

IV МЕРЕ ПОДРШКЕ ИНВЕСТИЦИЈАМА У ПРОИЗВОДЊИ И ПРАРАДИ ПОЉОПРИВРЕДНИХ ПРОИЗВОДА НА МАЛИМ ГАЗДИНСТВИМА: ПОСТОЈЕЋИ ЗАКОНСКИ ОКВИР И АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛОВИ У СЕКТОРУ ПРАРАДЕ ПОЉОПРИВРЕДНИХ ПРОИЗВОДА НА ГАЗДИНСТВУ

Владо Ковачевић¹, Биљана Грујић Вучковски², Недељко Тица³

Увод

У поглављу је извршена анализа институционалног оквира за успостављање прераде на малим пољопривредним газдинствима. Анализирана су два сегмента која су од посебног значаја за развој прерађивачког сектора у пољопривредном сектору. Први предмет анализе су мере подршке намењене унапређењу прераде на малим пољопривредним газдинствима. Представљање мера подршке инвестицијама у производњи и преради пољопривредних производа на малим газдинствима, а пре свега у секторима млека, меса, воћа, и поврћа. Други предмет анализе су административни услови за успостављање прераде на малим пољопривредним газдинствима.

Према резултатима спроведене анализе, институционални оквир није оптималан за успостављање одрживе прераде на малим пољопривредним газдинствима. Националне мере подршке усмерене су првенствено ка директним подстицајима. Административни оквир за оснивање и пословање малих прерађивачких капацитета је неповољан и изискује високе трошкове пословања малих и економски слабих газдинстава. Мере подршке интересним удружењима у области прераде пољопривредних производа су ретке и на ad-hoc принципу.

Пољопривреда је једна од најзначајнијих привредних сектора у Републици Србији.

-
- 1 Др Владо Ковачевић, научни сарадник, Институт за економику пољопривреде, Волгина 15, 11060 Београд, Србија, Е-адреса: kovacevic_vlado@yahoo.com
 - 2 Др Биљана Грујић Вучковски, научни сарадник, Институт за економику пољопривреде, Волгина 15, 11060 Београд, Србија, Е-адреса: biljana_g@iep.bg.ac.rs
 - 3 Проф. др Недељко Тица, редовни професор, Пољопривредни факултет Универзитета у новом Саду, Трг Доситеја Обрадовића 8, 21000 Нови Сад, Србија, Е-адреса: tica@polj.uns.ac.rs

Тренд раста спољнотрговинске размене пољопривредно-прехранбених производа и свих њених компонената настављен је током 2019. године и то у значајном обиму, забележивши максималне вредности у протеклој деценији скоро у свим сегментима. Укупна вредност размене је у 2019. години по први пут превазишла ниво од пет млрд. EUR.

Пољопривреда је једна од ретких привредних делатности у Србији која дуги низ година у континуитету бележи позитиван спољнотрговински биланс (Графикон 1.).

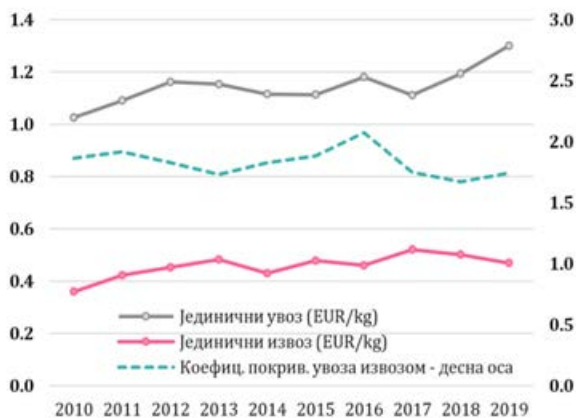
Графикон 1. Спољнотрговинска размена пољопривредно-прехранбених производа (период 2010-2019. година, у млрд. EUR)



Извор: Републички завод за статистику

На Графикону 2. је анализирана структура спољнотрговинског биланса и може се констатовати да је структура неповољна. У увозу доминирају високо прерађени производи, док на страни извоза доминирају свежи непрерађени производи. Разлог неповољне структуре спољнотрговинског биланса је у недовољном обиму прераде пољопривредних производа. Може се констатовати да би унапређењем сегмента прераде на малим пољопривредним газдинствима био остварен значајан макро-ефекат на унапређење структуре спољнотрговинског биланса.

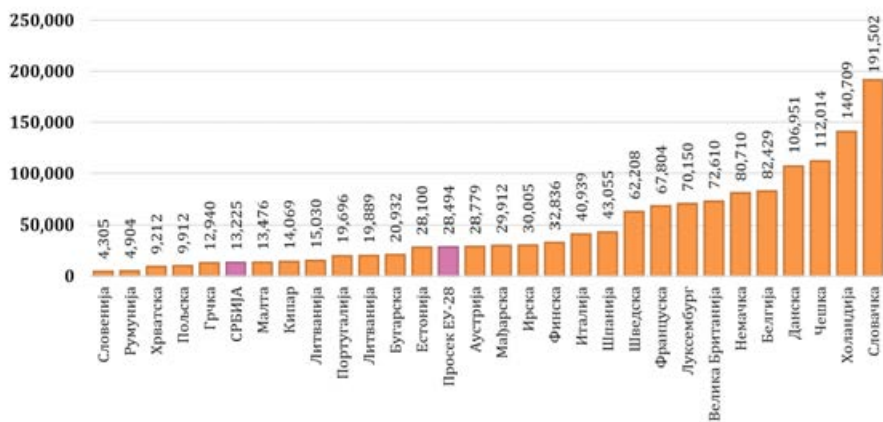
Графикон 2. Јединични увоз и извоз (EUR/kg) и коефицијент покривености увоза извозом (период 2010-2019. година)



Извор: Републички завод за статистику

На Графикону 3. извршена је компартивна анализа нето додате вредности на пољопривредним газдинствима у ЕУ и Србији. Повећање додате вредности и уопштено унапређење конкурентности газдинстава која су мала и економски слаба, не може се остварити кроз постизање економије обима, високе приносе и велику количину производа већ оријентацијом на „додавање вредности“ производима кроз прераду и производњу скупих традиционалних производа.

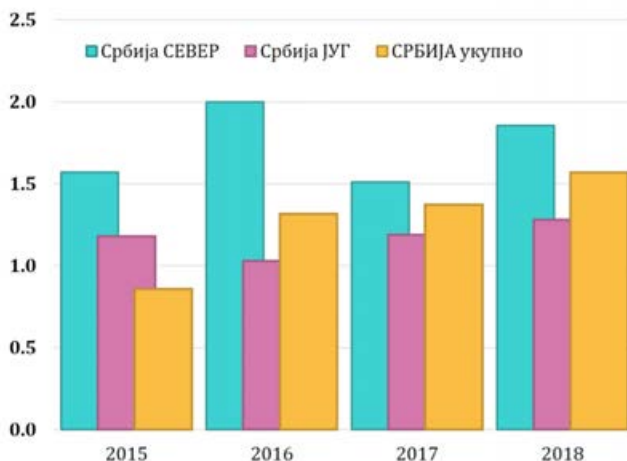
Графикон 3. Нето додата вредност ЕУ-28 и Србија, просек по газдинству (EUR); 2018. година



Извор: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде: FADN база података, ЕУ

Низак је и нето доходак (Графикон 4.), што се посебно односи на Србију Југ.

Графикон 4. Нето доходак по регионима, просек по пољопривредном газдинству (период 2015-2018. година, у мил. RSD)



Извор: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде: FADN база података

Неповољна структура пољопривредних поседа која се огледа у доминацији малих пољопривредних поседа, просечне величине 5,4 ха (РЗС, 2012.), чини да је прерада пољопривредних производа организована у оквиру интересних удружења посебно значајна.

Разлози увођења прераде на пољопривредним газдинствима

Методолошко упутство Анкете о структури пољопривредних газдинстава (РЗС 2018.) детаљно објашњава разлику између других активности које доносе приход – зараду и директно јесу или нису у вези са газдинством. Ове активности не подразумевају само прераду на газдинству као начин за остваривање додатне зараде. За потребе писања овог поглавља важност се придаје тумачењу активностима које су директно у вези са газдинством, а даље се могу поделити на оне које се обављају и које се не обављају директно на газдинству (Табела 1.).

Tabela 1. Тумачење активности које су директно у вези са газдинством

	Обављају се на газдинству	Не обављају се на газдинству
Активности директно у вези са газдинством	<ul style="list-style-type: none">• туризам, народна радиност, прерада пољопривредних производа ради даље продаје (не рачунајући прераду грожђа ради производње вина) и сл.	<ul style="list-style-type: none">• рад по уговору, као нпр. изнајмљивање пољопривредне механизације

Извор: Методолошко упутство, Анкета о структури пољопривредних газдинстава 2018.

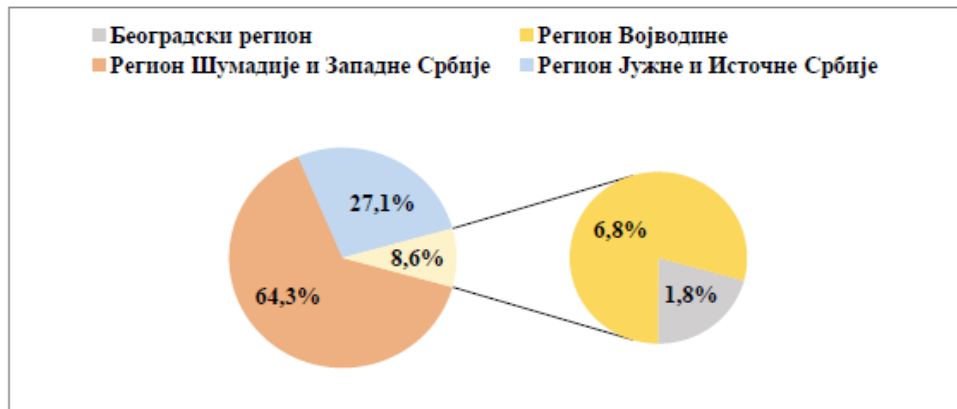
Прерада пољопривредних производа на малим газдинствима у Србији – законски оквир и административни услови

Анализа стања у сектору прераде на малим газдинствима

Малим газдинствима назваћемо имаоце коришћеног пољопривредног земљишта (КПЗ) у чијем се власништву налазе поседе до 2 ha односно до 5 ha. Ова гранична вредност је постављена с обзиром на чињеницу да највећи број пољопривредних газдинстава поседује КПЗ у овом интервалу. Према резултатима Анкете о структури пољопривредних газдинстава, око 39,5% газдинстава располаже КПЗ површине до 2 ha, односно приближно 72% поседује КПЗ до 5 ha (РЗС, 2019.).

Према истом извору (Анкета о структури пољопривредних газдинстава 2018.) током 2018. године, од укупно 564.541 газдинства у Србији њих 69.448 (12,3%) има приходе који потичу од других пољопривредних активности (ДПА) са газдинства. Анализом регионалне заступљености ДПА на газдинствима уочава се неравномеран развој. Газдинства на територији Шумадије и Западне Србије имају највеће учешће ДПА са газдинства, док је најмање у Војводини и београдском региону (Графикон 5.).

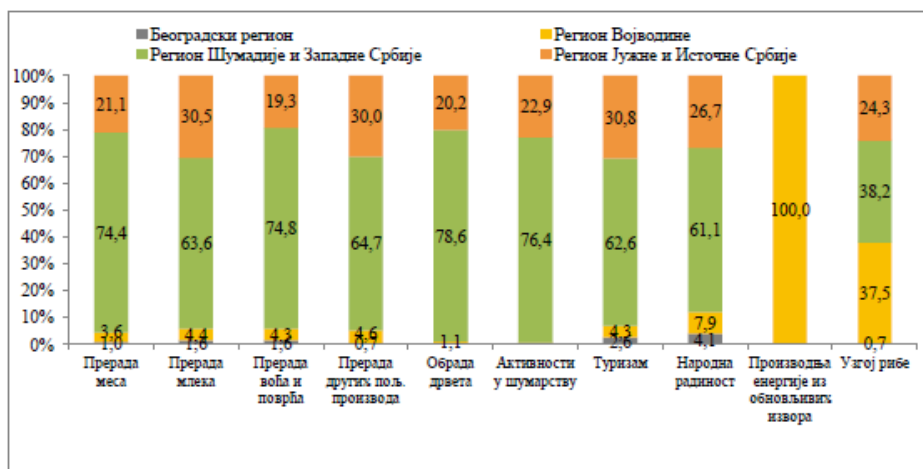
Графикон 5. Регионална структура ДПА на газдинствима, 2018. година



Извор: Анкета о структури пољопривредних газдинстава 2018, РЗС

Често се дешава да се на својим газдинствима произвођачи баве и прерадом чиме остварују приходе од додатних активности. Подаци Анкете из 2018. године могу нам дати још неке интересантне податке о приходима газдинства из других активности при чему постоји могућност да се остварује више од једне активности. На нивоу Србије током 2018. године највећи број газдинстава остварује приходе од прераде млека (37.368) и воћа и поврћа (31.816), док свега 21 газдинство врши производњу енергије из обновљивих извора (Графикон 6.).

Графикон 6. Структура регионалне распрострањености газдинстава која остварују приход у другим активностима у вези са газдинством, 2018. година



Извор: Анкета о структури пољопривредних газдинстава 2018, РЗС

Генерално, стање у Србији није на задовољавајућем нивоу када је у питању прерада пољопривредних производа на самим газдинствима, а најчешћи разлози су недостатак радне снаге, ниске цене, лоши временски услови који су смањили планирани принос и сл.

Анализа мера подршке намењене унапређењу прераде на малим пољопривредним газдинствима

Подршка пољопривреди и руралном развоју спроводи се преко три групе подстицаја, и то непосредних, тржишних и структурних (Рољевић и сар., 2017). Сходно Закону о пољопривреди и руралном развоју (Сл. гласник РС, бр. 41/2009, 10/2013 – др. закон и 101/2016) прерада и пласман пољопривредних и прехранбених производа представљају облик структурних подстицаја који припадају мерама руралног развоја. Право на подстицаје имају регистрована пољопривредна газдинства, као и јединице локалне самоуправе и друге организације.

Мере инвестиционе подршке у прераду и маркетинг пољопривредних производа су донете како би се успешно генерисао раст и развој пољопривреде и прехранбене индустрије, јер се дошло до закључка да није довољно улагати само у примарну пољопривредну производњу. С обзиром да прерада подразумева модернизацију физичке имовине и сертификацију система безбедности и квалитета хране (Поповић, Параушић, 2016), финансијска подршка инвестиционим улагањима у прерадне процесе неопходна је како са аспекта Републичког аграрног буџета, тако и са Покрајинског, а од скоро се реализује и из ИПАРД фондова.

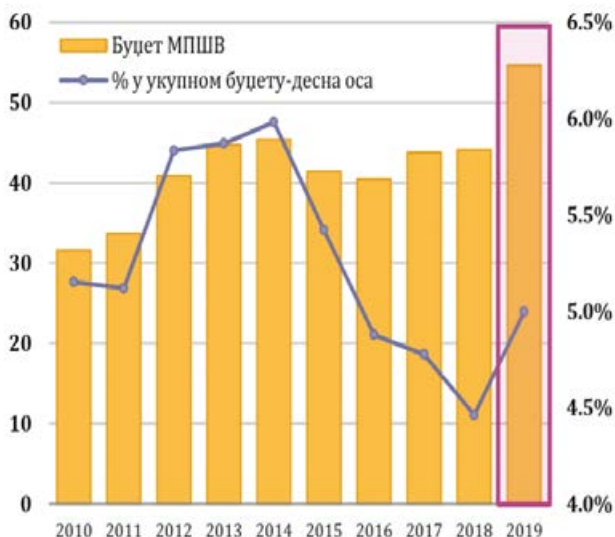
Мере пољопривредне политике и политике руралног развоја реализују се кроз следеће врсте подстицаја (Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије, 2019.):

- 1) Директна плаћања;
- 2) Мере руралног развоја;
- 3) Кредитна подршка у пољопривреди;
- 4) Посебне подстицаје и
- 5) IPARD подстицаје.

Малим пољопривредним газдинствима у Србији у сврху унапређења прерадних капацитета на располагању су мере руралног развоја. Ниво подршке за инвестиције у прераду и маркетинг пољопривредних и прехрамбених производа и производа рибарства у 2019. години износио је 50% вредности инвестиције, односно 65% вредности инвестиције за подручја са отежаним условима рада у пољопривреди (Правилник о подстицајима за инвестиције у прераду и маркетинг пољопривредних и прехрамбених производа и производа рибарства за набавку опреме у сектору млека, меса, воћа, поврћа, вина, пива и јаких алкохолних пића (Сл. гласник РС, бр. 35/19).

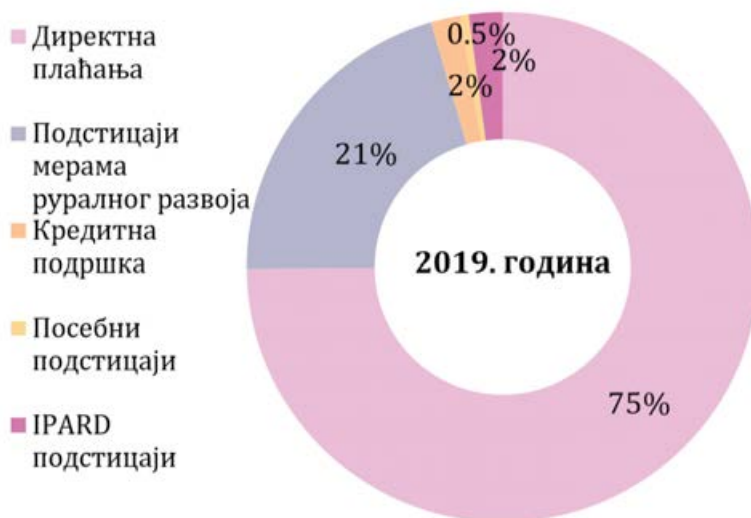
Подршка везана за диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима има за циљ подршку остваривању дохотка газдинства из непољопривредних делатности, као и из делатности које се базирају на пољопривреди, а реализују се кроз мере у циљу додавања вредности кроз унапређење прераде, као и увођење тржишних стандарда. Подршка је у износу од 50% вредности инвестиције, тј. 65% уколико се инвестиција налази у подручјима са отежаним условима рада у пољопривреди. Мере подршке младим пољопривредницима у руралним подручјима, износи 75% вредности инвестиције. Важна мера подршке су субвенционисани кредити од једне до три године са одложеном почетком исплате од једне године или од три до пет година. Каматна стопа је повољна и износи 3% годишње. Уколико је лице на територији са отежаним условима рада у пољопривреди, камата износи 1%, а то важи и за лице старости до 40 година и лице женског пола. Породична пољопривредна газдинства и предузетник могу да остваре подршку укупно до 6 милиона динара. Правно лице може да оствари максималан укупан износ кредита до 18 милиона динара.

Графикон 7. Буџет МПШВ (млрд. RSD) и његово учешће у укупном буџету Републике Србије (%); 2010-2019. година



Извор: Закон о буџету Републике Србије за одговарајуће године

Графикон 8. Структура реализованих средстава за подстицаје у пољопривреди и руралном развоју према врсти, 2019. година



Извор: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије (2019.), Извештај о стању у пољопривреди у Републици Србији у 2019. години - Књига I

IPARD II програм

Инструмент за претприступну помоћ у области руралног развоја (IPARD II) за програмски период 2014. до 2020. године, обухватају средства у износу од 175 милиона EUR од стране ЕУ и контрибуције националног буџета у износу од 60 милиона EUR. Средства су намењена јачању конкурентности сектора производње и прераде хране, која ће помоћи постепеном прилагођавању стандардима ЕУ у областима хигијене, безбедности хране, ветерине и заштите животне средине, као и диверзификације руралне економије. Финансијски споразум 2014-2020. године између Владе Републике Србије и Европске комисије, којим се омогућава спровођење IPARD II програма је, након потписивања, ступио на снагу 12. јуна 2018. године. Средствима IPARD програма се, пре свега, подржава инвестирање у набавку нове опреме, машина, механизације, изградњу, грађење, доградњу, реконструкцију, санацију, односно адаптацију објекта. IPARD II програмом не обезбеђује се финансирање инвестиције у целости, већ корисник може да рачуна на одговарајући проценат кофинансирања из средстава ЕУ и буџета Републике Србије, док остатак средстава мора да обезбеди из сопствених извора или из кредита пословних банака.

Средства из овог фонда малим пољопривредним газдинствима у сврху унапређења прерадних капацитета су расположива кроз две акредитоване мере и то:

Мера 1. Инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава

Ова Мера намењена је пре свега унапређењу производње у области воћарства и повртарства, производње, млека и меса и осталих усева. Могу конкурисати регистрована пољопривредна газдинства и физичка и правна лица. Износ подстицаја од прихватљивог износа инвестиције је 60%. Уколико је инвестиција реализована од младог пољопривредника испод 40 година износ подстицаја је 65%, уколико се инвестиција реализује у планинском подручју онда је износ 70%.

Мера 3. Инвестиције у физичку имовину које се тичу прераде и маркетинга пољопривредних производа и производа рибарства

Ова Мера намењена је унапређењу прераде у области прераде воћа и поврћа, млека, меса и вина. Могу конкурисати само правна лица а износ подршке је 50%, док је за инвестиције у области пречишћавања отпадних вода 60%.

Резултати спровођења IPARD II програма

У периоду 25.12.2017. до 21.12.2019. године расписано је пет јавних позива за Меру 1 и два јавна позива за Меру 3, док је спровођење Трећег јавног позива за Меру 3 у току у време израде Извештаја. Одржано је укупно шест седница ИПАРД II Одбора за праћење. Усвојене су три измене ИПАРД II програма.

Резултати спровођења ИПАРД II програма су слабији у односу на планиране и пројектоване циљеве претходне *ex-ante* анализе, пре свега услед кашњења у почетку спровођења програма. Разлог кашњења је услед касног добијања акредитације (пренос овлашћења за управљање средствима). Финансијски споразум између Владе Републике Србије и Европске комисије ступио је на снагу 12.06.2018. године.

За Меру 1 у оквиру Првог, Другог, Трећег и Четвртог, и Меру 3 у оквиру Првог и Другог јавног позива, укупно је поднето 1.173 захтева за одобравање пројеката, 1.066 захтева за Меру 1 (91% од укупног броја поднетих захтева) и 107 захтева (9%) за Меру 3. Укупни трошкови за Меру 1 у оквиру Првог, Другог, Трећег и Четвртог, и Меру 3 у оквиру Првог и Другог јавног позива износе 176.171.467 EUR, од чега 123.937.360 EUR(70%) за Меру 1, односно 52.434.107 EUR (30%) за Меру 3. У периоду 25.12.2017 - 31.12.2019. године одобрено је за Меру 1 - 229 захтева и за Меру 3 - 24 захтева. Број исплаћених захтева је 145, са укупним износом исплаћене подршке од 6.103.360 EUR (МПШВ 2019б).

Подршка инвестицијама са Покрајинског нивоа у сектору прераде пољопривредних производа на газдинствима пружа финансијску подршку пољопривредним произвођачима и прерађивачима који имају регистровано газдинство на подручју АП Војводине. Такође, сваки Правилник мора најпре бити усклађен са Законом о пољопривреди и руралном развоју, затим мора да га усвоји Скупштина АП Војводине, док је за реализацију задужен Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство.

Како би пољопривредна газдинства остварила право на подстицаје, најпре морају бити видљива у Регистру пољопривредних газдинстава и да се налазе у активном статусу. Међутим, право на подстицаје у области прераде остварују само субјекти који имају правну форму предузетника и правног лица - привредно друштво или задруга (www.subvencije.rs).

Током 2020. године Покрајински секретаријат за пољопривреду расписао је Конкурс за доделу подстицајних средстава за побољшање сточарске производње на пољопривредним газдинствима и економске активности у циљу подизања конкурентности у смислу додавања вредности кроз прераду млека и меса на газдинствима у АП Војводини (<http://www.psp.vojvodina.gov.rs/upload/2020/konkursi/20200207%20KONKURS%20Meso%20mleko.pdf>). Према овом Конкурсу бесповратна средства покривају до 60% укупно прихватљивих трошкова инвестиције, односно до 70% у следећим ситуацијама:

- *подносиоц пријаве је жена предузетник или правно лице;*
- *уколико предузетник и правно лице реализује инвестицију на ПОУРП;*
- *лица млађа од 40 година.*

Укупно прихватљиви трошкови инвестиције не укључују трошкове пореза на додату вредност и може се поднети само једна пријава на Конкурс за прераду меса или за прераду млека. Прописане намене предвиђених инвестиција су вишеструке и могу се користити за набавку опреме за: чишћење, узорковање, паковање, стерилизацију, хлађење, лабораторијску опрему и сл.

Административни услови за успостављање прераде на малим пољопривредним газдинствима

Следећи успешну праксу бројних ЕУ земаља којом су малим прерађивачима омогућени поједностављени услови за регистравање и сам процес прераде пољопривредних производа и Република Србија је донела овакве прописе. Циљ прописа којима се омогућава поједностављена процедура регистравања и прераде пољопривредних производа је:

- 1) Омогућавање малим произвођачима да се укључе у легалне токове прераде с обзиром да су захтеви везани за прераду хране стриктни у погледу техничких услова, запослених и сл. Мали произвођачи немају могућност да уложе значајан средства у циљу ове регистрације, нити би им било исплатива висока улагања с обзиром на малу количину прерађених производа.
- 2) За традиционалне производе као што је велики број производа са заштићеним географским пореклом сам производни процес обавља се поступцима и методама које не одговарају савременим хигијенским прописима тако да се наведеним изузецима олакшана производња традиционалних производа.

Како би се заштитило здравље потрошача донет је Закон о безбедности хране (Сл. гласник РС, бр. 41/2009 и 17/2019). Овим законом се уређују критеријуми за безбедност хране и хране која се користи за исхрану животиња. Међутим, одредбе овог закона се не односе на „примарну производњу хране, припрему, руковање, односно складиштење хране за потребе сопственог домаћинства, као и на храну за животиње које не служе за производњу хране“ (члан 2. Закона о безбедности хране). Овај Закон служи и као окосница великом броју правилника којима се прецизније дефинишу одредбе о производњи и промету хране.

Како би се субјекти бавили производњом и прометом хране првенствено је потребно да буду регистровани у Регистру привредних субјеката и да су уписани у Централни регистар објеката који води Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПШВ). Сходно томе, према Закону о безбедности хране, производњом и прометом хране могу да се баве предузетници и правна лица.

У наставку је дат преглед закона и правилника којима се уређује производња производа биљног и животињског порекла:

- Закон о надзору над прехранбеним производима биљног порекла (Сл. гласник РС, бр. 25/96 и 101/2005 – др. закон) и Правилник о ближим условима за производњу и промет прехранбених производа биљног порекла (Сл. гласник РС, бр. 50/1996) обавезно се примењују уколико је претежна делатност предузетника или правног лица производња хране биљног порекла;
- Правилник о посебним условима хигијене ситног воћа у свежем и смрзнутом стању у фази производње, прераде и промета (Сл. гласник РС, бр. 48/2016) преваходно захтева поштовање услова хигијене при руковању ситним воћем;
- Правилник о ветеринарско-санитарним условима, односно општим и посебним условима за хигијену хране животињског порекла, као и о условима хигијене хране животињског порекла (Сл. гласник РС, бр. 25/2011 и 27/2014) и Правилник о регистрацији, односно одобравању објеката за узгој, држање и промет животиња (Сл. гласник РС, бр. 36/2017) у обавези су да примењују сви привредни субјекти чија је делатност производња хране животињског порекла. Први Правилник захтева поштовање ветеринарско-санитарних услова, док други дефинише услове које субјекти морају да испуне како би њихов објекат био уписан у Регистар објеката.

У оквиру МПШВ формиран је стручни савет који је задужен за праћење и процену ризика у области безбедности хране. Посао стручног савета, између осталог, јесте и израда водича за добру пољопривредну, произвођачку и хигијенску праксу, као и праћење примене принципа Анализе опасности и критичних контролних тачака (НАССР) за потребе министарства (www.spos.info). Иначе, примена НАССР принципа не односи се на примарну производњу.

Прерада пољопривредних производа у оквиру пољопривредног газдинства у Србији у правном смислу није прецизно дефинисана. На газдинствима физичких лица, било да је реч о преради производа биљног или животињског порекла, могуће је прерађивати искључиво за сопствене потребе. Уколико одлуче и да их продају онда морају бити регистровани код Агенције за привредне регистре и имати статус правног лица или предузетника.

МПШВ изашло је у сусрет малим произвођачима и прерађивачима хране животињског порекла како би им пружили шансу да се такмиче са великим субјектима. У прилог томе је и донети Правилник који је усвојен крајем 2017. године а примењује се од 2018. године. Реч је о Правилнику о малим количинама примарних производа које служе за снабдевање потрошача, подручју за обављање тих делатности као и одступања која се односе на мале субјекте у пословању храном животињског порекла (Сл. гласник РС, бр. 111/2017). Одступања се односе на безбедност хране и изградњу објеката у односу на велике системе. Овај Правилник дефинише да се производњом малих количина примарних производа могу бавити физичка лица (која производе свеже млеко и производе од млека), правна лица и предузетници (уколико узгајају животиње, производе и директно продају или испоручују примарне производе у прописаним количинама).

Другим речима, прерада на газдинству омогућена је само правним лицима и предузетницима који држе животиње, производе, прерађују и у промет стављају прописане количине.

Како би се произвођач хране сматрао „малим“ произвођачем они морају испунити одређене услове на недељном нивоу. Тачније, могу продати максимално 200 l млека, 500 јаја, 100 комада живине и 100 kg месних прерађевина. Ове производе могуће је продати на газдинству, домаћој трпези (уколико се баве руралним туризмом), локалној пијаци, доставом на кућну адресу, локалном малопродајном објекту који је на територији општине и суседне општине.

Осим поштовања захтева у погледу количина које су дозвољене на недељном нивоу, мали произвођачи хране морају испоштовати и прописане хигијенске услове које је донело Министарство пољопривреде. Малим произвођачима омогућено је одступање од примене НАССР принципа, али су у обавези да испуне ветеринарско-санитарне и хигијенске услове у производњи и преради хране.

Министарство пољопривреде континуирано спроводи инспекцијски надзор преко ветеринарских, фитосанитарних и пољопривредних инспектора. О здрављу потрошача воде рачуна санитарни инспектори преко министарства надлежног за послове здравља.

Како би мала пољопривредна газдинства могла директно да снабдевају крајње потрошаче сировим млеком, у обавези су да испуњавају минимум прописаних хигијенских услова и на основу посебног одобрења надлежног органа. Тада млеко могу продавати са кућног прага, локалном малопродајном објекту, на пијаци, на трпези и из „млекомата“. Уколико газдинство одлучи да се бави и прерадом сировог млека, мора имати регистровани објекат у којем остварује прераду млека које је произведено на самом газдинству. Сви неопходни услови које мали произвођачи морају да испуне дефинисани су Правилником о квалитету и другим захтевима за млеко, млечне производе, композитне млечне производе и starter културе (Сл. гласник РС, 21/2009 и 33/2010).

Мали субјекти у пословању храном могу обављати клање животиња само ако су регистровани као правно лице или предузетници, а узгајање и клање врше на самом газдинству и у одобреном објекту. У овом случају могуће је вршити клање живине и лагоморфа и производе дистрибуирати на подручју те и суседних општина. За мале субјекте у пословању храном дефинисане су максималне недељне количине које могу произвести и ставити у промет, а то су: 100 комада бројлера, 20 комада гуски, патки и ћурки, 20 комада лагоморфа.

Прерада меса на малим газдинствима могућа је уколико су животиње произведене на самом газдинству и у одобреном објекту. Прерада меса у одобреном објекту за прераду меса на газдинству на недељном нивоу може се кретати до 100 kg а годишње до 1.000 kg уз уважавање прописаних мера хигијене хране.

Хигијенски услови за *произвођаче малих количина јаја* истичу бригу о здравственом стању животиња, као и да су јаја чиста, сува и заштићена од извора сунчеве светлости. Јаја се достављају крајњем потрошачу најкасније 21 дан од ношења и морају бити превезена на уједначеној температури. Правилник о квалитету јаја (Сл. гласник РС, бр. 7/2019, 35/2019 и 78/2019) који је обавезан од 2019. године не односи се на произвођаче малих количина јаја.

Дозвољене количине горе поменутих производа (изузев конзумних јаја) могу бити и веће, у случају да робу нуде регистроване мале млекаре, кланице или прерађивачи меса. Храну ће моћи да продају само на територији Србије.

Како би се сачувало здравље крајњих потрошача, пољопривредни произвођачи у обавези су да најмање два пута годишње контролишу квалитет намирница. Сходно томе, произвођачи млека у обавези су да једном годишње спроводе испитивање млека на присуство бактерија, док су живинари у обавези да једном годишње контролишу месо на присуство салмонеле.

Од 2020. године почео је да се примењује и Правилник о производњи и промету малих количина хране биљног порекла, подручју за обављање тих делатности, као и искључењу, прилагођавању или одступању од захтева хигијене хране (Сл. гласник РС, бр. 13/2020). У Табели 2. дат је приказ врсте хране и максималне годишње вредности количине хране која се може произвести на газдинству.

Према овом Правилнику мали произвођачи хране биљног порекла на газдинству могу своју делатност обављати искључиво у објекту на месту газдинства под условом да је уписан у Централни регистар објеката. Своје производе могу стављати у промет посредством зелене пијаце, домаће трпезе, продајом на газдинству, малопродајног објекта и сл.

Пољопривредни произвођачи могу производити мале количине хране биљног порекла и у објектима малог капацитета где су, сходно Правилнику, дозвољене годишње количине скоро дуплиране. Објекти на којима се врши производња хране морају бити уписани у Централни регистар објеката, а производе могу стављати у промет посредством свих расположивих канала продаје на подручју Републике Србије.

У овим објектима дозвољава се одступање од НАССР принципа, али су у обавези да користе водиче за добру праксу како би се испоштовали прописи о хигијени и безбедности хране.

Доношењем Правилника о малим количинама пољопривредних производа биљног и животињског порекла учињен је уступак малим произвођачима са циљем да се традиционална производња у малим газдинствима стандардизује а пољопривредним произвођачима омогући лакше освајање тржишта. Такође, у интересу Министарства је и да се се крајњим потрошачима односно купцима понуди „домаћа“ храна за коју постоји све веће интересовање уз поштовање критеријума о здравственој исправности намирница.

Табела 2. Максималне вредности количине хране на годишњем нивоу за мале произвођаче хране биљног порекла

Врста хране	Максималне вредности количине хране на годишњем нивоу
Брашно	32.000 kg
Хлеб, пецива остали пекарски производи	20.000 kg
Тестенине	20.000 kg
Воћни сокови, нектари и сродни производи	16.000 l
Производи од термички обрађеног воћа (џемови, слатко, пекмез, мармелада и сл.)	10.000 kg
Сушено и кандирано воће	16.000 kg
Производи од термички обрађеног поврћа	8.000 kg
Сушено поврће	4.000 kg
Сушено ароматично и зачинско биље	4.000 kg
Биолошки конзервисано поврће (кисели купус, туршија и сл.)	20.000 kg
Маринирано поврће	20.000 kg
Сушене односно мариниране печурке	4.000 kg
Хладно цеђена биљна уља	8.000 l
Остали биљни напици	16.000 l
Намази биљног порекла	4.000 kg
Остали термички обрађени биљни производи (пржене семенке)	16.000 kg
Остали биљни производи	4.000 kg

Извор: Правилник о производњи и промету малих количина хране биљног порекла, подручју за обављање тих делатности, као и искључењу, прилагођавању или одступању од захтева хигијене хране

Наведене регулативе имају велики значај за пољопривредни сектор у Србији из два разлога: прво - доминирају мала пољопривредна газдинства која немају средства нити економски интерес да региструју прерадне објекте по стандардним процедурама и друго - велики део прераде везан је за традиционалне производе за које је потребно „изузеће од стандардне хигијенске праксе“.

Правилник о малим количинама примарних производа које служе за снабдевање потрошача, подручју за обављање тих делатности као и одступања која се односе на мале субјекте у пословању храном животињског порекла (Сл. гласник РС”, број 111/17), дефинисао је флексибилне услове регистрације и прерађивачке праксе за прераду анималних производа којим се омогућава регистровање прерадних капацитета за анималне производе и правним лицима и регистрованим пољопривредним газдинствима. Може се констатовати да је наведена регулатива има значајан ефекат на развој прераде у области анималних производа у Србији.

Област у којем је евидентирана могућност унапређења је везивање мера подршке за регистроване прерадне капацитете. Позитиван пример може се наћи у неким ЕУ земљама и у Републици Црној Гори где су сви регистровани прерађивачи анималних производа остварили право на подстицаје по литри млека према броју регистрованих грла које поседују⁴. На овај начин се омогућавају фер услови који изједначавају газдинства која врше прераду на својим газдинствима са газдинствима које предају млеко млекаркама. У овом тренутку породична газдинства која прерађују млеко не могу остварити значајан износ субвенција по литру млека. Аграрна политика би свакако требало да подстиче „додавање вредности“ пољопривредним производима на малим газдинствима кроз прераду, док се оваквом политиком произвођачима који би требало додатно да се подстиче онемогућава остваривање основних права.

Према правилнику субјекти у пословању храном су правна (или физичка лица. Регистровани субјекти морају прерађивати не мање од 50% сировина за производњу обезбеђују сопственом производњом.

4 Различити покушаји да се количина млека на које се остварује субвенција дефинишу према реалним количинама млека које производи пољопривредно газдинство показали су се компликовано, тако да се задржао модел према коме се за целу територију дефинише просечна млечност грла и множи са бројем регистрованих грла на газдинству.

Регистровани субјекти имају обавезу да објекат у којем производе упишу у Централни регистар објеката у којима се производи храна. Прерађене производе могу продавати на газдинству, на зеленим пијацама, у малопродајним објектима на локаланом тржишту, сајмовима и доставом на кућну адресу. Производи се могу продавати упаковани или неупаковани.

Анализом наведене регулативе препознају се значајне мањкавости. Упркос могућој регистрацији прераде малих количина биљних производа регистрованим газдинствима - физичким лицима, ово у пракси није спроводиво с обзиром да је услов за регистрацију упис у Централни регистар објеката у који се не могу уписати физичка лица. Наведеним је створена значајна баријера за породична пољопривредна газдинства која да би се регистровала морају прећи у статус предузетника чиме се трошкови пословања знатно подижу.

Закључак

Важност прераде на малим пољопривредним газдинствима у Србији проистиче из великог броја малих пољопривредних газдинстава која своју конкурентску предност не могу остварити економијом обима кроз велику количину произведених производа и високе приносе, већ своју конкурентност морају тражити кроз „додавање вредности“ производима кроз прераду. Иако је пољопривредни сектор једна од ретких привредних грана у Србији која константно бележи позитиван спољнотрговински биланс, исти има неповољну структуру с обзиром да се увозе производи високог степена прераде, док на страни извоза доминирају свежи непрерађени пољопривредни производи. Унапређење прераде на малим пољопривредним газдинствима имало би значајан утицај на унапређење спољнотрговинске структуре.

Према резултатима спроведене анализе, институционални оквир није оптималан за успостављање одрживе прераде на малим пољопривредним газдинствима. Националне мере подршке усмерене су ка директним подстицајима док је подршка инвестицијама у малом обиму. Административни оквир за оснивање и пословање малих прерађивачких капацитета је неповољан и изискује високе трошкове пословања малих и економски слабих газдинстава. Посебан недостатак законске регулативе је везана за флексибилност услова прераде биљних производа где је фактички онемогућена регистрација породичних пољопривредних газдинства.

Значајни ефекат на развој прераде имала би аграрна политика где би се мере подстицаја везале за прераду на малим газдинствима. Најзначајније мере би биле омогућавање регистрованим прерађивачима анималних производа остваривање премије по литру млека за млеко који су прерадили на свом газдинству, као и мере подршке за мала инвестициона улагања за опрему и објекте намењене преради где би право конкурисања имала само газдинства која су регистрована за прераду малих количина биљних и анималних производа.

Литература

1. Анкета о структури пољопривредних газдинстава, 2018, РЗС, 2019, <https://data.stat.gov.rs/?caller=SDDDB>
2. FADN база података ЕУ, доступно: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/FarmEconomyFocus/FarmEconomyFocus.html>
3. Закон о безбедности хране, Сл. гласник РС, бр. 41/2009 и 17/2019
4. Закон о буџету Републике Србије, Сл. гласник РС^с, бр. 107/09 и 91/10; 101/10 и 78/11; 101/11 и 93/12; 114/12 и 59/13; 116/14; 142/14 и 94/15; 103/15; 99/16; 113/17; 95/18 и 72/19
5. Закон о надзору над прехранбеним производима биљног порекла, Сл. гласник РС, бр. 25/96 и 101/2005 – др. закон
6. Закон о пољопривреди и руралном развоју, Сл. гласник РС, бр. 41/2009, 10/2013 – др. закон и 101/2016
7. ИПАРД програм за Републику Србију за период 2014–2020. године, Сл. Гласник РС - Закључак о усвајању ИПАРД програма за Републику Србију за период 2014–2020. године: бр. 30/2016-3, 84/2017-30, 20/2019-22, 55/2019-55.
8. Методолошко упутство, Анкета о структури пољопривредних газдинстава 2018, РЗС, 2018, <http://popispoljoprivrede.stat.rs/popis/spg/lat/wp-content/uploads/2018/08/Metodolo%C5%A1koFSS.pdf>
9. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије (2019а): Извештај о стању у пољопривреди у Републици Србији у 2019. години - Књига I
10. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде: FADN база података, доступно: <https://www.fadn.rs/>

11. Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство, <http://www.psp.vojvodina.gov.rs/upload/2020/konkursi/20200207%20KONKURS%20Meso%20mleko.pdf>
12. Поповић, В., Параушић, В. (2016): Унапређење трговања у пољопривредно прехранбеном сектору Србије. Поглавље у монографији: Унапређење финансијских знања и евиденције на пољопривредним газдинствима у Републици Србији. ИЕП, Београд, стр. 23-54.
13. Правилник о ИПАРД подстицајима за инвестиције у физичку имовину које се тичу прераде и маркетинга пољопривредних производа и производа рибарства, Сл. гласник РС, бр. 84/2017, 23/2018, 98/2018 и 82/2019.
14. Правилник о ИПАРД подстицајима за инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава, Сл. гласник РС, бр. 84/2017, 112/2017, 78/2018 и 67/2019.
15. Правилник о квалитету јаја, Сл. гласник РС, бр. 7/2019, 35/2019 и 78/2019
16. Правилник о малим количинама примарних производа које служе за снабдевање потрошача, подручју за обављање тих делатности као и одступања која се односе на мале субјекте у пословању храном животињског порекла (објављено у „службеном гласнику РС”, број 111/17)
17. Правилник о подстицајима за инвестиције у прераду и маркетинг пољопривредних и прехранбених производа и производа рибарства за набавку опреме у сектору млека, меса, воћа, поврћа, вина, пива и јаких алкохолних пића („Сл. гласник РС“, бр. 35/19)
18. Правилник о производњи и промету малих количина хране биљног порекла, подручју за обављање тих делатности, као и искључењу, прилагођавању или одступању од захтева хигијене хране („Службени гласнику РС”, број 13/20)
19. Правилником о квалитету и другим захтевима за млеко, млечне производе, композитне млечне производе и стартер културе, Сл. гласник РС, 21/2009 и 33/2010

20. Република Србија, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (2019б): Шеста седница ИПАРД II Одбора за праћење, Извештај о спровођењу ИПАРД II програма у Републици Србији, новембар, 2019. године.
21. Савез пчеларских организација Србије, www.spos.info
22. Секторски споразум између Владе Републике Србије и Европске комисије о механизмима примене финансијске помоћи Уније Републици Србији у оквиру инструмента за претприступну помоћ у области подршке пољопривреди и руралном развоју (ИПАРД) 30, децембра 2014
23. Субвенције у пољопривреди, www.subvencije.rs
24. Правилник о подстицајима за спровођење активности у циљу подизања конкурентности кроз диверсификацију економских активности кроз подршку инвестицијама у прераду и маркетинг на пољопривредном газдинству („Сл. гласник РС“, бр. 88/17 и 44/18 – др. закон)
25. Агенција за привредне регистре, <https://www.apr.gov.rs/почетна.3.html>
26. Републички завод за статистику, <https://www.stat.gov.rs/>