



Funded by
the European Union

Izmena i dopuna administrativnog uputstva radi uključivanja kategorija finansijskih stimulansa i grantova za aktivnosti cirkularne ekonomije

Sažetak preporuka # 01

April 2025

Autori:

Prof. Dr. Besnik A. Krasniqi, stručnjak za cirkularnu ekonomiju

Dr Albana Rexha, stručnjak za rodnu ravnopravnost

Urim Xharavina, Rilindja Gjelibër

Lendita Kastrati, People in Need Kosovo

Odricanje od odgovornosti:

Ova publikacija je nastala kao deo projekta „CE4GR - Cirkularna ekonomija za zelenu tranziciju na Kosovu“, koji finansira Kancelarija Evropske unije na Kosovu, a sprovode ga organizacije People in Need i Rilindja Gjelibër. Stavovi, mišljenja i preporuke izraženi u ovoj publikaciji su stavovi autora i ne predstavljaju nužno stavove Kancelarije Evropske unije na Kosovu.

Rezime

Ovaj sažetak preporuka zagovara izmenu i dopunu postojećih administrativnih uputstava kako bi se uključili finansijski stimulansi i grantova podrška za aktivnosti cirkularne ekonomije, sa ciljem uspostavljanja podržavajućeg pravnog okvira koji omogućava i ubrzava prelazak na cirkularnu ekonomiju.

Postoji širok konsenzus među akademikima i kreatorima politike širom sveta da su inicijative za cirkularnu ekonomiju u porastu i da je vladina podrška ključna za podsticanje preduzeća da usvoje principe cirkularne ekonomije. Na Kosovu, cirkularna ekonomija je još uvek u ranoj fazi, sa samo ograničenim brojem preduzeća koja primenjuju takve principe. Stoga je hitno potrebno revidirati postojeće

će mehanizme podsticaja i promovisati inicijative cirkularne ekonomije, kako za žene tako i za muškarce, u privatnom sektoru, posebno u ovoj osnovnoj fazi razvoja.

Oslanjajući se na međunarodne dokaze i izveštaje, ovaj politički izveštaj tvrdi da dobro osmišljene politike mogu doneti značajne koristi preduzećima, uključujući povećanu produktivnost, inovacije i efikasnije korišćenje resursa, a istovremeno doprinose ekološkoj održivosti. U sažetku se istražuju prednosti cirkularne ekonomije i njen potencijal da pozitivno utiče i na preduzeća i na širu ekonomiju.

U opisivanju odgovora na ove izazove, u ovom dokumentu su predstavljeni dokazi koji pokazuju da vladine i opštinske šeme podrške mogu značajno poboljšati produktivnost cirkularne ekonomije i ekološke rezultate. Ključna preporuka je revizija jednog administrativnog uputstva u okviru Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine (MIET), kao i relevantnih propisa o finansijskim podsticajima i grantovima koje nude resorna ministarstva i opštine. Ova revizija bi trebalo da ima za cilj:

Kreirati namenske šeme posebno prilagođene podršci preduzećima cirkularne ekonomije, obezbeđujući pristupačnost i inkluzivnost, posebno za preduzeća koja vode žene i marginalizovane grupe; ili
Prilagodite postojeće šeme dodavanjem kriterijuma cirkularne ekonomije u evaluacije grantova, uz istovremeno integrisanje razmatranja rodne ravnopravnosti i osnaživanja tokom celog procesa.

Konkretno, u političkom rezimeu se preporučuje izmena sledećeg:

- Administrativno uputstvo Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine i Administrativno uputstvo Ministarstva regionalnog razvoja, da eksplicitno uključe komponente cirkularne ekonomije u svoje šeme grantova, uz istovremeno osiguravanje da ove šeme budu rodno osetljive i da budu inkluzivne za nedovoljno zastupljene grupe.
- Šeme grantova na opštinskom nivou, za integraciju kriterijuma cirkularne ekonomije u javne pozive za finansijsku podršku, uz mere za rodnu ravnopravnost koje promovišu inicijative koje vode žene i koje su društveno inkluzivne.

Ovi amandmani će:

- △ Promovisati inicijative za cirkularnu ekonomiju vođene preduzećima.
- △ Podići svest o održivim praksama.
- △ Povećati uključivanje žena i manjina u razvoj cirkularne ekonomije.
- △ Povećati učešće žena u mogućnostima javnog finansiranja.

Zašto je cirkularna ekonomija važna?

Tradicionalni model „uzmi, napravi, baci“ više nije održiv u današnjoj ekonomiji. Prelazak na cirkularnu ekonomiju gde se materijali ponovo koriste, proizvodi recikliraju, a otpad minimizira, promoviše održivost, podstiče ekonomski rast i poboljšava zaštitu životne sredine.¹ Preduzeća koja usvajaju cirkularne strategije imaju koristi od smanjenih troškova, povećanih inovacija i poboljšanja reputacije brenda, posebno zato što potrošači sve više daju prioritet održivosti.² Štaviše, prakse cirkularne ekonomije podstiču stvaranje radnih mesta i otvaraju mogućnosti u zelenim sektorima kao što su reciklaža, obnovljiva energija i održiva proizvodnja.³

Čuvanjem resursa, smanjenjem emisija i minimiziranjem otpada, cirkularne prakse igraju ključnu ulogu u borbi protiv klimatskih promena.⁴ Međutim, prelazak na cirkularnu ekonomiju zahteva značajna ulaganja, posebno za mala i srednja preduzeća (MSP). Stoga je podrška vlade neophodna kako bi se omogućila ova transformacija. Jedan efikasan mehanizam je Kosovski fond za kreditno jemstvo (KFKJ) koji može igrati ključnu ulogu nudeći garancije za zelene kredite. Ove garancije smanjuju finansijski rizik i pomažu u privlačenju privatnog kapitala u projekte obnovljivih izvora energije, efikasnog korišćenja resursa i održive proizvodnje. Ovo ne samo da podstiče ekonomski rast, već i podržava ekološku održivost⁵.

Pored toga, vlada bi trebalo da podrži mere „smanjenja rizika“ unutar finansijskih institucija kako bi se olakšao veći priliv privatnog kapitala u zelene investicije. KFKJ bi mogao da uspostavi poseban prozor za zeleno finansiranje kako bi se obezbedile garancije za finansijske institucije, čime bi se smanjio rizik kreditiranja projekata usmerenih na: obnovljive izvore energije, efikasnost resursa, smanjenje otpada, prakse cirkularne proizvodnje.

Smanjenjem rizika investicija u zelenu ekonomiju, KFKJ može ubrzati angažovanje privatnog sektora u cirkularnim inicijativama, podstaći inovacije, stvoriti zelena radna mesta i podržati tranziciju Kosova ka održivijoj i otpornijoj ekonomiji koja je u potpunosti usklađena sa globalnim ciljevima održivosti.

¹ Geissdoerfer, M., Savaget, P., Bocken, N. M. P., & Hultink, E. J. (2017). „Cirkularna ekonomija – nova paradigma održivosti?“, Časopis za čistiju proizvodnju, 143, 757-768. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048>.

² Bocken, N. M. P., Short, S. W., Rana, P., & Evans, S. (2016). „A literature and practice review to develop sustainable business model archetypes.“ Časopis za čistiju proizvodnju, 65, 42-56. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.11.039>.

³ Korhonen, J., Honkasalo, A., & Seppälä, J. (2018). „Circular economy: The concept and its limitations.“ *Ecological Economics*, 143, 37-46. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.06.041>.

⁴ Ellen MacArthur Foundation. (2015). „Ka cirkularnoj ekonomiji:“ Poslovno obrazloženje za ubranu tranziciju. Fondacija Elen Makartur.

⁵ Svetski ekonomski forum. (2020). „Ubrzavanje prelaska na cirkularnu ekonomiju.“ Svetski ekonomski forum. Zakon br. 03/I-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti.

Potencijalne koristi cirkularne ekonomije za održivost i konkurentnost:

Prelazak sa linearne na cirkularnu ekonomiju nudi transformativni pristup ekonomskom razvoju, naglašavajući održivost, efikasnost resursa i dugoročnu konkurentnost. Davanjem prioriteta smanjenju otpada, efikasnom korišćenju resursa i inovacijama, cirkularna ekonomija donosi višestruke koristi, zaštitu životne sredine, uštede troškova za preduzeća i razvoj inovativnih proizvoda i usluga. Izveštaj od strane Fondacije Ellen MacArthur procenjuje se da bi evropska preduzeća mogla uštedeti do 600 milijardi evra godišnje usvajanjem praksi cirkularne ekonomije.

Štaviše, prelazak na cirkularni model povećava otpornost smanjenjem zavisnosti od uvoznih sirovina. Reciklaža i ponovna upotreba materijala pomažu u ublažavanju rizika povezanih sa lancima snabdevanja sirovinama, kao što su nestabilnost cena, ograničena dostupnost i rastuća zavisnost od uvoza, izazovi koji su sve kritičniji u današnjoj globalnoj ekonomiji.⁶

Dokazi iz Evropske unije ukazuju na obim ovog problema: 2023. godine, ukupna vrednost trgovine (uvoz plus izvoz) sirovina između EU i ostatka sveta dostigla je 165 milijardi evra. Štaviše, prema procenama Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta (EESK), sirovine čine 30% do 50% troškova proizvodnje za kompanije. Ovo naglašava potencijalni ekonomski uticaj i stratešku prednost ubrzanja tranzicije ka cirkularnoj ekonomiji.

S obzirom na to da Evropska unija uvozi skoro polovinu sirovina koje troši, Evropski ekonomski i socijalni komitet (EESK) ističe da bi poboljšana efikasnost resursa mogla uštedeti do 600 milijardi evra godišnje. Svaka kompanija mora doprineti ovoj promeni i iskoristiti ekonomske koristi koje nude novi cirkularni poslovni modeli.

Tabela 1 prikazuje širok spektar ekonomskih koristi od usvajanja pristupa cirkularne ekonomije, kategorisanih po prednostima za preduzeća, društvo i kreatore politike. Ovaj sveobuhvatni okvir naglašava višestruku vrednost praksi vođenih održivošću, pokazujući kako one podržavaju ekonomski rast, zaštitu životne sredine i društveno blagostanje.

⁶ Istraživačka služba Evropskog parlamenta. (2023). Cirkularna ekonomija: definicija, značaj i koristi. Dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20151201STO05603/circular-economy-definition-importance-and-benefits>

Tabela 1: Prednosti primene cirkularne ekonomije

Kategorija	Koristi za preduzeća	Koristi za društvo	Koristi za kreatore politike
Ekonomski rast i konkurentnost	△ Podstiče inovacije u dizajnu proizvoda i poslovnim modelima. △ Povećava konkurentnost smanjenjem zavisnosti od nestabilnih tržišta sirovina. △ Stvara nova tržišta i poslovne mogućnosti u zelenim sektorima.	△ Podržava lokalne ekonomije kroz nove industrije. △ Neguje kulturu održivosti i inovacija.	△ Pozicionira nacije kao globalne lidere u održivosti. △ Olakšava međunarodnu trgovinu zelenim tehnologijama.
Stvaranje radnih mesta i diverzifikacija veština	△ Razvoj veština u održivim industrijama, kao što su popravka, renoviranje i oporavak materijala.	△ Stvara mogućnosti za zapošljavanje i smanjuje nezaposlenost. △ Pruža obuku u novim zelenim veštinama.	△ Promoviše razvoj radne snage usklađen sa industrijama spremnim za budućnost.
Zaštita životne sredine	△ Smanjuje operativni otpad i troškove usklađenosti.	△ Poboljšava kvalitet vazduha i vode. △ Minimizira zagađenje otpadom.	△ Pomaže u ostvarivanju ekoloških ciljeva, kao što je smanjenje emisija.
Bezbednost resursa	△ Smanjuje zavisnost od uvoznih sirovina. △ Povećava otpornost lanca snabdevanja.	△ - Povećava dostupnost esencijalnih materijala.	△ - Jača nacionalnu bezbednost kroz nezavisnost od resursa.
Uštede troškova za preduzeća i društvo	△ Smanjuje troškove proizvodnje efikasnim korišćenjem resursa. △ Smanjuje troškove upravljanja otpadom.	△ Smanjuje troškove za potrošače promovisanjem cirkularne ponovne upotrebe.	△ Smanjuje javne rashode za upravljanje otpadom i rad deponija.
Poboljšano javno zdravlje i kvalitet života	△ Poboljšava operativnu održivost, smanjujući odgovornost za zagađenje. △ Pojačana društvena odgovornost preduzeća	△ Promoviše čistiju gradsku životnu sredinu. △ Minimizira zdravstvene rizike povezane sa zagađenjem.	△ Podržava ciljeve javnog zdravlja i planiranje urbane održivosti.
Usklađenost sa globalnim ciljevima održivosti	△ Povećava vrednost brenda kroz usklađenost sa globalnim okvirima kao što su ciljevi održivog razvoja.	△ Doprinosi ostvarivanju ciljeva održivosti na nivou zajednice.	△ Podržava globalne sporazume kao što su Pariski sporazum i ciljevi održivog razvoja.
Finansijski podsticaji i investicione mogućnosti	△ Privlači zeleno finansiranje i javno-privatna partnerstva. △ Otvara pristup rizičnom kapitalu i ESG investicijama.	△ Podstiče inovacije u održivim rešenjima.	△ Podstiče investicije kroz zelene politike i podsticaje.

Izvor: Adaptirano iz različitih istraživačkih okvira održivosti i ekonomije.

Cirkularna ekonomija na Kosovu: Izazovi i mogućnosti

Uprkos rastućem globalnom značaju cirkularne ekonomije, Kosovo nastavlja da pretežno prati linearni model „uzmi-napravi-baci“.

Iako je Zakon o otpadu usvojen 2012. godine, zajedno sa razvojem pratećih strategija upravljanja otpadom, Kosovskom pravnom okviru još uvek nedostaje integracija principa cirkularne ekonomije. U 2019. godini, zemlja je proizvela približno 452.000 tona komunalnog otpada, što je jednako 253 kg po glavi stanovnika, što je oko polovine proseka EU 502 kg po glavi stanovnika⁷. Štaviše, iako 32% kosovskog otpada je reciklabilno i 40% je biorazgradivo, samo 5% se zapravo reciklira.

Prema Evropskoj agenciji za životnu sredinu (2022), Ključne prepreke efikasnom upravljanju otpadom na Kosovu uključuju nedovoljno finansiranje, loša infrastruktura, neformalno rukovanje otpadom, i slabo sprovođenje propisa. Međutim, postignut je izvestan napredak: pokrivenost uslugama sakupljanja otpada poboljšana je poslednjih godina, dostigavši 95,2%, što je doprinelo smanjenju divljih deponija⁸. Izveštaj o Kosovu (2024) ukazuje na značajan pad broja divljih deponija, sa 747 u 2022. godini do 373 u 2023. godini, smanjenje 374 sajtova⁹.

Poslednjih godina, privatni sektor je pokazao sve veće angažovanje u ekološki održivim praksama, usklađujući se sa globalnim trendovima ekološke odgovornosti (USAID, 2021)¹⁰.

Prema podacima Američke administracije za međunarodnu trgovinu (ITA, 2021)¹¹, sektor upravljanja otpadom i reciklaže na Kosovu se smatra obećavajućom oblašću za ulaganja. Sektor niske zrelosti, u kombinaciji sa sve većim stvaranjem otpada i nedovoljnom infrastrukturom, stvara mogućnosti za preduzeća da ponude usluge kao što su sakupljanje otpada, reciklaža i snabdevanje opremom i tehnologijom.

Ipak, Fokus politike Kosova trebalo bi da se pomeri ka promociji poslovnih modela cirkularne ekonomije, koje su regenerativne po svojoj prirodi i imaju za cilj smanjenje ili potpuno eliminisanje otpada¹².

Iako postoji sve veće interesovanje, inicijative za cirkularnu ekonomiju vođene preduzećima na Kosovu ostaju ograničene i zahtevaju jaču institucionalnu podršku i podsticaje. Međutim, Fokus politike Kosova trebalo bi sve više da se pomeri ka usvajanju poslovnih modela cirkularne ekonomije, koje su regenerativne po prirodi i imaju za cilj smanjenje ili eliminisanje otpada gde god je to moguće¹³.

⁷ Evropska agencija za životnu sredinu. (2022). „Upravljanje komunalnim otpadom u zemljama Zapadnog Balkana“ Brifing br. 06.2022. Dostupno na <https://www.eea.europa.eu/publications/municipal-waste-management-in-western>

⁸ Kosovska agencija za zaštitu životne sredine (2024) IZVEŠTAJ O UPRAVLJANJU KOMUNALNIM OTPADOM NA KOSOVU (<https://ammk-rks.net/assets/cms/uploads/files/REPORT%20OF%20THE%20MUNICIPAL%20WASTE%202022.pdf> pristupljeno maja 2025.)

⁹ [https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/c790738e-4cf6-4a43-a8a9-43c1b6f01e10_en?filename=Izveštaj o Kosovu 2024.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/c790738e-4cf6-4a43-a8a9-43c1b6f01e10_en?filename=Izveštaj%20o%20Kosovu%202024.pdf)

¹⁰ USAID. (2021). Privatni sektor predvodi inicijativu za zelenije Kosovo. USAID. Preuzeto sa <https://www.usaid.gov/kosovo/news-information/news/private-sector-leadingcharge-greener-kosovo>

¹¹ ITA. (2021). Upravljanje otpadom i reciklaža Kosova. ITA - Međunarodna trgovinska administracija. Preuzeto sa <https://www.trade.gov/country-commercialguides/kosovo-waste-management-and-recycling>

¹² Krasnići, B. (2022). „Analiza lanca vrednosti reciklaže na Kosovu,“ Privredna komora Kosova.“ Priština, Kosovo.

¹³ Krasnići, B. (2022). „Analiza lanca vrednosti reciklaže na Kosovu,“ Privredna komora Kosova.“ Priština, Kosovo.

Dekarbonizacija je još jedna kritična dimenzija održivosti. Na Kosovu, prelazak na cirkularnu ekonomiju (CE) i dekarbonizaciju suočava se sa značajnim izazovima, posebno u sektorugrejanja i transportu. Kontinuirano oslanjanje zemlje na ugalj za grejanje, posebno u urbanim sredinama kao što su Priština, pojačava zagađenje vazduha i predstavlja ozbiljne rizike za javno zdravlje¹⁴. Istraživanja ukazuju da termoelektrane na ugalj i upotreba uglja u domaćinstvu za grejanje su glavni doprinosioci lošem kvalitetu vazduha u regionu. Ove emisije su usko povezane sa povećanjem respiratornih i kardiovaskularnih bolesti među stanovništvom.

Ekološke implikacije kontinuiranog oslanjanja Kosova na ugalj su značajne. Energetski sektor zemlje je pretežno baziran na uglju, sa približno 91,43% instaliranog kapaciteta za proizvodnju električne energije koji zavisi od uglja¹⁵. Ovo oslanjanje ne samo da ometa nacionalne napore za dekarbonizaciju, već takođe ima ozbiljne posledice po javno zdravlje zbog povezanog zagađenja vazduha i emisija. Pored toga, transportni sektor na Kosovu predstavlja veliki izazov u širem kontekstu cirkularne ekonomije (CE) i dekarbonizacije, zahtevajući hitnu pažnju i strateška ulaganja u čistija i održivija rešenja za mobilnost.

The transportni sektor na Kosovu ostaje u velikoj meri zavisn od fosilnih goriva, značajno doprinoseći emisiji gasova staklene bašte i zagađenja vazduha. Hitna potreba za održiva transportna rešenja je dodatno istaknuta od strane brzog rasta gradskog stanovništva i odgovarajućeg povećanja korišćenja vozila, faktore koji pojačavaju degradaciju životne sredine i predstavljaju ozbiljne rizike za javno zdravlje¹⁶.

Prelazak na čistija transportna rešenja, kao što su električna vozila i poboljšani sistemi javnog prevoza, neophodan je za smanjenje emisija i negovanje zdravijeg gradskog okruženja. Suočavanje sa ovim izazovima zahteva sveobuhvatan, multisektorski pristup koji uključuje poboljšanje energetske efikasnosti, promociju korišćenja obnovljivih izvora energije i unapređenje strategija održivog urbanog planiranja. Integracija tehnologija obnovljivih izvora energije, posebno solarne i energije vetra, u energetski miks Kosova mogla bi značajno smanjiti zavisnost zemlje od uglja i dovesti do značajnih poboljšanja kvaliteta vazduha i javnog zdravlja.¹⁷

¹⁴ Bajčinovci, S. (2019). "Ekološka i klimatska dilema: Ugalj za grejanje ili čist vazduh za disanje: Slučaj Prištine" *Ekološke i klimatske tehnologije*, 23(1), 1-10. doi:10.2478/rtuct-2019-0003.

Kittner, N. i dr. (2018). *Sadržaj metala u tragovima uglja pogoršava zdravstvene rizike povezane sa zagađenjem zraka: Slučaj lignita na Kosovu.* *Nauka i tehnologija životne sredine*, 52(6), 3475-3483. doi:10.1021/acs.est.7b04254.

¹⁵ Lajqi, A., et al. (2020). "Analiza potencijala za korišćenje obnovljivih izvora energije u energetskom sektoru Kosova." *Životna sredina*, 7(6), 49. doi:10.3390/environments7060049.

¹⁶ Đukaj, A. (2024). „Snažno savladavanje izazova:“ Analiza energetske krize na Zapadnom Balkanu tokom pandemijskog konteksta. *Hightech and Innovation Journal*, 5(1), 1-10. doi:10.28991/hij-2024-05-01-08.

¹⁷ Lajqi, A., et al. (2020). "Analiza potencijala za korišćenje obnovljivih izvora energije u energetskom sektoru Kosova." *Životna sredina*, 7(6), 49. doi:10.3390/environments7060049.

Kadriaj, A., i Jeminaj, A. (2023). "Izazovi i dileme transformacije električne energije iz termoelektrane u alternativnu energiju na Kosovu." *Međunarodni naučni časopis Monte*, 3(2), 38-45. doi:10.33807/monte.20232838.

Štaviše, razvoj održivih zgrada i infrastrukture igra vitalnu ulogu u unapređenju energetske efikasnosti i smanjenju ukupnog ugljeničnog otiska regiona¹⁸. Nedavni podaci otkrivaju značajan nedostatak svesti o konceptima cirkularne ekonomije među preduzećima. Na primer, čak i u sektoru reciklaže, 64% kompanija nije upoznato sa konceptom cirkularne ekonomije (Krasnići, 2022)¹⁹. Skoro polovina ispitanika (46%) posmatra implementaciju prakse cirkularne ekonomije (CE) kao samo umereno važno u smanjenju upotrebe sirovina i energije. Štaviše, postoji značajna neizvesnost ili ograničena posvećenost, pri čemu samo 37% i 63% ispitanika, respektivno, prepoznaje važnost ovih praksi, ističući potrebu za većom svešću i ciljanim angažovanjem.

Zaključno, Kosovo se suočava sa velikim izazovima u oblastima kao što su upravljanje otpadom, dekarbonizacija transporta i proizvodnja obnovljive energije. Ovo je pogoršano niskim stopama reciklaže, ograničenom implementacijom inicijativa za cirkularnu ekonomiju (CE) i nedostatkom svesti među preduzećima o potencijalnim koristima cirkularnih praksi. Nizak prioritet praksi kontinuirane ekološke ekonomije od strane firmi naglašava hitnu potrebu za snažnim vladinim podsticajima i ciljanom finansijskom podrškom kako bi se preduzeća podstakla da usvoje i investiraju u cirkularne poslovne modele, otvarajući put ka održivijoj i otpornijoj ekonomiji.

Uspostavljanjem mehanizama ciljanog finansiranja i okvira politike podrške, vlada može podsticati firme da usvoje inovativne i regenerativne poslovne prakse, čime se ubrzava prelazak ka održivoj i resursno efikasnoj ekonomiji.

¹⁸ Hodža, A., i Šalja, A. (2019). "Prednosti i izazovi održivih zgrada u Prištini, Kosovo." *Objekti*, 37(5/6), 319-331. doi:10.1108/f-08-2018-0097.

Hodža, A., & Lecaj, D. (2022). "Regulatorne prepreke za implementaciju održivih zgrada na Kosovu." *Upravljanje nekretninama*, 40(1), 1-15. doi:10.1108/pm-01-2022-0008.

¹⁹ Krasnići, B. (2022) *Analiza lanca vrednosti reciklaže na Kosovu*. Priština: Privredna komora Kosova.

Rodna pripadnost i cirkularna ekonomija

Prelazak na inovativnije poslovne modele kao što je cirkularna ekonomija (CE) predstavlja izazove i mogućnosti za otključavanje ekonomskog potencijala žena i izgradnju pravednije budućnosti. Međutim, prelazak na poslovne modele CE često zahteva napredne tehničke i digitalne kompetencije, što može predstavljati nesrazmerne prepreke za žene zbog postojećih rodnih razlika u pristupu STEM obrazovanju i stručnom osposobljavanju²⁰. Žene koje rade u neformalnom i tradicionalnom sektoru suočavaju se sa značajnim preprekama u pristupu mogućnostima za prekvalifikaciju i usavršavanje, što ograničava njihovu sposobnost da iskoriste nove uloge unutar cirkularna ekonomija (CE) (MOR, 2022)²¹

Prelazak na cirkularnu ekonomiju (CE) i šira agenda dekarbonizacije nose značajne implikacije i za muškarce i za žene, posebno u vezi sa obrascima zaposlenosti, zdravstvenim rizicima i porodičnom dinamikom. Muškarci su često prekomerno zastupljeni u sektorima sa visokom emisijom ugljenika, kao što su rudarstvo, grejanje i građevinska industrija, koji ne samo da značajno doprinose degradaciji životne sredine, već su poznati i po značajnim zdravstvenim i bezbednosnim rizicima. Radnici u ovim sektorima suočavaju se sa povećanom izloženošću respiratornim bolestima i nizu drugih profesionalnih opasnosti, što ističe potrebu za inkluzivnim i rodno odgovornim pristupima ekonomskim i ekološkim tranzicijama.²²

Zdravstveni rizici povezani sa ovim sektorima dodatno su pogoršani zagađenjem životne sredine koje oni proizvode, a koje nesrazmerno utiče na zajednice koje se nalaze u blizini takvih operacija.

Žene, koje često nose teret brige o porodicama, posebno su ranjive na ove zdravstvene posledice. Kada se deca ili stariji članovi porodice razbole zbog lošeg kvaliteta vazduha ili izloženosti zagađivačima, žene će se verovatnije povući sa radnog mesta kako bi se brinule o njima. Ova dinamika doprinosi smanjenom učešću ženske radne snage i pogoršava rodne nejednakosti na tržištu rada.²³

Širi ekonomski uticaji rizika po zdravlje životne sredine su značajni. Radna snaga pogođena bolestima povezanim sa zagađenjem teži da pokazuje nižu produktivnost i vrši dodatni pritisak na zdravstveni sistem. Ovi negativni efekti se šire kroz ekonomiju, ističući hitnu potrebu za prelaskom na održive i zdravstveno osvešćene industrije.

U ovom kontekstu, cirkularna ekonomija (CE) predstavlja ubedljivu alternativu – podsticanjem ekološki odgovornih praksi i smanjenjem oslanjanja na štetne sektore sa visokim emisijama. Kada je inkluzivno osmišljena, cirkularna ekonomija ima potencijal da podstakne zdravlje i pravedniju radnu snagu i društvo.²⁴

Kosovo je usvojilo nekoliko zakona i strateških okvira za promociju rodne ravnopravnosti i podršku ženskom preduzetništvu. Primetno je da Kosovski program za rodnu ravnopravnost 2020–2024 ima za cilj da uključi rodnu ravnopravnost u sve institucije, politike i programe.

²⁰ Saliba, M., Glutting, J. R., & Brown, E. G. (2023). Dostojanstven rad u cirkularnoj ekonomiji: Pregled postojeće baze dokaza. *Kružna ekonomija, Amsterdam*.

²¹ MOR (2022). Svetsko zapošljavanje i socijalni izgledi: trendovi 2023. Preuzeto sa: Veb-sajt MOR-a

²² MOR (2014). „Obezbeđivanje bezbednosti i zdravlja na radu u promenljivoj klimi“, izveštaj MOR-a.

²³ Castro et al. (2022). „Cirkularna ekonomija i njen uticaj na ekološku održivost“ doi:10.37955/cs.v6i4.286

²⁴ OECD (2023). „Joining Forces for Gender Equality“ OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/67d48024-en>.

Međutim, u praksi, zakoni koji se odnose na rodnu ravnopravnost nisu dovoljno integrisani sa drugim ključnim oblastima politike kao što su ekonomski razvoj i ekološka održivost. Pored toga, mnogi finansijski instrumenti namenjeni podršci preduzećima često ne uspevaju da daju prioritet specifičnim potrebama žena ili da obezbede ravnopravan pristup finansiranju i resursima.

Pristup finansiranju ostaje stalna prepreka za žene preduzetnice na Kosovu. Između 2022. i 2024. godine, ukupno 388 preduzeća je imalo koristi od šema podrške KIESA, od kojih je 297 bilo pod vođstvom muškaraca, a samo 91 pod vođstvom žena, što znači da su žene činile samo 23% ukupnog broja korisnika.²⁵

Štaviše, KIESA ne prati raspodelu sredstava prema polu. Međutim, na osnovu jednostavne proporcionalne analize, procenjuje se da su preduzeća koja vode žene dobila manje od 20% od preko 8 miliona evra isplaćenih finansijske podrške. Ova značajna razlika između polova u pristupu resursima i njihovoj raspodeli naglašava strukturne barijere koje i dalje ograničavaju ekonomsko učešće i preduzetništvo žena.

Uloženi su određeni naponi da se reše rodne nejednakosti u pristupu finansiranju. Na primer, šema grantova KIESA za digitalizaciju preduzeća uključuje afirmativnu meru dodeljivanjem dodatnih 10 poena preduzećima u vlasništvu žena tokom procesa evaluacije.²⁶

Pored toga, Kosovski fond za kreditno jemstvo (KFKJ) je uveo poseban „Prozor za kredite za žene“, koji nudi prilagođene finansijske instrumente koji se mogu iskoristiti za podršku učešću žena u sektorima cirkularne ekonomije.

Zaključno, presek između inicijativa cirkularne ekonomije (CE) i rodne dinamike je složen i duboko isprepleten. Dok su muškarci pretežno zaposleni u opasnim industrijama sa visokim sadržajem ugljenika, žene često snose indirektan teret, posebno kroz neplaćeni rad u vezi sa negom, što je posledica zdravstvenih uticaja povezanih sa degradacijom životne sredine.

Bez namernog i inkluzivnog dizajna politike, prelazak na cirkularnu ekonomiju rizikuje da produži ili čak produbi postojeće rodne nejednakosti. Međutim, uz pravu kombinaciju ciljanih politika, sistema podrške i rodno osetljivih pristupa, cirkularna ekonomija ima potencijal da osnaži žene, poboljša ishode javnog zdravlja i doprinese inkluzivnijoj, pravednijoj i otpornijoj ekonomiji za sve.

²⁵ KIESA. (2025). Podaci o korisnicima granta 2022–2024. Obezbedio Zef Dedaj putem e-pošte, 29. aprila 2025.

²⁶ KIESA. (2025). Podaci o korisnicima granta 2022–2024. Obezbedio Zef Dedaj putem e-pošte, 29. aprila 2025.

Šta je problem?

Kosovo je pokazalo svoju posvećenost Zelenoj agendi za Zapadni Balkan usvajanjem nekoliko strateških dokumenata koji ocrtavaju put ka održivom razvoju. Nacionalna strategija razvoja (NSR) 2030 artikuliše dugoročnu viziju za napredak zemlje, stavljajući održivost u njen centar²⁷.

Ključni strateški okviri uključuju NDS, Program ekonomskih reformi, i nedavno razvijenu Mapu puta za cirkularnu ekonomiju za Kosovo. Mapa puta za cirkularnu ekonomiju posebno označava značajnu prekretnicu, jer postavlja temelje za prelazak Kosova na cirkularnu ekonomiju. Ista pruža sveobuhvatan okvir za prepoznavanje zemlje jedinstvene snage, sposobnosti i mogućnosti što može dovesti do uspeha cirkularne transformacije²⁸.

Strateški dokumenti koje je usvojila Vlada Kosova (VK) usklađeni su sa ključnim međunarodnim i regionalnim okvirima, uključujući Evropski zeleni plan.²⁹ Ciljeve održivog razvoja (COR) i Agendu evropskih integracija. Vlada Kosova je naglasila da će se sprovođenje ovih strateških ciljeva sprovoditi putem sektorskih strategija i institucionalnih akcionih planova, obezbeđujući jasne mehanizme za izvršenje, nadzor, i usklađivanje budžeta. Konkretno, ciljevi navedeni u Nacionalnoj strategiji razvoja (NSR) biće prevedeno u strateške ciljeve u okviru sektorskih strategija. Ciljevi će, zauzvrat, biti podeljene na operativne aktivnosti sa određenim budžetskim kodovima, omogućavajući efikasnije planiranje, koordinaciju i odgovornost u implementaciji.

Iako je Vlada Kosova (VK) u svoj strateški okvir uključila nekoliko elemenata zelene i cirkularne ekonomije, i dalje postoji hitna potreba za operacionalizacijom ovih obaveza, razvojem novih instrumenata politike, kao što su direktni finansijski podsticaji za privatni sektor kako bi se efikasno promovisale prakse cirkularne ekonomije.

Da bi se osigurala bolja implementacija na operativnom nivou, neophodno je izmeniti Uredbu o subvencijama i transferima, omogućavajući i resornim ministarstvima i opštinama da osmisle i sprovede prilagođene inicijative za zelenu i cirkularnu ekonomiju. Ove inicijative treba da odražavaju lokalne potrebe, a istovremeno da budu usklađene sa nacionalnim i nadnacionalnim strateškim okvirima.

Štaviše, pružanje finansijskih stimulansa i grantova za inicijative privatnog sektora u cirkularnoj ekonomiji je ključno za jačanje kapaciteta malih i srednjih preduzeća da preduzmu složene zelene investicije. Takva podrška može delovati kao katalizator za transformaciju privatnog sektora, omogućavajući mu da usvoji održivije prakse i bolji pristup mogućnostima zelenog finansiranja.

U tom kontekstu, Zelena agenda Evropske unije za Zapadni Balkan (ZAZB), predstavljena 2020. godine, i njen prateći Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan (EIPZB), pružaju važne mogućnosti. Ključni stub ZAZB-a je jačanje konkurentnosti privatnog sektora, sa snažnim naglaskom na inovacije. Međutim, Kosovo se i dalje suočava sa značajnim izazovima u apsorpciji i efikasnom korišćenju ovih sredstava, uglavnom zbog ograničenih kapaciteta malih i srednjih preduzeća za razvoj i sprovođenje strategija cirkularnih i zelenih investicija.

²⁷ Vlada Republike Kosovo. Nacionalna strategija razvoja 2030. Dostupno na <https://kryeministri.rks-gov.net/en/national-development-strategy-2030/>

²⁸ Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture. (2023). "Circular Economy Roadmap of Kosovo" Available at https://mmpmhi.rks-gov.net/MMPHIFolder/DocumentsFiles/2023_8171e270-643b-4de3-9387-91794084eb8b.pdf

²⁹ Za više informacija pogledajte Sporazum o čistoj industriji na https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_en
Evropska komisija je osmislila Sporazum o čistoj industriji kao nastavak Evropskog zelenog plana. Nadovešće se na rad EU na prelasku na održivu ekonomiju i fokusira se na jačanje industrije i povećanje konkurentnosti u tom kontekstu.

Preporučena akcija: Izmeniti važeći zakonski okvir za subvencije i transfere

Dodela grantova i subvencija na Kosovu regulisana je Zakonom br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti (videti Okvir 1). Ovim zakonom se utvrđuju strogi parametri kako bi se osigurala transparentnost, odgovornost i fiskalna disciplina u upravljanju javnim sredstvima.

Prema ovom pravnom okviru, grantovi i finansijski podsticaji mogu se dodeliti samo ako su izričito odobreni Zakonom o aproprijacijama. Sve budžetske organizacije su dužne da se pridržavaju uslova propisanih zakonom.

Štaviše, ministar finansija ima isključivo ovlašćenje da donosi detaljna pravila i procedure za izbor korisnika i određivanje iznosa grantova. Ovi propisi imaju za cilj da garantuju da je sva finansijska podrška usklađena sa ciljevima koje je odobrila Skupština, čime se promoviše efikasno, pravedno i odgovorno korišćenje javnih resursa.

Okvir 1. ZAKON BR. 03/L-048 O UPRAVLJANJU JAVNIM FINANSIJAMA I ODGOVORNOSTI

Član 53 Ograničenja u vezi sa grantovima, donacijama i subvencijama

- 53.1 Nijedna budžetska organizacija ili drugi javni autoritet neće dodeliti bilo koji grant, donaciju ili subvenciju za bilo koje lice ili preduzeće izuzev, i jedino do stepena, do kojeg jedan Zakon o Izdvajanjima izričito odobri ovaj grant, donaciju ili subvenciju.
- 53.2 Ako jedan Zakon o Izdvajanjima ovlasti budžetsku organizaciju ili drugi javni autoritet da dodeli grant, donaciju ili subvenciju za jedno ili više lica i/ili preduzeća, ova budžetska organizacija ili javni autoritet će u potpunosti poštovati sve uslove i zahteve koji su utvrđeni u dotičnom Zakonu o Izdvajanjima i pravilima koji su doneti od Ministra Finansija i Ekonomije prema stavu 3. ovog člana prilikom dodele granta, donacije ili subvencije.
- 53.3 Ministar ima isključivo pravo i ovlašćenje da propiše pravila koja uređuju postupak koji treba da sprovode dotične budžetske organizacije ili javni autoriteti za izbor korisnika kao i da odluče o iznosima koji će im se dodeliti kao grant, donaciju ili subvenciju. Ova pravila treba takođe da garantuju da je postupak strogo usmeren za postizanje naznačenog cilja Skupštine, kada je ovaj ovlašćeni grant, donacija ili subvencija u skladu sa Zakonom o Izdvajanjima.

Prema Uredba o javnoj potrošnji, „Svaka isplata subvencija ili transfera mora imati jasan pravni osnov — što znači da mora postojati zakon, propis ili odluka nadležne institucije kojom se budžetska organizacija ovlašćuje da izvrši takvu isplatu iz ove kategorije.”³⁰

³⁰ Finansijsko pravilo br. 01/2013/– Trošenje javnog novca

Što se tiče kriterijuma za dodelu subvencija, Član 6 – Kriterijumi za izbor Administrativnog uputstva (MTI) br. 01/2018 o raspodeli finansijskih sredstava iz ekonomskih kategorija subvencija i transfera, izdatog od strane Ministarstva industrije, preduzetništva i trgovine (MIPT), predviđa da će se podrška pružati podnosiocima zahteva registrovanim u Republici Kosovo koji, kroz svoje predloge projekata, pokazuju da će dodeljene subvencije doprineti:

- △ Povećanje investicija unutar Republike Kosovo.
- △ Podsticanje domaće proizvodnje.
- △ Proširenje izvoznih kapaciteta.
- △ Promovisanje turizma.
- △ Razvoj malih i srednjih preduzeća (MSP).
- △ Povećanje konkurentnosti malih i srednjih preduzeća.
- △ Mogućnost stvaranja novih radnih mesta.³¹

Iako je sedam kriterijuma za izbor, koje je obezbedilo Ministarstvo trgovine i industrije (MTI), važno za procenu predloga projekata, preporučujemo uvođenje posebnog kriterijuma usmerenog na cirkularnu ekonomiju i inicijative za zeleno poslovanje. Trenutno, iako neke akcije cirkularne ekonomije mogu indirektno biti usklađene sa postojećim kriterijumima, one nisu eksplicitno razmotrene, što ograničava njihovu efikasnost u promociji održivosti i cirkularnih praksi. Da bismo otklonili ovu prazninu u politici, predlažemo izmenu administrativnog uputstva dodavanjem novog kriterijuma: 1.8. Promovisanje cirkularne ekonomije i zelenih poslovnih inicijativa. Ovaj dodatak bi naglasio važnost održivosti i obezbedio ciljanu podršku projektima koji unapređuju cirkularne poslovne modele i ekološki odgovorne prakse.

Paralelno sa tim, Ministarstvo regionalnog razvoja (MRR) takođe sprovodi poseban program podrške za startapove, mala i srednja preduzeća i nevladine organizacije, usmeren na podsticanje uravnoteženog regionalnog razvoja. U skladu sa Uredbom (VRK) br. 21/2024 o upravljanju Programom uravnoteženog regionalnog razvoja, član 22 (Kriterijumi za evaluaciju predloga projekata) precizira da će kriterijumi za evaluaciju biti detaljno opisani u svakom javnom pozivu za podnošenje prijava. Glavne oblasti evaluacije uključuju:

- △ Finansijski i operativni kapacitet
- △ Relevantnost akcije
- △ Efikasnost i pristupačnost
- △ Održivost projekta
- △ Budžet i isplativost

Predlažemo da se uvedu dodatni kriterijumi za evaluaciju kako bi se eksplicitno prepoznale cirkularna ekonomija i zelene inicijative. Projekti koji uključuju principe cirkularne ekonomije trebalo bi da dobiju dodatne bodove tokom procesa evaluacije grantova, podstičući održive inovacije. Štaviše, ovaj predlog preporučuje uključivanje rodne komponente kako bi se osiguralo da proces evaluacije takođe podržava rodnu ravnopravnost, posebno promovisanjem učešća preduzeća i inicijativa koje vode žene i koje unapređuju inkluzivnu zelenu tranziciju.³²

³¹ Administrativno uputstvo (br. 01/2018 o raspodeli finansijskih sredstava iz ekonomske kategorije subvencija i transfera)

³² Uredba (vrk) – br. 21/2024 o upravljanju programom uravnoteženog regionalnog razvoja. Dostupno na <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=55434>

Na lokalnom nivou, Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti³³ jasno definiše opštinske nadležnosti kao „*oblasti lokalne nadležnosti koje su posebno dodeljene dotičnoj opštini važećim primarnim zakonodavstvom o lokalnoj samoupravi*„. U skladu sa ovim okvirom, svaka budžetska organizacija, uključujući ministarstva i opštine, dužna je da usvoji propis o raspodeli subvencija³⁴, zasnovan na:

- Zakon o lokalnoj samoupravi,
- Zakon br. 03/ L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti.
- Finansijska uredba br. 01/2013/MF – Trošenje javnih sredstava.

Ova regulatorna struktura nalaže da svako odeljenje definiše kriterijume podobnosti za podnosiocima zahteva za subvencije. Važno je napomenuti da opštine zadržavaju diskreciono pravo da integrišu komponente cirkularne ekonomije (CE) i rodne aspekte u svoje kriterijume za dodelu grantova. Time bi se unapredila promocija održivih praksi i rodne inkluzije na lokalnom nivou, usklađeno sa nacionalnim i EU prioritetima zelene tranzicije.

³³ Za više informacija pogledajte Zakon br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti.

³⁴ Ovde koristimo primer pravilnika za dodelu subvencija u opštini Đakovica, kao ilustraciju (Pravilnik o subvencijama 2020, br. 3560, dostupan na <https://kk.rks-gov.net/gjakove/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/Rregulloreja-per-Subvencione-2020-nr.3560.pdf>

Poboljšanje finansijskog pristupa za žene i marginalizovane grupe

Vlada bi trebalo da pruži prioritet osiguravanju da žene i druge marginalizovane grupe imaju pravičan pristup finansijskim resursima. Ovo zahteva ne samo razvoj inkluzivnih finansijskih programa, već i sprovođenje ciljanih mera za rešavanje postojećih nedostataka.

Da bi se ovo postiglo, ključno je da Vlada Kosova aktivno sarađuje sa marginalizovanim i obespravljenim zajednicama, uključujući žene, kako bi identifikovala i uklonila prepreke za pristup. Osiguravanje da su ove grupe dobro informisane i da mogu da iskoriste finansijske mogućnosti, posebno u kontekstu prelaska na cirkularnu ekonomiju, zahteva proaktivan rad na terenu, prilagođene komunikacione strategije i pojednostavljene administrativne procedure.

Pored toga, kako bi se poboljšala inkluzivnost u vladinim šemama, nadležne vlasti trebalo bi da razmotre uvođenje specifičnih podsticaja u okviru postojećih šema. Na primer, dodeljivanje dodatnih poena za evaluaciju preduzećima u vlasništvu žena ili manjinskih grupa promovisalo bi veće učešće i zastupljenost u inicijativama za ekonomski razvoj.

Sprovođenjem ovih mera, Vlada Kosova može da podstakne pravedniji i inkluzivniji finansijski ekosistem, omogućavajući svim segmentima društva da doprinesu ekonomskom napretku i imaju koristi od njega.

Zahvalnost saradnicima

Izrada ovog istraživačkog rezimea omogućena je zahvaljujući vrednim doprinosima i uvidima ključnih zainteresovanih strana iz različitih sektora. Njihova stručnost, iskustvo na terenu i posvećenost unapređenju održivih praksi odigrali su ključnu ulogu u oblikovanju preporuka predstavljenih u ovom dokumentu. Želeli bismo da izrazimo našu iskrenu zahvalnost sledećim organizacijama za njihovo aktivno učešće u procesu konsultacija i izrade nacрта:

Opština Đakovica, Opština Priština, Institut za razvojnu politiku, KAMA - Kosovsko udruženje za marketing odeće, AWESK - Udruženje žena u energetsom sektoru Kosova, ESRA - Udruženje za životnu sredinu i društvenu odgovornost, Institut za javnu bezbednost, INDEP, EGW - Ecoswomewomen, Mreža organizacija za ruralni razvoj, Omladinski klub Uroševca, Izolimi Plast, Kosovo za reciklažu stakla.