

HRANA I POLJOPRIVREDA

1,12

Poljoprivreda i prehrambena industrija su od suštinskog značaja za lokalni i nacionalni ekonomski razvoj, što zahteva ubrzani rad na unapređenju institucija, zakonodavstva i poslovnog okruženja u ovoj oblasti.

Nedavna pandemijska kriza, sve učestalije epizootiološke situacije, tekuća ekonomsko-politička dešavanja u Evropi i globalne klimatske promene značajno utiču na funkcionisanje privrednih grana, posebno na dostupnost sirovina i rast cena na tržištu. U ovim uslovima, poljoprivreda i proizvodnja hrane, ali i lokalni sistemi bezbednosti hrane moraju raditi brže i efikasnije.

I pored svih izazova, lokalni sistem bezbednosti hrane ne beleži značajne pomake, jer se službene kontrole odvijaju istom dinamikom. Fizička razmena dokumentacije sa nadležnim telima otežava efikasno funkcionisanje prehrambenog sektora. Uvođenje transparentnog i sveobuhvatnog sistema analize rizika bi poboljšalo protok robe. Reorganizacija postojećih resursa i fokus na visoko rizične proizvode povećali bi kontrolu nad stvarnim rizicima, što je od ključnog značaja.

Usklađivanje propisa sa regulativom EU napreduje sporije nego što se očekivalo, a istovremeno se javljaju sukobi nadležnosti između različitih ministarstava. Iako su neki pravilnici usklađeni, nacionalni propisi i dalje ograničavaju primenu praksi EU, što predstavlja značajnu prepreku slobodnoj trgovini i inovacijama. Stoga, modernizacija zastarelih propisa i eliminacija ograničenja slobodnoj trgovini, uz istovremenu zaštitu lokalnih proizvoda, postaju ključni prioriteti. Dodatne administrativne prepreke i metodološka pravila otežavaju transponovanje EU propisa. Početak izrade novog Zakona o bezbednosti hrane predstavlja pozitivan signal za unapređenje integracije lanca hrane u Srbiji i usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa relevantnim propisima Evropske unije.

Izveštaj o radu Stručnog saveta za procenu rizika, kao i aktivnosti Saveta od njegovog osnivanja 2017. godine, ostaju nepoznati javnosti.

Postoji značajan prostor za unapređenje regulatornog okvira kako bi se osigurali visoki standardi u kontroli kvaliteta hrane i primenio ujednačen pristup kontroli svih subjekata, uključujući uvoznike i lokalne proizvođače. Pojednostavljenje procedura ispitivanja, jačanje transparentnosti i predvidljivosti zadržavanja robe su od suštinskog značaja. Poboljšanje kapaciteta kontrolnih tela i pristup zasnovan na analizi rizika su ključni za jačanje sistema upravljanja bezbednošću hrane. Iako se očekuju pozitivni efekti Zakona o službenim kontrolama, stvarni uticaj ovih promena biće vidljiv tek nakon objavljivanja zakona i njegove implementacije.

Elektronska razmena podataka između državnih institucija i privrede ostaje potreba od velike važnosti za efikasno funkcionisanje.

Regenerativna poljoprivreda postaje sve značajnija, iako njena primena još nije široka. Raduje rast svesti među poljoprivrednicima o njenoj važnosti, kao i postojanje kompanija koje primenjuju ove prakse. U EU se sve više vodi računa o korišćenju sirovina iz regenerativnih izvora, što postaje ključno za proizvođače koji žele da izvoze u EU. Državna podrška i subvencije za opremu i edukaciju poljoprivrednika su od suštinskog značaja kako bi se regenerativne prakse uvrstile u nacionalne strateške i programske dokumente i zakone koji regulišu poljoprivredu i ruralni razvoj. Kroz Radnu grupu osnovanu krajem 2024. godine, očekuje se intenziviranje rada na izradi javnih politika i propisa u ovoj oblasti tokom 2026. godine, uz neophodnost usvajanja nove Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja koja će olakšati implementaciju potrebnih reformi i usklađivanje sa savremenim standardima.

1. ZAKON O BEZBEDNOSTI HRANE

1,14

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Uskladiti Zakon o bezbednosti hrane i sve prateće podzakonske akte sa EU regulativom (178/2002/EC i prateći podzakonski akti).	2017		√	
Uspostaviti transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika od strane svih inspeksijskih službi, uz uspostavljanje funkcionalnog IT sistema i digitalizaciju nadzora.	2015			√
Uspostaviti jedinstvena pravila u procedurama inspeksijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza prilikom službenih kontrola.	2014			√
Ujednačiti kriterijume labouratorija prilikom kontrolnih analiza, sa jasno definisanom odgovornošću labouratorija u pogledu tumačenja propisa.	2020			√
Formirati nacionalnu agenciju za bezbednost hrane po ugledu na zemlje članice EU i zemlje u okruženju i stvoriti uslove da Nacionalna referentna labouratorija obavlja sve poslove predviđene zakonom, u cilju jačanja kapaciteta sistema bezbednosti hrane.	2018			√
Pojednostaviti proceduru za stavljanje na tržište nove hrane sa liste iz Priloga 1, a zadržati postupak odobravanja za novu hranu koja nije na listi Priloga 1, prema ugledu na EU model.	2020			√
Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.	2020			√

STANJE

Zakon o bezbednosti hrane (u daljem tekstu Zakon), usvojen 2009. godine, uz izmene iz 2019. godine, još uvek nije u potpunosti implementiran. Takođe, nisu usvojeni svi predviđeni podzakonski akti, čije donošenje je bilo planirano do 2011. godine. Zbog nedostatka ovih propisanih akata, i dalje su u primeni regulative koje nisu u skladu sa zahtevima savremenih sistema bezbednosti hrane.

Izmene Zakona su reorganizovale nadležnosti inspeksijskog nadzora između dva Ministarstva, Stručni Savet za procenu rizika formiran u aprilu 2017. godine, ali institucionalni okvir nije efikasno uspostavljen. Nacionalna referentna labouratorija otvorena je 2015. godine, a izmenama iz 2019. godine definisana je njena nadležnost i uveden pojam Referentne labouratorije. Ministarstva biraju referentne labouratorije putem konkursa, a spisak se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“. Međutim,

Zakon o bezbednosti hrane ne precizira kada se labouratorijska ispitivanja mogu obavljati u izabranim labouratorijama, a kada u Direkciji za nacionalne referentne labouratorije. Radna grupa za mleko formirana je 2015. godine u okviru Ministarstva poljoprivrede, ali do sredine 2025. nije postignuto potpuno usaglašavanje zakonske regulative o bezbednosti mleka. Maksimalno dozvoljeni sadržaj aflatoksina M1 u sirovom mleku povećan je na 0,25 µg/kg kako bi se podržali domaći proizvođači. Od 1. decembra, očekuje se izjednačavanje sa evropskim standardom od 0,05 µg/kg, ali ostaje neizvesno hoće li trenutna granica od 0,25 µg/kg biti produžena, kao što je to bila praksa u prethodnim godinama. Ova mera omogućava uvoz mleka iz zemalja EU i okruženju, u slučajevima kada sadržaj aflatoksina prelazi EU granicu od 0,05 µg/kg. Za bezbednost hrane i smanjenje sadržaja aflatoksina u mleku, potrebno je preduzeti mere za smanjenje aflatoksina u hrani za životinje.

Ministarstvo poljoprivrede je u avgustu započelo izradu

novog Zakona o bezbednosti hrane, kojim je najavljen usklađivanje sa izmenama Uredbe (EZ) 178/2002 koje se odnose na ciljeve komunikacije o riziku, kao i izdavanje hrane za životinje u poseban propis. Takođe, novi zakon ima za cilj da precizira nadležnosti u kontroli javnih objekata za ishranu i da omogući donošenje podzakonskih akata koji se odnose na bezbednost hrane.

Pravilnik o maksimalnim koncentracijama kontaminata u hrani godišnje se usklađuje sa važećom EU regulativom za hranu pod nadležnošću Ministarstva poljoprivrede. Od prošle godine, uključene su i kategorije hrane pod nadležnošću Ministarstva zdravlja, poput hrane za odojčad i malu decu. Takođe, pravilnik obuhvata odredbe EU Regulative 2017/2158 o smanjenju akrilamida u određenim vrstama hrane.

POBOLJŠANJA

Početak izrade novog Zakona o Bezbednosti hrane, dobar je signal kojim se najavljuje unapređenje integracije lanca hrane u Srbiji i usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa relevantnim propisima Evropske unije.

PREOSTALI PROBLEMI

Zakon o bezbednosti hrane i neki podzakonski akti nisu usklađeni sa EU regulativama:

- Trenutne odredbe Zakona ograničavaju potpuno usaglašavanje, kao što je neusklađenost kategorizacije hrane sa EU zakonskim kategorijama, na primer, hrana sa izmenjenim nutritivnim sastavom.
- Pravilnik o maksimalnim koncentracijama kontaminata u hrani većinom se oslanja na Uredbu EC 2023/915, ali hrana za odojčad i malu decu još nije u potpunosti usklađena s njim. Neke odredbe iz pravilnika o dijetetskim proizvodima, koje nisu deo EU regulativa, ostaju na snazi. Takođe, pravilnici o kvalitetu proizvoda od kafe i voćnim sokovima sadrže zahteve koji nisu propisani na nivou EU. Pored ovih neusklađenosti i drugi, zastareli pravilnici o kvalitetu i slični propisi stavljaju domaće subjekte u nepovoljniji položaj u odnosu na strane konkurente, naročito u pogledu plasmana proizvoda na EU i regionalna tržišta.
- Moguće su različite interpretacije od strane inspekcija, što može uzrokovati nedoslednosti u primeni zakona.

- Nacionalno zakonodavstvo znatno sporije usvaja izmene i dopune regulativa o upotrebi aditiva u hrani sporije nego što su to potrebe prehrambene industrije, a poslednje izmene datiraju iz 2018. godine.

Nedostatak sveobuhvatnog sistema procene rizika od strane inspekcijskih službi nije doveo do napretka i koordinacije u primeni metoda za analizu i procenu rizika:

- Aktivnosti koje sprovodi Stručni savet za procenu rizika, nakon 7 godina nisu poznate javnosti, niti su dovoljno doprinele proceni rizika.
- Analiza rizika bi omogućila klasifikaciju subjekata u poslovanju hrane kao nisko rizične ili visoko rizične, što bi ubrzalo proces carinjenja i puštanja robe niskog rizika u promet. Uvoznici koji su procenjeni kao nisko rizični mogli bi ostvariti uštede u novcu i vremenu kroz brži prijem dokumenata i smanjen broj uzorkovanja prilikom uvoza.
- Analiza rizika bi smanjila opterećenje inspekcijskih službi i rasteretila njihove ograničene resurse, jer bi se resursi usmerili na ispitivanje visoko rizičnih proizvoda.
- Objavlivanje Pravilnika o posebnim elementima procene rizika za sanitarne i poljoprivredne inspekcije 2018. godine stvorilo je okvir za započinjanje procesa procene rizika, ali i dalje postoji nedoslednost u primeni između različitih inspekcija.

Poslovanje u vezi nabavke sirovina za proizvodnju hrane i njeno plasiranje na tržište suočava se sa nepredvidivim uslovima:

- Nepostojanje jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijskih službi dovodi do različitih troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja uzoraka i određivanja broja analiza u labouratorijskim procesima.
- Labouratorije primenjuju različite kriterijume prilikom kontrolnih analiza, a odgovornost labouratorija u tumačenju propisa nije jasno definisana.

Procedura za stavljanje nove hrane na tržište je nejasna i nesvršishodna:

- Iako je Pravilnikom o novoj hrani preuzeta lista hrane koja se slobodno stavlja na tržište EU, dodatna proce-

dura se ponavlja za sve subjekte u poslovanju hranom, što uključuje i ponavljanje procedure za isti sastojak nove hrane svaki put kada se koristi u različitim proizvodima.

evantno naučno mišljenje EFSA-e koje je odobrilo tu hranu u EU. Nije poznato da li je Stručni savet doneo mišljenje suprotno EFSA-inom za istu hranu.

- b. Ministarstvo odobrava novu hranu na osnovu mišljenja Stručnog saveta za proveru rizika, iako već postoji rel-

Razmena dokumentacije sa nadležnim telima se i dalje uglavnom obavlja fizičkim putem, što otežava rad kompanija i usporava protok robe.

PREPORUKE SAVETA

- Uskladiti Zakon o bezbednosti hrane i sve prateće podzakonske akte sa EU regulativom (178/2002/EC i prateći podzakonski akti).
- Uspostaviti transparentan i sveobuhvatan sistem analize rizika od strane svih inspeksijskih službi, uz uspostavljanje funkcionalnog IT sistema i digitalizaciju nadzora.
- Uspostaviti jedinstvena pravila u procedurama inspeksijskih službi u smislu troškova, rokova, mehanizama rada na terenu, uzimanja broja uzoraka, određivanja tipa i broja analiza prilikom službenih kontrola.
- Ujednačiti kriterijume labouratorija prilikom kontrolnih analiza, sa jasno definisanom odgovornošću labouratorija u pogledu tumačenja propisa.
- Formirati nacionalnu agenciju za bezbednost hrane po ugledu na zemlje članice EU i zemlje u okruženju i stvoriti uslove da Nacionalna referentna labouratorija obavlja sve poslove predviđene zakonom, u cilju jačanja kapaciteta sistema bezbednosti hrane.
- Pojednostaviti proceduru za stavljanje na tržište nove hrane sa liste iz Priloga 1, a zadržati postupak odobravanja za novu hranu koja nije na listi Priloga 1, prema ugledu na EU model.
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.

2. INSPEKCIJE ZA HRANU I MATERIJALE U KONTAKTU SA HRANOM

1,20

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Usvojiti novi Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršne propise o radu sanitarnih i fitosanitarnih inspekcija usaglašene sa Zakonom o inspekcijском nadzoru i propisima EU, kao i Zakon o službenim kontrolama po ugledu na uredbu (EU) 2017/625 i izvršne propise o načinu sprovođenja službenih kontrola. Time bi se obezbedila konzistentna primena jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijских službi, kao i jedinstven pristup primeni sveobuhvatne analize rizika.	2017		√	
Preinačiti rešenja nadležnih inspekcija tako da se dozvoli korišćenje sirovine u proizvodnji, bez prava stavljanja u slobodan promet gotovog proizvoda do dobijanja rešenja o puštanju u promet sirovine.	2017			√
U cilju prevazilaženja zastoja u izdavanju rešenja o veterinarsko-sanitarnim uslovima za uvoz ili tranzit pošiljaka, predlažemo da Ministarstvo poljoprivrede donese podzakonski akt, kojim će propisati listu neophodne dokumentacije i rokove za dostavljanje zahteva i donošenje rešenja. Ovo će omogućiti veću transparentnost procesa, efikasniju nabavku robe i predvidljivost u poslovanju.	2024			√
Jasno definisati vremenski period potreban za uvozne procedure za sve vrste hrane.	2018			√
Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.	2020			√

STANJE

Izmenama i dopunama Zakona o bezbednosti hrane iz 2019. reorganizovana je podela nadležnosti inspekcijског nadzora između nadležnih inspekcija Ministarstva poljoprivrede (fitosanitarna, poljoprivredna i veterinarska) i Ministarstva zdravlja (sanitarna). Osim toga, Ministarstvo zdravlja propisuje zdravstvene i bezbednosne zahteve za predmete ošte upotrebe, što obuhvata i materijale u kontaktu sa hranom (FCM - Food Contact Materials), a sanitarna inspekcija se bavi kontrolom primene zakonske regulative koja obuhvata materijale u kontaktu sa hranom, uključujući ambalažu.

Stupanjem na snagu Pravilnika o hrani sa izmenjenim nutritivnim sastavom, hrana koja je ranije pod nadležnošću inspekcija Ministarstva poljoprivrede, a sadrži dodate vitamine i minerale, od avgusta je prešla pod kontrolu sanitarnih inspekcija Ministarstva zdravlja. Rad inspekcijских službi regulisan je i Zakonom o inspekcijском nadzoru koji je u primeni od aprila 2016. Pojedine inspekcije izrađuju modele primene

Zakona o inspekcijском nadzoru, ali još nije završeno potpuno usaglašavanje sektorskih propisa sa ovim Zakonom.

Ministarstvo zdravlja je od 2016. godine u procesu donošenja novog Zakona o sanitarnom nadzoru, kojim bi se detaljnije uredili poslovi sanitarnog nadzora.

U pripremi je novi Zakon o službenim kontrolama koji će preciznije urediti kontrolu u oblasti hrane, zdravlja životinja, zaštite bilja i drugih sektora poljoprivrede i prehrambene industrije, koji će precizno definisati nadležnosti organa, postupke kontrole, obaveze subjekata i način obrade podataka, uz najavljeno potpuno usklađivanje sa pravilima Evropske unije.

POBOLJŠANJA

Naredba o preduzimanju mera za sprečavanje unošenja zaraznih bolesti i stroge mere koje je preduzela veterinarska inspekcija pokazale su efikasnost u sprečavanju širenja

epizootioloških zaraza u Republiku Srbiju.

Iako se očekuju pozitivni efekti Zakon o službenim kontrolama, efekat ovih promena će biti vidljiv nakon objavljivanja zakona i njegove implementacije.

PREOSTALI PROBLEMI

Iako najavljeni pre više godina, još uvek nisu doneseni Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršni propisi o radu sanitarne i fitosanitarne inspekcije, koji bi bili usaglašeni sa Zakonom o inspekcijском nadzoru i propisima EU. Nedostaju izvršni propisi kao što su Pravilnik o sprovođenju službene kontrole, sistemu odobravanja i sertifikacije, saradnji sa carinskim organima i nadležnim organima zemalja članica EU i trećih zemalja, pregledu, uzimanju uzoraka, određivanju rokova za sprovođenje službene kontrole, kao i izveštavanju o sprovedenim kontrolama. Takođe nedostaje Pravilnik o metodama uzorkovanja i ispitivanja hrane u postupku službene kontrole i drugi propisi. Ova situacija stvara neujednačenost u postupanju inspekcijских službi i varira u primeni sistema procene rizika. Kao rezultat, analiza rizika se ne primenjuje u postupanju sanitarne inspekcije, gde se sve pošiljke uzorkuju i šalju na laboratorijske analize, uključujući predmete opšte upotrebe i materijale u kontaktu sa hranom, uključujući ambalažu. To dovodi do nepotrebnih velikih materijalnih troškova za subjekte u poslovanju

kod kojih nisu uočene nepravilnosti, kao i do zastoja u isporukama i nepredvidljivosti u poslovanju i planiranju.

Nadležne inspekcije ne dozvoljavaju korišćenje sirovine u proizvodnji pre dobijanja Rešenja o puštanju u slobodan promet, što dovodi do gubitka vremena i novca.

Ministarstvo poljoprivrede je početkom maja objavilo saopštenje o pojačanoj kontroli izdavanja rešenja u vezi sa veterinarsko-sanitarnih uslova za uvoz ili tranzit pošiljaka hrane životinjskog porekla, što je rezultiralo ukidanjem postojećih rešenja kompanijama, i u slučajevima kada zemlja iz koje se uvozi nije bila pogođena epizootiološkom zarazom. Iako je procedura ponovo uspostavljena krajem juna, prethodne mere su izazvale zastoje u poslovanju zbog nemogućnosti uvoza sirovina i gotovih proizvoda, posebno prerađenih mlečnih proizvoda koji nisu bili dostupni na domaćem tržištu. Ove promene su uticale na transparentnost i predvidivost poslovnog okruženja, s obzirom da su odluke donošene bez sagledavanja svih uslova tržišnog poslovanja.

Vremenski period potreban za uvozne procedure za hranu nije jasno definisan.

Razmena dokumentacije sa nadležnim telima i dalje se najvećim delom obavlja fizičkim putem, što otežava rad kompanija i znatno usporava protok roba.

PREPORUKE SAVETA

- Usvojiti novi Zakon o sanitarnom nadzoru i izvršne propise o radu sanitarne i fitosanitarne inspekcije usaglašene sa Zakonom o inspekcijском nadzoru i propisima EU, kao i Zakon o službenim kontrolama po ugledu na uredbu (EU) 2017/625 i izvršne propise o načinu sprovođenja službenih kontrola. Time bi se obezbedila konzistentna primena jedinstvenih pravila u procedurama inspekcijских službi, kao i jedinstven pristup primeni sveobuhvatne analize rizika.
- Preinačiti rešenja nadležnih inspekcija tako da se dozvoli korišćenje sirovine u proizvodnji, bez prava stavljanja u slobodan promet gotovog proizvoda do dobijanja rešenja o puštanju u promet sirovine.
- U cilju prevazilaženja zastoja u izdavanju rešenja o veterinarsko-sanitarnim uslovima za uvoz ili tranzit pošiljaka, predlažemo da Ministarstvo poljoprivrede donese podzakonski akt, kojim će propisati listu neophodne dokumentacije i rokove za dostavljanje zahteva i donošenje rešenja. Ovo će omogućiti veću transparentnost procesa, efikasniju nabavku robe i predvidljivost u poslovanju.
- Jasno definisati vremenski period potreban za uvozne procedure za sve vrste hrane.
- Omogućiti elektronsku razmenu podataka između državnih institucija i privrede.

3. KVALITET I DEKLARISANJE PREHRAMBENIH PROIZVODA 1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Ustanoviti nadležnost institucija u pogledu tumačenja propisa iz oblasti bezbednosti hrane i osigurati obaveznost primene zvaničnih stavova Ministarstva na sve učesnike u lancu. Ustanoviti nadležno Ministarstvo za oblast deklarisanja hrane i osigurati ujednačena tumačenja i primenu Pravilnika, Vodiča i Instrukcija koje je obavilo nadležno ministarstvo.	2016			√
Doneti Pravilnik o uslovima i načinu proizvodnje i stavljanja u promet hrane za koju nisu propisani uslovi za kvalitet.	2022			√
Doneti izvršne propise koji proističu iz Zakona o bezbednosti hrane i uskladiti ih sa propisima EU.	2017			√
Izmeniti član 34 Zakona o trgovini u smislu jasnog definisanja da se odredbe ovog člana ne odnose na proizvode na koje se primenjuju odredbe Zakona o bezbednosti hrane i podzakonski akti, kojima se propisuje deklarisanje i označavanje hrane.	2020			√

STANJE

Od juna 2018. godine se primenjuje Pravilnik o deklarisanju, označavanju i reklamiranju hrane, najvećim delom usaglašen sa relevantnom EU regulativom, uključujući i usaglašavanje odredbi koje se odnose na deklarisanje zemlje porekla proizvoda i glavnog sastojka, sa primenom od 1. januara 2023. Početkom 2022. godine su dodate odredbe koje propisuju izgled oznake "Poreklom iz Srbije" za meso i proizvode od mesa, čime se podržava obaveštavanje potrošača o lokalnim proizvodima.

Od 1. avgusta ove godine određene kategorije proizvoda koji sadrže palmino ili druga biljna ulja uz mlečnu komponentu, imaju obavezu dodatnog označavanja na prednjoj strani pakovanja, uz odvajanje na prodajnom mestu od mlečnih proizvoda, kako bi se osigurala transparentnost za potrošače za proizvode koji nisu 100% mlečni. Uprkos kratkom vremenu za prilagođavanje i izazovima u primeni, Ministarstvo poljoprivrede je brzo reagovalo na potrebe privrede za jasnim smernicama, donoseći izmene i dopune uredbe radi efikasnije primene.

Određeni broj propisa koji regulišu kvalitet određenih kategorija hrane, nisu u potpunosti usklađeni sa EU, zastareli su ili ne postoje EU propisi koji definišu kvalitet tih kategorija. Neusklađeno vertikalno zakonodavstvo stav-

lja subjekte u poslovanju hranom u nepovoljan položaj u odnosu na proizvođače u regionu i Evropskoj uniji. Zbog zastarelih propisa, često je teško pronaći odgovarajuće sirovine, što rezultira višim cenama. Neke sirovine se čak ne mogu koristiti ili staviti na tržište, jer ne postoje odgovarajuće kategorije u propisima. Slični problemi javljaju se i s gotovim proizvodima koji se ne uklapaju u postojeće kategorije.

Zakon o trgovini, koji je donet sredinom 2019. godine od strane Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine, propisuje obavezu označavanja zemlje proizvodnje na deklaraciji robe u trgovini na malo. Međutim, još uvek nije jasno da li se ova obaveza odnosi na deklarisanje hrane, s obzirom na postojeće propise o bezbednosti hrane. (lex specialis) Prema članu 26 Pravilnika o deklarisanju, obavezno isticanje zemlje porekla odnosi se samo na određene vrste hrane, dok u drugim slučajevima navođenje nije obavezno. Ukoliko se zemlja porekla dobrovoljno navodi, subjekti su dužni da pruže informacije o zemlji porekla glavnog sastojka. Nadležnosti za harmonizaciju propisa iz Poglavlja XII su nejasne, jer različita ministarstva imaju različite pristupe istoj oblasti.

POBOLJŠANJA

Tokom prethodnih godina, u skladu sa potrebama sub-

jekata u poslovanju hranom, izvršene su određene izmene i dopune propisa, s ciljem unapređenja ograničavajućih odredbi. Ipak, uprkos ovim pojedinačnim izmenama, nije postignuto sistemsko rešenje, što ukazuje na to da značajna poboljšanja u ovoj oblasti nisu uočena.

PREOSTALI PROBLEMI

Trenutni zakonski okvir ne definiše jasno nadležnost za tumačenje propisa o bezbednosti hrane, a praksa je pokazala da labouratorije često tumače te propise. Iako je utvrđivanje nezakonitosti u isključivoj nadležnosti inspektora (član 37 Zakona o inspekcijском nadzoru), inspektori se često oslanjaju na zaključke labouratorija, dok zvaničan stav nadležnog Ministarstva nije obavezujući akt za inspekcijske službe. Ova situacija je posebno izražena u tumačenju propisa o deklarisanju hrane, gde i dalje postoje različiti pristupi, uprkos postojanju Vodiča. To stvara poteškoće za privredne subjekte i otežava njihovo dugoročno planiranje. Takođe, još uvek nije donesen podzakonski akt koji bi bliže propisivao uslove proizvodnje i stavljanja hrane u promet za koju nisu definisani standardi kvaliteta, kao što je predviđeno članom 55 Zakona.

Neusklađenost propisa o kvalitetu proizvoda sa zakonodavstvom EU je izražena kroz nekoliko aspekata:

- a. Većina nacionalnih propisa koji propisuju kvalitet pojedinih kategorija hrane datira iz 80-ih i 90-ih godina prošlog veka, a noviji propisi, poput onih o kvalitetu proizvoda od voća i povrća ili propisa

o kafi, nisu u potpunosti usklađeni sa EU zakonodavstvom. Poslednja izmene ovih pravilnika nisu donele napredak u harmonizaciji, što može otežati poslovanje, posebno za proizvode koji ne mogu biti svrstani ni u jednu od kategorija novodonešenog pravilnika, a posebno kod srodnih proizvoda gde ostaje prostor za različita tumačenja. Stalnim izmenama i dopunama pravilnika mogu se prevazići ove situacije, ali to su rešenja koja zahtevaju duže vreme i ne doprinose efikasnosti.

- b. Pravilnik o voćnim sokovima, iako je usaglašen sa evropskim regulativama, sadrži dodatne zahteve koji su dobrovoljni u EU, čime se domaći proizvođači stavljaju u nepovoljniji položaj u odnosu na strane subjekte.
- c. U Pravilniku o dodacima ishrani i dijetetskim proizvodima propisuju proces upisa proizvoda u bazu podataka Ministarstva, koji zahteva potvrde od više institucija, što je u suprotnosti sa bržim procesima notifikacije u zemljama EU.

Neusklađenost zahteva Zakona o trgovini, koji obavezuje navođenje zemlje porekla i Pravilnika o deklarisanju, koji propisuje obavezu navođenja zemlje porekla glavnog sastojka prilikom dobrovoljnog navođenja zemlje porekla na deklaraciji proizvoda, stvara okvir za dodatne probleme u praksi. Ova situacija dovodi do nedoslednosti u tumačenju propisa, sukoba nadležnosti i pravne nepredvidivosti, što otežava poslovanje i spoljnotrgovinsku razmenu. Kao rezultat, kompanije se suočavaju s povećanjem troškova i potrebom za prilagođavanjem deklaracija, što stvara nelojalnu konkurenciju na tržištu.

PREPORUKE SAVETA

- Ustanoviti koja institucija je nadležna za tumačenje propisa iz oblasti bezbednosti hrane i osigurati da se zvanični stavovi Ministarstva obavezno primenjuju od strane svih učesnika u lancu. Takođe, treba uspostaviti nadležno Ministarstvo za oblast deklarisanja hrane kako bi se obezbedila jedinstvena tumačenja i primena Pravilnika, Vodiča i Instrukcija koje je izdalo nadležno ministarstvo.
- Doneti Pravilnik koji će regulisati uslove i način proizvodnje i stavljanja u promet hrane za koju nisu propisani uslovi za kvalitet.
- Doneti izvršne propise koji proističu iz Zakona o bezbednosti hrane i uskladiti ih sa propisima EU.

- Izmeniti član 34 Zakona o trgovini kako bi se zadržalo opšte pravilo o deklarisanju zemlje porekla, osim za robu koja je regulisana posebnim sektorskim propisima o deklarisanju i označavanju, odnosno Zakonom o bezbednosti hrane i podzakonskim aktima koji regulišu deklarisanje i označavanje hrane. Ova izmena bi omogućila izbegavanje preklapanja nadležnosti i neusaglašenosti između različitih propisa, kao i eliminisala mogućnost različitog tumačenja od strane državnih organa.

4. REGENERATIVNA POLJOPRIVREDA: PREDNOSTI I IZAZOVI U IMPLEMENTACIJI

1,25

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
U okviru nacionalnih strateških i programskih dokumenata i zakona koji regulišu oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja, neophodno je prepoznati u uključiti regenerativne poljoprivredne prakse. Ovi dokumenti uključuju Strategiju razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja, Nacionalni program za poljoprivredu, Nacionalni program ruralnog razvoja, Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju.	2024		√	
Obezbeđivanje finansijske podrške kroz subvencije i druge dostupne alate kako bi se podržao prelazak poljoprivrednih proizvođača sa konvencionalnih na regenerativne poljoprivredne prakse. Ove mere podrške bi uključivale subvencije u okviru mera podrške ruralnom razvoju, kao i direktna plaćanja.	2024			√
Razmotriti mogućnost dodatne subvencije proizvođačima koji primenjuju regenerativne poljoprivredne prakse u okviru direktnih plaćanja u primarnoj biljnoj proizvodnji, po sličnom principu kao što se subvencionišu proizvođači koji primenjuju metode organske poljoprivrede u odnosu na konvencionalnu proizvodnju.	2024			√
Investiranje u programe obrazovanja poljoprivrednika i izgradnju njihovih kapaciteta, koji bi se fokusirali na edukaciju poljoprivrednika o održivim poljoprivrednim praksama i pružanju znanja i veština potrebnih za usvajanje ekološki prihvatljivih metoda.	2024			√

STANJE

Sa porastom globalne populacije, povećava se i potražnja za hranom. Istovremeno, proizvođači hrane se suočavaju sa sve većim pritiskom da usvoje održivije poslovne strategije i prakse, s obzirom na važnu ulogu poljoprivrede i prehrambene industrije u borbi protiv klimatskih promena. Glavni izazov za prehrambenu industriju je kako

obezbediti dovoljne količine hrane za rastuću populaciju, dok se suočavamo sa pretnjom klimatskih promena i opštom degradacijom zemljišta koje gubi plodnost usled dugogodišnje intenzivne obrade. Ovaj problem je takođe prisutan u Srbiji, gde istraživanja pokazuju da se sadržaj humusa smanjuje bržom stopom nego što je to bio slučaj sredinom 20. veka.

Poljoprivreda je jedan od glavnih stubova ekonomske aktivnosti i rasta u Republici Srbiji. U 2025. godini iz budžeta Vlade Srbije za poljoprivredu izdvojeno je 150 milijardi dinara, što je 7,5 odsto ukupnog državnog budžeta za tu godinu. Poljoprivredno zemljište čini skoro polovinu teritorije zemlje, a poljoprivreda doprinosi skoro 6 odsto BDP-a Srbije. Prema Poljoprivrednom popisu iz 2023. godine, ukupan broj poljoprivrednih gazdinstava bio je 508.325, a poljoprivredna radna snaga brojala je 1.157.319 lica. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, poljoprivredno-prehrambeni sektor učestvovao je sa blizu 20 odsto u ukupnom izvozu robe iz Srbije u 2024. godini. Ukupna vrednost izvoza iznosila je 5,14 milijardi evra, što predstavlja rast od 9,5 odsto u odnosu na 2023. godinu. U isto vreme, ostvaren je suficit u trgovinskoj razmeni poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima od 1,26 milijardi evra. Zakonodavstvo u Srbiji pokazuje snažnu tendenciju harmonizacije sa propisima EU, pogotovo u oblasti poljoprivrede, koja je prepoznata kao sektor sa velikim uticajem i rizicima vezanim za ESG (Životna sredina, Društvo, Upravljanje) faktore širom sveta. Srbija ima jedinstvenu priliku da razvije i primeni detaljnu ESG regulativu u sektoru poljoprivrede, koja će uticati na velike preduzeća i male poljoprivredne proizvođače, omogućavajući ekonomski rast i razvoj održivih poslovnih praksi.

Regenerativna poljoprivreda je sistem principa i praksi koji ima za cilj obnavljanje prirodnih resursa, poput zemljišta, vode i biodiverziteta. Primena regenerativne poljoprivredne prakse je efikasan način da se smanji emisija ugljen-dioksida u atmosferu, njegovim vezivanjem (tzv. sekvencijom) u zemljištu. U okviru srpskog lanca snabdevanja hranom, poljoprivredna proizvodnja je odgovorna za 66 odsto ukupnih emisija, dok prerađivačka industrija čini 24 odsto emisija. Predložene mere za smanjenje karbonskog otiska u poljoprivrednoj proizvodnji uključuju dva ključna koraka:

- Povećanje kapaciteta zemljišta za zadržavanje ugljenika kroz usvajanje regenerativnih poljoprivrednih praksi. Povećanje sadržaja ugljenika u zemljištu uglavnom se postiže primenom regenerativnih poljoprivrednih praksi. Kada se ove prakse uspešno primene, one deluju kao glavna kompenzacija za emisije koje proizlaze iz rada na terenu i prirodnih procesa. Primena regenerativnih poljoprivrednih praksi najbolje se kombinuje sa ciljanim merama za smanjenje emisije CO₂, što doprinosi postizanju kumulativnog pozitivnog efekta.
- Smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte iz svih izvora, kako prirodnih tako i ljudskih.

POBOLJŠANJA

Pri Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede krajem 2024. godine obrazovana je Radna grupa za regenerativnu poljoprivredu. Zadaci Radne grupe su formiranje regulatornog okvira u cilju omogućavanja primene regenerativnih poljoprivrednih praksi u skladu sa ekološkim standardima, kroz saradnju sa institucijama, univerzitetima, privredom i proizvođačima. Prema planiranim aktivnostima Radne grupe, očekuje se da će se krajem 2025. i tokom 2026. godine intenzivirati rad na izradi dokumenata javne politike i propisima koji će regulisati ovu oblast.

PREOSTALI PROBLEMI

Srbija još uvek nema novu Strategiju poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao krovni dokument razvoja srpske poljoprivrede, s obzirom na to da se prethodna odnosila na period od 2014. do 2024. godine. Poznato je da je rad na strategiji započet tokom prethodne godine, ali je nacrt odbijen od strane Odbora za poljoprivredu, i nije poznat datum donošenja.

Srpsko zakonodavstvo u oblasti poljoprivrede pokazuje tendenciju harmonizacije sa propisima EU. Međutim, primećeni su određeni nedostaci i neusklađenosti u vezi sa opštim ESG propisima. Dabi se postigla potpuna harmonizacija sa EU propisima, nije neophodna promena kompletnog regulatornog okvira, već prilagođavanje postojećih propisa.

Utvrđeni nedostaci uključuju:

- Nепрепознавање регенеративних пољопривредних пракси у стратешким планским документима и законима, обзиром да регенеративне пољопривредне праксе играју кључну улогу у одрживом управљању земљиштем и смањенју негативних утицаја на животну средину.
- Непостојање системске и финансијске подршке за прелазак на регенеративне системе обраде земљишта. Пољопривредницима је потребна подршка у виду обука, технолошких решења и финансијских подстицаја како би преšli на одрживе праксе и смањили свој утицај на животну средину.
- Непостојање финансијских подстицаја за пољопривреднике који већ примењују регенеративне пољопривредне праксе у својој производњи.
- Недоволjna информисанost пољопривредника о тренутно постојећим системима и могућностима финансијске подршке.

PREPORUKE SAVETA

- U okviru budućih nacionalnih strateških i programskih dokumenata i zakona koji regulišu oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja neophodno je prepoznati i uključiti regenerativne poljoprivredne prakse. Ovi dokumenti uključuju Strategiju razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja, Nacionalni program za poljoprivredu, Nacionalni program ruralnog razvoja, Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju.
- Obezbeđivanje finansijske podrške kroz subvencije i druge dostupne alate kako bi se podržao prelazak poljoprivrednih proizvođača sa konvencionalnih na regenerativne poljoprivredne prakse, Ove mere podrške bi uključivale subvencije u okviru mera podrške ruralnom razvoju, kao i direktna plaćanja.
- Razmotriti mogućnost dodatne subvencije proizvođačima koji primenjuju regenerativne poljoprivredne prakse u okviru direktnih plaćanja u primarnoj biljnoj proizvodnji, po sličnom principu kao što se subvencionišu proizvođači koji primenjuju metode organske poljoprivrede u odnosu na konvencionalnu proizvodnju;
- Investiranje u programe obrazovanja poljoprivrednika i izgradnju njihovih kapaciteta, koji bi se su fokusirali na edukaciju poljoprivrednika o održivim poljoprivrednim praksama i pružanju znanja i veština potrebnih za usvajanje ekološki prihvatljivih metoda.

5. SINERGIJA NAUKE I PRIVREDE ZA DOBROBIT KUPACA I ZDRAVIJU ISHRANU

1,00

("ZERO RESIDUE KONCEPT": VOĆE I POVRĆE BEZ OSTATAKA PESTICIDA)

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Razvoj i implementacija nacionalnog regulatornog okvira: Predlaže se usvajanje sveobuhvatnih regulativa koje će definisati standarde i procedure za proizvodnju i sertifikaciju proizvoda bez ostataka pesticida. Ovo će obezbediti jasne smernice za proizvođače i povećati poverenje potrošača.	2024			√
Finansijska podrška i subvencije: Potrebno je obezbediti finansijsku podršku kroz subvencije i druge alate kako bi se pomogao prelazak proizvođača na „Zero Residue“ koncept. Ovo uključuje subvencije za nabavku novih tehnologija, obuke i edukaciju poljoprivrednika.	2024			√
Podizanje svesti potrošača: Kampanje za informisanje i edukaciju potrošača o prednostima proizvoda bez ostataka pesticida su ključne. To će povećati potražnju za ovim proizvodima i ohrabriti proizvođače da prihvate ovaj koncept.	2024			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Podrška malim proizvođačima: Posebni programi podrške za male poljoprivredne proizvođače, uključujući pristup tehnologijama i obuke.	2024			√
Kontinuirano unapređenje kvaliteta: Uspostavljanje sistema stalnog praćenja i unapređenja kvaliteta kroz saradnju sa naučnim institucijama kao što je Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu. Ovo će obezbediti da proizvodi ostanu u skladu sa visokim standardima i da se problemi rešavaju na vreme.	2024			√

STANJE

U savremenom svetu, zdravstveni standardi i bezbednost hrane su od ključne važnosti za potrošače. Koncept „Zero Residue“ ili „Bez ostataka pesticida“ predstavlja jedan od najnovijih trendova u poljoprivrednoj proizvodnji, čiji je cilj eliminacija ostataka pesticida u voću i povrću dostupnom na tržištu. Ovaj pristup ne samo da obezbeđuje zdravije proizvode za potrošače, već i značajno doprinosi održivom razvoju poljoprivrede i očuvanju životne sredine.

Poljoprivreda igra ključnu ulogu u ekonomiji Republike Srbije. Sa gotovo 50% teritorije zemlje koja se koristi za poljoprivrednu proizvodnju, ovaj sektor doprinosi sa približno 7% BDP-a zemlje i zapošljava veliki broj ljudi. Međutim, tradicionalne poljoprivredne prakse često podrazumevaju upotrebu pesticida kako bi se zaštitili usevi od štetočina i bolesti. Iako pesticidi pomažu u povećanju prinosa, njihova neadekvatna upotreba može imati negativne efekte na životnu sredinu i zdravlje ljudi.

Prepoznata je važnost smanjenja ostataka pesticida u proizvodima kao deo strategije za održivost i bezbednost hrane. U saradnji sa Poljoprivrednim fakultetom Univerziteta u Beogradu, tokom 2022. godine, razvijen je novi koncept upravljanja bezbednošću hrane. Sa ciljem da se aktivnostima u okviru dobre poljoprivredne prakse proizvede voće i povrće koje ne sadrži ostatke pesticida, značajno se podižu standardi u lancu snabdevanja hranom, a korist imaju primarni proizvođači, posebno potrošači i društvo, ali i kompanije koje sprovode i unapređuju odgovoran pristup bezbednosti hrane. U leto 2022. proizvedene su prve „Zero Residue“ kulture u Srbiji, a među njima su bile dinje i lubenice obeležene zvaničnim žigom garancije. U odnosu na početnu godinu ovaj koncept je dodatno unapređen i proširen na nove kulture voća i povrća, uključujući maline, kupine, borovnice, trešnje, pakovanu salatu, paradajz, zeleniš sa tendencijom proširenja proizvoda u

narednim godinama.

Ovaj inovativni pristup podrazumeva primenu naprednih tehnologija u proizvodnji, rigoroznu kontrolu dobre poljoprivredne prakse i laboratorijske analize koje potvrđuju odsustvo pesticida u proizvodima.

Upravo ovakvim inovacijama postignuta je sinergija između nauke i privrede. Kroz ovakvu saradnju, trgovci obezbeđuju da proizvodi koji se nalaze u trgovinskom lancu zadovoljavaju najviše standarde kvaliteta i bezbednosti. A Poljoprivredni fakultet, Univerziteta u Beogradu kao vodeća naučna ustanova u Srbiji u oblasti proizvodnje hrane, igra ključnu ulogu u proveru dobre poljoprivredne prakse kod primarnih proizvođača i sprovođenju laboratorijskih analiza. Ovaj proces uključuje strogu kontrolu svakog koraka u proizvodnji, od uzgoja do berbe i distribucije.

Jedan od ključnih elemenata uspeha ovog koncepta je i partnerski odnos između trgovaca i lokalnih proizvođača. Proširenje koncepta na nove kulture voća i povrća omogućava potrošačima da imaju širi izbor zdravijih i bezbednijih proizvoda.

Od početka projekta 2022 do kraja 2024 broj proizvoda sa žigom „Bez ostataka pesticida“ povećan je na 17, broj dobavljača je povećan sa 1 na 5. Takođe obim ovih proizvoda na tržištu povećan je za 171%. Ovi rezultati jasno pokazuju uspešnost koncepta i spremnost tržišta da prihvati i podrži ovakve inicijative.

Trgovci će nastaviti da rade na proširenju ovog koncepta, s ciljem da obuhvate još više kultura voća i povrća. Već su u toku analize za proširenje na nove sorte jabuka i povrtnih kultura. Ovaj proces ne samo da doprinosi zdravijem načinu ishrane, već i postavlja nove standarde u poljoprivrednoj proizvodnji u Srbiji, promovirajući održivost i odgovorno korišćenje resursa.

POBOLJŠANJA

Trenutno nema poboljšanja u ovoj oblasti.

PREOSTALI PROBLEMI

Iako je koncept „Bez ostataka pesticida“ korak napred ka zdravijoj i sigurnijoj hrani, suočava se sa nekoliko izazova u Srbiji:

- Nedostatak jasnih regulativa: Trenutno ne postoji sveobuhvatan pravni okvir koji bi regulisao proizvode bez ostataka pesticida na nacionalnom nivou. To otežava standardizaciju i sertifikaciju ovih proizvoda.
- Finansijski izazovi za proizvođače: Prelazak na proizvodnju bez ostataka pesticida zahteva dodatna finansijska

ulaganja u nove tehnologije i obuke, što predstavlja veliki izazov za mnoge poljoprivredne proizvođače.

- Nedovoljno razvijena svest potrošača: Mnogi potrošači nisu dovoljno informisani o ovom inovativnom konceptu u proizvodnji što utiče na nedovoljnu tražnju.
- Nedostatak podrške za male proizvođače: Mali poljoprivredni proizvođači često nemaju pristup resursima potrebnim za prelazak na proizvodnju bez ostataka pesticida, što može rezultirati smanjenjem njihove konkurentnosti.
- Održavanje kvaliteta: Kontinuirano održavanje visokih standarda proizvodnje i kontrola kvaliteta zahteva stalna ulaganja i nadzor, što može biti izazovno za proizvođače.

PREPORUKE SAVETA

- Razvoj i implementacija nacionalnog regulatornog okvira: Predlaže se usvajanje sveobuhvatnih regulativa koje će definisati standarde i procedure za proizvodnju i sertifikaciju proizvoda bez ostataka pesticida. Ovo će obezbediti jasne smernice za proizvođače i povećati poverenje potrošača.
- Finansijska podrška i subvencije: Potrebno je obezbediti finansijsku podršku kroz subvencije i druge alate kako bi se pomogao prelazak proizvođača na „Zero Residue“ koncept. Ovo uključuje subvencije za nabavku novih tehnologija, obuke i edukaciju poljoprivrednika.
- Podizanje svesti potrošača: Kampanje za informisanje i edukaciju potrošača o prednostima proizvoda bez ostataka pesticida su ključne. To će povećati potražnju za ovim proizvodima i ohrabriti proizvođače da prihvate ovaj koncept.
- Podrška malim proizvođačima: Posebni programi podrške za male poljoprivredne proizvođače, uključujući pristup tehnologijama i obuke.
- Kontinuirano unapređenje kvaliteta: Uspostavljanje sistema stalnog praćenja i unapređenja kvaliteta kroz saradnju sa naučnim institucijama kao što je Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu. Ovo će obezbediti da proizvodi ostanu u skladu sa visokim standardima i da se problemi rešavaju na vreme.