



Revizijsko poročilo

Učinkovitost nadzora nad varnostjo živil

19. junij 2013



Predstavitev revizije

Revidiranec: Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (MKO)

Cilj revizije: izrek mnenja o učinkovitosti MKO pri izvajanju nadzora nad varnostjo živil.

Obdobje revidiranja: 2010-2012

Omejitev v reviziji: v revizijo ni bila vključena reorganizacija, ki je bila izvedena na MKO v začetku leta 2013 z ustanovitvijo Uprave Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, saj bi bilo zgolj na podlagi nekajmesečnega delovanja uprave še prezgodaj izrehati mnenje o učinkovitosti njenega poslovanja.

Pristojnosti za izvajanje nalog na področju varnosti živil

- V letu 2010 pristojnosti za izvajanje nalog na področju varnosti živil skoraj v celoti prenesene iz Ministrstva za zdravje na Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (sedaj MKO).
- Sprememba naj bi omogočila racionalizacijo in boljšo preglednost delovanja služb na tem področju, hkrati pa naj bi pomenila začetek aktivnosti za ustanovitev Agencije za varno hrano.
- V revizijskem poročilu **Doseganje ciljev nadzora v zdravstvu** smo ugotovili, da zaradi prenosa pristojnosti obstaja tveganje, da se **zdravstveni nadzor nad živilami ne izvaja v zadostnem obsegu** in tudi ne na podlagi ugotavljanja največjih tveganj za zdravje ljudi, zato odločitev, **da z revizijo preverimo učinkovitost nadzora nad varnostjo živil.**

Proces analize tveganja - Bela knjiga o varnosti hrane (Komisija EU) in Uredba 178/2002/ES

Sistem uradnega nadzora: v povezavi z znanstveno oceno tveganja za zdravje ljudi na nacionalni ravni in s komuniciranjem o tveganjih



Kaj je izdelava ocene tveganja?

- **Znanstvene ocene tveganja za zdravje ljudi so v pomoč pristojnim organom, da učinkoviteje obvladujejo tveganja:**
 - na ravni Evropske unije takšne ocene zagotavlja Evropska agencija za varno hrano (EFSA)
 - na nacionalni ravni zagotavljajo izdelavo ocen tveganja države članice.
- Za izdelavo ocene so pristojne strokovno usposobljene **neodvisne institucije**.
- Izdelava ocene tveganja je **proces**, ki vključuje štiri faze:
 - prepoznavanje nevarnosti,
 - opredelitev nevarnosti,
 - ocena izpostavljenosti,
 - ocena tveganja.

Ali je MKO vzpostavilo pogoje za učinkovito izvajanje nalog na področju znanstvenih ocen tveganja za zdravje ljudi na nacionalni ravni? 1/3

Ugotovili smo, da MKO:

- ni sistemsko uredilo delovanja interdisciplinarnih skupin in ni vzpostavilo mreže strokovnjakov iz znanstvenih in strokovnih institucij, ki se lahko vključujejo v izdelavo ocen tveganja;
- ni opredelilo meril kakovosti, ki bi jih morali izpolnjevati izdelovalci ocen tveganja, za zagotavljanje pravočasnih, kakovostnih in neodvisnih ocen tveganja;
- ni nadaljevalo in zaključilo z začetimi aktivnostmi za pridobitev nacionalne zbirke podatkov o porabi določenih kategorij živil;
- ni vzpostavilo postopkov spremljanja za sistematično iskanje, zbiranje, primerjanje in analiziranje informacij in podatkov za prepoznavanje nepričakovanih tveganj;
- ni vzpostavilo celovitega, poglobljenega in strukturiranega pristopa za spremljanje, ocenjevanje in obvladovanje morebitnih dolgoročnih tveganj za zdravje prebivalcev na območju Republike Slovenije (primer: v primeru zaznane nevarnosti zaradi vplivov PCB na zdravje prebivalcev Bele krajine zaradi uživanja lokalno pridelanih živil MKO ni učinkovito izvajalo svojih nalog, ker ni poglobljeno in celovito pristopilo k naročilu ocene tveganja, ker ni odprto in v zadostni meri obveščalo prebivalcev prizadetega območja o tekočih aktivnostih in rezultatih in ker ni sprejelo akcijskega načrta oz. jasne in dokumentirane odločitve o tem, kdaj in katere ukrepe, ki so jih predlagali izdelovalci ocene tveganja, namerava v prihodnje izvesti za obvladovanje tveganj za zdravje ljudi.)

Ali je ministrstvo vzpostavilo pogoje za učinkovito izvajanje nalog na področju znanstvenih ocen tveganja za zdravje ljudi na nacionalni ravni? 2/3

PRIPOROČILA

•MKO naj sistemsko uredi delovanje interdisciplinarnih skupin in vzpostavi strukturiran pristop k spremljanju, ovrednotenju in obvladovanju tveganj.

•Ker je računsko sodišče ocenilo, da bi se področje izdelave ocen tveganja na nacionalni ravni lahko okrepilo, če bi ministrstvo zagotovilo večjo **dostopnost do podatkov o rezultatih laboratorijskih analiz uradnih vzorcev**, smo MKO priporočali, da naj vzpostavi:

- zbirko podatkov o rezultatih laboratorijskih analiz vzorcev živil (odvzetih z uradnim nadzorom):

- z zaščitenim dostopom,
- ki jih bodo lahko uporabljale pristojne institucije v postopku ocene tveganja na nacionalni ravni in
- ki bo podpirala ocenjevanje izpostavljenosti in karakterizacije tveganja za zdravje ljudi.

Ali je ministrstvo vzpostavilo pogoje za učinkovito izvajanje nalog na področju znanstvenih ocen tveganja za zdravje ljudi na nacionalni ravni? 3/3

PRIPOROČILA

•Računsko sodišče je ocenilo, da bi se področje izdelave ocen tveganja na nacionalni ravni lahko okrepilo, če bi ministrstvo zagotovilo učinkovito in odprto **sodelovanje s strokovnjaki s področja zdravstva**.

•MKO smo priporočili, naj uvede:

- formalne protokole o medsebojnem sodelovanju pri spremljanju, ocenjevanju in obvladovanju posameznih dejavnikov tveganja za zdravje ljudi ter
- zagotovi preglednost in odprtost nad vsemi aktivnostmi, ki bodo potekale v okviru sodelovanja.

Ali je ministrstvo zagotavljalo učinkovito izvajanje nalog na področju uradnega nadzora? 1/7

•Računsko sodišče je poleg **področja ocen tveganja** proučilo tudi **sistem in izvajanje uradnega nadzora**.

•**Sistem nadzora** nad varnostjo živil, ki je bil vzpostavljen na MKO v obdobju, na katerega se nanaša revizija, je na splošno skladen z zahtevami in z operativnimi merili, ki jih predpisuje evropska uredba, **vendar pa nekatere pomanjkljivosti**, ki so bile ugotovljene z revizijo in jih predstavljamo v nadaljevanju, po oceni računskega sodišča, **zmanjšujejo učinkovitost uradnega nadzora in bi jih bilo treba odpraviti, saj bi s tem dobili zanesljivejša zagotovila, da nosilci živilske dejavnosti učinkovito izpolnjujejo živilsko zakonodajo in da je varnost živil zagotovljena**.

Ali je ministrstvo zagotavljalo učinkovito izvajanje nalog na področju uradnega nadzora? 2/7

Ministrstvo po prevzemu pristojnosti na področju varnosti živil:

- **ni jasno in pregledno določilo pristojnih organov** in njihovih pristojnosti na področju uradnega nadzora nad varnostjo živil, zato se je za nosilce živilske dejavnosti in za potrošnike zmanjšala preglednost nad delovanjem pristojnih organov.
- **ni celovito pravno uredilo postopkov za registracijo novih obratov**. Zato Veterinarska uprava Republike Slovenije ni imela pravne podlage, da kaznuje nosilce živilske dejavnosti, če ti svojih obratov ne bi registrirali.
- s prenosom pristojnosti **je nastala dodatna administrativna ovira**, obrati prodaje na drobno so se morali namreč, če so prodajali živila rastlinskega in živalskega izvora, registrirati v dveh različnih registrih ministrstva, poleg tega pa ministrstvo tudi ni vzpostavilo enotne vstopne točke za vse prejete vloge.
- **ni vzpostavilo ustreznega in zadostnega sodelovanja med pristojnimi organi** (Veterinarsko upravo Republike Slovenije in Inšpektoratom Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje), zato niso bile izkoriščene priložnosti za učinkovitejše načrtovanje in izvajanje uradnega nadzora nad obrati prodaje na drobno.

Ali je ministrstvo zagotavljalo učinkovito izvajanje nalog na področju uradnega nadzora? 3/7

Ministrstvo ni izdelalo večletnega nacionalnega načrta uradnega nadzora za tekoče in prihodnje obdobje, čeprav so se v ministrstvu aktivnosti za njegovo pripravo začele izvajati že v letu 2011.

Ministrstvo ni opredelilo jasnih in merljivih strateških ciljev uradnega nadzora, da bi bilo mogoče spremljati napredek pri doseganju ciljev v določenem časovnem obdobju in oceniti uspešnost in primernost obstoječih strategij uradnega nadzora.

Uradni nadzor ni v celoti temeljil na tveganjih. Pristojni organi so razvili različne sisteme za kategorizacijo tveganj, vendar pa smo ugotovili tudi področja, za katera sistemi še niso bili v celoti razviti:

- tako na primer Veterinarska uprava Republike Slovenije ni razvila sistema kategorizacije tveganj za opredelitev nadzora nad obrati prodaje na drobno, ki so prišla v njeno pristojnost v letu 2010 iz Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije, ampak je določila le delež obratov, ki jih je treba pregledati; ob tem pa ni določila prednostnih tveganj, na podlagi katerih naj bi območni uradi izbirali obrate za pregled;
- sistem kategorizacije tveganj, ki ga je uporabljal Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje za določanje pogostosti pregledov nad obrati, je upošteval le znana tveganja, povezana z živili in dejavnostjo, ni pa upošteval sistemov lastnih kontrol, ki so vzpostavljeni v obratih, in rezultatov iz preteklih nadzorov.

Ali je ministrstvo zagotavljalo učinkovito izvajanje nalog na področju uradnega nadzora? 4/7

Strategije vzorčenja niso bile v vseh primerih in na vseh področjih jasno in pregledno opredeljene:

- strategije so opredeljene v različnih dokumentih;
- niso opisane metode, po katerih je bilo izračunano število vzorcev;
- ni jasno opredeljen način izbora parametrov, na katere se izvajajo analize vzorcev;
- ni jasen cilj ali namen vzorčenja (poleg monitoringa, ki se je izvajal med letom, se izvede še dodatno vzorčenje na enakih živilih in na enake parametre);
- ni izdelane večletne strategije, ki bi temeljila na oceni tveganja po nosilcih živilske dejavnosti, temveč se strategija določa vsako leto posebej (primer: surovo mleko za mlekomate: v letu 2010 odvzetih 29 vzorcev mleka, kar pomeni le dobra tretjina nosilcev živilske dejavnosti (vzorca na kmetijskih gospodarstvih), v 2011 in 2012 odvzet po en vzorec iz vsakega mlekomata).

Za nadzor nad spletnimi prodajalnami, ki prodajajo živila živalskega izvora in krmo, še niso bile izdelane strategije uradnega nadzora in se nadzor ni izvajal.

Ali je ministrstvo zagotavljalo učinkovito izvajanje nalog na področju uradnega nadzora? 5/7

Uradni nadzor se na nekaterih področjih ni izvajal v načrtovanem obsegu in pogostosti, kar pomeni, da skladnosti z živilsko zakonodajo in varnosti živil ni bilo mogoče potrditi s tako zanesljivostjo, kot je bila predvidena v programih dela, ki so jih pripravili pristojni organi in ki jih je odobrilo ministrstvo.

Primeri:

- na območnem uradu Veterinarske uprave Ljubljana smo ugotovili, da so v letu 2011 pregledali le 16 prodajaln na drobno od 60 načrtovanih oziroma od skupno 600 prodajaln, ki sodijo v njihovo pristojnost;
- poleg tega niso izvedli načrtovanih pregledov tržnic;
- pregledali niso nobenega od 16 organizatorjev odkupa mleka;
- le delno so pregledali obrate, ki pridelujejo surovo mleko in ga oddajajo preko mlekomatov, saj so pregledali le njihove mlekomate, medtem ko obratov, iz katerih je mleko izviralo, niso pregledali).

Ali je ministrstvo zagotavljalo učinkovito izvajanje nalog na področju uradnega nadzora?

6/7

V nekaterih primerih so bile laboratorijske analize vzorcev živil izvedene prepozno (primeri: pesticidi v živilih rastlinskega izvora), zato so pristojni organi lahko glede spornega živila izvedli le še izredni pregled pri nosilcu živilske dejavnosti, medtem ko je bilo za umik oziroma odpoklic živila že prepozno, ker živilo ob prejemu rezultatov analiz ni bilo več v prometu.

V nekaterih primerih je bilo ocenjevanje skladnosti vzorcev živil z zakonodajo in izvajanje monitoringov preneseno na izvajalce, ki pa za izvajanje določenih nalog niso bili akreditirani v skladu z ustreznim evropskim standardom (primer: ZZV Maribor in IVZ).

Za nekatera področja uradnega nadzora niso bili vzpostavljeni ustrezni informacijski sistemi, ki bi zagotavljali natančne in ustrezne podatke o opravljenem nadzoru in njegovih rezultatih, tako da bi bilo mogoče skozi obdobje oceniti uspešnost uradnega nadzora na vseh področjih, namene in cilje nadzora pa prilagoditi v skladu s prednostnimi nalogami na podlagi tveganja (primer: VURS na področju nadzora nad obrati nosilcev živilske dejavnosti in krme).

Primernosti uradnega nadzora še niso ustrezno ocenili notranji presojevalci, zato na podlagi izvedenih notranjih presoj ni mogoče pridobiti ocene, ali je načrtovana ureditev primerna in zmožna zagotoviti ustrezna jamstva za varnost končnih proizvodov in za skladnost z drugimi zahtevami področne zakonodaje. Poleg tega sistema notranje presoje še niso pregledali neodvisni presojevalci⁴

Ali je ministrstvo zagotavljalo učinkovito izvajanje nalog na področju uradnega nadzora? 7/7

PRIPOROČILA

•Računsko sodišče je ministrstvu podalo več **priporočil za izboljšanje preglednosti in učinkovitosti uradnega nadzora**, ki so se nanašala na načrtovanje, izvajanje in spremljanje uradnega nadzora ter na izvajanje notranjih in zunanjih presoj, s katerimi bi se morala oceniti uspešnost, učinkovitost in primernost ureditve uradnega nadzora.

•Poleg tega je računsko sodišče ministrstvu tudi **priporočilo, naj prouči predlog o javni objavi rezultatov uradnega nadzora po nosilcih živilske dejavnosti**, ki neposredno oskrbujejo končnega potrošnika, saj bi z javno objavo rezultatov nadzora spodbudili nosilce živilske dejavnosti k učinkovitejšemu notranjemu nadzoru, s tem pa prispevali k zagotavljanju večje varnosti živil.

Odzivno poročilo – izkazovanje popravljalnih ukrepov

MKO mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelalo načrte aktivnosti za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti.