

Procena rizika od korupcije u sektoru ekstraktivnih industrija na Kosovu

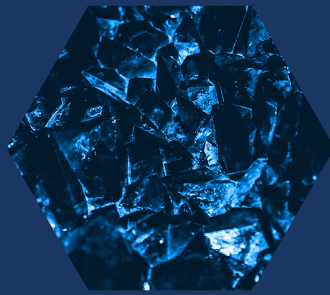
Nalazi i preporuke



50
YEARS

Empowered lives. Resilient nations.





PROGRAM UJEDINJENIH NACIJA ZA RAZVOJ 2016.

Istraživanje i pisanje ovog izveštaja predstavlja zajednički napor ekstraktivnih industrija i održivog razvoja, Biroa UNDP-ja za politiku i programsku podršku sa sedištem u Njujorku i projektnog tima UNDP-ja „Podrška naporima u borbi protiv korupcije“ (SAEK) iz Prištine, Kosovo.

Procena rizika korupcije u ekstraktivnim industrijama na Kosovu (2016) nije mogla da bude objavljena bez opšte pomoći Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) na Kosovu.

Analize i preporuke iz ovog izveštaja ne predstavljaju nužno stavove UNDP-ja ili SDC-a. Reference na Kosovo u ovom izveštaju (uključujući njegovu naslovnu stranu) posmatraju se u kontekstu Rezolucije Saveta bezbednosti 1244 (1999). Oznake upotrebljene u prezentovanju materijala u ovom izveštaju ne odražavaju bilo kakvo mišljenje UNDP-ja u pogledu pravnog statusa neke zemlje, teritorije ili oblasti ili njenih organa ili granica.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Cooperation Office Kosovo

ZAHVALNOST

Istraživanje i analiza:

Cornelius Graubner, nezavisni konsultant

Podržali:

Sofi Halling, analitičar, ekstraktivne industrije, održivi razvoj,
Biro UNDP-ja za politiku i programsku podršku, Njujork.

Shqipe Neziri Vela, rukovodilac projekat
Projekat "Podrška naporima za borbu protiv korupcije na Kosovu" (SAEK)

Petrit Skenderi, savetnik za borbu protiv korupcije,
Projekat "Podrška naporima za borbu protiv korupcije na Kosovu" (SAEK)

Mato Meyer, glavni tehnički specijalista – borba protiv korupcije,
Projekat "Podrška naporima za borbu protiv korupcije na Kosovu" (SAEK)

SADRŽAJ

| | |
|---|----------------|
| Spisak skraćenica | str. 8 |
| Spisak prikaza | str. 9 |
| Rezime | str. 10 |
| Pozadina | str. 12 |
| Politika i ekonomija Kosova | str. 15 |
| Sektor ekstraktivnih industrija | str. 16 |
| Rezerve i ekonomski značaj | str. 16 |
| Kosovo i inicijativa za transparentnost ekstraktivnih industrija | str. 20 |
| Ključna preduzeća i institucije u sektoru rudarstva: mandat, uloga i odgovornosti | str. 23 |
| Pravni okvir | str. 25 |
| Rizici od korupcije | str. 27 |
| Izrada politika, institucionalnih i pravnih okvira | str. 28 |
| Dodela ugovora i licenci | str. 29 |
| Regulisanje i praćenje rada | str. 31 |
| Prikupljanje poreza i naknada za licencu | str. 32 |
| Ključni nalazi: Rizici od korupcije u sektoru ekstraktivnih industrija na Kosovu | str. 33 |
| Preporuke | str. 36 |
| Bibliografija | str. 40 |

SPISAK SKRAĆENICA

| | |
|--------------|--|
| EITI | Inicijativa za transparentnost ekstraktivnih industrija |
| RKE | Regulatorna kancelarija za energetiku |
| NKRM | Nezavisna komisija za rudnike i minerale |
| KEK | Kosovska energetska korporacija |
| KFOR | Snage na Kosovu |
| KAP | Kosovska agencija za privatizaciju |
| MPŠRR | Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja |
| MER | Ministarstvo ekonomskog razvoja |
| MŽSPP | Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja |
| SAEK | Podrška naporima za borbu protiv korupcije na Kosovu |
| UNDP | Program Ujedinjenih nacija za razvoj |
| UNMIK | Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu |

SPISAK PRIKAZA

| | |
|---|---------|
| Prikaz 1: Spisak intervjuisanih institucija | str. 14 |
| Prikaz 2: Mapa rudnika na Kosovu | str. 16 |
| Prikaz 3: Ukupna renta od prirodnih resursa u BDP-u | str. 17 |
| Prikaz 4: Standard EITI-ja | str. 21 |
| Prikaz 5: Proces validacije EITI-ja | str. 22 |
| Prikaz 6: Mapa „oblasti od posebnog interesa” | str. 30 |
| Prikaz 7: Rizici od korupcije u sektoru ekstraktivnih industrija na Kosovu | str. 33 |

REZIME

Ovaj izveštaj predstavlja zaključke procene rizika od korupcije u sektoru ekstraktivnih industrija na Kosovu sprovedene kao deo projekta „Napori za podršku borbe protiv korupcije na Kosovu“ (2012-2020) uz podršku Programa UNDP-ja za održivi razvoj ekstraktivnih industrija. Procena se sastoji od kancelarijskog istraživanja relevantnih zakona i regulatornih dokumenata koji uređuju rad ekstraktivnih industrija na Kosovu i sprovođenje detaljnih intervjua sa glavnim zainteresovanim stranama koji su aktivni u sektoru, uključujući ministarstva, regulatorne institucije, predstavnike industrije, civilnog društva, akademske zajednice i medije. Izveštaj je prva procena koja sledi nakon nove razvojne metodologije UNDP-ja o procenama rizika od korupcije u ekstraktivnim industrijama i razmatra verovatnoću i uticaj korupcije na upravljanje lancem vrednosti.

Analiza rizika od korupcije u sektoru ekstraktivnih industrija prikazuje ključne rizike koji se nalaze na nivou pregovora o licenci i ugovorima, i u praćenju i regulatornoj usklađenosti. Pregovori o licenci i ugovorima su naročito važna oblast jer sistem evidencije u kojima se evidentiraju licence stvara osnovu za sve naknadne faze, uključujući prikupljanje poreza. Velika izloženost riziku od korupcije u ovoj oblasti može značajno da ugrozi dodatne napore u pogledu regulisanja i kontrole sektora putem demokratskih institucija i da osigura da se prihodi od resursa adekvatno prikupljaju i objašnjavaju.

U pogledu pregovora o licenci i ugovorima, zastareli podaci geološkog istraživanja i nedostatak otvorene i korisne licence i registra ugovora su identifikovani kao visoko rizični, dok sistem „ko prvi dođe, prvi je uslužen“ za dodeljivanje licenci je istaknut kao srednje rizičan. U pogledu praćenja i regulatorne usklađenosti, visoko rizične oblasti uključuju neefikasno praćenje usklađenosti, neefikasni sudski proces i niske novčane kazne za nezakonit rad.

Na osnovu detaljne analize rizika od korupcije, izveštaj preporučuje promene u pravnom okviru u cilju rebalansa ovlašćenja između Nezavisne komisije za rudnike i minerale (NKRM) i Odeljenja za rude i minerale pri Ministarstvu ekonomskog razvoja (MER) i uvođenje sistema za licenciranje na osnovu licitacije. Naročito, izveštaj preporučuje:

- Odvajanje procesa licenciranja od NKRM-a i njegova integracija u Odeljenju za rude i minerale pri MER-u;
- Izgradnju i održavanje dobrog razumevanja baze resursa na teritoriji Kosova;
- Licitaciju licenci umesto dodele koncesija na osnovu sistema „ko prvi dođe, prvi je uslužen“ i uvođenje sistema e-nadmetanja;
- Osiguranje potpunog objavljivanja licenci u javnost i informisanje o ugovoru putem onlajn katastarskog portala;
- Sprovođenje boljeg sistema za upravljanje žalbama u cilju podnošenja žalbi od strane građana na moguće kršenje ugovora o licenci i srodna pitanja;
- Ubrzanje sudskog procesa za kršenje bilo kog prava u ekstraktivnoj industriji i utvrđivanje odgovarajućih novčanih kazni;
- Osiguranje potpunog objavljivanja godišnjih prihoda povezanih sa rudarstvom u posebnom obliku na osnovu podataka geološkog istraživanja;
- Podsticanje proaktivne komunikacije sa građanima o svim pitanjima povezanim sa rudarskom politikom.

POZADINA

Ekstraktivna industrija na Kosovu je sektor sa značajnom političkom i ekonomskom važnošću. Nekada izvor bogatstva i ponosa izvan autonomne pokrajine tokom godina postojanja Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, ključne rudarske lokacije su od tada bile poprište protesta i štrajkova koji su najavili raspad bivše Jugoslavije i svi su prestali sa proizvodnjom tokom godina preokreta i sukoba krajem 1990. Danas, sektor učestvuje sa manje od 2% BDP-a, a proizvodnja se nalazi na umerenom nivou prema regionalnim i svetskim standardima¹. Ipak, ekstraktivne industrije nastavljaju da budu središte ključnih debata o političkom statusu, nacionalnom identitetu, ekonomskom potencijalu i korupciji.

Ovaj fenomen nije ograničen samo na Kosovo. Sektor ekstraktivnih industrija je bio središte diskusija o korupciji i održivom razvoju u mnogim delovima sveta. Uprkos značajnom potencijalu za razvoj kosovske ekonomije i stvaranje održivog bogatstva za njegove građane, u mnogim slučajevima zemlje bogate resursima nemaju bolje – ili čak gore – ključne ekonomske i pokazatelje upravljanja. Neki od ovih faktora koji čine sektor ekstraktivnih industrija, koji su podložni lošem upravljanju, i stvaraju mogućnosti za korupciju, su veliki priliv investicionog kapitala neophodnog za razvoj sektora, velike rente od resursa koji ekstraktivni rad dovode u povoljnu situaciju na svetskom tržištu, do složenih ugovornih aranžmana između vlada i kompanija i strateške važnosti proizvodnje resursa i razvijanja visoko specijalizovanih sredstava.

Ova procena je treća u nizu procena rizika od korupcije u sektorima od ključne važnosti u cilju održivog razvoja Kosova koji je koordinisan od strane projekta UNDP-ja „Podrška naporima u borbi protiv korupcije“ (SAEK). SAEK je usredsređen na procene specifičnih sektora za borbu protiv korupcije koje se bave propustima i nepravilnostima izdvojenih resursa u cilju promovisanja institucionalnog integriteta u sektorima.

Ovaj dokument je takođe prva procena koja sledi nakon nove razvojne metodologije UNDP-ja o procenama rizika od korupcije u ekstraktivnim industrijama. Ovaj „Stručni vodič za smanjenje rizika od korupcije u ekstraktivnim industrijama“ ima za cilj da podrži zemlje u izradi pravnog

¹ Pogledajte nivoe proizvodnje ključnih metala i uglja u USGS (2014), Godišnjak minerala 2012. Evropa i Centralna Azija [Unapred objavljeno]. Reston, VA: Geološka služba. Preuzeto sa: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/Kosovo/2012/myb3-sum-2012-europe-eurasia.pdf>, str. 15 - 33

okvira, kao i instrumente i pristupe za rešavanje i smanjenje rizika od korupcije u sektoru ekstraktivnih industrija. Obezbeđuje okvir za identifikaciju, analizu i smanjenje rizika od korupcije pre nego što se materijalizuju u gubitke bogatstva prirodnih resursa od kojih društvo može da ima koristi. Naime, ovaj dokument pomaže u identifikaciji rizika od korupcije u različitim fazama ekstrakcije resursa, izrade plana za efikasno smanjenje rizika od korupcije i redovno praćenje i kontrolu rizika u ekstraktivnim industrijama.

Za potrebe ovog dokumenta, korupcija je definisana kao zloupotreba ovlašćenja radi lične koristi i mi ograničavamo našu procenu na ekstraktivne resurse definisane kao neobnovljive resurse, minerale i naftu.

Devedeset sedam (97) odsto energije na Kosovu se proizvodi u termoelektranama koje koriste lignit kao gorivo. Kao rezultat, sektor ekstraktivne industrije i sektor energetike na Kosovu su blisko povezani. Međutim, u ovoj proceni stavljen je akcenat samo na ekstraktivne industrije iz metodoloških razloga. Ovo znači da, dok su pitanja o energetske bezbednosti uokvirila mnoge razgovore o istraživanju za potrebe ovog izveštaja, analize završavaju u trenutku pristizanja lignita u elektrani. Izveštaj prati upravljanje lancem vrednosti u ekstraktivnim industrijama i posmatra rizike od korupcije na sledećim nivoima:

- Izrada politika, institucionalnih i pravnih okvira;
- Dodela ugovora i licenci;
- Regulisanje i praćenje rada;
- Prikupljanje poreza i naknada za licenci;
- Raspodela i upravljanje prihodima.

Dva faktora potkrepljuju analizu rizika od korupcije: Prvo, javlja se verovatnoća nastajanja identifikovanih rizika i drugo, materijalni uticaj rizika u slučaju nastajanja.

Za potrebe ovog izveštaja, nakon kancelarijskog istraživanja pravnog okvira koji uređuje aktivnosti sektora ekstraktivnih industrija, usledili su jednonedeljni intervjui na Kosovu, sprovedeni od strane međunarodnog stručnjaka za upravljanje ekstraktivnim resursima i analitičara iz Jedinice UNDP-ja za ekstraktivne industrije i održivi razvoj u novembru 2015. Dobijeni uvidi iz pravne analize i intervjua dopunjeni su materijalima podeljenih od strane sagovornika i ličnih mreža autorâ, kao i materijalima sa otvorenim izvorom. Nacrt izveštaja je zatim poslat ključnim zainteresovanim stranama sa pozivom za davanje komentara i održan je sastanak u cilju revizije u februaru 2016, kao dodatna mogućnost za diskutovanje o nalazima i preporukama izveštaja. Dobijeni komentari, kritike i mišljenja su uključeni u završnu verziju.

Prikaz 1: Spisak intervjuisanih institucija

| | |
|--------------------------------|--|
| Ministarstva | Ministarstvo ekonomskog razvoja, Odeljenje za rude i minerale |
| Skupština Kosova | Parlamentarni odbor za ekonomski razvoj, infrastrukturu, trgovinu i industriju |
| Sudska vlast | Tužilački savet, Jedinica za privredni kriminal |
| Nezavisne institucije | Agencija za borbu protiv korupcije, Kancelarija glavnog revizora |
| Regulatorne institucije | Nezavisna komisija za rudnike i minerale Regulatorna kancelarija za energetiku |
| Predstavnici industrije | Američka privredna komora na Kosovu Rudarska kompanija (želi da ostane anonimna) |
| Civilno društvo | Kosovska fondacija za otvoreno društvo KOSID Çohu – Centar za istraživačko novinarstvo Kosova Evropska inicijativa za stabilnost Različiti nezavisni stručnjaci |
| Mediji | Zeri Kallxo.com |
| Donatorske organizacije | Svetska banka UNDP USAID GIZ |

POLITIKA I EKONOMIJA KOSOVA

Kosovo je teritorija u jugoistočnoj Evropi bez izlaza na more. Mala zemlja u pogledu stanovništva i površine, sa procenjenih 1.8 miliona ljudi koji žive na nešto manje od 11.000 m² km. Gustina stanovništva od 167 stanovnika na m² je značajno veća u odnosu na gustinu stanovništva u susednim zemljama.

Prelazak na tržišnu ekonomiju i nedavna burna istorija, zajedno sa preostalim strukturnim problemima, ograničavaju ekonomski razvoj Kosova. Ekonomija ostaje mala i sa ograničenim potencijalom, što je čini osetljivom na spoljne događaje. Ključni sektori ekonomije su usluge, industrija i poljoprivreda, koji čine 55, 22 i 14 odsto BDP-a.³

Sa BDP-om od 3,579 američkih dolara po glavi stanovnika, stopa siromaštva čini skoro 30 odsto, a stopa nezaposlenosti 35.1 odsto, Kosovo je jedna od najsiromašnijih zemalja u Evropi.⁴ Teški uslovi na tržištu rada su naročito strogi za omladinu i žene, a stopa nezaposlenosti od 60.2 odsto među stanovništvom uzrasta od 16 do 24 godine je još više zabrinjavajuća, zbog toga što se u toj starosnoj grupi nalazi oko 20 odsto stanovništva.

Svetska banka je Kosovo klasifikovala kao „mesto sa nižim-srednjim nivoom prihoda koje je ostvarilo solidnu stopu privrednog rasta od kraja rata 1999. godine.”, ali napominje da je ovaj rast delimičan usled vladinih sopstvenih ekonomskih politika.⁵ Impresivne stope rasta od 3.4 odsto u 2013. i 3.3 odsto u 2014. (procena)⁶ su iznad evropskih stopa, a to može da delimično bude objašnjeno niskom osnovicom. Druga važna varijabla koja doprinosi stopi rasta je sastav kosovskog budžeta u korist rasta, ali Kosovo sopstvenu ekonomsku rezilijentnost duguje spoljnim faktorima, kao što je ograničena integracija Kosova na svetskim tržištima, jake doznake iz dijaspore, uglavnom iz Evrope i stabilan priliv donatorske podrške.

2 Svetska banka (2015). Pokazatelji razvoja sveta. Preuzeto sa <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&Kosovo=KSV&series=&period=>

3 Vlada Kosova (2015). 2015 Nacionalni program ekonomskih reformi (NERP). Priština: Vlada Kosova. Preuzeto sa <https://mf.rks-gov.net/en-us/Reports/Reports-and-Publications/National-Economic-Reform-Programme>, str. 19

4 UNDP Kosovo Info Kosovo. Preuzeto sa <http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/Kosovoinfo.html>

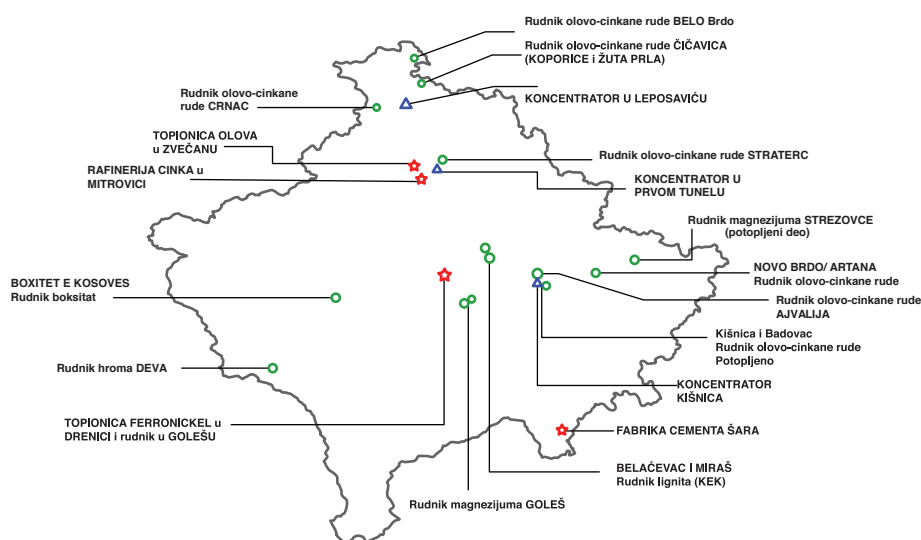
5 Pregled Svetske banke za Kosovo Preuzeto sa <http://www.worldbank.org/en/Kosovo/kosovo/overview>

6 Vlada Kosova (2015), str. 18.

SEKTOR EKSTRAKTIVNIH INDUSTRIJA

Rezerve i ekonomski značaj

Ekstraktivne industrije su sektor od istorijskog značaja na Kosovu, kako u pogledu ekonomije, tako i u pogledu nacionalnog identiteta. Kosovo poseduje značajne rezerve mineralnih goriva – pretežno lignit – i ima velike rezerve osnovnih metala, industrijskih minerala i nekih plemenitih metala.



Prikaz 2: Mapa rudnika na Kosovu

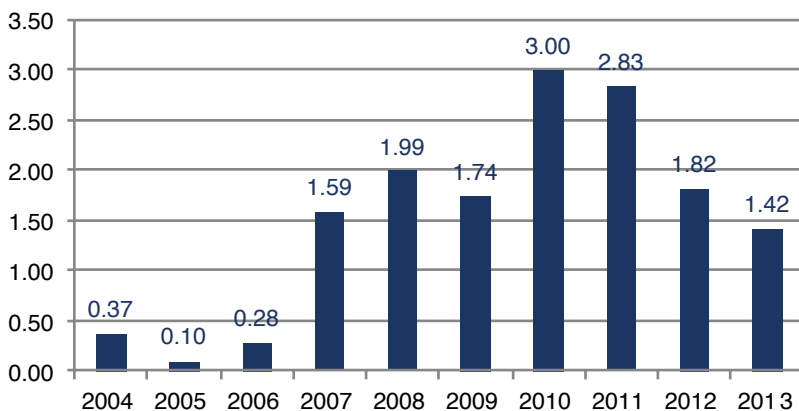
Najznačajniji resurs je lignit, koji se procenjuje na 12,442,461,000 tona u geološkim rezervama u tri glavna basena (Kosovo, Dukađini i Drenica).⁷Ovo stavlja Kosovo na peto mesto po veličini dokazanih rezervi lignita, iza Nemačke, Australije, SAD-a i Kine. Lignit je ključni energetska mineral na Kosovu. Doprinosi 97 odsto u proizvodnji električne energije i vadi se isključivo od strane Kosovske energetske Korporacije (KEK), koja je u državnom vlasništvu.

7 Vlada kosova (2012). Strategija za rudarstvo Republike Kosovo 2012 – 2025. Priština: Ministarstvo ekonomskog razvoja. Preuzeto sa http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Strategija_Minerare_e_R_Kosoves_2012_-_225_Ang.pdf, p. 14

Drugi ključni minerali su olovo i cink koji se vade u kompleksu Trepča. Sa procenjenom rezervom od 2,615,578 tona olova i 2,508,321 tona cinka, ⁸Trepča ima veliki potencijal i zapošljavala je oko 20,000 radnika tokom 1980-tih. Rudnici takođe imaju značajno mesto u kolektivnom sećanju kosovskih Albanaca i Srba, kao jedan od velikih štrajkova koji je doveo do raspada Jugoslavije koji se ovde održao 1989.⁹ Rudnik je podeljen na deo koji se nalazi na teritoriji opštine sa srpskom većinom na severu Kosova i deo koji kontroliše Vlada i nastavlja da bude predmet žestokih borbi oko nacionalnog identiteta i vlasništva.¹⁰

Nikl je još jedan važan mineral na Kosovu i on se uglavnom eksploatiše od strane Newco Ferronikeli u Drenici. Rezerve su procenjene na 13,000 tona rude sa prosečnim sadržajem nikla od 1.31 procenta.¹¹ Ostali ključni ekstraktivni resursi su srebro, hrom, boksit, magnezit, retke zemljane rude, kao i građevinski materijal.

Ukupna renta od prirodnih resursa (% BDP-a)



Prikaz 3: Ukupna renta od prirodnih resursa kao udeo BDP-a ¹²

Svetska banka je 2005. procenila da prirodni resursi na Kosovu vrede 13.5 milijardi evra i sposobni su da generišu 35,000 radnih mesta.¹³ Ipak, pokazalo se da je realizacija tih potencijala problematična, a do danas je proizvodnja minerala na Kosovu i dalje mala prema regionalnim i svetskim standardima. Između 2004. i 2013, udeo rente od prirodnih resursa u BDP-u na Kosovu je u proseku 1.5 odsto (pogledajte Prikaz 3). Prema Nezavisnoj komisiji za rudnike i minerale (NKRM), od novembra

⁸ Vlada Kosova (2012), str. 24.

⁹ MKG (1999). Trepča: Izlaz iz lavirinta. Izveštaj MKG-a za Balkan br. 82. Washing and Pristina: Međunarodna krizna grupa. Preuzeto sa <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Kosovo%2015.pdf>, p. 2

¹⁰ Hopkins, Valerie (2015). Set the Trojan Horse on Fire. U: Foreign policy, 4. februar 2015. Preuzeto sa <http://foreignpolicy.com/2015/02/04/set-the-trojan-horse-on-fire-kosovo-serbia-protests-mining/>

¹¹ Vlada Kosova (2012), str. 25

¹² Svetska banka (2015). Podaci Svetske banke. Preuzeto sa <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>

¹³ Izveštaj o Kosovu (2005). Istraživanje Svetske banke procenjuje mineralne sirovine Kosova na 13.5 milijardi evra. Preuzeto sa <http://kosovareport.blogspot.com/2005/01/world-bank-survey-puts-kosovos-mineral.html>

2015. postoji 241 licencirani rudarski rad na Kosovu¹⁴, koji su u 2012. zaposlili nešto preko 3,000 radnika.¹⁵ Dok se lignit vadi isključivo za domaću potrošnju energije, osnovni metali i minerali su važni izvozni proizvodi. U 2013, ukupna vrednost kosovskog izvoza bila je 293.9 miliona evra. Osnovni metali su činili oko 144 miliona evra izvoza (49 odsto), dok je izvoz ostalih mineralnih proizvoda procenjen na dodatnih 48.2 miliona evra (16 odsto). Dok to izgleda impresivno na papiru, udeo osnovnih metala u ukupnom izvozu opao je sa 63 procenta u 2009. i nastavlja da opada, jer ostali sektori kosovske ekonomije, kao što su gotove namirnice i piće, tekstil, biljni proizvodi i plastika dobijaju na značaju u odnosu na minerale i metale.¹⁶

Održivi razvoj resursa sektora ekstraktivnih industrija na Kosovu je komplikovan zbog brojnih faktora. Prvo, vlasništvo nad kombinatom Trepča uvodi značajne pravne i političke rizike u bilo kakvu diskusiju o privatnom vlasništvu. Pored toga, masivno kretanje cena ekstraktivne robe – uključujući minerale i metale koje je Kosovo izvezlo – od svog istorijskog vrhunca u 2014, verovatno će ostati srednjoročno i ograničavaće ekonomsku opravdanost mnogih projekata. Ovi faktori ograničavaju dostupnost spoljnih investicija neophodnih za uvođenje modernog iskopavanja metala u skladu sa zakonodavstvom EU-a o životnoj sredini i drugim standardima.

Energetska strategija Republike Kosovo 2009 – 2018 je usredsređena na razvoj sektora energetike na bazi korišćenja lignita. To bi zahtevalo značajno proširenje iskopavanja sa sadašnjeg nivoa, što je predmet kontroverznih diskusija među ključnim zainteresovanim stranama na Kosovu. Lignit ima najmanji toplotni i ugljeni sadržaj od svih vrsta uglja i emituje visok nivo zagađenja vazduha. Zbog svoje velike težine u odnosu na njegove kalorične vrednosti kao gorivo, uglavnom se koristi u termoelektranama u blizini mesta ekstrakcije i retko se prenosi na daljinu. Ovo govori protiv značajnog izvoznog potencijala samog lignita. Druga opcija za ostvarivanje profita iz značajnih rezervi lignita je dodavanje proizvodnih kapaciteta za lignit. Međutim, izgradnja elektrane na ugali sa proizvodnim kapacitetom ispod domaće potrošnje na Kosovu je neophodna u cilju otvaranja mogućnosti regionalnog izvoza električne energije i zahtevalo bi dodatne investicije u proizvodnju i dodatnu prenosnu infrastrukturu. Ekonomska opravdanost ovakvih projekata nije zagarantovana s obzirom na troškove investicija, kao i društvene, ekološke i političke troškove povezane sa takvim projektom.¹⁷ Na

¹⁴ Intervju sa NKRM-om, Priština, novembar 2015.

¹⁵ Vlada Kosova (2014). Statistički godišnjak Republike Kosovo 2014. Priština: Agencija za statistiku Kosova. Preuzeto sa <https://ask.rks-gov.net/ENG/dmdocuments/STATISTICAL%20YEARBOOK%202014.pdf>, str. 142.

¹⁶ Vlada Kosova (2015), str. 20.

¹⁷ Za pregled problema u vezi sa proizvodnom električne energije dovoljne da zadovolji domaću potražnju, videti Svetska banka (2012). Grupa Svetske banke kao podrška energetskom sektoru. Vašington, DC: Grupa Svetske banke. Preuzeto sa <http://siteresources.worldbank.org/KOSOVOEXTN/Resources/297769->

međunarodnom planu, izrada projekata za iskop uglja uopšte i posebno lignita je otežana za rudarske kompanije, jer su cene uglja opale, a protivljenje javnosti korišćenju fosilnih goriva u proizvodnji energije je znatno poraslo. Stručnjaci su izračunali da 72.8 odsto resursa fosilnih goriva u Evropi treba da ostane pod zemljom, kako bi se globalno zagrevanje zadržalo ispod referentne tačke od 2 stepena Celzijusa.¹⁸ Najveće svetske rudarske kompanije sada potajno iskopavaju uglj¹⁹ i neki od najvažnijih institucionalnih investitora uzimaju uglj od njihovih zaliha.²⁰ Klimatski rizik povećava troškove kapitala za neophodne investicije u sektoru energetike na bazi korišćenja lignita. Kritike razvoja resursa lignita na Kosovu u površinskom kopu dalje ukazuju na visoku gustinu stanovništva, ograničene vodene resurse u oblastima bogatim lignitom i potencijalni sukobi sa neophodnim razvojem poljoprivrede korišćenjem obradivog zemljišta.²¹ Preseljenje oko 7,000 ljudi radi proširenja elektrane koje finansira Svetska banka je u toku, ali se pokazalo kao kontroverzno, dugo i skupo. Od decembra 2015, zvanična tužba, koju su juna 2015. podneli ugroženi građani protiv Inspeksijske komisije Svetske banke, je pod istragom.²² Suprotno ovim trendovima, cilj vlade da proširi iskopavanja lignita u cilju daljeg razvijanja sektora energetike na bazi korišćenja uglja čini se ambicioznim.

Imajući u vidu ova ograničenja, verovatno je da će Kosovo ostati skroman proizvođač mineralnih sirovina, uključujući lignit i sektor ekstraktivnih industrija zaostaje po važnosti u odnosu na druge industrije uprkos čestim izrazima značajnog javnog interesa za razvoj sektora.

18 Novethic (2015). Risque Carbone. Conséquences Financières de la Dévalorisation des Energies Fossiles. Preuzeto sa <http://www.novethic.fr/climat/risque-carbone.html>

19 Grigg, Angus (2015). BHP and Rio are quietly exciting coal U: Australian Financial Review Weekend, 2 decembar, 2015. Preuzeto sa <http://www.afr.com/business/mining/coal/bhp-and-rio-tinto-are-quietly-exciting-coal-20151202-gldo0o>

20 Hower, Mike (2015). Morgan Stanley, Wells Fargo Join Banks Cutting Out Coal. U: Sustainable Brands, 1 decembar, 2015. Preuzeto sa: http://www.sustainablebrands.com/news_and_views/behavior_change/mike_hower/morgan_stanley_wells_fargo_join_banks_cutting_out_coal Also: Esser, Christian, Sha Hua and Martina Morawietz (2015). Allianz will Investments aus der Kohleindustrie abziehen. U: ZDF Frontal21, 24 novembar, 2015. Preuzeto sa <http://www.zdf.de/frontal-21/allianz-ausstieg-aus-der-kohle-41104912.html>

21 Luan Shllaku i Ekrem Beqiri (2007). A Modern Tale – Kosova 2100. Priština: Kosovska fondacija za otvoreno društvo. Preuzeto sa <http://kfos.org/wp-content/uploads/2012/04/A-Modern-Tale.pdf>

22 <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?CaselId=108>

Kosovo i inicijativa za transparentnost ekstraktivnih industrijat

Inicijativa za transparentnost ekstraktivnih industrija (EITI) je globalna koalicija vlada, kompanija i civilnog društva, koje zajedno rade na poboljšanju otvorenog i odgovornog upravljanja prihodima od prirodnih resursa. EITI je prvi put predstavljena u septembru 2002. na Samitu Svetske banke o održivom razvoju u Johanezburgu. EITI se pridržava Standarda EITI-ja, smernica za promovisanje transparentnosti, odgovornosti i boljeg upravljanja u zemljama koje su bogate naftom, gasom i mineralnim resursima.

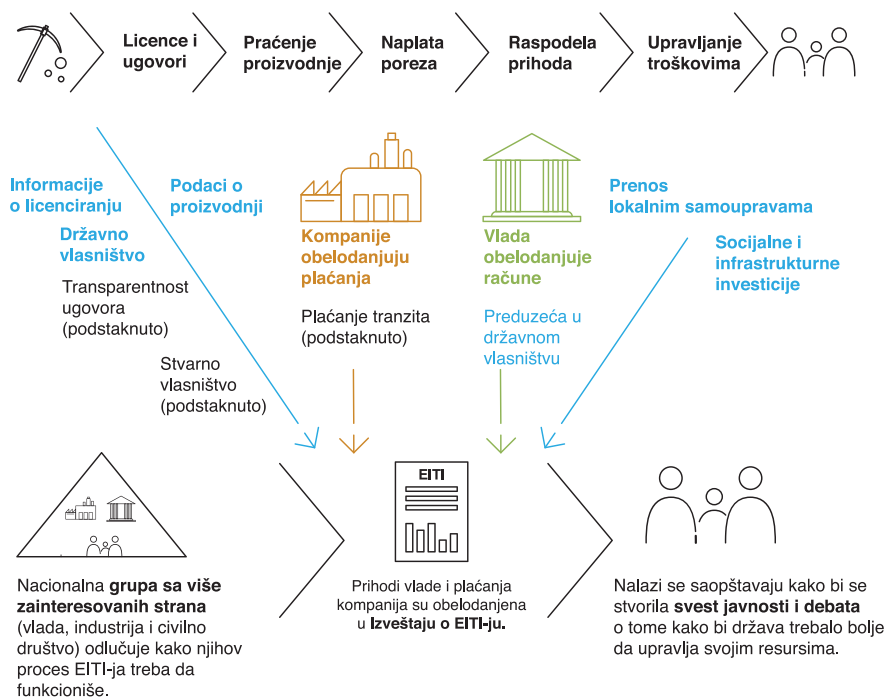
U najmanju ruku, EITI zahteva od zemalja učesnica da sprovedu sedam zahteva:

1. Efikasni nadzor od strane grupe sa više zainteresovanih strana;
2. Blagovremeno objavljivanje izveštaja EITI-ja;
3. Izveštaji EITI-ja treba da sadrže kontekstualne informacije o ekstraktivnim industrijama;
4. Izrada sveobuhvatnih Izveštaja EITI-ja koji uključuju potpuno objavljivanje prihoda vlade od ekstraktivne industrije, kao i objavljivanje svih materijalnih uplata vladi od strane naftnih, gasnih ili rudarskih kompanija;
5. Verodostojan proces osiguranja primene međunarodnih standarda;
6. Izveštaji EITI-ja treba da budu razumljivi, aktivno promovisani, javno dostupni i da doprinose javnoj raspravi;
7. Grupa sa više zainteresovanih strana treba da preduzme korake za postupanje u skladu sa naučenim lekcijama i pregleda rezultate i uticaj sprovođenja EITI-ja.

Zemlje se eksplicitno podstiču da idu dalje od ovih minimalnih standarda za šta su se nacionalne zainteresovane strane složile da je prikladno.

Najvažniji instrument koji EITI koristi u cilju dokumentovanja napora za promovisanje transparentnosti, odgovornosti i boljeg upravljanja u ekstraktivnim ekonomijama je objavljivanje Izveštaja EITI-a na nacionalnom nivou od strane zemalja učesnica. Ovi izveštaji imaju za cilj da objave prihode Kosova od prirodnih resursa. Kompanije podnose izveštaje o uplatama vladi – porezi, naknade za licence, itd – i vlada podnosi izveštaje o uplatama koje je primila. Cifre su revidirane i usaglašene od strane nezavisnog administratora.

Standard EITI-ja



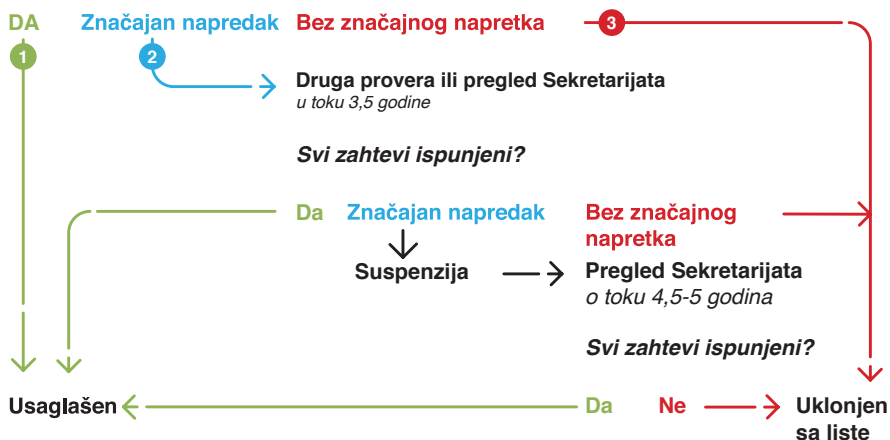
Prikaz 4: Standard EITI-ja²³

Još jedan važan mehanizam koji EITI koristi za promovisanje transparentnosti, odgovornosti i boljeg upravljanja u ekstraktivnim ekonomijama je označavanje statusa zemalja učesnica. Zemlje mogu biti označene ili kao „zemlje podnosioci zahteva“ ili kao „usklađene zemlje“. Usklađenost je potvrđena preko mehanizama validacije kojeg nadgleda Globalni odbor EITI-ja. Status „usklađenost sa EITI-jem“ znači da Globalni odbor EITI-ja potvrđuje da je dotična zemlja ispunila sve zahteve utvrđene Standardom EITI-ja.

23 Prikaz preuzet od Inicijative za transparentnost ekstraktivnih industrija (2013). Standard EITI-ja. Oslo: Sekretarijat EITI-ja. Preuzeto sa https://eiti.org/files/English_EITI%20STANDARD_11July_0.pdf, str. 8

Prihvaćen kao kandidat → Prva validacija u toku 2,5 godine

Svi zahtevi ispunjeni?



Prikaz 5: EITI Proces validacije²⁴

Na Kosovu, Ministarstvo inostranih poslova je iskazalo svoju zainteresovanost da se pridruži EITI-ju. U tom cilju, delegacija koja je obuhvatila člana Skupštine organizovala je zajednički sastanak sa zvaničnicima iz Albanije – zemlja koja je usklađena sa EITI-jem – kako bi saznali više o inicijativi i istražili mogućnosti za Kosovo, ali nije bilo konkretnih rezultata ovog putovanja. Međunarodni sekretarijat EITI-ja, kancelarija koja podržava Globalni odbor EITI-ja, bila je oprezna u pogledu izgleda da se Kosovo pridruži EITI-ju. Udeo renti od prirodnih resursa nacionalnog BDP-a Kosova je manji nego u većini zemalja koje bi se tradicionalno smatrale bogatim u ekstraktivnim resursima. Veliki troškovi uspostavljanja nacionalnog sekretarijata EITI-ja za sprovođenje EITI-ja na nacionalnom nivou zahtevali bi finansiranje stranih donatora, što bi moglo da ograniči nacionalni osećaj vlasništva nad inicijativom.

24 Ibid, str. 16.

Ključne institucije i preduzeća u sektoru rudarstva: mandat, uloga i odgovornosti

Skupština Kosova: Skupština Kosova je zakonodavna vlast Kosova. Od njenih 120 članova, 100 je izabrano, dok su 20 članova pripadnici nacionalnih manjina. Skupština razmatra i donosi sve zakone. Preko svojih komisija, Skupština bira članove odbora nezavisnih regulatornih tela, kao što je nezavisna komisija za rude i minerale, kao i Regulatorna kancelarija za energetiku. Takođe, može zahtevati izveštavanje od Upravnog odbora ovih nezavisnih institucija, što se obično dešava dva puta godišnje.

Ministarstvo ekonomskog razvoja (MER): MER, odnosno njegovo Odeljenje za rude i minerale, glavna je agencija odgovorna za izradu zakona, politika i strategija za sektor rudarstva. Još jedna ključna odgovornost je sistematsko prikupljanje, arhiviranje, izrada, obrada i objavljivanje svih geo-naučnih podataka o geološkim resursima na Kosovu. Odeljenje za rude i minerale trenutno upošljava troje ljudi i ima godišnji budžet od 35.000 dolara.²⁵ MER takođe ima Odeljenje za energetiku, koje je bitno za rudarstvo samo u vezi ekstrakcije lignita koji se koristi kao gorivo za dve elektrane na fosilna goriva, Kosovo A i Kosovo B. MER je ministarstvo naslednik Ministarstva energetike i rudarstva.

Nezavisna komisija za rudnike i minerale (NKRM): NKRM je najvažnija institucija u sektoru rudarstva na Kosovu. Ona predstavlja nadležni organ za izdavanje licenci, nadgledanje i praćenje rada, kao i za prikupljanje naknada za licencu od rudarskih kompanija. NKRM je jedno od nekoliko nezavisnih regulatornih tela na Kosovu u kojima direktora nije imenovao odbor agencije, već direktno Skupština. Od decembra 2015. godine, obavljena je 241 licencirana rudarska operacija, od kojih nijedna nije dodeljena preko tenderskog procesa. Komisija upošljava 13 inspektora koji su sproveli 1.720 inspekcija u 2015, od kojih je 16 sprovedeno tokom vikenda. NKRM takođe vodi telefonsku liniju na kojoj prima pritužbe građana.²⁶

Regulatorna kancelarija za energetiku (RKE): RKE je odgovorna za sva regulatorna pitanja u sektoru rudarstva, koji čine električna energija, grejanje i prirodni gas. Među ključnim zadacima je određivanje tarifa za električnu energiju i grejanje, kao i izdavanje licenci kompanijama iz sektora energetike. Što se tiče rudarstva, njena ovlašćenja su ograničena na nadzor rudnika lignita kojima upravlja vertikalno integrisana Kosovska energetska korporacija, koja upravlja dvema elektranama na Kosovu.

²⁵ Intervju sa Odeljenjem za rudnike i minerale pri MER-u, Priština, novembar 2015.

²⁶ Intervju sa NKRM-om, Priština, novembar 2015.

Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP): MŽSPP ima ključnu ulogu u regulisanju rudarskih aktivnosti na teritoriji Kosova izdavanjem dozvola koje se odnose na uticaje na životnu sredinu, uključujući dozvole za vodu i ispuštanje vode. Takođe, ono vrši procene uticaja na životnu sredinu. Ovi dokumenti su neophodni za prijavu za licencu kod NKRM-a. Zbog te funkcije, MŽSPP takođe ima važnu ulogu u izradi sekundarnog zakonodavstva koje je relevantno za sektor rudnika i minerala. U drugoj ključnoj ulozi, MŽSPP nadgleda svako preseljenje zajednica u vezi sa razvojem rudarskih oblasti.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR): zakoni o rudnicima i mineralima zahtevaju saglasnost MŽSPP-a i drugih javnih organa, ali pitanje koji su „drugi javni organi“ ostaje otvoreno. NKRM zahteva saglasnost od MPŠRR-a za prijave za licencu za bilo koju aktivnost iz ekstraktivne industrije koje su planirane za šumske oblasti kojima upravlja MPŠRR.

Opštinske vlasti: NKRM zahteva saglasnost od opština kako bi se osiguralo da licence nisu u suprotnosti sa planiranjem urbanih i drugih zona od strane opština. Kao što je slučaj sa odobrenjem MPŠRR-a, zakonski osnov za ovu praksu je nejasna definicija „drugih javnih organa“ u Zakonu o rudnicima i mineralima.

Kosovska agencija za privatizaciju (KAP): KAP je naslednik Kosovske povereničke agencije koju je uspostavio UNMIK kako bi nadgledao privatizaciju društvenih preduzeća na Kosovu. Za aktivu za prodaju se raspisuje tender za dostavljanje ponuda od strane zainteresovanih investitora. KAP-om upravlja odbor koji čine osam direktora.

Kosovska energetska korporacija (KEK): KEK je preduzeće u državnom vlasništvu koje predstavlja javno komunalno preduzeće u sektoru električne energije. Kao takvo, poseduje i upravlja svim sredstvima za proizvodnju električne energije na Kosovu. Do osnivanja Kosovske kompanije za distribuciju i snabdevanje električnom energijom (KEDS) u 2013, bila je takođe i jedini operator za prenos i distribuciju. KEK-ov Odsek za proizvodnju uglja upravlja radom rudnika lignita Jugozapadni Sibovac, koji trenutno upošljava 3.600 ljudi.

Trepča: Trepča je kompanija naslednik rudarsko-industrijskog kompleksa Trepča iz doba Jugoslavije. Obuhvatala je oko 40 rudnika i kompanija, a krajem '80-tih imala je oko 22.000 zaposlenih i činila 70 odsto jugoslovenske proizvodnje ruda. Glavni objekti nalaze se u gradu Mitrovica, koji je još uvek podeljen na etničkoj osnovi. Objekat je prestao sa proizvodnjom 1999. i danas upošljava 2.500 ljudi, plus još 2.500 koje podržava šema niskih prihoda koja se finansira iz javnog budžeta.²⁷

²⁷ Vlada Kosova (2012), str. 10.

NewCo Ferronikeli: Ferronikel upravlja radom dva površinska kopa i livnicom u Drenici. Privatizovan je 2006. i sada je u vlasništvu izraelsko-grčkog konzorcijuma. Trenutno upošljava oko 1.000 ljudi.²⁸

Pravni okvir

Sektor ekstraktivnih industrija na Kosovu je regulisan nizom zakona i propisa koji uređuju sve aspekte rudarskih radova tokom trajanja projekta. U nastavku je iscrpni spisak relevantnih dokumenata²⁹:

- Zakon br. 03/L-163 o rudnicima i mineralima (2010);
- Zakon br. 04/L-158 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-163 o rudnicima i mineralima (2013)
- Zakon br. 2004/28 o plemenitim metalima (2004);
- Zakon br. 03/L-215 o uvidu u javna dokumenta (2010);
- Zakon br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine (2009);
- Zakon br. 04/L-045 o javno-privatnim partnerstvima (2011);
- Zakon br. 03/L-184 o energetici (2010);
- Zakon br. 03/L-185 o energetsom regulatoru (2010);
- Zakon br. 03/L-201 o električnoj energiji (2010);
- Zakon br. 03-L-133 o prirodnom gasu (2009);
- Zakon br. 03/L-116 o centralnom grejanju (2008);
- Zakon br. 04/L-174 o prostornom planiranju (2013);
- Zakon br. 03/L-025 zaštiti životne sredine (2009);
- Zakon br. 04/L-035 o reorganizaciji određenih preduzeća i njihove imovine (2011);
- Zakon br. 04/L-033 o Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (2011);
- Zakon br. 04/L-246 Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-033 o Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (2014);
- Zakon br. 04/L-034 o Kosovskoj agenciji za privatizaciju (2011);
- Zakon br. 2004/42 o nauci (2004);
- Zakon br. 04/L-135 o naučno-istraživačkoj delatnosti (2013);
- Zakon br. 04/L-220 o stranim investicijama (2013);

²⁸ Ibid.

²⁹ Sveobuhvatna baza podataka sa zakonima i izmenama dostupna je na veb-sajtu Skupštine Kosova na <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,122>

- Zakon br. 03/L-229 o zaštiti konkurencije (2010);
- Zakon br. 03/L-087 o javnim preduzećima (2008);
- Zakon br. 04/L-111 o zakonu o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-087 o javnim preduzećima (2012);
- Zakon br. 02/L-123 o privrednim društvima (2007);
- Zakon br. 04/L-006 Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 02/L-123 o privrednim društvima (2011);
- Zakon br. 03/L-226 o davanju na korišćenje i razmeni nepokretne imovine opštine (2012);
- Administrativno uputstvo br. 01/2011 o pravilima i procedurama za prikupljanje naknada za licencu za ekstrakciju minerala (2011);
- Uredba br. 02/2011 o sadržaju geoloških istraživačkih programa i elaboraciji rezultata geoloških istraživanja (2011);
- Uredba br. 04/2011 o postupanju sa zajednicom sektora rudarstva (2011);
- Uredba br. 05/2011 o organizaciji i funkcijama Državnog muzeja kristala i minerala (2011);
- Uredba br. 06/2011 o bezbednosti u rudarstvu (2011);
- Odluke Vlade o imovinskim politikama u vezi sa centralnim javnim preduzećima br. 11/39 i br. 13/39;
- Odluka Vlade o restrukturisanju KEK DD, br. 06/2005;
- Odluka Vlade o razdvajanju KEK DD, br. 04/36 of 2008;
- Odluka Vlade br. 02/46 od 02.11.2011. o zabrani upotrebe inertnih materijala iz rečnih korita, sa obala i prostora pored reka na celoj teritoriji Republike Kosovo.

Najrelevantnija diskusija u vezi sa pravnim okvirom rudarstva na Kosovu odnosi se na izmene iz 2013. Zakona o rudnicima i mineralima iz 2010. godine. Ključna promena koja je privukla pažnju bila je odredba koja suspenduje proces nadmetanja ne samo iz „razloga energetske bezbednosti” i za preduzeća koja „upravljaju znatnim brojem kapaciteta za proizvodnju energije” ili snabdevaju ugljem ove kapacitete, već i iz razloga privlačenja „značajnih direktnih investicija“. Iako je Vlada navela da su ove promene bile neophodne za privlačenje direktnih stranih investicija, Svetska banka je iznela mišljenje da će manje restriktivne odredbe o tenderu za rezultat imati manju transparentnost, pretpostavljanje sposobnosti NKRM-a da osigura nesmetan postupak izdavanja licenci negativno će vrednovati mehanizme otkrivanja i dovesti do javne percepcije postojanja korupcije u sektoru.³⁰

³⁰ Olters, Jan-Peter (2014). Energy Mineral Operations: Sustainability and FDI. Priština: Govor u Regionalnom centru za životnu sredinu i na konferenciji u organizaciji Baker Tilly Kosovo. Preuzeto sa <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2014/06/03/remarks-jan-peter-olters-regional-environment-center-baker-tilly-kosovo-conference>

RIZICI OD KORUPCIJE

Korupcija ostaje problematično pitanje u većini, ako ne i u svim zemljama sveta, ali za mnoge posmatrače Kosovo se suočava sa posebno teškom i duboko ukorenjenom korupcijom. Indeks percepcije korupcije (CPI) Transparency International-a, koji koristi kombinaciju istraživanja i procenu stručnjaka u cilju merenja percepcije korupcije u javnom sektoru širom sveta, u svom izdanju iz 2014. svrstava Kosovo na 110. mestu od 174 zemlje.³¹ Ovo postavlja Kosovo – zajedno sa Albanijom – na poslednje mesto među svojim susedima u jugoistočnoj Evropi. Studija UNODC-a iz 2011. ukazuje da ljudi na Kosovu korupciju rangiraju kao drugi najvažniji problem u njihovom svakodnevnom životu posle nezaposlenosti, a korupcija je najrasprostranjenija među sudijama i tužiocima.³²

U sektoru ekstraktivnih industrija, postoji povezanost između preduzeća i zvaničnika, tako da se iskustvo korupcije razlikuje od administrativne korupcije doživljene u situacijama svakodnevnog života građana. Ovo takođe znači da postoji manje empirijskih podataka na kojima se može temeljiti bilo koja analiza izvan nezvaničnih podataka koji se prenose putem sagovornika i priča objavljenih u novinama. Svrha ovog izveštaja nije da razotkrije slučajeve uočene ili stvarne korupcije, već da naglasi rizike u procesima i pravnim okvirima koji uređuju sektor ekstraktivnih industrija na Kosovu.

Ovaj izveštaj klasifikuje rizike od korupcije kao visoke, srednje ili niske, na osnovu verovatne pojave korupcije i procene materijalnog uticaja korupcije.

31 Transparency International (2014). Indeks percepcije korupcije 2014: Rezultati. Preuzeto sa: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

32 UNODC (2011). Korupcija na Kosovu: Iskustva stanovništva u vezi sa davanjem mita: UNDOC. Preuzeto sa https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/CORRUPTION_KOSOVO_Population.pdf, str. 18.

Izrada politika, institucionalnih i pravnih okvira

Pravni i regulatorni okvir koji je značajan za eksploataciju mineralnih resursa se zasniva na, kao i većina pravnih i regulatornih okvira na Kosovu, naporima za izgradnju države pod vođstvom UN-a pod upravom UNMIK-a nakon 2001. Novi Zakon o rudnicima i mineralima je usvojen 2010. godine od strane Vlade nakon proglašenja nezavisnosti, ali je zakon izmenjen i dopunjen 2013. Jedna od najneobičnijih karakteristika institucionalnog okvira za upravljanje ekstrakcijom mineralnih resursa na Kosovu je nedostatak odvojenosti funkcije licenciranja, nadzora i funkcije prikupljanje prihoda koje su od ključne važnosti za regulisanje ekstraktivnih aktivnosti. Snažne ključne funkcije su skoncentrisane u rukama NKRM-a, koja izdaje dozvole, prati rad kompanija koje se bave ekstraktivnom industrijom i prikuplja naknade za licencu. Odeljenje za rude i minerale pri MER-u ima malu ulogu izvan izrađivanja politika i zakona, a njega čine samo tri radnika. Kancelarija poreske uprave prikuplja samo porez na dobit preduzeća u skladu sa prijavljenim izjavama o prihodima od kompanija koje se bave ekstraktivnom industrijom. Nedostatak odvojenosti ovlašćenja u ključnim funkcijama povećava rizik od zloupotrebe diskretnosti službenika NKRM-a, odnosno njihove percepcije.

Potencijalno problematično pitanje je moguće utvrđivanje političkog procesa kroz spoljne aktere u industriji. Diskusija o promeni Zakona o rudnicima i mineralima iz 2010. godine koja je dovela do izmena i dopuna zakona u 2013. godini podudarala se sa diskusijom o mogućoj investiciji od 8 milijardi dolara u projekat masivne podzemne gasifikacije uglja³³ predloženog od strane kanadske kompanije Envidity. U to vreme, Envidity je predstavljao Wesley Clark, bivši američki general koji je bio zadužen za NATO intervenciju u kosovskom sukobu i koji je zadobio veliko poštovanje kosovskih Albanaca.³⁴ Zakon iz 2010. precizira da licenca u oblasti vađenja uglja može da bude izdata samo iz energetskih bezbednosnih razloga i da samo preduzeća koja rade u objektima koje proizvodi energiju ili snabdevaju ugljem takve objekte mogu da dobiju licencu za eksploataciju lignita. Prema ovoj definiciji, projekat Envidity bi bio nezakonit. U izmenama i dopunama u 2013. Zakona iz 2010. godini povećava se delokrug licenci za resurse lignita iz razloga privlačenja značajnih direktnih investicija, što bi projekat o gasifikaciji uglja učinilo zakonitim. Razgovori sa predstavnicima ekstraktivnih industrija na Kosovu sami po sebi nisu sugerisali hitnu potrebu za izmenu Zakon iz 2010. u tom trenutku³⁵. Na kraju krajeva, u vreme pisanja, projekat

³³ Podzemna gasifikacija uglja (PGU) je tehnologija u kojoj se nanosi podzemnog uglja preobrađuju u gas (uglavnom metan, vodonik, ugljen-monoksid i ugljen-dioksid) putem ubrizgavanja oksidanata i pare u slojevima uglja. PGU je u probnoj fazi, a pilot projekti su sprovedeni u Australiji, Kini, Južnoj Africi i Uzbekistanu

³⁴ Collaku, Petrit i Fatmir Aliu (2012). Wesley Clark traži dozvolu za naftu na Kosovu. U: Balkan Insights, 8. jun 2012. Preuzeto sa <http://www.balkaninsight.com/en/article/wesley-clark-seeks-licence-for-oil-in-kosovo>

³⁵ Intervju sa Američkom privrednom komorom, Priština, novembar 2015.

o gasifikaciji uglja sa projektom Envidity-a nije napredovao. Ipak, to podseća na kontraverznu izgradnju dva autoputa u vrednosti od 2 milijarde dolara od strane američke građevinske kompanije Bechtel, koju je predstavljao bivši ambasador SAD-a na Kosovu, g. Christopher Dell³⁶.

Dodela ugovora i licenci

Dodela ugovora i licenci je oblast koja je posebno podložna rizicima od korupcije u mnogim zemljama sa velikim sektorom ekstraktivnih industrija. U procesu dodele ugovora i licenci, kriterijumom dodele, pristupom informacijama i procesom izbora se može manipulirati u ličnu korist i kompanije mogu biti u iskušenju da podmite službenike kako bi dobili povoljne uslove ili na drugi način povlašćeni tretman.

Na Kosovu, ekstraktivna industrija je umerena u smislu njenog značaja za nacionalnu ekonomiju, ali je ipak dodeljivanje ugovora i licenci dokazano problematična oblast. U jednom slučaju prijavljenog mogućeg pokroviteljstva od strane medija na Kosovu, kompanija koju vodi brat bivšeg premijera je registrovala kamenolom za proizvodnju šljunka u Agenciju za registraciju biznisa na Kosovu, ali nije dobila licencu za kamenolom od NKRM-a³⁷. To je slučaj od naročite važnosti jer je ta kompanija postala ključni podizvođač za Bechtel na kontroverznom projektu za izgradnju autoputa, u kojim je za šljunak navodno bio izdvojen tru puta veći budžet u odnosu na tržišnu stopu.³⁸

Kao što je navedeno u Zakonu br. 03/L-163 o rudnicima i mineralima (2010) i Zakonu br. 04/L-158 o izmenama i dopunama Zakona 03/L-163 o rudnicima i mineralima (2013)³⁹, Kosovo radi po sistemu „ko prvi dođe, prvi je uslužen“ za sve licence koje spadaju van jedanaest „oblasti od posebnog interesa“, kao što je definisano od strane Vlade Kosova (pogledajte Prikaz 6). U ovim oblastima od posebnog interesa, licence se izdaju putem procesa vođenog od strane Ministarstva ekonomskog razvoja u saradnji sa Odborom za javno-privatno partnerstvo. U vreme pisanja ovog izveštaja, ni jedna aktivna licenca nije izdata. U jednom slučaju koji je skrenuo pažnju autora, kompanija je smatrala da joj je licenca nepravedno odbijena. NKRM je u petak primila zahtev od kompanije i savetovala je kompaniju da povuče zahtev jer nema

36 Brunwasser, Matthew (2015). Steamrolled. Posebna istraga obavljanja posla u inostranstvu. U: Foreign Policy. Preuzeto sa <http://foreignpolicy.com/2015/01/30/steamrolled-investigation-bechtel-highway-business-kosovo/> Takođe: Collaku, Petrit et al (2014). Albania-Kosovo Highway Costs Soar To 2 Billion Euros. U: BalkanInsight, 23. april 2014. Preuzeto sa <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-kosovo-highway-costs-soar-to-2-billion-euro>

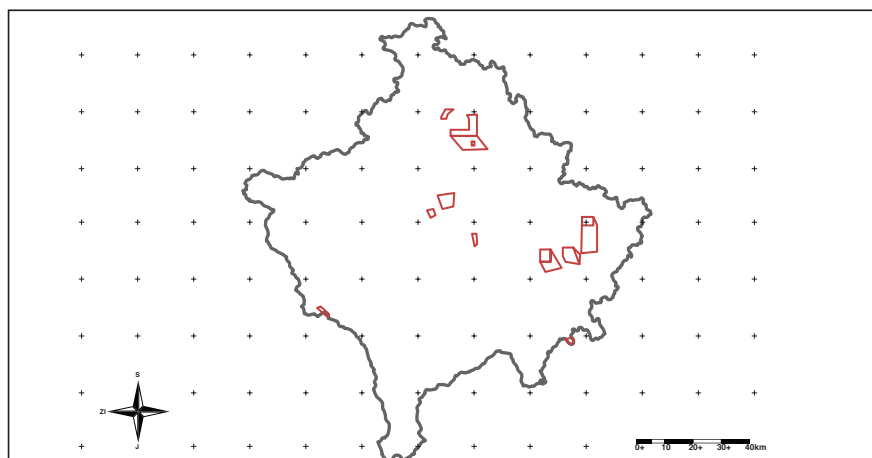
37 Liridon Llapashtica (2015). Mbi 200 gurëthyes, demolojnë Kosovën. U: Zeri, 25. jun 2015. Preuzeto sa <http://zeri.info/ekonomia/38764/mbi-200-gurethyes-demolojne-kosoven/>

38 Brunwasser (2015)

39 Kopije ovih zakona se mogu naći u sveobuhvatnoj bazi podataka zakona i izmena i dopuna dostupnih na veb-sajtu Skupštine Republike Kosovo na <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=2,122>

sva neophodna dokumenta. Kada je kompanija sledećeg ponedeljka ponovo poslala zahtev sa svim potrebnim dokumentima, rečeno joj je da je za tu određenu oblast licenca dodeljena konkurentskoj kompaniji.⁴⁰ Nije jasno da li je ovo rezultat birokratske greške, klijentelizma ili tajnog sporazuma.

Prikaz 6: Mapa „oblasti od posebnog interesa”



Legenda

Prijave i licence (ostalo)
Odabir

□ Prijave i licence (ostalo)
Odabir

Prijave i licence
(aktivna licenca za eksploataciju) odabir

□ Prijave i licence
(aktivna licenca za eksploataciju) odabir

Zona interesa

□ Zona interesa

□ Granica (poligon)

□ Granica (poligon)



Nezavisna komisija za
rudnike i minerale
www.kosovo-mining.org

Podaci geološkog istraživanja koji su neophodni kako bi se pravilno regulisale oblasti licenci i kako bi se upravljalo naknadama za licencu su poslednji put ažurirani 2009. godine.⁴¹ Ovo ograničava sposobnost NKRM-a da pravilno i efikasno upravlja licencama i naknadama za licence i stavlja Vladu u nepovoljan položaj nasuprot kompanijama koje bi mogle da poseduju novije i tačnije podatke o geološkom prostoru.

U principu, Kosovu nedostaje otvoren i koristan registar licenci i ugovora. Podaci o licencama su dostupni na zahtev iz NKRM-a, ali u nekim slučajevima izgleda kao da su neophodne informacije dostupne samo uz plaćanje,⁴² ili nisu uopšte. Spisak koji je NKRM autorima stavila na raspolaganje 2. decembra 2015. sadrži 241 aktivnu licencu. Ključni ugovori kao što je ugovor između Vlade i NewCo Feronikeli nisu javno dostupni uopšte.

40 Intervju sa Američkom privrednom komorom, Priština, novembar 2015.

41 Intervju sa Odeljenjem za rude i minerale, MER, Priština, novembar 2015.

42 Intervju sa GIZ-om, Priština, decembar 2015.

Regulisanje i praćenje rada

Efikasno praćenje usklađenosti i stroga primena ekoloških i socijalnih propisa, kao i tehničko praćenje u cilju utvrđivanja nivoa proizvodnje koji mogu da budu osnova za upravljanje prihodima su ključne funkcije za upravljanje ekstraktivnim resursima. Dobra praksa uključuje uspostavljanje nezavisnog, kompetentnog organa nadležnog za regulisanje i praćenje ekstraktivnih radova, kao i odvajanje uloga između ministarstva i nezavisnih organizacija.

Dok Kosovo ima zdrav regulatorni okvir koji se sastoji od velikog broja zakona i propisa, kao i NKRM kao nadležni organ za praćenje, u praksi su očigledni mnogi problemi prilikom regulisanja i praćenja sektora. Kancelarija glavnog revizora je u više navrata izveštavala o neuspehu NKRM-a da efikasno obavlja dužnosti nadzora koje su joj dodeljene u instituciji. Posebno, glavni revizor napominje da u nekim slučajevima NKRM nije uspela da obezbedi redovno izveštavanje o proizvodnim količinama nosioca licence, nije uspela da oduzme licence ili dozvole kompanijama koje nisu mogle da obezbede bankarske garancije ili polise osiguranja i nije uspela da spreči nezakonit rad.⁴³

U nekim prijavljenim slučajevima, pojedinci koji su povezani sa NKRM-om su optuženi za uzimanje mita, a najmanje u jednom slučaju je viši inspektor osuđen za korupciju.⁴⁴ U drugim slučajevima, inspektori NKMR-a nisu bili u stanju⁴⁵ ili nisu želeli⁴⁶ da prekinu nezakonite ekstraktivne radnje, posebno iskopavanje šljunka. Jedna kompanija kojoj je licenca oduzeta preispitivala je zakonitost odluke NKRM-a i spekulisala da je pre kronizam nego neusklađenost sa propisima razlog za odluku NKRM-a.⁴⁷ Na mestu rada NewCo Ferronikeli izgleda da su propisi o životnoj sredini kršeni godinama bez vidljivih intervencija od strane NKRM-a.⁴⁸

U NKRM-u, ključni izvor frustracija je nedostatak podrške koju agencija dobija od pravosudnog sistema. U 2015, obavljeno je više od 1,700 inspekcija, od kojih je 65 identifikovalo nezakonite radove, uglavnom

43 Kancelarija glavnog revizora (2015). Izveštaj o reviziji izjave Komisije za rudnike i minerale za godinu završenu 31. decembra 2014. Priština: Kancelarija glavnog revizora. Preuzeto sa http://www.oag-rks.org/repository/docs/RaportAuditimit_KPMM_2014_Eng_377341.pdf

44 Drejtësia në Kosovë (2013a). Korrupsioni ne KPMM. U: Drejtësia në Kosovë, 22. decembar 2013. Preuzeto sa <http://www.drejtësiانekosove.com/sq/Emisione/Korrupsioni-ne-KPMM-1054>

45 Drejtësia në Kosovë (2013b). Eksploatimi Ilegal I Zhavorrit. U: Drejtësia në Kosovë, 23. jun 2013. Preuzeto sa <http://www.drejtësiانekosove.com/sq/Emisione/Eksploatimi-ilegal-i-zhavorrit-1026>

46 Drejtësia në Kosovë (2014). Eksploatimi Ilegal I Zhavorrit Në Rajonin E Dukagjinit. U: Drejtësia në Kosovë, 4. maj 2014. Preuzeto sa <http://www.drejtësiانekosove.com/sq/Emisione/Eksploatimi-ilegal-i-zhavorrit-ne-Rajonin-e-Dukagjinit-1096>

47 Xharra, Jeta and Petrit Collaku (2012). Fox Marble Cries Foul Over Kosovo Lost Licenses. U: Balkan Insights, 10. decembar 2012. Preuzeto sa <http://www.balkaninsight.com/en/article/fox-marble-cries-foul-over-kosovo-lost-licenses>

48 Blau, Uri (2011). Israeli Black Hole in Kosovo. U: Haaretz, 12. avgust 2011. Preuzeto sa <http://www.haaretz.com/israel-news/israeli-black-hole-in-kosovo-1.378338>

u iskopavanju šljunka. Svi slučajevi nezakonitog rada su prijavljeni organima za sprovođenje zakona. Osoblje NKMR-a opisuje situaciju u kojoj nedostaje brzina kojom se predmeti obrađuju i od strane tužioca i od strane sudova, a neki slučajevi nezakonitog rada prijavljeni u 2009. su još uvek na čekanju. U slučajevima gde je postignuta presuda, rukovodstvo NKRM-a smatra da kazne izrečene od strane sudova nisu bile u skladu sa prouzrokovanom štetom u životnoj sredini i ekonomiji.⁴⁹ U principu, rukovodstvo NKRM-a smatra da su i sporost sudskog procesa i iznos novca koji operateri moraju da se plate za kršenje propisa, ne sprečava efikasno nezakonite ekstraktivne radove.⁵⁰

Prikupljanje poreza i naknada za licencu

Naknade za licencu i ostale uplate, kao i porez na dobit korporacije, ostvarenih radom ekstraktivnih industrija, mogu biti veliki iznosi prihoda za institucije u zemljama koje su bogate resursima. Kako bi ograničili mogućnosti pronevere, preporučljivo je da se prikupljanje poreza i naknada za licencu obavi što transparentnije.

Kancelarija glavnog revizora navodi da NKRM nije u stanju da dobije zakonski propisane redovne izveštaje o iznosima ili obimu ruda proizvedenih od strane nekih kompanija. Napomene glavnog revizora ne sadrže informacije zbog čega nedostaju izveštaji nekih kompanija. U ovim slučajevima, ne bi bilo moguće da se tačno odredi vrednost pasiva ovih kompanija u odnosu na NKRM. Osim toga, glavni revizor navodi neefikasnosti u prikupljanju duga nastalog od strane rudarskih kompanija.⁵¹ Dok su informacije o naknadama za licencu, novčanim kaznama i administrativnim isplatama dostupne na zahtev NKRM-a, Kosovu nedostaje sveobuhvatno proaktivno objavljivanje primljenih uplata iz sektora ekstraktivnih industrija putem poreza, naknada za licencu i ostalih prihoda, na način koji je koristan za široku javnost.

49 Intervju sa NKRM-on, Priština, novembar 2015.

50 Intervju sa NKRM-om, novembar 2015.

51 Kancelarija glavnog revizora (2015), str. 14; str. 21.T

Ključni nalazi: Rizici od korupcije u sektoru ekstraktivnih industrija na Kosovu

Kako je navedeno u prethodnim pasusima, ključni rizici od korupcije u lancu vrednosti su na nivou pregovora o licencama i ugovorima, kao i praćenje regulatorne usklađenosti. Upravo u ovim oblastima zainteresovane strane treba da razmotre usmeravanje napora reforme u cilju olakšavanja pravedne eksploatacije prirodnih resursa pronađenih na teritoriji Kosova na osnovu načela transparentnosti i odgovornosti.

Svi rizici identifikovani tokom istraživanja i terenskih intervju za izveštaj su sažeti u Prikazu 6. u nastavku. Nivoi rizika su obračunati procenjivanjem verovatnoće nastanka korupcije i potencijalnim uticajem korupcije kada samozainteresovani akteri iskoriste rizike.

Prikaz 7: Rizici od korupcije u sektoru ekstraktivnih industrija na Kosovu

| Faza ekstrakcije | Rizik od korupcije | Nivo rizika | Komentar o akterima i pozadini |
|---|--|-------------|--|
| Nacrt politika, institucionalnog i pravnog okvira | Nedostatak odvojenosti funkcija licenciranja, nadzora i prikupljanja prihoda | Nizak | Koncentracija ovlašćenja u instituciju NKRM-a ukazuje na slabu podelu vlasti između vladinih aktera |
| | Kompanije koje se bave ekstrakcijom mogu imati negativan uticaj na izradu politika | Srednji | Nejasno je šta je podstaklo izmene zakona iz 2010. o rudnicima i mineralima u 2013, slabo zahtevanje regulatornih izmena od strane domaćih kompanija |

| Faza ekstrakcije | Rizik od korupcije | Nivo rizika | Komentar o akterima i pozadini |
|-------------------------------------|--|-------------|--|
| Pregovori o licenci i ugovoru | Sistem „ko prvi dođe, prvi je uslužen“ za dodelu licenci | Srednji | Određene naznake postojanja problema sa sistemom „ko prvi dođe, prvi je uslužen“; nijedna licenca nije dodeljena preko tendera |
| | Prenosivost licenci za istraživanje na licence za ekstrakciju | Nizak | |
| | Zastareli podaci geoloških istraživanja | Visok | Najnoviji dostupni podaci su iz 2009, stavljaju Vladu u nepovoljan položaj u pregovore o ugovoru i licenci |
| | Nedostatak otvorenog i korisnog registra licenci i ugovora | Visok | Institucionalna slabost u ostvarivanju, deljenju i korišćenju informacija o rudarskim aktivnostima ograničava kapacitet vlasti da planiraju, kontrolišu i nude usluge sektoru i snižava nivo odgovornosti prema građanima. |
| Praćenje i regulatorne usklađenosti | Neefikasno praćenje usklađenosti | Visok | MER je kritikovan u državnim revizijama i izveštajima medija zbog neefikasnosti u ključnim delovima praćenja i realizaciji usklađenosti sa propisima. |
| | Neefikasan sudski proces | Visok | Slučajevi iz 2009. i ranije još uvek čekaju na odluku suda, dok se presuda donese efekat odvratanja krivičnog gonjenja nestane |
| | Niske kazne za nezakonit rad | Visok | Nivo kazni za nezakonit rad nije određen u odnosu na ostvaren profit i/ili štete nanete životnoj sredini nastalih kao posledica nezakonitog rada |
| Naplata poreza i naknada za licence | Nedostatak javnog objavljivanja primljenih uplata preko poreza, naknada za licence i drugih prihoda na proaktivan i koristan način | Visok | Nemogućnost deljenja i korišćenja informacija o prihodima od rudarskih i drugih ekstraktivnih aktivnosti dovodi do javne percepcije o postojanju korupcije u sektoru |

PREPORUKE

Na osnovu rezultata istraživanja i razgovora o ovom izveštaju, autori su pripremili nekoliko preporuka kako bi pomogli upravljanju ekstraktivnim resursima na Kosovu.

Ključne preporuke uključuju promene u pravnom okviru koje će dovesti do rebalansa moći dodeljenih organima NKRM-a i Odeljenju za rude i minerale pri MER-u, uvođenje sistema za licenciranje na osnovu licitacija u cilju zamene sadašnjeg pristupa „ko prvi dođe, prvi je uslužen“. Pored toga, akteri koji ulažu u bolje ishode eksploatacije ekstraktivnih resursa na Kosovu, treba da razmotre brzo praćenje prigovora i žalbe koje se odnose na radove u ekstraktivnim industrijama u pravosudnom sistemu, i da obezbede da novčane kazne mogu značajno da spreče radove koji nisu licencirani ili koje nisu u skladu sa odgovarajućim propisima.

Dodatne preporuke podstiču bolju upotrebu tehnologije i podataka kako bi se osigurala transparentnost i dostupnost informacija o aktivnostima ekstraktivnih resursa široj javnosti.

1. Odvajanje procesa licenciranja od NKRM-a i njegova integracija u Odeljenju za rude i minerale pri MER-u.

Usredsređivanje na proces licenciranja, funkcije praćenja i prikupljanje prihoda u okviru NKRM-a, ukazuju na slabu podelu ovlašćenja i čine sistem osetljivim na uočavanje privatnih interesa zbog nedostatka potrebnih provera i balansa između institucionalnih zainteresovanih strana. Odvajanje procesa licenciranja od funkcije NKRM-a za praćenja i prikupljanje naknada za licencu, će stvoriti usredsređeniju instituciju koja bi ojačala funkciju praćenja u nekoliko identifikovanih problematičnih oblasti. To bi takođe oslobodilo profesionalni kapacitet u NKRM-u za dalji razvoj svoje uloge, kao savetnika za pitanja povezana sa rudarskom politikom i primenom zakonodavstva u MER-u i Skupštini Kosova. Uključivanje licenciranje kao usluge u delokrug Odeljenja za rude i minerale pri MER-u će ojačati Odeljenje koje trenutno nema dovoljan broj osoblja i sredstava i dovešće do značajnijeg balansa ovlašćenja između institucija. Primeri dobre prakse u institucionalnom dizajnu sektora ekstraktivnih industrija uključuje Norvešku, Nigeriju i Južnu Afriku.

2. Izgradnja i održavanje dobrog razumevanja baze resursa na teritoriji Kosova

Bez potpunog razumevanja količine i kvaliteta minerala i njihove geografske rasprostranjenosti, ne postoji odgovarajuća osnova za potkrepljivanje ključnih odluka informacijama o uspostavljanju imovinskih prava i licenci, kao i o određivanju stope eksploatacije. Takođe je nemoguće razgovarati o očekivanim potencijalnim budućim prihodima u odnosu na buduće socijalne i ekološke uticaje. Nedostatak razumevanja baze resursa na Kosovu će takođe Vladu Kosova staviti u nepovoljan položaj u pogledu pregovora sa stranim investitorima koji bi mogli imati detaljnije razumevanje o količini, kvalitetu i lokaciji mineralnih resursa usled naprednih tehničkih kapaciteta. Prema najnovijim zvaničnim dostupnim informacijama o geološkom istraživanju koje datiraju iz 2009, MER treba da izdvoji dovoljno resursa Odeljenja za rude i metale u cilju omogućavanja izgradnje i održavanja tačnog registra baze resursa na Kosovu.

3. Licitacija licenci umesto dodele koncesija na osnovu „ko prvi dođe, prvi je uslužen“ i uvođenje sistema e-nadmetanja

Najvažnije načelo za dodeljivanje licenci je taj da usvojen metod treba da bude transparentan i odgovoran i da uključuje ne samo pravičnost, već takođe i resurse za pošteno i brzo donošenje odluka u mogućim sporovima. Umesto dodeljivanja licenci na osnovu „ko prvi dođe, prvi je uslužen“ , Kosovo bi trebalo da kao pravilo uvede dovoljno pojednostavljen proces nadmetanja u cilju izdavanja licence. Relativno mala veličina poslovne zajednice koja se aktivno bavi ekstraktivnom industrijom na Kosovu omogućava sistem u kojem kada jedno preduzeće podnese zahtev za licencu, sva druga registrovana preduzeća dobijaju obaveštenje o tome i mogu da podnesu konkurentne ponude za licencu. Konkurentna ponuda će dovesti do manje proizvoljne dodele licenci i pomoći će u osiguranju većeg iznosa za Kosovo. Licitacije takođe mogu pomoći u prevazilaženju nedostatka informacija koje Vlada može imati u odnosu na međunarodna preduzeća. Sistem e-nadmetanja koji je analogan sa onim uspostavljenim u indijskoj državi Utar Pradeš u 2012, će omogućiti Kosovu da uvede ovu promenu politike na način koji je transparentan za sve aktere, kao i brz i efikasan.

4. Osiguranje potpunog objavljivanja licenci u javnosti i informisanje o ugovoru putem onlajn katastarskog portala.

Jedan od ključnih zahteva dobrog upravljanja sektorom ekstraktivnih industrija je postojanje javno dostupnog registra koji pruža potpune informacije o svakoj značajnoj licenci i omogućava zainteresovanim stranama – uključujući opštu javnost – spoznaju o tome koliko licenci

postoji, njihove lokacije i identitet preduzeća nosioca. Integracija sa javnim sistemom e-nadmetanja će omogućiti integraciju dostupnih informacija u realnom vremenu. Podaci će biti razmotreni i takav registar treba da uključuje:

- Nosioca licence
- Koordinate oblasti obuhvaćene licencom
- Datum podnošenja zahteva, dodelu i trajanje
- Licence za eksploataciju, robu koja se proizvodi
- Korisno vlasništvo preduzeća nosioca licence
- Ugovore i druge sporazume u vezi sa licencom
- Nivo proizvodnje utvrđene na osnovu kvartalnih izveštaja
- Uplate Vladi na nivou projekta izvršene od strane preduzeća na godišnjem nivou (naknade za licencu, kazne, administrativne takse, porezi)

Sistem evidencije licenci treba da bude uspostavljen kao onlajn portal koji je javno dostupan i uključuje pretragu i filter funkcije, kao i GIS interfejs za prikazivanje oblasti obuhvaćenih licencom na topografskoj mapi. Postojanje takvog sistema je prepoznato kao dobra praksa u standardima Inicijative za transparentnost ekstraktivnih industrija (EITI). Kosovo bi kao primer dobro uspostavljenog takvog sistema, moglo da uzme rudarski katastarski portal Ministarstva mineralnih resursa u Mozambiku.

5. Sprovođenje boljeg sistema za upravljanje žalbama u cilju podnošenja žalbi od strane građana na moguće kršenje ugovora o licenci i srodna pitanja

Potpuni funkcionalni sistem upravljanja žalbama je jedan od ključnih mehanizama za izgradnju poverenja u pogledu efikasnog nadzora nad ekstraktivnim radovima. NKRM već ima rudimentarni sistem upravljanja žalbama, ali bi trebalo da razmotri unapređivanje sistema koji se manje zasniva na direktnoj ljudskoj intervenciji u cilju osnovnih informativnih potreba. Na primer, građani bi trebalo da budu u stanju da prijave probleme, zabrinutosti i žalbe putem raznih kanala, uključujući internet, SMS, i interaktivni govorni aparat (IVR). Svaki podnesak u sistem treba da napravi izveštaj, i ko god da je podneo izveštaj treba automatski da bude obavešten o statusu i izveštavan o načinu napredovanja slučaja. Takođe, sistem treba da omogući NKRM-u da objavljuje informacije i statističke podatke o prijavljenim problemima, statusu i rešavanju u realnom vremenu.

6. Ubrzanje sudskog procesa za kršenje bilo kog prava u ekstraktivnoj industriji i utvrđivanje odgovarajućih novčanih kazni

Jedan od ključnih uočenih problema je efikasnost sudskog procesa. S obzirom na poseban karakter sektora rudarstva u javnoj svesti, kao i značajnu dugoročnu ekološku i društvenu štetu koju kršenje propisa sektora ekstraktivnih industrija može da nanese, poseban ubrzan proces za prijavljivanje kršenje ugovora o licenci od strane NKRM-a treba da bude uspostavljen u okviru tužilaštva i sudskog sistema na Kosovu. Kao ciljna polazna tačka, rešavanje slučajeva povezanih sa sektorom ekstraktivnih industrija treba da bude kraće od 6 meseci. Pored toga, novčane kazne bi trebalo da budu uspostavljene tako da bolje odražavaju štetu u životnoj sredini, društvu i ekonomiji koja je nastala nezakonitim ekstraktivnim radovima. Ubrzanje sudskog procesa i uspostavljanje odgovarajućih novčanih kazni će dovesti do učinkovitijeg sprečavanja nereguliranih radova u sektoru ekstraktivnih industrija.

9. Potpuno objavljivanje godišnjih prihoda povezanih sa rudarstvom (porezi, naknade za licencu, ostali prihodi) u posebnom obliku na osnovu podataka geološkog istraživanja

Kako bi bila javno dostupna preko objavljivanja licenci putem onlajn sistema rudarskog katastra, NKRM treba da sastavi detaljan godišnji izveštaj o prihodima sektora ekstraktivnih industrija na kraju svake finansijske godine. Ovaj izveštaj treba posebno da obrati pažnju na prihode od ekstraktivnih radova i prihoda od prethodnih godina i očekuje se da će se budući prihodi bazirati na podatke geološkog istraživanja i dugoročnih podataka sa tržišta.

10. Podsticanje proaktivne komunikacije sa građanima o svim pitanjima povezanim sa rudarskom politikom

Odeljenje za rude i minerale pri MER-u, NKRM i Skupština Kosova treba da obrate više pažnje kako bi bolje izmenili politiku komunikacije i druga pitanja povezana sa aktivnostima sektora ekstraktivnih industrija. Mada je verovatno da će Kosovo ostati skroman proizvođač mineralnih sirovina, uključujući lignit, sektor ekstraktivnih industrija je previše vidljiv za javnost zbog istorijskog značaja sektora i ekonomskih poteškoća na koje su nailazili velike grupe stanovništva. U takvom okruženju, informativni vakum povodom pitanja koja se odnose na sektor se brzo popunjava glasinama o nezakonitim radovima i korupciji. Pored javnih informativnih kampanja, Vlada bi trebalo da javno podrži inicijative civilnog društva i inicijative medija kao što je Kallxo.com, koje služe za obezbeđivanje informacija građanima koji su zabrinuti povodom nezakonitih aktivnosti i podmićivanja.

BIBLIOGRAFIJA

Blau, Uri (2011). *Israeli Black Hole in Kosovo*. U: Haaretz, 12. avgust 2011. Preuzeto sa <http://www.haaretz.com/israel-news/israeli-black-hole-in-kosovo-1.378338>

Brunwasser, Matthew (2015). *Steamrolled. A Special Investigation of Doing Business Abroad*. U: Foreign Policy. Preuzeto sa <http://foreignpolicy.com/2015/01/30/steamrolled-investigation-bechtel-highway-business-kosovo/>

Cani, Bahri (2015). *Chill Returns to Kosovo and Serbia*. U: Deutsche Welle, 15. novembar 2015. Preuzeto sa <http://www.dw.com/en/chill-returns-to-kosovo-and-serbia/a-18850857>

Collaku, Petrit and Fatmir Aliu (2012). *Wesley Clark Seeks Licence For Oil in Kosovo*. U: Balkan Insights, 8. jun 2012. Preuzeto sa <http://www.balkaninsight.com/en/article/wesley-clark-seeks-licence-for-oil-in-kosovo>

Collaku, Petrit et al (2014). *Albania-Kosovo Highway Costs Soar To 2 Billion Euros*. U: BalkanInsight, 23. april 2014. Preuzeto sa <http://www.balkaninsight.com/en/article/albania-kosovo-highway-costs-soar-to-2-billion-euro>

Drejtësia në Kosovë (2013a). *Korrupsioni Ne KPMM*. U: Drejtësia në Kosovë, 22. decembar 2013. Preuzeto sa <http://www.drejtesianekosove.com/sq/Emisione/Korrupsioni-ne-KPMM-1054>

Drejtësia në Kosovë (2013b). *Ekspluatimi Ilegal I Zhavorrit*. U: Drejtësia në Kosovë, 23. jun 2013. Preuzeto sa <http://www.drejtesianekosove.com/sq/Emisione/Ekspluatimi-ilegal-i-zhavorrit-1026>

Drejtësia në Kosovë (2014). *Ekspluatimi Ilegal I Zhavorrit Në Rajonin E Dukagjinit*. U: Drejtësia në Kosovë, 4. maj 2014. Preuzeto sa <http://www.drejtesianekosove.com/sq/Emisione/Ekspluatimi-Ilegal-i-Zhavorrit-ne-Rajonin-e-Dukagjinit-1096>

Esser, Christian, Sha Hua and Martina Morawietz (2015). *Allianz will Investments aus der Kohleindustrie abziehen*. U: ZDF Frontal21, 24. novembar 2015. Preuzeto sa <http://www.zdf.de/frontal-21/allianz-ausstieg-aus-der-kohle-41104912.html>

Inicijativa za transparentnost ekstraktivnih industrija (2013). *Standard EITI-ja*. Oslo: Sekretarijat EITI-ja. Preuzeto sa https://eiti.org/files/English_EITI%20STANDARD_11July_0.pdf

Vlada Kosova (2012). *Strategija za rudarstvo Republike Kosovo 2012 – 2025*. Priština: Ministarstvo ekonomskog razvoja. Preuzeto sa http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/Strategija_Minerare_e_R._Kosoves_2012_-_225__Ang.pdf

Vlada Kosova (2014). *Statistički godišnjak Republike Kosovo 2014*. Priština: Agencija za statistiku Kosova. Preuzeto sa <https://ask.rks-gov.net/ENG/dmdocuments/STATISTICAL%20YEARBOOK%202014.pdf>

Vlada Kosova (2015). *2015 Nacionalni program ekonomskih reformi (NERP)*. Priština: Vlada Kosova. Preuzeto sa <https://mf.rks-gov.net/en-us/Reports/Reports-and-Publications/National-Economic-Reform-Programme>

Grigg, Angus (2015). *BHP and Rio are quietly exciting coal*. U: Australian Financial Review Weekend, 2. decembar 2015. Preuzeto sa <http://www.afr.com/business/mining/coal/bhp-and-rio-tinto-are-quietly-exiting-coal-20151202-gldo0o>

Hopkins, Valerie (2015). *Set the Trojan Horse on Fire*. U: Foreign Policy, 4. februar 2015. Preuzeto sa <http://foreignpolicy.com/2015/02/04/set-the-trojan-horse-on-fire-kosovo-serbia-protests-mining/>

Hower, Mike (2015). *Morgan Stanley, Wells Fargo Join Banks Cutting Out Coal*. U: Sustainable Brands, 1. decembar 2015. Preuzeto sa: http://www.sustainablebrands.com/news_and_views/behavior_change/mike_hower/morgan_stanley_wells_fargo_join_banks_cutting_out_coal

MKG (1999). Trepča: Izlaz iz lavirinta. Izveštaj MKG za Balkan br. 82. Washing and Pristina: Međunarodna krizna grupa. Preuzeto sa [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Kosovo%2015.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/Kosovo%2015.pdf),

Izveštaj o Kosovu (2005). *Istraživanje Svetske banke procenjuje mineralne sirovine Kosova na 13.5 milijarde evra*. Preuzeto sa <http://kosovareport.blogspot.com/2005/01/world-bank-survey-puts-kosovos-mineral.html>

Liridon Llapashtica (2015). *Mbi 200 gurëthyes, demolojnë Kosovën*. U: Zeri, 25. jun 2015. Preuzeto sa <http://zeri.info/ekonomia/38764/mbi-200-gurethyes-demolojne-kosoven/>

Novethic (2015). *Risque Carbone. Conséquences Financières de la Dévalorisation des Energies Fossiles*. Preuzeto sa <http://www.novethic.fr/climat/risque-carbone.html>

Kancelarija glavnog revizora (2015). *Izveštaj o reviziji izjave Komisije za rudnike i minerale za godinu završenu 31. decembra 2014*. Priština: Kancelarija glavnog revizora. Preuzeto sa http://www.oag-rks.org/repository/docs/RaportiAuditimit_KPMM_2014_Eng_377341.pdf

Olters, Jan-Peter (2014). *Energy Mineral Operations: Sustainability and FDI*. Priština: Govor u Regionalnom centru za životnu sredinu i na konferenciji u organizaciji Baker Tilly Kosovo. Preuzeto sa <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2014/06/03/remarks-jan-peter-olters-regional-environment-center-baker-tilly-kosovo-conference>

Shllaku, Luan and Ekrem Beqiri (2007). *A Modern Tale – Kosova C 2100*. Priština: Kosovska fondacija za otvoreno društvo. Preuzeto sa <http://kfos.org/wp-content/uploads/2012/04/A-Modern-Tale.pdf>

Transparency International (2014). Indeks percepcije korupcije 2014: Rezultati. Preuzeto sa: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

UNDP Kosovo Info Kosovo. Preuzeto sa <http://www.ks.undp.org/content/kosovo/en/home/Kosovoinfo.html>

UNODC (2011). *Korupcija na Kosovu: Iskustva stanovništva u vezi sa davanjem mita: UNDOC*. Preuzeto sa https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/CORRUPTION_KOSOVO_Population.pdf

USGS (2014). *Godišnjak minerala 2012. Evropa i Centralna Azija [Unapred objavljeno]*. Reston, VA: Geološka služba. Preuzeto sa <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/Kosovo/2012/myb3-sum-2012-europe-eurasia.pdf>

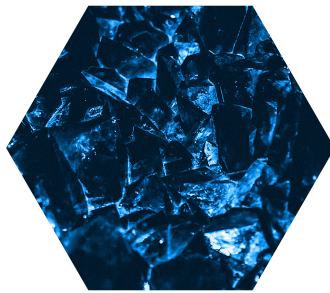
Svetska banka (2012). *Grupa Svetske banke kao podrška energetsom sektoru*. Vašington, DC: Grupa Svetske banke. Preuzeto sa http://siteresources.worldbank.org/KOSOVOEXTN/Resources/297769-1329940905064/kosovo_slideshow.pdf

Svetska banka (2015). *Pokazatelji razvoja sveta*. Preuzeto sa <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&Kosovo=KSV&series=&period=>

Pregled Svetske banke za Kosovo. Preuzeto sa <http://www.worldbank.org/en/Kosovo/kosovo/overview>

Svetska banka (2015). *Podaci Svetske banke*. Preuzeto sa <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>

Xharra, Jeta and Petrit Collaku (2012). *Fox Marble Cries Foul Over Kosovo Lost Licenses*. U: Balkan Insights, 10. decembar 2012. Preuzeto sa <http://www.balkaninsight.com/en/article/fox-marble-cries-foul-over-kosovo-lost-licenses>



United Nations
Development Programme
(UNDP)
Kosovo Office
Zagrebi St. No. 39,
10000 Pristina, Kosovo
Phone: +381 (0) 38 249066
Fax: +381 (0) 38 249065
registry.ks@undp.org
www.ks.undp.org
[@undp_kosovo](https://www.instagram.com/undp_kosovo)