



Ekonomski regulatori na Kosovu

Pregled statusa njihove samostalnosti

Avgust 2009

Sadržaj

Uvod	2
Prvi deo: Horizontalna pitanja.....	3
Funkcionisanje, zakonodavstvo i usklađenost sa EU <i>acquis</i>	3
Odnos sa Skupštinom	3
Odnos sa Vladom.....	4
Odnos sa regulisanim delatnostima i drugim akterima.....	4
Preporuke	4
Drugi deo: Po sektorima.....	7
I. ENERGETIKA I RUDARSTVO	7
1. Regulatorna uprava za energetiku (ERO).....	7
2. Nezavisna komisija za rude i minerale (NKRM).....	11
II. SAOBRAĆAJ I TELEKOMUNIKACIJE	15
3. Regulatorna uprava za telekomunikacije (RUT)	15
4. Uprava za civilnu avijaciju (UCA)	20
5. Nezavisna regulatorna uprava za železnice (NRUŽ).....	24
III. ŽIVOTNA SREDINA	25
6. Regulatorna kancelarija za vodu i otpad (WWRO)	25
IV. FINANSIJE	29
7. Centralna Banka Republike Kosovo (CBK).....	29
Lista skraćenica	33

Uvod

Ovaj izveštaj ima za cilj da pruži preliminarni pregled uspostavljanja i rada kosovskih privrednih regulatornih subjekata. On takođe daje i pogled na početnu ocenu samostalnosti privrednih regulatora, bez namere da se upušta u duboke i detaljne ocene kvaliteta njihovog rada. Izveštaj dalje utvrđuje jedan broj pitanja koja se tiču ekonomskih regulatora i zahtevaju hitno razmatranje od strane kosovskih vlasti. Takođe se nude i preporuke koje bi mogle biti korisne kosovskim vlastima u naporima da obezbede jačanje samostalnosti ekonomskih regulatornih tela.

Prema članu 1 Sveobuhvatnog predloga za rešenje statusa Kosova (SPRS) od 26. marta 2007. godine, *“Kosovo ima otvorenu tržišnu privredu sa slobodnom konkurencijom”*. Pored toga, član 9 Aneksa I SPRS-a kaže da (i) *“Kosovo ima svoj nezavisnu centralnu bankarsku upravu”*; i (ii) *“Kosovo osniva nezavisna regulatorna tela za tržište”*. U skladu sa svojom misijom koja proističe iz SPRS-a i Ustava Republike Kosovo, Jedinica za ekonomska i fiskalna pitanja (EFAU) Međunarodne civilne kancelarije (ICO) je pripremila ovaj izveštaj nakon razmatranja i procene rada privrednih regulatora na Kosovu. Izveštaj se fokusira uglavnom na tri aspekta delatnosti regulatora: (a) postojeća zakonska infrastruktura i njena usklađenost sa jedinstvenim zakonodavstvom EU (EU *acquis*); (b) korporativno upravljanje regulatora; i (c) finansijska nezavisnost regulatora.

U periodu od aprila do jula 2009, osoblje EFAU sastajalo se sa raznim akterima, uključujući tu i relevantne odbore Skupštine Kosova, više vladine zvaničnike, članove upravnih odbora i uprava regulatora, predstavnike poslovnih ljudi kao i predstavnike licenciranih privrednih operatera, kako bi se dobio sveobuhvatan pregled rada ekonomskih regulatora. Izveštaj pruža pregled sledećih privrednih sektora: (i) Energetika i rudarstvo: Regulatorna kancelarija za energetiku (ERO) i Nezavisna komisija za rude i minerale (ICMM); (ii) Saobraćaj i telekomunikacije: Regulatorna uprava za telekomunikacije (TRA); Uprava za civilnu avijaciju (CAA), i Nezavisna regulatorna uprava za železnice (IRRA); (iii) Životna sredina: Regulatorna kancelarija za vodu i otpad (WWRO); (iv) Finansije: Centralna banka Kosova (CBK).

Izveštaj je sačinjen od dva glavna dela: prvi deo se bavi horizontalnim pitanjima koje se tiču svih ili većine regulatora, a drugi deo pruža pojedinačni pregled svakog gore pomenutog regulatora, uključujući i konkretne preporuke za svakog od njih.

Prvi deo: Horizontalna pitanja

Funkcionisanje, zakonodavstvo i usklađenost sa EU *acquis*

Od sedam regulatornih tela koja ovaj izveštaj ocenjuje, šest je već osnovano i funkcioniše već više godina. Nezavisna regulatorna uprava za železnice je jedini regulator koji još uvek nije osnovan, mada neophodna zakonska regulativa postoji od juna meseca 2008.

Regulatori koji funkcionišu osnovani su za vreme administracije misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) i bili su odgovorni UNMIK-u do juna 2008. godine. Tek nakon što je sačinjen Ustav Kosova u junu 2008, Skupština Kosova (u daljem tekstu: Skupština) je ponovo usvojila zakonski okvir vršeći uglavnom manje izmene u zakonima koji uređuju regulatore, a to je uglavnom služilo prilagođavanju novoj političkoj realnosti na Kosovu i da se prenesu nadležnosti u vezi sa imenovanjem i izveštavanjem sa Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija (SPGS) na Skupštinu. Četiri od ovih regulatora rade prema odgovarajućim članovima zakona koji uređuju čitavo tržište, dok su ERO, ICMM i Centralna banka Kosova uređeni konkretnim zakonima posvećenim svakome od njih pojedinačno. Trenutno, Vlada Kosova (u daljem tekstu: Vlada) i Skupština planiraju izmene zakona koji uređuju ERO, ICMM i Centralnu banku.

Većina zakona koji se bave regulatorima je u skladu sa uslovima usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom. Izgleda da je zakon koji uređuje TRA jedini koji je zasnovan na starom setu EU *acquis* i zbog toga su tu potrebne izmene.

Odnos sa Skupštinom

Među regulatorima koji funkcionišu, najveća vlast leži u upravnim odborima, osim kod Regulatora za vodu i otpad za koji nije predviđen odbor, te je stoga vlast u rukama direktora. Upravne odbore (u slučaju WWRO – direktora) preporučuje Vlada, a imenuje Skupština, osim Uprave za civilnu avijaciju, čiji upravni odbor postavlja Vlada, i Centralne banke, čiji odbor postavlja predsednik, nakon odobrenja Skupštine.

Svi regulatori, osim WWRO, imaju obavezu podnošenja formalnog izveštaja Skupštini i po pitanju sadržaja svog rada i po pitanju svojih finansija. Zbog toga su u bliskim odnosima sa dva skupštinska odbora: Odborom za budžet i finansije i Odborom za privredu, trgovinu, industriju, energetiku, saobraćaj i telekomunikacije. Generalno, izveštaji se podnose godišnje, s tim što neki od regulatora daju i periodične izveštaje. Parlamentarni odbori su iskazali različit nivo zadovoljstva po pitanju odnosa sa regulatorima. ERO, ICMM i Centralna banka izvršavaju svoje obaveze izveštavanja onako kako je i zahtevano. TRA, sa druge strane još uvek nema izveštaj za Skupštinu za svoj rad u 2008. godini, dok je CAA formalno osnovan tek u januaru 2009. i stoga još uvek nije u obavezi da podnese izveštaj.

Odnos sa Vladom

Uprava za civilnu avijaciju je jedini regulator kojeg postavlja Vlada. Uz to, ta uprava ima i formalnu obavezu da podnosi izveštaje Ministarstvu za saobraćaj i telekomunikacije, dok drugi regulatori nemaju formalnih obaveza prema vladinim organima i, generalno, kontakte uspostavljaju kada se za to ukaže potreba. Ipak, Vlada i/ili određena ministarstva su zaduženi da predlažu članove odbora u većini regulatora. Ovo dovodi do političkih pritisaka i, uprkos potrebi da se konačno odobrenje dobije od Skupštine, često završava prilično ispolitizovanim imenovanjima. Pošto pregovori između koalicionih partija dugo traju, ovi predlozi se ponekad odlažu i odugovlače, što je u nekoliko prilika izazvalo nedelotvornost regulatora, sa nekompletnim odborima koji nisu bili u stanju da donose odluke.

Vlada ima izvestan uticaj na rad regulatora i preko sektorskih strategija i politike koju usvaja. Međutim, kada se izradi nacrt, potrebno je da te strategije budu odobrene u Skupštini pre nego što počnu da se sprovode. Većina regulatora smatra da je korisno da postoje ovakve političke smernice Vlade i Skupštine preko ovih sektorskih strategija, i ne vide ih kao pretnju svojoj samostalnosti. Neki od regulatora izrazili su zabrinutost zbog nedostatka sektorskih strategija ili njihovog retkog ažuriranja, naročito u oblastima energetike i rudarstva. Regulatori takođe učestvuju u radnim grupama u vezi sa sektorskim zakonodavstvom, kada su pozvani od odgovarajućih ministarstava.

Regulatori imaju periodičnu komunikaciju sa Ministarstvom za ekonomiju i finansije (MEF), po pitanju budžetskih tema. Njihovi budžeti se podnose MEF-u i odgovarajućim skupštinskim odborima na inicijalno razmatranje, a potom se iznose pred Skupštinu na konačno odobravanje.

Odnos sa regulisanim delatnostima i drugim akterima

Tržišta za koja su regulatori zaduženi nisu u potpunosti liberalizovana, a u nekim slučajevima regulatori se bave samo sa nekoliko poslovnih subjekata. Generalno gledano, zakoni sadrže detaljne odredbe kojima se pokušava ograničavanje uticaja privrednika na regulatore. Izgleda da su ove odredbe efikasne, jer regulatori ne osećaju nikakav nezakonit pritisak od strane javnih preduzeća koja regulišu.

Preporuke

Nakon više od godinu dana regulatorskog rada pod nadzorom Skupštine, i imajući na umu planove vlasti da menjaju zakonski okvir za nekoliko regulatora, ovo je dobar trenutak da se izvrši sveobuhvatni uvid u probleme sa kojima se regulatori susreću, kao i u stepen njihove samostalnosti. U nastavku ovog teksta mi nudimo neke preporuke koje bi se mogle koristiti kao osnova za pokretanje diskusije po ovim pitanjima:

Usklađivanje zakonodavstva koje se odnosi na regulatore

Zakonski okvir za regulatore je uglavnom bio izrađen za vreme administracije UNMIK-a na Kosovu, i samim tim u uslovima koji se razlikuju od sadašnje realnosti. Zakoni su takođe izrađivani u različito vreme i radili su ih različiti međunarodni konsultanti, i, posledično tome, regulatori su tretirani različito od slučaja do slučaja. Sada je došlo vreme da se u skladu sa jedinstvenim načinom razmišljanja harmonizuje zakonodavstvo koje uređuje sve regulatore. Ovo zahteva saradnju Skupštine i Vlade koji najpre treba da se saglase u vezi sa ulogom koju svaki regulator treba da igra, te da potom upotrebe iste zakonske standarde da se te uloge utvrde za svakog regulatora pojedinačno.

Zakon o javnim finansijama i finansiranje regulatora

Postoji prilična doza nerazumevanja na različitim nivoima u vezi sa tim na koji način regulatori treba da budu finansirani. Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti (ZUJFO) kaže da nezavisne agencije, koje, shodno odgovarajućim zakonima, imaju pravo da koriste sopstvene izvore prihoda za svoje potrebe, imaju otvorene namenske račune ili podračune u Trezoru. Zakon dalje kaže da ako nezavisna agencija podnese svoj budžetski zahtev u predviđenom roku i u formatu koji utvrđuje MEF, onda ministar MEF-a nema ovlašćenja da menja te zahteve. Zahtevi bi trebalo da budu uključeni u budžetsku dokumentaciju onako kako su predloženi i poslati Skupštini, a ministar samo može davati Skupštini pismene komentare o tome. Ovo podrazumeva da po ZUJFO-u, nezavisne agencije imaju diskreciono pravo odlučivanja o tome kako troše svoj budžet, uprkos tome što se smatraju budžetskim organizacijama. Ministarstvo za ekonomiju i finansije nema jedinstven način tretiranja svih regulatora kada se radi o njihovom finansiranju. Ovo bi moglo ili da bude izmenjeno u ZUJFO-u ili može biti precizirano u svakom odgovarajućem zakonu koji uređuje regulatore. Takođe bi trebalo posvetiti pažnju postojećim aranžmanima koji se tiču viškova sredstava regulatora na kraju fiskalne godine, kako bi se omogućilo da regulatori imaju stalan dotok novca za aktivnosti planirane za narednu godinu.

Usklađivanje zarada članova upravnih odbora

Postoji još jedna budžetska debata i ona se odnosi na visinu plata upravnih odbora. Uopšteno govoreći, članovi upravnih odbora su plaćeni bolje od službenika ministarstava, uglavnom u zavisnosti od segmenta tržišta kojim se bavi određeni regulator. Ovo je učinjeno kako bi se zadržali tržišni specijalisti koji rade za regulatore, tj. da ne pređu na drugi posao u datoj industriji. Međutim, javni službenici često negoduju protiv regulatora zbog njihovih plata. Visina plate je različita za svakog regulatora i to je ostalo kao nasleđe UNMIK-ovih zakona, gde je međunarodna administracija davala novac za te zarade. Još jedna razlika postoji i u visini zarada regulatora u odnosu na plate u privrednoj grani koju regulišu. U nekim slučajevima regulatori imaju mnogo niže zarade nego njihove kolege u javnim ili privatnim kompanijama. Ovo je povremeno dovodilo do odlazaka kompetentnog osoblja i može uticati na kvalitet regulisanja tržišta. U takvim okolnostima potrebno je pokrenuti diskusiju kako bi se ponovo razmislilo o visini plata, kroz opravdanje i obrazloženje visine zarade, a možda čak i uz kategorizaciju regulatora prema odgovarajućim delatnostima. Uz prikladno obrazloženo objašnjenje razlike u visini zarada, verovatno bi bilo manje ogorčenosti između njih i ministarstava, a u isto vreme bi se

obezbedilo da plate budu dovoljno visoke da zadrže tržišne eksperte na postojećim radnim mestima.

Zakonsko rešenje za izbegavanje vakuuma u odborima

Nekoliko regulatora imalo je probleme sa funkcionisanjem zbog povremenog vakuuma u skupštinskom imenovanju članova odbora. Skupština je uglavnom pasivna po ovom pitanju i neograničeno dugo čeka na Vladu da predloži članove odbora. Uloga Skupštine u ovome mora biti jasnije definisana zakonom, sa odredbama o tome šta činiti ukoliko Vlada ne predloži kandidate na vreme da bi odbor imao kontinuitet. Dok se ove procedure ne sačine i ne počnu da se sprovode, u svaki od zakona o regulatorima bi trebalo dodati zakonsku odredbu koja bi omogućavala postojećim članovima odbora da nastave sa radom dok novi članovi odbora ne budu potvrđeni u Skupštini. Ovo bi obezbedilo da regulatori nastave da rade i donose odluke za dobrobit tržišta koje regulišu.

Potrebno je da sektorske strategije budu izrađene, ažurirane i primenjive

Nepostojanje strategija i političkih dokumenata zabeleženo je u većini sektora. Te strategije se generalno odobravaju u Skupštini i služe regulatorima kao smernice. Da bi se obezbedilo dobro funkcionisanje regulatora Skupština bi trebalo da ima načina da zatraži od Vlade izradu nacrtu i prezentaciju ovih strategija, shodno utvrđenim rokovima i odgovarajućim zakonima.

Veća uključenost regulatora u proces donošenja odluka i relevantnih zakona

Saradnja između regulatora i Vladinih organa bi mogla dalje biti poboljšana kroz aktivno uključivanje u izradu zakona i stvaranje političkih dokumenata relevantnih za dotične delatnosti. U tom procesu ostaje važno očuvanje samostalnosti regulatornih tela.

Veća zainteresovanost Skupštine za rad regulatora

Skupština je jedini organ kome regulatori odgovaraju. U tom smislu je neophodno da bude aktivnija u vršenju ove dužnosti tako što će pozivati regulatore na odgovornost za njihov rad vršeći stvarne provere, a ne samo kroz formalne zahteve za izveštajima.

Bolje razumevanje Vlade u vezi sa nezavisnošću regulatora

Ministarstva bi trebalo da bolje shvate potrebe koje imaju regulatori tržišta na Kosovu, kao i važnost njihove samostalnosti. Ovaj proces bi trebalo da vodi Skupština i može se odraditi održavanjem periodičnih otvorenih foruma i diskusija sa javnim službenicima, kao i skretanjem njihove pažnje na primere najboljih međunarodnih iskustava i prakse.

Drugi deo: Po sektorima

I. ENERGETIKA I RUDARSTVO

Prema kosovskom zakonodavstvu, za rad sa sektorom energetike i rudarstva su predviđeni sledeći regulatori:

- Regulatorna uprava za energetiku (ERO)
- Nezavisna komisija za rude i minerale (ICMM)

1. Regulatorna uprava za energetiku (ERO)

1.1 Osnovni podaci o sektoru

Energetski sektor na Kosovu još uvek nije liberalizovan. Kosovska energetska korporacija (KEK) je vertikalno integrisano javno preduzeće (JP), koje je ustanovljeno 2005. godine. KEK je odgovoran za proizvodnju, distribuciju i javno snabdevanje električnom energijom. Kosovski operater za transmisiju, sistem i tržište električne energije (KOSTT) izdvojen je iz KEK-a jula meseca 2006. godine i odgovoran je za upravljanje i aktivnost transmisije struje, kao i za organizaciju i administraciju trgovine električnom energijom.

Vladino telo zaduženo za razvoj energetske strategije i politike jeste Ministarstvo za energetiku i rudarstvo (MER).

Regulatorna uprava za energiju (ERO) je osnovana 2004. godine kao nezavisni regulator energetskog sektora na Kosovu koji obuhvata električnu energiju, daljinsko grejanje i prirodni gas. ERO izdaje dozvole i licence za nekoliko aktivnosti u vezi sa energetikom, kao što su proizvodnja, transmisija, distribucija, snabdevanje i prodaja struje, grejanja i prirodnog gasa. Trenutno, ERO ima izdate sledeće aktivne licence:

- Proizvodnja električne struje: četiri licence (dve od njih za KEK, za elektrane Kosovo A i B, a dve druge za male hidrocentrale)
- Transmisija struje: jedna licenca za KOSTT
- Za operatera na tržištu električne energije: jedna licenca za KOSTT
- Distribucija električne struje: jedna licenca za KEK
- Javno snabdevanje električnom strujom: jedna licenca za KEK
- Snabdevanje/trgovina električnom strujom: dvanaest licenci izdatih različitim lokalnim i inostranim kompanijama
- U sektoru daljinskog grejanja, ERO je izdao licence za dve kompanije za daljinsko grejanje (JP Termokos i JP Gjakova DHC) za proizvodnju, distribuciju i javno snabdevanje grejanjem

Još jedna bitna oblast rada ERO jeste odobravanje tarifa za struju i daljinsko grejanje i utvrđivanje kriterijuma za regulisanje cena javnog snabdevanja i mreže.

Zakonski okvir

Zakon br. 2004/9 o energetsom regulatoru usvojen je u Skupštini i proglašen 30. juna 2004. godine Uredbom UNMIK-a br. 2004/20. Ovaj zakon, zajedno sa zakonom br. 2004/08 o energiji i zakonom br. 2004/10 o električnoj energiji, reguliše energetska sektor na Kosovu. Po proglašenju nezavisnosti, Zakon o energetsom regulatoru je izmenjen zakonom br. 03/L-080 da bi se odrazio novi politički status Kosova¹, bez da se čine ikakve veće izmene u suštinskom delu. Uz asistenciju spoljnih konsultanata, MEM planira da izvrši izmene sva tri energetska zakona kako bi se premostile praznine u sprovođenju, dodali detalji i zakoni uskladili sa najsvežijim EU *acquis*. Još od maja meseca 2008. godine postoji više nacрта, ali MEM još nije izašao sa konačnim nacrtom. Ministarstvo trenutno planira da ih podnese Skupštini tokom druge polovine 2009. godine. Neke od predloženih izmena su u suprotnosti sa mandatom ERO-a. Ukoliko te promene stupe na snagu, ERO će biti uskraćen za nadležnost nad upravljanjem tenderskom procedurom za izgradnju novih energetska proizvodnja, jer bi to prešlo u ruke MEM-a. Ministarstvo je aprila meseca 2009. godine pokušalo da ovo izvede preko samo jednog amandmana na Zakon o energetsom regulatoru, ali Skupština to nije usvojila. Sada MEM pokušava da dođe do istog cilja preko sveobuhvatne revizije sva tri energetska zakona.

Od 2007. godine Kosovo je u Evropskoj energetska zajednici i posvećeno je usvajanju i sprovođenju EU *acquis* o energiji, životnoj sredini, konkurenciji i obnovljivoj energiji. Glavne direktive EU koje se odnose na energetska sektor su Direktive 2003/54/EC i 2003/55/EC o zajedničkim pravilima za organizovanje tržišta električne struje i prirodnog gasa. Široko je prihvaćeno mišljenje od strane svih aktera uključenih u ovaj sektor da se sugestije direktiva o energiji primetno odražavaju u postojećem kosovskom zakonodavstvu o energiji. Nacrt zakona o prirodnom gasu se trenutno razmatra u Skupštini, dok MEM radi na izradi nacrtu novog zakona o energetska efikasnosti.

1.2 Upravljanje

Regulatornu upravu za energiju vodi njen upravni odbor, koji ima pet članova. Prema zakonu o energetska regulatoru, sledeći preporuke MEM-a, Vlada predlaže članove upravnog odbora, koje zatim imenuje Skupština. Mandat svakog člana odbora traje pet godina sa mogućnošću ponovnog imenovanja za drugi mandat. Tokom druge polovine 2007. godine, ERO je funkcionisao sa samo četiri člana upravnog odbora, a u februaru 2008. je istekao mandat još jednom članu odbora. Nakon ovoga, upravni odbor ERO-a nije bio u mogućnosti da funkcioniše nekoliko meseci, jer je prethodni zakon o energetska regulatoru odredio kvorum od četiri člana odbora da bi mogle da se donose odluke. Novi zakon br. 03/L-080, usvojen juna meseca 2008, smanjio je kvorum na tri člana odbora. Dva nedostajuća člana upravnog odbora su najzad postavljena decembra 2008. godine i sada je upravni odbor ERO kompletan.

Zakon zahteva da članovi upravnog odbora imaju univerzitetsku diplomu i pet godina radnog iskustva u relevantnim oblastima. Prikupljeni podaci govore da svi trenutni članovi odbora imaju te kvalifikacije. Nezavisnost članova odbora nije formalni uslov po zakonu, koji, ipak, navodi šta se smatra sukob interesa. Preciznije odredbe o sukobu interesa i etici

¹ Ovde se pod Zakonom podrazumeva Zakon br. 03/L-080.

obuhvaćene su Kodeksom etike i ponašanja, koji je objavio odbor ERO-a. Zakon takođe definiše situacije i kriterijume na osnovu kojih Skupština ima pravo da razrešava dužnosti članove odbora. Do sada, međutim, članovi upravnog odbora ERO nikada nisu bili razrešeni dužnosti.

ERO je odgovoran Skupštini i to izvršava preko godišnjih izveštaja koje podnosi Odboru za ekonomiju, trgovinu, industriju, energiju, saobraćaj i telekomunikacije, kao i Odboru za budžet i finansije. Ovo podnošenje izveštaja se obavlja u prva tri meseca naredne godine i te izveštaje usvaja Skupština. Tokom procesa budžetskih priprema ERO takođe izlaže nacrt svog budžeta Odboru za budžet i finansije. Oba skupštinska odbora su izrazila zadovoljstvo postojećim odnosima sa ERO.

MEM je odgovoran za izradu energetske strategije koju odobrava Skupština. ERO je uključen i u sprovođenje ove strategije. Trenutno važeća strategija je Energetska strategija za 2005-2015, i trebalo bi da bude revidirana svake tri godine. Iako je revidirani nacrt strategije bio pripremljen krajem 2008. i početkom 2009. godine, MEM još uvek nije podneo najnoviju verziju Skupštini na usvajanje. Postojeća strategija očigledno ne odražava trenutni vladin odnos prema energetske sektoru; zbog toga su subjekti iz ove oblasti, kao što je ERO, ostavljeni bez prikladnih smernica. Iako ERO ima partnerski odnos sa vladinim telima, njegov odnosi sa MEM-om su ponekad napeti. Odbor ERO-a smatra da bi trebalo da bude više uključen u diskusije o zakonskim izmenama koje predlaže MEM. Viši zvaničnici MEM-a izjavili su da su odnosi sa ERO prilično dobri. Nije bilo prijave bilo kakvog direktnog uplitanja Vlade u stvari kojima se bavi ERO.

U sveukupnom zakonskom sistemu, sudovi predstavljaju jedine institucije koje mogu opovrgnuti odluke koje donese ERO. Do sada, međutim, nije bilo nikakvih žalbi sudovima na bilo koju od odluka koje je doneo ERO.

Odnos sa regulisanim delatnostima i relevantnim akterima

Zakon zabranjuje članovima upravnog odbora ERO i njihovim supružnicima da budu vlasnici ili zaposleni u kompanijama koje su pod nadležnošću ERO. Za period od jedne godine nakon napuštanja ERO, članovima odbora ERO je takođe zakonom zabranjeno da se pred tim odborom pojavljuju predstavljajući energetske kompanije licencirane pod nadležnošću ERO.

Najvažniji operateri koje je licencirao ERO su KEK i KOSTT. Oba operatera se sastaju sa ERO prema potrebi, naročito pred utvrđivanje tarifa i cenovnika i radi razmatranja različitih tržišnih uredbi koje ERO odobrava. Oba smatraju da su u dovoljnoj meri uključeni u relevantne diskusije sa ERO kroz radne grupe ili druge oblike komunikacije. KOSTT izgleda zadovoljan radom ERO i odnosom između dveju institucija. Izgleda da je KEK malo više skeptičan i izrazio je nezadovoljstvo zbog dugog vremenskog perioda koji ponekad protekne pre nego što ERO odobri neke važne odluke. KEK takođe smatra da ERO nije u potpunosti nezavistan i ponekad se ispoljava politički uticaj na njega, kao i uticaj od strane civilnog društva. Ovo poslednje odnosi se na nekoliko demonstracija protiv ERO održanih u organizaciji civilnog društva, a protiv rasta cena struje. KEK isto tako drži da su zakoni i uredbi u energetske sektoru veoma rigidni i neprikladni za zemlju kao što je Kosovo. Još jedno pitanje koje je KEK pokrenuo jeste zakonski uslov da postoji odluka

ERO pre nego što KEK isključi sa mreže one koji ne plaćaju račune. Kako su takvi žalbeni postupci često dugotrajni, obavljanje posla KEK-a se previše odugovlači.

Rad ERO-a se doživljava kao transparentan. Regulator održava Internet stranicu sa objavljenim svim izdatim licencama, odlukama, uredbama, kao i mesečnim i godišnjim izveštajima. Tokom poslednje revizije cena električne energije, pre donošenja odluke, ERO je zatražio komentare javnosti i održao konsultacije. Konačna odluka je doneta tek nakon pismenih odgovora svakome od aktera, što obuhvata KEK, KOSTT, MEM i organizacije civilnog društva. ERO redovno obavlja javne konsultacije pre nego što usvoji neki opšti akt kojim se propisuju pravila za regulisane delatnosti iz energetskog sektora, kao i kad god donosi neku važniju odluku.

1.3 Operativna i finansijska nezavisnost

RKE se finansira iz taksi koje sakuplja od operatera energetskog sektora kao i, ukoliko potrebno iz kosovskog konsolidovanog budžeta. U prvoj godini svog postojanja, sve dok nije počeo da sakuplja svoje takse, RKE je dobijao sredstva iz budžeta. Međutim, u poslednje 2-3 godine bio je potpuno samoodrživ i stvorio višak koji je predat kosovskom budžetu. Upravljanje sredstvima je obavljeno u skladu sa pravilima utvrđenim Zakonom za upravljanje javnim finansijama i odgovornosti. Jedan od RKE-ovih zabrinutosti je njegova nemogućnost da prenese višak sredstava za narednu fiskalnu godinu.

Lične dohotke članova odbora RKE predlože odbor i usvaja Skupština. Izvorni Zakon o regulatoru za energetiku br. 2004/09 je tačno odredio nivo ličnih dohodaka za članove odbora RKE-a koji su najmanje pet puta veći od prosečnog ličnog dohotka službenika u javnom sektoru. Ova odredba je izmenjena u novom zakonu br. 03/L-080, koji nalaže da se iznos predlože odbor a usvaja Skupština. 2007. godine Skupština je odlučila da smanji lične dohotke za osoblje RKE-a. Prema RKE-u to je dovelo do napuštanja kvalifikovanog osoblja iz regulatornog tela. Međutim, nakon izvesnog lobiranja, RKE je uspeo da vrati prvobitne lične dohotke u polugodišnjem pregledu budžeta za 2007. godinu. Dok MER smatra da su lični dohoci u RKE-u previsoki, MEF priznaje da treba da budu veći ali bi želeo da vidi veću koordinaciju i strukturniji aranžman duž svih regulatornih tela.

RKE smatra da ima dovoljno finansijskih sredstava, i da je sposoban da ih raspodeli na način koji on smatra odgovarajućim. Bord je izneo zabrinutost u vezi sa trenutnim aranžmanom za preispitivanje i rešavanje žalbi potrošača protiv KEK-a. Potrošač ne može da se isključi sa mreže sve dok RKE ne donese konačnu odluku o žalbi, čime se potrošač podstiče da odugovlači postupak. Ovi postupci su stvorili veliki teret za ljudske resurse RKE-a.

Odbor je nadležan da odlučuje o unutrašnjoj organizaciji RKE-a, kao i za lične dohotke svojih radnika. Organizaciona struktura je definisana podzakonskim aktima RKE-a usvojenim od strane odbora. Odbor može da angažuje spoljne savetnike koristeći RKE-ove sopstvene fondove ili donacije i sposoban je da odlučuje o njihovima platama na način smatra prikladnim.

Zakon o regulatoru za energetiku omogućava ministru za ekonomiju i finansije da imenuje spoljnog revizora za poslovne knjige RKE-a, ali do sada nije obavljena nijedna revizija.

1.4 Zaključci i preporuke

Uopšte gledano, Regulatorna kancelarija za energetiku je dobro utvrđeno samostalno regulatorno telo sa stručnim odborom i osobljem. Osim očekivanih pritisaka od strane civilnog društva i industrijskih činioca, nije bilo većih ometanja u njenom radu od strane Skupštine ili vlade. Zakoni koji uređuju RKE i sektor su uglavnom u skladu sa međunarodnim standardima i EU *acquis* i prilično dosledno sprovedeni. Međutim, bilo bi korisno da se uzmu u obzor sledeća pitanja kako bi se obezbedila efikasnija radna sredina za RKE:

- Izmene i dopune koje je predložio MER u tri zakona za energetiku treba da se obave u konsultaciji sa RKE-om i relevantnim činiocima. Različiti nacrti zakona su kružili prošle godine i akteri su zbunjeni oko izmena koje će se uvesti.
- Ministarstvo za energetiku i rudarstvo treba da uložiti više napora na bržem ažuriranju energetske strategije. Predstojeće izmene u zakonodavstvu treba da se odraze u ovoj strategiji. S obzirom da Skupština usvojila strategiju, to povećalo odgovornost vladinih akcija u sektoru.
- Bilo je diskusija o prenosu prava za izvođenje postupaka javne nabavke za izgradnju novih stvaralačkih kapaciteta sa RKE-a na MER. Ukoliko se donese takva odluka, onda treba da obavi na transparentan i otvoren način putem energetske strategije i usvoji od strane Skupštine. Čak i ukoliko se ova nadležnost prenese na MER, važno je da RKE ostane uključen u proces donošenja odluka kao ključni igrač.
- Može se predvideti revizija žalbenog postupka potrošača sa pogledom na njegovo uprošćavanje. I RKE i KEK se žale na odugovlačenje postupka. Olakšavanje isključenja potrošača neplatiša bi podržalo napore KEK-a da poveća naplatu računa za struju.

2. Nezavisna komisija za rude i minerale (NKRM)

2.1 Istorijat sektora

Kosovo je obdareno mnogim mineralnim resursima i rudarski predstavlja jednu od mogućnosti za razvoj Kosova koja najviše obećava u budućnosti. Sektor rudarstva može biti vodeća snaga za ekonomsku ekspanziju i samim tim aktivnosti regulatornog tela u vezi sa rudarskim sektorom treba biti jedan od najvećih prioriteta za kosovske institucije.

Kosovo poseduje raznolik i širok asortiman minerala koje se nalaze u količinama dovoljnim za iskopavanje. Ova mineralna ležišta uključuju lignit, olovo-cink, srebro, nikal, hrom, aluminijum, magnezijum i širok asortiman kamenja koji se koristi u građevinskom sektoru. Nedostatak investicija i loše upravljanje su imali loš uticaj na rudarski sektor Kosova i doveli do dugogodišnje stagnacije ovog sektora. Jedan od izuzetaka je lignit koji trenutno daje najveći doprinos u proizvodnji električne energije od strane KEK-a, Predstavlja važan prirodan resurs za dalji ekonomski razvoj u energetskom sektoru na Kosovu.

Glavne rudarske kompanije na Kosovu su ili su bile društvena preduzeća. Neke od njih, kao što je Feronikal – najveći rudarski gigant, su već privatizovani. Ostali, uključujući Trepču –

najveći konglomerat u rudarskoj industriji na Kosovu, treba da se pruže tržištu i kao takve su pod nadležnošću Kosovske agencije za privatizaciju (KAP).

Ministarstvo za energetiku i rudarstvo ima opšte odgovornosti za energetski sektor i za srodne operativne rudarske delatnosti s namerom da olakša razvoj i sprovođenje usklađene energetske i rudarske strategije za Kosovo. MER takođe utvrđuje politiku i strategiju za razvoj rudarskog sektora na Kosovu, uključujući i kompletan asortiman dozvola koje upravljaju sektorom mineral duž Kosova.

Zakonski okvir

Uredba UNMIK-a br. 2005/2 o rudnicima i mineralima (izmenjena i dopunjena Uredom UNMIK-a br. 2005-38) je proglašena 21. januara 2005. i osnovala je Nezavisnu komisiju za rudnike i minerale. Juna meseca 2008., Skupština je usvojila Zakon br. 03/L-081 o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a br. 2005/2 o proglašenju Zakona o rudnicima i mineralima². Novo proglašeni zakon osniva ICMM kao „*nezavisno regulatorno telo*“ u skladu sa članom 119-5 Ustava Kosova. Ovaj zakon takođe objašnjava postupak imenovanja i nadležnosti članova odbora ICMM-a koji su prilično složeni prema prethodnim Uredbama UNMIK-a. Od svog osnivanja pa do juna 2008. godine, ICMM je bio subjekt pod upravom UNMIK-a i godišnje izveštaje je dostavljao Specijalnom predstavniku Generalnog sekretara UNMIK-a.

Novi Zakon o rudarstvu i nova rudarska strategija prolaze kroz uobičajene parlamentarne postupke. U međuvremenu, radne grupe koje su stavljene od predstavnika relevantnih činioaca su u procesu pripreme delova zakonodavstva koji nedostaju kako bi ispunili praznine postojećeg zakonodavstva i obezbede da je kosovsko zakonodavstvo o rudarstvu u skladu sa EU *acquis*. Međutim, ICMM smatra da je trenutno zakonodavstvo o rudarstvu već u skladu sa osnovnim zahtevima relevantnog EU *acquis* i drugim evropskim direktivama, stoga je ICMM izrazio svoje zabrinutosti da putem ovih izmena i dopuna Vlada želi da oslabi njihovu nadležnost kao regulatorna uprava. Međutim, ICMM je izjavio da Skupština treba da proglasi set novih zakona, kao što su Zakon o proceni mineralnih resursa, Zakon o berzi obveznicama, itd, koji bi olakšali rad rudarskog regulatora i rudarske industrije.

Trenutno kosovsko zakonodavstvo o rudarstvu (gore navedeni Zakon o rudnicima i mineralima i prethodne Uredbe UNMIK-a) je šire dosledno osnovnim zahtevima relevantnog EU *acquis* i ostalim evropskim direktivama. Zakonodavstvo obuhvata sprovođenje nekoliko EU *acquis* kao što su: energetika, životna sredina (EU direktive vezane za upravljanje rudarskim otpadom), zdravstvo i bezbednost.

2.2 Upravljanje

Najviša pravni organ ICMM-a je odbor od pet članova. U skladu sa zakonom, Vlada predlaže članove odbora a imenuje ih Skupština.

Mandat članova odbora traje četiri godine i član odbora može biti ponovno imenovan na neograničeni broj dodatnih mandata. Svi članovi odbora moraju da rade za ICMM s punim

² Zakon u ovom stavu se odnosi na Zakon br. 03/L-081.

radnim vremenom ne smeju da se angažuju u bilo kakvoj privrednoj delatnosti koja je u sukobu sa njihovim obavezama da rade u odboru. Zbog neusklađenih postupaka za imenovanje, mandati članova odbora imaju različite datume isteka mandata. Trenutno mandati tri člana odbora su ć istekla. Rukovodstvo ICMM-a je već obavestila relevantne organe o ovom pitanju i zatražilo od njih da preduzmu blagovremene akcije kako ne bi odbor bio bez kvoruma i time omeli normalan rad regulatornog tela.

Zakon utvrđuje kriterijume za kandidate koji imaju pravo da budu izabrani za članove odbora ICMM-a i navodi uslove u vezi sa obrazovanjem, stručnim radnim iskustvom u rudarskom sektoru, itd. Pored toga, zakon takođe navodi sukob interesa. Međutim, politička nezavisnost nije zvaničan ulov za imenovanje članova odbora. Prema ICMM-u svi članovi odbora su imenovani u skladu sa gore navedenim uslovima i uz potpuno poštovanje kriterijuma za izbor.

ICMM je odgovoran pred Skupštinom i podnosi godišnje izveštaje skupštinskom odboru za budžet i finansije i odboru za ekonomiju, trgovinu, energetiku, saobraćaj i telekomunikacije. Skupština izvršava svoju nadzornu funkciju nad operativnim aktivnostima ICMM-a pregledom finansijskih izveštaja, usvajanjem godišnjeg budžeta ICMM-a i spoljnom revizijom. Članovi obeju skupštinskih odbora su izrazili zahvalnost za celokupan rad ICMM-a.

ICMM je jedini organ koji izdaje, vrši inspekciju, izmenjuje i dopunjuje a i poništava dozvole i licence operaterima koji rade na istraživanjima i eksploataciji u rudarskom sektoru na Kosovu. Zakon predviđa da nijedna institucija osim suda ne može poništiti rešenja ICMM o pitanjima koja se tiču nadležnosti ICMM-a.

Odnos sa regulisanim delatnostima i relevantnim akterima

ICMM ima konstruktivan odnos sa svim relevantnim kosovskim institucijama koje su uključene u rudarski sektor, pogotovu sa MER. Međutim, neki činioci smatraju da ICMM treba da bude efikasniji u borbi protiv bespravnih operatera i u čuvanju rudarskog sektora kako bi obezbedili racionalno i razumno korišćenje prirodnih mineralnih resursa. ICMM naglašava činjenicu da bez jaće podrške od strane organa za sprovođenje zakona (kosovske policije, sudova, itd) ništa više ne može da se uradi u borbi protiv bespravnih operatera i delatnosti, pogotovu u vađenju građevinskog mineral. Akcioni plan za sprečavanje bespravnih operatera kojeg je izradio ICMM do sada nije uzet u obzir.

ICMM se sastaje po potrebi sa svim ključnim činiocima, uključujući i vladine institucije i predstavnike industrije. ICMM da se Vlada trenutno ne meša toliko u rudarski sektor. U slučaju da stupe na snagu predložene izmene u zakonodavstvu, ipak, ICMM bi izgubio glavne nadležnosti kao što su nadležnost nad inspektoratom za rudarstvo, geološkom službom, sporazumom za razvoj rudnika, itd, koji bi bili prenete na MER.

Predstavnici privrednika su naveli da se veoma retko sastaju sa ICMM i nema dosta informacija o aktivnostima ICM-a. Međutim, ICMM održava redovne kontakte sa licenciranim privrednim operaterima kao što su KEK, Trepča, Feronikal i drugim malim privrednim subjektima. Privredni operateri su naveli da održavaju sastanke prema potrebi

sa službenicima ICMM-a i da se blagovremeno obaveštavaju o rešenjima ICMM-a i svim događajima u rudarskom sektoru, putem kanala za veze ICMM-a.

ICMM ima svoju Internet stranicu preko koje obaveštava svoje deoničare, klijente i opštu javnost o tekućim i planiranim aktivnostima u rudarskom sektoru. ICMM redovno održava svoju Internet stranicu i objavljuje veliki broj važnih dokumenata, kao što su: godišnji izveštaji, ažurirana lista izdatih dozvola, obaveštenja o Geografskom informativnom sistemu (GIS), trenutno zakonodavstvo o rudarstvu i srodna dokumenta, itd.

2.3. Operativna i finansijska nezavisnost

ICMM je finansijski samoodrživ. Stvara sopstvene prihode kroz izdavanje dozvola. Međutim, godišnji budžet ICMM je revidiran i usvojen od strane skupštinskog Odbora za budžet i finansije. Pošto godišnji prihod koji sakuplja ICMM veći od godišnjeg budžeta usvojenog od strane Skupštine, ICMM prenosi višak fondova u državni budžet.

ICMM je izrazio svoje nezadovoljstvo sa trenutnim tretmanom kao budžetska organizacija od strane relevantnih kosovskih institucija. ICMM navodi da treba da im se dozvoli da zadrže višak fondova na korišćenje u narednoj budžetskoj godini. To bi bilo u skladu sa ZUJFO-m i omogućilo ICMM da proširi svoje aktivnosti.

Uopšte gledano, ICMM ima stabilne i dosledne finansije i nadležnosti da upravlja i raspodeljuje svoje resurse (ljudske resurse i finansijska sredstva) u skladu sa svojom misijom i ciljevima. U svakom slučaju, bilo je slučajeva da zbog budžetskih ograničenja i birokratskih procedura u nekim institucijama, ICMM nije bio u mogućnosti ispuni važne projekte npr. zbog nedostatka od 40.000 evra, 2008. godine ICMM u početku nije mogao da promeni lokaciju kosovske geološke laboratorije iz Prištine u Mitrovicu, uprkos činjenici da je imao višak fondova koji do kraja fiskalne godine su preneti u državni budžet. Uz to, procedure zapošljavanja za novo stručno osoblje su i dalje u toku zbog kašnjenja u postupku usvajanja pri MEF-u za dodatni budžet za osoblje.

ICMM ima autonomnu kadrovsku politiku; međutim budžetska ograničenja ostavljaju malo prostora za njegovo prikladno korišćenje. Lični dohoci za osoblje ICMM-a koje je predložio direktor ICMM i njegov zamenik, a o njima odlučuje Skupština zajedno sa novčanom nadoknadom za članove odbora. Novčane nadoknade za osoblje je izazov koji je u toku za ICMM u svojim naporima da održi i privuče stručno osoblje posebnih kvalifikacija. Međutim, ICMM ima mogućnost da angažuje kratkoročne stručnjake koji mogu da pruže specijalnu tehničku pomoć i pomognu u unutrašnjoj izgradnji kapaciteta po potrebi, financirani ili kroz svoja sredstva ili od strane međunarodnih donatora.

2.4 Zaključci i preporuke

- Opšte zakonodavstvo za sektor rudarstva na Kosovu treba da se razmotri i izmeni da bi se poboljšalo usaglašavanje sa novim EU *acquis*;
- Predstavljene potencijalne promene u novom nacrtu Zakona o rudama i mineralima kao i novoj strategiji za rudarstvo koju je pripremio MER trebaju naglasiti nezavisnu ekonomsku ulogu NKRM-a i ojačati njegove ključne nadležnosti, uključujući i:

- Inspektorat za rudarstvo – poželjno je da se dozvoli NKRM-u da nastavi vršenje inspeksijskih aktivnosti licenciranih prema međunarodnoj praksi gde licenciranje i kontrola aktivnosti pripadaju jednoj instituciji,
- Sporazum o razvijanju rudarstva - ukoliko se ovaj mehanizam ovde predstavi postoji potreba za aktivnim učešće i ekspertizom predstavnika NKRM-a u komisiji za tendere, kao i u procesu donošenja odluka.
- Obzirom da su mandati tri člana odbora NKRM već istekli, nadležne institucije treba da završe imenovanje za navedena radna mesta da bi se izbegao institucionalni vakuum koji bi doveo do nesposobnosti NKRM-a da i dalje izvršava svoje glavne nadležnosti.
- Zbog činjenica da je uloga NKRM-a veoma važna u regulisanju ovog sektora, preporučuje se da se nastavi sa ojačavanjem njene nezavisne pozicije *vis a vis* ostalih činioca, posebno naglašavajući finansijsku održivost kao ključni faktor za opštu nezavisnost. NKRM je na dobrom putu da osvoji svoj glavni cilj kao kosovski samoodrživ privredni regulator. Inače nudi kvalitetne i profesionalne usluge poslovnim operaterima i ostalim činiocima.
- NKRM treba da pojača svoju komunikaciju sa relevantnim partnerima i investira u obrazovne aktivnosti da bi informisao opštu javnost o ključnim odgovornostima NKRM-a i svojim nadležnostima kao nezavisni ekonomski regulator.

II. SAOBRAĆAJ I TELEKOMUNIKACIJE

Prema kosovskom zakonodavstvu sledeći regulatori imaju nadležnost nad sektorom saobraćaja i telekomunikacije.

- Regulatorna uprava za telekomunikacije (RUT)
- Uprava za civilnu avijaciju (UCA)
- Nezavisna regulatorna uprava za železnice (NRUŽ)

3. Regulatorna uprava za telekomunikacije (RUT)

3.1 Istorijat sektora

Tržište pošte i telekomunikacija na Kosovu se uglavnom formiralo od već postojećeg pružaoca poštanskih usluga i telekomunikacija na Kosovu, Pošta i telekomunikacija Kosova (PTK), zbog njegove prethodne monopolističke pozicije. PTK je bio jedini legalni operater na Kosovu od 1999. godine.

Regulatorna uprava za telekomunikaciju je formirana prema Zakonu o telekomunikacijama kao nezavisno, neprofitno telo da reguliše sektor telekomunikacija na Kosovu. RUT je dodelio broj dozvola raznim operaterima koji nude mobilne, fiksne, internet i poštanske usluge, uključujući PTK i IPKO, kao najveće operatere u zemlji. Poslovna jedinica PTK VALA je pružala pripejd i postpejd mobilnu telefoniju na Kosovu još od 2000. godine. VALA ocenjuje da broj njihovih pretplatnika dostiže 850.000, većina od njih kao pretplatnici. Godine 2007. drugi mobilni operater je dobio dozvolu za mobilnu telefoniju od RUT-a, i to konzorcijum kojim upravlja Telekom Slovenije. Drugi operater je počeo da pruža svoje usluge decembra 2007. godine pod imenom lokalnog partnera IPKO koji je već poslovao na tržištu telekomunikacije pružajući internet usluge. IPKO izjavljuje da do sad ima oko 35.000 aktivnih pretplatnika. Takođe postoje kompanije koje ilegalno nude telefonske usluge iako bez dozvole RUT-a, uprkos zahtevima kosovskog Zakona.

Telekom Kosova je druga poslovna jedinica PTK, koja nudi fiksnu telefoniju i ADSL internet na celoj teritoriji Kosova, sa IPKOM i Kujtesom kao glavnim konkurentima. Što se tiče poštanskih usluga, Pošta Kosova, odnosno poslovna jedinica PTK drži monopol, za pismenu i poštanske pošiljke do dva kilograma. Na ostalim tržištima, konkuriše sa međunarodnim poštanskim službama kao što su UPS, TNT, i Fedex.

Ministarstvo za saobraćaj i komunikacije (MSK) je administrativni organ odgovoran za pitanja koja se tiču telekomunikacionog sektora. MTK razvija politike za sektor, uključujući razvoj zakonodavstva, i upražnjavanja svih ostalih ovlašćenja koja su joj se dodeljena prema Ustavu. MSK takodje utvrđuje politike i strategiju za razvoj poštanskih usluga i upravlja poštanskim sektorom na Kosovu.

Zakonski okvir

Zakon o telekomunikacijama br. 2002/7 je usvojen od Skupštine 10. decembra 2002. i objavljen je prema Uredbi UNMIK-a br. 2003/16 kojom se takođe osniva Regulatorna uprava za telekomunikacije. Juna 2008, Skupština je usvojila Zakon br. 03/L 085 izmenom i dopunom UNMIK Uredbe br. 2003/16 o proglašenju Zakona o telekomunikacijama³ usvojenog od Skupštine. Novim Zakonom je osnovan RUT kao “*nezavisni regulatorni organ*”, i samim tim popravio kontradiktorne odredbe prethodnog zakona koji nalaže da RUT bude osnovan “*unutar Ministarstva*”. Osim ove znatne izmene, novi zakon se ne razlikuje od starog i samo je obuhvatio neke neophodne izmene da bi odrazio političku i pravnu realnost na Kosovu, nakon proglašenja nezavisnosti Kosova 17. februara 2008. godine. Kancelarija za upravljanje frekvencijama koja je bila pod UNMIK administracijom do pre nekog vremena, je takodje preneti i obuhvaćena unutar RUT-a. Međutim, ne postoji neki nagoveštaj da će MSK eventualno preneti regulativnu funkciju za poštanske usluge unutar RUT-a, uprkos činjenici da Zakon o pošti predviđa da Odeljenje za poštu treba da vrši funkciju regulatora pod odgovornošću MSK-a samo do 2008. godine.

Sadašnji EU *acquis* za sektor telekomunikacija je takozvani “2003 *Acquis*”. Sastoji se od pet smernica čiji je cilj dalja liberalizacija elektronskog telekomunikacionog sektora i

³ Zakon u ovom delu podrazumeva Zakon br. 03/L-085.

promovisanje konkurencije na takvim tržištima. Sadašnji kosovski Zakon o telekomunikacijama nije u skladu sa EU 2003 *acquis*. Izgleda da je Zakon pripremljen u skladu sa EU *acquis* iz 1998. i zbog toga se mora izmeniti da bi se usaglasio sa trenutnim EU *acquis* kao i da bi omogućio RUT-u da se uskladi sa poslednjim razvojem na tržištu telekomunikacije.

Do današnjeg dana ne postoji plan za izmenu Zakona.

3.2 Upravljanje

RUT deluje prema odlukama petočlanog odbora, koji ima svu pravna vlast. Kandidate za članove odbora RUT-a preporučuje MSK a predlože ih Vlada te ih potom odobrava Skupština, za petogodišnji mandat. Članovi odbora RUT-a su dužni da rade puno radno vreme i ne smeju biti angažovani na nekoj komercijalnoj aktivnosti koja je u suprotnosti sa njihovom dužnošću da služe u odboru. Zakon o telekomunikacijama nalaže da “odluke odbora moraju biti donete na transparentan način, nezavisno od političkog, industrijskog ili nekog drugog uticaja”. Mada postoji zahtev za političku nepristrasnost, nezavisnost (opšte prihvaćeno za oblast javne ili korporativne vladavine) nije službeni zahtev za odgovornost članova odbora.

Zakon je međutim veoma jasan što se tiče uputstava da odbornici trebaju „odmah po prihvatanju imenovanja dati ostavku sa svih javnih ili izabраниh funkcija ili drugih radnih mesta i ne smeju biti angažovani u bilo kojoj komercijalnoj aktivnosti”. Još nije jasno da li su se svi odbornici pridržavali ovog zahteva. Prema predsedavajućem RUT postoje unutrašnja pravila koja zabranjuju članovima RUT-a da prihvate posao u dotičnoj industriji dvanaest meseci po završetku mandata. Međutim, ne postoje formalne zabrane za kandidate koji su radili na radnom mestu unutar dotične industrije - industrijskih udruženja u godinama nakon njihovog imenovanja pri odboru RUT-a. Mandat odbora je pet godina a član odbora ne može služiti u više od dva mandata.

Prvi mandat postojećeg odbora je već istekao još 2008. godine. U vreme pripreme ovog izveštaja (jun 2009.) nijedna formalna odluka o obnavljanju mandata postojećih članova odbora nije doneta. Jedan član je podneo ostavku još 2004. godine i nikada nije zamenjen, dok je odbor nastavio sa radom uz pomoć samo četiri članova odbora kojima je istekao mandat. Kašnjenje u obnavljanju mandata članova (ili njihova zamena) ometa funkcionalnost i efikasnost regulatora. Članovi odbora sa kojima je istekao mandat sigurno imaju manje kredibiliteta kako unutar tako i van organizacije. Ovo pitanje je predstavljeno raznim partnerima.

RUT je usvojio svoja podzakonska akta koja definišu unutrašnje upravljanje regulatora⁴

Odbor RUT-a izveštava direktno Skupštini, prethodno odboru za budžet. Prema zakonu o telekomunikaciji, RUT je dužan da priprema periodične izveštaje, koji moraju biti podneti

⁴ Međutim, neke od odredbi podzakonskog akta nisu u saglasnosti sa Zakonom. Konkretni primer su kriterijum kvalifikovanosti za članove odbora. Iako zakon nalaže da “kandidati moraju imati univerzitetsku diplomu sa specijalizacijom u oblasti politika, frekvencije, interkonekcijama, carini, zakona, ekonomije, standardizacije, ili najmanje deset (10) godina radnog iskustva u sektoru telekomunikacija”, podzakonski akt nalaže da “kandidat mora imati univerzitetsku diplomu u oblasti nauke, prava ili ekonomije sa profesionalnim znanjem i radnim iskustvom od više nego pet (5) godina, kao i relevantno poznavanje telekomunikacionog sektora”

Skupštini za njihov pregled. Osim toga, Skupština vrši nadzor RUT-a time što traži od RUT-a konkretne izveštaje, pregledajući i odobravajući budžet regulatora, kao i putem redovne spoljne revizije knjigovodstva RUT-a.

Službenici RUT-a se sastaju sa predstavnicima vlade i industrije prema potrebi, ali ne često. Ne postoje redovni sastanci, zbog toga se kontakti uspostavljanju na *ad hoc* osnovi. U osnovi, izgleda da postoji nedostatak razumevanja među ključnim činiocima što se tiče uloge, funkcije i mandata RUT-a, što se uglavnom i odražava tokom procesa dodele budžeta.

Zakon uspostavlja RUT kao nezavisno regulatorno telo i jedino sud može poništiti odluke regulatora za oblasti nad kojima ima isključivu nadležnost. Osim toga, Zakon daje RUT-u nadležnost da dodeljuje, menja i povlači ovlašćenja i dozvole pružiocima telekomunikacionih usluga na Kosovu. Međutim kako bi se održala i proširila odgovornost regulatora, njegova nezavisnost ne sme delovati bez opreza: moraju se obezbediti primerna kontrola i bilans da bi se osigurao delotvoran i adekvatan rad regulatora. To podrazumeva između ostalog, dalji nadzor nad aktivnostima regulatora, što obuhvata periodično nezavisno ocenjivanje rada regulatora od Skupštine, pored trenutnog neophodnog izveštavanja.

Odnos sa regulisanim delatnostima i ostalim akterima

Neki od partnera nisu zadovoljni radom regulatora. Veći licencirani operateri KPT i IPKO tvrde da RUT nije uspeo da ponudi adekvatan konkurentan proces u oblasti mobilnog tržišta, dozvoljavajući ilegalnim operaterima da koriste svoje frekvencije i rade slobodno na celoj teritoriji Kosova⁵. Očito da delovanje takvih nelicenciranih operatera ne samo da ugrožava kvalitet usluga koje pružaju PTK i IPKO, nego se negativno odražava na njihov i kosovski budžet. Sa druge strane, službenici RUT-a tvrde da regulator nema adekvatnu pomoć i podršku vlasti koje su zadužene za vladavinu prava, i koji bi stali na put ilegalnim operaterima.

Važne industrijske asocijacije i predstavnici poslovnih zajednica, van direktnog interesa na Kosovu su izjavili da ne samo da imaju retke kontakte ili uopšte nemaju kontakta sa ekonomskim regulatorima, već su priznali i to da imaju jako malo interesovanja za njihov dalji rad. Ovo je jako nepoželjna situacija imajući u vidu da se od ovih asocijacija očekuje predstavljanje interesa poslovne zajednice pred vladom.

RUT ima svoju Internet stranicu gde objavljuje važnu dokumentaciju, kao što su godišnji izveštaji, revidirani finansijski izveštaji, izveštaji o usklađenosti sa zakonodavstvom EU, izveštaji o preprekama ulaska na tržište, itd. Internet stranica RUT-a se redovno ažurira.

⁵ To pitanje takođe je izneto u javnosti na zajedničkoj konferenciji za štampu PTK i IPKO, održanoj februara 2009. PTK je takođe spomenuo da je RUT usvojio nepravedne takse za Sporazum o međusobnom povezivanju, koji je postignut između PTK-a i IPKO-a decembra 2007. Prema rukovodstvu PTK tarifa koja je određena od RUT-a nije bila u prilogu javnim operaterima, pošto su oni bili značajno iznad regionalnog proseka, i dao je novolicenciranom mobilnom operateru neobično privilegovan status.

Bilo bi od koristi da RUT organizuje javnu anketu kako bi se ocenilo javno mišljenje i dobije direktnu povratnu informaciju od javnosti o svom trenutnom delovanju, kao i dobije predloge za dalja poboljšanja. Osim toga, postalo je praksa među nezavisnim regulatorima da pripremaju regulativnu ocenu o uticaju na sve ključne politike i inicijative koje se tiču regulativnih kompanija i isti omogući za javnost (npr. odluka o cenovniku Sporazuma o međusobnom povezivanju, potpisan između PTK i IPKO decembra 2007. godine).

Generalno, veza između RUT-a i ekonomskih operatera, predstavnika industrijskih i poslovnih zajednica, vladinog rukovodstva, medija i ostalih ekonomskih regulatora nije zadovoljavajuća. Izgleda da postoji nedostatak prikladnog razumevanja o ulozi, funkciji i mandatu ekonomskog regulatora među pojedinim partnerima. Zato bi bilo u interesu RUT-a da poboljša transparentnost i bude aktivniji pri informisanju ključnih i ostalih činilaca, kao i opšte javnosti o svom mandatu i odgovornostima, i samim tim poboljša komunikaciju i uzajamnu saradnju.

3.3. Operativna i finansijska nezavisnost

Zakon definiše RUT kao samofinansirajuće, neprofitno telo. Budžet RUT-a odobravaju i nadgledaju Ministarstvo ekonomije i finansija i skupštinska budžetska komisija. RUT ima manje-više stabilne i stalne finansije (uprkos izvesnim poteškoćama na početku godine); međutim, zbog budžetskih ograničenja RUT je morao da ograniči neke svoje aktivnosti. Zasiurno da je regulator koji oskudeva sa resursima neizbežno manje efikasan uz moguće naopake posledice po operativnu samostalnost regulatora, što ne može da se održi bez adekvatnog finansiranja. Prema službenicima RUT-a, budžet, u apsolutnom smislu, znatno je manji od budžeta bilo kojeg regulatora za telekomunikacije u regionu.

Budžet RAT-a se sastoji od regulatornih taksi koje plaćaju operatori na tržištu. Iako ne postoje ograničenja u smislu visine takse koju RAT može da nametne kompanijama koje reguliše, RAT je obavezan da isplati Budžetu Kosova svaki višak na kraju svake kalendarske godine.

Službenici RAT-a su izjavili da posmatranje RAT-a kao obične budžetske organizacije ima praktične posledice jer stvara potencijalnu prazninu u finansiranju na početku godine kada se naplata dažbina obično sporo odvija. Oni tvrde da RAT treba da bude tretiran u skladu sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti. Ipak, RAT možda ne bude u mogućnosti da potroši sve svoje viškove, i bilo bi poželjno da im se omogući da prenesu makar deo tog viška u narednu godinu, kako bi se izbegla finansijska praznina i kako bi im se takođe omogućilo da svoje aktivnosti prošire do odgovarajućeg nivoa. Bilo bi korisno i za RAT i za Vladu kada bi se finansijska nezavisnost regulatora jasno definisala i kodifikovala u relevantnom zakonodavstvu. Očito da stabilni izvori finansiranja povećavaju nezavisnost regulatora.

RAT ima autonomnu kadrovsku politiku koja se razlikuje od propisa koji važe za javnu službu. Plate zaposlenih u RAT-u su veće od prosečnih plata javnih službenika, međutim plate su ipak niže od plata koje dobijaju zaposleni u preduzećima koja reguliše. Članovi Upravnog odbora RAT-a primaju naknadu za svoj rad na osnovu platne šeme koja se primenjuje za poslanike Skupštine.

RAT ima veoma kompetentno osoblje koje je u stanju da ispuni mandat regulatora, ukoliko dobije dovoljnu podršku od relevantnih vlasti, pre svega u oblasti primene zakona. Međutim, delotvornost RAT-a zavisi i od njegove sposobnosti da privuče i očuva kompetentno osoblje. Kao i drugi regulatori, RAT je izgubio talentovane radnike zbog nemogućnosti da ponudi konkurentan paket nadoknade. Kako bi rešili potencijalne nedostatke u vezi sa osobljem, zahvaljujući donatorima RAT je unajmio spoljne tehničke konsultante kada su njegovom osoblju nedostajale neophodne tehničke veštine.

3.4 Zaključci i preporuke

- Potrebno je da se izmeni i dopuni Zakon o telekomunikacijama kako bi se završilo usklađivanje kosovskog zakonodavstva sa *Acquis* (zakonodavstvo EU) iz 2003. godine. To bi dalje omogućilo RAT-u da odgovori na poslednje trendove na tržištu telekomunikacija. Osim toga, podzakonska akta RAT-a moraju biti usaglašena sa Zakonom.
- Odbor RAT-a bi trebalo da se kompletira. Relevantne kosovske vlasti moraju doneti odluku da li da obnove mandate postojećih članova odbora čiji je prvi mandat istekao decembra 2008, ili da imenuju nove članove.
- Skupština bi trebalo da načini dodatne korake na povećanju operativne i finansije nezavisnosti i odgovornosti RAT-a, uvođenjem određenih zaštitnih mera. Samim tim, Skupština treba da razmotri da li su potrebne izmene i dopune ZUJFO-a kako bi se obezbedilo da RAT bude tretiran kao nezavisna agencija sa sopstvenim budžetom i sa ovlašćenjem da istim upravlja samostalno, u skladu sa zakonom. To bi pomoglo RAT-u da izbegne sve potencijalne praznine u finansiranju, da privuče i očuva kompetentno osoblje i da proširi svoje aktivnosti do odgovarajućeg nivoa. Sa druge strane, Skupština može da inicira periodičnu nezavisnu procenu učinka regulatora, uz zahteve za podnošenje izveštaja koji su sada na snazi.
- Vlasti odgovorne za primenu zakona bi trebalo da pruže punu podršku RAT-u u naporima da se bori protiv nelegalnih operatera.

4. Uprava za civilnu avijaciju (UCA)

4.1 Istorijat sektora

Sektor civilne avijacije na Kosovu je veoma slab. Međunarodni aerodrom Priština (u daljem tekstu „Aerodrom“), jedini je operater i ima monopolističku poziciju za komercijalne letove. Drugi mali aerodrom koji se nalazi u Đakovici se trenutno koristi od strane kontigenta italijanskog KFOR-a samo u vojne i humanitarne svrhe.

Od svog osnivanja 1965. godine Aerodrom je najvećim delom korišćen kao vojna baza, sa ograničenim civilnim saobraćajem, uglavnom u unutrašnjem saobraćaju sa drugim avio centrima u bivšoj Jugoslaviji. Kada je završen sukob 1999, Aerodrom je opet otvoren, prvobitno kao vojna baza pod kontrolom KFOR-a. Nakon nekoliko godina pod vojnom upravom, KFOR je predao odgovornost nad radom Aerodroma UNMIK-u dana 1. aprila

2004. godine. Od tada Aerodrom funkcioniše kao deo vazdušnog prostora Kosova pod kontrolom UNMIK-a. Aerodrom opslužuje više od milion putnika godišnje i organizuje oko 4.000 letova uglavnom u evropske zemlje, sa 23 aviona.

Kosovska Uprava za civilnu avijaciju je nezavisno regulatorno telo i pruža vazduhoplovne usluge sektoru civilne avijacije na Kosovu. U svom sadašnjem formatu UCA je počeo da funkcioniše 1. januara 2009. kao naslednik Regulatorne kancelarije za civilnu avijaciju (RKCA), kao subjekat koji je osnovao UNMIK. UCA je dosad izdao samo jedan sertifikat Međunarodnom aerodromu Priština, u saglasnosti sa Zakonom o civilnoj avijaciji i aneksom 14 Čikaške konvencije. UCA je takođe izdao licence kontrolorima vazdušnog saobraćaja u skladu sa Uredbom o licencama za kontrolu vazdušnog saobraćaja, koja menja relevantne direktive EK u interne pravne naloge.

Glavne statutarne funkcije UCA jesu:

- regulisanje bezbednosti civilnog saobraćaja,
- savetovanje i pomoć Ministarstvu saobraćaja i komunikacija, Vladi i Skupštini po pitanjima u vezi sa civilnom avijacijom.
- upravljanje vazdušnim prostorom Kosova, u ime KFOR-a kako bi se ispunile potrebe svih operatera, u vezi sa vazdušnom bezbednošću, ekonomskim i ekološkim faktorima, istovremeno održavajući visok standard bezbednosti.
- ekonomsko regulisanje određenog aerodroma i pružanje usluga u vazdušnom saobraćaju, licenciranje i usluge vazdušne navigacije.
- nadgledanje sprovođenja zakona vezanih za avijaciju na Kosovu.

Unutar MSK funkcioniše Odeljenje civilne avijacije, železnice i pomorskog saobraćaja koje reguliše određene delove sektora avijacije u bliskoj saradnji sa dotičnim odeljenjima UCA.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je još jedan važan faktor u odnosu na sektor avijacije koje uprkos svojim redovnim odgovornostima u vezi sa javnom bezbednošću i unutrašnjim poslovima takođe ima i dodatne nadležnosti u stvaranju i očuvanju sektora avijacije na Kosovu i u koordiniranju aktivnosti svih činilaca uključenih u ovaj sektor. Štaviše, Ministarstvo je odgovorno za sprovođenje međunarodnih konvencija (uključujući *Acquis* EU) u vezi sa bezbednošću civilne avijacije.

Pravni okvir

Kosovo ima napredan zakonodavni okvir za sektor avijacije. Relevantne uredbe i direktive se stalno razrađuju i dopunjuju kako bi harmonizovale Kosovo sa međunarodnim zahtevima, kao što su standardi i preporučene prakse Međunarodne organizacije za civilnu avijaciju (MOCA) i, naročito sa uredbama i direktivama Evropske komisije za avijaciju kao delom obaveza UCA-a prema Zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru (Z EVP) i drugim regionalnim projektima.

Regulator sektora civilne avijacije je osnovan po Uredbi UNMIK-a br. 2003-18 o osnivanju Regulatorne kancelarije za civilnu avijaciju pod ovlašćenjem SPGS-a UNMIK-a. Kasnije je ova Uredba zamenjena Uredbom UNMIK-a br. 2004-04 o privremenom regulisanju civilne avijacije na Kosovu kojom se detaljno navode sve nadležnosti koje je RKCA dobila u sektoru avijacije na Kosovu.

Skupština je juna 2008. godine usvojila Zakon br. 03/L-051 kojim su izmenjene i dopunjene gore pomenute uredbe UNMIK-a⁶, kojim je uspostavljen UCA kao nezavisna regulatorna i bezbednosna agencija za usluge civilne avijacije na Kosovu koja zamenjuje prethodnu RKCA. UCA je uglavnom odgovoran za bezbednost putnika i uređivanje aspekta avio saobraćaja u sektoru avijacije na Kosovu, dok je Ministarstvo saobraćaja i komunikacija odgovorno za regulisanje ekonomskih i komercijalnih aspekata.

Kosovo je, u prošlosti kroz učešće UNMIK-a, deo ZEVP⁷, i kao takvo mora da poštuje zakonodavstvo Evropske unije o avijaciji.

Nakon studijske posete koju su imali stručnjaci generalnog direktorata Evropske komisije za saobraćaj i energetiku koji su obavili procenu sektora vazdušnog prevoza na Kosovu, zaključeno je da su regulatorne vlasti na Kosovu relativno napredovale u ispunjavanju 1. faze zahteva ZEVP-a u poređenju sa drugim zemljama u jugoistočnoj Evropi.

4.2 Upravljanje

Pravno ovlašćenje UCA se nalazi u njegovom odboru kojeg čini petoro neizvršnih članova. Za razliku od odbora drugih ekonomskih regulatora čije članove odbora imenuje Skupština, odbor UCA imenuje Vlada nakon preporuke ministra za saobraćaj i komunikacije. Mandat članova odbora traje četiri godine, iako predsedavajući i jedan član imaju početne mandate od dve godine. Mandat oba člana odbora je obnovljiv, ali ne može da premašuje ukupan maksimum od deset godina službovanja. Kao što je pomenuto iznad, iako je UCO počeo da deluje u ovom obliku od januara 2009. godine, Vlada ni do danas nije završila imenovanje članova odbora.

Generalni direktor UCA se imenuje na sličan način kao i članovi odbora. Sadašnjeg direktora je imenovala Vlada 25. septembra 2008. godine za mandat u trajanju od pet godina. Generalni direktor može biti ponovo imenovan za neograničen broj uzastopnih mandata.

Zakon utvrđuje kriterijume kvalifikovanosti koje moraju ispuniti kandidati koji se prijavljuju za mesto direktora ili zamenika direktora regulatora. Njime se takođe utvrđuju situacije koje mogu dovesti do otpuštanja generalnog direktora.

UCA odgovara Vladi i Skupštini. Zakon zahteva da UCA priprema godišnje izveštaje i podnosi ih odboru, MSK-u Vladi i Skupštini do kraja prvog tromesečja svake godine. Godišnji izveštaj treba da sadrži detaljne informacije o svim aktivnostima, organizaciji,

⁶ Zakon u ovom delu označava Zakon br. 03/L-051.

⁷ Sporazum o Zajedničkom evropskom vazdušnom prostoru pruža nove tržišne prilike za evropsku avio industriju, sastoji se od 35 zemalja sa preko 500 miliona stanovnika. Sporazum o ZEVP vodi do usaglašanih standarda, naročito u oblasti sigurnosti i bezbednosti u avijaciji, i obezbediće da se adekvatno ispune rastući zahtevi za vazdušnim uslugama, smanjujući time broj incidenata i kašnjenja.

aktivnostima finansijskog upravljanja, itd. Generalni direktor UCA je odgovoran direktno Skupštini za usaglašenost regulatora sa smernicama za civilnu avijaciju, kao i važećim zakonodavstvom na Kosovu.

UCA pomaže i pruža savete ministru, Vladi i Skupštini u vezi sa politikama i zakonodavstvom za sektor civilne avijacije. Jula meseca 2008. godine UCA je pomogao ministru saobraćaja da izda četiri licence za međunarodne aviokompanije.

Odnos sa regulisanim delatnostima i relevantnim akterima

UCA održava konstruktivne odnose sa svim ključnim lokalnim i međunarodnim akterima u sektoru civilne avijacije. On ima stalne sastanke sa Vladinim službenicima, uglavnom MSK-om i MUP-om i po potrebi sa drugim akterima. UCA, međutim, nema redovne kontakte sa drugim ekonomskim regulatorima. UCA takođe održava kontakte sa međunarodnim organizacijama zaduženim za avijaciju kao što su MOCV i aktivno učestvuje u sprovođenju Z EVP-a (takođe poznat kao „*Sporazum o otvorenom nebu*“) i regionalnog projekta u jugoistočnoj Evropi nazvanog *Pristup funkcionalnih blokova vazdušnog prostora*.

UCA nadgleda rad Aerodroma i održava redovne kontakte sa njegovim službenicima. UCA je izjavio da je zadovoljan napretkom koji je Aerodrom postigao u smislu bezbednosti letova, kontrole navigacije letova i usluga.

Internet strana regulatora se redovno ažurira i sadrži sva relevantna dokumenta, kao što su: izveštaji o godišnjem učinku, licence, rešenja, uredbe, izveštaj o dešavanjima za licencirane operatere, periodične statističke izveštaje, kao i tehničke publikacije o vazdušnoj bezbednosti.

4.3 Operativna i finansijska nezavisnost

Glavni finansijski izvor UCA jesu takse od putnika koje se naplaćuju od svakog putnika koji putuje sa aerodroma ili na aerodrom kao „taksa za bezbednost putnika“ (taksa trenutno iznosi 2 evra po putniku). UCA takođe prikuplja prihode putem taksi za licenciranje i sertifikaciju. Osim toga, UCA je dobio donacije i dotacije od raznih lokalnih i međunarodnih organizacija.

UCA je izjavio da je zadovoljan odgovorom ekonomskih operatera na Kosovu u vezi sa ispunjavanjem njihovih finansijskih obaveza prema UCA-u.

Rukovodstvo UCA podnosi nacrt budžeta na usvajanje Odboru UCA. Nakon toga, nacrt budžeta koji usvoji Odbor UCA podnosi se skupštinskoj komisiji za budžet i finansije, a nakon što ga usvoji komisija prosleđuje se Skupštini na usvajanje.

Osoblje UCA funkcioniše po istim pravilima kao i javni službenici, međutim UCA ima konkurentniju platnu šemu, i otuda je privlačniji za pojedince sa konkretnom stručnošću u sektoru avijacije. Zbog oskudnih resursa u oblasti avijacije na Kosovu regulator ulaže dodatne napore u zadržavanju postojećeg kompetentnog osoblja tako što nudi određene programe zadržavanja, kao i ulaganjem u obrazovanje.

UCA ima stalno i stabilno finansiranje što mu omogućuje da ispunjava svoje regulatorne funkcije u sektoru civilne avijacije na Kosovu. Međutim, višak u budžetu na kraju svake fiskalne godine mora da se prenese direktno u Budžet Kosova.

4.4 Zaključci i preporuke

- Završiti procedure imenovanja članova Upravnog odbora UCA-a.
- Uskladiti postojeće zakonodavstvo (gde je podesno) sa onim koje uređuje druge regulatore, naročito u vezi sa sledećim pitanjima:
 - promene procedura imenovanja članova Odbora UCA prenosom ovlašćenja za imenovanje na Skupštinu kao najvišu vlast,
 - povećanje odredbi o odgovornosti pojačavanjem komunikacije između rukovodstva i odbora UCA i Skupštine i njenih odgovarajućih odbora.

5. Nezavisna regulatorna uprava za železnice (NRUŽ)

5.1 Istorijat sektora

Železnice Kosova su jedini legalni železnički operater na Kosovu. Od ukupno 333.452 km železničke mreže one funkcionišu samo u nekoliko delova. Dnevni voz saobraća na relaciji Peć-Priština, Đeneral Janković-Kosovo Polje, te Priština-Skoplje, koja je jedina međunarodna relacija.

Pravni okvir

Zakon br. 03/1-076 o železnicama u Republici Kosovo je proglašen juna 2008.⁸ godine. Shodno Zakonu biće osnovana Nezavisna regulatorna uprava za železnice kao nezavisno regulatorno telo. Glavne aktivnosti regulatora će biti izdavanje regulatornih propisa, izdavanje dozvola i bezbednosnih sertifikata, izdavanje dozvola za održavanje ili rad na železničkoj infrastrukturi, vršenje inspekcija i istraga i rešavanje sporova.

Sva ovlašćenja NRUŽ-a su dodeljena upravnom odboru, koji se sastoji od četiri člana, uključujući predsedavajućeg, zamenika predsedavajućeg i generalnog direktora. Generalni direktor je i izvršni načelnik NRUŽ-a. Generalnog direktora postavlja i razrešava Odbor. Svaka osoba koja nije kvalifikovana da radi u Odboru, takođe nije kvalifikovana ni da bude imenovana za generalnog direktora.

5.2 Kašnjenja u osnivanju NRUŽ-a

Shodno Zakonu, članove Odbora NRUŽ-a bi trebalo da preporučuje ministar saobraćaja, da ih predloži Vlada, a da ih imenuje Skupština. Međutim, to se do danas nije desilo, otuda NRUŽ još uvek nije osnovan. Vlada je nominovala članove odbora, ali njihova postavljenja Skupština još uvek nije odobrila.

⁸ Zakon u ovom delu se odnosi na Zakon br. 03/1-076.

5.3 Preporuke

- Članovi Odbora NRUŽ-a bi trebalo da budu odmah imenovani kako bi NRUŽ postao funkcionalan što je pre moguće.
- Vlada treba da sprovede član 33. Zakona o železnicama kojim se zahteva da saobraćanje vozova i delovanje i održavanje kosovskih železnica treba da bude vršeno preko posebnih pravnih subjekata⁹ u roku od 120 dana od stupanja na zakona snagu.

III. ŽIVOTNA SREDINA

U skladu sa zakonskim okvirom Kosova, funkcionisanje javnih i društvenih preduzeća koja posluju u sektorima za vodosnabdevanje i otpad reguliše i licencira Regulatorna kancelarija za vodu i otpad (WWRO). WWRO nema nadležnost nad privatnim operaterima.

6. Regulatorna kancelarija za vodu i otpad (WWRO)

6.1 Istorijat sektora

Tržište vode i otpada na Kosovu uglavnom oblikuju javne službe za vodosnabdevanje i otpad, zbog njihovog monopolnog položaja pogotovo u sektoru vodosnabdevanja. WWRO je licencirao 16 javnih preduzeća koja pružaju: (i) usluge vodosnabdevanja i otpadnih voda, (ii) snabdevanje neprerađenom vodom; (iii) usluge sakupljanja otpada; i (iv) usluge odlaganja otpada. WWRO je izdala dozvole sledećim službama:

- usluge vodosnabdevanja i otpadnih voda – regionalne kompanije za vodosnabdevanje: Priština (Priština); Hidrodrini (Peć); Hidroređioni Jugor (Prizren); Hidromorava (Gnjilane); Bifurkacioni (Uroševac); Mitrovica (Mitrovica); Radonići (Đakovica)
- snabdevanje neprerađenom vodom: Ibar-Lepenac (Priština)
- usluge sakupljanja otpada - regionalne kompanije za sakupljanje otpada: Pastrimi (Priština); Hiđiena (Gnjilane); Čabrati (Đakovica); Ekoređioni (Prizren); Ambienti (Peć); Uniteti (Mitrovica); Pastertia (Uroševac)
- usluge odlaganja otpada: Kosovska Kompanija za Upravljanje Deponijama – KKUD (Priština), Ambienti (Peć) i Uniteti (Mitrovica)

⁹ Evropska unija je u procesu uspostavljanja „Jedinstvenog evropskog regionalnog prostora“ za železnički saobraćaj, izgrađen na zajedničkim standardima i načelima, kao što su odvajanje infrastrukture i aktivnosti železničkog saobraćaja ili konkurencije između železničkih operatera. Izrada kosovskog Zakona o železnicama se zasnivala na ovim načelima i na zajedničkom zakonodavnom okviru EU. Kosovo stoga treba da što pre pripremi Železnice Kosova za integrirano evropsko tržište.

Uz WWRO, glavne kosovske institucije koje su uključene u sektor vodosnabdevanja i otpada su:

Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje (MŽSPP), između ostalog je odgovorno za utvrđivanje i sprovođenje politike za razvoj sektora vodosnabdevanja i otpada na Kosovu; upravlja vodnim resursima; izrađuje Strateški plan za vodosnabdevanje i druge planove za upravljanje vodosnabdevanjem¹⁰; izdaje ekološke dozvole.

Nacionalni institut javnog zdravstva Kosova (NIJZK) je odgovoran za praćenje kvaliteta pijaće vode u skladu sa državnim standardima za pijaću vodu na Kosovu i za primenu standarda za pijaću vodu na Kosovu.

Opštine upravljaju značajnim izvorima za vodosnabdevanje na lokalnom nivou kao što su prirodni izvori vode, javni izvori, javni bunari i kanali. Opštine su takođe ovlašćene da izdaju opštinske ekološke dozvole.

Zakonski okvir

Uredbom UNMIK-a br. 2004/49 o aktivnostima pružanja usluga vodosnabdevanja, kanalizacije i odnošenja smeća od 26. novembra 2004. godine uspostavljeno je regulativno telo. Juna 2008. godine, Skupština je usvojila Zakon br. 03/L-086 o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a br. 2004/49 o aktivnostima pružanja usluga vodosnabdevanja, kanalizacije i odnošenja smeća (u daljem tekstu „Zakon“), koji osniva WWRO kao nezavisni regulator za usluge vodosnabdevanja i za otpad na Kosovu¹¹. Administracija UNMIK-a je nadgledala WWRO do juna 2008. godine.

Ostali značajni zakoni koji su relevantni za delatnosti WWRO-a su: Zakon o vodama, Zakon o otpadu, Zakon za zaštitu životne sredine i Zakon o javnim preduzećima. Trenutno zakonodavstvo ne daje regulatornu nadležnost WWRO-u da interveniše u:

- svakodnevnom upravljanju licenciranih kompanija. Glavni interes WWRO-a je stepen usluga i cena vezanih za takve usluge,
- uslugama uvezi sa otpadom koje pružaju privatni operateri koji rade na sakupljanju čvrstog otpada. Međutim, WWRO je zainteresovan da pravilno reguliše ovu komponentu preporučujući okvir koji može u budućnosti omogućiti poštenu i efikasnu konkurenciju, ako bude zasnovan na jakim osnovama u skladu sa ekološkim standardima i dobrim praksama drugih evropskih zemalja,
- kvalitet pijaće vode. WWRO nije odgovoran za utvrđivanje standarda za pijaću vodu kao i za kontrolu kvaliteta pijaće vode. Ova odgovornosti leži na NIJZK-u. Međutim, WWRO blisko saraduje sa NIJZK-om kako bi obezbedili da kvalitet vode koju pružaju kompanije za vodosnabdevanje bude u skladu sa utvrđenim standardima,

¹⁰ To ne obuhvaća nadležnost da upravlja JP koja funkcionišu u sektoru vodosnabdevanja.

¹¹ Zakon u ovom stavu se odnosi na Zakon br. 03/L-086.

- uređivanje okoliša. WWRO nije odgovoran za zaštitu okoline. To je odgovornost MŽSPP-a.

Postoje neke protivrečnosti između Zakona (br. 03/L-086) i Zakona o otpadu (br. 02/L-30) koje su stvorile sukob nadležnosti između WWRO-a i MŽSPP-a, pogotovo u utvrđivanju taksi i uslužnih dozvola. To je dovelo do zabune u pogledu funkcionisanja privatnih operatera u sektoru otpada.

6.2. Upravljanje

Pravna nadležnost WWRO-a počiva na njegovom direktoru kojeg zajedno sa zamenikom direktora preporučuje Vlada, a imenuje Skupština za mandat u trajanju od pet godina. Direktor na dužnosti je imenovan od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara UNMIK-a juna 2005. godine. Njegov mandat je redovno obnavljan (svake godine) do juna 2008. godine. Od tada mandat direktora WWRO-a nije zvanično obnavljan. I pored toga, uprkos nedostatku odgovarajućih aranžmana za zapošljavanje, on nastavlja da obavlja svoje dužnosti kao i pre. Premda zakon predviđa imenovanje zamenika direktora, to radno mesto nikada nije bilo popunjeno. Suprotno svim drugim privrednim regulatornim telima, WWRO nema upravni odbor. Pored toga, zakon ne navodi upravu unutar Vlade koja treba da podnese predlog za imenovanje direktora WWRO-a.

Zakon ne navodi ni koje kriterijume treba da ispune kandidati koji konkurišu za radna mesta direktora i zamenika direktora. Jedini opšti uslov koji je naveden u Zakonu je: „*direktor i zamenik direktora moraju posedovati adekvatnu stručnu kvalifikaciju i biti osobe od najvišeg integriteta*“. Isto tako, Zakon ne predviđa postupke u vezi sa mogućim razrešenjem direktora ili zamenika. U nedostatku upravnog odbora (bilo da je nadzorni odbor ili odbor direktora) koji bi mogao da se bavi ovim pitanjem, Zakon omogućava i direktoru i zameniku direktora da jedan predloži Skupštini razrešenje drugoga na osnovu stručne nesposobnosti ili nedoličnog ponašanja. Ovo je jedan neobičan aranžman koji bi trebalo razrešiti u bliskoj budućnosti (kada dođe do izmena i dopuna Zakona), kako bi se izbegle potencijalne prepreke u upravljanju regulatornim telom.

WWRO podnosi izveštaje Skupštini. Iako Zakon to ne predviđa, WWRO je pripremio i podneo Skupštini godišnji izveštaj za 2008. godinu. Ovo je prvi izveštaj WWRO-a Skupštini, imajući u vidu da je do juna 2008. godine izveštaje podnosio šefu stuba IV UNMIK-a.

Tokom procesa pripreme budžeta, WWRO podnosi svoj nacrt budžeta skupštinskom Odboru za budžet i finansije koji takođe kontroliše budžet WWRO-a.

Odnosi sa regulisanim delatnostima i drugim relevantnim akterima

Odnosi WWRO-a sa ključnim činionicima u sektoru vodosnabdevanja i otpada su uopšteno posmatrano konstruktivni. WWRO ima direktnu liniju komunikacije sa rukovodstvom JP za vodosnabdevanje i otpad, iako regulatorno telo nije zadovoljno određenim brojem njih zato što ne ispunjavaju svoje regulatorne dužnosti na vreme. Kašnjenja u osnivanju upravnih odbora su zasigurno imala negativan uticaj na sveukupno poslovanje ovih JP.

Iako ne održava redovne sastanke sa Vladom (ranije je sa Kosovskom povereničkom agencijom održavao sastanke svakog meseca), WWRO se sastaje sa MŽSPP-om i Odsekom za JP pri MEF-u kada se za to ukaže potreba, kako bi diskutovali o relevantnim strateškim industrijskim pitanjima. Sa druge strane, on održava česte sastanke i radionice sa privrednim operaterima da bi diskutovali o taksama, poboljšanju usluga za klijente, fakturisanju, itd. WWRO nema redovne kontakte sa drugim regulatornim telima, iako je njegov direktor priznao da bi zvanična razmena i koordinacija između regulatornih tela bila korisna za sve njih.

Postoji očigledan nedostatak koordinacije između regulatornog tela i MŽSPP-a u pogledu licenciranja operatera za otpad. Pored toga, kao posledica gore navedenih protivrečnosti između Zakona (br. 03/L-086) i Zakona o otpadu (br. 02/L-30), MŽSPP je izdavao dozvole privatnim operaterima bez prethodnih konsultacija i obaveštavanja WWRO-a. Pravni osnov na osnovu kojeg ti operateri posluju nije potpuno jasan i regulatorno telo nije upoznato sa njihovim aktivnostima. Ova situacija treba da se ispravi pošto narušava autoritet WWRO-a. Moguće rešenje bi bilo deregulacija tržišta otpada. Svakoj opštini bi moglo biti ostavljeno da sama odlučuje o rešenjima u vezi sa aranžmanima za izdavanje dozvola i sa brojem operatera za otpad u toj opštini.

WWRO održava Internet stranicu na kojoj objavljuje sve relevantne dokumente, kao što su dozvole, rešenja, uredbe ili godišnji izveštaji o radu za licencirane operatere. Regulatorno telo je 2008. godine po prvi put izvršilo javno istraživanje. Istraživanje je pokazalo da među stanovništvom ne postoji adekvatno razumevanje u pogledu postojanja i mandata regulatornog tela; samo 50% ispitanika bilo je zadovoljno uslugama vodosnabdevanja, iako je većina njih rekla da su zadovoljniji vodosnabdevanjem nego snabdevanjem električnom energijom; većina njih je bila zadovoljna fakturama za vodu, ali većina njih nije tarifama za otpad. Istraživanje je objavljeno na Internet stranici WWRO-a.

6.3. Operativna/finansijska nezavisnost

WWRO finansira svoje aktivnosti iz regulatornih taksi koje naplaćuje od licenciranih operatera iz sektora za vodosnabdevanje i otpad. WWRO ne može da naplaćuje licencirane operatere više od 1,5% od njihovog godišnjeg prometa. Primetili smo da neki operateri imaju poteškoća sa ispunjivanjem svojih finansijskih obaveza prema WWRO-u, uglavnom zbog slabog nivoa naplate, pogotovu u sektoru otpada. Stoga, regulatorno telo obavlja samo najosnovnije delatnosti i nije bilo u mogućnosti da poveća broj svog osoblja kako bi proširilo opseg svojih delatnosti. Međutim, u vanrednim situacijama postoji mogućnost da regulatorno telo dobije podršku iz kosovskog budžeta, mada to do sada nije bilo potrebno. WWRO je takođe primao i donatorsku pomoć za određene aktivnosti.

Kao što je gore navedeno, budžet WWRO-a prvo se podnosi na usvajanje skupštinskom Odboru za budžet i finansije, a nakon toga se usvaja od strane Skupštine. Regulatornom telu nije dozvoljeno da vrši prenos ikakvog viška prihoda u sledeću fiskalnu godinu. To je prinudilo regulatorno telo da ograniči svoje aktivnosti i usredsredi se samo na najosnovnije delatnosti. Kao i druga regulatorna tela, WWRO takođe veruje da ZUJFO pruža veću finansijsku nezavisnost privrednim regulatornim telima, ali to u praksi u ovom trenutku nije slučaj.

Visina ličnih dohodaka WWRO-a je potpuno u razini sa zaradama javnih službenika. Za 2009. godinu skupštinski Odbor za budžet i finansije je odobrio povećanje ličnih dohodaka. Međutim, lični dohoci WWRO-vog osoblja su među najnižima kada se uporede sa drugim regulatornim telima, i čak i sa predviđenom povišicom lični dohoci WWRO-vog osoblja će i dalje biti ispod prosečnih ličnih dohodaka drugih regulatornih tela.

Potrebno je napomenuti da, za razliku od drugih regulatornih tela, WWRO nije Zakonom obavezan da izvrši spoljnu reviziju.

6.4. Zaključci i preporuke

U pogledu WWRO-a, nadležne kosovske institucije treba da preduzmu sledeće akcije:

- Izmene i dopune postojećeg seta zakona koji se tiču sektora vodosnabdevanja i otpada kako bi rešavali neka od sledećih važnih pitanja:
 - usaglašavanje protivrečnosti između zakona o WWRO-u (br. 03/L-086) i Zakona o otpadu (br. 02/L-30) da bi se jasno razgraničile nadležnosti između WWRO-a i MŽSPP-a,
 - omogućavanje deregulacije tržišta i učešća privatnog biznisa u sektoru otpada,
 - proširenje odredaba o odgovornostima: (a) ozvaničavanjem obaveza regulatornog tela prema Skupštini, npr. obavezno podnošenje godišnjih izveštaja; (b) obavezno obavljanje spoljne revizije finansijskih izveštaja regulatornog tela,
 - osnivanje upravnog odbora (ili mali izvršni odbor ili nadzorni odbor) kojeg imenuje Skupština.
- Hitna obnova mandata postojećeg direktora WWRO-a ili imenovanje novog direktora, kao i zamenika direktora.
- Dozvoljavanje opravdanog povećanja ličnih dohodaka za osoblje WWRO-a do nivoa koji može obezbediti da se zadrži sposobno osoblje.

IV. FINANSIJE

7. Centralna Banka Republike Kosovo (CBK)

7.1 Istorijat sektora

Centralna banka Republike Kosovo je odgovorna za licenciranje, nadgledanje i regulisanje finansijskih institucija, kao i za upravljanje platnim sistemom i sistemom za poravnanje u transakcijama u domaćoj i stranoj valuti na Kosovu.

U svojstvu regulatornog tela finansijskih tržišta na Kosovu, cilj CBK-a je da podstakne snažno, likvidno i efikasno funkcionisanje stabilnog tržišno zasnovanog finansijskog sistema i da podstiče uspostavljanje sigurnih finansijskih instrumenta. Sve ovo sa namerom

da se podrži opšta ekonomska politika na Kosovu sa novim načelima otvorene tržišne ekonomije.

Organizaciona struktura CBK-a se sastoji od neizvršnog upravnog odbora, guvernera i njegovog kabineta savetnika, izvršnog odbora, dva zamenika guvernera - svaki od navedenih je odgovoran za nadgledanje aktivnosti i finansijskog sektora, a tu su i Odbor za reviziju i glavni inspektor.

Uprava platnog prometa i bankarstva Kosova (BPK), preteča CBK-a, osnovana je odmah nakon ustanovljenja uprave UN-a na teritoriji Kosova. U periodu 1999-2006, BPK je organizovao osnivanje funkcionalnog finansijskog sistema koji je privrednim i javnim subjektima omogućio pouzdane i profesionalne finansijske usluge i efikasan platni sistem. Avgusta 2006. godine, BPK je transformisan u Centralnu upravu za bankarstvo na Kosovu kao odraz dalje konsolidacije finansijskog sektora i tekućeg prenosa nadležnosti sa UN-a na lokalne institucije. Juna 2008. godine, u skladu sa ustavnim izmenama nakon proglašenja nezavisnosti, Skupština je usvojila novi zakon o centralnom bankarstvu koji je uveo niz izmena, uključujući i promenu naziva institucije u „Centralna banka Republike Kosovo“.

Trenutno, u okviru svoje regulatorne funkcije, CBK nadgleda osam komercijalnih banaka, jedanaest osiguravajućih kompanija, pet osiguravajućih posrednika, dva penzijska fonda i veliki broj nebankarskih finansijskih institucija, mikrofinansijske institucije, firme za transfer novca i menjačnice.

Zakonski okvir

Glavni zakonski akti koji su činili pravni osnov za poslovanje BPK-a (1999-2006) i Centralne uprave za bankarstvo na Kosovu (2006-2008) bili su Uredba UNMIK-a 1999/20 o Upravi platnog prometa i bankarstva Kosova i Uredba br. 2006/47 o Centralnoj upravi za bankarstvo na Kosovu, koja je uvela samo neznatne izmene. Ostalo zakonodavstvo reguliše delatnost CBK-a u uređenju komercijalnih banaka, mikrofinansijskih institucija i osiguravajućih kompanija, kao i penzije, pranje novca, itd.

Juna meseca 2008. godine, Skupština je usvojila Zakon br. 03/L-074 o Centralnoj banci Republike Kosovo, koji čini osnovu za sadašnju delatnost CBK-a¹². Ovaj zakon sadrži samo mali broj izmena u odnosu na prethodnu Uredbu UNMIK-a.

Kosovske vlasti su inicirale izmene i dopune postojećeg Zakona i MMF im pruža pomoć u tome.

7.2 Upravljanje

Osnivački zakon ustanovljava neizvršni upravni odbor koji je sastavljen od pet članova: četiri neizvršna člana i guverner. Jedan od neizvršnih članova je direktor trezora pri Ministarstvu za ekonomiju i finansije. Zakon utvrđuje da kandidate za članove odbora predlaže odbor kroz nepristrasan i transparentan proces, i nakon odobrenja Skupštine imenuje ih Predsednik. Odbor bira predsednika odbora između tri neizvršna člana. Svaki član odbora ima pravo jednog glasa. U slučaju istog broja glasova za i protiv, predsednik odbora daje odlučujući glas. Dva zamenika guvernera nisu članovi odbora, ali mogu

¹² Zakon u ovom delu se odnosi na Zakon br. 03/L-074.

prisustvovati sastancima odbora kao posmatrači (bez prava glasa). Mandat svakog člana odbora traje pet godina, s mogućnošću samo još jednog mandata od dodatnih pet godina.

Zakon takođe predviđa i razrešenje članova od strane odbora, ili Skupštine u slučaju kada odbor po tome ne postupi, ako dotični član prekrši neke iz niza kriterijuma ustanovljenih zakonom. Zakon utvrđuje da svako slobodno radno mesto u odboru treba da se popuni u roku od maksimalno šest meseci.

Članovi odbora moraju biti osobe od znamenitog integriteta i visokog stručnog obrazovanja, kao i sa iskustvom u bankarskim, finansijskim ili pravnim stvarima, bez ikakvog trenutnog političkog mandata, koji je trajao manje od godinu dana. Uz to, u odboru se ne mogu naći lica koja rade u svojstvu službenika ili radnika finansijske institucije ili imaju poslovni interes od udela u finansijskoj instituciji koja posluje na Kosovu.

Sva sadašnja imenovanja u odboru, uključujući i guvernera i predsednika odbora, su izvršena još od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara UN-a i na osnovu stare uredbe. Svi članovi odbora služe svoj prvi mandat. Izgleda da niti jedan od članova nije na funkciji u Vladi ili u finansijskom sektoru, što bi predstavljalo kršenje zakona.

Sva pravila za kvalifikacije, odabir, imenovanje i razrešavanje članova odbora važe i za guvernera. Guverner može služiti na toj funkciji dva mandata u trajanju od po pet godina. Guverner je glavni izvršni službenik i nadležan za sprovođenje politike koju je usvojio odbor.

Sadašnji guverner je imenovan od strane Specijalnog predstavnika Generalnog sekretara UN-a shodno staroj Uredbi. On služi svoj prvi mandat. Intervjui sa relevantnim akterima su pokazali da postoji izvesna doza zbunjenosti u vezi sa podelom nadležnosti u odboru između guvernera i predsednika odbora.

Nezavisnost CBK-a je zvanično istaknuta – osnivački zakon uspostavlja CBK kao nezavisno javno telo koje uživa operativnu i upravnu autonomiju i funkcioniše izvan okvira kosovskih vladinih struktura i kosovske javne službe.

CBK je zakonski obavezan da u roku od šest meseci po završetku finansijske godine Skupštini i Vladi podnosi finansijske izveštaje, operativne izveštaje i izveštaj o ekonomskom stanju. Uz to, guverner treba da najmanje jednom godišnje izloži Skupštini sveobuhvatni izveštaj o stanju finansijskog sektora na Kosovu. Pravovremeno objavljivanje analiza o makroekonomskim pokazateljima i finansijskim tržištima namenjenih opštoj javnosti moglo bi da se dalje poboljša.

[Odnosi sa regulisanim delatnostima i drugim relevantnim akterima](#)

Zakon o CBK-u određuje da zaposleni u finansijskim institucijama ne mogu biti članovi odbora. Uz to, članovi odbora ne mogu raditi u svojstvu stručnih rukovodilaca u finansijskim institucijama koje posluju na Kosovu najmanje godinu dana nakon odlaska iz CBK-a.

Etički kodeks CBK-a sadrži dodatna ograničenja u vezi sa ličnim ili novčanim interesima službenika CBK-a u finansijskom sektoru.

Iako nijedan ozbiljan problem u vezi sa odnosom CBK sa operaterima finansijskog sektora na Kosovu nije prijavljen, jasno je da je potrebno usavršavanje Zakona o CBK-u. Na primer, bilo bi potrebno da se dodaju odredbe koje zabranjuju članovima odbora i ključnim službenicima CBK-a da budu na funkcijama u kompanijama iz finansijskog sektora neposredno pre njihovog prelaska u CBK. Dalje, neka od ograničenja koja važe za članove odbora bi trebalo da važe i za ključno osoblje CBK-a.

7.3 Operativna/finansijska nezavisnost

Osnivački zakon ustanovljava CBK kao nezavisno javno telo koje uživa operativnu i upravnu autonomiju i funkcioniše izvan okvira kosovskih vladinih struktura i kosovske javne službe.

Zakon određuje da rashodi CBK-a nisu predmet budžetskih kontrola MEF-a, već ih određuje odbor CBK-a. Na početku svake godine MEF vrši prenos CBK-u svih prikladno dodeljenih fondova traženih od kosovskog budžeta. Godišnji budžet CBK-a se priprema na način koji se uklapa u raspored kosovskog budžeta.

Finansiranje CBK-a je u potpunosti nezavisno. Njegovi prihodi dolaze od kamata zarađenih na investicijama u raznim fondovima – vladinim depozitima i viškovima, obaveznim rezervama, penzijskim fondovima, privatizacionim fondovima, itd. Politika zapošljavanja i zarade su u potpunosti nezavisne i nisu povezane sa pravilima za javnu službu.

7.4 Zaključci i preporuke

- Mandati članova odbora treba da su sistematski razučeni kako bi se dalje sačuvala nezavisnost CBK-a od političkih uplitanja – pogotovu u slučajevima kada Skupštinu kontroliše apsolutna većina i ista politička stranka kontroliše i Predsednika.
- Drugo pitanje koje treba pažljivo da se uzme u obzir je mogućnost spajanja funkcija guvernera i predsednika odbora, imajući u vidu stepen zabune koja postoji u vezi sa njihovim nadležnostima. Dajući odlučujući glas predsedniku, postojeći zakon mu daje više od proste upravne uloge u odboru.
- Razni zakoni koji sadrže odredbe u vezi sa dužnostima CBK-a treba da se revidiraju sa ciljem boljeg pojašnjenja i koordinacije odgovornosti CBK-a.
- Bilo bi neophodno da se u zakon o CBK-u dodaju odredbe koje zabranjuju članovima odbora i ključnim službenicima CBK-a da budu na funkcijama u kompanijama iz finansijskog sektora neposredno pre njihovog prelaska u CBK.
- Transparentnost se može dodatno poboljšati povećanjem učestalosti redovnih obraćanja opštoj javnosti, Skupštini i Vladi.

Lista skraćena

BPK	Uprava platnog prometa i bankarstva Kosova
CAA	Uprava za civilno vazduhoplovstvo
CARO	Regulatorna kancelarija za civilno vazduhoplovstvo
CBK	Centralna banka Republike Kosovo
SPRS	Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova
ECAA	Sporazum o zajedničkom evropskom vazduhoplovnom području
EFAU	Odeljenje za ekonomska i fiskalna pitanja
ERO	Regulatorna kancelarija za energiju
ICAO	Međunarodna organizacija za civilno vazduhoplovstvo
ICMM	Nezavisna komisija za rudarstvo i mineralne sirovine
IRRA	Nezavisna regulatorna uprava za železnicu
KEK	Energetska korporacija Kosova
KFOR	Kosovske snage
KOSTT	Operator sistema, prenosa i tržišta
ZUJFO	Zakon o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti
MEF	Ministarstvo za ekonomiju i finansije
MER	Ministarstvo za energetiku i rudarstvo
MŽSPP	Ministarstvo za životnu sredinu i prostornog planiranja
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MST	Ministarstvo saobraćaja i telekomunikacija
NIJZK	Nacionalni institut javnog zdravstva Kosova
KAP	Kosovska agencija za privatizaciju
JP	Javna preduzeća
PTK	Pošta i telekomunikacije Kosova
SRSG	Specijalni predstavnik Generalnog sekretara
TRA	Regulatorna uprava za telekomunikacije
UNMIK	Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu
WWRO	Regulatorna kancelarija za vodu i otpad