



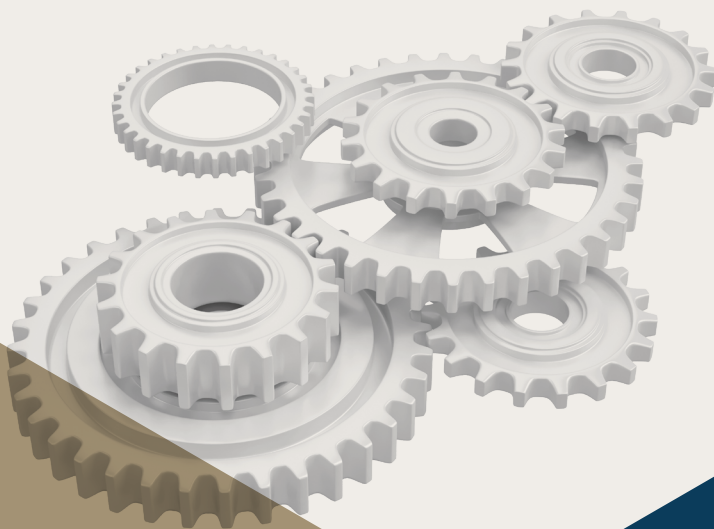
**Republika e Kosovës**  
**Republika Kosova - Republic of Kosovo**  
**Qeveria - Vlada - Government**

**Zyra e Kryeministrit- Ured Premiera - Office of the Prime Minister**

Sekretariati Koordinues i Qeverisë/ Koordinacioni Sekretariat Vlade/ Coordination Secretariat of the Government

# SMERNICE I PRIRUČNIK

## ZA IZRADU KONCEPT DOKUMENATA



PRIŠTINA, MART 2018



Ove Smjernice i Priručnik za izradu koncept dokumenata navode način razvijanja koncept dokumenata. Smjernice definišu opšti okvir za analizu politike i procjenu uticaja. Priručnik sadrži instrumente, kontrolne liste i sugestije koje podržavaju izradu analize za konceptne dokumente.

Priručnik o izradi Koncept dokumenata je usvojen od strane Generalnog Sekretara Kancelarije Premijera, na osnovu mandata utvrđenog Pravilnikom o radu Vlade i u skladu sa Odlukom Vlade br. 20/20 od 20.12.2017 o usvajanju Uputstva za izradu Koncept dokumenata.

*Ukoliko imate pitanja o Uputstvu i Priručniku za izradu Koncept dokumenata, kao i potrebu za podršku u procesu izrade Koncept dokumenata, molimo Vas da kontaktirate:*

**Arben Krasniqi**

*Direktora Koordinacionog sekretarijata Vlade pri kancelariji premijera,*

*E: [arben.krasniqi@rks-gov.net](mailto:arben.krasniqi@rks-gov.net)*

*T: 038 200 14 078*

**Arjeta Sahiti**

*Rukovodilac odeljenja za Koordinaciju politikama pri Koordinacionom sekretarijatu Vlade.*

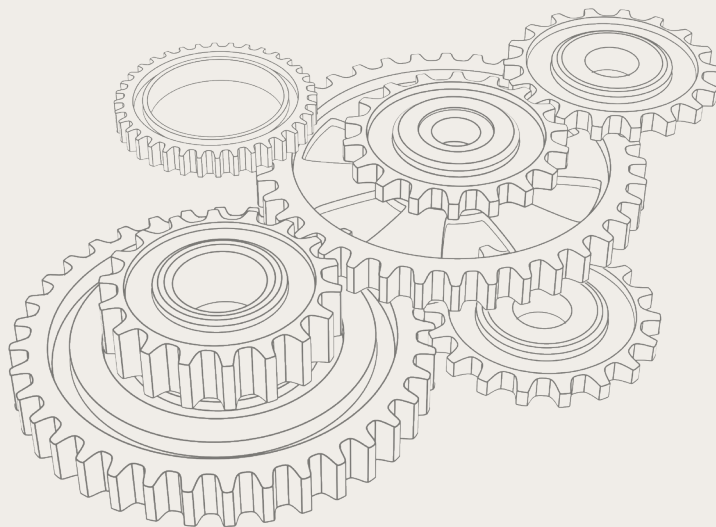
*E: [arjeta.sahiti@rks-gov.net](mailto:arjeta.sahiti@rks-gov.net)*

*T: 038 200 14 166*



# SMERNICE

## ZA IZRADU KONCEPT DOKUMENATA





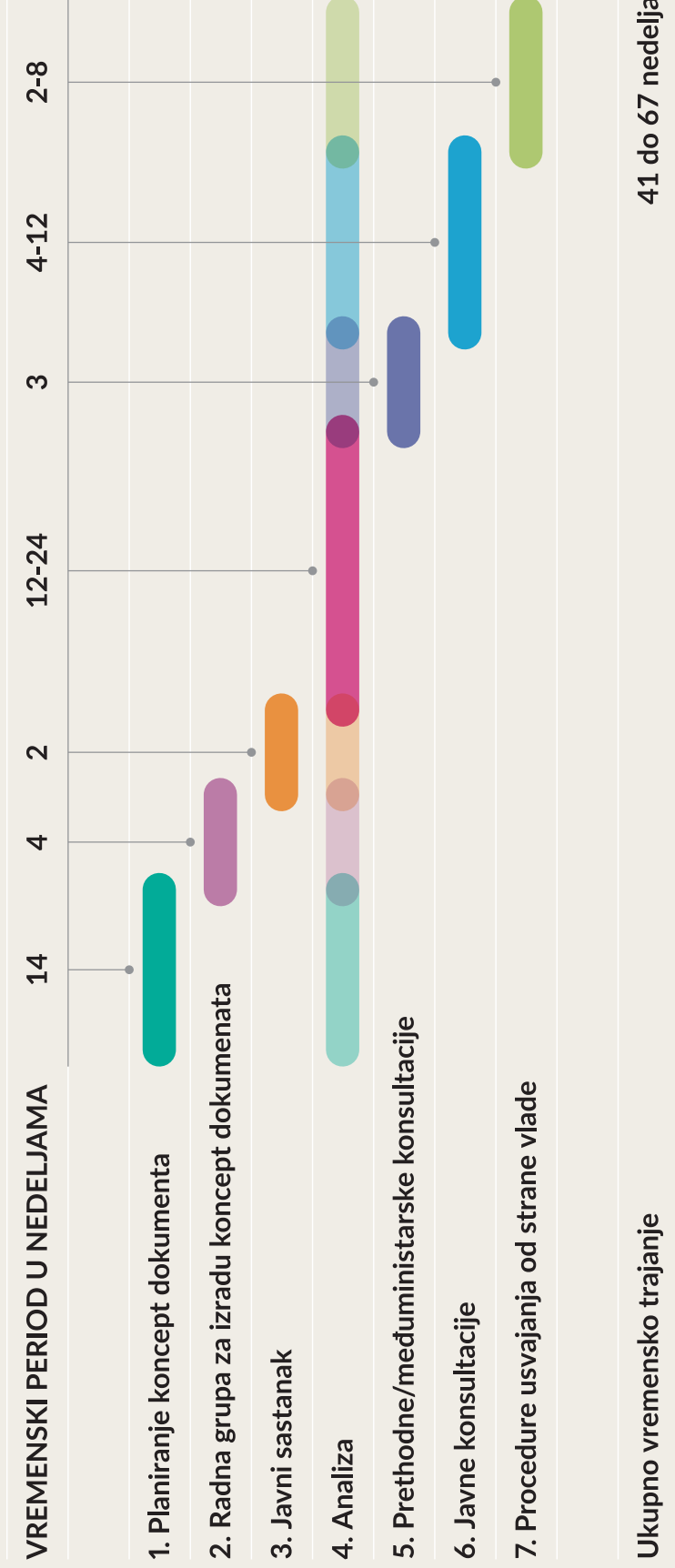
# SADRŽAJ

<b>SMERNICE ZA IZRADU KONCEPT DOKUMENATA</b>	<b>10</b>
Uvod	11
Poglavlje 1: Definisanje problema	13
Opis postojeće politike i pravnog okvira	13
Glavni problem, uzroci i zainteresovane strane	15
Poglavlje 2: Ciljevi	17
Poglavlje 3: Opcije	21
Poglavlje 4: Identifikovanje i procena budućih uticaja	23
Poglavlje 5: Komunikacija i konsultacija	27
Poglavlje 6: Upoređivanje opcija	31
Poglavlje 7: Zaključci i naredni koraci	33
Osnova za izradu zakona	33
Buduća evaluacija	33
Aneks 1: Pregled dokumentacije za usvajanje koncept dokumenta od strane Vlade	34
Aneks 2: Obavezna poglavlja koncept dokumenta	36
Aneks 3: Tabelarni rezime za koncept dokument	37





# KORACI ZA IZRADU I ZAVRŠETAK KONCEPT DOKUMENATA I INDIKATIVNA VREMENSKA LINIJA



---

# SMERNICE ZA IZRADU KONCEPT DOKUMENATA

---

Cilj ovih smernica je da objasne zahteve koji se trebaju primeniti tokom izrade koncept dokumenata na osnovu Pravilnika o radu Vlade Republike Kosova Br.09/2011. Aneksi u ovim smernicama pokazuju kako treba da se popune koncept dokumenti za usvajanje od strane Vlade, nakon što se završe analize i konsultacije sa zainteresovanim stranama.

Ove smernice su međusobno povezane sa **Priručnikom za izradu koncept dokumenata**. Ovaj priručnik daje dodatno objašnjenje o tome kako izvršiti analizu. Sadrži nekoliko instrumenata koji pomažu u strukturisanju i sprovođenju analitičkog procesa i konsultacija sa zainteresovanim stranama. Instrumenti se redovno pominju u ovim smernicama. Oni pružaju praktično objašnjenje, preglede, kontrolne liste i savete o tome kako izvršiti analizu za koncept dokument.

Koordinacioni sekretarijat Vlade (KSV) je odgovoran za ispitivanje kvaliteta koncept dokumenata. Kontaktirajte Sekretarijat (1) u slučaju da imate pitanja; (2) za diskusiju o tome kako strukturisati i ostvariti analizu; (3) za prezentacije o smernicama, Priručniku ili specifičnim instrumentima; i (4) za obučavanje osoblja ministarstva ili radne grupe koja priprema koncept dokument.

---

# UVOD

---

Uvod treba da obezbedi opšte osnovne informacije o koncept dokumentu. Bazična informacija koju treba pružiti navedena je u tabeli u nastavku.

Po potrebi ova tabela se može proširiti.

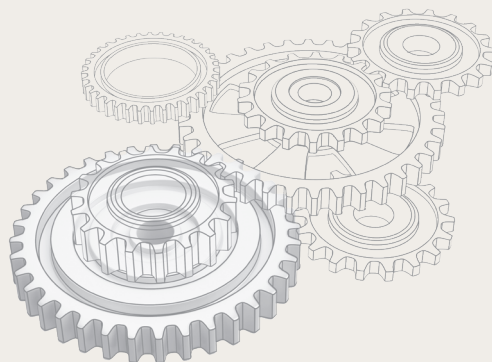


Slika 1: Tabela sa osnovnim informacijama o koncept dokumentu

Naziv	(Navedite naziv koncept dokumenta)
<b>Odgovorno ministarstvo</b>	(Naziv Ministarstva); (Odeljenje); (Odsek)
<b>Osoba za kontakt</b>	(Ime); (broj telefona kancelarije)
<b>GPRV</b>	(Navedite broj aktivnosti za izradu koncept dokumenta u GPRV-u.)
<b>Strateški prioritet</b>	(ukoliko nema, napišite 'ne'. Ukoliko ima, navedite u kom strateškom dokumentu je objavljena priprema ovog koncept dokumenta. Takođe navedite strateške ciljeve čije se ostvarenje planira u okviru ovog koncept dokumenta.)
<b>Radna grupa</b>	(Navedite organizacije i njihove predstavnike koji su bili članovi Radne grupe za izradu koncept dokumenta.)
<b>Dodatne informacije</b>	(Ovaj odeljak se može koristiti za pružanje informacija koje nisu gore navedene. Na primer, kada koncept dokument proizlazi iz Evaluacije ili međunarodnog ugovora, informacija se može dati ovde.)



# 01



# POGLAVLJE 1: DEFINISANJE PROBLEMA

Definisanje problema predstavlja osnovu za koncept dokument. Sva dalja analiza koja je izvršena za koncept dokument proizlazi iz definisanja problema. Dobro definisanje problema čini izradu koncept dokumenta mnogo lakšim, jer će analiza logički proizaći iz nje. Zaključci analize će biti solidni, razumljivi i opravdani.

Potrebno je definisati problem pre nego što se sprovede dalja analiza za koncept dokument. Međutim, prva verzija definicije problema najčešće nije i definitivna. Kako analiza napreduje, možda će se definicija problema menjati. Ovo je sasvim normalno, jer izrada koncept dokumenta poboljšava uvid u pitanja koja se rešavaju. Uvid dovodi do razumevanja. Razumevanje dovodi do poboljšanja. Poboljšanja dovode do promena.

## OPIS POSTOJEĆE POLITIKE I PRAVNOG OKVIRA

Svaki koncept dokument i svako definisanje problema je različito. Međutim, početni deo svakog koncept dokumenta treba da bude detaljan opis postojeće politike i pravnog okvira, državnih institucija odgovornih za sprovođenje i njihovih uloga i odgovornosti, kao što je prikazano u tabeli u nastavku. Ovaj opis treba da odgovori na sva pitanja koja su relevantna u vezi sa temama koja su analizirana u koncept dokumentu. Ovaj opis obezbeđuje neophodnu informaciju radi procenjivanja opcija u vezi sa postojećim merama. Takođe formira osnovu za procenjivanje načina kako će se (ne-)regulatorne opcije razmatrane u Koncept dokumentu nadovezati sa postojećim politikama i zakonskim zahtevima.



Slika 2: Opis postojeće politike i pravnog okvira

Dokument politika, Zakon ili podzakonski akt	Veza sa politikom ili dokumentom planiranja putem interneta ili pravnim aktom u Službenom listu	Državna(e) institucija(e) odgovorna za njegovo sprovođenje	Uloga i zadaci institucije(a)
Naziv politike ili dokumenta planiranja (vidi takođe pregled dokumenata mogućih politika u odeljku 2 Priručnika za izradu koncept dokumenata)		Naziv državne institucije	
Naziv podzakonskog akta		Naziv državne institucije	
Naziv zakona		Naziv državne institucije	
Itd.		Itd.	

Zajedno sa postojećom politikom i pravnim okvirom, koncept dokument treba da identifikuje sve relevantne neregulatorne intervencije, kao što su informativne kampanje, programi obuke itd., kada su bitni za pitanja koja su analizirana u koncept dokumentu. Takođe je korisno navesti sve dokumente i izveštaje koji su doprineli izradi definicije problema.

---

## GLAVNI PROBLEM, UZROCI, I ZAJNTERESOVANE STRANE

---

Definicija problema mora sadržati posebne elemente koji pružaju detaljan opis trenutne situacije. Elementi su sledeći:

- » Glavni problem
- » Uzroci problema
- » Efekti problema
- » Identifikacija pogođenih zainteresovanih strana

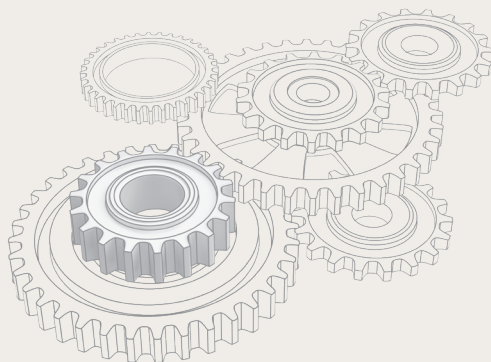
Glavni problem pokazuje šta se dešava. Uzroci problema pokazuju zašto problem postoji. Efekti problema ukazuju na posledice. Zainteresovane strane uključuju sve organizacije i grupe pojedinaca koje su nekako povezane sa problemom.

Priručnik za izradu koncept dokumenata pruža korisna sredstva koja podržavaju proces definisanja problema. On navodi vrste pravnih i regulatornih nedostataka koji se mogu javiti. Takođe prikazuje tržišne nedostatke koji se mogu povezati sa specifičnim problemima u ekonomskoj sferi. Ovi pregledise može konsultovati kako bi se strukturisala definicija problema za koncept dokument. Pored toga, Priručnik daje uputstva za identifikaciju relevantnih zainteresovanih strana.

Na kraju, Priručnik navodi dva instrumenta koja se mogu koristiti za efikasnu izradu i predstavljanje definicije problema. To su Instrument 1: Drvo problema i Instrument 2: Početno stanje.



# 02





## POGLAVLJE 2: CILJEVI



Definicija problema jasno pokazuje koje probleme, uzroke i efekte treba rešiti. Deo koji sledi nakon definicije problema u koncept dokumentu je odeljak o postavljanju i opisu ciljeva politike; strateški cilj; i specifični cilj(evi). Ovi elementi detaljno pokazuju šta vlada želi postići. Oni pružaju informacije koje su potrebne za razumevanje razloga izrade koncept dokumenta.

Kratkoročni i dugoročni ciljevi su osnova za mere koje se predlažu za promenu postojeće politike ili uvođenje novih. Kratkoročni i dugoročni ciljevi moraju biti direktno povezani sa identifikovanim problemom. Oni moraju dati opis predviđene buduće situacije u kojoj se problem rešava efikasno.

Ciljevi i objektivni trebaju biti predstavljeni na S.M.A.R.T. način, kako je opisano u tabeli u nastavku. Njih takođe treba detaljno objasniti. Priručnik za izradu koncept dokumenata pruža dodatne informacije o tome.



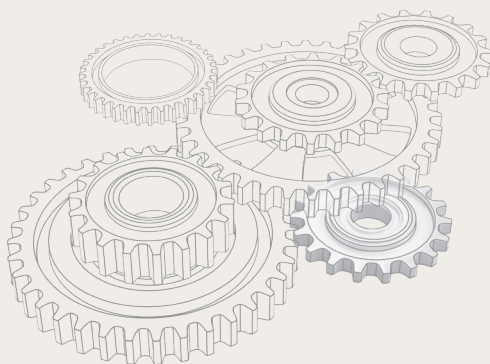
Slika3: S.M.A.R.T. klasifikacija ciljeva politika, strateških ciljeva i specifičnih ciljeva

Specifičan	Kratkoročni i dugoročni ciljevi moraju biti precizni i konkretni. Moraju biti jasni i ne bi trebalo da ostavljaju prostora za tumačenje.
Merljiv	Kratkoročni i dugoročni ciljevi moraju biti opisani na osnovu vrlo jasnih ciljeva. To znači postavljanje jasnih pokazatelja promena koje se trebaju dogoditi. Ovo se posebno odnosi na specifične ciljeve.
Dostižan	Bez obzira koji su kratkoročni i dugoročni ciljevi, oni moraju biti ostvarljivi. Nema dodatne vrednosti ako se planira previše, bez mogućnosti za ispunjavanje obećanja. Kratkoročni i dugoročni ciljevi moraju biti postavljeni na realan način. To znači da se moraju oslanjati na dostupnim ljudskim i budžetskim resursima.
Relevantan	Kratkoročni i dugoročni ciljevi moraju biti direktno povezani sa definicijom problema. Cilj je ili otkloniti problem uklanjanjem njegovih uzroka ili uklanjanjem efekata koje izaziva problem.
Rokovi	Kratkoročni i dugoročni ciljevi moraju biti sprovedeni u razumnom roku. Ovo znači da su oni dostižni. Rokovi takođe moraju biti postavljeni na način da se postignuti rezultati mogu oceniti.





# 03



## POGLAVLJE 3: OPCIJE

Definisanje problema pokazuje pitanja koja se mogu rešiti. Cilj politike i strateški ciljevi pokazuju šta vlada želi postići. Oni ukazuju na mesto koncept dokumenta u okviru politika. Specifični ciljevi posebno pokazuju konkretne ciljeve koje treba postići.

Vrsta problema, njegovi uzroci i efekti po pravilu pružaju okvir za opcije koje se mogu koristiti za efikasno rešavanje problema. Analiziranje opcija je korisno jer pomaže u razmišljanju o mogućoj opciji koja ne bi dovela do dodatnog zakonodavstva ili izmena postojećeg regulatornog okvira. Ono omogućava poređenje opcija za korišćenje zakonodavstva i drugih neregulatornih mogućnosti za efikasno rešavanje problema.

U svakom koncept dokumentu treba analizirati najmanje tri opcije.

Prva opcija je opcija status-kvo koja se naziva „opcija-bez promene“. Ova opcija je zasnovana na rezimeu definicije problema. Ova opcija služi kao poređenje za druge opcije. Ona opisuje kako će izgledati situacija ukoliko se ne napravi nikakva izmena. Instrument 2: Početno stanje pokazuje kako se opcija bez promene može predstaviti.

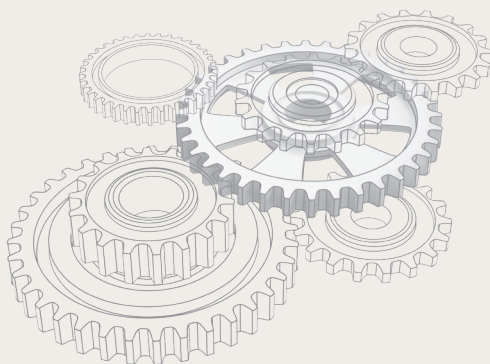
Drugo, kada se koncept dokument bavi pitanjima sa postojećim pravilima, uvek mora biti procenjena opcija za poboljšanje sprovođenja i osnaživanja ovih pravila. Kada je potrebno, ova se opcija može zameniti pogodnijom opcijom radi unapređivanja kvalitete analize koncept dokumenta.

Treća opcija će zavisi od prirode teme koja je analizirana u koncept dokumentu. To zavisi od stvarnih nedostataka i mora biti adekvatna alternativa drugim opcijama koje se analiziraju. Treća opcija treba razmotriti mogućnost rešavanja problema bez korišćenja zakonodavstva. Takve opcije su često dostupne i mogu se sprovesti relativno brzo, jer nisu potrebne nikakve zakonske promene.

**Priručnik za izradu koncept dokumenata** pruža pregled mogućih opcija koje su povezane sa specifičnim problemima koji se mogu primeniti na situaciju koja je analizirana u koncept dokumentu.



# 04



# POGLAVLJE 4: IDENTIFIKOVANJE I PROCENA BUDUĆIH UTICAJA

Kada je jasno šta bi se moglo učiniti kako bi se rešio problem, analiza za koncept dokument detaljno razmatra različite opcije, i šta se očekuje u budućnosti. Analiza različitih opcija zahteva različite budžetske i ljudske resurse. Na kraju krajeva, aktivnosti i outputi potrebni za sprovođenje ovih opcija biće različiti.

Mere Vlade moraju biti postavljene u širokom kontekstu uzimajući u obzir sve moguće efekte koje vladine mere mogu imati. To znači analiziranje sledećih pet potencijalnih kategorija uticaja:

- 1 ekonomski uticaji: uticaji na preduzeća, zaposlene, ekonomski rast, strane direktne investicije itd.;
- 2 socijalni uticaji: uticaj na obrazovanje, socijalni položaj podgrupa u društvu, penzije, itd.;
- 3 uticaj na životnu sredinu: uticaj na kvalitet vazduha, zagađenje, količine otpada, kvalitet vode itd.;
- 4 međusektorski uticaj: uticaji na rodnu ravnopravnost, prava građana itd.;
- 5 uticaj na budžet: uticaj na prihode i rashode Republike Kosovo.

Kategorije uticaja su veoma široke. Stvarni uticaji u ovim kategorijama mogu biti pozitivni ili negativni. Ova fleksibilnost namerno predviđena. Ona garantuje da opcije koje su predložene u koncept dokumentu uzimaju u obzir sve vrste uticaja koje sprovođenje ovih opcija može imati na društvo.

Koja pitanja treba analizirati unutar kategorija uticaja zavisi od (1) problema, njegovih uzroka i efekata; i (2) od opcija koje su na raspolaganju za efikasno rešavanje problema.

**Priručnik za izradu koncept dokumenata** navodi instrumente koji se mogu koristiti za identifikaciju očekivanih uticaja i definisanje određenih uticaja u detalje. Kategorije uticaja i instrumenti prikazani su u pregledu u nastavku. Svaki instrument ima poseban odeljak u Priručniku.

Pored toga, instrumenti objašnjavaju kako se najbolje može utvrditi značaj uticaja i dubina analize, koje mogućnosti postoje za prikupljanje podataka i kako se najbolje može izraditi koncept dokument za sprovođenje neke Direktive ili Uredbe EU. Ovi instrumenti pružaju podršku za strukturisanje analize za koncept dokument.

Na kraju, Priručnik sadrži instrumente koji podržavaju analizu za koncept dokument. Ovi instrumenti se posebno fokusiraju na postavljanje odgovarajućih standarda i mogućnosti njihove primene. Od ovih instrumenata, Model standardnih troškova mora se primeniti kada koncept dokument rešava probleme koji su povezani sa načinom na koji su preduzeća regulisana.



Slika 4: Kategorije uticaja i instrumenti za strukturisanje i sprovođenje analize politika

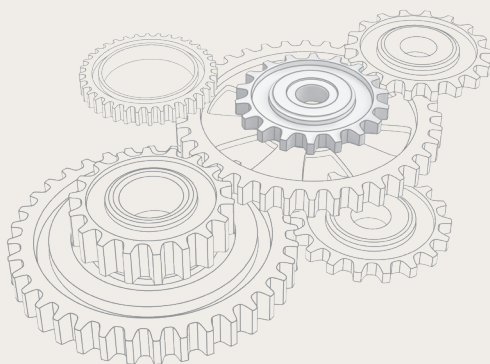
Odeljak	Odgovarajući instrumenti u Priručniku za Izradu koncept dokumenata
1) Ekonomski uticaj	Instrument 3: Identifikacija ekonomskih uticaja
2) Socijalni uticaj	Instrument 4: Identifikacija socijalnih uticaja
3) Uticaj na životnu sredinu	Instrument 5: Identifikacija uticaja na životnu sredinu
4) Međusektorski uticaj	Instrument 6: Uticaj na osnovna prava
	Instrument 7: Procena Rodnog Uticaja
	Instrument 8: Analiza Socijalne Jednakosti
	Instrument 9: Procena uticaja na omladinu
5) Uticaj na budžet	Instrument 10: Plan sprovođenja opcija politike
	Instrument 11: Procena troškova izrade koncept dokumenta
	Instrument 12: Usklađivanje sa procenom uticaja na budžet
6) Strukturisanje analize za koncept dokument	Instrument 13: Utvrđivanje važnosti uticaja
	Instrument 14: Prikupljanje podataka
	Instrument 15: Analiza politika za transpoziciju Aquis-a EU
7) Određivanje i primena odgovarajućih standarda	Instrument 16: Model standardnih troškova
	Instrument 17: Test MSP
	Instrument 18: Provera regulatorne konkurentnosti





---

# 05



## POGLAVLJE 5: KOMUNIKACIJA I KONSULTACIJA

Komunikacija i konsultacija su veoma korisni načini prikupljanja podataka, verifikacije informacija, za sticanje novih znanja i predstavljanje i objašnjavanje politika i odluka.

Cilj konsultacija je da okuplja administraciju i zainteresovane strane kako bi detaljnije razgovarali o problemima, kako bi se tretirale opcije za rešavanje ovih problema i procenili koja je korist i koji su troškovi. Svrha komunikacije je podizanje svesti među interesnim grupama o javnim konsultacijama i deliti ciljeve Vlade sa širom javnošću.

Javne konsultacije podstiču razmenu informacija, stavova i podataka koji se zatim mogu obuhvatiti u donošenju odluka vlade. Pored efikasne komunikacije, omogućava aktivno učešće građana, kompanija, organizacija civilnog društva, predstavnika preduzeća i partnera za razvoj u stvaranju politika.

Opis definicije problema, utvrđivanje ciljeva i opcija, identifikacija i procena uticaja, upoređivanje različitih opcija, utvrđivanje plana sprovođenja i drugi segmenti koncept dokumenta postaju kvalitetniji, zahvaljujući internim konsultacijama i javnim konsultacijama.

Svrha konsultacija je prikupljanje podataka za koncept dokument, ali i za saopštavanje ciljeva Vlade za promenu ili unapređenje politike i motivacije koja stoji iza ovih ciljeva. Ako se pravilno realizuju, one podstiču razumevanje, i na taj način prihvatanje politika. To, s druge strane, rezultira boljim i efikasnijim sprovođenjem.

Moguće koristi od konsultacija sa zainteresovanim stranama su mnogobrojne. Da bi se postigle ove koristi, konsultativne aktivnosti treba pažljivo pripremiti i dobro planirati. Ovo se uglavnom odnosi na činjenicu da konsultacije sa zainteresovanim stranama obuhvataju sve aktivnosti u kojima se od osoba izvan administracije zahteva da daju svoje komentare, ideje, sugestije, podatke i slično o pitanjima koja su relevantna za taj koncept dokumenat. Još jedan važan razlog je da su zainteresovane strane zapravo različite grupe ljudi i organizacija. Različite interesne stranke se kontaktiraju na različite načine kako bi se što više olakšalo njihovo učešće u procesu konsultacija.

To podrazumeva da aktivnosti konsultacija treba da budu prilagođene resursima zainteresovanih strana koje treba konsultovati. Trebalo bi da budu saopštene na odgovarajući način, a poruke treba da budu prilagođene ciljnoj publici. Najvažnije, administracija treba da proceni vreme i napore koje zainteresovane strane ulažu u javne konsultacije, pokazujući da se ovi napori pravilno procenjuju i tretiraju.

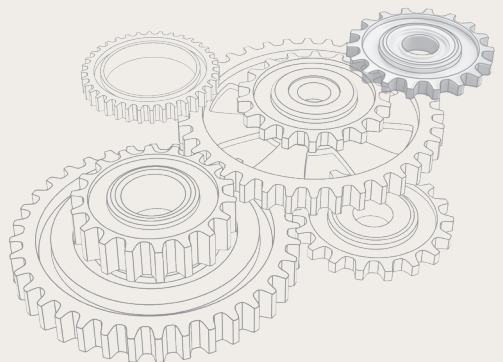
Dve konsultativne aktivnosti su obavezne za svaki koncept dokument, a to su: 1) organizovanje javnog sastanka u ranoj fazi izrade koncept dokumenta, i 2) on-line javne konsultacije za koncept dokument putem portala <http://konsultimet.rks-gov.net>. Da bi bile korisne, treba ih efikasno preneti svim relevantnim akterima. Važna je konsultacija sa zainteresovanim stranama i van ove dve aktivnosti, na primer uključivanje u radne grupe i ciljane konsultacije.

Za strukturiranje i planiranje konsultativnih i komunikacionih aktivnosti za knccept dokument, Priručnik za izradu koncept dokumenta pruža ove praktične instrumente: Instrument 19: Identifikacija zainteresovanih strana; Instrument 20: Odabir metoda konsultacija; Instrument 21: Planiranje konsultacija za koncept dokument; i Instrument 22: Komunikacija prilikom izrade koncept dokumenta, Instrument 23: Planiranje komunikacije za koncept dokument, Instrument 24: Planiranje komunikacije i konsultacija za koncept dokument i Instrument 25: Primer plana komunikacije i konsultacija. Instrumenti za konsultacije su u skladu sa zahtevima utvrđenim u Uredbi minimalnih standarda za javne konsultacije.





# 06



## POGLAVLJE 6: UPOREĐIVANJE OPCIJA



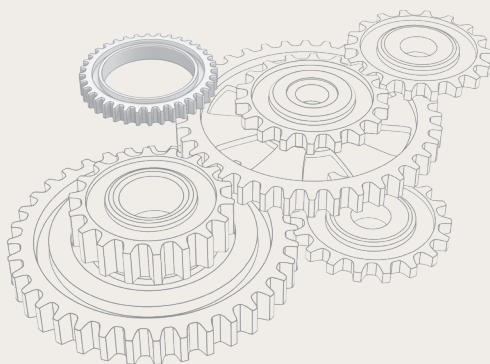
Mnogo informacija je prikupljeno tokom izrade koncept dokumenta. Za političke stručnjake koji su uključeni u proces pripreme i analizu pitanja, koncept dokument može biti jasan jer su od samog početka radili na njemu. Međutim, osobama koje nisu prethodno bile uključene u izradu koncept dokumenta informacije moraju biti predstavljene na logičan i lako razumljiv način.

**Priručnik za izradu koncept dokumenata** navodi tri instrumenta za upoređivanje, i takođe objašnjava kako se one mogu koristiti. Instrumenti su: Analiza odnosa troškova i efekata (ATE); Analiza troškova i koristi (ATK) i Analiza višestrukih kriterija (AVK).

Upoređivanje opcija pokazuje koja je opcija pogodnija da se odabere na osnovu beneficija i troškova koje donosi.



# 07





# POGLAVLJE 7: ZAKLJUČCI I NAREDNI KORACI

Koncept dokument je korak u širem procesu izrade politika i zakona i unapređenja regulatornog okvira uopšte. Stoga se u dokumentu trebaju predstaviti dve teme, tako da je veza sa narednim koracima dovoljno objašnjena.

## OSNOVA ZA IZRADU ZAKONA

Kada se u zaključcima koncept dokumenta zahteva izrada novog zakona, podzakonskog akta ili izmena postojećih pravila, planirani okvir za buduće zakonodavstvo treba da bude jasan. To znači da same zakonske mere koje treba izraditi u cilju primene željene opcije moraju biti predstavljene u praktičnom pregledu. Ovaj pregled će biti početak procesa izrade zakona, i osiguraće vezu između analize politika sprovedene za koncept dokument i procesa izrade zakona.

## BUDUĆA EVALUACIJA

S obzirom na to da se odluka koja proizlazi iz koncept dokumenta treba sprovesti, treba definisati način na koji će se nadgledati sprovođenje. Takođe, može se ukazati potreba i za ocenu efekata. Ovo je naročito slučaj kada su očekivani uticaji veoma značajni.

Važna pitanja treba efikasno rešiti. A to su: da li se nadgledanje može odvijati kroz postojeće strukture za izveštavanje, ili je potrebno razviti posebnu šemu nadgledanja. Takođe, pokazatelji koji se koriste za nadgledanje moraju biti jasno definisani, i zadaci uključenih organizacija moraju biti određeni i dogovoreni.

Smernice za evaluaciju zakonodavstva usvojene su 2015, a svake godine vrši se nekoliko procena pod okriljem Strategije za bolju regulativu 2.0. Planiranje rada Vlade je prošireno i ima srednjoročni fokus. Aktivnosti koje se planiraju za narednje godine mogu biti dodate u indikativno planiranje rada Vlade.

Instrument 10: Plan sprovođenja se može koristiti za predstavljanje budućih koraka poželjne opcije.

## ANEKS 1: PREGLED DOKUMENTACIJE ZA USVAJANJE KONCEPT DOKUMENTA OD STRANE VLADE

Dokument	Objašnjenje
Dokument rezime	Ovaj dokument obezbeđuje prezentaciju ključnih informacija i mora biti priložen uz koncept dokument u postupku usvajanja od strane Vlade.
	<p>Analiza se sprovodi u skladu sa Smernicama za izradu koncept dokumenata.</p> <p>Sledeća poglavlja su obavezna za koncept dokument:</p> <p>Uvod Poglavlje 1: Definisavanje problema Poglavlje 2: Ciljevi Poglavlje 3: Opcije Poglavlje 4: Identifikovanje i procena budućih uticaja Poglavlje 5: Komunikacija i konsultacija Poglavlje 6: Upoređivanje opcija Poglavlje 7: Zaključci i naredni koraci</p>
Izveštaj o međuministarskim konsultacijama	<p>Ovaj dokument pruža detaljne informacije o međuministarskim konsultacijama koje su organizovane za potrebe izrade koncept dokumenta. Trebalo bi da barem pokrije sastav Radne grupe, pregled i komentare dobijene tokom konsultacija prema Pravilniku o radu Vlade (PoRV Član 7).</p> <p>To je poseban dokument, ali najvažnije informacije o međuministarskim konsultacijama moraju biti integrisane u koncept dokument i sažetom dokumentu.</p>
Izveštaj o javnim konsultacijama	<p>Ovaj dokument pruža detaljne informacije o javnim konsultacijama koje su organizovane za potrebe izrade koncept dokumenta. To je poseban dokument, ali najvažnije informacije o javnim konsultacijama moraju biti integrisane u koncept dokument i sažetom dokumentu (PoRV član 32).</p>

Dokument	Objašnjenje
<p>Zvanična preporuka koju je potpisao ministar, koja ukratko navodi mere koje se preporučuju Vladi da preduzme;</p> <p>Koncept dokument;</p> <p>Procena Finansijskog Uticaja (gde je potrebno) i mišljenje Ministarstva finansija;</p> <p>Mišljenje Ministarstva za evropske integracije;</p> <p>Mišljenje relevantnih kancelarija Kancelarije premijera</p> <p>Izjava o Usklađenosti sa odredbama uredbe;</p> <p>Nacrt odluke Vlade;</p> <p>Izveštaj ili savet koji proističe iz sastanka Saveta generalnih sekretara na kojem se raspravljalo o Koncept dokumentu.</p>	<p>Ovo su prateća dokumenta na službenim jezicima koja se dostavljaju prvo sekretarijatu za razmatranje u Vladi, u skladu sa članom 34 PoR-a Vlade, i u skladu sa članom 36 kada se konačni predlog podnosi na sednici Vlade.</p>

## ANEKS 2: OBAVEZNA POGLAVLJA KONCEPT DOKUMENTA

### UVOD

Naziv	(Navedite naziv koncept dokumenta)
Odgovorno ministarstvo	(Naziv Ministarstva); (Odeljenje); (Odsek)
Osoba za kontakt	(Ime); (Broj telefona kancelarije)
GPRV	(Navedite broj aktivnosti za izradu koncept dokumenta u GPRV-u.)
Strateški prioritet	(Ukoliko nema, napišite 'ne'. Ukoliko ima, navedite u kom strateškom dokumentu je objavljena priprema ovog koncept dokumenta. Takođe navedite strateške ciljeve za koje se planira da budu sprovedeni u okviru ovog koncept dokumenta.)
Radna grupa	(Navedite organizacije i njihove predstavnike koji su bili članovi radne grupe za izradu koncept dokumenta.)
Dodatne informacije	(Ovaj odeljak se može koristiti za pružanje informacija koje nisu navedene gore. Na primer, kada koncept dokument sledi iz evaluacije ili međunarodnog ugovora, informacije se mogu navesti ovde.)

### POGLAVLJE 1: DEFINISANJE PROBLEMA

### POGLAVLJE 2: CILJEVI

### POGLAVLJE 3: OPCIJE

- » Opcija-bez promene
- » Pобољшanje sprovođenja i primene
- » Treća opcija (određuje se posebno za svaki koncept dokument)

### POGLAVLJE 4: IDENTIFIKOVANJE I PROCENA BUDUĆIH UTICAJA

### POGLAVLJE 5: KOMUNIKACIJA I KONSULTACIJA

### POGLAVLJE 6: UPOREĐIVANJE OPCIJA

### POGLAVLJE 7: ZAKLJUČCI I NAREDNI KORACI

## ANEKS 3: TABELARNI REZIME ZA KONCEPT DOKUMENT

(Tekst između zagrada treba obrisati kada se obezbede informacije.)

(Tabela u nastavku se može popuniti tokom izrade koncept dokumenta. Može se finalizovati samo kada su analize za KD spremne, i sam KD spreman. Ograničite ovaj tabelarni rezime najviše na tri stranice.)

(Ovaj dokument pruža ključne informacije o koncept dokumentu. Sve informacije navedene ovde moraju proizlaziti direktno iz ovog koncept dokumenta i ne mogu sadržati nove informacije. Informacije koje se moraju navesti u ovom dokumentu direktno se odnose na analitičke instrumente iz Priručnika za izradu koncept dokumenata.)

(Ova prezentacija je za internu upotrebu od strane Vlade. Ova prezentacija ključnih informacija mora pratiti koncept dokument u postupku usvajanja od strane Vlade.)

Opšte informacije	
Naziv	(Navedite naziv koncept dokumenta)
Odgovorno ministarstvo	(Naziv Ministarstva); (Odeljenje); (Odsek)
Osoba za kontakt	(Ime); (Broj telefona kancelarije)
GPRV	(Navedite broj aktivnosti za izradu koncept dokumenta u GPRV-u.)
Strateški prioritet	(Ukoliko nema, napišite „ne“. Ukoliko ima, navedite u kom strateškom dokumentu je objavljena priprema ovog koncept dokumenta. Takođe navedite strateške ciljeve za koje se planira da budu sprovedeni u okviru ovog KD-a.)

## Odluka

Glavni problem	(Navedite rezime definicije problema.)
Rezime konsultacija	<p>Navedite glavne zaključke procesa međuministarskih konsultacija koji su sprovedeni za koncept dokument. Ukoliko ne postoji neslaganje sa drugim resornim ministarstvima ili kada su sva početna neslaganja rešena, jasno navedite to. Ako neslaganja i dalje postoje, navedite ih ovde i naznačite zašto nisu rešena.)</p> <p>(Navedite glavne aktivnosti javne konsultacije koje su sprovedene. Takođe navedite datum početka i završetka onlajn javnih konsultacija. Navedite broj organizacija koje su pružile odgovore na ove konsultacije, broj dobijenih komentara i glavne zaključke u procesu javnih konsultacija. Pozovite se na izveštaj za javne konsultacije koji treba dostaviti zajedno sa Koncept dokumentom za usvajanje od strane Vlade .)</p>
Predložena opcija	(Navedite poželjnu opciju koja je predstavljena u KD-u.)

## Glavni očekivani uticaji

Uticaji na budžet	(Navedite uticaj na budžet. Ako je predložena opcija pokrivena trenutnom gornjom granicom budžeta, navedite „primenjuje se u skladu sa trenutnom gornjom granicom budžeta“.)
Ekonomski uticaji	(Navedite najvažnije uticaje u ovoj kategoriji. Ukoliko ne postoje relevantni uticaji, navedite „nikakvi relevantni uticaji se ne očekuju u ovoj kategoriji“.)
Socijalni uticaji	(Navedite najvažnije uticaje u ovoj kategoriji. Ukoliko ne postoje relevantni uticaji, navedite „nikakvi relevantni uticaji se ne očekuju u ovoj kategoriji“.)
Uticaji na životnu sredinu	(Navedite najvažnije uticaje u ovoj kategoriji. Ukoliko ne postoje relevantni uticaji, navedite „nikakvi relevantni uticaji se ne očekuju u ovoj kategoriji“.)
Međusektorski uticaji	(Navedite najvažnije uticaje u ovoj kategoriji. Ukoliko ne postoje relevantni uticaji, navedite „nikakvi relevantni uticaji se ne očekuju u ovoj kategoriji“.)
Administrativno opterećenje za kompanije	(Ukoliko se ne stvara administrativno opterećenje za kompanije, navedite „nije primenljivo“. U protivnom navedite ukupan očekivani pad ili porast administrativnog opterećenja.)
Test za MSP-ove	(Navedite da li je primenjen test za MSP-ove. Ukoliko nije, navedite zašto. Ukoliko jeste, navedite glavne nalaze.)

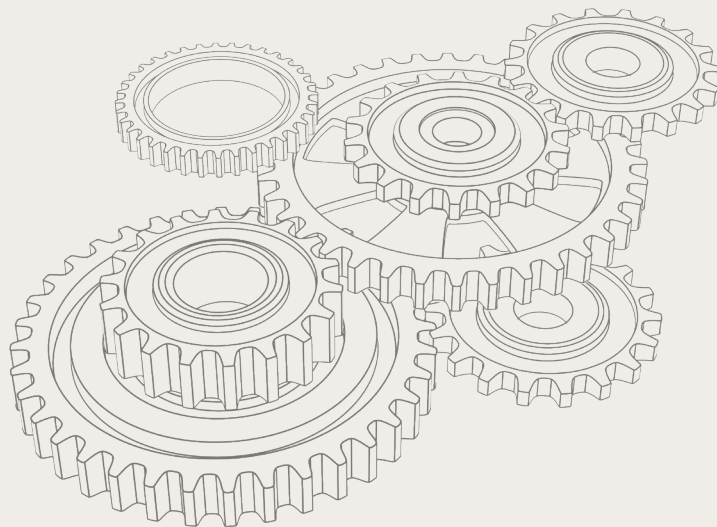
Naredni koraci	
Kratoročni	(Navedite najvažnije aktivnosti koje će se sprovesti u roku od godinu dana nakon usvajanja koncept dokumenta.)
Srednjoročni	(Navedite najvažnije aktivnosti koje će se sprovesti u roku od dve do pet godina nakon usvajanja koncept dokumenta.)





# PRIRUČNIK

ZA IZRADU KONCEPT DOKUMENATA





# SADRŽAJ

<b>SPISAK KORAKA ZA IZRADU I ZAVRŠETAK KONCEPT DOKUMENATA</b>	<b>46</b>
<b>ODELJAK 01: DEFINISANJE PROBLEMA</b>	<b>51</b>
Kako izraditi dobru definiciju problema?	52
Elementi problema	55
Prateća dokumentacija	55
Glavni problem	55
Uzroci problema	56
Pravni i regulatorni nedostaci	56
Tržišni nedostaci	60
Društvena pitanja	65
Identifikacija zainteresovanih strana	65
Identifikacija problema, njegovih uzroka i efekata	67
Instrument 1: Stablo problema	71
Instrument 2: Scenario osnovnog stanja	73
<b>ODELJAK 02: POSTAVLJANJE/OPISIVANJE DUGOROČNIH I KRATKOROČNIH CILJEVA</b>	<b>75</b>
<b>ODELJAK 03: DEFINISANJE OPCIJA</b>	<b>81</b>
Tri opcije koje treba analizirati	83
<b>ODELJAK 04: IDENTIFIKOVANJE I PROCENA BUDUĆIH UTICAJA</b>	<b>95</b>
Instrument 3: Identifikacija ekonomskih uticaja	99
Instrument 4: Identifikacija socijalnih uticaja	102
Instrument 5: Identifikacija ekoloških uticaja	105

Instrument 6: Uticaji na osnovna prava	107
Instrument 7: Procena rodnog uticaja	109
Instrument 8: Analiza socijalne pravde (ASP)	122
Sredstvo 9: Procena uticaja kod mladih (PUKM)	133
Instrument 10: Plan sprovođenja za opcije politike	142
Instrument 11: Procena troškova izrade koncept dokumenta	145
Instrument 12: Usklađivanje sa procenom uticaja na budžet	148
Instrument 13: Određivanje važnosti uticaja	149
Instrument 14: Prikupljanje podataka	151
Instrument 15: Analiza politike za prenošenje Acquis-a EU	154
Instrument 16: Model standardnih troškova	159
Obračun administrativnog opterećenja	164
Instrument 17: Test za MSP-ove	166
Instrument 18: Provera regulatorne konkurentnosti	169
<b>DELJAK 05: KOMUNIKACIJA I KONSULTACIJA</b>	<b>173</b>
Instrument 19: Poštovanje minimalnih standarda za konsultacije	175
Minimalni standardi za javnu konsultaciju za koncept dokument	178
Instrument 20: Identifikovanje zainteresovanih strana	181
Instrument 21: Odabir metoda za konsultacije	183
Instrument 22: Komunikacija tokom izrade koncept dokumenta	185
Uloga komunikacije tokom procesa razvoja politika:	186
Struktura komunikacije u Vladi	188
Instrument 24: Planiranje komunikacije i konsultacija za potrebe izrade koncept dokumenta	192
Instrument 25: Primer plana komunikacije i konsultacija	194
<b>ODELJAK 06: ODABIR I PREDSTAVLJANJE NAJBOLJEG REŠENJA: POREĐENJE OPCIJA I NJIHOVIH UTICAJA</b>	<b>197</b>
Instrument 26: Analiza odnosa troškova i efekata (CEA)	199
Instrument 27: Analiza troškova i koristi (ATK)	203
Instrument 28: Analiza višestrukih kriterijuma (AVK)	206
<b>ODELJAK 07: PREDSTAVLJANJE ZAKLJUČAKA I BUDUĆIH KORAKA ZA KONCEPT DOKUMENT</b>	<b>209</b>
Uključivanje koncept dokumenta u ciklus izrade politika	211



# SPISAK KORAKA ZA IZRADU I ZAVRŠETAK KONCEPT DOKUMENATA

KORACI I INDIKATIVNA VREMENSKA LINIJA

ODGOVORNE INSTITUCIJE

## 1 PLANIRANJE KONCEPT DOKUMENTA

Mapa puta tokom godine

GPRV : 3.5 meseci (oktobar-decembar-januar)

- Priprema mape puta za koncept dokument u zavisnosti od početka pripreme koncept dokumenta
- Identifikacija pitanja za koje treba pripremiti koncept dokument i koji treba biti podnet Vladi za donošenje odluka tokom naredne godine
- Izrada nacrtu spiska koncept dokumenata za narednu godinu kao deo GPRV-a<sup>1</sup>
- Slanje nacrtu spiska koncept dokumenata na javne konsultacije<sup>2</sup>
- Završetak nacrtu spiska koncept dokumenata
- Usvajanje spiska koncept dokumenata koji će se izraditi u narednoj godini

Ministarstva

KSV, Ministarstva

KSV, ostala tela CV-a,  
generalni sekretar/ KP  
KSV, KDU

KSV

KSV, Generalni sekretar KP-a

<sup>1</sup> U skladu sa članom 29 (3) i 48 (7) Pravilnika o radu Vlade br.09/2011

<sup>2</sup> U skladu sa članom 5 (1.4) Uredbe br. 05/2016 o minimalnim standardima za proces javnih konsultacija

## 2

**RADNA GRUPA ZA IZRADU KONCEPT  
DOKUMENATA**

1 mesec

- Određivanje sastava radne grupe uključujući Predsedavajućeg radne grupe, drugih članova ministarstava, tela CV-a, institucija i zainteresovanih strana
- Uspostavljanje radne grupe:

Preporučeni članovi grupe:

- » Predsedavajući radne grupe (službenik iz odgovarajuće jedinice za politiku)
- » Zamenik predsedavajućeg
- » Relevantni službenici za politike
- » Službenik iz Odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika
- » Službenik iz Pravnog odeljenja
- » Službenik iz Odeljenja za budžet
- » Službenik iz Odeljenja za javnu komunikaciju
- » Službenik za rodnu ravnopravnost
- » Službenik odgovoran za organizovanje konsultacija sa zainteresovanim strankama

Članovi u zavisnosti od teme:

- » Službenici iz drugih resornih ministarstava i agencija
- » Službenici CV-a (KSV, KSP, PK, KJK, MF i MEI)

Spoljni članovi (izabrano je oko tri na osnovu stručnosti):

- » OCD-ovi
- » Međunarodne organizacije
- » Stručnjaci i konsultanti

- Izrada spiska zadataka, uključujući aktivnosti koje su potrebne za završetak koncept dokumenta:
  - » Analitički fokus i instrumenti koje treba koristiti (u konsultaciji sa KSV-om)
  - » Pisanje zapisnika/tačke delovanja
  - » Sakupljanje podataka
  - » Plan konsultacije i komunikacije
  - » Pisanje koncept dokumenta

- Prvi sastanak, predloženi dnevni red drugog sastanka i planirani sastanak za kompletan proces koji je potreban za završetak koncept dokumenta

Generalni sekretar  
predlagačkog tela, KSVGeneralni sekretar  
predlagačkog tela, KSVPredsedavajući radne grupe  
imenovan od strane predlagačkog  
tela za izradu koncept dokumenta  
KSVPredsedavajući radne  
grupe, radna grupa

## KORACI I INDIKATIVNA VREMENSKA LINIJA

## ODGOVORNE INSTITUCIJE

## 3

**JAVNI SASTANAK<sup>3</sup>**

2 nedelje

- Pre izrade nacрта koncept dokumenta: priprema kratkog pregleda glavnih pitanja i tema koje treba uključiti u analizu za koncept dokument
- Rasprava sa strankama koje su izrazile svoju zainteresovanost

Radna grupa ministarstva

## 4

**ANALIZA**

3-6 meseci

- Priprema odgovarajućih odeljaka koncept dokumenta
- Diskusije u radnoj grupi
- Ciljane konsultacije
- Drugi oblici konsultacije
- Komunikacija
- Konsultacije unutar ministarstva
- Završetak inicijalnog koncept dokumenta

Radna grupa

## 5

**PRETHODNE/MEĐUMINISTARSKE  
KONSULTACIJE<sup>4</sup>**

3 nedelje

- Konsultacije sa institucijama CV-a, ministarstvima i drugim relevantnim državnim organima
- Završetak/poboljšanje inicijalnog koncept dokumenta, uključujući integrisanje najvažnijih informacija iz faze prethodne konsultacije u koncept dokumentu
- Pripremanje tabele komentara dobijenih tokom faze prethodnih konsultacija i objašnjenje kako su obuhvaćene u KD i ukoliko ne, zašto<sup>5</sup>

Predlagačko telo/ Radna grupa ministarstva

<sup>03</sup> Na osnovu člana 8. i 13. Uredbe o minimalnim standardima za proces javne rasprave<sup>04</sup> Na osnovu člana 7. Pravilnika o radu Vlade br.09/2011<sup>05</sup> Isto, tačka



## KORACI I INDIKATIVNA VREMENSKA LINIJA

## ODGOVORNE INSTITUCIJE

## 6

JAVNE KONSULTACIJE<sup>6</sup>

1-3 meseca

- Priprema i sprovođenje širih konsultacija u pisanoj formi
- Bliska saradnja sa Kancelarijom za javnu komunikaciju tokom ovog procesa
- Prikupljanje i analiza komentara
- Odlučiti kako uzeti u obzir komentare
- Priprema odeljka o konsultacijama o nacrtu koncept dokumenta koji treba da obuhvati opis rezultata proizašlih iz procesa konsultacije
- Priprema izveštaja o konsultacijama<sup>7</sup>
- Poslednji sastanak radne grupe i završetak nacrtu koncept dokumenta

Predsedavajući radne grupe za izradu koncept dokumenta u saradnji sa koordinatorom javnih konsultacija

## 7

## PROCEDURE USVAJANJA OD STRANE VLADE

1-2 meseca

- Podnošenje KSV-u konačnog nacrtu koncept dokumenta za sednicu Vlade<sup>8</sup>
- Poboljšanje i završetak nacrtu koncept dokumenta ako ga KSV vrati predlagačkom telu<sup>9</sup>
- Pregled nacrtu koncept dokumenta od strane relevantnih institucija CV-a<sup>10</sup> i ažuriranje koncept dokumenta ako je potrebno
- Pregled i diskusija o nacrtu koncept dokumenta na redovnim sastancima generalnih sekretara
- Podnošenje konačnog nacrtu koncept dokumenta za sednicu Vlade<sup>11</sup>
- Diskusija/odlučka o nacrtu koncept dokumenta na sednici Vlade
- Informisanje javnosti o odluci Vlade<sup>12</sup>

Predlagačko telo

Generalni sekretari, KSV

KP (KSV, KSP, PK, KJK)MF i MEI

KSV, Predlagačko telo

KSV

Vlada  
Portparol Vlade, KJK/KP

<sup>6</sup> U skladu sa članom 32 Pravilnika o radu Vlade; članovi 9 do 16 Uredbe o minimalnim standardima za proces javne rasprave

<sup>7</sup> U skladu sa članom 6 i 11 Uredbe o minimalnim standardima za proces javne rasprave

<sup>8</sup> Na osnovu člana 10. i 34. Pravilnika o radu Vlade

<sup>9</sup> Na osnovu člana 10. Pravilnika o radu Vlade.

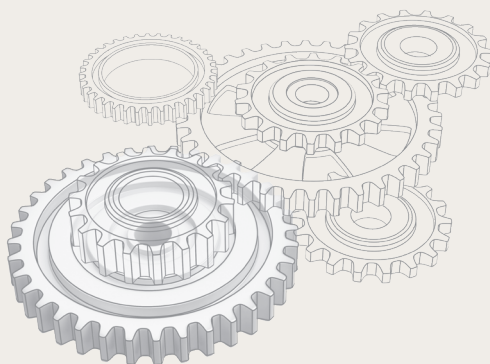
<sup>10</sup> Na osnovu člana 35. Pravilnika o radu Vlade.

<sup>11</sup> Na osnovu člana 36. Pravilnika o radu Vlade.

<sup>12</sup> Na osnovu člana 72. Pravilnika o radu Vlade.



# 01



# ODELJAK 01: DEFINISANJE PROBLEMA



Definisanje problema predstavlja osnovu za Koncept dokument i daje odgovor zašto Vlada treba da deluje. Ovaj odeljak vam pomaže da:

- Opišete postojeći okvir politika i pravni okvir, institucionalnu strukturu i odgovornosti u vezi sa pitanjima politike koja su analizirana u koncept dokumentu
- Opišete neregulatorne intervencije relevantne za pitanja politike koja su analizirana u koncept dokumentu
- Predstavite definiciju problema opisujući trenutnu situaciju, uzroke i efekte
- Opišite moguća preklapanja, nedostatke, neefikasnost i kontradiktornosti u regulatornom okviru
- Identifikujte pogođene zainteresovane strane i opišite njihovu povezanost sa problemom.

Prvi korak u izradi politike je odgovor na pitanje zašto Vlada treba promovisati promene u društvu. Ovo se zove izrada definicije problema. To je najvažniji korak u izradi politike.

Definisanje problema predstavlja osnovu za koncept dokument. Sva dalja analiza koja je izvršena za potrebe izrade koncept dokumenta proizlazi iz definicije problema. Dobro definisanje problema čini izradu koncept dokumenta mnogo lakšim, jer će analiza logički proizaći iz nje. Zaključci analize će biti solidni, razumljivi i opravdani.

Tačno je i suprotno. Loše definisanje problema otežava adekvatno sprovođenje analize. Zgrada sa slabim temeljom će se srušiti. Takođe, koncept dokument sa lošom definicijom problema će biti teško razumljiv i verovatno će sadržati kontradiktornosti.

Ovaj odeljak objašnjava različite moguće elemente koje definisanje problema može sadržati. Omogućava uvid u to kako se definiše problem. On objašnjava upotrebu stabla problema i polazne osnove, dva instrumenta koji se mogu koristiti prilikom izrade i prezentacije definicije problema za koncept dokument.

---

## **KAKO IZRADITI DOBRU DEFINICIJU PROBLEMA?**

---

Koncept dokumenti se izrađuju za veoma različite teme i svako definisanje problema je specifično za pojedine slučajeve. Ponekad je definiciju problema relativno lako konstruisati. Međutim, češće je potrebno mnogo vremena i napora da se izradi definicija problema. Ovo je vreme koje je dobro uloženo i vredno, jer je definisanje problema osnova dalje analize za koncept dokument.

Potrebno je definisati problem pre nego što se sprovede dalja analiza za koncept dokument. Međutim, prva verzija definicije problema najčešće nije poslednja. Kako analiza napreduje, možda će se definicija problema menjati. Ovo je sasvim normalno, jer izrada koncept dokumenta poboljšava uvid u pitanja koja se rešavaju. Uvid dovodi do razumevanja. Razumevanje dovodi do poboljšanja. Poboljšanja dovode do promena.

---

## OPIS POSTOJEĆEG OKVIRA POLITIKA I PRAVNOG OKVIRA

---

Svaki koncept dokument i svako definisanje problema je različito. Međutim, početni deo svakog koncept dokumenta treba da bude detaljan opis postojećeg okvira politika i pravnog okvira, državnih institucija odgovornih za sprovođenje i njihovih uloga i odgovornosti.

Definisanje problema predstavlja osnov za analizu za koncept dokument. Da bi imali potpunu sliku o pitanjima kojima se bavimo i kako bismo identifikovali elemente koji nisu potpuni ili ne funkcionišu, važno je da pokažemo trenutni okvir politika i pravni okvir u vezi ovog pitanja. Sličan opis obezbeđuje neophodne informacije radi procenjivanja opcija u vezi sa postojećim merama. On čini osnovu za procenjivanje kako bi se (ne) regulatorne opcije koje su razmatrane u koncept dokumentu nadovezale sa postojećim politikama i pravnim zahtevima.

Stoga, predstavljanje definicije problema treba započeti pregledom politika, zakona i podzakonskih akata koji su povezani sa pitanjima koja se razmatraju. Ovakav pregled pokazuje poziciju koncept dokumenta (a time i analize i predloženih rešenja) u sklopu okvira politika i pravnog okvira. Takođe pruža korisnu osnovu za određivanje koje državne organizacije mogu biti relevantne.

Može se desiti da je jedna državna institucija odgovorna za sprovođenje nekoliko politika, zakona i/ili podzakonskih akata. Ako je to slučaj, ovo treba izričito napomenuti. Takođe, politika, zakon ili podzakonski akti se mogu sprovesti od strane dve ili više državnih institucija koje pokrivaju razne delove. Ako je to slučaj, ovo takođe treba istaći.



Slika 1: Primer opisa postojećeg okvira politika i pravnog okvira

Dokument politika, zakon ili podzakonski akt	Veza sa politikom ili dokumentom planiranja putem interneta ili pravnim aktom u Službenom listu	Državna institucija (e) odgovorna za njegovo sprovođenje	Uloga i zadaci institucije(a)
Naziv politike ili dokumenta planiranja (vidi takođe pregled dokumenata mogućih politika u odeljku 2 Priručnika za izradu koncept dokumenata)		Naziv državne institucije	
Naziv zakona		Naziv državne institucije	
Naziv podzakonskog akta		Naziv državne institucije	
Naziv zakona		Naziv državne institucije	
Itd.		Itd.	

Pregled koji pokazuje prethodna Slika pomaže identifikaciji mogućih preklapanja, nedostataka, neefikasnosti i mogućih kontradiktornosti u okviru politika i u pravnom okviru. Presentaciju pregleda treba dopuniti obrazloženjem kvaliteta ovih pravnih okvira. Ukoliko se ovo smatra nedovoljnim, onda to treba odraziti u definiciji problema.

Pored postojećeg okvira politika i pravnog okvira, koncept dokument treba da identifikuje sve relevantne neregulatorne intervencije, kao što su informativne kampanje, programi obuke itd., kada su bitni za pitanja koja su analizirana u koncept dokumentu.

---

## ELEMENTI PROBLEMA

---

Svaki koncept dokument i dobro definisanje problema mora sadržati posebne elemente koji pružaju detaljan opis trenutne situacije. Elementi su sledeći:

- Glavni problem
- Uzroci problema
- Efekti problema
- Identifikacija pogođenih zainteresovanih strana

---

## PRATEĆA DOKUMENTACIJA

---

Za opis problema, korisno je navesti dokumente koji su analizirani da bi se procenio glavni problem, uzroci i efekti. Ovi dokumenti mogu biti izveštaji i članci ministarstava, medija, NVO-ova, međunarodnih organizacija i donatora.

---

## GLAVNI PROBLEM

---

Glavni problem sumira razlog za koncept dokument u jednoj rečenici ili u samo nekoliko reči. Glavni problem je naveden prvi u pregledu, jer je to centralna tema u koncept dokumentu. On postavlja okvir za sve aktivnosti i rad koji treba sprovesti za analizu politike. Glavni problem je zaključak koji se izvlači iz analize koja je sprovedena, kako bi se obavila jasna definicija problema.

Glavni problem se može identifikovati i predstaviti efikasno putem *Instrumenta 1: Stablo problema*.

Utvrđivanje glavnog problema nije linearni proces u kojem se o glavnim pitanjima odlučuje na početku. To je dinamičan proces u kojem se o pitanjima razmišlja tokom vremena i iznova. Uvidi stečeni tokom analize takođe mogu dovesti do promena u definiciji problema. Takve promene su normalna osobina analize politike.

---

## UZROCI PROBLEMA

---

Uzroci problema su razlozi zbog kojih postoji problem. Postoje tri glavna uzroka problema:

- 1 Pravni i regulatorni nedostaci;
- 2 Tržišni nedostaci; i
- 3 Socijalna pitanja.

Pravni i regulatorni nedostaci su problemi vezani za primenu postojećeg okvira zakona i podzakonskih akata. Zbog ovih problema, pravila i zahtevi ne funkcionišu ispravno i stoga ne postižu predviđeni efekat.

Tržišni nedostaci su problemi koji se pojavljuju u ekonomiji. Oni negativno utiču na ekonomski razvoj.

Socijalna pitanja su kompleksni problemi koji se odnose na razvoj cele zemlje u ekonomskim, socijalnim i ekološkim aspektima.

Definisanje problema obično može biti povezano sa jednom od ove tri kategorije. Od ključnog je značaja da se identifikuje pravi uzrok problema. Poznavanje ovih uzroka omogućava predlagačkom telu da pronađe efikasno rešenje.

Uzroci koji su navedeni u nastavku su oni koji se najčešće javljaju. Naravno, u određenim slučajevima, oni mogu biti veoma različiti. Takođe mogu da postoje dva ili više uzroka problema umesto samo jednog. Pregled u nastavku daje smernice za strukturisanje definicije problema i daje pravac analizi koja treba da se sprovede za koncept dokument.

---

## PRAVNI I REGULATORNI NEDOSTACI

---

Kao što samo ime već ukazuje, pravni i regulatorni nedostaci se javljaju kada već postoje pravila, ali ona ne funkcionišu dobro. Kada je problem uzrokovan pravnim ili regulatornim nedostacima, rešavanje problema znači prilagođavanje pravnog i regulatornog okvira. Da bi došli do najboljeg rešenja, vrstu nedostatka treba pravilno proceniti. U tabeli u nastavku navedene su najčešće vrste pravnih i regulatornih nedostataka i nekoliko mogućih efekata.





Slika 2: Primeri nedostataka pravnog i regulatornog okvira

Vrsta pravnog i regulatornog okvira	Objašnjenje i primeri
Pravila se ne primenjuju pravilno	<p>Sprovođenje zakonodavstva i podzakonskih akata je od suštinskog značaja. Ukoliko se uopšte ne primenjuju, možda su i nepotrebni. U takvim slučajevima, pravila se mogu ukinuti. Alternativno, ukoliko se pravila smatraju bitnim, onda se mora naći razlog zbog kojeg se ne primenjuju i treba identifikovati način koji bi učinio da ona funkcionišu. Nepravilna primena pravila može dati „pogrešan“ utisak da zakonodavni okvir nije potpun i da su potrebna dodatna pravila. Nepravilna primena može takođe značiti da su opterećenja kompanija i građana koji moraju da poštuju ova pravila nepotrebno visoki.</p> <p>U slučajevima kada se koncept dokument bavi pravnim i regulatornim nedostacima, način na koji se pravila primenjuju uvek mora biti analiziran. Kada problem postoji pošto se „pravila ne primenjuju pravilno“, moraju se definisati sredstva za poboljšanje primene. To može značiti da se pravila moraju pojednostaviti ili da će ona morati biti ukinuta kada se uopšte ne mogu sprovesti. U drugim slučajevima možda će biti potrebno izdvojiti dodatni budžet ili preduzeti druge mere kako bi se osigurala primena pravila.</p>
Pravila su nekompletna	<p>Tokom izrade zakonodavstva i podzakonskih akata, osobe koje su uključene u ovom procesu ponekad ne primećuju ili zaborave neke stvari. To se, nažalost, može desiti i kada je zakon izradila Vlada i usvojila - sa ili bez izmena - Skupština.</p> <p>Nastaju promene u društvu i nove mogućnosti i zahtevi. Zakon može postati nepotpun zbog ovih promena i novih mogućnosti.</p> <p>U nekim oblastima politike možda ne postoje pravila. Da bi se regulisale nove poslovne aktivnosti, na primer u IT sektoru, pravila moraju biti razvijena od nule.</p> <p>Usklađivanje zakonodavstva sa direktivama EU takođe može pokazati da zakonodavstvo treba prilagoditi tako da se uskladi sa pravilima EU.</p> <p>Kada problem postoji jer su „pravila nepotpuna“, stvarni jaz mora biti definisan i ispravljen.</p>

Vrsta pravnog i regulatornog okvira	Objašnjenje i primeri
Pravila su kontradiktorna	<p>Zakoni i podzakonski akti se mogu izraditi na način na koji se oni međusobno sukobljavaju. Ovo može postati jasno, na primer, na sudu kada su zakoni postavljeni jedni protiv drugih ili tokom faze sprovođenja. U pravnim aktima može biti i suprotstavljenih odredbi.</p> <p>Kontradiktorna pravila stvaraju pravnu nesigurnost. Ona uzrokuju konfuziju, otežavaju funkcionisanje institucija i mogu blokirati pojedince i kompanije da u potpunosti uživaju svoja prava.</p> <p>Kada problem postoji zato što su „pravila suprotstavljena“, ova suprotstavljanja moraju biti jasno identifikovana i uklonjena.</p>
Pravila koja uređuju državne institucije su zastarela	<p>Javna uprava obuhvata mnoštvo javnih institucija na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Ministarstva, opštine, agencije i mnoge druge su deo javne uprave.</p> <p>Vremenom se menjaju zadaci koje javne institucije ispunjavaju. Agencije, na primer, mogu biti postavljene da bi se postigao određeni cilj i kada se postigne cilj, one više nisu potrebne. Odgovornosti dve institucije mogu se preklapati i zakonodavstvo koje ih uređuje mora biti prilagođeno. Ministarstva se mogu ukinuti ili spajati na osnovu političkih prioriteta. Troškovi se mogu smanjiti spajanjem dve institucije koje obavljaju komplementarne zadatke.</p> <p>Istovremeno, nove institucije Vlade bi mogle biti uspostavljene da bi ispunile nove zadatke ili poboljšale način na koji se zakonodavstvo sprovodi i izvršava. Mogu biti stvorena nova ministarstva kako bi se pokrili politički prioriteta Vlade.</p> <p>Kada problem postoji zato što se „javna uprava treba poboljšati“, razlozi za to moraju biti analizirani i opravdani, uključujući koristi i troškove.</p>

Vrsta pravnog i regulatornog okvira	Objašnjenje i primeri
<p>Pravila izazivaju nepotrebna opterećenja</p>	<p>Zakoni i podzakonski akti postavljaju uslove koje kompanije i građani moraju poštovati. Ovi zahtevi dolaze u mnogim oblicima: dozvole, licence, minimalni standardi, ekološke norme i još mnogo toga.</p> <p>Ovi zahtevi mogu biti (ili vremenom postati) nepotrebno opterećujući. Na primer, zakoni mogu zahtevati da se određene informacije daju u papirnom obliku, dok postoji elektronski format istih informacija. Jedna kompanija bi trebala da podnese zahtev za nekoliko dozvola za iste poslovne aktivnosti, kao što je otvaranje restorana.</p> <p>Kada su opterećenja izazvana zakonom neosnovana, ona nameću nepotrebne troškove društvu. Ova opterećenja mogu imati vrlo negativne efekte. Ona mogu ograničiti konkurenciju, mogla bi demotivisati ljude da započnu ili registruju svoj posao, itd.</p> <p>Kada problem postoji zato što „pravila prouzrokuju nepotrebna opterećenja“, ona moraju biti pojednostavljena kako bi se smanjilo opterećenje.</p>
<p>Pravila više nisu potrebna</p>	<p>Zakoni i podzakonski akti mogu potpuno izgubiti značaj. Ovo se može desiti jer drugi zakon polako zamenjuje elemente kojima se ti akti bave. Društveni i politički prioriteti se mogu promeniti. Prenos direktiva i uredbi EU-a može dovesti do toga da postojeći zakoni i podzakonski akti postanu nepotrebni.</p> <p>Ono što se odnosi na akte uopšte, važi i za određene delove zakona i podzakonskih akata.</p> <p>Kada postoji problem zato što „pravila više nisu potrebna“, potrebno ih je ukinuti.</p>

## TRŽIŠNI NEDOSTACI

Tržišni nedostaci se pojavljuju kao rezultat neadekvatnog bavljenja negativnim uticajima tržišne ekonomije. Ovo zvuči veoma složeno ali često nije. Primeri tržišnih nedostataka su navedeni u tabeli u nastavku u vezi sa nekim efektima koji se mogu pojaviti.



Slika 3: Primeri tržišnih nedostataka

Vrsta tržišnog nedostatka	Objašnjenje i primeri
Cene ne odražavaju stvarne troškove društva	<p>Proizvodnja i/ili potrošnja određenih proizvoda ima troškove. Ponekad, stvarni troškovi društva nisu deo cene proizvoda. Ovo dovodi do situacije gde negativni efekti za društvo mogu biti veoma visoki zbog pogrešnih podsticaja prouzrokovanih pogrešnim cenama.</p> <p>Zagađenje često predstavlja dobar primer cene koja ne pokriva sve troškove. Sagorevanje uglja zimi je logičan izbor, jer je materijal jeftin, a kuća se mora zagrejati. Međutim, zagađenje koje uzrokuju mnogi ljudi koji koriste ugalj za zagrevanje svojih kuća ima teške posledice, kao što su bolesti pluća i rana smrt. To su troškovi koji nisu uključeni u cenu uglja.</p> <p>Dokazano je da je pušenje vrlo nezdravo, ne samo za osobu koja puši, već i za druge koji udišu dim. Pušenje šteti svima, ali su posebno deca izložena velikom riziku, posebno u malim prostorijama kao što su automobili i kuće. Pušenje i udisanje dima cigareta izaziva mnoge bolesti. Ove bolesti imaju i troškove. Oni nisu uključeni u cenu cigareta.</p> <p>Još jedan primer je bacanje otpada na ulici i u prirodu. Za pojedince je jeftino bacati smeće, jer nema troškova za njih. Međutim, otpad ugrožava sela i gradove i često ga mora očistiti država.</p> <p>Kada cene ne odražavaju stvarni trošak, uklanjanje proizvoda sa tržišta ili obavezivanje kompanija da prilagode svoje proizvodne procese (kao što je obaveza instaliranja filtera kako bi se sprečilo zagađenje vazduha) su primeri načina za ispravljanje istog. Drugi primeri su nametanje poreza i novčanih kazni za povećanje cena, tako da one odražavaju stvarne troškove. Međutim, kako bi se bilo u mogućnosti da se reši ovakav problem, vrlo je važno proceniti da li postoje alternativne opcije i/ili da li ljudi mogu priuštiti sebi prelaženje na korišćenje drugih proizvoda.</p>

Nedostatak javnih dobara

Privatni sektor proizvodi robu i pruža usluge sa ciljem ostvarivanja profita. Međutim, nije moguće ostvariti profit od svega. Ipak, investicije mogu biti potrebne da bi se obezbedilo da društvo ima koristi. Kada privatni sektor ne obezbeđuje određeno dobro ili uslugu, Vlada mora to pružiti kada analiza pokaže da je to neophodno. Roba i usluge koje pruža Vlada su javna dobra.

Javni parkovi i rezervati prirode su dobri primeri javnih dobara. Oni pružaju lepo mesto za ljude da uživaju u svom danu, ali nije moguće naplaćivati ulazak ljudi u svaki park, šumu itd.

Nacionalna odbrana, policijske snage, hitna pomoć i sprečavanje katastrofa takođe su javna dobra. Mora ih organizovati država da bi se osiguralo da svi imaju koristi od njih.

Obrazovanje, socijalne beneficije, naknade za nezaposlenost i drugi primeri u kojima država podržava pojedinca takođe mogu biti označeni kao javna dobra. Država treba da ih organizuje kako bi osigurala društvenu pokretljivost, sprečila siromaštvo i učinila dostupnim druge beneficije za društvo koje privatni sektor ne može.

Kada je problem uzrokovan „nedostatkom javnog dobra“, država bi mogla da proceni da li je moguće izdvojiti neophodne resurse kako bi se to dobilo. Subvencije mogu takođe pružiti podsticaje preduzećima da pružaju javna dobra.

## Nedostatak tržišnih podsticaja

Privatni sektor ulaže kako bi ostvario profit. Očekuje se da će doći do pozitivnog povraćaja ovih investicija. Kada se investira, kompanije će takođe voditi računa o potencijalnim rizicima zbog kojih će projekti propasti ili doneti manje profita nego što se očekivalo. Kada su inicijalne investicije suviše visoke i/ili rizici su preveliki, investicije neće biti izvršene. Kao rezultat toga, ni aktivnosti se neće odvijati.

Izgradnja autoputa je veoma skupa, ali sa pravom vrstom koncesija privatni investitori mogu biti voljni da preuzmu troškove izgradnje i održavanja puta. Ovo je posebno slučaj kada se očekuje da će mnogi ljudi koristiti put.

Uvođenje novih metoda u poljoprivredi može biti veoma skupo, posebno za poljoprivrednike sa malim farmama. Subvencije mogu smanjiti troškove za novu tehnologiju, na primer. Ako ovo podstiče mnogo bolju poljoprivrednu proizvodnju, značajno smanjenje upotrebe pesticida itd., troškovi mogu biti opravdani.

Nedostatak podsticaja takođe se javlja kada osoba koja mora da investira nema koristi. Vlasnik koji iznajmljuje svoju kuću nekom drugom, ne plaća račun za struju. Malo je razloga da vlasnik investira u skupu izolaciju kuće, osim ako se ne može povećati stanarina.

„Nedostatak tržišnih podsticaja“ može se rešiti na različite načine. Pružanje poreskih podsticaja za investicije i subvencije su dva načina na koji Vlada može direktno pokriti deo investicionih troškova. Razvoj jasnih i primenjivih pravila može obezbediti pravnu sigurnost koja je potrebna za investicije, uključujući i strane investicije.

Važno je napomenuti: problemi uzrokovani „nedostatkom tržišnih podsticaja“ i „nedostatkom javnih dobara“ su blisko povezani. Razlika između njih je da javna dobra ne mogu da obezbede profit i stoga neće privući poslovne investicije. Na primer, nije moguće naplatiti vozačima svaki put koji koriste. Takvi putevi su javna dobra. Međutim, kompanijama se može naplatiti upotreba kanala, nekih autoputeva i druge infrastrukture. Ključna razlika između dva uzroka problema jeste da li postoji mogućnost da se profit ostvari po razumnoj ceni.

---

**Nedostatak konkurencije**

Tržišna konkurencija ima nekoliko pozitivnih efekata. Dovodi do nižih cena robe i usluga. To omogućava da ih više ljudi kupe. Konkurencija takođe podržava investiranje u inovacije i vodi ka boljem kvalitetu roba i usluga.

Suprotno je takođe tačno. Kada je konkurencija niska ili ne postoji, cene su često veće nego što je potrebno. S obzirom na to da potrošači nemaju alternative od kojih mogu da biraju, poboljšanje usluga je manji prioritet, a investicije u inovacije mogu biti vrlo niske.

Nedostatak konkurencije može biti „normalna“ situacija na tržištu. Ovo naročito važi kada su troškovi pružanja dobara jako visoki. Tržište snabdevanja vodom i električnom energijom ima samo jednog ili nekoliko dobavljača, jer je izgradnja mreže za distribuciju vode i električne energije veoma skupa. Nema ekonomskog smisla imati kuću sa više od jedne mreže koja isporučuje vodu, na primer. Rezultat je da će postojati samo jedna kompanija koja isporučuje vodu u zemlji ili datom regionu.

Kada je problem uzrokovan „nedostatkom konkurencije“, potrebno je analizirati tržište kako bi se utvrdilo da li se određivanje cena mora kontrolisati. Naravno, to treba uraditi pažljivo.

Važno: nedostatak konkurencije može biti uzrokovan pravnim ili regulatornim nedostacima, na primer kada je propis vrlo složen i nepotrebno skup za usklađivanje sa njim. To sprečava druge kompanije da uđu na tržište. Ovo se odnosi na odeljak „Zakonski i regulatorni nedostaci“.

---

**Nejednak nivo  
informisanosti**

Može se desiti da tržište ne funkcioniše dobro, jer nemaju svi iste informacije ili ne poznaju pravila koja se primenjuju. Kada ljudi ne poznaju svoja prava, oni imaju očigledan nedostatak.

Automobil može biti jeftin, jer je neefikasan i troši puno goriva. Automobil koji je ekonomičan koristi manje goriva, ali je skuplji za kupovinu. Koji auto je prikladnije imati, zavisi od toga koliko često kupac automobila namerava da ga koristi i koliko kilometara očekuje da pređe godišnje. Kupac automobila mora znati količinu goriva koju automobil potroši na 100 km kako bi mogao doneti najbolju odluku.

Kompanije često poznaju prava potrošača, ali potrošači ne moraju nužno poznavati prava koja imaju. Aviokompanija možda neće obavestiti svoje putnike da mogu dobiti besplatne obroke ili drugu naknadu kada je let otkazan ili ozbiljno kasni. Kada putnici ne znaju svoja prava, oni neće tražiti ista. Potrošači na taj način neće ostvariti svoja prava, a namera je bila da im se daju prava i da se obezbedi ispravna kompenzacija.

Kada je problem uzrokovan „nejednakim nivoom informisanosti“, rešenje za problem leži u tome da svako dobije informacije koje su od suštinskog značaja. Pružanje informacija o potrošnji energije i dobara potrošačima, kao što su n.pr. hladnjaci; obavezno izdavanje letaka koji sadrže prava potrošača; a kampanje informisanja koje organizuje Vlada su primeri promovisanja jednakog pristupa informacijama.



---

## **DRUŠTVENA PITANJA**

---

Društvena pitanja su pitanja koja utiču na društvo uopšte. U poređenju sa tržišnim nedostacima i zakonskim i regulatornim nedostacima, socijalna pitanja imaju mnogo širi opseg. Problemi su često uzrokovani višestrukim faktorima i pogađaju mnoge zainteresovane strane. Oni takođe imaju tendenciju da pokrivaju nekoliko oblasti politike i stoga mogu obuhvatiti niz vladinih organizacija kada je reč o rešavanju identifikovanog problema. Uzroci socijalnih pitanja često su kompleksni, jer se povezuju sa mnogim faktorima, kao što su kulturni stavovi, percepcije zasnovane na društvenom-ekonomskom status, društvene norme i mnogo više od toga.

Društvena pitanja su pitanja politike, kao što je nedostatak rodne ravnopravnosti, diskriminacija, korupcija, deca koja ne završavaju srednju školu, uporno visok stepen nezaposlenosti mladih, imovinska prava itd. Ove teme su veoma složene i kada se rešavaju, one moraju biti detaljno i pažljivo analizirane. To znači izdvajanje potrebnog vremena kako bi se osiguralo da se problem, njegovi uzroci i njegovi efekti pravilno identifikuju.

---

## **IDENTIFIKACIJA ZAINTERESOVANIH STRANA**

---

Identifikacija zainteresovanih strana proizlazi direktno od identifikovanih uzroka, efekata i uključenih vladinih organizacija.

Praktičan način predstavljanja uključenih zainteresovanih strana predstavljen je u pregledu u nastavku. Poznavanje zainteresovanih strana pogođenih problemom je korisno, jer pomaže u izradi analize za koncept dokument. Zainteresovane strane koje su izdvojene, trebaju se direktno konsultovati i/ili bi trebalo promovisati njihovo učešće u javnim konsultacijama.



Slika 4: Pregled zainteresovanih strana na osnovu definicije problema

Naziv zainteresovane strane	Uzrok(uzroci) sa kojim je zainteresovana strana povezana	Efekat(efekti) sa kojim je zainteresovana strana povezana	Način na koji je zainteresovana strana povezana sa uzrokom(uzrocima) i efektom (efektima) uzrokom(uzrocima) i efektom (efektima)
Naziv vladine institucije	Nedostatak kvaliteta u pogledu inspekcija kompanija		Ne sprovode se postojeća pravila zbog nedostatka obučenog osoblja
Naziv spoljne zainteresovane strane		Konkurentnost je narušena	Kompanije koje poštuju pravila imaju veće troškove od onih koje krše zakon. Oni koji krše zakon, imaju prednost u ceni.
Itd.	Itd.		Itd.

## IDENTIFIKACIJA PROBLEMA, NJEGOVIH UZROKA I EFEKATA

Kategorizacija uzroka problema na pravne i regulatorne nedostatke, tržišne nedostatke i socijalna pitanja pomaže u početnom strukturisanju definicije problema.

Neophodno je definisati problem na početku pripreme koncept dokumenta. Međutim, definisanje problema će najverovatnije morati da bude poboljšano kako analiza napreduje. Ovo je rezultat dobre analize i korišćenja dokaza.

Obzirom na to da je razvoj definicije problema osnova koncept dokumenta, vredno je i opravdano uložiti značajno vreme u ovaj proces. Dobra definicija problema će olakšati izradu koncept dokumenta. Drugi koraci koji su potrebni za dovršenje koncept dokumenta imaju logičnu tendenciju da proizlaze iz definicije problema. Definicija problema je dobra kada daje odgovore i kada je jasna onima koji je čitaju.



Slika 5: Procena rodnog uticaja i definisanje problema

Instrument 7: Procena rodnog uticaja pruža informacije potrebne za procenu pitanja koja se odnose na rod za svaki koncept dokument. Ovaj instrument - i prateći Priručnik za procenu rodnog uticaja - takođe pruža korisne informacije za poboljšanje definisanja problema procenom problema, uzroka i efekata iz perspektive roda. Procena rodnog uticaja je stoga sredstvo za dodatno poboljšanje kvaliteta definicije problema.

Suprotno je takođe tačno. Kada je definisanje problema nepotpuno ili čak pogrešno, analiza za koncept dokument će biti mnogo teža. Greške se mogu desiti. Ako se isprave, to je deo normalnog analitičkog procesa. Kada greške budu namerno zanemarene ili kada ljudi ne žele da poboljšaju svoj način razmišljanja, koncept dokument će biti nelogičan i može da sadrži kontradikcije. Koncept dokument sa lošom definicijom problema će izazvati pitanja i zbuniti one koji su ga pročitali. Naravno, to se mora izbeći.

Slika u nastavku pokazuje proces koji će biti od pomoći za izradu dobre definicije problema.



Slika 6: Proces definisanja problema, njegovih uzroka i efekata

Korak 1	Prikupljanje podataka	Prikupite sve relevantne podatke za koje znate. Ovi podaci mogu uključivati izveštaje, novinske članke, parlamentarna pitanja, program vlade i bilo koji drugi izvor informacija koje pomaže u razumevanju problema. Instrument 14 za prikupljanje podataka daje sugestije o relevantnim izvorima podataka.
Korak 2	Analiza podataka	Obzirom da se relevantne informacije mogu nalaziti u različitim dokumentima, ovi dokumenti moraju biti pročitani i analizirani. Za koncept dokument treba koristiti samo korisne informacije. Korisne informacije su informacije koje pomažu u razumevanju problema.
Korak 3	Sumirajte svoje podatke i izradite svoj prvi nacrt definicije problema	<p>Dok analizirate podatke, trebalo bi da počnete da pišete rezime. Ovo će biti prva verzija vaše definicije problema.</p> <p>Kada izradite rezime, uverite se da jasno pokazujete koji je problem, koji su njegovi uzroci i kakve efekte ima.</p> <p>Takođe pokažite ko je sve pod uticajem problema, koje su vladine institucije odgovorne za politike i zakonodavstvo koje su povezane sa problemom i ko može da izazove problem.</p> <p>Uverite se da pravilno upućujete na dokumenta koja ste koristili za definisanje problema.</p> <p><b>SAVET:</b> Instrument 1 objašnjava kako se stablo problema može koristiti za definisanje i predstavljanje problema. Možete koristiti ovaj instrument kako biste izradili svoj rezime.</p>

<b>Korak 4</b>	Proverite podatke koje imate i završite svoj drugi nacrt definicije problema	<p>Kada ste identifikovali problem, njegove uzroke i njegove efekte, možete proveriti da li postoje dodatne dostupne informacije. Na primer, možete pretraživati internet za informacije o uzrocima koje ste identifikovali ili o efektima koje ste izdvojili.</p> <p>Provera podataka vam pomaže da dodatno poboljšate kvalitet vaše definicije problema.</p> <p>Uverite se da kada dodate informacije upućujete na dodatna dokumenta koja ste koristili za definisanje problema.</p>
<b>Korak 5</b>	Konsultujte se o svom rezimeu	<p>Diskutujte o rezimeu sa sledećim stručnjacima:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» vašim kolegama</li><li>» članovima radne grupe za koncept dokument</li><li>» vašom kontakt osobom u Koordinacionom sekretarijatu Vlade</li></ul> <p>Ako je korisno, možete razmotriti i konsultacije sa drugim zainteresovanim stranama:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» Osoobljem iz resornih ministarstava koje je odgovorno za politike koje se odnose na definiciju problema, njegove uzroke i efekte</li><li>» Agencijama za sprovođenje</li><li>» Organizacijama civilnog društva</li><li>» Međunarodnim donatorskim organizacijama</li><li>» Poslovnim predstavnicima</li><li>» Pojedinim preduzećima</li><li>» Spoljnim stručnjacima</li><li>» Ostalim pogodnim grupama</li></ul> <p>Konsultovanje spoljnih zainteresovanih strana je veoma korisno kada ste identifikovali da su pogođene problemom ili kada su povezane sa uzrocima problema.</p>
<b>Korak 6</b>	Završite treći nacrt definicije problema	<p>Na osnovu vaše konsultacije, možete završiti treću verziju vaše definicije problema. Ovo će biti verzija koja daje osnovu za analizu i okončanje koncept dokumenta.</p>

<b>Korak 7</b>	Poboljšajte definiciju problema dok radite na koncept dokumentu	<p>Pročitajte definiciju problema nekoliko puta u toku meseca. Kada to učinite, u mogućnosti ste da primetite da li je potrebno nešto promeniti. To može biti neophodno, jer ćete otkriti nove informacije i uvid u uzroke problema i njegove efekte. Takođe vam pomaže da zadržite fokus analize na teme koje su zaista važne.</p> <p>Važno je napomenuti: dok radite na vašem koncept dokumentu, možete da otkrijete da niste imali sve relevantne informacije kada ste počeli izradu definicije problema. Zauzvrat, ovo može značiti da morate drastično promeniti definiciju problema. Ponekad ćete možda morati da zamenite istu. Savršeno je normalno kada se ovo desi. To je deo poboljšanja kvaliteta analize. Na primer, zainteresovane strane mogu pružiti informacije koje ranije nisu bile dostupne. Važnost specifičnih uzroka ili efekata može biti precenjena ili potcenjena na početku. Prilagođavanje informacijama i dokazima koje imate je centralni stub za izradu politika i zakona.</p> <p>Kada uvidite da se definicija problema mora značajno prilagoditi, počnite ponovo od koraka 4. Kada se konsultujete o poboljšanoj definiciji problema, jasno objasnite zbog čega mora da se ažurira. Budući da postoji radna grupa za koncept dokument, konsultacije o poboljšanju definicije problema mogu se izvršiti preko ove grupe.</p>
<b>Korak 8</b>	Završite definiciju problema pre nego što se koncept dokument pošalje Vladi na usvajanje	<p>Iako je definisanje problema početak vašeg rada na koncept dokumentu, to je takođe fokalna tačka za završetak koncept dokumenta. Kada se smatra da je koncept dokument spreman za usvajanje od strane Vlade, trebalo bi da uradite konačnu proveru definicije problema. Ovo je važno, jer je to osnova koncept dokumenta.</p>

## INSTRUMENT 1: STABLO PROBLEMA

Identifikovanje stvarnih problema, njihovih uzroka i efekata koji su uzrokovani njima je proces koji je olakšan kada je dobro strukturisan. „Stablo problema” je instrument koji pomaže da se grafički prikaže problem koji logično pokazuje razliku između problema, pitanja koja ih pokreću i efekata koje oni uzrokuju. Stablo problema se može koristiti od samog početka i može biti deo koncept dokumenta. Stablo problema podeljeno je na tri dela: stablo, koreni i grane. Glavni problem je naveden na stablu. Koreni predstavljaju uzroke problema i pokazuju zašto on postoji. Grane pokazuju efekte koje problem ima.



Slika 7: Stablo problema



Prednosti stabla problema su raznovrsne. Pre svega, on pruža korisnu prezentaciju definicije problema i pomaže u konkretizovanju definicije problema. Lako je razumeti i pojednostaviti prezentaciju problema, njegovih uzroka i efekata. Kao takvo, stablo problema je korisno sredstvo za razmatranje definicije problema. Ovo, zauzvrat, pomaže u izradi dobrih rešenja za suzbijanje porekla i negativnih efekata problema.

Kroz identifikaciju uzroka i efekata, stablo problema pomaže u identifikaciji relevantnih zainteresovanih strana: onih na koje negativno utiče, onih koje uzrokuju ili doprinose problemu i onih koje moraju biti uključene u rešavanje problema.

Podelom problema na različite uzroke i efekte, stablo problema pokazuje koje vrste informacija bi bile korisne za analizu za koncept dokument. Stablo problema takođe može pomoći u određivanju prioriteta radova koje treba obaviti za koncept dokument. Neki uzroci i efekti problema biće važniji od drugih. Analiza za koncept dokument može se fokusirati na njih posebno.

Dok stablo problema olakšava predstavljanje problema, važno je biti otvorenog uma u vezi toga. Veoma je dobro držati stablo problema kao referentnu tačku koja se može poboljšati dok analiza za koncept dokument napreduje. Definisane problema najbolje funkcioniše kada je otvoreni proces koji uključuje stručnjake iz relevantnih organizacija kroz ciljane konsultacije. Čak je moguće organizovati javnu konsultaciju za definiciju problema kako bi se dobili inputi od zainteresovanih strana u veoma ranoj fazi procesa. Otvoreni um i obuhvatanje zainteresovanih strana su korisni, jer nije uvek moguće identifikovati sve uzroke i efekte od početka. Takođe se može desiti da glavni problem koji je identifikovan na početku treba da bude prilagođen, jer diskusija i analiza pokazuju da nije najbolji. Takve promene pokazuju snagu analitičkog rada. Konsultovanje zainteresovanih strana takođe pomaže u identifikovanju najvažnijih uzroka problema i stoga postavljanje prioriteta za analizu za koncept dokument i načina za rešavanje problema.



---

## **INSTRUMENT 2: SCENARIO OSNOVNOG STANJA**

---

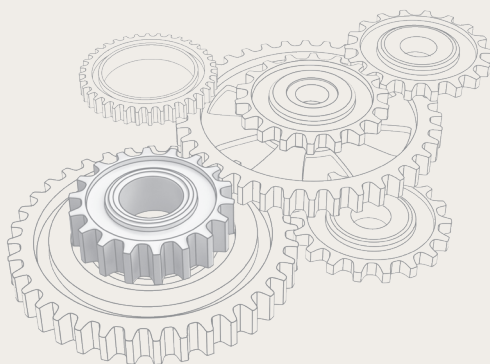
Stablo problema obezbeđuje pregled uzroka problema i efekata kakvi su oni u trenutku kada je stablo problema izrađeno. Takva prezentacija će obično biti dovoljna za izradu koncept dokumenta.

Međutim, kada se očekuje da će se problem u budućnosti pogoršati ili kada su troškovi uzrokovani problemom veoma visoki na godišnjem nivou, izrada osnovnog scenarija može biti vrlo korisna za opravdanje investicija i budžetskih izdataka.

Funkcija osnovnog scenarija je da pokaže kako se očekuje razvoj problema. To je predviđanje budućnosti pod pretpostavkom da neće biti nikakvih mera za rešavanje problema i njegovih uzroka. Ove informacije se zatim mogu koristiti kako bi se opravdalo preduzimanje mera od strane Vlade. Osnovni scenario može biti koristan kako bi se opravdali troškovi potrebni za rešavanje problema; da bi se pokazalo da samo intervencije vlade mogu otkloniti uzroke; ili pokazalo da su velike inicijalne investicije opravdane tokom vremena.

---

# 02



# ODELJAK 02: POSTAVLJANJE/ OPISIVANJE DUGOROČNIH I KRATKOROČNIH CILJEVA

Postavljanje dugoročnih i kratkoročnih ciljeva pokazuje šta Vlada teži da postigne u određenim oblastima politike i na koji način. Ovaj odeljak vam pomaže da:

- Identifikujete sve relevantne dugoročne planske dokumente Vlade koji postavljaju opšte ciljeve Vlade;
- Identifikujete ciljeve politika i strateške ciljeve koji su relevantni za pitanja politike koja se razmatra.

Definisanje problema jasno pokazuje koji problem, uzroke i efekte treba rešiti. Odeljak koji sledi nakon definicije problema u koncept dokumentu je odeljak o postavljanju i opisu cilja politike, strateškog cilja i specifičnog cilja (ciljeva). Ovi elementi detaljno pokazuju šta vlada želi postići. Oni pružaju informacije koje su potrebne za razumevanje razloga izrade koncept dDokumenta. Dugoročni i kratkoročni ciljevi su osnova mera koje su u koncept dokumentu predložene za promenu postojećih politika ili uvođenje novih. Dugoročni i kratkoročni ciljevi moraju biti direktno povezani sa identifikovanim problemom. Oni moraju da daju opis predviđene buduće situacije u kojoj se problem rešava efikasno. Dugoročni i kratkoročni ciljevi takođe moraju pokazati ulogu i poziciju koncept dokumenta u okviru vladinih ili ministarskih prioriteta, kada koncept dokument proizlazi direktno iz takvih prioriteta.



Slika 8: Definisanje strateških i specifičnih ciljeva

**Strateški ciljevi** - su dugoročni ciljevi koji pomažu u raščlanjivanju cilja politike iz šire vizije u specifične planove i projekte. Oni postavljaju faktore uspeha i dizajnirani su da budu merljivi, specifični i da pružaju stvarno raščlanjivanje iznete misije koju može koristiti vlada i rukovodstvo u okviru uprave kako bi se usmeravalo donošenje odluka. Strateški ciljevi se obično razvijaju kao deo dugoročnog plana i definišu specifična očekivanja koja će omogućiti određenoj instituciji da postigne svoju širu misiju ili da ispuni svoju viziju.

**Specifični ciljevi**- Strateški ciljevi mogu se podeliti na manje, specifične delove koji su logično međusobno povezani. Ovo su specifični ciljevi. Oni su kratkoročniji od strateških ciljeva i fokusiraju se na konkretne aktivnosti. Strateški cilj se postiže ispunjavanjem svih specifičnih ciljeva.

Vlada postavlja opšte ciljeve u nizu dokumenata o planiranju politike, kao što su program Vlade, Nacionalna strategija razvoja, Izjava o srednjoročnim prioritetima, Nacionalni plan za sprovođenje SSP-a, Agenda evropskih reformi, Program za ekonomske reforme i (sektorske ili međusektorske) strategije. Većina koncept dokumenata logično sledi iz političkih ciljeva na visokom nivou.

Pored ovih dokumenata, Vlada često detaljnije objašnjava svoje ciljeve. Ovo se radi u diskusijama sa Parlamentom, u intervjuima sa medijima i na mnoge druge načine. Pored toga, koncept dokumenti mogu biti izrađeni na osnovu zahteva koje Parlament donosi ili mogu pronaći njihovo poreklo na drugom mestu.

Koncept dokument može, na primer, biti i logičan korak za sprovođenje nalaza iz evaluacije sprovođenja određenog zakona. Veza između koncept dokumenta i ciljeva Vlade mora biti jasno predstavljena.

Svrha i ciljevi koji su predstavljeni u koncept dokumentu treba da se unesu na S.M.A.R.T. način. Ovo se posebno odnosi na specifične ciljeve koji su definisani u koncept dokumentu.

Pošto su ciljevi politike često utvrđeni pre nego što se izrade koncept dokumenti, oni se ne bi trebali više menjati. Mogu se kopirati iz relevantnih Vladinih dokumenata koji su prethodili koncept dokumentu.

Ono što važi za ciljeve politike, takođe se može primeniti na strateške ciljeve. Osim ako nema jasne potrebe za revizijom istih, oni se moraju ostaviti onako kako su objavljeni u Vladinim dokumentima.

Specifični ciljevi moraju dobiti pomnu pažnju u koncept dokumentu. Oni se često razvijaju samo u koncept dokumentima. Radi se o rešavanju problema i pretvaranju ciljeva politike i strateških ciljeva u stvarnost kroz konkretne mere politike, poput izmene postojećeg zakonodavstva, promene organizacione strukture uprave itd.



Slika 9: S.M.A.R.T. klasifikacija ciljeva politike, strateških ciljeva i specifičnih ciljeva

Specifičan	Kratkoročni i dugoročni ciljevi moraju biti precizni i konkretni. Moraju biti jasni i ne bi trebalo da ostavljaju mesta za tumačenje.
Merljiv	Kratkoročni i dugoročni ciljevi moraju biti opisani na osnovu vrlo jasnih ciljeva. To znači postavljanje jasnih pokazatelja promena koji se trebaju dogoditi. Ovo se posebno odnosi na specifične ciljeve.
Dostižan	Bez obzira koji su kratkoročni i dugoročni ciljevi, oni moraju biti ostvarljivi. Ne treba dodavati previše vrednosti planu, a onda ne biti u mogućnosti ispuniti obećanja. Kratkoročni i dugoročni ciljevi moraju biti postavljeni na realan način. To znači da se moraju oslanjati na dostupnim ljudskim i budžetskim resursima.
Relevantan	Kratkoročni i dugoročni ciljevi moraju biti direktno povezani sa definicijom problema. Cilj je ili otkloniti problem uklanjanjem njegovih uzroka ili uklanjanjem efekata koji izazivaju problem.
Vremenski ograničen	Kratkoročni i dugoročni ciljevi moraju biti sprovedeni u razumnom roku. Ovo se odnosi na sigurnost da se mogu postići. Rokovi takođe moraju biti postavljeni na način da se postignuti rezultati mogu oceniti.

U koncept dokumentu, dugoročne i kratkoročne ciljeve treba detaljno objasniti. Najlakši način da to uradite jeste da ih predstavite u tabeli, kao što je prikazano u slici u nastavku. U tabeli su prikazani ciljevi politike, strateški ciljevi i specifični ciljevi koji su formulisani i dokument iz kojeg potiču. Predstavljanje dugoročnih i kratkoročnih ciljeva teži da pokaže logiku i obrazloženje izrade koncept dokumenta. Ako koncept dokument ne proizlazi iz strateškog dokumenta, pregled u nastavku može da se odnosi samo na specifične ciljeve.



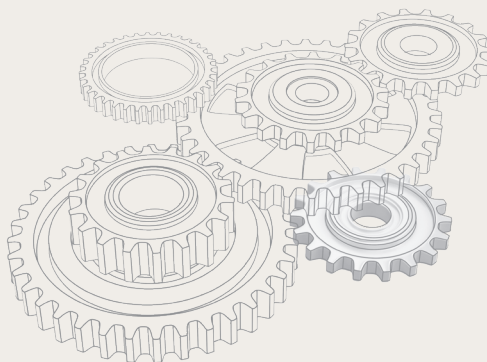
Slika 10: Format tabele za predstavljanje porekla ciljeva politike; strateških ciljeva i specifičnih ciljeva

Vrsta cilja	Poreklo
Cilj politika (Definisan u strateškim dokumentima/ politikama i koji treba da ostane isti)	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Program Vlade</li> <li>» Nacionalna strategija razvoja</li> <li>» Izjava o srednjoročnim prioritetima</li> <li>» NPSSSP</li> <li>» Agenda evropskih reformi</li> <li>» Program ekonomskih reformi</li> <li>» Strategije(sektorske i međusektorske)</li> <li>» Program Kosova za rodnu ravnopravnost</li> <li>» I slični dokumenti Skupštine i Vlade na visokom nivou</li> </ul>
Strateški cilj (Definisan u strategiji i detaljno opisan u akcionim planovima; treba da ostane isti, osim ako postoji jasan razlog da se poboljša)	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Mapa puta za Nacionalnu strategiju razvoja</li> <li>» Aktivnosti povezane sa prioriternim merama predstavljenim u Programu ekonomskih reformi</li> <li>» Ciljevi utvrđeni u strategijama (sektorskim ili međusektorskim)</li> </ul>
Specifični ciljevi (Ovi ciljevi moraju biti postavljeni u koncept dokumentu na osnovu definicije problema; specifični ciljevi, na primer, rešavaju uzroke i efekte problema)	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Specifični ciljevi teže uklanjanju jednog ili više uzroka problema; pri rešavanju efekata koji dovodi do problema; ili kombinacijom ova dva.</li> <li>» Specifični ciljevi se direktno vezuju za pitanja koja Vlada želi da reši.</li> <li>» Specifični ciljevi pokazuju očekivana poboljšanja koja Vlada želi postići.</li> </ul>



---

# 03





## ODELJAK 03: DEFINISANJE OPCIJA



Opcije su mogućnosti za efikasno rešavanje problema u okviru i izvan postojećeg regulatornog okvira. Ovaj odeljak vam pomaže da:

- Identifikujete nedostatke koji proizilaze iz definicije problema
  - Razmotrite potencijalne opcije koje se mogu primeniti na specifične nedostatke i situacije
  - Analizirate najmanje tri opcije koje mogu poslužiti za rešavanje glavnog problema politike
- 1 „opcija- bez promene“ koja će pokazati trenutnu situaciju pitanja politike i njen nastavak ako do promene ne dođe
  - 2 opcija poboljšanja sprovođenja i primene postojećih politika i zakonodavstva
  - 3 opcija koja je odgovarajuća alternativa i, kada je relevantno, razmatra drugačija sredstva od zakonodavnih za rešavanje identifikovanog problema

Definisanje problema pokazuje pitanja koja se mogu rešiti. Cilj politike i strateški ciljevi pokazuju šta Vlada želi postići. Oni ukazuju na poziciju koncept dokumenta u celokupnom okviru politike. Specifični ciljevi, posebno, pokazuju konkretne krajnje ciljeve koje treba postići.

Ovaj odeljak o opcijama navodi mogućnosti koje postoje da bi se postigli specifični ciljevi. Ove opcije su aktivnosti i rezultati koji moraju biti razvijeni kako bi se rešio problem uklanjanjem uzroka, rešavanjem njegovih efekata ili njihovom kombinacijom.

Vrsta problema, njegovi uzroci i efekti redovno pružaju okvir za opcije koje se mogu koristiti za efikasno rešavanje problema. Analiziranje opcija je korisno, jer pomaže pri razmišljanju o mogućim opcijama koje ne bi dovele do dodatnog zakonodavstva ili izmena postojećeg regulatornog okvira. Oni takođe omogućavaju poređenje opcija korišćenja zakonodavstva i drugih neregulatornih mogućnosti za efikasno rešavanje problema.

Ponekad broj opcija za rešavanje problema može čak i da izgleda veoma ograničen. Na primer, kada je problem uzrokovan pravnim ili regulatornim nedostatkom, može se uvideti da je izmena zakona najkorisnija opcija. Međutim, takve odluke treba pažljivo donositi. Čak i kada se čini da je put jasan, druge opcije mogu i dalje doneti bolje rezultate.

Koje opcije treba analizirati, zavisi od prirode problema i dugoročnih i kratkoročnih ciljeva. Neke tabele u ovom delu predstavljaju primere opcija koji mogu biti relevantni za izradu politike i, stoga, koncept dokumenta. Većina koncept dokumenata će koristiti ove opcije ili njihovu kombinaciju. Međutim, spisak nije potpun, a možda i dalje treba razmatrati druge opcije, naročito za složena socijalna pitanja.

---

## TRI OPCIJE KOJE TREBA ANALIZIRATI

---

U svakom koncept dokumentu treba analizirati najmanje tri opcije.

Prva opcija je opcija status-quo koja se naziva „opcija-bez promene“. Ova opcija je zasnovana na rezimeu definicije problema. Ova opcija služi kao poređenje za druge opcije. Ona opisuje kako će izgledati situacija ukoliko se ne napravi nikakva izmena. Instrument 2: Osnovni scenario pokazuje kako se opcija bez promene može predstaviti.

Drugo, kada se koncept dokument bavi pitanjima sa postojećim pravilima, mora biti procenjena opcija za poboljšanje sprovođenja i primene ovih pravila. Analiziranje ove opcije ima nekoliko svrha i korisna je ne samo za opciju. Uvid u način primene postojećih pravila pomaže u definisanju mogućih rešenja problema, jer jasno pokazuje gde su odgovornosti. Kada opcija za poboljšanje sprovođenja i jačanje postojećih pravila ne dodaje dovoljnu vrednost za upoređivanje opcija koncept dokumenta, on se može zameniti više sprovodljivom opcijom. Ovaj izbor treba objasniti u koncept dokumentu.

Treća opcija će zavisiti od prirode teme koja se analizira u okviru koncept dokumenta. To zavisi od stvarnih nedostataka i mora biti odgovarajuća alternativa drugim opcijama koje se analiziraju. Treća opcija bi trebala razmotriti mogućnosti rešavanja problema bez korišćenja zakonodavstva. Takve opcije su često dostupne i mogu se sprovesti relativno brzo, jer nisu potrebne nikakve zakonske promene.

Dve sledeće slike pružaju pregled pravnih i regulatornih nedostataka i tržišnih nedostataka. Ove informacije su povezane sa potencijalnim opcijama za rešavanje ovih nedostataka. Pregled treba da usmerava identifikaciju opcija. To nije iscrpna lista. Treća slika bavi se socijalnim pitanjima. Međutim, pošto su takva pitanja veoma složena, ne postoji poseban pregled opcija.



Slika 11: Regulatorni nedostaci i moguće opcije za njihovo rešavanje

Vrsta pravnog i regulatornog nedostatka	Opcije koje se mogu uzeti u obzir	Objašnjenje i povezanost sa uzrocima problema
Pravila se ne sprovode pravilno	Poboljšanje sprovođenja postojećih pravila	<p>Ova opcija mora biti analizirana u svakom koncept dokumentu koji pokriva nedostatke postojećih pravila. Analiza primene ovih pravila pruža bitne informacije o tome kako rešiti problem koji je blokirao pravilno sprovođenje.</p> <p>Analiza mora objasniti:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. šta je regulisano zakonom/podzakonskim aktom;</li> <li>2. koje su obaveze koje proizilaze iz zakona/podzakonskog akta;</li> <li>3. koje su organizacije uključene u sprovođenje zakona/podzakonskog akta;;</li> <li>4. da li su njihovi zadaci pravilno definisani;</li> <li>5. da li su u stanju da pravilno izvršavaju zadatke;</li> </ol> <p>Na primer, primena pravila može pokazati nedostatke, jer institucije koje bi trebalo da ih primenjuju ne poznaju ih i ne razumeju svoje obaveze. Ovo može da se primeni i na državne institucije, sa jedne strane, i na zainteresovane strane, sa druge strane (poslovna zajednica, civilno društvo i/ili građani). Opcija za rešavanje ovakve vrste problema je da se osigura da svi dobro razumeju šta se od njih očekuje. Informativna kampanja je opcija za rešavanje takvog nedostatka.</p>
	Ukinuti pravila	<p>Kada su pravila toliko složena ili skupa da se ne mogu primeniti, ona bi se mogla ukinuti.</p> <p>Ovo uklanja obavezu uprave da ih primenjuje, raščičava regulatorni okvir i osigurava da Vlada više ne bude pravno odgovorna za pravila koja ona ni ne može primeniti. Takođe, pravni okvir je jasniji za građane i kompanije.</p> <p>Alternativa ukidanju pravila bila bi zvanično odložiti njihovo sprovođenje ili sprovođenje određenih regulatornih odredbi.</p>
	Izdvojiti dovoljan budžet za sprovođenje	<p>Nedostatak odgovarajuće primene pravila može biti rezultat nedostatka potrebnih resursa za organizaciju(e) koja je zadužena za sprovođenje. U takvim slučajevima, izdvajanje potrebnog budžeta je opcija za rešavanje problema.</p>

<p>Pravila su suprotstavljena</p>	<p>Rešite kontradiktornosti i prilagodite sve relevantne zakone</p>	<p>Pravila utvrđena u različitim zakonima ili podzakonskim aktima mogu biti u suprotnosti jedni sa drugima, a u istom pravnom aktu mogu biti i suprotne odredbe. Takve suprotnosti prouzrokuju konfuziju i pravnu nesigurnost. Stoga, one moraju biti pravilno rešene i usklađene. Definicije koje se koriste u zakonodavstvu i uslovi koje propisuje zakonodavstvo moraju biti pravilno definisani.</p> <p>Rešavanje ovog pitanja znači ispravno objasniti šta su različite kontradiktornosti, koji su zakoni i podzakonski akti pogođeni i koji su problemi uzrokovani kontradiktornošću.</p> <p>Jasno objašnjenje treba da utvrdi kako će se rešiti različite kontradiktornosti, koje promene treba napraviti u kojim zakonima i podzakonskim aktima i ko je odgovoran za sprovođenje poboljšanog zakonodavstva.</p>
-----------------------------------	---	---

<p>Pravila su nepotpuna</p>	<p>Izmena postojećeg zakona ili podzakonskog akta</p>	<p>Kada su nedostaci u postojećem regulatornom okviru uzrok problema, postojeća pravila bi možda trebala biti ažurirana.</p> <p>Pravila mogu biti nepotpuna na tri glavna načina.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Dozvoljavaju aktivnosti koje ne treba da budu dozvoljene.</li> <li>7. Ne dozvoljavaju aktivnosti koje treba da budu dozvoljene.</li> <li>8. Postavila su zahteve, ali oni ne obuhvataju sva relevantna pitanja.</li> </ol> <p>Postoji pet aspekata koji moraju biti ispunjeni prilikom analize ove opcije:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Problem jasno pokazuje da je činjenica da su nepotpuna pravila stvarni uzrok problema.</li> <li>2. Ovi nedostaci moraju biti jasno objašnjeni.</li> <li>3. Koncept dokument treba da pokaže da ostale, neregulatorne opcije neće biti uspešne.</li> <li>4. Moraju se analizirati budžetski troškovi za sprovođenje izmenjenog zakona (vidi Instrument 11 Procena troškova izrade koncept dokumenta).</li> <li>5. Troškovi sprovođenja za poslovne zajednice treba da budu utvrđeni (vidi Instrument 16: Model standardnih troškova).</li> </ol>
	<p>Izrada novog zakona ili podzakonskog akta</p>	<p>Kada su nedostaci u postojećem regulatornom okviru uzrok problema, izrada novog zakona može biti opcija za rešavanje problema. Međutim, to je opcija koju treba pažljivo razmotriti.</p> <p>Postoji šest aspekata koji moraju biti ispunjeni prilikom analize ove opcije. Pre svega, problem mora jasno pokazati da je odsustvo zakona ili podzakonskih akata zaista uzrok problema. Drugo, nedostatak mora biti jasno objašnjen. Treće, analiza mora pokazati da se problem ne može rešiti prilagođavanjem postojećeg pravnog okvira. Četvrto, koncept dokument treba da pokaže da ostale, neregulatorne opcije, neće biti uspešne.</p> <p>Peto, moraju se analizirati troškovi budžeta za sprovođenje novih pravila (vidi instrument 11: Procena troškova izrade koncept dokumenata). Šesto, potrebno je utvrditi troškove sprovođenja za poslovnu zajednicu (vidi Instrument 16: Model standardnih troškova).</p>

<p>Uspostaviti dobrovoljna pravila i standarde (samo-regulacija)</p>	<p>Kada su pravila nepotpuna, zakonodavstvo ne mora biti najbolji način za rešavanje problema. Alternativna opcija je da se razgovara sa zainteresovanim stranama koje izazivaju problem i utvrdi da li su voljne da postave dobrovoljne standarde i procedure za rešavanje uzroka problema.</p> <p>Ova opcija može da funkcioniše kada je saradnik pouzdan i ima interesa da reši problem. Ovo može biti finansijski interes, interes koji se odnosi na sliku sektora ili drugi interes. Grupa koja mora da radi sa pravilima koje je sama nametnula treba da bude mala. Ovo omogućava proveru da li se pravila zaista poštuju.</p> <p>↪</p> <p>Dobrovoljna pravila i standardi se mogu dogovoriti uz uslove. Na primer, kada se problem ne reši ili kada se samostalno nametnuta pravila ne primenjuju pravilno, zakonodavstvo se u budućnosti i dalje može razvijati.</p> <p>Važna prednost samo-regulacije je da odgovornost leži kod onih koji osmišljavaju pravila. Uprava može ograničiti svoju ulogu na proveru da li pravila funkcionišu u praksi.</p> <p>Uprava takođe može upravljati sadržajem samo-regulacije kroz dokumente koji nisu pravno obavezujući, kao što su napomene i predlozi o tome šta treba postići putem samo-regulacije.</p>
<p>Razviti ko-regulaciju</p>	<p>Ko-regulacija je kombinacija zakonodavstva i samo-regulacije. Pravila su postavljena u zakonima i podzakonskim aktima, ali sprovođenje i primenu vrši industrijski sektor koji je regulisan.</p> <p>Ova opcija je jača od samo-regulacije. Ako se pravila ne primenjuju, mogu se zakonski primeniti. Ali pošto je primena prepuštena samoj industriji, odgovornost i dalje leži na onima koji moraju da primenjuju pravila.</p> <p>Kao i samo-regulacija, broj zainteresovanih strana koje moraju da primene pravila treba da bude mali. Ovo omogućava proveru da li se pravila stvarno sprovode.</p>

Pravila koja uređuju državne institucije su zastarela	Izmena pravnog osnova institucije kako bi im se omogućilo bolje funkcionisanje	Moguće je da pravni osnov institucije ne dozvoljava određene odgovornosti koje treba izvršiti, prisiljavaju državnu instituciju da neefikasno primenjuje pravila ili daje nejasan mandat instituciji. U ovim slučajevima, postojeći pravni okvir mora biti ažuriran tako da institucija može efektivno i efikasno izvršavati svoje zadatke.
	Osnivanje novih institucija	Za sprovođenje zakonodavstva (npr. direktiva EU) ili sprovođenje političkog prioriteta, možda će biti potrebno uspostaviti nove institucije. Ovo mora biti dobro objašnjeno i institucija bi trebala biti projektovana u skladu sa zadacima za koje se očekuje da će izvršavati.  Važan aspekt koji treba razmotriti jeste da li institucija treba da bude stalne prirode ili da li bi njeno postojanje trebalo ograničiti vremenom vezano za njen rad. Ova druga opcija je poželjna, jer postavlja jasna očekivanja o tome šta institucija treba da postigne.
	Osiguranje dovoljnog budžeta za izvršenje zadataka	Organizacije mogu imati poteškoće da pravilno funkcionišu, jer zadaci koji se očekuju da budu izvršeni zahtevaju mnogo više ljudskih i budžetskih resursa nego što su dostupni. U takvim situacijama, jaz između izvršenih zadataka i zadataka koje treba izvršiti mora biti značajan. Ova opcija treba da proceni da li je problem nedostatak osoblja i budžeta ili pogrešna raspodela postojećih resursa. Organizacije takođe mogu biti neefikasne zbog lošeg upravljanja ili radnih aranžmana koji su nepotrebno složeni.
	Ukidanje nepotrebnih organizacija	Organizaciju koja više nije potrebna, treba ukinuti. Naravno, implikacije za osoblje, kao što su poštovanje njihovih radnih ugovora itd., moraju se uzeti u obzir i postupati u skladu sa važećim propisom.



	Spajanje organizacija u jednu	<p>Institucije takođe mogu biti neefikasne ili to postati vremenom. Ove neefikasnosti ne govore ništa o korisnosti zadataka koji se obavljaju. Ovo bi i dalje bilo potrebno i cenjeno. Međutim, neefikasnost zahteva budžetske resurse koji se mogu efikasno trošiti. Odnos osoblja koje radi na stvarnim zadacima organizacije i broja ljudi uključenih u osiguranje postojanja institucije može biti dobar pokazatelj neefikasnosti. Kada su institucije spojene (na primer zato što obavljaju zadatke koji su slični ili se preklapaju na nivou aktivnosti), one mogu kombinovati zadatke, kao što su upravljanje ljudskim resursima i finansijska uprava. One mogu deliti i bolje koristiti kancelarijski prostor, automobile i druga sredstva. Veće institucije takođe mogu imati jači položaj da pregovaraju o nižim cenama robe i usluga.</p>
Pravila prouzrokuju nepotrebna opterećenja	Prilagođavanje postojećih pravila tako da se opterećenje smanji	<p>Zahtevi za kompanije da podnesu zahtev za licence i dozvole, da prijave porez i druge razmene informacija koje moraju poslati upravi mogu biti nepotrebno skupi. Kada su pravila projektovana na neefikasan način, ona će nametnuti troškove koji nisu potrebni. Vremenom se razvijaju i uvode nove tehnologije. One treba primeniti na primenu pravila kako bi se osiguralo da ih lakše mogu poštovati. Koristi od efikasnijih pravila mogu se proceniti primenom Instrumenta 16: Model standardnih troškova.</p> <p>Pored zahteva za informacijama, zakon postavlja uslove na koji način kompanije moraju da obavljaju svoje poslovne aktivnosti. Ove investicije mogu se odnositi na smanjenje emisije zagađujućih materija, ulaganja u tehnologiju, promene u proizvodnim procesima i druge stvarne aktivnosti koje direktno utiču na radne procese kompanija. Ovi troškovi mogu biti opravdani kada daju korist koja nadmašuje ove troškove. Međutim, troškovi usklađivanja sa zakonodavstvom moraju biti što je moguće niži.</p>

	<p>Spajanje postojećih zakona i podzakonskih akata i obaveza koje oni uspostavljaju</p>	<p>Neki delovi zakonodavstva mogu izgledati korisni i odgovarajući kada se posmatraju pojedinačno. Međutim, kada se uzme u obzir uticaj ovih zakona na društvo, oni mogu uzrokovati nepotrebna opterećenja.</p> <p>Na primer, pet vladinih organizacija može zahtevati dozvole za određene poslovne aktivnosti koje su opravdane. Međutim, kada svi zahtevi za dozvole moraju biti ispunjeni od strane pojedinačnih preduzeća, spajanje dozvola povećalo bi efikasnost, smanjilo troškove i potencijalno uštedelo budžetske resurse.</p>
	<p>Ukidanje pravila</p>	<p>Pravila moraju imati dodatnu vrednost. Kada su troškovi pravila za društvo (troškovi u budžetu, troškovi sprovođenja za kompanije i građane) veći od koristi, a kada njihovo poboljšanje ne obezbeđuje ni dodatnu vrednost, pravila treba ukinuti.</p>
<p>Pravila više nisu potrebna</p>	<p>Ukidanje pravila</p>	<p>Kada se postigne opšta saglasnost da pravila više nisu potrebna, ona treba ukinuti.</p>



Slika 12: Tržišni nedostaci i opcije za rešavanje istih

Vrsta tržišnog nedostatka	Opcija koja se može uzeti u obzir	Objašnjenje
Cene ne odražavaju stvarne troškove društva	Nametnuti zahteve koji menjaju cenu robe i usluga	<p>„Ekonomski podsticaji“ je sveobuhvatna fraza za širok spektar mogućnosti koje se mogu koristiti kako bi se uticalo na funkcionisanje ekonomije. Umesto da menjaju čitav zakon, ovakve promene mogu biti vrlo male i obuhvataju samo jedan ili nekoliko članova.</p> <p>Nametanje poreza, kao što je PDV, menja troškove određenih proizvoda i usluga. Kada se troškovi povećaju, verovatno će i prodaja biti smanjena. Manje ljudi mogu da priušte sebi robu i usluge koje imaju veće troškove.</p> <p>Kazne za neželjeno ponašanje, kao što su stvaranje smeća i bacanje istog na javnim mestima, čine takvo ponašanje skuplje. Kada su šanse da budu uhvaćeni u isto vreme vrlo visoke, mnogi će prestati sa takvim neželjenim ponašanjem.</p>
	Ograničiti upotrebu robe	<p>Određena roba, kao što su hemikalije, može biti vrlo štetna. Ipak, sa odgovarajućom opremom koja se primenjuje (kao što je zaštitna odeća) i obrazovanje o tome kako ih bezbedno koristiti, njihova štetnost može biti smanjena.</p> <p>Korišćenje takve robe može se ograničiti zahtevanjem od kompanija da koriste ovu robu pod određenim uslovima i da se osiguraju da se takva roba ne proda potrošačima kojima nedostaje oprema ili obuka.</p>
	Zabraniti robu koja uzrokuje preteranu štetu	<p>Roba može uzrokovati takvu štetu da se ne bi trebala prodati uopšte, posebno kada postoji dobra alternativa koja se može koristiti umesto te robe. Efekat takvih zabrana treba analizirati.</p>

Nedostatak javnih dobara ili usluga	Definisati stvarnu potrebu i troškove budžeta za pružanje ovih dobara ili usluga	Kada je jasno da tržište ne pruža određeno dobro i da definisanje problema pokazuje da to ima veoma negativne efekte, država ima mogućnost pokrivanja troškova za pružanje javnog dobra ili usluga. Za ovu opciju, troškovi moraju biti postavljeni u odnosu na prednosti pružanja javnog dobra ili usluga.
Nedostatak tržišnih podsticaja	Pozitivni ekonomski podsticaji	<p>Smanjenje poreza, kao što je PDV, menja troškove određenih proizvoda i usluga. Kada se snize troškovi, prodaja će se verovatno povećati. Više ljudi može sebi priuštiti robu i usluge koje imaju niže cene.</p> <p>Subvencije olakšavaju kompanijama i građanima da iskoriste mogućnost, a da ne obavezuju svakog da se pridržava određenih pravila.</p> <p>Promene poreskog zakona, kao što je povećanje odbitka troškova vezanih za investiranje, mogu ubediti kompanije da ulažu u fabrike itd. Na ličnom nivou, smanjenje troškova za obrazovanja pojedinaca, može iste ubediti da uče nove veštine i prošire svoje znanje.</p>
	Uslovi za državnu potrošnju	Vlada ulaže značajan deo poreza koji se vraća društvu. Ovaj trošak može se povezati sa specifičnim uslovima. Na primer, procedure nabavke za određenu robu mogu sadržati uslove da proizvodi moraju biti u skladu sa specifičnim ekološkim standardima i mnogo više od toga. Na primer, kupovina dizel motora mogla bi biti povezana sa zahtevima da određeni procenat mora biti bio-dizel.
Nedostatak konkurencije kao tržišni nedostatak	Nametanje jasnih pravila za dominantne firme u cilju zaštite potrošača	<p>Pružanje određenih dobara i usluga može biti toliko skupo, da neće biti konkurencije. Snabdevanje vodom je dobar primer. Nema smisla ugraditi dva ili više vodovodnih priključaka za kuću.</p> <p>Kada postoji prirodni monopol ili kada na tržištu dominira samo nekoliko kompanija, način na koji ove kompanije određuju cene možda bi morao da bude regulisan. Na primer, može se odrediti plafon povećanja cene, kako bi se izbegle prekomerne promene cena.</p>

Nedostatak konkurencije kao pravni ili regulatorni nedostatak	Prilagoditi regulatorni okvir	<p>Zakonodavstvo može nametnuti nepotrebna ograničenja konkurencije. Na primer, to se dešava kada postoje određeni sertifikacioni i obrazovni zahtevi za određene profesije. Ovo bi moglo biti nepotrebno ograničavajuće. Kardiohirurg mora da se pridržava jakih profesionalnih zahteva zbog odgovornosti koje dolaze sa položajem.</p> <p>Druge profesije, kao što su kuvari ili turistički vodiči, imaju veoma različite nivoe rizika. Treba ih regulisati u skladu sa rizicima koji su povezani sa profesijom.</p>
Nejednak nivo informisanosti	Informacije i obrazovanje	<p>Nedostatak informacija može biti važan razlog zašto pravila ne funkcionišu ili ne funkcionišu ispravno.</p> <p>Poboljšanje znanja koje ljudi imaju i osiguranje da imaju pristup svim relevantnim informacijama može biti direktan način za rešavanje problema koji su uzrokovani činjenicom da ljudi ne traže prava.</p> <p>Informativne i obrazovne kampanje takođe mogu biti relevantne kada se sprovede nove politike i zakonodavstvo.</p>



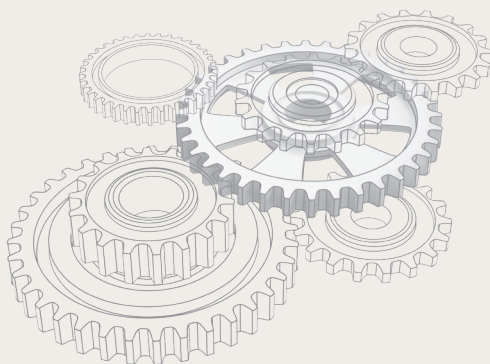
Slika 13: Socijalna pitanja i moguće opcije za njihovo rešavanje

Odeljak o definisanju problema na početku ovog Priručnika već je naveo da socijalna pitanja često imaju mnoštvo uzroka. To može biti kombinacija pravnog i regulatornog nedostatka, tržišnih nedostataka i drugih. Obzirom na složenost socijalnih pitanja, nisu identifikovani nikakvi specifični uzroci problema. Kao rezultat, nisu formulisana ni specifična rešenja za takve uzroke.

Identifikovanje rešenja za socijalne probleme treba sprovoditi pažljivo, u najboljem slučaju. Problem je verovatno veoma značajan. Izrada rešenja problema takođe treba da bude pažljivo urađena. To znači razvoj pravilnog i detaljnog pregleda problema, njegovih uzroka i efekata. Time će se izbeći potencijalne poteškoće i novi problemi kasnije.



# 04



# ODELJAK 04: IDENTIFIKOVANJE I PROCENA BUDUĆIH UTICAJA

Sprovođenje identifikovanih opcija dovodi do različitih vrsta uticaja na društvo. Ovaj odeljak vam pomaže da:

- Analizirate pet potencijalnih kategorija uticaja: ekonomski uticaji, socijalni uticaji, ekološki uticaji, prožimajući uticaji i budžetski uticaji
- Identifikujete pitanja koja treba analizirati unutar ovih kategorija uticaja
- Koristite načelo proporcionalne analize da biste odredili dubinu analize uticaja,
- Definišete proces prikupljanja podataka
- Prilagodite analizu za koncept dokument u slučaju da se bavi primenom zakonodavstva EU
- Postavite odgovarajuće standarde i mogućnosti za njihovo sprovođenje
- Izradite plan sprovođenja, uključujući logiku rezultata - aktivnosti za moguća rešenja kojim se rešava problem politike
- Odredite troškove za sprovođenje opcija na osnovu plana sprovođenja
- Primenite pravila Ministarstva finansija kada procena troškova pokazuje da je gornja granica budžeta ministarstva prekoračena

Kada je jasno šta bi se moglo učiniti kako bi se rešio problem, kako je definisano specifičnim ciljevima, analiza za koncept dokument ide u detalje u analiziranju različitih opcija onoga što se očekuje u budućnosti. Različite opcije zahtevaju različite budžetske i ljudske resurse. Na kraju krajeva, aktivnosti i rezultati potrebni za sprovođenje ovih opcija biće različiti.

Ovaj odeljak služi za identifikaciju potencijalnih uticaja i pokazuje kako se oni trebaju analizirati.



Slika 14: Efektivnost, efikasnost i očekivani uticaji

Efektivnost se odnosi na postizanje ciljeva. Mera je efektivna kada je cilj u potpunosti postignut.

Efikasnost se odnosi na način na koji su ovi ciljevi postignuti. Radi se o postizanju ciljeva bez nepotrebnog trošenja budžeta i ljudskih resursa (s obzirom na to da su ograničeni).

Očekivani uticaji su pozitivne promene i povezani troškovi koji će nastati ako Vlada odluči da opciju pretvori u konkretne korake za sprovođenje i da je primeni.

Kada su efektivnost, efikasnost i očekivani uticaji kombinovani, moguće je odrediti da li se cilj može postići uz razuman budžet i ljudske resurse i sa dovoljno pozitivnih uticaja i prihvatljivih negativnih uticaja.

Za analizu koncept dokumenta nije dovoljno izjaviti da će se uzroci problema ukloniti i da će problem stoga biti rešen. Mere Vlade se moraju postaviti u širi kontekst koji uzima u obzir većinu mogućih uticaja koje mere Vlade mogu da izazovu. Ovo znači analizu sledećih pet kategorija potencijalnih uticaja:

- 1 ekonomski uticaji: na primer uticaj na preduzeća, zaposlene, ekonomski rast, strane direktne investicije;
- 2 socijalni uticaji: na primer uticaj na obrazovanje, socijalni položaj podgrupa u okviru društva, penzije itd.;
- 3 ekološki uticaji: uticaji na kvalitet vazduha, zagađenje, količine otpada, kvalitet vode itd.;
- 4 prožimajući uticaji: uticaji na rodnu ravnopravnost, prava građana itd.;
- 5 budžetski uticaji: uticaji na prihode i rashode Republike Kosovo.

Kategorije uticaja su veoma široke. Stvarni uticaji u okviru ovih kategorija mogu biti pozitivni i negativni. Ova fleksibilnost je obezbeđena sa namerom. Ona garantuje da opcije koje su predložene u koncept dokumentu uzimaju u obzir sve vrste uticaja koje primena ovih opcija može imati na društvo.



Pitanja koja se analiziraju u okviru kategorije uticaja zavise od (1) problema, njegovih uzroka i efekata i (2) opcija koje su na raspolaganju za efikasno rešavanje problema. Ove smernice se odnose na kontrolne liste i pitanja korisna za određivanje očekivanja nastanka nekog uticaja. Ovo pomaže u izboru uticaja kojeg treba detaljno analizirati i one za koje se analiza sprovodi na opštem nivou. Kontrolna lista uvek navodi niz potencijalnih uticaja. Naravno da više od jednog uticaja može biti relevantan za koncept dokument. Takođe, ako se smatra da je samo jedan uticaj relevantan, od velikog značaja može biti potreba da se isti detaljno analizira.

Mogu se koristiti instrumenti za identifikovanje očekivanih uticaja i njihovo detaljno određivanje. Ovo treba sprovesti za svaku opciju na koju se uticaji odnose. Kategorije i instrumenti koji se odnose na uticaje su prikazani u tabeli u nastavku. U ovom odeljku, svaki instrument se posebno objašnjava.

Pored toga, tri instrumenta objašnjavaju kako se značaj uticaja može utvrditi i koje su mogućnosti za prikupljanje podataka i kako se najbolje mogu razvijati Koncept dokumenti za sprovođenje direktiva ili uredbi EU-a. Ova sredstva daju podršku strukturiranju analize koncept dokumenta.

Ovaj odeljak se završava predstavljanjem ova tri instrumenata koja podržavaju analizu za koncept dokument. Ovi instrumenti fokusiraju se posebno na postavljanje odgovarajućih standarda i mogućnosti njihove primene.



Slika 15: Kategorije uticaja i instrumenti za strukturisanje i sprovođenje analize politike

Odeljak	Relevantni instrumenti
1) Ekonomski uticaji	Instrument 3: Identifikacija ekonomskih uticaja
2) Socijalni uticaji	Instrument 4: Identifikacija socijalnih uticaja
3) Uticaji na životnu sredinu	Instrument 5: Identifikacija ekoloških uticaja
4) Prožimajući uticaji	Instrument 6: Uticaji na osnovna prava
	Instrument 7: Procena rodnog uticaja
	Instrument 8: Analiza socijalne pravde
	Instrument 9: Procena uticaja kod mladih
5) Budžetski uticaji	Instrument 10: Plan sprovođenja za opcije politika
	Instrument 11: Procena troškova izrade koncept dokumenata
	Instrument 12: Usklađivanje sa procenom uticaja na budžet
6) Strukturisanje analize za potrebe izrade koncept dokumenta	Instrument 13: Određivanje važnosti uticaja
	Instrument 14: Prikupljanje podataka
	Instrument 15: Prenošnje direktiva EU
7) Utvrđivanje i primena odgovarajućih standarda	Instrument 16: Model standardnih troškova
	Instrument 17: Test za MSP-ove
	Instrument 18: Provera regulatorne konkurentnosti

## INSTRUMENT 3: IDENTIFIKACIJA EKONOMSKIH UTICAJA

Opcija će imati važne ekonomske uticaje kada direktno utiče na način na koji preduzeća treba da rade. Ekonomski razvoj, uostalom, dovodi do otvaranja preduzeća, investicija i otvaranja novih radnih mesta. Dakle, glavna pitanja su da li opcija direktno utiče na mogućnosti za vođenje preduzeća, da li utiče na aktivnosti preduzeća i/ili ima uticaja na zaposlene.

Ako je odgovor „ne“, ne očekuje se da opcija ima važne ekonomske uticaje.

Ako je odgovor „da“, izvesno je da će biti ekonomskog uticaja. Kontrolna lista u nastavku navodi glavne kategorije ekonomskog uticaja koje pomažu u određivanju očekivanih uticaja. Velika je verovatnoća da će biti nekoliko pitanja na koja je odgovor „da“. Sve ovo treba analizirati. Koliko detaljna analiza treba da bude, zavisice od važnosti uticaja. „Instrument 13: Utvrđivanje važnosti uticaja“ utvrđuje kako se može identifikovati značaj uticaja.



Slika 16: Kontrolna lista sa vodećim pitanjima za izdvajanje ekonomskih uticaja

Kategorija ekonomskog uticaja	Ključni uticaj	Da li se očekuje da će doći do ovog uticaja?	
		Da	Ne
Radna mesta <sup>13</sup>	Da li će se povećati trenutni broj radnih mesta?		
	Da li će se smanjiti trenutni broj radnih mesta?		
	Da li će uticati na nivo plata?		
	Da li će uticati na olakšavanje pronalaženja radnog mesta?		
Vođenje preduzeća	Da li će uticati na pristup finansijama za preduzeće?		
	Da li će se određeni proizvodi ukloniti sa tržišta?		
	Da li će određeni proizvodi biti dozvoljeni na tržištu?		
	Da li će preduzeća biti zatvorena?		
	Da li će se otvoriti nova preduzeća?		

<sup>13</sup> Kada postoji uticaj na radna mesta, postojaće i socijalni uticaji.

Administrativna taksa	Da li će preduzeća morati da ispunjavaju nove obaveze informisanja?	Ako je „da“, primenite	
	Da li su obaveze informisanja za preduzeća pojednostavljene?	Instrument 16: Model standardnih troškova	
Trgovina	Da li se očekuje promena trenutnog priliva uvoza?		
	Da li se očekuje promena trenutnog priliva izvoza?		
Transport	Da li će postojati uticaj na to kako će putnici i/ili roba biti transportovani?		
	Da li će doći do promene u vremenu koje je potrebno za prevoz putnika i/ili roba?		
Investicije	Da li se očekuje da kompanije investiraju u nove aktivnosti?		
	Da li se očekuje da kompanije otkazu ili odlože investicije?		
	Da li će se povećati investicije iz dijaspore?		
	Da li će se smanjiti investicije iz dijaspore??		
	Da li će se povećati strane direktne investicije?		
	Da li će se smanjiti direktne strane investicije?		
Konkurentnost	Da li će se povećati cene poslovnih inputa, kao što je električna energija?		
	Da li će se smanjiti cena poslovnih inputa, kao što je električna energija?		
	Da li se promovišu inovacije ili istraživanja?		
	Da li je verovatno da će inovacije i istraživanja biti otežani?		

Uticaj na MSP-ove	Da li su kompanije koje su pogođene uticajem uglavnom MSP-ovi?	Ako je odgovor da, primenite Instrument 17: Test za MSP-ove	
Cene i konkurencija	Da li će se povećati broj roba i usluga dostupnih za preduzeća ili potrošače?		
	Da li će se smanjiti broj roba i usluga dostupnih za preduzeća ili potrošače?		
	Da li će se povećati cene postojeće robe i usluga?		
	Da li će se smanjiti cene postojeće robe i usluga?		
Regionalni ekonomski uticaji	Da li će specifični poslovni sektor biti pogođen uticajem?		
	Da li je ovaj sektor koncentrisan u određenom regionu?		
Ukupni ekonomski razvoj	Da li će uticati na budući ekonomski rast?		
	Može li postojati uticaj na stopu inflacije?		

## INSTRUMENT 4: IDENTIFIKACIJA SOCIJALNIH UTICAJA

Kategorije socijalnih uticaja su veoma različite. Vrlo je verovatno da će opcija imati socijalne uticaje. Pregled u nastavku pokazuje vodeća pitanja za identifikaciju socijalnih uticaja koji su važni.

Kontrolna lista u nastavku navodi glavne kategorije socijalnih uticaja koje pomažu u određivanju očekivanih uticaja. Verovatno je da će biti nekoliko pitanja na koja je odgovor „da“. Sve ovo treba analizirati. Koliko detaljna analiza treba da bude, zavisice od važnosti uticaja. „Instrument 13: Utvrđivanje važnosti uticaja“ utvrđuje kako se može identifikovati značaj uticaja.



Slika 17: Kontrolna lista sa vodećim pitanjima za izdvajanje socijalnih uticaja

Kategorija socijalnog uticaja	Ključni uticaj	Da li se očekuje da će doći do ovog uticaja?	
		Da	Ne
Radna mesta <sup>14</sup>	Da li će se povećati broj trenutnih radnih mesta?		
	Da li će se smanjiti broj trenutnih radnih mesta?		
	Da li su radna mesta u određenom poslovnom sektoru pogođena uticajem?		
	Da li će postojati uticaj na nivo plata?		
Regionalni socijalni uticaji	Da li su socijalni uticaji koncentrisani na određeni region ili određene gradove?		
Uslovi rada	Da li su prava radnika pogođena uticajem?		
	Da li su uvedeni ili ukinuti standardi za rad pod opasnim uslovima?		
	Da li će postojati uticaj na to kako će se odvijati socijalni dijalog između zaposlenih i poslodavaca?		

<sup>14</sup> Kada postoji uticaj na radna mesta, postojaće i ekonomski uticaji.

Socijalna inkluzija	Da li će siromaštvo biti pogođeno uticajem?		
	Da li je pristup šemi socijalne zaštite pogođen uticajem?		
	Da li će se promeniti cena osnovnih roba i usluga?		
	Da li će finansiranje ili organizacija šema socijalne zaštite biti pogođeni uticajem?		
Obrazovanje	Da li će osnovno obrazovanje biti pogođeno uticajem?		
	Da li će srednje obrazovanje biti pogođeno uticajem?		
	Da li će visoko obrazovanje biti pogođeno uticajem?		
	Da li će stručno osposobljavanje biti pogođeno uticajem?		
	Da li će obrazovanje radnika i doživotno učenje biti pogođeni uticajem?		
	Da li će organizacija ili struktura obrazovnog sistema biti pogođeni uticajem?		
	Da li će akademske slobode i samouprava biti pogođeni uticajem?		
Kultura	Da li opcija utiče na kulturnu raznolikost?		
	Da li opcija utiče na finansiranje kulturnih organizacija?		
	Da li opcija utiče na mogućnosti da osobe uživaju u kulturnim aktivnostima ili učestvuju u njima?		
	Da li opcija utiče na očuvanje kulturnog nasleđa?		
Upravljanje	Da li opcija utiče na sposobnosti građana da učestvuju u demokratskom procesu?		
	Da li se sve osobe tretiraju jednako?		
	Da li će javnost biti bolje informisana o određenim pitanjima?		
	Da li opcija utiče na način na koji funkcionišu političke partije?		
	Da li će civilno društvo biti pogođeno uticajem?		
	Da li će životi ljudi, kao što je očekivani životni vek ili stopa smrtnosti, biti pogođeni uticajem?		

Javno zdravlje i bezbednost <sup>15</sup>	Da li će kvalitet hrane biti pogođeno uticajem?		
	Da li će se zbog štetnih supstanci povećati ili smanjiti rizik po zdravlje?		
	Da li će zdravlje zbog promena nivoa buke ili kvaliteta vazduha, vode i/ili zemljišta biti pogođeno uticajem?		
	Da li će zdravlje zbog promena u korišćenju energije biti pogođeno uticajem?		
	Da li će zdravlje zbog promena u odlaganju otpada biti pogođeno uticajem?		
	Da li će način života ljudi, kao što je bavljenje sportom, promene u ishrani ili promene u upotrebi duvana ili alkohola biti pogođeni uticajem?		
	Da li postoje specifične grupe koje se suočavaju sa mnogo većim rizicima od drugih (određuju se po faktorima kao što su godine, pol, invaliditet, društvena grupa ili region)?		
Kriminal i bezbednost	Da li su šanse da kriminalci budu uhvaćeni pogođene uticajem?		
	Da li je potencijalna korist od kriminala pogođena uticajem?		
	Da li je nivo korupcije pogođen uticajem?		
	Da li je kapacitet organa za sprovođenje zakona pogođen uticajem?		
	Da li su prava i bezbednost žrtava kriminala pogođeni uticajem?		

<sup>15</sup> Kada postoje uticaji na javno zdravlje i bezbednost, takođe postoje i redovni ekološki uticaji.



## INSTRUMENT 5: IDENTIFIKACIJA EKOLOŠKIH UTICAJA

Ekološki uticaji najčešće su povezani sa ekonomskim i socijalnim uticajima. Pregled u nastavku daje vodeća pitanja za identifikaciju ekoloških uticaja koji su važni.



Slika 18: Kontrolna lista sa vodećim pitanjima za izdvajanje ekoloških uticaja

Kategorija ekoloških uticaja	Ključni uticaj	Da li se očekuje da će doći do ovog uticaja?	
		Da	Ne
Klima i održiva životna sredina	Da li će emisija gasova i efekat staklene bašte (ugljen-dioksid, metan itd.) biti pogođeni uticajem?		
	Da li će potrošnja goriva biti pogođena uticajem?		
	Da li će se promeniti mnogovrsnost resursa koji se koriste za proizvodnju energije?		
	Da li će doći do promene cena za proizvode koji su ekološki prihvatljivi?		
	Da li će određene aktivnosti postati manje zagađujuće?		
Kvalitet vazduha	Da li će emisija zagađivača vazduha biti pogođena uticajem?		
Kvalitet vode	Da li opcija utiče na kvalitet slatke vode?		
	Da li opcija utiče na kvalitet podzemnih voda?		
	Da li opcija utiče na izvore pitke vode?		

Kvalitet tla i upotreba zemljišta	Da li će kvalitet zemljišta (koji se odnosi na aciditet, kontaminaciju, upotrebu pesticida ili herbicida) biti pogođen uticajem?		
	Da li će erozija zemljišta biti pogođena uticajem?		
	Da li će zemljište biti izgubljeno (zbog izgradnje itd.)?		
	Da li će se dobiti na zemljištu (putem dekontaminacije itd.)?		
	Da li će doći do promene u korišćenju zemljišta (npr. od šuma do poljoprivredne ili urbane namene)?		
Otpad i reciklaža	Da li će se promeniti količina otpada koji se generiše?		
	Da li će se promeniti načini tretiranja otpada?		
	Da li će mogućnosti reciklaže otpada biti pogođene uticajem?		
Korišćenje resursa	Da li opcija utiče na korišćenje obnovljivih resursa (zalihe riba, hidroenergija, solarna energija itd.)?		
	Da li opcija utiče na korišćenje resursa koji se ne mogu obnoviti (podzemne vode, minerali, uglj itd.)?		
Skala rizika po životnu sredinu	Da li će šanse za nastanak rizika poput požara, eksplozija ili nesreća biti pogođene uticajem?		
	Da li će spremnost za reagovanje u slučaju prirodnih katastrofa biti pogođena uticajem?		
	Da li je zaštita društva od prirodnih katastrofa pogođena uticajem?		
Biodiverzitet, flora i fauna	Da li će zaštićene ili ugrožene vrste ili područja u kojima žive biti pogođeni uticajem?		
	Da li će veličina ili veze između prirodnih zona biti pogođene uticajem?		
	Da li će broj vrsta u datom području biti pogođen uticajem?		
Dobrobit životinja	Da li će tretman životinja biti pogođen uticajem?		
	Da li će zdravlje životinja biti pogođeno uticajem?		
	Da li će kvalitet i bezbednost hrane za životinje biti pogođeni uticajem?		

## INSTRUMENT 6: UTICAJI NA OSNOVNA PRAVA

Osnovna prava pružaju osnovnu pravnu zaštitu za politička, socijalna i proceduralna prava koja uživaju pojedinci i pravni subjekti.

Neka osnovna prava su apsolutna prava. Ne mogu se menjati. Druga prava su prava koja bi trebalo garantovati u najvećoj mogućoj meri. Ona bi trebala biti ograničena samo u opravdanim i dobro objašnjenim situacijama.

U slučaju kada je osnovno pravo potencijalno pod uticajem, uvek se mora vršiti veći broj istraživanja kako bi se to moglo izvoditi u praksi. Osnovna prava trebaju biti promovisana i ojačana što je više moguće. Treba se pažljivo baviti ograničenjima osnovnih prava. Ona moraju biti adekvatno opravdana pre nego što počnu da se primenjuju.



Slika 19: Kontrolna lista sa vodećim pitanjima za izdvajanje uticaja na osnovna prava

Kategorija uticaja na osnovna prava	Ključni uticaj	Da li se očekuje da će doći do ovog uticaja?	
		Da	Ne
Dostojanstvo	Da li opcija utiče na dostojanstvo ljudi, njihovo pravo na život ili lični integritet?		
Sloboda	Da li opcija utiče na pravo na slobodu pojedinaca?		
	Da li opcija utiče na pravo lica na privatnost?		
	Da li opcija utiče na pravo na sklapanje braka ili osnivanje porodice?		
	Da li opcija utiče na pravnu, ekonomsku ili socijalnu zaštitu pojedinaca ili porodice?		
	Da li opcija utiče na slobodu misli, savesti ili veroispovesti?		
	Da li opcija utiče na slobodu izražavanja?		
	Da li opcija utiče na slobodu okupljanja ili udruživanja?		

Lični podaci	Da li opcija uključuje obradu ličnih podataka?		
	Da li se garantuje pravo pojedinca na pristup, ispravku i prigovor?		
	Da li je način na koji se lični podaci obrađuju jasan i dobro zaštićen?		
Azil	Da li opcija utiče na pravo azila?		
Imovinska prava	Da li će imovinska prava biti pogođena uticajem?		
	Da li opcija utiče na slobodu poslovanja?		
Jednak tretman <sup>16</sup>	Da li opcija štiti načelo jednakosti pred zakonom?		
	Postoje li šanse da će određene grupe patiti od diskriminacije direktno ili indirektno (npr. bilo kakva diskriminacija zasnovana na bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja, etnička i nacionalna pripadnost, političko ili bilo koje drugo mišljenje, starost ili seksualna orijentacija)?		
	Da li opcija utiče na prava ljudi sa invaliditetom?		
Prava deteta	Da li opcija utiče na prava deteta?		
Dobra uprava	Da li će administrativne procedure postati opterećujuće?		
	Da li je način na koji uprava donosi odluke pogođen uticajem (transparentnost, proceduralno vreme, pravo pristupa datoteci itd.)?		
	Za krivično pravo i predviđene sankcije: da li su prava optuženog pogođena uticajem?		
	Da li je pristup pravdi pogođen uticajem?		

<sup>16</sup> Rodna ravnopravnost se tretira Instrumentom 7: Procena rodnog uticaja

## INSTRUMENT 7: PROCENA RODNOG UTICAJA

Ustav Kosova vidi rodnu ravnopravnost kao „osnovnu vrednost za demokratski razvoj društva i za treba postići jednake mogućnosti za učešće i žena i muškaraca u političkim, ekonomskim, socijalnim, kulturnim i drugim područjima društvenog života”. Takođe, član 22. Ustava daje prednost i ustavni status odredbama Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDAW). Ustav, kao osnovni zakon zemlje, predstavlja osnovni preduslov za primenu načela rodne ravnopravnosti.

Kosovo ima dobro razvijen pravni i institucionalni okvir za obezbeđivanje zaštite i unapređenja rodne ravnopravnosti i nediskriminacije. Pravne garancije i odredbe koje pružaju jednaka prava, sredstva za traženje takvih prava i rodno odgovorne strukture za sprovođenje oslanjaju se na stvaranje konceptualne jasnoće i postavljene standarde. Zakon o rodnoj ravnopravnosti (ZRR), br. 05 / L-020, je najvažniji u hijerarhiji svih usvojenih zakona o rodnoj ravnopravnosti i nediskriminatorskih zakona. Zakon garantuje, štiti i promoviše rodnu ravnopravnost na svim nivoima i u svim sektorima kosovskog društva.



Slika 20: Članovi Zakona o rodnoj ravnopravnosti najrelevantniji za procenu rodnog uticaja

- Član 4. „Zabrana rodne diskriminacije ”
- Član 5. „Opšte mere za sprečavanje rodne diskriminacije i osiguravanje rodne ravnopravnosti ”.

ZRR predviđa da se uvođenje načela rodne ravnopravnosti mora primeniti u svim fazama analize, planiranja, budžetiranja i primene politika i zakona od strane javnih i privatnih subjekata. Sve javne institucije - zakonodavne, izvršne, pravosudne i šire - moraju osigurati da se osnovni elementi rodne ravnopravnosti uključe u izradu i sprovođenje njihovih politika i zakonskih okvira. Ovo uključuje koncepte, procese, sisteme i instrumente. Naravno, ovo stoga podrazumeva i to da procena rodnog uticaja, kao instrument za sprovođenje rodne analize, mora biti sastavni deo izrade politike i procesa za izradu koncept dokumenata. Slika u nastavku iznosi ključne zahteve ZRR-a.



Slika 21: Kratak pregled zahteva ZRR-a za rodno integrisanje

- » Podaci sa rodnom osnovom u svim sektorima za sve statističke informacije
- » Rodna analiza podataka i analiza u vezi sa statusom muškaraca i žena u odgovarajućem sektoru/sektorima ili odgovarajućim problemom/problemima
- » Uvođenje načela rodne ravnopravnosti u svim politikama, dokumentima i zakonima
- » Usvajanje strategija i akcionih planova za promovisanje i uspostavljanje rodne ravnopravnosti u skladu sa Kosovskim programom za rodnu ravnopravnost (KPRR)
- » Uključivanje rodno odgovornog budžetiranja u sve oblasti, kao neophodnog instrumenta za garantovanje da se načelo rodne ravnopravnosti poštuje u prikupljanju, distribuciji i raspodeli resursa
- » Raspodela adekvatnih ljudskih i finansijskih resursa u okvirima politike za postizanje rodne ravnopravnosti.

Što se tiče rodne ravnopravnosti, Kosovo sledi korake ključnih međunarodnih institucionalnih platformi kojima teži da se pridruži.



Slika 22: Rodna ravnopravnost na Kosovu u međunarodnoj perspektivi

Kao što je navedeno, Ustav Kosova priznaje ustavni status odredaba CEDAW-a. Smatra se da su rodne nejednakosti u CEDAW-u nastale na osnovu seksualne diskriminacije. Dalje ih održavaju i reprodukuju državne i društvene institucionalne strukture. Za prevazilaženje rodno zasnovane diskriminacije i nejednakosti, CEDAW uzima u obzir trodimenzionalni stav o jednakosti. Umesto da razmatra ravnopravnost u formalnom i pravnom smislu, i navede da zakoni i politike osiguravaju jednakost između žena i muškaraca jednostavno time što ostaje rodno neutralna, CEDAW zahteva da se uzmu u obzir njihov stvarni uticaj i efekat. Prema CEDAW-u, država nema samo obavezu da ukine zakone koji direktno vrše diskriminaciju na osnovu pola, već mora osigurati da se stave na snagu svi potrebni aranžmani i omogući ženama da ostvare ravnopravnost i uživaju prava u njihovim životima. CEDAW smatra da države ne samo da su odgovorne za svoje postupke, već treba i da eliminišu diskriminaciju i nejednakosti koje vrše privatni pojedinci i organizacije. (vidi takođe: Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije nad ženama (1979), <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>)

Pristup Kosova se pridržava globalne platforme za akciju, usvojene na Četvrtoj svetskoj konferenciji o ženama u Pekingu 1995. Ova akciona platforma zahteva da sve Vlade i druge zainteresovane strane uključe načela rodne ravnopravnosti u sve politike i programe, kako bi se pre donošenja odluka izvršila analiza efekata na žene i muškarce. (vidi takođe: Četvrta svetska konferencija o ženama (1995), <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>)

Ugovor iz Amsterdama formalizovao je obavezu u oblasti uvođenja načela rodne ravnopravnosti na evropskom nivou. Članovi (2) i (3) izričito pozivaju na eliminisanje nejednakosti i promovisanje ravnopravnosti između žena i muškaraca u pogledu zadataka i ciljeva EU. Ugovor iz Amsterdama i dalje predstavlja prekretnicu u ugovorima i direktivama Evropske unije time što proširuje obim rodne ravnopravnosti i obuhvata više od oblasti zapošljavanja i više ne tretira to pitanje kao pitanje socijalne politike, te zahteva uvođenje načela rodne ravnopravnosti na svim nivoima i u sve politike. Pored toga, određeni broj direktiva i smernica EU odražava ovo kasnije proširenje. (vidi takođe: Ugovor iz Amsterdama (1997), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:a10000>)

Kada je u pitanju uvođenje načela rodne ravnopravnosti, Evropska komisija je 1996. godine usvojila Komunikaciju o uvođenju načela rodne ravnopravnosti i definisala je na sledeći način: "Načelo 'rodne ravnopravnosti' se sastoji od sistematskog razmatranja razlika između uslova, situacija i potreba žena i muškaraca u svim politikama i aktivnostima Zajednice." (vidi takođe: COM(96) 67. finale od 21. februara 1996. pod nazivom „Uključivanje jednakih mogućnosti za žene i muškarce u sve politike i aktivnosti Zajednice“)

Stavljanje rodne ravnopravnosti i osnaživanje žena u centar nacionalne agende za demokratizaciju, priznaje da postizanje inkluzivnog rasta, smanjenje siromaštva i izgradnja mirnog i održivog društva zahteva ravnopravno korišćenje ljudskih talenata i kapitala. Kosovske institucije i društvo moraju osloboditi potencijale muškaraca i žena podjednako.

To zahteva da institucije Kosova smatraju rodnu ravnopravnost sastavnim delom svih programa, politika i pravnih okvira. Doprinos rodnoj ravnopravnosti znači priznavanje da politike i pravni okviri različito utiču na žene i muškarce. Takođe, to znači da novi i relevantni instrumenti moraju biti ugrađeni u proces izrade politike i zakonodavstva koji omogućava kreatorima politike i uključenim zainteresovanim stranama da shvate takve razlike i adekvatno prilagođavaju program politike.

Jedna od ključnih mera, metoda i instrumenata za postizanje i uvođenje načela rodne ravnopravnosti na svim nivoima kreiranja politika i unutar svih sektora, kako bi se na kraju postigla rodna ravnopravnost, je procena rodnog uticaja.



Slika 23: Definicija procene rodnog uticaja

Procena rodnog uticaja (PRU) je proces upoređivanja i procene trenutne situacije i trenda sa očekivanim razvojem koji proizlazi iz uvođenja predložene politike, prema rodno relevantnim kriterijumima. Procena rodnog uticaja je procena različitih efekata (pozitivnih, negativnih ili neutralnih) bilo koje politike ili aktivnosti koja se primenjuje na određene stavke u smislu rodne ravnopravnosti.

(vidi takođe: Evropska komisija (1998), Vodič za procenu rodnog uticaja, <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-impact-assessment/what-gender-impact-assessment>)

Procena rodnog uticaja i kao analitički instrument i kao proces uvođenja načela rodne ravnopravnosti, omogućava kreatorima politike i zainteresovanim stranama uključenim u proces da utvrde da li predložena politika, zakon ili program smanjuje, održava ili intenzivira rodne nejednakosti između muškaraca i žena.

Kao ex-ante analiza, PRU oprema stvaraocima politike pravim instrumentom i omogućava im da otkriju pozitivne ili negativne efekte predložene politike ili zakona tokom faze izrade. To omogućava da se unapred predvide uticaji nove inicijative na status muškaraca i žena. Ovo je naročito relevantno, jer se danas od javnih politika očekuje da se tokom svog životnog ciklusa uključe u izradu i sprovođenje nekoliko ključnih operativnih načela kao što su: jednakost u raspodeli bogatstva i resursa, jednake mogućnosti, inkluzivnost, ekonomičnost i efikasnost, oportunistički troškovi - zasnovanih na činjenicama i dokazima i koji igraju značajnu ulogu u društvenoj transformaciji.

Često se kaže da se javna politika sastoji od raspodele oskudnih, vrednih resursa i koristi kroz mehanizme javnog sektora. Pa ipak, široko je prihvaćeno da će način na koji se sredstva raspoređuju i koriste značajno uticati na orijentaciju društva. Kada su koristi javnih politika ograničene na blagostanje male grupe u društvu, njihovi troškovi se povećavaju, postaju neefikasne intervencije, a najčešće postaju izvor društvenih tenzija i sukoba. Stoga, postaje ključno da tokom procesa izrade predložene javne politike, kreatori politike i uključene zainteresovane strane odgovaraju na pitanje da li predložena politika utiče na orijentaciju društva, bilo prema integrisanom, inkluzivnom društvu ili isključujućem, polarizovanom i dezintegrisanom društvu.

Kao instrument za javnu politiku, PRU je dobro pozicioniran da olakša diskurs i procenu uticaja predložene politike na muškarce i žene. Istovremeno, primena PRU-a izaziva hijerarhiju vlasti, traži transformaciju postojećih radnih obrazaca i radikalno dovodi u pitanje političke procese i aktere.

Ukratko, procena rodno uticaja, kao instrument i proces, omogućava uključenim akterima da steknu temeljno razumevanje problema koji se razmatra, da izrade politike i zakone koji promovisu ravnopravnu raspodelu i jednake mogućnosti i ostaje važan korak u ispunjavanju obaveza rodne ravnopravnosti. U praksi to se odvija kroz analizu i korišćenje specifičnih koncepata i ključnih elemenata koji se odnose na rodnu ravnopravnost i koji omogućavaju da se odrede sledeći ključni aspekti:

- a) da li predložena politika ili zakon jednako i adekvatno zastupa žene i muškarce, te stoga da li uključeni akteri treba da nastave sa njihovom primenom,
- b) da li predložena politika ili zakon adekvatno predstavlja izazove i jednako služi i ženama i muškarcima, i da li okolnosti, kao rezultati analize zasnovane na PRU-u, mogu otkriti, omogućiti prilagođavanja i u kom slučaju uključeni akteri treba u skladu sa tim da prilagode predloženu politiku ili cilj/ciljeve politike, resurse ili kapacitete potrebne za efikasno sprovođenje predložene politike ili zakona,
- c) da li predložena politika ili zakon negativno utiče na žene, produbljuje nejednakosti između statusa žena i muškaraca i dalje podstiče diskriminaciju; kada ne postoje opcije ili kada ne mogu biti preduzete mere u okviru predložene politike ili zakona koje ublažavaju negativni potencijal na rodne odnose, onda bi predloženu politiku ili zakon trebalo ukinuti u potpunosti.

Javne institucije igraju ključnu ulogu u unapređenju agende rodne ravnopravnosti kroz reforme politike i sektorske politike koje imaju za cilj stvaranje socijalno pravednih društava i jačanje demokratije. Koristeći PRU, javne institucije poboljšavaju svoje procese planiranja, administraciju i upravljanje resursima. Primena PRU-a tokom procesa kreiranja i sprovođenja politike čini javne institucije predvidljivijim i transparentnijim, efikasnijim i efektivnijim u korišćenju resursa, inkluzivnijim i odgovornijim prema građanima. Shodno tome, PRU direktno doprinosi unapređenju dobrog upravljanja procesima i sistemima odlučivanja javnih institucija.





Slika 24: Priručnik za procenu rodno uticaja

Ovaj instrument o proceni rodno uticaja daje radni rezime o proceni rodno uticaja i na koji način ga treba primeniti. Priručnik za procenu rodno uticaja detaljno pokazuje kako treba vršiti ovakvu vrstu procene uticaja.

## PROCENA RODNOG UTICAJA: OSNOVNI KONCEPTI I DEFINICIJE

Postoje neki koncepti koji su u samoj srži procene rodno uticaja. Oni se takođe određuju i u „Definiciji o rodu i konceptima” koje je izradila Agencija za rodnu ravnopravnost:

*Rod i pol* - Rod je društveno konstruisana definicija za žene i muškarce. To je socijalni dizajn biološkog pola, određen konceptom zadatka, funkcija i uloga pripisanih ženama i muškarcima u društvu i u javnom i privatnom životu. To je definicija ženskosti i muškosti specifična za kulturu i stoga se razlikuje u vremenu i prostoru (Savet Evrope 1998). Rod nije sinonim za pol ili za žene. On pomera fokus od pojedinca na interpersonalnu i institucionalnu oblast. To nije jednostavno svojstvo pojedinca, već načelo društvene organizacije.

*Rodni odnosi* - To su društveni odnosi između žena i muškaraca. Oni se tiču raspodele moći između polova. Oni definišu način na koji se dodeljuju odgovornosti i društvena očekivanja, te način na koji svaka dobija vrednost. Rodni odnosi variraju u zavisnosti od vremena i mesta, i između različitih grupa ljudi. To jest, oni se razlikuju u skladu sa drugim društvenim odnosima kao što su klasa, rasa, etnička pripadnost, invaliditet, starosna dob i kultura. Pristup prema rodno odnosima u sklopu politika znači pristup načinu na koji se ostvaruju interakcije između žena i muškaraca i okolnostima pod kojima oni međusobno deluju, a koji su relevantni za postojeću ili predloženu politiku. Iz ove perspektive, rod je proces, a ne karakteristika osobe. Nemamo rod; mi stvaramo rod.

*Rodna ravnopravnost* - podrazumeva jednaku vidljivost, osnaživanje i učešće oba pola u svim sferama javnog i privatnog života (Savet Evrope 1998). Ovo shvatanje jednakosti odvraća nas od prethodnog, jednostavnog pristupa jednakog tretmana, koji uspostavlja muškarce i njihove uslove kao normu. Važno je priznati da zabrinutost žena u pogledu ravnopravnosti najčešće nije podstaknuta željom za jednakošću sa muškarcima, već pitanjima koja se zasnivaju na zajednici i osnovnim ljudskim pravima.

*Rodna ravnopravnost* - je rezultat poštovanja žena i muškaraca. Ovo zahteva rešavanje i uklanjanje faktora koji doprinose podređenosti žena.

Rodna i kulturna analiza - proširuje okvir „zasnovan na rodu” koji uključuje i odražava multidimenzionalna iskustva domorodačkih žena i žena iz kulturno i lingvistički raznolikog okruženja.

*Rodno neutralna analiza* - pretpostavlja da politike/programi / projekti utiču na sve ljude na isti način, ili da politika/program/projekat ima neutralan uticaj na ljude. Rodno neutralna analiza ne dovodi do ravnopravnih rezultata za žene i muškarce. Ako usvojite rodno neutralan pristup, propustićete mogućnosti za poboljšanje rodne ravnopravnosti i nenamerno održavati postojeće nejednakosti u životima muškaraca i žena.

*Rodna organizacija rada* - odnosi se na načine na koje žene u našem društvu imaju primarnu odgovornost za zadatke koji su obavljani u domaćem domenu, posebno za brigu i negu dece i onih koji su zavisni. Nasuprot tome, pretpostavlja se da su muškarci uglavnom slobodni da se obavežu da rade puno radno vreme van kuće. Ova nejednaka podela odgovornosti u pogledu izdržavanja često znači da se žene nalaze u određenim sektorima tržišta rada, na primer skraćeno radno vreme. Uloge brige i negovanja koje žene imaju se takođe odražavaju u industriji i profesionalnoj segregaciji radne snage.

*Rodna organizacija ličnih odnosa* - odnosi se na međuljudske i međuporodične odnose. Ona obuhvata načine na koje heteroseksualne norme pretpostavljaju dominantnog muškarca i podređenu ženu i osuđuju ne-heteroseksualne veze kao devijantne. Tu su uključena sva složena odlučivanja o trudnoći i brizi o deci i načine na koje se ove aktivnosti društveno devalviraju.



Slika 25: Primeri iz procene rodnog uticaja

Sektor transporta i infrastrukture se obično shvata kao rodno neutralan. Međutim, to nije slučaj kada se analizira **učesće, resursi, prava, norme i vrednosti**. Priručnik o sprovođenju PRU-a predstavlja ovaj i druge slučajeve za svaki od navedenih društvenih-ekonomskih sektora i sektora javnog upravljanja koji su navedeni u ovom instrumentu.

**Primer:** Ako pogledamo na izgled neutralni sektor politike, kao što je saobraćaj, detaljniji nadzor otkriva suštinske razlike između žena i muškaraca u obrascima korišćenja i pristupa javnim i privatnim prevoznim sredstvima. Dok žene imaju manji pristup privatnom automobilu u odnosu na muškarce, one su češći korisnici javnog prevoza. *Žene će stoga imati najviše koristi od poboljšanja u dostupnosti i troškovnom profilu javnog prevoza. Ove nejednakosti imaju implikacije po učesće žena i muškaraca između različitih ciljnih grupa transportnog sektora.*

*Na njih utiču nedostatak rodne ravnoteže među donosiocima odluka u toj oblasti. Odražavaju rodne razlike u raspodeli **resursa** (kao što je privatni automobil) i pojačavaju postojeće nejednakosti u pogledu vremenskih ograničenja (u meri u kojoj privatni automobil predstavlja vremensku efikasnost). Na proces donošenja odluka u porodici u vezi sa korišćenjem ograničenog resursa, kao što je porodični automobil, verovatno će uticati društvene **norme i vrednosti** u odnosu na relativnu važnost koja se pripisuje potrebama muža i žene. (Preuzeto i prilagođeno iz „Priručnika za procenu rodnog uticaja” , (EZ 1998), [www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4376](http://www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4376))*

## RELEVANTNOST PROCENE RODNOG UTICAJA

Bez obzira na verovanje da su politike uglavnom rodno neutralne, realnost pokazuje da nisu. Na osnovu detaljnijih istraga, politike često utiču na žene i muškarce različito. Rod je strukturna razlika, koja utiče na celokupno stanovništvo i često ojačava razlike u životima žena i muškaraca.

Povećava ranjivost ljudi koji su povezani sa drugim strukturnim razlikama, kao što su klasa, rasa/etnička pripadnost, starost, invaliditet, seksualna orijentacija itd. Ove razlike mogu prouzrokovati očigledno neutralne politike koje utiču različito na žene i muškarce. Na taj način se mogu ojačati ili pogoršati postojeće nejednakosti.

Prema tome, primena procene rodno uticaja ne treba isključiti politički okvir bilo kog društveno-ekonomskog sektora.



Slika 26: Relevantni društveni-ekonomski sektori za primenu PRU-a

- Poljoprivreda i bezbednost hrane
- Umetnost
- Klimatske promene
- Obrazovanje
  - » Predškolski sistem i usluge, i
  - » Sistem osnovnog i srednjeg obrazovanja
  - » Tercijarno obrazovanje
  - » Obuka nastavnika
  - » Edukacija iz liderstva i upravljanja
  - » Nastavni plan i program i izrada udžbenika
- Zapošljavanje i rad
- Energetika
- Šumarstvo
- Zdravstvo
  - » Reproduktivno i seksualno zdravlje
  - » Zdravlje majki i novorođenčadi
  - » HIV/AIDS
  - » Zdravstvene usluge i sistemi
  - » Mentalno zdravlje
- Rudarstvo
- Upravljanje prirodnim resursima
- Bezbednost i sigurnost
- Nauka, istraživanje i tehnologija
- Transport i infrastruktura
- Trgovina i industrija
  - » Razvoj malih i srednjih preduzeća
  - » Trgovinske politike
- Urbanističko planiranje
- Blagostanje i socijalna zaštita

U sledećim oblastima upravljanja javnim sektorom, primenjivanje PRU-a treba smatrati *neophodnim*:

- » Ekonomsko upravljanje
- » Javno fiskalno upravljanje i javna potrošnja
- » Javna uprava
- » Decentralizacija
- » Zakon i pravosuđe
- » Demokratizacija (izborna reforma)
- » Evropske integracije.

Ovi sektori i oblasti u kojima je potrebna primena PRU-a dodatno su prošireni u Priručniku PRU-a. Prvi korak za utvrđivanje da li je procena rodnog uticaja relevantna za predloženu političku inicijativu je postaviti sledeća pitanja:

- » Da li se predložena politika odnosi na jednu ili više ciljnih grupa?
- » Da li postoje razlike između žena i muškaraca u ovoj oblasti politike (u vezi sa pravima, resursima, učešćem, vrednostima i normama) koje se odnose na rod?
- » Da li nova predložena politika razmatra značaj roda u organizaciji rada, organizaciji ličnih odnosa i organizaciji građanstva?

Ukoliko je odgovor na bilo koje od ovih pitanja pozitivan, rod je relevantan za koncept dokument i procenu rodnog uticaja je potrebno izvršiti. Potrebno je uzeti u obzir sledeće kriterijume kako bi se izvršila procena rodnog uticaja inicijative predloženog okvira politike.



Slika 27: Kriterijumi za procenu rodnog uticaja

#### Razlike između žena i muškaraca u polju politike, kao što su:

- » **Učešće** (polni sastav ciljne grupe/grupa stanovništva, zastupljenost žena i muškaraca na pozicijama za donošenje odluka)
- » **Resursi** (raspodela ključnih resursa kao što su vreme, prostor, informacije i novac, politička i ekonomska moć, obrazovanje i obuka, posao i profesionalna karijera, nove tehnologije, usluge zdravstvene zaštite, stanovanje, prevozna sredstva, slobodno vreme)
- » **Norme i vrednosti** koje utiču na rodne uloge, podelu radne snage po polu, stavove i ponašanje žena i muškaraca, odnosno nejednakosti u vrednosti pripisane muškarcima i ženama ili muškim i ženskim karakteristikama
- » **Prava** koja se odnose na direktnu ili indirektnu polnu diskriminaciju, ljudska prava (uključujući slobodu od seksualnog nasilja i degradacije) i pristup pravdi, u pravnom, političkom ili društveno-ekonomskom okruženju. (vidi takođe: „Priručnik za procenu rodnog uticaja”, (EZ 1998)

Tokom PRU-a ključni element su podaci razvrstani po polu. Zakon o rodnoj ravnopravnosti zahteva da sve javne institucije prikupljaju, obrađuju i javno distribuiraju podatke razvrstane po polu. Podaci razvrstani po polu mogu se dobiti od institucija javne uprave Kosova, Agencije za Statistiku Kosova i bilo koje druge institucije koja se javno finansira. Sledeće publikacije mogu pomoći tokom ovog procesa:

- **Žene i muškarci na Kosovu:** Žene i muškarci na Kosovu je dvogodišnja publikacija Agencije za Statistiku Kosova koja nudi najsavremenije statistike razvrstane po polu.
- **Rodni profil Kosova:** Rodni profil Kosova pruža podatke i analizu razlika između žena i muškaraca u njihovim dodeljenim rodnim ulogama: u njihovom društveno-ekonomskom položaju, potrebama, stopama učešća, pristupu resursima, kontroli imovine, ovlašćenjima za odlučivanje, individualnim slobodama i uslovima ljudskih prava. Publikacija se može naći na veb stranici Agencije za rodnu ravnopravnost: [www.abgj.rks-gov.net](http://www.abgj.rks-gov.net).
- **Indeks rodne ravnopravnosti na Kosovu:** Prvi indeks rodne ravnopravnosti na Kosovu biće objavljen do 2018. godine. Rad će voditi Agencija za rodnu ravnopravnost i u bliskoj saradnji sa Agencijom za Statistiku Kosova.



Slika 28: Faze procene rodnoh uticaja

Faze PRU-a	Objašnjenje
Faza 1	<p>Proceniti i opisati trenutnu situaciju:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Sakupiti svu raspoloživu statistiku, činjenice i informacije koje se bave predloženom merom/ciljem,</li> <li>● Identifikovati ono što je poznato o različitim iskustvima, situacijama i ulogama muškaraca i žena koristeći kvalitativno i kvantitativno merenje, npr. grupu sa niskom zaradom - i odrediti da li postoji rodna dimenzija,</li> <li>● Identifikovati norme i vrednosti koje utiču na rodnu segregaciju i podelu rada,</li> <li>● Proširiti pravnu analizu sprovedenu za definisanje problema i proceniti da li je sadašnji pravni okvir diskriminatoran ili ne ili da li pravni okvir nedovoljno podržava rodnu ravnopravnost ili se ne sprovodi u dovoljnoj meri,</li> <li>● Konsultovati se sa ženama i muškarcima koji će verovatno biti pogođeni uticajem prioriteta politike koja se predlaže,</li> <li>● Konsultujte se i uključite u radnu grupu službenika/ce za rodnu ravnopravnost iz resornih ministarstava, opština i javnih institucija,</li> <li>● Konsultovati se sa Agencijom za rodnu ravnopravnost tokom čitavog procesa primene smernica kao bogat izvor za potrebe procesa,</li> <li>● Po potrebi, tražiti i angažovati službe stručnjaka izvan javnih institucija Kosova.</li> </ul>
Faza 2	<p>Proceniti i opisati potencijalne uticaje predložene politike:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Analizirati buduće trendove i verovatna dešavanja bez intervencije politike</li> <li>● Proceniti trendove u položajima muškaraca i žena nezavisno od efekata bilo koje predložene politike</li> <li>● Koji su potencijalni uticaji na ž/m i rodne odnose?</li> <li>● Ko bi bio direktno ciljan ili indirektno pogođen?</li> <li>● Koji muškarci/žene u određenim grupama?</li> <li>● Učešće, resursi i prava</li> <li>● Koja je razlika između predviđenog i stvarnog rodnoh uticaja?</li> <li>● Na osnovu te procene, utvrdite koji instrumenti su relevantniji za postizanje željenog učinka?</li> </ul>

Faza 3	<p>Prilagođavanje politike:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Na osnovu nalaza iz faza (1) i (2), utvrditi da li je potrebno izvršiti sledeće izmene:<ol style="list-style-type: none"><li>a) Redefinisanje definicije problema</li><li>b) Redefinisanje ciljeva predloženih politika</li><li>c) Preispitivanje i utvrđivanje koji prioriteta mogu aktivno promovisati rodnu ravnopravnost i imati pozitivan uticaj kako na muškarce, tako i na žene</li></ol></li><li>• Uvažiti da neke politike možda nemaju specifičnu posvećenost rodnoj ravnopravnosti, ali inače mogu imati vrlo pozitivan ili negativan efekat</li><li>• Razgovarati sa radnom grupom o promenama zasnovanim na izvršenoj proceni za koncept dokument</li><li>• Razgovarati o promenama kroz ciljane konsultacije sa relevantnim zainteresovanim stranama</li></ul>
Faza 4	<p>Utvrditi prioritet koji treba pridati usvajanju politika koje aktivno promovišu rodnu ravnopravnost i utvrditi da li su potrebni specifični pristupi ili mere politike, kako bi se osiguralo da određene grupe u okviru muškaraca i žena imaju koristi od predložene intervencije politike.</p>
Faza 5	<p>Identifikujte koje aktivnosti treba preduzeti od strane uključenih javnih institucija kako bi se obezbedio napredak, obzirom na to da nedostaje poznavanje rodnih pitanja na svim nivoima kreiranja politika. Obuhvatite ove aktivnosti u Instrumentu 10: Plan sprovođenja za koncept dokument.</p>
Faza 6	<p>Ako vaša analiza u fazama (1) i (2) pokaže da je politika rodno neutralna, to treba jasno navesti u koncept dokumentu.</p>
Faza 7	<p>Ako je vaša predložena politika, koja je opisana u koncept dokumentu, povezana sa rodnim pitanjima, to treba naglasiti i osigurati da su tokom javnih konsultacija, Agencija za rodnu ravnopravnost, SRR-ovi u resornim ministarstvima (svih sektora pogođenih predloženom politikom) i drugi subjekti izvan javnih institucija blisko uključeni u postupak javne konsultacije, a njihovi doprinosi pažljivo razmotreni.</p>



Slika 29: Vodeća pitanja za procenu rodnoeg uticaja

Sledeća vodeća pitanja ne treba tretirati kao iscrpnu listu, trebalo bi ih prilagoditi i promeniti prema korisnicima kako bi bolje odgovarali njihovim potrebama i predloženoj političkoj inicijativi.

#### **Transport i infrastruktura (vodeća pitanja)**

- Da li postoje diskriminatorne odredbe ili implicitne rodne pristrasnosti u političkom okviru za razvoj infrastrukture ili druge odredbe koje mogu ugroziti žene? Na primer:
  - » Da li je nacionalna strategija za investiranje u infrastrukturu pristrasna prema razvoju infrastrukture za komercijalnu upotrebu (umesto da je koriste domaćinstva)?
  - » Da li postoje neadekvatni mehanizmi za konsultovanje sa lokalnim ženama o lokaciji i projektovanju objekata i o rasporedu naselja?
  - » Da li postoje visoke naknade za priključenje i visoke tarife za komunalne usluge (bez bloka za spašavanje ili šeme plaćanja za siromašna domaćinstva)?
  - » Da li je sprovođenje zakona o radu slabo u gradilištima?
  - » Da li izvođači građevinskih radova plaćaju niže plate ženama za iste građevinske radove na projektu?



- Da li postoje neke druge **formalne ili neformalne barijere** za učešće žena u ovom sektoru? To bi moglo uključiti:
  - » Tradicionalna muška kontrola odlučivanja u zajednici;
  - » Ograničena pismenost i matematička pismenost kod žena iz ruralnih područja (ali uzmite u obzir koji nivo pismenosti/matematičke pismenosti je potreban za učešće žena u ovom sektoru); i
  - » Nedostatak vremena, mobilnosti ili samopouzdanja žena da učestvuju u konsultacijama o projektovanju infrastrukture i rasporedu naselja.
- Kakva je rodna ravnoteža u ključnim organizacijama u sektoru (uključujući ministarstva za infrastrukturu, njihove lokalne kancelarije i izvođače radova na izgradnji)? Koji su mogući uzroci rodne neravnoteže? Da li ove organizacije daju jednaku platu za jednak rad? Da li obezbeđuju kulturološki odgovarajuće prostorije za muškarce i žene?
- Koje promene u okviru politike su predložene u okviru projekta/programa? Da li će se ove promene baviti pitanjima rodnih pristrasnosti u zakonu i političkom okviru? Može li bilo koja predložena promena slučajno ugroziti žene (npr. povećanje tarifa za prevoz bez izuzetaka za siromašne, uspostavljanje fondova za održavanje puteva ili novih institucija u raseljenim zajednicama bez adekvatne zastupljenosti žena, neadekvatno praćenje radnih uslova na gradilištima ili neadekvatno finansiranje i praćenje programa podizanja svesti o rizicima prenosa HIV-a i trgovine ljudima)?
- Moguće aktivnosti rodne odgovornosti mogu uključivati sledeće:
  - » Izrada ili **rodno specifične sektorske strategije ili specifičnih mera** predloženih u okviru predloženog okvira politike radi rešavanja rodnih pitanja i jaza
  - » **Izmene i dopune postojećih zakona i politika** radi ispravljanja rodnih pristrasnosti ili jaza ili ukidanja diskriminatornih odredbi
  - » **Obuka službenika ministarstva infrastrukture** o rodnoj svesti i strategijama za uključivanje žena u infrastrukturne aktivnosti
  - » **Mehanizmi za olakšavanje učešća žena** u projektovanju infrastrukturnih objekata, u zapošljavanju u izgradnji i održavanju i u planiranju i upravljanju preseljenjima (kao što su ciljevi zapošljavanja, odredbe za jednaku platu i sigurne uslove rada, formiranje ženskih građevinskih grupa i ciljeva za učešće žena u upravnoj strukturi raseljenih zajednica)
  - » **Kampanje za podizanje svesti** o rizicima bezbednosti na putevima, HIV-a i trgovine ljudima, u koje spadaju žene zvaničnice izabrane na lokalnom nivou, lideri zajednice i grupe žena
  - » **Partnerstva sa lokalnim NVO-ovima ili LO-ovima** kako bi se podržale raseljene žene u potraživanju prava na osnovne usluge, zemljište i druge nadoknade.

---

## INSTRUMENT 8: ANALIZA SOCIJALNE PRAVDE (ASP)

---

### Socijalna pravda i njene prednosti

Socijalna pravda se odnosi na pravično, pravедno i jednako obezbeđivanje javnih dobara i usluga za građane. Razmatra sprovođenje javnih politika iz perspektive građana. Politike su izrađene za njih. Građani se suočavaju i sa koristima i sa obavezama koje moraju ispuniti kao primaoci političkih mera. Međutim, nema svaka grupa u društvu istu polaznu tačku, niti svako ima iste mogućnosti da uživa koristi koje se očekuju od usvajanja politika. Istovremeno, određene grupe će lakše preuzeti određene obaveze od drugih.

Mnoge politike utiču različito na različite grupe. Politike, u praksi, se mogu mnogo efikasnije i efektivnije primeniti na određene grupe. Međutim, moguće je da do ostalih grupa politike ne dosegnu, što rezultira u nejednakosti, nepravičnosti i nepravednosti. Te stoga, željeni ishod politike nije postignut.

Važno je napomenuti da nedostaci politike često mogu proizići iz nepravilnih analiza i konsultacija tokom izrade politika. Ovo dovodi do usvajanja politike koja je nepotpuna. Umesto da građanima omogući korišćenje javnih dobara i usluga, neefikasna politika podstiče njihovo isključivanje. Ovo rizikuje stvaranje negativnog diskursa i nestabilnosti između različitih društvenih grupa. Rezultat toga je uticaj na socijalnu koheziju i time nastaju socijalni nemiri, posebno kada se nedostaci politike blagovremeno ne ublaže. Stoga se u procesu izrade politike trebaju rešiti mogući uticaji na određene grupe u odnosu na njihove potrebe.

Analiza socijalne pravde predstavlja primenu jednake pravde i pravičnosti u politikama, posebno u onima koje imaju socijalnu dimenziju. Glavni cilj je osiguranje da svi ljudi u društvu imaju isti status u pogledu građanskih prava i da su u mogućnosti da jednako uživaju u pristupu javnim dobrima i uslugama. Ovo naročito obuhvata grupe za koje se može smatrati da se nalaze u nepovoljnijem položaju u odnosu na druge.

Socijalni kapital se bavi pitanjima poput nepristrasnog pristupa, proceduralne pravičnosti i jednakih ishoda pružanja javnih dobara i usluga.



Figura 30: Pitanja na koja se odnosi socijalni pravda

**Nepristrasni pristup:** svaka osoba treba da ima jednak pristup dobrima i uslugama koje se javno pružaju; nijedan pojedinac ili grupa ljudi ne bi trebalo da budu ograničeni u njihovom pristupu javnim dobrima i uslugama kao rezultat vladinih mera ili nepovoljnih uslova u kojima se nalaze. Oni bi zapravo, na osnovu potreba, trebali da imaju dodatne mogućnosti za pristup ovim dobrima i uslugama.

**Proceduralna pravičnost:** osiguranje proceduralne pravičnosti, tako da donosioci odluka i javni organi – nakon utvrđivanja potreba pogođenih strana - donesu ispravnu odluku.

**Jednaki ishodi pružanja javnih dobara i usluga:** procedure se potvrđuju, uvek se poštuju rokovi i odluke se nedvosmisleno primenjuju za sve.

Analizom pravičnosti, pravde i jednakosti predloženih politika i sredstava za promovisanje ova tri koncepta, jača se socijalna kohezija. Politike Vlade treba da budu vođene načelom „potrebe“ pogođenih grupa. Različite karakteristike čine ove grupe različitim, što dovodi to toga da i potrebe budu različite. Ove razlike ne bi trebalo da dovedu do situacije u kojoj se određene grupe sistematski stavljaju u nepovoljan položaj zbog karakteristika koje ih odvajaju od drugih.



Figura 31: Načelo „potrebe“

„Načelo potrebe“ se odnosi na shvatanje da je vrsta intervencije javnih vlasti i način na koji se ove intervencije stvarno primenjuju, od značaja u pogledu postizanja očekivanih jednakih ishoda za sve pogođene grupe. Ukratko, stepen do kojeg grupa može pristupiti javnim uslugama i dobrima i do koga može iskoristiti ponuđene mogućnosti je od značaja za postizanje ciljeva politike.



Figura 32: Brza provera analize socijalne pravde kao obavezan korak za svaki koncept dokument

Instrument analiza socijalne pravde je obavezan instrument koji treba da pročitaju članovi radne grupe za izradu koncept dokumenta. Brza provera socijalne pravde (tačka 2 u nastavku) se uvek treba obaviti, kako bi se donela odluka da li je potrebno sprovesti detaljniju analizu socijalne pravde.

Analiza socijalne pravde doprinosi boljem definisanju politike kroz procenu uticaja na život ljudi, naročito onih koji bi mogli – iz bilo kog razloga – biti u nepovoljnom položaju. ASP pokreće diskusiju o nepristrasnosti i pravičnosti politika Vlade. Otkriva aktuelne i potencijalne nejednakosti i njihove posledice. To omogućava Vladi da ih reši i kada god je to moguće eliminiše. Sprovođenje ASP povećava verovatnoću da politike postignu ishode koje nameravaju postići. Tokom sprovođenja politika, ovo će podstaknuti prihvatanje od strane pogođenih grupa. Ovo rezultira efektivnijom i efikasnijom upotrebom resursa Vlade, budući da su ciljevi politike postignuti na višem nivou i da ima manje žalbi. Na kraju povećava se poverenje u rad Vlade i održava se socijalna kohezija.

### Brza provera socijalne pravde

Ovaj instrument o analizi socijalne pravde treba da razmatra svaka radna grupa koja se bavi izradom koncept dokumenta. Da li je potrebna detaljna analiza zavisi od pitanja koja se odnose na KD i zaključaka radne grupe iz unutrašnjih diskusija i konsultacija sa spoljnim zainteresovanim stranama. Kao zlatno pravilo, analiza socijalne pravde je relevantna kada je tema koncept dokumenta povezana sa životnim uslovima ljudi, utiče na njihov društveni status ili određuje faktore socijalne mobilnosti. Značaj ASP se naročito iskazuje u pogledu sledećih životnih dimenzija: materijalni životni uslovi, produktivne aktivnosti, zdravlje, obrazovanje, slobodno vreme, društvene interakcije, ekonomska stabilnost, fizička sigurnost, sredstva upravljanja, osnovna prava i životna sredina.



Figura 33: Životne dimenzije i primeri

- Materijalni životni uslovi (sposobnost pokrivanja životnih troškova s obzirom na nivoe dohotka, potrošnja, stanovanje i osnovne potrebe; vodosnabdevanje, električna energija, grejanje, dostupnost i pristup internetu)
- Produktivne aktivnosti (dostupnost i kvalitet radnih mesta – radno vreme, dnevnicе, bezbednost na radnom mestu);
- Zdravlje (pristup i kvalitet zdravstvene nege, mortalitet)
- Obrazovanje (pristup i kvalitet vrtića, osnovnih i srednjih škola, stručnog obrazovanja i osposobljavanja, visokog obrazovanja, doživotnog učenja)
- Slobodno vreme i društvene interakcije (učesće u aktivnostima vezane za umetnost, kulturu i sport)
- Ekonomska stabilnost (otpornost na ekonomsku (ne)stabilnost)
- Fizička sigurnost (verovatnoća da se postane žrtva zločina; bezbedonosni rizici)
- Upravljanje i osnovna prava (nediskriminacija, učesće u javnom i političkom životu – političke stranke, udruženja)
- Životna sredina (zaštita od zagađenja vazduha, vode i buke; neizlaganje opasnosti od prirodnih katastrofa)

Kada definicija problema, ciljevi i opcije koncept dokumenta imaju direktan ili indirektan uticaj na ove dimenzije, analizu socijalne pravde treba obavezno sprovesti. Konkretno treba konsultovati stručnjake iz uprave i spoljne zainteresovane strane.

Naravno, analiza socijalne pravde neće biti relevantna za svaki koncept dokument. Ovo će verovatno biti slučaj kada se koncept dokument bavi isključivo restrukturisanjem interne organizacije javnih organizacija. Međutim, kada takvi KD-ovi uključuju i aspekte pružanja usluga od strane uprave, ASP može biti od značaja.



Figura 34: Pružanje usluga

Pružanje usluga se odnosi na procese koji se koriste za pružanje javnih usluga građanima i kompanijama. Primeri takvih usluga su pružanje socijalne pomoći, pružanje obrazovnih usluga, izdavanje dozvola i licenci, distribucija vodosnabdevanja, grejanja i električne energije, obezbeđivanje stambenog prostora itd.

Efikasno i efektivno pružanje usluga zasnovano je na skupu načela, standarda, politika i ograničenja koja se koriste za osmišljavanje, razvoj, primenu i funkcionisanje usluga koje pruža Vlada kao pružalac usluga. Opšti cilj je ponuditi usluge sa odgovarajućim nivoom kvaliteta, osigurati konzistentno iskustvo za sve korisnike i prilagoditi usluge određenim grupama kada je to neophodno za efikasno pružanje usluga.

### Sprovođenje analize socijalne pravde

Prilikom sprovođenja analize socijalne pravde treba odrediti sledeće aspekte: 1) buduće koristi i obaveze koje se razmatraju u okviru opcija politike koncept dokumenta; i 2) grupe na koje predložena mera utiče, njihove specifične karakteristike i konkretne potrebe, kao i razlike između njih. Identifikovanje ovih aspekata je od suštinskog značaja za procenu odnosa između interesa i određivanja očekivanih uticaja specifičnih za grupu.

Koristi politike obuhvataju sva dobra i usluge koje javne institucije pružaju ljudima. Od koristi se očekuje da poboljšaju živote građana. Obaveze, sa druge strane, uključuju odgovornosti građana prema javnim institucijama. Ove obaveze su inherentno povezane sa koristima koje politike obezbeđuju, jer pojedinci moraju ispuniti određene aktivnosti kako bi uživali u koristima koje pružaju javne institucije. Koristi, obaveze i njihovi uticaji moraju biti analizirani za sve predložene opcije politike.

Važno je imati u vidu da iako zakoni i politike eksplicitno ne isključuju određene grupe, stvarna primena zakona i politika to može učiniti u praksi. Grupe imaju različite kapacitete za ispunjavanje potrebnih obaveza. Razlike mogu biti prilično jasne, kao što su one između porodice žene koja je udovica sa nepunim radnim vremenom, koja izdržava petoro dece, i porodice bračnog para sa zaposlenjem i dvoje dece. U primeru škole koji se koristi u ovom instrumentu, ispunjavanje istih obaveza za svaku porodicu će biti teže za porodicu sa niskim zaradama u poređenju sa porodicom sa visokim zaradama. Analiza socijalne pravde ima za cilj da otkrije ove razlike kako bi se one efikasno rešile.



Figura 35: Primeri koristi i obaveza u osnovnom obrazovanju

Moguće koristi osnovnog obrazovanja su:

- Obavezno redovno obrazovanje koje se deci pruža besplatno u skladu sa programom Vlade;
- Plaćeno van-nastavno neobavezno obrazovanje;
- Školski udžbenici i drugi materijali besplatni za decu do 5. razreda

Moguće koristi osnovnog obrazovanja su:

- Odgovornost roditelja/staratelja da šalju decu na redovno školovanje;
- Odgovornost roditelja/staratelja da deci obezbede obrok i transport;
- Odgovornost roditelja/staratelja dece koja pohađaju 6. i više razrede da obezbede školske udžbenike i druge materijale

### Identifikovanje pogođenih grupa

Politike Vlade se izrađuju u cilju obezbeđivanja koristi za društvo generalno i konkretno za pojedince. Politike Vlade treba da utvrde obaveze kako bi ispravno funkcionisale: poreze treba platiti, kompanije treba da poštuju mere za povećanje sigurnosti na radnom mestu i građani treba da obezbede informacije kako bi dobili lična dokumenta. Ovo su samo tri primera širokog spektra obaveza koje su uključene u politiku i sprovedene kroz zakone. Svaka politika je drugačija i stoga utiče na različite grupe na različite načine. Kada se politika izrađuje, ove grupe se mogu identifikovati putem istraživanja, konsultacija i ciljane komunikacije.

Identifikovanje pogođenih grupa zasniva se na analizi zainteresovanih strana, za koje se očekuje da budu pogođene uticajem politike koja se razmatra koncept dokumentom. Potrebno je dodatno istraživanje kako bi se odredile ciljane grupe i podelile u opšte grupe i podgrupe. Ovo istraživanje treba da uključi materijale kao što su strategije, pravni akti, izveštaji, novinski članci, parlamentarna pitanja, međunarodna istraživanja i ostale izvore informacija, uključujući i društvene medije. Istraživanje mora obezbediti odgovor na pitanje da li određene grupe mogu taj uticaj doživeti drugačije.

Ovo istraživanje mora biti dopunjeno konsultacijom javnih organa i drugih zainteresovanih strana. Interne konsultacije podrazumevaju, na primer, diskusije sa telima za sprovođenje te politike i treba da obuhvate centralni i lokalni nivo. Kada je ASP posebno relevantna, od stručnjaka iz ovih tela bi trebalo zatražiti da učestvuju u radnoj grupi za izradu koncept dokumenta ili da barem obezbede detaljnu prezentaciju.

Analizu socijalne pravde treba dopuniti putem konsultacija sa grupama koje su pogođene trenutnom politikom i na koje bi promene predloženih uticaja mogle uticati. Konkretno, trebalo bi konsultovati OCD-ove koji zastupaju interese ovih grupa ili OCD-ove koji se bave određenom oblašću politike. Da bi se identifikovali OCD-ovi koji su relevantni za SEA, predsedavajući radne grupe za izradu koncept dokumenta bi trebao stupiti u kontakt sa okvirnim organizacijama kao što su CIVIKOS i KCSF (vidi takođe Odeljak 05 Priručnika o 'Komunikaciji i konsultaciji').



Figura 36: Značaj komunikacije u vršenju analize socijalne pravde

Za efikasno sprovođenje ASP, trebalo bi identifikovati grupe koje očekuju da će doživjeti nepovoljniji uticaj od predloga. To su grupe koje su u nepovoljnijem položaju od drugih identifikovanih grupa. Naravno, grupe u nepovoljnom položaju se suočavaju sa većim poteškoćama u otkrivanju njihovih potreba. Stopa nepismenosti bi mogla biti veća među njima, oni mogu imati manje mogućnosti u pristupu i efektivno korišćenje interneta ili mogu imati ograničen pristup novinama i drugim sredstvima informisanja.

Do ovih grupa se verovatno ne može dosegnuti standardnim aktivnostima konsultacije i komunikacije. Iz tog razloga, od velikog je značaja osmišljavanje specifičnih komunikacionih aktivnosti za grupe u nepovoljnom položaju, u skladu sa njihovim karakteristikama. To bi omogućilo tačnu identifikaciju njihovih potreba.

Tokom vršenja ASP, a naročito tokom konsultacija sa zainteresovanim stranama u okviru ASP, potrebno je obratiti pažnju na (pod) grupe koje u prvom slučaju nisu smatrane posebno značajnim za politiku. Rizik je da grupe nisu dovoljno analizirane i da su značajne karakteristike podgrupa zanemarene.

Na primer, za politiku Vlade koja ima za cilj izgradnju dodatnih škola u određenom regionu, samo deca koja žive u tom regionu mogu se smatrati relevantnom ciljnom grupom. Analiza socijalne pravde treba da proveri da li su potrebe dece koja žive u drugim regionima uzete u obzir na odgovarajući način. Ova deca su pogođena grupa, jer ne dobijaju dodatne škole.

Pogođene grupe treba identifikovati što je preciznije moguće. Ovo podrazumeva razmatranje različitih socijalnih i ostalih karakteristika koje mogu uticati na to kako politike Vlade funkcionišu u praksi.



Figura 37 - Grupe na koje politike mogu različito uticati:

- » Muškarci/žene
- » Etničke grupe (Albanci, Srbi, RAE, Turci, Bošnjaci, Goranci, itd.)
- » Urbana/ruralna naselja
- » Osobe sa invaliditetom
- » Penzioneri/osobe koje primaju socijalnu pomoć
- » Javni službenici (nastavnici, doktori, sudije, itd.)
- » Nezaposlene osobe
- » Visok/nizak nivo obrazovanja
- » Pismeni ili ne (ili poznavanje korišćenja kompjutera)
- » Učenici
- » Poljoprivrednici

## Utvrđivanje potreba i razlika

U procesu identifikacije pogođenih grupa, njihove potrebe moraju biti utvrđene takođe. Potreba se odnosi na pitanje koje se konkretno odnosi na određenu grupu. One se mogu razlikovati od jedne grupe do druge. Potrebe mogu biti utvrđene na osnovu iskustva koje su pogođene grupe imale sa postojećom politikom ili na osnovu očekivanja koja imaju od predloženih opcija. Treba napomenuti da se potrebe identifikovane kancelarijskim istraživanjem i iz procesa konsultacija (potrebe koje su grupe same identifikovale) mogu razlikovati i biti u suprotnosti jedne sa drugima. Zato je pažljiva procena ključna za utvrđivanje stvarnih potreba grupa što je preciznije moguće.

Pored toga, neophodno je utvrditi suštinske razlike između pogođenih grupa - kao što su ideološke, etničke ili kulturne razlike i nedostatak osnovnih potreba. Razlike mogu potencijalno dovesti do različitih iskustava ili tretmana različitih grupa. Ovo, međutim, može dovesti do (osećaja) isključenosti i drugih tenzija koje su pokretački faktori društvene nestabilnosti.



Figura 38: Usmeravajuća pitanja za identifikovanje potreba i utvrđivanje razlika

- » Da li postoje naznake da su određene grupe u nepovoljnijem položaju u poređenju sa drugima?
- » Da li je postojeći pravni okvir nediskriminatoran?
- » Da li je grupa imala bilo kakvih problema u pogledu proceduralne pravičnosti?
- » Da li je grupa imala poteškoće u pristupu koristima?
- » Da li je grupa bila preopterećena zahtevima za sprovođenje politike i stoga nije mogla uživati u koristima koje su ponuđene?
- » Da li je grupa dobila drugačiji nivo kvaliteta koristi ili zahteva postavljenih u obavezama?
- » Da li su ljudi iz grupe u nepovoljnom položaju samo zbog činjenice da pripadaju toj grupi?
- » Da li je grupa u nepovoljnom položaju zbog nedostatka materijalnih ili nematerijalnih resursa?
- » Da li politika utiče na odnose između ove grupe i ostalih grupa, jer se smatra favorizovanom u odnosu na druge?
- » Da li se članovi grupe osećaju posebno različito u odnosu na druge grupe?
- » Da li grupa smatra da predložena politika predstavlja poboljšanje trenutne situacije? Ukoliko ne, zašto?





Figura 39: Primer pogođenih grupa i njihovih potreba u politici osnovnog obrazovanja

Koristi	Grupe	Potrebe
Obavezno redovno obrazovanje koje se deci pruža besplatno u skladu sa nastavnim planom i programom Vlade;  Plaćeno vannastavno neobavezno obrazovanje;  Školski udžbenici i drugi materijali besplatni za decu do 5. razreda	Deca (1-9 razreda)	Pohađanje redovnog obrazovanja, vannastavnog obrazovanja, obroci, školski udžbenici i ostali materijali
	Roditelji/staratelji dece (1-5 razred) sa niskim prihodima i sa više od 2 dece	Novac za pokrivanje obroka, transporta i vannastavnog obrazovanja njihove dece
	Roditelji/staratelji dece (1-5 razred) sa visokim prihodima i sa 1 ili 2 dece	Nema specifičnih potreba
	Roditelji/staratelji dece (6-9 razred) sa niskim prihodima i sa više od 2 dece	Novac za pokrivanje obroka, transporta, školskih udžbenika i ostalih materijala, kao i vannastavnog obrazovanja
	Roditelji/staratelji dece (6-9 razred) sa visokim prihodima i sa 1 ili 2 dece	Nema specifičnih potreba

Kao što se može videti u prethodnom primeru, analiza socijalne pravde pruža informacije da li je opravdano pružiti određenim grupama dodatne mogućnosti kako bi zapravo uživale u koristima koje politike Vlade treba da pruže. Kada grupe nisu u mogućnosti da ispune obaveze koje im politika Vlade (in) direktno nameće, politike neće postići svoj nameravani ishod jednakosti. U primeru koji se koristi, ako je činjenica da se većina dece koja pripadaju bogatim porodicama obrazuju, a ograničavaju obrazovne mogućnosti za decu iz siromašnijih porodica, time se uspostavlja stalna razlika između njih. Istovremeno, pružanje usluga, kao što je školski autobus, posebno koristi osobama sa manjim finansijskim sredstvima, ali olakšava život svake porodice. Ovakva usluga za sve takođe povećava spremnost da se podrži takva mera.

## Procena uticaja predloženih opcija na pogođene grupe

Kada su koristi i obaveze za svaku predloženu opciju i pogođene grupe identifikovane, sledeći korak je procena stvarnih očekivanih uticaja.

 **Figura 40: Usmeravajuća pitanja za procenu uticaja predloženih opcija na pogođene grupe**

- » Da li predložene koristi i obaveze svake opcije ispunjavaju potrebe pogođenih grupa?
- » Da li predložene koristi i obaveze jačaju ili smanjuju razlike između pogođenih grupa?
- » Da li predložene koristi i obaveze smanjuju trenutnu nejednakost?
- » Da li predložene koristi i obaveze poboljšavaju ili pogoršavaju životne uslove pogođenih grupa?
- » Da li predložene koristi i obaveze pozitivno ili negativno utiču na grupe za koje nisu utvrđene određene potrebe?

Na osnovu usmeravajućih pitanja navedenih u uokvirenom tekstu iznad, mere ublažavanja se mogu preduzeti u cilju smanjenja negativnih uticaja. One mogu rešiti specifične potrebe grupa i moraju se koristiti za ažuriranje i poboljšanje identifikovane opcija.

Analiza socijalne pravde može, na primer, pružiti uvide potrebne za izmenu zakona u cilju pružanja različitog tretmana određenim grupama i poboljšanja jednakosti; da organizuje obuku službenika kako bi prilagodili prakse sprovođenja koje su rezultirale de facto nejednakošću; da promovise uključivanje određenih grupa pružajući im specifičnu podršku; da predvidi aktivnosti za unapređenje grupe u cilju veće povezanosti (jezik, religija, kultura, trgovina, škola, zajednička infrastruktura); i ostale mere za ublažavanje postojećih ili potencijalnih budućih situacija u kojima grupe nisu u mogućnosti da uživaju u koristima politika Vlade.

 **Figura 41: Primer mera ublažavanja za politiku o osnovnom obrazovanju**

Grupe	Mere ublažavanja
Roditelji/staratelji dece (1-5 razred) sa niskim prihodima i sa više od 2 dece	Subvencije za roditelje/besplatni obroci. Besplatan školski autobus. Transformisati vannastavno obrazovanje u redovno besplatno obrazovanje
Roditelji/staratelji dece (6-9 razred) sa niskim prihodima i sa više od 2 dece	Subvencije za roditelje/besplatni obroci. Besplatan školski autobus. Besplatni udžbenici i ostali materijali. Transformisati vannastavno obrazovanje u redovno besplatno obrazovanje

Mere ublažavanja moraju biti preduzete na osnovu prioriteta i troškova sprovođenja; veličine uticaja na (pod) grupe; rizika pogoršavanja postojećih ili stvaranja novih tenzija; i odnosa sa strateškim ciljevima i politikama Vlade.



Figura 42: Konačna tabela

	Koristi	Obaveze	Pogođene grupe	Pozitivni uticaji (na potrebe i razlike)	Negativni uticaji (na potrebe i razlike)	Mere ublažavanja
Opcija 1						(ne primenjuje se, jer je Opcija 1 uvek statusa quo)
Opcija 2						
Opcija 3						

Nalazi iz gornje tabele trebali bi biti predstavljeni u obliku narativnog izveštaja u poglavlju 4 koncept dokumenta. Izveštaj treba da razradi pozitivne i negativne uticaje koristi i obaveza iz svake predložene opcije za ugrožene grupe. Mere ublažavanja, ako je relevantno, moraju biti integrisane u poglavlju 3 KD-a kao prilagođavanja predloženim opcijama.



Figura 43: Vršenje analize socijalne pravde

<input type="checkbox"/>	Ponovo analizirajte koncept dokument, posebno odeljak o definiciji problema, ciljevima, opcijama i očekivanim uticajima.
<input type="checkbox"/>	Identifikujte od kojih grupa se očekuje da uživaju koje koristi. Fokusirajte se na dobra i usluge koje su pružene, na primer subvencije, penzije, socijalna pomoć, obrazovne usluge, zdravstvene usluge i rešavanje sporova.
<input type="checkbox"/>	Identifikujte obaveze koje će različite grupe morati da poštuju. Ovde se fokusirajte na odgovornosti, na primer potrebno vreme (i u koje vreme u toku dana), plaćanje doprinosa ili poreza, potreba za komunalnim uslugama i zahtevima transporta.
<input type="checkbox"/>	Navedite identifikovane koristi i obaveze za svaku predloženu opciju.
<input type="checkbox"/>	Potražite specifične grupe navedene u definiciji problema, predloženim specifičnim ciljevima i opcijama. Na osnovu usmeravajućih pitanja za analizu socijalnog kapitala, utvrdite da li je grupa ili podgrupa različito pogođena u odnosu na druge grupe. Procenite da li je ovo i dalje slučaj i ako jeste, identifikujte potrebe i razlike.
<input type="checkbox"/>	Uključite se na unutrašnje konsultacije sa organima/slужbenicima za sprovođenje i na centralnom i na lokalnom nivou.
<input type="checkbox"/>	Sprovedite konsultacije sa zainteresovanim stranama, posebno sa pogođenim grupama i OCD-ovima koje rade u sektoru koji se odnose na temu koja je obuhvaćena koncept dokumentom.
<input type="checkbox"/>	Navedite pogođene grupe, njihove potrebe i razlike između njih na osnovu tabele za prezentaciju ASP u koncept dokumentu.
<input type="checkbox"/>	Diskutujte o nalazima iz analize socijalne pravde na sastanku radne grupe za izradu koncept dokumenta. Ukoliko je relevantno, pozovite zainteresovane strane i druga javne organe da diskutuju o ovim nalazima na tom sastanku.

## SREDSTVO 9: PROCENA UTICAJA KOD MLADIH (PUKM)

### Značaj procene uticaja kod mladih

Omladina je najveća starosna grupa kosovskog stanovništva. Oni igraju ključnu ulogu za budućnost društva i zemlje. Od suštinskog je značaja da se stvore uslovi koji omogućavaju današnjoj omladini da odvijaju uspešan život. Njihove društveno-ekonomske mogućnosti treba povećati kako bi iskazali ali i iskoristili potencijal mladih.



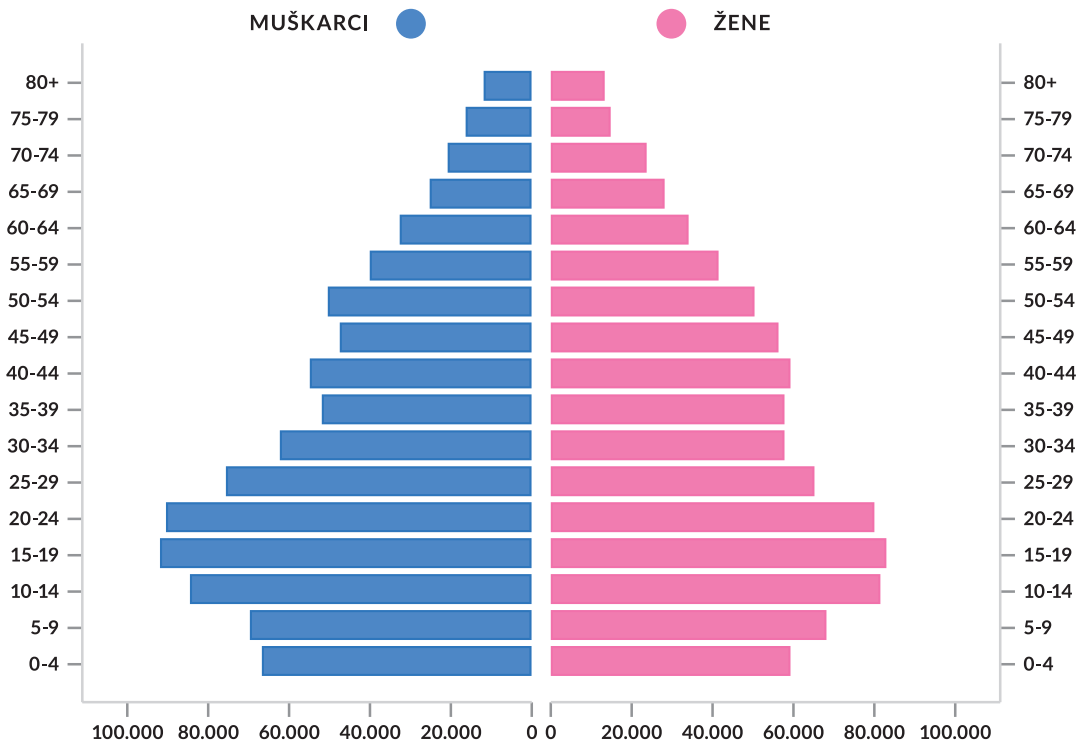
Slika 44: Zakonsko definisanje mladih

Član 3(1.1) Zakona br. 03/L-145 o jačanju u učešću mladih definiše starosno doba/omladinu kao u nastavku:

„Uzrast mladih ili ‘mlad, mlada’ – starosna grupa mladih od petnaest (15) do dvadeset i četiri (24) godine.”



Slika 45: Piramida stanovništva, 2015



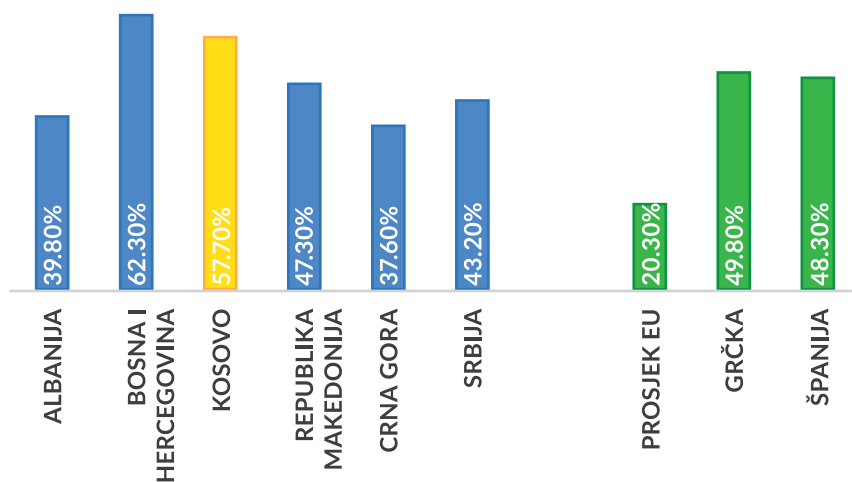
Izvor: Muškarci i žene na Kosovu. Agencija e statistiku Kosova 2016.

Nažalost, mladi na Kosovu treba da se suočavaju sa nizom izazova i poteškoća. One imaju negativan uticaj na njihove životne prilike, na razvoj njihove profesionalne karijere i mogućnosti koje imaju kako bi živeli nezavisno. Izazovi i poteškoće se uglavnom odnose na sledeće aspekte: pristup obrazovanju; kvalitet obrazovanja; zapošljavanje, zdravlje; građansko i političko učešće; i bezbednost.

Nezaposlenost mladih na Kosovu je jedna od najviših u regionu, tri puta viša od proseka EU-a i oko 10% viša od zemalja sa najvećom stopom nezaposlenosti mladih u EU, kao što su Grčka i Španija.



Slika 46: Stopa nezaposlenosti mladih u 2015. godini



Izvor: Izveštaji Evropske Komisije za svaku zemlju za 2016. godinu i Eurostat: Statistike nezaposlenosti 2015

Nepotpune i neefikasne politike mogu stvoriti dodatne i nepoželjne poteškoće. Jedna izgubljena prilika za mlade utiče i proizvodi neposredne negativne efekte. Međutim, naknadne posledice za pojedince i društvo se mogu pojaviti mnogo kasnije. Na primer, šanse za zapošljavanje se umanjuju usled nedostatka obrazovanja ili niskog kvaliteta postojećeg obrazovanja. Obrazovni nivo koji mladi mogu steći u narednih pet godina ima veliki uticaj na njihove kasnije šanse. Dakle, nedovoljno obrazovanje može dovesti do nezaposlenosti. Nezaposlenost dovodi do siromaštva. Biti siromašan, bez zdravstvenog osiguranja, otežava rešavanje zdravstvenih problema. Izgubljene prilike za mlade danas podrazumeva da veliki deo njih može, kada postanu odrasli, da završe u svojoj ekonomiji odnosno da rade na crno. U najgorem slučaju, određeni pojedinci se mogu okrenuti kriminalu, da postanu predmet eksploatacije ili da emigriraju ilegalno. Neadekvatna politika rizikuje prouzrokovanje nepovoljnog položaja mladih, u odnosu na dosadašnje generacije mladih. Efekat od izgubljenih prilika ili smanjivanja perspektiva za ekonomski, građanski i politički razvoj osećaće se ubuduće. Ovo će, zauzvrat, imati veoma visoku posrednu i neposrednu cenu po društvo.

Aktivnosti Vlade koje imaju za cilj podržavanje mladih uglavnom proizvode željene efekte 5 do 10 godina kasnije. Obzirom na to, predlozi politika treba da imaju za cilj identifikovanje neposrednih i naknadnih eventualnih efekata kod mladih i u društvu. Cilj je da se razvijaju dobre politike koje smanjuju i eliminišu negativne efekte što je više moguće. Takve politike poboljšavaju mogućnost da današnja omladina ima nezavisniji život i da ubuduće postignu prosperitet.



Slika 47: Grupa NEET

NEET je skraćenica za lica koja nisu zaposlena, školovana ili obučavana. Skoro jedna trećina (30.1%) mladih na Kosovu pripada ovoj grupi. Ovaj iznos obuhvata 26.5% mladih muškaraca i 34.2% mladih žena.

Grupi NEET treba posvetiti posebnu pažnju tokom sprovođenja procene uticaja kod mladih.

Izvor ovih podataka je „Anketa o radnoj snazi 2016“ Agencije za statistiku Kosova.

Primer stabla problema koji je dat u nastavku pokazuje kako faktori, kao što su nedostaci politika i ostali nedostaci, utiču na budući uspeh mladih, obzirom da ovi faktori čine da veliki broj mladih budu deo grupe NEET.



Slika 48: Primer stabla problema u vezi sa mladima koji pripadaju grupi NEET, koji dolaze iz ruralnih područja u regionu XY





## Brza kontrola procene uticaja kod mladih

Da li je procena uticaja kod mladih relevantna ili ne za jedan koncept dokument, zavisi od pitanja koje se adresira. PUKM je relevantna samo za politike koje utiču na dimenzije uspeha današnje omladine ubuduće. Ovaj uspeh se posebno odnosi na obrazovanje i veštine, zapošljavanje, zdravlje, građansko učešće i bezbednost.

Mere koje su razmatrane u predloženim opcijama treba da se detaljno procene kako bi se utvrdilo da li se odnose na neku od dimenzija koje određuju uspeh mladih u budućnosti.



Slika 49: Aspekti dimenzija uspeha u budućnosti

Obrazovanje i sposobnosti	Zapošljavanje	Zdravlje
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pristup obrazovanju</li> <li>• Kvalitet obrazovanja</li> <li>• Neformalno obrazovanje</li> <li>• SOO</li> <li>• Učenje tokom celog života</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pristup zapošljavanju</li> <li>• Kvalitet zapošljavanja</li> <li>• Mogućnosti preduzetništva</li> <li>• Obučavanje na poslu</li> <li>• Neprofesionalna praksa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sprečavanje bolesti</li> <li>• Prijateljski zdravstveni centri za mlade</li> <li>• Seksualno i reproduktivno zdravlje</li> <li>• Zloupotreba supstanci (droga, alkohol, duvan itd.)</li> </ul>
Civilno učešće	Bezbednost	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udruženja</li> <li>• Političko angažovanje</li> <li>• Dobrovoljan rad</li> <li>• Saradnja između mladih sa raznim karakteristikama</li> <li>• Učešće mladih u odlučivanju Vlade</li> <li>• Kulturne, sportske i rekreativne aktivnosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sprečavanje kriminala</li> <li>• Bezbednost u saobraćaju</li> <li>• Zaštita sredine</li> </ul>	

Radna grupa KD treba da diskutuje o povezivanju predloženih opcija sa aspektima navedenim u gornjoj tabeli. Da bi se ojačala analiza, treba da se konsultuju predstavnici mladih, eksperti za mlade i eksperti politika iz relevantnih dimenzija. Ovi eksperti treba da budu kako profesionalci iz administracije, tako i spoljni akteri.

Procenu uticaja kod mladih treba primenjivati onda kada radna grupa zaključuje da će se uticati na dimenzije mladih. Analizu treba fokusirati na one dimenzije budućeg uspeha za koje RG smatra da će biti pogođene.



Slika 50: Primer mera koje utiču na aspekte dimenzija uspeha mladih ubuduće

Predlog politika o reorganizaciji zdravstvenog sistema predviđa mere za renoviranje postojećih objekata i izgradnju novih zdravstvenih objekata. Ovaj predlog nesumnjivo utiče na dimenziju zdravlja i sve njegove aspekte za mlade. Za procenu uticaja, treba odrediti da li politika predviđa, na primer, stvaranje prijateljskih zdravstvenih ustanova prema mladima, posebno u školama.

Zdravstvene ustanove koje su prijateljske nastrojene prema mladima, posebno namenjene mladima i koje ispunjavaju njihove specifične potrebe. One treba da budu ravnopravne/ nepristrasne, dostupne, prihvatljive, odgovarajuće i efektivne. Na primer, reproduktivna zdravstvena usluga, koja je prijateljski nastrojena prema mladima, treba da bude geografski i finansijski dostupna i treba da obezbedi obučene pružaoce usluga, zaštitu poverljivosti i privatnosti mladih.

### Procena uticaja predloženih politika kod mladih

Kada brza kontrola pokazuje da je procena uticaja kod mladih neophodna, treba da se analizira kontekst pogođene dimenzije. Analiza treba da obuhvata tri karakteristike: postojeće uslove; stavove i potrebe; i buduće efekte.



Slika 51: Postojeća pitanja za procenu uticaja kod mladih

Postojeći uslovi mladih u pogođenim dimenzijama	Stavovi i potrebe mladih za mere koje su predložene u KD	Eventualni neposredni i odloženi efekti predloženih mera u budućnosti
<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Koje je mišljenje mladih o trenutnom stanju?</li> <li>2 Da li postoje poteškoće sa kojima se suočavaju mladi?</li> <li>3 Ukoliko da, koje su to poteškoće?</li> <li>4 Da li postoje dobri primeri i najbolje prakse koje se mogu koristiti?</li> <li>5 Da li postoji određena grupa mladih koja je ugroženija od ostalih grupa?</li> <li>6 Ukoliko da, iz kog razloga?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Koji su stavovi mladih o predlogu?</li> <li>2 Koje su specifične potrebe mladih (transport u školi, više sportskih objekata, itd.)?</li> <li>3 Da li će predlog menjati trenutno stanje?</li> <li>4 Da li su očekivane promene pozitivne ili negativne?</li> <li>5 Kako se može menjati predlog, prema njihovom mišljenju ili prema ekspertima?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Koji su neposredni i odloženi pozitivni i negativni efekti kod mladih?</li> <li>2 Koji su neposredni i odloženi pozitivni i negativni efekti u društvu?</li> </ol>

Relevantne i poverljive informacije treba da se prikupljaju radi analize specifičnog konteksta mladih i radi dobijanja odgovora na relevantna pitanja, kao što su prikazana u gore navedenoj slici.

Istraživanje literature će često pružati značajnu meru relevantnih informacija. Ova se informacija može koristiti za dalje definisanje problema, ciljeva i opcija. Informacija koja je relevantna za procenu uticaja kod mladih može proizilaziti iz raznih izvora: vladinih izveštaja i ostalih izveštaja, novinskih članaka, saopštenja za medije, online diskusija, itd.

Istraživanje literature treba da se dopuni internom konsultacijom i ciljanom konsultacijom, koja obuhvata mlade i/ili relevantne eksperte. To posebno podrazumeva proces konsultacije i određivanje mladih za aktivnosti komuniciranja. Poruke i kanali komuniciranja treba da se pažljivo odaberu kako bi se osigurale efektivne konsultacije.



*Slika 52: Osiguranje odgovarajućeg procesa komuniciranja i konsultacije za procenu uticaja kod mladih*

- 1 Konsultujte se unutar** relevantnih institucija. Konsultujte se na lokalnom nivou, odnosno Opštine na koje se odnosi predlog (Relevantno opštinsko Odeljenje za obrazovanje, kulturu, omladinu, sport i zdravstvo). Konsultujte se sa centralnim nivoom (Odeljenje za omladinu u okviru Ministarstva kulture, omladine i sporta; i ostala relevantna Odeljenja u okviru Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije; Ministarstva rada i socijalne zaštite; Ministarstva zdravstva; Ministarstva unutrašnjih poslova; Ministarstva pravde; Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja; i Kancelarije premijera).
- 2 Informišite omladinu** o predloženoj politici, merama i ciljevima. Uzimajte u obzir razvoj oblasti komuniciranja specifičnih za mlade. Koristite sve relevantne kanale za praćenje relevantnih poruka, posebno društvene medije. Informišite ciljanu publiku na prikladan način koji olakšava mladima da shvate informaciju i značaj njihovog uključivanja.
- 3 Konsultujte se sa mladima** i njihovim udruženjima. Procenite format i najbolju lokaciju za konsultacije, obzirom da službeni sastanci mogu da ne daju ciljne rezultate. Diskutujte unapred o procesu konsultacija i specifičnim aktivnostima sa ključnim akterima.
- 4 Osigurajte komunikaciju sa grupama mladih** koje nisu lako dostupne, npr. mladi sa ograničenim sposobnostima; mladi koji žive u ruralnim zonama ili koji pripadaju manjinama.
- 5 Konsultujte nevladine organizacije i razvojne partnere** koji rade na pitanjima vezanim za ekonomski razvoj, obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo, životnu sredinu, bezbednost, pravosuđe i politička pitanja. Cilj konsultacija je dobijanje njihovog mišljenja o postojećem stanju, stavovima i potrebama mladih, kao i eventualnim neposrednim i odloženim efektima na mlade i društvo. Relevantne organizacije mogu biti: međunarodna organizacija koja sprovodi projekat u oblasti obrazovanja; jedan think tank koji analizira relevantne faktore za ekonomski razvoj Kosova; ili osnovne organizacije koje istražuju podsticajne faktore za visoku nezaposlenost mladih.

Veoma je važno imati na umu da mladi nisu homogena grupa. Zbog raznih karakteristika, posebne grupe mladih će doživeti drugačiji uticaj u odnosu na ostale grupe. Ove grupe se mogu razlikovati prema polu, etničkoj pripadnosti, urbanom/ruralnom prebivalištu, ograničenim sposobnostima i drugim karakteristikama. U tom slučaju, treba razmatrati korišćenje Instrumenta 8: Analiza socijalne pravde, za osiguranje jednakih rezultata za sve grupe mladih.

Nakon istraživanja literature i konsultacija, poslednji korak je procena uticaja predloženih mera kod KD. RG treba da specifično proceni:

- » Uticaj predloženih mera u postojećim uslovima mladih;
- » Da li ove mere ispunjavaju stavove i potrebe mladih, i
- » Njihov uticaj na mlade i društvo.



Slika 53: Primer procene uticaja zdravstvenih usluga koja su prijateljski nastrojena prema mladima

Mera	Uticaj
Stvaranje zdravstvenih ustanova koja su prijateljski nastrojena prema mladima, za reproduktivno zdravlje	<p><i>Postojeći uslovi</i> – Ne postoje slični objekti. Mladi se trenutno uslužuju od strane opštih pružaoca koji nisu pripremljeni za specifične potrebe mladih.</p> <p>Stoga, uticaj mere je <b>pozitivan</b>.</p>
	<p><i>Stavovi i potrebe</i> – Mladi koji su pod uticajem našeg predloga su mišljenja da zdravstvene usluge koje su prijateljski nastrojene su neophodne i pozitivne za njihovo reproduktivno zdravlje. Eksperti zdravstvene brige mladih dele ove stavove.</p> <p>Njihovi stavovi i iskustva su <b>ispunjeni</b>.</p>
	<p><i>Efekte kod mladih</i> – Neposredni: Zaštita reproduktivnog zdravlja. Prevencija prenosivih bolesti. Prevencija rane trudnoće. Kasnije: Povećanje njihovih šansi za odvijanje nezavisnog života i zapošljavanje. Socijalna inkluzija.</p>
	<p><i>Efekte u društvu</i> – Neposredni: Povećanje neposrednih zdravstvenih troškova. Manje prenosivih bolesti. Kasnije: Smanjenje ukupnih troškova zdravstvene nege i socijalne pomoći. Manje napuštene dece i zabrinutih porodica. Viši prihodi od poreza.</p>

Predložene mere i rezultati procenjivanja treba da se navedu u sledećoj tabeli. Ukoliko je uticaj negativan, RG treba da razvije olakšavajuće mere u vidu preporuka za modifikaciju predloženih opcija. Takve aktivnosti, zavisno od teme, mogu da obuhvataju npr. uspostavljanje centara za neformalno obrazovanje; kampanje protiv zloupotrebe supstanci; instaliranje bezbednosnih kamera u školama itd. Tabela treba da se razradi u KD: uticaji predviđeni u Poglavlju 4 i olakšavajuće aktivnosti u Poglavlju 3 o opcijama.



Slika 54: Procena uticaja kod mladih: rezime

	Mere	Uticaj na postojeće uslove	Da li su tretirani stavovi i potrebe mladih?	Efekti na mlade i društvo	Olakšavajuće aktivnosti
Opcija 1					Nije predviđena izmena politike
(status-quo)					
Opcija 2					
Opcija 3					



Slika 55: Izvršavanje procene uticaja kod mladih

<input type="checkbox"/>	Analizirajte ponovo KD, posebno delove o definisanju problema, ciljevima, opcijama i očekivanim uticajima.
<input type="checkbox"/>	Identifikujte predviđene mere iz predstavljenih opcija u KD.
<input type="checkbox"/>	Procenite ukoliko ove mere utiču na dimenzije uspeha mladih ubuduće i utvrdite kako se utiče na ove dimenzije.
<input type="checkbox"/>	Analizirajte kontekst uticanih dimenzija koje se odnose na budući uspeh. Analizirajte postojeće uslove mladih, njihove stavove i potrebe i eventualne neposredne i buduće efekte na njihovu budućnost i društvo.
<input type="checkbox"/>	Obezbedite informacije sa istraživanja literature i konsultacija.
<input type="checkbox"/>	Izvršite strukturiranje uticaja predloženih mera kod mladih koristeći vodeća pitanja i rezime procene uticaja kod mladih. Ukoliko je uticaj negativan, realizujte olakšavajuće aktivnosti u obliku preporuka za modifikaciju politika.
<input type="checkbox"/>	Navedite svoje nalaze u koncept dokumentu.

## INSTRUMENT 10: PLAN SPROVOĐENJA ZA OPCIJE POLITIKE

Definicija problema ukazuje na uzroke i efekte identifikovanog problema. Opcije ukazuju na moguća rešenja za tretman podsticaja ili ublažavanje negativnih uzroka.

Opcije moraju biti osmišljene tako da funkcionišu u praksi. Ukoliko one ostanu samo slovo na papiru, stvarna situacija se uopšte neće promeniti. Svaka opcija, uključujući opcije „bez promene“, predstavlja osnovu za rad koji se mora obaviti: rad koji mora obaviti uprava, rad koji moraju obaviti kompanije, rad koji mora obaviti civilno društvo i rad koji moraju obaviti građani.

Taj rad zahteva resurse. To može biti radno vreme koje civilni službenici moraju da investiraju u obuku; budžet koji se mora odvojiti za nabavku materijala; delatnosti kompanija koje se moraju uskladiti sa novim zakonima; kao i vreme koje građani moraju da utroše na poštovanje propisa.



Slika 56: Plan sprovođenja i logika rezultata-aktivnosti

Plan sprovođenja je instrument koji detaljno ilustruje rad koji je potrebno obaviti za sprovođenje opcija politike i postizanje kratkoročnih i dugoročnih ciljeva politike. U njemu se navode aktivnosti, rezultati (outputs) i rokovi vezani za sprovođenje opcija politike.

Odnos između rezultata i aktivnosti mora biti logički. Na primer, usluga se ne može pružiti bez kreiranja organizacionih struktura za pružanje te usluge. Beneficije se ne mogu uplatiti određenim građanima ukoliko ne postoji odeljenje koje je zaduženo za te isplate. Ovo odeljenje mora imati odgovarajući broj zaposlenih i IT infrastrukturu.

Plan sprovođenja je pregled rezultata (outputs) i neophodnih resursa iz uprave. U njemu se definišu outputi koji se moraju razviti, aktivnosti koje se moraju sprovesti radi ostvarivanja tih rezultata, ukazuje na to ko je odgovoran za ove aktivnosti, kao i rokove za obavljanje ovih zadataka. Plan sprovođenja mora da sadrži sve relevantne rezultate koji su potrebni za uspešno sprovođenje opcije politike.



Slika 57: Primeri rezultata (outputa) i aktivnosti

### Primer 1

Rezultat: Obučeni inspektori za sprovođenje postojećih pravila

Aktivnosti: izraditi program obuke i sertifikacije budućih inspektora; odvojiti budžet za sprovođenje programa; identifikovati trenera; obučiti buduće inspektore; osigurati sertifikaciju inspektora.

### Primer 2

Rezultat: informativna kampanja za rešavanje problema

Aktivnosti: izraditi jedan plan komunikacije u saradnji sa Odsekom za komunikaciju; isplanirati budžet za informativnu kampanju; nabaviti usluge; pokrenuti kampanju; pratiti aktivnosti u okviru kampanje; izvršiti evaluaciju efekata informativne kampanje.

### Primer 3

Rezultat: izmenjeni zakon za rešavanje regulatornih nedostataka

Aktivnosti: izraditi izmene zakona; konsultovati relevantna ministarstva i zainteresovane strane tokom izrade izmena; dostaviti nacрте izmena na međuministarske konsultacije; dostaviti nacрте izmena na javne konsultacije preko veb sajta za konsultacije; dostaviti nacрте izmena, zajedno sa svim relevantnim pratećim dokumentima, Vladi na usvajanje; osigurati usvajanje nacрте izmena u Skupštini; osigurati da organizacije koje sprovode aktivnosti na raspolaganju imaju dovoljno vremena, ljudi i budžetskih sredstava za sprovođenje izmena; informisati građane/kompanije/ organizacije o izmenama.

Koncept dokumenti predstavljaju osnovu za izradu novih zakona, za izmenu postojećih, kao i za mnoge druge mere koje usvoji Vlada. Aktivnosti koje su proizvod koncept dokumenta zahtevaju vreme. Na primer, izrada predloga novog zakona, konsultovanje o ovom predlogu sa zainteresovanim stranama, usvajanje predloga od strane Vlade i od strane Skupštine mogu zahtevati godinu dana ili više. Stvarna priprema primene novog zakona preko obuke inspektora, informisanje građana i kompanija i nabavka/ izrada odgovarajućih materijala/usluga će u najmanju ruku zahtevati nekoliko meseci. Tek nakon što ove aktivnosti budu preduzete, zakon se može sprovoditi u praksi.

Kao što je prikazano u slici iznad, ostvarivanje politike se treba zasnivati na sprovođenju u srednjoročnom periodu. Stoga, jedan plan sprovođenja bi stoga trebalo da obuhvati period od 3 do 5 godina. Ovaj period je potreban za osiguranje, na primer, da su kapaciteti razvijeni i da su institucije i građani informisani. Ovog puta je takođe potrebna i integracija nove politike u okvir politike i osiguranje da njegova primena postane standardni proces. Pregled u nastavku sadrži obrazac plana sprovođenja.



Slika 58: Primer plana sprovođenja

Cilj politike								
Strateški cilj								
	Proizvodi, aktivnosti, godina i odgovorna organizacija / odeljenje							
Specifičan cilj 1	Proizvod 1.1		Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 4	Godina 5	Odgovorna organizacija / odeljenje
		Aktivnost 1.1.1						
	Aktivnost 1.1.2							
	Aktivnost 1.1.3							
	Proizvod 1.2		Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 4	Godina 5	Odgovorna organizacija / odeljenje
		Aktivnost 1.2.1						
Specifičan cilj 2	Proizvod 2.1	ltd.						
	Proizvod 2.2	ltd.						
Specifičan cilj N	Proizvod N.1	ltd.						

Plan sprovođenja služi kao koristan input dokumentima za centralno planiranje Vlade. Na primer, aktivnosti bi mogle biti obuhvaćene godišnjim planom rada Vlade. Plan sprovođenja može takođe poslužiti kao osnova za proces budžetiranja u slučaju kada su potrebni dodatni resursi za sprovođenje opcija. Ovo pitanje je razmatrano u okviru Instrumenta 11: Procena troškova izrade koncept dokumenta i Instrumenta 12: Usklađivanje sa procenom uticaja na budžet.



## INSTRUMENT 11: PROCENA TROŠKOVA IZRADJE KONCEPT DOKUMENTA

Rezultati i aktivnosti predstavljaju osnovu za utvrđivanje troškova koji nastaju prilikom primene opcije. To su isključivo troškovi koji padaju na teret budžeta Kosova. Ostali troškovi, kao i oni koji se odnose na kompanije i građane se izračunavaju pomoću drugih instrumenata.

Troškovi budžeta su svakako vredni kada su potrebni za rešavanje značajnih problema. Kada su očekivani troškovi niski, a predviđene koristi velike, takođe je vredno sprovesti opciju.

Procena budućih troškova za sprovođenje opcija politike je važan faktor za donošenje odluke koju opciju treba odabrati. Takođe pomaže u ponovnoj proceni praktične izvodljivosti opcija, utvrđenih rokova za sprovođenje i potencijalnih prepreka. Detaljna procena troškova, ukratko, poboljšava kvalitet analize za potrebe koncept dokumenta. Obezbeđuje osnovni uvid u potrebe finansiranja organizacija uključenih u sprovođenje politika.



*Slika 59: Glavne kategorije troškova koje treba odrediti tokom izrade politika*

1. Ljudski resursi (plate i dnevnice)
2. Nabavka usluga (robe i usluge)
3. Nabavka robe (robe i usluge)
4. Direktna podrška korisnicima (subvencije i transferi)
5. Investiranje u opremu (kapitalni troškovi)
6. Investiranje u infrastrukturu (kapitalni troškovi)

Plan sprovođenja je ključni instrument za utvrđivanje troškova sprovođenja odluka predstavljenih u koncept dokumentu. Plan sadrži pregled rezultata i aktivnosti koje su potrebne za njihovo postizanje. Troškovi pojedinačnih aktivnosti se mogu proceniti i procenom ljudskih resursa i budžeta koji su potrebni za njihovo sprovođenje. Sabiranje troškova svih aktivnosti za jedan rezultat daje iznos troška tog rezultata. Budući da plan sprovođenja već sadrži aktivnosti i pokazuje ko je odgovoran za njegovo sprovođenje, procena troškova predstavlja procenu napora koji su potrebni kako bi se sprovele aktivnosti. Pregled u nastavku prikazuje neophodne korake za pravilno vršenje procene troškove opcija politika.



Slika 60: Proces procene troškova opcije politike

Korak	Opis
Korak 1: Definisati rezultate i vremenski okvir za realizaciju	Plan sprovođenja već pruža ove informacije. Ukoliko takav plan nije izrađen, rezultati se moraju jasno navesti, zajedno sa vremenskim okvirom u kome oni trebaju biti realizovani.
Korak 2: Definisati aktivnosti	Aktivnosti su potrebne kako bi se osiguralo da se rezultati realizuju. Ove aktivnosti moraju biti jasno navedene. Ako je plan sprovođenja prethodno izrađen, ove informacije su već deo plana.
Korak 3: Identifikovati potrebne resurse	<p>Za svaku aktivnost potrebni su resursi. Oni moraju biti jasno identifikovani. U ovoj fazi, treba napraviti razliku između upotrebe postojećih i novih resursa.</p> <p>Na primer, da bi se izradio zakon, postojeći ljudski resursi u okviru resornog ministarstva će često biti dovoljni. Ipak, da bi se zakon sproveo, mogu biti neophodni i dodatni resursi. To može biti dodatno osoblje, ali i vozila i drugi materijali. Ukoliko nisu obezbeđeni, nastaću novi troškovi. Ovi troškovi moraju biti pokriveni budžetom kako bi se osiguralo neometano sprovođenje.</p>
Korak 4: Kontaktirati budžetsko odeljenje za okončanje procene troškova	<p>Svako budžetsko odeljenje ima stručnjake koji vrše procenu troškova politike. Oni su upoznati sa detaljnom metodologijom procene troškova. Oni takođe mogu da se nadovežu na prethodno iskustvo sa procenom troškova politike.</p> <p>Važno: čak i kada je predstavnik budžetskog odeljenja deo radne grupe za izradu koncept dokumenta, potrebno je organizovati poseban sastanak za planiranje procene troškova opcija.</p>
Korak 5: Finalizovati procenu troškova po aktivnosti	<p>Procena troškova politike se zasniva na procesu koji je uspostavilo Ministarstvo finansija. Različite vrste troškova, npr. oni za ljudske resurse ili opremu, označeni su različitim kodovima. To olakšava procenu iznosa troškova. Kada se koncept dokument usvoji, kodovi omogućavaju lakšu integraciju troškova u proces budžetiranja.</p> <p>Kako bi završili procenu troškova izrade koncept dokumenata, izrađena je posebna datoteka u excel-u. Ona je dostupna na internetu, podeljena je svim budžetskim odeljenjima resornih ministarstava, a može se zatražiti i od GSV-a. Stručnjaci za budžet mogu vam pomoći u okončanju procene troškova.</p>
Korak 6: Sabrati troškove	Kada koristite obrazac za procenu troškova izrade koncept dokumenata, ukupni troškovi će se automatski izračunati. Ako ne koristite obrazac, potrudite se da pravilno saberete sve troškove aktivnosti i rezultate. Ovo je neophodno za sledeći korak.

<p>Korak 7: Identifikovati i sabrati ušteđena sredstva</p>	<p>Pored pokretanja dodatnih aktivnosti i nastanka novih troškova, mogu postojati mogućnosti za prekid određenih aktivnosti ili njihovo pojednostavljenje. To će dovesti do smanjenja troškova za sprovođenje politika.</p> <p>Ovo smanjenje troškova treba uzeti u obzir prilikom procene budućih budžetskih potreba. Oni će utvrditi da li je potreban dodatni budžet ili da li bi promena budžeta ili promena aktivnosti bila dovoljna za primenu opcija koje su analizirane u koncept dokumentu.</p>
<p>Korak 8: Utvrditi da li je potrebno sprovesti procenu uticaja na budžet</p>	<p>Koncept dokumenti su osnova za nove političke aktivnosti Vlade. Treba dobro isplanirati sprovođenje opcije koja je konačno odabrana, tako da se ostvare očekivane koristi. U praksi ovo znači da, ukoliko ne postoji (dovoljan) budžet izdvojen za sprovođenje politike, planirana poboljšanja neće biti realizovana. Ako se to desi, veliki deo obavljenih poslova je uzaludan. Očekivanja da će se situacija poboljšati biće nerealna.</p> <p>Na osnovu iznosa procene troškova i ušteđenih sredstava koja su rezultat obračuna, moguće je utvrditi da li ukupni troškovi potpadaju pod budžet ministarstva. Svako ministarstvo ima tzv. gornju granicu budžeta. Ako troškovi potrebni za sprovođenje ostanu ispod donje granice budžeta za ministarstvo, sledeći korak bi bio da se odredi potreban budžet, tako da je jasno da su sredstva na raspolaganju u trenutku početka sprovođenja.</p> <p>Može se dogoditi da nema dovoljno budžeta za sprovođenje odluka koje proizlaze iz koncept dokumenta. U tom slučaju, treba informisati Ministarstvo finansija i pregovarati o preraspodeli budžeta. U praksi se ovo svodi na saradnju sa budžetskim odeljenjem kako bi se primenio <i>Instrument 12: Usklađivanje sa procenom uticaja na budžet</i>.</p>
<p>Korak 9: Dodati iznose procene troškova u plan sprovođenja</p>	<p>Ako procena uticaja na budžet nije potrebna, iznosi procene troškova i informacije o budžetskim linijama u koje su troškovi integrisani, trebaju se dodati u koncept dokument. Troškovi po rezultatu i aktivnosti mogu se dodati u plan sprovođenja. Alternativno, ukupni troškovi se mogu dodati u odeljak procene troškova i u excel radnu listu za procenu troškova izrade koncept dokumenta, koji se mogu priložiti kao aneks koncept dokumenta.</p>

## INSTRUMENT 12: USKLAĐIVANJE SA PROCENOM UTICAJA NA BUDŽET

Kada procena troškova izrade koncept dokumenta pokazuje da će gornja granica budžeta ministarstva biti prekoračena, počinje proces pripreme procene uticaja na budžet (PUB). Ministarstvo finansija radi na osnovu detaljno izrađenog administrativnog uputstva i priručnika koji omogućava popunjavanje potrebnih obrazaca. Ovi obrasci će se zasnivati na proceni troškova koja je već izvršena za koncept dokument.

Budžetsko odeljenje ministarstva ima pristup informacijama potrebnim za procenu uticaja na budžet. Ima iskustva sa popunjavanjem ovih obrazaca u skladu sa standardima koje treba primeniti u procesu budžetiranja. Odeljenje vodi i pregovore sa Ministarstvom finansija. Naravno, ovo treba da se odvija u bliskoj saradnji sa odeljenjem za politike koje je odgovorno za izradu koncept dokumenta i ispunjavanje svih obaveza koje proizlaze iz njega.

Procena uticaja na budžet zasnovana je na istim rezultatima i aktivnostima kao i procena troškova koja je utvrđena u Instrumentu 11: Procena troškova izrade koncept dokumenata. Ali, pošto je prekoračena gornja granica troškova ministarstva, izvori finansiranja tek trebaju da budu identifikovani. Ovo treba zasnovati na raspoloživi budžet, trenutne troškove po ministarstvu i projekciju budžeta za srednjoročni period.

Procena uticaja na budžet je neophodna kada je potrebno uložiti značajne napore kako bi se osiguralo ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz koncept dokumenta. Budući da je gornja granica budžeta prekoračena, moraju se identifikovati novi izvori finansiranja. Ovo se može odnositi na opcije štednje, npr. smanjenje budžeta za neko drugo ministarstvo; raspodelu dodatnog budućeg budžeta od jednog ministarstva do drugog; obezbeđivanje direktne budžetske podrške od razvojnih partnera; ili pozajmljivanje dodatnih sredstava. Sve ove opcije trebaju biti odobrene od strane Vlade i zbog toga je razvijen proces procene uticaja na budžet. On pruža mogućnost osmišljavanja vladinih politika, što znači da ministarstvo prevazilazi određenu gornju granicu budžeta. Ali pošto takav razvoj utiče na buduće planove Vlade, takva odluka mora biti pravilno pripremljena.



Slika 61: Relevantna dokumentacija za procenu uticaja na budžet

Cilj Priručnika za procenu uticaja na budžet novih inicijativa je da pruži uputstva budžetskim organizacijama. Priručnik im pomaže u identifikovanju troškova povezanih sa bilo kojom novom inicijativom u okviru njihove nadležnosti i kako bi se osiguralo da se identifikuju potrebni izvori finansiranja. Priručnik je relevantan za stručnjake koji razvijaju i predlažu nove inicijative u budžetskoj organizaciji, kao što je resorno ministarstvo.

Dokumenta relevantna za procenu uticaja na budžet mogu se naći na sledećem linku:

[http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Doracaku\\_per\\_Vleresimin\\_e\\_Ndikimit\\_Buxhetor\\_te\\_Nismave\\_te\\_Reja\\_Qeveritar...\(1\).pdf](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Doracaku_per_Vleresimin_e_Ndikimit_Buxhetor_te_Nismave_te_Reja_Qeveritar...(1).pdf)

[http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Formulari\\_i\\_vlersimit\\_te\\_ndikimt\\_buxhetor\\_anglisht.xlsx](http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Formulari_i_vlersimit_te_ndikimt_buxhetor_anglisht.xlsx)

## INSTRUMENT 13: ODREĐIVANJE VAŽNOSTI UTICAJA

Analiza za koncept dokument trebalo bi da sadrži što više pitanja. Međutim, kako bi se obezbedilo da se analiza vrši efikasno, treba postaviti granicu koja se odnosi na važnost uticaja. U praksi to znači da za koncept dokumente, koji se bave temama sa problemom ograničenog obima i analiza može biti koncizna. Koncept dokumenti koji se bave socijalnim pitanjima, naravno, imaju dužu listu značajnih uticaja koji moraju biti analizirani. Stoga su priroda očekivanih uticaja i njihova važnost ključni faktori koji određuju vreme koje je potrebno za završetak analize za koncept dokument. Kada se izvrši pregled za izradu koncept dokumenta, ovo treba uzeti u obzir.

Važnost uticaja se određuje na osnovu sledećih faktora:

1. broj organizacija, kompanija i/ili pojedinaca pogođenih uticajem
2. očekivane koristi ili troškovi uticaja.



Slika 62: Načelo proporcionalne analize

Analiza politike ima sledeću svrhu: donošenje informisanih odluka o politikama i zakonodavstvu. Zauzvrat, ovo pomaže u poboljšanju kvaliteta ovih politika i zakonodavstva.

Pa ipak, nije moguće analizirati sve detaljno. To bi zahtevalo previše vremena, previše radnih sati zaposlenog osoblja i previše budžeta. Zbog toga, treba doneti praktičnu odluku o tome šta i kako analizirati.

Načelo proporcionalne analize pruža okvir za takve praktične odluke. Osnovno pitanje na kojem se zasniva ovo načelo je: da li analiza i dalje obezbeđuje dovoljnu dodatnu vrednost za koncept dokument s obzirom na napor koji je potreban za ovu analizu?

Za važne uticaje, za nove zakone i značajne izmene postojećeg okvira politike, opravdano je mnogo uložiti u analizu politike. Ipak, napor koji se ulaže u analizu treba proceniti na osnovu pitanja da li su napori potrebni za sprovođenje ove analize opravdani. Ovaj instrument pomaže u utvrđivanju detaljne analize koju bi trebalo sprovesti za koncept dokument.

Važnost uticaja takođe bi trebalo da usmeri način analize. Prikupljanje podataka treba da bude prioritarno za uticaje za koje se očekuje da će biti važni. O ovim uticajima takođe bi se trebalo konsultovati dok se izrađuje koncept dokument, na primer kroz konsultacije i diskusije sa pogođenim zainteresovanim stranama.

Dva faktora zajedno određuju važnost uticaja. Četiri njihove kombinacije definišu poželjan nivo za analizu uticaja, kao što je prikazano u nastavku.



Slika 63: Utvrđivanje važnosti uticaja i željenog nivoa analize

Faktori koji određuju važnost uticaja		Željeni nivo analize
Veliki broj organizacija, kompanija i/ili pojedinaca pogođenih uticajem	Visoka očekivana korist ili trošak uticaja	Uticaje treba detaljno analizirati i podržati (ciljanim) konsultacijama i podacima
Veliki broj organizacija, kompanija i/ili pojedinaca pogođenih uticajem	Niska očekivana korist ili trošak uticaja	Uticaji moraju biti predstavljeni u kvalitativnom smislu i podržani ciljnim konsultacijama; predstaviti podatke kada ih je lako dobiti
Mali broj organizacija, kompanija i/ili pojedinaca pogođenih uticajem	Visoka očekivana korist ili trošak uticaja	Uticaje treba detaljno analizirati i podržati (ciljanim) konsultacijama i podacima
Mali broj organizacija, kompanija i/ili pojedinaca pogođenih uticajem	Niska očekivana korist ili trošak uticaja	Uticaji mogu biti predstavljeni u kvalitativnom smislu; predstaviti samo podatke koje je lako dobiti

## INSTRUMENT 14: PRIKUPLJANJE PODATAKA

Izrada koncept dokumenta obuhvata identifikaciju problema i pronalaženje rešenja za njegove uzroke i efekte. Ovaj instrument predstavlja niz mogućnosti za prikupljanje podataka za koncept dokument. Ni u kom slučaju ovaj specifični instrument ne pruža kompletan pregled mogućnosti prikupljanja podataka. Izrada politika i analiza politike su važni i složeni zadaci. Informacije koje pomažu u izradi koncept dokumenta mogu se naći na mnogim mestima.

Prikupljanje podataka se odvija tokom čitavog procesa izrade koncept dokumenta. To je zbog prirode analize politike. Ova analiza dovodi do uvida, uvid dovodi do pitanja, pitanja dovode do istraživanja i istraživanja dovode do odgovora.

Koncept dokumenti se bave različitim temama. Ne postoji jedinstven proces za prikupljanje podataka koji se može primeniti na sve koncept dokumente. Postoji nekoliko pristupa koji mogu biti od pomoći. Oni su predstavljeni u nastavku.



Slika 64: Prikupljanje podataka

Pristup	Objašnjenje
Konsultacije	<p>Kvalitet analize politike ima koristi od inputa stručnjaka, osoba koje su pogođene problemom, stručnjaka koji su radili na konkretnim pitanjima i još mnogo toga.</p> <p>Uključivanje takvih grupa u analizu za koncept dokument pruža kratak pregled korisnih informacija. Zainteresovane strane mogu pružiti informacije o (1) problemima, njihovim uzrocima i efektima; (2) postojećim izveštajima i o drugim izvorima informacija; (3) mogu pružiti povratne informacije o očekivanim uticajima i kako ih proceniti; (4) i bilo koje drugo pitanje koje bi moglo biti relevantno za analizu.</p> <p>Konsultacija igra ključnu ulogu u analizi politike. Dat je detaljniji opis u odeljku o konsultacijama zainteresovanih strana.</p>

<p>Program prikupljanja podataka</p>	<p>Podaci se često mogu prikupiti u razumnom vremenskom roku. Ovo je značajno, jer pruža mnogo bolju sliku situacije i može na direktan način pokazati kakvi problemi postoje. Kao rezultat toga, podaci koji se prikupljaju za koncept dokument često direktno vode do uvida u moguće opcije za rešavanje problema.</p> <p>Program prikupljanja podataka može se često kombinovati sa ciljanim i javnim konsultacijama. Zainteresovane strane mogu pružiti izveštaje, analizu i druge relevantne inpute.</p> <p>Konsultacija je takođe korisna za proveru prikupljenih podataka i za analizu koju treba izvršiti. Ovo se može učiniti tokom javne online konsultacije ili putem ciljanih konsultacija usmerenih na određene zainteresovane strane.</p>
<p>Statistike Kosova: <a href="http://ask.rks-gov.net">http://ask.rks-gov.net</a></p>	<p>Agencija za Statistiku Kosova (ASK) prikuplja i objavljuje širok spektar statistika koje se mogu koristiti za izradu politika. Ove statistike, na primer, opisuju stanje ekonomskih sektora ili pružaju pregled postojeće transportne infrastrukture. Kada statističke podatke prikuplja ASK, oni mogu biti veoma korisni, posebno za izradu definicije problema, postavljanje ciljeva i identifikaciju opcija.</p>
<p>Izveštaji itd., koje su izradili državni organi</p>	<p>Administracija je ogroman skup različitih organizacija. Kontaktiranje onih koji su relevantni za pitanja za koje je izrađen koncept dokument, može biti brz način za dobijanje podataka, izveštaja i drugih informacija koje su korisne za koncept dokument.</p>
<p>Izveštaji itd., koje su izradile organizacije civilnog društva</p>	<p>Kosovo ima veliku zajednicu organizacija civilnog društva. Kontaktiranje onih koji su relevantni za jedan specifičan koncept dokument, može biti brz način za dobijanje podataka, izveštaja i drugih informacija koje su korisne za koncept dokument. Ako nije jasno koje su organizacije civilnog društva relevantne za koncept dokument, moguće je kontaktirati, na primer, Kosovsku fondaciju za civilno društvo (KCSF) ili platformu CiviKos. One mogu pomoći u identifikovanju relevantnih organizacija civilnog društva. One takođe mogu direktno pružiti informacije koje su korisne za koncept dokument.</p>



Izveštaji itd., koje su izradile druge zemlje i međunarodne organizacije

Postoji puno informacija o politici. Organizacije koje se koriste za analizu očekivanih efekata politika i zakonodavstva kroz procenu uticaja (i/ili procene ponašanja kako bi se proverilo koji se efekti stvarno ostvaruju), obično te izveštaje objavljuju online. Evropska unija, UK i Nemačka su samo tri primera gde se mogu pronaći relevantne informacije. One takođe pružaju izveštaje na jezicima kojima se neko iz radne grupe za koncept dokument može služiti.

Izveštaji o proceni uticaja Evropske komisije, na primer, mogu se koristiti za utvrđivanje razloga zbog kojih je EU izradila određeni zakon. Ovi izveštaji će takođe navesti najvažnije pozitivne i negativne uticaje.

Važne napomene: Procene uticaja, evaluacija i drugi izveštaji koje izrađuju međunarodne organizacije i druge zemlje odnose se na njihovo specifično političko i pravno okruženje. To znači da korišćenje informacija iz takvih izveštaja mora biti dva puta provereno i kritički procenjen njihov značaj za Kosovo.



Slika 65: Izrada baze podataka o proceni uticaja

Strategija bolje regulative 2.0 najavljuje da će se trenutni sistem koncept dokumenata na kraju zameniti punopravnim sistemom procene uticaja. Koncept dokumenti su već vrsta procene uticaja. Za izradu politika, procenjuje se da Kosovo spada u grupu vodećih zemalja u regionu. Ovo je dostignuće kojim se treba ponositi, ali ne i razlog za opuštanje. Još uvek postoje jasni izazovi pred procesom izrade politika u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama.

Konkretno, još uvek postoje jasni nedostaci u kvalitetu analize politike. Delimično je posledica nedostatka podataka ili poteškoća koje postoje pri pronalaženju ovih podataka. Da bi se rešila ova pitanja, Koordinacioni sekretarijat vlade i Pravna kancelarija u sklopu Kancelarije premijera će izraditi pregled podataka kako bi poboljšali kvalitet koncept dokumenta, a koji nisu bili dostupni. Cilj je prikupiti ove podatke kada se proceni da su oni od suštinskog značaja za budućnost. Ove informacije će biti navedene u bazi podataka o proceni uticaja, koja će se razvijati u narednim godinama. Kako bi se osiguralo da baza podataka sadrži što više korisnih informacija, nedostaci u podacima za svaki koncept dokument moraju biti jasno identifikovani i navedeni u dokumentu. Osim toga, podaci prikupljeni za koncept dokumente koji bi mogli biti korisni u budućnosti, takođe će biti sačuvani i dostupni u bazi podataka o proceni uticaja.

## INSTRUMENT 15: ANALIZA POLITIKE ZA PRENOŠENJE ACQUIS-A EU

Evropska integracija je strateški cilj Vlade. Između ostalog, ovo znači uvođenje evropskog zakonodavstva u nacionalni pravni okvir. Kada se jedan koncept dokument posebno odnosi na prenošenje zakonodavstva EU-a, ovo sredstvo obezbeđuje informacije i neophodne korake procesa za izradu koncept dokumenta, povezujući se sa analizom politika izvršenih od strane Evropske Unije, posebno Evropske Komisije.



*Slika 66: Tabele usklađenosti i analiza politika za datoteke evropskih integracija*

Kada se zakonodavstvo izrađuje radi prenošenja pravnih tekovina EU, primenjuju se posebni zahtevi. Najvažnije, trebaju se izraditi tabele usklađenosti i izjava o usklađenosti. Član 30.3. Administrativnog uputstva o izradi normativnih akata određuje sledeće: Tabele o usklađenosti i izjava o usklađenosti su radni uporedni dokumenti koji pokazuju nivo usklađenosti između domaćeg nacrtu normativnog akta i Acquis-a EU-a.

Ove tabele usklađenosti detaljno pokazuju da li su konkretni evropski zakonski zahtevi preneseni i da li je ovaj prenos potpun ili delimičan. Tabele usklađenosti takođe sadrže odeljak u kojem se može pružiti objašnjenje (posebno kada prenošenje nije potpuno). Informacije navedene u ovom odeljku mogu da potiču iz analize koja se sprovodi za koncept dokument.

Analiza koja se mora sprovesti za prenošenje EU zakonodavstva je prilično specifična. Razlog za to je što su zakonski uslovi već određeni u pravnoj tekovini EU i postoje samo ograničene mogućnosti za odstupanje od istih. Koncept dokument treba da se fokusira na način na koji se ovi zahtevi najbolje mogu preneti. Naravno, analiza prati istu metodologiju kao i koncept dokument koji ne pokriva prenošenje zakonodavstva EU. Analiza politike, nakon svega, sledi slične korake svaki put. Međutim, polazna tačka za koncept dokument je veoma različita. Ključni analitički koraci su navedeni u nastavku.



Slika 67: Analiza politike za prenošenje pravnih tekovina EU

Analitički korak	Objašnjenje
1) Navesti odgovarajuće zakonodavstvo EU	<p>Kada se koncept dokument bavi prenošenjem pravnih tekovina EU, direktive, uredbe i ostali pravni akti koji se trebaju preneti treba da budu jasno navedeni.</p> <p>Pravne tekovine EU mogu se naći na internet stranici Službenog lista Evropske unije: <a href="http://eur-lex.europa.eu/homepage.html">http://eur-lex.europa.eu/homepage.html</a>.</p>
2) Procenite trenutni nivo usklađivanja i specifikujte jasno koji akti EU ostaju da se prenesu	<p>Imajući Korak 1 kao osnovu, odredite koji su delovi relevantnog zakonodavstva EU-a preneseni. Upotrebite postojeće tabele i izjave o usklađenosti o ovim pravnim aktima i napravite spisak delova koji još uvek nisu preneti.</p>
3) Proveriti da li je zakonodavstvo za koje se očekuje da bude preneseno u nekom postupku u EU	<p>EU redovno ažurira i dopunjuje svoje zakonodavstvo. Ovo može imati uticaja na način na koji se prenošenje zakonodavstva može na najbolji način izvršiti i isplanirati.</p> <p>Evropski parlament predstavlja sve zakonske datoteke koje razmatra u svom zakonodavnom opservatorijumu: <a href="http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do">http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do</a></p> <p>Zakonodavni program (Legislative Train) predstavlja napredak u predlozima koji se direktno vezuju za njegove glavne prioritete Evropske komisije: <a href="http://www.europarl.europa.eu/legislative-train">http://www.europarl.europa.eu/legislative-train</a></p> <p>Program rada komisije i planove upravljanja pojedinih generalnih odeljenja možete naći putem sledećeg linka: <a href="https://ec.europa.eu/info/strategy-documents_en">https://ec.europa.eu/info/strategy-documents_en</a></p> <p>Inicijalna procena uticaja i mape puta, putem kojih Evropska komisija objavljuje da priprema političke i zakonodavne predloge, navedeni su na sledećem linku: <a href="http://ec.europa.eu/smartregulation/roadmaps/index_en.htm">http://ec.europa.eu/smartregulation/roadmaps/index_en.htm</a></p> <p>Planiranje evaluacije može se naći na sledećem linku: <a href="https://ec.europa.eu/info/planned-evaluations_en">https://ec.europa.eu/info/planned-evaluations_en</a></p>

<p>4) Pronaći pomoćnu analizu koju sprovode institucije Evropske unije</p>	<p>Evropska komisija redovno izrađuje procene uticaja za svoje predloge i takođe ocenjuje postojeće evropsko zakonodavstvo. Ove analize pružaju korisne informacije o razlozima za izradu zakonodavstva, o zainteresovanim stranama koje su najviše pogođene uticajem, koristima i troškovima zakonodavstva.</p> <p>Procene uticaja navedene su na sledećoj veb stranici: <a href="http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm">http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm</a></p> <p>Baza podataka Komisije o njenim procenama uticaja potiče iz 2003. godine. To znači da su mnoge direktive i propisi pripremljeni putem PU-a.</p> <p>Evaluacija baze podataka može se naći na sledećoj veb stranici: <a href="http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do">http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do</a> Baza podataka se može pretraživati na osnovu oblasti politike. Ovo olakšava proveru da li je evaluacija sprovedena.</p> <p>Pretraživanje Interneta, zasnovano na nazivu zakonodavstva EU, takođe može dovesti do veb stranice Evropske komisije na kojoj se objavljuju sva relevantna istraživanja i publikacije vezane za to zakonodavstvo. Naravno, ova veb stranica se može naći i na veb stranici nadležnog DG-a u okviru Komisije. Takođe je moguće kontaktirati Komisiju direktno putem kontakta sa veb stranice: <a href="https://europa.eu/european-union/contact_en">https://europa.eu/european-union/contact_en</a>.</p>
<p>5) Rezimirati analizu koju sprovodi EU i utvrditi koje su informacije relevantne za Kosovo</p>	<p>Analiza politike koju sprovodi Evropska unija pruža mnoštvo informacija i podataka. Ovo može biti vrlo korisno kada se konstruiše analiza politike za prenošenje pravnih tekovina EU.</p> <p>Konkretno, procene uticaja koje je izradila Evropska komisija pokazuju razloge za izradu zakonodavstva kroz definiciju problema, ciljeve i razmatrane opcije. Analiza takođe pokazuje koje vrste uticaja su najrelevantnije i koje će zainteresovane strane verovatno biti pogođene uticajem. Za vrlo složene i zahtevne zakone, procena uticaja takođe može pružiti informacije o uticaju na budžet i o procesu prenošenja zakonskih odredbi.</p> <p><i>Instrument 18: Provera regulatorne konkurentnosti</i> može se koristiti za procenu kako su druge zemlje odlučile da prenesu pravne tekovine EU.</p>
<p>6) Napraviti razliku između obaveznih i neobaveznih odredbi</p>	<p>Direktive EU sadrže i obavezne i neobavezne odredbe. Za koncept dokument i analizu politike, razlika između ove dve kategorije je od suštinskog značaja, jer se one moraju razmatrati drugačije. Za obavezne odredbe, dva glavna pitanja na koja treba odgovoriti su kako i kada ih treba preneti. Za neobavezne odredbe glavno pitanje je da li treba da budu prenesene ili ne.</p>

<p>7) Definisati očekivane socijalne koristi i troškove</p>	<p>Očekuje se da će zakonodavstvo EU imati neto koristi za Evropsku uniju u celini. Procene uticaja ukazuju na koristi koje Evropska komisija očekuje da generiše. Pregled Komisije je korisna polazna tačka za definisanje koristi za koje se očekuje da budu rezultat sprovođenja i primene takvog zakonodavstva EU na Kosovu.</p> <p>Zakonodavstvo EU dolazi sa koristima i troškovima. Procena uticaja, koju je izradila Komisija, to jasno potvrđuje. Dakle, takav dokument može biti polazna tačka za procenu socijalnih troškova za Kosovo.</p> <p>Važno je napomenuti da koncept dokument o slučajevima prenosa zakonodavstva EU-a treba da uzima u obzir trenutne opcije prenosa. Njih treba analizirati u kontekstu Kosova, posebno u vezi sa pitanjem kako mogu da se sprovedu zakonski zahtevi. Očekivani uticaji za EU se ne mogu pretpostaviti da se primenjuju na Kosovo, posebno ne kada su preneti samo određeni delovi direktiva i uredbi.</p> <p><i>Instrument 3: Identifikacija ekonomskih uticaja; Instrument 4: Identifikacija socijalnih uticaja; Instrument 5: Identifikacija ekoloških uticaja; i Instrument 6: Uticaj na osnovna prava, Instrument 7: Procena rodnog uticaja i ostali instrumenti pružaju okvir za identifikaciju glavnih uticaja koji se mogu očekivati.</i></p> <p><i>Instrument 13: Određivanje važnosti uticaja i Instrument 14: Prikupljanje podataka pružaju osnovu za utvrđivanje relevantnosti uticaja i kako se oni najbolje mogu analizirati.</i></p>
<p>8) Proceniti kada je najbolje vreme za prenos obaveznih odredbi</p>	<p>Pregled zakonskih obaveza pokazuje koje odredbe treba preneti. Postoje tri opcije za primenu zakonskih obaveza: (1) obezbediti da se primenjuju kada Kosovo pristupi EU; (2) početak primene zakonskih odredbi u srednjoročnom periodu; (3) osigurati primenu odmah nakon usvajanja zakona ili podzakonskog akta preko kojeg se prenose ove zakonske odredbe. Ove tri opcije treba analizirati u koncept dokumentu.</p> <p>Kada se odredbe EU trebaju preneti, zavisi od zahteva koji proizlaze iz njih. Mnogi faktori igraju ulogu u izboru trenutka kada treba preneti zakonske odredbe. Politički i socijalni razlozi delimično utiču na takve izbore. Prenos standarda EU trenutno može pružiti neposredne koristi za ekonomiju, jer to može otvoriti put za investicije i pružiti potrebnu osnovu kompanijama kada žele da izvoze robu i usluge. Ukratko, kada treba dozvoliti zakonskim zahtevima u zakonodavstvu EU da se primenjuju u praksi, izbor treba da se zasniva na analizi u pogledu njegove opravdanosti i koristi.</p>

<p>9) Proceniti da li вреди preneti neobavezne odredbe</p>	<p>Da bi bili u skladu sa pravnim tekovinama EU, potrebno je preneti samo zakonske obaveze. Opcione delove pravnih tekovina EU ne treba preneti, osim ako to ne donosi očigledne koristi. Ova korist treba da bude prikazana kroz analizu troškova i efekata.</p> <p>Instrument 18: Kontrola regulativne konkurentnosti se može koristiti za utvrđivanje kako su ostale zemlje sprovodile zahteve EU. Kontrola pomaže u identifikovanju opcija sa manje opterećenja koja su primenjivana od strane drugih zemalja tokom sprovođenja zakonodavstva EU.</p>
<p>10) Izraditi plan sprovođenja</p>	<p>Sprovođenje pravnih tekovina EU treba da bude povezano sa mogućnostima koje organizacije zadužene za sprovođenje i primenu moraju zapravo da koriste kako bi zakonske odredbe funkcionisale u praksi. Instrument 10: Plan sprovođenja se može prilagoditi sprovođenju pravnih tekovina EU, tako da obuhvata duži vremenski period od 5 godina koji se trenutno koristi.</p>
<p>11) Odrediti budžetske troškove sprovođenja na osnovu plana sprovođenja</p>	<p>Stvarni troškovi za primenu zakonodavstva EU mogu se odrediti na osnovu <i>Instrumenta 11: Troškovi izrade koncept dokumenata</i>. Ako ovaj instrument pokazuje da su troškovi veoma visoki i da su potrebna dodatna sredstva, potrebno je primeniti <i>Instrument 12: Usklađivanje sa procenom uticaja na budžet</i>.</p> <p>Raspoloživost sredstava je od suštinskog značaja za svaku politiku, kao i za primenu pravnih tekovina EU. Ako je nedostatak raspoloživih budžetskih sredstava problem, o tome treba razgovarati sa MF-om. Relevantno je uključivanje i MEI-a. Ministarstvo koje daje predlog, MF i MEI zajedno mogu proceniti kako se mogu nabaviti sredstva za sprovođenje.</p>
<p>12) Konsultovati se sa relevantnim zainteresovanim stranama</p>	<p>S obzirom da se očekivane koristi i troškovi procenjuju za EU u celini, potrebno ih je proveriti u odnosu na situaciju na Kosovu. Ekonomska, socijalna i ekološka situacija na Kosovu može se značajno razlikovati od situacije u tim oblastima u Evropskoj uniji.</p> <p>Radna grupa koja izrađuje koncept dokument treba da bude blisko uključena u razmatranje i određivanje koristi i troškova koji se mogu očekivati. Pored toga, o očekivanim koristima i troškovima treba se konsultovati sa zainteresovanim stranama, kako bi se utvrdilo da li su svi identifikovani. Pored toga, trebalo bi se konsultovati i o predloženom vremenskom roku za prenos kako bi se procenilo da li je to realno. Konsultacije treba da se sprovode kroz ciljane konsultacije sa određenim zainteresovanim stranama koje imaju jasnu vezu i/ili interesovanje za temu koncept dokumenta i putem veb sajta za javne konsultacije.</p>
<p>13) Završiti koncept dokument na osnovu daljih obaveznih koraka</p>	<p>Kada se analiza za koncept dokument završi, moraju se pratiti standardne procedure pre nego što se usvoji. One su predstavljene u pregledu procesa izrade koncept dokumenata koji je predstavljen na početku ovih smernica.</p>

## INSTRUMENT 16: MODEL STANDARDNIH TROŠKOVA

Zakoni obavezuju kompanije da preduzimaju određene mere. Ove mere se mogu odnositi na njihove finansijske troškove, u skladu sa pravilima prostornog plana za izgradnju kuća i mnoge druge.

Posebna podgrupa zakonskih obaveza se naziva administrativni troškovi. Ovo su troškovi koji su nastali usled pravnih zahteva, kojima se zahteva da kompanije dostave informacije javnom organu ili da ove informacije podele sa drugima. S obzirom da se MST-om vrši obračun troškova nastalih na osnovu pravnih zahteva, treba se koristiti samo za opcije koje obuhvataju nacrt novog zakona, nacrt novog podzakonskog akta ili nacrt izmena postojećih pravnih zahteva, kao i one koje se odnose na zahteve za preduzeća u pogledu administrativnih troškova.



Slika 68: Definicija Administrativnih troškova

Administrativni troškovi su obaveze informisanja (OI) koje su kompanije zakonom obavezane da poštuju.

Na međunarodnom nivou, model standardnih troškova se uglavnom koristi za određivanje administrativnih troškova za kompanije. Može se koristiti za obračun administrativnih troškova za građane i javne organe. U suštini, primena MST-a se može proširiti. MST je novi instrument za izradu politika za civilne službenike. Izvori informacija i kapaciteti se trebaju razviti kako bi se osigurala pravilna primena. Stoga je obavezan samo za koncept dokumente koji se bave administrativnim troškovima za kompanije.

Prema MST-u, pružanje informacija na osnovu zakonskih obaveza je široko definisano. Koncept se odnosi na sve aktivnosti vezane za obeležavanje, izveštavanje, registraciju, praćenje, istraživanje, procenu i kontrolu kvaliteta, za koje je potrebna mogućnost pružanja informacija.

Prenos podataka se definiše na dva načina. Neki podaci se trebaju aktivno pružati javnim organima ili fizičkim licima. Ostali podaci se mogu čuvati na način da budu na raspolaganju za inspekciju ili se mogu dobiti na zahtev. Obe vrste podataka spadaju pod definiciju administrativnih troškova.

Administrativni troškovi su podeljeni na stalne i jednokratne troškove. Podnošenje zahteva za izdavanje dozvole, na primer, je stalni trošak, s obzirom na to da se dozvola mora obnoviti nakon određenog broja godina. Investiranje u obuku ili druge aktivnosti, kako bi se osiguralo da osoblje razume nove pravne zahteve, je na primer jednokratni trošak.



Slika 69: Priručnik za model standardnih troškova

Ovaj instrument za model standardnih troškova obezbeđuje radni rezime modela i kako se primenjuje. Model standardnih troškova u detaljima pokazuje kako se proračuni na osnovu modela sprovode.

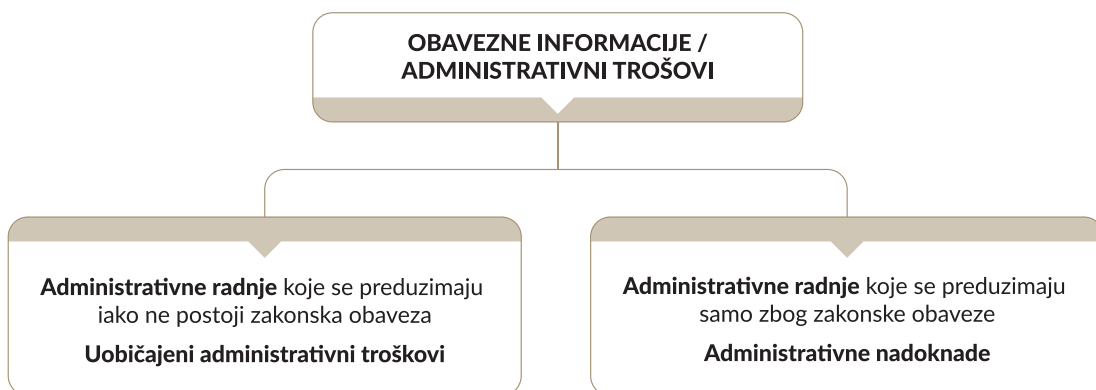
Na kraju, administrativni troškovi su podeljeni na dve različite komponente: uobičajeni poslovni troškovi i administrativna opterećenja.

Uobičajeni poslovni troškovi nastaju prikupljanjem i obradom podataka koji su od suštinskog značaja za funkcionisanje preduzeća. Ovi podaci bi se takođe prikupili i kada ne bi bilo zakona. Na primer, velike kompanije bi uvek prikupljale podatke o broju ljudi koje zapošljavaju i kolike su njihove plate.

Administrativna opterećenja nastaju kada se podaci prikupljaju samo zbog toga što postoji zakonska obaveza. Da se nadovežemo na prethodni primer, velike kompanije moraju da prikupljaju i dele podatke sa poreskim organima. Moraju da osiguraju da njihovi sistemi za isplatu plata takođe pružaju informacije o porezu na dohodak i drugim pitanjima u vezi sa porezom. Kompanije moraju da informišu svoje osoblje o porezima koji se odnose na porez na dohodak. Kompanije ovo rade samo zato što je to njihova zakonska obaveza.



Slika 70: Administrativni troškovi, uobičajeni poslovni troškovi i administrativna opterećenja





## MST za merenje efikasnosti

Administrativni troškovi se izračunavaju preko modela standardnih troškova (MST). Ovaj model takođe omogućava podelu između uobičajenih poslovnih troškova i administrativnih opterećenja.

MST meri efikasnost sprovođenja zakona. Ne procenjuje pravne zahteve kao takve. Primer velikih kompanija koje moraju da prikupe podatke, jer moraju da plaćaju porez, je dobar primer. Činjenica da je podatak potreban je jasna. MST potrebu za podacima uzima zdravo za gotovo. Međutim, MST procenjuje efikasnost procesa i detaljne zahteve sa kojima se kompanije moraju uskladiti kada pružaju podatke. De facto MST procenjuje kvalitet sprovođenja pravnih zahteva i pruža podatke o tome kako poboljšati efikasnost sprovođenja.

## MST obračuni

Administrativni troškovi i opterećenja mogu se odrediti kada se izradi koncept dokument. MST funkcioniše na osnovu četiri ključne promenljive: (1) zarada po satu, (2) vreme potrebno za ispunjenje obaveze informisanja, (3) broj kompanija koje moraju da ispune obavezu informisanja; i (4) učestalost po kojoj se obaveze informisanja moraju ispuniti.

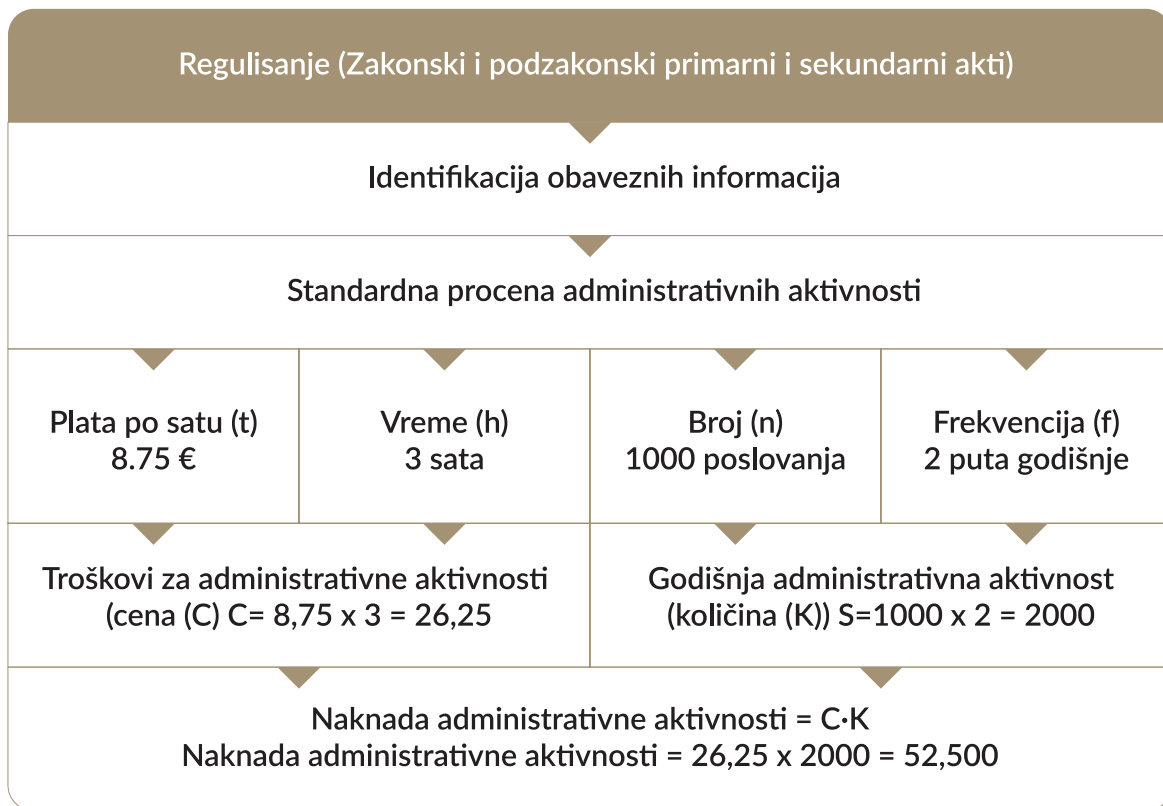
Promenljiva *zarada po satu i potrebno vreme* trebaju biti procenjene. Priručnik za MST u detaljima objašnjava kako se nivo zarade određuje na osnovu standardnih vrednosti. Vreme koje je potrebno za ispunjavanje obaveze informisanja se uglavnom nadovezuje na zdrav razum i testiranje ideja, na primer preko intervjua sa preduzećima. Koncept dokument treba da uspostavi okvir za ove dve promenljive određivanjem načina za traženje podataka na koji će se administrativna opterećenja održavati na najnižem mogućem nivou.

*Broj kompanija* koje moraju ispuniti obavezu informisanja je definisan zakonom. Analiza za koncept dokument treba da analizira i jasno definiše koje kompanije moraju da ispune obaveze informisanja. Učestalost kojom se podaci moraju obezbediti je takođe određena zakonom. Stoga bi koncept dokument trebalo da analizira najoptimalniju učestalost u kojoj su koristi pružanja podataka i administrativna opterećenja u ravnoteži. Učestalost takođe zavisi i od kombinacije mera koje su na raspolaganju za upravljanje aktivnostima kompanije. Važno je napomenuti da veća administrativna opterećenja za kompanije i građane rezultiraju većim troškovima za sprovođenje politika od strane Vlade. Na kraju, informacije koji se pružaju treba da se obrađuju i čuvaju takođe od strane administracije Vlade.

Slika u nastavku grafički prikazuje kako MST kombinuje četiri promenljive i pokazuje kako one nastaju na osnovu zakona ili podzakonskog akta.



Slika 71: Obračunavanje administrativnih troškova i naknada



Dva instrumenta mogu biti veoma korisna za određivanje četiri faktora MST-a: Instrument 17: Test za MSP-ove i Instrument 18: Provera regulatorne konkurentnosti.



Slika 72: Učestalost obaveze informisanja: dva primera

#### PRIMER 1: Plaćanje PDV-a

Učestalost obaveze informisanja zavisi od stvarne potrebe i dodatne vrednosti podataka. U poreskom domenu, mnoge zemlje su se odlučile za opciju da zakonski obavežu kompanije sa velikim prometom da na mesečnom nivou dostavljaju izjavu o PDV-u. Kompanije sa malim prometom izjavu o PDV-u dostavljaju na svaka 3 meseca.

Logika iza ovog izbora je fokus na najveće isplate, s obzirom na to da su one najvažnije. Za poreske organe koji primaju plaćanja PDV-a, takođe ima smisla da prime veće uplate svaki put umesto manjih. Poreski organ mora obraditi svaku uplatu kao i da ima troškove. Ako bi sve male kompanije morale da plaćaju svoj PDV svakog meseca, troškovi za upravljanje sistemom PDV-a bi se naglo povećali, dok bi ukupan iznos PDV-a ostao isti. Ovo bi u praksi dovelo do smanjenja prihoda od PDV-a za Vladu i do znatnog povećanja administrativnih opterećenja za kompanije. MST omogućava predviđanje takvih troškova i pomaže u pronalaženju efikasnih rešenja za sprovođenje zakona.

#### PRIMER 2: Dozvola i inspekcija

Vlada može da iskoristi skup instrumenata koji utiču na delatnosti i ponašanje kompanija. Traženjem dozvole za određene poslovne delatnosti, broj kompanija koje obavljaju ove delatnosti se može ograničiti na one koje se strogo pridržavaju profesionalnih standarda. Postrojenje za hemijsku preradu, na primer, mora imati dozvolu kako bi se osiguralo da kompanija preduzima sve potrebne mere za sprečavanje katastrofa i da su zaposleni iste dobro obučeni.

Koliko često mora da se produžava ova dozvola je važan faktor za donošenje odluka o investiranju. Veoma je važno za kompaniju da zna da će njena dozvola važiti duži vremenski period, kako bi investicije takođe obezbedile profit.

Međutim, dozvola pruža informacije u određenim trenucima, na primer na svakih 5, 10 ili 20 godina. Naravno da, tokom godina između zahteva za izdavanje dozvole, uprava može da izvrši inspekciju kako bi se osigurala da kompanije deluju u skladu sa pravnim zahtevima i da je rizik na niskom nivou.

Kombinovanjem dozvola i inspekcija, uprava poseduje moćan skup instrumenata. Ova kombinacija može dobro da funkcioniše kada su ova dva međusobno prilagođena i kada se u okviru njih razmatraju potrebe kompanija i njihove investicije. Suprotno je takođe tačno: dozvole sa kraćim rokom važenja i detaljne inspekcije mogu ometati kompanije tokom pokretanja njihovih poslovnih aktivnosti. Za delatnosti koje su visoko rizične ovo se može opravdati, ali u pogledu mnogih drugih poslovnih delatnosti, ovo vodi samo do gubitka ekonomskog rasta i nedostatka radnih mesta.

Izgradnja hemijskog postrojenja traje nekoliko godina. Takođe može da prođe godina ili dve dok postrojenje ne postane potpuno funkcionalno. Nova oprema mora da se testira, lanci snabdevanja i ostali faktori treba da budu razrađeni detaljnije. To podrazumeva da je potrebno vreme pre nego što postrojenje postane potpuno funkcionalno. Ukoliko kompanija dobije dozvolu na 5 godina, rizik se javlja ako se ona ne produži, a shodno tome neće doći do nikakvih investicija. Neće biti otvorena nova radna mesta. Država ne povećava prihod od poreza.

Izdavanjem dozvole na 20 godina ili više obezbeđuje se osnovna garancija kompaniji da može da gradi i širi svoje poslovanje tokom vremena. Inspekcije omogućavaju upravi da prati šta se događa u hemijskom postrojenju i da li se pravni zahtevi poštuju. Ako ovo nije slučaj, kompaniji se izriče kazna. Ako kompanija prouzrokuje ozbiljne rizike, njene delatnosti mogu biti obustavljene. Stoga, inspekcije daju garanciju da se rizici održavaju na niskom nivou i da kompanija poštuje pravne zahteve.

Dozvole i inspekcije mogu da funkcionišu zajedno. MST pruža uvid u troškove poštovanja obaveza informisanja. Ovo je korisno tokom analize za koncept dokument i pomaže da se utvrde odgovarajući kriterijumi za oba.

### Obračun administrativnog opterećenja

Administrativno opterećenje je važan faktor tokom odlučivanja o tome kako pravni zahtevi treba da se izrade. Analiza za koncept dokument je stoga od ključne važnosti. Pregled u nastavku prikazuje korake koji moraju da se završe kako bi se izvršili MST obračuni.



Slika 73: Vršenje MST obračuna

Hapi në procesin e llogaritjes	Shpjegimi
Korak 1: Prikupiti sve relevantne informacije	Prikupite poslednje verzije zakona i/ili podzakonskih akata kojima se vi bavite u vašem koncept dokumentu. Takođe, prikupite sve obrasce i ostala dokumenta koji su u vezi sa sprovođenjem pravnih zahteva. Postarajte se da pribavite Priručnik za MST.
Korak 2: Identifikovati sve obaveze informisanja	Proverite zakon(e) i/ili podzakonske akte da biste utvrdili da li postoje obaveze informisanja. Navedite ih u posebnom excel dokumentu za potrebe MST obračuna, a koji je dat zajedno sa Priručnikom za MST.
Korak 3: Izvršiti prvi MST obračun	Iskoristite znanje koje imate kako biste popunili excel dokument za potrebe MST obračuna.

<p>Korak 4: Kontaktirati KSV za dalju podršku</p>	<p>Stupite u kontakt sa Koordinacionim sekretarijatom Vlade u vezi sa MST obračunima. Sekretarijat vam može pomoći oko prikupljanja statističkih podataka o broju kompanija, utvrđivanja platnih razreda i drugih faktora vezanih za MST.</p>
<p>Korak 5: Konsultovati se sa poslovnim organizacijama i pojedinačnim preduzećima</p>	<p>Ovaj korak je od suštinskog značaja za MST obračun. Važno je da potvrdite podatke o MST obračunima. Koordinacioni sekretarijat Vlade može vam pomoći i u ovom procesom i može raditi zajedno sa vama u okviru ovog i sledećih koraka.</p>
<p>Korak 6: Definisati detaljne opcije za zakonodavstvo</p>	<p>Na osnovu informacija koje pruža MST, možete da definišete detaljne regulatorne zahteve za buduće zakone.</p>
<p>Korak 7: Izabrati opciju sa najmanje opterećenja u pogledu novih obaveza informisanja</p>	<p>Sa podacima dobijenim na osnovu MST obračuna, možete da odaberete opciju sa najmanje opterećenja za preduzeća i koja im omogućava da ostvare posebne ciljeve.</p>
<p>Korak 8: Proveriti da li postojeće obaveze informisanja mogu biti pojednostavljene</p>	<p>Kada vaš koncept dokument obuhvata opciju „izmena zakona“, takođe proverite da li je moguće pojednostaviti postojeće obaveze informisanja. To treba da uradite čak i kada vaša definicija problema ne obuhvata administrativno opterećenje kao uzrok ili uticaj na problem. MST vam omogućava da poboljšate efikasnost pravnih zahteva. Svaka mogućnost da smanjite administrativno opterećenje treba da se iskoristi. Koordinacioni sekretarijat Vlade može vam pomoći u ovom procesu.</p>

## INSTRUMENT 17: TEST ZA MSP-OVE

MSP-ovi su glavni oslonac ekonomije. Većina preduzeća na Kosovu su MSP-ovi. Zbog toga što su mala i zapošljavaju samo nekoliko ljudi, MSP-ovi se suočavaju sa mnogo većim troškovima regulisanja u odnosu na veće kompanije. Na primer, MSP-ovi često moraju da rade sa spoljnim stručnjacima, kao što su računovođe i advokati. Velike kompanije imaju stručnjake koji rade u oblasti finansija ili pravnim odeljenjima. Većina MSP-ova ne može da zaposli finansijske ili pravne stručnjake direktno.



Slika 74: Definicija MSP-ova prema Zakonu br. 04 / L-220 o stranim investicijama

Pravna definicija MSP-ova:

- » Mikro preduzeće: mora imati do devet (9) zaposlenih;
- » Malo preduzeće: mora imati deset (10) do četrdeset devet (49) zaposlenih;
- » Srednje preduzeće: mora imati od pedeset (50) do dvesta četrdeset devet (249) zaposlenih.

Iz toga sledi da su preduzeća sa 250 ili više zaposlenih velika preduzeća.

Cilj testa za MSP-ove jeste da učini zakone, administrativna pravila i procedure naklonjenijim MSP-ovima. Oni moraju da budu lako razumljivi i lako primenljivi. Kako bi se ostvario ovaj cilj, koncept dokument treba da sadrži analizu situacije MSP-ova.



Slika 75: 10 ciljeva politika i zakona koji su naklonjeni MSP-ovima

- 1 Stvoriti okruženje u kom preduzetnici i porodična preduzeća mogu da se razvijaju i u kom se preduzetništvo nagrađuje
- 2 Osigurati da poštteni preduzetnici, koji su se suočili sa bankrotstvom, brzo dobiju drugu šansu
- 3 Izraditi pravila koja MSP-ovi mogu lako poštovati
- 4 Učiniti javnu administraciju prijemčivom prema potrebama MSP-ova
- 5 Prilagoditi instrumente javne politike, kao što su javne nabavke, potrebama MSP-ova
- 6 Olakšati pristup finansijama za MSP-ove
- 7 Promovisati pozitivno pravno i poslovno okruženje za MSP-ove i primeniti zakone na MSP-ove samo kada je to potrebno
- 8 Promovisati i unaprediti veštine MSP-ova i sve oblike inovacija
- 9 Omogućiti MSP-ovima da izazove iz okruženja preokrenu u mogućnosti
- 10 Podstaći i podržati MSP-ove kako bi imali koristi od rasta tržišta.

Test za MSP-ove je kombinacija analiza i konsultacija koja povećava uvid u izazove i mogućnosti sa kojima se MSP-ovi suočavaju. Test omogućava izradu zakona koji su prilagođeni potrebama i specifičnostima MSP-ova. Test se sprovodi u četiri koraka, navedenih u nastavku.



Slika 76: Sprovođenje testa za MSP-ove

Koraci testa za MSP-ove	Objašnjenje
1) Konsultovati se sa zainteresovanim stranama MSP-ovima	Ako se koncept dokument bavi pitanjima koja su važna za MSP-ove, oni trebaju da budu direktno konsultovani. Ovo treba raditi kao dodatak svakoj javnoj konsultaciji. Aktivnosti konsultacije mogu da uključuju intervju, okrugle stolove, diskusije, sastanke fokus grupe i/ili rasprave. MSP-ovi treba da budu angažovani tokom ovih aktivnosti konsultacija u što je moguće većoj meri. Alternativno, konsultacije mogu da budu usmerene na organizacije koje predstavljaju MSP-ove.
2) Identifikovati MSP-ove pogođene uticajem	Tokom konsultacija, možete da preciznije utvrdite koji MSP-ovi i poslovni sektori mogu biti pogođeni uticajem. Ovo vam omogućava da pronađete važne informacije, kao što je broj MSP-ova, broj zaposlenog osoblja, njihove uloge u lancu snabdevanja preduzeća, vrednost njihove prodaje potrošačima i dr.
3) Izmeriti uticaj na MSP-ove	<p>Ove smernice pružaju instrument za procenu uticaja na MSP-ove. Najvažniji su oni troškovi koji su povezani sa usklađivanjem sa pravnim zahtevima. Ovi troškovi, u relativnom smislu, su mnogo veći kod MSP-ova nego kod velikih kompanija. Ovo smanjuje mogućnost konkurentnosti MSP-ova na tržištu. Zauzvrat, ovo ometa ekonomski rast i onemogućava stvaranje novih radnih mesta.</p> <p>Troškovi takođe proističu iz pitanja kao što su obaveza plaćanja nadoknada ili dažbina; prilagođavanje radnih procesa; kupovine nove opreme, obuke osoblja i druge investicije.</p> <p>Administrativno opterećenje može se proceniti na osnovu Instrumenta 16: Model standardnih troškova</p> <p>Savet: Troškovi identifikovanih uticaja na MSP-ove mogu se uporediti sa onim kod velikih preduzeća. Jedna mogućnost je uporediti troškove na osnovu veličine kompanije. Troškovi kompanije se obračunavaju po zaposlenom. Ovo prikazuje troškove i olakšava upoređivanje efekata između kompanija različitih veličina.</p>

<p>4) Utvrđivanje politika koje su naklonjene MSP-ovima</p>	<p>U mnogim slučajevima, nametanje jedinstvenih pravnih obaveza za MSP-ove i velike kompanije zajedno ne dodaje vrednost. Takva rešenja normalno nameću veće troškove za MSP-ove i ovi troškovi često nisu opravdani. Samo kada se MSP-ovi i velike kompanije nalaze u istoj situaciji (na primer kada rukuju istom količinom opasnih supstanci ili kada su rizici po radnike isti) pravila treba da budu jednaka.</p> <p>Cilj testa za MSP-ove je usklađivanje zakona sa potrebama i specifičnim situacijama MSP-ova. Ako se novi zahtevi smatraju potrebnim, onda oni treba da se uvedu. Ali uvođenje treba da bude na način koji je naklonjen MSP-ovima.</p> <p>Postoji mnogo mogućnosti za izradu zakona i podzakonskih akata u skladu sa potrebama MSP-ova. Neke opcije uključuju:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Potpuna ili delimična oslobađanja od zakonskih obaveza na osnovu veličine kompanije</li> <li>2 Potpuna ili delimična oslobađanja od zakonskih obaveza na osnovu rizika koji kompanija uzrokuje</li> <li>3 Duže rokove za usklađivanje MSP-ova sa pravnim zahtevima</li> <li>4 Smanjene naknade na osnovu veličine kompanije</li> <li>5 Pojednostavljene obaveze izveštavanja</li> <li>6 Specifične informativne kampanje ili korisnička uputstva, obuke i kancelarije za pomoć</li> <li>7 Pojednostavljene inspekcije</li> </ol>
<p>5) Definisati kako će se MSP-ovi informisati o novim merama</p>	<p>Kada se izrađuju politike naklonjene MSP-ovima, oni koji imaju koristi od tih politika moraju biti obavešteni. Postojeće MSP-ove treba informisati o merama koje će za njih biti korisne. Osim toga, osobe koje bi mogle da započnu poslovanje ili preusmere svoju poslovnu delatnost iz neformalnog sektora u formalnu ekonomiju, moraju biti svesni poboljšanih uslova pod kojima mogu da rade.</p> <p>Plan sprovođenja mora razmotriti pitanje informisanja relevantnih ciljnih grupa. Ovo se može uraditi putem informativnih kampanja, letaka, konferencija, itd. i mora biti usmeren na ciljne grupe koje su posebno relevantne.</p>



## INSTRUMENT 18: PROVERA REGULATORNE KONKURENTNOSTI

Kvalitet zakona i podzakonskih akata se zasniva na dva aspekta: (1) kvalitet jezika i pravne izrade i (2) stvarne efekte koja pravila imaju i dodatna vrednost istih. Oba efekta mogu biti korisna, ali uvek nameću određene troškove. Efikasnost zakonodavstva – odnos prema troškovima koji su potrebni za ostvarivanje određenog cilja – je relevantna iz mnogih razloga. Neefikasne procedure mogu da onemoguće investicije u društvo. One zahtevaju dosta vremena za one koji moraju da se usklade sa procedurama. Ovo se odnosi na građane, kompanije i administracije podjednako.

Nije uvek lako odrediti pravne standarde i zahteve. Kada su previše zahtevni i složeni, mogu promašiti svoj cilj. Kada su previše popustljivi, možda neće moći ostvariti ni planirane ciljeve.

Provera regulatorne konkurentnosti pomaže u utvrđivanju pravnih standarda koji su uporedivi sa onima koje su utvrdile zemlje u regionu i Evropskoj uniji.

Provera regulatorne konkurentnosti takođe pomaže u pronalaženju načina na kojima se pravni zahtevi mogu ispuniti. Ovo uključuje mere sa ciljem pružanja informacija onima na koje se propisi odnose (npr. flajeri, informacije na veb-sajtu, itd) i vrste i sadržaj obrazaca koji se koriste za sprovođenje (uključujući IT rešenja).

Pregled u nastavku prikazuje različite korake koje treba preduzeti u okviru provere regulatorne konkurentnosti. Takođe pokazuje kako prikupljeni podaci treba da se koriste.



Slika 77: Sprovođenje provere regulatorne konkurentnosti

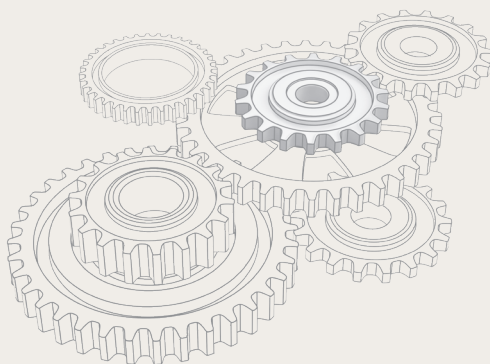
Korak u proveri regulatorne konkurentnosti	Objašnjenje
Korak 1	Identifikovati probleme za koje želite da analizirate način na koji su se druge zemlje bavile njima.
Korak 2	Odaberite zemlje za poređenje. Predloženo je poređenje sa Albanijom, Crnom Gorom i Hrvatskom. Ako je to moguće, poređenje treba da bude prošireno i na druge zemlje takođe, kada su one od većeg značaja za analizu. Ovaj izbor treba, naravno, da bude povezan sa jezičkim veštinama onih koji se bave proverom regulatorne konkurentnosti ili prevodilačkim sposobnostima na raspolaganju.

Korak 3	Pretražite internet za relevantnu dokumentaciju: zakoni, podzakonski akti, obrasci i procedure, itd.
Korak 4	Analizirajte i sumirajte glavne probleme u tabeli u kojoj se analizirane zemlje porede jedna sa drugom.
Korak 5	Ako vam je potrebno više informacija, stupite u kontakt sa ministarstvima i drugim vladinim organizacijama u zemljama koje analizirate.
Korak 6	Diskutujte o analizi koncept dokumenta u radnoj grupi. Odlučite o koraku koji ćete preduzeti.
Korak 7	<p>Odaberite jednu od sledeće tri opcije:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1 Primenite opšte pravne standarde na Kosovo, kao što to rade druge zemlje; uvek prilagodite tekstove i izraze tako da budu u skladu sa važećim zakonom; koristite obrasce i procedure koje su izradile druge zemlje kao inspiraciju za izradu posebnih rešenja za Kosovo.</li><li>2 Kada je to moguće, primenite pravne standarde koji nisu toliko strogi od onih u zemljama poređenja; ovo će smanjiti troškove sprovođenja i učiniti regulatorni okvir manje opterećujućim; koristite obrasce i postupke koje su izradile druge zemlje kao inspiraciju za izradu posebnih rešenja za Kosovo</li><li>3 Kada je to moguće, primenite manje stroge pravne standarde; uvek objasnite i opravdajte ovaj izbor u koncept dokumentu; koristite obrasce i procedure koje su izradile druge zemlje kao inspiraciju za izradu posebnih rešenja za Kosovo.</li></ol>



---

# 05



## ODELJAK 05: KOMUNIKACIJA I KONSULTACIJA

Komunikacija i konsultacija se odnose na prikupljanje inputa za potrebe koncept dokumenta, ali i o saopštavanju namera Vlade u pogledu izmena ili poboljšanja politika i motivacije iza tih namera. Ovaj odeljak pomaže vam da:

- Efektivno komunicirate tokom izrade koncept dokumenta
- Sprovedete interne konsultacije u okviru uprave i javne konsultacije sa svim zainteresovanim stranama koje nisu deo uprave
- Identifikujete ciljne grupe za komunikacione aktivnosti
- Obezbedite da javna konsultacija maksimizira učešće, transparentna je i dodaje vrednost za sve uključene
- Identifikujete prave zainteresovane strane koje treba konsultovati za javnu konsultaciju
- Efektivno planirate konsultativne aktivnosti, uključujući obavezni javni sastanak i online javnu konsultaciju
- Uskladite konsultativne i komunikacione aktivnosti
- Organizujete ciljane konsultacije tokom izrade koncept dokumenta

Komunikacija je prenošenje poruka Vlade relevantnim ciljnim grupama. Glavni cilj komunikacije pri izradi koncept dokumenta je da informiše relevantne osobe i organizacije o planovima koji se razmatraju. Pored toga, ona omogućava Vladi da pokaže da radi na rešenjima za rešavanje problema i pitanja koja su relevantna za sve građane ili specifične podgrupe. Komunikacija može isto tako ojačati aktivnosti koje se odnose na konsultaciju šire javnosti i specifičnih zainteresovanih strana.

Konsultacija je veoma korisna metoda za prikupljanje podataka, verifikaciju informacija i sticanje novih uvida. Cilj konsultacija je da poveže upravu sa zainteresovanim stranama, kako bi detaljno razgovarali o problemima, kako bi se bavili opcijama za rešavanje tih problema i kako bi procenili koje vrste koristi i troškova mogu nastati. Konsultovanje omogućava aktivno učešće u razvoju politika građana, kompanija, organizacija civilnog društva, poslovnih predstavnika i razvojnih partnera.

Iz gore navedenih razloga, i komunikacija i konsultacija moraju biti sastavni delovi procesa izrade koncept dokumenta.

Utvrđivanje definicije problema, definisanje ciljeva i opcija, identifikovanje i procena uticaja, upoređivanje različitih opcija, određivanje plana sprovođenja i drugih segmenata koncept dokumenta dobijaju na kvalitetu zahvaljujući internim i javnim konsultacijama. Da bi ova konsultacija bila delotvorna, ona mora biti pravilno komunicirana. Ovaj odeljak smernica fokusira se uglavnom na komunikaciju i konsultaciju van uprave i resornih ministarstava koja su odgovorna za izradu politika.

## INSTRUMENT 19: POŠTOVANJE MINIMALNIH STANDARDNA ZA KONSULTACIJE

Svrha konsultacije je prikupljanje inputa za koncept dokument, ali i saopštavanje namera Vlade u pogledu izmena ili poboljšanja politika i motivacije iza tih namera. Ako se dobro izvede, konsultacija podstiče razumevanje i prihvatanje politika. Ovo, zauzvrat, rezultira boljim i delotvornijim sprovođenjem.



*Slika 78: Javna i interna konsultacija*

Dve različite vrste konsultacija moraju biti sprovedene tokom izrade koncept dokumenta: interna i javna konsultacija.

Interna konsultacija se odnosi na konsultaciju u okviru uprave. Ovaj proces obuhvata, između ostalog, diskusije kao deo pripremanja koncepta dokumenta, učešće u radnim grupama i proces prethodne konsultacije na osnovu člana 7. PRV-a, koji mora biti sproveden pre no što predlog bude dostavljen i uključen u dnevni red sednice Vlade na raspravu i usvajanje. Za koncept dokument, organizacije koje su odgovorne za sprovođenje postojećih pravila i/ili sprovođenje budućih zahteva koji proizlaze iz koncept dokumenta su od posebnog značaja. Njih uvek treba konsultovati.

Radne grupe su odgovorne da uključe važne zainteresovane strane iz i van uprave u izradu koncept dokumenta. Ova praksa je ciljana konsultacija u kojoj se od određene grupe zainteresovanih strana traži da podele svoje znanje i ekspertize. Međutim, ne očekuje se da će jedna radna grupa, koja uključuje grupe raznih organizacija, smatrati ovo kao zamenu za javnu raspravu.

Javna konsultacija obuhvata konsultacije svih zainteresovanih strana koje nisu deo uprave. Ovo obuhvata preduzeća, NVO-ove, građane i međunarodne organizacije. Ove zainteresovane strane su one koje će na kraju morati da poštuju zahteve koji budu određeni u koncept dokumentu. Zainteresovane strane koje su deo uprava mogu takođe biti deo javne konsultacije.

Potencijalne koristi od konsultacija sa zainteresovanim stranama su raznovrsne. Da bi ih iskoristili, aktivnosti konsultacija moraju biti pažljivo pripremljene i dobro isplanirane. Ovo uglavnom zahvaljujući činjenici da konsultacija zainteresovanih strana obuhvata sve aktivnosti u kojima su ljudi van uprave zamoljeni da pruže komentare, ideje, predloge, podatke i još mnogo toga o pitanjima koja su relevantna za koncept dokument. Drugi važan razlog je da su zainteresovane strane, zapravo, vrlo raznolika grupa ljudi i organizacija. Različite zainteresovane strane treba da se kontaktiraju različito, tako da njihovo učešće u procesu konsultacija bude što je lakše moguće.

Kada se konsultuju zainteresovane strane, četiri načela vode ovaj proces. Ova načela su predstavljena na slici u nastavku. Ona su relevantna s obzirom na to da je konsultacija zainteresovanih strana zapravo motivisanje ljudi i organizacija da sarađuju sa upravom i iskažu svoje stavove. Ovo naravno zahteva vremena i Vladine resurse. Jednako je važno i to što ovo zahteva vremena i napore od strane zainteresovanih strana.

Kada se sprovede konsultacije sa zainteresovanim stranama, važno je shvatiti da će drugi morati da stave svoj posao na drugo mesto kako bi učestvovali u konsultacijama. To neće biti problem za neke organizacije, kao što su profesionalni NVO-ovi (npr. Privredna komora Kosova i organizacije koje rade u posebnim oblastima (npr. ljudska prava, vladavina prava, borba protiv korupcije, mediji, itd.). Takve organizacije mogu da se oslone na visoko stručno osoblje čiji je posao da učestvuje na konsultacijama. Zbog toga je verovatnije da mogu učestvovati u konsultacijama. Međutim, napori koje takve organizacije moraju da ulože – na primer u obliku istraživanja, analize i diskusije sa drugim organizacijama – i dalje postavljaju jasan zahtev u pogledu vremena i budžeta na raspolaganju.

Od ključnog je značaja shvatiti da većina organizacija civilnog društva i kompanija nema velike kapacitete ili specijalizovano osoblje, kao što su advokati i ekonomisti koji zarađuju deo svoje plate, dajući svoj doprinos tokom konsultacija sa zainteresovanim stranama o vladinim politikama. Zapravo, velika većina kompanija su MSP-ovi koji će morati da odluče između vođenja svog posla i doprinosa konsultacijama. Većina organizacija civilnog društva može raditi samo zahvaljujući naporima i vremenu koje ulažu posvećeni volonteri. Kao što Indeks civilnog društva Kosova 2016 – objavljen od strane Kosovske Fondacije za civilno društvo – pokazuje, oko jedne trećine organizacija civilnog društva radi samo zahvaljujući volonterima i bez zaposlenih ili finansiranja. Od onih koje imaju zaposlene, dve trećine rade sa najviše četiri zaposlenih. Bitno je imati na umu da kada organizacije civilnog društva učestvuju u konsultacijama, njihovi volonteri i zaposleni se zapravo odriču svog slobodnog vremena. Kada osoba učestvuje u konsultacijama kao pojedinačni građanin, ova osoba takođe ulaže svoje slobodno vreme. To znači da se konsultativne aktivnosti moraju prilagoditi resursima zainteresovanih strana koje treba konsultovati. I što je još važnije, uprava mora uvažiti vreme i napore koje zainteresovane strane ulažu u javnim konsultacijama pokazujući tako što će im dati do znanja da vrednuje ove napore i postupati u skladu sa tim





Slika 79: Četiri načela javne konsultacije

Načelo konsultacije	Objašnjenje i predlozi
1) Uvek ciljajte na maksimalno učešće	<p>Konsultacije dodaju vrednost kada mnoge zainteresovane strane učestvuju u njima. To znači da moraju imati dovoljno vremena i informacija o konsultacijama, relevantnim pitanjima i svrsi konsultacija. Uvek postoji širok izbor tehnika i aktivnosti konsultacija koje se mogu primeniti. Ovo zavisi od teme i mora biti prilagođeno konkretnoj situaciji u kojoj zainteresovane strane deluju.</p> <p>Način na koji je planirana konsultacija i kako se ona sprovodi, u velikoj meri određuje uspeh konsultacije. Kao opšte pravilo, što su konsultativne aktivnosti bolje prilagođene specifičnim okolnostima zainteresovanih strana, tim više će konsultacija biti korisnija i otvorenija. Konsultacije takođe treba da budu pravilno upućene i podržane konciznim i jasnim objašnjenjem koje pokazuje važnost konsultacija. To omogućava zainteresovanim stranama da brzo razumeju konsultacije i da na taj način neće propustiti važne konsultacije.</p> <p>Primer: Aktivnosti konsultacija za izuzetno složen predlog politike o Rezoluciji i oporavku banke trebaju osigurati da su oni koji se konsultuju uključeni i dobro informisani. Banke se verovatno neće suočiti sa poteškoćama kada analiziraju koncept dokument o ovom pitanju, a u cilju pružanja konsultativnog odgovora.</p> <p>Jednostavno slanje nacрта koncept dokumenta za komentare neće biti efikasan način uključivanja potrošačkih organizacija, predstavnika MSP-ova i drugih relevantnih organizacija u konsultacijama. Ove organizacije verovatno neće imati detaljnu regulatornu ekspertizu bankarskih i finansijskih usluga. Da bi se ove organizacije uključile, neophodno je prilagoditi se njihovim okolnostima. To može značiti organizovanje dvodnevne radionice o sadržaju koncept dokumenta. Tokom ove radionice, najrelevantniji delovi koncept dokumenta mogu se detaljnije razmatrati, a zainteresovane strane mogu bolje razumeti na koja pitanja bi trebale usmeriti svoju pažnju.</p>

<p>2) Uvek budite transparentni i pružite povratne informacije</p>	<p>Konsultacija nikada ne bi trebalo da se pretvori u crnu kutiju za zainteresovane strane. Napori koji su potrebni za učestvovanje u procesu konsultacije moraju biti ispoštovani. To znači otvoreno komuniciranje sa zainteresovanim stranama o njihovim doprinosima i kako su oni uzeti u obzir. To takođe znači pružanje povratnih informacija zainteresovanim stranama o njihovim sugestijama nakon pisanih online javnih konsultacija.</p> <p>U praksi ovo se svodi na prikazivanje i objašnjavanje kako se tretiraju doprinosi zainteresovanih strana. Za to postoje tri mogućnosti. Doprinosi mogu biti (1) potpuno ili (2) delimično integrisani u koncept dokument. Opcija (3) se odnosi na odbijanje doprinosa zainteresovanih strana. Obavezno je objasniti zašto je bilo koja od ovih opcija izabrana.</p>
<p>3) Uvek se postarajte da konsultacija dodaje vrednost</p>	<p>Potrebno je vremena i truda da se organizuje konsultacija. Zainteresovane strane ulažu puno vremena da učestvuju u konsultaciji koju organizuje uprava. Ne dodaje se vrednost kada se konsultacija održi prekasno ili kada se konsultacija bavi aspektima koji su već rešeni, na primer nakon što je jedna politika izrađena.</p> <p>Što ranije konsultacija otpočne, to više vrednosti dodaje. Takav rani početak dozvoljava svima da se usklađuju sa konsultacijom, da detaljno razgovaraju o temama, da prikupljaju podatke i izrade jasan pregled pitanja od važnosti. Konsultacije mogu i treba da budu organizovane kao deo procesa izrade koncept dokumenta. Konsultacije ne treba smatrati jednokratnom aktivnošću dok se izrađuje koncept dokument.</p>
<p>4) Uvek se pobrinite da aktivnosti konsultacije osnaže jedna drugu</p>	<p>„Konsultacija“ je opšti izraz koji uključuje veoma širok spektar aktivnosti. Postoji mnogo mogućnosti za konsultovanje zainteresovanih strana. Detaljan pregled je predstavljen u Instrumentu 21: Odabir metoda za konsultacije.</p> <p>Konsultacije najbolje funkcionišu kada imaju za cilj da razviju dijalog sa zainteresovanim stranama. Dobar dijalog zasnovan je na redovnoj razmeni mišljenja. Stoga, konsultativne aktivnosti treba da promovišu takvu razmenu.</p>

## Minimalni standardi za javnu konsultaciju za koncept dokument

Zahtevi za konsultacijama obuhvaćeni su vladinom uredbom o Minimalnim standardima za javne konsultacije<sup>17</sup>. Ovi standardi primenjuju se na čitav niz procesa donošenja odluka i dokumenata koji se izrađuju za resorna ministarstva. Ove smernice uključuju zahteve koji se primenjuju na izradu koncept dokumenata.

Uredba postavlja specifične zahteve koji su posebno relevantni za izradu koncept dokumenata.

<sup>17</sup> Uredba (VRK) br.05/2016 o minimalnim standardima za proces javne konsultacije, usvojena na 86. sednici Vlade Kosova, odlukom br. 06/86, od 29.04.2016.

Službenik koji je odgovoran za izradu koncept dokumenta, takođe je odgovoran za konsultativne aktivnosti i sprovođenje plana konsultacije. Ovo, međutim, ne znači da ta osoba mora da obavlja sve konsultativne aktivnosti. Da bi konsultacije uspele, službenik koji je odgovoran za konsultacije treba da ima podršku drugih.

Svako ministarstvo ima i imenovanog koordinatora za javne konsultacije. Ova osoba je odgovorna za pružanje saveta kako delotvorno sprovesti konsultacije. Konkretno, ova osoba može podržati organizaciju pismenih javnih konsultacija koje se organizuju online putem zvanične internet stranice:

<http://konsultimet.rks-gov.net>

Minimalni standardi o javnim konsultacijama predviđaju da su dve konsultativne aktivnosti obavezujuće: javni sastanci i javne rasprave u pisanoj formi na internetu. Sve dok su neophodne, referenca za „minimalne standarde“ i uredba kao takva sugerišu da se niz tehnika i aktivnosti konsultacija interesnih strana trebaju sprovesti. Njih treba uskladiti sa relevantnim ciljanim grupama.



Slika 80: Objavljivanje koncept dokumenta na platformi javnih rasprava na internetu

Nakon međuministarske konsultacije, organ predlagač treba da organizuje javnu konsultaciju u pisanoj formi na internetu sa ciljem traženja komentara o sadržaju koncept dokumenta. Ova javna konsultacija na internetu treba da se organizuje putem <http://konsultimet.rks-gov.net>

Kada je koncept dokument spreman za javne konsultacije, koordinator javne konsultacije i ministarstva mogu prikačiti dokumentaciju na platformi javne rasprave na internetu. Koncept dokument se treba objaviti na albanskom i srpskom jeziku. Ukoliko je na raspolaganju na engleskom jeziku, objaviti na sva tri jezika.

Objašnjenje koje prati koncept dokument treba da se objavi i na albanskom i na srpskom jeziku. Ono treba da predstavi razloge za javnu raspravu, glavna pitanja navedena u koncept dokumentu i detalje kontakta relevantnih lica. Ukoliko je moguće, objavite ovo objašnjenje i na engleskom jeziku.

Na kraju procesa javne konsultacije, treba objaviti izveštaj o načinu kako su uzeti u obzir razni komentari proizašli od zainteresovanih strana. Ovaj izveštaj treba da sadrži praktične informacije o procesu konsultacije i da predstavi razloge za (delimični) prijem ili ne sugestija koje su predstavljene od interesnih strana. Ovaj izveštaj treba objaviti na javnoj internet stranici radi javne konsultacije.

Formati dokumenata za objašnjavanje i za izveštaj o javnoj konsultaciji su na raspolaganju na internet stranici javnih konsultacija.

Preporučuje se da se rezultat konsultacije komunicira direktno zainteresovanim stranama koja su učestvovala na konsultaciji. U zavisnosti od pokrenutih pitanja tokom javne konsultacije i značaja diskusija, rezultat se može komunicirati i široj javnosti.

Pored toga, Minimalni standardi određuju zahteve koje treba slediti kada se organizuju javni sastanci i drugi konsultativni sastanci. Ovi zahtevi su predstavljeni u sledećem rezimeu.



Figura 81: Kërkesat për organizimin e takimeve publike dhe ngjarjeve të tjera të konsultimit

Predlagačko telo je uvek odgovorno za organizovanje konsultativnih aktivnosti pri izradi koncept dokumenata.

Tokom izrade koncept dokumenta, neophodno je direktno angazovati javnost i zainteresovane strane. Najmanje jedan javni sastanak treba biti organizovan za zainteresovane strane i pojedince koji su izrazili svoj interesovanje da učestvuju u razmatranju teme kojom se koncept dokument bavi. Poziv se mora poslati organizacijama i pojedincima koji su registrovani preko veb sajta za konsultacije. Osim toga, javni sastanak mora biti otvoren za sve druge zainteresovane strane i zato ga mora objaviti ministarstvo.

Objava za javni sastanak odvija se putem slanja e-maila zainteresovanim stranama i pojedincima koji su izrazili interesovanje da budu deo javnih konsultacija i već su registrovani na ovoj platformi. Druge metode za objavljivanje sastanaka moraju takođe se primeniti, kao što su najavljivanje sastanka na online platformi za konsultacije, preko partnera iz civilnog društva, kao što su KCSF i CiviKos, na društvenim medijima, TV-e, itd.

Od zainteresovanih strana se može zatražiti da preliminarno potvrde svoje učešće iz logističkih razloga. Nijedna zainteresovana strana ili pojedinac ne može biti isključen sa javnog sastanka i registracija se ne mora zahtevati. Spisak prisutnih i zapisnik sa javnog sastanka se moraju objaviti.

Informacije o javnom sastanku i svi materijali i raspoloživi podaci moraju biti jednako dostupni svima: javnosti, predstavnicima zainteresovanih strana, radnim grupama i svim drugim organizacijama i pojedincima koji bi bili zainteresovani za uključivanje u izradu koncept dokumenta.

Minimalni standardi za javne konsultacije regulišu sledeće praktične aspekte u vezi sa organizovanjem javnih sastanaka:

- 1) Sastanak se prethodno treba objaviti najmanje sedam kalendarskih dana
- 2) Poziv treba da, ukoliko postoji, obuhvati analizu koja je sprovedena za koncept dokument, npr. distribuiranjem nacрта definisanja problema
- 3) Poziv treba da obezbedi informaciju, dokumentaciju itd. koju radna grupa koristi za razvoj koncepta dokumenta
- 4) Pozivnica treba da obuhvati vreme i mesto javnog sastanka
- 5) Poziv treba da jasno odredi ko je odgovoran za organizovanje javnog sastanka i shodno tome je kontakt lice za organizovanje sastanka
- 6) Predstavnici državnog organa koji organizuju sastanak rukovode sastankom i vode evidenciju
- 7) Službena evidencija sastanka se predstavlja u roku od 7 dana nakon održavanja javnog sastanka; ove evidencije treba da odražavaju diskusiju koja je vođena, treba da sadrže glavne konsultacije sa sastanka i treba da pruža rezime sa sastanka; ova evidencija se treba proslediti e-mailom licima koja su učestvovala na javnom sastanku.

Ovi aspekti su regulisani članom 8. Minimalnih standarda za javnu konsultaciju i izveštaj je usklađen za razvoj koncept dokumenta. Oni se sprovode za organizovanje javnog sastanka i drugih sastanaka konsultacija.

## INSTRUMENT 20: IDENTIFIKOVANJE ZAINTERESOVANIH STRANA

Korisnost i uspeh komunikacije i konsultacija organizovanih za potrebe izrade koncept dokumenta zavise od identifikacije zainteresovanih strana i relevantnih ciljnih grupa. Osnovno pravilo je da se komunicira i konsultuje široko i transparentno.

U većini slučajeva, jednostavno je identifikovati najvažnije zainteresovane strane. Definicija problema, posebno kada se izrađuje na osnovu stabla problema, navodi problem, njegove uzroke i efekte. Organizacije i ljudi koji su pogođeni ovim uzrocima i efektima trebaju uvek biti konsultovani. To se može učiniti direktno i/ili indirektno putem njihovih predstavničkih organizacija.



Slika 82: Tri glavne grupe zainteresovanih strana

1. Zainteresovane strane pogođene uticajem politike
2. Zainteresovane strane koje će morati da sprovode politiku
3. Zainteresovane strane koje su izrazile interesovanje za politiku

SAVET: širok spektar zainteresovanih strana registrovan je na online platformi za konsultacije. Ove zainteresovane strane su takođe navele i oblasti politike za koje su zainteresovane. KDU upravlja ovom platformom i može pružiti pregled zainteresovanih strana koje bi mogle biti zainteresovane za određeni koncept dokument.

Tri grupe zainteresovanih strana razlikuju se po oblastima politike i po određenoj temi. Stoga će se razlikovati i za svaki koncept dokument. Šire grupe koje treba uključiti u konsultacije navedene su u pregledu u nastavku. Koristan prvi korak za identifikaciju zainteresovanih strana bio bi da se pregleda spisak zainteresovanih strana koje su registrovane na online platformi za konsultacije i izrazile interesovanje za predloge politika određenih ministarstava.



Slika 83: Grupe koje treba uzeti u obzir za komunikacione i konsultativne aktivnosti

Građani

Organizacije civilnog društva koje zastupaju interese građana i specifičnih grupa  
Sindikati, u slučaju da su građani, kao radnici, pogođeni uticajem

Preduzeća (domaća i multinacionalna)

Mala i srednja preduzeća

Privredne komore

Organizacije koje zastupaju interese preduzeća

Organizacije koje zastupaju zanimanja i zanate

Javni organi na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou (interne konsultacije)

Agencije i inspekcije (interne konsultacije)

Organizacije civilnog društva koje zastupaju opšte interese

Think-tanks

Univerziteti

Škole

Istraživački instituti

Interni i eksterni stručnjaci

Međunarodne organizacije

Donatorske organizacije

## INSTRUMENT 21: ODABIR METODA ZA KONSULTACIJE

Konsultacije obuhvataju sve aktivnosti u okviru kojih se od zainteresovanih strana traže da pruže svoja mišljenja, ideje, informacije, itd. o pitanjima koja je pokrenula Vlada. Konsultacije se odnose na komunikaciju sa zainteresovanim stranama kroz aktivnosti ciljanih konsultacija i pisanih javnih online konsultacija. Postoji širok spektar aktivnosti koje se mogu sprovesti u cilju konsultovanja.

Dve konsultativne aktivnosti su obavezne za svaki koncept dokument: organizovanje javnog sastanka na početku procesa izrade koncept dokumenta radi pokretanja procesa javnih konsultacija i **pisanih online javnih konsultacija**, koje se organizuju na zvaničnoj veb stranici za konsultacije, a nakon prethodne konsultacije sa svim relevantnim državnim organima uprave. Online konsultacija odvija se objavljivanjem nacrtu koncept dokumenta i pratećeg konsultativnog dokumenta na veb stranici. Svaka osoba i svaka organizacija koja je zainteresovana za to pitanje ima priliku da iskaže svoje mišljenje.

Međutim, pre pisanih javnih konsultacija, predlagačka institucija treba da organizuje dodatne konsultativne aktivnosti, kako bi se osiguralo da se mnoga pitanja razmotre na odgovarajući način.

**Ciljane konsultacije** su one aktivnosti u kojima su određene zainteresovane strane intervjuisane ili pozvane na diskusiju. Takve konsultacije su korisne za detaljnu diskusiju o pitanjima i omogućavanje fokusiranijih interakcija ili dijaloga. Takođe je od suštinskog značaja u proces konsultacije uključiti one pojedince i organizacije koje nemaju vremena i resursa da reaguju na dokumente koje objavljuje uprava.



Slika 84: Obuhvatanje organizacija zajednice (grassroots organisations) i pojedinačnih građana

Civilno društvo se obuhvatnije uključuje u izradu zakona i uticajnih politika. Postoje mnogi slučajevi u kojima su organizacije civilnog društva sprovele kampanju u cilju zagovaranja izmena u politikama i zakonima. One mogu da pružaju njihovu ekspertizu učestvujući u radnim grupama za koncept dokument.

Obzirom da su organizacije zajednica blizu svojih zajednica, konsultovanje sa njima i pojedinačnim građanima može biti veoma važno kada se izrađuje jedan koncept dokument. Ovo je posebno slučaj kada se uticaji mogu desiti u jednom regionu ili određenom gradu.

Obuhvatanje organizacija zajednica i pojedinačnih građana može biti veoma teško obzirom da one nisu uvek organizovane konvencionalno kao NVO i obzirom da možda nemaju internet stranicu. Međutim, mnoge organizacije zajednice ili pojedinci se organizuju kroz povezivanje sa lokalnim mrežama NVO-a ili društvenih mreža, kao što su Facebook i LinkedIn. Istraživanje o ovim i drugim društvenim platformama, koristeći relevantne ključne reči i geografske pokazatelje mogu da pružaju pregled relevantnih organizacija zajednica i pojedinačnih građana. Diskusija o tretiranim pitanjima u koncept dokumentu će brzo pokazati koliko je važno obuhvatiti grupe i identifikovane pojedince.

Konsultativne aktivnosti takođe obuhvataju **organizaciju sastanaka, konferencija, rasprava** ili drugih događaja. U zavisnosti od uloge koju konsultacija ima, ovi događaji se mogu najaviti široj javnosti i biti otvoreni za sve zainteresovane. One mogu takođe obuhvatati sastanke na koje se poziva određena grupa zainteresovanih strana. Pored toga, intervjui, ankete i stavovi javnog mnjenja mogu pružiti koristan uvid.



Slika 85: Postojeće ankete

Ankete ostavovima javnog mnjenja se redovno organizuju na Kosovu i Balkanu. U ovom pregledu navedeno je nekoliko primera:

Ankete za ispitivanje pulsa javnosti: ciljane ankete i fokus grupe koje pružaju dokaze iz prve ruke o percepcijama i mišljenjima javnosti o razvojnim pitanjima. Puls javnosti obuhvata četiri standardne oblasti: (1) politička i institucionalna stabilnost; (2) ekonomska i socijalna stabilnost; (3) međuetnički odnosi; i (4) javna i lična bezbednost.

Link: [http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/operations/projects/democratic\\_governance/PublicPulse.html](http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/operations/projects/democratic_governance/PublicPulse.html)

Balkanski barometar javnog mnjenja: anketa o stavovima građana zemalja Zapadnog Balkana

Link: <http://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>

Balkanski poslovni barometar: anketa o stavovima kompanija koje posluju u zemljama Zapadnog Balkana

Link: <http://www.rcc.int/seeds/results/3/balkan-business-barometer>

Da bi konsultacija bila delotvorna, treba kombinovati različite konsultativne instrumente i uprava treba da obezbedi redovnu interakciju sa zainteresovanim stranama. Konsultacija počinje već telefonskim pozivanjem zainteresovanih strana i postavljanjem pitanja da li smatraju da je pitanje od značaja za njih. Konsultaciju je, uglavnom, relativno lako organizovati. Glavni zahtevi koje treba ispuniti je da postoji dovoljno vremena za konsultovanje, da je jasna tema konsultacije, kao i da su odgovori zainteresovanih strana pravilno analizirani.



## INSTRUMENT 22: KOMUNIKACIJA TOKOM IZRADJE KONCEPT DOKUMENTA

Komunikacija je od suštinskog značaja za razvoj i sprovođenje politike. Komunikacija Vlade je više od imenovanja portparola koji će odgovoriti na pitanja novinara, dati saopštenja za javnost ili održati konferenciju za štampu. To je državni instrument tokom čitavog procesa razvoja politike. Trebalo bi se uzeti u obzir na svakom koraku ovog procesa.

Efikasna javna komunikacija pomaže uspostavljanju saradnje sa građanima za kreiranje vladinog programa, za razumevanje stvarnih potreba građana i za razvoj i sprovođenje politika koje odgovaraju njihovim potrebama. Štaviše, efikasna komunikacija čini donošenje odluka transparentnijom i povećava odgovornost.



*Slika 86: Dve glavne funkcije komunikacije u društvu*

Komunikacija je proces kroz koji se organizacije rađaju i razvijaju. To je suštinski proces kroz koji su pojedinci, grupe ili organizacije međusobno povezani. Komunikacija je neophodna u svakom procesu donošenja odluka i posebno je važna za razvoj politike.

Dve glavne funkcije komunikacije su dostavljanje informacija i ubeđivanje ljudi da promene način na koji rade.

Informacije se sastoje od činjenica, brojki i podataka koji se obrađuju za različite svrhe. To mogu biti statistike, izveštaji, diskusije, primeri i svi podaci koji objašnjavaju pitanja koja treba saopštiti.

Ubeđivanje se zasniva na informacijama i načinu na koji je komunicirano. Ubeđivanje ima za cilj da promeni ili utiče na stavove i ponašanja. Ovo se može postići korišćenjem najboljih argumenata za ubeđivanje drugih i za pobjedu.

Opšti cilj Vlade je poboljšanje života građana naše zemlje. Vlada prikuplja poreze i troši budžet u skladu sa političkim prioritetima. Odluke Vlade utiču na život svakog građanina. Dakle, građani imaju pravo da znaju šta Vlada radi i kako će uticati na odluke koje donosi u njihovim životima, koja su njihova prava, mogućnosti i obaveze.

Efikasna komunikacija služi opštoj nameri Vlade da razvije i unapredi zemlju. Da bi komunikacija bila efikasnija, mora biti planirana, koordinisana od strane odgovornih osoba, koje znaju kako preneti poruku Vlade u dogovarajuće vreme i na prikladan način.

Koordinisan pristup komunikaciji unutar Vlade omogućava efikasnu komunikaciju sa spoljašnjom publikom tokom procesa razvoja politike. Dobra unutrašnja komunikacija takođe doprinosi da zaposleni u vladi budu uključeni i motivisani da efikasno obavljaju poslove. Takođe doprinosi boljem funkcionisanju vlade u svakodnevnim aktivnostima

## Uloga komunikacije tokom procesa razvoja politika:

Komunikacija vlade uključuje mnoge aktivnosti, na primer:

- pružanje informacija javnosti,
- objašnjavanje određenih politika, naročito prioriteta Vlade,
- podizanje svesti građana o efektima koje ove politike proizvode, i
- omogućava uzajamnu interakciju i komunikaciju između Vlade i javnosti.

Komunikacija politika tokom procesa njihovog razvoja podrazumeva da:

- Vlada uključuje javnost u buduće odluke,
- Vlada saopštava svoje odluke,
- pomaže rešavanju problema,
- stvara više razumevanja,
- ostavlja prostor za manje pitanja,
- smanjuje nesporazume,
- objašnjava zašto se ne uzimaju u obzir određeni predlozi,
- dobija više podrške, i
- pomaže u pripremi, usvajanju i sprovođenju politika.

Ovo se može postići putem različitih komunikacionih sredstava, kao što su kampanje podizanja svesti, javne rasprave ili okrugli stolovi sa ciljnim grupama (civilno društvo, nastavnici, lekari, poslovna zajednica, mediji ...), stvaranje posebnih mesta za javnu komunikaciju, informativne sesije, konferencije za štampu, korišćenje internet stranica i društvenih mreža, autorskim tekstovima koji odražavaju stavove premijera ili ministara itd.

Obzirom da javne konsultacije podrazumevaju aktivno učešće građana, kompanija, organizacija civilnog društva, poslovnih predstavnika i partnera u razvoju politika, redovna komunikacija tokom ovog procesa je veoma važna. Ovo omogućava administraciji da efikasnije informiše javnost o aktivnostima javne konsultacije. Shodno tome, pruža informacije koje su javnosti potrebne da aktivno učestvuje u ovim konsultativnim aktivnostima.

Sledeća tabela objašnjava principe za bolju komunikaciju tokom razvoja koncept dokumenta.



Slika 87: Principi za bolju komunikaciju

Principi	Objašnjenje	Uticaj na razvoj koncept dokumenta
Otvoren	U komunikaciji sa građanima važno je da vlada bude otvorena, jasna i pristupačna	Informisanje građana o novoj politici u ranim fazama njenog razvoja
Da dospeva do svih	Vlada treba da se osigura da svi građani imaju pristup u komunikaciji sa njom	Uključivanje što više građana iz različitih delova zemlje u proces razvoja politika
Obuhvatan	Osigurati učešće građana pod uticajem određenih politika i prihvatiti poverenje javnosti u odluke Vlade	Uzimanje u obzir predloga građana za određenu politikom, razvoj konsultativnih aktivnosti koje omogućavaju širokom spektru građana da se uključe
Aktivan	Odgovornost je Vlade da komunicira, promoviše aktivnosti komunikacije i da to radi blagovremeno kako bi informisala građane o njihovim pravima, obavezama i mogućnostima	Proaktivan pristup da prodre u javnost tokom procesa razvoja politike u cilju angažovanja građana
Koherentan	Komunikacija Vlade treba biti razumna i koordinisana	Integrisanje Vladinih prioriteta u proces razvoja politike, dobro planiranje komunikacijskih aktivnosti, obezbeđivanje da relevantni državni organi budu uključeni u ove aktivnosti komunikacije, a da su poruke i događaji usklađeni.

## Struktura komunikacije u Vladi

Služba za komunikaciju vlade se sastoji od civilnih službenika i političkih savetnika koji su odgovorni za obezbeđivanje efikasne i jasne komunikacije politika i aktivnosti javnih institucija za ciljne grupe ili zainteresovane strane.

Kancelarija za javne komunikacije u KP planira i koordinira komunikaciju Vlade, osigurava da su portparol Vlade i premijer informisani o ključnim pitanjima i aktivnostima Vlade, informiše javnost o radu i odlukama Vlade kroz razvoj odnosa sa medijima, planira održavanje medijskih i marketinških kampanja, odgovorna je za ažuriranje veb stranice, pruža redovne izveštaje od lokalnih i međunarodnih medija za premijera, portparola Vlade i ministarstava.

Kancelarije za javne komunikacije u ministarstvima pružaju stručnu podršku ministarstvu, portparolu ministarstva, pružajući savete o efikasnosti prezentacije politika; rade pripremu, održavanje i sprovođenje plana komunikacije na osnovu plana rada ministarstva, saraduju sa portparolom ministarstva za organizovanje konferencija za štampu i intervjua; sastavljaju i izdaju saopštenja za javnost, izjave, izveštaje i druge publikacije za javnost; odgovorne su za ažuriranje, obezbeđivanje pristupa i verodostojnost informacija na zvaničnom veb sajtu ministarstva, obezbeđuju pristup informacijama koje se prenose, pružaju dnevne izveštaje o medijskoj prezentaciji ministra i ministarstva u vezi sa politikama i aktivnostima koje spadaju u njihovu nadležnost.



Slika 88: Karakteristike efikasnosti u komunikaciji politika:

Karakteristike efikasnosti komunikacije	Objašnjavanje i sugestije
1) Identifikacija relevantne publike za specifična pitanja	U procesu izrade politika, vreme je dragoceno. Jasno definisana publika i pitanja o kojima će se komunicirati, štedi vreme Vladi i javnosti. Takođe je važno da se razjasni relevantnost informacije za javnost kako bi se osiguralo da relevantna ciljna grupa uloži dovoljno vremena da apsorbuje poruku.
2) Razjašnjenje uloge publike	Politička komunikacija je više nego prezentacija informacija, ona takođe predstavlja način učešća i odgovornost javnosti. Kako bi komunikacija politika bila ozbiljno shvaćena i ostvarila adekvatan uticaj, uloga javnosti bi trebala biti predstavljena na odgovarajući način (na primer: da se razjasni ukoliko javnost sa kojom se komuniciralo su bili građani, stručnjaci oblasti, predstavnici civilnog društva, predstavnici poslovne zajednice, vladini službenici ili drugi). Poruka treba da uzme u obzir ove uloge.
3) Upotreba odgovarajućih sredstava za komunikaciju	Postoji nekoliko sredstava kojima se mogu komunicirati politike (saopštenje za medije, konferencija za medije, intervju, objavljivanje materijala na veb stranici, interaktivna komunikacija putem društvenih mreža, javna debata, informativna sesija itd.). Upotreba odgovarajućeg sredstva, odgovarajućeg jezika kao i vrste i stila dokumenta, treba da se prilagode cilju komunikacije i ciljanoj javnosti.
4) Dizajniranje odgovarajućeg oblika	Kako bi se podstaklo učešće javnosti u procesu izrade politika, važno je da dokumenti budu dobro strukturisani i da sadržaj bude jasan i razumljiv.

---

## INSTRUMENT 23: PLANIRANJE KOMUNIKACIJE ZA KONCEPT DOKUMENT

---

Efikasna i korisna komunikacija započinje dobrim planiranjem svih aktivnosti komunikacije. Komunikacija je kontinuirani proces tokom celog procesa izrade jednog koncept dDokumenta. On se takođe povezuje sa procesom javnih konsultacija koji omogućava aktivno učešće građana i kompanija u razvoju politika. Sve aktivnosti komunikacije treba da budu planirane na vreme i treba da sadrže:

- » glavnu poruku komunikacije nove politike,
- » glavni cilj komunikacije,
- » da identifikuju grupe zainteresovanih strana (na koje utiče primena politike, druge partnerske grupe koje pomažu instituciji u sprovođenju),
- » specifične ciljeve za svaku interesnu grupu,
- » aktivnosti komunikacije, vreme realizacije i odgovornosti za njihovo sprovođenje,
- » odabrana sredstva za komunikaciju,
- » pokazatelji dostignuća
- » neophodan budžet za sprovođenje aktivnosti komunikacije.



Slika 89: Koraci za komunikaciju tokom procesa izrade koncept dokumenta

Korak	Objašnjenja
Korak 1	Uključivanje službenika za komunikacije u konsultacije o planiranju koncept dokumenta.
Korak 2	Uključivanje službenika za komunikacije u radnu grupu za izradu koncept dokumenta.
Korak 3	<p>Priprema plana za komunikaciju na početku procesa izrade koncept dokumenta, uporedo sa pripremom plana konsultacija. Komunikacija procesa javnih konsultacija biće podržan kroz:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» prenošenje odgovarajućih poruka vezanih za svrhu ove politike, kako bi postala razumljivija za glavne ciljne grupe i medije,</li><li>» organizovanje konferencija za štampu/ informisanje novinara na početku procesa konsultacija radi predstavljanja nacрта dokumenata i objašnjenja metoda konsultacija i mogućnosti da građani, OCD i druge zainteresovane strane budu uključeni u ovaj proces,</li><li>» povećanje medijske pokrivenosti javnih rasprava/sastanaka o koncept dokumentima i deljenje obaveštenja o komentarima proizišlim iz ovih diskusija putem društvenih mreža i drugih kanala za komunikaciju,</li><li>» predstavljanje izveštaja o rezultatima javnih konsultacija za medije i širu javnost.</li></ul>
Korak 4	Analizirati kako komunikacione aktivnosti mogu podržati ciljeve koje želi Vlada postići, njihovu integraciju u plan sprovođenja za koncept dokument (pogledati i instrument 10).
Korak 5	Za usvajanje koncept dokumenta, priprema izveštaja za medije i javnost u vezi sa odlukom Vlade o koncept dokumentu i daljim koracima.
Korak 6	Sprovođenje aktivnosti zasnovanih na planu sprovođenja koncept dokumenta nakon usvajanja od strane Vlade.

## **INSTRUMENT 24: PLANIRANJE KOMUNIKACIJE I KONSULTACIJA ZA POTREBE IZRADJE KONCEPT DOKUMENTA**

Delotvorna i korisna komunikacija i konsultacije počinju dobrim planiranjem svih relevantnih aktivnosti. Komunikacija i konsultacije nisu jednokratne aktivnosti. To je dinamičan, tekući proces koji se odvija tokom izrade koncept dokumenta.

Sve komunikacione i konsultativne aktivnosti treba da budu sadržane u planu komunikacije i konsultacija. Ovaj plan mora obuhvatati:

- » Ciljeve komunikacionih aktivnosti i ciljne grupe;
- » Ciljeve konsultativnih aktivnosti i ciljne grupe;
- » Vežu između definicije problema i konsultativnih aktivnosti;
- » Pripremu svih dokumenata koji će biti predstavljeni publici van uprave;
- » Pripremu konsultativnih dokumenata koji će se koristiti kao dodatak nacrtu koncept dokumenta;
- » Konsultativne aktivnosti koje će biti organizovane i način njihovog saopštavanja;
- » Sve relevantne grupe zainteresovanih strana za ciljane konsultativne aktivnosti;
- » Za zainteresovane strane koje nisu specijalizovane za pružanje odgovora na Vladine konsultacije, aktivnosti za osiguravanje njihovog odgovora;
- » Potrebno vreme i resursi za obavljanje različitih konsultativnih aktivnosti;
- » Osobe odgovorne za sprovođenje plana komunikacije i konsultacija;
- » Osobe odgovorne za svaku pojedinačnu aktivnost.

Plan komunikacije i konsultacija je uvek specifičan za koncept dokument za koji je izrađen. Treba ga izraditi na samom početku i mora se razmatrati tokom prvog sastanka radne grupe za izradu koncept dokumenta.





Slika 90: Šematski prikaz procesa komunikacije i konsultacija za koncept dokument

Korak	Objašnjenje
Korak 1	Izrada prvog nacрта plana komunikacije i konsultacija za koncept dokument
Korak 2	Razmatranje plana komunikacije i konsultacija tokom prvog sastanka radne grupe za izradu koncept dokumenta u cilju postizanja dogovora o: <ul style="list-style-type: none"><li>» Spisku zainteresovanih strana</li><li>» Spisku planiranih komunikacionih aktivnosti</li><li>» Spisku planiranih konsultativnih aktivnosti</li><li>» Raspodeli rada oko konsultacija</li><li>» Višem rukovodstvu i uključivanju političara u aktivnosti komunikacije i konsultacija.</li></ul>
Korak 3	U slučaju da je relevantno za izradu koncept dokumenta, saopštite početak njegove izrade putem saopštenja za javnost.
Korak 4	Organizovanje javnog sastanka sa stranama koje su izrazile interesovanje za izradu koncept dokumenta; informacija o održavanju ovog sastanka mora biti saopštena široj javnosti; u slučaju da je izrada koncept dokumenta prioritet Vlade, treba razmisliti o uključivanju ministra direktno u važnije aktivnosti komunikacije i konsultacija.
Korak 5	Organizovanje ciljanih konsultacija i konsultativnih aktivnosti koje su otvorene za učešće javnost:i <ul style="list-style-type: none"><li>» Sprovođenje aktivnosti dogovorenih u planu konsultacija</li><li>» Pregled načina na koji će se ove aktivnosti saopštiti</li><li>» Izveštavanje o sprovođenju konsultativnih aktivnosti tokom sastanaka radne grupe.</li></ul>
Korak 6	Pisana javna konsultacija putem veb stranice za konsultacije
Korak 7	Analiza odgovora na pisane konsultacije.
Korak 8	Izrada izveštaja o pisanim javnim konsultacijama, na osnovu metodologije i formata utvrđenog u Minimalnim standardima za javne konsultacije.
Korak 9	Objavljivanje izveštaja o pisanim javnim konsultacijama.
Korak 10	Integracija rezimea relevantnih konsultativnih preporuka u koncept dokument; saopštavanje glavnih nalaza konsultacija zainteresovanim stranama koje su učestvovalе u procesu konsultacija i potencijalno zainteresovanim organizacijama/ pojedincima.
Korak 11	Saopštavanje usvajanja koncept dokumenta na osnovu plana sprovođenja; usvajanje koncept dokumenta uvek mora biti praćeno objavljivanjem saopštenja za javnost.

## INSTRUMENT 25: PRIMER PLANA KOMUNIKACIJE I KONSULTACIJA

Plan strukturiranja komunikacije i konsultacija daje pregled aktivnosti koje treba sprovesti kako bi se poboljšao kvalitet koncept dokumenta. Slika u nastavku pokazuje različite aspekte koje plan može obuhvatati.

Plan mora da obuhvata komunikacione i konsultativne aktivnosti, budući da su one blisko povezane. Komunikacione aktivnosti su relevantne za objavljivanje činjenice da je Vlada otpočela sa razmatranjem relevantnih tema i da sprovodi svoje prioritete. Konsultacije su relevantne za angažovanje zainteresovanih strana i osiguranje njihovih korisnih inputa za potrebe koncept dokumenta.

Za svaku aktivnost komunikacije koja se sprovodi za potrebe izrade koncept dokumenta, od suštinske je važnosti imati u vidu da će zainteresovane strane takođe dobiti informacije koje se objavljuju. A kada se organizuje konsultativna aktivnost, od suštinske je važnosti imati u vidu pravilno saopštavanje ovih aktivnosti i prilagođavanje šireg komunikacionog pristupa ministarstva i Vlade.



Slika 91: Primer plana komunikacije i konsultacija

Proces konsultacija ima za cilj:

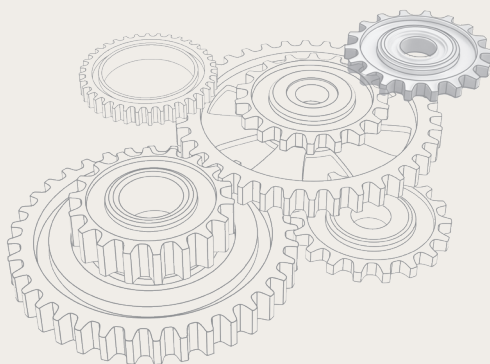
- » Poboljšanje definicije problema kroz ciljane konsultacije
- » Diskusiju o potencijalnim uticajima sa zainteresovanim stranama pogođenih uticajem
- » Pribavljanje novih predloge od zainteresovanih strana

Glavni cilj	Ciljna grupa	Aktivnost	Komunikacija/ Objavljivanje	Indikativni rok	Potreban budžet	Odgovorna osoba
Obaveštavanje javnosti i zainteresovanih strana o početku rada	Javnost i zainteresovane strane	Objavljivanje saopštenja za javnost	Saopštenje za javnost	Januar	Nema	Ime osobe
Podizanje svesti o KD-u	Javnost i zainteresovane strane	Intervju ministra na TV-u ili radiju	TV ili radio intervju	Februar	Nema	Ime osobe
Prva diskusija sa zainteresovanim stranama	Zainteresovane strane	Javni sastanak	Saopštenje za javnost, objavljivanje konsultacije na veb stranici i pozivnica putem e-maila	Mart	Nema	Ime osobe



---

# 06



# ODELJAK 06: ODABIR I PREDSTAVLJANJE NAJBOLJEG REŠENJA: POREĐENJE OPCIJA I NJIHOVIH UTICAJA

Potrebno je odrediti optimalnu opciju koja će se dalje razvijati i sprovoditi. Ovaj odeljak pomaže vam da:

- Predstavite relevantne koristi i troškove kroz konkretne statistike, slike i brojeve
- Predstavite informacije na logičan i lako razumljiv način
- Procenite i uporedite opcije na osnovu dodatne vrednosti koju pružaju

Za vreme analiziranja opcija koje omogućavaju Vladi da ostvari specifične ciljeve, prikuplja se dosta informacija. Za one koji su uključeni u proces pripreme i analize pitanja, koncept dokument može biti jasan, jer su od samog početka radili na njemu. Međutim, osobama koje nisu bile uključene u izradu koncept dokumenta informacije moraju biti predstavljene na način koji je logičan i lako razumljiv.

Postoji nekoliko instrumenata za poređenje koji se mogu koristiti za rezimiranje i predstavljanje podataka koji su prikupljeni za potrebe izrade koncept dokumenta. Ovi instrumenti služe i za određivanje optimalne opcije koja će se dalje razvijati i zapravo biti sprovedena.

Preduslovi koje treba ispuniti da bi se primenili ovi instrumenti za poređenje su različiti. Najvažnija determinanta je da li se relativne koristi i troškovi mogu prikazati kroz konkretne statistike, slike i brojeve (koji se takođe nazivaju kvantitativni uslovi). Na neki način, tema koja je analizirana u koncept dokumentu, podaci koji su dostupni i drugi uslovi, kao što su raspoloživo vreme, političke smernice itd. u velikoj meri definiše vrstu instrumenta za poređenje koji bi bio najpogodniji. Instrumenti za poređenje – i njihova najkorisnija primena – prikazani su u pregledu u nastavku. Tri instrumenta su: analiza troškova i efektivnosti (ATE-CEA), analiza troškova i koristi (ATK-CBA) i analiza višestrukih kriterijuma (AVK-MCA).



*Slika 92: Analiza troškova efektivnosti (ATE); analiza troškova i koristi (ATK) i analiza višestrukih kriterijuma (AVK)*

ATE poredi troškove potrebne za postizanje određenog rezultata. Ona procenjuje opcije na osnovu vrednosti za novac koji pružaju.

ATK poredi opcije preko izračunavanja monetarne vrednosti troškova i koristi. Ona procenjuje opcije na osnovu neto koristi.

AVK je instrument koji se primenjuje samo kada se CEA i CBA ne mogu primeniti i sa kojim treba postupati uz veliki oprez. Koristi se za poređenje opcija koje se ne mogu kvantifikovati ili lako uporediti.

---

## **INSTRUMENT 26: ANALIZA ODNOSA TROŠKOVA I EFEKATA (CEA)**

---

Analiza troškova i efektivnosti (ATE) upoređuje opcije na osnovu troškova potrebnih za postizanje željenog rezultata. Ovi rezultati mogu biti koristi koje je ponekad teško kvantifikovati u monetarnom smislu. Ovo se, na primer, odnosi na koristi kao što su produženi životni vek, poboljšani kvalitet obrazovanja i smanjeno zagađenje. ATE prikazuje „vrednost za novac“ koju opcija pruža.

Za ATE-a, željeni rezultat mora biti jasan i lako uporediv. ATE je korisno sredstvo kada su dugoročni ciljevi i strateški ciljevi detaljno definisani, na primer kada proizlaze iz strateškog dokumenta ili iz jasne političke obaveze da postignu određeni rezultat. Pristup zahteva detaljno razumevanje troškova neophodnih za sprovođenje aktivnosti i načina na koji će aktivnosti koje se finansiraju postići željeni rezultat.

ATE najbolje funkcioniše kada postoji jedan glavni cilj koji treba postići i kada je taj cilj jasan. Cilj kao takav treba biti podržan politički, kao i od strane svih pogođenih zainteresovanih strana. Kada se očekivani cilj postigne, on na taj način može ostvariti i puno dodatnih koristi. One ne moraju biti dodate u ATE, ali uvek trebaju biti predstavljene u analizi za koncept dokument.

ATE se takođe može izvršiti određivanjem fiksnog maksimalnog budžeta za postizanje strateških ili specifičnih ciljeva. Taj budžet mora biti realan i u okviru gornje granice budžeta ministarstva, osim ako se Vlada, na predlog Ministarstva finansija, složi da obezbedi dodatni budžet.

Pregled u nastavku pokazuje fiktivni primer analize odnosa troškova i efekata. Ovaj način predstavljanja informacija može se koristiti u koncept dokumentima.



Slika 93: Primer analize troškova i efektivnosti

## Opšti cilj: smanjenje procenta napuštanja škole na nivou osnovnog obrazovanja

Troškovi/Koristi	Opcija 1: bez promene	Opcija 2: prilagođavanje školskog plana i programa	Opcija 3: povećan broj školskih inspekcija i poseta roditeljima
Očekivano smanjenje stope napuštanja na osnovu analize	0	50% u proseku po školi	12% u proseku po školi
Potrebne promene	-	Jedan dodatni nastavnik sa skraćenim radnim vremenom i jedan dodatni član pomoćnog osoblja po školi	Jedan školski inspektor po školi
Trošak	-	8000 evra po školi godišnje	5000 evra po školi godišnje
Ukupni dodatni troškovi na 1000 škola		8 miliona evra godišnje	5 miliona evra godišnje
Rezultat	Bez promene	160.000 evra po procentualnom padu	417.000 evra po procentualnom padu (5 miliona evra/12%)

Primer pokazuje vezu između troškova i vrednosti za novac koji izazivaju ove troškove. Međutim, to ne ukazuje direktno na to da je najefikasnija opcija – u ovom pojednostavljenom slučaju, to je Opcija 2 – ona koja se može i sprovesti.

Konačni faktor koji treba razmotriti je stvarni budžet koji je na raspolaganju. Ukupni troškovi svih škola trebaju biti u okviru budžeta koji je dostupan za postizanje smanjenja stope napuštanja škole. Ovo je odluka koja isto tako treba biti razmotrena u koncept dokumentu i odnosi se na Instrument 10: Plan sprovođenja, Instrument 11: Procena troškova izrade koncept dokumenata i potencijalno na Instrument 12: Usklađivanje sa procenom uticaja na budžet.





Slika 94: Koraci za sprovođenje analize odnosa troškova i efektivnosti

Korak	Objašnjenje
Korak 1: Identifikacija rezultata koje treba postići	<p>Analiza odnosa troškova i efekata je metoda poređenja različitih opcija koje nameravaju da postignu određeni rezultat. Ovaj rezultat mora biti isti za svaku opciju, jer u suprotnom poređenje ne može biti ispravno obavljeno. Ovaj rezultat se često može povezati sa eliminacijom problema ili njegovim najvažnijim pokretačima ili efektima.</p> <p>Rezultat koji treba postići može biti široko formulisan. Na primer, smanjenje nivoa olova u određenoj reci za najmanje 50% u roku od 5 godina. Ovaj cilj se može postići na različite načine, kao što su zakoni o nivoima zagađenja koje fabrike i rudnici mogu generisati, subvencije ili poreske olakšice za instaliranje opreme koja sprečava zagađenje, premeštanje industrije, zatvaranje fabrika/rudnika ili opcije koje su vrlo različite od ovih.</p>
Korak 2: Navođenje opcija	Identifikujte moguće opcije za postizanje rezultata tokom analize za koncept dokument. One će uvek uključivati opciju „bez promene“ i, ako se opcije odnose na poboljšanje postojećeg regulatornog okvira, i opciju za poboljšanje sprovođenja.
Korak 3: Određivanje aktivnosti koje su potrebne za sprovođenje	<p>Opcije se razlikuju po načinu na koji se sprovode. Za svaku opciju, potrebno je koristiti Instrument 10: Plan sprovođenja, u cilju izrade detaljnog pregleda aktivnosti koje su neophodne kako bi opcija funkcionisala u praksi. Za CEA, rezime ovog plana sprovođenja može se koristiti u tabeli poređenja.</p> <p>ATE mora uzeti u obzir aktivnosti koje trebaju da sprovedu sve pogođene organizacije: ministarstva, opštine, agencije, kompanije, građani itd. Logika plana sprovođenja može se primeniti na organizacije koje nisu deo uprave. Kompanije i građani treba da poštuju politike i zakone. To znači da će morati da promene način na koji su navikli da rade, baš kao što i uprava to mora da učini.</p>

<p>Korak 4: Određivanje troškova društva</p>	<p>Planovi sprovođenja pružaju osnovu za utvrđivanje troškova za svaku opciju. Instrument 11: Troškovi izrade koncept dokumenata daju smernice za ovo.</p> <p>Pored toga, za aktivnosti koje trebaju sprovesti kompanije i građani, opština i druge organizacije, takođe se mora izvršiti procena troškova. Ovo daje potpunu sliku ukupnih troškova društva koji su povezani sa sprovođenjem opcije. Instrument 16: Model standardnih troškova pruža praktičan metod za utvrđivanje troškova koji proizilaze iz sprovođenja zakonodavstva.</p> <p>Pored ovog instrumenta, postoji mogućnost da se koriste i druge metode za određivanje troškova. Logika iza modela standardnih troškova pruža koristan pristup za to.</p>
<p>Korak 5: Poređenje troškova i izbor najbolje opcije</p>	<p>Poslednji korak u ATE je poređenje opcija i izbor one koja je (1) najefikasnija i (2) odgovara određenom budžetu. Ovo može biti ili gornja granica budžeta ministarstva ili dodatni budžet koji Ministarstvo finansija i/ili donatori dodeljuju za postizanje rezultata.</p>

---

## INSTRUMENT 27: ANALIZA TROŠKOVA I KORISTI (ATK)

---

Analiza troškova i koristi (ATK) upoređuje opcije izračunavanjem monetarnih vrednosti troškova i koristi. Nadovezuje se na mogućnost izražavanja značajnih koristi i troškova u monetarnoj vrednosti, tj. u evrima. Ovaj pristup zahteva znatne količine podataka i stoga je zahtevniji od ATE-a. ATK je koristan kada opcije predstavljene u koncept dokumentu uključuju uvođenje potpuno novih programa ili pravnih zahteva. ATK pruža informacije o stvarnoj dodatnoj vrednosti novih inicijativa.

Glavna prednost ATK-a je to što pruža korisno poređenje veoma različitih vrsta uticaja opcija. Takođe, može se koristiti za poređenje opcija koje bi doprinele postizanju dva ili više ciljeva.

Postoje dva tipa analize ATK: (1) „potpuna ATK“, u kojoj su svi relevantni troškovi i koristi monetarizovani i (2) „delimična ATK“, koja se primenjuje samo kada se najznačajniji troškovi i koristi mogu izraziti u evrima.

ATK je veoma korisna kada koncept dokument razmatra mogućnost pokretanja sasvim nove intervencije. ATK pokazuje dodatnu vrednost novih intervencija kao „neto koristi“ i stoga pruža uvid u procenu da li intervencije vredi sprovesti.

Konačan faktor koji treba razmotriti je stvarni budžet koji je na raspolaganju, a odnosi se na Instrument 10: Plan sprovođenja, Instrument 11: Procena troškova izrade koncept dokumenata i potencijalno na Instrument 12: Usklađivanje sa procenom uticaja na budžet.



Slika 95: Koraci u sprovođenju analize troškova i koristi

Korak	Objašnjenje
Korak 1: Navođenje opcija i svih koristi i troškova	<p>ATK navodi opcije koje su identifikovane tokom analize za koncept dokument i sve relevantne koristi i troškove. Opcije će uvek uključivati opciju „bez promene“ i, ako se opcija odnosi na poboljšanje postojećeg regulatornog okvira, i opciju poboljšanja sprovođenja.</p> <p>Pristup ATK je jednostavan. Očekivani troškovi se oduzimaju od očekivanih koristi. Oni koji su važni moraju biti identifikovani i navedeni u pregledu CBA-a.</p>
Korak 2: Određivanje vrednosti koristi	<p>Koristi su razlozi koji stoje iza politika i zakonodavstva. Vladina aktivnost mora poboljšati situaciju ljudi, kompanija i društva. ATK samo dodaje vrednost kada se relevantne koristi mogu pravilno proceniti u monetarnom smislu. Ovo omogućava predstavljanje podataka u delimičnom ATK-u.</p> <p>Nažalost, nije uvek jednostavno izraziti koristi u monetarnom smislu. Ekonomske koristi često je najjednostavnije odrediti, pošto ima puno istraživanja i iskustva na koje se može osloniti. Ekološke koristi mogu se proceniti kada se, na primer, mogu utvrditi troškovi zagađenja i, kao rezultat toga, monetarne koristi od smanjenja zagađenja mogu se uporediti sa investicijama za smanjenje tog zagađenja.</p> <p>Za ATK, koristi redovno treba procenjivati na pojedinačnoj osnovi, sa jasnim pretpostavkama na kojima se one zasnivaju. Može biti veoma značajno koristiti proces javnih konsultacija u cilju otkrivanja dodatnih koristi, razumnih pretpostavki koje se mogu koristiti i/ili provere podataka koji su prikupljeni za koncept dokument. Poređenje sa analizom politike koja je sprovedena u drugim zemljama može se takođe uzeti u obzir, pošto su određene koristi možda već kvantifikovane u drugim zemljama. Metodologija koju su izradili drugi se takođe može primeniti, ukoliko je prilagođena specifičnom kontekstu Kosova.</p> <p>Važno: ako tokom ovog koraka saznate da se relevantne koristi ne mogu lako odrediti u monetarnom smislu, verovatno je korisnije odabrati drugi instrument za poređenje opcija u koncept dokumentu. U takvim slučajevima, verovatno je da je analiza odnosa troškova i efekata efikasnija. Kada ATK takođe ne bi bila moguća, potrebno je sprovesti analizu višestrukih kriterijuma.</p>

<p>Korak 3: Određivanje aktivnosti koje su potrebne za sprovođenje</p>	<p>Opcije se razlikuju po načinu na koji se sprovode. Za svaku opciju, potrebno je koristiti Instrument 10: Plan sprovođenja, u cilju izrade detaljnog pregleda aktivnosti koje su neophodne kako bi opcija funkcionisala u praksi. Za ATK, rezime ovog plana sprovođenja može se koristiti u tabeli poređenja.</p> <p>ATK mora uzeti u obzir aktivnosti koje trebaju da sprovedu sve pogođene organizacije: ministarstva, opštine, agencije, kompanije, građani itd. Logika plana sprovođenja može se primeniti na organizacije koje nisu deo uprave. Kompanije i građani treba da poštuju politike i zakone. To znači da će morati da promene način na koji su navikli da rade, baš kao što i uprava to mora da učini.</p>
<p>Korak 4: Određivanje troškova društva</p>	<p>Planovi sprovođenja pružaju osnovu za utvrđivanje troškova za svaku opciju. Instrument 11: Troškovi izrade koncept dokumenata daju smernice za ovo.</p> <p>Pored toga, za aktivnosti koje trebaju sprovesti kompanije i građani, opštine i druge organizacije, takođe se mora izvršiti procena troškova. Ovo daje potpunu sliku ukupnih troškova društva koji su povezani sa sprovođenjem opcije. Instrument 16: Model standardnih troškova pruža praktičan metod za utvrđivanje troškova koji proizlaze iz sprovođenja zakonodavstva. Pored ovog instrumenta, mogu se koristiti i ostale metode za određivanje troškova. Logika iza modela standardnih troškova pruža koristan pristup za to.</p>
<p>Korak 5: Poređenje troškova i izbor najbolje opcije</p>	<p>Poslednji korak u ATK-u je poređenje opcija i izbor one koja (1) pruža najveću neto korist i (2) odgovara određenom budžetu. Ovo može biti ili gornja granica budžeta ministarstva ili dodatni budžet koji Ministarstvo finansija i/ili donatori dodeljuju za postizanje rezultata.</p>

## INSTRUMENT 28: ANALIZA VIŠESTRUKIH KRITERIJUMA (AVK)

Analiza višestrukih kriterijuma (AVK) je često najizazovniji metod za poređenje opcija. AVK se koristi kao podrazumevana opcija kada ATE i ATK nisu od koristi. AVK se primenjuje kada politika ima za cilj postizanje višestrukih rezultata ili veoma različitih rezultata, dok se glavne koristi i troškovi ne mogu izraziti u monetarnom smislu. Takođe, može biti korisna kada troškovi i/ili koristi opcija nesrazmerno utiču na određene grupe.

Međutim, AVK je složena s obzirom na to da su odluke koje su pripremljene na osnovu ovog pristupa analize teške za predstavljanje i mogu biti veoma subjektivne i, kao posledica toga, mogu biti vrlo politizovane.

Konačan faktor koji treba razmotriti je stvarni budžet koji je na raspolaganju, a odnosi se i na Instrument 10: Plan sprovođenja, Instrument 11: Procena troškova izrade koncept dokumenata i potencijalno na Instrument 12: Usklađivanje sa procenom uticaja na budžet.



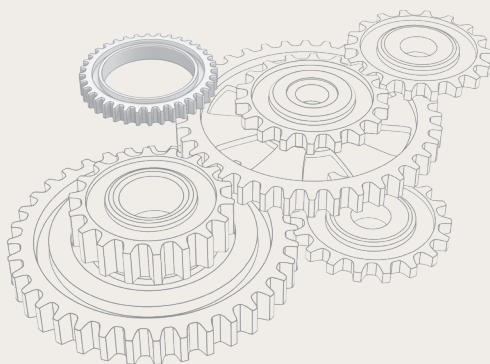
Slika 96: Koraci u sprovođenju analize višestrukih kriterijuma

Korak	Objašnjenje
Korak 1: Navođenje opcija i svih koristi i troškova	Identifikujte moguće opcije za postizanje rezultata. Ove opcije će biti identifikovane tokom analize za koncept dokument. One će uvek uključivati opciju „bez promene“ i, ako se opcije odnose na poboljšanje postojećeg regulatornog okvira, i opcija poboljšanja sprovođenja. Pored opcija, takođe treba navesti troškove i koristi.
Korak 2: Određivanje vrednosti koristi koje se mogu monetarizovati	Koristi su razlozi koji stoje iza politike i zakonodavstva. Vladina aktivnost treba poboljšati situaciju ljudi, kompanija i društva. MCA se koristi jer se najvažnije koristi ne mogu kvantifikovati. Pa ipak, ako se neke koristi mogu izraziti u monetarnom smislu, to svakako treba učiniti.  Ne postoje specifični instrumenti za određivanje vrednosti koristi. Uvek je teže izražavati koristi u monetarnom smislu nego odrediti troškove. Koristi se često moraju proceniti pojedinačno, sa jasnim pretpostavkama na kojima se one zasnivaju. Može biti veoma značajno koristiti proces javnih konsultacija u cilju otkrivanja koristi, razumnih pretpostavki koje se mogu iskoristiti i/ili provere podataka koji su prikupljeni za koncept dokument. Poređenje sa analizom politike koja je sprovedena u drugim zemljama može se takođe uzeti u obzir, pošto su određene koristi možda već kvantifikovane u drugim zemljama. Metodologija koju su izradili drugi se takođe može primeniti, ukoliko je prilagođena specifičnom kontekstu Kosova.

<p>Korak 3: Obezbeđivanje dodatnih dostupnih podataka o nekvantifikovanim koristima</p>	<p>Potrebno je pružiti objašnjenje za koristi koje se ne mogu izraziti u monetarnom smislu. Tamo gde je to moguće, korisni podaci trebaju biti dodati u tabelu poređenja. To mogu biti podaci o broju građana pod pozitivnim uticajem, na primer.</p>
<p>Korak 4: Određivanje potrebne aktivnosti za sprovođenje</p>	<p>Opcije se razlikuju po načinu na koji se sprovode. Za svaku opciju, potrebno je koristiti Instrument 10: Plan sprovođenja, u cilju izrade detaljnog pregleda aktivnosti koje su neophodne kako bi opcija funkcionisala u praksi. Za AVK, rezime ovog plana sprovođenja može se koristiti u tabeli poređenja.</p> <p>AVK mora uzeti u obzir aktivnosti koje trebaju da sprovedu sve pogođene organizacije: ministarstva, opštine, agencije, kompanije, građani itd. Logika plana sprovođenja može se primeniti na organizacije koje nisu deo uprave, kao što su kompanije i građani.</p>
<p>Korak 5: Određivanje troškova društva</p>	<p>Planovi sprovođenja pružaju osnovu za utvrđivanje troškova za svaku opciju. Instrument 11: Troškovi izrade koncept dokumenata daju smernice za ovo.</p> <p>Pored toga, za aktivnosti koje trebaju sprovesti kompanije i građani, opštine i druge organizacije, takođe se mora izvršiti procena troškova. Ovo daje potpunu sliku ukupnih troškova društva koji su povezani sa sprovođenjem opcije. Instrument 16: Model standardnih troškova pruža praktičan metod za utvrđivanje troškova koji proizilaze iz sprovođenja zakonodavstva. Pored ovog instrumenta, mogu se koristiti i ostale metode za određivanje troškova. Logika iza modela standardnih troškova pruža koristan pristup za to.</p>
<p>Korak 6: Obezbeđivanje dodatnih dostupnih podataka o nekvantifikovanim troškovima</p>	<p>Potrebno je obezbediti objašnjenje za društvene troškove koji se ne mogu izraziti u monetarnom smislu. Tamo gde je moguće, koristiti korisne podatke u tabeli upoređivanja.</p>
<p>Korak 7: Poređenje opcija i izbor najpogodnije opcije</p>	<p>Poslednji korak u AVK-u je poređenje opcija i izbor onih koji se smatraju najpogodnijim. Ovo je izbor koji treba da se osloni na stručnu procenu i konsultacije. AVK, uostalom, ne pruža jednostavan način poređenja, kao što to čine ATE ili ATK. Pored toga, najbolja opcija treba da se uklapa u raspoložive finansijske resurse koji su određeni gornjom granicom budžeta ministarstva. Alternativno, dodatni budžet treba da dodeli Ministarstvo finansija i/ili da ga obezbede donatori.</p>

---

# 07





# ODELJAK 07: PREDSTAVLJANJE ZAKLJUČAKA I BUDUĆIH KORAKA ZA KONCEPT DOKUMENT

Najpogodnija opcija služi kao osnova za sledeće korake koji su identifikovani u planu sprovođenja. Ovaj odeljak vam pomaže da:

- Navedete pravne mere koje proizilaze iz najpogodnije opcije i predstavite ih u praktičnom pregledu,
- Povežete analizu politike koncept dokumenta sa procesom pravne izrade,
- Opišete procese praćenja i evaluacije, kako biste procenili stvarne efekte koji su rezultat primene odluka predstavljenih u koncept dokumentu.

Poređenje opcija kroz analizu odnosa troškova i efekata, analizu troškova i koristi i analizu višestrukih kriterijuma, daje jednu opciju koja je i najpogodnija. Ova opcija će biti dostavljena Vladi na usvajanje. Kada se usvoji, potrebno ju je sprovesti. To znači da najpogodnija opcija služi kao osnova za sledeće korake koji su identifikovani u planu sprovođenja.



Slika 97. Izrada koncept dokumenta

Koncept dokument koji se upućuje Vladi na usvajanje je rezultat čitavog analitičkog procesa. Tekst za koncept dokument je pisan i preformulisan dok je analiza u procesu pripremanja. Nacrt KD-a je odlična osnova za diskusije unutar radne grupe i za razmenu informacija sa interesnim stranama.

Ponekad može biti veoma izazovno napisati dugačak tekst koji tretira veliki broj pitanja. Koncept dokumenti mogu biti veoma složeni, posebno kada tretiraju veoma teške teme ili pokrivaju nekoliko zakona ili politika u jednoj analizi. Može biti korisno strukturisanje teksta u numerisanim paragrafima radi olakšavanja diskusija u tekstu.

Završni deo koncept dokumenta je deo koji predstavlja rezime svih napora koji su uloženi u analizu, javne i interne konsultacije. Potrebno je izraditi tabelarni rezime. Da bi se omogućila brza analiza tabelarnog rezimea, on se treba nalaziti na početku koncept dokumenta.

Informacije koje se dodaju u tabelarni rezime su ključne informacije sa kojima Vlada treba biti upoznata, kako bi mogla da donese odluku. Pregled u nastavku pokazuje informacije koje treba da budu deo tabelarnog rezimea.



Slika 98: Ključne informacije za rezime koncept dokumenta

Definicija problema  
Ciljevi  
Najpogodnija opcija  
Vrsta korišćene analize za potrebe poređenja  
Očekivani pozitivni uticaji  
Očekivani negativni uticaji  
Troškovi i uticaj na budžet  
Rezime procesa konsultacije  
Glavni naredni koraci iz plana sprovođenja

---

## UKLJUČIVANJE KONCEPT DOKUMENTA U CIKLUS IZRADJE POLITIKA

---

Koncept dokument je korak u okviru šireg procesa izrade politika i zakona i ujedno unapređuje i regulatorni okvir. Stoga se u dokumentu trebaju predstaviti dve teme, tako da je veza sa narednim koracima dovoljno objašnjena.

### Osnova za izradu zakona

Kada je zaključak koncept dokumenta da je potrebno izraditi novi zakon, podzakonski akt ili izmeniti postojeća pravila, okvir budućeg zakonodavstva treba da bude izričito naveden. To znači da stvarne zakonske mere koje treba izraditi u cilju sprovođenja najpogodnije opcije moraju biti predstavljene u praktičnom pregledu. Ovaj pregled biće početak procesa izrade zakona i osiguraće vezu između analize politike sprovedene za koncept dokument i procesa izrade zakona. Slika u nastavku pokazuje pitanja koja treba razmotriti kako bi se pripremila izrada pravnih akata nakon usvajanja koncept dokumenta.

### Izmene zakona koje pokreću izmene drugih zakona

Kada je zaključak koncept dokumenta da je potrebno izraditi ili izmeniti zakon, to može značiti da će na kraju i drugi zakoni morati da se usklade sa novim pravnim zahtevima. Zakoni koji će na kraju morati da se usklade sa novoizrađenim pravnim zahtevima moraju biti navedeni u koncept dokumentu. Kada se to uradi, koncept dokument pruža osnovu za sve potrebne zakonske izmene nakon sprovođenja odluke koja proizlazi iz koncept dokumenta.



### Slika 99: Koncept dokument kao osnova za zakonske predloge

Kada je korak koji sledi nakon usvajanja koncept dokumenta izrada zakona ili podzakonskog akta, analiza koja je sprovedena predstavlja osnovu za izradu zakona. Da bi se pojednostavio rad tima koji će izraditi zakonski predlog, rezime analize mora sadržati okvir teksta zakona. Kako će ovaj okvir izgledati, zavisi od teme koja je analizirana u koncept dokumentu.

Pregled može biti vrlo specifičan spisak članova zakona i podzakonskih akata koje treba izmeniti. Ovo će verovatno biti slučaj kada se koncept dokument bavi specifičnim regulatornim nedostacima i kada je njegov zaključak poboljšanje pravnog okvira. Ovo takođe može biti slučaj kada je cilj smanjenje administrativnih opterećenja. Specifične zakonske izmene su često dovoljne da se postigne značajno smanjenje opterećenja.

Kada treba da se izradi novi zakon ili podzakonski akt, okvir bi mogao biti uopštenije prirode. Analiza koncept dokumenta mogla bi odrediti načela za potrebe zakona u smislu onoga što će biti obuhvaćeno. Takođe bi mogla ukazati na to koja načela treba definisati u primarnom zakonu ili u podzakonskom aktu.

Analiza sprovedena na osnovu *Instrumenta 16: Model standardnih troškova*; *Instrumenta 17: Test za MSP-ove*; i *Instrumenta 18: Provera regulatorne konkurentnosti* direktno pružaju informacije o tome kako zakon treba da bude izrađen u budućnosti.

Važno je napomenuti da bi osnova za zakonske predloge trebala biti što je moguće kompletnija. Međutim, ne treba pretpostaviti da analiza koncept dokumenta uvek pruža potpunu sliku o načinu izrade zakona i podzakonskih akata. Na kraju krajeva, prilikom izrade zakonskih predloga i naknadnih javnih konsultacija o predloženim tekstovima, mogu se pojaviti nova pitanja. Ono što je važno je da ova nova pitanja treba postaviti u odnosu na analizu. Kada se ona odnose na odstupanja od zaključaka koncept dokumenta, Vlada se o tome mora obavestiti. Potom se ažurirani koncept dokument može dostaviti zajedno sa nacrtom predloga Vladi na usvajanje.

Koncept dokument mora biti ažuriran i dostavljen Vladi na usvajanje kada su izmene u vezi sa očekivanim uticajima značajne. Ovo je slučaj, na primer, kada se uticaj na budžet promenio ili kada odluke imaju uticaje na različite zainteresovane strane i koji se razlikuju od prvobitno očekivanih.

## Praćenje i evaluacija

Obzirom na to da se odluka koja proizlazi iz koncept dokumenta treba sprovesti, potrebno je definisati način na koji će se sprovoditi praćenje. Takođe, možda bi trebalo proceniti i efekte. Ovo je naročito slučaj kada su očekivani uticaji veoma značajni.

Važna pitanja treba efikasno rešiti. Ta pitanja su sledeća: da li se praćenje može odvijati kroz postojeće strukture za izveštavanje ili da li je potrebno izraditi posebnu šemu praćenja. Takođe, pokazatelji koji se koriste za praćenje moraju biti jasno definisani i zadaci uključenih organizacija moraju biti određeni i dogovoreni.

Vodič za evaluaciju zakona je usvojen 2015. godine, a svake godine se vrši nekoliko evaluacija pod okriljem Strategije bolje regulative 2.0. Planiranje rada Vlade je prošireno i ima srednjoročni fokus. Aktivnosti koje se planiraju za nekoliko godina već se sada mogu dodati u indikativni plan rada Vlade.

Zaključni deo koncept dokumenta treba da sadrži i jasan opis koji se odnosi na praćenje i evaluaciju. Pregled u nastavku pokazuje nekoliko stavki koje treba razmotriti. Aktivnosti evaluacije i praćenja moraju biti integrisane u plan sprovođenja za najpogodniju opciju prikazanu u koncept dokumentu.



Slika 100: Praćenje i evaluacija za sprovođenje odluka koje proizlaze iz koncept dokumenata

Odluke koje proizlaze iz koncept dokumenta moraju biti funkcionalne. U praksi, to bi trebalo da osiguraju ministarstva, agencije ili druga vladina tela koja sprovode te odluke.

Ona treba da se osiguraju (1) da se sprovode politike i zakonski zahtevi; (2) da je obavljeno obučavanje osoblja; (3) da je neophodna dokumentacija raspoloživa za pogođenu javnost; (4) da se promene efikasno prenose ciljanoj publici; itd.

Pristup nadgledanja treba da identifikuje ključne pokazatelje koji pokazuju ukoliko se odluke koje potiču iz koncept dokumenta trenutno sprovode i ukoliko one prouzrokuju očekivane uticaje.

Planiranje procene treba da se povezuje sa pitanjem kada i kako će se proceniti naknadne odluke iz koncept dokumenta. Ovo treba da tretira pitanje ukoliko se procena može integrisati u politiku ili planiranu zakonodavnu procenu; ukoliko posebna procena treba da se organizuje u roku od nekoliko godina nakon sprovođenja; ili ukoliko izmene ne zaslužuju takvu procenu.

Smernice i Priručnik za izradu koncept dokumenata su pripremljeni kao deo Projekta za podršku razvoja politika koji se sprovodi pod odgovornošću Koordinacionog Sekretarijata Vlade i finansira se od strane Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA).z





