



**Republika e Kosovës**  
Republika Kosova – Republic of Kosovo  
Qeveria – Vlada – Government

# STRATEGIJA ZA BOLJE ZAKONS- KO REGULISANJE U PERIODU 2014 - 2020

PROCENA REGULATORNOG UTICAJA



**Republika e Kosovës**  
Republika Kosova – Republic of Kosovo  
Qeveria – Vlada – Government

# STRATEGIJA ZA BOLJE ZAKONSKO REGULISANJE U PERIODU 2014 – 2020<sup>1</sup>

---

Procena regulatornog uticaja

<sup>1</sup> Strategija za bolje zakonsko regulisanje u periodu 2014 - 2020 osvojen je na 189 sednice Vlade Republike Kosova, odluku br.03/189, datum 23.05.2014



**Republika e Kosovës**  
**Republika Kosova-Republic of Kosovo**  
*Qeveria - Vlada - Government*

Nr. 03/189

Datë: 23.05.2014

Në mbështetje të nenit 92 paragrafi 4. dhe 93 paragrafi (4) të Kushtetutës së Republikës së Kosovës, duke u bazuar në nenin 4 të Rregullores nr. 02/2011 për fushat e përgjegjësisë administrative të Zyrës së Kryeministrit dhe ministrive e ndryshuar dhe plotësuar me Rregulloren nr. 07/2011 dhe nenit 19 të Rregullores së Punës së Qeverisë së Republikës së Kosovës nr. 09/2011, Qeveria e Republikës së Kosovës, në mbledhjen e mbajtur më 23 maj 2014, mori:

**V E N D I M**

1. Aprovohet Strategjia për Rregullim më të Mirë 2014-2020.
2. Obligohet Zyra e Kryeministrit dhe institucionet tjera kompetente për zbatimin e Strategjisë nga pika 1. e këtij vendimi.
3. Vendimi hyn në fuqi ditën e nënshkrimit.

Hashim THACI

Kryeministër i Kosovës

Iu dërgohet:

- Zëvendëskryeministrave
- të gjitha ministrive (ministrave)
- Sekretarit të Përgjithshëm të ZKM-ës
- Arkivit të Qeverisë

# SADRŽAJ

Izvršni sažetak.....	4
Uvod .....	6
Metodologija.....	8
Izazovi .....	9
Ciljevi .....	12
<b>■ OPŠTI CILJ 1: OLAKŠAVAJUĆI REGULATORNI SISTEM.....</b>	<b>13</b>
Konkretni cilj 1.1: Reforma postojećih zakonskih propisa radi povećanja konkurentnosti.....	13
Konkretni cilj 1.2: Procena uticaja na životnu sredinu .....	14
Konkretni cilj 1.3: Postupak PRU prema novom zakonskom propisu .....	15
<b>■ OPŠTI CILJ 2: DOBRO SPROVOĐENJE .....</b>	<b>16</b>
Konkretni cilj 2.1: Delotvorni administrativni postupci .....	16
Konkretni cilj 2.2: Unapređenje podsticajnih mera (stimulacija) za institucionalnu usaglašenost .....	18
<b>■ OPŠTI CILJ 3: EFIKASNE JAVNE KONSULTACIJE I UČEŠĆE ZAINTERESOVANIH STRANA .....</b>	<b>18</b>
Konkretni cilj 3.1: Pобоljšanje lokalnih kontakata i učešća .....	19
Konkretni cilj 3.2: Aktivni međunarodni kontakti .....	19
<b>■ Prilog I. PROCENA REGULATORNOG UTICAJA.....</b>	<b>20</b>
<b>■ Aneks II. AKCIONI PLAN.....</b>	<b>26</b>

# IZVRŠNI SAŽETAK

**M**odernizacija regulatorne uloge države zahteva mudru agendu „dobrog upravljanja“, usmerene na smanjenje troškova pomoću uspešne regulatorne reforme koja će se sprovesti kroz višestranu strategiju u kojoj će biti obuhvaćeni bolje regulisanje, pojednostavljenje postojećih propisa i izgradnja institucija.

Strategija za bolje zakonsko regulisanje i uvođenje metodologije za procenu regulatornog uticaja tesno su povezani sa prioritetima Vlade Republike Kosovo sadržanim u Ekonomskoj viziji Kosova za period 2011-2014. godine. Akcioni plan za sprovođenje Ekonomske vizije Kosova ističe prioritete u glavnim sektorima ekonomskog i ima uza cilj, između ostalog, poboljšanje postupka izrade zakonskih i regulatornih propisa, povećanje mogućnosti za davanje podataka javnosti i analiziranje uticaja Vlade u tim procesima. Potreba za zasebnom strategijom za bolje zakonsko regulisanje proizilazi iz drugog strateškog dokumenta Vlade Republike Kosovo - iz „Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća (MSP) na Kosovu za period 2012 - 2016. godine sa vizijom za 2020.“ i iz „Vladine strategije za saradnju sa građanskim društvom za period 2013 - 2017.“. Pored toga, budući proces ulaska u EU podvlači značaj ustanovljavanja efikasnog sistema za recenziju zakonskih nacrti.

Evropska komisija pozvala je sve države članice da sprovedu reformu propisa (regulatornu reformu), sa ciljem da se do 2012. godine administrativni troškovi smanje za 25%. Jedan veći broj država, ne samo članica Evropske unije već i zemalja iz regiona, preduzeo je mere kojima regulatorno okruženje postaje lakše i kojima se poboljšava funkcionisanje državne uprave.

Agenda regulatornih reformi veoma je široka i složena i iz tog razloga je važno da se ima strateški pristup u sinhronizaciji aktivnosti koje su u vezi sa pojednostavljivanjem, smanjenjem administrativnog tereta i kontrolom kvaliteta novih zakonskih propisa i razvojem njihove uzajamne povezanosti.

Zdrava regulatorna politika unapređuje zakonski sistem i administrativni kapacitet, što omogućava::

- analizu postojećih uslova;
- transparentnost procedure izrade i sprovođenja zakonskih propisa i
- pronalaženje alternativnih regulatornih rešenja.

Ovom Strategijom obuhvaćeno je šest oblasti (načela) za unapređenje regulatornog okvira EU:

- 1 PROCENA REGULATORNOG UTICAJA (PRU)** - kao jedan od instrumenata u procesu regulatorne reforme, PRU predstavlja metod koji omogućava efikasno sprovođenje politike na osnovu dokazanih činjenica i daje okvir za razmatranje problema i obezbeđenje adekvatnih rešenja. Analiza troškova u odnosu na dobijenu vrednost, ili primena standardnog modela troškova je još jedno sredstvo koje se koristi za poboljšanje regulatornog kvaliteta.
- 2 RAZMATRANJE RELEVANTNIH MOGUĆNOSTI** - kreatori politika treba da imaju u vidu sve moguće opcije i da među njima izaberu onu koja je najprikkladnija u datim okolnostima
- 3 KONSULTACIJE** - komponenta javnih konsultacija integrisana je u PRU, što omogućava zainteresovanim stranama da igraju aktivnu ulogu u postupku donošenja odluka.
- 4 POJEDNOSTAVLJENJE** - u svim sistemima postoji trajna potreba za inovacijama i pojednostavljenjem zastarelih zakonskih sistema i administrativnih postupaka.
- 5 PRISTUP ZAKONSKIM PROPISIMA** - svim ljudima bez izuzetka mora da se omogući pristup zakonskim propisima pomoću korišćenja novih tehnologija.
- 6 ORGANIZACIONA STRUKTURA** - stvaranje odgovarajućih struktura koje će biti odgovorne za sprovođenje strategije za donošenje boljih propisa

Strategiju za bolje zakonsko regulisanje napisala je Pravna služba pri Kabinetu premijera uzimajući u obzir najbolja međunarodna načela iz ove oblasti, pre svega načela Evropske unije i OECD. Do izrade njene konačne verzije, Strategija je prošla kroz širi proces javnih konsultacija, u vremenskom periodu dužem od šest meseci, koje su obavljene sa glavnim akterima iz javnih institucija, građanskog društva i poslovne zajednice. Dve odvojene sednice konsultacija sa raznim akterima održane su u junu i decembru 2013. godine.

Strategija ima tri glavna strateška cilja:

- 1 OLAKŠAVAJUĆI REGULATORNI SISTEM** - ima za cilj stvaranje efikasnog regulatornog sistema koji postavlja u ravnotežu troškove sa dobijenim ekonomskim, ekološkim i društvenim vrednostima. Ovaj cilj nastoji da se pridržava načela i postupaka PRU da bi se obezbedilo da svi zakonski propisi ispunjavaju ovaj standard.
- 2 EFIKASNO SPROVOĐENJE** - bavi se glavnim izazovima što daje formu uspehu regulatornih reformi, putem delotvornijeg vršenja administrativnih procedura za svođenje na najmanju meru nužnih administrativnih opterećenja po građane i poslovne organizacije. Sposobnost i spremnost administrativnih struktura moraju da se usaglase sa nastojanjima regulatorne reforme kroz ustanovljavanje jasnih zaduženja i odgovornosti za rad i kroz smanjenje mogućnosti za korupciju.
- 3 USPEŠNA KOMUNIKACIJA** - teži jačanju dijaloga, uključujući sa privatnim sektorom, i obezbeđenje njegovog maksimalnog uticaja u procesu, u svrhu postizanja rezultata. Komunikacija uključuje još i dobre veštine u kontaktima sa građanima uopšte, kao i sa investitorima i analitičarima.

# UVOD

Vlada Republike Kosovo opredeljena je za ekonomski i društveni razvoj, i nastavlja svoje napore na uklanjanju prepreka za ulaganje u poslovanje. Počev od 2008. godine ostvaren je jedan broj važnih dostignuća, što je dovelo do poboljšanja poslovnog okruženja na Kosovu<sup>2</sup>.

Strategija za bolje zakonsko regulisanje i uvočenje metodologije za procenu regulatornog uticaja tesno su povezani sa prioritetima Vlade Republike Kosovo sadržanim u Ekonomskoj viziji Kosova za period 2011-2014. godine. Akcioni plan za sprovočenje Ekonomske vizije Kosova ističe prioritete u glavnim sektorima ekonomskog i ima uza cilj, između ostalog, poboljšanje postupka izrade zakonskih i regulatornih propisa, povećanje mogućnosti za davanje podataka javnosti i analiziranje uticaja Vlade u tim procesima. Potreba za posebnom strategijom za bolje zakonsko regulisanje proizilazi iz drugog strateškog dokumenta Vlade Republike Kosovo - iz „Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća (MSP) na Kosovu za period 2012 - 2016. godine sa vizijom za 2020.“ kao i iz „Vladine strategije za saradnju sa građanskim društvom za period 2013 - 2017.“ Pored toga, budući proces ulaska u EU podvlači značaj ustanovljavanja efikasnog sistema za recenziju zakonskih nacrti.

Normativni akti, koji se donose u više različitih formi, predstavljaju najvažniji mehanizam određene politike. Tokom prethodne decenije, države članice Evropske unije (EU) i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) uspostavile su svestrane i složene regulatorne sisteme, čije je funkcionisanje od suštinskog značaja za održavanje i poboljšanje kvaliteta života njihovih građana.

Kvalitet normativnih akata i efikasnost rada javne uprave su neki od glavnih činilaca konkurentnosti u svakoj državi. Normativni akti imaju veliki uticaj na privredu i mogu da podstiču ekonomski razvoj, ali isto tako mogu i da ometaju i destimulišu poslovne subjekte i da uspore ekonomski razvoj. Različite vrste uticaja normativnih akata u različitim državama ima uticaj na privlačenje stranih investitora.

Normativni akti visokog kvaliteta, uzajamno usaglašeni, logični, lako razumljivi i primenljivi u svim oblastima društvenih odnosa jesu u službi ekonomskog i industrijskog razvoja i uspešnog ostvarenja prava građana, ekonomije i preduzetnika. Normativni okvir je važan instrument za upravljanje društvenim promenama, naročito u zemljama u tranziciji, koji u sebi sadrži usvajanje i sprovočenje zakonskih propisa i praćenje njihovog sprovočenja, jer se njime obezbećuje načelo vladavine prava. Regulatorna reforma predstavlja bitan deo opštih reformi i procesa razvoja modernog društva, što su kompleksne, multi-disciplinarne, dinamične i kontinuirane aktivnosti. Regulatorna reforma uzajamno je povezana sa reformom javne uprave, putem jačanja kapaciteta u javnom sektoru i ekonomskog razvoja u službi građana i privrede, u cilju stvaranja uslova za bolje regulisanje, ostvarenje javnog interesa i funkcionisanje opštih i sektorskih javnih politika.

<sup>2</sup> Videti „Akcioni plan za sprovočenje ekonomske vizije za Kosovo u periodu 2011-2014.“ i „Strategiju razvoja malih i srednjih preduzeća (NVM) na Kosovu za period 2012 - 2016. sa vizijom za 2020.“

Zdrava regulatorna politika unapreĉuje zakonski sistem i administrativni kapacitet, ŝto omoguĉava:

- analizu postojećih uslova;
- transparentnost procedure izrade i sprovoĉenja zakonskih propisa i
- pronalaženje alternativnih regulatornih rešenja.

Reforma za bolje zakonsko regulisanje treba da ima sistematski pristup i da obuhvati normative, ekonomske, društvene, organizacione, tehnološke i druge elemente, sa ciljem da se poboljša kvalitet normativnih akata. To se postiže putem donošenja i sprovoĉenja novih normativnih akata i putem stavljanja normativnih akata van snage u celosti ili delimiĉno, u skladu sa stvarnim potrebama društva i meĉunarodnim standardima.

Potreba za posebnom strategijom za bolje zakonsko regulisanje zasnovana je na sledećim aspektima:

- **EKONOMSKI** – Razvoj privatnog sektora i veća potreba za partnerstvom izmeĉu javnog i privatnog sektora imaju veze sa pojavom novih zahteva za sistematskim pristupom u ekonomskim procesima. To obuhvata ŝire nadleŝnosti u strateŝkom planiranju, veću fleksibilnost, kontinuitet i brzo reagovanje i procenu uticaja u postupku donošenja odluka.
- **DRUŠTVENI** – Veće uĉešće zainteresovanih strana iz poslovnog sektora i društva u celini u postupak donošenja odluka. To ima veze sa pojavom novih zahteva u privatnom sektoru, u pogledu proporcionalnosti i transparentnosti odluka, pravne predvidljivosti i uvoĉenja razliĉitih metoda za uĉešće u postupcima donošenja odluka.
- **TEHNOLOŠKI** – Lakša i brža razmena podataka zahteva korišćenje alata informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT) kako bi se omoguĉio lakši univerzalni pristup informacionim resursima i uslugama, da se oŝivotvori pravno pisanje i donošenje odluka, kao i sprovoĉenje normativnih akata.
- **INSTITUCIONALNI** – Globalizacija i dinamika ekonomskog, društvenog i politiĉkog razvoja na Kosovu nameće potrebu za novim zakonskim, institucionalnim i funkcionalnim pristupom.

Prosperitet zavisi od konkurentnosti privrede jedne zemlje — od sposobnosti zemlje da ima pristup trŝištima i da dobije robu i usluge koji ispunjavaju (ili premašuju) oĉekivanja klijenata po istoj ili po manjoj ceni od konkurencije iz drugih država. U trŝiŝnoj ekonomiji, konkurentnost zavisi ne samo od sposobnosti preduzetnika, vlasnika i menadŝera u poslovnom svetu, ali i od poslovnog okruženja koje donosi propise, stvara stimulacije i oblikuje troškove za transakcije. Mnoge države su prihvatile koncept prema kojem izgradnja najboljeg poslovnog okruženja, prevashodno putem regulatornih reformi, može da se isplati u smislu bolje konkurentnosti i prosperiteta.



# METODOLOGIJA

Strategiju za bolje zakonsko regulisanje napisala je Pravna služba pri Kabinetu premijera uzimajući u obzir najbolja međunarodna načela iz ove oblasti, pre svega načela Evropske unije i OECD. Do izrade njene konačne verzije, Strategija je bila predmet konsultacija u periodu dužem od šest meseci obavljenih sa glavnim akterima iz javnih institucija, građanskog društva i poslovne zajednice. Dve sednice konsultacija održane su u junu i decembru 2013. godine i na njima su učestvovalе sledeće institucije:

- **KABINET PREDSEDNIKA VLADE (KPV)** – Kancelarija za strateško planiranje, Pravna služba, Kancelarija za dobro upravljanje, Koordinacioni sekretariat Vlade, Kancelarija za objavljivanje Službenog glasnika, Odsek za ljudske resurse.
- **MINISTARSTVA** – Ministarstvo trgovine i industrije, Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo za evropske integracije.
- **GRAĐANSKO DRUŠTVO I POSLOVNA ZAJEDNICA:** Kosovska poslovna alijansa, Centar za politiku i zastupanje, Kosovska inicijativa za stabilnost.
- **MEĐUNARODNE I DONATORSKE INSTITUCIJE:** Međunarodna finansijska korporacija (IFC), GIZ, OEBS.

O komentarima učesnika vočena je rasprava i uneti su u Strategiju.

# IZAZOVI

**N**ormativni sistem na Kosovu zasniva se na nekoliko različitih pravnih sistema, naslećenih i stvorenih. Zakonski propisi ne sprovode se u potpunosti, a sudovi su opterećeni velikim brojem predmeta. Preduzeća i potencijalni investitori traže stabilno i predvidljivo pravno okruženje u kojem će raditi. Boljim zakonskim propisima doprinosi se izgradnji uzajamnog poverenja između preduzeća i javnih institucija i na taj način se pomaže poboljšanju poslovnog okruženja. Vlada Republike Kosovo jačanje vladavine prava smatra jednim od glavnih pitanja za bržu integraciju u Evropsku uniju, što je prikazano kao izazov u svrhu integrisanja komponenata regulatorne reforme iz različitih inicijativa koje postoje u procesu, a povezane su sa evropskom integracijom, investiranjem, konkurencijom i pravnim reformama.

Agenda regulatornih reformi veoma je široka i složena i iz tog razloga je važno da se ima strateški pristup u sinhronizaciji aktivnosti koje su u vezi sa pojednostavlivanjem, smanjenjem administrativnog tereta i kontrolom kvaliteta novih zakonskih propisa i razvojem njihove uzajamne povezanosti. Isto tako, potrebna je i dovoljna politička potreba za ubrzavanje ostvarenja takve agende. U toku izrade Strategije za bolje zakonsko regulisanje, Vlada Kosova sledila je preporuke koje proističu iz Mandelkernovog izveštaja, preporuke OECD, kao i različita iskustva drugih država.

Modernizacija regulatorne uloge države zahteva mudru agendu „dobrog upravljanja“, usmerenu na smanjenje troškova pomoću uspešne regulatorne reforme koja će se sprovesti kroz višestranu strategiju u kojoj će biti obuhvaćeni bolje regulisanje, ukidanje jednih i donošenje drugih propisa, pojednostavljenje i izgradnja institucija. U savremenoj praksi, regulatorna reforma ne odnosi se na ograničavanje uloge države, već na ponovno određivanje kapaciteta i uloge države u ispunjavanju zahteva i potreba za razvoj zemlje. Međunarodna iskustva pokazuju da prekomerno regulisanje ima negativni uticaj na tržišnu konkurenciju, investicije i inovacije, te da dovodi do povećanja korupcije i pojave „neformalnog“ sektora, koji imaju indirektni uticaj na efikasnost i produktivnost ekonomskih subjekata. Upravo iz tog razloga, poboljšanje kvaliteta zakonskog regulisanja jedan je od prioritetnih ciljeva, kako u razvijenim zemljama, tako i u zemljama u tranziciji<sup>3</sup>.

Poboljšanje kvaliteta pravne regulative u EU postaje naročito važno posle usvajanja Lisabonske strategije i Izveštaja za 2001. godinu koji je napisala takozvana Grupe Mandelkern. Izveštaj grupe Mandelkern<sup>4</sup> daje preporuke na nivou vlada država članica i na nivou Evropske komisije, u kojem posebno ističe šest oblasti (načela) za unapređenje regulatornog okvira EU:

**1**

**PROCENA REGULATORNOG UTICAJA (PRU)** - kao jedan od instrumenata u procesu regulatorne reforme, države članice EU koriste PRU koja predstavlja metod koji omogućava efikasno sprovođenje politike na osnovu dokazanih činjenica i daje okvir za razmatranje problema i obezbeđenje adekvatnih rešenja. PRU treba da bude sastavni deo političkog procesa ali ne predmet dodatne birokratije. PRU ne zamenjuje političke odluke, već omogućava da se

<sup>3</sup> Videti izveštaj OECD iz 2010. godine

<sup>4</sup> „Grupa Mandelkern o boljem zakonskom regulisanju“ Kona ni izveštaj (novembar 2001).

takve odluke donose na osnovu prethodno prikupljenih podataka. Analiza troškova u odnosu na dobijenu vrednost, ili primena standardnog modela troškova je još jedno sredstvo koje se koristi za poboljšanje regulatornog kvaliteta.

2

**RAZMATRANJE RELEVANTNIH MOGUĆNOSTI** - kreatori politika treba da imaju u vidu sve moguće opcije i da među njima izaberu onu koja je najprikladnija u datim okolnostima, uvek imajući u vidu da čak i u slučajevima u kojima je usvajanje zakonskog propisa najprikladnije rešenje, to ne treba da bude jedina opcija koja se uzima u obzir. Moguće opcije treba proceniti prema sledećim kriterijumima:

- Moguća dejstva i rizike u oblasti privrede, životne sredine i društva
- Održivost
- Izvodljivost i sprovoćenje
- Efikasnost
- Delotvornost i postizanje svrhe

3

**KONSULTACIJE** - komponenta javnih konsultacija integrisana je u PRU, što omogućava zainteresovanim stranama da igraju aktivnu ulogu u postupku donošenja odluka. Važnost postupka konsultacija sa zainteresovanim stranama (poslovna zajednica, građansko društvo) ni u kom slučaju ne treba potcenjivati. Pružanje mogućnosti zainteresovanim stranama da se neposredno i aktivno uključe u proces konsultacija daje im mogućnost da slobodno iznesu svoje ideje i iskustva o tome kako da se politike učine efikasnijim i produktivnijim. Konsultacije obavljene sa zainteresovanim stranama i blagovremeno treba da predstavljaju neophodan element regulatornog procesa kojim se povećava kvalitet u donošenju odluka i smanjuje mogućnost unošenja nedoslednosti u završnim fazama procesa. Pored toga, zainteresovane strane treba da budu pozicionirane za iniciranje primene PRU kako u postojećim politikama tako i u onima u perspektivi.

4

**POJEDNOSTAVLJENJE** - u svim sistemima postoji trajna potreba za inovacijama i pojednostavljenjem zastarelih zakonskih sistema i administrativnih postupaka. Pojednostavljenje nije isto što i deregulacija, odnosno stavljanje van snage nekog akta. Pojednostavljenje predstavlja sistematsko delovanje, koje je jasno i dugoročno usmereno na postizanje regulatornog unaprećenja i koje omogućava lakše razumevanje zakonskih propisa, kao i na veću efikasnost, na takav način koji će ih učiniti razumljivima svima onima kojima su namenjeni.

5

**PRISTUP ZAKONSKIM PROPISIMA** - svim ljudima bez izuzetka mora da se omogući pristup zakonskim propisima i uz pomoć korišćenja novih tehnologija.

6

**STRUKTURA ORGANIZATIVE** - Poboljšanje zakonskih propisa zahteva stvaranje odgovarajućih struktura koje će biti odgovorne za sprovoćenje strategije za unaprećenje regulatornog okvira. Treba razmotriti osnivanje nekog stalnog organa za regulatorni kvalitet u sklopu Vlade, koji će biti odgovoran za sprovoćenje regulatorne reforme u zemlji.

Veći broj država članica Evropske unije preduzele su mere kojima regulatorno okruženje postaje lakše i kojima se poboljšava funkcionisanje državne uprave. Slične strategije usvojene su u određenom broju novih država članica Evropske unije. U Poljskoj, vlada je 2006. godine usvojila „Trogorodišnji plan regulatorne reforme“ koji je okarakterisan kao „prvi strateški program regulatornih reformi u Poljskoj koji sadrži sveobuhvatni pristup izradi regulatorne politike“.<sup>5</sup> U Republici češkoj, vlada je usvojila Strategiju regulatorne reforme 2007. godine, koja se u velikoj meri oslanja na strategiju Evropske unije za bolje pravne propise, a ujedno je 2005. godine donela i odluku<sup>6</sup> o smanjenju administrativnih prepreka za privredu, koja sadrži i prateći akcioni plan i metodologiju za obračun administrativnih troškova primenom standardne metode troškova, čiju je realizaciju osmislila Holandija<sup>7</sup>.

Evropska komisija pozvala je sve države članice da sprovedu regulatornu reformu, sa ciljem da se do 2012. godine administrativni troškovi smanje za 25%. Iako se Izveštaj Mandelkern odnosio samo na institucije EU i država članica EU, on je imao uticaja i u regionu Zapadnog Balkana, kroz sprovođenje više segmenata, kao što su pojednostavljenje postojećih zakonskih propisa i smanjenje administrativnih opterećenja i obaveza da se obavi PRU. Ipak, strateški pristup regulatornoj reformi i dalje je u ranoj fazi na nivou vlada zemalja Zapadnog Balkana. Različiti izveštaji ukazuju na to da većina tih zemalja još uvek nema neki sveobuhvatni strateški dokument o regulatornoj reformi na nivou vlade koji definiše ciljeve, sredstva i alate koje treba koristiti za ostvarenje tih ciljeva, i utvrčuje rokove za realizaciju tih alata. Prema istim izveštajima,<sup>8</sup> regulatorna reforma izvršena je u tri faze: (i) izrada spiska propisa i procena i obrazloženja za svaki propis, (ii) revidiranje obrazloženja propisa i donošenje mišljenja da li propise treba izmeniti i dopuniti, staviti van snage ili ih ne menjati, i (iii) uvođenje jedinstvenog elektronskog registra propisa koji će biti objavljen na internet stranici Vlade.

U Albaniji je počeo da se primenjuje više strateški pristup regulatornoj reformi, počevši od usvajanja Programa Vlade Albanije za period 2005-2009. godine u kojem je posebna važnost data: (i) smanjenju administrativnih prepreka i (ii) poboljšanom sprovođenju zakona. Vlada je priznala potrebu da se uklone administrativne prepreke i da unapredi kvalitet propisa koji utiču na poslovanje, u cilju privlačenja što veće mase privatnih investicija. Makedonija ima elemente strategije regulatorne reforme koji su uneti u više opštih strateških dokumenata, uključujući Program Vlade Makedonije za period 2006-2010. godine, godišnji program rada vlade i Nacionalni program za usvajanje komunitarnog prava. U Crnoj Gori, nekoliko segmenata strategije regulatorne reforme uvršteno je u vladinu Strategiju za reformu uprave za period 2002-2009. godine (Vlada Crne Gore, 2002). Jedan od glavnih ciljeva Strategije za reformu uprave bio je poboljšanje kvaliteta zakonskih propisa i deregulacija u oblastima u kojima je bilo previše propisa.

U poslednjih nekoliko godina, na Kosovu je dokazano da se nekoliko aspekata u vezi regulatorne reforme i procene regulatornog uticaja tretira preko sektorskih strategija (npr. Strategija razvoja MSP, Strategija za reformu javne uprave, itd). Akcioni plan za ekonomsku viziju za period 2011-2014. godine koji je usvojila Vlada Kosova 2011. godine, izmeću ostalog predviđa potrebu da se poboljša kvalitet zakonskih propisa, smanje administrativne prepreke i poboljša sprovođenje zakona.

5 OECD/SIGMA (2007).

6 Br. 421/2005.

7 OECD/SIGMA (2007) Kapaciteti e menaxhimit rregullativ të država članica të Bashkimit Evropian që kanë hyrë në BE më 1 maj 2004. Mbajtja e përmirësimeve të menaxhimit rregullativ përmes një politike më të mirë të rregulloreve. Mimeo draft, prill, Paris

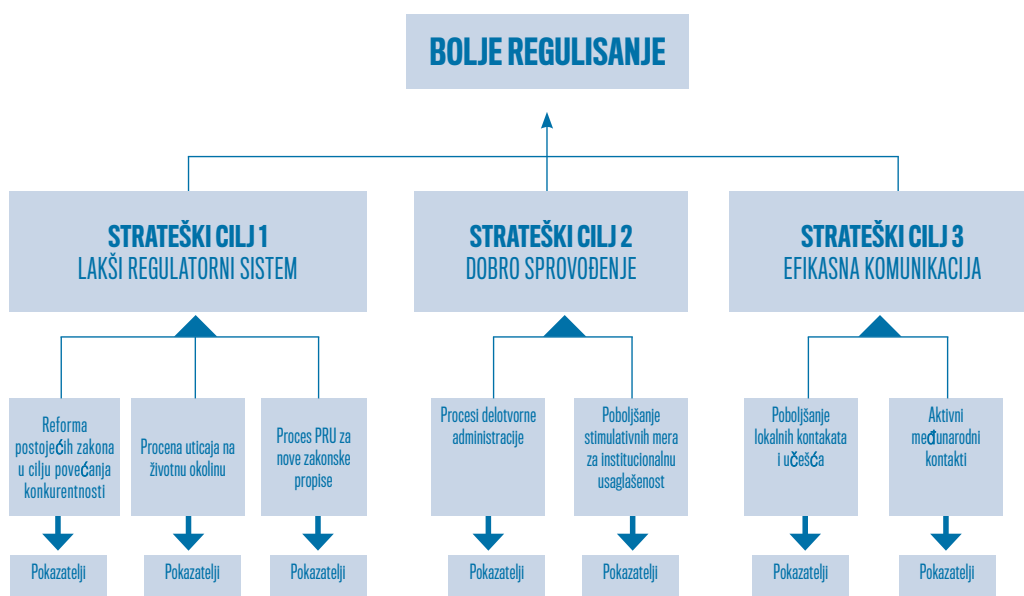
8 Videti Izveštaj OECD 2010; videti i: Slavica Penev i Andreja Marušić „Regulatorna reforma u pet država na Zapadnom Balkanu“ Ekonomska analiza, Tom LIV br. 182 / jul - septembar 20092009

# CILJEVI

Strategija se rukovodi trima glavnim strateškim ciljevima, od kojih se svaki može svrstati u jednu grupu prelaznih rezultata:

- 1 OLAKŠAVAJUĆI REGULATORNI SISTEM** - ima za cilj stvaranje efikasnog regulatornog sistema koji postavlja u ravnotežu troškove sa dobijenim ekonomskim, ekološkim i društvenim vrednostima. Ovaj cilj nastoji da se pridržava načela i postupaka PRU da bi se obezbedilo da svi zakonski propisi ispunjavaju ovaj standard.
- 2 EFIKASNO SPROVOĐENJE** - bavi se glavnim izazovima što daje formu uspehu regulatornih reformi, putem delotvornijeg vršenja administrativnih procedura za svoćenje na najmanju meru nužnih administrativnih opterećenja po gračane i poslovne organizacije. Sposobnost i spremnost administrativnih struktura moraju da se usaglase sa nastojanjima regulatorne reforme kroz ustanovljavanje jasnih zaduženja i odgovornosti za rad i kroz smanjenje mogućnosti za korupciju.
- 3 USPEŠNA KOMUNIKACIJA** - teži jačanju dijaloga, uključujući sa privatnim sektorom, i obezbećenje njegovog maksimalnog uticaja u procesu, u svrhu **postizanja rezultata**. Komunikacija uključuje još i dobre veštine u kontaktima sa gračanima uopšte, kao i sa investitorima i analitičarima.

Poboljšano upravljanje procesom regulatorne reforme utiče na tri cilja i na njihove mečure-zultate. Okvir za ovu strategiju prikazan je na donjoj slici.



## OPĚTI CILJ 1: OLAKĚAVAJUĆI REGULATORNI SISTEM

### ■ Naćela i kriterijumi

Ovaj opēti cilj podrazumeva ravnotežu izmeću zaētite javnog zdravlja, javne bezbednosti, ųivotne sredine, koriēćenja prirodnih resursa i javnih prihoda – i tereta usaglaēavanja sa propisima koji nose preduzeća i graćani. Ovaj cilj traųi da novi zakoni i propisi koji ispunjavaju uslove za to zadovolje ovaj standard preko delotvornog postupka PRU, i da se razmotre svi postojeći zakonski propisi radi njihovog postepenog zadovoljenja ovog standarda. Proces razmatranja okvira postojećih propisa rukovodi se glavnim naćelom da svako negativno dejstvo na ekonomiju, druētvo i ųivotnu okolinu bude srazmerno ostvarenoj koristi. Delotvoran postupak PRU proizvodi propis koji se zasniva na ućinku.

## KONKRETNI CILJ 1.1: REFORMA POSTOJEĆIH ZAKONSKIH PROPISA RADI POVEĆANJA KONKURENTNOSTI

### ■ Fokus i aktivnosti

Postojeći zakonski propisi u odrećenim slućajevima mogu da ometaju napore privatnog sektora da povećaju konkurentnost u smislu cena na trųiētu, kvaliteta ili pristupa trųiētu. Ovi ekonomski troēkovi često su skriveni ali mogu da budu znatni. Poēto uslovi na trųiētu i tehnoloēke mogućnosti mogu da se promene, zakonski propisi koji su moųda ranije imali smisla mogu u tom slućaju da poćnu da postavljaju ogranićenja na konkurentnost. Ova pitanja stvaraju potrebu da se preduzmu sistematski napori da se utvrdi koje su prioritetne regulatorne reforme koje imaju neposredno korisno dejstvo po glavne elemente ekonomije.

### ■ Nprestanto smanjenje administrativnih opterećenja

U pogledu administrativnih opterećenja za preduzeća, isti pristup za sve moųe da se zasniva na standardnim naćinima za procenu pogorēanih komponenti postojećeg regulatornog okvira. Jedna takva tehnika je Standardni model troēkova (SMT), koji procenjuje ćitav niz zakonskih propisa i procenjuje ukupne troēkove poētovanja propisa koje snosi poslovna zajednica. Cena za neku odrećenu grupu propisa tada moųe da postane kriterijum za odrećivanje prioriteta za reformu. U aktivnostima usmerenim na smanjenje administrativnih opterećenja moći će da se koristi trajno praćenje merenja performansi, takvih kao ųto je *Pokazatelj poslovanja*. Sistematsko praćenje tih izvora dawaće informacije za dalje napore na smanjenju administrativnih opterećenja. Na njih utiću i promene u regulatornom sistemu koje zahtevaju pobolēšanje zakonskih propisa

### ■ Smanjenje ekonomskih troēkova zakonodavstva

Pristup SMT ipak ima malo ųansi da utvrdi koji su to propisi koji izazivaju gubitak konkurentnosti u odrećenim sektorima privrede. Iz tog razloga neophodan je sistematski pristup za utvrćivanje prioriteta na osnovu njihovog dejstva na konkurentnost u glavnim komponentama privrede. Sagledavajući celovitost postojećih propisa sa perspektive jednog sektora privrede, moguće je proceniti realne ekonomske troēkove svake prepreke za konkurentnost. Nakon ųto se proceni uticaj ostvarenih reformi, predloųena revidiranja ili izmene postojećih regulatornih okvira prolaze kroz postupak PRU.

### ■ Poboljšanje naknadne ili retrospektivne analize (ex post)

Primena kontinuirane retrospektivne analize (ex post) uspeha normativnih akata je od suštinskog značaja za unapređenje analize budućih politika. Sistematski pristup praćenju i proceni procesa regulatorne reforme takođe naglašava oblasti u kojima postoje slabe tačke u postojećem regulatornom sistemu, i daje svoj doprinos smanjenju regulatornih opterećenja.

## KONKRETNI CILJ 1.2: PROCENA UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU

Zakonski propisi o zaštiti životne sredine imaju za cilj da pravno uredi odnose između čoveka i životne sredine, zaštitu sastavnih delova i procesa životne sredine i obezbećenje materijalnih uslova za održiv razvoj, popunjavajući neophodan okvir za sprovođenje ustavnih zahteva za ekološki čistijom životnom sredinom.

Ciljevi zakonskih propisa o zaštiti životne sredine, između ostalog treba da omoguće:

- Poboljšanje uslova životne sredine koji se tiču kvaliteta života i zaštite javnog zdravlja.
- Racionalno korišćenje prirodnih resursa i smanjenje štetnih ispuštanja u okolinu, sprečavanja nastanka štete od njih i sanaciju oštećenja životne sredine.
- Racionalno korišćenje životne sredine predstavlja važan zakonski okvir za sprečavanje zagađenja ili oštećenja životne sredine od ljudskih delatnosti.
- Opšta, integrisana i blagovremena procena uticaja projekata ili delatnosti koje namera- vamo da radimo na životnu sredinu, uz sprečavanje i ublažavanje negativnih uticaja na životnu sredinu;
- Otvoreni i nepristrasno sprovedeni postupak procene, kroz učešće centralnih domaćih organa vlasti, javnosti, neprofitnih ekoloških organizacija, predlagača projekta i fizičkih i pravnih lica specijalizovanih za ovu oblast.
- Koordinacija ekonomskih i društvenih aktivnosti u zemlji sa zahtevima za zaštitu životne sredine i održiv razvoj.
- Stvaranje i jačanje institucionalnog sistema za zaštitu životne sredine na centralnom domaćem nivou.

### Procena uticaja na životnu sredinu omogućava:

- Da se identifikuju, tačno odrede i procene neposredni i posredni uticaji projekta ili de- latnosti na okolinu u kojoj se sprovode;
- Da se uporede prednosti i mane nekog projekta, predloženog u drugim mogućim vari- jantama koje sadrže promene;
- Da se odluči gde da se izvede projekat;
- Njegove dimenzije i kapacitete;
- Tehnologiju;
- Porećenje sa stanjem životne sredine, koje bi nastalo ako se ne bi realizovao projekat;
- Određivanje mera za sprečavanje i za ublažavanje oštećenja životne sredine;
- Da se obezbedi kvalitetno tehničko, profesionalno, pravno i administrativno razmatranje zahteva i donošenje odluka u nadležnom organu.

## KONKRETNI CILJ 1.3: NPOSTUPAK PRU PREMA NOVOM ZAKONSKOM PROPISU

### ■ Fokus i aktivnosti

Uspešan postupak PRU može da sačuva ravnotežu između zaštite ostvarenih društvenih koristi i troškova koje imaju preduzeća u pridržavanju zakonskih propisa. PRU postaje glavni elemenat napredovanja u pravcu delotvornog sistema zakonskih propisa. Organ predlagač treba da shvati PRU ne samo kao još jednu u nizu obaveza koju mu nameće zakon već kao sredstvo da se dobije rešenje za najbolju politiku da se primeni na određeni problem, preko buduće sistematske analize. Poboľšane smernice za postupanje predlagača iz reda vladinih organa i odgovarajući podsticaji u skladu sa duhom zahteva za obavljanje PRU od suštinskog su značaja za primenu ovog pristupa kao glavnog alata politike. Kreiranje politike povezan je sa njihovom realizacijom. Zato PRU postaje temeljni deo obrazloženja za politiku, što obično ima budžetske implikacije. Obezbečenje podsticaja za poštovanje propisa u kombinaciji sa eventualnim slučajevima nepoštovanja zahteva dodatno angažovanje organa predlagača na pripremi PRU.

Na osnovu Uredbe br. 09/2011 sa Poslovníkom o radu Vlade Republike Kosovo (PRV), organ predlagač treba da uz konačnu verziju nacрта normativnog akta priloži ove dokumente: zvaničnu preporuku ministarstva; idejni dokument ili memorandum sa obrazloženjem; procenu finansijskog uticaja (kad se zahteva) i mišljenje Ministarstva finansija; mišljenje Ministarstva za evropske integracije; mišljenje nadležnih kancelarija iz Kabineta predsednika vlade; tabelu u kojoj su navedeni komentari dobijeni od drugih institucije kao što se zahteva u členu 7. tog Poslovníka, u kojoj će biti navedeni i razlozi zbog kojih te preporuke jesu ili nisu bili uzete u obzir; predlog odluke Vlade; svaki izveštaj ili savet sekretara dobijen od Saveta stalnih sekretara.

Svrha idejnog dokumenta je da omogući Vladi da razmotri predlog u smislu njegovih opštih ciljeva i glavnih karakteristika i da razmotri moguće opcije za postupanje u datoj stvari. Među ostalim kriterijumima, idejni dokument sadrži i procenu finansijskog uticaja svake od opcija<sup>9</sup>.

Svrha memoranduma sa obrazloženjem je da sadrži i da predstavi: glavna pitanja koja se njime tretiraju; ciljeve i njihovu povezanost sa prioritetima Vlade; preporučenu opciju; opravdanost za iznetu preporuku uključujući obrazloženje o nivou približavanja pravnim propisima EU; glavne elemente predloženog propisa ili politike (sadržaj, instrumente politike, troškove, administrativna pitanja); pun spisak pravnih akata EU koje treba uvrstiti u predlog normativnog akta kao informativne reference (ako se može primeniti na datu priliku); procenu finansijskog uticaja za preporučenu opciju; konsultacije (sa kime su obavljene i kratak sažetak dobijenih odgovora); kako treba saopštiti novu politiku javnosti; predlog odluke Vlade, druge potrebne informacije i analize koje će omogućiti ministrima da donesu informisanu i pravu odluku<sup>10</sup>.

Izjava o usaglašenosti (IoU) i Tabele o usaglašenosti (ToU) su uporedni radni dokumenti koji prikazuju stepen usaglašenosti datog predloga normativnog akta sa komunitarnim pravom EU a koje je pripremila isto ministarstvo koje je organ predlagač. Ministarstvo za evropske integracije izdaje Pravno mišljenje (PrM) o usaglašenosti sa komunitarnim pravom EU. Predlog normativnog akta, zajedno sa IoU, ToU i PrM šalje se Pravnoj službi Kabineta predsednika vlade koja proučava

9 Videti član 29. Uredbe br. 09/2011 sa Poslovníkom o radu Vlade Republike Kosovo  
10 Videti član 30. Uredbe br. 09/2011 sa Poslovníkom o radu Vlade Republike Kosovo



usaglašenost normativnog akta sa ustavom i pravnim poretkom, procesnom izradom akta i standardima za pisanje normativnih akata.

Izjava o usaglašenosti sa pravnim propisima EU obuhvata procenu statusa usaglašavanja domaćih zakonskih propisa sa shodnim pravnim propisima EU, ili, u slučaju da u EU nema takvih pravnih propisa, izjava o toj činjenici.

## OPŠTI CILJ 2: DOBRO SPROVOĐENJE

### ■ Načela i kriterijumi

Izazovi u sprovođenju zakonskih propisa odlažu a ponekad i poništavaju uticaj raznih zakonskih i regulatornih propisa. Na stvaranje utisaka poslovnog okruženja ne utiče toliko sadržina zakonskih propisa, već više kako se ti propisi sprovode u njihovoj svakodnevnoj interakciji sa administrativnim strukturama i vladinim zvaničnicima. Za ovaj izazov mogu da se okrive neadekvatni institucionalni kapacitet i birokratski otpor. Za dobro i delotvorno sprovođenje zakonskih propisa zahteva se paket stimulativnih mera radi punog poštovanja propisa (i kaznene mere) i adekvatne sposobnosti institucija zaduženih za sprovođenje zakona.

Jedan od glavnih prioriteta za buduće jeste da se pomogne administrativnim institucijama u izvršenju njihovog legislativnog mandata. Za postupanje po ovom prioritetu zahteva se još i bolje razumevanje finansijskih implikacija usklaćivanja sa regulatornim reformama od strane administrativnih organa, kako za institucije tako i za pojedinačne službenike.

Jedno od glavnih načela je zahtev da sve poslovne informacije koje se drže kod bilo koje vladine agencije treba da budu na raspolaganju celoj vladi. Od poslovnih ljudi ne treba tražiti da ponovo daju informacije koje je već dobila neka vladina jedinica. Ispunjenje ovog zahteva je preduslov za punu primenu načela jedinstvenog šaltera (tj. integrisanih usluga na samo jednom šalteru) što može da smanji administrativna opterećenja za firme. Takve organizacije zahtevaju integrisanu operativnu proceduru. Nije neophodno uraditi PRU za svaku napismenu komunikaciju izvršenu u praćenju ovog cilja. Ipak, u nekim slučajevima, promene u administrativnim postupcima i drugim aktivnostima na sprovođenju mogu da zahtevaju zakonske ili regulatorne promene, koje su obuhvaćene u sklopu konkretnog cilja 1.2.

## KONKRETNI CILJ 2.1: DELOTVORNI ADMINISTRATIVNI POSTUPCI

### ■ Fokus i aktivnosti

Jasno je da će postojati bliska veza između aktivnosti koje imaju za cilj da pojednostave administrativne postupke i zdravog regulatornog okruženja. Ovo pojednostavljenje ponekad zahteva promene zakonskih propisa koje treba da prođu kroz postupak PRU, dok u drugim slučajevima poboljšanje može da se ostvari promenama u strukturama upravljanja, kadrovskim politikama, operativnim postupcima, ili administrativnim sporazumima o saradnji. Nijedna od tih administrativnih politika ne mora da prolazi kroz obavezan postupak PRU, ali može da izvrši važan uticaj na propisno sprovođenje regulatornih reformi, a time i na poslovno okruženje..

## ■ Efikasnija procedura za otvaranje, poslovanje i zatvaranje firme

Studija izvodljivosti EU konstatuje da je Kosovo sprovelo suštinske početne reforme u pravcu stvaranja potpuno funkcionalne tržišne ekonomije. U isto vreme, privreda Kosova suočena je sa velikim izazovima. Nezaposlenost je visoka, a privatni sektor još uvek je slab. Neformalna ekonomija je i dalje rasprostranjena, a vladavina zakona mora se pojačati da bi se poboljšalo poslovno okruženje i time pomogao razvoj privatnog sektora. Potrebni su i drugi važni naponi u cilju boljeg orijentisanja ekonomskih politika, da se radi na konsolidaciji fiskalnih pitanja i kasa, otvaranje novih radnih mesta i pitanja konkurencije, kao i podsticanje privatnih investicija da bi se ostvario stabilniji i održiviji rast<sup>11</sup>.

Vlada je postigla značajan uspeh za lakše otvaranje firme i početak poslovanja. Sistem registrovanja preduzeća integrisan je sa Poreskom upravom i Carinom, tako da preduzeća sada mogu, paralelno sa registracijom, da dobiju svoj fiskalni broj, potvrdu za PDV ili potvrdu za uvoz ili izvoz kad je reč o malim uvoznocima. Preduzeća sada mogu da se registruju jednim jednim postupkom na samo jednom mestu, odnosno na „jedinstvenom šalteru“ (načelo dobijanja svih usluga na jednom mestu). To je svakako vrlo važan korak u pravcu poboljšanja pravnog i regulatorno okruženja za poslovanje na Kosovu<sup>12</sup>.

Strategija je usmerena na to da se promene regulatornog okvira, prethodne i buduće, odraze na svakodnevnu interakciju između privatnog sektora i vlade i to na svim nivoima. Strategija se nadovezuje na dosadašnja dostignuća u vezi sa najboljim sistemima za izdavanje dozvola i licenci za rad i poslovanje, i više se prebacuje na pristup zasnovan na rizicima u inspekciji. Praćenje tih pod-ciljeva zahteva intenzivno uzajamno dejstvo između regulatornih promena i administrativnih procedura za njihove sprovođenje. Drugi aspekti obuhvataju poboljšanje korporativnog upravljanja („zaštitu investitora“), kao i izvršenje ugovora i registraciju imovine. Veći deo tih napora u stvari predstavlja nastavak tekućih inicijativa, utvrčenih u odnosnim strategijama i akcionim planovima<sup>13</sup>. Na kraju, Strategija obuhvata i promene u sprovođenje postojećih i budućih promena propisa koji pravno urečuju poslovanje da bi se oslobodili resursi za formiranje novih firmi.

## ■ Promovisanje pružanja usluga na jednom šalteru (JEDINSTVENI ŠALTER)

Ovim ciljem obuhvaćeni su i naponi da se kombinuju usluge putem pružanja rešenja na jednom šalteru. Iako se u praksi ne može u potpunosti realizovati ideja da se na jednom istom šalteru pružaju usluge za sve vrste uzajamnog odnosa između preduzeća i vlade – neposredna komunikacija između njih će verovatno nastaviti da uključuje obavljanje na različitim lokacijama – ipak će grupisanje usluga na jednom mestu da olakša interakciju među njima i da smanji administrativna opterećenja za građane i preduzeća. Jedan od ciljeva ove strategije je stvaranje sistema koji će da omogući svim institucijama da razmenjuju informacije, tako da će preduzeća moći da svaku pojedinačnu informaciju daju samo jednom. Ovo načelo „jedan izveštaj – više namena“ može da se ostvari pomoću projektovanja integrisanih elektronskih aplikacija.

11 Videti „Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savetu o studiji izvodljivosti u cilju zaključenja sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske zajednice i Kosova“, Brisel, 10.10.2012. godine

12 Videti Svetska banka, Izveštaj „Kako poslovati“ 2012, <http://doingbusiness.org/rankings>

13 Videti na primer „Izrada strategije o MSP na Kosovu za period 2012 – 2016.“ juč 2011. godine

## KONKRETNI CILJ 2.2: UNAPREĐENJE PODSTICAJNIH MERA (STIMULACIJA) ZA INSTITUCIONALNU USAGLAŠENOST

Postoji mali broj pravih stimulacija, kako na institucionalnom tako i na liĉnom nivou, da navedu institucije da postupaju u skladu sa odredbama novih propisa, ili da zaista prihvate suštinu vaŹećih propisa u svom svakodnevnom radu sa preduzećima. Stvarna struktura stimulansa ima tendenciju da favorizuje stari naĉin rada. Zaostali nedostaci u regulatornom sistemu i slabi mehanizmi za sprovoćenje propisa ostavljaju velike mogućnosti da neko sam donosi odluke u administrativnim pitanjima, što onda predstavlja jedan od izvora korupcije.

Za suštinske promene u postojećim podsticajnim strukturama potrebno je dosta vremena i to podrazumeva znaĉajne reforme drŹavne sluŹbe. Ipak, kao deo ove strategije, Vlada će da podstiče inovativni pristup za stvaranje stimulansa koji će doprineti ostvarenju zadatih ciljeva i uklanjanju administrativnih barijera i prepreka koje oteŹavaju delotvorno sprovoćenje zakonskih propisa u datim oblastima – kao i za preduzimanje mera prema onima koji ometaju efikasno sprovoćenje zakona.

Aktivnosti u vezi sa ovim ciljem ukljuĉuju izradu jasnih podsticajnih planova, uz naĉela SMART (S- specifiĉni, M- merljivi, A- ostvarljivi, R- relevantni, T- blagovremeni) i pokazatelje uĉinka za svaku regulatornu instituciju - kreatora politika (ministarstva i druge organe) i tela koja ih sprovode (agencije i inspektorate). Stvaranje takvih podsticajnih planova biće zajedniĉki napor javnog i privatnog sektora. Podsticajne planove treba uvrstiti u zakonsku regulativu koja ureĉuje nadleŹnosti tih regulatornih agencija, naroĉito u zakone i vladine odluke, ali ih ne treba proširiti i na normativne akte niŹeg nivoa. Ovakav sistem podsticaja biće predmet godišnjeg aŹuriranja kao odgovor na zakljuĉke do kojih se doće u njihovom praćenju, radi poboljšanja ciljeva i uĉinka.

Aktivnosti obuhvataju i izradu pokazatelja i ciljeva za svako regulatorno telo, u saradnji sa glavnim uĉesnicima, u pogledu implikacija (troškova) koje te aktivnosti imaju za graĉane i privatna preduzeća. Ta tela treba da se usvoje ove pokazatelje preko svojih podzakonskih akata i da ih periodiĉno aŹuriraju (jednom godišnje). Svako regulatorno telo treba da podnosi izveštaj o toku ostvarenja tih pokazatelja ili ciljeva. Na osnovu tih izveštaja, aktivnosti mogu da sadrŹe i izradu i preduzimanje mera prema administrativnim organima koji ne rade u skladu sa utvrćenim pravilima.

## OPŠTI CILJ 3: EFIKASNE JAVNE KONSULTACIJE I UĉEŠĆE ZAINTERESOVANIH STRANA

### ■ Naĉela i kriterijumi

Efikasne javne konsultacije izmeću funkcionera javnih institucija i zainteresovanih strana, poslovne zajednice i graĉanskog društva – je kljuĉ za sprovoćenje delotvornog sistema politike i zakonskih propisa, koji vodi raĉuna o ravnoteŹi izmeću interesa i reagovanja na promene u društvenoj i ekonomskoj sferi. Konsultacije su od suštinskog znaĉaja za aktivno uĉešće u reformi regulatornog okvira i obezbećenju njenog punog sprovoćenja. Uĉinak reforme meri se delom na

osnovu percepcije koju o njoj imaju njeni učesnici, tako što se njihova gledišta odražavaju u procesu regulatorne reforme. Efikasne konsultacije i učešće podrazumevaju da postoji sistem koji ne samo da prikuplja komentare o nacrtima novih zakonskim propisa, već ih razmatra i unosi u tekst, i daje odgovore na dobijene komentare..

Ovaj cilj teži sprovođenju aktivnih kampanja u zemlji i inostranstvu i stvaranje podsticaja da zainteresovane strane budu deo delotvornog sistema donošenja zakonskih propisa. Interni kontakti služe građanima i preduzećima da se bliže upoznaju sa svrhom inicijative za regulatornu reformu i za stvaranje podrške za reformu. Učešće predstavnika privatnog sektora u izradi zakonskih propisa od ključnog je značaja za dopunu kapaciteta javnog sektora i poznavanje predmetne oblasti, što znatno doprinosi kvalitetu zakonskih propisa. Međunarodni kontakti imaju svrhu da se bolje shvate pravci i dinamika programa regulatorne reforme na Kosovu i unaprećenje poslovnog okruženja u zemlji.

### **KONKRETNI CILJ 3.1: POBOLJŠANJE LOKALNIH KONTAKATA I UČEŠĆA**

Uspeh regulatorne reforme zavisi od širokog prihvatanja i podrške njenim načelima. Uz rast angažovanja i učešća preduzeća i građanskog društva raste, oni će doći do razumevanja za koristi koje sa sobom donose odnosne reforme. Ovaj konkretni cilj ima više dimenzija. Postoji potreba da se ponovo ulože naponi na obaveštavanju građana i poslovne zajednice o promenama u regulatornom i administrativnom okviru koje će da olakšaju njihovu interakciju sa javnom administracijom. Program kontakata treba da bude obuhvaćen opštem upravljanju procesom regulatorne reforme.

Još jedna bitna dimenzija je intenzivan dijalog između javnog i privatnog sektora. Ovaj elemenat prožima sve aktivnosti u sklopu programa regulatorne reforme. Revidiranje postojećih zakonskih propisa, postupak PRU, unaprećeni administrativni postupci i bolji podsticaji za institucionalnu usaglašenost suštinski zavise od doprinosa preduzeća i građana. Povećani interes i učešće privatnog sektora povećava kvalitet zakonskih propisa. Postupak PRU, zajedno sa pristupom od osnove nagore, čine glavno sredstvo za dijalog o politikama koje vrše veliki uticaj na regulatornu reformu. Bolje učešće privatnog sektora u kreiranju politike jača opšti kapacitet za izradu kvalitetnijim i delotvornijim zakonskih propisa. Pored toga, privatni sektor ima važnu ulogu i u davanju komentara za bolje sprovođenje zakonskih propisa.

### **KONKRETNI CILJ 3.2: KONTAKTET AKTIVE NDËRKOMBËTARE**

Međunarodne procene i rangiranje kao i ponašanje investitora delimično zavise od stvarnosti, ali u velikoj meri i od percepcije. Iz tog razloga, program regulatorne reforme sadrži specifičan rad na obaveštavanju stranih investitora i analitičara da bi ih upoznali sa ostvarenim napretkom u smislu boljeg poslovnog okruženja. Osim toga, ova komponenta obuhvata aktivnu razmenu znanja i iskustava o regulatornoj reformi iz drugih zemalja.

Poboljšanje međunarodnih kontakata na terenu zahteva sistematsko praćenje i učešće, prema prilici, u svim većim regionalnim i međunarodnim programima i inicijativama za regulatornim reformama, kao i aktivno učešće u njima. Vlada takođe treba da sistematski prati sve međunarodne pokazatelje i pokazateljem rangiranja koji imaju veze sa regulatornim okruženjem.

Na kraju, strategija obuhvata još i punu saradnju sa organizacijama koje sačinjavaju međunarodne rang liste koje se odnose na regulatorno okruženje. Ta saradnja obezbeđuje bolje razumevanje metodologije, identifikovanje ispitanika, utvrčivanje mogućnosti za poboljšanje, kao i otkrivanje i reagovanje na svaku nepravilnost.

# PRILOG I.

## PROCENA REGULATORNOG UTICAJA

**K**ao jedno od sredstava koje često koriste države članice EU, procena regulatornog uticaja (PRU) je dokument koji prati predlog novog zakonskog propisa kao vid pomoći u postupku donošenja odluka, a potiče iz temeljnih raspoloživih regulatornih opcija i mogućih dejstava koja bi mogla nastupiti od njih. Evropska komisija uvela je procenu regulatornog uticaja 2003, a već 2006. godine najavila je poboljšanje ekonomske analize predloženih zakonskih propisa koji se odnose na konkurenciju, poklanjajući veliku važnost konsultacijama sa zainteresovanim poslovnim subjektima. Svrha PRU je da utvrdi moguće alternativne opcije i njihovo pozitivno ili negativno dejstvo, sa posebnim osvrtom na ekonomske, društvene i ekološke uticaje. Evropska komisija pozvala je sve države članice da sprovedu regulatornu reformu, sa ciljem da se do 2012. godine administrativni troškovi smanje za 25%. Evropska komisija je formulisala ovaj cilj 2007. godine i istakla da „stvaranje efikasnog i integrisanog sistema dobrih propisa treba da bude srednjoročan i dugoročan cilj svake zemlje “. U januaru 2009. godine, Evropska komisija objavila je najnovije uputstvo za obavljanje procene regulatornog uticaja. U tom uputstvu utvrčeni su sledeći ciljevi i njihov značaj:

- Pomoć za institucije EU koje projektuju najbolje politike i zakone,
- Lakše donošenje informisanih odluka u celokupnom procesu usvajanja propisa,
- Obezbečena rana koordinacija unutar Komisije,
- Vodi se računa o doprinosima od šireg spektra spoljnih zainteresovanih strana, u skladu sa politikom Komisije o transparentnosti i otvorenosti prema drugim institucijama i građanskom društvu,
- Pomoć da se obezbedi povezanost Komisijinih politika i doslednost sa ciljevima iz sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, poštovanje osnovnih prava i ciljeva na visokom nivou kao što su Lisabonska strategija ili strategija održivog razvoja,
- Poboljšanje kvaliteta predloga politika uz obezbečenje transparentnosti o prednostima koje nose i troškovima koje povlače razne alternative za politike, i pomoć da intervenisanje EU bude što je moguće jednostavnije i delotvornije,
- Pomoć da se obezbedi poštovanje načela supsidijernosti i proporcionalnosti i davanje objašnjenja zbog čega predložena radnja potrebna i nužna.

## ■ Najbolja praksa kao preduslov za efikasnu analizu zakonodavstva

Rizveštaj OECD, objavljen 1997. godine, definiše „najbolju praksu“<sup>14</sup>, koja se smatra preduslovom za efikasnu procenu zakonskih propisa:

- Procena regulatornog uticaja treba da se uvrsti u opšti sistem formiranja stavova o datoj politici,
- Procenu regulatornog uticaja treba raditi što je češće moguće, bez obzira na političke pritiske,
- Treba jasno utvrditi odgovornost za obavljanje procene regulatornog uticaja,
- Zakonodavni organi treba da se osposobe da shvate važnost procene regulatornog uticaja,
- Treba osmisлити analitičke metode, uključujući analizu ekonomičnosti i metode prikupljanja podataka,
- Treba jasno usmeriti rad na proceni regulatornog uticaja, i dobro raspodeliti resurse koji se koriste,
- Procenu regulatornog uticaja treba uraditi u fazi pisanja i na taj način se uključiti u postupak donošenja odluka,
- Rezultate PRU treba saopštiti vlasti, javnosti i zainteresovanim stranama,
- Procenu regulatornog uticaja treba uraditi za nove ali i za postojeće zakonske propise.

## PRILOG 1. Uvođenje efikasne PRU<sup>16</sup>

Dole navedeni ključni elementi zasnovani su na dobroj praksi prepoznatoj u državama članicama OECD:

- 1 Maksimalno povećanje političke volje da se uradi PRU
- 2 Pažljiv podela odgovornosti za elemente programa za PRU
- 3 Obuka institucija
- 4 Primena jedne dosledne, ali fleksibilne analitičke metode
- 5 Razvoj i sprovođenje strategija za prikupljanje podataka
- 6 Usmeravanje rada na PRU
- 7 Integrisanje PRU u proces kreiranja politika, počevši s time što je pre moguće
- 8 Transparentno saopštavanje rezultata
- 9 Uključivanje šire javnosti
- 10 Obavljanje PRU za nove kao i za postojeće zakonske propise.

Praksa u zemljama OECD pokazuje da postupci u sklopu PRU poboljšavaju razumevanje uticaja koje imaju vladine politike, objedinjavaju različite interese i pristupe problemima, jačaju transparentnost vladinih politika povećavaju odgovornost za rad u upravljanju javnim resursima.<sup>16</sup>

OECD daje još i brz spisak za kontrolu namenjen onima koji odlučuju, koji treba da koriste kad procenjuju predloge politika i kad pišu nove propise.

<sup>14</sup> Procena regulatornog uticaja: Najbolja praksa u državama članicama OECD, 1997.

<sup>15</sup> Evropska komisija dala je ove glavne preporuke u svom dokumentu pod naslovom „Ekonomska reforma i konkurentnost“ (Evropski izveštaj o konkurentnosti COM (2006) 697, konačni tekst. Brisel

<sup>16</sup> OECD (1997), „Analiza regulatornog uticaja: Najbolja praksa u zemljama OECD“, Pariz: OECD

## PRILOG 2. Kontrolni spisak OECD sa referencama u pogledu donošenja regulatornih odluka<sup>17</sup>

### 1 Da li problem tačno definisan?

Problemi koje treba rešavati moraju da se definišu. To znači da problem treba tačno odrediti, dajući dokaze o njegovoj prirodi, veličini i intenzitetu, kao i obrazloženje zbog čega je problem nastao. Tačno definisanje problema samo po sebi će navesti na moguće rešenje i odstraniće druge opcije koje nisu odgovarajuće (nisu adekvatne). Mnogi problemi su složeni i vrše uticaj na razne grupe i na različite načine. Kad se prouče postojeći propisi, potrebno je analizirati da li su se priroda i veličina problema promenili od vremena u kojem su odnosni propisi bili usvojeni.

### 2 Da li je delovanje vlade bilo opravdano?

Vladina intervencija treba da se zasniva na izričitom dokazu da problem postoji i da je delovanje vlade opravdano: iz razloga vrednosti u kontinuiranim politikama vlade, troškovi i koristi koji mogu nastati od njenog delovanja (na osnovu realne procene efikasnosti vlade) i alternativni mehanizmi za tretiranje problema. Tržište treba imati u vidu kao alternativu u odnosu na delovanje vlade, i proceniti kapacitete privatnog sektora i pojedinaca za rešavanje problema. Vlada treba da vrši sistematsko i periodično revidiranje postojećih uslova u cilju sprečavanja zastarevanja vladinih radnji, što će reći da ima za cilj

stvaranje odgovarajućih propisa za aktuelna pitanja. Može se desiti da dalje aktivnosti ne budu potrebne ako za rešavanje predmetnog problema budu dovoljni zakonski propis ili neki drugi program, uključujući međunarodne norme.

### 3 Da li je propis najbolji vid vladinog delanja?

Na početku regulatornog postupka, regulator treba da izvrši poređenje na osnovu informacija dobijenih od raznovrsnih instrumenata regulatornih i neregulatornih politika, uz razmatranje relevantnih pitanja kao što su troškovi, ostvarene koristi, dejstva izdvajanja i administrativni zahtevi. Odluka o tome kako da se interveniše može da ima istu važnost kao i odluka da li treba da se interveniše ili ne. Vlade mogu da biraju između brojnih regulatornih i neregulatornih politika i instrumenata koje imaju veoma različite implikacije u pogledu rezultata, troškova, raspodele troškova i koristi, kao i u pogledu administrativnih preduslova. Suštinski rad u zemljama OECD ukazuje da adekvatna primena alternativa može da ograniči troškove i da poveća efikasnost vladinih radnji. Međutim u praksi zakonodavci vrlo retko uzimaju u obzir netradicionalne pristupe. Treba podstaći vladine zvaničnike da u postupku usvajanja normativnih akata prethodno razmotre informacije o regulatornim i neregulatornim instrumentima. Takva razmatranja biće korisna u otvorenom i sistematskom postup-

17 Zasniva se na OECD (1995), "Preporuka Saveta OECD iz 1995. godine o poboljšanju kvaliteta vladinih propisa", Pariz: OECD.

ku donošenja odluka kroz primenu šireg skupa kreativnijih i adekvatnijih instrumenata politike, tako da se postignu bolji rezultati politike. U slučaju kad nema adekvatnih informacija da bi se počelo sa punom merom primene alternativnih pristupa, tad testiranje (pilot shema) i eksperimentalna primena mogu da budu odgovarajući prelazni korak.

## **4 Da li postoji pravni osnov za regulatorni proces?**

Regulatorni propisi treba da se organizuju tako da sve regulatorne odluke poštuju „vladavinu prava“, odnosno, treba da postoji jasna odgovornost da bi se obezbedilo da svi akti nižeg ranga budu u skladu sa aktima višeg ranga, u saglasnosti sa ugovornim obavezama, u skladu sa pravnim načelima kao što su pravna sigurnost i proporcionalnost, i sa važećim procesnim zahtevima. Na najvišem nivou, to može da obuhvati razmatranje od strane ustavnih organa za radnje organa na nižim nivoima, što podrazumeva sistematsku kontrolu usaglašenosti sa propisima najvišeg nivoa, kao i sa ugovornim i drugim međunarodnim obavezama. Administratori treba da razmatraju predloge propisa u cilju usaglašavanja sa obaveznim pravnim načelima kao što su tačnost, proporcionalnost i jednakost pred zakonom. Kad je potrebno, donosioci odluka treba da obezbede usaglašavanje sa navedenim procesnim zahtevima.

## **5 Koji je nivo (jedan ili više) vlasti potreban za datu radnju?**

Regulator treba da pažljivo odabere najprikladniji nivo vlasti koji će da preduzme neku radnju, a ako je uključeno više nivoa, tada treba da se osmisli efikasan sistem za koordinaciju između nivoa vlasti. Ovo pitanje je važno i u pravnom i u praktičnom smislu. U više slučajeva, o nadležnosti odlučuju najviši organi tako da reg-

ulator nema pravo da donosi odluke. Ipak, u jednom broju slučajeva, državni organi mogu da odaberu ko treba da preduzima koje radnje. U tim slučajevima, pitanje je koji nivo ili sistem saradnje između nivoa, u zavisnosti od prirode problema, može da se na najprikladniji način bavi rešavanjem problema preko svojih propisa. Ovo pitanje se javlja u većem broju politika, uključujući decentralizaciju, federalizam, supsidijarnost i internacionalizam. Dok oni dele nadležnost za pravno uređivanje, vlade su u današnje vreme opreznije kod izbora između podnacionalnog, nacionalnog i nadnacionalnog (međunarodnog) nivoa vlasti. Odgovor na ovo pitanje zasnivače se na nekoliko kriterijuma: da li je problem tačno definisan; da li je intervenisanje opravdano; da li je zakon najbolji vid delovanja, ili treba odabrati neki podzakonski akt; da li postoji pravna osnova za taj normativni akt; koji je nivo vlasti odgovarajući za datu radnju; da li ostvarena korist opravdava troškove tog normativnog akta; da li je normativni akt jasan, dosledan, povezan, razumljiv i dostupan svima; da li je svim zainteresovanim stranama data mogućnost da iznesu svoje mišljenje; kako se obezbeđuje njegovo sprovođenje. U mnogim slučajevima, potreba za nacionalnom (ili nadnacionalnom) jednobraznošću regulatornih standarda mora da se stavi u ravnotežu sa poštovanjem prijemčivosti za lokalne razlike. Kroz usaglašavanje mogu se postići korisni rezultati u vidu uklanjanja barijera, mada prekomerno usaglašavanje može da stvori isti nedostatak rezultata kao i da nije ni bilo usaglašavanja. Višestruki nivoi vlasti često su uključeni u izradu ili u sprovođenje propisa. U takvim slučajevima, zakonodavac treba da postavi pitanje: koji je način najbolji da se obave konsultacije i vrši koordinacija između različitih nivoa vlasti? Rešavanje problema, bilo putem propisa ili drugim sredstvima, vrlo često podrazumeva saradnju između aktivnosti obavljenih sa različitih nivoa vlasti. Saradnja, s druge strane, može da zahteva st-



varanje novih vrsta odnosa i administrativnog partnerstva. Za uspešno sprovođenje propisa, oni koji su usvojili te propise treba da se postaraju da opreme administrativne kapacitete da bi mogli da dovedu do pune realizacije predmetnih obaveza, a treba i da obave konsultacije i izvedu programe obuke da bi ih ostvarili.

## **6 Da li koristi ostvarene od normativnih akata opravdavaju troškove?**

Regulatori treba da procene ukupne troškove i očekivane koristi za svaki izvodljivi predloženi propis i alternativu. Oni takođe moraju da stave na raspolaganje donosiocima odluka procene o dostupnom formatu. Troškovi vladine intervencije treba da se opravdaju preko koristi od propisa pre nego što se pristupi intervenciji. Treba uraditi jasnu procenu ukupnih troškova i ukupnih koristi od propisa u praksi, uključujući propise koji se odnose na poslovanje, građane i administraciju, jer su to prioritetne informacije za donosiocel odluke. Te procene su potrebne da bi se uradila procena opravdanosti propisa (usvajanje propisa). Regulator treba da rutinski vrši procenu predviđenih troškova i rezultata za svaki predloženi propis. Takve procene treba ugraditi u sve ekonomske troškove za nosioce poslovanja, građane i javnu administraciju, i obuhvataju administrativne i fiskalne troškove regulatornih i neregulatornih alternativa. Procene glavnih normativnih akata treba da sadrže troškove i koristi glavnih sastavnih elemenata normativnih akata u cilju prepoznavanja onih elemenata koji jesu i onih koji nisu opravdani. U svim slučajevima, treba uraditi obrazloženu procenu tako da troškovi neke radnje organa vlasti budu opravdani korišću i pre preduzimanja konkretne radnje. Vlada takođe treba da radi i na unapređenju centralizovanih kapaciteta za procenu opšteg regulatornog opterećenja.

## **7 Da li je transparenta raspodela dejstva na celo društvo?**

U meri u kojoj su vrednosti jednakosti i vrednosti raspodele pod dejstvom uticaja vlade, podela regulatornih troškova i koristi po svim društvenim grupama treba da bude transparenta. U pogledu izdvajanja i utvrđivanja vrednosti njihovog kapitala, regulator treba da izvrši transparentu raspodelu regulatornih troškova i koristi po svim društvenim grupama. Propisi o radu, na primer, mogu da nose korist za zaposlene radnike ali mogu da u isto vreme učine situaciju još težom za one koji traže posao. Oni mogu imati nesrazmerno dejstvo na neke posebne grupe, kao što su mali i srednji preduzetnici, ili za određene regione. Takva dejstva ne moraju obavezno da znače da je preduzimanje neke radnje nepoželjno kao takvo u celom društvu; međutim neophodno je da se razmotre i druge opcije da bi se utvrdio neki način, na primer, u slučaju da je potrebno da se izvrši neka vrsta naknade za grupe koje su u nepovoljnom položaju.

## **8 Da li su normativni akti jasni, dosledni, razumljivi i dostupni korisnicima?**

Regulatori treba da procene da li su normativni akti razumljivi za moguće korisnike, te u tu svrhu treba da preduzmu neophodne korake i postaraju se da tekst i struktura odredbi budu jasni što je to više moguće. Ovaj korak u postupku donošenja odluka može da poboljša ne samo tekst normativnog akta, već može i da skrene pažnju na nepredviđen nedostatak jasnoće i eventualne nedoslednosti. Pored toga, jasan i tačan jezik teksta ograničava troškove edukacije u pogledu propisa, smanjujući na najmanju meru nesporazume u toku sprovođenja. Regulatori treba da prouče normativni akt u smislu doslednosti njegov-

og jezika i forme sa drugim aktima, u smislu logičkog redosleda pri pisanju i koliko su adekvatne upotrebljene definicije.

## 9 Da li su sve zainteresovane strane imale mogućnost da iznesu svoje stavove i mišljenja?

Normativni akti treba da se pišu na otvoren i transparentan način, u propisnoj proceduri radi uspešnog i blagovremenog dobijanja priloga od zainteresovanih strana kao što su preduzeća na koje će se primenjivati, sindikati, druge zainteresovane grupe, industrijska udruženja, trgovačka društva i druge zainteresovane grupe kao što su organizacije za zaštitu životne sredine ili organizacije za zaštitu potrošača. Da bi se iskoristile prednosti koje pružaju javne konsultacije, administracija treba da omogući što dostupnije informacije, uključujući predloženi tekst propisa, uz objašnjenje zašto je bilo potrebno da vlada interveniše i procenu troškova i koristi koje će doneti novi propis. Konsultacije učešće javnosti u donošenju odluke o novom propisu smatra se doprinosom kvalitetu normativnih akata preko (i) unošenje u diskusiju stručnih znanja, perspektiva i ideja za alternativne pravce delovanja od strane onih koji će biti neposredno pod dejstvom tih propisa; (ii) pomoć regulatorima da ostvare ravnotežu među suprotstavljenim interesima; (iii) utvrđivanje sadejstva između normativnih akata i različitih segmenata vlade. Proces konsultacije takođe poboljšava dobrovoljno usaglašavanje putem smanjenja zavisnosti od sprovođenja i sankcija. Konsultacije mogu da budu vrlo korisno sredstvo za odgovor na druga regulatorna načela sa ovog kontrolnog spiska, kao što su utvrđivanje problema, procena potrebe za delovanjem vlade, i izbor najboljeg modela delovanja.

## 10 Kako da se dođe do boljeg sprovođenja normativnih akata?

Regulatori treba da ocene nivo sprovođenja normativnih akata od strane institucija a zatim da procene i da razmotre potrebe za izradom odnosnih strategija u cilju najboljeg mogućeg sprovođenja normativnih akata. I pored veoma rigoroznog postupka donošenja odluka unutar administracije, normativni akti treba da se podvrgnu još težem testu, a to je test javnosti. Posle procene načina na koji će se sprovesti normativni akt, potrebno je da se napravi odgovarajuća i višestrana strategija za njegovo sprovođenje. Sprovođenje treba da se ima na umu u svim fazama donošenja odluka a ne da se ostvari za kraj. Jedan od uobičajenih uzroka nezadovoljstva, na primer, jeste kad grupe na koje se odnosi propis ne mogu da razumeju zakonski propis, što je posledica loše napisanog i preterano složenog teksta, ili njegovog nedoslednog tumačenja od strane zvaničnika koji ga sprovode.

# ANEKS II. AKCIONI PLAN

CILJEVI	RADNJE	ODGOVORNE INSTITUCIJE	ROK ZA SPROVOĐENJE	STRATEŠKI POKAZATELJ REZULTATA	TROŠKOVI SPROVOĐENJA
<b>KONKRETNI CILJ 1.1: REFORME POSTOJEĆIH ZAKONSKIH PROPISA RADI POVEĆANJA KONKURENTNOSTI</b>					

## Strateški pokazatelj rezultata:

- Izrada godišnje retrospektivne analize od strane svakog regulatornog organa, uz prepoznavanje prilika za mogućnosti za optimizaciju
- Smanjenje za 20% administrativnih tereta u pogledu usaglašavanja sa regulatornim okvirom za oblast intervenisanja pomoću primene standardnog modela troškova (SMT), do 2020. godine
- Godišnja procena predloga za smanjenje regulatornih tereta od strane svakog regulatornog organa za svoju oblast koju pravno uređuje, izračunata na osnovu SMT i odnosnog pokazatelja (poslovanja, ekonomskih sloboda, itd.)
- Godišnja procena u najmanje pet ključnih sektora (lanci snabdevanja), uz prepoznavanje glavnih prepreka i uz usvajanje izmena i dopuna pravnog okvira za sprovođenje predloženih rešenja koja proizilaze iz procene regulatornog uticaja
- Povećana cirkulacija u odabranim sektorima (lancima snabdevanja), najmanje dva puta u naredne dve godine posle implementacije rešenja za prepoznate prepreke, i povećanje od 10% u investiranju u te sektore, u poređenju sa prethodnim trendovima.
- Izrada godišnjih programa obuke, koji će obuhvatiti sledeće oblasti: analiza regulatornih prepreka u lancu vrednosti (lanci snabdevanja), analiza međunarodnih pokazatelja i analiza e SMT (počev od 2014. godine)

1. Redovno razmatranje međunarodnih pokazatelja (poslovanja, ekonomskih sloboda, pokazatelj drugih anketa) kao i podnošenje preloga za poboljšanje pokazatelja nadležnim organima javne uprave	Nacionalni savet za ekonomski razvoj, Ministarstvo trgovine i industrije	2014-2020 jednom godišnje	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Izveštaj o reviziji izveštaja o međunarodnim pokazateljima objavljuje se svake godine</li> <li>○ Predlozi za poboljšanje regulatornih okvira svake dostavljaju se Vladi, uz izdavanje uticaja na međunarodne pokazatelje</li> </ul>	Administrativni troškovi
--	--	------------------------------	--	--------------------------

<p><b>2.</b> Izrada retrospektivne analize regulatornog uticaja ključnih propisa, utvrčenih zajedno sa privatnim sektorom i putem primene SMT, utvrčivanje potencijala za smanjenje regulatornih tereta i podnošenje predloga za smanjenje opterećenja. Svako regulatorno telo, pojedinačno ili u saradnji sa drugim organima, treba da svake godine proceni glavne regulatorne oblasti i da analizira glavne prepreke za konkurentnost glavnih sektora (lanci snabdevanja), te da na osnovu PRU napiše predloge za uklanjanje prepoznatih prepreka</p>	<p>Regulatorna tela, Nacionalni savet za ekonomski razvoj, Ministarstvo trgovine i industrije</p>	<p>2015 - 2020 jednom godišnje</p>	<p>Broj retrospektivno urađenih PRU  <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Predlozi za smanjenje regulatornih tereta kod zakona za koje je urađena procena, svake godine dostavljaju se Vladi, uz izdvajanje uticaja na regulatorna opterećenja</li> <li>○ Predlozi za uklanjanje prepreka za glavne sektore (lanci snabdevanja) svake godine dostavljaju se Vladi, uz izdvajanje uticaja na lanac vrednosti</li> </ul> </p>	<p>Administrativni troškovi</p>
<p><b>3.</b> Dizajnirani i njihovi kursevi trajnimit për analizim të pengesave rregullative të sektorëve krye ekonomikë (supply chains) si dhe trajnimit për Modelin Standard të Kostos (MSK). Mbatja e këtyr kurseve të trajnimit për përfaqësuesit e sektorit publik dhe privat</p>	<p>KPV/MTI IKAP</p>	<p>2014 i dalje</p>	<p>Projektovanje kursa sa obukom - 2014. godine  <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Broj održanih obuka do 2020. godine</li> <li>○ Učešće jednom godišnje najmanje 2 predstavnika iz svakog regulatornog tela zaduženog za analizu glavnih sektora (lanci snabdevanja)</li> </ul> </p>	<p>Troškove obuke pokriva IFC (Sporazum o saradnji od 19. maja 2013. godine) kao i drugi donatori na osnovu eventualnih sporazuma</p>
<p><b>4.</b> Formiranje „Jedinice za bolje zakonsko regulisanje“</p>	<p>KPV</p>	<p>2015</p>	<p>Jedinica je formirana 2015. godine  <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Osoblje je obučeno i spremno da obučava druge počev od 2015. godine na dalje</li> </ul> </p>	<p>Troškove obuke pokriva IFC kao i drugi donatori na osnovu eventualnih sporazuma</p>

CILJEVI	RADNJE	ODGOVORNE INSTITUCIJE	ROK ZA OVOĐENJE	STRATEŠKI POKAZATELJ REZULTATA	TROŠKOVI PROVOĐENJA
<b>KONKRETNI CILJ 1.2: PROCENA UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU</b>					

**Treguesit strategjik të rezultateve:**

- Izrada godišnje retrospektivne analize od strane svakog regulatornog organa, uz prepoznavanje prilika za mogućnosti za optimizaciju
- Smanjenje za 20% administrativnih tereta u pogledu usaglašavanja sa regulatornim okvirom za oblast intervenisanja pomoću primene standardnog modela troškova (SMT), do 2020. godine
- Godišnja procena predloga za smanjenje regulatornih tereta od strane svakog regulatornog organa za svoju oblast koju pravno uređuje, izračunata na osnovu SMT i odnosnog pokazatelja (poslovanja, ekonomskih sloboda, itd.)
- Godišnja procena u najmanje pet ključnih sektora (lanci snabdevanja), uz prepoznavanje glavnih prepreka i uz usvajanje izmena i dopuna pravnog okvira za sprovođenje predloženih rešenja koja proizilaze iz procene regulatornog uticaja
- Povećana cirkulacija u odabranim sektorima (lancima snabdevanja), najmanje dva puta u naredne dve godine posle implementacije rešenja za prepoznate prepreke, i povećanje od 10% u investiranju u te sektore, u poređenju sa prethodnim trendovima.
- Izrada godišnjih programa obuke, koji će obuhvatiti sledeće oblasti: analiza regulatornih prepreka u lancu vrednosti (lanci snabdevanja), analiza međunarodnih pokazatelja i analiza e SMT (počev od 2014. godine)

1. Izrada retrospektivne analize regulatornog uticaja na životnu sredinu od strane glavnih regulatora, prepoznatih zajedno sa građanskim društvom, i dostavljanje predloga za izmenu propisa sa negativnim uticajem na životnu sredinu.	Ministarstvo za okolinu i prostorno planiranje	2015 - 2020 jednom godišnje	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Broj retrospektivno urađenih PRU</li> <li>○ Predlozi za izmenu i dopunu procenjenih zakona, svake godine dostavljaju se Vladi, uz izdavanje uticaja na životnu sredinu</li> </ul>	Administrativni troškovi
2. Projektovanje kursa sa obukom za analizu ekološkog uticaja. Održavanje ovog kursa sa obukom za predstavnike javnog i privatnog sektora i građanskog društva.	MOPP IKAP	2014 i dalje	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Projektovanje kursa sa obukom - 2014. godine</li> <li>○ Broj održanih obuka do 2020. godine</li> <li>○ Učešće jednom godišnje najmanje 2 predstavnika iz svakog regulatornog tela zaduženog za analizu životne sredine.</li> </ul>	

**KONKRETNI CILJ 1.3: POSTUPAK PRU ZA NOVE ZAKONSKE PROPISE****Pokazatelj strateških rezultata:**

- Usvajanje metodologije za RIA i objavljivanje priručnika za RIA (2014)
- Održavanje godišnjeg kursa sa obukom za izradu RIA (počev od 2015. godine)
- Interaktivni sistem za konsultacije i učešće u izradi regulatornih akata i revidiranje napisanih akata, kao i pokretanje operacionalizacije RIA u 2015. godini
- Institucije IKAP da obuhvate kurseve za RIA u svoje programe počev od 2015. godine
- Obuka budućih instruktora za RIA
- Objavljivanje svih predloga normativnih akata radi dobijanja komentara na njih, počev od 2015. godine
- Dostavljanje RIA uz sve predloge normativnih akata koji sadrži procenu troškova i budućih koristi, počev od 2015. godine
- Dostavljanje svih odnosnih predloga normativnih akata na konsultacije u nadležnu Jedinicu za bolje zakonsko regulisanje u sastavu Pravne službe pri Kabinetu predsednika vlade na mišljenje u slučajevima kad se odnosi na tela koja donose odluke (na Vladu i Parlament)
- Sva regulatorna tela dostavljaju godišnje izveštaje o nivou usaglašenosti sa propisima RIA
- Godišnji izveštaj o reformi regulatornog okvira koji je usvojila i objavila Vlada

			2014	○ Usvajanje Zakona o normativnim aktima	
			2014-2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Donošenje podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o normativnim aktima</li> <li>○ Predlozi su sačinjeni i usvojeni na Vladi kao predlozi za izmene regulatarnog okvira, i izrada metodologije za PRU</li> <li>○ Izrada i objavljivanje priručnika za PRU</li> </ul>	Troškove za priručnik pokriva IFC (Sporazum o saradnji, 19 maj 2013), kao i drugi donatori na osnovu eventualnih sporazuma
	<b>1. Promena pravnog okvira za primenu RIA</b>	Kabinet predsednika vlade			
	<b>2. Razmatranje i poboljšanje pravnog okvira koji uređuje postupak i metodologiju za RIA</b>	Kabinet predsednika vlade			

CILJEVI	RADNJE	DGOVORNE NSTITUCIJE	ROK ZA VODENJE	STRATEŠKI POKAZATELJ REZULTATA	TROŠKOVI PROVOĐENJA
	3. Osmišljavanje kursa sa obukom iz načela dobrog upravljanja i RIA. Svake godine organizovanje obuka za „Jedinicu za bolje zakonsko regulisanje”, predstavnik regulatornih tela, NVO i privatnog sektora	Kabinet predsednika vlade	Svake godine	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trajnim i Trajnerëve për VNR - 2014-2015</li> </ul>	Troškove obuke pokriva IFC kao i drugi donatori na osnovu eventualnih sporazuma
	4. Pružanje pomoći IKAP da u svoj plan i program unese kao predmete načela dobrog upravljanja i PRU	Zyra e Kryeministrit	2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obuka budućih instruktora za PRU - 2014-2015. godine</li> <li>Broj održanih kurseva sa obukom - 2015 - 2020. godine</li> <li>Svake godine obuka predstavnika glavnih regulatornih tela</li> </ul>	
	5. Uspostavljanje jasnih i efikasnih kriterijuma za izveštavanje o reformama regulatornog okvira za regulatorna tela, uključujući poštovanje načela dobrog upravljanja i PRU	Zyra e Kryeministrit	I vazhdueshëm	<ul style="list-style-type: none"> <li>Izrada materijala za obuku 2015. godine</li> <li>Formalizovanje pokretanja kurseva za obuku budućih instruktora 2015. godine</li> </ul>	

### KONKRETNI CILJ 2.1: DELOTVORNI ADMINISTRATIVNI POSTUPCI

#### Pokazatelj strateških rezultata:

- Svake godine bolje rangiranje za poslovanje, do 2020. godine
- Smanjenje broja inspekcija za najmanje 20% do 2015. godine i za najmanje 40% do 2020. godine
- Smanjenje broja izdatih dozvola za najmanje 20% do 2015. godine i za najmanje 40% do 2020. godine
- Smanjenje troškova za izdavanje saglasnosti i dozvola za najmanje 20% do 2015. godine i za najmanje 40% do 2020. godine
- Državni organi ne treba da traže od preduzeća i građana informacije koje već poseduje neki drugi državni organ počev od 2015. godine

1. Sprovođenje Zakona o dozvolama i licencama za rad koji pravno uređuje načela i nivoa rizika u pogledu različitih vrsta dozvola za rad u privrednim delatnostima.	KPV	2014 i dalje	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Usvajanje podzakonskih akata za sprovođenje zakona</li> <li>○ Prikupljanje informacija i objavljivanje registra dozvola i licenci</li> </ul>	
2. Pojednostavljenje administrativnih procedura, koje se ne zasnivaju na zakonima nego na uputstvima i uredbama.	KPV	2014 - 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Podnošenje izveštaja o usaglašenosti svakoj instituciji koja treba da preispita dozvole i licence koje nisu zasnovane na zakonima.</li> </ul>	Troškove za analize pokriće IFC (Sporazum o saradnji, 19 maj 2013), kao i drugi donatori na osnovu eventualnih sporazuma
3. Izrada sektorskih analiza i davanje preporuka za pojednostavljenje procedura, smanjenje troškova i skraćanje vremena potrebnog za dobijanje dozvola.	KPV	2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Podnošenje izveštaja o analizi dozvola i licenci institucijama, najmanje 5 institucija.</li> </ul>	Troškove za analize pokriće IFC (Sporazum o saradnji, 19 maj 2013), kao i drugi donatori na osnovu eventualnih sporazuma
4. Usvajanje i sprovođenje Zakona o inspekcijama.		2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Usvajanje podzakonskih akata za sprovođenje zakona</li> </ul>	

## KONKRETNI CILJ 2.2: POBOLJŠANJE PODSTICAJA ZA INSTITUCIONALNU USAGLAŠENOST

### Pokazatelj strateških rezultata:

- Ciljevi i pokazatelji učinka u vezi sa unapređenjima poslovnog okruženja, sačinjeni i usvojeni za sva regulatorna tela u 2014. godini
- Godišnje preispitivanje i ažuriranje ciljeva i pokazatelja učinka u vezi sa unapređenjima poslovnog okruženja
- Podnošenje i objavljivanje, od strane svakog regulatornog tela, godišnjih izveštaja o ostvarenju ciljeva i pokazatelja učinka
- Širenje pozitivne percepcije među ekonomskim operatorima o uslugama koje pružaju regulatorna tela (uključujući dozvole i inspekcije)



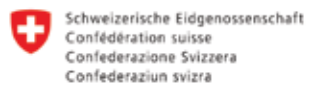
CILJEVI	RADNJE	DGOVORNE NSTITUCIJE	ROK ZA VODENJE	STRATEŠKI POKAZATELJ REZULTATA	TROŠKOVNI PROVOĐENJA
	<p><b>1.</b> Svako regulatorno telo, zajedno sa privatnim sektorom i drugim zainteresovanim stranama, pravi ciljeve i pokazatelje učinka u vezi sa troškovima pravnog uređenja svojih aktivnosti, koje stvaraju privatni sektor i građani. Ti pokazatelji se prikazuju u propisima organa. Izveštaji o usaglašenosti sa ciljevima i pokazateljima sačinjavaju se i objavljuju svake godine, uključujući i njihovo revidiranje</p> <p><b>2.</b> Razvoj i usvajanje relevantnih mera regulatornih tela za nepoštovanje pravnog okvira u pogledu reforme regulatornog okvira. Godišnje preispitivanje preduzetih mera</p>	<p>Svaki organ</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Izrada i usvajanje pokazatelja učinka preko propisa organa u 2014. godini</li> <li>● Organi objavljuju svoje godišnje izveštaje o učinku tih pokazatelja</li> <li>● Svake godine preispitivanje i ažuriranje pokazatelja učinka propisa organa</li> </ul>	
		<p>Svaki organ</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Razvoj i usvajanje shodnih mera u 2014. godini</li> <li>● Svake godine pregled i preispitivanje sankcija</li> </ul>	
<p><b>KONKRETNI CILJ 3.1: POBOLJŠANJE LOKALNIH KONTAKATA I UČEŠĆA</b></p> <p><b>Pokazatelj strateških rezultata:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Na Vladinom portalu postoji i portal Vlada - poslovni sektor (G2B) u 2015. godini a ažuriranje je trajni zadatak</li> <li>● Veći broj posetilaca na portalu G2B</li> <li>● Veći nivo svesti građana i poslovnih ljudi o regulatornoj reformi</li> <li>● Povećanje pozitivne percepcije poslovnih ljudi o promenama u poslovnom okruženju</li> <li>● Odvajanje dejstva zakona od kojih kompanije imaju koristi, u vezi sporova sa javnim regulatornim organima</li> </ul>					

	1. Izrada i održavanje Registra dozvola i licenci	KPV	Redovno	Izrada registra u 2014. godini	Troškove za izradu registra pokriva IFC
	2. Izrada i održavanje i ažuriranje segmenta Vlada – poslovni sektor (G2B) na portalu Vlade	KPV	Redovno	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Izrada portala u 2015. godini</li> <li>○ Izrada registra B2G koji će sadržavati procene poslovnih ljudi o radu državnih organa</li> <li>○ Redovno održavanje i ažuriranje portala</li> </ul>	
	3. Organizovanje redovnih događaja i kampanja čiji je cilj veća transparentnost i promovisanje regulatornih reformi za poslovanje i podsticanje privatnog sektora na učešće u izradi i razmatranju propisa	KPV / MTI	Redovno	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Organizovanje događaja i aktivnosti, svakog meseca, na promovisanju reformi</li> <li>○ Prikazivanje na televiziji poslovnog okruženja i reforme regulatornog okvira</li> </ul>	
	4. Izrada i sprovođenje obavezujućih pravila o konsultacijama sa javnim i privatnim sektorom, i izrada priručnika o konsultacijama. Ažuriranje pravila i priručnika.	KPV	Redovno	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Izrada i usvajanje propisa o procesu konsultacija u 2014. godini</li> <li>○ Izrada priručnika o konsultacijama i objavljivanje u 2014. godini</li> <li>○ Redovno preispitivanje propisa i priručnika</li> </ul>	
	5. Nastavak saradnje sa anketiranim licima o pokazateljima i međunarodnom rangiranju da bi se ostvarilo bolje obaveštavanje o uticaju reformi i da bi se sprečilo pogrešno tumačenje istih od strane poslovnog okruženja	KPV/MTI	Redovno	Redovni sastanci i komunikacija pre prikupljanja podataka o međunarodnim pokazateljima	
	6. Pružanje pomoći državnim organima u korišćenju društvenih mreža (javne konsultacije, reklamiranje, itd.)	KPV	Redovni zadatak	50% državnih organa koristi društvene mreže do 2020. godine	Administrativni troškovi

CILJEVI	RADNJE	DGOVORNE INSTITUCIJE	ROK ZA VODENJE	STRATEŠKI POKAZATELJ REZULTATA	TROŠKOVI PROVOĐENJA
<b>KONKRETNI CILJ 3.2: AKTIVNI MEĐUNARODNI KONTAKTI</b>					
<b>Pokazatelj strateških rezultata (revidirati tekst):</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Broj međunarodnih konferencija i drugih događaja u vezi regulatorne reforme, organizovanih na Kosovu</li> <li>○ Broj međunarodnih konferencija i drugih događaja u vezi regulatorne reforme, organizovanih u drugim zemljama, na kojima je predstavljeno iskustvo Kosova</li> <li>○ Broj inovativnih pristupa regulatornoj reformi sprovedenoj na Kosovu</li> <li>○ Broj regionalnih i međunarodnih programa i inicijativa za regulatorne reforme, u kojima je Kosovo članica.</li> <li>○ Kosovo je svake dve godine rangirano među 10 prvih reformatora u „Poslovanju“</li> <li>○ Broj projekata i inicijativa koje finansiraju donatori u toku regulatorne reforme kao i iznos uložen u te projekte</li> </ul>					
		KPV	Redovni zadatak	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Organizovanje godišnjih konferencija i drugih događaja</li> </ul>	
	<p><b>1.</b> Organizovanje godišnjih međunarodnih konferencija i drugih događaja sa predstavnicima iz drugih zemalja posvećenih regulatornoj reformi na Kosovu i u celom svetu</p> <p><b>2.</b> Stalna komunikacija sa međunarodnim organizacijama i donatorima. Zahtevi za godišnju procenu regulatornog okruženja i tehničke pomoći. Saradnja sa organizacijama koje prave rangiranje međunarodnog regulatornog okruženja da bi se naučila metodologija, da bi se utvrdilo ko će biti ispitanici, da bi se prepoznale mogućnosti za ispravljanje netačnosti u odgovorima (uglavnom, pokazatelji iz „Poslovanja“, ekonomske slobode, odnosno pod-pokazatelji Globalnog indeksa konkurentnosti, Indeksa logističkih performansi). Kontinuirano praćenje i izveštavanje o pokazateljima i međunarodnom rangiranju regulatornog okruženja.</p>	Svaka institucija	2014 - 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Spisak organizacija međunarodnih partnera</li> <li>○ Izrada i podnošenje izveštaja o proceni poslovnog okruženja na Kosovu od strane međunarodnih organizacija</li> <li>○ Odnos međunarodnih pokazatelja</li> <li>○ Projekti tehničke pomoći u oblasti regulatorne reforme i njihov iznos</li> </ul>	



The publication of this strategy is made possible through the cooperation of the Legal Office of the Prime Minister and the World Bank Group, with the support of the Swiss State Secretariat for Economic Affairs.



Federal Department of Economic Affairs FDEA  
**State Secretariat for Economic Affairs SECO**