



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ

О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА

Безбедност хране у Републици Србији



Број: 400-493/2023-04/39
Београд, 25. децембар 2023. године



Здрава и безбедна храна је основно људско право те је потребно да Република Србија ојача систем контроле и обавештавања како би заштитила здравље и добробит свих грађана

Коришћење здравствено и хигијенски исправне хране представља основно људско право, гарантовано Универзалном декларацијом о људским правима Уједињених нација из 1948. године. У складу са Законом о безбедности хране, циљ је обезбедити висок ниво заштите живота и здравља људи и заштиту интереса потрошача, укључујући начело поштења и савесности у промету храном, узимајући у обзир, када је то могуће, заштиту здравља и добробити животиња, као и здравља биља и заштиту животне средине. Небезбедна храна представља претњу људском здрављу и привреди, а посебно погађа осетљиве и маргинализоване групе становништва.

Законом о безбедности хране успостављен је систем безбедности хране у Републици Србији. Међутим, потребни су додатни напори како би се уредио плански и институционални оквир и унапредило обавештавање јавности о постојању ризика по здравље људи, који узрокује храна.



Извор: <https://www.fooddrinkurope.eu/>

Плански и законодавни оквир у области безбедности хране нису у потпуности успостављени, јер оперативни циљеви нису детаљније разрађени, значајне области нису у целости регулисане, попут превара у вези са храном, општих услова за безбедност хране и услова хигијене хране у пословању храном. Такође, Програм и планови управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране нису донети.

Институционални оквир предвиђен Законом о безбедности хране није ефективно успостављен, јер спроведене активности Стручног савета нису у довољној мери допринеле процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу. Капацитети Националне референтне лабораторије нису у потпуности искоришћени, а за лабораторијска испитивања у другим лабораторијама у периоду од 2019. до 2022. године издвојено је 1,8 милијарди динара. Координација инспекцијског надзора није ефикасно успостављена услед недовољне активности Радне групе за храну и недоношења Плана службене контроле. Мониторинг хране се не обавља у континуитету.

Док је Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут” годишње извештавао јавност о здравственој исправности намирница и флашираних вода, систем брзог обавештавања и узбуњивања није у довољној мери допринео ефикасном обавештавању јавности о постојању ризика по здравље људи, који узрокује храна.

Препоруке

Државна ревизорска институција је субјектима ревизије дала следеће препоруке:

Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде да:

- ↓ изради и поднесе Влади на усвајање документа јавних политика у области безбедности хране, којима би се детаљније разрадили оперативни циљеви за унапређење система безбедности хране;

- ↓ изради планска акта управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране;

- ↓ у оквиру законске регулативе, предложи увођење термина „превара у вези са храном“;

- ↓ предложи Стручном савету за процену ризика активнији приступ процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу и обавештавање јавности о свом раду;

- ↓ предложи измену прописа у области безбедности хране, који ће прецизније дефинисати у којим случајевима је могуће ангажовати лабораторије у поступку службене контроле и критеријуме за избор;

- ↓ предложи Координационој комисији формирање Радне групе за храну, у циљу усклађивања, координације и унапређења инспекцијског надзора у области хране;

- ↓ донесе План службене контроле, којим ће се успоставити организација и координација система контроле хране између надлежних органа за вршење службених контрола, у циљу заштите безбедности хране

- ↓ предузме активности ради унапређења правременог и транспарентног обавештавања јавности о постојању ризика по здравље људи, који узрокује храна.

Министарству здравља да:

- ↓ у потпуности законски регулише област услова хигијене хране у пословању храном и општих услова за безбедност хране,

- ↓ у случају уступања лабораторијских испитивања, процес избора лабораторија спроведе у складу са Законом о безбедности хране.

Управи за ветерину да:

- ↓ у континуитету спроводи Програме мониторинга хране из свог домена надлежности.



Садржај

Скраћенице и термини	4
I Резиме откривених несврсисходности, препорука и мера предузетих у поступку ревизије	5
II Увод	9
1. Проблем	9
2. Циљ ревизије	10
3. Ревизијска питања	10
4. Обим и ограничења ревизије	11
5. Методологија у поступку рада	11
III Опис предмета ревизије	12
1. Законодавни и институционални оквир	12
2. Подела хране и општи услови за безбедност хране	15
IV Закључци	19
<i>ПЛАНСКИ И ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ</i>	<i>19</i>
Закључак 1: Плански и законодавни оквир у области безбедности хране нису у потпуности успостављени, јер оперативни циљеви нису детаљније разрађени, значајне области нису у целости регулисане, а планска акта управљања кризним ситуацијама нису донета	19
<i>Налаз 1.1: Документа јавних политика, која детаљније разрађују циљеве стратегије у области безбедности хране, нису донета</i>	<i>20</i>
<i>Налаз 1.2: Области опитних услова за безбедност хране и услова хигијене хране у пословању храном нису у потпуности уређене подзаконским актима</i>	<i>22</i>
<i>Налаз 1.3: Област превара у вези са храном није у потпуности законски регулисана, што утиче на негативну перцепцију потрошача о систему безбедности хране</i>	<i>25</i>
<i>Налаз 1.4: Плански приступ за управљање кризним ситуацијама у области безбедности хране није успостављен</i>	<i>32</i>
<i>ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ</i>	<i>33</i>
Закључак 2: Институционални оквир предвиђен Законом о безбедности хране није ефективно успостављен, јер спроведене активности Стручног савета нису у довољној мери допринеле процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу, капацитети Националне референтне лабораторије нису у потпуности искоришћени, а координација инспекцијског надзора и мониторинг хране нису ефикасно успостављени	33
<i>Налаз 2.1: Активности Стручног савета нису у довољној мери допринеле процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу</i>	<i>34</i>
<i>Налаз 2.2: Капацитети Дирекције за националне референтне лабораторије нису у потпуности искоришћени, а за лабораторијска испитивања у другим лабораторијама у периоду од 2019. до 2022. године издвојено је 1,8 милијарди динара</i>	<i>37</i>
<i>Налаз 2.3: Лабораторије, које су обављале лабораторијска испитивања у склопу службених контрола из оквира надлежности инспекцијских служби Министарства здравља, нису изабране путем конкурса</i>	<i>44</i>



Надзор у области безбедности хране.....	46
Налаз 2.4: Планови службене контроле нису донети, услед чега нису одређени приоритети контрола и није успостављена координација између надлежних органа у систему контроле хране	59
Налаз 2.5: Координација инспекцијског надзора није у потпуности успостављена услед недовољне активности Радне групе за храну	60
Налаз 2.6: Мониторинг хране се не обавља у континуитету.....	62
ОБАВЕШТАВАЊЕ ЈАВНОСТИ О ПОСТОЈАЊУ ОСНОВАНЕ СУМЊЕ ДА ХРАНА ПРЕДСТАВЉА РИЗИК ПО ЗДРАВЉЕ ЉУДИ	66
Закључак 3: Док је Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ годишње извештавао јавност о здравственој исправности намирница и флашираних вода, систем брзог обавештавања и узбуђивања није у довољној мери допринео ефикасном обавештавању јавности о постојању ризика по здравље људи, који узрокује храна	66
Налаз 3.1: Систем брзог обавештавања и узбуђивања није у довољној мери допринео ефикасном обавештавању јавности о постојању ризика по здравље људи, који узрокује храна	66
Налаз 3.2: Извештавање јавности о здравственој исправности намирница и флашираних вода врши Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ на годишњем нивоу	70
V Прилози	72
Прилог 1: Међународне организације у области безбедности хране	72
Прилог 2: Финансирање система безбедности хране.....	73
Прилог 3: Лабораторије изабране путем конкурса за испитивања у области безбедности и квалитета хране и хране за животиње од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде	75
Прилог 4: Поступање граничног санитарног инспектора приликом увоза хране	78
Прилог 5: Количина увезене и извезене хране у РС у периоду од 2019. до 2022. године	79
Прилог 6: Параметри за категоризацију ризика одобрених објеката у пословању храном.....	80



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Скраћеница	Пун назив
ДРИ	Државна ревизорска институција
ВРИ	Врховна ревизорска институција
INTOSAI WGEA	Радна група за ревизију животне средине
WHO	Светска здравствена организација
FAO	Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
Стручни савет	Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране
EFSA	Европске агенције за безбедност хране
OIE	Међународна организација за заштиту здравља животиња
IPPC	Међународна конвенција о заштити биља
EPPO	Европске и медитеранске организације за заштиту биља
АОАС	Међународно удружење хемијских аналитичара
CIPAC	Међународно колаборативни савет за аналитику пестицида
OECD	Европска организација за сарадњу и развој

Поједини термини који се користе у извештају имају следеће значење:

Термин	Значење
Следљивост	Следљивост јесте могућност праћења хране, хране за животиње, животиња које служе за производњу хране, сировина или супстанци намењених или за које се очекује да ће бити уграђене у храну или храну за животиње, кроз све фазе производње, прераде и промета.
Субјект у пословању храном	Субјект у пословању храном јесте правно или физичко лице, односно предузетник, одговорно за испуњење законских услова за пословање храном којом управља.
Службена контрола	Службена контрола јесте било који поступак контроле који надлежни орган спроводи ради потврде усаглашености са прописима о безбедности хране и хране за животиње, као и са прописима из области здравља и добробити животиња.
Службена лабораторија	Лабораторијска испитивања у области безбедности хране и хране за животиње у поступку службене контроле могу да се уступе лабораторијама путем конкурса које расписују Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарство здравља.
Анализа ризика	Анализа ризика јесте процес који се састоји од три међусобно повезане компоненте: процена ризика, управљање ризиком и обавештавање о ризику.
Управљање ризиком	Управљање ризиком јесте процес утврђивања политике и мера, одвојен од процене ризика, који се одвија разматрањем могућих алтернатива за поступање, уз консултацију са заинтересованим странама, као и спровођење мера умањења ризика, заснован на процени ризика и релевантним подацима.
НАССР	Субјекти у пословању храном дужни су да успоставе систем за осигурање безбедности хране у свим фазама производње, прераде и промета хране, осим на нивоу примарне производње, у сваком објекту под њиховом контролом, у складу са принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и анализе опасности и критичних контролних тачака.



I Резиме откривених несврсисходности, препорука и мера предузетих у поступку ревизије

1. Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања под називом „Безбедност хране у Републици Србији“ у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарству здравља, Управи за ветерину, Управи за заштиту биља и Дирекцији за националне референтне лабораторије.

За заштиту живота и здравља људи од примарног значаја је коришћење здравствено и хигијенски исправне хране, што представља и основно људско право, гарантовано Универзалном декларацијом о људским правима из 1948. године. Да би се то обезбедило, потребно је уредити систем производње, промета, контроле и потрошње хране, било да се ради о храни домаћег порекла или храни која потиче из увоза.

Након спроведене ревизије, утврдили смо следеће:

Здрава и безбедна храна је основно људско право те је потребно да Република Србија ојача систем контроле и обавештавања како би заштитила здравље и добробит свих грађана.

Наведено заснивамо на следећим закључцима:

- 1. Плански и законодавни оквир у области безбедности хране нису у потпуности успостављени, јер оперативни циљеви нису детаљније разрађени, значајне области нису у целости регулисане, а плански приступ управљања кризним ситуацијама није успостављен.**
 - 1.1. Документа јавних политика, која детаљније разрађују циљеве стратегије у области безбедности хране, нису донета.
 - 1.2. Области општих услова за безбедност хране и услова хигијене хране у пословању храном нису у потпуности уређене подзаконским актима.
 - 1.3. Област превара у вези са храном није у потпуности законски регулисана, што утиче на негативну перцепцију потрошача о систему безбедности хране.
 - 1.4. Плански приступ за управљање кризним ситуацијама у области безбедности хране није успостављен.

- 2. Институционални оквир предвиђен Законом о безбедности хране није ефективно успостављен, јер спроведене активности Стручног савета нису у довољној мери допринеле процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу, капацитети Националне референтне лабораторије нису у потпуности искоришћени, а координација инспекцијског надзора и мониторинг хране нису ефикасно успостављени.**
 - 2.1. Активности Стручног савета нису у довољној мери допринеле процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу.
 - 2.2. Капацитети Дирекције за националне референтне лабораторије нису у потпуности искоришћени.



- 2.3. Лабораторије, које су обављале лабораторијска испитивања у склопу службених контрола из оквира надлежности инспекцијских служби Министарства здравља, нису изабране путем конкурса.
- 2.4. Планови службене контроле нису донети, због чега нису одређени приоритети контрола и није успостављена координација између надлежних органа у систему контроле хране.
- 2.5. Координација инспекцијског надзора није у потпуности успостављена услед недовољне активности Радне групе за храну.
- 2.6. Мониторинг хране се не обавља у континуитету.

3. Док је Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ годишње извештавао јавност о здравственој исправности намирница и флашираних вода, систем брзог обавештавања и узбуњивања није у довољној мери допринео ефикасном обавештавању јавности о постојању ризика по здравље људи, који узрокује храна.

- 3.1. Систем брзог обавештавања и узбуњивања није у довољној мери допринео ефикасном обавештавању јавности о постојању ризика по здравље људи, који узрокује храна.
- 3.2. Извештавање јавности о здравственој исправности намирница и флашираних вода врши Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ на годишњем нивоу.

У циљу унапређења система безбедности хране у Републици, Државна ревизорска институција даје следеће препоруке субјектима ревизије:

Одговорним лицима Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде да:

- 1) Израде и поднесу Влади на усвајање документа јавних политика у области безбедности хране, којима би се детаљније разрадили оперативни циљеви за унапређење система безбедности хране (Приоритет 3¹) – Налаз 1.1.
- 2) Подзаконским актима ближе уреде област услова хигијене хране у пословању храном (Приоритет 2²) – Налаз 1.2.
- 3) У оквиру законске регулативе у области безбедности хране, предложи увођење термина „превара у вези са храном“, као и обавезу обавештавања јавности о утврђеним преварама у вези са храном (Приоритет 2) – Налаз 1.3.
- 4) Израде планска акта (програм и план) управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране и поднесу их Влади на усвајање (Приоритет 2) – Налаз 1.4.
- 5) Предложи Стручном савету за процену ризика доношење Пословника о раду, активнији приступ процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу и обавештавање јавности о свом раду. (Приоритет 2) – Налаз 2.1.
- 6) Предложи измену прописа у области безбедности хране, који ће прецизније дефинисати у којим случајевима је могуће ангажовати лабораторије у поступку службене контроле, као и критеријуме за њихов избор (Приоритет 3) – Налаз 2.2.

¹ ПРИОРИТЕТ 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године

² ПРИОРИТЕТ 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана



- 7) Донесу План службене контроле, којим ће се успоставити организација и координација система контроле хране између надлежних органа за вршење службених контрола, у циљу заштите безбедности хране (Приоритет 2) – Налаз 2.4.
- 8) Предложе Координационој комисији формирање Радне групе за храну, која ће у складу са Програмом рада благовремено извршавати своје задатке у циљу усклађивања, координације и унапређења инспекцијског надзора у области хране (Приоритет 2) – Налаз 2.5.
- 9) Донесу и обезбеде спровођење Програма мониторинга хране из свог домена надлежности (Приоритет 2) – Налаз 2.6.
- 10) Предузму активности на ефикаснијој размени података у систему брзог обавештавања и узбуњивања за безбедност хране, које би допринеле правовременом и транспарентном обавештавању јавности (Приоритет 2) – Налаз 3.1.

Одговорним лицима Министарства здравља да:

- 11) Подзаконским актима ближе уреде област услова хигијене хране у пословању храном и општих услова за безбедност хране (Приоритет 2) – Налаз 1.2.
- 12) У случају уступања лабораторијских испитивања лабораторијама у поступку службених контрола, из оквира надлежности санитарне и граничне санитарне инспекције, процес избора лабораторија спроведу у складу са Законом о безбедности хране (Приоритет 2) – Налаз 2.3.
- 13) Донесу План службене контроле, којим ће се успоставити организација и координација система контроле хране између надлежних органа за вршење службених контрола, у циљу заштите безбедности хране (Приоритет 2) – Налаз 2.4.
- 14) Донесу и обезбеде спровођење Програма мониторинга хране из свог домена надлежности (Приоритет 2) – Налаз 2.6.

Одговорним лицима Управе за ветерину да:

- 15) У континуитету спроводе Програме мониторинга хране из свог домена надлежности (Приоритет 2) – Налаз 2.6.

2. Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.



Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама. За мере исправљања дужни су да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;

2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјекти ревизије обавезни су да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању, као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјект ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
25. децембар 2023. године



II Увод

Ревизија сврсисходности пословања на тему „Безбедност хране у Републици Србији“ спроведена је у складу са Законом о Државној ревизорској институцији³, Пословником Државне ревизорске институције⁴ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2023. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним Оквиром професионалних стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

3. Проблем

За заштиту живота и здравља људи од примарног значаја је коришћење здравствено и хигијенски исправне хране, што представља и основно људско право, гарантовано Универзалном декларацијом о људским правима⁵ из 1948. године. Да би се то обезбедило, потребно је уредити систем производње, промета, контроле и потрошње хране, било да се ради о храни домаћег порекла или храни која потиче из увоза. Таква обавеза проистиче и из настојања Републике Србије да се прикључи Европској унији и да свој систем безбедности хране усагласи са одговарајућим захтевима.

У складу са Законом о безбедности хране, циљ је обезбедити висок ниво заштите живота и здравља људи и заштиту интереса потрошача, укључујући начело поштења и савесности у промету храном, узимајући у обзир, када је то могуће, заштиту здравља и добробити животиња, као и здравља биља и заштите животне средине.⁶ Само када је храна безбедна, може задовољити нутритивне потребе и омогућити одраслима да живе активан и здрав живот, а деци да расту и развијају се.⁷

Небезбедна храна представља претњу људском здрављу и привреди, а посебно погађа осетљиве и маргинализоване групе становништва. Такође, наноси штету трговини и узрокује бацање хране, што се не може толерисати с обзиром на то да истовремено велики број људи пати од глади.

Од болести које се преносе путем хране, на годишњом нивоу оболи око 600 милиона људи у свету. Тежња Светске здравствене организација (WHO) је да унапреди разумевање значаја безбедности хране – јавно-здравственог питања глобалне важности и да укаже на важност и улогу свих учесника у прехранбеном ланцу – од узгајивача, прерађивача, произвођача до продаваца и потрошача, те државних институција у систему безбедности хране. Храна која садржи штетне бактерије, вирусе, паразите или хемијске састојке одговорна је за више од 200 болести.

Промене у производњи, дистрибуцији и конзумацији хране, промене у животној средини, појава нових патогена и све отпорнијих микроба – изазов су свим националним системима који брину о безбедности хране.

Доступност довољних количина безбедне и нутритивно вредне хране јесте глобални изазов, који представља кључ одржања живота и промоције доброг здравља.

³ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон

⁴ „Службени гласник РС“, број 9/09

⁵ Универзална декларација о људским правима Уједињених нација (A/RES/217) из 1948. године

⁶ Члан 3 Закона о безбедности хране („Службени гласник РС“, бр. 41/09 и 17/19)

⁷ FAO – Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација – публикација Светски дан безбедности хране 2023.



Услови савремене, глобализоване трговине храном, климатске промене и растући број становника доприносе сложености овог изазова.⁸

Из наведених разлога, овом сложеном проблему потребно је приступити системски и оценити поступање надлежних органа у успостављању система безбедности хране у Републици Србији.

4. Циљ ревизије

Циљ ревизије „Безбедност хране у Републици Србији је да утврдимо у којој мери су надлежни органи ефективно и ефикасно успоставили систем безбедности хране у Републици Србији и да ли постоји простор за унапређење.

Имајући у виду потенцијалне ризике, специфични циљеви ове ревизије се односе на: плански и законодавни оквир у области безбедности хране, институционални оквир у области безбедности хране и обавештавање јавности када постоји основана сумња да храна представља ризик по здравље људи.

Спровођење ревизије сврсисходности на ову тему односи се на стратешке циљеве Државне ревизорске институције и то – Циљ 1: Одговорити на тренутне и хитне изазове у раду корисника јавних средстава, Потциљ 1.4: Економски послови и Потциљ 1.7: Здравство.

Са аспекта Циљева одрживог развоја, значај ове ревизије огледа се у позитивном утицају на спровођење Циља 2: Свет без глади. Спровођење Циља 2 представља и саставни део постизања Циља 3: Добро здравље, а има значајан утицај на достизање Циља 6: Чиста вода и санитарни услови и Циља 1: Свет без сиромаштва.

5. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије, формулисали смо ревизијска питања:

1. Да ли су у потпуности успостављени плански и законодавни оквир у области безбедности хране?

2. Да ли је ефективно успостављен институционални оквир, који би обезбедио функционисање система безбедности хране?

3. Да ли је у потпуности успостављен Систем брзог обавештавања и узбуњивања о постојању ризика по здравље људи чији је узрок храна?

Плански и законодавни оквир су у потпуности успостављени када су донета сва планска акта предвиђена законском регулативом у области безбедности хране и када су сви значајни аспекти безбедности хране законски регулисани. Ефективно успостављен институционални оквир подразумева испуњеност законских услова који су претпоставка успостављања система безбедности хране.

Како би одговорила на постављена ревизијска питања, Државна ревизорска институција је успоставила критеријуме које чине конкретни, прихватљиви стандарди учинка према којима се може проценити и оценити економичност, ефикасност и ефективност пословања.

Основни критеријум се налази у Закону о безбедности хране, којим се на системски начин уређује безбедност хране и успоставља национални систем контроле безбедности хране, а поред овог закона, ту је велики број других закона и подзаконских прописа, којима се уређују различите подобласти и повезане области: ветеринарство, здравље животиња, добробит животиња, здравље биља, семе и садни материјал, вода, алкохолна

⁸ Светски дан безбедности хране 2022. године, Градски завод за јавно здравље Београд



и безалкохолна пића и различити други аспекти и питања у оквиру укупног ланца хране – „од њиве до трпезе“.

Поред ових прописа, на безбедност хране се примењују и системски закони којима се уређују државна управа, управни поступак, инспекцијски надзор, прекршајни и кривични поступак.

6. Обим и ограничења ревизије

Ревизија је обухватила мере и активности које предузимају надлежни органи у систему безбедности хране. Имајући у виду циљ ревизије и надлежност, детаљније испитивање смо спровели код субјеката ревизије, који у оквиру својих овлашћења обезбеђују безбедност хране⁹:

- 1) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
- 2) Министарство здравља;
- 3) МПШВ – Управа за ветерину;
- 4) МПШВ – Управа за заштиту биља;
- 5) МПШВ – Дирекција за националне референтне лабораторије.

Ревизијом је обухваћен период од 2019. до 2022. године, а за одговоре на поједина ревизорска питања коришћени су одређени подаци и документација из ранијих година.

Није било ограничења у овој ревизији.

7. Методологија у поступку рада

Да бисмо омогућили поузданост ревизије, изабрали смо системски оријентисан приступ и приступ оријентисан ка проблему.

➤ Приступ оријентисан на систем није првенствено оријентисан на политике или циљеве, већ на добро функционисање система управљања као услов за ефективне и ефикасне политике. Национални системи контроле хране играју кључну улогу у заштити здравља потрошача и обезбеђивању поштене праксе у трговини и на националном и на глобалном нивоу.¹⁰ Систем безбедности хране у складу са Законом о безбедности хране чине Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, као централни орган, Министарство здравља и лабораторије.

➤ Приступ оријентисан на проблем, који испитује, проверава и анализира узроке одређених проблема или одступања од критеријума. С обзиром на постојање све чешћих обавештења у медијима о присуству небезбедних материја у храни, анализирали смо узроке који доводе до тог проблема.

У фази планирања ревизије сагледали смо улоге, надлежности и одговорности различитих субјеката у систему безбедности хране и идентификовали одређене проблеме у функционисању система.

Информације и податке за потребе ревизије прикупили смо из: законских прописа; стратешких докумената; стручних радова и публикација у области безбедности хране. Такође, обављени су интервјуи са заинтересованим странама, укључујући и стручњаке из области безбедности хране, у циљу стицања одговарајућег знања у ревидираној области.

Како бисмо добили одговоре на ревизијска питања, прикупљали смо податке и информације од субјеката ревизије које смо одабрали за детаљно испитивање, али и из

⁹ Члан 11 Закона о безбедности хране

¹⁰ Глобална стратегија за безбедност хране 2022–2030: „Ка јачим системима безбедности хране и глобалној сарадњи“, Светска здравствена организација, октобар 2022. године



других извора, у циљу давања илустративних примера, примера добре праксе, детаљнијег описа проблема, из разних студија и публикација.

Аналізу и вредновање података и информација вршили смо: анализом садржаја, испитивањем документације, квалитативном анализом интервјуа, података и информација из упитника, компаративном анализом и аналитичким поступцима.

У фази планирања ревизије, у циљу упознавања са предметом ревизије имали смо у виду и Смернице за ревизију сврсисходности у области пољопривреде и производње хране¹¹, које садрже и смернице за ревизију сврсисходности у области безбедности хране. Смернице упознају врховне ревизорске институције са трендовима и развојем у пољопривреди и производњи хране на глобалном нивоу, као и утицајима тренутне праксе на животну средину, у циљу бољег разумевања ризика који се јављају у овој области.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Законодавни оквир

Законом о безбедности хране уређују се општи услови за безбедност, обавезе и одговорности субјеката у пословању храном, систем брзог обавештавања и узбуњивања, хитне мере и управљање кризним ситуацијама, хигијена и квалитет хране и хране за животиње. Овим Законом извршена је подела надлежности у области безбедности хране, између Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарства здравља, као и унутар самог Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, што је допринело унапређењу рада субјеката у пословању храном и надлежних инспекцијских служби. Произвођач (субјект у пословању храном) је јасно дефинисан као одговоран за своју производњу. Утврђен је принцип анализе, процене и управљања ризиком и имплементиран је систем самоконтроле, који је базиран на принципима НАССР.¹²

Законом о безбедности хране, дефинисано је да се међународне обавезе у области безбедности хране извршавају у складу са стандардима, смерницама, водичима и препорукама релевантних међународних организација укључујући и комисију Codex Alimentarius, Споразумом о примени санитарних и фитосанитарних мера STO (SPS Agreement), међународним конвенцијама и другим одговарајућим међународним споразумима и размењују информације са другим националним организацијама одговорним за безбедност хране.¹³

Законом о планском систему се уређује плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржина планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему, међусобна усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавеза извештавања

¹¹ План рада INTOSAI WGEA 2017–2019, Пројекат 2.1 – Смернице за ревизију сврсисходности у области пољопривреде и производње хране

¹² Информатор о раду Управе за ветерину за 2022. годину

¹³ Члан 14 Закона о безбедности хране



о спровођењу планских докумената, као и сходна примена обавезе спровођења анализе ефеката на прописе и на вредновање учинака тих прописа.¹⁴

Закон о инспекцијском надзору¹⁵ уређује садржину, врсте и облике и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору, као и друга питања од значаја за инспекцијски надзор.

Институционални оквир

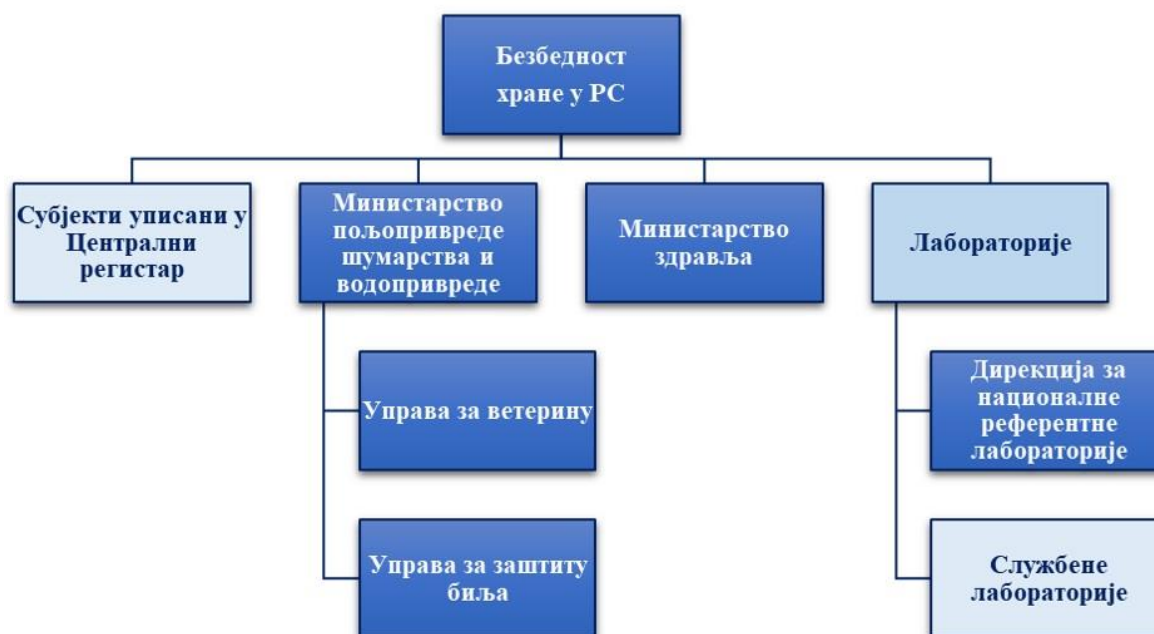
Безбедност хране на територији Републике Србије, у оквиру својих овлашћења обезбеђују субјекти који се уписују у Централни регистар објеката и други субјекти у области безбедности хране и хране за животиње.¹⁶ Субјекти у пословању храном у складу са начелом одговорности, у свим фазама производње, прераде и промета, у оквиру делатности коју обављају, дужни су да обезбеде да храна испуњава све услове прописане Законом о безбедности хране и прописима донетим на основу њега.¹⁷

Други субјекти у складу са Законом о безбедности хране јесу:

- 1) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, као централни орган;
- 2) Министарство здравља и
- 3) лабораторије.

Надлежни органи спроводе одредбе овог закона и прописа донетих на основу њега и врше службену контролу којом испитују да ли субјекти у пословању храном испуњавају све услове прописане овим законом и прописима донетим на основу њега.

Графички приказ број 1: Субјекти који обезбеђују безбедност хране Републици Србији



¹⁴ Члан 1 Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС“, број 30/18)

¹⁵ „Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18

¹⁶ Члан 11 Закон о безбедности хране

¹⁷ Исто, члан 13



За послове лабораторијског испитивања и њима повезане стручне послове у ланцу хране, основана је Дирекција за националне референтне лабораторије, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Службене контроле у смислу овог закона, у области безбедности хране спроводе надлежна министарства, и то:

1) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде преко надлежних инспекција:

- у свим фазама производње, прераде, промета на велико и промета на мало, укључујући увоз и извоз хране биљног и животињског порекла, безалкохолних пића и мешовите хране и генетички модификоване хране и генетички модификоване хране за животиње, као и хране за животиње добијене од генетички модификованих организама, у складу са посебним прописом,

- у свим фазама производње, прераде, промета хране за животиње (биљног и животињског порекла), мешовите хране за животиње укључујући увоз и извоз, у фази промета на мало хране животињског порекла у објектима регистрованим, односно одобреним од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде преко надлежних инспекција, као и у промету на мало свежег меса, млека, јаја, меда, рибе и дивљачи у специјализованим објектима (касапнице, рибарнице и сл.), вина и алкохолних пића;

2) Министарство здравља преко надлежне санитарне инспекције:

- у свим фазама производње, прераде и промета (промет на велико, промет на мало, увоз на местима царинења и извоз), и то: нове хране, хране за специфичне популационе групе (храна за одојчад и малу децу, храна за посебне медицинске намене, замене за комплетну дневну исхрану за особе на дијети за мршављење), додатака исхрани (дијететски суплементи), хране са измењеним нутритивним саставом (храна за особе интолерантне на глутен, замене за со за људску исхрану, храна обogaћена витаминима, минералима и другим супстанцама са хранљивим или физиолошким ефектом и др.), соли за исхрану људи и производњу хране, прехрамбених адитива, прехрамбених арома, прехрамбених ензима, помоћних средстава у производњи хране, воде за пиће која се потрошачима испоручује путем јавног водоводног система или у оригиналној амбалажи (природне минералне, изворске и стоне воде), као и воде која се употребљава, односно додаје током припреме, обраде или производње хране, материјала и предмета намењених да дођу у контакт са храном,

- у фази промета на мало, код хране у објектима под санитарним надзором (кухиње у предшколским и школским објектима, објектима ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите и социјалног старања).¹⁸

Финансирање система безбедности хране у Републици Србији

Планирана средства за финансирање система безбедности хране у периоду од 2019. до 2022. године износе 29.046.350 хиљада динара, а извршена су у укупном износу од 26.324.237 хиљада динара, односно преко 90% од планираног износа. Средства су планирана у Буџету Републике Србије у оквиру раздела 24 – Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и 27 – Министарство здравља.

¹⁸ Исто, члан 11



Таблери преглед бр. 1: Финансирање система безбедности хране у периоду 2019–2022. године
- у хиљадама динара -

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
Министарство пољ., шум. и водопр.	951.090	834.436	710.099	876.192	3.371.817
Министарство здравља	244.356	227.142	234.391	308.588	1.014.477
Дирекција за нац. реф. лаб.	162.815	132.792	237.875	237.928	771.410
Управа за ветерину	4.506.519	3.637.365	4.285.033	4.056.420	16.485.337
Управа за заштиту биља	939.964	983.318	1.429.343	1.328.571	4.681.196
Укупно	6.804.744	5.815.053	6.896.741	6.807.699	26.324.237

Финансирање система безбедности хране врши се преко програма: 0101 – Уређење и надзор у области пољопривреде, 0109 – Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика и Програмске активности 0003 – Санитарни надзор. Детаљнији преглед финансирања система безбедности хране приказан је у оквиру [Прилога 2.](#)

Неки од циљева програма Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика су:

- Унапређење квалитета и безбедности хране животињског порекла и хране животињског порекла и хране за животиње,
- Постигнут ниво квалитета и безбедности хране у складу са националним и међународним прописима,
- Успостављање ефикасног система инспекцијског надзора,
- Смањење ризика по здравље биља, животиња, људи и животне средине, а у вези са примарном биљном производњом и прометом биља и биљних производа,
- Унапређен систем фитосанитарне контроле у међународном промету, унапређен систем фитосанитарне контроле у производњи и унутрашњем промету,
- Унапређење фитосанитарног система,
- Унапређење безбедности хране и хране за животиње биљног порекла,
- Усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ у области производа за заштиту биља и резидуа пестицида,
- Успостављање лабораторије за испитивање квалитета млека,
- Унапређење лабораторијске дијагностике у лабораторији.

2. Подела хране и општи услови за безбедност хране

У складу са Законом о безбедности хране, храна се према пореклу дели на:

- 1) храну животињског порекла;
- 2) храну биљног порекла;
- 3) мешовиту храну која садржи састојке биљног и животињског порекла;
- 4) храну ни биљног, ни животињског порекла (минералне материје, со);
- 5) нову храну;
- 6) генетички модификовану храну и генетички модификовану храну за животиње, храну и храну за животиње добијену од генетички модификованих организама, у складу са посебним прописом.¹⁹

¹⁹ Члан 5 Закон о безбедности хране



Стављање у промет хране која није безбедна је забрањено. Општи услови за безбедност хране прописују да храна није безбедна, ако је штетна по здравље људи и ако није погодна за исхрану људи, односно уколико садржи:

1) средства за заштиту биља, биоциде или контаминенте или њихове метаболите или производе разградње изнад максимално дозвољених концентрација;

2) средства за заштиту биља, односно биоциде чија употреба није одобрена или дозвољена;

3) супстанце са фармаколошким дејством или њихове метаболите који се не смеју давати животињама које служе за производњу хране или прекорачују максимално дозвољене количине остатака или нису одобрени или регистровани за примену на животињама које служе за производњу хране или нису одобрени као адитиви у храни за животиње које служе за производњу хране;

4) супстанце са фармаколошким дејством или њихове метаболите код лечених животиња, а да није испоштован прописани период каренце;

5) микроорганизме, вирусе, паразите и њихове развојне облике који представљају опасност за здравље људи;

6) материје (физичке, хемијске, радиоактивне) које саме или заједно са другим материјама прелазе максимално дозвољене вредности и представљају опасност по здравље људи.²⁰

Безбедност хране се утврђује на основу:

1) услова у свакој фази производње, прераде и промета хране, као и припреме и начина конзумирања хране од стране потрошача, у складу са њеном наменом;

2) информација које су доступне потрошачу, међународне потврде (сертификати) и документа која прате храну у промету и податке на декларацији, а које се односе на спречавање специфичних штетних деловања појединих врста или категорија хране на здравље људи.

Штетност хране по здравље људи се утврђује на основу:

1) могућих непосредних или посредних, краткорочних или дугорочних штетних утицаја те хране по здравље потрошача, као и могућих утицаја на здравље будућих генерација;

2) могућих кумулативних токсичних деловања;

3) посебне здравствене осетљивости специфичне категорије потрошача, када је храна намењена тој категорији потрошача.

Храна није погодна за исхрану људи, ако је неприхватљива за употребу којој је намењена, због контаминације спољним или неким другим фактором, као и због труљења, кварења или распадања и истеклог рока трајања за производе означене роком трајања „употребљиво до“ у складу са прописима којима се ближе прописује декларисање хране.²¹

Обавезе и одговорности субјеката у пословању храном

Одговорност

Субјекти у пословању храном дужни су да, у свим фазама производње, прераде и промета хране и хране за животиње којим управљају, обезбеде да храна или храна за животиње испуњава услове прописане овим законом и другим посебним прописима, као и да докажу испуњеност тих услова.²²

²⁰ Исто, члан 25

²¹ Исто, члан 26

²² Исто, члан 31



Следљивост

У свим фазама производње, прераде и промета хране и хране за животиње мора бити обезбеђена следљивост. Субјект у пословању храном и храном за животиње дужан је да идентификује сваки субјект, од којег набавља и којег даље снабдева храном, храном за животиње, животињама које служе за производњу хране, или било коју супстанцу која се уграђује или се очекује да ће бити уграђена у храну или храну за животиње.

Субјект је дужан да има успостављен систем и процедуре које обезбеђују доступност података о следљивости. Храна или храна за животиње, која се ставља у промет на територији Републике Србији или за коју постоји вероватноћа да ће бити стављена у промет, мора да буде на одговарајући начин означена и евидентирана ради идентификације и следљивости хране и хране за животиње.²³

Одговорност субјеката у пословању храном

Ако субјект у пословању храном, када та храна више није под његовом непосредном контролом, основано сумња или утврди да је у било којој фази производње, прераде и промета настала повреда прописаних услова безбедности хране, дужан је да одмах покрене поступак за повлачење предметне хране из промета и о томе обавести Министарство, односно министарство надлежно за послове здравља.

Ако је та храна дошла до потрошача, субјект у пословању храном је дужан да на ефикасан и прецизан начин, информисе потрошача о разлогу повлачења хране и, ако је то неопходно, захтева од потрошача повраћај хране која му је већ испоручена, ако се другим мерама не може постићи висок ниво заштите здравља.

Субјект у пословању храном, одговоран за промет на мало и дистрибуцију хране која не укључује паковање, декларисање и означавање, на основу информације о повреди прописаних услова за безбедност хране, дужан је да одмах покрене поступак за повлачење предметне хране из промета. У том случају, субјект је дужан да пружи информације које се односе на следљивост хране, сарађује у активностима које предузимају субјекти у производњи и промету, као и Министарство, пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарство здравља.

Ако субјект у пословању храном основано сумња или утврди да храна коју је ставио у промет може бити штетна за здравље људи, дужан је да одмах о томе, као и о предузетим мерама којима се унапред спречава ризик по потрошача, обавести Министарство, пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарство здравља.

Субјект у пословању храном не сме да спречава било које лице да сарађује са Министарством, пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарством здравља.²⁴

Услови хигијене хране у пословању храном

Субјекти у пословању храном дужни су да обезбеде да у свим фазама производње, прераде и промета хране које су под њиховом контролом, буду испуњени прописани услови у вези са хигијеном хране, у складу са овим Законом и другим прописима.

Лица, која на радним местима у производњи или промету хране рукују и долазе у додир са храном, морају имати основна знања о хигијени хране и о личној хигијени и морају носити радну одећу и обућу.

²³ Исто, члан 32

²⁴ Исто



Министар пољопривреде, шумарства и водопривреде ближе прописује услове хигијене хране за све субјекте у пословању храном.

Министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно министар здравља, у оквиру своје надлежности ближе прописује начин, поступак и методе спровођења службене контроле, систем одобравања и сертификације, начин прегледа, начин узимања узорака, елементе за одређивање рокова за спровођење службене контроле, као и извештавање о спроведеним службеним контролама.²⁵

Анализа опасности и критичних контролних тачака (НАССР)

Субјекти у пословању храном дужни су да успоставе систем за осигурање безбедности хране у свим фазама производње, прераде и промета хране, осим на нивоу примарне производње, у сваком објекту под њиховом контролом, у складу са принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и анализе опасности и критичних контролних тачака (НАССР).

Министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно министар здравља, ближе прописује услове за оцену поступака самоконтроле.²⁶

Упутство за добру произвођачку, хигијенску праксу и НАССР

Субјекти у пословању храном дужни су да користе упутство за добру произвођачку и хигијенску праксу и примену НАССР. Субјект у пословању храном дужан је да има у сталном радном односу одговорно лице одговарајуће стручне спреме за спровођење добре произвођачке и хигијенске праксе и примену НАССР.²⁷

Подаци о укупној количини увезене и извезене хране

Према подацима Републичког завода за статистику, који се односе на спољну трговину, дате су количине укупног увоза и извоза хране:

Табеларни преглед број 2: Количина и вредност увезене и извезене хране

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно	
					Количина (t)	Вредност (у хиљ. USD)
Извоз	5.564.829	6.102.951	5.599.124	4.228.323	21.495.227	12.619.376
Увоз	1.150.792	1.222.804	1.301.136	1.401.533	5.076.264	7.926.373

Извор: Републички завод за статистику (<https://www.stat.gov.rs/>)

Детаљније о количинама увезене и извезене хране у [Прилогу 5](#) Извештаја.

²⁵ Исто, члан 45

²⁶ Исто, члан 47

²⁷ Исто, члан 48



IV Закључци

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију сврсисходности на тему „Безбедност хране у Републици Србији“ код пет субјеката ревизије.

На основу спроведене ревизије, донели смо следеће закључке који представљају одговоре на ревизијска питања:

1. Плански и законодавни оквир у области безбедности хране нису у потпуности успостављени, јер оперативни циљеви нису детаљније разрађени, значајне области нису у целости регулисане, а плански приступ управљања кризним ситуацијама није успостављен.

2. Институционални оквир предвиђен Законом о безбедности хране није ефективно успостављен, јер спроведене активности Стручног савета нису у довољној мери допринеле процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу, капацитети Националне референтне лабораторије нису у потпуности искоришћени, а координација инспекцијског надзора и мониторинг хране нису ефикасно успостављени.

3. Док је Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ годишње извештавао јавност о здравственој исправности намирница и флашираних вода, систем брзог обавештавања и узбуњивања није у довољној мери допринео ефикасном обавештавању јавности о постојању ризика по здравље људи, који узрокује храна.

У наставку Извештаја наводимо закључке и налазе на којима су засновани.

ПЛАНСКИ И ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ

Закључак 1: Плански и законодавни оквир у области безбедности хране нису у потпуности успостављени, јер оперативни циљеви нису детаљније разрађени, значајне области нису у целости регулисане, а планска акта управљања кризним ситуацијама нису донета

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је у потпуности успостављен плански и законодавни оквир у области безбедности хране. Истраживали смо:

- Да ли је донет стратешки акт у области безбедности хране?
- Да ли су донета подзаконска акта предвиђена Законом о безбедности хране?
- Да ли је законски регулисана област превара у вези са храном?
- Да ли су донета планска акта у делу који се односи на управљање кризним ситуацијама у области безбедности хране?

Закон о безбедности хране уређује опште услове за безбедност хране, обавезе и одговорности субјеката у пословању храном, систем брзог обавештавања и узбуњивања, хитне мере и управљање кризним ситуацијама, хигијену и квалитет хране и хране за животиње. Закон предвиђа доношење подзаконских аката који ближе уређују одређене области у циљу обезбеђења високог нивоа заштите живота и здравља људи и заштите интереса потрошача, укључујући начело поштења и савесности у промету храном. Док Закон о планском систему Републике Србије, уређује управљање системом јавних политика и планирање врсте и садржина планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему.



Налаз 1.1: Документа јавних политика, која детаљније разрађују циљеве стратегије у области безбедности хране, нису донета



Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године, препознаје унапређење квалитета и безбедности производа као једно од приоритетних подручја, у оквиру ког су идентификовани оперативни циљеви. У складу са Законом о планском систему Републике Србије, документима јавних политика, разрађују се посебни циљеви стратегија и других планских докумената. Међутим, оперативни циљеви Стратегије за унапређење квалитета и безбедности хране нису детаљаније разрађени, јер Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није израдило одговарајућа документа јавних политика, којима се у складу са Законом о планском систему детаљније разрађују циљеви стратегија. Због наведеног, изостали су управљање и координација остварења постављених циљева ради унапређења квалитета и безбедности хране.

Законом о планском систему Републике Србије²⁸ прописано је да Стратегија представља основни документ јавне политике, којим се на целовит начин утврђује стратешки правац деловања и јавне политике у конкретној области планирања и спровођења јавних политика утврђених прописом Владе. Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године²⁹, препознаје унапређење квалитета и безбедности производа као једно од приоритетних подручја, у оквиру ког су идентификовани оперативни циљеви:

- стално унапређење безбедности и квалитета хране и хране за животиње уз стално унапређивање укупног система безбедности хране;
- већа примена међународних стандарда у производњи хране и хране за животиње;
- успостављање и јачање системског оквира за примену шема квалитета;
- јачање капацитета и ефективности контролно-инспекцијске инфраструктуре;
- успостављање ефективног система лабораторијске контроле хране и хране за животиње;
- прилагођавање стандарда хигијене хране за објекте традиционалне и органске производње, као и производње у подручјима у којима постоје посебна географска ограничења.

Израда ефеката спровођења Стратегије пољопривреде и руралног развоја Републике Србије („ex post“ анализа), као и израда нове стратегије су у току.

Законом о планском систему Републике Србије³⁰, такође је предвиђено да се документима јавних политика, која су ужег обухвата, разрађују посебани циљеви стратегије или неког другог планског документа, док се акционим планом разрађују стратегија или програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика, које доприносе остваривању посебних циљева стратегије, односно програма³¹.

²⁸ Члан 11 Закона о планском систему Републике Србије

²⁹ „Службени гласник РС”, број 85/14

³⁰ Члан 14 Закона о планском систему Републике Србије

³¹ Исто, члан 18



Глобална стратегија за безбедност хране 2022–2030: „Ка јачим системима безбедности хране и глобалној сарадњи“³², коју је донела Светска здравствена организација, такође предвиђа доношења националног стратешког акта у области безбедности хране. Наиме, у овој стратегији наводи се да државе чланице СЗО, међу којима се налази и Република Србија, треба да модификују, редизајнирају и ојачају своје системе безбедности хране, у складу са потребама, на основу приоритетних области и стратешких циљева идентификованих у стратегији. Како су системи безбедности хране у државама чланицама СЗО у различитим фазама развоја, приоритети стратешких праваца треба да буду прилагођени јединственој ситуацији сваке земље. На овај начин би се олакшало успостављање ефикаснијег система безбедности хране, одредили приоритетни правци деловања и максимизирао повраћај улагања у систем безбедности хране.

Општи приступ држава чланица да развију, ажурирају и имплементирају своја национална документа за безбедност хране састоји се од четири корака:

1. Спровођење анализе стања;
2. Развијање националног стратешког акта и акционог плана безбедности хране;
3. Спровођење националног стратешког акта и акционог плана;
4. Спровођење редовног прегледа имплементације, као и прилагођавање стратешког акта потребама.



Графички приказ број 2: Опште смернице за развој и спровођење националних стратешких аката³³

Међутим, оперативни циљеви унапређења квалитета и безбедности производа предвиђени Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године нису детаљније разрађени, јер Министарство пољопривреде,

³² WHO Global strategy for food safety 2022-2030: Towards stronger food safety systems and global cooperation, октобар 2022. године <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1472688/retrieve>

³³ Приликом евалуације националних система безбедности хране, сваку од кључних компонента треба проценити и упоредити са стратешким приоритетима наведеним у Глобалној стратегији за безбедност хране. Поред овог алата FAO/WHO, за процену националног капацитета спремности за безбедност хране може се користити и Заједничка екстерна евалуација и Алат за годишње извештавање о самопроцени држава чланица према Међународној здравственој регулативи.



шумарства и водопривреде није израдило одговарајућа документа јавних политика, којима се у складу са Законом о планском систему детаљније разрађују циљеви стратегија. Због наведеног, изостали су управљање и координација остварења постављених циљева ради унапређења система безбедности хране.

Као највећа ограничења у свом раду, Одговорна лица Министарства наводе – недостатак административних капацитета, не само инспекцијских служби, већ и на нивоу „креатора политика“, отежано усклађивање домаће законске регулативе са регулативом ЕУ због „правне технике писања“, као и непостојање стратешких докумената и праћење прописаних активности и рокова и непоштовање приоритета који се односе на стручне послове³⁴. Због наведеног, изостале су мере, којима се управља и координира остварење постављених циљева ради унапређења система безбедности хране.

Стратегија за преношење, спровођење и примену правних тековина

У Извештају Европске комисије за Републику Србију из 2022. године, у оквиру Поглавља 12: Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика, наводи се да је Република Србија умерено припремљена у области безбедности хране, ветеринарске и фитосанитарне политике и наводи се да је у плану доношење свеобухватне стратегије и акционог плана за усклађивање, спровођење и извршење правних тековина ЕУ у овој области. Такође, наводи се да је у области опште безбедности хране, Република Србија припремила напредни нацрт стратегије и акционог плана за усклађивање са правним тековинама ЕУ, али тек треба да га усвоји након инклузивних јавних консултација.³⁵

Нацрт стратегије са акционим планом за преношење, спровођење и примену правних тековина ЕУ је током 2021. и 2022. године био предмет консултација са Европском комисијом. Наведени документи су од стране Европске комисије оцењени као задовољавајући, уз остављање могућности за достављање додатних коментара. Како је у протеклом периоду дошло до ажурирања листе прописа Европске уније за Поглавље 12, самим тим и дефинисања нових рокова за поједине законе из законодавног оквира (Мерило 1) и подзаконске акте, наведене документе неопходно је ажурирати. За наведено је обезбеђена подршка кроз пројекат PLAC 3.³⁶

Пример добре праксе је Мађарска, која је 2013. године донела стратешки акт у области безбедности хране, под називом Стратегија безбедности ланца исхране 2013–2022³⁷, како би обезбедила да производи из ланца исхране увек буду здрави, квалитетни и безбедни, као и да појединци и друштво покажу висок ниво свести и одговорности у производњи хране, у трговини и у потрошачком понашању.

Налаз 1.2: Области општих услова за безбедност хране и услова хигијене хране у пословању храном нису у потпуности уређене подзаконским актима



Законом о безбедности хране је предвиђено доношење подзаконских аката који ближе уређују одређене области, међу којима су и општи услови за безбедност хране и услови хигијене хране у пословању храном. Међутим, од 2011. године, до када је било предвиђено доношење подзаконских аката

³⁴ Допис МПШВ број 323-07-2284/2023-09 од 23. марта 2023. године

³⁵ „Република Србија – Извештај за 2022. годину“, који прати саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона; Саопштење о политици проширења ЕУ за 2022. годину, Брисел, 12. октобар 2022. године

³⁶ Допис МПШВ број 323-07-2284/2023-09 од 23. марта 2023. године

³⁷ <https://portal.nebih.gov.hu/documents/10182/886114/Food+Chain+Safety+Strategy+2013-2022.pdf/aebbf0b3-fa3a-559e-06a4-2590c694ccc6>



прописаних Законом о безбедности хране, ове области нису у потпуности уређене, јер Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарство здравља нису донели сва подзаконска акта предвиђена Законом. Услед непостојања прописаних аката примењују се прописи који нису усаглашени са захтевима савремених система безбедности хране, а који су значајни са аспекта заштите живота и здравља људи и интереса потрошача.

Доношењем Закона о безбедности хране успостављен је основни циљ – обезбеђење високог нивоа заштите живота и здравља људи и заштите интереса потрошача, укључујући начело поштења и савесности у промету храном, узимајући у обзир, када је то могуће, заштиту здравља и добробити животиња, као и здравља биља и заштите животне средине.³⁸ Законом је предвиђено доношење подзаконских аката који ближе уређују одређене области, као што су: општи услови за безбедност хране, обавезе и одговорности субјеката у пословању храном, систем брзог обавештавања и узбуњивања, хитне мере и управљање кризним ситуацијама, хигијена и квалитет хране.

У оквиру прелазних и завршних одредби Закона о безбедности хране, предвиђена је примена подзаконских прописа који се доносе на основу овлашћења из овог закона, односно доношење у року од две године од дана ступања на снагу закона.³⁹

Законом о безбедности хране⁴⁰ предвиђено је да министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно министар здравља, у оквиру својих надлежности ближе прописују начин, поступак и методе спровођења службене контроле, систем одобравања и сертификације, начин прегледа, начин узимања узорака, елементе за одређивање рокова за спровођење службене контроле, као и извештавање о спроведеним службеним контролама.

Такође, Законом о безбедности хране је предвиђено⁴¹ да министар здравља, уз сагласност министра пољопривреде, шумарства и водопривреде, између осталог, ближе прописује методе испитивања, начине вођења евиденције и начин извештавања, услове и начин формирања стручних тела у вези са решавањем конкретних питања која могу настати приликом примене прописа о храни и то: храна за специфичне популационе групе (храна за одојчад и малу децу, храна за посебне медицинске намене); додаци исхрани (дијететски суплементи); здравствена исправност и квалитет соли за исхрану људи и производњу хране; здравствена исправност и безбедност материјала и предмета намењених да дођу у контакт са храном; прехранбени адитиви; прехранбене ароме; прехранбени ензимски препарати; помоћна средства у производњи хране; нутритивне и здравствене изјаве које се наводе на декларацији хране; храна са измењеним нутритивним саставом (храна за особе интолерантне на глутен, замене за со за људску исхрану, храна обогаћена витаминима, минералима и другим супстанцама са хранљивим или физиолошким ефектом и др.); нова храна.

Међутим, министар пољопривреде, шумарства и водопривреде и министар здравља нису донели наведена подзаконска акта предвиђена Законом о безбедности хране, у оквиру области безбедност хране и услова хигијене хране у пословању храном.

У одговору Министарства здравља наводи се да у недостатку подзаконског акта који је потребно донети у складу са чланом 45 Закона о безбедности хране, а којим би требало да се ближе пропише начин, поступак и методе спровођења службене контроле,

³⁸ Члан 3 Закона о безбедности хране

³⁹ Исто, члан 88

⁴⁰ Члан 45 став 4 Закона о безбедности хране

⁴¹ Исто, члан 26 став 7



систем одобравања и сертификације, начин прегледа, начин узимања узорака, елементе за одређивање рокова за спровођење службене контроле, као и извештавање о спроведеним службеним контролама, као и услед недостатка Закона о службеним контролама, у поступку службених контрола поступају у складу са Законом о санитарном надзору⁴², Законом о инспекцијском надзору⁴³ и Законом о општем управном поступку⁴⁴, али и Упутством о начину узимања узорака за вршење анализе и суперанализе намирница и предмета опште употребе⁴⁵ које је донето 1978. године. Ово упутство је донето на основу раније важећег Закона о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе⁴⁶ и било је на снази до доношења новог Закона о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе, односно 1991. године.

Министарство пољопривреде, шумарства и водоривреде у току ревизије доставило је Нацрт Закона о службеним контролама од октобра 2021. године, који још увек није усвојен. Овим закон прописале се правила за:

1) спровођење службених контрола и других службених активности којима се осигурава висок ниво безбедности хране и хране за животиње, здравља људи, животиња и биља као и добробити животиња и у свим тим областима са циљем борбе против могућег ширења болести животиња или организама штетних по биље или биљне производе, којима се обезбеђује заштита животне средине од ризика које би могли проузроковати генетички модификовани организми или средства за заштиту биља, као и правила која би могла имати утицаја на заштиту интереса потрошача, органску производњу, употребу заштићене ознаке порекла, заштићене географске ознаке и ознаке гарантовано традиционалног специјалитета и означавање овим ознакама;

2) финансирање службених контрола и других службених активности;

3) административу помоћ и сарадњу између надлежних органа који учествују у спровођењу службених контрола и других службених активности;

4) спровођење службених контрола и других службених активности у вези са животињама и робом која улази у Републику Србију;

5) примену рачунарског информационог система за управљање информацијама и подацима у вези са службеним контролама и другим службеним активностима.

Доношењем ових подзаконских аката, ближе би се уредило поступање у оквиру ових области, а поменута обавеза постоји од 2009. године, када је Закон донет. Недостатак ових подзаконских аката за последицу има примену прописа који нису усаглашени са захтевима савремених система безбедности хране, који се огледају у обезбеђењу високог нивоа заштите живота и здравља људи и заштите интереса потрошача.

Уз то, значајно је и усаглашавање са правним тековинама Европске уније. Поглавље 12 обухвата детаљна правила у области безбедности хране, ветеринарске и фитосанитарне политике. Општа политика о прехранбеним производима прописује хигијенска правила за производњу прехранбених производа.⁴⁷

⁴² „Службени гласник РС“, број 125/04

⁴³ „Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18

⁴⁴ „Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18

⁴⁵ „Службени лист СФРЈ“, број 60/78

⁴⁶ „Службени лист СФРЈ“, број 55/78 и 58/85

⁴⁷ Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика у ЕУ, Министарство пољопривреде, шумарства и водоривреде, публикација издата у оквиру пројекта „ЕУ та тебе“



Налаз 1.3: Област превара у вези са храном није у потпуности законски регулисана, што утиче на негативну перцепцију потрошача о систему безбедности хране



Надлежни органи широм света пред собом имају значајан изазов када се ради о проблему изазваном појавом превара у вези са храном, имајући у виду да су оне осмишљене тако да избегну откривање и превазиђу успостављене системе безбедности хране, примењујући разноврсне и софистициране методе. Преваре у вези са храном заступљене су и у Републици Србији. Међутим, поступање надлежних органа по овом питању није у потпуности уједначено и о њима јавност није у довољној мери обавештена, јер у законској регулативи није прецизно дефинисан појам „преваре у вези са храном“, као ни обавеза правременог обавештавања јавности. Међународне стратегије за борбу против превара у вези са храном пружају смернице и препоруке за препознавање и превазилажење овог проблема на националном нивоу. Преваре у вези са храном могу изазвати низ негативних ефеката: економске, здравствене, као и губитак поверења потрошача у ланце снабдевања храном, што доприноси негативној перцепцији потрошача о систему безбедности хране.

Иако не постоји јединствена дефиниција превара у вези са храном, у складу са стручном литературом у овој области⁴⁸, превара у вези са храном представља кривотворење, намерну замену или додавање супстанце у производ, у сврху повећања очигледне вредности производа или смањења трошкова његове производње ради стицања економске користи. Дакле, реч је о намерној обмани купца када је у питању квалитет и садржај хране коју жели да купи.

Преваре у вези са храном нису новина, већ се ради о појави која је позната у историји. Током Римског царства, забележено је како се вино мешало са соком од гроздја, али су и додavana једињења на бази олова, како би вино било слађе и дуготрајније. У средњем веку, зачини су прелазили велике удаљености, често копном, до европског тржишта па су зато били веома скупи, тражени и непознати европским купцима. Ради веће економске добити, сушено локално биље, мешало се са скупим увозним биљем попут црног бибера и мускатног орашчића. Најхрабрији су користили љуске ораха или чак и прашину за повећање масе својих производа. У периоду индустријске револуције, преваре у вези са храном прошириле су се и на релативно јефтине и доступне намирнице попут брашна, које је мешано са кредом или гипсом у праху. Проблем настаје када је жеља за стицањем економске користи толико велика да субјекти у пословању са храном користе састојак који доводе до опасности по здравље људи – појава меламина у храни за бебе (Кина, 2008. године), појава анилина у уљу које је продавано као маслиново (Шпанија, 1981. године), појава салмонеле у кикирикију (САД, 2009. године).⁴⁹

Број инцидената, односно превара у вези са храном, увећава се из године у годину, тако је идентификовано 60% више инцидената у периоду између 2011. и 2012. године, него у периоду од 1980. до 2010. године.⁵⁰

⁴⁸ Економски мотивисана превара (превара у вези са храном), Управа за храну и лекове – Министарство здравља и услуга становништву САД

⁴⁹ <https://www.ifst.org/resources/information-statements/food-fraud> Institute of Food Science & Technology, Лондон

⁵⁰ Moore JC, Spink J, Lipp M. Развој и примена база података о састојцима хране и економски мотивисаним фалсификатима у периоду од 1980. до 2010. године, *Journal of Food Science*, 2012



У земљама у окружењу, које су чланице Европске уније, Уредбом Европске комисије (ЕУ) 2019/1715 дефинисано је „обавештење о превари у вези са храном“ које се објављује у RASFF⁵¹ систему и на тај начин указује на кључне елементе. Превара у вези са пољопривредно-прехранбеним производима је „непоштовање у вези са било којом сумњом на намерну радњу предузећа или појединаца, у циљу обмане купаца и стицања неприкладне користи од тога, кршећи одредбе члана 1 Уредбе ЕУ⁵²“.



Графички приказ број 3: Четири елемента превара у вези са храном

Како би се објавило обавештење о превари у вези са храном, морају бити испуњена четири услова, у складу са тренутно важећим правилима у државама чланицама ЕУ:

- **Кршење правила ЕУ:** Кршење једног или више правила наведених у законодавству ЕУ о пољопривредно-прехранбеном ланцу.
- **Обмана купаца:** Облици обмањивања купаца/потрошача (на пример: измењене боје или измењене етикете, које скривају прави квалитет или, у горем случају, чак и природу производа). Обмањујући елемент може такође представљати ризик за јавно здравље јер су нека стварна својства производа скривена (на пример, у случају недеklarисаних алергена).
- **Неоправдана предност:** дело преваре доноси неки облик директне или индиректне економске користи починиоцу.
- **Намера:** Проверава се када бројни фактори дају јаке основе да покажу да одређене неусаглашености нису случајне, као што је намерна замена састојка високог квалитета са мање квалитетним, а не случајна контаминација услед процеса производње.

Надлежни органи широм света пред собом имају значајан изазов када се ради о проблемима изазваним појавом превара у вези са храном. Оне су осмишљене од стране актера да избегну откривање и превазиђу успостављене системе безбедности хране и методе испитивања квалитета, те се често примењују разноврсне и софистициране активности. Вишеструка сложеност превара у вези са храном отежава надлежним органима да искорене овај проблем. Сложености које представљају посебне регулаторне изазове су:

- 1) недостатак организованог информисања о врстама и обиму превара у вези са храном,
- 2) немерљива природа штете проузроковане преварама у вези са храном и
- 3) глобалне димензије преваре са храном, укључујући компликоване глобалне ланце снабдевања.

⁵¹ Rapid Alert System for Food and Feed – Систем брзог узбуњивања за храну и храну за животиње

⁵² Уредба (ЕУ) 2017/625 Европског парламента и Савета од 15. марта 2017. о службеним контролама и другим службеним активностима које се спроводе ради обезбеђивања примене закона о храни и храни за животиње, правила о здрављу и добробити животиња, здрављу биља и средствима за заштиту биља



На основу података Глобалне иницијативе за безбедност хране (GFSI)⁵³, постоји седам категорија „превара у вези са храном“:

- замена (потпуна или делимична: замена квалитетнијег (скупљег) састојка, оним мањег квалитета (јефтинијим),
- разблаживање (поступак мешања течног састојка са течностима ниже вредности),
- прикривање (процес прикривања ниског квалитета састојака или готовог производа);
- неодобрена побољшања (процес додавања неодобрених или непријављених додатака производима ради побољшања њиховог квалитета),
- неадекватно декларисање (постоји више врста овог типа фалсификовања, најчешће се односи на неадекватно представљање производног процеса, земље порекла или количине основних састојака),
- сива зона (продаја вишка непријављеног производа) и
- фалсификовање (процес копирања брэнда, паковања, рецепата, начина прераде).⁵⁴

Преваре у вези са храном могу изазвати низ негативних ефеката: економске, здравствене, као и губитак поверења потрошача. Економски се најчешће односе на трошкове произвођача због повлачења и уништавања хране са свих тржишта на којима је она заступљена, али са друге стране, трошкове имају и потрошачи и продавци због погрешно купљених или фалсификованих производа. Конзумирање хране која не одговара садржају наведеном на декларацији, може представљати ризик по здравље, уколико она садржи штетне супстанце или алергене. Преваре у вези са храном умањују поверење потрошача у ланце снабдевања храном, што доприноси негативној перцепцији потрошача о систему безбедности хране.

Преваре у пољопривредно-прехранбеном ланцу могу представљати претњу јавном здрављу, квалитету хране и репутацији, што резултира губитком поверења потрошача, пословних и трговинских партнера у погођене секторе и званичне системе контроле. Такав дефицит поверења може довести и до економског дефицита, не само кроз мање пореске приходе и трговину. Због тога су потребни ефикасни механизми за идентификацију лажних и обмањујућих пракси и предузимање одговарајућих мера за спровођење.⁵⁵

Превара у вези са храном у законској регулативи Републике Србије

У Републици Србији преваре у вези са храном и обмањујуће праксе нису дефинисане важећим Законом о безбедности хране. У законској регулативи постоји терминологија обмане и довођења у заблуду⁵⁶. Законом о безбедности хране, ради обезбеђења највишег нивоа заштите интереса потрошача, предвиђено је да су субјекти у пословању храном дужни да потрошачу обезбеде информације које дају могућност избора производа, на начин који неће да доведе потрошача у заблуду у погледу састава, својстава и намене производа⁵⁷. Такође, прописано је да означавање, декларисање, оглашавање и излагање хране, укључујући и њен облик, изглед и амбалажу, материјале

⁵³ Global Food Safety Initiative – Глобална иницијатива за безбедност хране је организација која надгледа стандарде безбедности хране и омогућава приступ безбедној храни људима широм Света. Основана је 2000. године.

⁵⁴ Борба против превара са храном кроз системе управљања безбедношћу хране, GSFI (Глобална иницијатива за безбедност хране) <https://mygfsi.com/wp-content/uploads/2019/09/Food-Fraud-GFSI-Technical-Document.pdf>

⁵⁵ Борба против лажних и обмањујућих пракси у пољопривредно-прехранбеном ланцу - Технички извештај Уредбе (ЕУ) 2017/625

⁵⁶ Допис МПШВ број: 400-00-6/2023-01 од 28. јуна 2023. године

⁵⁷ Начело заштите интереса потрошача, члан 8 Закона о безбедности хране



за израду амбалаже, начин на који се аранжирају и излажу, као и информације о храни које су доступне потрошачу, не смеју доводити потрошача у заблуду⁵⁸.

Такође, Правилником о декларисању, означавању и рекламирању хране, предвиђена је пракса поштеног информисања⁵⁹, која предвиђа да се пружање информација о храни врши на начин којим се не обмањује крајњи потрошач, а нарочито у погледу:

1) карактеристичних особина хране, а посебно њене природе, идентитета, својстава, састава, количине, трајности, земље порекла или земље и места порекла и начина производње;

2) приписивања храни особина и својстава које не поседује;

3) указивања на посебна својства хране и ако слична храна има иста таква својства, нарочито истицањем присуства или одсуства одређених састојака и/или хранљивих материја;

4) указивања изгледом, описом или сликовним приказом на присуство одређене хране или састојка, када је у стварности састојак који је иначе природно присутан или коришћен у тој храни, замењен другим саставним делом или другим састојком.

Табеларни преглед бр. 3: Откривене превара у вези са храном у периоду од 2019. до 2022. године

Инспекцијска Служба	Број откривених превара	Број поднетих прекршајних пријава	Број поднетих пријава за привредни преступ
Ветеринарска инспекција	86	34	14
Пољопривредна инспекција	54	-	-
Гранична фитосанитарна инспекција	33	-	-
Санитарна инспекција	13	3	1
Укупно	186	37	15

Извор: Одговори на упитник субјеката ревизије

Одељење ветеринарске инспекције наводи да су све активности које се односе на откривања „превара у вези са храном“ спроведене у току 2022. године и то у сарадњи са Interpol-ом, односно Управом криминалистичке полиције, у циљу спречавања промета „фалсификоване хране и пића испод стандарда“. У оквиру ове међународне оперативне акције, спроведене су појачане контроле меда и осталих пчелињих производа у циљу доказивања „фалсификата“, односно производа који не одговарају стандардима за ту врсту хране. У случају меда, преварне радње односиле су се на:

- Фалсификовање, односно додавање глукозно-фруктозног сирупа у мед или на продају чистог сирупа уместо меда,

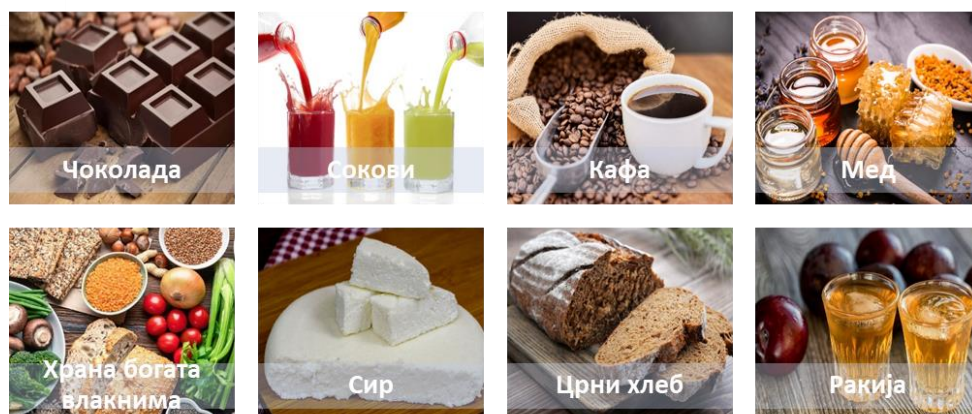
- Продају пекарског меда, односно меда који по квалитету не одговара критеријумима из Правилника о квалитету меда и других производа пчела⁶⁰,

- Неправилно декларисање меда или пекарског меда (мала слова, ознака порекла, сакривено на полеђини или слично).

⁵⁸ Члан 30 Закона о безбедности хране

⁵⁹ Члан 4 Правилника о декларисању, означавању и рекламирању хране („Службени гласник РС“, бр. 19/17, 16/18, 17/20, 118/20, 17/22, 23/22 и 30/22)

⁶⁰ Правилник о квалитету меда и других производа пчела („Службени гласник РС“, број 101/15)



Графички приказ број 4: Најчешће откривене преваре у вези са храном

У ранијем периоду, у поступцима службених контрола испуњености захтева квалитета и безбедности хране од стране Одељења ветеринарске инспекције, у случајевима у којима је откривена неусаглашеност, која би могла представљати обману потрошача (неправилно и неисправно декларисање, присуство недозвољених супстанци или супституција једног састојка сличним или другим састојком, а да то није декларисано), углавном је предмет био усмеравањем ка класификацији прекршаја у вези са непоштеним или обмањујућим информисањем потрошача. Према наводима одговорних лица, овакво поступање је у надлежности тржишне инспекције и представља обмањујућу пословну праксу у складу са Законом о заштити потрошача⁶¹. Међутим, у сарадњи са тржишном инспекцијом најчешће није било повратних информација или је долазило до изостанка интересовања за поступање по овим предметима.⁶²

Одељење пољопривредне инспекције је навело примере обмане и довођења потрошача у заблуду, који су уочени у пракси, а ради се о обманама по питању природе, идентитета, својства, састава, количине и трајности производа. Најчешћи примери јесу: кафа са сурогатом, воћни сок који је нектар, чоколада која је шећерна табла, воћна ракија која није од воћа, црни хлеб који није произведен од брашна Т-1100, биљни „сир“ који није сир.⁶³

Гранична фитосанитарна инспекција врши провере декларација на производима и у случају да се открије неслагање података, доноси Обавештење којим наређује отклањање недостатака или ако то није могуће доноси Решење о забрани увоза и наређује враћање или уништење таквих пошиљака⁶⁴.

Представници Одељења санитарне инспекције наводе да је у претходном периоду углавном било „лажног представљања“ хране и довођења потрошача у заблуду у погледу својстава, састава или намене производа. Највише је било приписивања „лековитих дејстава и третирања болести“ храни. Инспектори Одељења санитарне инспекције наилазе на проблем, када није могуће утврдити оглашивача путем интернета. Наиме, у три од укупно 13 случајева, када су утврђене преварне радње у случају продаје производа обављене путем интернета, даљи поступак преузеле су тржишна инспекција и Управа криминалистичке полиције⁶⁵.

⁶¹ „Службени гласник РС“, број 88/21

⁶² Допис Управе за ветерину број 401-00-00725/2023-05 од 3. јула 2023. године

⁶³ Допис МПШВ број 400-00-6/2023-01 од 28. јуна 2023. године

⁶⁴ Допис Управе за заштиту биља од 20. јула 2023. године

⁶⁵ Допис Министарства здравља од 7. јула 2023. године



Правовремено информисање јавности о откривеним преварама у вези са храном

Изазови у вези са информацијама могу отежати надлежним органима усмеравање драгоцених ресурса да се баве преварама у вези са храном, постоје онлајн базе података које бележе преваре у вези са храном и вести за различите регионе у свету које могу помоћи у процени. На пример, систем брзог узбуњивања Европске уније за храну и храну за животиње – RASFF, дели информације између чланица Европске уније, Швајцарске, Норвешке, Исланда и Европола о ризицима за безбедност хране и хране за животиње који прелазе границе Европске уније. Од 2015. године у оквиру RASFF система за обавештавање (детаљније у тачки 3. Извештаја), налази се и портал за пријављивање превара у вези са храном кроз мрежу „Food Fraud Network“ који пружа податке о обавештењима јавности разврстаним по државама. Подаци са овог портала⁶⁶ јавно су доступни од 2018. године. На овај начин земље могу да делују брзо и координисано, како би спречиле ризике за безбедност хране пре него што нанесу штету потрошачима.

Република Србија је једна од земаља чланица Мреже за пријављивање превара у вези са храном⁶⁷. Контакт тачке за Републику Србију налазе се у Групи за означавање хране, шеме квалитета пољопривредних и прехранбених производа (у оквиру Одсека за означавање хране, шеме квалитета пољопривредних и прехранбених производа и органску производњу, који се налази у Сектору за пољопривредну политику Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде) и Управи за ветерину.

Међутим, увидом у обавештења која су јавно доступна на порталу Система брзог узбуњивања за храну и храну за животиње, закључује се да Република Србија, односно контакт тачке нису издале нити једно обавештење о утврђеним преварама у вези са храном, а други вид обавештавања јавности није успостављен.

Представници Управе за ветерину у договору са руководиоцем и прес службом Министарства, обавештавају јавност у вези са резултатима спроведених акција путем средстава јавног информисања и објављивањем информација на својој званичној страници. Међутим, једино обавештење о повлачењу из промета неисправно декларисаног „пекарског меда“ је од 20. априла 2016. године⁶⁸.

Одговорна лица Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде наводе да није постојало посебно обавештавање јавности о откривеним преварним радњама, већ да су објављени само општи извештаји о спроведеном надзору на интернет страници Министарства⁶⁹.

Представници Одељења санитарне инспекције наводе да о откривеним преварама у вези са храном, у сарадњи са службом за контакте са јавношћу Министарства здравља, јавност обавештавају путем званичне интернет странице Министарства⁷⁰, али да се после одређеног времена обавештења бришу⁷¹, те тренутно не постоје докази о објављеним обавештењима јавности у вези са откривеним неправилностима.

⁶⁶ https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en

⁶⁷ https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/codexalimentarius/doc/List_of_non-EU_food_fraud_CPs_2023.pdf

⁶⁸ Допис Управе за ветерину број 401-00-00725/2023-05 од 3. јула 2023. године

⁶⁹ Допис МПШВ број 400-00-6/2023-01 од 28. јун 2023. године

⁷⁰ <https://www.zdravlje.gov.rs/>

⁷¹ Допис Министарства здравља број од 7. јула 2023. године



Међународне препоруке и смернице за борбу против превара у вези са храном

Законом о безбедности хране, дефинисано је да се међународне обавезе у области безбедности хране извршавају у складу са стандардима, смерницама, водичима и препорукама релевантних међународних организација укључујући и комисију Codex Alimentarius, Споразумом о примени санитарних и фитосанитарних мера STO (SPS Agreement), међународним конвенцијама и другим одговарајућим међународним споразумима и размењују информације са другим националним организацијама одговорним за безбедност хране⁷².

Међународно прихваћени стандарди, смернице, водичи и препоруке јесу они који су разрађени у оквиру Организације Уједињених нација за храну и пољопривреду (FAO), Светске здравствене организације (WHO), Комисије Codex Alimentarius, Међународне организације за заштиту здравља животиња (OIE), Међународне конвенције о заштити биља (IPPC), Европске и медитеранске организације за заштиту биља (EPPO), Међународног удружења хемијских аналитичара (AOAC), Међународног колаборативног савета за аналитику пестицида (CIPAC), Европске организације за сарадњу и развој (OECD), Европске агенције за безбедност хране (EFSA), Међународне организације за стандардизацију (ISO) и др.⁷³

Организација за храну и пољопривреду при Уједињеним нацијама дала је практичне препоруке надлежним органима за безбедност хране на националном нивоу које би они могли да размотре у циљу спречавања појаве превара у вези са храном⁷⁴:

- ✓ Покренути тему превара у вези са храном приликом разматрања кључних питања која се тичу безбедности хране. Како би се очувало поверење потрошача и безбедност ланца снабдевања храном, надлежни органи треба да управљају преварама у вези са храном.
- ✓ Усвојити дефиницију преваре у вези са храном на националном нивоу.
- ✓ Усагласити национално законодавство о безбедности и квалитету хране, тако да буде усклађено са Codex Alimentarius, који пружа солидну основу за борбу против превара у вези са храном.
- ✓ Развити законодавни оквир као одговор на изазове у вези са преварама у вези са храном у е-трговини.
- ✓ Бити у току и инвестирати у нове технологије за борбу против превара у вези са храном.

Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација⁷⁵ издала је стратешки документ под називом „Међународне и националне регулаторне стратегије за борбу против превара у вези са храном“⁷⁶, који значајно може олакшати надлежним органима ефикасно усмеравање ресурса за борбу против овог проблема. Овај документ, између осталог, садржи смернице за регулисање превара у вези са храном на националном нивоу и то кроз законодавну регулативу у области безбедности и квалитета хране, заштите потрошача, облигационог и кривичног права и е-трговине.

У њему се наводи да су надлежни органи на националном нивоу у јединственој позицији да развијају, надгледају, контролишу и спроводе мере против превара у вези са

⁷² Члан 14 Закона о безбедности хране

⁷³ Исто, члан 2 став 1 тачка 2а)

⁷⁴ Преваре у вези са храном: Намера, откривање и управљање, Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација, 2021. година

⁷⁵ The Food and Agriculture Organization (FAO) www.fao.org/

⁷⁶ International and national regulatory strategies to counter food fraud, FAO 2022. година



храном. Текстови Кодекса и других међународних правних инструмената пружају основ за предузимање даљих мера. Међутим, због сложености превара у вези са храном, чији карактер је често између фалсификовања (храна која може бити штетна по здравље) и погрешног декларисања (стварање погрешне представе о карактеру и квалитету хране), долази до недостатка фокуса приликом спровођења активности против превара. У сваком случају, неспровођење или недовољно спровођење активности против превара у вези са храном нарушава кредибилитет система безбедности хране, остављајући неконтролисане економске последице и штету по јавно здравље.

Налаз 1.4: Плански приступ за управљање кризним ситуацијама у области безбедности хране није успостављен



Законом о безбедности хране прописано је да у случају постојања директног или индиректног ризика по здравље људи, чији је узрочник храна, а чије наступање није могуће предвидети, спречити, уклонити или смањити до прихватљивог нивоа прописаних мера, примењују се мере утврђене Програмом управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране. На основу Програма, министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, уз сагласност министра здравља, доноси посебан план управљања кризном ситуацијом у зависности од врсте ризика и формира кризни штаб за спровођење посебног плана. Међутим, од доношења Закона о безбедности хране 2009. године до данас, нису прописане мере и успостављене процедуре које би омогућиле ефикасније управљање кризним ситуацијама у области безбедности хране, јер Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није израдило Програм управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране, као ни посебан план управљања кризном ситуацијом у зависности од врсте ризика и није формирало кризни штаб за спровођење посебног плана. Имајући то у виду, јавља се додатни ризик услед недостатка унапред прописаних мера и процедура за поступање у ситуацијама када храна може изазвати директан или индиректан ризик по здравље људи.

Законом о безбедности хране прописано је да у случају постојања директног или индиректног ризика по здравље људи, чији је узрочник храна, а чије наступање није могуће предвидети, спречити, уклонити или смањити до прихватљивог нивоа прописаних мера, примењују се мере утврђене Програмом управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране⁷⁷. Програм управљања кризним ситуацијама би, између осталог, требало да садржи: мере које се морају спровести без одлагања, кад се утврди да храна представља озбиљну опасност за људе, директно или индиректно, преко животне средине и процедуре за управљање кризним ситуацијама. Програм управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране доноси Влада. На основу Програма управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране, министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, уз сагласност министра здравља, доноси посебан план управљања кризном ситуацијом у зависности од врсте ризика и формира кризни штаб за спровођење посебног плана⁷⁸.

Међутим, од доношења Закона о безбедности хране 2009. године до данас, нису прописане мере и успостављене процедуре које би омогућиле ефикасније управљање кризним ситуацијама у области безбедности хране, јер Министарство пољопривреде,

⁷⁷ Члан 42 Закон о безбедности хране

⁷⁸ Исто, члан 43



шумарства и водопривреде није израдило Програм управљања кризним ситуацијама у области безбедности хране, као ни посебан план управљања кризном ситуацијом у зависности од врсте ризика и није формирало кризни штаб за спровођење посебног плана.

Наиме, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде започело је израду Програма 2014. године, под називом: „Генерални програм и план за управљање кризним ситуацијама“. Међутим, он није у потпуности израђен и усвојен. Разлог недоношења Програма управљања кризним ситуацијама је, како наводе одговорна лица Министарства, недостатак капацитета. Сектор Пољопривредне инспекције је 2019. године донео Оперативни план за управљање кризним ситуацијама у области безбедности хране у свом домену. Иако је акт уредио приступ у спровођењу службених контрола пољопривредне инспекције током кризних ситуација, изостало је уређење кључних планских докумената у овој области.

У случају настанка директног или индиректног ризика по здравље људи, чији је узрочник храна, а чије наступање није могуће предвидети, спречити, уклонити или смањити до прихватљивог нивоа прописаних мера, може доћи до додатног ризика услед недостатка унапред прописаних мера и процедура за поступање у ситуацијама када храна може изазвати директан или индиректан ризик по здравље људи.

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ

Закључак 2: Институционални оквир предвиђен Законом о безбедности хране није ефективно успостављен, јер спроведене активности Стручног савета нису у довољној мери допринеле процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу, капацитети Националне референтне лабораторије нису у потпуности искоришћени, а координација инспекцијског надзора и мониторинг хране нису ефикасно успостављени

Ефикасан и одржив развој капацитета у области сигурности и квалитета хране мора бити подстакнут националним политикама и програмима. Одговорност је државе у области сигурности и квалитета хране да успостави јасан институционални оквир и административне структуре са јасно дефинисаним одговорностима.

Операционализација постављених циљева подразумева сложене интервенције у постојећем систему контроле безбедности и квалитета хране и хране за животиње, што подразумева прилагођавање законских оквира и јачање капацитета надлежних органа и организација (кадровско, техничко-технолошки и организационо) за унапређење система контроле хране и реаговање у екстремним ситуацијама.⁷⁹

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је у потпуности успостављен институционални оквир у области безбедности хране. Истраживали смо:

1. У којој мери су активности Стручног савета за процене ризика у области безбедности хране допринеле процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу?
2. Да ли је капацитет Дирекције за националне референтне лабораторије искоришћен у потпуности?
3. Да ли су лабораторије у поступку службених контрола изабране путем конкурса?

⁷⁹ Приоритетно подручје 14 – Унапређење квалитета и безбедности производа Стратегије пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године („Службени гласник РС“, број 85/14)



4. Да ли су донети Планови службених контрола ради успостављања приоритета и координације између надлежних органа у систему контроле хране?
5. Да ли је Радна група успоставила ефикасну координацију инспекцијског надзора у области хране?
6. Да ли се мониторинг хране спроводи у континуитету?

Налаз 2.1: Активности Стручног савета нису у довољној мери допринеле процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу



Ради разматрања питања у вези са проценом ризика у области безбедности хране, априла 2017. године основана је посебна радна група – Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране. Решењем о формирању Стручног савета предвиђено је доношење Пословника о раду, којим би јасно био дефинисан обим рада Савета. Међутим, активности Стручног савета нису у довољној мери допринеле процени ризика у области безбедности хране на националном нивоу, јер: није донет Пословник о раду Савета; у периоду од 2019. до 2022. године одржане су четири седнице (односно једна седница годишње); иако је Савет на седницама доносио одређене закључке, није доносио Одлуке које би биле основ за поступање надлежних органа у систему безбедности хране, а обавештавање јавности и заинтересованих субјеката о релевантним информацијама из делокруга рада Стручног савета је изостало. Услед недовољних активности Стручног савета, изостаје свеобухватна процена ризика у области безбедности хране на националном нивоу.

Једно од начела Закона о безбедности хране је начело анализе ризика, које предвиђа примену мера, које се морају заснивати на анализи ризика, ради постизања високог нивоа заштите здравља и живота људи, осим када то није примерено околностима или природи мере. Процена ризика утврђује се узимајући у обзир расположиве научне доказе и нарочито мишљење Стручног савета за процену ризика у области безбедности хране и то на независан, објективан и транспарентан начин. Управљање ризиком се заснива на резултатима процене ризика, начелу предострожности и другим факторима важним за случај који се разматра.⁸⁰

Процена ризика јесте научно заснован процес који се састоји од четири фазе: утврђивање опасности, дефинисање опасности, процена изложености и дефинисање ризика.⁸¹ Управљање ризиком јесте процес утврђивања политике и мера, одвојен од процене ризика, који се одвија разматрањем могућих алтернатива за поступање, уз консултацију са заинтересованим странама, као и спровођење мера умањења ризика, заснован на процени ризика и релевантним подацима.⁸²

Ради разматрања питања у вези са проценом ризика у области безбедности хране, априла 2017. године основана је посебна радна група – Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране.⁸³ Решењем о формирању Стручног савета⁸⁴ предвиђено је доношење Пословника о раду, којим би јасно био дефинисан обим рада Савета. Стручни савет има 14 чланова, међу којима су представници свих субјеката у систему безбедности хране у Републици Србији, као и представници академске заједнице и

⁸⁰ Члан 6 Закона о безбедности хране

⁸¹ Исто, члан 4 став 1 тачка 16)

⁸² Исто, члан 4 став 1 тачка 23)

⁸³ Исто, члан 23

⁸⁴ Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране је основан Решењем министра пољопривреде, шумарства и водовпривреде број 119-01-155/2017-09 од 28. априла 2017. године



других релевантних организација. Административно-техничке послове за потребе Стручног савета обавља Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. Савет је дужан да су свом раду примењује и користи препоруке, смернице и информације доступне од стране Европске агенције за безбедност хране (European Food Safety Authority – EFSA). Решењем о формирању Стручног савета дефинисано је да чланови за реализацију послова Савета неће примати новчану надокнаду.

Стручни савет обавља следеће послове⁸⁶:

1) припрема стручна и научна мишљења министарствима и другим органима државне управе, субјектима у пословању храном и храном за животиње, потрошачима, као и другим заинтересованим субјектима, о ризицима у вези са храном и храном за животиње;

2) унапређује и координира примене метода за процену ризика;

3) пружа научну и техничку подршку на захтев министарстава и других органа државне управе у тумачењу и разматрању мишљења о процени ризика;

4) прикупља, упоређује и анализира научно-техничке податке који се односе на дефинисање и праћење ризика који имају директан или индиректан утицај на безбедност хране и хране за животиње;

5) пружа научну и стручну помоћ на захтев министарстава која спроводе процедуре за управљање кризним ситуацијама у области безбедности хране и хране за животиње;

6) даје мишљења о мерама које се предузимају ради унапређења система у области безбедности хране и хране за животиње;

7) обавештава јавност и заинтересоване субјекте о релевантним информацијама из делокруга рада Стручног савета;

8) даје мишљења о програму за управљање кризним ситуацијама у области безбедности хране и хране за животиње;

9) припрема водич за добру пољопривредну, произвођачку и хигијенску праксу, као и примену принципа Анализе опасности и критичних контролних тачака (НАССР) за потребе министарстава;

10) даје препоруке за стручно усавршавање и едукацију у области безбедности хране и хране за животиње;

и друге послове у вези са проценом ризика у области безбедности хране.

Дирекција за националне референтне лабораторије извршила је расходе у износу од најмање 666.529 динара у току 2021. године, на име исплате накнаде по уговору о допунском раду, ради прикупљања и обраде података у вези са органском производњом у Републици Србији за послове из делокруга рада Стручног савета за процену ризика у области безбедности хране, што није у складу са чл. 19, 23 и 24 Закона о безбедности хране и чланом 56 став 4 Закона о буџетском систему.⁸⁵

Прву, конститутивну седницу, Стручни савет је одржао маја 2017. године, а након тога, до краја 2022. године, још шест седница (од којих једну ванредну). Израђен је Нацрт пословника о раду Стручног савета, али иако је постојала иницијатива на првој седници, Пословник није усвојен. На првој седници препозната је потреба да се успостави начин формирања ужих стручних група/панела и истакнуто је да ће се оне

⁸⁵ Извештај Државне ревизорске институције о ревизији правилности пословања Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Дирекције за националне референтне лабораторије у делу који се односи на јавне набавке за 2020. и 2021. годину и уговоре за рад ван радног односа у 2021. години

⁸⁶ Члан 24 Закона о безбедности хране



састајати по потреби или на захтев Министарства. Такође, предложено је да се редовне седнице одржавају једном у два месеца.

На одржаним седницама, Стручни савет је разматрао следећа питања:

- Процену ризика код присуства фипронила у јајима,
- Максималне дозвољене количине афлатоксина у млеку и храни биљног порекла (анализа ситуације и резултата испитивања млека и хране за животиње),
- Примену Правилника о мониторингу;
- Активности Европске агенције за безбедност хране у којима учествују представници Републике Србије;
- Доношење мишљења за стављање у промет нове хране⁸⁸.

Ванредна Седница Стручног савета која је одржана октобра 2022. године била је иницирана од стране Управе за ветерину и Управе за заштиту биља, услед повећања афлатоксина у храни за животиње и у млеку, на основу резултата мониторинга обе Управе.

Нацрт Пословника о раду Стручног савета предвиђа да за сваку тачку дневног реда, осим у случајевима када се ради о поверљивим информацијама и пословној тајни, Савет усваја одговарајуће Одлуке⁸⁹. Такође, предвиђено је да Савет одлучује већином гласова присутних чланова⁹⁰.

У оквиру записника са седница, наводе се закључци донети након дискусије чланова Стручног савета за процену ризика у области безбедности хране. Међутим, они нису конкретизовани, у смислу доношења одговарајућих Одлука Стручног савета, које би биле основ за поступање надлежних органа у систему безбедности хране. Услед наведеног, изостаје свеобухватна процена ризика на националном нивоу. Анализа ризика би смањила обим посла инспекцијских служби и растеретила њихове ограничене ресурсе, јер би ресурси били усмерени на испитивање високоризичних производа.

Наведене активности које је спровео Стручни савет допринеле су процени ризика на националном нивоу, али не у довољној мери, јер није донет Пословник о раду Савета и нису спроведене одговарајуће активности, као ни обавештавање јавности и заинтересованих субјеката о релевантним информацијама из делокруга рада Стручног савета.

Једна од надлежности Стручног савета је и обавештавање јавности и заинтересованих субјеката о релевантним информацијама из делокруга рада Стручног

Нацртом Пословника о раду Стручног савета (који није усвојен) предвиђен је начин процене ризика на националном нивоу, односно шта она укључује:

- 1) израду процене ризика на захтев органа надлежних за управљање ризиком у сврху доношења хитних, односно заштитних мера и упутстава, у области безбедности хране и хране за животиње;
- 2) израду процене ризика на захтев органа надлежних за управљање ризиком у сврху израде планова службених контрола заснованих на процени ризика;
- 3) процену ризика на захтев националне контакт тачке система за брзо узбуђивање за храну и храну за животиње на националној основи (RASFF).⁸⁷

⁸⁷ Члан 4 Нацрта Пословника о раду Стручног савета за процену ризика у области безбедности хране

⁸⁸ На основу овалашћења из члана 61 став 2 Закона о безбедности хране и члана 6 став 2 Правилника о новој храни („Службени гласник РС“, број 88/18), Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране доносио је мишљења о безбедности нове хране, ради издавања дозволе за стављање нове хране први пут на тржиште Републике Србије

⁸⁹ Члан 29 став 1 Нацрта Пословника о раду Стручног савета за процену ризика у области безбедности хране

⁹⁰ Исто, члан 27



савета. Међутим, осим обавештења о оснивању Савета, јавност није упозната о активностима ове радне групе.

Налаз 2.2: Капацитети Дирекције за националне референтне лабораторије нису у потпуности искоришћени, а за лабораторијска испитивања у другим лабораторијама у периоду од 2019. до 2022. године издвојено је 1,8 милијарди динара



За послове лабораторијских испитивања и њима повезане стручне послове у ланцу хране, у складу са Законом о безбедности хране оснива се орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде – Дирекција за националне референтне лабораторије. Лабораторијска испитивања у области безбедности хране, у поступку службене контроле, могу се уступити лабораторијама (службене лабораторије) путем конкурса које расписују Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарство здравља. Дирекција за националне референтне лабораторије је у периоду од 2019. до 2022. године обавила део лабораторијских испитивања, у склопу службених контрола, само фитосанитарне и граничне фитосанитарне инспекције, док су остала лабораторијска испитивања у систему безбедности хране, обављале друге лабораторије, за шта је издвојено укупно 1,8 милијарди динара. Притом, начин одабира лабораторија које ће извршити испитивање, а које су изабране путем конкурса, није дефинисан, па су инспекцијске службе неуједначено поступале по овом питању.

У поменутом периоду, Дирекција није имала захтеве за лабораторијским испитивањима која су превазилазила постојеће капацитете, нити је због немогућности да спроведе одређено лабораторијско испитивање одбила захтев надлежних служби. Ангажовањем лабораторија у поступку службених контрола, иако је за лабораторијска испитивања у области безбедности хране основана Дирекција за националне референтне лабораторије, јавља се ризик од повећаног одлива средстава.

Концепт националних референтних лабораторија⁹¹ предвиђа да националне референтне лабораторије, као независне државне институције, морају пре свега представљати мрежу лабораторија које су финансијски и функционално независне од било каквог негативног утицаја, кадровски и технички опремљене најсавременијом опремом, способне да обезбеде сваку врсту стручне експертизе, процену ризика и лабораторијско испитивање по захтеву државних органа. Из тих разлога су у свим земљама ЕУ оне основане као независна правна лица, где је држава главни клијент и наручилац испитивања и где се њихово финансирање на првом месту обезбеђује средствима из буџета. Због специфичности послова које национална референтна лабораторија обавља, као што су потврдна испитивања, односно провера резултата других комерцијалних или рутинских лабораторија и спровођење својеврсне супервизије рада других лабораторија, а због потенцијалног сукоба интереса приликом

⁹¹ Концепт за формирање националних референтних лабораторија формализован је усвајањем Закључка Владе 05 број 337-7049/2004 од 1. новембра 2004. године о прихватању Информације о донацији Европске уније у сектору пољопривреде. Овим Закључком прихваћена је финансијска помоћ ЕУ и одређене су лабораторије које ће бити основане. Концепт је осмишљен од стране експерата ЕУ и домаћих стручњака, а полазна основа била је Уредба ЕУ 882/2004, односно Уредба број 2017/625, која утврђује правила службених контрола у ланцу безбедности хране.



извршавања послова, комерцијални послови референтних лабораторија су или потпуно искључени или се само један ограничени део прихода остварује пружањем комерцијалних услуга.

Национална стратегија одрживог развоја⁹² предвидела је значајну улогу Националне лабораторије за безбедност хране, у смислу испуњења циљева у сектору пољопривреде. Очекивао се допринос решавању еколошких проблема пољопривреде и унапређење квалитета домаћих производа, самим тим и боље здравље становништва. Такође, постављени циљеви односили су се на подстицај извоза пољопривредних производа и побољшање контроле квалитета увезене хране, увођењем врхунских технологија у пољопривреду и прехрамбену индустрију.

У складу са Законом о безбедности хране⁹³, за послове лабораторијског испитивања и њима повезане стручне послове у ланцу хране основана је Дирекција за националне референтне лабораторије, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде. Дирекција за националне референтне лабораторије је акредитована у складу са стандардом SRPS ISO/IEC 17025 – „Општи захтеви за компетентност лабораторија за испитивање и лабораторија за еталонирање“.

Слика број 1: Фитосанитарна лабораторија у склопу Дирекције за нац. реф. лабораторије



Извор: Фотодокументација Дирекције за националне референтне лабораторије

У комплексу Дирекције се, пре свега, развијају и опремају лабораторије за обављање лабораторијских испитивања за које постојеће институције немају могућности да их спроводе или их само делимично обављају, због ограничења која се односе на недостатак техничке опремљености, односно недостатка опреме и простора. Овде се пре свега мисли на опремање лабораторије за испитивање карантинских болести биља, такозваних економски штетних организама биљака, затим опремање микробиолошке лабораторије за испитивање безбедности хране, лабораторија за испитивања квалитета млека и у последњој фази опремање и пуштање у рад хемијске лабораторије за испитивање квалитета хране и присуства штетних материја у храни.

⁹² Поглавље 3.4. Пољопривреда, Национална стратегија одрживог развоја („Службени гласник РС“, број 57/08)

⁹³ Члан 18 Закона о безбедности хране



Посебна пажња је посвећена опремању лабораторије за испитивање квалитета млека, као полазне основе за успостављање система независне контроле квалитета млека.

У циљу остваривања законом утврђених надлежности, спроведене су активности које се односе на опремање лабораторија, реконструкцију објеката и проналажење одговарајућих стручних кадрова. Предуслов да би Дирекција могла да обавља законом утврђене послове и надлежности јесте акредитација лабораторија код Акредитационог тела Србије. Да би се ови захтеви испунили, Дирекција је опремљена најсавременијом опремом, извршена је набавка неопходних специјализованих расхладних возила за прикупљање узорка млека са терена, извршена набавка лабораторијског информационог система, обезбеђена су неопходна средства за рад, дијагностички китови, хемикалије и потрошни материјал. За потребе опремања ових лабораторија, извршена је набавка, инсталирана и пробно тестирана опрема за опремање фитосанитарне (карантинске) лабораторије за испитивање штетних организама биљака, опремање лабораторије за физичко хемијска испитивања, опремање микробиолошке лабораторије и опреме за испитивање квалитета млека. На реализацији ових активности активно су учествовали Европска унија у оквиру „IPA twinning“ пројекта са партнерима из Холандије и Данске, стручне службе Дирекције, Института и Факултета ветеринарске медицине Универзитета у Београду.

Активности на опремању и пуштању у рад Националних референтних лабораторија Министарства пољопривреде и заштите животне средине започети су 2004. године, као део помоћи ЕУ сектору пољопривреде.

Улагања у Националну референтну лабораторију, у периоду од 2013. до 2022. године, износе укупно 900,7 милиона динара (од тога 184,5 милиона динара из донација, односно 20,5%).

Табеларни преглед број 3: Укупна улагања у Националну референтну лабораторију

- у хиљадама динара -

Улагања	Зграде и грађевински објекти	Машине и опрема	Нематеријална имовина	Укупно
2013–2022. г.	111.962	785.821	2.972	900.755

Извор: Документација Дирекције за националне референтне лабораторије

Графички приказ број 5: Организациона структура Дирекција за националне рефер. лабораторије

Дирекција за националне референтне лабораторије

Лабораторија за фитосанитарна испитивања и испитивања квалитета семена

Лабораторија за безбедност и квалитет млека и микробиолошка лабораторија за безбедност хране и хране за животиње

Лабораторија за физичко хемијска испитивања хране и хране за животиње

Банка биљних гена

Извор: Правилник о изменама и допунама правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде из јуна 2021. године



Лабораторија за фитосанитарна испитивања и испитивања квалитета семена

У оквиру Дирекције, опремљена је и пуштена у рад фитосанитарна лабораторија за фитосанитарна испитивања и испитивања квалитета семена. Фитосанитарна лабораторија је акредитована 2019. године и званично је почела са тестирањем биљних патогена.

Лабораторија за безбедност и квалитет млека и микробиолошка лабораторија за безбедност хране и хране за животиње

У оквиру Дирекције опремљена је лабораторија за испитивање квалитета млека. Завршени су радови на адаптацији просторија у лабораторији и извршена набавка возила за прикупљање узорака. Извршена је набавка најсавременије лабораторијске опреме за испитивање квалитета млека, присуства микотоксина (афлатоксина) у сировом млеку, храни и храни за животиње. У оквиру ове лабораторије, опремљено је и одељење за испитивање присуства бактерија и вируса у храни, применом класичних микробиолошких техника и техника молекуларне биологије. Лабораторија је акредитована и пуштена у рад.

Искоришћеност апарата за анализу квалитета млека је 20%, док је искоришћеност апарата који се користе за безбедност млека (за одређивање броја соматских ћелија и укупног броја бактерија) такође 20%, а искоришћеност апарата за присуство афлатоксина и антибиотика 10%.⁹⁴

Лабораторија за физичко-хемијска испитивања хране и хране за животиње

У оквиру Дирекције опремљена је лабораторија за физичко-хемијска испитивања квалитета хране и хране за животиње. Завршени су радови на адаптацији просторија у физичко-хемијској лабораторији. Извршена је набавка најсавременије лабораторијске опреме за физичко-хемијска испитивања остатака ветеринарских лекова и других штетних организама у храни и храни за животиње. Лабораторија је акредитована и пуштена у рад.

Банка биљних гена

Имајући у виду да је на простору Дирекције у периоду 1980–1990. године изграђен објекат за чување биљних генетичких ресурса и да простор никад није коришћен, намера је била да се овај простор стави у функцију. Из тих разлога извршене су поправке и уградња расхладних машина, како би се обезбедили одговарајући услови за чување колекција семена. Изграђен је објекат за сушење семена. У техничком смислу, Банка биљних гена је оспособљена за чување семена. Извршено је преузимање националне колекције семена из Института за кукуруз Земун Поље, у коме је привремено ускладиштена ова колекција више од једне деценије. На овај начин, Национална Банка биљних гена преузима део одговорности на пољу очувања биолошке разноврсности у делу чувања аутохтоних сорти биља. Заједно са фитосанитарном лабораторијом акредитована је и пуштена у рад.⁹⁵

Дирекција за националне референтне лабораторије обавља послове у области безбедности хране, контроле квалитета и безбедности млека и испитивања забрањених, недозвољених, штетних и непожељних супстанци у храни и храни за животиње, здравља биља, семена и садног материјала и банке биљних гена. Такође, у оквиру Националне референтне лабораторије обављају се и следећи послови:

⁹⁴ Допис Дирекције за националне референтне лабораторије од 29. септембра 2023. године

⁹⁵ Информатор о раду за 2022. годину Дирекције за националне референтне лабораторије



- 1) сарадња са националним лабораторијама других земаља;
- 2) старање о успостављању јединствених критеријума и метода и спровођење стандарда за рад овлашћених лабораторија;
- 3) организовање по потреби упоредних тестова између званичних националних лабораторија и вршење одговарајућег праћења таквог упоредног тестирања;
- 4) размена информација добијених од националних лабораторија других земаља Министарству и овлашћеним лабораторијама;
- 5) обезбеђивање стручне и техничке помоћи Министарству за примену координисаних планова контроле;
- 6) имплементација, односно развијање методе тестирања у складу с међународним стандардима уз обавезну валидацију;
- 7) вршење услуга потврде анализе и суперанализе, ако је то релевантно за потребе овлашћених лабораторија;
- 8) обезбеђивање и примењивање преко овлашћених лабораторија статистички креиране контроле и праћења резултата;
- 9) организовање упоредних тестова за овлашћене лабораторије у циљу јединствене примене метода које примењују;
- 10) пружање услуга из области статистике и информационих система овлашћеним лабораторијама;
- 11) обучавање особља у овлашћеним лабораторијама;
- 12) припрема националних водича за узорковање и руковање узорцима ради спровођења поуздане дијагнозе;
- 13) припрема, одржавање и дистрибуција референтног материјала;
- 14) учешће у међународним упоредним тестовима и други послови.

Поред ових послова, Национална референтна лабораторија обавља и лабораторијска испитивања у области безбедности хране и хране за животиње, као и испитивања квалитета млека и испитивања млека за потребе праћења и унапређења производних способности музних грла.⁹⁶

У складу са Закључком Кризног штаба за сузбијање заразне болести ковид 19, Дирекција за националне референтне лабораторије, била је одређена као једна од лабораторија која ће вршити тестирање на присуство SARS-CoV-2 од марта 2020. године.⁹⁷

Дирекција за националне референтне лабораторије обављала је испитавање узорака хране у склопу службених контрола у периоду од 2019. до 2022. године:

Табеларни преглед број 4: Број испитаних узорака хране у склопу службених контрола

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
Сектор Пољопривредне инспекције	-	-	-	-	-
Одељење ветеринарске инспекције	-	-	-	-	-
Одељење граничне ветеринарске инспекције	-	-	-	-	-
Одељење фитосанитарне инспекције	-	101	373	522	996
Одељење граничне фитосанитарне инспекције	-	99	169	291	559
Одељење санитарне инспекције	-	-	-	-	-
Одељење граничне санитарне инспекције	-	-	-	-	-
Број испитаних узорака	-	200	542	813	1.555

Извор: Допис Дирекције за националне референтне лабораторије од 23. јуна 2023. године

⁹⁶ Члан 19 Закона о безбедности хране

⁹⁷ Закључак Кризног штаба за сузбијање заразне болести ковид 19 број 53-2845/2020-1 од 25. марта 2020. године



У периоду од 2020. до 2022. године, само су инспектори одељења фитосанитарне инспекције и одељења граничне фитосанитарне инспекције (у саставу Управе за заштиту биља) за лабораторијско испитивање дела узорака хране у поступку службених контрола ангажовали Дирекцију за националне референтне лабораторије, а остале инспекцијске службе су искористиле могућност ангажовања других лабораторија.

Наиме, лабораторијска испитивања у области безбедности хране у поступку службене контроле могу се уступити лабораторијама (службене лабораторије) путем конкурса које расписују министарства⁹⁸. За послове лабораторијских испитивања у области безбедности хране и хране за животиње, конкурс се расписује на период од најмање пет година. Одлуку о избору службених лабораторија доноси министар, а резултати конкурса, заједно са списком службених лабораторија, објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије“.⁹⁹

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, у периоду од 2019. до 2022. године, спровело је четири конкурса за избор лабораторија, за лабораторијска испитивања у области безбедности и квалитета хране и хране за животиње:

1. Конкурс за лабораторијска испитивања безбедности и квалитета хране и хране за животиње и пића (вина, алкохолна и безалкохолна пића) из оквира надлежности фитосанитарне и пољопривредне инспекције, за који је јавни позив објављен 8. новембра 2019. године¹⁰⁰;

2. Конкурс за лабораторијска испитивања безбедности хране животињског порекла и хране за животиње, приликом производње, прераде и промета, укључујући и увоз, из оквира надлежности ветеринарске инспекције и граничне ветеринарске инспекције, за који је јавни позив објављен 14. августа 2020. године¹⁰¹;

3. Конкурс за лабораторијска испитивања безбедности и квалитета хране и хране за животиње и пића (вина, алкохолна и безалкохолна пића) из оквира надлежности фитосанитарне и пољопривредне инспекције, за који је јавни позив објављен 29. јула 2022. године¹⁰²;

4. Конкурс за лабораторијска испитивања безбедности хране животињског порекла и хране за животиње, приликом производње, прераде и промета, укључујући и увоз, из оквира надлежности ветеринарске инспекције и граничне ветеринарске инспекције, за који је јавни позив објављен 29. јула 2022. године¹⁰³.

Након спроведених конкурса, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде донело је Одлуке о избору службених лабораторија и са њима закључило уговоре у уступању послова вршења лабораторијских испитивања¹⁰⁴. Списак лабораторија које су изабране путем конкурса дат је у [Прилогу 3](#).

⁹⁸ Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарство здравља

⁹⁹ Члан 20 Закона о безбедности хране

¹⁰⁰ „Службени гласник РС“ број 80/19

¹⁰¹ „Службени гласник РС“ број 107/20

¹⁰² „Службени гласник РС“ број 84/22

¹⁰³ Исто.

¹⁰⁴ Након спроведених конкурса 2019. и 2020. године, закључени су уговори са службеним лабораторијама на период од пет година. Међутим, према наводима МПШВ, с обзиром да је у току израда нацрта Закона о безбедности хране, Закона о храни за животиње, Закона о службеним контролама и др., чија примена захтева реорганизацију постојећих институција и појачану службену контролу и узорковање хране и хране за животиње, непоходно је правовремено обезбедити техничку подршку за остваривање циљева ових закона, што изискује расписивање конкурса о поверавању послова вршења услуга лабораторијских испитивања у области безбедности и квалитета хране и хране за животиње.



У Допису Дирекције за националне референтне лабораторије, у фази спровођења ревизије наводи се да постоје ограничени ресурси за куповину реагенса, који су неопходни за лабораторијски рад, па самим тим постоји и ограничење у смислу броја испитаних узорака на годишњем нивоу. Међутим, у оквиру обављања своје делатности Дирекција за националне референтне лабораторије, у периоду од 2019. до 2022. године није имала захтеве за лабораторијским испитивањима, који су упућени од стране надлежних органа, а да су одбијени услед недостатка капацитета или немогућности да се испитивања спроведу.¹⁰⁵

У прилогу је преглед утрошених средстава за ангажовање службених лабораторија по субјектима у периоду од 2019. до 2022. године:

Табеларни преглед број 5 : Утрошена средства за ангажовање службених лабораторија
- у хиљадама динара-

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
Управа за заштиту биља – Одељење фито. инсп. и гран. фито. инсп.	340.032	207.086	345.769	387.930	1.280.817
Управа за ветерину – Одељење вет. инсп. и гран. вет. инсп.	105.903	124.907	139.999	134.998	505.807
Мин. здравља – Одељ. санит. инсп. и гран. санит. инсп.	62.748	-	-	-	62.748
МПШВ - Сектор пољоп. инсп.	4.452	3.787	4.313	8.345	20.897
Укупно	513.135	335.780	490.081	531.273	1.870.269

Извор: документација субјекта ревизије

Законом о безбедности хране, није прецизно дефинисано у којим случајевима се лабораторијска испитивања у области безбедности хране и хране за животиње, у поступку службене контроле, могу уступити лабораторијама које су изабране путем конкурса, а када се лабораторијска испитивања обављају у Дирекцији за националне референтне лабораторије.

Такође, Законом о безбедности хране, као ни у конкретним случајевима спроведених конкурса (у тексту конкурса и закљученим уговорима), није дефинисано која ће лабораторија, међу онима које су изабране путем конкурса, у ком обиму и у којој прилици обављати лабораторијска испитивања. Поступање инспекцијских служби приликом доделе послова лабораторијама, које су изабране путем конкурса, у систему безбедности хране није било уједначено, односно обављано је у складу са прописаним интерним процедурама или помоћу софтвера или одабиром најближе лабораторије.

¹⁰⁵ Допис од 23. јуна 2023. године



Начин одабира лабораторија у поступку службених контрола

Сектор пољопривредне инспекције, односно Одељење за безбедност хране биљног порекла, у поступку узимања узорка поступа у складу са процедуром која је прописана Приручником у области надзора¹⁰⁶. Пољопривредни инспектор узорке доставља на анализу овлашћеној службеној лабораторији према врсти испитивања, водећи рачуна да се уважи брзина поступка, компетентност лабораторије за одређено испитивање, ефикасност и економичност поступка. У случају акцијских контрола, лабораторије се одређују налогом, у циљу уважавања територијалне разуђености субјеката контроле, а пре свега динамике преузимања узорка, ефикасности поступка и уједначеног приступа контроли.

Према изјави одговорних лица Управе за ветерину, увек се бира локацијски најближа лабораторија која има капацитете за тражена испитивања, а у случају ако она не поседује ресурсе, инспектор може да пошаље узорак и у другу овлашћену лабораторију у складу са обимом испитивања.¹⁰⁷

Управа за заштиту биља одабир лабораторије у поступку службене контроле обавља помоћу информационог система. Наиме, извршена је набавка информационог система у оквиру ког постоје шифарници лабораторија, контрола и типова контрола, као и подшифарник за врсте производа и типове анализа. Систем прави филтрацију на основу типа контроле, врсте производа и типова лабораторијских анализа и додељује лабораторију по принципу бодовања, тако да систем увек додељује лабораторију са мањим бројем испитаних узорка, како би лабораторије добиле равномеран број узорка.¹⁰⁸

Максималне цене и износи такси на име лабораторијских испитивања за врсте, односно групе производа, који су предмет лабораторијских испитивања, прецизирани су Законом о републичким административним таксама¹⁰⁹. Услед недовољно прецизног дефинисања ситуација у којим се лабораторијска испитивања у области безбедности хране и хране за животиње могу уступити лабораторијама, долази до повећаног одлива средстава из буџета, јер је за послове лабораторијског испитивања и њима повезане стручне послове у ланцу хране основана Дирекција за националне референтне лабораторије.

Налаз 2.3: Лабораторије, које су обављале лабораторијска испитивања у склопу службених контрола из оквира надлежности инспекцијских служби Министарства здравља, нису изабране путем конкурса



Лабораторијска испитивања у области безбедности хране у поступку службене контроле могу се уступити лабораторијама (службене лабораторије) путем конкурса које расписују Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарство здравља. Конкурсом се ближе прописују услови које морају да испуне службене лабораторије за лабораторијска испитивања у области безбедности хране и хране за животиње,

¹⁰⁶ Приручник у области надзора Одељења за безбедност хране биљног порекла, Сектор пољопривредне инспекције, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, 2012. година

¹⁰⁷ Допис Управе за ветерину од 6. октобра 2023. године

¹⁰⁸ Допис Управе за заштиту биља од 8. октобра 2023. године

¹⁰⁹ „Службени гласник РС“, бр. 43/03, 51/03 - испр, 61/05, 101/05 - др. закон, 5/09, 54/09, 50/11, 70/11 - усклађени дин. изн, 55/12 - усклађени дин. изн, 93/12, 47/13 - усклађени дин. изн, 65/13 - др. закон, 57/14 - усклађени дин. изн, 45/15 - усклађени дин. изн, 83/15, 112/15, 50/16 - усклађени дин. изн, 61/17 - усклађени дин. изн, 113/17, 3/18 - испр, 50/18 - усклађени дин. изн, 95/18, 38/19 - усклађени дин. изн, 86/19, 90/19 - испр, 98/20 - усклађени дин. изн, 144/20, 62/21 - усклађени дин. изн, 138/22 и 54/23 - усклађени дин. изн)



у складу са својим надлежностима. Међутим, лабораторије, које су обављале лабораторијска испитивања у склопу службених контрола из оквира надлежности инспекцијских служби Министарства здравља, нису изабране путем конкурса и са њима нису закључени уговори. Ангажовањем лабораторија које нису изабране путем конкурса у складу са Законом о безбедности хране, јавља се ризик да лабораторијска испитивања обављају лабораторије које не испуњавају услове у погледу искуства, резултата и благовремености.

Као што је већ наведено у Налазу 2.2. Извештаја, лабораторијска испитивања у области безбедности хране у поступку службене контроле могу се уступити лабораторијама (службене лабораторије) путем конкурса¹¹⁰ које расписују Министарства¹¹¹. Конкурсом се ближе прописују услови које морају да испуне службене лабораторије за лабораторијска испитивања у области безбедности хране и хране за животиње, у складу са надлежностима из члана 12 Закона о безбедности хране. За послове лабораторијских испитивања у области безбедности хране и хране за животиње, конкурс се расписује на период од најмање пет година. Одлуку о избору службених лабораторија доноси министар, а резултати конкурса заједно са списком службених лабораторија објављује се у „Службеном гласнику РС“.¹¹² На основу одлуке о избору министарства, са лабораторијом којој је додељено обављање послова закључују се уговори о обављању уступљених послова.¹¹³

Министарство здравља није у периоду од 2019. до 2022. године расписало конкурс за избор лабораторија за лабораторијска испитивања у области безбедности хране, у поступку службене контроле и са њима закључило уговоре¹¹⁴, иако су у поступку службених контрола у току 2019. године лабораторије биле ангажоване. Укупно извршена средства за ове намене износе 62.748 хиљада динара (табеларни преглед број 5). Лабораторијска испитивања обављале су лабораторије: ИЗЈЗ за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, ИЗЈЗ Војводине Нови Сад, ИЗЈЗ Ниш, ИЗЈЗ Крагујевац, ГЗЈЗ Београд, ЗЗЈЗ Шабац, ЗЗЈЗ Врање, Енолошка станица Шабац, Завод за млекарство Београд, Апаћен д. о. о. Београд, ЦИН – Београд, Еко-лаб д. о. о. Београд, ЕКОЛАБ д. о. о. Нови Сад, МИРНЕМ д. о. о. Београд, ПРОФИ ЛАБ д. о. о. Београд и РЕА ЛАБ д. о. о. Београд.

Према наводима представника Министарства здравља¹¹⁵, пренос средстава је извршен по налогу санитарног инспектора, у складу са чланом 12 и чланом 70 Закона о безбедности хране. Наводи се да су лабораторије биле ангажоване приликом службених контрола узорака хране при увозу и то оне које је овластио министар здравља за испитивање безбедности хране, у периоду од 2019. до 2022. године. Такође, територијално надлежни институти и заводи за јавно здравље су вршили испитивање

¹¹⁰ У складу са чланом 20 Закона о безбедности хране конкурс садржи: 1) врсте лабораторијских анализа у области безбедности хране и хране за животиње за које се конкурс расписује; 2) период на који се додељују послови лабораторијских анализа; 3) доказ о испуњености стандарда SRPS ISO/IEC 17025 – „Општи захтеви за компетентност лабораторија за испитивање и лабораторија за еталонирање“; 4) доказ о испуњености услова у погледу искуства, резултата и благовремености у досадашњем обављању послова лабораторијских испитивања; 5) рок за доношење и објављивање одлуке о избору; 6) начин обавештавања о резултатима конкурса.

¹¹¹ Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарство здравља

¹¹² Члан 20 Закона о безбедности хране

¹¹³ Исто, члан 21

¹¹⁴ Исто, члан 20

¹¹⁵ Допис Министарства здравља број 401-00-2668/2023-14 од 1. августа 2023. године



службених узорака воде за пиће из система јавног водоснабдевања, у поступку ванредне инспекцијске контроле Одељења санитарне инспекције.¹¹⁶

Услед неспровођења законских одредби, којима је прописан начин избора службених лабораторија у поступку службених контрола, јавља се ризик нетранспарентног избора лабораторија, као и ризик од тога да лабораторијска испитивања обављају лабораторије које не испуњавају услове у погледу искуства, резултата и благовремености.

Надзор у области безбедности хране

Надзор над применом одредаба Закона о безбедности хране и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарство здравља, односно у складу са поделом надлежности. Инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде врши преко ветеринарских инспектора, фитосанитарних инспектора и пољопривредних инспектора, а Министарство здравља преко санитарних инспектора.¹¹⁷

Све инспекцијске службе у систему безбедности хране, у ревидираном периоду, инспекцијски надзор вршиле су у складу са донетим Плановима инспекцијског надзора¹¹⁸ и извештавале о томе Годишњим извештајима о раду инспекције¹¹⁹.

Ради постизања високог нивоа заштите живота и здравља људи, а у зависности од врсте хране, контрола хране, у складу са прописима којима се уређује безбедност и контрола хране, врши се на следећи начин¹²⁰:

¹¹⁶ Допис Министарства здравља од 19. јуна 2023. године

¹¹⁷ Члан 72 Закона о безбедности хране

¹¹⁸ У складу са чланом 10 Закон о инспекцијском надзору, План инспекцијског надзора заснива се на утврђеном стању у области инспекцијског надзора и процени ризика. Инспекција је дужна да спроводи план инспекцијског надзора, осим када постоје нарочито оправдане изузетне околности које је у томе спречавају

¹¹⁹ У складу са чланом 44 Закон о инспекцијском надзору

¹²⁰ Правилник о врсти хране и начину вршења службене контроле, као и листи мешовите хране и начину вршења контроле те хране („Службени гласник РС“, број 29/19)



Графички приказ број 6: Подела надлежности приликом вршења инспекцијског надзора





Сектор пољопривредне инспекције

У Сектору пољопривредне инспекције, у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, између осталих, налазе се следећа одељења, уже унутрашње јединице, која спроводе службене контроле у области безбедности хране:

- Одељење пољопривредне инспекције за безбедност хране биљног порекла
- Одељење пољопривредне инспекције за вино, ракију, алкохолна и безалкохолна пића

Одељење пољопривредне инспекције за безбедност хране биљног порекла обавља послове инспекцијског надзора над применом закона и других прописа који се односе на: безбедност хране биљног и мешовитог порекла у фази производње, прераде и промета на велико; преглед пословних просторија, објеката, постројења, уређаја, предмета и роба у производњи, преради и промету на велико за храну биљног и мешовитог порекла; обавља и друге послове из ове области.

Одељење пољопривредне инспекције за вино, ракију, алкохолна и безалкохолна пића обавља послове инспекцијског надзора над применом закона и других прописа који се односе на: испуњеност услова за производњу вина, упис произвођача у регистар јаких алкохолних пића, етанола, пива и безалкохолних пића; испитивање и утврђивање квалитета ових производа и сировина употребљених за њихову производњу; контролу производње грожђа, воћа, вина и ракије са заштићеним географским пореклом; контролу промета и квалитета вина, ракије, других алкохолних пића, етанола, пива и безалкохолних пића у унутрашњем промету; контролу рада контролних организација, акредитованих овлашћених лабораторија; контролу безбедности пошиљака грожђа за индустријску прераду, вина, ракије, других алкохолних пића, етанола и пива након увоза осим грожђа за индустријску прераду; и контролу вођења евиденције о производњи и промету ових производа; обавља и извоз вина, ракије, алкохолних пића и освежавајућих безалкохолних пића; обавља и друге послове из ове области.

У циљу ефикаснијег, економичнијег и организованијег рада, Сектор пољопривредне инспекције донео је приручнике који имају за циљ подизање нивоа квалитета рада инспекцијске службе, уједначавање рада инспектора и увођење процедура у раду и извештавању:

- Приручник у области надзора Одељења за безбедност хране биљног порекла,
- Интерни приручник за поступање инспектора Одељења пољопривредне инспекције за вино, ракију, алкохолна и безалкохолна пића, контролу јавних складишта и контролу обрађивача дувана и произвођача дуванских производа.

Као основне критеријуме за обављање инспекцијског надзора Сектор пољопривредне инспекције користи Закон о безбедности хране, Закон о надзору над прехранбеним производима биљног порекла¹²¹ и Закон о инспекцијском надзору¹²², као и Закон о вину¹²³, Закон о јаким алкохолним пићима¹²⁴, Закон о пиву¹²⁵ и Закон о етанолу¹²⁶.

Одељење пољопривредне инспекције за безбедност хране биљног порекла обавља контролу: прерађивача жита, произвођача хлеба, посластичара, произвођача хладно-

¹²¹ „Службени гласник РС“, број 25/96

¹²² „Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18

¹²³ „Службени гласник РС“, број 41/09

¹²⁴ „Службени гласник РС“, број 92/15

¹²⁵ „Службени гласник РС“, број 30/10

¹²⁶ „Службени гласник РС“, број 41/09



цеђеног уља и производа од конопље, хладњача, произвођача производа од чаја, жетве пшенице, праћење кампање соје, сунцокрета и шећерне репе¹²⁷.

Одељење пољопривредне инспекције за вино, ракију, алкохолна и безалкохолна пића обавља: редовне контроле производње јаких алкохолних пића код регистрованих произвођача, редовне контроле промета алкохолних и безалкохолних пића, инспекцијски надзори на пијацама (промет вина и ракије), контролу производње грожђа и вина са географским пореклом, упис у Винарски регистар и Регистар произвођача пива, као и акцијске контроле квалитета пића у производњи.

Такође, Сектор пољопривредне инспекције обавља и активности по питању добијених RASFF обавештења (детаљније у одељку 3. Извештаја), којих је било 27 у периоду од 2019. до 2022. године. У овим случајевима пољопривредна инспекција поступала је у складу са процедуром за поступање по RASFF обавештењима, која је прописана Приручником у области надзора Одељења за безбедност хране биљног порекла.

Процедура за поступање по RASFF обавештењима сектора пољопривредне инспекције

Процедура предвиђа да руководицац пољопривредне инспекције прослеђује одговарајућем одељењу службено обавештење и налаже предузимање одређених активности и мера како би се спречио директан или индиректан ризик по људско здравље који узрокује храна. Анализу узорка хране која је предмет RASFF обавештења раде лабораторије са којима Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде има потписан Уговор о поверавању послова вршења услуга лабораторијских испитивања у области безбедности хране и хране за животиње, односно спровођење програма мониторинга, на основу Конкурса за избор лабораторија за лабораторијска испитивања у области безбедности и квалитета хране и хране за животиње који је објављен на сајту Министарства. По пријему RASFF обавештења које се односи на безбедност хране биљног и мешовитог порекла, Руководилац Сектора пољопривредне инспекције даје налог именованој контактної тачки Сектора за спровођење истраге. Контактна тачка прослеђује налог месно надлежном инспектору да, без одлагања, спроведе контролу на основу RASFF обавештења. Поступајући инспектор о свим предузетим контролним активностима и мерама, као и о активностима и мерама предузетим од стране субјекта у пословању са храном, резултатима лабораторијских испитивања, следљивости, дистрибуцији, повлачењу и опозиву предметне хране извештава, у најкраћем могућем року, контактну тачку Сектора, уз прилагање све расположиве релевантне документације. Контактна тачка Сектора пољопривредне инспекције прегледа извештај инспектора, захтева допуне, уколико извештаји нису комплетни, саставља завршни извештај и исти прослеђује, заједно са листом дистрибуције и прикупљеним доказима, Националној контакт тачки и руководиоцу Сектора пољопривредне инспекције.

Извештаји о поступању по RASFF обавештењима се сачињавају на годишњем нивоу и садрже сва обавештења прослеђена Националној контакт тачки, као и хронолошки израђен табеларни приказ наведених обавештења. Овај Извештај је део Годишњег извештаја Сектора пољопривредне инспекције који се објављује на сајту Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Према наведеним обавештењима, у којима је храна пореклом Републике Србије или се налазила у дистрибуцији у Републици Србији, уочени су следећи случајеви:

- храна је стављена ван промета и уништена у 15 случајева и то: чај од нане, смрзнута каша од маракује, чоколада, пастеризовани филети паприке, малине, купине, куркума, смеша за мафине, кукурузни чипс, куркума;

¹²⁷ Извештај о раду сектора пољопривредне инспекције за 2019. годину



- у десет случајева, накнадном анализом утврђено је да је храна безбедна или да лотови хране који су спорни нису били у промету у нашој земљи (сусам, малине, боровнице, вишње, јагоде, пиво);

- у једном случају, када нето маса паковања смрзнуте малине није била у складу са захтевом купца (захтевано је паковање од 200g, а малине су биле испоручене у паковањима од 400g), роба је враћена на тржиште;

- у случају када је утврђено присуство алергена, извршено је усаглашавање декларације (присуство алергена – лешника у пиву из увоза), након чега је производ стављен у промет.

Збирно посматрано, сектор пољопривредне инспекције је у оквиру инспекцијског надзора, исказао податке о храни које је стављена ван промета и храни која је уништена.

Табеларни преглед број 6: Подаци о храни у надлежности пољопривредне инспекције

Година		2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
Стављено ван промета	Храна биљног порекла (kg)	1.805.352	481.331	76.483	10.073.605	12.436.771
	Храна биљног порекла (l)	233	442	460.341	3.790	464.806
	Алкохол, алкохолна и безалкох. пића (l)	48.170	33.834	40.571	149.383	271.958
Уништено	Уништена храна (kg)	-	-	-	-	-
	Уништено пиће (l)	543	19	19	155	736

Извор: Извештаји о раду сектора пољопривредне инспекције за период од 2019. до 2022. године

У периоду од 2020. до 2022. године, Сектор пољопривредне инспекције предузео је 447 мера ограничења или забране и повлачења хране из промета, када је постојала основана сумња да храна није безбедна. Такође, у 38 случајева предузете су мере ограничења или забране и повлачења хране из промета, када се утврдило да храна није безбедна.

Табеларни преглед број 7: Инспекцијски надзор пољопривредне инспекције

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
Број редовних надзора	6.008	3.826	4.797	4.810	19.441
Број ванредних надзора	615	1.606	8.571	3.021	13.813
Број контролних надзора	2	163	81	417	663
Број мешовитих и допунских надзора	2	12	6	15	35
Укупан број службених узорака хране	840	154	620	394	2.008
Укупан број узорака хране по плану мониторинга	840	30	304	230	1.404
Број откривених нерегистрованих субјеката	16	4	7	6	33

Извор: Извештаји о раду сектора пољопривредне инспекције за период од 2019. до 2022. године

Одељење санитарне инспекције и одељење граничне санитарне инспекције

У Сектору за инспекцијске послове Министарства здравља, између осталих, образоване су се следеће уже унутрашње јединице које имају надлежност у систему безбедности хране:

- Одељење санитарне инспекције и
- Одељење граничне санитарне инспекције.



У Одељењу санитарне инспекције обављају се, између осталог, инспекцијски и са њима повезани стручни послови који обухватају: санитарни и здравствени надзор у области заштите становништва од заразних болести, безбедности хране, здравствене исправности предмета опште употребе у производњи и промету, јавно снабдевање становништва хигијенски исправном водом за пиће и других категорија вода; издавање здравствене потврде и потврде о слободној продаји на територији Републике Србије, за потребе извоза хране и предмета опште употребе; утврђивање услова и издавање решења за обављање делатности, контролу санитарно-хигијенског стања објеката под санитарним надзором и средстава јавног саобраћаја; санитарни надзор над лицима која су законом стављена под здравствени надзор, као и надзор над постројењима, уређајима, опремом и наменским превозним средствима који се користе у објектима ради обављања делатности под санитарним надзором и тако даље.

Инспекцијски надзор санитарне инспекције се обавља по усвојеној методологији рада, која је уједначена на територији целе Републике Србије, у складу са Водичем добре праксе у области под санитарним надзором и у складу са сачињеним контролним листама према врсти надзираних субјеката.

У инспекцијском надзору који обавља санитарна инспекција приоритетне области: заштита становништва од заразних болести, здравствена исправност, односно безбедност предмета опште употребе, али и безбедност хране и јавно снабдевање становништва здравствено исправном водом за пиће.

Приоритет у овим областима се остварује инспекцијском контролом општих и посебних санитарно-хигијенских и техничких услова објеката, просторија, постројења, уређаја, намештаја, опреме и прибора, наменских превозних средства, одређених производа и лица која подлежу санитарном надзору, а у којима се обављају одређене делатности, међу којима издвајамо:

- делатност производње и промета хране и предмета опште употребе;
- делатност јавног снабдевања становништва водом за пиће;
- угоститељску делатност;
- васпитно-образовну делатност.

Светска здравствена организација је 30. јануара 2020. године прогласила глобалну опасност због новог облика корона вируса. Уследило је проглашење болести ковид 19, изазване вирусом SARS-CoV-2, заразном болешћу, 10. марта 2020. године, а 15. марта 2020. године проглашено је ванредно стање на територији Републике Србије. Инспекцијски надзор је спровођен у областима и објектима под санитарним надзором у складу са усвојеним Планом рада за 2020. годину до 10. марта, а затим у складу са ревидираним Планом рада у областима и делатностима у објектима под санитарним надзором и догађајима који су процењени као високо ризични у актуелној епидемиолошкој ситуацији изазваном заразном болешћу ковид 19. Планови инспекцијског надзора за 2021. и 2022. годину такође су били сачињен у складу са епидемиолошком ситуацијом.

Инспекцијски надзор је организован и вршен у складу са Законом о заштити становништва од заразних болести, Одлуком о проглашењу болести ковид 19, изазване вирусом SARS-CoV-2, заразном болешћу, Одлуком о проглашењу ванредног стања, Уредбом о мерама за спречавање и сузбијање заразне болести ковид 19, Наредбом о забрани окупљања у Републици Србији на јавним местима у затвореном и отвореном простору, упутствима и алгоритмима Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, у циљу спречавања и сузбијања заразне болести ковид 19 изазване вирусом SARS-CoV-2.

У објектима за промет хране и угоститељским објектима, извршен је највећи број инспекцијских надзора, ради контроле поштовања противепидемијских мера.



Санитарна инспекција је надлежна за контролу:

1) у свим фазама производње, прераде и промета, укључујући и извоз, следеће врсте хране:

- нова храна;
- храна за специфичне популационе групе (храна за одојчад и малу децу, храна за посебне медицинске намене, замене за комплетну дневну исхрану за особе на дијети за мршављење);
- додаци исхрани (дијететски суплементи);
- храна са измењеним нутритивним саставом (храна за особе интолерантне на глутен, замене за со за људску исхрану, храна обогаћена витаминима, минералима и другим супстанцама са хранљивим или физиолошким ефектом и др.);
- со за исхрану људи и производњу хране;
- прехранбени адитиви;
- прехранбене ароме;
- прехранбени ензими;
- помоћна средства у производњи хране;
- вода за пиће која се потрошачима испоручује путем јавног водоводног система или у оригиналној амбалажи (природне минералне, изворске и стоне воде), као и вода која се употребљава, односно додаје током припреме, обраде или производње хране, материјала и предмета намењених да дођу у контакт са храном.

2) у фази промета на мало све хране у објектима под санитарним надзором (кухиње у предшколским и школским објектима, објектима ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите и социјалног старања).

Табеларни преглед број 8: Инспекцијски надзор санитарне инспекције

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
Број редовних надзора	16.549	7.962	7.868	13.078	45.457
Број ванредних надзора	9.103	25.434	53.646	16.714	104.897
Број контролних надзора	3.531	2.464	3.271	4.290	13.556
Број мешовитих и допунских надзора	279	58	28	150	515
Укупан број службених узорака хране	50	5	5	39	99
Број откривених нерегистрованих субјеката	11	11	0	4	26

Извор: Извештаји о раду одељења санитарне инспекције за период од 2019. до 2022. године

У периоду од 2019. до 2022. године, санитарна инспекција издала је 6.140 Сертификата о слободној продаји и безбедности хране која се извози, по захтеву странке. Наиме, Министарство здравља преко надлежних санитарних инспектора издаје међународне потврде, за хране која је у надлежности Министарства. Међународна потврда се издаје на захтев субјекта у пословању храном, уз приложу документацију.¹²⁸

Укупан број службених узорака хране односи се на узорке воде за пиће са тачећих места из система јавног водоснабдевања, који су узети у објектима под санитарним надзором у поступку ванредне инспекцијске контроле, а који су испитивани у територијално надлежном институту/заводу за јавно здравље.

¹²⁸ Члан 5 Правилника о начину и поступку издавања међународне потврде (сертификата) о безбедности хране која се извози, изгледу обрасца међународне потврде, као и евиденцији о издатим потврдама („Службени гласник РС“, број 49/19)



Табеларни преглед бр. 9: Храна стављена ван промета

Година	2019.	2020.	2021.	2022.
Храна стављена ван промета (kg)	-	-	674,47	27,3

У оквиру циљаног ванредног теренског надзора меда у кухињама предшколских и школских објеката, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите и социјалног старања, у току 2021. године, ван промета је стављено 674,47 kg меда. Надзор је извршен на основу информације Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде о резултатима инспекцијске контроле за одређене произвођаче меда у промету на мало. У току 2022. године, ван промета је стављено 27,3 kg додатака исхрани (дијететски суплементи), због неисправног декларисања.

У Одељењу граничне санитарне инспекције обављају се инспекцијски и са њима повезани стручни послови који обухватају: послове инспекцијског надзора у областима под санитарним надзором на граници, односно на другим местима где се врши царинење; контролу безбедности хране и здравствене исправности предмета опште употребе који се увозе; контролу путника и превозних средстава у међународном саобраћају ради спречавања уношења и ширења заразних болести и надзор над спровођењем прописаних мера у области заштите становништва од заразних болести; решавање у управним стварима у првом степену; изрицање управних мера и подношење пријава надлежним правосудним органима; послове сачињавања упутстава за рад граничних санитарних инспектора за примену прописа; иницирање и учествовање у припреми стручних основа за израду нацрта закона и других прописа у области под санитарним надзором на граници, припремања стручних основа за израду стратегија, програма и планова у областима под санитарним надзором на граници; унутрашњи надзор над имаоцима јавних овлашћења у вођењу поверених послова у областима под санитарним надзором на граници, израђују се записници са предлогом мера и записници о извршеном надзору над радом граничних санитарних инспектора у одсеку, односно групама, из области под санитарним надзором на граници, периодично и годишње и по утврђеном стању предлаже се предузимање одговарајућих мера; послове планирања и сачињавања програма едукација и спровођење обука граничних санитарних инспектора; сарадње са инспекцијским, правосудним органима и институцијама, израда Плана рада Одељења; израду месечних, полугодишњих и годишњих извештаја о раду Одељења; као и друге послове из делокруга Одељења.

Инспекцијски надзор граничних санитарних инспектора се врши на основу поднетих захтева од стране увозника за одобрење увоза пошилики хране и предмета опште употребе. Санитарни надзор безбедности хране обухвата храну у надлежности Министарства здравља, а у складу са поделом надлежности утврђеном Законом о безбедности хране, односи се на храну која се увози ради стављања у промет на домаћем тржишту, сировине за производњу хране, адитиве, ароме, ензиме и ензимске препарате, као и супстанце које се додају храни ради постизања одређених својстава, узорке хране која се увозе ради испитивања тржишта, технолошких проба, регистрације производа, категорисања, уписа у базу података Министарства здравља и сл.

Надзор се спроводи по поднетом захтеву субјекта:

- прегледом документације;
- прегледом услова транспорта или складиштења;
- прегледом пошилике на месту контроле;
- контролом сензорских својстава хране;
- евентуалним узорковањем ради лабораторијског испитивања здравствене исправности оних параметара исправности и/или безбедности хране које није могуће утврдити на други начин.



Одељење граничне санитарне инспекције има израђене процедуре за поступке службене контроле граничног санитарног инспектора при увозу хране и предмета опште употребе¹²⁹. Поступак је представљен дијаграмом – Прилог 4.

На територији граничних подручја, у Републици Србији је више од 120 граничних прелаза и места царинења. Санитарни инспектори за гранична подручја врше надзор на око 80 места царинења и граничних прелаза.

На пример, гранични санитарни инспектори у Одсеку за санитарни надзор за гранично подручје Враће номинално покривају државну границу са Северном Македонијом, Бугарском и Румунијом и у том смислу, надлежни су за вршење надзора над путницима и њиховим средствима у међународном саобраћају на десет копнених граничних прелаза за друмски саобраћај (Прешево, Прохор Пчињски, Голеш, Рибарци, Стрезимировци, Градина, Вршка Чука, Мокрање, Ђердап 1 и Кусјак/Ђердап 2) и на два за железнички саобраћај (Прешево и Димитровград). Пошто се, у складу са законом, под државном границом сматрају и подручја граничних прелаза на аеродромима и пристаништима, преко којих се одвија међународни саобраћај, надлежност Одсека се протеже на један гранични прелаз за ваздушни саобраћај (Аеродром „Константин Велики“ у Нишу) и четири за речни саобраћај (Доњи Милановац, Текија, Кладово и Прахово).¹³⁰

Табеларни преглед бр. 10: Инспекцијски надзор граничне санитарне инспекције

	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
Број захтева за преглед пошиљки хране	9.212	9.885	10.198	9.918	39.213
Број прегледаних врста	33.175	31.711	33.411	34.411	132.708
Прегледана количина (t)	107.349	110.760	121.218	124.467	463.794
Одобен увоз (t)	107.328	110.708	121.069	124.424	463.529
Забрањен увоз (t)	20,4	51,5	149	42,2	263,2

Извор: Извештаји о раду одељења граничне санитарне инспекције за период од 2019. до 2022. године

Најчешћи разлози здравствене неисправности и основ за забрану увоза били су микробиолошка и хемијска неисправност пошиљака хране и то: повећани садржај тешких метала и неодговарајућа декларације.

Табеларни преглед број 11 : Забрањен увоз хране у периоду од 2020. до 2022. године

Врста хране	Количина (t)	Број пошиљака
Со	140,29	7
Дечја храна	48,92	8
Флаширане воде	34,78	8
Адитиви	8,40	8
Дијететска храна	4,51	18
Нова храна	3,50	1
Ароме	2,04	2
Дијететски суплементи	0,21	3
Остало	0,15	1
Ензимски препарати	-	-
Помоћна средства	-	-
Укупно	242,8	56

Напомена: Подаци о количини и броју здравствено неисправних и небезбедних пошиљака хране пре 2020. године доступни су само збирно и у 2019. години износе 20,4t

¹²⁹ Процедура за рад санитарних инспектора при увозу хране и предмета опште употребе, јануар 2022. године

¹³⁰ Извештај о раду одељења граничне санитарне инспекције за 2020. годину



Пошиљке хране за које је забрањен увоз од стране Граничне санитарне инспекције јер су биле здравствено неисправне и небезбедне, враћене испоручиоцу или уништене.

Одељење ветеринарске инспекције и одељење граничне ветеринарске инспекције

Инспекцијски надзор у области безбедности хране у Управи за ветерину обављају унутрашње организационе јединице: одељење ветеринарске инспекције и одељење граничне ветеринарске инспекције.

*Ветеринарска инспекција*¹³² је дужна да обавља послове ветеринарско-санитарне контроле која се спроводи кроз надзор, инспекцију, мониторинг, узорковање и проверу над применом закона и других прописа који се односе на здравствену заштиту, добробит и репродукцију животиња, здравствену исправност и исправност квалитета хране, производа и отпадака животињског порекла, хране за животиње, лекова и медицинских средстава за употребу у ветерини и воде; ветеринарско санитарну контролу и испуњеност услова у објектима за узгој и држање животиња, за производњу и промет хране животињског порекла, хране за животиње, производа и отпадака животињског порекла, репродуктивног материјала, лекова и медицинских средства за употребу у ветерини, средстава за дезинфекцију, дезинсекцију и дератизацију и других отрова за употребу у ветерини; вршење надзора и инспекције над животињама, храном животињског порекла и храном за животиње, над спровођењем експеримената над животињама, над спровођењем прописаних и наређених мера за спречавање појављивања, откривање, спречавање ширења, сузбијање и искорењивање заразних болести животиња; над средствима за превоз и условима превоза, над објектима, опремом, условима и начином рада субјеката који обављају ветеринарску делатност и ветеринарских организација, над добијањем, производњом, складиштењем репродуктивног материјала; над применом лекова и медицинских средстава за употребу у ветерини, као и над другим објектима, средствима, предметима и опремом, који могу бити извор или преносиоц заразних болести животиња или на други начин угрожавати њихово здравље и здравље људи; обавља и друге послове из ове области.

Управа за ветерину, донела је Инструкцију о начину издавања међународних ветеринарских потврда (*Сертификата*) за извоз пошиљака у земље Европске уније у систему електронске сертификације (*TRACES*)¹³¹, којом је дефинисан начин издавања Међународних ветеринарских потврда за извоз пошиљака које подлежу службеној контроли, односно ветеринарско-санитарној контроли пре извоза у земље Европске уније у систему за електронску сертификацију.

¹³¹ Број 335-00-870/2015-05 од 12. октобра 2015. године

¹³² У Одељењу ветеринарске инспекције образоване су, између осталих и следеће уже унутрашње јединице: Одсек ветеринарске инспекције за контролу безбедности и квалитета хране и споредних производа животињског порекла који нису намењени за исхрану људи у производњи и промету и Одсек ветеринарске инспекције у извозним објектима



Табеларни преглед број 12: Инспекцијски надзор ветеринарске инспекције

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
Број редовних надзора	32.112	8.454	10.960	12.071	63.597
Број ванредних надзора	60.168	51.720	49.353	44.504	205.745
Број контролних надзора	2.349	-	-	-	2.349
Број мешовитих и допунских надзора	60	-	-	-	60
Укупан број службених узорака хране	17.793	11.350	15.235	12.931	57.309
Укупан број узорака хране по плану мониторинга	3.861	4.371	4.060	4.529	16.821
Број откривених нерегистрованих субјеката	110	85	95	134	424

Извор: Извештаји о раду одељења ветеринарске инспекције за период од 2019. до 2022. године

Ветеринарска инспекција обавља контролу у промету хране животињског и мешовитог порекла на мало у: месарама, самопослугама, продавницама деликатеса, продавницама рибе, угоститељским објектима, киосцима брзе хране и пијацама.

Табеларни преглед број 13: Нешкодљиво уклоњено хране животињског порекла

Година	Месо и производи од меса (kg)	Млеко и производи од млека (kg)	Јаја и производи од јаја (ком.)	Риба и производи од рибе (kg)	Мед (kg)	Остало (kg)
2019.	34.046	2.810	86.707	787	22	2.902
2020.	15.950	3.647	6.858	34	90	910
2021.	22.539	32.351	4.929	2.045	790	155
2022.	-	-	-	-	-	-
Укупно	72.535	38.808	98.494	2.866	902	3.967

Извор: Извештаји о раду одељења ветеринарске инспекције за период од 2019. до 2022. године

У складу са Правилником о посебним елементима, односно критеријумима за процену ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и плана инспекцијског надзора у области ветеринарске инспекције¹³³, ветеринарска инспекција планира вршење инспекцијског надзора у објектима у којима се послује храном животињског порекла, на годишњем нивоу.

Годишњим планом службених контрола ветеринарске инспекције планира се учесталост инспекцијског надзора за поједине врсте и категорије објеката у пословању са храном, у односу на делатности којима се баве и процењену категорију ризика. Учесталост редовних инспекцијских надзора спроводи се на бази анализе ризика која се спроводи за сваки објекат који послује са храном животињског порекла и то на основу параметара. Детаљније у [Прилогу 6](#) Извештаја.

На пример, годишњим планом службених контрола ветеринарске инспекције планиран је редован инспекцијски надзор у објектима у пословању са храном одобреним за извоз на тржиште ЕУ/СЕФТА/ЕЕС, при чему су ови објекти процењени као објекти високог ризика, па је према томе и учесталост инспекцијског надзора у складу са динамиком контроле за објекте високог ризика.

Гранична ветеринарска инспекција је дужна да обавља послове инспекцијског надзора над применом закона и других прописа који се односе на: увоз, извоз и провоз животиња, хране, производа, сировина и отпадака животињског порекла, репродуктивног материјала, хране за животиње, компонената за храну за животиње, лекова, медицинских средстава, дијагностичких препарата и других предмета којима се

¹³³ „Службени гласник РС“, број 99/18



може пренети заразна болест животиња; контролу здравствене исправности и квалитета производа, сировина и отпадака животињског порекла и контролу услова транспорта животиња, сировина и отпадака животињског порекла; припрему годишњих и месечних планова инспекцијског и ветеринарско-санитарног надзора; припрему упутстава и инструкција о вршењу инспекцијског и ветеринарско-санитарног надзора и контрола; вођење евиденције и припрему извештаја о извршеним контролама и надзору; анализе резултата реализованих контрола и надзора; обавља и друге послова из ове области.

Табеларни преглед број 14: Инспекцијски надзор пошиљки производа животињског порекла

Година		2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
Обављени прегледи	број	27.367	26.166	26.399	29.686	109.618
	(t)	226.786	201.894	212.910	264.535	906.125
Одбијене пошиљке	број	119	124	120	148	511
	(t)	149	242	102	73	566

Извор: Извештаји о раду одељења граничне ветеринарске инспекције за период од 2019. до 2022. године

Најчешћи разлози за одбијање увозних пошиљака: неодговарајућа/недостајућа документација, микробиолошка неисправност, неодговарајући квалитет, неусловни транспорт, хемијско загађење, неодговарајући квалитет, присуство паразита (морска риба), непостојање или неисправна декларација.

Одељење фитосанитарне инспекције и одељење граничне фитосанитарне инспекције

Одељење фитосанитарне инспекције обавља послове који се односе на: контролу присуства штетних организама у земљишту и биљу; систематски надзор биљака на присуство штетних организама који се сматрају посебно опасним за биље; контролу здравственог стања увезеног биља за које је прописан пост карантински надзор; службено узорковање за лабораторијска испитивања на присуство штетних организама и резидуа средстава за заштиту биља; контролу генетски модификованих организама у свим фазама производње и промета; контролу издавања и издавање биљног пасоша; издавање фитосертификата, контролу из области безбедности хране и хране за животиње биљног и мешовитог порекла у фази примарне производње; контролу промета и примене средстава за заштиту и исхрану биља и оплемењивача земљишта; контролу производње, дораде, промета и коришћења семена пољопривредног биља; контролу производње, дораде, промета и коришћења семена пољопривредног биља органског порекла за заснивање органске производње, контролу производње, промета и коришћења садног материјала пољопривредног биља; контролу правних лица која обављају послове од јавног интереса; обавља и друге послове из ове области.

Фитосанитарна инспекција обавља надзор у складу са Правилником о врсти хране и начину вршења службене контроле, као и листи мешовите хране и начину вршења контроле те хране и надлежна је за контролу:

- 1) хране биљног порекла, и то у фази:
 - примарне производње, укључујући и производњу семена за производњу клица и производњу клица, као и производње мицелијума и печурки,
 - складиштења примарних биљних производа у складиштима и хладњачама без минусног режима и складиштима зрнастих производа (осим у млиновима, пекарама и другим местима прераде),
 - промета примарних биљних производа на велико (кванташке пијаце),
 - промета на мало примарних биљних производа (зелене пијаце),
 - извоза примарних биљних производа;
- 2) у фази увоза и провоза, и то:



- хране биљног порекла,
- хране мешовитог порекла,
- вина, алкохолних и безалкохолних пића и етил-алкохола.

У случају сумње да храна биљног порекла (примарни биљни производи у складиштима и хладњачама, кванташким и зеленим пијацама) није безбедна спроводи се узорковање и испитивање такве хране. Када се добију резултати испитивања, уколико се утврде неусаглашености, таква храна се, у зависности од сваке конкретне ситуације:

1) искључује из промета у Републици Србији до отклањања недостатака или се уништава, или се

2) спроводе мере којима се дозвољава употреба такве хране у сврху која се разликује од њене првобитне намене: на пример као храна за животиње, уколико задовољава услове утврђене прописима у области хране за животиње (примера ради, кукуруз који није за исхрану људи нити за исхрану за животиње због садржаја микотоксина изнад максимално дозвољених нивоа, дозвољава се његова употреба у производњи алкохола или слично).

Табеларни преглед број 15 : Инспекцијски надзор хране биљног порекла

Стављено ван промета	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
(t)	20.365	315	2.204	17.562	40.446
(l)	61	98	1.396	1.395	2.950
комада	7.519	7.519	11.724	11.646	38.408
Вредност робе (хиљада РСД)	341.409	18.473	10.142	198.249	568.272
Одузето и уништено	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
(t)	103	1	3.710	245	4.059
(l)	-	-	-	-	-
комада	198.413	1.503	8.781	302	208.999
Вредност одузете и уништене робе (хиљада РСД)	50.691	27.517	67.981	6.587	152.776

Извор: Извештаји о раду одељења фитосанитарне инспекције за период од 2019. до 2022. године

Одељење граничне фитосанитарне инспекције обавља послове, на граничним прелазима и местима царињења, који се односе на: контролу здравља биља при увозу, извозу и провозу са претоваром; издавање фитосертификата; издавање биљног пасоша; контролу средстава за заштиту и исхрану биља и оплемењивача земљишта при увозу и провозу са претоваром; контролу безбедности хране и хране за животиње биљног и мешовитог порекла при увозу, провозу и извозу; контролу присуства ГМО; контролу нивоа радиоактивне контаминације код биља и средстава за исхрану биља и оплемењивача земљишта; наређивање фитосанитарних мера; припрему нотификације пресретања штетних организама при увозу; давање стручних мишљења код израде предлога прописа из области здравља биља, средстава за заштиту и исхрану биља оплемењивача земљишта, безбедности хране, семена и садног материјала, заштита од јонизујућег зрачења и ГМО; обавља и друге послове из ове области.

Ради усмеравања начина рада запослених инспектора у Одељењу граничне фитосанитарне инспекције на граничним прелазима и местима царињења, приликом увоза донета је Инструкција о поступању граничног фитосанитарног инспектора током



службених контрола пошиљака хране биљног и мешовитог порекла на граничним прелазима и на местима царињења приликом увоза¹³⁴.

Табеларни преглед број 16: Храна која је била предмет контроле граничне фитосанитарне инспекције

Година	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
Количина хране која је била предмет службених контрола при увозу (t)	1.109.397	1.410.172	1.343.009	1.413.128	5.275.706
Количина хране која је враћена пошиљаоцу (t)	176	441	910	1.386	2.913
Количина хране која је уништена (t)	61	336	93	360	850
Укупна количина хране која је забрањена за увоз (t)	237	747	1.003	1.746	3.733

Извор: Годишњи извештаји о раду граничне фитосанитарне инспекције у периоду од 2019. до 2022. године

Налаз 2.4: Планови службене контроле нису донети, услед чега нису одређени приоритети контрола и није успостављена координација између надлежних органа у систему контроле хране



Законом о безбедности хране предвиђено је доношење Планава службене контроле, који представљају планска документа која садрже структуру и организацију система контроле хране, циљеве, приоритете контрола, начин, рокове и средства вршења службених контрола, координацију између надлежних органа одговорних за вршење службених контрола у циљу заштите безбедности хране. Доношење Планава службене контроле у надлежности је Министра пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министра здравља.

У систему безбедности хране нису одређени приоритети контрола и није успостављена координација између надлежних органа у циљу заштите безбедности хране, јер Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарство здравља нису донели Планове службене контроле у периоду од 2019. до 2022. године, као ни у претходном периоду. Услед непостојања планских докумената, у оквиру службених контрола изостаје одређивање приоритета контрола и успостављање координације између надлежних органа у циљу заштите безбедности хране.

Законом о безбедности хране предвиђено је доношење Планава службене контроле¹³⁵, који представљају планска документа која садрже структуру и организацију система контроле хране, циљеве, приоритете контрола, начин, рокове и средства вршења службених контрола, координацију између надлежних органа одговорних за вршење службених контрола у циљу заштите безбедности хране. Доношење Планава службене контроле у надлежности је Министра пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министра здравља.

¹³⁴ Инструкција о поступању граничног фитосанитарног инспектора, број 321-02-1-8/2021-11 од 10. фебруара 2022. године

¹³⁵ Члан 69 Закона о безбедности хране



У систему безбедности хране нису одређени приоритети контрола и није успостављена координација између надлежних органа у циљу заштите безбедности хране, јер Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарство здравља нису донели Планове службене контроле у систему безбедности хране у периоду од 2019. до 2022. године, као ни у претходном периоду.

Услед непостојања планских докумената у оквиру службених контрола, изостаје одређивање приоритета контрола и успостављање координације између надлежних органа у циљу заштите безбедности хране.

Налаз 2.5: Координација инспекцијског надзора није у потпуности успостављена услед недовољне активности Радне групе за храну



У току 2017. године, у оквиру Координационе комисије за инспекцијски надзор формирана је Радна група за храну са задатком усклађивања, координације и унапређења инспекцијског надзора у области хране. Задаци Радне групе и мерила за остварење циљева утврђују се на годишњем нивоу доношењем Програма рада. Прописана динамика одржавања састанака Радне групе је најмање једном у два месеца. Међутим, и поред предузетих активности Радне групе за храну у периоду од 2017. до 2020. године, она није у довољној мери допринела усклађивању, координацији и унапређењу инспекцијског надзора у области безбедности хране, услед недовољно честог састајања Радне групе (мање од једног састанка у току године) и недоношења Програма рада, којима би се одредили конкретни задаци. Наведено је имало за последицу изостанак унапређења инспекцијског надзора у области хране, чија природа захтева учешће више инспекција, односно организовање и координацију заједничких инспекцијских надзора, управљање ризицима и повећање свеобухватности и делотворности у постизању законитог и безбедног пословања и поступања надзираних субјеката. У новом сазиву Координационе комисије, од децембра 2022. године, још увек није формирана Радна група за храну.

У складу са Законом о инспекцијском надзору, а у циљу боље координације рада, Влада Републике Србије је јула 2015. године образовала међуминистарско Координационо тело, тј. Координациону комисију, чији је задатак да координише и контролише рад 42 републичке инспекције у 14 министарстава које контролишу примену прописа у разним областима – безбедност објеката, инфраструктуре, хране, окружења, производа, саобраћаја, као и оне које контролишу рад државних органа, јавних служби, привредних субјеката¹³⁶. Стручне и административно-техничке послове за Координациону комисију обавља Министарство државне управе и локалне самоуправе, у оквиру кога се образује унутрашња организациона јединица задужена за подршку Координационој комисији.

Законом о инспекцијском надзору¹³⁷ и Пословником о раду Координационе комисије¹³⁸ предвиђено је образовање радних група за одређену област, односно одређена питања инспекцијског надзора. Одлуком Координационе комисије за

¹³⁶ Министарство државне управе и локалне самоуправе <https://mduls.gov.rs/>

¹³⁷ Члан 12 Закона о инспекцијском надзору

¹³⁸ Члан 20 Пословника о раду Координационе комисије



инспекцијски надзор¹³⁹ од октобра 2017. године формирана је Радна група за храну¹⁴⁰, чији су задаци:

- усклађивање, координација и унапређења инспекцијског надзора у области хране и поводом питања инспекцијског надзора, која су у делокругу више инспекција или чија природа захтева учешће више инспекција, као и других органа и организација,
- повећање свеобухватности и делотворности у постизању законитог и безбедног пословања и поступања надзираних субјеката у одређеној области,
- избегавање преклапања и непотребног понављања инспекцијског надзора,
- делотворно управљања ризицима и унапређења услова пословања.

Такође, Одлуком је дефинисано да Радна група утврђује Програм рада на годишњем нивоу, који ће садржити конкретизоване задатке радне групе, у складу са плановима инспекцијског надзора инспекција које чине радну групу. Као саставни део Програма предвиђени су показатељи помоћу којих би се мерило остварење циљева и предузимале будуће радње чланова групе. Одлуком је предвиђено и да се састанци радне групе одржавају најмање једном у два месеца. Радна група има руководиоца, заменика, секретара и члана Јединице за подршку Координационој комисији у складу са Пословником о раду координационе комисије¹⁴¹.

Међутим, од октобра 2017. до краја 2022. године, одржано је укупно пет састанака Радне групе за храну, односно мање од једног састанка годишње, што је значајно мање од предвиђеног. Тачније, последњи састанак одржан је 15. јануара 2020. године. Радна група током свог функционисања није утврдила Годишње програме рада, те није могуће пратити реализацију циљева групе. У новом сазиву Координационе комисије од децембра 2022. године још увек није формирана Радна група за храну¹⁴².

Радна група је имала одређене иницијативе (усклађивање планова инспекцијског надзора, израда ходограма у складу са Упутством Координационе комисије за више тема: спречавање нелегалне трговине стоком, коришћење рибљег фонда и копије меда – преваре у вези са храном) и уочила је неке проблеме у систему безбедности хране (недостатак полицијске заштите инспектора на терену приликом извршења надзора, непостојање правне заштите када дође до евентуалног напада на службено лице и потреба за проширењем Радне групе новим члановима из Пољопривредне инспекције и Тржишне инспекције). Међутим, изостало је унапређење инспекцијског надзора у области хране по питањима која су у делокругу више инспекција или чија природа захтева учешће више инспекција, као и других органа и организација, односно организовање и координација заједничких инспекцијских надзора, управљање ризицима и повећање свеобухватности и делотворности у постизању законитог и безбедног пословања и поступања надзираних субјеката.

Иако је изостала ефикасна координација инспекцијских служби у систему безбедности хране, постоје примери сарадње инспекцијских служби и других органа. На пример:

¹³⁹ Број 06-00-353/9/2017-08 од 18. октобра 2017. године; Одлуком о оснивању број 06-00-71/5/2021-08 од 25. маја 2021. године у новом сазиву Координационе комисије поново је основана Радна група за храну

¹⁴⁰ Чланови Радне групе за храну били су представници Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства здравља, Управе за ветерину, Управе за заштиту биља, Јединице за подршку Координационој комисији, али и Института за хигијену и технологију меса, Удружења за пољопривреду, прехрамбену индустрију, шумарство и водопривреду Привредне коморе Србије, Америчке привредне коморе и NALED-а.

¹⁴¹ Члан 24 Пословника о раду координационе комисије

¹⁴² Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе број 000167766 2023 14800 000 000 000 од 4. јула 2023. године



1. Сектор пољопривредне инспекције приликом контроле угоститељских објеката сарађује са Министарством унутрашње и спољне трговине, са Фитосанитарном инспекцијом сарадња се обавља у вези са проблематиком која се тиче норовируса, приликом контроле биљног сира заједничка контрола се обавља са ветеринарском инспекцијом, приликом обмане/довођења у заблуду потрошача у вези са ракијом врше се заједничке контроле са тужилаштвом и Министарством унутрашњих послова, приликом контроле складишта Сектор пољопривредне инспекције врши заједничку контролу са тржишном инспекцијом.

2. Одељење санитарне инспекције остварује сарадњу са општинским инспекцијама и инспекторима МУП-а у вршењу заједничких инспекцијских надзора угоститељских објеката и објеката за производњу и промет хране на територији управних округа, координација, као и сарадњу са Министарством трговине, туризма и телекомуникације, у области пријављивања небезбедних производа и побољшања комуникације и обавештавања јавности, у циљу решавања проблема нелегалног промета дијететских суплемената у Републици Србији. Ради планирања, праћења, усклађивања и предузимања заједничких мера и активности, међусобне сарадње, укључујући и инспекцијски надзор. Такође, обављају се координисане/заједничке акције инспекцијског надзора приликом контроле угоститељских објеката, који раде у ноћним сатима, у туристичким центрима и то у координацији са туристичком, комуналном, инспекцијом за привредни криминал, пореском, инспекцијом рада и противпожарном заштитом.

Налаз 2.6: Мониторинг хране се не обавља у континуитету



Мониторинг јесте спровођење низа планираних активности које се односе на праћење или мерење, како би се добио увид у правилну примену прописа о храни и храни за животиње, као и прописа из области здравља и добробити животиња и здравља биља. Доношење програма мониторинга безбедности хране, у складу са поделом надлежности из Закона о безбедности хране, у надлежности је Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно Министарства здравља.

Међутим, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није донело Правилник о утврђивању програма мониторинга безбедности хране животињског порекла за 2022. годину, док Правилници о утврђивању програма мониторинга безбедности хране животињског порекла и хране за животиње која се увози за 2019. и 2020. годину, а чије је спровођење у надлежности граничне ветеринарске инспекције, нису спроведени. Такође, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде је донело Правилник о утврђивању програма мониторинга безбедности хране биљног и мешовитог порекла за 2020. годину, чије спровођење је у надлежности пољопривредне инспекције. Међутим, мониторинг није спроведен. Док Министарство здравља није донело Правилник о утврђивању програма мониторинга безбедности хране за 2019. годину, Правилници за 2020, 2021. и 2022. годину су донети, али их Министарство здравља преко института и завода за јавно здравље у сарадњи са санитарном инспекцијом није спровело.

Услед непредузимања правовремених активности, планирања мониторинга хране, као и појаве пандемије заразне болести ковид 19 у 2020. години, мониторинг хране који је у надлежности ветеринарске, граничне ветеринарске, пољопривредне и санитарне инспекције није обављан у континуитету, услед чега у наведеном периоду није утврђен ниво



контаминената и учесталост појаве микроорганизама и осталих штетних материја у храни, нису прикупљени подаци из мониторинга који се користе за анализу ризика, а такође нису предвиђене мере које ће се предузети у случају присуства микробиолошких, хемијских и биолошких контаминената у храни.

Мониторинг представља спровођење низа планираних активности које се односе на праћење или мерење, како би се добио увид у правилну примену прописа о храни, као и прописа из области здравља и здравља биља.¹⁴³ Министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, односно министар здравља, доносе програм мониторинга безбедности хране, као и начин и поступак службене контроле, у складу са поделом надлежности из члана 12 Закона о безбедности хране.¹⁴⁴

Програм мониторинга садржи нарочито:

- потребна средства за финансирање програма;
- мере које ће се предузети у случају присуства микробиолошких, хемијских и биолошких контаминената;
- структуру органа и организација за спровођење програма и друге параметре од значаја за спровођење програма.

У складу са поделом надлежности из члана 12 Закона о безбедности хране, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде доноси следеће програме мониторинга хране:

- Правилник о утврђивању програма мониторинга безбедности хране биљног и мешовитог порекла,
 - Правилник о утврђивању програма мониторинга безбедности хране животињског порекла и хране за животиње која се увози,
 - Правилник о утврђивању програма мониторинга безбедности хране животињског порекла,
 - Правилник о утврђивању програма мониторинга безбедности хране за животиње,
- док Министарство здравља доноси Правилник о утврђивању програма мониторинга безбедности хране.

Програм мониторинга доноси се до краја текуће за наредну годину. Средства за спровођење програма обезбеђују се у буџету Републике Србије.¹⁴⁵

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није донело Правилник о утврђивању програма мониторинга безбедности хране животињског порекла за 2022. годину, чије спровођење је у надлежности ветеринарске инспекције, док Правилнике о утврђивању програма мониторинга безбедности хране животињског порекла и хране за животиње која се увози за 2019.¹⁴⁶ и 2020.¹⁴⁷ годину, које је донело Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, гранична ветеринарска инспекција није спровела. Према наводима одговорних лица Управе за ветерину, мониторинг 2019. и 2020. године није спроведени услед кашњења конкурса за одабир лабораторија које ће обављати лабораторијска испитивања у оквиру мониторинга и пандемије заразне болести ковид 19.

Такође, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде донело је Правилник о утврђивању програма мониторинга безбедности хране биљног и мешовитог порекла за 2020. годину¹⁴⁸, чије спровођење је у надлежности пољопривредне инспекције. Међутим, према наводима одговорних лица Сектора пољопривредне инспекције, услед ситуације која је настала због пандемије заразне болести ковид 19, мониторинг у 2020. години није спроведен.

¹⁴³ Члан 4 став 1 тачка 3) Закона о безбедности хране

¹⁴⁴ Исто, члан 69 став 2

¹⁴⁵ Исто, члан 69

¹⁴⁶ „Службени гласник РС“, број 39/19

¹⁴⁷ „Службени гласник РС“, број 102/20

¹⁴⁸ „Службени гласник РС“, број 115/20



Министарство здравља није донело Правилник о утврђивању програма мониторинга безбедности хране за 2019. годину, чије спровођење је у надлежности санитарне инспекције, док Правилнике о утврђивању програма мониторинга безбедности хране за 2020¹⁴⁹, 2021.¹⁵⁰ и 2022.¹⁵¹ годину, које је донело Министарство здравља, санитарна инспекција није спровела. Према наводима одговорних лица Министарства здравља, Мониторинг безбедности хране за 2019. годину није донет, јер су планирана средства за контролу хране у периоду од 2010. до 2019. године, била довољна само за службену контролу хране при увозу. Такође, према наводима одговорних лица Министарства здравља, мониторинг безбедности хране у периоду од 2020. до 2022. године није спроведен, јер су институти и заводи за јавно здравље и санитарна инспекција били потпуно ангажовани услед ситуације која је настала због пандемије заразне болести ковид 19.

Правилник о утврђивању Програма мониторинга безбедности хране животињског порекла и хране за животиње која се увози обухвата храну животињског порекла и храну за животиње која се увози у Републику Србију и спроводи се:

- 1) на одређеним граничним прелазима на којима се обавља ветеринарско-санитарна контрола, у складу са законом којим се уређује ветеринарство;
- 2) у месту истовара пошиљке у складиштима која су одобрена или регистрована у складу са посебним прописом.

Програм мониторинга примењује се ради ветеринарско-санитарне контроле, како би се обезбедило да увезена храна животињског порекла и храна за животиње испуњавају захтеве безбедности и квалитета, као и храна животињског порекла и храна за животиње која се производи у Републици Србији и ставља на тржиште Републике Србије. Правилником о утврђивању Програма мониторинга одређују се:

- параметри испитивања за микробиолошка и хемијска испитивања хране животињског порекла и хране за животиње, и то кроз: план за узорковање пошиљки хране животињског порекла и план за узорковање пошиљки хране за животиње.
- услови и начин узорковања и чувања узорака.

Слика број 2: Извод из Правилника о утврђивању програма мониторинга безбедности хране животињског порекла и хране за животиње која се увози за 2020. годину

IV. Други параметри од значаја за спровођење Програма мониторинга		
1. План мониторинга		
План мониторинга, којим се одређују параметри испитивања за микробиолошка и хемијска испитивања хране животињског порекла и хране за животиње, дат је у Табели 1 – План за узорковање пошиљки хране животињског порекла, овог програма и Табели 2 – План за узорковање пошиљки хране за животиње, овог програма.		
Табела 1 – План за узорковање пошиљки хране животињског порекла		
Пошиљка	Земља порекла	Параметар
Говеђе месо, расхлађено или замрзнуто	Све земље	S.typhimurium, S.enteritidis, Shigatoxin (токсин E. coli), антибиотици, сулфонамиди, стероидни хормони
Свињско месо, расхлађено или замрзнуто	Све земље	S.typhimurium, S.enteritidis, антибиотици, сулфонамиди, тешки метали
Свињска јетра и изнутрице јестиве	Све земље	Антибиотици, Органохлорне, органофосфорне супстанце, РСВ, тешки метали
Овчије месо расхлађено или замрзнуто	Све земље	Salmonella spp, Shigatoxin (токсин E. coli), антибиотици

¹⁴⁹ „Службени гласник РС“, број 30/20

¹⁵⁰ „Службени гласник РС“, број 17/21

¹⁵¹ „Службени гласник РС“, број 18/22



Правилником о утврђивању Програма мониторинга безбедности хране одређује се врста анализа, врста хране која ће се анализирати и број узорака који ће се користити приликом анализе. Мониторинг који обавља санитарна инспекција обухвата следећу храну:

- 1) нову храну;
 - 2) храну за специфичне популационе групе (храна за одојчад и малу децу, храна за посебне медицинске намене, замене за комплетну дневну исхрану за особе на дијети);
 - 3) додатке исхрани (дијететски суплементи);
 - 4) храну са измењеним нутритивним саставом (храна за особе интолерантне на глутен, замене за со за људску исхрану, храна обогаћена витаминима, минералима и другим супстанцама са хранљивим или физиолошким ефектом и др.);
 - 5) со за исхрану људи и производњу хране;
 - 6) прехранбене адитиве;
 - 7) прехранбене ароме;
 - 8) воду за пиће у оригиналној амбалажи (прир. минералне, изворске и стоне воде).
- Мониторинг обухвата храну која је произведена на територији Републике Србије и храну која је увезена на територију Републике Србије, и то у објектима: за производњу хране, за промет хране на велико и за промет хране на мало.

Програм мониторинга спроводи се у циљу:

- 1) утврђивања нивоа контаминената и учесталости појаве микроорганизама и осталих штетних материја у храни;
- 2) прикупљања података из мониторинга који се користе за анализу ризика, за поједине врсте хране и на тај начин доприносе повећању заштите здравља и других интереса потрошача;
- 3) провере важећих стандарда и максимално дозвољених количина прописаних за поједине врсте хране.

Слика број 3: Извод из Правилника о утврђивању програма мониторинга безбедности хране за 2020. годину

Редни број	Предмет испитивања	Опасност	Место узорковања	Укупан број узорака	Динамика узорковања по кварталима (К) у 2020. години				Напомене
					1.К	2.К	3.К	4.К	
Храна за специфичне популационе групе									
1	Почетне формуле за одојчад	Одступање од основног састава у погледу макро- и микроутријената, неправилности у декларацији, одступање од максимално дозвољених концентрација контаминената, одступање од максимално дозвољених количина средстава за заштиту биља, глутен, несогвоарајућа сензорска својства, микробиолошка неисправност	Малопродајни објекат ^{1,2}	212	0	106	106	0	Параметри испитивања су: провера декларације; садржај масти, белачевина, угљених хидрата; енергетска вредност; садржај натријума, калијума, хлорида, калцијума, фосфора, магнезијума, гвожђа, цинка, бакра, селена, мангана; садржај витамина А, Д, тиамина, рибофлавина, ниацина, пантотенске киселине, витамина Б6, Ц, Е; садржај глутена; резидуе пестицида (Дисулфотон, Фенсулфотион, Фентин, Халоксифоп, Хептахлор и транс-хептахлор-епоксид, Хексахлорбензен, Нитрофен, Ометоат, Тербуфос, Алдрин и диелдрин, Ендрин, Калдузафос, Метил-С-деметон/-сулфон/-окси деметон, Етопрофос, Фипронил, Пропиниб/пропилентиуреа), осталих пестицида; садржај олова, кадмијума, живе, арсена; садржај афлатоксина М1; сензорска својства; Salmonella spp; Listeria monocytogenes; Enterobacter sakazakii

Услед непредузимања правовремених активности, планирања мониторинга хране, као и појаве пандемије заразне болести ковид 19, мониторинг хране који је у надлежности ветеринарске, граничне ветеринарске и санитарне инспекције није



обављан у континуитету, услед чега у наведеном периоду није утврђен ниво контаминената и учесталост појаве микроорганизама и осталих штетних материја у храни, нису прикупљени подаци из мониторинга који се користе за анализу ризика, а нису предвиђене ни мере које ће се предузети у случају присуства микробиолошких, хемијских и биолошких контаминената у храни.

ОБАВЕШТАВАЊЕ ЈАВНОСТИ О ПОСТОЈАЊУ ОСНОВАНЕ СУМЊЕ ДА ХРАНА ПРЕДСТАВЉА РИЗИК ПО ЗДРАВЉЕ ЉУДИ

Закључак 3: Док је Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батум“ годишње извештавао јавност о здравственој исправности намирница и флашираних вода, систем брзог обавештавања и узбуњивања није у довољној мери допринео ефикасном обавештавању јавности о постојању ризика по здравље људи, који узрокује храна

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је ефикасно успостављен начин обавештавања и узбуњивања јавности о директном или индиректном ризику по здравље људи чији је узрок храна. Истраживали смо:

➤ Да ли надлежни органи путем Система брзог обавештавања и узбуњивања обавештавају јавност када храна пореклом из Републике Србије или она која се нађе у дистрибуцији у нашој земљи представља ризик по здравље?

➤ Да ли је успостављено континуирано извештавање о здравственој исправности намирница у Републици Србији?

Налаз 3.1: Систем брзог обавештавања и узбуњивања није у довољној мери допринео ефикасном обавештавању јавности о постојању ризика по здравље људи, који узрокује храна



Законом о безбедности хране предвиђено је успостављање система брзог обавештавања и узбуњивања, односно мреже за извештавање о директном или индиректном ризику по здравље, који узрокује храна. Правилником о начину успостављања и организацији система брзог обавештавања и узбуњивања за безбедност хране и хране за животиње предвиђено је да извештавање обухвата усклађене активности које се односе на континуирану размену RASFF обавештења и других обавештења и података са институцијама које учествују у процени и управљању ризиком у Републици Србији и релевантним институцијама у иностранству. Међутим, обавештавање јавности о постојању ризика по здравље људи, који узрокује храна, није било у довољној мери транспарентно и правовремено, јер Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није предузело активности на ефикаснијој размени података у систему брзог обавештавања и узбуњивања за безбедност хране.

Начело транспарентности у оквиру Закона о безбедности хране налаже да, у случају постојања основане сумње да храна представља ризик по здравље људи, јавност мора бити о томе обавештена. Обавештавање јавности о природи ризика по здравље људи је у надлежности Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарства здравља.

Законом је предвиђено успостављање система брзог обавештавања и узбуњивања, односно мреже за извештавање о директном или индиректном ризику по здравље, који узрокује храна. Главну улогу у управљању Системом брзог обавештавања и узбуњивања



има Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. Остали учесници у систему су Министарство здравља, Стручни савет, Националне референтне лабораторије и службене лабораторије.

Начин успостављања и организације система брзог обавештавања и узбуњивања за безбедност хране ближе је прописан Правилником¹⁵². Њиме је предвиђено да се систем успоставља на територији Републике Србије, као мрежа за извештавање о директном или индиректном ризику за здравље. Извештавање обухвата усклађене активности које се односе на континуирану размену RASFF обавештења и других обавештења и података са институцијама које учествују у процени и управљању ризиком у Републици Србији и са релевантним институцијама у иностранству.¹⁵³

Европска комисија је креирала RASFF базу података како би омогућила надлежним органима за безбедност хране брзу размену информација о здравственим ризицима изазваним храном ради предузимања хитних мера на спречавању ризика. Такође, на овај начин информације су доступне и потрошачима, пословним субјектима и надлежним органима широм света.¹⁵⁴

Како би се обезбедила размена података између институција које учествују у процени и управљању ризиком у Републици Србији и релевантних институција у иностранству, предвиђено је успостављање централног информационог система¹⁵⁵. Притом, примарно је обезбеђење успостављања Система брзог обавештавања и узбуњивања на територији Републике Србије, али и укључивање тог система у систем брзог обавештавања за безбедност хране или хране за животиње Европске уније или на међународном нивоу.¹⁵⁶ На овај начин је предвиђено да се обезбеди брзи проток информација и достављање података о службеним контролама, као и о предузимању одговарајућих контролних активности и мера.

Системом брзог обавештавања и упозоравања управља Национална контакт тачка, успостављена у Управи за ветерину, која комуницира са контакт тачкама у другим службама и то:

- 1) за храну животињског порекла и храну за животиње – ветеринарска инспекција и гранична ветеринарска инспекција;
- 2) за храну биљног порекла – пољопривредна инспекција, фитосанитарна инспекција и гранична фитосанитарна инспекција;
- 3) за материјале који долазе у контакт са храном, као и за храну која је у складу са законом под контролом Министарства здравља – санитарна инспекција.¹⁵⁷

Размена обавештења, у зависности од ризика, обавља се између Националне контакт тачке и контакт тачака преко RASFF обавештења¹⁵⁸, и то као:

- 1) RASFF – Упозорење;
- 2) RASFF – Информација;
- 3) RASFF – Одбијање на граници;
- 4) RASFF – Новости;

¹⁵² Правилник о начину успостављања и организације система брзог обавештавања и узбуњивања за безбедност хране и хране за животиње („Службени гласник РС“, број 62/13)

¹⁵³ Исто, члан 5 Правилника

¹⁵⁴ Допис Националне контакт тачке у Управи за ветерину од 18. јула 2023. године

¹⁵⁵ Члан 38 став 6 Закона о безбедности хране

¹⁵⁶ Члан 2 Правилника о начину успостављања и организације система брзог обавештавања и узбуњивања за безбедност хране и хране за животиње

¹⁵⁷ Исто, члан 8

¹⁵⁸ Обавештења не откривају комерцијалне детаље као што су брендови и пословни оператери, осим у случају када заштита здравља људи то захтева.



5) RASFF – Додатно обавештење.¹⁵⁹

RASFF обавештење сачињава се на основу информација о инциденту, односно директном или индиректном ризику за здравље, које може да достави орган надлежан за спровођење службене контроле, лабораторија која обавља послове у области безбедности хране, као и субјект у пословању храном и храном за животиње.¹⁶⁰

Информације о начину функционисања RASFF система

Систем брзог узбуњивања за храну и храну за животиње (RASFF) пружа услугу 24 сата дневно како би осигурао да се хитна обавештења шаљу, примају и да се на њих одговара колективно и ефикасно. Виталне информације размењене преко RASFF-а могу довести до повлачења производа са тржишта и многи ризици за безбедност хране се избегавају пре него што могу да изазову штету, у целом ланцу хране.¹⁶¹

RASFF обавештење израђује се на основу информација о инциденту, односно директном или индиректном ризику за здравље, које може да достави орган надлежан за спровођење службене контроле, лабораторија која обавља послове у области безбедности хране, као и субјект у пословању храном и храном за животиње.

У случају инцидента на територији Републике Србије, када храна представља директан или индиректан ризик за здравље, а стављена је у промет и напустила је, односно постоји могућност да напусти територију Републике Србије, потребно је сачинити RASFF обавештење од стране контакт тачке.

У случају да Национална контакт тачка добије EU RASFF обавештење и друге податке од стране релевантних институција из иностранства, врши се њихова обрада и, ако је то потребно, тражи мишљење о процени ризика. На основу обавештења и података сачињава се одговарајуће RASFF обавештење и доставља се надлежној контакт тачки.

Обавештење мора да садржи податке о храни, односно врсти хране, ризику који она представља, као и мере које се предузимају или ће се предузети како би се спречио, смањено или елиминисао ризик.

Међутим, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде није успоставило централни информациони систем на територији Републике Србије¹⁶², односно мрежу за извештавање о постојању директног или индиректног ризика по здравље, која би омогућила размену података између институција, те није дошло ни до укључивања у систем брзог обавештавања за безбедност хране или хране за животиње Европске уније, у складу са међународним споразумом и Законом о безбедности хране.

Према наводима представника Управе за ветерину, Земље које нису чланице ЕУ, међу којима је и Република Србија, од Делегације Европске уније, кроз размену електронске поште, добијају информације о спорним пошиљкама хране или хране за животиње, која представља потенцијалну опасност за здравље, која је увезена у Републику Србију или је извезена из Републике Србије. Односно, надлежни органи тренутно немају потпун приступ обавештењима RASFF, те надлежне службе могу да реагују у складу са својим овлашћењима тек по добијеној информацији (које у неким случајевима касне и по неколико недеља).

У току 2010. године постојала је иницијатива, која је подразумевала потписивање Изјаве о сарадњи у циљу унапређења начина информисања и достављања обавештења о опасностима у храни и храни за животиње, у оквиру Система брзог обавештавања и

¹⁵⁹ Члан 10 Правилника о начину успостављања и организације система брзог обавештавања и узбуњивања за безбедност хране и хране за животиње

¹⁶⁰ Исто, члан 7

¹⁶¹ Допис Националне контакт тачке у Управи за ветерину од 18. јула 2023. године

¹⁶² Допис МПШВ у фази планирања ревизије број 323-07-2284/2023-09 од 23. марта 2023. године



узбуњивања за храну и храну за животиње, међутим није дошло до потписивања наведене Изјаве и промене статуса Републике Србије у RASFF систему.

У периоду од 2019. до 2022. године, на поменутом порталу Европске комисије у оквиру Система брзог обавештавања и узбуњивања за храну и храну за животиње, земље чланице система издале су 33 обавештења о увозу хране пореклом из Републике Србије која може представљати ризик по здравље. Такође, у 84 случаја, земље чланице система објавиле су обавештења када се храна која може представљати директан или индиректан ризик по здравље нашла у дистрибуцији у Републици Србији.

Табеларни приказ број 17: Број објављених обавештења о храни која представља ризик на порталу „RASFF window“ у периоду од 2019. до 2022. године

Држава	Број обавештења (по земљи порекла хране)	Број обавештења (када се храна нађе у дистрибуцији)	Број обавештења (према земљи која објављује обавештење)
Мађарска	90	496	64
Румунија	57	519	174
Бугарска	41	298	734
Србија	33	84	-
Словенија	31	423	157
Хрватска	24	403	131
Албанија	21	57	-
Босна и Херцеговина	17	50	-

Извор: <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/>

Обавештења се шаљу када се храна или храна за животиње која представља озбиљан ризик по здравље нађе на тржишту и када је потребна брза реакција. Држава чланица RASFF-а која идентификује проблем и предузима релевантне мере (нпр. повлачење производа са тржишта) објављује обавештење. Циљ обавештења је да се свим члановима RASFF-а пружи информација о томе да треба да потврде да ли је предметни производ на њиховом тржишту, како би и они могли предузети потребне мере.¹⁶³

Према наводима представника Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде од 2023. године, тело Европске комисије за размену информација о небезбедној храни и храни за животиње, директно, електронском поштом прослеђује линк надлежној контакт тачки о информацијама о случајевима када је храна пореклом из Републике Србије или ако је дистрибуирана у нашој земљи. На линку је могуће видети само основне информације о храни и храни за животиње на коју се односи обавештење, не и назив субјекта (увозника, произвођача и др.). По добијању информација контакт тачке, приступају порталу на коме им је омогућено да прикупе податке о субјекту у пословању храном који је инволвиран (нпр. произвођач ако је роба српског порекла или увозник уколико је увезена у Републику Србију и сл.).

По добијању информације, контакт тачке поступају без одлагања спроводећи свеобухватну истрагу. Подаци Националне контакт тачке и контакт тачака надлежних органа (адресе електронске поште, бројеви мобилних телефона) међусобно су доступни ради хитне размене информација. Уколико контакт тачка утврди да је у инспекцијском надзору утврђена надлежност још неког органа или је неопходно поступање и другог органа како би се омогућило свеобухватно спровођење мера и употпунила информација о случају, о томе, без одлагања обавештава контакт тачку надлежног органа, а овакав

¹⁶³ [RASFF Window - Упутство за употребу](#)



податак је саставни део извештаја који се прослеђује Националној контакт тачки. Национална контакт тачка обједињује извештаје контакт тачака и упућује даље комплетирани извештај надлежном телу Европске комисије.

Постоје случајеви када контакт тачка уочи да јој је прослеђен линк обавештења која је у надлежности друге унутрашње јединице овог министарства или Министарства здравља, у ком случају иста о томе обавештава Националну контакт тачку и контакт тачку надлежног органа, како би спровео истрагу.

Слика број 4: Снимак из Система брзог обавештавања и узбуњивања за храну и храну за животиње RASFF система Европске комисије

Ref.	Category	Type	Subject	Date	Origin	Notifying	Class.	Decision	
2022.6922	Cereals and bakery products	food	Too high content of trans fatty acid in rice crackers from Serbia	28 NOV 2022		Lithuania	information notification for attention	not serious	Details >>
2022.5975	Fruits and vegetables	food	Chlorpyrifos in cucumbers	13 OCT 2022		Slovenia	information notification for follow-up	undecided	Details >>
2022.5924	Food contact materials	food contact material	1,2-Benzisothiazol-3-one in paper straws from Serbia	12 OCT 2022		Croatia	information notification for attention	undecided	Details >>
2022.5727	Fruits and vegetables	food	Chlorpyrifos and ametoctradin in wild strawberries from Serbia	3 OCT 2022		Belgium	alert notification	serious	Details >>
2022.5259	Other food product / mixed	food	Bacillus cereus in humus	9 SEP 2022		Slovenia	information notification for attention	undecided	Details >>

Извор: <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/search> Датум приступа: 5. 9. 2023. године

Последица неуспостављања одговарајућих система за брзо обавештавање и узбуњивање је изостанак правовременог обавештавања јавности о постојању основане сумње када храна представља ризик по здравље људи.

Налаз 3.2: Извештавање јавности о здравственој исправности намирница и флашираних вода врши Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ на годишњем нивоу

У складу са Законом о државној управи, органи државне управе прикупљају и проучавају податке у областима из свога делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју области из свог делокруга¹⁶⁴. Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, заједно са мрежом од три института и 20 завода за јавно здравља обавља своју делатност у области јавног здравља у Републици Србији. Оснивач свих института и завода за јавно здравље је Влада Републике Србије која је својим оснивачким актом дефинисала њихове основне делатности. Праксу извештавања јавности о здравственој исправности намирница Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ је спроводио тако што је до 2018. године издавао Извештај о здравственој исправности намирница и флашираних вода у Републици Србији, док је извештавање у овој области од 2019. године обухваћено Здравствено-статистичким годишњаком Републике Србије

¹⁶⁴ Члан 21 Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, ..., 30/18 - др. закон)



у издању Института. Ови годишњи извештаји, у оквиру одељка Здравствена исправност хране и предмета опште употребе у Републици Србији, садрже резултате контрола о: хемијској и микробиолошкој исправности намирница, физичко-хемијској исправности флашираних вода домаћег порекла и из увоза, као и микробиолошкој исправности флашираних вода домаћег порекла и из увоза.

Последње објављени подаци о здравственој исправности хране и предмета опште употребе у Републици Србији показују да је у 2021. години у Републици Србији, у мрежи института и завода, испитано 6.366 узорка намирница, у циљу контроле физичко-хемијске исправности и 6.146 узорка намирница у циљу контроле микробиолошке исправности.

Резултати показују да је од укупног броја физичко-хемијски испитаних узорка намирница, 2.804 (44,1%) узорка било је пореклом из увоза, 104 (1,6%) из промета, 1.865 (29,3%) из производње, а 1.593 (25,0%) чинили су узорци дијететских производа испитани ради уписа у базу података Министарства здравља.

Резултати контроле здравствене исправности намирница показују да је у укупном броју физичко-хемијски контролисаних узорка намирница, 180 или 2,8% било неисправних. Посматрано по групама намирница, највећи удео физичко-хемијски неисправних узорка утврђен је код дијететских производа (у 101 од 3.976 испитаних узорка или 2,5%), хране за одојчад и малу децу (у 51 од 1.034 испитана узорка или 4,9%) и соли за исхрану људи и производњу намирница (у 9 од 129 испитаних узорка или 7,0%).

Најчешћи разлози неисправности код дијететских производа и хране за посебне медицинске намене биле су неодговарајуће декларације односно састав који не одговара декларисаном, док су код соли за исхрану људи и производњу хране то били неодговарајући садржај калијум јодида/јодата и измењена сензорска својства.

Резултати контроле здравствене исправности флашираних вода показују да је од укупног броја физичко-хемијски контролисаних узорка, један узорак био неисправан (0,1%) и потицао је из домаће производње.

Прописане микробиолошке критеријуме није испунило 15 од 4.104 контролисаних узорка дијететских производа (0,4%), шест од 1.037 узорка хране за одојчад и малу децу (0,6%) и један од 318 контролисаних узорка адитива (0,3%). Неисправност се најчешће односила на присуство повећаног броја аеробних бактерија које формирају колоније, као и на присуство плесни и квасаца.

Резултати контроле здравствене исправности флашираних вода показују да је од укупног броја микробиолошки контролисаних узорка, 13 узорка (0,51%) било неисправно. Сви микробиолошки неисправни узорци били су пореклом из домаће производње.



V Прилози

Прилог 1: Међународне организације у области безбедности хране

Светска трговинска организација (WTO) посвећује значајну пажњу доброј стандардизацији и регулаторној пракси, како стандарди, регулаторне процене и процене саобразности не би постали техничке препреке трговини. WTO је међународна организација која се бави успостављањем и праћењем правила у међународној трговини.

Чланице WTO су државе, које представљају њихове владе и овлашћени представници, као и засебне царинске територије, укључујући и одређени број земаља које послују по истим правилима у вези са приступом тржишту као и ове царинске територије, те њихови представници. Задаци WTO обухватају развој трговине између земаља кроз успостављање правичних и равноправних услова конкуренције, смањење царинских тарифа и смањење других препрека у трговини уз помоћ постигнутих основних споразума (укупан број споразума је 18), као и кроз бројне друге документе којима се регулишу специфична питања трговине робом и услугама (споразуми, одлуке, тумачења).

Светска организација за здравље животиња (WOAH) се бави унапређењем здравља и добробити животиња, као и јавног здравља у области ветерине широм света. Међународне стандарде OIE о здрављу и добробити животиња израђују и ажурирају признати научници/експерти а усвајају се на Генералној седници Глобалне скупштине OIE делегата. Признати као референтни стандарди од стране Светске трговинске организације STO, ови стандарди су намењени да спрече и контролишу болести животиња, укључујући зоонозе, да осигурају санитарну безбедност светске трговине копненим и воденим животињама и производима животињског порекла, те да унапреде добробит животиња.

Codex Alimentarius представља скуп стандарда, смерница и кодекса праксе који усваја Комисија за *Codex Alimentarius*. *Codex Alimentarius* обухвата стандарде за све главне групе хране, прерађене, полупрерађене или сирове, које се достављају потрошачима. Сировине за даљу прераду у храну требало би да буду обухваћене у оној мери која је потребна да би се постигли циљеви дефинисани у Кодексу. *Codex Alimentarius* обухвата одредбе у погледу хигијене хране, прехранбених адитива, резидуа пестицида и ветеринарских лекова, контаминаната, одредбе за обележавање и представљање, методе за анализу и узорковање, те инспекцијски надзор и издавање сертификата при увозу и извозу.

Међународна конвенција о заштити биља IPPC је мултилатерални споразум из 1951. године депонован у Организацији за храну и пољопривреду Уједињених нација FAO, а који је усмерен ка обезбеђењу координисаних, делотворних активности којима се спречава и контролише увођење и ширење организама штетних за биље и производа за заштиту биља. Конвенција обухвата не само заштиту гајених култура, већ и заштиту природне флоре и производа биљног порекла. Такође се узима у обзир и директна и индиректна штета од организама штетних за биље, тако да је обухваћен и коров.

Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација FAO је специјализована агенција Уједињених нација која предводи међународне напоре у борби против глади. Циљ њеног рада јесте да се постигне сигурност снабдевања храном за све и да обезбеди да људи имају редован приступ довољној количини квалитетне хране да воде активан, здрав живот.



Прилог 2: Финансирање система безбедности хране

Табеларни приказ број 17: Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Програм: 0101 – Уређење и надзор у области пољопривреде - у хиљадама динара -

Година/Програм	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
0001 – Уређење у области пољопривреде и руралног развоја	193.781	185.254	218.958	237.649	835.642
0002 – Пољопр. инспекција	132.176	151.916	180.861	193.226	658.179
0003 – Системи и базе података у области пољопривреде	19.963	21.402	26.672	25.350	93.387
0004 – Администрација и управљање	76.963	5.650	5.032		87.645
4002 – Развој финансијског система у руралним подручјима Србије - KFW	421.376	298.909	232.055	215.428	1.167.768
4003 – Рејонизација воћарске производње у Србији	0	755	3.938	-	4.693
4004 – Управљање инвестицијама у области пољопривреде	6.000	-	-	-	6.000
4006 – Јачање капацитета пољоп. сектора за доношење политика на основу података	100.831	169.247	24.182	-	294.260
7035 – ИПА 2014 – Помоћ европским интеграцијама - неалоцирана средства	-	1.303	18.401	23.998	43.702
7074 – ИПА 2018 – Демократија и управљање	-	-	-	180.541	180.541
Укупно	951.090	834.436	710.099	876.192	3.371.817

Табеларни приказ број 18: Министарство здравља Програм: 1801 – Уређење и надзор у области здравства - у хиљадама динара -

Година/Програмска активност	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
0003 – Санитарни надзор	244.356	227.142	234.391	308.588	1.014.477
Укупно	244.356	227.142	234.391	308.588	1.014.477

Табеларни приказ број 19: Дирекција за националне референтне лабораторије Програм: 0109 – Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика - у хиљадама динара -

Година/Програм	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
0007 – Развој лаб. дијагностике, очување биљног биодиверзитета и контрола органске производње	124.848	74.288	196.667	237.928	633.731
5001 – Успостављање лаб. за утврђивање квалитета сировог млека млека и безбедности хране	34.999	58.504	-	-	93.503
5003 – Унапређење енергетске ефикасности лабораторије	2.968	-	41.208	-	44.176
Укупно	162.815	132.792	237.875	237.928	771.410



Табеларни приказ број 20: Управа за ветерину Програм: 0109 – Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика - у хиљадама динара -

Година/Програм	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
0001 – Заштита здравља животиња	3.646.343	2.892.619	3.402.165	3.119.523	13.060.650
0002 – Безбедност хране живот. порекла и хране за животиње	99.946	124.902	139.999	134.998	499.845
0003 – Надзор у области ветеринарства и безбедности хране живот. порекла	366.028	389.605	441.683	505.715	1.703.031
0004 – Управљање у области ветеринарства и безбедности хране живот. порекла	231.476	230.239	301.186	296.184	1.059.085
4005 – Неалоцирана средства ИПА 2014 – Пољопр. и рурални развој	162726	-	-	-	162.726
Укупно	4.506.519	3.637.365	4.285.033	4.056.420	16.485.337

Табеларни приказ број 21: Управа за заштиту биља: 0109 – Безбедност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика - у хиљадама динара -

Година/Програм	2019.	2020.	2021.	2022.	Укупно
0005 – Фитосанитарна инспекција	491.320	369.460	530.481	607.471	1.998.732
0006 – Управљање фитосанитарним системом и системом безбедности хране и хране за животиње биљног порекла	413.717	605.776	898.862	664.318	2.582.673
7030 – ИПА 2013 – Подршка европским интеграцијама и припрема пројеката за 2014 - 2020	27.408	-	-	-	27.408
7035 – ИПА 2014 – Помоћ европским интеграцијама - неалоцирана средства	7.519	-	-	-	7.519
7075 – ИПА 2017 – Евалуација ИПА II помоћи и Националног програма ИПА ТАИБ 2013 (неалоцирана средства)	-	-	-	56.782	56.782
4004 – Унапређење система повезивања агрометеоролошких станица	-	8.082	-	-	8.082
Укупно	939.964	983.318	1.429.343	1.328.571	4.681.196



Прилог 3: Лабораторије изабране путем конкурса за испитивања у области безбедности и квалитета хране и хране за животиње од стране Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде

1. Конкурсом за лабораторијска испитивања безбедности и квалитета хране и хране за животиње и пића (вина, алкохолна и безалкохолна пића) из оквира надлежности фитосанитарне и пољопривредне инспекције, за који је јавни позив објављен 8. новембра 2019. године, изабрана су следећа правна лица која испуњавају услове за лабораторијска испитивања у складу са обимом акредитације:

1. Научни институт за прехранбене технологије - ФИНС Лаб, Нови Сад,
2. Институт за заштиту на раду АД Нови Сад,
3. Mirhem, Београд,
4. Институт за јавно здравље Крагујевац,
5. РЕА ЛАБ д. о. о. Београд,
6. СП лабораторија Акционарско друштво Бечеј,
7. Еко лаб д. о. о. Нови Сад,
8. Градски завод за јавно здравље Београд,
9. Енолошка станица Вршац д. о. о. Вршац,
10. Институт за хигијену и технологију меса,
11. Институт за јавно здравље Војводине,
12. ЕКО-ЛАБ, Друштво са ограниченом одговорношћу Падинска скела,
13. АНАНЕМ д. о. о. Београд,
14. Центар за испитивање намирница д. о. о., Београд,
15. Научни институт за ветеринарство Нови Сад,
16. Југоинспект Београд а. д., Београд,
17. Ветеринарски специјалистички институт, Суботица,
18. Завод за јавно здравље Ужице,
19. Супер лаб д. о. о., Београд.
20. Научни институт за ветеринарство Србије,
21. Југоинспект д. о. о. Нови Сад,
22. Технолошки факултет, Нови Сад, Лабораторија за испитивање прехранбених производа,
23. Завод за јавно здравље Суботица,
24. Завод за јавно здравље Чачак,
25. Завод за јавно здравље Тимок, Зајечар,
26. Алфа лаб Александровац,
27. Ветеринарски специјалистички институт, Краљево,
28. Ветеринарски специјалистички институт, Ниш,
29. СГС Београд д. о. о., Београд,
30. Завод за јавно здравље Шабац,
31. Завод за јавно здравље Краљево,
32. Профи Лаб д. о. о.,
33. Институт за јавно здравље Ниш,
34. Abiotech lab, Сремска Каменица,
35. Завод за јавно здравље Сремска Митровица.

2. Конкурсом за лабораторијска испитивања безбедности и квалитета хране и хране за животиње и пића (вина, алкохолна и безалкохолна пића) из оквира надлежности фитосанитарне и пољопривредне инспекције, за који је јавни позив објављен 29. јула 2022. године, изабрана су следећа правна лица која испуњавају услове за лабораторијска испитивања у складу са обимом акредитације:



1. Abiotech lab, Сремска Каменица,
2. Алфа лаб Александравац,
3. Пољопривредени факултет, Нови Сад, Департман за сточарство, Лабораторија за контролу квалитета хране за животиње и анималних производа,
4. Mirhem, Београд,
5. Завод за јавно здравље, Врање
6. Центар за испитивање намирница, Београд,
7. ЕКО-ЛАБ, Друштво са ограниченом одговорношћу Падинска скела,
8. Енолошка станица Вршац д. о. о. Вршац,
9. Градски завод за јавно здравље, Београд,
10. Институт за хигијену и технологију меса, Београд,
11. IN VITRO LAB доо Шабац,
12. FIELD TEST д. о. о. Београд,
13. Институт за заштиту на раду а. д. Нови Сад,
14. Југоинспект, Београд АД Завод,
15. Научни институт за прехранбене технологије Нови Сад,
16. Научни институт за ветеринарство Нови Сад,
17. Научни институт за ветеринарство Србије Београд,
18. PROFILAB д. о. о. Београд, Веле Нигринове 1
19. РЕА ЛАБ д. о. о. Београд,
20. ЦИС Институт д. о. о. Београд,
21. СП Лабораторија а. д. Бечеј,
22. Институт за примену нуклеарне енергије ИНЕП Београд,
23. Технолошки факултет у Новом Саду,
24. Институт за јавно здравље др Милан Јовановић Батут, Београд
25. Ветеринарски специјалистички институт „Суботица“, Суботица,
26. Институт за хемију, технологију и микробиологију ИХТМ, Београд
27. Завод за јавно здравље, Ужице,
28. АНАНЕМ д. о. о. Београд,
29. Еко лаб Нови Сад,
30. Југоинспект Нови Сад доо,
31. Ветеринарски специјалистички институт Ниш.

3. Конкурсом за лабораторијска испитивања безбедности хране животињског порекла и хране за животиње, приликом производње, прераде и промета, укључујући и увоз, из оквира надлежности ветеринарске инспекције и граничне ветеринарске инспекције, за који је јавни позив објављен 14. августа 2020. године, изабрана су следећа правна лица која испуњавају услове за лабораторијска испитивања у складу са обимом акредитације:

1. Научни институт за ветеринарство Нови Сад,
2. Ветеринарско специјалистички институт Сомбор,
3. Ветеринарско специјалистички институт Суботица,
4. Ветеринарско специјалистички институт Зајечар,
5. Ветеринарско специјалистички институт Шабац,
6. Научни институт за ветеринарство Србије, Београд,
7. Ветеринарско специјалистички институт Панчево,
8. Ветеринарско специјалистички институт Ниш,
9. Ветеринарско специјалистички институт Краљево,
10. Ветеринарско специјалистички институт Зрењанин,
11. Ветеринарско специјалистички институт Јагодина,
12. Југоинспект Београд д. о. о., Београд,
13. Центар за испитивање намирница, Београд,



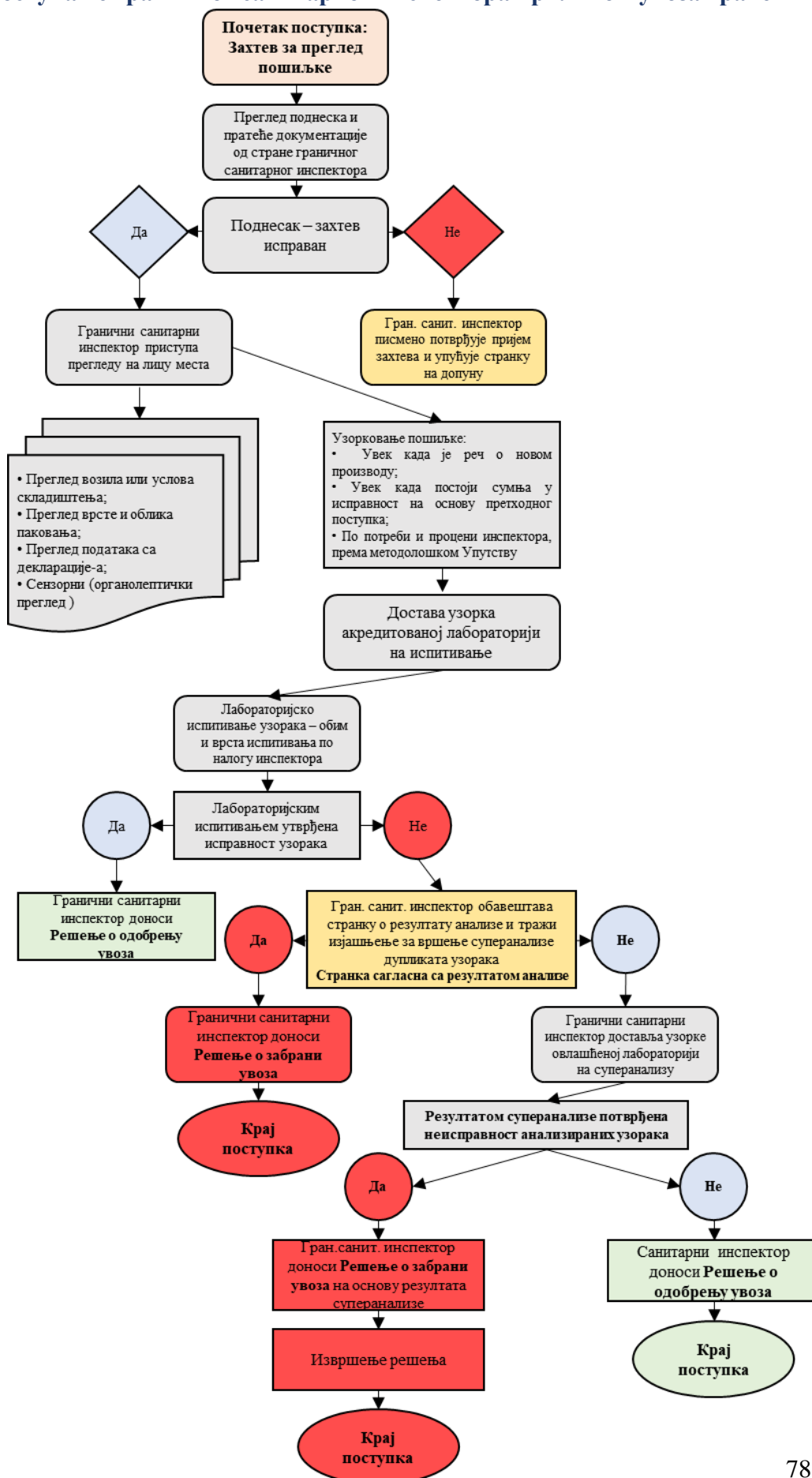
14. SP laboratorija, Бечеј,
15. Институт за хигијену и технологију меса, Београд,
16. Profi lab doo, Београд.

4. Конкурсом за лабораторијска испитивања безбедности хране животињског порекла и хране за животиње, приликом производње, прераде и промета, укључујући и увоз, из оквира надлежности ветеринарске инспекције и граничне ветеринарске инспекције, за који је јавни позив објављен 29. јула 2022. године, изабрана су следећа правна лица која испуњавају услове за лабораторијска испитивања у складу са обимом акредитације:

1. АНАНЕМ д. о. о. Београд,,
2. Реа Лаб, Београд,
3. Ин витро Лаб, Шабац,
4. СП Лабораторија, Бечеј,
5. Центар за испитивање намирница доо, Београд,
6. Ветеринарски специјалистички институт „Ниш“, Ниш,
7. Институт за заштиту на раду, Нови Сад,
8. Мипхем д. о. о., Београд,
9. Научни институт за ветеринарство Србије, Београд,
10. Институт за хигијену и технологију меса, Београд,
11. Еко Лаб, Београд,
12. Field test д. о. о., Београд,
13. Profi lab doo, Београд.



Прилог 4: Поступање граничног санитарног инспектора приликом увоза хране





Прилог 5: Количина увезене и извезене хране у РС у периоду од 2019. до 2022. године

Период		2019.		2020.		2021.		2022.		Укупно	
Врста податка		Количина (t)	Вредност (000 USD)	Количина (t)	Вредност (000 USD)	Количина (t)	Вредност (000 USD)	Количина (t)	Вредност (000 USD)	Количина (t)	Вредност (000 USD)
Индикатор	Производ										
Извоз	01 – Месо и прераде од меса	37.413	107.972	36.622	107.629	34.919	110.795	34.234	117.069	143.188	443.465
	02 – Млечни производи и птичја јаја	124.932	148.820	98.775	141.316	109.167	180.370	98.961	181.040	431.834	651.546
	03 – Рибе, љускари, мекушци и прерађевине од њих	2.089	17.443	1.718	14.917	2.194	18.239	1.745	18.077	7.745	68.676
	04 – Житарице и производи на бази житарица	3.760.168	826.928	4.457.670	992.773	3.747.947	1.141.760	2.432.873	1.024.510	14.398.658	3.985.970
	05 – Поврће и воће	814.111	858.715	743.475	982.586	733.517	1.273.825	666.512	1.220.246	2.957.615	4.335.372
	06 – Шећер, производи од шећера и мед	142.361	73.889	138.852	80.215	236.423	138.259	166.442	114.726	684.078	407.089
	07 – Кафа, чај, какао, зачини и производи од њих	30.299	112.508	27.574	107.225	32.976	135.205	41.326	170.008	132.176	524.946
	09 – Разни производи за храну и прерађевине	98.660	183.628	107.084	212.551	112.773	260.848	121.071	311.832	439.588	968.859
	11 – Пића	554.797	258.567	491.182	239.308	589.207	331.273	665.160	404.307	2.300.345	1.233.454
	Укупно	5.564.829	2.588.467	6.102.951	2.878.520	5.599.124	3.590.573	4.228.323	3.561.816	21.495.227	12.619.376
Увоз	01 – Месо и прераде од меса	61.021	165.078	64.767	180.692	72.434	196.843	90.620	264.866	288.842	807.479
	02 – Млечни производи и птичја јаја	93.813	128.985	81.498	136.491	78.021	160.150	104.187	250.951	357.519	676.576
	03 – Рибе, љускари, мекушци и прерађевине од њих	35.496	104.287	33.439	99.710	35.058	118.447	41.071	146.025	145.064	468.469
	04 – Житарице и производи на бази житарица	87.869	135.605	103.318	161.456	104.899	191.345	131.235	255.481	427.320	743.886
	05 – Поврће и воће	499.763	437.277	543.677	543.334	577.362	630.105	565.262	645.941	2.186.064	2.256.657
	06 – Шећер, производи од шећера и мед	66.322	45.231	83.223	63.101	80.345	71.666	83.836	79.171	313.725	259.170
	07 – Кафа, чај, какао, зачини и производи од њих	76.526	239.298	81.190	269.858	86.233	307.379	88.811	368.183	332.759	1.184.718
	09 – Разни производи за храну и прерађевине	73.315	182.222	78.407	212.712	88.537	263.567	91.387	285.447	331.645	943.948
	11 – Пића	156.667	118.696	153.286	118.350	178.248	158.293	205.126	190.130	693.326	585.470
	Укупно	1.150.792	1.556.678	1.222.804	1.785.705	1.301.136	2.097.796	1.401.533	2.486.194	5.076.264	7.926.373



Прилог 6: Параметри за категоризацију ризика одобрених објеката у пословању храном

Учесталост редовних инспекцијских надзора спроводи се на бази анализе ризика која се спроводи за сваки објекат који послује са храном животињског порекла и то на основу параметара наведених у табели:

Рб.		Оцена			
1.	Број радника у објектима	Породични (до 5 радника који су чланови породице)	Мали (мање од 10 радника)	Средњи (од 10 до 50 радника)	Велики (Преко 50 радника)
		0	15	30	50
2.	Димензија тржишта	Локално (на подручју општине)	Регионално (на подручју округа)	Национално (на територији РС)	ЕУ/Треће Земље
		0	15	30	50
2.	Категорија хране	Производи који се могу чувати на собној температури	Производи који се морају замрзнути	Производи који се морају чувати на контролисаној температури	Производи који се морају чувати на прописаној температури
		0	15	30	50
3.	Делатност објекта	Складиштење	Складиштење и препакивање	Прерада. складиштење, препакивање	Клање животиња, прерада складиштење, препакивање
		0	15	30	50
4.	Систем самоконтроле (НАССР)	Прихватљив	Са мањим недостацима	Са већим недостацима	Није имплементиран систем
		0	15	30	50
5.	Трајање обављања делатности	Непрекидно (24 сата дневно)	Свакодневно (8 сати дневно)	Повремено (током недеље, не сваки дан и мање од 8 сати дневно)	Сезонски
		0	15	30	50

Поновна процена ризика у објекту у пословању са храном, код којих је утврђена категорија ризика, ако субјект у пословању докаже да је дошло до битних помака у контроли и смањену ризика у објекту у којем послује или на основу утврђених нових чињеница у поступку редовног инспекцијског надзора или сазнања ветеринарских инспектора о догађањима у објекту везаним за безбедност хране. Сви критеријуми се оцењује сталним вредностима: 0, 15, 30, 50.

$$\begin{aligned} &(\text{Број радника} + \text{тржиште производа}) \times 0,3 = \text{фактор 01} \\ &(\text{Категорија} + \text{делатност објекта}) \times 0,4 = \text{фактор 02} \\ &(\text{Систем самоконтроле} + \text{трајање обављања делатности}) \times 0,3 = \text{фактор 03} \end{aligned}$$

Сума фактор 01 + 02 + 03 даје број бодова који се додељује објекту и сходно томе одређује се степен ризика објекта. Ризик расте како расте збир оцена. По спроведеном оцењивању, а на основу коначне оцене, сваки објекат се разврстава у једну од 3 категорије ризика:

Утврђене категорије ризика	Коначна оцена
Низак ризик	до 45
Средњи ризик	од 45 до 50
Високи ризик више од 50	више од 50