

Razvoj poljoprivrede na Kosovu i uticaj na životnu sredinu

Marija Milenković, Jovana Jakovljević,
Vesela Ćurković, Dragiša Mijačić¹

Maj 2017.

Ova publikacija je objavljena uz podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost InTER-a i ni na koji način ne predstavlja stavove Evropske unije

1. Uvod

Poljoprivredno zemljište zauzima više od polovine teritorije Kosova, a procenat stanovništva koji živi u ruralnim područjima prelazi 60%. Poljoprivreda se takođe prepoznaje kao jedan od ključnih razvojnih sektora, kako od strane centralnih i lokalnih vlasti tako i od strane međunarodnih donatora. Iznos sredstava koja se ulažu u razvoj poljoprivrede se povećava iz godine u godinu. U odnosu na 2007. godinu gde je iz budžeta Vlade Kosova za poljoprivredu i ruralni razvoj izdvojeno oko 6 miliona evra, u 2013. godini se taj iznos uvećan na oko 31 milion evra. Pozitivan trend postoji i kada se govori o sredstvima međunarodnih donatora, gde je 300,000 evra alocirano u 2007. godini, oko 3 miliona u 2013, a 11 miliona evra u 2015. godini.²

Zaštita životne sredine, poljoprivreda i ruralni razvoj su uzajamno povezani sektori, pa se svakako ne sme zanemariti uticaj poljoprivrede na sredinu koja nas okružuje. Mere koje čovek primenjuje kako bi intenzivirao poljoprivrednu proizvodnju, pored pozitivnih imaju i negativne efekte na agroekosistem. Otuda je cilj održive poljoprivrede proizvodnja kvalitetne hrane uz očuvanje prirodnih resursa i energije, zaštitu životne sredine, obezbeđenje ekonomske efikasnosti i unapređenja života poljoprivrednika i zajednice uopšte.

Ova kratka analiza prikazuje važeću legislativu i trenutno stanje u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja na Kosovu, njihov uticaj na životnu sredinu i povezanost sa lokalnim ekonomskim razvojem.

2. Zakonodavni i institucionalni okvir

U procesu uspostavljanja zakonodavnog okvira u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u skladu sa EU *Acquis Communautaire* na Kosovu su usvojeni brojni zakoni, podzakonski akti i strateški dokumenti. Najvažniji pravni akt u ovoj oblasti je Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju br. 03/L-098 usvojen 2009. godine. Nekoliko godina kasnije (2012. godine), usvojen je i Zakon³ o izmenama i dopunama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju, koji je delimično usklađen sa EU regulativom br. 73/2009.⁴ Sa druge strane, usklađenost sa EU regulativama još uvek se čeka kod određenog broja zakona, i to: Zakon o uređenju zemljišta br. 04/L-040, Zakon o poljoprivrednom zemljištu br. 02/L-26, Zakon o navodnjavanju poljoprivrednog zemljišta br. 02/L-9, Zakon o poljoprivrednoj inspekciji br. 03/L-029, Zakon o poljoprivrednim zadrugama br. 2003/9. Pored pomenutih, proteklih godina donešeno je još mnoštvo

¹ Marija Milenković, Jovana Jakovljević i Vesela Ćurković su istraživači, a Dragiša Mijačić direktor Instituta za teritorijalni ekonomski razvoj InTER). Molimo da šaljete komentare na mmilenkovic@regionalnirazvoj.org.

² IPA 2014-2020, Further Support to Kosovo's Development of the Agri-Rural Sector and Food Safety, 2015, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/kosovo/ipa/2015/ipa2015_ks_07_agri_vet.pdf, str. 7

³ Zakon br. 04/L-090

⁴ Nacionalni program za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, mart 2016. dostupno na http://www.mei-ks.net/repository/docs/3_pkzmsa_miratuar_nga_kuvendi_final_eng_.pdf, str. 176

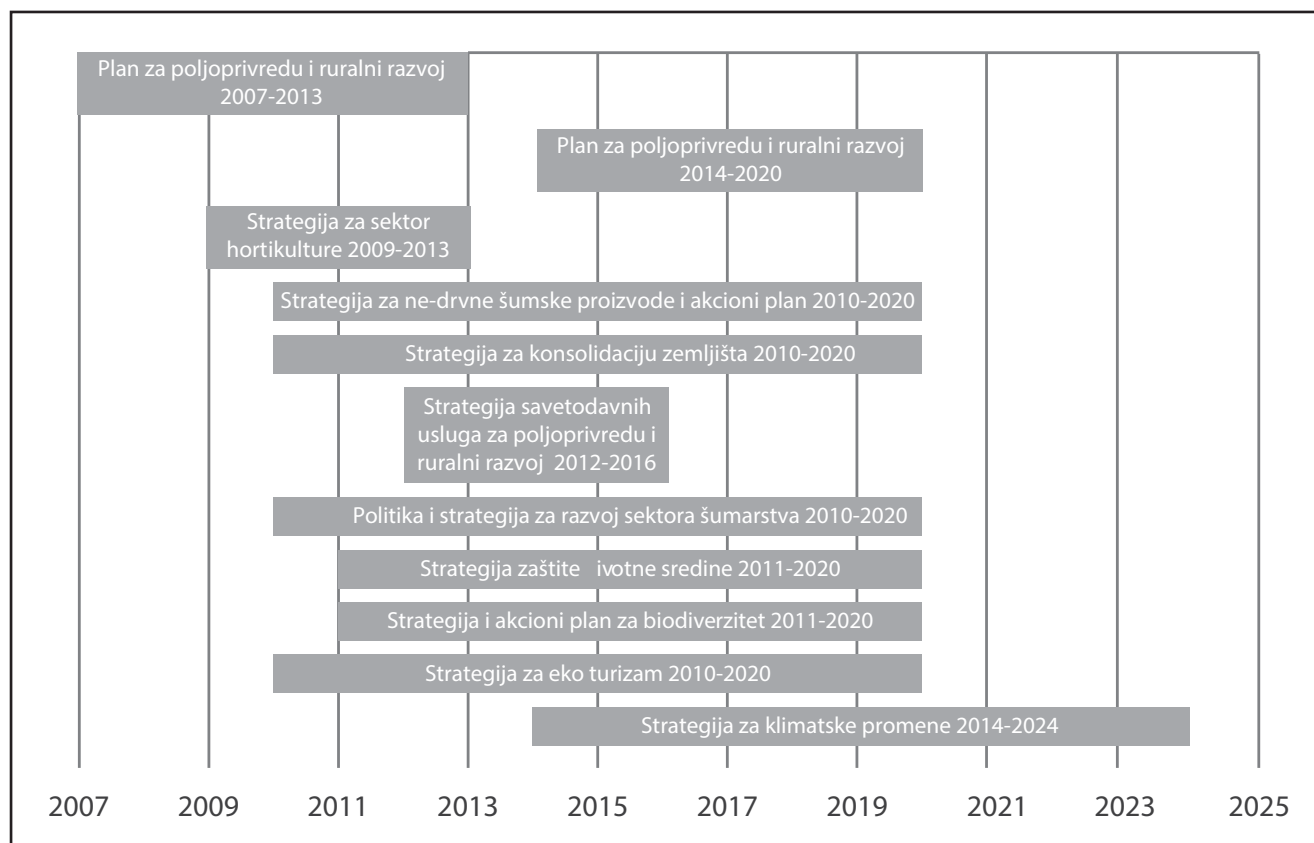


zakona koji su direktno ili indirektno povezani sa sektorom poljoprivrede i ruralnog razvoja na Kosovu.⁵

Legislatura u oblasti zaštite životne sredine takođe je veoma važna za poljoprivredu i ruralni razvoj. Ključni zakoni u ovoj oblasti koji se odnose i na poljoprivredu su: Zakon o zaštiti životne sredine br. 03/L-025, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu br. 03/L-024, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja br. 03/L-043, i drugi.⁶ Prema nekim procenama, oko 60% EU *Acquis Communautaire* u oblasti zaštite životne sredine je do sada transponovano u kosovsko zakonodavstvo.⁷

Na Kosovu je prethodnih godina izrađeno više strateških dokumenata u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Takođe, izrađene su strategije i akcioni planovi u oblasti zaštite životne sredine koje su usko povezane sa sektorom poljoprivrede i ruralnog razvoja. Na slici ispod prikazani su najvažniji strateški dokumenti za period od 2007. do 2024. godine.

Grafikon 1. Strateška dokumenta u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja na Kosovu



Uzimajući u obzir kompatibilnost ove dve oblasti, standardi u oblasti životne sredine svakako moraju biti inkorporirani u politiku razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja. Otuda ne čudi da je održiva zaštita životne sredine jedan od ciljeva razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja u okviru Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju (član 4.). Pored toga, mere koje podržavaju zaštitu životne sredine se predlažu Nacionalnim planom za poljoprivredu i ruralni razvoj i uređuju akcionim planom.

Kada je u pitanju institucionalna struktura, Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj (MPŠRR) je nadležno za razvoj i implementaciju politika u ovoj oblasti. Kako bi uspostavilo neophodne administrativne strukture u skladu sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) Evropske unije⁸ i bilo kompetentno da

⁵ Zakon o poljoprivrednoj inspekciji br. 03/L-029; Zakon o proizvodima za zaštitu bilja br. 03/L-042; Zakon o poljoprivrednom zemljištu br. 02/L-26; Zakon o navodnjavanju poljoprivrednog zemljišta br. 02/L-9; Zakon o rasadnom materijalu br. 2004/13; Zakon o vinu br. 02/L-8; Zakon o veterinarstvu br. 2004/21; Zakon o stočarstvu br. 04/L-191; Zakon o staranju prema životinjama br. 02/L-10; Zakon o uređenju zemljišta br. 04/L-040; Zakon o organskoj poljoprivredi br. 04/L-085; Zakon o savetodavnim službama za poljoprivredu i ruralni razvoj br. 04/L-074 i dr.

⁶ Zakon za inspektorat životne sredine, voda, prirode, prostornog planiranja i izgradnje br. 04/L-175, Zakon o hemikalijama br. 04/L-197, Zakon o vodama br. 04/L-147, Zakon o zaštiti vazduha br. 2004/30. Zakon o zaštiti prirode br. 03/L-233 i dr.

⁷ European Environment Agency, Report on the State of Environment, Kosovo 2015, dostupno na <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/countries/kosovo>.

⁸ Više o Zajedničkoj poljoprivrednoj politici (Common Agriculture Policy) dostupno na http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/agriculture_en.pdf.

sprovede IPARD⁹ politike na svom putu ka EU, MPŠRR je tokom proteklih godina izvršilo strukturnu reorganizaciju. Osnovana je i Agencija za razvoj poljoprivrede (ARP) 2013. godine, koja se bavi realizacijom programa za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju, kao i Institut za poljoprivredu Kosova. Sa usvajanjem Zakona o bezbednosti hrane 2009. godine, osnovana je i Agencija za hranu i veterinu čije su aktivnosti usko povezane sa politikama EU o javnom zdravlju i zaštiti potrošača. Na lokalnom nivou, opštine su nadležne institucije za sprovođenje politika u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

U opštinama na severu Kosova (Leposavić, Severna Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan) lokalne samouprave još uvek ne sprovode odredbe iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Sa druge strane, u ovim opštinama postoje službenici zaduženi za sprovođenje mera i politika razvoja poljoprivrede u okviru pravnog sistema Republike Srbije.

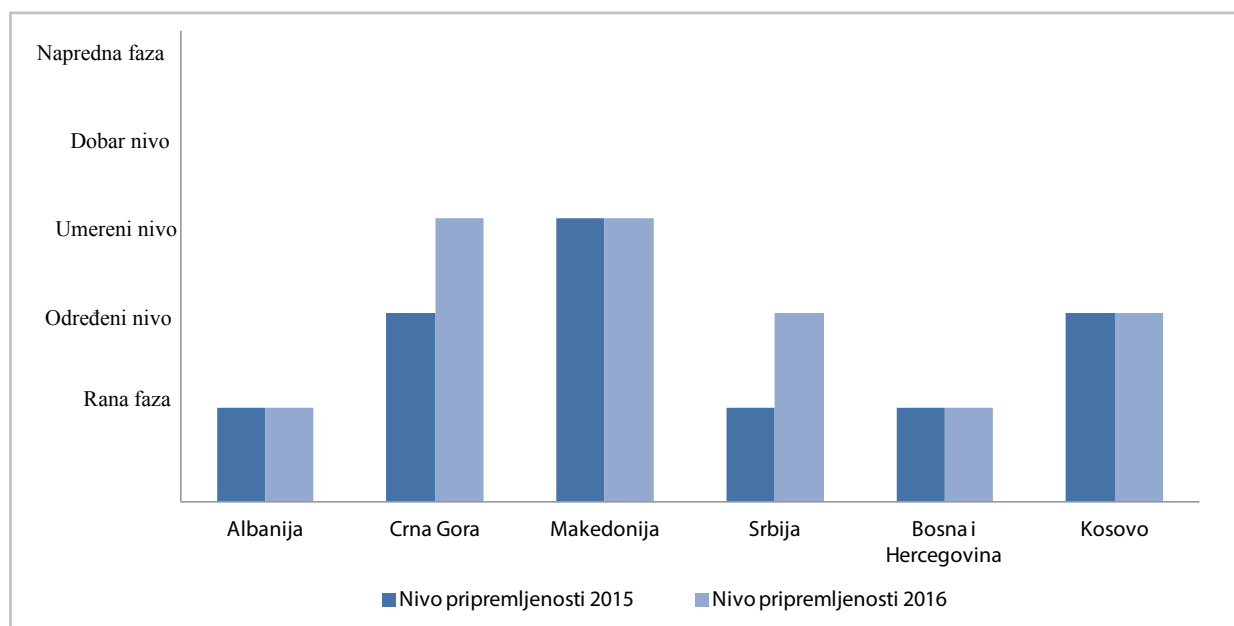
U oblasti zaštite životne sredine nadležna institucija na centralnom nivou je Ministarstvo za zaštitu životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP). U okviru ovog ministarstva osnovana je Kosovska agencija za zaštitu životne sredine, kao i Kosovska agencija za katastar koja je jako bitna u oblasti poljoprivrede, pre svega zbog značaja katastarskih podataka. Važno je napomenuti da kosovske institucije za zaštitu životne sredine ne funkcionišu u opštinama na severu Kosova.

Na putu ka EU

Neki od najzahtevnijih sektora u procesu harmonizacije sa EU propisima su poljoprivreda i zaštita životne sredine, a usaglašavanje sa EU propisima zahteva investicije koje značajno prevazilaze fiskalne mogućnosti Vlade Kosova. Ovaj proces je na samom početku a naročito je izražen problem neefikasnog sprovođenja zakona, propisa i drugih akata. Takođe je izražen problem da se usvajaju propisi tako što se prepisuju zakonska rešenja iz EU zemalja koja često nisu u skladu sa pravnim sistemom Kosova, što onemogućava njihovu jednostavnu primenu. Osim toga, javlja se neophodnost za snažnom administracijom koja ima kapaciteta za sprovođenje javnih politika, kako na centralnom i tako i na lokalnom nivou. Nedostaje i praksa donošenja javnih politika na osnovu činjenica, kao i analiza efekata postojećih propisa.

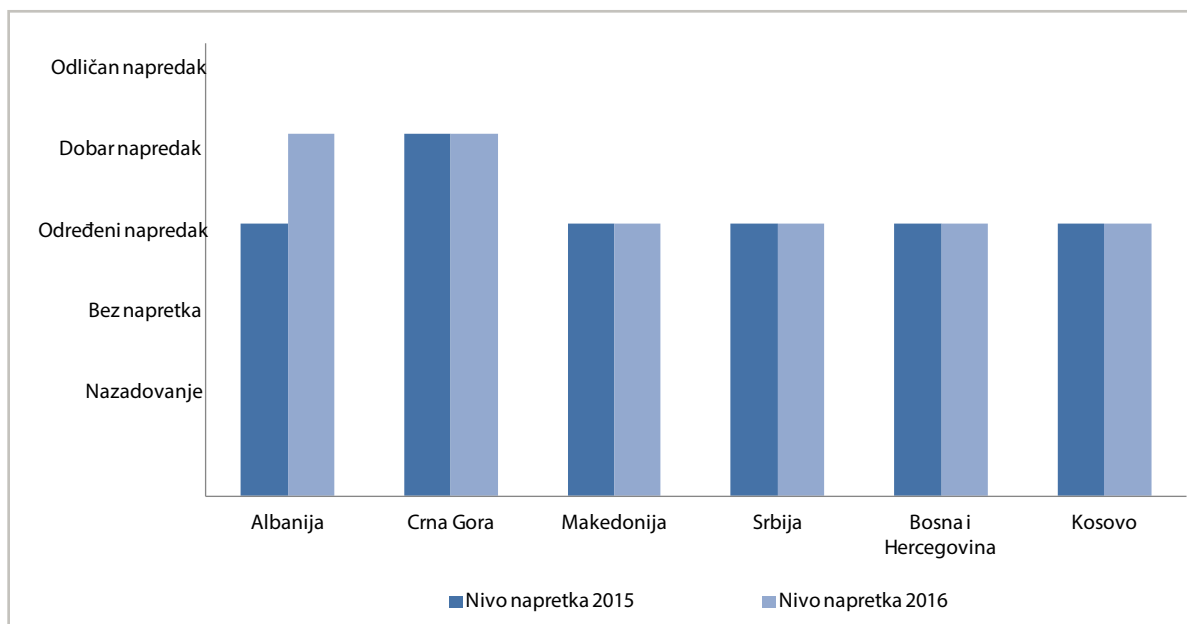
U kontekstu približavanja pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, na slikama ispod prikazani su nivo pripremljenosti i nivo napretka ekonomija Zapadnog Balkana u procesu EU integracija, na osnovu kriterijuma iznetim u izveštajima o napretku za svakog kandidata pojedinačno.

Grafikon 2. Nivo pripremljenosti kandidata za članstvo u EU u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja



Izvor: Evropska komisija, Izveštaji o napretku zemalja Zapadnog Balkana za 2015. i 2016. godinu

⁹ IPARD - Instrument za pretpristupnu pomoć u ruralnom razvoju.

Grafikon 3. Nivo napretka kandidata za članstvo u EU u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja

Izvor: Evropska komisija, Izveštaji o napretku zemalja Zapadnog Balkana za 2015. i 2016. godinu

ZPP igra važnu ulogu u razvoju agro-ruralnih politika i na svom putu ka Evropskoj uniji Kosovo treba da usvoji veliki broj obavezujućih pravila i regulativa, bitnih za funkcionisanje ove politike. Glavni cilj ZPP-a je obezbeđenje pristojnog životnog standarda za poljoprivrednike, kao i stabilno i sigurno snabdevanje hranom po pristupačnim cenama za sve potrošače. To se ostvaruje pružanjem podrške poljoprivrednicima, promovisanjem ruralnog razvoja, unapređivanjem produktivnosti i kvaliteta života ljudi u ruralnim područjima.¹⁰ Kako je Kosovo bogato poljoprivrednim zemljištem ova politika može biti dobra prilika za budući razvoj poljoprivrede, sela i ruralnih područja. ZPP takođe ima uticaja i na druge oblasti, kao što su zaštita životne sredine, zaštita životinja i prirodnih resursa. Pravilima ZPP se obezbeđuje poštovanje principa zaštite životne sredine a merama ove politike promovišu ekološki održive poljoprivredne prakse.

Kao jedna od najvećih i najznačajnijih zajedničkih politika EU, ZPP je uglavnom finansirana iz budžeta EU i to u iznosu od oko 40%.¹¹ Ova činjenica takođe pokazuje važnost sektora poljoprivrede i ruralnog razvoja u procesu prilagođavanja. Zahtevi EU za Kosovo se odnose pre svega na uspostavljanje institucionalnih struktura za implementaciju strategija i akcionih planova, jakih administrativnih i izvršnih tela za implementaciju zakona u ovoj oblasti, kao i jačanje kapaciteta za adekvatnu obradu aplikacija i monitoring grant šema i subvencija.

Kapaciteti za implementaciju zakona na nacionalnom i lokalnom nivou još uvek nisu zadovoljavajući, pa je potrebno dodatno raditi na njihovom jačanju.¹² Nedostatak kapaciteta za sprovođenje zakona je naročito izražen na severu Kosova, gde se takođe javlja i problem dualnosti sistema. Postojeći opštinski službenici koji obavljaju poslove iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja rade u okviru sistema Republike Srbije, i veoma malo su upoznati sa kosovskim zakonima u ovoj oblasti. Administrativna kancelarija Severna Mitrovica funkcioniše isključivo u sistemu Kosova, ali usled male površine na teritoriji ove opštine gotovo da nema poljoprivrednih aktivnosti¹³ pa su otuda potrebe za implementaciju zakona veoma male.

¹⁰ EU & Kosovo – Pregled ključnih politika evropskih integracija, 2014., dostupno na http://www.mei-ks.net/repository/docs/EU_KOSOVO_SRB.pdf, str. 3

¹¹ EU agriculture spending, European Commission, September 2015, dostupno na linku http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-funding/pdf/cap-spending-09-2015_en.pdf, str. 8

¹² EU & Kosovo – Pregled ključnih politika evropskih integracija, 2014., dostupno na http://www.mei-ks.net/repository/docs/EU_KOSOVO_SRB.pdf, str. 3

¹³ Na teritoriji opštine Severna Mitrovica poljoprivredne aktivnosti postoje samo u selu Suvo Do

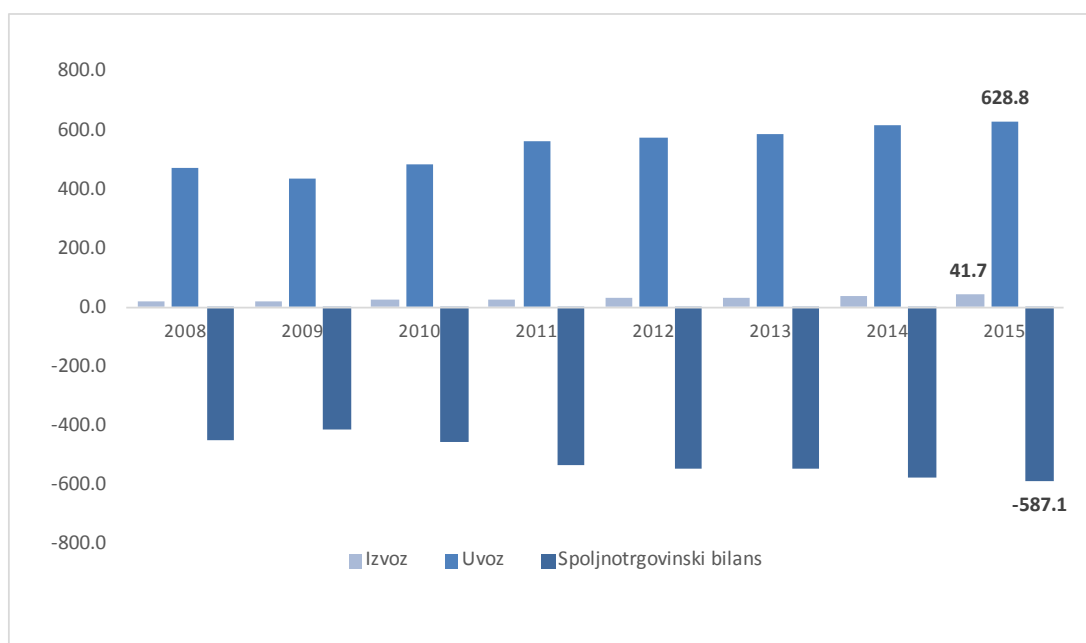
3. Stanje u oblasti poljoprivrede na Kosovu i uticaj na životnu sredinu

Imajući u vidu veliku pokrivenost obradivim zemljištem, poljoprivreda na Kosovu predstavlja jednu od glavnih privrednih delatnosti. Korišćenje poljoprivrednog zemljišta u 2014. godini je iznosilo 413,635 ha, od čega je se 197,012 ha koristilo za uzgoj poljoprivrednih proizvoda.¹⁴ Trenutno, sektor poljoprivrede doprinosi sa samo 12% BDP-a i samo 15% ukupne vrednosti izvoza.¹⁵

Površina poljoprivrednog zemljišta se konstantno smanjuje usled neadekvatnog prostornog planiranja i slabe primene Zakona o poljoprivrednom zemljištu, kao i regulativa koje se odnose na zaštitu zemljišta i prenamenu poljoprivrednog u građevinsko zemljište.

Iako postoji potencijal za razvoj poljoprivrede, poljoprivredni proizvodi i dalje imaju značajan udeo u uvozu i to 24,4%. Srbija je u 2011. godini učestvovala sa 20% u ukupnoj strukturi uvoza na Kosovu i bila je najveći pojedinačni trgovinski partner.¹⁶ Odnos između uvoza i izvoza poljoprivrednih proizvoda, kao i trgovinski deficit u periodu 2008-2014 godine prikazan je na slici ispod.

Grafikon 4. Uvoz – izvoz poljoprivrednih proizvoda u milionima evra, 2008-2015



Izvor: Green report Kosovo 2015, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja i Agricultural Policy Puls, Kosovo

Prema Popisu poljoprivrede iz 2014. godine, u kom su opštine sa severa Kosova odbile da učestvuju,¹⁷ na Kosovu ima ukupno 130,775 poljoprivrednih gazdinstava, od kojih su samo 339 njih registrovani kao pravna lica.¹⁸ Prema veličini poljoprivrednih poseda, prevlađavaju oni veličine 0,5-2 ha (46,5%),¹⁹ gde se obavljaju delatnosti koje uglavnom zadovoljavaju porodične potrebe za hranom. Situacija je slična i u opštinama na severu Kosova gde je najveći broj poljoprivrednih poseda (registrovanih u srpskom sistemu) veličine 2-5 ha.²⁰

¹⁴ Green report Kosovo, 2015., dostupno na http://www.mbpzhr-ks.net/repository/docs/Green_Report_Kosovo_2015_Eng_final.pdf, str. 24

¹⁵ Nacionalni program za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, dostupno na http://www.mei-ks.net/repository/docs/3_pkzmsa_miratuar_nga_kuvendi_final_eng_.pdf, str. 168.

¹⁶ Studija "Trgovina poljoprivrednim proizvodima između Srbije i Kosova", projekat "ReConnexion", Hartefakt Fond, 2013.

¹⁷ Popis poljoprivrede 2014, dostupno na <http://ask.rks-gov.net/media/1376/konacni-rezultati-finale.pdf>, str. 4

¹⁸ Green report Kosovo, 2015, dostupno na http://www.mbpzhr-ks.net/repository/docs/Green_Report_Kosovo_2015_Eng_final.pdf, str. 25.

¹⁹ FAO, Best practices in Green Jobs creation for ensuring sustainability of rural households and resource use as a part of Rural Development, 2012., dostupno na linku: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2012/3rdRD/07Bunjaku_Kosovo_Presentation_Prag_30.05.2012.pdf, str. 4.

²⁰ Podaci o strukturi poljoprivrednih poseda na Severu Kosova registrovanih u kosovskom sistemu nisu bili dostupni tokom

Razvoj poljoprivrede u proteklim decenijama vodio je do preteranog korišćenja prirodnih resursa, zapostavljajući usput osnovne ekološke principe. Pitanje zaštite životne sredine je krucijalno kada se razmatra sektor poljoprivrede, jer je poljoprivreda jedna od njenih najvećih zagađivača. Iako životna sredina nije u potpunosti inkorporirana u politiku razvoja poljoprivrede na Kosovu, uticaji na životnu sredinu od trenutnog nivoa poljoprivrednih aktivnosti se smatraju nižim u odnosu na susedne zemlje.²¹ Mehanizacija koja se koristi je uglavnom laka, pa je i negativni uticaj na životnu sredinu i biodiverzitet niži u odnosu na zemlje u regionu. Međutim, problemi postoje i odnose se na fragmentaciju zemljišta, zagađenje vode i zemljišta usled neadekvatnog korišćenja agrohemijskih (veštačkih đubriva i pesticida), eroziju zemljišta, konsolidaciju zemljišta i dr. Prevazilaženje ovih problema zahteva efikasne inspeksijske strukture, promovisanje organske poljoprivrede, rešavanje pitanja prenamene poljoprivrednog zemljišta, edukaciju poljoprivrednika, odnosno, uspostavljanje zaokruženog funkcionalnog sistema u ovoj oblasti.

Sadašnje prakse u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja predstavljaju veliki izvor zagađenja životne sredine pa ih je potrebno modifikovati i preorijentisati se na organsku poljoprivredu, koja omogućuje ne samo proizvodnju ekološki zdrave hrane, već i očuvanje prirodnih resursa. Razvoj organske poljoprivrede na Kosovu je na samom početku. U okviru MPŠRR je 2010. godine osnovana Jedinica za organsku poljoprivredu, a 2002. osnovana je i Asocijacija organskih poljoprivrednika Kosova. Glavna uloga Asocijacije je predstavljanje organskih metoda i edukacija poljoprivrednika, ali i izrada standarda i zakonskih akata. U Planu za razvoj poljoprivrede i ruralni razvoj 2014-2020 poseban akcenat je stavljen na razvoj organske poljoprivrede. Izrađena je šema za organsku poljoprivredu i prednost data organskim farmerima kada je u pitanju šema za investicionu podršku. Iako je Zakon o organskoj poljoprivredi²² usvojen još 2008. godine (i izmenjen u 2012. godini), njegova implementacija je još uvek slaba, a uspostavljanje nadležnog organa i komisije za organsku proizvodnju u okviru MPŠRR nije

prikupljanja podataka za istraživanje.

²¹ Izmena i dopuna Strategija za zaštitu životne sredine 2011-2020, dostupna na http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/STRATEGIJA_ZA_ZASTITU_ZIVOTNE_SREDINE_2011-2020_I_AKCIONI_PLAN__2011-2015.pdf, str. 31.

²² Zakon o organskoj poljoprivredi je delimično usklađen sa EU regulativama br. 834/2007 i br. 889/2008, Nacionalni program za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Mart 2016.

započeto.²³ Ovaj zakon je delimično usklađen sa EU regulativama. Velika većina poljoprivrednika želi da intenzivira proizvodnju pa koristi đubriva i pesticide bez kontrole i ne uzimajući u obzir mogući negativni uticaj na životnu sredinu i zdravlje ljudi. Postoji veoma mali broj poljoprivrednika koji se zalažu za ekološku proizvodnju, očuvanje biodiverziteta i koji su protiv nekontrolisane upotrebe agrohemijskih. Trenutno, jedan broj poljoprivrednika na Kosovu je u fazi konverzije u organsku poljoprivredu²⁴ a procenjena površina pod konverzijom iznosi 85 hektara (16 vrsta koje se izvoze kao sertifikovani organski proizvodi).²⁵ U najvećoj meri se izvozi lekovito bilje, koje zauzima površinu od 58 hektara.²⁶ Ono što predstavlja jednu od glavnih prepreka u pogledu organske poljoprivrede jeste sertifikacija proizvoda. Na Kosovu ne postoji akreditovano telo za sertifikaciju organskih proizvoda, već se angažuju preduzeća iz Albanije (Albinspekt) i Makedonije (Procert) za pružanje ove vrste usluga. Sa obzirom na to da su na tržištu prisutni uglavnom mali proizvođači, postoji mogućnost grupne sertifikacije što zahteva udruživanje poljoprivrednika.

Kada je u pitanju saradnja među poljoprivrednicima, na Kosovu udruživanje je još uvek na niskom nivou. Prema Zakonu br. 03/L-044 o izmenama i dopunama Zakona br. 2003/9 o kooperativama poljoprivrednika, član 3, minimum 5 poljoprivrednika može osnovati kooperativu, a kasnije i uniju udruživanjem dve ili više kooperative. Iako ono donosi brojne benefite kao što su kreiranje novih radnih mesta, pristup tehnologiji, bolja pregovaračka pozicija sa dobavljačima, trgovcima i bankama, intenziviranje konkurencije, mali je broj efektivnih kooperativa. Do sada su na Kosovu registrovane 83 kooperative. Na severu Kosova postoje tri kooperative, u Zubinom Potoku, Leposaviću i Zvečanu.

Poslednjih godina primetan je značajan rast investicija u oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja. U cilju unapređenja poljoprivrede, Vlada Kosova izdvaja znatna sredstva pa je za investicione grantove

²³ EU Progress Report Kosovo 2015, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf, str. 48.

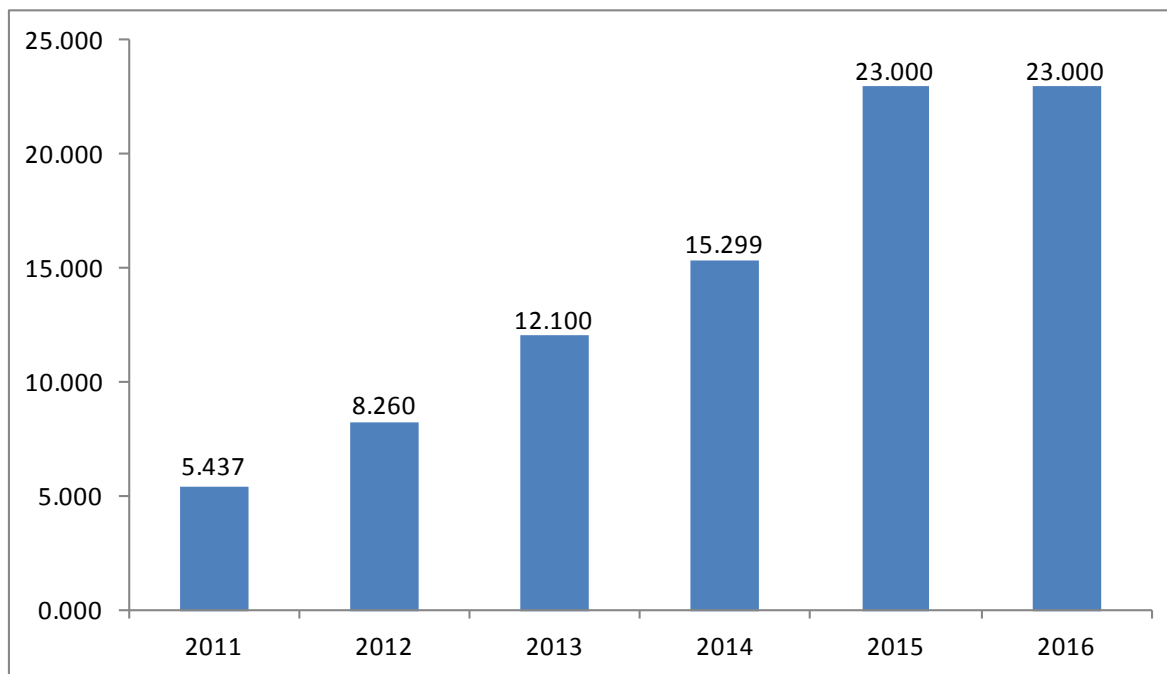
²⁴ Period konverzije podrazumeva vreme neophodno za prelaz sa drugih sistema proizvodnje na sistem organske proizvodnje. Asocijacija organskih poljoprivrednika Kosova (OAAK) je podržala konverziju određenog broja farmera.

²⁵ Economic Development of Organic Agriculture in Kosovo, First Assessment, December 2013, dostupno na http://www.iadk.org/portals/0/2013%20organic_agriculture_report.pdf, str.3.

²⁶ Nacionalni program za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, mart 2016. str. 173.

u 2015. godini alocirana suma od 20 miliona evra,²⁷ dok je u 2016. godini izdvojeno 23 miliona evra.²⁸ Takođe, Vlada kroz direktna plaćanja i grantove pruža podršku poljoprivrednicima u okviru mera za razvoj poljoprivrede i ruralni razvoj na Kosovu, a finansijska pomoć se uveliko povećao proteklih godina (Slika 3). U 2016. i 2015. godini, direktna plaćanja su iznosila 23 miliona evra, što je značajan porast u odnosu na 2014. godinu.²⁹

Grafikon 5. Direktna plaćanja u hiljadama evra, 2011-2016



Izvor: Green report Kosovo 2015, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja i Izveštaj o napretku Kosova za 2016. godinu, Evropska komisija

Proteklih godina međunarodne organizacije, pre svih EU ali i ostali, značajno su podržali sektor poljoprivrede i ruralnog razvoja kroz pružanje tehničke pomoći institucijama za jačanje kapaciteta, dodelu grantova za poljoprivrednike i programa za kreiranje prilika za razvoj tržišta. Od 2000. godine EU je izdvojila oko 100 miliona evra za podršku ovom sektoru na Kosovu.³⁰ Počevši od 2007. godine, Kosovo koristi IPA fondove EU³¹ (IPA 2007-2013 i IPA 2014-2020). Međutim, Kosovo još uvek nema dovoljno kapaciteta da sprovede posebnu komponentu IPA koja se odnosi na poljoprivredu i ruralni razvoj - IPARD. Cilj IPARD-a, prema Evropskoj komisiji, jeste da pruži pomoć u sprovođenju pravila EU i standardima koji se odnose na Zajedničke poljoprivredne politike i da doprinese održivom prilagođavanju poljoprivrednog sektora i ruralnih područja u zemlji kandidata.³² Kosovo još uvek treba da ulaže napore za uspostavljanje neophodnih struktura i jačanje kapaciteta kako bi se IPARD implementirao.³³ Veliki doprinos EU odnosi se na otvaranje evropskog tržišta za poljoprivredne proizvode sa Kosova. Od 2007. godine

27 EU Progress Report Kosovo 2015, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_kosovo.pdf, str. 48.

28 EU Progress Report Kosovo 2016, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf, str. 55.

29 EU Progress Report Kosovo 2016, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_kosovo.pdf, str. 55.

30 EU&Kosovo – Pregled ključnih politika evropskih integracija, 2014, dostupno na <http://www.mei-ks.net/sr/publikacije/eu-kosovo---pregled-kljucnih-politika-evropskih-integracija>, str. 6.

31 IPA - Instrument za prepristupnu pomoć EU zemljama kandidatima, kao i potencijalnim kandidatima za članstvo u Evrop-sku uniju

32 EU & Kosovo – Pregled ključnih politika evropskih integracija, 2014, dostupno na http://www.mei-ks.net/repository/docs/EU_KOSOVO_SRB.pdf, str.6.

33 Empowering rural stakeholders in the Western Balkans, European Commission, 2014, dostupno na: http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/publications/western-balkans-report-2014_en.pdf, str. 43

CEFTA sporazum je stupio na snagu, što je otvorilo nove mogućnosti za poljoprivrednike sa ove teritorije. Pored EU, donatori kao što su Svetska banka, Danska internacionalna razvojna agencija (DANIDA), USAID, Austrijska razvojna agencija (ADA), GIZ i drugi ulažu značajna sredstva u sektor poljoprivrede i ruralnog razvoja na Kosovu. Pri tome se velika pažnja posvećuje uticaju na životnu sredinu koji se ostvaruje realizacijom projekata u ovoj oblasti.

4. Zašto (NE) poljoprivreda kao šansa za razvoj severa Kosova?

Poljoprivreda na severu Kosova se razlikuje između brdsko-planinskih područja na kojima dominira stočarstvo, i aktivnosti u dolini reke Ibar koje se uglavnom odnose na voćarstvo, ratarstvo i povrtarstvo. Međutim, malo je primera uspešnih preduzeća i porodičnih gazdinstava u ovom sektoru. Glavni razlozi slabe konkurentnosti poljoprivrednika sa ovog područja jesu malo tržište, nedostatak tržišnih informacija, male parcele, ekstenzivna proizvodnja, zastarela mehanizacija, nedostatak finansijskih sredstava za nabavku potrebne savremene mehanizacije, kao i postojanje mnogobrojnih administrativnih prepreka. Osnovni problem je u usitnjenosti, odnosno fragmentaciji zemljišta, što predstavlja prepreku za održivu proizvodnju poljoprivrednih proizvoda, rentabilno korišćenje savremene mehanizacije i smanjenje troškova proizvodnje. Pored uticaja na konkurentnost poljoprivrednika i ekonomski razvoj, usitnjenost zemljišta ima uticaj i na životnu sredinu.

Pravni okvir u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja trenutno ne nudi mehanizme za nadgledanje, održive prakse prikupljanja poljoprivrednih proizvoda, dozvole za prikupljanje ili kvote za prikupljanje koje treba da obezbede zaštitu biodiverziteta (biološka raznolikost) u regionu.³⁴ Zagađenje zemljišta, površinskih i podzemnih voda usled neadekvatnog korišćenja agrohemijskih sredstava, nekontrolisana seča šuma koja dovodi do erozije zemljišta, zagađenje vazduha usled emitovanja gasova u životnu sredinu iz staja, neki su od ograničavajućih faktora za razvoj ovog sektora na Severu Kosova. Efikasne inspeksijske službe još uvek ne postoje. Prema Zakonu o poljoprivrednoj inspekciji br. 03/L-029, član 5, inspeksijski nadzor vrše inspektori centralnog nivoa na celoj teritoriji Kosova, dok opštinski inspektori vrše inspekciju unutar teritorije opštine prema zakonskim ovlašćenjima. Sa obzirom na to da ne postoje inspektorati za poljoprivredu u lokalnim samoupravama na severu Kosova, ne primenjuju se ni sankcije za one koji krše zakon.

Kada je u pitanju razvoj organske poljoprivrede, tražnja za organskim proizvodima na evropskom tržištu je sve veća, ali i zahtevi u smislu kvaliteta proizvoda, što predstavlja izazov za poljoprivrednike sa ovog područja. Potencijal svakako postoji sa obzirom na to da je većina poseda male površine i da se nalaze na višim nadmorskim visinama, pogodnim naročito za razvoj organske poljoprivrede, a izdvajaju se i značajna sredstva za finansiranje ove grane. Međutim, nepostojanje inspeksijskih i sertifikacionih tela za organske proizvode otežava obezbeđenje proizvoda visokog kvaliteta. Bez obzira na to što je institucionalna struktura za razvoj organske poljoprivrede na nacionalnom nivou uspostavljena, promocija ove grane poljoprivrede je nedovoljna i veoma je mali broj poljoprivrednika koji se bave organskom proizvodnjom. Ono što je važno istaknuti kada se razmatra potencijal ove grane jeste isplativost proizvodnje organskih proizvoda na Kosovu u odnosu na konvencionalne proizvode. Postavlja se pitanje da li se veći troškovi i manji prinosi koji se mogu očekivati od organske poljoprivrede mogu nadomestiti, odnosno, da li je platežna moć ali i svest stanovništva za upotrebu ekološki zdrave hrane tolika da ova grana poljoprivrede bude profitabilna. Odnos dobiti i troškova u organskoj proizvodnji nije poznat poljoprivrednim proizvođačima.

Jedan od osnovnih preduslova za razvoj poljoprivrede jeste adekvatna infrastruktura koja obuhvata sisteme za navodnjavanje, objekte za preradu i skladištenje useva. Primetno je da na severu Kosova nedostaju ovakvi savremeni objekti. Zastarelost mehanizacije predstavlja veliki problem za poljoprivrednike i jedan je od glavnih razloga za nižu produktivnost i smanjenje ekonomičnosti proizvodnje. Postoji nekoliko preduzeća u opštinama Leposavić, Zvečan i Zubin Potok koji poseduju savremeniju opremu za preradu voća i povrća, kao i proizvodnju mleka i mlečnih proizvoda. U opštini Leposavić postoje tri preduzeća koja se bave otkupom i preradom voća i povrća, dok se jedno preduzeće nalazi na teritoriji opštine Zubin Potok. Od septembra 2015. godine, za celokupan otkup se plaća taksa koja iznosi 3% od ukupne vrednosti, a za plasiranje proizvoda na tržište potrebno je uraditi i analizu u Zavodu za javno zdravlje Priština sa sedištem u Kosovskoj Mitrovici, koji funkcioniše u sistemu Republike Srbije. Pored toga, porez i carinske takse koji se plaćaju prilikom izvoza dodatno povećavaju troškove proizvođača i prerađivača. Kada je u pitanju izvoz u Republiku Srbiju, javljaju

³⁴ Analiza lanca vrednosti – Ne-drveni šumski proizvodi, Region Mitrovice, UNDP 2015.

se određeni problemi za izvoz šumskog voća usled neusklađenosti dokumentacije za carinske procedure između Srbije i Kosova, dok se izvoz plantažnog voća odvija bez problema. Poslednjih godina na severu Kosova postoji trend uzgoja jagodičarskog voća, naročito maline, kao i plastičkih proizvoda. Stočarstvo je takođe popularna grana poljoprivrede, koju karakterišu mala gazdinstva, uglavnom na nivou zadovoljavanja potreba domaćinstva dok je mali deo namenjen za tržište.

Pristup sredstvima koje nude Vlade Kosova i Srbije, kao i međunarodni donatori zahteva registraciju poljoprivrednog gazdinstva. Otuda se poljoprivrednici sa Severa Kosova mogu registrovati i u srpskom i u kosovskom sistemu. Registracija gazdinstva u kosovskom sistemu za poljoprivrednike sa Severa Kosova se vrši u Administrativnoj kancelariji u Severnoj Mitrovici i u Prištini, u Agenciji za registraciju biznisa Kosova. U srpskom sistemu registrovano je ukupno 3139 poljoprivrednih gazdinstava, od kojih je najveći broj registrovan u opštini Leposavić (1811). Zubin Potok je opština u kojoj se stanovništvo pretežno bavi poljoprivredom, pa je ovaj sektor i prepoznat kao potencijal za ekonomski razvoj³⁵ (za sada registrovano 414 poljoprivrednih gazdinstava). U opštini Zvečan poljoprivreda je u proteklim godinama bila podređena industrijalizaciji i gotovo da je zamrla. Danas više od polovine registrovanih preduzeća čine trgovine (53%) a poljoprivredna proizvodnja postoji u malom procentu u oblasti uzgoja povrća za prodaju.³⁶ Na teritoriji opštine Severna Mitrovica poljoprivrednih površina ima veoma malo i u ovoj opštini potencijal za razvoj poljoprivrede je mali.

Jedan od najznačajnijih donatora koji je podržao sektor poljoprivrede i ruralnog razvoja na severu Kosova je Kancelarija Evropske unije na Kosovu. U periodu od 2010. do 2015. godine EU je kroz nekoliko programa (EURED III, Grant šema za sever I i II) izdvojila približno 3.1 miliona evra za ovaj sektor. Samo u okviru Grant šema za sever I i II odobreno je ukupno 79 projekata³⁷ za opštine na severu, od čega je čak 44 projekta usmereno na razvoj poljoprivrede i ruralni razvoj.³⁸ Raspodela projekata po opštinama je data u sledećoj tabeli.

Opština	Broj ukupno odobrenih projekata u GŠ I i GŠ II	Broj projekata za razvoj poljoprivrede u GŠ I i GŠ II	Zastupljenost projekata za razvoj poljoprivrede (u procentima)
Severna Mitrovica	19	2	10,5%
Zvečan	16	8	50%
Zubin Potok	12	10	83,4%
Leposavić	29	24	82,7%

Izvor: Studija „Da li živimo bolje“, InTER, 2016.

Osim finansijske pomoći različitih donatora, druga vrsta podrške gotovo da ne postoji na severu Kosova. Odobravanje poljoprivrednih kredita u bankama se ne primenjuje. Prema studiji UNDP sprovedenoj u 2015. godini, iako postoji nekoliko banaka na Severu Kosova, krediti za poljoprivredu se ne izdaju jer isplate nisu osigurane, garancija kompanija nije registrovana uopšte u kosovskim institucijama, vladavina prava i rad pravosudnog sistema su u zastoju.³⁹ Osim toga, nedostupnost i nepouzdanost podataka o sektoru poljoprivrede otežavaju finansijskim institucijama da procene stanje na tržištu, pa se on smatra visoko rizičnim za ulaganja. Ono što bi svakako otvorilo više mogućnosti za poljoprivrednike jeste formiranje udruženja i asocijacija čime bi olakšali celokupan proces i dobili pristup većim sredstvima, savremenijoj opremi, novim radnim mestima.

Navedeni problemi ukazuju na neophodnost preduzimanja konkretnih mera, kako od strane centralnih, tako i od strane lokalnih vlasti, koje će obezbediti održivost sektora poljoprivrede na Kosovu. Pored toga, dodatni napori se moraju uložiti kako bi se smanjio negativni uticaj poljoprivrednih aktivnosti na životnu sredinu, sa obzirom na to da je poljoprivreda jedan od njenih najvećih zagađivača.

35 Strategija za razvoj opštine Zubin Potok.

36 Zvanični sajt opštine Zvečan, dostupno na <http://www.opstinazvecan.rs/index.php/privreda/poljoprivreda>.

37 Od ukupno 79 odobrenih projekata u okviru GŠ I i GŠ II 3 projekta su međuopštinska i ne odnose se na razvoj poljoprivrede.

38 Studija „Da li živimo bolje“, InTER, 2016., dostupno na linku: bit.ly/2dGo1rR, str. 47.

39 Analiza lanca vrednosti – Ne-drveni šumski proizvodi, Region Mitrovice, UNDP 2015.

5. Zaključak i preporuke

Kao glavna privredna delatnost na Kosovu, poljoprivreda predstavlja veliki potencijal za razvoj. Tome idu u prilog i sve veće investicije u ovaj sektor poslednjih godina, kako od strane Vlade Kosova tako i od strane međunarodnih i bilateralnih organizacija.

Institucije na Kosovu su usmerene na usklađivanje zakonodavstva u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja sa EU pravnim tekovinama, ali su za ovaj proces potrebni dodatni naponi. Poseban problem predstavlja ubrzano donošenje zakona, bez sprovođenja detaljnih analiza efekata propisa, što rezultira neefikasnim sprovođenjem istih. Kapaciteti za implementaciju zakona na nacionalnom i lokalnom nivou nisu dovoljni, a problem je naročito izražen na severu Kosova gde je prisutna dualnost sistema. Opštinski službenici za poljoprivredu i ruralni razvoj rade u okviru sistema Republike Srbije i veoma malo su upoznati sa kosovskim zakonima u ovoj oblasti.

Uticaj poljoprivrede na životnu sredinu je veliki, sa obzirom na to da je poljoprivreda jedan od njenih najvećih zagađivača. Upotreba agrohemijskih sredstava je prekomerna a još uvek ne postoje efikasne inspeksijske službe. Razvoj organske poljoprivrede je na samom početku i potrebni su dodatni naponi za podizanje svesti i potrebi proizvodnje hrane u skladu sa ekološkim načelima.

Na osnovu analize i zaključka, mogu se izvesti sledeće preporuke:

- Ojačati institucionalne i organizacione kapacitete za primenu javnih politika u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoju na lokalnom nivou, što takođe uključuje i jačanje efikasnosti inspeksijskih službi;
- Napraviti razliku u javnim politikama koje targetiraju male i velike poljoprivredne proizvođače;
- Ojačati mehanizme za razvoj organske proizvodnje, uključujući i osnivanje sertifikacionih tela i uvođenje standarda;
- Promovisati javne politike u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u opštinama na severu Kosova.

InTER – Institut za teritorijalni ekonomski razvoj – je nezavisni nevladin think tank sa misijom promocije i unapređenja održivog društveno-ekonomskog teritorijalnog razvoja na Zapadnom Balkanu.

*The North City, Čika Jovina bb, Severna Mitrovica
office@regionalnirazvoj.org • www.regionalnirazvoj.org*



Projektom koji finansira EU rukovodi
kancelarija Evropske unije na Kosovu

Implementira:

