



IZVEŠTAJ

Upotreba plastičnih kesa na Kosovu

2024

Priština, 2025

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

Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës
Ministarstvo Životne Sredine, Prostornog Planiranja i Infrastrukture
Ministry of Environment, Spatial Planning and Infrastructure



Agjencia Për Mbrojtjen e Mjedisit të Kosovës
Agencija Za Zastitu Sredine Kosovo
Kosovo Environmental Protection Agency

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Projekat: Cirkularni urbani razvoj - Kosovo4Green

Pripremljeno od:

Besnik Krasniqi, savetnik - GIZ
Tafë Veselaj, AZSK/MŽSPPI
Florijs Tahiri, MŽSPPI

Dizajn: Përparim Gashi, AZSK/MŽSPPI

Priština, 2025

SADRŽAJ

1. UVOD	6
1.1. SVRHA I ZADACI STUDIJE	6
1.2. STRUKTURA IZVEŠTAJA	7
2. METODOLOGIJA	7
3. PREGLED RELEVANTNIH POLITIČKIH I PRAVNIH DOKUMENATA	7
4. NALAZI	9
4.1. REZULTATI FOKUS GRUPA	9
4.2. POSETE I MONITORING NA TERENU	11
4.3. ANKETA SA POTROŠAČIMA	12
4.3.1. <i>Učestalost kupovine u malim prodavnicama (koje ne naplaćuju naknadu za kesu)</i>	13
4.3.2. <i>Stavovi javnosti prema politici naknada za plastične kese</i>	13
4.3.3. <i>Prihvatljivost politike: Percepcija pravednosti naknade od 0,05 evra za plastične kese</i>	14
4.3.4. <i>Javna percepcija cene plastičnih kesa</i>	15
4.3.5. <i>Efikasnost politike naknade za plastične kese</i>	15
4.3.6. <i>Mišljenja i predlozi ispitanika o primeni naknade za plastične kese</i>	16
4.4. METODOLOGIJA I PRISTUP PROCENI ZASNOVAN NA PODACIMA MALOPRODAJNIH OBJEKATA	19
4.4.1. <i>Pristup proceni</i>	19
4.4.2. <i>Pretpostavke zasnovane na strukturi tržišta</i>	19
4.4.3. <i>Proces procene</i>	20
4.4.1. <i>Diskusija i implikacije</i>	21
5. PROCENA EFIKASNOSTI I UTICAJA POLITIKE	23
5.1. UTICAJ NA ŽIVOTNU SREDINU	23
5.2. DRUŠTVENI UTICAJ	23
5.3. EKONOMSKI UTICAJ	24
6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	25
6.1. ZAKLJUČCI:	25
6.2. PREPORUKE	26
7. REFERENCE	28

Tabele

Tabela 1. Rezime nalaza sa fokus grupa	10
Tabela 2. Rezime nalaza sa terenskih monitoring poseta o sprovođenju administrativnog uputstva br. 07/2023 u maloprodajnim sektorima	12
Tabela 3. Procena građana o politici plaćanja plastičnim kesama.....	14
Tabela 4. Mišljenja i predlozi ispitanika o primeni naknade za plastične kese.....	17
Tabela 5. Procena potrošnje laganih plastičnih kesa na Kosovu	21

Slike

Slika 1. Koliko često ste kupovali u malim prodavnicama (kao što su kiosci, lokalne prodavnice) tokom poslednjih 30 dana?.....	13
Slika 2. Percepcija prihvatljivosti naknade od 0,05 evra za plastične kese.....	14
Slika 3. Da li je trenutna naknada od 0,05 evra za plastične kese odgovarajuća? (n = 337)	15
Slika 4. Željena buduća cena plastičnih kesa među ispitanicima koji smatraju da je 0,05 evra neprikladna cena	15
Slika 5. Samoprijavljeni učinak politike naplate naknade od 0,05 € za plastične kese	16

Skraćenice	Puno značenje na srpskom
AZSK	Agencija za zaštitu sredine Kosovo
PAK	Poreska administracija Kosova
SB	Svetska banka
EU	Evropska unija
GIZ	Nemačko društvo za međunarodnu saradnju
K4G	Program <i>Kosovo4Green</i>
SRS	Savet za regionalnu saradnju (<i>ako je pomenuto u prilogima</i>)
MŽSPPI	Ministarstvo Životne Sredine, Prostornog Planiranja i Infrastrukture
MSP	Mala i srednja preduzeća
BDP	Bruto domaći proizvod
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
AU	Administrativno uputstvo
n	Broj anketiranih

1. Uvod

Svrha evaluacije je da se analizira napredak postignut od stupanja na snagu AU br. 07/2023 (izmenjeno i dopunjeno AU br. 04/2025), fokusirajući se na kompatibilnost između različitih kategorija trgovaca na malo, institucionalnu koordinaciju, ponašanje potrošača i doprinos politike smanjenju stvaranja plastičnog otpada.

Ovaj izveštaj je sačinjen u skladu sa projektnim zadacima (PZ) i odražava diskusije održane tokom 2024. godine između GIZ-a, MŽSPPI-ja i konsultantske kuće. Izveštaj je takođe sastavljen na osnovu početnog pregleda relevantnih pravnih, političkih i dokumenata za praćenje, kao i preliminarne konsultacije sa ključnim institucionalnim zainteresovanim stranama i drugim zainteresovanim stranama. Izveštaj predstavlja svrhu i ciljeve procene, metodološki pristup, glavne aktivnosti i očekivane rezultate za upotrebu plastičnih kesa. Izveštaj pruža strukturirani plan za prikupljanje i analizu podataka, kombinujući kvantitativne dokaze (institucionalne evidencije, ankete i podatke maloprodaje) sa kvalitativnim uvidima iz terenskih poseta, intervjuja i diskusija fokus grupa. Ovaj pristup osigurava da će procena pružiti sveobuhvatnu i na dokazima zasnovanu analizu kako bi se informisalo buduće donošenje odluka o politikama, ojačali mehanizmi implementacije i podržali napredak Kosova ka cirkularnoj ekonomiji i ekološkim standardima usklađenim sa EU.

1.1. Svrha i zadaci studije

Opšta svrha ove procene je analiza sprovođenja, usklađenosti i ranih uticaja Administrativnog uputstva (AU) br. 07/2023 (izmenjeno i dopunjeno AU br. 04/2025), o smanjenju upotrebe plastičnih kesa (25-50 mikrona) na Kosovu.

Procena ima za cilj da:

- Proceni stepen implementacije AU br. 07/2023 u celom maloprodajnom sektoru, sa fokusom na usklađenost sa odredbama o obaveznoj naknadi od 0,05 evra, obeležavanju i tehničkim standardima.
- Proceni napredak ka kratkoročnom cilju politike smanjenja potrošnje plastičnih kesa na 180 kesa po osobi godišnje do kraja 2024. godine.
- Ispita mehanizme institucionalne koordinacije i sprovođenja, uključujući razmenu podataka između MŽSPPI-a, AZSK, Poreske administracije Kosova (PAK), Carine i Tržišnog inspektorata.
- Analizira svest potrošača i promene u ponašanju, na osnovu podataka ankete, terenskih zapažanja i diskusija fokus grupa.
- Identifikuje ključne izazove i nedostatke kapaciteta koji utiču na efikasnost politike, posebno među malim trgovcima na malo i lokalnim proizvođačima.
- Razvije praktične i na dokazima zasnovane preporuke za MŽSPPI, AZSK i ojača sprovođenje politika, osigura pravednu primenu i podrži fazu tranzicije ka održivim alternativama.

1.2. Struktura izveštaja

Ovaj izveštaj je organizovan u nekoliko odeljaka koji zajedno predstavljaju pristup, nalaze i preporuke evaluacije.

Odeljak 2 opisuje metodološki pristup studije, detaljno opisujući implementaciju dizajna mešovitenih metoda, koji integriše pregled pravne dokumentacije, prikupljanje institucionalnih podataka, diskusije fokus grupa, ankete potrošača, terenske posete za praćenje, analizu usklađenosti i trendova, i sažetu procenu uticaja.

Odeljak 3 pruža pregled relevantnih političkih i pravnih dokumenata, sumirajući regulatorni i institucionalni okvir koji reguliše smanjenje laganih plastičnih kesa na Kosovu.

Odeljak 4 predstavlja rezultate terenskog istraživanja i diskusija fokus grupa sa ključnim akterima, sumira nalaze ankete potrošača, pristup proceni zasnovan na podacima maloprodajnih objekata. Na kraju, **Odeljak 5** predstavlja ključne zaključke i preporuke za politiku, navodeći praktične akcije za jačanje implementacije, povećanje javnog razumevanja i obezbeđivanje dugoročne efikasnosti politike smanjenja plastičnih kesa.

2. Metodologija

Ovaj odeljak opisuje sveobuhvatnu metodologiju koja je vodila procenu politike naknade za plastične kese od 0,05 evra. Metodologija je strukturirana oko šest međusobno povezanih komponenti, od kojih je svaka dizajnirana da se bavi određenim aspektom zadatka. Ove komponente uključuju pravni i politički pregled, prikupljanje institucionalnih podataka, terensku saradnju sa akterima, analitički rad, procenu uticaja i formulisanje preporuka. Da bi se operacionalizovale ove komponente, studija se oslanja na četiri komplementarne linije istraživanja:

- i. **Istraživanje i pregled dokumenata, izveštaja i sekundarne analize** – sistematski pregled zakonodavstva, političkih dokumenata i postojećih baza podataka.
- ii. **Kvalitativno terensko istraživanje** – Polu strukturirani intervjui sa fokus grupama i akterima radi prikupljanja percepcija, izazova i najboljih praksi.
- iii. **Podaci od maloprodajnih trgovaca o broju plastičnih kesa** – podaci koje su dali maloprodajni trgovci na Kosovu.
- iv. **Anketa potrošača** – onlajn anketa namenjena građanima radi analize ponašanja prema plastičnim kesama za jednokratnu upotrebu i izračunavanja prosečnih stopa potrošnje.

Zajedno, ovi pravci istraživanja pružaju snažnu bazu dokaza za procenu efikasnosti politike i za razvoj praktičnih preporuka. U sledećem odeljku dat je pregled relevantnih dokumenata i izveštaja u vezi sa implementacijom AU br. 04/2025.

3. Pregled relevantnih političkih i pravnih dokumenata

Kosovski politički i pravni okvir za proizvodnju, distribuciju i upotrebu laganih plastičnih kesa razvijen je u skladu sa standardima Evropske unije, oslanjajući se na tri glavna dokumenta:

- Analiza plastičnih kesa (MŽSPPI, 2022),
- Administrativno uputstvo (VRK) br. 07/2023 o ambalaži i ambalažnom otpadu (Vlada Kosova, 2023), i
- Direktiva (EU) 2015/720 Evropskog parlamenta i Saveta (2015).

Ovi dokumenti zajedno čine osnovu nacionalne politike za smanjenje plastičnih kesa i usklađivanje ekoloških ciljeva Kosova sa ciljevima EU.

Ministarstvo za životnu sredinu, prostorno planiranje i infrastrukturu (MŽSPPI), uz podršku nemačke vlade i Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ), sprovelo je 2022. godine sveobuhvatnu analizu proizvodnje, upotrebe i odlaganja laganih i veoma laganih plastičnih kesa na Kosovu (MŽSPPI, 2022). Analiza je pokazala da je godišnja potrošnja po glavi stanovnika dostigla 335 plastičnih kesa, što je jedan od najviših nivoa u regionu i u zemljama EU. Studija je identifikovala praznine u zakonodavstvu, ekološkim i socio-ekonomskim uticajima i predložila nove političke opcije za efikasna rešenja. Najpovoljnija opcija bila je uspostavljanje obavezne minimalne cene za lagane plastične kese, praćene kampanjama za podizanje javne svesti i podsticajima za upotrebu alternativa za višekratnu upotrebu (MŽSPPI, 2022). Dokument je predviđao sprovođenje u dve faze: prvobitno, utvrđivanje minimalne cene od 0,05 evra po kesi, što je takođe uključivalo ekološku taksu od 0,02 evra namenjenu posebnom fondu; a zatim, potpunu zabranu laganih plastičnih kesa ako se ciljevi smanjenja ne postignu do 2025–2026. godine. Ovaj dokument je istakao da je smanjenje potrošnje plastičnih kesa neophodno za zaštitu životne sredine i prelazak na održive obrasce proizvodnje i potrošnje.

U avgustu 2023. godine, Vlada Republike Kosovo usvojila je Administrativno uputstvo br. 07/2023 o ambalaži i ambalažnom otpadu, čime je ova politika pretvorena u zakonsku obavezu (Vlada Kosova, 2023). Ovo uputstvo postavila je jasne nacionalne ciljeve za smanjenje upotrebe plastičnih kesa: do 31. decembra 2024. godine potrošnja ne bi trebalo da pređe 180 kesa po osobi godišnje, dok bi do 2030. godine trebalo da se smanji na 40 kesa po osobi. Da bi se ovi ciljevi realizovali, predviđeno je obavezno godišnje izveštavanje proizvođača, carine Kosova i Poreske administracije Agenciji za zaštitu sredine Kosova (AZSK) o količini proizvedenih, uvezenih i prodatih kesa. Ovi podaci će omogućiti poređenje rezultata sa bazom 2022. godinom i merenje napretka ka postavljenim ciljevima. Administrativno uputstvo br. 07/2023 označava važan korak u prelasku sa dobrovoljne politike na obaveznu regulaciju, uključujući mehanizme određivanja cena, tehničke standarde i sisteme praćenja i izveštavanja. Evropska komisija je u svom Izveštaju o napretku za Kosovo (Evropska komisija, 2024), opisala ovo kao značajno dostignuće u usklađivanju politika zemlje u oblasti životne sredine sa politikama EU.

Na evropskom nivou, Direktiva (EU) 2015/720 o smanjenju laganih plastičnih kesa smatra se osnovnim pravnim instrumentom EU za ublažavanje zagađenja plastikom (Evropski parlament i Savet Evropske unije, 2015). Ovim se menja Direktiva 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, uspostavljajući konkretne mere za smanjenje potrošnje plastičnih kesa debljine manje od 50 mikrona, koje su štetnije po životnu sredinu zbog ograničene upotrebe i velikog potencijala za odlaganje. Direktiva zahteva od država članica da usvoje merljive politike kao što su minimalne cene, zabrane besplatne distribucije ili nacionalni ciljevi smanjenja, sa ciljem smanjenja upotrebe na najviše 90 kesa po osobi do 2019. godine i 40 kesa do 2025. godine (Evropska komisija, 2020; Evropska agencija za životnu sredinu – EEA, 2021). Naglašava važnost kampanja za podizanje svesti i standardizacije izveštavanja kako bi se osigurala transparentnost, i pruža fleksibilnost za uspostavljanje ekonomskih instrumenata koji odražavaju ekološke troškove plastike, dozvoljavajući izuzeća za veoma lagane kese ispod 15 mikrona koje se koriste iz higijenskih razloga (CMS Law, 2024). Primeri iz Irske i Portugala, koji su postigli smanjenja od preko 90% nakon uvođenja poreza na plastiku, pokazuju efikasnost ovog pristupa (Convery et al., 2007; EEA, 2021).

Administrativno uputstvo br. 04/2025 Kosova je u potpunosti u skladu sa principima Direktive, integrišući obavezne ciljeve, ekonomske mere i mehanizme praćenja. Ovo pokazuje kontinuirane napore zemlje da uskladi zakonodavstvo o zaštiti životne sredine sa pravnim tekovinama EU i da

ispuni obaveze iz Zelene agende za Zapadni Balkan (Evropska komisija, 2023). Sprovođenje Direktive 2015/720 donelo je merljive rezultate širom EU: prema podacima Evrostata (2024), svaki stanovnik EU je 2022. godine koristio u proseku 66,6 plastičnih kesa, što predstavlja smanjenje od 14% u odnosu na 2021. godinu. Ovaj pad odražava široko rasprostranjeno usvajanje mera zasnovanih na cenama i kampanja za podizanje svesti koje su promenile ponašanje potrošača i značajno smanjile zagađenje plastikom. Međutim, razlike između zemalja i dalje postoje, jer su neke zemlje poput Belgije i Portugala blizu dostizanja cilja za 2025. godinu, dok druge zemlje poput Litvanije i Letonije i dalje imaju visoku potrošnju zbog upotrebe veoma laganih torbi.

Generalno, ovaj politički i pravni okvir predstavlja važan korak za Kosovo ka usklađivanju sa evropskim standardima, institucionalizaciji politika zasnovanih na dokazima, promeni ponašanja i dugoročnoj održivosti. Dokument o politici iz 2022. godine uspostavio je analitičku osnovu i preporučio ekonomske mere za promenu ponašanja potrošača, dok je Administrativno uputstvo 07/2023 ovu viziju pretvorilo u primenljivi pravni instrument. Usklađivanje ovih dokumenata sa Direktivom (EU) 2015/720 predstavlja dokaz posvećenosti Kosova zaštiti životne sredine i prelasku na cirkularnu ekonomiju. Ovaj integrisani pristup stavlja Kosovo na pravi put ka smanjenju zagađenja plastikom, poboljšanju upravljanja otpadom i održivom razvoju u skladu sa najboljim evropskim praksama.

4. Nalazi

4.1. Rezultati fokus grupa

Diskusije održane sa fokus grupama — predstavnicima institucija, proizvođačima, trgovcima na malo i tržišnim inspektorima — pružile su širok pregled izazova, napretka i sledećih koraka u sprovođenju Administrativnog uputstva br. 07/2023 i novo odobreno AU br. 04/2025 za lagane plastične kese.

Rezultati pokazuju da, iako je zakonski okvir na snazi i doneo je značajna poboljšanja u smanjenju upotrebe plastičnih kesa, značajni izazovi ostaju u oblastima izveštavanja o podacima, među-institucionalne koordinacije, nadzora tržišta i ekonomske podrške lokalnim proizvođačima.

Još jedan istaknuti problem bio je nedostatak kapaciteta nadležnih institucija. Svaka institucija ili agencija koristi svoj sistem izveštavanja. Predstavnici su naglasili da ova fragmentacija ometa održivo praćenje i realnu procenu napretka politike.

Na domaćem tržištu primećen je primetan jaz između velikih i malih trgovaca. Veliki lanci supermarketa sprovode pravilo cene od 0,05 evra i tačno prijavljuju prodaju, dok male pijace i prodavnice često nude besplatne i ilegalne kese, bez naplate ili prijavljivanja, stvarajući nelojalnu konkurenciju i gubitak poreskih prihoda.

Istovremeno, neformalnost i dalje predstavlja prepreku prikupljanju tačnih podataka. Cirkulacija neregistrovanih plastičnih kesa, posebno na lokalnim pijacama, predstavlja značajan deo nevidljive ekonomske aktivnosti.

Još jedan važan nalaz odnosi se na ekonomski uticaj minimalne cene od 0,05 evra. Iako je ova mera značajno smanjila potrošnju plastičnih kesa, izazvala je nagli pad lokalne proizvodnje. Proizvođači su upozorili da, bez finansijske i tehničke podrške, neke fabrike rizikuju zatvaranje. Iz tog razloga, predloženo je da se deo prihoda ostvarenih od naknade preraspodele kroz grantove, povlašćene kredite i vaučere za inovacije, kako bi se pomoglo u prelasku na biorazgradive i višekratno upotrebljive proizvode.

S druge strane, tržišni inspektori su izvestili da je sprovođenje na terenu još uvek delimično i uglavnom formalno. Uglavnom se proverava etiketiranje i prisustvo logotipa, dok nedostaje oprema za merenje debljine kesa (25–50 mikrona). Štaviše, do danas nisu izrečene novčane kazne za kršenje propisa, prvobitno zbog prelazne faze implementacije i nakon što je ta faza završena.

Grupa inspektora je naglasila potrebu za povećanjem tehničkih kapaciteta i stvaranjem zajedničke digitalne kontrolne table za evidentiranje inspekcija, analizu trendova i razmenu podataka između agencija.

Zaključno, fokus grupe su se složile da je Kosovo postiglo značajan napredak u formalizaciji tržišta i smanjenju upotrebe plastičnih kesa, ali da bi se ciljevi postigli do 2030. godine, potrebna je bliža međuinstitucionalna saradnja, poboljšani sistemi izveštavanja, podrška lokalnim proizvođačima i efikasnija komunikacija sa javnošću. Tabela 1 sumira sve nalaze i preporuke koje proizilaze iz ovih zajedničkih diskusija.

Tabela 1. Rezime nalaza sa fokus grupa

Kategorija	Ključni nalazi	Ilustrativni citati	Preporuke
Tačnost podataka i pitanja merenja.	I PAK i Carina Kosova prijavile su ograničene kapacitete za precizno praćenje proizvodnje, uvoza i prodaje laganih plastičnih kesa. Trenutno, PAK nema mehanizme za zahtevanje ili evidentiranje podataka o količini prodatih ili distribuiranih plastičnih kesa, dok carina ne može da napravi razliku između različitih kategorija plastičnih proizvoda prema postojećim tarifnim kodovima.	„Plastične kese se evidentiraju samo po kilogramima, a ne po pojedinačnim komadima, i carina ih ne kategoriše kao plastične kese za jednokratnu upotrebu tokom uvoza.“ Mi u PAK-u ne možemo tražiti od kompanija da prijavljuju određene proizvode — oni prijavljuju samo ukupnu prodaju. „Ne možemo znati koliko kesa zapravo cirkuliše.“	Uvesti izveštavanje po jedinicama (komadima) i kreirati posebne carinske kodove za lagane plastične kese (25–50 mikrona). Stvoriti jedinstveni među-institucionalni sistem podataka (PAK, Carina i Tržišna inspekcija) za precizno i održivo praćenje.
Koordinacija između aktera	Postoji ograničena koordinacija i razmena informacija između ključnih institucija odgovornih za sprovođenje i praćenje Administrativnog uputstva — uključujući PAK, Carinu, AZSK i Tržišnu inspekciju.	„Svi radimo na istom pitanju, ali su nam potrebni posebni obrasci za popunjavanje obrazaca.“ Takođe nije bilo adekvatne saradnje u sprovođenju odgovornosti.	Kreirati centralnu digitalnu platformu za izveštavanje i jasno definisati uloge i procedure za razmenu podataka između institucija.
Veliki prodavci naspram malih	Veliki lanci supermarketa poštuju pravilo od 0,05 evra, doprinoseći sa oko 60% nacionalne potrošnje, dok male pijace i pekare često ne izdaju fakture niti prijavljuju prodaju plastičnih kesa.	„Velike prodavnice poštuju pravilo, ali male prodavnice dele kese besplatno i ne prijavljuju ih — tu leži glavni problem.“	Pojačati inspekciju malih prodavaca, sprovesti kampanje za podizanje svesti i obezbediti pravedno sprovođenje zakona za sve učesnike na tržištu.
Neformalnost i praznine u sprovođenju	Neformalnost i dalje postoji uglavnom u malim prodavnicama i pekarama koje distribuiraju neregistrovane kese, što potkopava naplatu prihoda i tačnu analizu.	„Mnoge male prodavnice ne izdaju račune i ne prijavljuju plastične kese — one su nevidljive za sistem.“	Intenzivirati terenske inspekcije i promovisati zajedničko sprovođenje zakona između PAK-a, Carine i Inspektorata.
Ekonomski uticaj tarife od 0,05 evra	Uvođenje minimalne cene od 0,05 evra prema AU 07/2023 dovelo je do značajnog smanjenja potrošnje plastičnih kesa, ali je takođe izazvalo nagli pad lokalne proizvodnje.	Proizvodnja je pala kod proizvođača plastičnih kesa. Ova politika šteti lokalnim fabrikama, a kompanije pokušavaju da pronađu inovativne proizvode kako bi nadoknadile ovaj efekat.	Sprovesti sveobuhvatnu procenu ekonomskog uticaja i kreirati prelazne programe za pogođene proizvođače putem grantova, kredita i tehničke podrške.
Usklađenost i implementacija	Veliki lanci sprovode pravila, ali male prodavnice često ne primenjuju	„Mi poštujemo zakon i naplaćujemo sve kese, ali drugi to ne čine — to je nepravedno.“	Primeniti sankcije za neizveštavanje i usmeriti inspekcije na male trgovce.

	naknadu od 0,05 evra; nisu izrečene nikakve kazne.		
Koordinacija sa institucijama	Preduzeća prijavljuju lošu koordinaciju sa PAK-om, Carinom i AZSK-om. Carinski propisi grupišu sve plastične proizvode zajedno.	„Carina sve stavlja pod jedan kod — ne možemo pratiti uvoz.“	Jasno definišite protokole izveštavanja i organizujte redovne sastanke sa industrijom.
Neformalni i ilegalni operateri	Neregistrovani prodavci distribuiraju kese ispod standardne debljine i bez logotipa ili poreza.	„Neki ljudi prodaju torbe iz garaža — ne plaćaju poreze i ne poštuju nikakva pravila.“	Razviti zajedničke operacije PAK-Carine-Inspektorata za identifikaciju ilegalnih proizvođača i implementirati sistem praćenja koji povezuje vreće sa licenciranim proizvođačima.
Finansijska i tehnička podrška	Proizvođači upozoravaju na rizik zatvaranja bez državne pomoći. Trenutno ne postoje javni programi koji podržavaju modernizaciju industrije.	„Potrebna nam je vladina podrška za razvoj drugih proizvoda.“	Obezbediti grantove i kreditne linije kako bi se pomoglo kompanijama da se diverzifikuju u proizvode za biorazgradivu proizvodnju i proizvode za višekratnu upotrebu.
Svest i ponašanje potrošača	Potrošači kupuju manje kesa zbog cene, ali često nedostaje svest o ekološkoj svrsi politike.	„Naknada od 0,05 evra tera kupce da dvaput razmisle — ali mnogi ne znaju zašto je to važno.“	Razviti kampanje za podizanje javne svesti i edukativne materijale na prodajnim mestima.

4.2. Posete i monitoring na terenu

Radi direktnog posmatranja na terenu, predstavnici GIZ-a i AZSK-a su sproveli monitoring posete nekoliko opština kako bi procenili sprovođenje i sprovođenje Administrativnog uputstva (AU) br. 07/2023 za lagane plastične kese.

Tabela 2. Rezime nalaza sa terenskih monitoring poseta o sprovođenju administrativnog uputstva br. 07/2023 u maloprodajnim sektorima

Sektor prodaje / lokacija	Posećeni primeri	Da li se primenjuje naknada od 0,05 evra?	Vidljivi logo/etiketa	Dostupne alternative	Ključna zapažanja	Opšta procena
Veliki i srednji marketi	5 lanaca marketa	Da (stabilno)	Da, u blagajničkim kesama	Ograničeno; uglavnom plastika	Blagajnici su redovno pitali kupce koliko kesa žele; naknada je bila ispisana na kasi. U dva lanca, u odeljenjima za voće i povrće korišćene su veoma tanke (<25 mikrona) kese sa ručkama – obe nisu u skladu sa propisima.	Visoka doslednost u celini, ali delimična odstupanja u odeljcima voća/povrća.
Male pijace / lokalne prodavnice	Lokalne prodavnice u Prištini, Kosovu Polju, Glogovcu, Kačaniku	Ne (besplatne kese)	Ne	Ne	Prodavci često nisu informisani o propisima; kese se dele besplatno bez cene ili etiketiranja.	Nije primenljivo Kompatibilnost
Pekare i male prehrambene prodavnice	Pekara i 2 prehrambene prodavnice	Ne (besplatne kese)	Ne	Nije primećeno	Kese se obezbeđuju automatski; kupci nisu obavešteni o zahtevima politike.	Kompatibilnost nije primenjena
Proizvođač / veletrgovac	Kompanija za proizvodnju plastičnih kesa (Priština)	Registrovan; upoznat sa standardima	Da, u isporučenim proizvodima	Da (biorazgradive opcije)	Prijavili su značajan pad potražnje od uvođenja carine; smanjenje proizvodnje i istraživanje novih proizvodnih linija.	U skladu sa propisima, ali ekonomski pogođeno

U formalnom maloprodajnom sektoru (veliki i srednji supermarketi), naknada od 0,05 evra se redovno primenjuje i jasno evidentira na kasi, što ukazuje da se politika sprovodi kako je predviđeno, posebno tamo gde su procedure standardizovane, a nadzor jači. Nasuprot tome, male pijace i pekare često ne primenjuju naknadu i nemaju logotipe ili bar-kodove, što dovodi do neujednačene primene i slabljenja ekološkog signala politike. Tehnički prekršaji su takođe primećeni u odeljenjima za voće i povrće dva velika supermarketa, gde se koriste kese sa ručkama i debljine manje od 25 mikrona — što je zabranjeno AU br. 07/2023.

Na strani ponude, proizvođači su prijavili pad prodaje nakon uvođenja carine, što signalizira pozitivan pomak ka smanjenju potrošnje, ali i potrebu za podrškom lokalnoj industriji tokom tranzicije. Rezultati praćenja pokazuju da politika smanjenja plastičnih kesa na Kosovu uspešno utiče na ponašanje potrošača i prodajne prakse među velikim i formalnim akterima, ali je i dalje manje efikasna među malim i neformalnim trgovcima.

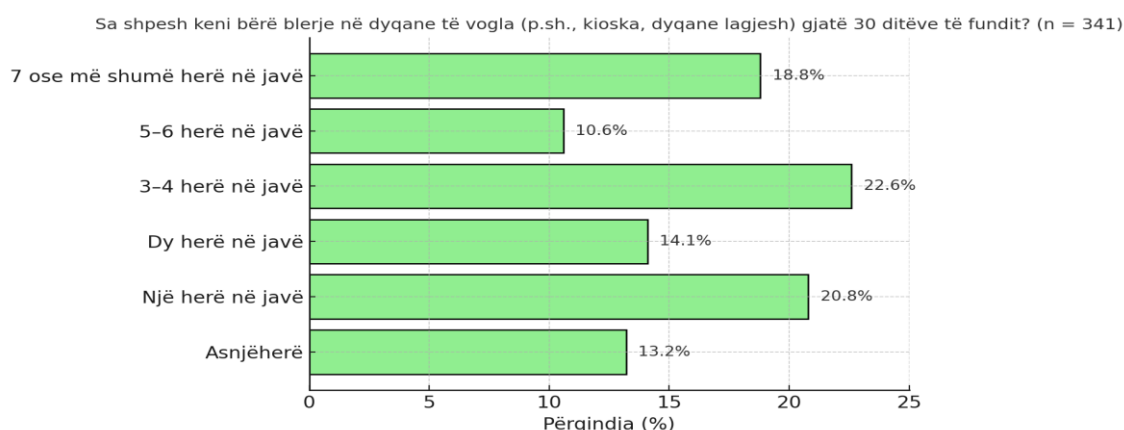
4.3. Anketa sa potrošačima

Kao dopuna institucionalnoj i terenskoj evaluaciji naknade od 0,05 evra za plastične kese, sprovedena je anketa sa 341 potrošačem iz različitih opština.

Svrha: izmeriti znanje, stavove i promene u ponašanju nakon što tarifa stupi na snagu. Anketa je distribuirana onlajn (samostalno odabrani uzorak), tako da nalazi snažnije odražavaju digitalno aktivnu javnost, ali i dalje pružaju vredne uvide u prihvatljivost i efekat politike. Rodna distribucija je relativno uravnotežena (56% žena, 44% muškaraca). Skoro polovina (45%) su glavni kupci hrane u domaćinstvu, a 29% deli tu ulogu, što ih čini osetljivim na mere u mestu prodaje.

4.3.1. Učestalost kupovine u malim prodavnicama (koje ne naplaćuju naknadu za kesu)

Razumevanje obrasca i učestalosti svakodnevnih kupovina građana pruža dragocene uvide u ponašanje potrošača, potencijalne izvore nesprovođenja politike plaćanja za plastične kese i obim neformalnih aktivnosti u maloprodaji na Kosovu. Pitanje o učestalosti kupovine u lokalnim prodavnicama (kao što su kiosci, pekare i mini-marketi) pomaže u identifikaciji slučajeva u kojima potrošači imaju posla sa prodajnim mestima koja će verovatnije deliti besplatne kese i koja posluju van formalnih mehanizama praćenja.



Slika 1. Koliko često ste kupovali u malim prodavnicama (kao što su kiosci, lokalne prodavnice) tokom poslednjih 30 dana?

Rezultati pokazuju da mali i neformalni trgovci ostaju glavni oslonci u svakodnevnoj potrošnji (Slika 1). Oko 43% ispitanika kupuje u malim prodavnicama nekoliko puta nedeljno, a 19% svakog dana, što ukazuje na veliku zavisnost od ovih prodajnih mesta. Ovo predstavlja izazov za implementaciju AU br. 07/2023, jer mnoga mikro preduzeća posluju van formalnog sistema i dele besplatne plastične kese, što slabi efekat tarife i odražava veličinu neformalne ekonomije. Stoga su jačanje nadzora, kampanje za podizanje svesti i promocija biorazgradivih alternativa neophodni za pravednu primenu i merljive rezultate u oblasti životne sredine.

4.3.2. Stavovi javnosti prema politici naknada za plastične kese

Da bi se procenila percepcija i reakcije građana na novu meru uvedenu Administrativnim uputstvom br. 07/2023, ispitanicima je postavljeno nekoliko pitanja u vezi sa stavovima, prihvatanjem i promenama u ponašanju nakon uvođenja naknade od 0,05 evra za plastične kese.

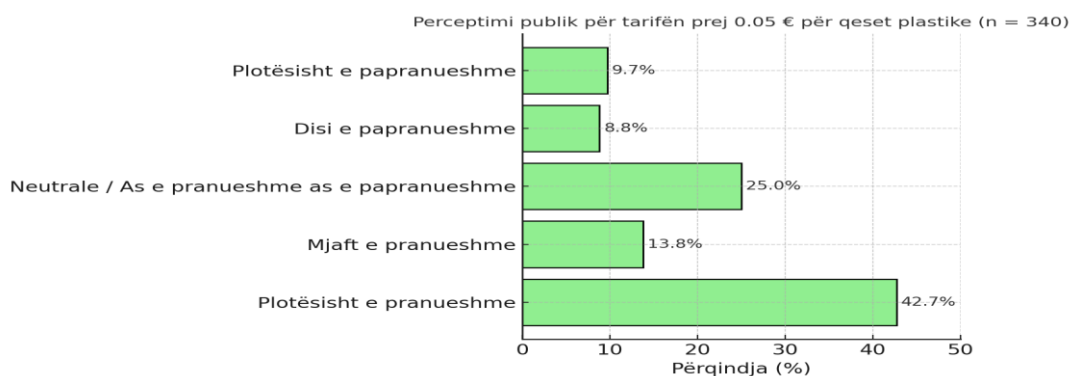
Tabela 3. Procena građana o politici plaćanja plastičnim kesama

Izjava	Da	Neutralno	Ne
Podržavam politiku naplate plastičnih kesa.	65,5%	11,6%	22,9%
Kad se ukaže potreba, rado platim za plastičnu kesu.	9,7%	13,9%	76,4%
Politika plaćanja me je uticala da koristim manje plastičnih kesa	63,0%	15,1%	22,0%
Nosim torbu češće otkako je uvedeno plaćanje.	24,9%	29,1%	46,0%
Nosim svoju torbu uglavnom iz ekoloških razloga, ne samo da bih izbegao plaćanje.	43,5%	12,9%	43,5%
Nosim svoju torbu da bih podržao zaštitu životne sredine (opšta ekološka motivacija)	56,7%	15,2%	28,2%

Rezultati ankete pokazuju da politika naknade za plastične kese uživa široku podršku javnosti i značajno je uticala na ponašanje potrošača. 65,5% podržava politiku, ali samo 9,7% rado kupuje torbe, što ukazuje na osetljivost na cene. Oko 63% kaže da koristi manje kesa, dok 46% češće donosi sopstvene kese za višekratnu upotrebu. Štaviše, 56,7% to čini iz ekoloških razloga, što odražava povećanu svest. U suštini, tarifa je funkcionisala kao ekonomski podsticaj koji se postepeno povezuje sa ekološkom motivacijom, jačajući održivo ponašanje. Međutim, praćenje trgovaca i kampanje za podizanje javne svesti ostaju neophodne za održavanje i proširenje ovog pozitivnog uticaja.

4.3.3. Prihvatljivost politike: Percepcija pravednosti naknade od 0,05 evra za plastične kese

Razumevanje kako građani doživljavaju pravednost i prihvatljivost tarife od 0,05 evra je neophodno za procenu društvene legitimnosti i dugoročne održivosti politike. Javno prihvatanje određuje da li se mera smatra razumnim instrumentom zaštite životne sredine ili dodatnim ekonomskim teretom za potrošače.

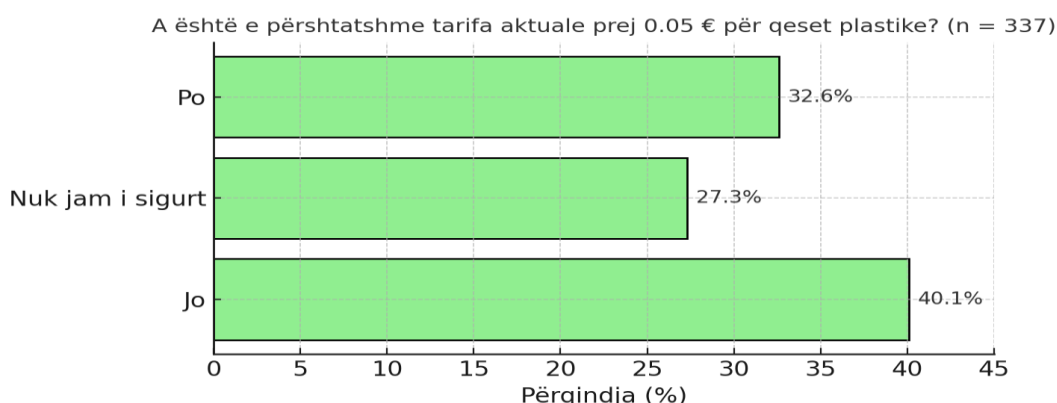


Slika 2. Percepcija prihvatljivosti naknade od 0,05 evra za plastične kese

Naknada za plastične kese je široko prihvaćena, a 56,5% građana je ocenjuje kao pravednu i prihvatljivu (slika 2). Samo <20% se protivi tome, dok 25% ostaje neutralno. Ovo ukazuje na snažnu društvenu legitimitet, povezanu sa ekološkom svešću i iskustvima iz sličnih politika u regionu. Građani doživljavaju tarifu kao pravednu i proporcionalnu, stvarajući osnovu za održivo usklađivanje sa propisima i nove mere zaštite životne sredine. Zapravo, 57,1% ispitanika sada podržava potpunu zabranu plastičnih kesa, što ukazuje na spremnost da se preduzmu snažniji koraci ka zaštiti životne sredine.

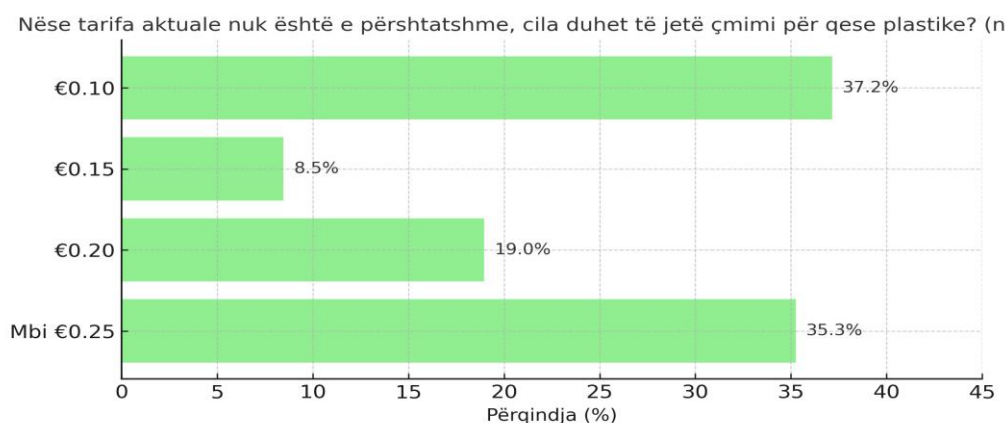
4.3.4. Javna percepcija cene plastičnih kesa

Percepcija cene igra ključnu ulogu u efikasnosti naknade od 0,05 evra, određujući da li ona zapravo obeshrabruje upotrebu plastičnih kesa ili se posmatra kao simbolična mera. Iz tog razloga, anketa je uključivala pitanja o adekvatnosti trenutne tarife i potencijalne buduće cene. Oko 33% ispitanika smatra trenutnu cenu fer, dok 40,1% misli da je nedovoljna, a 27,3% je i dalje nesigurno (slika 3). Ovo ukazuje na očekivanje jačih mera i potrebu za većom komunikacijom o ekološkoj svrsi politike.



Slika 3. Da li je trenutna naknada od 0,05 evra za plastične kese odgovarajuća? (n = 337)

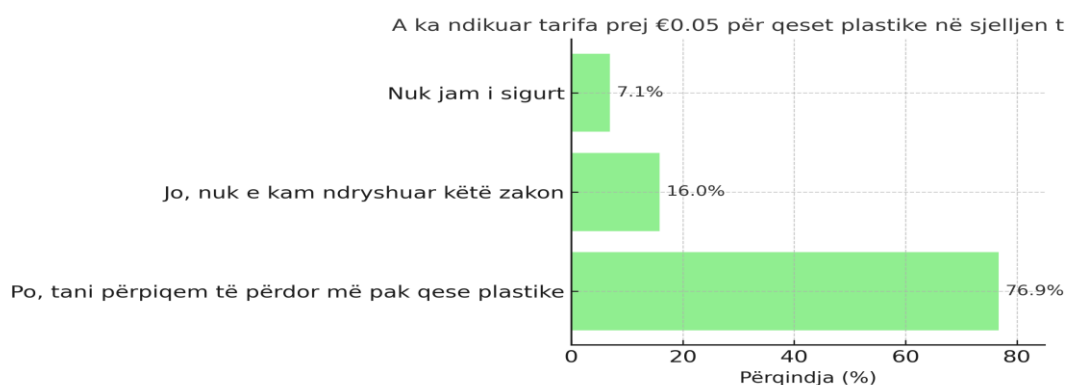
Među onima koji smatraju da je naknada niska, 37% predlaže 0,10 evra, 35% iznad 0,25 evra, a 19% preferira 0,20 evra (Slika 4). Ovo pokazuje široko rasprostranjenu spremnost za povećanje cena, što se smatra efikasnim alatom za smanjenje upotrebe plastike. Generalno, rezultati ukazuju na to da je javnost otvorena za progresivno povećanje naknade, doživljavajući je kao pravednu i u skladu sa najboljim praksama EU za smanjenje plastike za jednokratnu upotrebu.



Slika 4. Željena buduća cena plastičnih kesa među ispitanicima koji smatraju da je 0,05 evra neprikladna cena

4.3.5. Efikasnost politike naknade za plastične kese

Da bi se procenila efikasnost politike naknade za plastične kese od 0,05 evra, ispitanici su zamoljeni da navedu da li je ova mera uticala na njihovo ponašanje u kupovini. Rezultati, prikazani na slici 5, pokazuju snažan bihevioralni odgovor na politiku.



Slika 5. Samoprijavljeni učinak politike naplate naknade od 0,05 € za plastične kese

Rezultati predstavljani na slici 8 procenjuju efikasnost tarife od 0,05 evra u promeni ponašanja potrošača. Nalazi su veoma ohrabrujući: 76,9% ispitanika je izjavilo da sada aktivno pokušavaju da koriste manje plastičnih kesa, što pokazuje jasan bihevioralan odgovor na politiku. Samo 16% je izjavilo da nisu promenili svoje kupovne navike, dok mala grupa (7%) nije bila sigurna da li ih je politika pogodila.

Ovi rezultati pružaju snažne dokaze da je mehanizam cena bio efikasan u promociji održivijeg ponašanja među potrošačima. Činjenica da više od tri četvrtine ispitanika priznaje smanjenje upotrebe plastičnih kesa ukazuje na to da je mera uspeła da izazove značajnu promenu u ponašanju u relativno kratkom periodu primene.

Sa stanovišta politike, ovi nalazi potvrđuju da ekonomski podsticaji mogu uspešno pokrenuti promene u životnoj sredini kada se primenjuju na održiv način i prate ih snažna komunikacija sa javnošću. Široki bihevioralan odgovor takođe podržava argument za održavanje ili čak povećanje carine u budućim fazama kako bi se konsolidovao postignuti napredak.

Štaviše, mali, ali dosledan udeo ispitanika koji nisu promenili svoje navike ističe potrebu za kontinuiranim kampanjama za podizanje javne svesti i ciljanim praćenjem trgovaca koji možda i dalje nude besplatne kese. Rešavanje ovih praznina biće neophodno kako bi se osiguralo da se puni ekološki potencijal politike ostvari i održi tokom vremena.

4.3.6. Mišljenja i predlozi ispitanika o primeni naknade za plastične kese

Pored kvantitativnih rezultata ankete, analiziran je i skup pitanja otvorenog tipa kako bi se obuhvatili kvalitativni i subjektivni stavovi ispitanika o primeni naknade za plastične kese. Ovi narativni odgovori pružaju dragocene uvide u stavove javnosti, percipirane izazove i predloge za poboljšanje politika, pružajući dublje razumevanje građanskih iskustava izvan statističkih indikatora (Tabela 4). Od 241 prikupljenog odgovora, većina učesnika je dala pozitivna mišljenja i konkretne predloge za poboljšanje sprovođenja naknade za plastične kese i smanjenje njihove upotrebe. Oko 40% odgovora je bilo neutralno ili „Ne“ (bez konkretnog predloga), dok je oko 60% sadržalo validne preporuke, koje se mogu grupisati u nekoliko tematskih kategorija.

Tabela 4. Mišljenja i predlozi ispitanika o primeni naknade za plastične kese

Kategorija mišljenja/predloga	Opis	Približan procenat odgovora
Potpuno uklanjanje ili zabrana plastičnih kesa	Učesnici su naglasili da plastične kese treba potpuno zabraniti i zameniti održivim alternativama.	~25%
Zamena papirnim, tekstilnim ili biorazgradivim kesama	Veliki deo je pozivao na promociju papirnih, kartonskih ili platnenih kesa kao ekološki prihvatljivih opcija.	~20%
Povećanje cene plastičnih kesa	Neki ispitanici sugerisali su da je trenutna cena od 0,05 evra preniska da bi uticala na ponašanje potrošača i da bi je trebalo povećati na 0,10–0,20 evra.	~10%
Javna svest i edukacija o životnoj sredini	Predloženo je da se razviju kampanje za podizanje svesti, posebno u školama i medijima, kako bi se smanjila upotreba plastike.	~8%
Podrška za strože politike i snažno sprovođenje	U komentarima se zahtevaju sankcije protiv prodavaca koji se ne pridržavaju propisa i podsticaji za one koji koriste ekološke alternative.	~7%
Kritika aktuelne politike	Manja grupa je ocenila naknadu od 0,05 evra kao neefikasnu, delimičnu ili nepravednu.	~5%
Drugi praktični predlozi	Uključivali su ideje kao što su besplatno poklanjanje prve kese, promocija kesa za višekratnu upotrebu ili korišćenje materijala za reciklažu.	~5%
Bez komentara ili neutralno („Ne“, „Bez predloga“)	Ispitanici nisu dali dodatna mišljenja.	~40%

Rezultati pokazuju visok nivo javne svesti o važnosti ograničavanja upotrebe plastičnih kesa; međutim, većina ispitanika naglašava da trenutne mere nisu dovoljne za postizanje održive promene ponašanja.

Glavni trendovi koji proizilaze iz analize su sledeći:

Značajan deo učesnika zalagao se za potpunu zabranu plastičnih kesa, smatrajući to najefikasnijim načinom zaštite životne sredine. Prema njihovim rečima, simbolična uplata od 0,05 evra nije bila dovoljna da promeni ponašanje ni potrošača ni trgovaca. Predložili su da institucije krenu ka zakonskoj zabrani i zameni torbi alternativnim materijalima.

Mnogi drugi su predložili promociju upotrebe torbi napravljenih od papira, tekstila ili biorazgradivih materijala, koje održavaju funkcionalnost, ali imaju mnogo manji uticaj na životnu sredinu. Ova kategorija je istakla potrebu za podrškom lokalnim proizvođačima u razvoju ovih proizvoda kroz politike podsticaja i subvencije koje olakšavaju prelazak na zelenije alternative.

Druga grupa građana je izjavila da je trenutna cena od 0,05 evra preniska i da ne obeshrabruje upotrebu plastičnih kesa. Prema njihovim rečima, samo značajno povećanje cena, na nivou od 0,10–0,20 evra, može imati edukativni efekat i uticati na ponašanje potrošača. Neki su takođe predložili da prva kesa bude besplatna, dok se za ostale plaća, kako bi se uravnotežila ekološka svest sa ekonomskom pristupačnošću.

Širok spektar komentara istakao je važnost obrazovanja i podizanja javne svesti o uticaju plastike na životnu sredinu. Učesnici su podvukli da politika cena ne bi trebalo da ostane samo fiskalna mera,

već da je treba pratiti programima podizanja svesti u školama, medijima i lokalnim zajednicama, kako bi se izgradila nova kultura odgovorne potrošnje.

Neki ispitanici su pozvali na strože praćenje i sprovođenje propisa, jer neki trgovci i dalje daju plastične kese besplatno ili van utvrđenih standarda. Ovo naglašava potrebu za jačanjem inspekcija i administrativnih kazni, kako bi se osigurala jednaka primena propisa za sve ekonomske operatere.

Manji deo građana je ocenio trenutnu politiku kao delimičnu, neefikasnu ili sa minimalnim uticajem na životnu sredinu, tvrdeći da je mera više koristila trgovcima nego životnoj sredini. Zahtevali su preispitivanje transparentnosti i socijalne pravde politike.

Zaključno, nalazi pokazuju da građani podržavaju princip smanjenja upotrebe plastičnih kesa, ali zahtevaju poboljšanja u nekoliko ključnih oblasti kao što su jačanje sprovođenja zakona i inspekcija, postepeno povećanje cena kako bi se uticalo na ponašanje potrošača, podrška proizvođačima ekoloških alternativa i kontinuirano obrazovanje javnosti o uticaju plastike na životnu sredinu.

Diskusija o odgovorima pokazuje da je kosovsko društvo sve spremnije da prihvati pozitivne promene u oblasti životne sredine, ali očekuje da te mere budu pravedne, razumne i praćene praktičnim akcijama. Za MŽSPPI i AZSK, ovo znanje predstavlja dragocen izvor informacija za preispitivanje postojećih politika i razvoj novih inicijativa koje promovišu održive materijale, jačaju implementaciju i obezbeđuju aktivno učešće građana u zaštiti životne sredine.

4.4. Metodologija i pristup proceni zasnovan na podacima maloprodajnih objekata

4.4.1. Pristup proceni

Kvantitativna procena je zasnovana na stvarnim podacima koje je obezbedila Kancelarija Generalnog inspektorata, na osnovu inspekcija i verifikovanih izveštaja dostavljenih AZSK-u. Ovi podaci predstavljaju zvanične evidencije koje je Kosovski tržišni inspektorat prikupio od 12 najvećih trgovinskih kompanija koje posluju na nacionalnom nivou, a koje zajedno, kako se procenjuje, čine oko 80% ukupnog formalnog maloprodajnog tržišta.

Prijavljene brojke su verifikovane putem terenskih inspekcija koje su sproveli tržišni inspektori, kako bi se osigurala pouzdanost i doslednost skupa podataka. Ukupan broj laganih plastičnih kesa koje su prijavile ove kompanije iznosi 49.995.838 jedinica tokom referentne 2024. godine. Deljenjem ove brojke sa ukupnim brojem stanovnika Kosova od 1.585.590, dobija se prosečno približno 32 plastične kese po osobi godišnje.

4.4.2. Pretpostavke zasnovane na strukturi tržišta

Da bi se napravila sveobuhvatna nacionalna procena, izvršena su prilagođavanja kako bi se uzela u obzir pokrivenost tržišta i aktivnost neformalnog sektora. Ove pretpostavke su razvijene na osnovu uvida dobijenih iz diskusija fokus grupa i intervju sa proizvođačima, trgovcima i inspektorima, kao i referenci iz izveštaja o neformalnoj ekonomiji Kosova.

Regulacija za formalno tržište (20%)

- Pošto početni podaci predstavljaju približno 80% formalnog maloprodajnog tržišta, oni su prošireni za 20% kako bi se procenila ukupna potrošnja formalnog tržišta. Ovo povećanje od 20% je izvedeno iz diskusija fokus grupa sa trgovcima, kako bi se pružio tačniji prikaz ukupne strukture tržišta.¹
- Ovo prilagođavanje uključuje male formalne prodavnice i druge kompanije koje posluju u okviru formalne ekonomije, a koje nisu bile uključene među 12 najvećih trgovaca obuhvaćenih početnim skupom podataka.
- Nakon uključivanja ovog dodatnog formalnog segmenta tržišta, procenjeni ukupan broj prodatih ili distribuiranih laganih plastičnih kesa povećava se na 62.494.797,5 jedinica, što odgovara oko 40 kesa po osobi godišnje.

Regulacija za neformalno tržište (40%)²

¹ Vredi napomenuti da je autor, uz podršku GiZ-a i AZSK-a, sproveo tri tematske fokus grupe — sa proizvođačima, trgovcima na malo i inspektorima — kao i niz polustrukturiranih intervju sa institucionalnim zainteresovanim stranama. Tokom ovih diskusija, učesnici su dali procene o oko 20% formalnog tržišta koje nije obuhvaćeno podacima iz 12 najvećih lanaca supermarketa na Kosovu, kao i informacije o obimu neformalne ekonomske aktivnosti vezane za distribuciju plastičnih kesa. Ove konsultacije, zajedno sa referencama na postojeće izveštaje o neformalnoj ekonomiji na Kosovu, poslužile su kao osnova za pretpostavke korišćene u procesu ekstrapolacije.

² Prema podacima Kosovske akademije nauka i umetnosti (ASHAK), siva ekonomija na Kosovu procenjuje se na oko 39,5%, na osnovu Indeksa sive ekonomije. (vidi Mustafa, I., Shiroka-Pula, J., Krasniqi, B., Sauka, A., Berisha, G., Pula, L., Lajqi, S., & Jaha, A. (2019). Analiza sive ekonomije na Kosovu. Kosovska akademija nauka i umetnosti. Takođe, prema

- Na osnovu doprinosa zainteresovanih strana, dostupnih ekonomskih studija i terenskog praćenja koje su sproveli autori izveštaja zajedno sa GIZ timom, procenjeno je da neformalni trgovinski sektor — koji uključuje male prodavnice, pekare, kioske i lokalne pijace — čini dodatnih 40% ukupnog prometa plastičnih kesa.
- Mnoga od ovih preduzeća nastavljaju da distribuiraju besplatne plastične kese, van zvaničnih mehanizama prijavljivanja.
- Nakon primene ove regulative, procenjena ukupna nacionalna potrošnja laganih plastičnih kesa iznosi 87.492.716,5 jedinica, što odgovara približno 55 kesa po osobi godišnje.

4.4.3. Proces procene

Tabela 5 prikazuje korak-po-korak proces procene koji je korišćen za izračunavanje ukupnog broja laganih plastičnih kesa koje se koriste svake godine na Kosovu i odgovarajućih proseka po glavi stanovnika. Podaci koje je obezbedila Kancelarija generalnog inspektora putem inspekcija sprovedenih u 12 najvećih trgovinskih kompanija pokrivaju približno 80% formalnog tržišta i izveštavaju o ukupno 49.995.838 kesa, što predstavlja oko 32 kese po osobi.

Da bi se predstavilo celokupno formalno tržište, primenjeno je prilagođavanje od 20%, čime je procena povećana na 62.494.797,5 vreća, odnosno približno 40 vreća po osobi.

Konačno, da bi se uzeo u obzir neformalni trgovinski sektor, koji obuhvata male prodavnice, pekare i lokalne pijace koje obično dele besplatne plastične kese, dodato je dodatno prilagođavanje od 40%.

Ovim se ukupna procenjena nacionalna potrošnja povećava na 87.492.716,5 vreća, što odgovara približno 55 vreća po osobi godišnje.

Dakle, tabela pruža progresivni okvir za procenu, počevši od podataka verifikovanih putem inspekcija i uključujući pretpostavke zasnovane na diskusijama fokus grupa, doprinosima zainteresovanih strana i terenskim zapažanjima, kako bi se osiguralo da konačna procena odražava i formalnu i neformalnu dinamiku tržišta.

procenama Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), neformalna ekonomija na Kosovu procenjuje se na oko 30–35% BDP-a. Izveštaji MMF-a naglašavaju da je ovaj visok nivo neformalnosti posebno prisutan u sektorima trgovine, poljoprivrede, građevinarstva i usluga, direktno utičući na fer konkurenciju, fiskalne prihode i ekonomsku produktivnost (videti MMF (2022)). Kosova: Izveštaj osoblja za konsultacije po članu IV. Međunarodni monetarni fond). Prema podacima Regionalnog saveta za saradnju (RCC), procenjuje se da neformalna ekonomija na Kosovu iznosi oko 33%, što zemlju svrstava među ekonomije sa najvišim nivoom neformalnosti u regionu (RCC, 2021). Neformalna ekonomija na Kosovu kreće se između 30% i 40% BDP-a, što zemlju svrstava među najneformalizovanije ekonomije na Balkanu.

Tabela 5. Procena potrošnje laganih plastičnih kesa na Kosovu

Kategorija	Proračun	Ukupan broj potrošenih kesa (prodatih ili besplatno podeljenih)	Prosek po glavi stanovnika (broj stanovnika = 1.585.590)	Objašnjenje
Ukupan broj plastičnih kesa (prijavilo 12 kompanija)	Osnovni skup podataka	49,995,838.00	≈ 31,5 → zaokruženo na 32	To predstavlja 80% formalnog tržišta.
Procena za 100% formalnog tržišta	49.995.838 (dodavanje 20% formalnog tržišta)	62,494,797.5	≈ 39,4 → zaokruženo na 40	Dodaje se 20% da bi se pokrio neobrađeni deo formalnog tržišta.
Ukupna nacionalna procena (dodavanje 35% neformalnog tržišta)	62,494,797.5 + (dodavanje 35% neformalnog tržišta)	84,367,977	≈ 53 kese/ po glavi stanovnika	Za neformalni sektor (male prodavnice, pekare itd.) dodaje se 35%.
Ukupna nacionalna procena (dodavanje 40% neformalnog tržišta)	62,494,797.5 + (dodavanje 40% neformalnog tržišta)	87,492,716.5	≈ 55,2 kese/ po glavi stanovnika	Za neformalni sektor (male prodavnice, pekare itd.) dodaje se 40%.

Izvor: Proračuni autora zasnovani su na podacima koje je obezbedio Tržišni inspektorat Kosova i pretpostavkama izvedenim iz diskusija fokus grupa i terenskih posmatranja.

4.4.1. Diskusija i implikacije

Rezultati ove procene pokazuju da je prosečna godišnja potrošnja laganih plastičnih kesa na Kosovu oko 55 kesa po osobi, kada se uzmu u obzir i formalne i neformalne tržišne aktivnosti. Iako je ova brojka i dalje ispod proseka EU od 66,6 kesa po osobi (Eurostat, 2022), ona ipak odražava značajan nivo upotrebe plastičnih kesa, što i dalje predstavlja izazove za zaštitu životne sredine i upravljanje otpadom.

Relativno niža brojka u poređenju sa prosekom EU može odražavati rani efekat Administrativnog uputstva (AU) br. 07/2023 (izmenjeno i dopunjeno AU br. 04/2025), koje je donelo regulatorne mere za proizvodnju, prodaju i distribuciju plastičnih kesa, kao i podizanje svesti među velikim trgovcima na malo.

Veliki lanci supermarketa već su počeli da primenjuju mehanizme određivanja cena, tehničke standarde i obaveze izveštavanja, što je, izgleda, smanjilo upotrebu plastičnih kesa u formalnom maloprodajnom sektoru.

Međutim, analiza otkriva da se značajan deo cirkulacije plastičnih kesa odvija u okviru neformalne ekonomije, što čini oko 40% ukupne potrošnje. Ovaj sektor — koji obuhvata male prodavnice, pekare, kioske i lokalne pijace — često distribuira plastične kese besplatno i uglavnom ostaje van trenutnih mehanizama za praćenje i sprovođenje zakona. Kao rezultat toga, neformalne prakse nastavljaju da slabe efikasnost politike i iskrivljuju zvanične podatke o potrošnji.

Da bi se ojačao uticaj regulatornog okvira Kosova i da bi se on bolje uskladio sa ciljevima EU u oblasti životne sredine, javlja se nekoliko ključnih političkih implikacija:

- Jačanje praćenja i sprovođenja zakona: Proširenje obima inspekcija kako bi se obuhvatile male i neformalne trgovce obezbedilo bi potpuniji nadzor nad distribucijom i sprovođenjem naknade za plastične kese.
- Javna svest i promena ponašanja: Kampanje koje ističu uticaj plastike za jednokratnu upotrebu na životnu sredinu i promovišu alternative za višekratnu upotrebu mogu dodatno smanjiti potražnju, posebno među malim preduzećima i potrošačima.
- Poboljšanje sistema podataka: Razvoj integrisanog mehanizma izveštavanja preko Kosovske agencije za zaštitu životne sredine (AZSK) omogućio bi standardizaciju prikupljanja podataka i smanjio oslanjanje na ručno izveštavanje.
- Podsticaji za zelenu tranziciju: Pružanje fiskalne i tehničke podrške malim trgovcima za prelazak na biorazgradivu ili višekratno upotrebljivu ambalažu ubrzalo bi usvajanje na tržištu.
- Kontinuirana procena: Sprovođenje periodičnih procena potrošnje plastičnih kesa trebalo bi da bude institucionalizovano, kako bi se kreatorima politike omogućilo da mere efikasnost AU 07/2023 i prilagode instrumente politike po potrebi.

5. Procena efikasnosti i uticaja politike

5.1. Uticaj na životnu sredinu

Procena pokazuje da je Administrativno uputstvo (AU) br. 07/2023 izazvalo značajne rane posledice po životnu sredinu, uglavnom kroz smanjenje upotrebe plastičnih kesa u formalnom trgovinskom sektoru. Podaci maloprodaja pokazuju značajno smanjenje distribuiranih kesa, dok kombinovani formalni i neformalni proračuni procenjuju da je trenutna prosečna godišnja potrošnja oko 55 kesa po osobi, što je niže od proseka EU (66,6).

Veliki supermarketi dosledno primenjuju pravilo: naknada se prikazuje na kasi, cene kesa su naznačene i obeležene prema zahtevima, a kupci se redovno pitaju o potrebnom broju kesa. Anketa potrošača potvrđuje ove nalaze: 76,9% navodi da sada pokušavaju da koriste manje kesa, dok 63% navodi da je naknada direktno uticala na njihovo ponašanje.

Međutim, značajni izazovi ostaju u trgovini malog obima i neformalnom sektoru, gde se kese često dele besplatno, bez etiketa i van formalnog sistema prijavljivanja. Ovo slabi uticaj politike na životnu sredinu i usporava napredak ka nacionalnom cilju od 40 kesa po osobi do 2030. godine.

Ukratko, mera je dovela do značajnog smanjenja potrošnje u formalnom sektoru, promenila ponašanje potrošača i postavila jasan rani ekološki signal, ali zahteva jačanje primene među malim operaterima kako bi se maksimizirao njen efekat.

5.2. Društveni uticaj

AU br. 07/2023 je donelo značajne promene u ponašanju potrošača, stvarajući nove norme za upotrebu kesa za višekratnu upotrebu i smanjenje plastičnog otpada. Skoro 2/3 građana podržava politiku, a oko 57% kaže da bi čak podržalo potpunu zabranu plastičnih kesa. Ovo ukazuje na povećano društveno prihvatanje i spremnost za naprednije mere. Motivacija za zaštitu životne sredine raste jer, na osnovu anketa, oko 56,7% građana izjavljuje da donosi sopstvenu kesu iz „ekoloških razloga“, a ne samo da bi izbegli plaćanje. Naknada od 0,05 evra je delovala kao podsticaj za ponašanje, ali svest javnosti je i dalje neujednačena.

Rezultati takođe pokazuju visok nivo zavisnosti od malih prodavnica, gde nedostatak sprovođenja zakona stvara percepciju nejednakosti i smanjuje poverenje u mase. Mnogi građani ističu potrebu za boljim informisanjem, posebno među malim trgovcima i zajednicama koje dobijaju besplatne kese od malih prodavnica u komšiluku.

Glavna društvena korist od dosadašnje politike je normalizacija ponašanja u vezi sa ponovnom upotrebom i smanjenje upotrebe plastičnih kesa, što bi, uz dalju obrazovnu podršku, moglo postati trajna praksa.

5.3. Ekonomski uticaj

Ekonomski uticaj AU br. 07/ 2023 je dvostruk:

(a) Za potrošače i preduzeća

Naknada od 0,05 evra stvorila je snažan cenovni signal koji je smanjio potražnju za plastičnim kesama. U formalnom sektoru, upotreba je značajno smanjena. Međutim, spremnost za plaćanje je niska: samo 9,7% spremno kupuje kese, dok većina njih izbegava koristeći torbe za višekratnu upotrebu. Ovo podstiče odgovornu potrošnju, ali stvara pritisak na neformalni sektor koji nastavlja da distribuira besplatne kese.

(b) Za lokalne proizvođače

Ovo je ekonomski najviše pogođen segment. Proizvođači prijavljuju pad proizvodnje zbog smanjene potražnje na formalnom tržištu i konkurencije nekontrolisanih neformalnih kesa. Nekoliko kompanija je istaklo rizik zatvaranja proizvodnih linija u odsustvu tehničke i finansijske podrške. Ova promena je pozitivna sa ekološke perspektive, ali stvara tranzicione izazove za lokalnu industriju. Politika je smanjila potrošnju, ali bez pratećih mera, rizikuje da nanese štetu domaćim proizvođačima i da gurne tržište ka supstituciji uvoznim proizvodima.

6. Zaključci i preporuke

6.1. Zaključci:

Rezultati ove evaluacije pokazuju da je politika za smanjenje plastičnih kesa na Kosovu (AU br. 07/2023) generisala приметne promene u ponašanju potrošača i tržišta, u relativno kratkom periodu implementacije. Uvođenje naknade od 0,05 evra za svaku laganu plastičnu kesu značajno je promenilo ponašanje potrošača i stvorilo novu ekološku normu u formalnim maloprodajnim mrežama.

Visoka usaglašenost među velikim i srednjim trgovcima, uključujući lance supermarketa, dokazuje da je propis primenljiv i efikasan kada su uspostavljeni jasni sistemi praćenja, naplate i etiketiranja. Na ovim prodajnim mestima, potrošače redovno pitaju koliko kesa žele da kupe, a cena je jasno prikazana na kasi, što ukazuje na stalan kulturni pomak ka svesnoj potrošnji.

Međutim, nesprovođenje zakona je i dalje široko rasprostranjeno među malim i neformalnim trgovcima, posebno u pekarama, lokalnim prodavnicama i na otvorenim pijacama, gde se plastične kese i dalje dele besplatno, bez etiketa i bez registracije. Ovo stvara neravnomernu primenu, slabi odvrćajući efekat politike i održava značajan deo plastičnih kesa u opticaju koje izbegavaju formalni nadzor.

Nastavak ovih praksi odražava i nedostatak svesti među malim preduzećima, kao i nedostatke u inspekcijskim kapacitetima na opštinskom i nacionalnom nivou. Štaviše, tehnička neusaglašenost je i dalje prisutna čak i među trgovcima koji formalno ispunjavaju obaveze.

Neka tržišta i dalje koriste veoma tanke (<25 mikrona) kese sa ručkama, što je zabranjeno AU br. 07/2023. Nedostatak jasnih tehničkih smernica i klasifikacije proizvoda izazvao je zabunu i među menadžerima prodavnica i među dobavljačima.

Sa stanovišta proizvodnje, proizvođači plastičnih kesa prijavljuju pad prodaje i proizvodnje nakon uvođenja carine.

Iako ovaj rezultat pokazuje napredak u smanjenju potrošnje, on takođe ističe ekonomske izazove prilagođavanja za lokalne proizvođače, koji se sada moraju prilagoditi novoj tržišnoj dinamici.

Podrška ovim kompanijama u prelasku na biorazgradive i proizvode za višekratnu upotrebu biće neophodna za održavanje ravnoteže između ekoloških ciljeva i ekonomske održivosti.

Rezultati ankete potrošača potvrđuju ove nalaze sa terena.

Oko 77% ispitanika navodi da sada pokušavaju da koriste manje plastičnih kesa, dok 65% izražava pozitivan stav prema toj politici.

Međutim, oko 40% smatra da je trenutna tarifa preniska, što sugeriše da postojeći ekonomski signal možda nije dovoljan da podstakne dalje smanjenje potrošnje.

Anketa takođe pokazuje ograničen nivo razumevanja ekološke svrhe politike među nekim demografskim grupama, ističući potrebu za kampanjama za podizanje javne svesti i obrazovanje.

Generalno, podaci pokazuju da je AU br. 07/2023 je uspešno promenilo ponašanje potrošača u formalnim prodajnim mrežama, ali sistemski problemi poput fragmentacije podataka, neujednačene implementacije i nedovoljne institucionalne koordinacije i dalje ograničavaju njegovu punu efikasnost.

Rešavanje ovih izazova biće od suštinskog značaja za postizanje cilja Kosova da dalje smanji potrošnju plastičnih kesa po osobi godišnje i uskladi nacionalne prakse sa ekološkim standardima EU i agendom cirkularne ekonomije.

6.2. Preporuke

Na osnovu nalaza ove evaluacije, predstavljeno je nekoliko preporuka usmerenih na jačanje efikasnosti, sprovođenja i dugoročne održivosti Administrativnog uputstva br. 07/2023. Ove akcije imaju za cilj da osiguraju da Uredba donese održivi uticaj na životnu sredinu, pravednu primenu u svim segmentima trgovaca, kao i bolju međuinstitucionalnu koordinaciju. Ove akcije će:

1. Ojačati kapacitete za inspekciju i sprovođenje zakona.

- a. Napraviti strukturirani program inspekcije usmeren na male trgovce i pekare.
- b. Stvoriti postepeni sistem sprovođenja zakona, kombinujući informativne posete, formalna upozorenja i novčane kazne.
- c. Sprovesti zajedničke inspeksijske kampanje uz učešće AZSK-e, Tržišne inspekcije i opštinskih vlasti.

2. Razjasniti i uskladiti tehničke standarde.

- a. Trebalo bi izdati tehničko uputstvo koje određuje dozvoljene vrste kesa, minimalnu debljinu materijala i standarde obeležavanja.
- b. Uključiti vizuelne primere i kontrolne liste za usklađenost kako biste pomogli i inspektorima i trgovcima.

3. Poboljšati prikupljanje podataka i međuinstitucionalnu koordinaciju.

- a. Razviti zajedničku digitalnu platformu za izveštavanje, povezujući Carinu, PAK, AZSK i inspektorate.
- b. Zahtevati kvartalno izveštavanje od velikih trgovaca i registrovanih proizvođača o prodaji, uvozu i vrstama materijala.
- c. Sprovesti godišnje istraživanje sa reprezentativnim uzorkom potrošača kako bi se izmerio uticaj promena politika.

4. Podržati lokalnu tranziciju i inovacije.

- a. MŽSPP bi trebalo da pokrene programe koji nude male grantove ili tehničku pomoć proizvođačima plastičnih kesa da ulažu u biorazgradive ili proizvode za višekratnu upotrebu.
- b. Pokrenuti javno-privatna partnerstva za razvoj domaćih proizvodnih linija sa ekološki prihvatljivim materijalima.

5. Povećati svest i obrazovanje potrošača.

- a. Sprovesti nacionalne informativne kampanje kojima se objašnjava svrha i uticaj naknade od 0,05 evra.
- b. Pokrenuti programe sa zajednicama i školama koji promovišu upotrebu višekratnih kesa i održivu potrošnju.

- c. Sarađivati sa pijacama kako bi se postavili podsetnici na prodajnim mestima i male podsticaje za kupce koji donesu svoje torbe.

Da bi se osigurala potpuna usklađenost i održivi napredak, buduće akcije treba da se usmere na proširenje inspekcija na mala preduzeća, jačanje mehanizama sprovođenja, razjašnjenje tehničkih standarda i podršku domaćim proizvođačima kroz finansijsku i tehničku pomoć tokom prelaska na održive alternative.

Generalno, ove mere će osigurati da se politika smanjenja plastičnih kesa na Kosovu sprovodi pravedno, na osnovu tačnih i doslednih podataka, kroz institucionalnu implementaciju i angažovanje javnosti. Takođe će ojačati napredak zemlje ka ekološkim standardima usklađenim sa EU i cirkularnijoj i resursno efikasnijoj ekonomiji.

7. Reference

- ASHAK (2019), *Analiza sive ekonomije na Kosovu*. Kosovska akademija nauka i umetnosti.
- CMS Law. (2024). *Plastics and packaging laws in the European Union*. (Preuzeto sa <https://cms.law/en/int/expert-guides/plastics-and-packaging-laws/european-union>)
- Convery, F., McDonnell, S., & Ferreira, S. (2007). *The most popular tax in Europe? Lessons from the Irish plastic bags levy*. *Environmental and Resource Economics*, 38(1), 1–11. <https://doi.org/10.1007/s10640-006-9059-2> .
- European Commission. (2020). *Reducing plastic bag use in Europe*. Brussels: Directorate-General for Environment.
- European Commission. (2023). *Green Agenda for the Western Balkans: Implementation Progress Report*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2024). *Kosovo 2024 Report: Accompanying the Communication on EU Enlargement Policy*. SWD(2024) 333 final. Brussels: European Commission. (https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/c790738e-4cf6-4a43-a8a9-43c1b6f01e10_en?filename=Kosovo%20Report%202024.pdf)
- European Environment Agency (EEA). (2021). *Plastics, the circular economy and Europe's environment: A priority for action* (EEA Report No. 18/2021). Copenhagen: EEA.
- European Parliament, & Council of the European Union. (2015). *Directive (EU) 2015/720 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 amending Directive 94/62/EC as regards reducing the consumption*
- Eurostat. (2024, November 12). *4.7 billion fewer lightweight plastic bags in 2022*. European Commission, Directorate-General for Eurostat. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20241112-2>.
- Government of Kosovo. (2023). *Administrative Instruction (GRK) No. 07/2023 on Packaging and Packaging Waste*. Prishtina: Ministry of Environment, Spatial Planning and Infrastructure.
- International Monetary Fund. (2022). *Kosovo: Staff report for the Article IV consultation*. IMF.
- KEPA. (2023). *Annual environmental report 2023: Waste management and plastic use trends in Kosovo*. Prishtina, Kosovo: Kosovo Environmental Protection Agency.
- Kosovo Agency of Statistics (KAS). (2024). *Population estimates and household structure, 2024*. Prishtina, Kosovo: KAS.
- of lightweight plastic carrier bags. *Official Journal of the European Union*, L 115/11–15.
- Regional Cooperation Council. (2021). *Balkan Barometer 2021*. RCC.
- United Nations Environment Programme (UNEP). (2021). *Single-use plastic bags and their alternatives: Recommendations for policy makers*. Nairobi, Kenya: UNEP.
- World Bank. (2022). *Regional report on circular economy practices in the Western Balkans*. Washington, DC: World Bank.