



Bringing Organisations & Network Development  
to higher levels in the Farming sector in Europe

## ZAKLJUČAK IZVEŠTAJA O REGULATORNOM OKVIRU

pripremio: Kislépték (KLT)

u okviru BOND D3.2.



Ovaj izveštaj pripremljen je u okviru BOND projekta<sup>1</sup> i cilj mu je da predstavi najrelevantnije dobre prakse sa pravnog stanovišta u određenim oblastima poljoprivredne trgovine pomenutim u ovom dokumentu. Izveštaj je pripremljen u saradnji i uz pomoć partnera, u nadi da će biti koristan za olakšavanje kolektivnog delovanja i obezbeđivanje pristupa održivim tržištima, posebno za male poljoprivrednike u njihovim evropskim zemljama i pod pravnim nadležnostima i sistemima tih zemalja. **Ove prakse i mere sastavljene su za upotrebu od strane poljoprivrednika i nevladinih organizacija u pripremi predloga**, kako bi se izbegle ili prevazišle različite pravne prepreke u trgovinskoj aktivnosti, one koje se često susreću.

Izveštaj razmatra propise o trgovini u poljoprivrednom sektoru, definisanje poljoprivrednih aktivnosti kao i preduzimanje kolektivnog delovanja, uključujući i pravila o saradnji. U slučajevima gde su pravila o oporezivanju u poljoprivredi odlučujući faktor saradnje, i ona se uzimaju u obzir. Zakon o konkurenciji tretira se kao poseban predmet, ali je od presudnog značaja za promociju saradnje među poljoprivrednicima.

Cilj ovog izveštaja je ispitivanje suportivnih regulatornih rešenja iz ugla malih poljoprivrednika. Razlog za to je što će samo oni poljoprivrednici, koji su sposobni i ekonomski će se razvijati, saradivati sa drugim poljoprivrednicima.

Preporučene pravne prakse podstiču kolektivno delovanje poljoprivrednika kao i njihovo uključivanje u procese donošenja odluka. **Ovaj izveštaj nema za cilj da pruži detaljan i sveobuhvatan opis najboljih pravnih praksi koje se sprovode u 28 država članica EU. Umesto toga, predložene prakse su iz dobro organizovanih sistema, kako procenjuju partneri iz BOND projekta koji učestvuju u sprovođenju projekta.**

U nekoliko slučajeva je autor dobijao pravne tekstove na različitim jezicima država članica. U tim bi slučajevima ciljna grupa teško protumačila doslovno tekstove, pa je pružen opis suštine tekstova sa objašnjenjem nekih pojedinosti. Uredno su pružene informacije o izvorima sa kojima se konsultovalo, kao i linkovi ka zakonima i uredbama, u slučaju da neko želi da se detaljnije pozabavi pravnom pomoći i želi da ih uključi u predloge za unapređivanje ovih tema na lokalnom nivou.

Prilikom prikupljanja najboljih praksi akcenat je bio na pitanjima i faktorima propisa koji su u praksi dokazano korisni i suportivni, umesto davanja preporuka za potpunu primenu zakona i odredbi u određenom kontekstu.

Imajući to u vidu, studija je imala za cilj da obezbedi da čitaoci sa različitim pravnim interesovanjima pronađu znanje koje im je potrebno. Dakle, **zaključak studije je rezime identifikovanih dobrih praksi.**



THIS PROJECT HAS RECEIVED FUNDING FROM THE EUROPEAN UNION'S HORIZON 2020 RESEARCH AND INNOVATION PROGRAMME UNDER GRANT AGREEMENT N° 774208

Drugi deo studije opisuje detaljnije najbolje uvedene prakse.

Najzad, detaljan opis određenih pravila, u nekim slučajevima odlomak, predmetnog zakonodavstva je takođe deo studije i može se pronaći na veb-sajtu Kislépték ([www.kisleptek.hu](http://www.kisleptek.hu)) pod Publikáció/BOND Publikáció. Ovde oni koji lobiraju da nacionalno zakonodavstvo pruži podršku malim poljoprivrednim organizacijama možda mogu naći relevantne argumente za poboljšanje regulatornog okvira u svojoj zemlji.

## **Preporuke**

- Jedan od najvažnijih uslova za održivu poljoprivredu je diverzifikacija koja se može postići suportivnim poreskim sistemom, koji podstiče preradu hrane i aktivnosti u vezi sa poljoprivredom i preradom hrane, kao što su seoski turizam i socijalna podrška na poljoprivrednim gazdinstvima.
- Porodična poljoprivredna gazdinstva imaju dugoročnu perspektivu proizvodnje. Ovo olakšava mladima da ostanu na poljoprivrednom gazdinstvu ili da se vrte na njega, što na kraju vodi generacijskoj obnovi i modernizaciji, ciljevima Zajedničke poljoprivredne politike (CAP) 2020. Ovi ciljevi mogu biti podržani ako nasleđivanje i zakoni o zemljištu podrže pristup mladih poljoprivrednika zemljištu i obezbede povoljne uslove za početnike.
- Kratki lanci snabdevanja hranom su efikasni za obezbeđivanje pristupa malim poljoprivrednicima tržištima i kapitalu, mada detaljna pravila za ovu vrstu snabdevanja nisu do kraja razvijena u mnogim zemljama članicama EU. Zato je potrebno artikulirati EU i nacionalne propise koji podstiču stvaranje kratkih lanaca snabdevanja, inovativnih pravila trgovanja, zasnovanih na evropskim dobrim praksama. Iz tog razloga je izuzetno važno da EU promovise stvaranje inovativnih kratkih lanaca snabdevanja u budućnosti. U svakom slučaju, potrebne su odgovarajuće mere tako da nijedan sporazum o slobodnoj trgovini ne preglasa propise povoljne za kratke kanale distribucije, ni na nivou EU, ni na nacionalnom nivou.
- Postoje novi oblici kolektivnog delovanja pored tradicionalnih zadruga, koje u mnogim slučajevima posluju neformalno. Preporučuju se propisi za operativne okvire i subvencionisanje ovih inovativnih oblika kolektivnog delovanja.
- Razlika i različito oporezivanje poljoprivrednih i nepoljoprivrednih aktivnosti (u pogledu različitih diverzifikovanih poljoprivrednih aktivnosti) otežavaju poljoprivredniku da se pridržava pravila poreske administracije. Kako bi se ove prepreke prevazišle, predloženo je da se dozvoli prijavljivanje prihoda koji potiču od srodnih ili dopunskih oblika poljoprivrednih aktivnosti do određenog iznosa.
- Predloženo je da se uspostavi posebna radna grupa na nivou EU za integrisano upravljanje zakonodavstvom i pripremu smernica za marginalnu, zanatsku i diverzifikovanu malu proizvodnju, kao i za njihovo profesionalno predstavljanje u Savetu Evropske unije ili nekoj njenoj pozadinskoj instituciji (kroz radne grupe Stalnog odbora za poljoprivredna istraživanja (SCAR), radnu grupu Evropskog inovativnog partnerstva za poljoprivrednu proizvodnju i održivost (EIP-AGRI), putem Evropske mreže za ruralni razvoj (ENRD) itd.).
- Evropska unija i država članica bi trebalo da pripreme smernice i zbirku dobrih praksi (koje se objavljuju putem EIP AGRI i ENRD mreža) koje podržavaju zakonodavstvo države članice i implementaciju u državnoj administraciji i državnim organima:
  - Fleksibilna higijenska pravila navedena u Paketu za higijenu EU treba da se spoje u jednu direktivu koja podstiče vlasti da poboljšaju primenu ovih fleksibilnih higijenskih pravila;
  - Smernice za kreiranje i funkcionisanje pokretnih operacija prerade hrane i pokretnih klanica u skladu sa blažim higijenskim i administrativnim propisima;
  - Smernice o javnim nabavkama i uslugama ugostiteljstva koje u procenu uključuju ekološke i društvene aspekte;

- smernice o upotrebi nusproizvoda životinjskog porekla u zanatske svrhe na lokalnom nivou (npr. obrada sirove vune filcanjem ili tkanjem, ili proizvodnja kozmetike od prehrambenih sirovina, poput krastavca, mleka, meda itd.);
- Preporuke za planiranje Zajedničke poljoprivredne politike posle 2020. godine
  - Mere podrške u CAP II stubu za podsticanje kolektivnog delovanja malih poljoprivrednika (gde je kriterijum podobnosti status malog poljoprivrednika) i razvoj teritorijalnih (kratkih prehrambenih) lanaca vrednosti;
  - “Mere saradnje” primenjene od strane nekih država članica u Programu ruralnog razvoja 2014-2020 treba da obuhvate i kratke lance snabdevanja hranom, male poljoprivrednike i poljoprivredna gazdinstva za socijalnu podršku (npr. Holandija i EIP Irska);
  - U slučaju investicija kao mere, predložena je primena socijalnih i ekoloških pozitivnih efekata tokom procesa procene, pored konkurentnih aspekata (kao što su poštovanje ekološke održivosti, opšte dobro, razvoj zajednice, etičko ponašanje);
  - Podrška diverzifikaciji poljoprivredne aktivnosti, uključujući poljoprivredna gazdinstva za socijalnu podršku u meri koja podržava održiv život na selu;
  - Održavanje mogućnosti za paušalni iznos (finansijska podrška za mala poljoprivredna gazdinstva) u vezi sa diverzifikacijom poljoprivrednih gazdinstava, malim ulaganjima u poljoprivredu, preradom hrane i razvojem prodajnih objekata socijalnih poljoprivrednih gazdinstava.

### **Rezime pravnih pitanja i najbolje prakse**

1. Ako poslovna (u našem slučaju poljoprivredna) aktivnost nije održiva, ona na kraju krajeva ne omogućava pristojan život pošto su operativni troškovi veći od predviđenog prihoda. Dobar iliti pristojan život se oslanja na, ne samo obim prihoda, već u velikoj meri - a posebno u slučajevima manje proizvodnje – na obim operativnih troškova, poreze, podršku države i doprinose za socijalno osiguranje. U mnogim slučajevima su troškovi previsoki, jer mali individualni poljoprivrednici moraju da poštuju iste standarde koji se tiču higijene, okruženja itd. kao i veliki poljoprivrednici. Pored toga imaju obavezu finansiranja infrastrukture postrojenja (industrijski nivo), kao i obavezu investiranja koju mali obimi poslovanja ne dozvoljavaju. Tokom našeg istraživanja (na nacionalnim radionicama, sa upitnicima o regulatornom okviru) dokazana je naša hipoteza, jer **fleksibilni suportivni propisi** o definisanju poljoprivredne delatnosti, za početnike, poreske olakšice, podsticanje kolektivnih delovanja, kao i posebni propisi za porodična poljoprivredna gazdinstva **zaista omogućavaju ekonomsku i socijalnu održivost poljoprivrednika**.
2. **Razlika i različito oporezivanje poljoprivrednih i nepoljoprivrednih delatnosti podrazumeva primenu više različitih metoda i zapisa u isto vreme, što poljoprivredniku otežava upravljanje porezom**. Ovaj problem je rešen, na primer, u Austriji poreskim sistemom koji omogućava prijavljivanje sekundarnih i dopunskih delatnosti kao poljoprivredne delatnosti - do određenog iznosa (33.000 EUR). Olakšava ga i poreska uprava u Austriji. U Rumuniji je ovaj problem rešen tako što su omogućili supružnicima da zajedno podnesu poreske prijave.
3. Poljoprivredna aktivnost se odvija na malim porodičnim farmama u većini evropskih država, **smatra se dobrom praksom to što je u mnogim državama članicama oporezivanje u vezi sa ekonomskom veličinom poljoprivrednog gazdinstva**. U mnogim istraženim

državama članicama poreski sistem priznaje određenu veličinu/obim koji se ne oporezuje. Obično ga određuje iznos prometa, odnosno prihod ispod kojeg se ne uvodi porez na dohodak. Na primer, u Mađarskoj je to ispod 12.700 evra; u Rumuniji do ograničenja određenih u naturi za svaku liniju proizvoda; u Slovačkoj ispod 4.035 evra; u Austriji ispod 11.000 evra; u Hrvatskoj 11.400 evra, Norveškoj 6.580 evra. **Međutim, mora se biti vrlo obazriv pri utvrđivanju ovih granica, jer bi poljoprivrednici mogli biti lišeni podrške i poljoprivrednih kredita, kao i mogućnosti finansiranja zbog često primamljivih poreskih olakšica.**

4. Posebni oblici oporezivanja su obično u vezi sa oporezivanjem privatnih lica, ali postoje i drugi oblici. Pronašli smo dobar primer **oporezivanja malih preduzeća (u nekim slučajevima za start-up preduzeća)**, nazvanog porezom na mikro poslovanje, koji se takođe može primeniti na poljoprivredne prihode u Rumuniji i koji je predmet poreza na dobit. Osnova poreza je neto prihod i stopa, zavisno od broja zaposlenih, ali ne prelazi 3%.
5. Prvi nivo saradnje je, iako najosnovniji ujedno i najvažniji nivo, a to je **porodična jedinica**, saradnja članova porodice. Videli smo prakse u nekoliko država članica koje podstiču aktivnosti porodičnih poljoprivrednih gazdinstava, na primer u Hrvatskoj, Portugalu, Austriji i Francuskoj. Ovi propisi određuju pravila porodičnih veza, upravljanje zajedničkim vlasništvom, nasleđivanje, vrste poljoprivrednih aktivnosti koje se mogu obavljati i pravila subvencionisanja ili poreskih olakšica. Međutim, moramo uzeti u obzir i rezultate projektnih radionica, koji govore **o restriktivnim propisima o dozvoljenoj količini proizvodnje ili prihoda koji prisiljavaju porodična poljoprivredna gazdinstva da ostanu u amaterskoj (tj. ograničena samo na prodaju viška, što nije dovoljno da budu ekonomski održiva) kategoriji poljoprivrednih aktivnosti, što je najveća prepreka njihovom razvoju, kao što je slučaj u Mađarskoj ili Portugalu.**
6. Jedan od najvećih potencijala za pristup tržištu za male poljoprivrednike su kratki lanci snabdevanja hranom koji su se poslednjih godina značajno razvili širom Evrope. **Međutim, više studija<sup>1</sup> je ukazalo da definicija kratkog lanca snabdevanja hranom nije jasna ni na nivou Evropske unije, ni na nivou država članica, pa se potencijal raznovrsnosti i inovacija u lancima vrednosti ne može iskoristiti.** Poljoprivreda koja je podržana od zajednice, onlajn prodaja, zajedničko trgovanje, saradničko trgovanje – sve su to kolektivna delovanja koja služe ekonomskoj održivosti poljoprivrednika. **Iako su kratki lanci snabdevanja hranom i slični koncepti regulisani u većini ispitanih zemalja, detaljna pravila za komercijalne oblike nisu definisana u zakonu** (kao što su javne nabavke, oblici maloprodaje, njihovi akteri i mesto, isporuka proizvoda, sertifikati, blagajnici, upravljanje otpadom), **kao ni oblici posrednika i lica.** Ovo znači da poljoprivrednici možda neće koristiti ove inovativne oblike lanaca vrednosti, a državni organi ih neće tumačiti. Ipak, može se konstatovati da podrška postoji u većini zemalja. Najbolje su pravne prakse u Norveškoj i Italiji gde se zadruga ne smatra posrednikom u kratkom lancu snabdevanja hranom uprkos tome što kupuje proizvode poljoprivrednika i preprodaje ih kao oblik delovanja zadruge. Postoji dobra pravna praksa u Valensiji, gde je definisan kratak lanac snabdevanja hranom i njegovi akteri, i omogućavaju se higijenske olakšice malim poljoprivrednim proizvođačima koji su lokalni i služe društvenim i ekološkim javnim dobrima.

<sup>1</sup> EIP AGR Focus Group, 2015, JRC naučni izveštaj, 2013, SKIN report 2017.

7. U okviru pristupa tržištu, **definicija posrednika u obradi hrane je identifikovana kao posebno važno pitanje** na nekoliko nacionalnih radionica, kao i u odgovorima opšteg upitnika. Često je nejasno (a i državni organi upravljaju time nejasno) da li se prerada može tumačiti kao posrednička delatnost ili jedinstvena usluga. Francuski centar za preradu kojim zajednički upravljaju poljoprivrednici, pruža usluge poljoprivrednicima članovima tako da poljoprivrednik može prerađeni proizvod prodati kao svoj prerađeni proizvod. U tom slučaju nije neophodno mnogo ulagati i poštovati traženu profesionalnu kvalifikaciju na individualnom nivou. Kolektivna prerađivačka jedinica ostaje u kategoriji malih prerađivačkih postrojenja što se tiče higijenskih standarda i to omogućava fleksibilnu poljoprivredu male proizvodnje zasnovanu na lokalnim resursima i saradnji više poljoprivrednika.
8. Često pomenuti **problem je nedostatak diferenciranih propisa za male, srednje i velike proizvođače, male i velike prerađivače hrane i ruralne pružaoce usluga**. Ne postoji propis za mala postrojenja za preradu u primarnoj i prerađivačkoj proizvodnji (mala pekara, mala mesara, proizvodnja pekmeza, proizvođači sira i sl.) koji im obezbeđuje poslovanje pod regulativom (higijena, administracija, profesionalna kvalifikacija, infrastruktura, zaštita životne sredine, oporezivanje itd.) prilagođenoj njegovoj veličini i ekonomskom potencijalu. Nedostatak takve regulative značajno utiče na proizvođače hrane u socijalnoj ekonomiji.
9. Javno ugostiteljstvo ima snažan tržišni potencijal u kratkom lancu snabdevanja hranom za poljoprivrednike u nekoliko zemalja. **Javno ugostiteljstvo ima tržišni potencijal i sredstvo je ekonomskog razvoja zasnovanog na lokalnim resursima i ima poseban značaj u socijalnoj ekonomiji**. Javna nabavka može dobro da koristi ekološke i društvene principe kao što je minimizacija otpada, korišćenje lokalnih resursa. Prema direktivama 2014/23/EU i 2014/24/EU, javne nabavke su počele da pokrivaju i dodatne ciljeve politike, pored ekonomskog aspekta, kao što su održivost životne sredine, socijalna uključenost i promocija inovacija. U svrhu promovisanja ovih ciljeva već su izdate socijalne i zelene smernice za javne nabavke za izgradnju, proizvodnju i kupovinu nameštaja itd. Bez obzira na to, **postoji potreba za smernicama za javne nabavke koje se više fokusiraju na ekološke i socijalne ciljeve**, a koje bi dovele u prvi plan aspekte poljoprivredne ekologije i razmatranja lokaliteta ili regionalnosti. Vredi pomenuti primer dobre prakse koji je opština Sain-Laurant-des-Vignes predstavila u Francuskoj. U toj opštini već rade na postizanju nacionalnog cilja da 50% hrane u javnim ugostiteljstvu do 2022. godine potiče sa ekoloških poljoprivrednih gazdinstava. Lokalni poljoprivrednici daju 80% hrane u javnom ugostiteljstvu u saradnji sa CUMA u tom malom selu, što zahteva dobru organizaciju i jak savez sa građanskim partnerima; u drugim zemljama u kojima nedostaje snažna civilna podrška, to je pravi izazov. Druga najbolja pravna praksa je iz Valensije, gde se paralelno primenjuju propisi o javnoj ishrani i socijalnoj ekonomiji, koji služe javnom dobru zajedno sa socijalnom i ekološkom održivošću; ali to predstavlja prilično veliko administrativno opterećenje za stranke.
10. Evropske zemlje primenjuju opšta pravila prema principima zadruge sa manjim razlikama. Donosimo najbolje pravne primere iz Norveške, Francuske, Velike Britanije, Italije i Holandije. Principi zadrugarstva i operativne karakteristike i njihove prednosti nisu poznati i retko su prihvaćeni u zemljama Centralne i Istočne Evrope. Iz tog razloga je potrebno prenošenje znanja o zadrugama i drugi oblici kolektivnog delovanja (grupa proizvođača,

drugi pravni oblici) na nivou država članica. Oblik bi mogao biti **zadruga, usluge proširenja saradnje i mentorstvo**, koji bi pomogli i savetovali o osnivanju zadruga i svakodnevnom poslovanju, i omogućili pokretanje i pomoć u razvoju poslovanja i pravne usluge (poslovni plan, interna pravila, raspodela dobiti, kooperativna uzajamna pomoć i metode ostvarivanja glasačkih prava).

---

<sup>i</sup> Dovođenje razvoja organizacija i mreže na više nivoe u sektoru poljoprivrede u Evropi (BOND) ([www.BONDproject.eu](http://www.BONDproject.eu)) koji su dobili sredstva od programa Evropske unije za istraživanje i inovacije Horizont 2020 u skladu sa Sporazumom o grantu br. 774208