Kosova omogućiti da cilj ostvari na odgovarajući način i bez odlaganja. Postoji nekoliko praktičnih pitanja koje sada treba uzeti u obzir i sigurno će se pojaviti dodatna pitanja, dok je analiza neophodne infrastrukture, proceduralnog uređenja i neophodnog rada na razvoju kapaciteta za ostvarenje cilja smanjenjaopterećenja u toku.

Pre svega koncept adminstrativnih opterećenja i Model standardnih troškova (SCM) su relativno novi za kosovsku upravu. Oni nisu integrisani u proces izrade politika ili proces za pripremanje predloga zakona. Vlada Kosova dakle, mora da obezbedi da se civilni službenici upoznaju sa SCM-om i da se osećaju samouvereno u pogledu njegove primene. Prvo i najvažnije neophodni podaci za proračune na osnovu SCM-a moraju biti dostupni i civilni službenici treba da budu obučeni u pogledu njegove primene. Potencijalni budući program za smanjenje administrativnih opterećenja mora da uzme u obzir složenost uvođenja SCM-a u proces izrade politike. Rad na ovome je već otpočeo i nastaviće se tokom narednih godina.

Drugo, napore koji su potrebni za realizaciju cilja smanjenja administrativnih opterećenja u odnosu na infrastrukturu koja je neophodna za ispunjenje takvog cilja je potrebno istražiti i dogovoriti . Ovo mora da se odvija pre uspostavljanja cilja smanjenja i određivanja roka za njegovo dostizanje. Neki od preduslova za efikasnu primenu SCM-a i realizaciju cilja smanjenja su (1) osnovno merenje koje deluje kao referentna tačka u odnosu na koju se meri napredak i kao baza podataka za utvrđivanje mogućnosti smanjenja administrativnih opterećenja; (2) efikasni mehanizmi podrške, uključujući i znanje o budžetskim sredstvima, koja su dostupna resornim ministarstvima za primenu SCM-a i izradu predloga za smanjenje; (3) ljudski kapaciteti u resornim ministarstvima i drugim delovima uprave za identifikaciju predloga za smanjenje i izradu neophodnih regulatornih promena – uključujući i detaljne konsultacije sa zainteresovanim stranama; i (4) efikasna kontrola kvaliteta – i stoga nivoa osoblja – koja se sprovodi od strane namenskog odeljenja za smanjenje administrativnog opterećenja unutar CV, potencijalno podržano od strane nezavisne organizacije za nadzor napretka i podršku i istovremeno podsticanje uprave da ispuni obećano smanjenje. Ove organizacije često obraćaju pažnju na više pitanja, a ne samo na administrativno opterećenje i imaju zadatak da procene regulatorni kvalitet iz različitih stanovišta, npr. opšti ekonomski ili poslovni uticaji. Ovo ukazuje na potrebu za odgovarajućom diskusijom pre bilo kakve odluke u vezi sa ulogom takve organizacije u potencijalnom okruženju za procenu uticaja na Kosovu.

**Slika 3: Pregled nezavisnih organizacija za nadgledanje programa smanjenja administrativnog opterećenja i/ili kvaliteta procene uticaja**

Evropska unija	- Grupa na visokom nivou za administrativna opterećenja (Program za smanjenje opterećenja ) - Regulatorni nadzorni odbor (Procene uticaja i Evaluacija gradonačelnika)
Finska	Savet za analizu regulatornog uticaja
Nemačka	Normenkontrollrat
Norveška	Regelradet/ Savet za bolju regulativu

Švedska	Regelradet/ Savet za bolju regulativu
Holandija	Actal
UK	Savet za regulatornu politiku

Treće, s obzirom na ukupni prioritet Kosova da se pridruži Evropskoj uniji – cilj za čiju je realizaciju usklađivanje sa pravnim tekovinama EU od suštinskog značaja – potencijalno stvaranje novih ili ažuriranih regulatornih zahteva kao rezultat evropske integracije zemlje mora se adekvatno tretirati u skladu sa programom smanjenja administrativnog opterećenja. Dok sprovođenje pravila EU treba da bude efikasno i njihova primena efektivna, cilj smanjenja opterećenja ne sme da ugrozi dugoročni cilj Kosova da postane država članica Evropske unije.

Poseban značaj u tom pogledu ima proces vršenja procene nedostataka pravne usklađenosti (PNPU) koja je planirana za 2017. god. PNPU u praktičnom smislu znači proveru primarnih i sekundarnih zakona na Kosovu i procenjunedostatke u smislu njihove usklađenosti sa pravnim tekovinama EU. U kakvoj interakciji je PNPU sa budućim programom smanjenja administrativnih opterećenja i kako se oni mogu međusobno dopunjavati treba dodatno proceniti.

Uspešni programi smanjenja administrativnih opterećenja u Evropi obuhvatili su sva četiri aspekta navedena u prethodnim paragrafima. Kosovo mora da obezbedi da su ova četiri aspekta propisno uvedena kako bi se ostvario cilj smanjenja administrativnih opterećenja. Potrebna je dodatna analiza praktičnog organizacionog uređenja u pogledu zadataka za primenu SCM-a i razvoja osnovnih merenja. Za ova dva aspekta, zauzeti su različiti pristupi.

Prilikom izrade osnovnih merenja za administrativna opterećenja, Holandija i Evropska komisija su iskoristile spoljne konsultante za pružanje potrebnih informacija.<sup>9</sup> Nasuprot tome Nemačka je osigurala da osnovna merenja sprovodi i održava Savezni zavod za statistiku.<sup>10</sup> Što se tiče budžetskog uticaja, učešće spoljnih konsultanata zahteva visoke početne investicije. Obuhvatanje ekspertize merenja SCM-a u okviru uprave će najverovatnije biti manje skupo ali zahteva da potrebni ljudski resursi budu dostupni tokom dužeg vremenskog perioda.

<sup>9</sup> Holandska vlada (2008), „*Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007*“ (Prevod: Osnovna merenja administrativnih opterećenja za kompanije 2007)

Link: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2009/08/19/nulmeting-administratieve-lasten-bedrijven-2007>

I Evropska komisija (2010), ‘*Projekat EU o osnovnom merenju i smanjenju administrativnih troškova: Konačni izveštaj, koji uključuje izveštaj o Modulu 5.2 – Izrada preporuka za smanjenje*’

Link: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/documents/files/abs\\_development\\_reduction\\_recommendations\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/documents/files/abs_development_reduction_recommendations_en.pdf)

<sup>10</sup> Savezna služba za statistiku Nemačke (2006), „*Uvođenje Priručnika o metodologiji modela standardnih troškova Savezne Vlade*“

Link:

[https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/Indicators/BureaucracyCosts/Download/SCMManual.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/Indicators/BureaucracyCosts/Download/SCMManual.pdf?__blob=publicationFile)

S obzirom na nedostatak iskustva sa SCM-om na Kosovu, uključivanje spoljnih konsultanata bi značilo uključivanje konsultanata iz inostranstva, verovatno stručnjaka koji se nalaze u Evropskoj uniji. Troškovi sprovođenja osnovnog merenja će verovatno biti visoki i vođenje ovog osnovnog merenja na ovaj način se teško može priuštiti. Osim toga takva praksa bi teško dovela do dugotrajnog razumevanja modela i njegove primene.

Nemački pristup, koji bi se mogao primeniti na Kosovu angažovanjem Kosovske agencije za statistiku izgleda kao pristup koji više odgovara Kosovu, međutim bilo bi potrebno više vremena za njegovo sprovođenje. Kapaciteti Agencije za statistiku bi, kao i kapaciteti drugih relevantnih organizacija, morali da se usklade sa potrebama programa smanjenja administrativnih opterećenja. U svakom slučaju, potrebna je dalja detaljna analiza kako bi se donela odluka o načinu na koji će se vršiti osnovna merenja.

Još jedno pitanje koje treba razmotriti je da li Vlada Kosova treba da donese odluku o uspostavljanju potpunog osnovnog merenja što bi značilo merenje svih administrativnih opterećenja koja proističu iz svih postojećih primarnih i sekundarnih zakona. Alternativa je da se počne sa programom merenja i smanjenja koje obuhvata samo određeni skup zakona. Prvi pristup je, na primer, izabran od strane holandske vlade. Drugi pristup je primenjen u Evropskoj uniji.<sup>11</sup>

Postoji nekoliko pitanja koje treba razmotriti u vezi sa takvim izborom. Zakonodavni okvir na Kosovu se značajno razlikuje od okvira razvijenog od strane Evropske unije i njenih pojedinih zemalja članica. Ograničavanje osnove na određeni broj zakona ili oblasti politike će verovatnije pružiti brže rezultate. Međutim postoji rizik da takav pristup da niže od očekivanih koristi s obzirom na to da drugi nepotrebno opterećujući delovi regulatornog okvira ostaju nepromenjeni.

Iako su gore pomenuti aspekti od suštinskog značaja za pregled uvođenja politike smanjenja administrativnog opterećenja, mora se postići napredak u razvoju kapaciteta i stvaranju osnove za efikasno upravljanje politikom smanjivanja opterećenja. Stoga, Vlada postavlja cilj za pojednostavljenje, spajanje ili ukidanje najmanje 10% licenci i dozvola do kraja 2020. godine od najmanje 480 u 2014. godini. Ovaj proces će doprineti razvoju osnovnih kompetencija i stručnosti potrebnih za sveobuhvatniji i održiviji program za smanjenje administrativnih opterećenja koji proističu iz sadašnjeg zakonskog okvira.

U tu svrhu, Koncept dokument za smanjenje administrativnog opterećenja uključuje dva odvojena odeljka. Koordinacioni sekretarijat Vlade u okviru KP je odgovoran za razvoj dela KD-a u vezi mogućnosti za razvoj i sprovođenje opšteg programa smanjenja administrativnog opterećenja. Kancelarija za pravne poslove u okviru KP-a – pošto je organizacija odgovorna za registar licenci i dozvola – odgovorna je za drugi deo KD-a, koji će se baviti razvojem procesa pojednostavljenja licenci i dozvola, pravnim planiranjem potrebnim za postizanje cilja od 10% i za obezbeđivanje efikasnog izveštavanja u skladu sa zahtevima praćenja i izveštavanja, kako je utvrđeno u Ugovoru sektorske reforme za reformu javne uprave. .

---

<sup>11</sup> Videti izveštaje o osnovnom merenju iz fusnote 5.

## Smanjenje opterećenja i konsolidacija zakona

Smanjenje administrativnih opterećenja podrazumeva prilagođavanje zakonskih odredbi iz primarnih i sekundarnih zakona. Samim tim, efikasan program smanjenja uvek podrazumeva povećanje zakonodavne aktivnosti u cilju pojednostavljenja postojećih zakona i podzakonskih akata, čime se jasno očekuje angažovanje osoblja resornih ministarstava i organizacija Centralne vlade. Pored toga, pošto takođe povećava efikasnost zahteva za podacima koje uprava postavlja kompanijama i građanima, za smanjenje administrativnih opterećenja potrebno je i ažuriranje procesa za sprovođenje zakonskih odredaba. Ovo može da podrazumeva i veće investicije u IT sisteme i ažuriranje postojećih materijala.

Ovaj očekivani zahtev koji će se naći pred upravom Kosova se mora propisno isplanirati s obzirom na postojeće ograničene kapacitete. Od presudnog je značaja dodati da se Kosovo ne suočava samo sa pitanjima regulatorne neefikasnosti, već se suočava i sa opštom regulatornom kompleksnošću zbog istorije zemlje i odsustva procedura koje povećavaju regulatornu jasnoću. Na primer, zakoni se ne konsoliduju na sistematski način. Vlada Kosova želi da proces konsolidacije reši Zakonom o pravnim aktima. Uvođenje tog načela u praksi i dalje podrazumeva uvođenje potrebnih radnih procesa da bi se efikasno konsolidovali zakoni na Kosovu. Očekuje se da će se procedura za konsolidaciju urediti Zakonom o normativnim aktima. Takva konsolidacija će postaviti značajne zahteve istim strukturama u okviru CV-a i resornih ministarstava koje bi bile uključene u smanjenje administrativnih opterećenja.

U vezi sa tim Vlada Kosova ima za cilj da istraži da li se ceo skup važećih primarnih i sekundarnih zakona može podvrgnuti Regulatornoj „giljotini“ i programu preoblikovanja. Temeljna revizija pravnog okvira treba da obuhvati proces preko koga se ocenjuje validnost i dodata vrednost postojećih zakona. Takva „giljotina“ bi trebala biti nov koncept i mora se dalje ispitati. Logika iza ovog pristupa je buduća da konsolidacija i smanjenje administrativnog opterećenja zahteva značajne resurse bilo bi korisno da se prvo vidi da li je postojeće zakonodavstvo i dalje neophodno i nakon toga proceni da li se postojeći zakoni mogu spojiti.

### **Slika 4: Pristup koji Vlada Kosova želi da istraži kako bi se povećao kvalitet, efikasnost i jasnoća pravnog okvira**

**Smanjenje administrativnog opterećenja na osnovu cilja od 25%:** obaveze se obračunavaju i nepotrebno opterećenje se eliminiše

**Regulatorna „giljotina“:** pregledaju se svi postojeći primarni i sekundarni zakoni; one stavke za koje se smatra da nisu potrebne se ukidaju

**Preoblikovanje:** ispituje se svaki deo primarnih i sekundarnih zakona u odnosu na pitanje da li treba da se spoje sa drugim postojećim zakonima

**Konsolidovanje:** predložena je konsolidovana verzija primarnih i sekundarnih zakona na osnovu svih izmena i dopuna koje su napravljene u prošlosti

**Usvajanje:** poboljšani primarni i sekundarni zakoni se usvajaju od strane Skupštine ili Vlade Kosova u zavisnosti od potreba za određenim dokumentom

Vlada Kosova je u potpunosti svesna da je predloženi pristup veoma ambiciozan i zahtevan. U ovoj fazi neophodna infrastruktura za uspešno sprovođenje takvog pristupa ne postoji. Ono što je jasno u ovoj fazi jeste da, ako se smanjenje administrativnog opterećenja, konsolidacija i sl. sprovodi na nekoordinisani način, korisno vreme i resursi se bespotrebno gube. Uprava Kosova će se suočiti sa prekomernim zahtevima s obzirom da mora ponoviti istu vrstu aktivnosti nekoliko puta.

Za sprovođenje ovog pristupa sredstva koja su potrebna su značajna. Međutim konsolidovanje svih zakona i sprovođenje ciljeva smanjenja administrativnog opterećenja takođe zahtevaju značajne resurse. Treba detaljno proceniti kako Kosovo treba da organizuje ovaj proces. Ovo uključuje analizu mogućnosti za osnivanje privremenih odeljenja i/ili privlačenje osoblja u vezi sa projektom pri Kancelariji premijera i resornim ministarstvima.

#### Izbegavanje nepotrebnih administrativnih opterećenja

Vlada Kosova je potpuno posvećena sprovođenju prakse izrade politika koje omogućavaju izradu efikasnih politika i zakona. Opterećenja za kompanije, posebno za MSP-e moraju se održavati što je moguće nižim. Model standardnih troškova pruža sredstva za upravljanje procesom donošenja odluka Vlade. Ovo je moguće čak i bez potencijalnih referenci na potpuno osnovno merenje administrativnih opterećenja.

Vlada će osigurati da pristup SCM bude obuhvaćen u procesu izrade koncept dokumenata. Pristup razvijen od strane Evropske komisije za ex-ante analizu politika u skladu sa njenom procenom uticaja, kao i iskustva drugih zemalja će u ovome biti vodeći.<sup>12</sup>Primena SCM-a tokom procesa izrade politika će upravi Kosova omogućiti da razvije potrebne kapacitete koji su neophodni za sprovođenje cilja smanjenja administrativnog opterećenja.

#### **Slika 5: Pokazatelji procene postignutog napretka u okviru posebnog cilja 1.1**

- |   |
|---|
| 1) Usvajanje koncept dokumenta do 2019. godine u pogledu koristi i troškova primene opšteg programa smanjenja administrativnih opterećenja uključujući i poređenje potencijalnog idejnog projekta i opcije predstavljene na Slici 4, glavne zahteve u vezi sa smanjenjem administrativnih opterećenja u odnosu na postavljeni cilj i procenu budžeta za svaku opciju održivog plana programa; ovaj Koncept dokument će takođe utvrditi proces pojednostavljenja, spajanja ili ukidanja 10% licenci i dozvola od najmanje 480 koliko je bilo u 2014. godini. |
| 2) Razvoj kapaciteta za realizaciju programa smanjenja administrativnih opterećenja kroz obuke za relevantno osoblje institucija CV-a i resornih ministarstava: sertifikovanje trenera za obuke o SCM-udo 2018; najmanje 5 sertifikovanih trenera do 2018; 20 % relevantnog osoblja CV-a i resornih ministarstava obučeno do 2018; taj procenat se povećava na 90 % do 2021.  |
| 3) SCM se koristi tokom procesa izrade politika u relevantnim koncept dokumentima, izrađenim u skladu sa novim uputstvima , -30 % do 2018, 50 % do 2019, 100 % do 2021  |

<sup>12</sup> Evropska komisija (2015), „Mehanizmi“ za bolje uređenje, Mehanizam #53:Model standardnih troškova za procenu administrativnih troškova

4) Pojednostavljenje, spajanje ili ukidanje najmanje 10% licenci i dozvola do kraja 2020. godine od najmanje 480 koliko je bilo u 2014. godini.

Pokazatelji koji bi se primenjivali u slučaju da Vlada Kosova – na osnovu koncept dokumenta koji će biti izrađen – usvoji cilj smanjenja administrativnih opterećenja:

1) Početak programa smanjenja administrativnih opterećenja utvrđenog u odnosu na konkretni cilj koji je zasnovan na opcijama predstavljenim u koncept dokumentu (taj pokazatelj zavisi od izvodljivosti realizacije programa smanjenja, razvoja potrebnih kapaciteta i dostupnosti budžeta za ostvarenje cilja smanjenja opterećenja)

2) Konkretna smanjenja izmerena u procentima administrativnih opterećenja utvrđenih u odnosu na osnovu koja je razvijena kao deo programa smanjenja opterećenja sa konkretnim i merljivim smanjenjem opterećenja u vezi sa obavezama informisanja koje proizilaze iz zakona (ovaj pokazatelj zavisi od početka i uspešne primene programa smanjenja administrativnih opterećenja)

## POSEBNI CILJ 1.2: UVOĐENJE PROCENE UTICAJA

Procena uticaja predstavlja ključni element za unapređenje bolje regulative s obzirom na to da predstavlja instrument koji omogućava razvoj boljih rešenja politike za dati problem preko sistematske ex-ante analize i konsultacija. Efikasan proces PU-a može da sačuva ravnotežu između zaštite i unapređenja društvenih dobara, životne sredine, integracije prava pojedinaca, sa jedne strane i troškova sprovođenja zakona od strane uprave, usklađivanje građana i preduzeća sa propisima sa druge strane. PU može da pruži važan doprinos inkluzivnom rastu i Vlada Kosova ima za cilj da primeni instrumente kako bi obezbedila održivi ekonomski razvoj zemlje.<sup>13</sup><sup>14</sup> Unapređenje kvaliteta koncept dokumenata i uvođenje procene uticaja ojačaće kvalitet regulatornog upravljanja na Kosovu, što bi trebalo da se odrazi u Globalnim pokazateljima regulatornog upravljanja Svetske banke.<sup>15</sup>

Značaj procene uticaja u pogledu davanja podrške ekonomskom rastu i smanjenju administrativnih opterećenja, posebno za MSP-e jasno je naglašen u Izveštaju EU o napretku za 2016. godinu. Jačanje ex-ante analize politike i uvođenje testa za MSP navedeni su kao ključne preporuke za Kosovo u pogledu primene Akta o malom biznisu Evrope.<sup>16</sup> Vlada Kosova je istog mišljenja i preduzeće neophodne korake da uvede procenu uticaja.

Sama Evropska komisija radi sa veoma razvijenim sistemom procene uticaja koji obuhvata predloge politike, zakone i podzakonske akte.<sup>17</sup> Pored toga, analiza obuhvata ekonomski, društveni i uticaj na životnu sredinu, što obezbeđuje odgovarajuću ravnotežu između društvenih interesa u toku izrade predloga. Kosovo može da se nadoveže na taj pristup i sisteme procene uticaja koje su razvile države članice Evropske unije, kao i zemlje Zapadnog Balkana.

**Slika 6: Integrisana ex-ante i ex-post analiza politike Evropske komisije**

Nivo dokumenta	Predlog politike		Predlog zakona		Predlog podzakonskog akta	
Naziv dokumenta	Bela knjiga	Politička komunikacija	Uredba	Direktiva	Sprovedbeni akt	Delegirani akt
Ex-ante analiza politike	<b>Metodologija integrisane procene uticaja</b> - Obuhvata ekonomske, društvene i uticaje na životnu sredinu					

<sup>13</sup> Deighton-Smith, R., A. Erbacci i C. Kauffmann (2016), „Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment“, Radna dokumenta regulatorne politike OECD-a, br. 3, OECD Publishing, Pariz

<sup>14</sup> OECD (2016), *Upravljanje inkluzivnim rastom: Pregled inicijativa zemlje*, OECD Publishing, Pariz.

<sup>15</sup> Videti i internet stranicu Svetske banke o Globalnim pokazateljima regulatornog upravljanja: <http://rulemaking.worldbank.org/>

<sup>16</sup> OECD i ostali. (2016), *Indeks politike MSP: Zapadni Balkan i Turska 2016: Procena primene Akta o malom biznisu Evrope*, OECD Publishing, Pariz

<sup>17</sup> Evropska komisija (2015), *Smernice za bolju regulativu i „Mehanizmi“ bolje regulative*



Ex-post analiza politike	<b>Metodologija integrisane procene</b> - Obuhvata ekonomske, društvene i uticaje na životnu sredinu - Direktna veza između ex-post analize postojećih politika i zakona i pripreme faze za poboljšanje politika i zakona
--------------------------	---

Vlada Kosova je ponosna jer zemlja može nastaviti sa nadogradnjom postojećeg pristupa analize politike prilikom uvođenja PU-a, kao što je potvrđeno u Izveštaju EU o napretku iz 2016. god.<sup>18</sup> Kosovo je već uvelo postupak za ex-ante analizu kroz svoj proces izrade koncept dokumenata. Ti dokumenti se, između ostalog, zasnivaju na načelima procene uticaja i konsultacija.

Svrha koncept dokumenta je da Vladi omogući razmatranje, u opštim crtama, ciljeva i glavnih karakteristika predloga i mogućih opcija za rešavanje identifikovanih problema. Generalni sekretar KP-a je izdao detaljne smernice za izradu koncept dokumenata i definisao proces njihove pripreme. Koordinacioni sekretarijat Vlade je odgovoran za sprovođenje pristupa koncept dokumenata. Koncept dokumente izrađuju resorna ministarstva, a usvaja ih Vlada pre početka rada na nacrtu novog zakona, na izmenama i dopunama postojećih zakona, važnim sekundarnim zakonima i ostalim važnim predlozima sa značajnim društvenim, ekonomskim i ostalim uticajima.

#### **Slika 7: Izvod iz Pravilnika o radu Vlade Kosova**

Institucije koje predlažu su dužne da uz konačan predlog bilo kog nacrtu pravnog akta prilože sledeća dokumenta:

- zvaničnu preporuku ministra
- **koncept dokument** ili memorandum sa objašnjenjem
- Finansijsku procenu uticaja (gde je to potrebno) i mišljenje Ministarstva finansija
- mišljenje Ministarstva za evropske integracije
- mišljenje odgovarajućih kancelarija pri Kancelariji premijera
- tabelu koja navodi komentare primljene od drugih institucija kao što je definisano u članu 7. navedene Uredbe, u kome se opisuju razlozi uzimanja ili neuzimanja preporuka u obzir
- nacrt odluke Vlade
- svi izveštaji ili savet Sekretara koje izdaje Savet Generalnih sekretara.

Tokom poslednjih nekoliko godina, Vlada, konkretno Sekretarijat Vlade u okviru KP-a, je primio značajnu podršku od međunarodnih donatora (npr. DFID i SIGMA) za dalje uključivanje procesa za pripremu koncept dokumenata; poboljšanje analitičkog kvaliteta ovih dokumenata; i povezanih pitanja kao što su planiranje i izrada koncept dokumenata. Ova podrška je obezbeđena u obliku obuka osoblja KP-a i resornih ministarstava; podučavanja službenika KSV-a i posebnog saveta o tome kako Kosovo može u budućnosti dalje poboljšati koncept dokumente.

<sup>18</sup> Evropska komisija (2016), *Izveštaj za Kosovo 2016, Prpratna obaveštenja o politici proširenja EU*, strana 10, Brisel, Belgija

Pored toga, Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju finansira obiman projekat za razvoj kapaciteta u oblasti izrade i koordinacije politike. Projekat je otpočeo 2016. godine. U okviru ovog projekta, koji traje četiri godine, posebna pažnja je rezervisana na dalje poboljšanje ex-ante analize politike, koja se sprovodi nakon što organizacije predlagači, kao što su resorna ministarstva, izrade koncept dokumenta.

Projektna podrška SIDA-e obezbeđuje Kosovu mogućnost zamene postojećeg sistema koncept dokumenata sistemom procene uticaja. Početna podrška IFC-a po ovom pitanju uključuje, između ostalog, obiman program obuke trenera o proceni regulatornog uticaja (RIA) i izradi nacrtu smernica za RIA-u.

Kosovo ima za cilj da integriše poželjnu pomoć obezbeđenu od strane različitih donatorskih organizacija za dalje unapređenje procesa i prakse izrade politika. Vlada potvrđuje da postojeći pristup ex-ante analize politike može da bude ojačan uvođenjem sistema procene uticaja, koji zamenjuje postojeći sistem koncept dokumenata. Važan faktor za ovaj korak je potreba da sistem PU-a bude posebno izrađen za upravu Kosova kako bi na nacionalnom nivou vršila ex-ante analizu uticaja politike i regulatornu analizu. Vlada Kosova će pratiti načela OECD-a u toku unapređenja postojećeg sistema koncept dokumenata i uvođenja procene uticaja za politiku i zakone.

#### **Slika 8: Kontrona lista OECD-a za donošenje regulatornih odluka<sup>19</sup>**

##### **1. Da li je problem tačno definisan?**

Problem koji treba rešiti se mora precizno navesti, uz dokaze o njegovoj prirodi i veličini i objašnjenje njegovog nastanka (identifikovanje podsticaja pogođenih subjekata).

##### **2. Da li je mera vlade opravdana?**

Intervencija vlade mora da se zasniva na izričitim dokazima koji opravdavaju meru vlade, imajući u vidu prirodu problema, moguće koristi i troškove preduzimanja mere (na osnovu realne procene efektivnosti vlade) i alternativne mehanizme za rešavanje problema.

##### **3. Da li je uredba najbolji vid vladine mere?**

Regulatori bi trebalo da, na samom početku regulatornog procesa, izvrše osnovano poređenje različitih regulatornih i drugih instrumenata politike, uzimajući u obzir relevantna pitanja poput troškova, koristi, distributivne efekte i administrativne zahteve.

##### **4. Da li postoji zakonski osnov za uredbu?**

Regulatorni proces bi trebalo da se strukturise tako da svaka regulatorna odluka strogo poštuje „vladavinu prava“; to jest, odgovornost bi trebalo da bude izričita kako bi se obezbedilo da je svaka uredba ovlašćena uredbom višeg nivoa i dosledna obavezama iz ugovora i da je u skladu sa bitnim zakonskim načelima kao što su izvesnost, proporcionalnost i važeći proceduralni zahtevi.

##### **5. Koji je odgovarajući nivo (ili nivoi) vlade za datu meru?**

<sup>19</sup> OECD (1995), *Preporuka Saveta OECD-a iz 1995. god. o unapređenju kvaliteta vladine uredbe*, Pariz

Regulatori bi trebalo da izaberu najodgovarajući nivo vlade za preduzimanje mere, ili ako se radi o više nivoa, trebalo bi da osmisle efikasne sisteme za koordinaciju različitih nivoa vlade.

**6. Da li koristi donošenja uredbe opravdavaju troškove?**

Regulatori bi trebalo da procene ukupne očekivane troškove i koristi svakog regulatornog predloga i izvodljivih alternativa i trebalo bi da izvrše procenu koja bi bila u formatu koji je dostupan donosiocima odluke. Troškovi vladine mere trebalo bi da budu opravdani koristima iste pre nego što se donese.

**7. Da li su distributivni efekti u društvu rasprostranjeni?**

U meri u kojoj su distributivne i vrednosti kapitala pod uticajem vladine intervencije, regulatori bi trebalo da, u okviru socijalnih grupa, učini transparentnim regulatorne troškove i koristi.

**8. Da li je uredba jasna, dosledna, razumljiva i pristupačna za korisnike?**

Regulatori bi trebalo da ocene da li će mogući korisnici razumeti pravila i u tom smislu, trebalo bi da preduzmu korake kako bi obezbedili da su sadržaj i struktura pravila što jasniji.

**9. Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove?**

Uredbe bi trebalo izrađivati na otvoren i transparentan način, kroz odgovarajuće procedure za efikasni i blagovremeni doprinos zainteresovanih strana, kao što su preduzeća i sindikati, druge interesne grupe ili drugi nivoi vlade.

**10. Kako će se postići usklađenost?**

Regulatori bi trebalo da procene podsticaje i institucije na koje će uredba imati uticaja i trebalo bi da osmisle sprovodljive strategije kao odgovor, a koje će na najbolji način da ih iskoriste.

Uvođenje sistema procene uticaja mora se mora dobro isplanirati. Vlada Kosova to smatra bitnim kako bi obezbedila da je proces izrade politike i zakona na Kosovu efikasno pojednostavljen. To znači da postojeći proces i odgovornosti dodeljene za izradu koncept dokumenata služe kao okvir na kom će se procena uticaja zasnivati. U međuvremenu, smernice za izradu koncept dokumenata će biti prilagođeni kako bi se obezbedilo neometano uvođenje punog sistema procene uticaja. Ova prilika će se iskoristiti za uvođenje dodatnih analitičkih mehanizama poput testa za MSP na osnovu pristupa koji je razvila Evropska komisija<sup>20</sup> a koji uzima u obzir veliki broj preduzeća na Kosovu sa jednim zaposlenim<sup>21</sup>. Pored toga, test regulatorne konkurentnosti će postati obavezan segment za analizu politike. U sklopu ta dva testa, posebna pažnja biće poklonjena zahtevima u vezi sa licencama i dozvolama. Analiza rodne ravnopravnosti, kao zajedničko pitanje, biće uvedena kao procena uticaja rodne ravnopravnosti i obuhvatiće sve aspekte ex-ante analize politike. Posebno kod

---

<sup>20</sup> Evropska komisija (2015), „Mehanizmi“ za bolje uređenje, Mehanizam #19: „Test za MSP“

<sup>21</sup> Kosovska Agencija za registraciju privrednih subjekata / Ministarstvo trgovine i industrije (2016), *Osnovni pokazatelji učinka za registraciju privrednih subjekata na Kosovu*, Priština, Kosovo

potonjeg analitičkog instrumenta, ojačaće se položaj kosovske Agencije za rodnu ravnopravnost u procesu izrade politike<sup>22</sup>.

### **Slika 9: Procena uticaja rodne ravnopravnosti**

Procena uticaja rodne ravnopravnosti(PURR) biće uvedena kao instrument ex-ante analize politike zajedno sa drugim predloženim instrumentima u okviru sistema koncept dokumenata na Kosovu i budućim uvođenjem procene uticaja. Analiza ima za cilj da se spreče nenamerne negativne i pojačaju namerne pozitivne posledice, uključujući i osnaživanja žena, predloženih politika i zakona koji utiču na već postojeću nejednakost između muškaraca i žena u društvu. Osim toga, instrument bi trebalo da ispolji različita dejstva predloga na muškarce i žene, trebalo bi da obezbedi informacije o tome da li predložena inicijativa na odgovarajući način obezbeđuje otklanjanje propusta u smislu nejednakosti između ovih grupa, da li se mogu ostvariti neka poboljšanja u cilju podsticanja rodne ravnopravnosti i da li predlog odgovara načelima rodne ravnopravnosti i nacionalnom Programu Kosova za rodnu ravnopravnost.

Agencija za rodnu ravnopravnost će preuzeti vođstvo u razvoju instrumenata za PURR i smernica i biće podržana preko projekta, koji finansira Sida, za institucionalno jačanje nacionalnih rodni mehanizama na Kosovu. Pošto PURR nije lak zadatak, potrebno je razviti resurse u obliku smernica i instrumenata i potrebno je podići svest o značaju uključivanja perspektive rodne ravnopravnosti u najranijim fazama izrade politike. Za PURR potrebna je izrada ekspertize koju ne bi trebalo integrisati samo u Agenciji za rodnu ravnopravnost i kod fokalnih tačaka za rodnu ravnopravnost koje su uvedene na centralnom i lokalnom nivou javne uprave na Kosovu. Kreatori politike moraju da steknu neophodno znanje i da razviju neophodnu ekspertizu u oblasti procene uticaja rodne ravnopravnosti, što je potrebno za izradu sveobuhvatne i inkluzivne politike. Stoga, Agencija ne samo da planira da nastavi da povećava svoje kapacitete kako bi obezbedila robusnu analizu iz rodne perspektive, već i da pokrene aktivnosti koje će dovesti do razvoja i osmišljavanja instrumenata za procenu uticaja rodne ravnopravnosti. Ovo će se iskombinovati sa dobro osmišljenim programom u cilju podsticanja razvoja neophodnih veština i znanja kod kreatora politike i službenika kako bi se obezbedilo da je rodna ravnopravnost ključni stub procesa izrade politike na Kosovu.

Vlada Kosova potvrđuje da će Pravilnik o radu morati da se prilagodi kako bi se uvela procena uticaja kao osnova za ex-ante analizu politike. Zadatak Koordinacionog sekretarijata Vlade će biti priprema izmena Pravilnika o radu. Sekretarijat se može nadovezati na dugoročnu podršku Sida-e za ovaj složeni i relevantni proces. Proces uvođenja procene uticaja treba da bude završen najkasnije do 2020. godine, i ranije, ako se ovo dokaže kao moguće i odgovarajuće. Kako bi se obezbedilo da se procena uticaja i drugi aspekti ove strategije mogu realizovati, nivoi osoblja u KP će biti analizirani i usklađeni sa stvarnim kadropotrebama za osobljem kako bi boljaregulatorna na kosovu bila uspešna.

---

<sup>22</sup> Kosovo može da se nadoveže na neposrednu podršku koju Agenciji za rodnu ravnopravnost daje Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju oko unapređenja analize rodne ravnopravnosti.

U cilju pripreme za uvođenje procene uticaja, biće izrađen obiman program obuke u cilju podrške u vidu povećanja kapaciteta institucija Centralne vlade i resornih ministarstava za ex-ante analize politika. Ti programi obuke biće organizovani za osoblje koje radi u relevantnim odeljenjima CV-a i resornih ministarstava, kao što su pravne kancelarije, odeljenja za evropsku integraciju i koordinaciju politike, stručnjaci za rodnu ravnopravnost i službenici uključeni u izradu politike.

**Slika 10: Plan i program obuke podržan od strane Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju**

Pregled mogućih oblasti obuhvaćenih aktivnostima obuke, ToT-ova i mentorstva u vezi sa ex-ante analizama politike, koje će biti izrađene u koordinaciji sa Koordinacionim sekretarijatom Vlade i u bliskoj saradnji sa ostalim vladinim kancelarijama

- 1) javna i unutrašnja konsultacija;
- 2) identifikacijazaintresovanih strana;
- 3) definisanje problema;
- 4) identifikacija opcija politike, uključujući neregulatorne opcije;
- 5) analiza uticaja u oblastima ekonomije, društva i životne sredine;
- 6) primena Modela standardnih troškova;
- 7) test za MSP;
- 8) izbor opcije;
- 9) plan sprovođenja aktivnosti;
- 10) procena budžetskog uticaja;
- 11) procena fiskalnog uticaja;
- 12) analiza rodne ravnopravnosti;
- 13) analiza osetljivosti na sukob;
- 14) politička komunikacija

**Slika 11: Pokazatelji procene napretka ostvarenog pod Posebnim ciljem 1.2**

1) Povećani kapaciteti za izradu politike unutar institucija Centralne vlade i svih resornih ministarstava kroz programe obuke i programe obuke trenera: 25 % relevantnog osoblja obučenog do 2018. god. i 75 % do 2021. godine; 15 dodatnih trenera sertifikovanih kroz ToT u oblasti procene uticaja do 2021. god.

2) Usvajanje Pravilika o radu Vlade Kosova kojim se postojeći sistem koncept dokumenata zamenjuje sistemom procena uticaja najkasnije do 2020. godine; resorna ministarstva primenjuju procenu uticaja za ex-ante analizu politike kako bi obezbedili podrškuodlukama vlade od 2021. god. pa nadalje.

3) Izrada politike će se više zasnivati na dokazima, a ministarstva će redovno koristiti PU (pokazatelj SIGMA)

### POSEBNI CILJ 1.3: UNAPREĐENI PODACI/STATISTIKA

Visoko kvalitetni podaci su od suštinskog značaja za poboljšanje izrade politike i osiguranje da su odluke vlade zasnovane na dokazima i na stabilnim informacijama. Uvođenje Modela standardnog troška na Kosovu i cilj da se postojeći sistem za izradu koncept dokumenata zameni sistemom procene uticaja, delom, zavisi od mogućnosti uprave da pristupi i primeni informacije potrebne za pripremu donošenja odluke vlade.

Pre upotrebe SCM-a kod izrade politika, neophodno je ispuniti nekoliko praktičnih i tehničkih preduslova. Oni su direktni i nisu veoma složeni. Vlada Kosova će obezbediti da standardizovana vrednost komponente zarade u Modelu standardnih troškova bude na raspolaganju. Pored toga, proceniće mogućnost određivanja broja preduzeća u određenim sektorima. Već je jasno da neće biti lako organizovati razgovore sa preduzećima kako bi se utvrdile konkretne informacije o vremenu koje je potrebno da se ispoštuju obaveze informisanja. U tom smislu, vlada će uzeti u obzir opcije kao što je korišćenje grupa stručnjaka za obezbeđivanje neophodnih podataka. Mogućnost da se realizuju određeni pilot projekti za SCM merenja takođe će biti uzeta u obzir.

Uvođenje procene uticaja predstavlja određene izazove u pogledu dostupnosti podataka. Jasno je da postoji potreba za informacijama. Međutim, sa stanovišta analize politike, nije dovoljno jasno koliko je informacija i kakva vrsta informacija je dostupna unutar uprave. Pored toga, službenici zaduženi za politiku možda nisu upoznati sa javnim izvorima informisanja ili nemaju kapacitete da ih efikasno iskoriste.

Ako situacija to dozvoli, Vlada Kosova bi želela da izradi bazu podataka koja bi posebno bila relevantna u kontekstu procene uticaja. Takva baza podataka, u kombinaciji sa efikasnim dostavljanjem informacija resornim ministarstvima, službenicima zaduženim za politiku na Kosovu omogućila bi da rade sa sveobuhvatnim pregledom informacija. Takođe, podatke koje vlada koristi za analizu politike i procenu uticaja učinila bi javnim i dostupnim svim zainteresovanim stranama. U ovoj fazi, kosovska uprava nema jasan pregled informacija koje bi takva PU baza podataka uticaja trebalo da sadrži i koje je informacije i detaljnu statistiku već generisala kosovska uprava, organizacije civilnog društva i drugi i koja bi mogla da se unese u bazu podataka. Stoga, KSV i PK će u naredne dve godine sakupljati relevantne podatke kako bi ocenili kako bi PU baza podataka uticaja trebalo da izgleda i koje bi podatke trebalo da sadrži

#### **Slika 12: Pokazatelji procene napretka ostvarenog pod Posebnim ciljem 1.3**

- |  |
|--|
| 1) Standardizovani podaci za SCM proračunesu stavljeni na raspolaganje resornim ministarstvima u 2017. god. kako bi se obezbedilo da se SCM može da se primeniti u izradi politike   |
| 2) Izrada PU baze podataka do 2020. godine, a koju koriste resorna ministarstva u toku izrade politike (podaci će samim tim biti odraženi u analizi) i koja se zasniva na pregledu statistike i podataka neophodnih za bolje vršenje procene uticaja |
| 3) 50 % koncept dokumenata/procena uticaja će do 2020. god. ukazivati na to koji su podaci iz baze podataka korišćeni i koji bi podaci trebalo da se dodaju u bazu podataka; taj broj se 2021. god. povećava na 80 %                                 |

## POSEBNI CILJ 1.4: EVALUACIJA

Evaluacija zatvara ciklus politike i povezuje sprovođenje zakona sa poboljšanjem pravila, koja su dovoljno dugo na snazi, kako bi se procenilo da li su se očekivani efekti zaista materijalizovali.

Ex-post procenu treba razlikovati od funkcije praćenja Skupštine ili Parlamenta; prvi je proces samoocenjivanja koji je Vlada napravila u svojim politikama i rezultatima, dok je drugi parlamentarna nadzorna funkcija, npr. kontrola nad postupcima Vlade.

Na kraju, ex-post procena, pomaže u povezivanju procene uticaja zakona na proces ciklusa kreiranja politika

Evaluacija obezbeđuje instrumente za kontinuiranu procenu kvaliteta politike i okvira zakonodavstva. Ovo obezbeđuje dokaze za utvrđivanje da li postojeća pravila još uvek odgovaraju svojoj svrsi. Evropska Komisija je evaluaciju uključila u okvir procesa izrade njenih politika u skladu sa načelom „prvo evaluacija“.<sup>23</sup> Ujedinjeno kraljevstvo, samo da navedemo još jedan primer, ulaže značajna sredstva u evaluaciju politike kao dela pristupa za poboljšanje kreiranja politike zasnovane na dokazima.<sup>24</sup>

Evaluacija obezbeđuje priliku da se okvir politike prilagodi i da se poboljšaju postojeće politike, zakoni i podzakonski akti. Ako se očekivani efekti zaista pojave a politika funkcioniše kako je planirano, evaluacija omogućava da se nauče lekcije iz dobro izrađenih zakona i prakse sprovođenja. Ove lekcije su dragocene za izradu politika u ostalim oblastima. U isto vreme, kada evaluacija pokaže da se očekivani efekti nisu materijalizovali kako je predviđeno, evaluacija omogućava da vlada preispita pravne i ostale instrumente, koji su (nisu) korišćeni.

Vlada Republike Kosovo Odlukom br. 03/38, od 15. jula 2015. godine usvojilo Smernice o ex-post evaluaciji zakona. Ove smernice utvrđuje kako, između ostalog, treba izvršiti evaluaciju, na koje probleme treba obratiti pažnju i na koja pitanja evaluacije je potrebno dati odgovor. Pravna kancelarija je zadužena za sprovođenje ovih smernica. Za ove zadatke, kancelarija je dobila direktnu podršku od OEBS-a. Potrebno je obezbediti dalju podršku u cilju napredovanja po ovom pitanju.

Pravna kancelarija u okviru KP-a u saradnji sa resornim ministarstvima će izraditi program ex-post evaluacije za svaku godinu.

PK u saradnji sa IFC-om obezbediće obuku službenika koji treba da izvrše procene.

Pozivajući se eksplicitno na Uputstvo Vlade o ex post proceni, aktivnosti obuke će proširiti ova uputstva i dopuniti metodološkim znanjima prilagođenim i orijentisanim iz prakse, kao i analitičkim sredstvima, kako bi pomogli vladinim službenicima u razvijanju svih faza procesa procene.

PK će obezbediti obuku za sve službenike koji treba da vrše evaluaciju. Na kraju, zahtev za evaluacijom treba da bude proširen na sva resorna ministarstva. Tokom ovog procesa, izvršiće se procena u pogledu načina proširenja zahteva za evaluacijom na ostale regulatorne organe. Na osnovu proširene evaluacije „Iskustva Kosova sa evaluacijom“, Kosovo želi da

---

<sup>23</sup>Evropska Komisija (2015), *Smernice i „Skup instrumenata“ za bolju regulativu*

<sup>24</sup> Nacionalna kancelarija za reviziju (2013), *Izveštaj o evaluaciji u Vladi*

osigura da je veza između ex-ante i ex-post analize politike efikasno uključena u radne prakse i procedure Vlade. Tokom ove procene Vlada Kosova će takođe doneti odluku u pogledu praktičnih pitanja procesa, kao što je definisanje potrebe za evaluacijom, uvođenje javne konsultacije u proces evaluacije i određivanje najboljih procesa za objavljivanje rezultata evaluacije. Veza između evaluacije i procene uticaja, kako je definisano od strane Evropske komisije, je vodilja u tom pogledu.<sup>25</sup>

Aktivnosti evaluacije na Kosovu su trenutno fokusirane na zakone. Ipak, zakoni – i ostale mere politike – su planirani za srednjoročne planske dokumente kao što su strategije. O ciljevima utvrđenim u ovim dokumentima se trenutno sistematski ne izveštava i nije urađena evaluacija nijednog od njih.<sup>26</sup> Vlada Kosova želi da poveća svoje razumevanje kako se strategije sprovode u praksi, koliko su uspešne u postizanju svojih ciljeva i koliko je dobro Vlada ispunila svoje obaveze. U tom cilju, biće izrađena ekspertiza evaluacije u okviru relevantnih institucija centralne Vlade.

**Slika 13: Pokazatelji procene postignutog napretka u okviru posebnog cilja 1.4**

1) Sprovedeno je najmanje 3 evaluacija zakonau toku 2017. godine, najmanje 5 u 2018. godini, najmanje 5 u 2019. godini i najmanje 7 ili više u godinama posle toga
2) Nalazi evaluacije se koriste za unapređenje postojećih zakona; proces za to je uspostavljen do 2018. godine; do 2021. godine, evaluacija je uključena u PoR i sve evaluacije se objavljuju sa objašnjenjem u pogledu koraka koji će se preduzeti ubuduće.
3) Relevantno osobljeinstitucija CV-ai resornih ministarstava razvijaju kapacitete za evaluaciju zakona: 25% obučeno do 2019. godine, a do 2021. god. obučeno 75 %
4) Relevantno osobljeinstitucije CV-a i resornih ministarstava vrši ekspertizu o evaluaciji strategija i politika, 10% do 2019. godine i 40 % do 2021. god.

<sup>25</sup> Evropska komisija (2015), *Smernice za bolje uređenje i „Mehanizmi“ boljeg uređenja*

<sup>26</sup> SIGMA (2015), *Izveštaji o osnovnom merenju, Načela javne uprave, Kosovo april 2015.*



## OPŠTI CILJ 2) EFIKASNA JAVNA KOMUNIKACIJA, JAVNA KONSULATACIJA I UČEŠĆE ZINTERESOVANIH STRANA

### POSEBNI CILJ 2.1: POBOLJŠANA POLITIČKA KOMUNIKACIJA

Kako bi javnost i zainteresovane strane mogle da se uključe u izradu politika, Vlada treba da osigura da je komunikacija tokom procesa izrade politike i faze sprovođenja dodatno poboljšana. Važnost političke komunikacije je istaknuta odlukom Evropske Unije u pogledu političke komunikacije kao strateškog cilja i svih aktivnosti koje proizilaze iz ove odluke.<sup>27</sup>

Komunikacija je od suštinskog značaja za osiguranje da su javnost i zainteresovane strane informisane o ciljevima politike koje Vlada želi da postigne; da blagovremeno dobijaju informacije o merama politike koje Vlada razmatra kako bi u stvarnosti postigla ove ciljeve; i da im je obezbeđeno dovoljno mogućnosti za pripremu učešća u izradi strategija, koncept dokumenata, predloga zakona i ostalih odluka Vlade na osnovu dobro informisanog i obrazloženog izbora da se tako uradi. Pored toga, nakon što Vlada usvoji politike i zakone, efikasna komunikacija treba da osigura da ciljne grupe i zainteresovane strane znaju koja su njihova prava, mogućnosti i obaveze.

Trenutno, sistem javne komunikacije nije pravilno povezan sa sistemom izrade i koordinacije politika. Strateški dokumenti nisu praćeni komunikacionim planom zbog opšteg nedostatka koordinacije između institucija. Takođe, ovo nastaje zbog tretiranja plana komunikacije kao posebnog procesa u odnosu na ostale radne procese Vlade. Koordinacija komunikacije i njena integracija u proces kreiranja politike treba da se poboljša. Planiranje komunikacije kroz, na primer, izradu komunikacionih planova za prioritete politike i dalje ostaje izazov.<sup>28</sup>

Nažalost, politička komunikacija na Kosovu trenutno nije onakva kao što je predvidela Vlada, kada je usvojen Pravilnik o radu Vlade. Neki od sledećih razloga, kao što su nedovoljan nivo osoblja i nedostatak stručnosti i načina za povećanje kapaciteta, su jasni. Ipak, da bi u detalje razumela nedostatke i kako bi bila u stanju da pruži pravi odgovor za prevazilaženje nedostataka, Vlada Kosova će razmotriti trenutni okvir političke komunikacije na Kosovu. Ovaj pregled će obuhvatati KP i sva resorna ministarstva. Pregledom će se proceniti koliko su sprovedena pravila i postupci političke komunikacije; koliko su ova pravila odgovarajuća s obzirom na okruženje u kojem politička komunikacija treba da se održi; i kako identifikovani nedostaci mogu biti otklonjeni.

---

<sup>27</sup> Vidi između ostalog: Evropska komisija (2005), *Akcionni plan za poboljšanje komunikacije Evrope od strane Komisije*, SEC(2005) 985 završni

I

Evropska komisija (2006), *Bela knjiga o evropskoj političkoj komunikaciji*, COM(2006) 35 završni

<sup>28</sup>Sveobuhvatni izveštaj o sprovođenju Strategije reforme u javnoj upravi 2010-2013, strane 31-33

Link: <http://map.rks-gov.net/getattachment/d70e262d-a936-47a8-94a2-f92fce625efb/Raporti-gjithperfshires-mbi-zbatimin-Strategjise-d.aspx>

Stav da politička komunikacija ne funkcioniše kao što je predviđeno je takođe izrazila SIGMA u svom izveštaju o praćenju na Kosovu za 2016. SIGMA potvrđuje da je uloga Kancelarije za javnu komunikaciju uglavnom pružanje pristupa informacijama i da Kosovu nedostaje koordinisani pristup komunikaciji. Takođe, ne postoji jasan fokus na komunikaciju tokom procesa izrade politika jer koncept dokumenti obično ne navode kako će nove politike biti saopštene javnosti.<sup>29</sup> Vlada Kosova ovu procenu shvata ozbiljno i obavezuje se da će poboljšati trenutnu situaciju.

Stav Vlade Kosova je da poboljšanje političke komunikacije znači koordinisanje aktivnostima komunikacije između institucija Vlade, izrada ToT-a o političkoj komunikaciji; efikasna komunikacija o prioritetima Vlade; šira komunikacija o najvažnijim aktivnostima predstavljenim u Godišnjem planu rada Vlade; i osiguranje da svaki koncept dokument navodi aktivnosti komunikacije koje se smatraju relevantnim i odgovarajućim za dokument pri ruci.

Vlada Kosova je realistična u pogledu svojih ciljeva u oblasti poboljšanja političke komunikacije. Pregled postojećih praksi i okvira za poboljšanja će se zasnivati na analizama koje će biti izvršene kroz izradu koncept dokumenata. Ove analize će obezbediti osnovu za detaljniji Akcioni plan za poboljšanje političke komunikacije na Kosovu.

Predviđeni koncept dokument i akcioni plan će obezbediti osnovu za konkretne obaveze u vezi sa poboljšanjem političke komunikacije na Kosovu kroz razvoj kapaciteta, promene pravila, izradu i sprovođenje potencijalnih novih radnih praksi itd. Zbog toga, u koncept dokumentu i akcionom planu biće predstavljene određenije aktivnosti i obaveze, zajedno sa pokazateljima za praćenje napretka.

#### **Slika 14: Pokazatelji procene postignutog napretka u okviru posebnog cilja 2.1**

- |   |
|---|
| 1) Usvajanje koncept dokumenata i akcionog plana za poboljšanje političke komunikacije na Kosovu, uključujući identifikovanje pokazatelja za procenu napretka.  |
| 2) U 2018. godini, 15% svih koncept dokumenata izrađenih prema novim uputstvima sadrže jasne reference o aktivnostima komunikacije koje će se razvijati nakon usvajanja koncept dokumenta. Ovaj procenat iznosi 50% za 2019. godinu, 75% za 2019. i 100% za 2021. godinu.   |
| 3) Razvoj kapaciteta za političku komunikaciju kroz obuke: najmanje 5 trenera sertifikovano kroz ToT do 2017. godine; 50 % relevantnog osoblja za komunikaciju u institucijama CV-a i resornim ministarstvima obučeno do 2018. godine (100 % do 2021. godine); 75 % relevantnog osoblja zaduženog za izradu politika u institucijama CV-a i resornim ministarstvima obučeno do 2021. god. |

<sup>29</sup>SIGMA (2016), *Izveštaj o praćenju*, Načela javne uprave, Kosovo maj 2016

## POSEBNI CILJ 2.2: UNAPREĐENA KONSULTACIJA

Vlada Kosova je 2016. usvojila minimalne standarde za konsultacije.<sup>30</sup> Uz podršku Evropske Unije, Kancelarija za dobro upravljanje je izradila obuku za osoblje institucija centralne vlade i resornih ministarstava na koje se direktno odnose zahtevi utvrđeni u minimalnim standardima. Osim toga, ova podrška omogućava razvoj onlajn platforme za konsultaciju koja olakšava javnu konsultaciju – u obliku nacрта – o većini odluka koje Vlada planira da usvoji.

### Slika 15: Minimalni standardi za konsultacije

Prema minimalnim standardima za konsultacije sledeći dokumenti treba da budu predmet javnih konsultacija:

1. Nacrt godišnjih planova javnih organa;
2. Nacrt godišnjeg plana strateških dokumenata;
3. Nacrt zakonodavnog programa Vlade;
4. Nacrt plana podzakonskih akata;
5. Nacrt spiska koncept dokumenata;
6. Nacrt koncept dokumenata;
7. Nacrt pravnih akata;
8. Nacrt strategija i
9. Svi ostali dokumenti koji moraju biti praćeni memorandumom sa objašnjenjem ili za koje se zahteva javna konsultacija.

Međutim, Vlada Kosova je u potpunosti svesna da konsultacija tokom procesa izrade politike treba da bude duboko ukorenjena u radnu kulturu i praksu uprave. Značajna podrška u tom pogledu dobija se od strane EU koja finansira projekat Podrška sprovođenju strategije Vlade za saradnju sa civilnim društvom. Očekuje se da se ova podrška nastavi do marta 2017.

U vezi sa tim, Vlada iskreno ceni podršku koju će pružiti Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju u okviru projekta podrške za poboljšanje izrade politika i koordinacije. Kancelarija za dobro upravljanje i Koordinacioni sekretarijat Vlade (koji je glavni korisnik podrške od strane Sida-e) su se složili o nastavku aktivnosti obuke o konsultacijama. Krug civilnih službenika, koji su prošli obuku o konsultacijama, može na ovaj način da nastavi da se širi.

Pored toga, Vlada Kosova je posvećena jačanju pristupa u pogledu konsultacija za sve važnije odluke. To znači da će konsultacije biti obavezne aktivnosti tokom izrade strategija, koncept dokumenta i predloga zakona. Konsultacije će takođe biti sastavni deo procene uticaja.

Osim toga, Vlada Kosova ima za cilj da osigura da se javna konsultacija ne odvija samo na kraju procesa izrade odluka Vlade. Efektivna javna konsultacija treba da bude sastavni deo izrade politika. To znači da konsultacije treba da počnu već u najranijim fazama izrade politika. U tom smislu, ulagaće se značajni napor u aktivnosti javnih konsultacija koje će biti sprovedene tokom izrade koncept dokumenata.

---

<sup>30</sup>Uredbu br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija je 29. aprila 2016 usvojila Vlada Kosova.

### Slika 16: Pokazatelji procene postignutog napretka u okviru posebnog cilja 2.2

1) Povećan kapacitet osoblja institucija Centralne vlade i resornih ministarstava u pogledu konsultacija; najmanje 10 % osoblja svakog resornog ministarstva je prošlo obuku do 2018. god. i najmanje 75 % do 2021. godine; svo relevantnoosoblje institucije CV-a je prošlo obuku konsultacijama do 2018. god.
2) Nivo usklađenosti – 50% do 2018, 70% do 2019 i 100 % do 2020. godine – sa minimalnim standardima za konsultacije u pogledu svake relevantne odluke Vlade (strategije, koncept dokumenti i primarno zakonodavstvo), a na osnovu izveštaja KDU-a
3) Povećanje efikasnosti javnih konsultacija u izradi politika i zakona (SIGMA pokazatelj)

### POSEBNI CILJ 2.3: POBOLJŠANO PLANIRANJE RADA

Vlada Kosova radi sa nizom planskih dokumenata koji strukturiraju i definišu budući okvir aktivnosti i obaveza Vlade. Ovi srednjoročni planski dokumenti trenutno obuhvataju Nacionalnu strategiju razvoja (NSR), Nacionalni plan za sprovođenje SSP-a (NPSSSP), Program ekonomskih reformi (PER) i strategije izrađene za potrebe politike. Ove i druge obaveze su na godišnjem nivou kombinovane u Godišnji plan rada Vlade.

Dok različiti planski dokumenti imaju višegodišnju perspektivu, GPRV još uvek nema dalju projekciju. Vlada Kosova želi da poboljša postojeće prakse i da osigura da su obaveze, navedene u različitim srednjoročnim planskim dokumentima, kombinovane u okviru višegodišnje projekcije GPRV-a, u kome su navedeni prioriteti Vlade. Dokument koji će kombinovati sve obaveze u jedan pregled, će se odnositi na Indikativno planiranje rada (IPR) i biće direktno povezan sa GPRV-om. IPR neće uticati na stvaranje novih obaveza. Ono će samo integrisati već planirane aktivnosti u jedan okvir.

Sveobuhvatan pregled obaveza Vlade tokom dužeg vremenskog perioda će povećati transparentnost rada Vlade. Omogućiće zainteresovanim stranama da identifikuju specifična pitanja na kojima će Vlada raditi u bliskoj budućnosti. Ova otvorenost treba da doprinese mogućnostima zainteresovanih strana da se pripreme i da učestvuju u aktivnostima javnih konsultacija, koje će se sve više organizovati na Kosovu. Pošto bi ovo planiranje moglo da omogući razvoj višegodišnjeg planiranja rada za izradu zakona u obliku višegodišnjeg zakonodavnog plana i višegodišnjeg plana za izradu koncept dokumenata, IPR bi direktno doprinelo radu bolje regulative u praksi.

IPR takođe treba da služi kao izvorni dokument u odnosu na različite aktivnosti koje su potrebne za predstavljanje predloga za usvajanje u Vladi. Na primer, izrada koncept dokumenta i predloga zakona, nakon usvajanja ovog dokumenta, se sada planira na godišnjem nivou. Ipak, postoji značajan i uporan zaostatak u izradi ovih dokumenata.<sup>31</sup> S obzirom na to da su obaveze planiranja nastale u izvornim dokumentima GPRV-a, realni nivo planiranja ovih kombinovanih srednjoročnih planskih dokumenata definiše da li GPRV može biti realno planiran. IPR će Vladi Kosova i zainteresovanim stranama obezbediti neophodan uvid u cilju saznanja da li su planirane aktivnosti u potpunosti sprovodljive.

<sup>31</sup> SIGMA (2015), Izveštaj o osnovnom merenju, Načela javne uprave, Kosovo april 2015

Višegodišnji pregled obaveza Vlade, će omogućiti da planiranje rada bude efikasnije i obezbediće da rad na značajnim analizama već na početku bude usklađeniji sa zahtevima dokumenata čija se analiza vrši. U pogledu posvećenosti Vlade Kosova ka zameni postojećeg sistema izrade koncept dokumenata sistemom procene uticaja, IPR je potreban kako bi se osiguralo da analize uticaja daju potrebno vreme za obezbeđivanje najvećeg mogućeg analitičkog kvaliteta.

U cilju pripreme za uvođenje IPR-a, Vlada Kosova će izraditi koncept dokument o dizajnu, strukturi i upotrebi indikativnog plana rada. Nakon usvajanja ovog dokumenta, sam IPR biće izrađen.

**Slika 17: Pokazatelji procene postignutog napretka u okviru posebnog cilja 2.3**

1) Izrada i usvajanje koncept dokumenata o indikativnom planu rada do 2017
2) Izrada indikativnog plana rada tokom 2018 i 2019
3) Povećanje kvaliteta planiranja za GPRV koji se ogleda u većim stopama sprovođenja prioriternih godišnjih obaveza Vlade: 80 % u 2018. god. i 90 % sprovedenih obaveza do 2021. godine (pokazatelj SIGMA)

## Praćenje i procenasprovođenja strategije

### Reforma javne uprave

Izrada i koordinacija politika i zakona kojim koordiniše Generalni sekretar KP-a je jedan od tri stuba reforme javne uprave (RJU), stoga će institucionalna struktura za sprovođenje Strategije bolje regulative 2.0 za Kosovo 2017-2021 biti u skladu sa strukturama reforme RJU-a.

Institucionalna struktura upravljanja RJU-a je osnovana od strane Vlade, odnosno Odlukom br. 05/09 (od 21/01/2015) o organizaciji i funkcionisanju Saveta ministara za osiguranje sprovođenja RJU-a i Odlukom br. 09/13 (od 12/02/2015) o organizaciji i funkcionisanju struktura za sprovođenje strateških dokumenata RJU-a, koje je kao glavni mehanizam za sprovođenje RJU-a utvrdio Savet ministara za reformu javne uprave, kojim predsedava ministar za javnu upravu i koji se sastoji od ministra finansija, ministra za evropske integracije, ministra lokalne samouprave, ministra trgovine i industrije i političkog predstavnika iz Kancelarije premijera.

Upravljanje i koordinacija praćenja sprovođenja RJU-a na tehničkom nivou su podeljeni između tri institucije:

- Kancelarije premijera, koja je odgovorna za reforme u pogledu izrade i koordinacije politika i zakonodavstva; kojim koordiniše Generalni sekretar KP-a.
- Ministarstva javne uprave, koje je odgovorno za civilnu službu, pružanje usluga, odgovornosti i organizaciju javne uprave; kojim koordiniše Generalni sekretar MJU-a.
- Ministarstva finansija, koje je odgovorno za reforme u pogledu upravljanja javnim finansijama, kojim koordiniše stalni stalni sekretar MF-a.

Odgovornost za sprovođenje i izveštavanje u oblasti izrade i koordinacije politika i propisa ostaje u nadležnosti generalnog sekretara KP-a. Međutim, SMRJU je odgovoran za osiguranje da svi stubovi RJU-a uspostavljaju koherentno praćenje i stubove izveštavanja, što znači da metodologija izveštavanja utvrđena od strane MJU-a važi za sve stubove i institucije koje izveštavaju tokom istih vremenskih rokova.

## Praćenje i izveštavanje o strategiji

Strategija bolje regulative 2.0 za Kosovo 2017-2021 u svom sastavu ima akcioni plan koji pokriva period 2017-2019 i sadrži aktivnosti, pokazatelje, institucije odgovorne za sprovođenje i finansijske troškove sprovođenja. Strateški akcioni plan se kontroliše svake dve godine u okviru planiranja praćenja, koje je utvrđeno Strategijom.

Struktura za praćenje sprovođenja Strategije bolje regulative 2.0 za Kosovo sastavljena je od mernih pokazatelja koji se postavljaju na nivou posebnih ciljeva u okviru strategije, za godine 2017. i 2021. Jedan poseban cilj sadrži više od jednog pokazatelja koji se uglavnom zasniva na jednom od SIGMA pokazatelja, na osnovu načela koja pokrivaju glavne horizontalne nivoe sistema upravljanja, koji određuju ukupan učinak javne uprave i u ovom slučaju u pogledu izrade i koordinacije politika. Međutim, neki od pokazatelja su uspostavljeni od strane uprave, u dogovoru sa svakom relevantnom institucijom.

Za potrebe strategije 2016. god. se koristi kao osnovna godina. Međutim, u određenim slučajevima, osnovna vrednost se uzima od 2015. god. pošto je to godina kada je SIGMA izvršila poslednju osnovnu procenu za Kosovo. Pokazatelji koji su od posebnog značaja za praćenje sprovođenja Strategije bolje regulative 2.0 za Kosovo jesu kvantitativni pokazatelji zasnovani na kategorizaciji SIGMA. Ipak, određeni konkretni ciljevi obuhvataju i kvalitativne pokazatelje i pokazatelje rezultata.

Metodologija SIGMA-e o merenju kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja je sledeća:

- rangiranje od 0 do 5, gde 0 pokazuje najniži nivo napretka, dok 5 predstavlja najveći napredak u oblasti koja je predmet procene;
- procena na osnovu procenta, koja predstavlja nivo napretka na osnovu procenta napretka u odgovarajućoj oblasti koja je predmet procene.

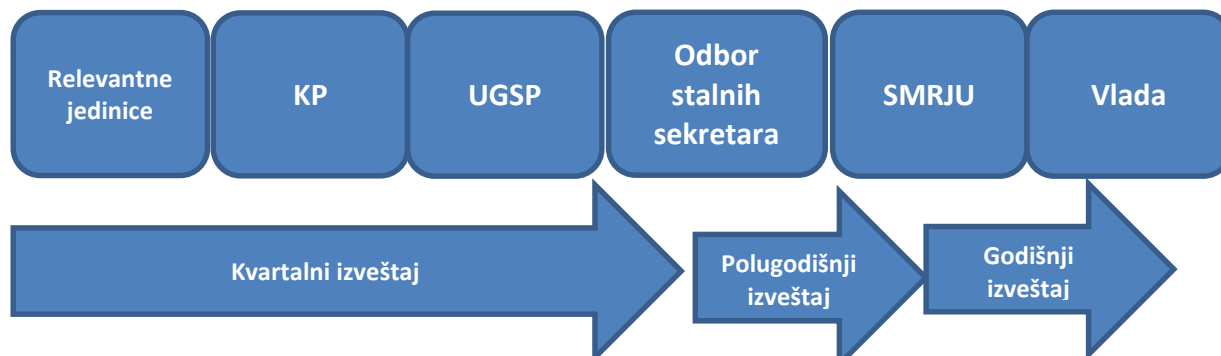
Praćenje napretka i dostignuća sprovođenja Strategije bolje regulative 2.0 za Kosovo biće redovno saopštavano odgovarajućim instancama i kada je to potrebno javnosti.

Za praćenje sprovođenja Strategije, nadležni organ biće Upravljačka grupa za strateško planiranje (UGSP) sastavljena od predstavnika KP-a, MF-a, MEI-a, MJU-a i MER-a na višem tehničkom nivou.

Koncept dokumentom za sistem praćenja i procenu reforme javne uprave u periodu između 2015. i 2020. god. na Kosovu utvrđuju se glavne karakteristike praćenja i izveštavanja o RJU-u, a koje su razvijene za potrebe Strategije modernizacije javne uprave, uključujući i pripremanje kvartalnih, polugodišnjih i godišnjih izveštaja. Ovo obuhvata rokove za pripremu izveštaja i formate izveštaja koji su valjani za praćenje i izveštavanje o Strategiji bolje regulative 2.0 za Kosovo 2017-2021. O kvartalnim, polugodišnjim i godišnjim izveštajima ovih

triju institucija (KP, MJU i MF) raspravlja se na sastancima Saveta ministara za reformu javne uprave (SMRJU), radnim grupama pod odgovarajućim stubom, u ovom slučaju Upravljačka grupa za strateško planiranje (UGSP) i Savetu generalnih sekretara. O godišnjem izveštaju o praćenju i ažuriranom izveštaju raspravlja se na sednicama Vlade, koja ga usvaja i objavljuje.

**Slika 18: Pregled izveštavanja o SRB-u**



Praćenje napretka će se zasnivati na pokazateljima. U okviru „Pasoša pokazatelja“ osmisliće se konkretna definicija i metodologija merenja. Pasoš pokazatelja će obuhvatiti i procenu rizika od ostvarivanja cilja za svaki pokazatelj/dostignuće.

Praćenje i izveštavanje će biti koordinisano sa praćenjem i izveštavanjem o Strategiji za unapređenje planiranja i koordinacije politike (Integrirani sistem planiranja) 2017-2021, pošto su obe strategije deo strateškog planskog okvira KP-a.

### Srednjoročni pregled Strategije

Uz Strategiju bolje regulative 2.0 za Kosovo izrađuje se i Akcioni plan 2017-2019. godine kojiće se ažurirati na godišnjem nivou. SBR će imati srednjoročnu i završnu evaluaciju. U tom smislu, zajedno sa izveštajem za 2018. godinu, KSV će sprovesti proces srednjoročnog pregleda ciljeva i pokazatelja. Srednjoročna i završna procena strategije usredsrediće se na sledeće aspekte: sprovođenje Strategije i Akcionog plana, kao i značaj intervencija u pogledu ostvarivanja predviđenih rezultata i ciljeva.

Proces evaluacije i pregleda SBR-a biće povezan i sa pregledima i procenama u okviru RJU-a, kao i sa procenama SIGMA-e i drugih organizacija.

## Finansijski uticaj sprovođenja strategije

Strategija bolje regulative 2.0 je ažurirana ciljevima i merama koje su realističnije i koje je moguće lakše ostvariti nego u poređenju sa prethodnom verzijom. Cilj u toku procesa izrade Strategije bolje regulative 2.0 bio je da se ista učini konkretnijom, sa jasnim aktivnostima koje bi omogućile procenu troškova i to tako da se razume finansijski deo strategije. Struktura strategije, sa konkretnim ciljevima, merama i planovima, sa definicijom konkretnih aktivnosti u Akcionom planu, dovela je do sledećih finansijskih podataka.

Troškovi sprovođenja strategije predstavljeni su na nivou strategije sa definisanim izvorima finansiranja za period koji je obuhvaćen Akcionim planom.

**Slika 20: Pregled troškova za SBR**

<b>Rezime troškova Strategije</b>	<b>Godina 1</b>	<b>Godina 2</b>	<b>Godina 3</b>
	<b>809.430</b>	<b>567.150</b>	<b>920.490</b>
Namenjena sredstva za ekspertizu kao vid podrške	85.900	30.100	30.100
Namenjena sredstva iz budžeta kao vid podrške	145.250	89.250	89,250
Mogućnost obezbeđivanja sredstava od donatora	553.280	406.000	699.560
Budžet Kosova	25.000	41.800	101.580

Iz gore prikazane tabele možemo da vidimo da je planirano da najveći deo troškova nastane u prvoj i trećoj godini sprovođenja strategije. povećanje konkurentnosti Kosova je aktivnost za koju se izdvaja najveći deo resursa, dok u 3. godini, to predstavlja uvođenje smanjenja administrativnih opterećenja na osnovu Modela standardnih troškova za koji je predviđeno da će potrošiti najviše resursa. Međutim, potrebe za gorenavedenim se moraju detaljno analizirati i navesti u koncept dokumentu čiji su troškovi deo ukupnih sredstava navedenih u gornjoj tabeli.



## Aneks 1: Preliminarna procena troškova za sprovođenje programa smanjenja administrativnih opterećenja na Kosovu

U cilju uspešne realizacije programa smanjenja administrativnih opterećenja koje kosovski zakoni nameću preduzećima, koriste se sledeće pretpostavke:

1. Jedinica u okviru KSV-a ili odvojena Jedinica bolje regulative uspostavljena u okviru Kancelarije premijera i sastoji se od:
  - a. 1 nacionalnog koordinatora za merenje administrativnih opterećenja (zahteva dodatni budžet);  
24 analitičara / istraživača bolje regulative (zahteva dodatni budžet)  
Predviđeno osoblje bi se rasporedilo na zadatke u okviru KSV-a/Jedinice bolje regulative, KSP-a, PK i ASK-a;
2. Za 21 resornu instituciju se pretpostavlja da će raditi na izradi politika i uređenju preduzeća u vezi sa administrativnim opterećenjem i programom smanjenja:
  - a. 15 ministarstva;
  - b. 6 regulatornih agencija;
3. Za svaku resornu instituciju, pretpostavlja se da koordinator resorne institucije mora da bude stalno zaposlen na merenju administrativnih opterećenja i sprovođenju programa smanjenja tereta (potreban je dodatni budžet).
4. 2 IT službenika /softverskih programera potrebnih za ISM administrativnih opterećenja.
5. Pretpostavlja se da će merenje administrativnih opterećenja trajati 6 godina i da će se izvršiti u sledeće tri glavne faze, koje se delimično preklapaju jedna sa drugom (vremenski rokovi su indikativni i moraju se detaljnije razraditi):
  - a. Osnovno merenje (2 godine)
  - b. Predlozi za smanjenje (4 godine)
  - c. Usvajanje (1 i po godina)
6. Očekivanje je da program smanjenja administrativnih opterećenja mora biti podržan spoljnom ekspertizom, koju će pružiti donatori i u toku celog trajanja projekta, za koju troškovi nisu navedeni u tabeli u nastavku:
  - a. 2 ili 3 međunarodna stručnjaka;
  - b. 6 do 10 lokalnih stručnjaka;
7. Troškovi obuke i otvaranja kancelarije, kao i za kancelarijski materijal, moraju da se pokriju za ceo period trajanja programa smanjenja opterećenja.

Na osnovu gore iznetih pretpostavki, dobijene su sledeće procene:

Slika 1: Preliminarni troškovi smanjenja administrativnih opterećenja na osnovu sredstava iz dodatnih budžetskih izdvajanja

	Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 4	Godina 5	Godina 6	Ukupno
<b>Ukupno</b>	<b>384.760</b>	<b>424.480</b>	<b>376.480</b>	<b>376.480</b>	<b>376.480</b>	<b>376.480</b>	<b>2.315.160</b>
CV	231.120	270.840	222.840	222.840	222.840	222.840	1.393.320
IT sistem	87.420	174.840	126.840	126.840	126.840	126.840	769.620
Troškovi uvođenja i rada	24.000	48.000	48.000	48.000	48.000	48.000	264.000
Resorno ministarstvo	119.700	48.000	48.000	48.000	48.000	48.000	359.700
Osoblje	153.640	153.640	153.640	153.640	153.640	153.640	921.840
Ostali troškovi	143.640	143.640	143.640	143.640	143.640	143.640	861.840
	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	60.000

Napomena: Ova preliminarna procena troškova data je u svrhu donošenja informisane odluke o obaveze za pokretanje koncept dokumenta za odlučivanje da li i kako postupati sa merama za smanjenje administrativnog opterećenja u Strategiji za bolje zakonsko regulisanje 2014. i u ažuriranom Nacrtu Strategije za bolje zakonsko regulisanje 2.0. Postavljanje cilja za smanjenje administrativnog opterećenja zasniva se na proceni uticaja (ekonomskoj analizi) opcija identifikovanih tokom procesa pripreme. Ova tabela predstavlja samo preliminarni trošak koji sigurno treba pokriti dodeljivanjem dodatnog budžeta. Detaljna procena troškova i procena uticaja biće urađeni kao deo faze izrade koncepta..

## Aneks 2: Troškovi i pretpostavke SBR-a (Excel)