



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

MINISTRIA E DREJTËSISË
MINISTARSTVO PRAVDE / MINISTRY OF JUSTICE

KONCEPT DOKUMENTA
ZA OBLAST STEČAJA

Juna 2022. godine

Sadržaj

Sažetak koncept dokumenta.....	3
Uvod.....	4
Poglavlje 1: Novi Zakon o stečaju: Njegove prednosti i izazovi.....	6
Poglavlje 1.1 Glavni problemi sa Zakonom o stečaju.....	9
Poglavlje 1.2 Uzroci	9
Poglavlje 1.3 Dejstva	11
Poglavlje 2: Ciljevi	15
Poglavlje 3: Opcije	16
Poglavlje 3.1: Opcija „bez promene“	17
Poglavlje 3.2: Unapređenje primene važećeg zakonskog okvira	18
Poglavlje 3.3: Izmena i dopuna Zakona o stečaju (Opcija 3).....	19
Poglavlje 4: Prepoznavanje i procena budućih uticaja.....	28
Bez uticaja.....	29
Poglavlje 5: Komunikacija i konsultacije.....	30
Poglavlje 6: Upoređivanje opcija	32
Poglavlje 6.2: Upoređivanje triju opcija	34
Poglavlje 7: Zaključak i naredni koraci	36
Poglavlje 7.1: Odredbe o praćenju i ocenjivanju	36
Prilog 1: Obrazac za procenu ekonomskog uticaja	37
Prilog 2: Obrazac za procenu društvenih uticaja.....	40
Prilog 3: Obrazac za procenu uticaja na životnu sredinu	44
Prilog 4: Obrazac za procenu uticaja na osnovna prava.....	47
I. Procena rodne relevantnosti.....	49
II. Procena rodnog uticaja.....	55
Korak 3 Rodno osetljive analize.....	55

Sažetak koncept dokumenta

Opšte informacije	
Naslov	Koncept dokument izmena i dopuna Zakona o stečaju
Odgovorno ministarstvo	Ministarstvo pravde
Osoba za kontakt	Ruzhdi Osmani, Ruždi Osmani, predsednik radnog tima, zamenik. Direktor, DIEKP, MP
GPRV	Koncept dokument treba uneti u godišnji plan rada MP za 2022 godinu
Strateški prioritet	- Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2022-2026), - Strategija vladavine prava 2021-2026 - Strateški plan razvoja MP

Odlika	
Glavna pitanja	Nedostaci Zakona o stečaju usvojenog 2016. godine uticali su na nizak nivo poverenja i podrške preduzećima u sistemu stečaja. Ograničenja nametnuta preduzećima posle okončanja stečajnog postupka, onako kako su propisana u odeljku o opštim načelima, suviše su stroga da bi se prevazišla postojeća kulturološka stigma koja prati stečajni postupak. U slučajevima reorganizacije, zakonski kriterijumi za podnošenje zahteva za reorganizaciju radi pokretanja postupka protiv kvalifikovanog dužnika veoma su zahtevni. U slučajevima likvidacije, nedostatak jasnih kriterijuma koje bi stečajni upravnici morali da slede da bi ostvarili najveći mogući ukupni povraćaj poveriocima stvara nejasnoće za preduzeća. Pored toga, Zakon o stečaju ne pruža pravnu osnovu za formiranje nezavisnog nadzornog tela koje bi nadgledalo funkcionisanje sistema, kao i sprovođenje zakonskih propisa i rada stečajnih upravnika. Nizak nivo poverenja u stečajni sistem prevodi se u izuzetno mali broj stečajnih prijava podnetih sudovima. Od usvajanja zakona 2016. godine do danas, podnete su u samo četiri slučaja. Koncept dokument prepoznaje još i druge činioce osim zakona koji umanjuju delotvornost stečajnog režima. Posle urađene sveobuhvatne analize, Koncept dokument preporučuje izmene i dopune Zakona o stečaju kao bolji način za povećanje delotvornosti stečajnog režima na Kosovu.
Sažetak konsultacija	[Ovde navedite glavne zaključke sa procesa međuministarskih konsultacija obavljenih za Koncept dokument. Ukoliko nema nesuglasica sa drugim resornim ministarstvima odnosno ako sve početne nesuglasice budu rešene, ovde ih jasno navedite. Ukoliko nesuglasice ostanu, navedite ih ovde kao i razloge zbog kojih nisu prevaziđene.]

	[Navedite glavne aktivnosti sa sprovedenih javnih konsultacija. Upišite i datum početka i datum završetka javnih konsultacija obavljenih pisanjem na mreži. Unesite broj organizacija koje su se odazvale ovim konsultacijama, broj dobijenih komentara i glavne zaključke iz procesa javnih konsultacija. Pozovite se na izveštaj o javnim konsultacijama koji treba da priložite uz Koncept dokument radi njegovog usvajanja na Vladi.]
Predložena opcija	[Ovde unesite predloženi jezik za radnu grupu, kad nacrt Koncept dokumenta bude završen i izkonsultovan]: Posle konsultacija, analize i utvrđivanja problema iz važećeg zakona, Radna grupa smatra da je za izmenu i dopunu Zakona o stečaju najprikladnija i najprihvatljivija treća opcija za konačno i održivo rešavanje glavnog problema.]

Glavna očekivana dejstva	
Budžetske implikacije	[Navedite budžetske implikacije. Ako je predložena opcija pokrivena iz aktuelnog budžeta, navedite "sprovodi se iz aktuelnog budžeta".]
Ekonomski uticaji	Efikasnost komercijalnog stečaja i režima povrata dugovanja imaju uticaj na investicionu klimu i ekonomski rast.
Društveni uticaji	Pojaćaće se sigurnost radnih mesta; prava radnika biće bolje zaštićena
Uticaji na životnu sredinu	U ovoj kategoriji nema očekivanih uticaja.
Međusektorske implikacije	Delotvoran režim stečaja predstavlja korisnu osnovu na kojoj se susreću vladavina zakona i ekonomski rast
Administrativna opterećenja za kompanije	Izmenama i dopunama zakona reorganizovaće se pokretanje stečajnog postupka, čime će se dužnicima olakšati teret, a poveriocima pristup sudu.
Test MSP	Da

Naredni koraci	
Kratkoročni	1. Izrada Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o stečaju
Srednjoročni	1. Davanje prioriteta stečajnim predmetima u sudu; 2. Veće mogućnosti za profesionalno usavršavanje pravnika praktičara o stečajnom pravu; 3. Konsolidacija profesije stečajnih upravnika; 4. Formiranje nadzornog tela za upravni nadzor stečaja; 5. Informisanje zainteresovanih strana i podizanje svesti o ovoj tematici

Uvod

Tabela 1: Tabela sa opštim informacijama o koncept dokumentu

Naslov	Koncept dokument za izmenu i dopunu Zakona o stečaju
Odgovorno ministarstvo	Ministarstvo pravde
Osoba za kontakt	Ruzhdi Osmani, zamenik direktora Odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika, Ministarstvo pravde
GPRV	Koncept dokument treba uneti u godišnji plan rada za 2022. godinu
Strateški prioritet	- Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2017 – 2021), Blok 2: Ekonomski kriterijumi; - Strategija za bolju regulativu 2.0 (2017-2021), podcilj 1.1 Reforme postojećih primarnih i sekundarnih zakonskih propisa radi jačanja konkurentnosti
Radna grupa	Predstavnici dole nabrojanih resornih ministarstava, agencija i profesija: - Ruždi Osmani, zamenik direktora Odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika, Ministarstvo pravde/ Predsedavajući, MP; - Redžep Blaca, direktor, Pravna služba, Ministarstvo industrije, preduzetništva, trgovine i zamenik Predsedavajući, MIPT; - Eros Gashi - politički savetnik ministra pravd, MP; - Ljabinot Gaši, rukovodilac Odseka za sudsku praksu, posredovanje i stečajne upravnike, MP; - Isuf Jahmurataj, viši pravni službenik, PS; - Trendelina Qorraj, viša službenica za evropske integracije, DIEKP, MP; - Hajrie Zogaj, Službenica za finansije, Odeljenje za budžet i finansije, MP; - Albulena Uka, Viši referent, Odsek za nadzor zakonitosti slobodnih profesija, MP; - Mahir Tutulji – sudija, Apelicioni Sud, SSK; - Albert Selimi, Viši koordinator za politike, GCS, KP; - Alberita Hyseni, Viši pravni službenik, Pravna kancelarija, KP; - Gezim Bislimi, viši budžetski analitičar, MFPT; - Mehmet Berisha, Veće stečajnih upravnika; - Predstavnici privrednih komora na Kosovu; - Syzana Dautaj, ekspert, IFC; - Njomeza Zejnullahu, ekspert.
Dodatne informacije	Ovaj Koncept dokument izrađen je uz podršku Faze II Projekta izmirenja dugovanja, koji je finansirala Međunarodna finansijska korporacija (IFC).

Poglavlje 1: Novi Zakon o stečaju: Njegove prednosti i izazovi

Kosovska agencija za registraciju preduzeća ima preko 213,739 registrovanih preduzeća.¹ Ipak, od usvajanja novog Zakona o stečaju 2016. godine, pokrenuta su svega sedamnaest (17) slučajeva² stečaja u Finansijskom odeljenju Osnovnog suda u Prištini koji ima isključivu nadležnost da vodi stečane prijave. Ovaj Koncept dokument utvrđuje i analizira osnovu koja objašnjava mali broj stečajnih prijava, a zatim predlaže niz mogućnosti za povećanje broja stečajnih prijava, kojima se podstiču zdrave poslovne aktivnosti i suzbijaju veći finansijski šokovi po privredu Kosova.

Efikasnost komercijalnog stečaja i režima povrata dugovanja imaju uticaj na investicionu klimu i ekonomski rast. Delotvorni regulatorni i pravni okviri smanjuju kreditni rizik i stimulišu poverioce da daju više kredita sa manjim kamatama. Sistematski pristup stečaju i povratu dugovanja olakšava prestanak poslovanja posle pretrpljenih teškoća, predlaže da se obezbede planovi reorganizacije koji grade poverenje između poverilaca, dužnika i zaposlenih, odnosno efikasno rešava nesuglasice između dužnika i poverilaca.

Pre 2016. godine, smatralo se da na Kosovu ne postoji stečaj. Iako se 99% kosovskih preduzeća klasifikuje kao MSP, do 2016. godine regulatorni okvir za stečaj važio je samo za korporacije. Na Kosovu nije bilo slučajeva uspešne reorganizacije ili likvidacije, što ističe teškoće sa kojima su se suočavali poverioci u nastojanju da se oporave kad neko preduzeće ode pod stečaj. Donošenjem Zakona o stečaju 2016. godine proširena je oblast primene stečajnog postupka a Kosovo je premešteno iz grupe zemalja bez zakonskog okvira za stečajni postupak u grupu zemalja sa dobro definisanim postupkom likvidacije za odgovoran prestanak rada preduzeća, odnosno postupkom reorganizacije zarad nastavka poslovanja. Ipak, novodoneti zakon nije naišao na poslovni ekosistem koji bi bio spreman da ga upotrebi kao sredstvo za očuvanje imovine kompanije, poverilaca i privrede u celini.

Reforme preduzete kroz Zakon o stečaju iz 2016. godine pozitivno su se odrazile u *Izveštaju o poslovanju* Svetske banke iz 2018. godine, premeštajući Kosovo, u pokazateljima za stečaj, sa globalno rangirane pozicije na 163-em mestu na 48-mo mesto, zbog poboljšanog rešavanja stečaja.³ Zakon o stečaju uređuje i materijalne i procesne aspekte stečajnog postupka, definišući likvidaciju i reorganizaciju i uvodeći sledeće postupke za dužnike i poverioce.

Zakon o stečaju važi i za preduzeća — samostalne preduzetnike, ortačka društva, društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarska društva — kao što propisuje Zakon o privrednim društvima. Zakon o stečaju ne uređuje stečajne postupke za finansijske institucije, osiguravajuća

¹ Videti <https://arbk.rks-gov.net/page.aspx?id=2,1>

² Podaci ažurirani do 24. februara 2022: 2018 (3 slučaja); 2019 (2 slučaja); 2020 (1 slučaj); 2021 (8 slučajeva); 2022 (3 slučaja - do februara 2022)

³ Videti <http://www.doingbusiness.org/reforms/overview/economy/kosovo>

društva, penzijske fondove, preduzeća u društvenoj i preduzeća u javnoj svojini, koji su uređeni drugim zakonima. Međutim, ti subjekti mogu da budu poverioci u postupcima propisanim Zakonom o stečaju.

Zakon o stečaju prati opšte međunarodne standarde i praksu utvrđene u Načelima Svetske banke za režim efikasnog stečaja i dužničko-poverilački režim,⁴ i UNCITRAL-ovom Zakonodavnom vodiču za stečaj⁵, što su dva instrumenta koja uspostavljaju standard Odbora za finansijsku stabilnost⁶ za Zakon o stečaju. Dodatni dokumenti koji takođe raspravljaju o važnosti reformi stečaja su Akcioni plan G20 za finansiranje MSP,⁷ Strategija jedinstvenog tržišta Evropske komisije⁸ i Preporuka Evropske komisije za 2014. godinu o novom pristupu neuspešnom poslovanju i stečaju⁹.

Novina uvedena novim zakonom je uvođenje zasebnog poglavlja o skraćenom stečajnom postupku za mala i srednja preduzeća (MSP) (Poglavlje 2 Zakona o stečaju). Član 12. propisuje da slučajeve koji uključuju neko MSP kao dužnika treba tretirati kao slučaj reorganizacije, dajući time mogućnost MSP da predstavi plan reorganizacije u roku od 30 dana od početka stečajnog postupka. Podnošenje prethodno dogovorenih planova za MSP daje dužnicima mogućnost da pregovaraju sa poveriocima o oslobađanju duga i pre početka stečajnog postupka a zatim i da odmah posle toga zatraže od suda da potvrdi taj plan (članovi 16. i 17).

Podsticanje reorganizacije u relativno kraćem vremenskom periodu uvedeno je da bi se rešili problemi MSP-a u smislu dejstva stečaja, kao prepreke za obavljanje preduzetničke delatnosti¹⁰. U toku postupka reorganizacije, sud određuje jednog posmatrača sa spiska stečajnih upravnika koji će da služi kao savetnik dužnika u pripremi ekonomski izvodljivog plana reorganizacije (član 13). Posle potvrđivanja plana reorganizacije, član 13. propisuje da MSP koje je dužnik dobija otpust. Odredba o razrešenju podrazumeva da MSP imaju zakonski rok da dobiju otpust, što je dobrodošao podsticaj da se ubrza privođenje stečajnog postupka kraju.

Stupanje dužnika u posed, pri čemu dužnik nastavlja da obavlja svoje poslovanje otvaranjem postupka, još je jedno načelo kojim se iskazuje poverenje u dužnika i umanjivanje stigme zbog poslovnog neuspeha u toku stečajnog postupka. Delanje u svojstvu dužnika u posedu imovine je predodređeni status, osim ako je dužnik izvršio prevaru, ako ne može da upravlja finansijskim poslovima, ili ako poverioci nemaju poverenja u dužnika (član 66). Stupanje dužnika u posed kao

⁴ Videti <http://pubdocs.worldbank.org/en/919511468425523509/ICR-Principles-Insolvency-Creditor-Debtor-Regimes-2016.pdf>

⁵ Videti <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/1997-Model-Law-Insol-2013-Guide-Enactment-e.pdf>

⁶ https://www.fsb.org/2011/01/cos_051201/

⁷ Videti <https://www.gpfi.org/publications/g20-action-plan-sme-financing-implementation-framework>

⁸ Videti https://ec.europa.eu/growth/single-market/strategy_en

⁹ Videti <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0135&from=EN>

¹⁰ Komunikacija Komisije upućena Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijnom komitetu i Komitetu regiona - Nadogradnja jedinstvenog tržišta: veće mogućnosti za ljude i preduzeća (COM (2015) 550 final).

predodređeni status treba da podstakne pokretanje stečajnog postupka kao zakonskog sredstva za olakšanje poslovanja a ne kao potvrde poslovnog neuspeha.

Uloga stečajnih upravnika u postupku je fleksibilna, zavisno od okolnosti konkretnog slučaja reorganizacije. Stečajni upravnici mogu da deluju kao zastupnici imovine kad sud udalji dužnike iz poseda, ili kao mentori kad dužnici nastupaju kao dužnici u posedu imovine (član 7, član 66). U procesu likvidacije, stečajni upravnici deluju kao zastupnici imovine.

I pored znatnih unapređenja stečajnog režima zahvaljujući novom Zakonu o stečaju, glavni nedostaci tog zakona zadržali su nizak nivo poverenja i podrške preduzećima u sistemu stečaja. Naredni pododeljak utvrđuje oblasti zakona koje su problematične i koje su, samim tim, sprečavale preduzeća da se oslone na stečaj.

Situacija sa pandemijom COVID-19

Izbijanje pandemije COVID-19 primoralo je kosovski pravosudni sistem da prilagodi funkcionisanje svojih pravosudnih sistema novim okolnostima kako bi obezbedio ostvarivanje prava na zdravlje i pravo na zaštitu života. S obzirom na posledice na poslovanje, pandemija će verovatno uticati i na stečaj. Međutim, prethodne krize su pokazale da problemi solventnosti, neizvršenje duga i stvaranje nekvalitetnih kredita mogu potrajati nekoliko kvartala do vrhunca. Međutim, prema statističkim podacima dobijenim od Osnovnog suda u Prištini, Odeljenja za ekonomske poslove, postoji značajan porast u broju pokrenutih stečajnih postupaka. Ispod je tabelarni prikaz slučajeva stečaja po godinama:

Godina	Broj pokrenutih stečajnih predmeta
2018	3
2019	2
2020	1
2021 ¹¹	8

Osnivanje Privrednog Suda

Posle tri godine intenzivne donatorske podrške, Skupština Kosova donela je zakon o osnivanju specijalizovanog Privrednog suda. Zakon uspostavlja specijalizovani sud koji će se baviti privrednim pitanjima, zamenjujući slabu strukturu upravljanja i procese tokom posla koji rezultiraju na razmatranje godinama ovih slučajeva. Novi Privredni sud ima prvostepena i drugostepena veća. Odluke drugostepenog veća imaju istu snagu kao i odluke Apelacionog suda. Prvostepena veća

¹¹ Prema podacima za februar 2022

Privrednog suda se sastoje od četiri (4) posebna odeljenja, uključujući Odeljenje za ekonomske poslove, Fiskalno odeljenje, Odeljenje za administrativne poslove i Opšte odeljenje. Među nadležnostima Privrednog suda je nesumnjivo i reorganizacija, stečaj i likvidacija preduzeća. Zakon o Privrednom sudu ima posebnu odredbu da će se sve radnje u stečajnom postupku tretirati prioritarno i u skladu sa rokovima predviđenim važećim zakonskim propisima, u ovom slučaju Zakon o stečaju. Dakle, sa dolaskom Privrednog Suda, neophodno je da se promene sadašnji zakon o stečaju kao odgovor na potrebe preduzeća kako su predstavljene u uzrocima i konačno opcijama u nastavku.

Poglavlje 1.1 Glavni problemi sa Zakonom o stečaju

Nedostaci Zakona o stečaju održali su nizak nivo poverenja i podrške preduzećima u sistemu stečaja. Ograničenja posle odlaska preduzeća u stečaj, kao što je rečeno u delu sa opštim načelima, previše su stroga da bi se prevazišla postojeća kulturološka stigma koja prati stečajni postupak. I dužnicima i poveriocima je teško da zadovolje početni test, tako da je potrebno razmisliti o pojednostavljenju zahteva za pokretanje stečaja. Treba razmisliti još i o proširenju domena važenja zakona mimo relativno malog broja subjekata za koje ovaj zakon danas važi. U slučajevima reorganizacije, zakonski kriterijumi za podnošenje zahteva za reorganizaciju za pokretanje postupka prema nekom kvalifikovanom dužniku previše su zahtevni. U slučajevima likvidacije, odsustvo jasnih kriterijuma koje bi stečajni upravnici morali da slede da bi ostvarili najveći mogući ukupni povraćaj poveriocima stvara nejasnoće za preduzeća koja pokreću postupak likvidacije. Pored toga, Zakon o stečaju ne pruža pravnu osnovu za formiranje nezavisnog nadzornog tela koje bi nadgledalo funkcionisanje sistema, kao i sprovođenje zakonskih propisa i rada stečajnih upravnika. Nizak nivo poverenja u stečajni sistem prevodi se u izuzetno mali broj stečajnih prijava podnetih sudovima. Od usvajanja zakona 2016. godine, pokrenuta su samo četiri predmeta: jedan je zatvoren zbog toga što dužnik nije imao imovinu, drugi je sud odbio, tako da se smatra da su samo dva slučaja u toku. Koncept dokument prepoznaje i druge činioce osim zakona koji umanjuju delotvornost stečajnog režima. Razlozi prepoznati u Poglavlju 1.2 i povezana dejstva iz Poglavlja 1.3 dalje otkrivaju postojeće stanje u sistemu stečaja.

Poglavlje 1.2 Uzroci

Uzrok 1.2.1 Zakonski uslovi za pokretanje stečajnog postupka i delokrug primene zakona: kriterijumi iz Zakona o stečaju koji se odnose na podnošenje zahteva za reorganizaciju radi pokretanja postupka protiv nekog kvalifikovanog dužnika veoma su zahtevni. Shodno Zakonu o stečaju, stečajni postupak može se pokrenuti samo ako najmanje dva poverioca podnesu takav zahtev u isto vreme. Praksa je pokazala da je zbog mentaliteta, ili zbog dogovora sa nekim dužnikom, vrlo teško da dva poverioca istovremeno podnesu zahtev. Ovakav uslov predstavlja smetnju u stečajnom postupku i može da se reši jedino izmenama i dopunama zakona u vidu brisanja istog. Zahtevane formalnosti mogu da budu preterane za relativno neformalnu privredu kao što je slučaj na Kosovu. Na kraju, delokrug važenja zakona mogao bi da se proširi tako da zakon važi i za neregistrovane

preduzetnike. U suprotnom, većina mikro preduzetnika ne bi imala koristi od korišćenja sistema stečaja, što je jedna od glavnih slabosti važećeg zakona.

Uzrok 1.2.2 Nedostatak jasnih kriterijuma koji bi obezbedili najveći mogući ukupni povrat od dužnika i drugi aspekti na koje je Zakon nedovoljno odgovorio: Stečajni upravnici zaduženi su da organizuju prodaju imovine u postupku likvidacije; međutim, ako se minimalna cena ne može odrediti na nivou dugovanja, stečajni upravnici mogu da zaobiđu postupak javnog nadmetanja i da imovinu prodaju po najvišoj ceni koja im bude ponuđena na tržištu. Nedostatak kriterijuma iz Zakona o stečaju kad se ne ispoštuje postupak javnog nadmetanja, daje neopravdana i diskreciona ovlašćenja stečajnim upravicima. Zaobilaženje postupka javnog nadmetanja bez jasnih kriterijuma koje bi zauzvrat trebalo slediti može da ugrozi ostvarenje najvećeg mogućeg ukupnog povraćaja poveriocima. Neki aspekti zakona mogli bi se takođe preispitati da bi se uvećao povrat poveriocima i izgledi za reorganizaciju kompanije. To obuhvata, na primer, postupanje sa ugovorima saglasno važećem zakonu i odsustvo kompletnog predstečajnog postupka u cilju podnošenja blagovremenih prijava, u skladu sa najnovijom Direktivom EU 2019/1023 o preventivnim okvirima za restrukturiranje.¹² Slično tome, uvođenje ubrzanog postupka stečaja za mikro i mala preduzeća dok traju aktuelne međunarodne rasprave o postupanju kod stečaja MMSP¹³ moglo bi da podstakne dalje korišćenje stečajnog sistema.

Uzrok 1.2.3 Nepostojanje regulatornog i nadzornog tela: Zakon o stečaju ne sadrži zakonski osnov za osnivanje nezavisnog nadzornog tela. Kosovo nema neko posebno telo zaduženo za rešavanje upravnih i nadzornih pitanja koje se generalno bavi stečajnom praksom i konkretno stečajnim upravicima. Razvoj stečajne prakse zavisi od osnivanja efikasnog nadzornog tela koje nadgleda razvoj i funkcionisanje prakse kod stečaja, uključujući nadzor nad primenom zakonskih propisa o stečaju i radu stečajnih upravnika, uključujući potrebu da se preispitaju kriterijumi za licenciranje i ponovno licenciranje.

Što se tiče stečajnih upravnika, veoma je važno konsolidovati pravni okvir u pogledu njihovog licenciranja, vođenja liste ovlašćenih upravnika, prijavljivanja i nadzora, situacija sukoba interesa i sl. Iako stečajni upravnici imaju svoje specifičnosti kao profesije jer svoj posao obavljaju pod nadzorom suda u slučaju imenovanja za stečajnog upravnika, ipak je važno urediti mehanizam upravnog nadzora, koji može uključivati i okolnosti gubitak licence i mehanizma odgovornosti, uključujući mogućnost da se sudovi obrate Ministarstvu pravde sa obaveštenjima u vezi sa radom i eventualnim povredama stečajnog upravnika. Isto tako, izmjene postojećeg zakonskog okvira trebale bi uključiti i odredbe koje se odnose na upis stranih državljana u registar stečajnih upravnika. Postojeći pravni okvir treba da se bavi i organizacijom stečajnih upravnika preko Komore stečajnih upravnika i edukacijom i jačanjem kapaciteta kroz relevantne obuke.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1023&from=EN>

¹³ <http://documents.worldbank.org/curated/en/973331494264489956/pdf/114823-REVISED-PUBLIC-MSME-Insolvency-report-low-res-final.pdf>

Uzrok 1.2.4. Nedostatak zakonskog okvira koji reguliše stečajni postupak za javna preduzeća: Trenutno na Kosovu javna preduzeća nemaju pravni okvir koji reguliše njihov stečaj, u slučaju potrebe da uđu u stečajni postupak, to je nemoguće jer trenutno ne postoji zakon ili podzakonski akt kojim se uređuje stečajni postupak javnih preduzeća. Ovo je i izazovno i problematično jer onemogućava razvoj stečajnih postupaka za javna preduzeća.

Uzrok 1.2.5 Ograničene mogućnosti za profesionalno usavršavanje pravnika praktičara i ograničen domet: Postoje redovne obuke o novom Zakonu o stečaju koje organizuje Advokatska komora Kosova, ali je interesovanje advokata da se upoznaju sa stečajnom praksom ograničeno. Udruženje stečajnih upravnika je vrlo mlado i ima ograničene resurse za pomoć i podršku kapacitetima profesije odnosno za promovisanje profesije među advokatima. To je vrlo ozbiljan nedostatak za napredovanje stečajne prakse. Pored toga, dopiranje do glavnih učesnika u postupku je ograničeno. Treba razmotriti mogućnost da advokati koji zastupaju stranke u stečajnom postupku prođu proceduru sertifikacije, što bi omogućilo povećanje interesovanja advokata za oblast stečaja i podizanje njihovog profesionalizma.

Uzrok 1.2.6 Kulturološka stigma: Kao i u mnogim drugim zemljama, stečaj i na Kosovu ima negativnu konotaciju. Stečaj predstavlja završetak poslovne delatnosti, što neposredno utiče na profesionalni kredibilitet osobe koja stoji iza preduzeća. Odsustvo kampanja za podizanje svesti učinilo je težim da se objasne prednosti od podnošenja stečajnih prijava, da se razumeju likvidacija dugovanja i izgledi za individualne olakšice, kao i da stečajni postupak može da reorganizacijom spasi preduzeće.

Uzrok 1.2.7. Izazovi "administrativne likvidacije": Proces administrativne likvidacije privrednih društava regulisan je odredbama Zakona o privrednim društvima, čime se ugrožava sigurnost poverilaca ukoliko se takva likvidacija ne izvrši u skladu sa Zakonom o stečaju, omogućava komercijalna preduzeća likvidirati bez prolaska kroz stečajni postupak.

Poglavlje 1.3 Dejstva

Dejstvo 1.3.1 Nisko poverenje u stečajni postupak: otvaranje postupka reorganizacije nije podsticajno, zbog početnog zahteva da najmanje dva poverioca istovremeno podnesu zahtev za prinudno pokretanje postupka.

Dejstvo 1.3.2 Ugroženo je ostvarenje najvećeg mogućeg ukupnog povrata poveriocima: Nedostatak kriterijuma kad se ne primeni postupak javnog nadmetanja za prodaju imovine u postupku likvidacije daje neopravdana i diskreciona ovlašćenja stečajnim upravicima. Zaobilaženje postupka javnog nadmetanja bez jasnih kriterijuma koje bi zauzvrat trebalo slediti može da ugrozi ostvarenje najvećeg mogućeg ukupnog povraćaja poveriocima.

Dejstvo 1.3.3 Ograničena primena alata za restrukturiranje od strane preduzeća: Zato što ne znaju za prednosti koje proističu iz novog zakona, preduzeća ih ne koriste kao alat za restrukturiranje kompanija koje imaju potencijal, da bi ih održali u životu kad se suoče sa finansijskim nevoljama.

Dejstvo 1.3.4 Negativni stav prema stečajnom postupku: nijedno preduzeće ne smatra da je stečaj sredstvo za očuvanje svog poslovanja, niti ga advokati predlažu svojim klijentima kao uspešno sredstvo.

Dejstvo 1.3.5 Nedostatak nadzora nad sprovođenjem: ne postoji nijedno telo zaduženo da prati stečajnu praksu, što je posledica nedostatka nadzora nad primenom zakona i nedostatka nadzora nad odgovornošću stečajnih upravnika.

Dejstvo 1.3.6. Nedostatak zakonske regulative za stečaj javnih preduzeća: ne postoji zakon ili podzakonski akt koji reguliše stečaj javnih preduzeća.

Dejstvo 1.3.7. Neizvjesnost povjerilaca zbog postojećih administrativnih odredbi o likvidaciji, koje omogućavaju likvidaciju preduzeća bez provođenja stečajnog postupka.

Tabela 2: Relevantni dokumenti politike, zakoni i podzakonski akti

Dokumenti politike, zakoni ili podzakonski akti	Linkovi do dokumenta politike ili planskog dokumenta na mreži, ili do zakonskih akata u Službenom glasniku	Državna institucija (institucije) nadležne za sprovođenje	Uloga i zadaci institucije (institucija)
Zakon o stečaju (Zakon br. 05/L-083)	https://gzk.rks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=12664	Ministarstvo trgovine i industrije; Ministarstvo pravde; Sudovi	Izrada zakonskih propisa i nadzor nad režimom stečaja; Vođenje registra stečajnih upravnika i vođenje polaganja ispita i izdavanja licenci za rad stečajnim upravicima; Sprovođenje zakonskih propisa

Zakon o privrednim društvima (Zakon br. 06/L-016)	https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=16426	Ministarstvo trgovine i industrije; Sudovi	Izrada i sprovođenje zakonskih propisa; Sprovođenje zakona: vrste preduzeća koje imaju pravo na režim stečaja koji propisuje Zakon o stečaju (Zakon br. 05/L-083)
Zakon o sudovima (Ligji nr. 05/L-54)	https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18302	Ministarstvo pravde; Sudovi	Izrada zakonskih propisa; Sprovođenje zakona; Stvarna i mesna nadležnost u stečajnim postupcima
Zakon o parničnom postupku (Zakon br. 03/L-006)	https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2583	Ministarstvo pravde; Sudovi	Izrada zakonskih propisa; Primena Zakona na pitanja koja nisu uređena Zakonom o stečaju u pogledu dostave obaveštenja i srodnih pitanja
Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L- 006 o parničnom postupku (Zakon br. 04/L-118)	https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=2579	Ministarstvo pravde; Sudovi	Izrada zakonskih propisa; Primena Zakona na pitanja koja nisu uređena Zakonom o stečaju u pogledu dostave obaveštenja i srodnih pitanja
Zakon o izvršnom postupku (Zakon br. 04/L-139)	https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2870	Ministarstvo pravde; Sudovi Privatni izvršitelji	Izrada zakonskih propisa; Odluka o izvršnom predlogu; Izvršenje sudske odluke; Odluka o naplati duga

Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-139 o izvršnom postupku (Zakon br. 05/L-118)	https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=14673	Ministarstvo pravde; Sudovi Privatni izvršitelji	Izrada zakonskih propisa; Odluka o izvršnom predlogu; Izvršenje sudske odluke; Odluka o naplati duga
Krivični zakonik (Zakonik br. 06/L-074)	https://gzk.rks.gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=18413	Ministarstvo pravde; Tužilaštvo	Izrada zakonskih propisa; Osiguranje od krivičnih dela u oblasti stečaja
ZAKON BR. 08 / L-015 ZA PRIVREDNI SUD	https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=53748	Ministarstvo pravde; Privredni Sud	Izrada zakona; Implementacija zakona; Stvarna i mjesna nadležnost stečajnih predmeta;
Zakon br. 03/L-087 za javna preduzeća (izmijenjen)	https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2547	Ministarstvo privrede	Izrada zakona; Sprovođenje zakona;

Tabela 3: Stablo problema, koje predstavlja glavne probleme, njihove uzroke i dejstva

Dejstva	Nisko poverenje u stečajni postupak
	Ugrožavanje najvećeg mogućeg ukupnog povrata poveriocima
	Odsustvo svesti o datoj problematici na strani preduzeća
	Negativan pristup prema stečajnom postupku
	Nedostatak nadzora nad sprovođenjem i prilagođavanje za insolventne upravnike
	Nedostatak zakonskog okvira za stečaj javnih preduzeća
Glavni problem	Izuzetno mali broj stečajnih prijava podnetih sudu. Od usvajanja zakona 2016. godine, podneto ih je samo četiri. Preduzeća smatraju da je zakon previše složen da bi iskoristili njegove prednosti, preduzeća nisu upoznata da je donet novi zakon, odnosno preduzeća nisu ni svesna prednosti koje donosi stečajna prijava.
Uzroci	Zakonski uslovi za pokretanje postupka
	Odsustvo kriterijuma koji bi obezbedili najveći mogući povrat poveriocima
	Nepostojanje regulatornog tela i nadzornog tela za insolventne upravnike

	Nedostatak zakonskog okvira za stečaj javnih preduzeća
	Dugotrajni sudski postupci u stečajnim predmetima
	Zakonska ograničenja trajala preko sedamnaest godina
	Ograničene mogućnosti za profesionalno usavršavanje za pravnike praktičare
	Ograničeni domet do zainteresovanih strana u pogledu Zakona o stečaju
	Kulturološka stigma

Tabela 4: Pregled zainteresovanih strana zasnovan na definisanju problema

Naziv zainteresovane strane	Uzrok ili uzroci sa kojima je strana povezana	Dejstvo (dejstva) sa kojima je strana povezana	Način na koji je strana povezana sa datim uzrokom (uzrocima) ili dejstvom (dejstvima)
Ministarstvo trgovine i industrije	1.2.1; 1.2.2; 1.2.3; 1.2.5; 1.2.7; 1.2.8	1.3.1; 1.3.2; 1.3.3; 1.3.4; 1.3.5	Predlagač zakona
Ministarstvo pravde	1.2.4; 1.2.3; 1.2.5; 1.2.6; 1.2.7; 1.2.8	1.3.3; 1.3.4; 1.3.5	Delimično sprovodi zakon (stečajni upravnici)
Finansijsko odeljenje Osnovnog suda u Prištini i Apelacionog suda	1.2.4; 1.2.8	1.3.1; 1.3.4	Sprovodi zakon
Privredne komore	1.2.2; 1.2.8	1.3.1; 1.3.2; 1.3.3; 1.3.4	Zastupaju primarne korisnike zakona
Komercijalne banke	1.2.1; 1.2.2; 1.2.5; 1.2.8	1.3.1; 1.3.2; 1.3.3; 1.3.4	Korisnik zakona
MSP	1.2.1; 1.2.2; 1.2.5; 1.2.8	1.3.1; 1.3.2; 1.3.3; 1.3.4	Korisnik zakona
Ministarstvo privrede	1.3.6.		Korisnik zakona

Poglavlje 2: Ciljevi

Tabela 5: Relevantni ciljevi Vlade

Svrha politike	Naziv odnosnog planskog dokumenta
----------------	-----------------------------------

Veći broj stečajnih prijava kroz potrebne izmene Zakona o stečaju	Cilj je formulisan u skladu sa nalazima ovog Koncept dokumenta.
Strateški cilj - Povećanje delotvornosti režima komercijalnog stečaja i režima povrata dugovanja	Nacionalni program za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Blok 2: Ekonomski kriterijumi
Posebni ciljevi: 1. Prilagođavanje Zakona o stečaju lokalnom kontekstu; 2. Podsticanje reorganizacije stečaja u vreme finansijskih nevolja; 3. Promovisanje učešća poverilaca i podsticanje pokretanja postupka; 4. Ostvarenje najvećeg ukupnog povraćaja poveriocima; 5. Podsticanje preduzetničke delatnosti; 6. Uspostavljanje zakonske osnove za nadzorno telo 7. Uspostavljanje zakonske osnove za stečaj javnih preduzeća	Ciljevi su rezultat analize urađene za potrebe ovog Koncept dokumenta.

Poglavlje 3: Opcije

Za rešavanje glavnog problema, prepoznatog i analiziranog u ovom Koncept dokumentu, u nastavku su predstavljene tri opcije: opcija „bez promene“, prema kojoj se postojeća situacija a time i poteškoće nastale u praksi nastavljaju (Opcija 1).

Analiza urađena za potrebe ovog Koncept dokumenta pokazuje da je za unapređenje stečajnog režima na Kosovu nužno da se unapredi sprovođenje nekih aspekata iz važećeg Zakona o stečaju (Opcija 2).

Bolje sprovođenje zahteva zahtevaće šire obučavanje pravnih praktičara o Zakonu o stečaju i veću upoznatost poslovne zajednice o prednostima koje proizilaze iz stečajnih prijava. Međutim, obuke i kampanje podizanja svesti neće da reše zakonske nedostatke prepoznate u sadašnjem zakonu. Predložene izmene i dopune treba da doprinesu većem broju stečajnih prijava. Izmenama i dopunama sada važećeg Zakona o stečaju (Opcija 3), može da se znatno poboljša delotvornost obuka i kampanja za podizanje svesti. Zbog navedenog, čini se da su izmene i dopune Zakona o stečaju (Opcija 3) najpovoljnija opcija politike, kao što je prikazano u Poglavlju 3.3, za rešavanje glavnog problema prepoznatog u ovom Koncept dokumentu: a to je izuzetno mali broj stečajnih prijava podnetih sudu.

Čini se da je rešenje opcije 3 najbolje rešenje jer opcije 1 i 2 neće moći da obezbede efikasno rešavanje problema sa kojima se suočava proces stečaja na Kosovu.

Poglavlje 3.1: Opcija „bez promene“

Pravni sistem Republike Kosovo obuhvata i stečaj kao jednu od oblasti od vitalnog značaja u funkciji razvoja i unapređenja privrednih društava koja imaju glavnu funkciju u ekonomskom razvoju zemlje. Poslednju reformu u ovoj oblasti imamo 2016. godine, koja je imala za cilj da se izbegnu prepreke u praksi i da se ova oblast unapredi i usaglasi sa međunarodnim standardima, da bi se zatim pozitivno odrazila na privredna društva. U poledu vremena, ta reforma sprovodi se 6 godina i sama po sebi nije generisala podatke koji bi se mogli kvalifikovati kao uspešni u oblasti stečaja. Izbor opcije „bez promene“ jedna je od mogućih opcija, ali se ta opcija odnosi samo na ono što je obuhvaćeno reformom prvo do 2016. godine, dok od 2016. godine do danas imamo mnogo društvenih, ekonomskih, komercijalnih, pravnih i drugih promena. Dakle, ova opcija neće moći da unutar sebe ugradi potrebu za reformom u skladu sa društvenim promenama koje su se dešavale u proteklih 6 godina.

Ova opcija omogućiće nam da imamo isto stanje kako u pogledu reforme zakonodavstva tako i u pogledu dejstava sprovođenja, a koliko je to neophodno danas, ne možemo reći zasigurno. Ova opcija bila bi korisna opcija ako bismo iz prakse dobili pozitivne podatke koji se odnose na činjenično stanje. Pomoću ove opcije usporiće se napredak Kosova u izgradnji delotvornog komercijalnog stečaja i režima povrata dugova, što utiče na investicionu klimu i ekonomski rast. Negativna mišljenja i stavovi preduzeća prema stečajnoj praksi nastaviće da umanjuju efikasnost Zakona o stečaju u delu pomoći preduzećima da pronađu olakšice za dugovanja putem likvidacije ili da sačuvaju svoju poslovnu delatnost putem reorganizacije.

Preko ove opcije za kvalifikovanje biće dovoljno da je u sklopu pravnog sistema Republike Kosovo obuhvaćena i oblast stečaja. Ali to nije dovoljno, zbog činjenice da svrha neke politike i zakona jeste pravno dejstvo u praktičnom aspektu, što u slučaju Kosova nije vaš na željenom i propisnom nivou. Dakle, prema ovakvoj situaciji shodno ovoj opciji koja promovise vremenski status, malo je verovatno da će preduzeća u finansijskim teškoćama početi da koriste stečajni postupak bez prethodnih izmena zakona kojima bi se uvele odredbe o stimulisanju preduzeća da koriste reorganizaciju ili likvidaciju. Naravno da će to doći do izražaja smanjenjem kulturološke stigme koja prati stečaj i potencijalnim produženjem ubrzanog postupka reorganizacije, prvobitno uvedenog za MSP, još i na preduzetnike. Štaviše, postoji još jedan činilac koji se ogleda u ovoj situaciji i koji se neće promeniti ako se novi kadar advokata i pravnih praktičara ne bude specijalizovao za stečajno pravo i zatim promovisao primenu stečajnog postupka.

Ako se osvrnemo na činjenično stanje u oblasti stečaja i efikasnosti u praksi, ova opcija nam omogućava da u pogledu pravne infrastrukture budemo za oblast stečaja, ali u smislu efikasnosti i uspešnosti u ovoj oblasti za preduzeća, ova opcija je manjkav i ne omogućava ovo. Ako se uzme u obzir još jedna činjenica koja je mnogo važnija za ovu opciju, to se odnosi na status države Kosovo i njen pravni sistem, koji su u svakom pogledu novi i nemoguće je da ova opcija bude odgovarajuća.

budući da je mlad i stalno u težnji za završetkom, reformom i napredovanjem, statusno vreme nije prava opcija za vreme i težnje države i pravnog sistema Kosova. Dakle, ova opcija je u rasulu sa aktuelnim stanjem u oblasti stečaja i potrebom neophodnih promena koje bi omogućile razvoj i unapređenje ove oblasti.

Poglavlje 3.2: Unapređenje primene važećeg zakonskog okvira

Za pravni sistem, prvi izazov je da neka njegova određena oblast bude obuhvaćena shodnim zakonima koji uređuju određenu oblast. Oblast stečaja takođe je obuhvaćena odnosnim važećim zakonom koji je i sam reformisan i unapređen u skladu sa ekonomskim, društvenim i pravnim promenama. Obaveza pravnog sistema ne iscrpljuje se samo dovršavanjem pravne infrastrukture, u državama u tranziciji ili onima sa nedugom pravnom tradicijom, izazov leži u primeni zakonodavstva a to onemogućava da se dobiju vidljivi pravni efekti. Ono što iznenađuje u oblasti stečaja je činjenica da nisu uočene prepreke u sprovođenju kod kojih bi trebalo intervenisati, ali bez potrebe da se menja zakonska infrastruktura. Problem u oblasti stečaja ne leži u primeni ni u nekom drugom pitanju kje zavisi od volje jednog čoveka, već ide dublje i prevazilazi ovu vrestu prepreka koje su prema karakteru tačnog i pravilnog uređenja relevantnih zakonskih odredbi.

Druga opcija ispituje mogućnosti za rešavanje problema malog broja stečajnih prijava bez izmene postojećeg zakona. Ova opcija razmatra mogućnosti za unapređenje primene zakonskog okvira putem dodatnih administrativnih uputstava koja bi obezbedila doslednu primenu zakona, usaglašenost pravosuđa sa zakonom, kontinuiranu obuku pravnika praktičara, kampanje za podizanje svesti usmerene na poslobnu zajednicu.

Resorna ministarstva donose administrativna uputstva samo za one zakonske oblasti za koje zakon jasno propisuje da će biti uređene podzakonskim aktom. Zakon o stečaju previđa donošenje podzakonskih akata samo za kvalifikovanje, obučavanje ili izdavanje licenci za rad stečajnih upravnika. Vlada je donela dva podzakonska akta — AU 01/13 o programu polaganja ispita za stečajne upravnike i Uredbu 22/2012 o utvrđivanju posebnih kvalifikacija, nagrada i naknada i postupku izdavanja licenci za rad stečajnih upravnika — što su teme koje nisu deo prepoznatih problema u ovom Koncept dokumentu.

Poglavlje o opštim načelima iz Zakona o stečaju (član 4) jasno kaže da se stečajni postupak smatra hitnim. Ipak, sud nema podatke o napredovanju u tim predmetima. U proseku je potrebno više od dve godine da se završi jedan stečajni postupak. Pokretanje stečaja i otvaranje postupka trebalo bi po pravilu da se odigraju u toku nedelje dana, jer postoji rizik od nezakonitog prenosa imovine, što se inače često događa. Ti rokovi se ne poštuju i ima velikih kašnjenja u sudskom dostavljanju obaveštenja strankama, čime se stvara nepoverenje među strankama i što doprinosi malom broju stečajnih predmeta. Radom sudova i usaglašenošću rada sudija sa zakonima treba da se bavi Sudski savet Kosova. Međutim, s obzirom na tom da je stečajna praksa na Kosovu nešto novo i da je i sam

Zakon o stečaju na snazi tek nešto manje od četiri godine, posle pravnog vakuuma dužeg od 17 godina, sudijama nedostaje pouzdanja u rešavanju stečajnih predmeta.

I advokatima i preduzećima takođe nedostaje iskustvo i svest o prednostima stečajnog postupka. Iako je postojeći zakon u skladu sa međunarodnim standardima, njegova sadržina nije uređena tako da odgovara lokalnom kontekstu. Preduzeća su zadržala negativan stav prema stečajnom postupku, dok advokati nemaju iskustva u korišćenju likvidacije kao sredstva za olakšavanje poslovanja privrednih društava i reorganizacije kao načina da se sačuva poslovna delatnost privrednih društava.

Bez obzira na to da li su potrebne izmene za bolju primenu važećeg zakona (Opcija 3), Ministarstvo pravde treba da organizuje kontinuiranu obuku i aktivnosti na terenu, usmerene na pravnike praktičare, naročito advokate i privredne komore, koji zastupaju interese privrednih društava. Takođe, Advokatska komora Kosova treba da nastoji da obezbedi obuke o Zakonu o stečaju uprkos ograničenoj zainteresovanosti advokata i da razmotri ciljano podsticanje mladih advokata da se specijalizuju za Zakon o stečajnom pravu. Paralelno sa tim, Ministarstvo pravde treba da podrži Komoru stečajnih upravnika u jačanju njihovih kapaciteta za promovisanje stečajne prakse.

Međutim, dejstva obuka i kampanja podizanja svesti samo su marginalni bez izmena i dopuna postojećeg zakona. Ako se urade izmene i dopune zakona (Opcija 3), obuke i kampanje podizanja svesti biće i dalje potrebne. Ipak, njihovo dejstvo bilo bi znatno poboljšano izmenama i dopunama važećeg Zakona o stečaju.

Iz dostupnih podataka za oblast stečaja i praktičnog dejstva relevantnog važećeg zakonodavstva, ne proističe da postoji problem ni u jednom delu koji se tiče sprovođenja zakona i potrebnu da se intervencija propisno realizuje. Da bi oblast stečaja bila uspešna i ostvarila zakonsku efikasnost, nije problem da treba da postoje i druge aktivnosti koje mogu da utiču na povećanje broja predmeta u stečajnom postupku, reorganizaciji i likvidaciji. Ova opcija bila bi nastavak postojeće situacije i sigurno ne bi omogućila reformu u skladu sa nalazima i zahtevima.

Poglavlje 3.3: Izmene i dopuna Zakona o stečaju (Opcija 3)

Počev od 2007. godine, pravni sistem Republike Kosovo uveo je relevantne važeće zakone kojima je uređena oblast likvidacije i reorganizacije pravnih lica u stečaju. Međutim, polazeći uvek od društvenih promena i potrebe za njihovim usklađivanjem sa relevantnim zakonskim odredbama, od 2008. godine imamo reformu oblasti stečaja, kroz izmene i dopune zakonskih propisa o stečaju. Ni reforma iz 2008. godine nije bila od velike koristi i nije imala pravno dejstvo, a ukazala se potreba za opštom reformom, koja se dogodila 2016. godine, donošenjem Zakona o stečaju. Namera je bila da se preko ovog zakona izvrši temeljna reforma u oblasti stečaja i na taj način ugrade međunarodni standardi koji će imati pozitivno dejstvo na unž i razvoj stečaja na Kosovu.

Imajući u vidu veliki broj privrednih društava na Kosovu i činjenicu da nisu sva uspešna u svojoj delatnosti, te da shodno tome postoji potreba za reorganizacijom, likvidacijom i stečajem, u praksi ne znamo broj privrednih društava koji su u postupku stečaja, odnosno može se reći da je taj broj

veoma mali i u suprotnosti sa faktičkim stanjem. Vrlo mali broj privrednih društava koja su procesuirana u postupku stečaja dok je u stvari daleko veći broj onih kojima je potreban taj postupak, pokazatelj je da nešto ne funkcioniše kako treba i predstavlja polaznu tačku za procenu i preispitivanje zakona u cilju otklanjanja odnosnih problema, kako bi stečajni postupak bio uspešan i kako bi veći broj privrednih društava pribegao pokretanju tog postupka. Problemi uočeni u praksi koji se odražavaju na kvalitet stečajnog postupka čine razlog za izmenu i dopunu datog važećeg zakona. Zbog zakonskih ograničenja pre donošenja Zakona o stečaju 2016. godine, praksa stečaja na Kosovu tek je započela. Pravni vakuum koji je trajao 17 godina posle sukoba, nakon što su kosovska preduzeća bila osnovana i razvijena bez stečajne prakse, daje kontekst koji objašnjava koliko je preduzećima i pravnicima praktičarima teško da primenjuju Zakon o stečaju.

Prepoznat su konkretne oblasti zakona koje ne slede neposredno načela navedena u članu 4.1 Zakona. Za povećani broj stečajnih prijava, Opcija 3 predlaže izmene i dopune zakona, da bi se:

- (a) podstakla reorganizacija u vremenima finansijskih teškoća;
- (b) promovisalo učešće poverilaca;
- (c) smanjila kulturološka stigma koja prati stečaj;
- (d) uvele odredbe o „drugoj šansi“ za propale ali poštene preduzetnike; i
- (e) osnovalo nadzorno telo koje bi povećalo efikasnost i odgovornost;
- (f) izbegavati postojeće prepreke koje negativno utiču na mogućnost pokretanja stečajnih postupaka.

(a) Podsticanje reorganizacije kao sredstva za obnavljanje dužnikovog preduzeća, za očuvanje radnih mesta i za nastavak poslovnih aktivnosti

Uređenje domena stečaja jedna je od oblasti koja je izrazito sveobuhvatna i utiče na brojne druge oblasti koje se više odražavaju na ekonomski razvoj, pravnu sigurnost, rast zaposlenosti i realizaciju dugovanja poveriocima. Da bi se što bolje uredila oblast stečaja i da bi bila u funkciji drugih oblasti, trebalo bi je uređivati postupno, kroz koncept skalabilnosti kad je reč o preduzetim merama i njihovim efektima. Sigurno je da je reorganizacija preduzeća prva faza i faza od naročite važnosti, čiji je zadatak da spreči stečaj i da se ujedno odrazi na one delove koji su izazvali određene probleme. Svakako da deo reorganizacije u novoj politici odnosno izmeni i dopuni zakona treba da odrazi probleme koji su se pojavili u praksi i unapređenje tog veoma bitnog mehanizma pre stečaja.

Reorganizacija treba da bude uređena u meri u kojoj u većini slučajeva treba da bude utvrđena i da proizvodi pravno dejstvo po preduzeće, bez potrebe da isto pokrene postupak stečaja. Razume se da je reorganizacija u funkciji više drugih oblasti, a još više u oblasti očuvanja radnih mesta, čime se sprečava povećanje broja nezaposlenih koji bi onda bili na teretu države, zatim se odražava i na ekonomski razvoj, kako se neko preduzeće što pozitivnije odražava na ekonomski razvoj, a onda se razmišlja o unapređenju tehnologije i razmeni kapitala i iskustava koja ulaze u funkciju razvoja i napredovanja zemlje.

Reorganizaciju treba ceniti kao početnu meru koja treba da ima manje kriterijuma za tu opciju, ali da se više koristi u praksi, jer se time omogućava intervencija u početnoj fazi kad neko preduzeće iskaže probleme koji bi, ako bi se nastavili, mogli da dovedu do situacije u kojoj će preduzeće pasti u stečaj. Prema tome, intervencija u početnoj fazi kroz reorganizaciju omogućava nekim preduzetim merama da preduzeće ostane aktivno i da ne iskusi krizu koja je osnov za pokretanje stečajnog postupka od strane poverilaca ili samog dužnika. Pozivajući vas da se u ovom delu obrazloži opcija 3, a to je izmena i dopuna postojećeg zakonodavstva u domenu stečaja, takve promene moraju biti konkretne i u funkciji što većeg jačanja reorganizacije.

Jedno od obrazloženja zbog čega bi trebalo menjati zakonski propis je deo o reorganizaciji koji treba da se odredi kroz uslove koje treba ispuniti, s tim da uslovi treba da budu mnogo lakši ali takvi da se kroz njih postiže realna ocena stanja privrednog društva. Mogućnost da se kroz te uslove ostvari tačno realno stanje privrednog društva biće u funkciji očuvanja vrednosti privrednog društva ali i u funkciji eliminisanja onih delova koji u datom periodu nisu više uspešni za privredno društvo.

Za sada, kriterijumi za podnošenje zahteva za otvaranje postupka protiv zakonitog dužnika su veoma zahtevni. Predmet prinudnog stečaja mogu da pokrenu najmanje dva poverioca kad je isti dužnik propustio da plati dug svakom od poverioca potpisnika zahteva, a svaki dug je već bio dospeo i plativ najmanje devedeset (90) dana; ukupan iznos dugovanja mora da iznosi najmanje tri hiljade (3.000) evra; i svaki dug ne sme da bude uslovljen niti predmet sudskog postupka ili arbitraže koji su u toku. Osim navedenog, poverioci moraju da dokažu da dužnik uglavnom nije otplaćivao svoje dugove po njihovom dospevanju, a da je ukupan neisplaćeni dug veći od pet hiljada (5.000) evra. Delokrug primene treba da odražava kosovsku stvarnost u smislu dužnika kvalifikovanih za ovaj postupak.

To ograničenje je štetno za dužnike, zbog činjenice da nije uvek moguće ostvariti saradnju između poverilaca niti koordinaciju aktivnosti na podnošenju zahteva. Ograničenje na dva poverioca šteti poveriocu koji ima interes da pokrene stečajni postupak jer od toga zavisi sigurnost kapitala koji mu se nalazi kod dužnika. Ograničenje da mora biti najmanje dva poverioce povlači i drugi rizik koji treba proceniti, a to je dosluh između poverioca i dužnika da dužnik ne sarađuje sa jednim od poverilaca koji ima veliki interes za pokretanje stečajnog postupka te mu to onemogućava da se zaštiti i naplati dugovanje od dužnika. Naravno, ograničenje je razumno, ali ono je trebalo da bude u vrednosti potraživanja ali kod jednog dužnika, a da ne moraju biti jedan ili više. Naravno, ovo ograničenje je opravdanije i omogućava da predmeti sa velikim potraživanjima koja opravdavaju pokretanje stečajnog postupka imaju pravo da ga započnu. Kriterijum definisan u zakonu smatra se veoma zahtevnim, jer su poverioci u praksi nailazili na probleme da se okupe dva poverioca da bi pokrenuli stečaj, iz različitih razloga. To pravilo je izuzetno nepovoljno za poverioce kojima je zaista potrebno da pokrenu stečajni postupak.

Predložena radnja: Polazeći od toga da ograničenje u smislu da moraju biti dva poverioca za pokretanje stečajnog postupka nije opravdano. Stoga treba izmeniti i dopuniti odnosni važeći zakon tako da uredi donji prag poverilaca za podnošenje zahteva za postupak prinudnog stečaja, da

bi se promovisalo učešće poverilaca i podstaklo otvaranje postupka. Bilo bi mnogo opravdanije da ograničenje glasi na iznos dugovanja koje poverilac tvrdi da mu dužnik duguje, nego ograničenje broja poverilaca, jer se time nanosi šteta poveriocu. Poverioci treba da imaju mogućnost da pojedinačno pokrenu postupak prinudnog stečaja za manje dugove, dok rok od devedeset (90) dana treba da bude razuman. Pojednostavljivanjem kriterijuma za podnošenje prinudnog stečajnog zahteva može se značajno povećati broj stečajnih zahteva poverilaca, jer bi se izbegla postojeća barijera zahteva da najmanje dva (2) poverioca mogu da podnesu potraživanje za pokretanje stečaja. predmet za dužnika. Obim sprovođenja zakona za neregistrovana preduzeća takođe treba da bude ojačan.

(b) Promovisanje likvidacije kao načina da se ostvari najveći ukupni povrat poveriocima

Imajući u vidu da je likvidacija teža mera za kapital dužnika, to sigurno mora biti definisano jasno i precizno. Pošto je strožija mera, uslovi i ograničenja svakako moraju biti precizno definisani i višeg standarda, ali ne takvi da otežavaju ili pod određenim uslovima sprečavaju likvidaciju kad je ista osnovana i korisna prema datom činjeničnom stanju. U delu likvidacije posebnu pažnju treba obratiti na utvrđivanje odnosnih uslova koji, kad ih preduzeće ispuni, postaju osnova da preduzeće započne likvidaciju i to bilo od strane poverilaca ili samog dužnika. Jasnim definisanjem uslova za likvidaciju, kojima se postiže realna procena statusa preduzeća, to omogućava da donošenje odluka u postupku likvidacije bude objektivno, realno, zasnovano na činjeničnom stanju i u korist preduzeća, poverilaca i dužnika, kao i u opštem interesu zemlje.

Deo zakona koji zahteva reformu i unapređenje je onaj koji se odnosi na stečajnog upravnika. Taj deo treba poboljšati u smislu jasnog i preciznog definisanja nadležnosti stečajnog upravnika. Položaj stečajnog upravnika treba visoko ceniti, jer on poseduje profesionalnu stručnost uz pomoć koje je u stanju da pravilno odluči kroz predlog koji daje sudu da li zaista ima osnova da se u nekom preduzeću pokrene postupak reorganizacije ili likvidacije. Dakle, jasno definisanje i proširenje nadležnosti i odgovornosti stečajnog upravnika je u funkciji otklanjanja postojećih zakonskih prepreka i njihovo poboljšanje koje je u funkciji unapređenja oblasti stečaja.

Likvidacija prema stvarnom stanju i u skladu sa definisanim uslovima u direktnoj je vezi sa stečajnim upravnikom, zato što su uzajamno veoma bliski kad je reč o realnoj proceni stanja u kojem se nalazi preduzeće i razlozima za postupak likvidacije. Što se tiče likvidacije, stečajni upravnici zaduženi su za organizovanje prodaje imovine u postupku likvidacije. Taj upravnik može da organizuje javno nadmetanje, da angažuje aukcijsku kuću, ili da organizuje drugi način prikupljanja javnih ponuda za prodaju imovine. Novi zakon propisuje da upravnik bar pokuša da odredi minimalnu cenu na tačan ili približan iznos koji duguje organizacija u stečaju. Ako minimalna cena ne može da se utvrdi na iznos duga, stečajni upravnik treba da zatraži da mu sud dozvoli da imovinu proda po najvišoj ceni koja se nudi na tržištu i da to bude bez postupka javnih ponuda.

Izmena i unapređenje zakonskih propisa o stečaju treba da utvrde stroge kriterijume kojih se stečajni upravnici moraju pridržavati kad se ne primenjuju postupci javnog nadmetanja, čime će obezbediti

da ukupni povrat duga poveriocima bude najveći mogući. U nedostatku odgovarajućeg nadzora nad radom stečajnih upravnika, nepostojanje takvih kriterijuma daje nezakonita i diskreciona prava stečajnim upravicima. Osim toga, važno je definisati još i proširenje nadležnosti i odgovornosti stečajnih upravnika u odnosu na procenu, utvrđivanje i preporuke za reorganizovanje i likvidaciju. Uslove za reorganizaciju i likvidaciju treba definisati u takvom obliku da ih stečajni upravnik samo proverava i na osnovu te provere sačini izveštaj kojim se u zavisnosti od činjeničnog stanja utvrđuje da li je dato preduzeće ispunilo uslove za reorganizaciju ili likvidaciju. To će omogućiti profesionalnost, objektivnost i usaglašenost sa stvarnim stanjem u kojem je preduzeće. Za preduzeće je veoma bitno da li je činjenično stanje zaista kompatibilno sa uslovima za likvidaciju ili reorganizaciju da bi se postupak nastavio u što razumnijem roku, kako bi se sprečila dalja šteta.

Drugi deo koji zahteva unapređenje u okviru relevantnog važećeg zakona tiče se dela prodaje imovine prilikom likvidacije. Tu je važno da dužnik ne bude oštećen prodajnom cenom imovine, pri čemu ta cena mora biti tržišna. Ipak, ne sme se dopustiti dugotrajni postupak koji u velikoj meri oštećuje poverioce usled veoma dugih postupaka vezano za prodaju imovine. Osim toga, zakon treba da razjasni i precizira postupke prodaje imovine u likvidaciji tako da se dobije najveći mogući ukupni prihod poveriocima kako bi se u što većoj meri ostvarila prava dužnika.

Zakon bi trebalo da postavi stroge kriterijume kojih se stečajni upravnici moraju pridržavati kad ne primenjuju postupak javnog nadmetanja, čime će obezbediti da ukupni povrat duga poveriocima bude najveći mogući. U nedostatku odgovarajućeg nadzora nad radom stečajnih upravnika, nepostojanje takvih kriterijuma daje nezakonita i diskreciona prava stečajnim upravicima.

Predložena radnja: Izmeniti i dopuniti zakon da bi se razjasnio postupak za prodaju imovine preduzeća u likvidaciji tako da se ostvari najveći mogući ukupni povraćaj poveriocima.

(c) Smanjenje kulturološke stigme koja prati stečaj

U svojim opštim načelima, Zakon propisuje da se dužnici u stečaju evidentiraju u registru privrednih društava prilikom svake naredne registracije preduzeća od strane dužnika i članova uže porodice tokom narednih pet (5) godina od dana okončanja stečajnog postupka; slično tome, biće evidentirani u kreditnom registru. Petogodišnje evidentiranje u registru preduzeća može biti destimulativni činilac da privredno društvo pokrene stečaj, jačajući stigmatu koja prati stečaj preduzeća. Tu se mora napraviti veoma velika razlika u odnosu na to koja je namera dužnika u pogledu preduzeća koju je imao u vezi sa stečajem. Svakako da ako je namera dužnika bila da dovede preduzeće u stečaj, onda je period od pet (5) godina osnovan, ili se može smatrati razumnim da se taj period produži. Međutim, ima slučajeva da namera dužnika nije bila da preduzeće ode u stečaj već je zbog drugih činilaca preduzeće pretrpelo udar i pogoršanje finansijskog stanja, što je dovelo do stečaja, tako da je u takvim slučajevima svakako period od pet (5) godina previše dug, te je opravdano da bude kraći, na primer što ne bio bio tri (3) godine od zatvaranja predmeta.

Evaluators relevantnih važećih zakona za oblast stečaja u vezi sa reformom i unapređenjem kroz izmene i dopune treba da razmisli o smanjenju tog roka sa pet (5) na tri (3) godine. Međutim, uporedo s time, registar privrednih društava u kojem je evidentiran stečaj treba da bude dostupan javnosti kako bi se sprečila neželjena partnerstva sa preduzećima u stečaju. Ipak, pitanje transparentnosti registra privrednih društava prevazilazi delokrug ovog zakona.

Što se jasnije definišu uslovi za reorganizaciju, likvidaciju i svaki postupak u stečajnom postupku, to se stvara više poverenja i pravne sigurnosti kako za poverioce tako i za dužnika. Definisanjem relevantnih uslova i standarda, stečaj se vidi kao mogućnost koja je na korist preduzeća jer ima šansu prvo da se reorganizuje a zatim ukoliko ispuni uslove da pokrene postupak likvidacije. Ovakav pristup kroz ovaj vid uređenja u potpunosti uklanja predrasude koje generalno dužnici mogu imati o stečaju zbog čega kad se ispune uslovi za to neće oklevati da pokrenu postupak.

Predložena radnja: Izmeniti opšta načela, imajući u vidu da poslovna zajednica sada stečajni postupak vidi u negativnom svetlu.

(d) Uvođenje odredbe o „drugoj šansi“ za neuspešne ali poštene preduzetnike

Ovaj Koncept dokument predlaže uvođenje odredbe o „drugoj šansi“ za neuspešne preduzetnike kao neiskorišćenu strategiju za podsticanje aktivnosti preduzetnika iz redova MSP i preduzetnika iz redova velikih preduzeća. Skraćeni postupci već su dostupni za MSP. Međutim, neuspešni preduzetnici za sada nemaju okruženje koje bi im omogućilo brz oporavak u situaciji posle stečaja. Da bi se smanjio teret stečaja za preduzetnike, možda bi mogli da se skrate rokovi koji ograničavaju dobijanje drugog otpusta. Pored toga, da bi se potpomogao brz povratak neuspešnih preduzetnika na tržište, Zakon treba da preispita potrebu za postavljanjem stečajne zastavice u registar preduzeća za preduzetnike koji su prvi put u stečaju, tako da bi i dalje imali podjednake šanse kao i drugi preduzetnici. Unošenjem odredbe o „drugoj šansi“ za neuspešne preduzetnike, Zakon o stečaju bi bio u funkciji takvog poslovnog okruženja koje sadrži preduzetnički mentalitet za pokretanje novog posla, a da ih pritom ne odvraća od preduzimanja poslovnih rizika.

Predložena radnja: uvođenje odredbe koja stečaj pretvara u iskustvo učenja lekcija za poštene preduzetnike i omogućava im brz povratak na tržište. Ovo treba sagledati zajedno sa predlogom za proširenje delokruga važenja zakona i na neregistrovane preduzetnike.

(e) Osnivanje nadzornog tela

Osnivanje jedinice pri Ministarstvu pravde osiguralo bi bolju institucionalnu koordinaciju glavnih nosilacapolitike za stečaj. Jedinica bi vodila izveštavanje, ***nadzor i obavljala druge regulatorne i disciplinske funkcije***. Pored toga, trenutno ne postoje jasne odredbe koje bi osigurale kvalitet i odgovornost stečajnih upravnika. Spisak stečajnih upravnika vodi Odeljenje za slobodna zanimanja u Ministarstvu pravde sa administrativnim ovlašćenjima za ažuriranje liste i polaganje ispita za stečajnog upravnika. Razvoj stečajne prakse zavisi od efikasnog nadzornog organa koji nadgleda

razvoj i rad stečajne prakse, uključujući nadzor nad sprovođenjem stečajnog zakonodavstva i aktivnosti stečajnih upravnika.

Stečajna praksa može biti samoregulisana, preko nezavisne agencije ili preko jedinice u Ministarstvu pravde¹⁴. Druge zemlje preduzimaju različite načine regulisanja prakse stečaja. Kanada i Srbija imaju specijalizovane agencije, Velika Britanija ima samoregulatorna obavezujuća pravila, a Južna Afrika nema nametnute propise¹⁵. U maloj tržišnoj privredi Kosova, nijedna regulativa ili samoregulacija ne bi bili tako efikasni kao propisi vlade u promovisanju i unapređenju prakse stečaja. Dok se nezavisna agencija može fokusirati samo na visokokvalitetan nadzor i praćenje, bilo bi skupo za održavanje, a to je u suprotnosti sa tekućom reformom javne uprave u cilju smanjenja broja nezavisnih agencija. Takav subjekat trebalo bi da traži dodatne odgovornosti u vezi sa priznavanjem kvalifikacija stečajnih upravnika pribavljenih od različitih stranih i domaćih udruženja, o čemu za sada ne postoji utvrđena procedura. U budućnosti, uz povećanje stečajne prakse i broja predmeta, jedinica bi mogla i da postane nezavisna agencija. Zakonsko uređenje i nadzor nad stečajem predviđeni su još i načelima Svetske banke o delotvornom stečaju i pravima poverilaca i dužnika i u Načelima Biroa za stečaj EBRD-a.¹⁶

Takav mehanizam je u funkciji veoma dobrog stečajnog postupka zasnovanog na načelima, relevantnom važećem zakonu i međunarodnim standardima. Pored toga, funkcija tog mehanizma biće i da se postavi pred profesionalnost, disciplinu i odgovornosti stečajnih upravnika. Naravno treba obratiti pažnju i na nezavisnost rada stečajnih upravnika i sudova, pri čemu treba otkloniti svako mešanje ili uplitanje u sadržajnom smislu ili vezano za način vođenja stečaja.

Pored toga, ovaj mehanizam treba da bude u funkciji i ima nadležnost za prikupljanje podataka, ocenu i analizu svakog predmeta u odnosu na činioce stečaja preduzeća. Jasno je da će podaci koje bude generisao ovaj mehanizam biti u funkciji poboljšanja određenih uslova ili zakona koji su bili onaj činilac koji je doveo preduzeće do stečaja. Takvog mehanizma nema, tako da nema ni tačnih podataka o činiocima koji dovode do stečaja. Odsustvo takvih podataka ne omogućava da se na njih deluje i da se izbegnu, ako bi se mogli izbeći putem izmena ekonomske, fiskalne, sudske i drugih politika. Prema tome, takav mehanizam treba videti i oceniti kao koristan, čiji je cilj da što više spreči da preduzeća odu u stečaj.

Predložena radnja: uvođenje u pravnu osnovu uspostavljanja jedne nadzorne jedinice bilo bi u interesu i u funkciji unapređenja i razvoja oblast stečaja, uključujući reviziju kriterijuma za licenciranje i ponovno licenciranje i tretman stranaca koji se prijavljuju za upis u registar nesolventnih upravnika.

¹⁴ "Options for IP regulation – what works best", presentation from Zolfo Cooper, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b2ff67004b713d63b473b56eac26e1c2/Cooper_eng.pdf?MOD=AJPERES&CAID=b2ff67004b713d63b473b56eac26e1c2

¹⁵ Videti: IFC Kosovo Country Report on Insolvency: Review of Legal and Institutional Insolvency Framework in Kosovo

¹⁶ Videti <http://pubdocs.worldbank.org/en/919511468425523509/ICR-Principles-Insolvency-Creditor-Debtor-Regimes-2016.pdf>; file:///C:/Users/Admin/Downloads/ioh_principles.pdf

Gore predložene izmene i dopune pojednostavile bi i unele dodatne novine u postojeći Zakon o stečaju. Iako predložene izmene promovišu prava i učešće poverilaca, one ujedno pružaju mogućnost preduzećima koja pošteno posluju, jer često „razlog neuspešnosti privrednih društava nije nesposobnost preduzetnika već spoljne okolnosti“. ¹⁷ Predložene izmene i dopune takođe podstiču pokretanje postupka i najveći mogući povrat poveriocima. Sve u svemu, predložene izmene i dopune imaju za cilj povećanje delotvornosti stečajnog režima na Kosovu na način koji će da poveća poverenje preduzeća i time podstakne veći broj stečajnih prijava.

Jasno definisanje procesnih i materijalnih odredbi kao i jasno utvrđivanje nadležnosti suda

U sadržini relevantnog važećeg zakona postoje procesne odredbe kojima teži da uredi procesni aspekt stečaja. Pored toga, zakon poseduje i materijalne odredbe kojima teži da utvrdi prava i obaveze poverilaca, dužnika, suda i stečajnih upravnika. Način na koji zakon sadrži te odredbe stvara probleme u praksi u delu sprovođenja. Da bi se otklonili ti problemi u praksi, svakako je nužno promeniti nešto. Ta promena treba da bude takva da se jasno definišu procesne i materijalne odredbe i da se napravi jasna podela unutar zakona, a ne da budu pomešane kao što su sada. Dakle, uređivanje i sistematizovanje tog dela u funkciji je lakšeg shvatanja i efikasnije primene od strane suda, dužnika i poverilaca kao i stečajnih upravnika.

Kad je reč o nadležnostima suda, bitno je da se zakon promeni tako da bude u skladu sa najnovijim izmenama urađenim u vezi sa osnivanjem Privrednog suda. U tom kontekstu, zanimljivije je da se definišu i ograničenja u pogledu prava na žalbu i na vanredne pravne lekove. Uređenje tog dela biće u funkciji efikasnijeg odvijanja stečajnog postupka, pristupa pravu na žalbu i pravnoj sigurnosti za poverioce i dužnike.

Od veće važnosti i interesa je uređenje drugog dela i onog što se odnosi na situacije u kojima u isto vreme imamo otvaranje stečajnog postupka a istovremeno se protiv dužnika podnosi tužba za imovinski spor, naknadu štete ili nešto drugo. S obzirom na to da je reč o imovinskoj masi preduzeća, kad u isto vreme imamo tok dva postupka, treba utvrditi da li se jedan od njih privremeno obustavlja ili oba mogu da teku u isto vreme. Ako se oceni da treba dati prednost jednom od postupaka, onda treba tačno utvrditi kad jedan postupak može da se obustavi i koji uslovi moraju biti ispunjeni za to. Postoji interes da se to definiše, jer za sada nije uređeno a od pravnog je interesa da se uredi jer će sigurno biti takvih situacija sa kojima će se u svojoj praksi suočiti sud.

Međunarodni stečaj

Veoma je bitno da se ovaj deo definiše tačno i uredi, jer nas globalizacija dovodi u situaciju da će se i Kosovo suočiti sa takvom situacijom. U ovom delu mora se tačno utvrditi kad neko domaće preduzeće može pasti u stečaj u drugoj zemlji i da se odluči šta je to što će proizvoditi pravno

¹⁷Videti: file:///C:/Users/Admin/Downloads/second_chance_final_report_en.pdf

dejstvo u našoj zemlji. Pored toga, treba definisati i deo koji se odnosi na situaciju u kojoj neki kosovski poverilac ima interes u stečajnom postupku koji se vodi u drugoj državi i pravno dejstvo donete odluke u našoj zemlji. Od interesa je da se u tom delu definišu međunarodni standardi koje je Kosovo obavezno da primenjuje i ugradi u svoje relevantne važeće zakone. Osim toga, bitno je još i da se utvrdi načelo reciprociteta u odnosu na stečaj u drugim državama.

Pored okvira izmene i dopune postojećih članova, zakon treba da još da uvrsti dodatne članove kojima se postavlja pravni osnov za uspostavljanje **nadzora nad stečajnom praksom i nad radom stečajnih upravnika**. Osim toga, za sada ne postoje jasne odredbe kojima se obezbeđje kvalitet i odgovornost stečajnih upravnika. Spisak stečajnih upravnika vodi Odeljenje za slobodne pravničke profesije pri Ministarstvu pravde koje ima upravne nadležnosti da taj spisak ažurira i sprovodi polaganje ispita za stečajne upravnike. Razvoj stečajne prakse zavisi od efikasnog nadzornog tela koje vrši nadzor nad razvojem i funkcionisanjem stečajne prakse, uključujući nadzor nad primenom zakonskih propisa o stečaju i nad radom stečajnih upravnika.

Stečajna praksa može da bude samoregulatorna, ili da se uređuje preko nezavisne agencije ili preko jedinice pri Ministarstvu trgovine i industrije.¹⁸ Druge zemlje koriste različite načine da urede stečajnu praksu. Kanada i Srbija imaju specijalizovane agencije, Velika Britanija ima samoregulaciju vezanu određenim pravilima, dok Južna Afrika nije nametala propise.¹⁹ U kosovskoj maloj tržišnoj privredi, nikakvo uređivanje ili samoregulacija ne bi bili tako delotvorni kao vladina intervencija u uređenju promovisanja i unapređenja stečajne prakse. Iako bi nezavisna agencija mogla da se usredsredi samo na nadzor i praćenje visokog kvaliteta, njeno održavanje bilo bi skupo, što bi bilo u suprotnosti sa tekućom reformom javne uprave koja nastoji da smanji broj nezavisnih agencija.

Osnivanje jedinice pri Ministarstvu pravde osiguralo bi bolju institucionalnu saradnju glavnih kreatora politike za stečaj. Jedinica bi vodila izveštavanje, nadzor i obavljala druge regulatorne i disciplinske funkcije. Takav subjekat trebalo bi da traži dodatne odgovornosti u vezi sa priznavanjem kvalifikacija stečajnih upravnika pribavljenih od različitih stranih i domaćih udruženja, o čemu za sada ne postoji utvrđena procedura. U budućnosti, uz povećanje stečajne prakse i broja predmeta, jedinica bi mogla i da postane nezavisna agencija. Zakonsko uređenje i nadzor nad stečajem predviđeni su još i načelima Svetske banke o delotvornom stečaju i pravima poverilaca i dužnika i u Načelima Biroa za stečaj EBRD-a.²⁰

Predložena radnja: uvrstiti pravnu osnovu za formiranje jedne nadzorne jedinice.

¹⁸ „Opcije za uređenje IP – šta je najbolje“, prezentacija Zolfo Kuper, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b2ff67004b713d63b473b56eac26e1c2/Cooper_eng.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b2ff67004b713d63b473b56eac26e1c2

¹⁹ Videti: Izveštaj IFC o nesolventnosti na Kosovu: Pregled pravnog i institucionalnog okvira za nesolventnost na Kosovu

²⁰ Videti <http://pubdocs.worldbank.org/en/919511468425523509/ICR-Principles-Insolvency-Creditor-Debtor-Regimes-2016.pdf>; file:///C:/Users/Admin/Downloads/ioh_principles.pdf

Gore predložene izmene i dopune pojednostavile bi i unele dodatne novine u postojeći Zakon o stečaju. Dok predložene izmene i dopune promovišu prava i učešće poverilaca, one ujedno pružaju mogućnost preduzećima koja pošteno posluju, jer često „razlog neuspešnost preduzeća nije nesposobnost preduzetnika već spoljne okolnosti“.²¹ Predložene izmene i dopune takođe podstiču pokretanje postupka i najveći mogući povrat poveriocima. Sve u svemu, predložene izmene i dopune imaju za cilj povećanje delotvornosti stečajnog režima na Kosovu na način koji će da poveća poverenje preduzeća i time podstakne veći broj stečajnih prijava.

Izrada pravnog okvira za stečaj javnih preduzeća

Ovaj dio je veoma važan za regulisanje jer je trenutno nemoguće voditi stečajni postupak za javna preduzeća u nedostatku zakonskog okvira, što blokira proces i onemogućava odlazak javnih preduzeća u stečaj.

Usklađivanje stečajnog pravnog okvira sa Zakonom o privrednim društvima

Neophodno je uskladiti Zakon o privrednim društvima sa Zakonom o stečaju, kako bi se regulisali postupci upravne likvidacije privrednih društava i ne bi bili u suprotnosti sa odredbama stečajnog zakona, sa posebnim osvrtom na potrebu da upravni likvidacija biti kontrolisana i ne štetiti poveriocima. Trgovačko preduzeće mora proći kroz stečajni postupak prije likvidacije.

Poglavlje 4: Prepoznavanje i procena budućih uticaja

Donja tabela sadrži najvažnije prepoznate uticaje. Prilozi 1 do 4 pokazuju procenu svih uticaja u skladu sa merilima za prepoznavanje ekonomskih, društvenih i ekoloških uticaja i uticaja na osnovna prava. Ta merila navedena su u Priručniku za izradu koncept dokumenta. Četiri aneksa pokazuju još i procenu relevantnosti različitih uticaja i poželjni nivo analize.

Tabela 6: Najrelevantniji prepoznati uticaji prema kategoriji uticaja

Kategorija potencijalnih uticaja	Opcija 1	Opcija 2	Opcija 3
Ekonomski uticaji	Bez uticaja	Ograničeni uticaj, pod uslovom da se delotvornost komercijalnog stečaja i režima	Veća delotvornost finansijskog stečaja i režima povrata dugovanja

²¹Videti: file:///C:/Users/Admin/Downloads/second_chance_final_report_en.pdf

		povrata dugovanja samo marginalno poboljšaju. Mada bi preduzeća bila upoznatija sa stečajnim postupkom, složenost zakonskih odredbi obeshrabrila bi ih od korišćenja stečajnog postupka.	pozitivno bi uticali na investicionu klimu i ekonomski rast.
Društveni uticaji	Trpeće prava radnika i radna mesta u onim preduzećima koja su mogla biti spašena samo da su prošla kroz proces reorganizacije.	Prava radnika i radna mesta mogli bi se sačuvati ako preduzeća budu upoznatija sa prednostima stečajnog postupka te ako, posle toga, više ne budu smatrala da su postojeće zakonske odredbe složene.	Prava radnika su zaštićenija; radna mesta su potencijalno sačuvana zahvaljujući postupku reorganizacije.
Uticaji na životnu sredinu	Bez uticaja		Bez uticaja
Uticaji na osnovna prava	Bez uticaja	Bez uticaja	Bez uticaja
Uticaj na rodna pitanja	Bez uticaja	Bez uticaja	Bez uticaja
Uticaji na društvenu jednakost	Bez uticaja	Bez uticaja	Bez uticaja
Uticaj na omladinu	Bez uticaja	Bez uticaja	Bez uticaja

Uticaj u smislu administrativnog opterećenja	Bez uticaja	Preduzeća bi mogla da saznaju više informacija o stečajnom postupku; ipak, stečajni postupak bi ostao previše sofisticiran za upotrebu u kontekstu Kosova.	Izmene i dopune zakona pojednostavile bi stečajni postupak, čime bi dužnicima i poveriocima olakšale uslove za pristup sudu.
Uticaj na MSP	Negativan uticaj: MSP se i dalje ne bi oslanjala na stečajni postupak	MSP ni mogla da saznaju više informacija o stečajnom postupku; ipak, bez neophodnih izmena, stečajni postupak bi ostao previše sofisticiran za upotrebu u kontekstu Kosova.	Povećani broj MSP koja pribegavaju stečaju kao načinu za oporavak ekonomske delatnosti u vreme finansijskih nevolja.
Budžetske implikacije	Nijedna opcija ne opterećuje godišnji budžet Kosova.		

Poglavlje 4.1: Izazovi kod prikupljanja podataka

Prilikom izrade ovog Koncept dokumenta nije uočena nikakva teškoća u smislu prikupljanja podataka, imajući u vidu da je radna grupa sastavljena od članova Sudskog saveta Kosova i Odeljenja za finansije Osnovnog suda u Prištini, koji su dali dovoljno informacija o tekućoj situaciji. Radna grupa je obavila konsultacije i sarađivala sa relevantnim zainteresovanim stranama u pogledu prikupljanja podataka, uključujući sa međunarodnim partnerima, konkretno sa IFC.

Poglavlje 5: Komunikacija i konsultacije

U cilju pravnog uređenja predmetne materije, Međunarodna finansijska korporacija (IFC) uradila je prethodnu analizu koja je obuhvatila i konsultacije sa širom grupom zainteresovanih strana. Izveštaj za zemlju IFC-a došao je do sličnog zaključka da bi se delotvornost primene Zakona o stečaju povećala ako bi se taj zakon izmenio i dopunio.

Shodno odredbama Uredbe 05/2016 o minimalnim standardima u procesu javnih konsultacija, ovaj proces sproveden je uz pomoć različitih metoda, uključujući putem elektronske platforme za javne konsultacije i neposrednih sastanaka sa zainteresovanim stranama, svim institucijama i kategorijama društva, bilo da je reč o onima koji su vrlo zainteresovani ili onima koji bi moglo da daju svoj doprinos u razmatranju opcija. Važan doprinos mogu da daju sve kategorije preduzeća, kosovske institucije koje opslužuju preduzeća i pojedinačne dužnike, komore sa članstvom iz poslovne zajednice, međunarodne organizacije na Kosovu i stručnjaci sa različitih međunarodnih projekata za pružanje tehničke pomoći.

Tabela 7: Pregled obavljenih aktivnosti u komunikaciji i konsultacijama za ovaj Koncept dokument

Proces konsultacija ima za cilj: - Da prikupi sva gledišta od strana koje su odranije ili trenutno uključene u sprovođenje sadašnjeg zakona, počev od problema, dejstava u praksi, do promena koje bi trebalo osmisлити prilikom izmene i dopune zakona -[Kad je KD poslat na javne konsultacije, kolona budžeta treba da se briše.] - [Kad se KD šalje na javne konsultacije, kolona naslovljena „Indikativni rok“ treba da se promeni i glasi „Rok“.]						
Glavni cilj	Ciljna grupa	Aktivnost	Komunikacija / obaveštenje	Rok	Budžet	Odgovorno lice
Fokusni sastanak	Odabrani članovi radne grupe	Finalizacija prvog nacрта Koncept dokumenta	Komunikacija elektronskom poštom za organizovanje sastanka	BON (Biće određen naknadno)	BON	
Sastanci radne grupe za izradu	Članovi radne grupe za	Radna grupa revidira prvi	Komunikacija elektronskom	BON	BON	

Koncept dokumenta	izradu Koncept dokumenta	nacrt Koncept dokumenta	poštom za organizovanje sastanka			
Otvoreni sastanak za sve zainteresovane strane	Sve zainteresovane strane	Javni skup za predstavljanje prvog nacrt Koncept dokumenta	Komunikacija preko veb stranice Ministarstva; saopštenje za medije i elektronsku poštu	BON	BON	
Preliminarne međuministarske konsultacije	Nadležna resorna ministarstva i agencije	Distribuiran prvi potpun nacrt	Komunikacija elektronskom poštom; nacrt dokumenta na najmanje dva jezika	BON	BON	
Javne konsultacije u pisanoj formi	Sve zainteresovane strane	Objavljivanje konsultacija na portalu za javne konsultacije	Objavljivanje na veb stranici; elektronska pošta i obaveštenje preko društvenih medija	BON	BON	
Sastanci radne grupe	Sastanci radne grupe	Finalizacija Koncept dokumenta	Slanje Koncept dokumenta ministru na potpis i njegovo usvajanje na Vladi	BON	BON	

Poglavlje 6: Upoređivanje opcija

Pošto su opcije detaljno predstavljene u prethodnom delu, u ovom delu biće ukratko reči o prednostima i nedostacima opcija u kontekstu. *Opcija „Bez promene“* ne pruža prednosti. Nesklad

između broja preduzeća na Kosovu i broja stečajnih predmeta je razlog za zabrinutost, zbog kojeg je potreban portfolio raznovrsnih alata kako bi se stečajni postupak pretvorio u sredstvo za rasterećenje od dugovanja ili za spašavanje poslovne delatnosti. Dok aktivnosti iz Opcije 2 unapređuju primenu postojećeg Zakona o stečaju, njihova delotvornost opada bez prethodno izvršenih izmena zakona. Opcija 3 ostaje najisplativija opcija za povećanje izgleda da preduzeća počnu da koriste stečaj, a sa druge strane i da se poboljša pristup preduzeća stečaju.

Poglavlje 6.1: Plan za sprovedene željene opcije

S obzirom na detaljan opis izazova koje Opcija 3 namerava da rešava i sledstvene prednosti od usvajanja opcije 3, ovaj deo se bavi planom sprovođenja izmene i dopune Zakona o stečaju u cilju povećanja delotvornosti komercijalnog stečaja i režima povrata dugovanja.

Tabela 8: Plan za sprovedene Opcije 3.3: Izmena i dopuna Zakona o stečaju

Svrha politike	Veći broj stečajnih prijava kroz potrebne izmene Zakona o stečaju							Procenjeni iznos troškova	
Strateški cilj	Povećanje delotvornosti komercijalnog stečaja i režima povrata dugovanja								
	Rezultat, aktivnosti, godina i odgovorna organizacija / odeljenje								
Specifični cilj 1: Usvajanje Zakona o stečaju u domaćem kontekstu	Rezultat 1.1	Usvajanje izmena i dopuna Zakona o stečaju							
			Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 4	Godina 5	Odgovorna institucija	
		Osnivanje radne grupe za izradu izmena i dopuna Zakona	x					Ministarstvo Pravde (MP)	
		Izrada izmena i dopuna	x					MP	
		Konsultacije sa zainteresovanim stranama	x					MP	

		Međuministarske konsultacije	x					MP	
		Javne konsultacije preko relevantnih platforma na mreži	x					MP	
		Priprema materijala za usvajanje na Vladi	x					MP	
		Predstavljanje zakonskog nacрта u Skupštini	x					MP	
		Informisanje relevantnih aktera o izmenama i dopunama		x	x			MP	

Poglavlje 6.2: Upoređivanje triju opcija

Da bismo rešili problem predstavljen u ovoj analizi, uzete su u obzir tri mogućnosti: opcija bez promene, prema kojoj će se nastaviti sadašnja situacija i sledstveno tome iste poteškoće u praksi;

moгуćnost promene u primeni zakona bez njegovog menjanja; i treća opcija koja podrazumeva izmenu zakona: izmene i dopune Zakona o stečaju kojim će se podstaći preduzeća da koriste stečaj kao sredstvo za reorganizaciju svoje poslovne delatnosti u vreme finansijskih poteškoća.

Tabela 9: Upoređivanje opcija

	Metoda upoređivanja: Analiza više kriterijuma								
	Opcija 1: <i>Status kvo</i>			Opcija 2: Unapređenje primene postojećeg zakona			Opcija 3.1: Izmena i dopuna Zakona o stečaju		
Relevantni pozitivni uticaji	Ne vrše se dalja ulaganja u povećanje delotvornosti režima stečaja			Povećano interesovanje pravnika praktičara za korišćenje stečaja kao uspešnog sredstva za ostvarenje zdravog poslovanja			Povećani broj stečajnih postupaka na sudu, kao odraz funkcionalnog stečajnog režima		
Relevantni negativni uticaji	Opstaju pravne praznine i loše sprovođenje zakona			Bolja primena zakona u odnosu na primenu kod opcije status kvo; ipak, pravne praznine obeshrabruju preduzeća od podnošenja stečajne prijave			Nema negativnih troškova		
Relevantni troškovi	Nema dodatnih troškova			Troškovi proširenja delokruga i podizanja svesti, bez garancija da će doći do povećanja broja stečajnih prijava na sudu			Nema dodatnih finansijskih troškova		
Procena očekivanih budžetskih implikacija	Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 1	Godina 2	Godina 3	Godina 1	Godina 2	Godina 3
Zaključak	Nema koristi			Nudi manje pogodnosti po višoj ceni			Nudi velike pogodnosti po optimalnoj ceni		

Poglavlje 7: Zaključak i naredni koraci

Ministarstvo Pravde kao predlagač ovog Koncept dokumenta preporučuje Vladi Republike Kosovo da prihvati Opciju 3, koja predlaže izmenu i dopunu Zakona o stečaju, u skladu sa domenom analize predstavljene u ovom Koncept dokumentu.

Ako se slede predlozi izmenjeni saglasno Opciji 3, Zakon o stečaju poslužiće da omogući efikasan režim stečaja. Stvoriće povoljno okruženje za povećanje broja stečajnih prijava, kroz podsticanje stečajne reorganizacije u vreme finansijskih teškoća, podsticanje otvaranja stečajnih postupaka, promovisanje učešća poverilaca i ostvarenje najvećeg mogućeg ukupnog povrata poveriocima.

Posle usvajanja Opcije 3 ovog Koncept dokumenta, Ministarstvo trgovine i industrije preduzeće potrebne korake za izradu zakona o izmenama i dopunama Zakona o stečaju.

Poglavlje 7.1: Odredbe o praćenju i ocenjivanju

Posle usvajanja Koncept dokumenta, očekuje se da Skupština Kosova usvoji shodni zakonski nacrt do kraja 2022 i 2023 i da isti odmah stupi na snagu. Izmene i dopune zakona učiniće da se sudovi, poverioci i dužnici lakše oslone na zakon. U meri u kojoj je svrha tih izmena da pojednostave primenu postojećeg zakona, nije potrebna nikakva posebna priprema da bi se omogućila pravilna primena zakona.

Prilog 1: Obrazac za procenu ekonomskog uticaja

Kategorija ekonomskih uticaja	Glavni uticaj	Da li se očekuje da se ovaj uticaj ostvari?		Broj organizacija, kompanija ili pojedinaca pogođenih tim uticajem	Očekivana korist ili cena uticaja	Željeni nivo analize
		Da	Ne			
Radna mesta ²²	Da li će se povećati sadašnji broj radnih mesta?	x		Nizak		
	Da li će se smanjiti sadašnji broj radnih mesta?		x			
	Da li će uticati na nivo zarada?	x		Nizak	Visok	
	Da li će to uticati na lakoću u traženju posla?	x		Nizak	Nizak	
Poslovanje	Da li će uticati na pristup preduzeća finansijama?	x		Nizak	Visok	
	Da li će određeni proizvodi biti izbačeni sa tržišta?	x		Nizak	Nizak	
	Da li će određeni proizvodi biti dopušteni na tržištu?	x		Nizak	Nizak	
	Da li će preduzeća biti prisiljena na zatvaranje?		x	Nizak	Visok	
	Da li će se otvarati nova preduzeća?	x		Nizak	Visok	

²² Kad postoji uticaj na radna mesta, biće i društvenih uticaja.

Administrativna opterećenja	Da li će preduzeća biti prisiljena da ispune obavezu davanja novih podataka?	x		Visok		
	Da li su pojednostavljene obaveze davanja podataka o preduzeću?	x		Visok		
Trgovina	Očekuje li se promena sadašnjih tokova uvoza?		x			
	Očekuje li se promena sadašnjih tokova izvoza?		x			
Transport	Da li će uticati na način prevoza putnika odnosno robe?		x			
	Da li će doći do promene vremena potrebnog za prevoz putnika odnosno robe?		x			
Investicije	Očekuje li se da kompanije ulažu u nove delatnosti?	x		Nizak	Visok	
	Očekuje li se da kompanije otkažu ili odlože investiranje?		x			
	Da li će se povećati ulaganja iz dijaspora?	x		Visok	Visok	
	Da li će se smanjiti ulaganja iz dijaspora?		x	Visok	Visok	
	Da li će se povećati direktne strane investicije?	x		Visok	Visok	
	Da li će se smanjiti direktne strane investicije?		x			

Konkurentnost	Da li će se povećati cena poslovnih komponenti, kao što je električna energija?		x			
	Da li će se smanjiti cena poslovnih komponenti, kao što je električna energija?		x			
	Da li verovatno da će se promovisati inovacije i istraživanja?		x			
	Da li verovatno da će se ometati inovacije i istraživanja?		x			
Uticaj na MSP	Da li su kompanije pogođene tim uticajem uglavnom MSP?	x		Visok	Visok	
Cene i konkurencija	Da li će se povećati broj robe i usluga dostupnih preduzećima ili potrošačima?	x		Visok	Visok	
	Da li će se smanjiti broj robe i usluga dostupnih preduzećima ili potrošačima?		x			
	Da li će se povećati postojeće cene robe i usluga?		x			
	Da li će se smanjiti postojeće cene robe i usluga?		x			
Regionalni ekonomski uticaji	Da li će to uticati na neki određeni poslovni sektor?		x			
	Da li je taj sektor koncentrisan u određenom regionu?		x			
	Da li će uticati na budući ekonomski rast?	x		Visok	Visok	

Opšti ekonomski razvoj	Može li to imati neko dejstvo na stopu inflacije?		x			
------------------------	---	--	---	--	--	--

Prilog 2: Obrazac za procenu društvenih uticaja

Kategorija društvenih uticaja	Glavni uticaj	Da li se očekuje da se ovaj uticaj ostvari?		Broj organizacija, kompanija ili pojedinaca pogođenih tim uticajem	Očekivana korist ili cena uticaja	Željeni nivo analize
		Da	Ne			
Radna mesta ²³	Da li će se povećati sadašnji broj radnih mesta?	x		Nizak	Nizak	
	Da li će se smanjiti sadašnji broj radnih mesta?		x			
	Da li su pogođena radna mesta u nekom određenom sektoru poslovanja?		x			
	Da li će to imati uticaja na nivo zarada?		x			
	Da li će to uticati na lakoću u traženju posla?		x			

²³ Kad postoji uticaj na radna mesta, biće i društvenih uticaja.

Regionalni društveni uticaji	Da li su društveni uticaji skoncentrisani na neki određeni region ili grad?		x			
Uslovi rada	Ima li uticaja na prava radnika?	x		Visok	Visok	
	Da li su predviđeni ili ukinuti standardi za rad pod opasnim uslovima?		x			
	Da li će to uticati na razvoj društvenog dijaloga između zaposlenih i poslodavaca?	x		Visok	Visok	
Socijalna inkluzija	Da li će uticati na siromaštvo?	x		Nizak	Nizak	
	Da li utiče na pristup programu socijalne zaštite?		x			
	Da li će se promeniti cena osnovnih roba i usluga?		x			
	Da li će uticati na finansiranje ili organizovanje programa socijalne zaštite?		x			
Obrazovanje	Da li će uticati na osnovno obrazovanje?		x			
	Da li će uticati na srednje obrazovanje?		x			
	Da li će uticati na visoko obrazovanje?		x			
	Da li će uticati na stručno usavršavanje?		x			
	Da li će uticati na obrazovanje radnika i doživotno učenje?		x			
	Da li će uticati na organizaciju ili strukturu obrazovnog sistema?		x			

	Da li će uticati na akademske slobode i samoupravu?		x			
Kultura	Da li opcija utiče na kulturnu raznolikost?		x			
	Da li opcija utiče na finansiranje kulturnih organizacija?		x			
	Da li opcija utiče na mogućnosti da ljudi uživaju u kulturnim aktivnostima ili da u njima učestvuju?		x			
	Da li opcija utiče na očuvanje kulturnog nasleđa?		x			
Uprava	Da li opcija utiče na sposobnost građana da učestvuju u demokratskim procesima?		x			
	Da li se svaka osoba tretira podjednako?	x		Visok	Visok	
	Da li će javnost biti informisanija o određenim pitanjima?	x		Visok	Visok	
	Da li opcija utiče na to kako funkcionišu političke partije?		x			
	Da li će to imati uticaja na građansko društvo?		x			
Javno zdravlje i javna sigurnost ²⁴	Da li će biti nekog uticaja na život građana, kao što su očekivani životni vek ili stopa smrtnosti?		x			
	Da li će uticati na kvalitet hrane?		x			

²⁴Kad postoji uticaj na javno zdravlje i javnu sigurnost, redovno postoje i uticaji na životnu sredinu.

	Da li će se rizik po zdravlje zbog štetnih materija povećati ili smanjiti?		x			
	Da li će biti uticaja na zdravlje zbog promene nivoa buke ili kvaliteta vazduha, vode odnosno tla?		x			
	Da li će biti uticaja na zdravlje zbog promena u korišćenju energije?		x			
	Da li će biti uticaja na zdravlje zbog promena u odlaganju otpada?		x			
	Da li će uticati na način života ljudi, kao što su nivo interesovanja za sport, promene u načinu ishrane, ili promene u korišćenju duvana ili alkohola?		x			
	Da li postoje određene grupe koje su suočene sa daleko većim rizicima od ostalih (određene činiocima kao što su godine života, rod, ograničene sposobnosti, društvena ili regionalna grupa)?		x			
Kriminal i bezbednost	Da li se utiče na izgled za hvatanje kriminalaca?	x		Visok	Visok	
	Da li se utiče na potencijalno profitiranje od kriminala?		x			
	Da li utiče na nivo korupcije?		x			
	Da li utiče na kapacitet za sprovođenje zakona?	x		Visok	Visok	

	Da li ima nekog uticaja na prava i sigurnost žrtava kriminala?		x			
--	--	--	---	--	--	--

Prilog 3: Obrazac za procenu uticaja na životnu sredinu

Kategorija uticaja na životnu sredinu	Glavni uticaj	Da li se očekuje da se ovaj uticaj ostvari?		Broj organizacija, kompanija ili pojedinaca pogođenih tim uticajem	Očekivana korist ili cena uticaja	Željeni nivo analize
		Da	Ne	Visok / nizak	Visok / nizak	
Klima i održiva životna sredina	Da li će uticati na emisiju gasova staklene bašte (ugljen-dioksid, meta, itd.)?		x			
	Da li će uticati na potrošnju goriva?		x			
	Da li će se promeniti raznovrsnost izvora koji se koriste za proizvodnju energije?		x			
	Da li će biti promene cena za ekološki prihvatljive proizvode?		x			
	Da li će određene aktivnosti manje da zagađuju?		x			
Kvalitet vazduha	Da li će uticati na emisiju zagađivača vazduha?		x			

Kvalitet vode	Da li opcija utiče na kvalitet slatke vode?		x			
	Da li opcija utiče na kvalitet podzemnih voda?		x			
	Da li opcija utiče na kvalitet pijaće vode?		x			
Kvalitet tla i korišćenje zemljišta	Da li će uticati na kvalitet tla (u smislu povećanja kiselosti, kontaminacije, upotrebe pesticida ili herbicida)?		x			
	Da li će uticati na eroziju tla?		x			
	Da li će doći do gubitka tla (izgradnjom, itd.)?		x			
	Da li će doći do sticanja tla (dekontaminacijom, itd.)?		x			
	Da li će doći do promene u nameni zemljišta (npr. od šumskog u poljoprivredno ili urbano)?		x			
Otpad i reciklaža	Da li će se promeniti količina stvorenog otpada?		x			
	Da li će se promeniti načini na koje se tretira otpad?		x			
	Da li će uticati na mogućnosti za reciklažu otpada?		x			
Korišćenje resursa	Da li opcija utiče na upotrebu obnovljivih resursa (riblji fond, hidrocentrale, sunčeva energija)?		x			

	Da li opcija utiče na upotrebu resursa koji nisu obnovljivi (podzemne vode, minerali, ugalj, itd.)?		x			
Stepen ekoloških rizika	Da li će imati uticaj na verovatnoću pojave rizika kao što su požar, eksplozije ili nesreće?		x			
	Da li će uticati na pripravnost u slučaju prirodnih katastrofa?		x			
	Da li utiče na zaštitu društva od prirodnih katastrofa?		x			
Biodiverzitet, flora i fauna	Da li će uticati na zaštićene ili ugrožene vrste ili na područja u kojima te vrste žive?		x			
	Da li će uticati na veličinu ili veze između područja prirode?		x			
	Da li će uticati na broj vrsta u nekoj određenoj zoni?		x			
Dobrobit životinja	Da li će uticati na tretman životinja?		x			
	Da li će uticati na zdravlje životinja?		x			
	Da li će uticati na kvalitet i sigurnost stočne hrane?		x			

Prilog 4: Obrazac za procenu uticaja na osnovna prava

Kategorija uticaja na osnovna prava	Glavni uticaj	Da li se očekuje da se ovaj uticaj ostvari?		Broj organizacija, kompanija ili pojedinaca pogođenih tim uticajem	Očekivana korist ili cena uticaja	Željeni nivo analize
		Da	Ne			
Dostojanstvo	Da li opcija utiče na dostojanstvo ljudi, njihova prava na život ili integritet neke osobe?		x			
Sloboda	Da li opcija utiče na pravo na slobodu pojedinaca?		x			
	Da li opcija utiče na pravo pojedinca na privatnost?		x			
	Da li opcija utiče na pravo na brak ili zasnivanje porodice?		x			
	Da li opcija utiče na pravnu, ekonomsku ili društvenu zaštitu pojedinca ili porodice?		x			
	Da li opcija utiče na slobodu misli, savesti ili religije?		x			

	Da li opcija utiče na slobodu izražavanja?		x			
	Da li opcija utiče na slobodu okupljanja ili udruživanja?		x			
Lični podaci	Da li opcija uključuje obradu podataka?		x			
	Da li su zagarantovana prava pojedinca na uvid, ispravku i prigovor?		x			
	Da li je način na koji se obrađuju lični podaci jasan i dobro zaštićen?	x		Nizak	Visok	
Azil	Da li ova opcija utiče na pravo na azil?		x			
Imovinska prava	Da li utiče na imovinska prava?	x		Visok	Visok	
	Da li opcija utiče na slobodu poslovanja?	x		Visok	Visok	
Jednak tretman ²⁵	Da li opcija štiti načelo jednakosti pred zakonom?	x		Nizak	Nizak	
	Ima li izgleda da određene grupe neposredno ili posredno pretrpe diskriminaciju (npr. diskriminaciju po bilo kojem osnovu kao što su rod, rasa, boja, etnička pripadnost, nacionalna ili politička manjina ili drugo mišljenje, starost ili seksualna orijentacija)?		x			
	Da li su ugrožena prava osoba sa ograničenim sposobnostima?		x			

²⁵Rodna jednakost je obrađena kroz Procenu rodnog uticaja

Prava deteta	Da li utiče na prava deteta?		x			
Dobra uprava	Da li će upravni postupci postati još teži?		x			
	Da li utiče na način na koji uprava donosi odluke (transparentnost, trajanje postupka, pravo na uvid u datoteku o sebi, itd.)?		x			
	U pogledu krivičnog zakona i propisanih sankcija: da li su time pogođena prava optuženog?		x			
	Da li utiče na pristup pravosuđu?	x		Nizak	Visok	

I. Procena rodne relevantnosti

Ova prva faza definiše cilj predložene politike, strategije, zakona ili programa (Korak 1 Definisanje cilja politike) i pokazuje u kakvoj je vezi sa rodnom jednakošću (Korak 2 Kontrola rodne relevantnosti).

Korak 1 Definisanje cilja politike

DEFINISANJE CILJA POLITIKE		
I. Rodna relevantnost - Korak	Naziv politike ili programa	Koncept dokument za izmenu i dopunu Zakona o stečaju
	Naziv ministarstva / institucije	Ministarstvo pravde
	Naziv odeljenja / jedinice	
	Direktorat ili agencija	

	Zakonski okvir	Zakon o stečaju, Zakon o privrednim društvima, Zakon o izvršnom postupku, Zakon o parničnom postupku, Zakon o sudovima
	<i>Kontrolni spisak 1 - Koje je sadašnje stanje</i>	
	Da li u razmatranoj oblasti politike postoje razlike između muškaraca i žena u <u>organizovanju rada na osnovu pola?</u>	n/p (nije primenljivo)
	⇒ Da li su radna mesta za žene grupisana?	n/p
	⇒ Da li primaju nejednake zarade?	n/p
	⇒ Postoji li pretpostavka da su ljudi oslobođeni odgovornosti za pažnju?	n/p
	⇒ Da li se analiziraju razlike između muškaraca i žena u različitim kulturološkim grupama / zajednicama?	n/p
	⇒ Ima li bitnih razlika u <u>organizaciji ličnih odnosa?</u>	n/p
	⇒ Da li su žene prvenstveno zadužene za bigu o porodici?	n/p
	⇒ Da li aktuelna politika podrazumeva transformaciju postojećih normi?	Ne.
	Postoji li <u>nejednaka raspodela resursa</u> između muškaraca i žena?	n/p

	Kakva <u>rodna pravila</u> postoje? (Npr. da li se uloga i rad žena manje vrednuju?)	n/p
	Kako biste <u>ocenili postojeću situaciju</u> u sektoriu/politici u datoj oblasti u smislu: ⇒ jednakosti? ⇒ autonomije? ⇒ staranja/odnosa? ⇒ raznovrsnosti?	n/p
	Da li imate podatke da odgovorite na ova pitanja? *	n/p
	<i>Kontrolni spisak 2 – Kakva će biti situacija</i>	
	Da li postoji plan za kreiranje nove politike / programa ili za izmenu neke politike?	Da
	<u>Kratak opis</u> predložene politike / programa (ili izmena koje treba uneti u politiku)	Predložena politika je izmena i dopuna Zakona o stečaju u cilju povećanja broja stečajnih zahteva podnetih sudu.
	Kakav <u>rezultat/rezultati</u> doprinose predloženoj politici / programu (ili izmenama koje treba uneti u politiku)?	Usvajanje Zakona o stečaju.
	Šta nastoji da ostvari predložena politika (ili izmene koje treba uneti u politiku) <u>(Ciljevi)</u>	Videti Poglavlje 2 radi detaljnog opisa ciljeva.

	Da li se podudaraju ciljevi i rezultati politike / programa (ili izmena koje treba uneti u politiku) <u>u promovisanju rodne jednakosti.</u>	Predložena politika doprinosi većoj ekonomskoj aktivnosti uz manji rizik, čime se obezbeđuju poverioci i dužnici nezavisno od njihovog roda.
Pripremio [ime (imena) i funkcija (funkcije)]		

* Možda će biti potrebno da se prikupe dostupni statistički podaci razdvojeni prema polu, da se koriste kvalitativna i kvantitativna merila i obave konsultacije sa ženama i muškarcima na koje bi mogla da utiče politika (radne grupe, prilozi od spoljnih stručnjaka)

Korak 2 Kontrola rodne relevantnosti

KONTROLA RODNE RELEVANTNOSTI		
I. Rodna relevantnost - Korak 2	Naziv politike ili programa	Koncept dokument za izmenu i dopunu Zakona o stečaju
	Naziv ministarstva / institucije	Ministarstvo pravde
	Naziv odeljenja / jedinice	
	Direktorat ili agencija	
	Zakonski okvir	Zakon o stečaju, Zakon o privrednim društvima, Zakon o izvršnom postupku, Zakon o parničnom postupku, Zakon o sudovima
	Opšte informacije	

	Opis predložene politike / programa (ili izmena koje se očekuju) i njihovih ciljeva	Predložena politika je izmena i dopuna Zakona o stečaju u cilju povećanja broja stečajnih postupaka u sudu.
	Opis <u>ciljne grupe / ciljnih grupa</u> predložene politike / programa	Ministarstvo trgovine i industrije, Ministarstvo pravde, sudovi, privredne komore, preduzeća
	Informacije o onima na koje bi mogla da utiče predložena politika / program.	Uticaj će biti izvršen na oba pola (muškarce i žene).
	<i>Neposredni korisnici</i>	
	Učešće prema polu	Učešće prema polu biće: muškarci i žene
	Resursi prema polu	Dva pola
	Norme i vrednosti prema polu	-
	Prava prema polu	-
	<i>Posredni korisnici</i>	
	Da li postoje posredni korisnici predložene politike / programa (rođaci posrednih korisnika, okolni gradovi, ...)?	Generalno, poslovna zajednica.
	Na koji način će predložena politika / program da utiče na svaku grupu posrednih korisnika?	Uticaj će biti pozitivan.

	⇒ Pozitivan uticaj ⇒ Negativan uticaj	
	<i>Ocenjivanje</i>	
	Postoje li indikacije ili dokazi o velikom ili malom učešću ili prihvatanju od strane različitih grupa? (Stepen uticaje je veliki, srednji ili mali)	Mali uticaj
	Postoje li indikacije ili dokazi da različite grupe imaju različite potrebe, iskustva, probleme i prioritete u odnosu na predloženu politiku / program? („Stepen uticaje je veliki, srednji ili mali“)	Srednji uticaj
	Da li su prethodne konsultacije sa odnosnim grupama, organizacijama ili pojedincima pokazale da specifične politike stvaraju probleme koji su specifični za njih? („Stepen uticaje je veliki, srednji ili mali“)	Srednji uticaj
	Ima li mogućnosti za bolje promovisanje jednakih prilika ili	Nije primenljivo

	dobrih odnosa putem izmene predložene politike / programa?	
	Zaključak	
	Koji je zaključak? *	
	⇒ Obrazloženje ⇒ Glavni problem, ukoliko ga ima ⇒ Grupe za fokus, ukoliko ih ima	Predložena politika nije rodno relevantna
Pripremio [ime (imena) i funkcija (funkcije)]		

* Nema nikakve promene u politici, funkciji ili uslugama (npr. izveštaj „Samo kao informacija“), ili je relevantan najnoviji **IA G (E)** već urađen; jasno je da nema rodnu relevantnost; ili puna procena ako se zahteva procena dejstva uticaja

II. Procena rodno uticaja

Ova faza je neophodna za ostvarenje rodne jednakosti i jednakog rasta putem predložene politike / programa (Korak 3 Rodno osetljiva analiza). Na osnovu nalaza prikupljenih u prethodnoj fazi, ispituju se još i razne opcije i procenjuju pozitivni i negativni uticaji na ciljnu grupu (ciljne grupe) (Korak 4 Skala za rodno odmeravanje).

Korak 3 Rodno osetljive analize

RODNO OSETLJIVE ANALIZE *		
II. Proc	Naziv politike ili programa	Koncept dokument za izmenu i dopunu Zakona o stečaju

	Naziv ministarstva / institucije	Ministarstvo pravde
	Naziv odeljenja / jedinice	
	Direktorat ili agencija	
	Zakonski okvir	Zakon o stečaju, Zakon o privrednim društvima, Zakon o izvršnom postupku, Zakon o parničnom postupku, Zakon o sudovima
	<i>Studija uticaja **</i>	
	Postoje li dokazi o prirodi problema?	Da, ima dokaza o prirodi problema.
	Kakav je potencijalni uticaj ove politike? (Pozitivan / Negativan / Neutralan)	Potencijalni uticaj ove politike je pozitivne prirode.
	Ako postoji nekakav uticaj: ⇒ Kako će se predložena politika / program odraziti na žene i na muškarce? (navedite glavne uticaje) ⇒ Na koga će uticati? (za svaki ključni uticaj) – Neposredno – Posredno ⇒ Sažetak dokaza (za svaki ključni uticaj)	Izmena i dopuna Zakona o stečaju povećaće delotvornost komercijalnog stečaja i režima povrata dugovanja, što utiče na investicionu klimu i ekonomski rast. Očekuje se da će uticaj da stvori podsticaj za sve dužnike i poverioce, kako za žene tako i za muškarce.

Mogućnosti za promovisanje pozitivnog uticaja		
Ako nema nikakvog uticaja, postoji li mogućnost da se politike razvijaju na način kojim će se promovisati pozitivan uticaj ili politika rodne transformacije?	Ne, ne postoji.	
Ispitivanje dokaza		
	Kratak sažetak	Prateći dokazi (kvalitativni i kvantitativni) ***
Koje rodne razlike postoje u ovom slučaju? Razmotrite različite / diferencijalne uticaje politike na žene i na muškarce i utvrdite sledeće posledice: ⇒ Uloge i odgovornosti žena i muškaraca (unutar sektora) ⇒ Imovinu i resurse kojima se bave muškarci i žene (u smislu predloženih politika) ⇒ Nadležnosti i odlučivanje u kojima žene i muškarci učestvuju na različitim nivoima (kao što su porodica, zajednica, karijera)	Nema nikakvih razlika	

	⇒ Potrebe, prioriteti i perspektive žena i muškaraca		
	Koji činioci vrše društveni, kulturni, ekonomski i politički uticaj? Utvrdite koje su razlike između žena i muškaraca u oblasti (oblastima) analize uticaja u pogledu: ⇒ Učešća (zastupljenost žena i muškaraca na pozicijama odlučivanja, rodni sastav ciljne grupe / grupa...) ⇒ Resursa (vreme, prostor, informacije, politička i ekonomska moć, obrazovanje i obuka, rad, nove tehnologije, zdravstvene usluge, stanovanje, učenje, mobilnost...) ⇒ Norme i vrednosti (uloge, stavovi i ponašanje žena odnosno muškaraca, nejednakost u opisivanju žena i muškaraca, stereotipi...) - Podela rada prema polu	To nije relevantno za politiku obrađenu u ovom Koncept dokumentu	

	– Organizovanje privatnog života – Građansko organizovanje ⇒ Osnovna prava (ljudska, građanska, socijalna i politička prava, direktna i indirektna rodna diskriminacija, pristup pravdi...)		
	Koja politika / zakonski propisi postoje u ovoj oblasti? Da li odražavaju rodne dokaze koje ste ovde prepoznali?	Rodni dokazi Rodni dokazi nisu primenljivi za predloženu politiku. Analizirani zakoni ne sadrže rodno zasnovane diskriminatorne odredbe.	
	Da li je bilo nekih rodno odgovornih promena u ovoj oblasti? Ako je bilo: ⇒ Koje su? ⇒ Kako su se odigrale?	Nije primenljivo	
	Da li su do sada izvršene neke merljive promene u ženskim iskustvima? Ako nisu: ⇒ Zašto nisu? ⇒ Nije bilo lobiranja?	Ne, nije bilo nekih drugih promena jer nije	

	⇒ Nije bilo delotvornih metoda lobiranja? ⇒ Da li ima drugih prepoznatih prepreka?	bilo diskriminatorskih odredbi.	
	Da li predložena politika rešava potrebe žena i muškaraca, imajući u vidu njihove različite interese, uloge i pozicije? Utvrdite koje su mogućnosti za podršku praktičnim potrebama i strateškim interesima žena da bi se doprinelo otklanjanju postojećih nejednakosti i promovisanju jednakosti između žena i muškaraca: ⇒ U stopi učešća ⇒ U raspodeli resursa, koristi, zadataka i odgovornosti u privatnom i javnom životu ⇒ U vrednosti i pažnji koja se posvećuje muškim i ženskim karakteristikama, ponašanju i prioritetima?	Predložena politika bavi se potrebama i okolnostima u kojima su dužnici i poverioci kao korisnici Zakona o stečaju, nezvezano za rod.	
	Da li će predložena politika / program da promoviše...: ⇒ Jednake mogućnosti ⇒ dobre odnose	Nije primenljivo	

	... između ljudi suprotnog pola?		
	<i>Sugerisana poboljšanja, preispitivanje mera ublažavanja odnosno alternativne politike</i>		
	Ako je prepoznat neki negativan uticaj, koje mere se mogu preduzeti za smanjenje negativnog uticaja politike?	Nije prepoznat nijedan činilac predrasuda koji bi uticao na predmetnu politiku.	
	Ako je prepoznat neki pozitivan uticaj, koje mere se mogu preduzeti za povećanje pozitivnog uticaja politike?	Pozitivan uticaj ove politike biće opšte poboljšanje režima stečaja, što će pozitivno uticati na sve dužnike i poverioce, nezavisno od njihovog roda.	
<i>Pripremio [ime (imena) i funkcija (funkcije)]</i>			

* Ovaj korak uglavnom se zasniva na prikupljanju podataka razvrstanih prema polu. Jednako je važno uzeti u obzir stavove onih koji su zainteresovani (uglavnom ciljne grupe, ali ne ograničavajući se samo na njih) putem upitnika, grupnih konsultacija, intervjua...

** Sažetak svih informacija prikupljenih u Koraku 1. Podaci treba da sadrže informacije o sadašnjem statusu, ulogama i vezama, uzrastu, veri, stepenu obrazovanja, bračnom stanju...

*** Obavezno navedite da li dokazi potiču iz istog izvora koji ima „stečeni interes“ u ovoj stvari?