



RAČUNSKO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



# Revizijsko poročilo

Učinkovitost nadzora nad varnostjo živil

## ***Poslanstvo***

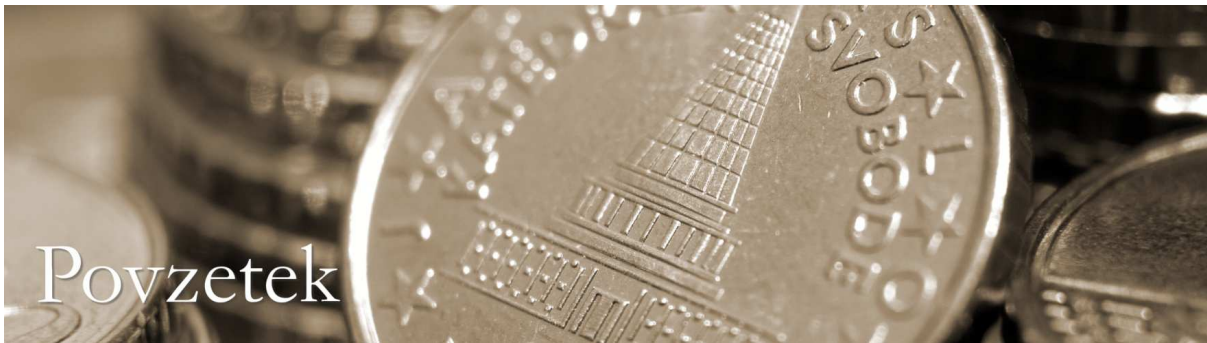
*Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.*

# **Revizijsko poročilo**

Učinkovitost nadzora nad varnostjo živil

Številka: 320-11/2011/340

Ljubljana, 19. junija 2013



Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti Ministrstva za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju: ministrstvo) pri izvajanju nalog na področju varnosti živil. Poudarek revizije je bil na proučevanju, kako so ministrstvo in pristojni organi znotraj ministrstva v okviru pristojnosti izvajali svoje odgovornosti za nadzorni sistem na področju varnosti živil v obdobju od leta 2010 do konca leta 2012. Omejitev v reviziji pa je bila, da računsko sodišče v revizijo ni vključilo reorganizacije, ki je bila izvedena na ministrstvu v začetku leta 2013 z ustanovitvijo Uprave Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin. Računsko sodišče te reorganizacije ni vključilo, ker je ocenilo, da bi bilo zgolj na podlagi nekaj mesečnega delovanja Uprave Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin še prezgodaj izrehati mnenje o učinkovitosti njenega poslovanja.

*Cilj revizije* je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri izvajanju nadzora nad varnostjo živil. Računsko sodišče je učinkovitost ministrstva ocenjevalo tako, da je iskalo odgovore na vprašanja, *ali je ministrstvo vzpostavilo pogoje za učinkovito izvajanje nalog na področju neodvisnih in znanstvenih ocen tveganja* in *ali je zagotavljalo učinkovito izvajanje nalog na področju uradnega nadzora*.

Po mnenju računskega sodišča ministrstvo še ni vzpostavilo vseh pogojev, ki so potrebni za učinkovito izvajanje nalog in sodelovanje na področju neodvisnih in znanstvenih ocen tveganja. Ministrstvo je po prevzemu pristojnosti od Ministrstva za zdravje predlagalo Vladi Republike Slovenije, da razveljavi uredbo, ki je pravno urejala področje neodvisnih znanstvenih ocen tveganja, hkrati pa z novo uredbo, ki jo je predlagalo Vladi Republike Slovenije, ni sistemsko uredilo delovanja interdisciplinarnih skupin, vzpostavilo mreže strokovnjakov iz znanstvenih in strokovnih institucij, ki se lahko vključujejo v izdelavo ocen tveganja, in opredelilo meril kakovosti, ki bi jih morali izpolnjevati izdelovalci ocen tveganja, za zagotavljanje pravočasnih, kakovostnih in neodvisnih ocen tveganja.

Poleg tega ni vzpostavilo celovitega, poglobljenega in strukturiranega pristopa za spremljanje, ocenjevanje in obvladovanje morebitnih dolgoročnih tveganj za zdravje prebivalcev na nacionalni ravni, prav tako pa tudi ni vzpostavilo postopkov za prepoznavanje nepričakovanih tveganj.

Po mnenju računskega sodišča je bil sistem nadzora nad varnostjo živil, ki je bil vzpostavljen na ministrstvu v obdobju, na katero se nanaša revizija, na splošno skladen z zahtevami in z operativnimi merili, ki jih predpisuje evropska uredba, vendar pa nekatere pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene z revizijo, 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.

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 tudi 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 temeljil v celoti na tveganjih. Pristojni organi so razvili različne sisteme za kategorizacijo tveganj, vendar pa so obstajala tudi področja uradnega nadzora, za katera sistemi še niso bili v celoti razviti. Tudi strategije vzorčenja niso bile v vseh primerih in na vseh področjih jasno in pregledno opredeljene.

Ministrstvo po prevzemu pristojnosti ni vzpostavilo ustreznega in zadostnega sodelovanja med pristojnimi organi znotraj ministrstva, zato niso bile izkoriščene priložnosti za učinkovitejše načrtovanje in izvajanje uradnega nadzora.

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.

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 ocenjevati uspešnost uradnega nadzora na vseh področjih, namene in cilje nadzora pa prilagoditi v skladu s prednostnimi nalogami na podlagi tveganja.

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

Ministrstvo po prevzemu pristojnosti na področju živil 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 tudi dodatna administrativna ovira, saj so se morali obrati prodaje na drobno, če so prodajali živila rastlinskega in živalskega izvora, registrirati v dveh različnih registrih istega ministrstva, poleg tega pa ministrstvo tudi ni vzpostavilo enotne vstopne točke za vse prejete vloge.

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.

Računsko sodišče je ministrstvu naložilo, da predloži *odzivno poročilo*. V njem mora izkazati načrte aktivnosti za izvedbo popravljanih ukrepov, ki se nanašajo na pripravo novega ali dopolnitev obstoječega predpisa o celoviti ureditvi področja ocen tveganja, na dopolnitev predpisov, ki urejajo registracijo živilskih obratov, na odpravo administrativnih ovir, povezanih z registracijo, na vzpostavitev spremljanja doseganja letnih ciljev uradnega nadzora, na pripravo strategije za izvajanje uradnega nadzora nad obrati prodaje na drobno, na presojo uspešnosti in primernosti uradnega nadzora in na izdelavo celovite strategije komuniciranja o tveganjih.

Računsko sodišče je ministrstvu podalo tudi več *priporočil* za učinkovitejše sodelovanje in izvajanje nalog na področju neodvisnih, znanstvenih ocen tveganja in za učinkovitejše izvajanje uradnega nadzora.

# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>9</b>
1.1 CILJ REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP .....	9
1.2 PODROČJE REVIZIJE .....	10
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	14
<b>2. ZAGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI NADZORA NAD VARNOSTJO ŽIVIL</b>	<b>17</b>
2.1 IZVAJANJE NALOG NA PODROČJU OCENE TVEGANJA .....	17
2.1.1 Okviri ureditve področja ocene tveganja .....	17
2.1.2 Pravna ureditev področja ocene tveganja .....	19
2.1.3 Izvajanje nalog na področju ocene tveganja.....	22
2.1.3.1 Varstvene ocene tveganja za zdravje ljudi.....	23
2.1.3.2 Nacionalne ocene tveganja za zdravje ljudi .....	25
2.2 IZVAJANJE NALOG NA PODROČJU URADNEGA NADZORA .....	40
2.2.1 Okviri ureditve uradnega nadzora.....	40
2.2.2 Večletni nacionalni načrt nadzora .....	43
2.2.3 Strateški cilji in strategije nadzora ter poročanje.....	46
2.2.3.1 Zdravstveno varstvo rastlin.....	48
2.2.3.2 Varnost krme .....	51
2.2.3.3 Zdravstveno varstvo živali .....	53
2.2.3.4 Varnost živil.....	59
2.2.4 Opredelitev pristojnih organov .....	72
2.2.5 Prenos posameznih nalog, povezanih z uradnim nadzorom.....	73
2.2.5.1 Prenos nalog na laboratorije.....	74
2.2.5.2 Prenos drugih nalog na izvajalce .....	75
2.2.6 Registracija nosilcev živilske dejavnosti .....	78
2.2.7 Notranja presoja.....	81
2.2.7.1 Lastnosti procesa presoj.....	82
2.2.7.2 Doseganje ciljev notranjih presoj .....	86

<b>3. MNENJE</b>	<b>93</b>
<b>4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>	<b>96</b>
<b>5. PRIPOROČILA</b>	<b>98</b>



# 1. UVOD

Revizija učinkovitosti nadzora nad varnostjo živil je bila izvedena na podlagi Zakona o računskem sodišču<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča<sup>2</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>3</sup> je bil izdan 18. 5. 2011, Sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije<sup>4</sup> pa 13. 12. 2012.

Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>5</sup>, ter s Priročnikom za revizije smotrnosti poslovanja<sup>6</sup>.

## 1.1 Cilj revizije in revizijski pristop

Cilj revizije je bil izreči mnenje o učinkovitosti ministrstva pri izvajanju nadzora nad varnostjo živil.

Revizija se nanaša na obdobje od začetka leta 2010 do konca leta 2012 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija). Zaradi boljšega razumevanja področja smo prikazali tudi stanje pred letom 2010, o katerem sicer nismo izrekli mnenja, a nam je bilo v pomoč pri presoji in pri oblikovanju priporočil. V revizijo nismo vključili nove organizacijske ureditve, in sicer s 1. 1. 2013 je bila na podlagi Uredbe o spremembah Uredbe o organih v sestavi ministrstev<sup>7</sup> in Zakona o spremembah in dopolnitvah določenih zakonov na področju varne hrane, veterinarstva in varstva rastlin<sup>8</sup> ustanovljena Uprava Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, saj bi bilo zgolj na podlagi nekaj mesečnega delovanja te uprave še prezgodaj izrekat mnenje o učinkovitosti njenega delovanja.

Glavno revizijsko vprašanje, na katero smo v reviziji iskali odgovor, je bilo:

*Ali je ministrstvo zagotavljalo učinkovit nadzor nad varnostjo živil?*

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>3</sup> Št. 320-11/2011/2.

<sup>4</sup> Št. 320-11/2011/110.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 43/13.

<sup>6</sup> Računsko sodišče, november 2006.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 82/12.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 90/12.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti nadzora nad varnostjo živil, smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali je ministrstvo vzpostavilo pogoje za učinkovito izvajanje nalog na področju ocen tveganja ter
- ali je ministrstvo zagotavljalo učinkovito izvajanje nalog na področju uradnega nadzora.

Pri oblikovanju sodil za presojo učinkovitosti ministrstva smo izhajali iz splošnih načel in področnih predpisov in smernic Evropske unije, iz prakse Evropske agencije za varnost hrane<sup>9</sup> (v nadaljevanju: EFSA) in iz priporočil revizij Urada za prehrano in veterinarstvo<sup>10</sup> (v nadaljevanju: FVO).

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- proučitev pravnih in strokovnih podlag, ki opredeljujejo področje revizije,
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije,
- analizo razpoložljivih podatkov,
- intervjuje pri revidirancu, vključno z organi v sestavi,
- intervjuje pri drugih akterjih,
- pregled spletnih strani, medijskih poročil ter drugih javno dostopnih virov.

## 1.2 Področje revizije

Evropska unija je razvila obsežno in podrobno zakonodajo za zagotavljanje varnosti in kakovosti živil ter krme.

Osnovna načela zakonodaje Evropske unije o živilih so določena v Uredbi (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane<sup>11</sup> (v nadaljevanju: Uredba 178/2002/ES). Živilo (ali hrana) je vsaka snov ali izdelek, v predelani, delno predelani ali nepredelani obliki, namenjen za uživanje ali se smiselno pričakuje, da ga bodo uživali ljudje. K živilom sodijo tudi pijača, žvečilni gumi in vse snovi, vključno z vodo, namenoma vgrajene v živilo med izdelavo, pripravo ali obdelavo<sup>12</sup>. Vsa živila, ki so dana v promet, morajo biti varna. Živilo je varno, če ne vsebuje bioloških, kemičnih in fizikalnih dejavnikov tveganja. Živilo ni varno, če je škodljivo za zdravje in neustrezno za prehrano ljudi. Pri odločanju, ali je živilo škodljivo za zdravje, je treba upoštevati<sup>13</sup>:

- verjetne takojšnje in/ali kratkoročne in/ali dolgoročne učinke živila na zdravje osebe, ki živilo uživa, pa tudi na poznejše rodove;
- verjetne kumulativne toksične učinke;
- posebno zdravstveno preobčutljivost posebnih skupin potrošnikov, kadar je živilo namenjeno tej skupini.

---

<sup>9</sup> Angl. European Food Safety Authority.

<sup>10</sup> Angl. Food and Veterinary Office.

<sup>11</sup> UL L 31, 1. 2. 2002; s spremembami.

<sup>12</sup> 2. člen Uredbe 178/2002/ES.

<sup>13</sup> 14. člen Uredbe 178/2002/ES.

Zakonodaja Evropske unije določa, da je za varnost živil primarno pravno odgovoren nosilec živilske dejavnosti<sup>14</sup>, ki mora vzpostaviti svoje lastne nadzorne sisteme za zagotavljanje varnosti živil.

Naloga vsake države članice Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) pa je, da vzpostavi nadzor nad nosilci živilske dejavnosti (t. i. uradni nadzor) in da v okviru svojih pristojnosti zagotovi izvajanje živilske zakonodaje<sup>15</sup> in spremlja ter preverja, ali nosilci živilske dejavnosti in dejavnosti proizvodnje krme v vseh fazah pridelave, predelave in distribucije izpolnjujejo ustrezne zahteve živilske dejavnosti. Načela in splošna pravila za izvajanje uradnega nadzora v državah članicah so določena v Uredbi (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o izvajanju uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali<sup>16</sup> (v nadaljevanju: Uredba 882/2004/ES). Poleg splošnih pravil za izvajanje uradnega nadzora obstajajo tudi posebna pravila za izvajanje uradnega nadzora nad živali živalskega izvora, ki so določena v Uredbi Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 854/2004 z dne 29. aprila 2004 o določitvi posebnih predpisov za organizacijo uradnega nadzora proizvodov živalskega izvora, namenjenih za prehrano ljudi<sup>17</sup> (v nadaljevanju: Uredba 854/2004/ES).

Ukrepi, ki jih sprejemajo države članice, naj bi temeljili na procesu analize tveganja. Pojem analiza tveganja na področju varnosti živil je opredeljen v Beli knjigi o varnosti hrane<sup>18</sup>, uveden pa je bil tudi v evropski pravni red, in sicer z Uredbo 178/2002/ES. Ta je nastala ob upoštevanju izkušenj, da je za zagotavljanje pravilnega delovanja notranjega trga in varovanja zdravja ljudi treba sprejeti ukrepe, ki zagotavljajo, da živila, ki niso varna, ne pridejo v promet in da obstajajo sistemi za prepoznavanje problemov v zvezi z varnostjo živil in odzivanje nanje. V ta namen je bila z Uredbo 178/2002/ES sprejeta tudi sistematska metodologija za določitev učinkovitih, primernih in ciljno usmerjenih ukrepov ali drugih dejavnosti za varovanje zdravja, ki naj bi jo vse države članice vpeljale v procese odločanja na področju varnosti živil. Gre za t. i. analizo tveganja, ki pomeni proces, sestavljen iz treh med seboj povezanih sestavnih delov<sup>19</sup>:

- ocene tveganja,
- obvladovanja tveganja in
- obveščanja o tveganju (v nadaljevanju: komuniciranje o tveganju).

*Ocena tveganja* predstavlja prvo stopnjo procesa analize tveganja in je pomembna za zagotavljanje učinkovitega obvladovanja tveganja. Ocena tveganja je proces na znanstveni podlagi, sestavljen iz štirih korakov (prepoznavanja nevarnosti, opredelitve nevarnosti, ocene izpostavljenosti in opredelitve tveganja). Temeljiti mora na razpoložljivih znanstvenih dognanjih in se izvajati na neodvisen, objektivni in pregleden način.

<sup>14</sup> Nosilec živilske dejavnosti je fizična ali pravna oseba, odgovorna za zagotavljanje izpolnjevanja zahtev živilske zakonodaje v njeni živilski dejavnosti (opredelitev pojma v Uredbi 178/2002/ES).

<sup>15</sup> Živilska zakonodaja so zakoni in drugi predpisi, ki urejajo sektor živil na splošno in zlasti varnost živil na ravni Skupnosti ali nacionalni ravni; vključuje vse faze pridelave, predelave in distribucije živil, pa tudi krme, pridelane za krmljenje živali za pridobivanje hrane (opredelitev pojma v Uredbi 178/2002/ES).

<sup>16</sup> UL L 191, 30. 4. 2004; s spremembami.

<sup>17</sup> UL L 139, 30. 4. 2004; s spremembami.

<sup>18</sup> White Paper on Food Safety, Komisija Evropske unije, 12. 1. 2000, [URL: [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/library/pub/pub06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf)], marec 2013.

<sup>19</sup> 3. člen Uredbe 178/2002/ES.

*Obvladovanje tveganja* je v Uredbi 178/2002/ES opredeljeno kot proces presojanja s posvetovanjem zainteresiranih strani o različnih možnostih delovanja ob upoštevanju ocene tveganja in drugih upoštevanja vrednih dejavnikov in po potrebi izbor primernih možnosti za preprečevanje in nadzor. V ta proces sodijo predvsem uradni nadzor, priprava predpisov, smernic in podobno ter vsi ostali ukrepi (vključno z nadzorom), ki jih sprejmejo nosilci živilske dejavnosti z namenom, da bi obvladovali tveganja.

*Komuniciranje o tveganjih* (ali obveščanje o tveganju) pomeni interaktivno izmenjavo informacij in mnenj v okviru analize tveganja o dejavnikih tveganja in tveganjih, drugih dejavnikih, ki vplivajo na tveganja, in zaznavanjih tveganj med tistimi, ki ocenjujejo tveganja, tistimi, ki skrbijo za obvladovanje tveganj, potrošniki, živilsko dejavnostjo in dejavnostjo proizvodnje krme, znanstveniki in drugimi zainteresiranimi skupinami, vključno s pojasnjevanjem ugotovitev ocene tveganja in podlag za odločitve o obvladovanju tveganja<sup>20</sup>.

Pri opredelitvi področja revizije smo izhajali iz Uredbe 178/2002/ES, ki določa, da je država odgovorna, da:

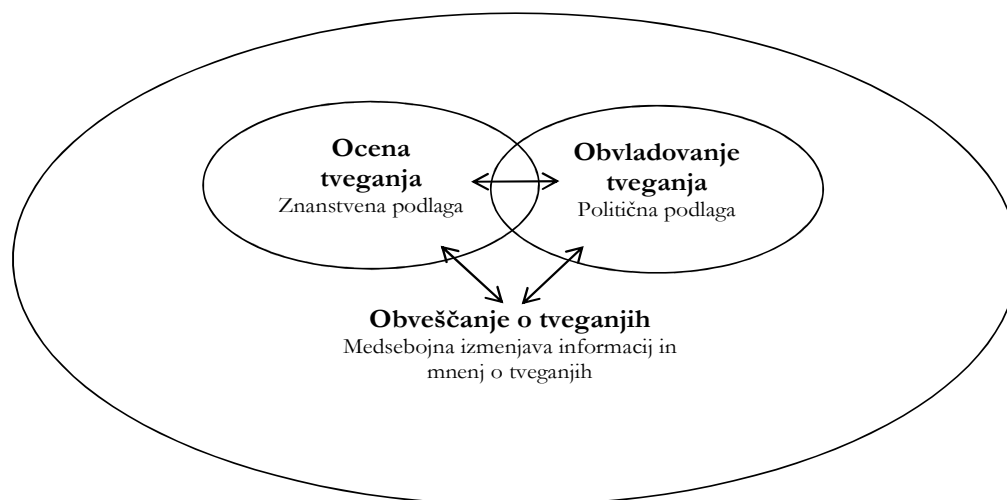
- zagotovi izvajanje živilske zakonodaje ter spremlja in preverja, da nosilci živilske dejavnosti in dejavnosti proizvodnje krme v vseh fazah pridelave, predelave in distribucije izpolnjujejo ustrezne zahteve živilske zakonodaje, in v ta namen vzdržuje sistem uradnega nadzora in izvaja druge okoliščinam primerne ukrepe, vključno s seznanjanjem javnosti o varnosti in zdravstveni ustreznosti živil in krme, nadzorom varnosti živil in krme in drugimi ukrepi spremljanja in nadzora, ki vključujejo vse faze pridelave, predelave in distribucije;
- sprejema učinkovite, primerne in ciljno usmerjene ukrepe in druge dejavnosti za varovanje zdravja ljudi in varstva potrošnikov, ki temeljijo na procesu analize tveganja.

Zaradi medsebojne prepletenosti vseh treh sestavnih delov analize tveganja (slika 1) smo v reviziji poleg izvajanja uradnega nadzora (ki sodi v okvir faze obvladovanja tveganja) proučevali tudi izvajanje nalog na področju ocene tveganja, v vsak podsegment pa smo vključili tudi obveščanje o tveganjih.

---

<sup>20</sup> 3. člen uredbe 178/2002/ES.

Slika 1: Proces analize tveganja



Vir: EFSA.

V Republiki Sloveniji je bila v letu 2009 sprejeta sprememba Zakona o državni upravi<sup>21</sup> (v nadaljevanju: ZDU-1E), s katero so bile pristojnosti za izvajanje nalog na področju varnosti živil skoraj v celoti prenesene iz Ministrstva za zdravje na Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ta 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, saj je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in Ministrstvu za zdravje naložila, da pripravita izhodišča za ustanovitev agencije<sup>22</sup>.

Ker je računsko sodišče v revizijskem poročilu Doseganje ciljev nadzora v zdravstvu<sup>23</sup> ugotovilo, da zaradi prenosa pristojnosti obstaja tveganje, da se zdravstveni nadzor nad živili z vidika prehranske varnosti in zdravstvene zaščite prebivalstva ne izvaja v zadostnem obsegu in tudi ne na podlagi ugotavljanja največjih tveganj za zdravje ljudi, smo se odločili, da z revizijo preverimo učinkovitost nadzora nad varnostjo živil.

<sup>21</sup> Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 48/09).

<sup>22</sup> Sklep vlade št. 00714-8/2009/17 z dne 16. 4. 2009.

<sup>23</sup> Št. 320-5/2010/312 z dne 12. 12. 2011.

### 1.3 Predstavitev revidiranja

Revidiranja smo določili glede na vlogo, pristojnosti in odgovornosti na področju varnosti živil.

Za revidiranja smo določili Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ker je bilo v skladu z Zakonom o državni upravi<sup>24</sup> in s področnimi zakoni, ki urejajo zdravstveno varstvo in zaščito živali, zdravstveno varstvo rastlin, varnost krme in živil, pristojno skoraj za celotno področje varnosti živil v Republiki Sloveniji. V letu 2012 je ministrstvo, na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije<sup>25</sup> in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi<sup>26</sup>, od Ministrstva za okolje in prostor prevzelo področje varovanja okolja in se preimenovalo v Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju: ministrstvo).

Naloge s področja varnosti živil so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, znotraj ministrstva razdeljene med:

- ministrstvo v ožjem smislu:
  - Direktorat za varno hrano (v nadaljevanju: DVH),
- organe v sestavi ministrstva:
  - Veterinarsko upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: VURS),
  - Fitosanitarno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS) in
  - Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje<sup>27</sup> (v nadaljevanju: inšpektorat).

*DVH* je bila notranja organizacijska enota ministrstva, sestavljena iz Sektorja za varnost in kakovost hrane in krme ter Sektorja za identifikacijo in registracijo živali. Opravljala je naloge, kot so<sup>28</sup>:

- medresorska koordinacija in koordinacija znotraj ministrstva na področju priprave zakonodaje s področja varnosti in kakovosti hrane;
- osveščanje in informiranje potrošnikov s področja varne in kakovostne hrane;
- zaščito potrošnikov pred potvorbami;
- spremljanje stanja in priprava sistemskih rešitev s področja varnosti in kakovosti hrane in krme, vključujoč sheme kakovosti;
- spremljanje in izvajanje strategije za zagotavljanje varne in kakovostne hrane in krme;
- vodenje medresorskega koordinacijskega telesa na področju priprave zakonodaje s področja varnosti in kakovosti hrane;

<sup>24</sup> Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12.

<sup>25</sup> Uradni list RS, št. 8/12 (v nadaljevanju: ZVRS-F).

<sup>26</sup> Uradni list RS, št. 21/12 (v nadaljevanju: ZDU-1F).

<sup>27</sup> V letu 2012 se je na podlagi Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 17/12) Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano preimenoval v Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje.

<sup>28</sup> Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, št. 011–3/2004 z dne 10. 2. 2004, s spremembami (čistopis z dne 15. 4. 2011).

- sodelovanje z organi v sestavi ministrstva pri pripravi programov izvajanja uradnega nadzora nad varnostjo in kakovostjo hrane;
- nadzor nad izvajanjem programov za varnost in kakovost hrane;
- nadzor nad pripravo in izvajanjem programov informacijskega nadzora in monitoringa na področju hrane in krme;
- vodenje in upravljanje registrov, obveznih za izvajanje uradnega nadzora.

*VURS* je bil organ v sestavi ministrstva, ki je opravljal upravne, strokovne, razvojne naloge in naloge inšpekcijskega nadzora na področjih zdravstvenega varstva živali, varstva pred živalskimi kužnimi boleznimi, varstva prebivalstva pred zoonozami, zdravstvene ustreznosti surovin, živil in odpadkov živalskega izvora ter krme in vode za napajanje živali, zaščite živali pred mučenjem, z veterinarsko stroko povezanega nadzora nad prometom z zdravili za uporabo v veterinarski medicini in določanja doktrinarnih rešitev na ravni varne uporabe zdravil v veterinarski medicini, preveritve pri razmnoževanju živali, veterinarskega izobraževanja in obveščanja prebivalstva ter varstva okolja in izpolnjevanja mednarodnih obveznosti na teh področjih.

*FURS* je bil organ v sestavi ministrstva, ki je opravljal upravne, strokovne in razvojne naloge na področjih varstva rastlin, rastlinskih proizvodov in nadzorovanih predmetov pred škodljivimi organizmi, varstva in registracije sort rastlin, pridelave, dodelave in trženja semenskega materiala kmetijskih rastlin, registracije, prometa in uporabe fitofarmaceutskih sredstev, tehničnih zahtev za naprave za nanašanje fitofarmaceutskih sredstev, kakovosti mineralnih gnojil, strokovnega usposabljanja zavezancev in obveščanja prebivalstva ter varstva okolja in izpolnjevanja mednarodnih obveznosti na teh področjih; opravljal je tudi naloge nadzora in ukrepe, določene s predpisi na posameznih področjih.

*Inšpektorat* je bil organ v sestavi ministrstva, ki je opravljal naloge inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem predpisov s področij kmetijstva, razvoja podeželja, ukrepov kmetijske politike, kakovosti in varnosti kmetijskih pridelkov in živil, krme, zootehniko, gensko spremenjenih organizmov, varstva rastlin, mineralnih gnojil, semenskega materiala kmetijskih rastlin, vina in drugih proizvodov iz grozdja in vin, gozdarstva, lovstva in ribištva, primarne proizvodnje in pridelave živil oziroma hrane ter dobre kmetijske prakse, lahko pa je opravljal tudi kontrolo v postopkih izvajanja ukrepov iz pristojnosti Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja. Marca 2012 je inšpektorat pridobil tudi naloge inšpekcijskega nadzora na področjih varstva okolja in narave ter ekološkega nadzora na državni meji, vodnega režima, urejanja voda in gospodarjenja z njimi<sup>29</sup>. Nadzor nad varnostjo živil in krme so izvajale notranje organizacijske enote inšpektorata: Kmetijska inšpekcija, Inšpekcija za kakovost živil, Inšpekcija za krmo in Fitosanitarna inšpekcija.

---

<sup>29</sup> Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 17/12.

Tabela 1: Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

<b>Odgovorne osebe</b>	<b>Obdobje odgovornosti</b>
dr. Milan Pogačnik, minister	od 22. 11. 2008 do 30. 3. 2010
dr. Henrik Gjerkeš, v. d. ministra	od 30. 3. 2010 do 5. 5. 2010
mag. Dejan Židan, minister	od 5. 5. 2010 do 10. 2. 2012
Franc Bogovič, minister	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
mag. Dejan Židan, minister	od 20. 3. 2013



## 2. ZAGOTAVLJANJE UČINKOVITOSTI NADZORA NAD VARNOSTJO ŽIVIL

### 2.1 Izvajanje nalog na področju ocene tveganja

Učinkovito izvajanje nalog na področju ocene tveganja pomembno prispeva k učinkovitejšemu obvladovanju tveganja. Pravočasne, neodvisne, znanstvene in objektivne ocene tveganja so pripomoček pristojnim organom za učinkovito obvladovanje tveganj na področju varnosti živil, da ti lahko v nadaljnjih korakih procesa odločanja sprejemajo učinkovite, primerne in ciljno usmerjene ukrepe in druge aktivnosti, ki so pomembne za varovanje zdravja ljudi in varstva potrošnikov<sup>30</sup>. Zato je pomembno, da organi, ki so pristojni za obvladovanje tveganj, zagotovijo vse potrebne pogoje, da pridobijo pravočasne, neodvisne, znanstvene in objektivne ocene tveganja.

Da bi pridobili odgovor na vprašanje, ali ministrstvo zagotavlja učinkovito izvajanje nalog na področju ocene tveganja, smo najprej proučili okvire ureditve področja ocene tveganja na ravni Evropske unije in ocenili pravno ureditev področja ocene tveganja v delu, ki je v pristojnosti ministrstva. Nato pa smo še na primerih ocen tveganja, ki jih pristojni organi znotraj ministrstva (DVH, inšpektorat in VURS) naročajo, ugotavljali, kako poteka proces prepoznavanja potreb po ocenah tveganja in njihovo naročanje. Proučevali smo tudi, kako se na podlagi rezultatov teh ocen sprejemajo odločitve v nadaljnjih korakih procesa obvladovanja tveganja, ter na tej podlagi ocenili učinkovitost ministrstva pri izvajanju nalog s tega področja.

Pri presoji smo izhajali iz sodil, ki smo jih povzeli iz temeljnih načel ocene tveganja, ki so opredeljeni v Uredbi 178/2002/ES, in iz prakse EFSA, ki je ta načela vpeljala v izvajanje svojih nalog na področju ocene tveganja na ravni Evropske unije (povezava s točko 2.1.1).

#### 2.1.1 Okviri ureditve področja ocene tveganja

Izdelava ocene tveganja je proces, ki temelji na znanstveni podlagi in vključuje štiri faze: prepoznavanje nevarnosti, opredelitev nevarnosti, ocena izpostavljenosti in opredelitev tveganja. Temeljiti mora na razpoložljivih znanstvenih dognanjih in se izvajati na neodvisen, objektivni in pregleden način<sup>31</sup>. Za izdelavo znanstvenih ocen tveganja so pristojne neodvisne institucije, ki so strokovno usposobljene za izdelavo ocen tveganja na posameznih področjih.

---

<sup>30</sup> Uredba 178/2002/ES.

<sup>31</sup> Uredba 178/2002/ES.

Znanstvene ocene tveganja so v pomoč pristojnim organom, da učinkoviteje obvladujejo tveganja. Pristojni organi na podlagi potreb naročajo ocene tveganja in na podlagi rezultatov teh ocen sprejemajo odločitve o ukrepih za obvladovanje tveganja. Kadar znanstvena ocena tveganja ne more nuditi vseh informacij, na katerih naj bi temeljila odločitve pristojnih organov, morajo pristojni organi upoštevati tudi druge dejavnike, pomembne za obravnavano zadevo, vključno z družbenimi, gospodarskimi, tradicionalnimi, etičnimi in okoljskimi dejavniki in izvedljivostjo kontrole.

Za zagotavljanje neodvisnih ocen tveganja na ravni Evropske unije je pristojna EFSA, ki je bila ustanovljena leta 2002 z Uredbo 178/2002/ES.

EFSA mora pri izvajanju svojih nalog izpolnjevati temeljna načela, določena v Uredbi 178/2002/ES, kot so neodvisnost, visoka kakovost znanstvenih mnenj, zagotavljanje visoke stopnje preglednosti in odprtosti postopkov izdelave ocen tveganja, zaupnost informacij, obveščanje javnosti in podobno.

V EFSA so za dajanje znanstvenih mnenj vzpostavljeni znanstveni odbor in znanstveni sveti, lahko pa za izvajanje svojega poslanstva naroča tudi znanstvene študije. EFSA ima tudi poslanstvo, da prepoznava nepričakovana tveganja. V ta namen ima vzpostavljene postopke spremljanja za sistematično iskanje, zbiranje, primerjanje in analiziranje informacij in podatkov. Agencija EFSA sodeluje z državami članicami, evropskimi organi, mednarodnimi organizacijami in organizacijami tretjih držav pri izmenjavi informacij, podatkov in najboljših praks, opredeljevanju nastajajočih tveganj in razvoju skladnih sporočil o tveganjih v prehranski verigi. EFSA se prek Svetovalnega foruma povezuje z nacionalnimi organi, odgovornimi za zagotavljanje varne hrane, v vseh 27 državah članicah. Svetovalni forum sestavljajo člani, ki zastopajo nacionalne organe, odgovorne za oceno tveganj v Evropski uniji. EFSA tudi pospešuje povezovanje organizacij, ki delujejo v državah članicah na področjih njenega poslanstva<sup>32</sup>. Povezovanje organizacij, ki delujejo na področjih poslanstva agencije EFSA v zvezi s komunikacijo in sodelovanjem pri izmenjavi strokovnih in znanstvenih informacij, izvajajo nacionalne informacijske točke, ki delujejo v državah članicah.

Poleg neodvisnih ocen tveganj na evropski ravni, ki jih zagotavlja EFSA, pa se ocene tveganja izdelujejo tudi na ravni posameznih držav članic, ki naročajo in zagotavljajo nacionalne znanstvene ocene tveganja glede na nacionalne potrebe na področju varnosti živil, da bi tudi na podlagi teh ocen sprejemale učinkovite in ciljno usmerjene ukrepe za obvladovanje tveganj.

Države članice se pri urejanju področja ocene tveganja na nacionalni ravni večinoma zgledujejo po praksi in načelih EFSA. Nekatere države članice so po vzoru EFSA institucionalno ločile področje ocene tveganja od obvladovanja tveganja ter ustanovile neodvisne agencije, ki se ukvarjajo z zagotavljanjem nacionalnih ocen tveganja in s komuniciranjem o tveganjih. Nekatere druge države članice so umestile področje ocene tveganja pod okrilje ministrstev, hkrati pa so upoštevale načelo ločitve odgovornosti za ocene tveganja od odgovornosti za obvladovanje tveganja in so ta področja razdelile znotraj ministrstva med organi. Obstajajo pa tudi države članice, ki so vsa tri področja analize tveganja (oceno tveganja, obvladovanje tveganja in komuniciranje o tveganjih) združile in dale v pristojnost enemu organu. Celovit

---

<sup>32</sup> Uredba Komisije (ES) št. 2230/2004 z dne 23. decembra 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 178/2002/ES v zvezi z mrežo organizacij, ki delujejo na področjih dela EFSA, UL L 379, 24. 12. 2004 (v nadaljevanju: pravila o mrežnem delovanju med EFSA in organizacijami, ki delujejo na področju dela EFSA).

prikaz institucionalne ureditve področja ocene tveganj po posameznih državah članicah je razviden iz pregleda, ki ga je pripravil nemški institut za ocene tveganja in je bil objavljen v publikaciji EU Food Safety Almanac<sup>33</sup>.

## 2.1.2 Pravna ureditev področja ocene tveganja

Način izvajanja procesa analize tveganja na področju varnosti živil v Republiki Sloveniji je pred prenosom pristojnosti urejala Uredba o koordinaciji delovanja ministrstev in njihovih organov v sestavi s pristojnostmi na področju varnosti hrane oziroma živil pri vključevanju v proces analize tveganja<sup>34</sup> (v nadaljevanju: uredba o koordinaciji iz 2003), ki je bila sprejeta leta 2003.

Uredba o koordinaciji iz 2003 je opredelila vse pristojne organe, ki izvajajo naloge na področjih varnosti živil in krme, zdravstvenega varstva in zaščite živali ter zdravstvenega varstva rastlin ter določila postopke komuniciranja in opredelila način koordiniranja in sodelovanja med pristojnimi organi in imenovanimi institucijami, ki izvajajo naloge na posameznih področjih analize tveganja (ocene tveganja, obvladovanja tveganja in komuniciranja o tveganjih).

Uredba o koordinaciji iz 2003 je v delu, ki se je nanašal na oceno tveganj, opredelila vrste ocen tveganj, izvajalce ocen tveganj ter poslovnik poteka izdelave ocene tveganja in medsebojnega sodelovanja vseh vključenih institucij.

Za izvajalce ocen tveganja so bile imenovane znanstvene in strokovne institucije, ki morajo zagotavljati, da se ocena tveganja izvede neodvisno, objektivno in pregledno ter na podlagi razpoložljivih znanstvenih informacij in podatkov. V ta namen je bilo z uredbo o koordinaciji iz 2003 tudi določeno, da predstavniki izvajalcev za vsako od področij ocene tveganja pripravijo poslovnike o standardnih postopkih pri izdelavi ocen tveganja, v katerih opredelijo nabor strokovnjakov, možnosti stikov z njimi ter njihove pravice in dolžnosti za delo v skupini. Poleg pristojnih izvajalcev so bile naštet še nekatere druge institucije, ki pa naj bi se vključevale v delovne skupine le po potrebi, odvisno od področij, na katerih naj bi se ocena tveganja pripravila.

Za vsako področje so bili navedeni tudi pristojni organi za obvladovanje tveganj, ki naj bi v skladu z ugotovljenimi potrebami na svojih področjih naročali izdelavo ocene tveganja imenovanim izvajalcem.

Ministrstvo za zdravje in Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZIRS), kot njegov organ v sestavi, ki je bil pristojen za izvajanje uradnega nadzora, naj bi naročala ocene tveganja:

- za zdravje ljudi na področju varnosti živil in pitne vode<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> EU Food Safety Almanac, Bundesinstitut für Riskobewertung, 2011, [URL: <http://www.bfr.bund.de/cm/364/eu-food-safety-almanac.pdf>], marec 2013.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 56/03, veljavnost do 18. 10. 2010.

<sup>35</sup> Uredba o koordinaciji iz 2003, Priloga I. Poslovnik poteka izdelave ocene tveganja in medsebojnega sodelovanja institucij, Diagram 1: Potek izdelave ocene tveganja za zdravje ljudi.

Ministrstvo ter FURS, VURS in inšpektorat, kot njegovi organi v sestavi, pa naj bi naročali ocene tveganja na:

- fitosanitarnem področju<sup>36</sup>,
- področju krme<sup>37</sup>,
- veterinarskem področju<sup>38</sup>.

V reviziji smo se osredotočili predvsem na proučevanje ocen tveganj za zdravje ljudi na področju živil, ker so se na podlagi ZDU-1E spremenile oziroma razširile pristojnosti ministrstva samo na področju varnosti živil v ožjem smislu, medtem ko so na ostalih področjih, kot so zdravstveno varstvo živali, varnost krme in zdravstveno varstvo rastlin, ki tudi sodijo v okvir varnosti živil v širšem smislu, ostale pristojnosti ministrstva nespremenjene.

Pred spremembo ZDU-1E sta bila za zagotavljanje ocene tveganja za zdravje ljudi na področju živil odgovorna Ministrstvo za zdravje in ZIRS, za izdelavo teh ocen pa je bil pristojen Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije (v nadaljevanju: IVZ), v skladu z uredbo o koordinaciji iz 2003. Uredba o koordinaciji iz 2003 je določala, da pripravo ocen tveganja koordinira IVZ, ki ob prejemu sporočila, da je potrebna izdelava ocene tveganja za zdravje ljudi, aktivira skupino za pripravo ocene tveganja. V izdelavo ocen tveganja se vključi še Kmetijski inštitut Republike Slovenije (v nadaljevanju: KIS) in Nacionalni veterinarski inštitut<sup>39</sup> (v nadaljevanju: NVI), glede na fazo pojava tveganja v živilski verigi v skladu s strokovnimi pristojnostmi. V skupini izdelovalcev ocene tveganja pa med drugim sodelujejo vsaj strokovnjaki z znanjem s področij higijene, epidemiologije, mikrobiologije, toksikologije, kemije, veterinarske medicine, živilske tehnologije in različnih področij kmetijstva. Glede na potrebe lahko skupina vključi v izdelavo ocene tveganja za zdravje ljudi tudi naslednje institucije:

- Zavod za zdravstveno varstvo Maribor – Inštitut za varstvo okolja,
- območne zavode za zdravstveno varstvo,
- kmetijsko-živilnorske zavode,
- Medicinsko fakulteto v Ljubljani in Univerzitetni klinični center Ljubljana,
- Veterinarsko fakulteto v Ljubljani,
- Biotehniško fakulteto v Ljubljani,
- Institut Jožef Stefan v Ljubljani,
- druge institucije.

V uredbi o koordinaciji iz 2003 je bilo tudi določeno, da predstavniki IVZ, NVI in KIS izdelajo poslovnik o standardnih operativnih postopkih pri izdelavi ocen tveganja, v katerem opredelijo tudi nabor strokovnjakov za skupino, možnosti stikov z njimi ter njihove pravice in dolžnosti za delo v skupini.

---

<sup>36</sup> Uredba o koordinaciji iz 2003, Priloga I. Poslovnik poteka izdelave ocene tveganja in medsebojnega sodelovanja institucij, Diagram 2: Potek izdelave ocene tveganja na fitosanitarnem področju.

<sup>37</sup> Uredba o koordinaciji iz 2003, Priloga I. Poslovnik poteka izdelave ocene tveganja in medsebojnega sodelovanja institucij, Diagram 3: Potek izdelave ocene tveganja na področju krme.

<sup>38</sup> Uredba o koordinaciji iz 2003, Priloga I. Poslovnik poteka izdelave ocene tveganja in medsebojnega sodelovanja institucij, Diagram 4: Potek izdelave ocene tveganja na veterinarskem področju.

<sup>39</sup> Tako kot opomba 35.

Ministrstvo je po prevzemu pristojnosti predlagalo vladi, da razveljavi uredbo o koordinaciji iz 2003 in sprejme:

- Uredbo o koordinaciji delovanja ministrstev in njihovih organov v sestavi s pristojnostmi na področju varnosti živil in krme, zdravstvenega varstva živali in zaščite živali ter zdravstvenega varstva rastlin<sup>40</sup> (v nadaljevanju: uredba o koordinaciji delovanja ministrstev in njihovih organov v sestavi) in
- Uredbo o izvajanju delov določenih uredb Skupnosti glede živil, higiene živil in uradnega nadzora nad živili<sup>41</sup> (v nadaljevanju: uredba o izvajanju uradnega nadzora nad živili).

Uredbi sta nadomestili uredbo o koordinaciji iz 2003 in uredili vsa področja, ki so bila prej urejena z razveljavljeno uredbo, razen v delu, ki se je nanašal na zunanje izvajalce ocen tveganja (institute in javne zavode) in njihovo medsebojno sodelovanje. Nobena od navedenih uredb namreč ni vključevala določil, ki bi v enakem obsegu, kot je to urejala prejšnja uredba, uredili področje izvajanja ocen tveganja. Medtem ko je prva, ki je urejala koordinacijo, vključevala le področja kot so sistem hitrega obveščanja, priprava in izvajanje celostnega večletnega nacionalnega načrta nadzora, usposabljanje, sodelovanje z EFSA in notranje presoje, je druga uredba določila le, da sta za izdelavo ocen tveganja za zdravje ljudi na področju živil, ki so v pristojnosti uradnega nadzora inšpektorata in ZIRS, pristojna IVZ in Zavod za zdravstveno varstvo Maribor (v nadaljevanju: ZZV Maribor).

Z razveljavitvijo določil uredbe o koordinaciji iz 2003 je nastala vrzel pri opredelitvi pristojnih izdelovalcev ocen tveganja za zdravje ljudi na področju varnosti živil. Z novo uredbo o izvajanju uradnega nadzora nad živili sta bila določena le izdelovalca ocen tveganj za živila neživalskega izvora v pristojnosti inšpektorata, medtem ko za področje živil živalskega izvora v pristojnosti VURS izdelovalec ocen tveganja za zdravje ljudi sploh ni bil določen. Ker po razveljavitvi uredbe o koordinaciji iz 2003 ministrstvo tudi ni predlagalo ustreznih sprememb vseh predpisov, ki so se v zvezi z izvajalci ocen tveganja sklicevali na razveljavljeno uredbo, tudi izdelovalec ocen tveganja na področju krme ni bil ustrezno določen. Uredba o izvajanju delov določenih uredb Skupnosti glede uradnega nadzora in obveznosti nosilcev dejavnosti v primarni proizvodnji živil in krme<sup>42</sup> je namreč določala, da so izvajalci ocene tveganja na področju krme določeni v uredbi o koordinaciji iz 2003, ki pa je bila že oktobra 2010 razveljavljena.

Določila iz uredbe o koordinaciji iz 2003, ki so od izdelovalcev ocen tveganja zahtevala, da izdelajo poslovnik o standardnih operativnih postopkih pri izdelavi ocen tveganj, so bila v celoti razveljavljena, hkrati pa tudi niso bila vključena v novo uredbo o koordinaciji delovanja ministrstev in njihovih organov v sestavi. Po naši oceni bi ministrstvo moralo za zagotavljanje kakovostnih, neodvisnih in preglednih ocen tveganja opredeliti merila za imenovanje organizacij, ki izdelujejo ocene tveganja. Merila so pomembna za zagotovitev, da so naloge, ki jih ministrstvo dodeli, opravljene učinkovito (tudi ob upoštevanju rokov), neodvisno in v skladu z visokimi znanstvenimi in tehničnimi standardi. Ministrstvo bi merila lahko opredelilo po zgledu EFSA, ki za izvedbo nalog, ki jih dodeli organizacijam, ki delajo na področjih njenega poslanstva, določi jasna merila kakovosti, zlasti:

- merila, ki zagotavljajo, da so naloge izvedene v skladu z visokimi znanstvenimi in tehničnimi standardi, še posebej glede znanstvene in tehnične usposobljenosti osebja;

<sup>40</sup> Uradni list RS, št. 82/10.

<sup>41</sup> Uradni list RS, št. 72/10.

<sup>42</sup> Uradni list RS, št. 120/05.

- merila, ki se nanašajo na vire, ki so lahko namenjeni izvajanju nalog, še posebej glede zagotavljanja, da so naloge opravljene v določenih rokih;
- merila, povezana z obstojem pravil in postopkov, ki za kategorije posebnih nalog zagotavljajo, da bodo opravljene neodvisno in celovito ter ob upoštevanju zaupnosti<sup>43</sup>.

Čeprav je za izdelavo visoko kakovostnih in celovitih ocen tveganja za zdravje ljudi pomembno interdisciplinarno znanstveno in strokovno sodelovanje med institucijami, so bila določila iz uredbe o koordinaciji iz 2003, ki so se nanašala na tovrstno sodelovanje (in je bilo iz njih razvidno, kakšni strokovnjaki in znanstveniki naj bi sodelovali v skupinah in katere institucije naj bi se v delo vključevale), razveljavljena, hkrati pa interdisciplinarno sodelovanje v procesu izdelave ocen tveganja ni bilo vključeno v novo uredbo o koordinaciji, kar pomeni, da to sodelovanje pravno ni bilo urejeno z nobenim predpisom. Po naši oceni bi ministrstvo moralo pred predlogom, da se razveljavijo določila uredbe o koordinaciji iz 2003 o interdisciplinarnem sodelovanju med izdelovalci ocen tveganja in znanstvenimi in drugimi institucijami, analizirati in ovrednotiti učinkovitost izvajanja nalog na tem področju in glede na rezultate analize predlagati spremembo ureditve, ki je bila v veljavi pred prenosom pristojnosti.

Da bi ministrstvo zagotovilo pogoje za učinkovito izvajanje nalog na področju ocene tveganja, bi po naši oceni moralo odpraviti navedene pomanjkljivosti v pravni ureditvi področja ocene tveganja. Navedene pomanjkljivosti v ureditvi izvajanja nalog na področju ocen tveganja po naši oceni pomenijo odmik od dobre prakse in načel, ki jih pri izvajanju svojega poslanstva na področju ocen tveganja na podlagi Uredbe 178/2002/ES uveljavlja in razširja EFSA in ki naj bi jih uveljavile tudi vse države članice na nacionalnih ravneh.

---

## Priporočili

Ministrstvu priporočamo, naj:

- sistemsko uredi delovanje interdisciplinarnih skupin in vzpostavi mreže strokovnjakov iz znanstvenih in strokovnih institucij, ki se lahko vključujejo v izdelavo ocen tveganja;
  - opredeli merila kakovosti, ki jih morajo izpolnjevati izdelovalci ocen tveganja za zagotavljanje pravočasnih, kakovostnih, preglednih in neodvisnih ocen tveganja, in uvede postopke za preverjanje njihovega izpolnjevanja.
- 

### 2.1.3 Izvajanje nalog na področju ocene tveganja

V reviziji smo na podlagi proučevanja posameznih primerov izvajanja nalog na področju ocen tveganja iskali odgovore na naslednja vprašanja:

- ali so bili vzpostavljeni postopki za sistematično iskanje, zbiranje, primerjanje in analiziranje informacij in podatkov za prepoznavanje nepričakovanih tveganj;
- ali je bil vzpostavljen strukturiran pristop in so bili jasno opredeljeni postopki oziroma posamezni koraki od prepoznavanja oziroma ugotavljanja potreb po ocenah tveganja za zdravje ljudi na področju živil, naročanja in izdelave ocen tveganja do sprejemanja odločitev (na podlagi rezultatov ocen tveganja) glede obvladovanja določenega tveganja in ali so ti postopki pregledni, odprti in preverljivi;

---

<sup>43</sup> 6. člen Pravil o mrežnem delovanju med EFSA in organizacijami, ki delujejo na področju dela EFSA.

- ali je bilo zadostno sodelovanje med odgovornimi za obvladovanje tveganj, izdelovalci ocen tveganj in strokovnjaki in znanstveniki različnih področij.

Primere izvajanja nalog na področju ocen tveganja, ki smo jih proučevali, smo razdelili v dve skupini, glede na vrsto ocen tveganja. V prvo skupino smo uvrstili ocene tveganja, ki so jih pristojni organi za izvajanje uradnega nadzora naročali pri posamičnih vzorcih živil, za katere je bilo treba oceniti njihovo varnost, da bi na podlagi teh ocen lahko sprejeli ustrezne ukrepe (v nadaljevanju: varstvene ocene tveganja za zdravje ljudi). V drugo skupino smo uvrstili ocene tveganja, katerih rezultat je bila presoja dolgoročnega tveganja za zdravje prebivalcev Republike Slovenije, glede na poznani način in količino uživanja določenega živila in v uradnem nadzoru ali drugače ugotovljenih vsebnosti proučevanega dejavnika tveganja v tem živilu (v nadaljevanju: nacionalne ocene tveganja za zdravje ljudi).

### 2.1.3.1 Varstvene ocene tveganja za zdravje ljudi

Varstvene ocene tveganja za zdravje ljudi so naročali pristojni organi za izvajanje uradnega nadzora, kadar so laboratoriji z analizo vzorcev živil, odvzetih pri uradnem nadzoru, ugotavljali določene dejavnike tveganja za zdravje ljudi, za katere v zakonodaji ni bilo določenih varnostnih meja vsebnosti. Za vse takšne vzorce živil je treba oceniti tveganje za zdravje ljudi in oceniti varnost živila. Takšne ocene tveganja so tudi pogoj za poročanje o neskladnostih v Sistem hitrega obveščanja za živila in krmo<sup>44</sup> (v nadaljevanju: RASFF sistem). Evropska komisija je pripravila tudi smernice, ki so v pomoč organom nadzora v vseh državah članicah pri odločanju, kdaj so za potrebe poročanja v RASFF sistem potrebne ocene tveganja<sup>45</sup> (v nadaljevanju: smernice RASFF). V ta namen so dejavniki tveganja razdeljeni na listo A in listo B. Na listi A so naštetih dejavniki tveganja, za katere je neposredno ali posredno tveganje za zdravje že dokazano (kar pomeni, da ocene tveganja niso potrebne), na listi B pa so naštetih dejavniki tveganja, za katere je neposredno ali posredno tveganje za zdravje treba šele ovrednotiti.

V reviziji smo proučili in primerjali postopke naročanja varstvenih ocen tveganja za zdravje ljudi med inšpektoratom in VURS.

#### Inšpektorat

Inšpektorat je ob prevzemu pristojnosti opredelil postopek naročanja varstvenih ocen tveganja za zdravje ljudi z navodili "Delovanje inšpektorata v RASFF sistemu", ki jih je pripravil na podlagi navodil ZIRS, ki jih je pridobil ob prevzemu pristojnosti<sup>46</sup> ter na podlagi smernic RASFF.

Inšpektorat je naročal varstvene ocene tveganja za zdravje ljudi za posamične uradne vzorce živil rastlinskega izvora v vseh primerih dejavnikov tveganja z liste B, ko kriteriji varnosti sploh niso določeni (na primer atropin, skopolamin, arzen, alergeni) in tudi ko kriteriji varnosti niso določeni na t. i. toksikološki vrednosti (na primer ostanki fitofarmaceutskih sredstev, aditivi, arome).

<sup>44</sup> Angl. Rapid Alert System for Feed and Food.

<sup>45</sup> Dostopanje do smernic oziroma standardnih operativnih postopkov je mogoče zgolj z uporabniškim imenom in geslom na naslovu:  
[URL: [http://circa.europa.eu/Public/irc/sanco/Home/main?f=login&from\\_prompt=1&port=80&curi=%2FMembers%2Firc%2Fsanco%2FHome%2Fmain](http://circa.europa.eu/Public/irc/sanco/Home/main?f=login&from_prompt=1&port=80&curi=%2FMembers%2Firc%2Fsanco%2FHome%2Fmain)], marec 2013.

<sup>46</sup> Delovanje ZIRS v RASFF sistemu, izdaja 14. 9. 2009, ON06-22-01.

Inšpektorat je varstvene ocene tveganja za zdravje ljudi naročal pri IVZ in ZZV Maribor, ki sta bila imenovana z uredbo o izvajanju uradnega nadzora nad živili. V letu 2010 je izvajalcema skupaj naročil 69 ocen tveganj, v letu 2011 pa 110. Za izdelavo tovrstnih ocen tveganja je v letu 2011 plačal izvajalcema skupaj približno 13.000 evrov<sup>47</sup>.

## VURS

VURS po prevzemu pristojnosti ni takoj začel izvajati vzorčenja živil v maloprodaji na vseh področjih, ki jih je prevzel od ZIRS, temveč je postopno nadgrajeval pristop k izvajanju uradnega nadzora. VURS je z naročanjem varstvenih ocen tveganja za zdravje ljudi začel v letu 2011, in sicer je, kot je navedel med izvajanjem revizije, naročal ocene tveganja za zdravje ljudi za posamezni analizni rezultat pri vzorčenju živil glede prisotnosti nekaterih aditivov, kjer so v zakonodaji predpisane količine, ki se lahko dodajajo živilom v času proizvodnje oziroma priprave, niso pa določene mejne vrednosti aditivov za končni izdelek ter za nekatere alergene, za katere zakonodaja določa obvezno označevanje (deklariranje alergena), kadar alergen ni deklariran, njegova prisotnost pa nujno ne pomeni, da izdelek ni varen za potrošnika. V obeh primerih je omenjene ocene tveganja naročal pri IVZ.

VURS tudi še ni sprejel internih navodil o delovanju VURS v RASFF sistemu, v katerih bi v skladu s smernicami RASFF opredelil jasna merila, v katerih primerih je treba naročiti ocene tveganja, kot podlago za obveščanje o neskladjih v EU RASFF sistem. Ugotovili smo, da je bil osnutek navodil sicer že pripravljen<sup>48</sup>, vendar ta še niso bila sprejeta in posredovana območnim uradom, da bi jih lahko uporabljali v praksi.

Čeprav je VURS enako kot inšpektorat v prilogi osnutka navodil navedel vse dejavnike tveganja z liste A in B smernic RASFF, smo ugotovili nekatere razlike v njunem pristopu, kar po naši oceni pomeni tveganje, da bo obseg in praksa naročanja ocen tveganja tudi po sprejemu osnutka navodil VURS različna med obema organoma. VURS je namreč v osnutku navodil navedel usmeritve (te določajo, kako naj pooblaščen osebe v kontaktnih točkah RASFF VURS sprejmejo odločitev, da neko živilo škodljivo vpliva na zdravje in varnost potrošnika in da je potrebno izdelati obvestilo za EU RASFF), iz katerih je razvidno, da VURS ne namerava naročati ocen tveganja za vsak vzorec posebej, ampak na naslednji način:

- če je iz zakonodaje in kriterijev, določenih v prilogi 1 (lista A), razvidno, da ugotovljeno neskladje predstavlja tveganje, potem pooblaščen oseba kontrolne točke samo preveri vse informacije, pripravi obvestilo in ga posreduje nacionalni kontaktni točki SLO RASFF;
- če pa presoja informacije (glede resnosti tveganja) ni tako lahka, kar predvsem velja za tveganja, navedena v prilogi (lista B), in za nova tveganja, pa se pooblaščen oseba najprej posvetuje z ostalimi člani RASFF skupine na glavnem uradu VURS ali z drugimi sektorji za notranji nadzor, po potrebi tudi oddelkom za zdravje živali na glavnem uradu VURS. Če ni dovolj informacij v literaturi oziroma ni izkušenj iz preteklosti, da bi sprejeli odločitev glede tveganja, potem lahko glavni urad zaprosi NVI ali drugo ustrezno institucijo za oceno tveganja. Z oceno tveganja se presodi, ali določeno neustrezno živilo predstavlja resno tveganje za zdravje ljudi ali ne. To pa ne pomeni, da se od NVI zahteva elaborat oziroma ocena tveganja za vsak primer, kjer vsebnosti niso zakonsko določene, ampak je treba uporabljati tudi podatke o ocenah tveganja iz preteklosti (iz t. i. zbirke znanja).

---

<sup>47</sup> Podatek Inšpekcije za kakovost.

<sup>48</sup> Načrt ukrepov za krmo in živila, verzija 1.0 z dne 11. 6. 2012; VURS.



Čeprav je bilo ministrstvo seznanjeno, da obstajajo pomanjkljivosti na področju izvajanja nalog ocen tveganja, saj je delovna skupina (ki jo je minister imenoval s sklepom z dne 25. 5. 2010, da pripravi strokovne podlage za ustanovitev Agencije za varno hrano) ugotovila, da bi bilo treba na področju varstvene ocene tveganja za zdravje ljudi povezati in okrepiti sedanji sistem ocen tveganj in strokovne podpore, ministrstvo ni sistemsko uredilo rednega medsebojnega sodelovanja pristojnih organov, da bi:

- opredelili in rešili vrsto pomembnih vprašanj skupnega interesa,
- prepoznali medsebojne razlike in jih uskladili ali poenotili, če in ko bi to bilo potrebno,
- prepoznali in uveljavili morebitne dobre prakse.

---

### **Priporočilo**

Na podlagi proučitve posameznih primerov izvajanja nalog na področju varstvenih ocen tveganja za zdravje ljudi ministrstvu priporočamo, naj sprejme enotna navodila o delovanju v RASFF sistemu ter opredeli jasna merila, kdaj je treba naročiti varstvene ocene tveganja za zdravje ljudi.

---

#### **2.1.3.2 Nacionalne ocene tveganja za zdravje ljudi**

Poleg varstvenih ocen tveganja za zdravje ljudi, ki se nanašajo na posamezne vzorce živil, obstajajo tudi dolgoročneje ocene tveganja za zdravje ljudi, ki so izdelane na ravni Evropske unije ali pa tudi na ravni posameznih držav članic. Na ravni Evropske unije takšne ocene pripravlja EFSA (na podlagi podatkov o spremljanju določenih dejavnikov tveganja v živilih, ki ji jih posredujejo države članice), zagotavljajo pa jih tudi posamezne države članice, na nacionalni ravni, kadar zaznajo nevarnost za zdravje ljudi.

Pred prenosom pristojnosti je takšne ocene tveganja naročalo Ministrstvo za zdravje. Za takšne ocene se morajo združiti letni ali večletni podatki o ugotovljenih vsebnostih določenih dejavnikov tveganja v živilih in podatki o povprečni porabi teh živil pri prebivalcih Republike Slovenije, rezultat pa je presoja dolgoročnega tveganja za zdravje prebivalcev Republike Slovenije ob poznanem načinu in količini uživanja določenega živila in v uradnem nadzoru ali drugače ugotovljenih vsebnosti proučevanega dejavnika tveganja v tem živilu.

Ugotovili smo, da sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, tovrstne ocene tveganja za zdravje ljudi na področju živil naročila inšpektorat in DVH, medtem ko so na VURS usmerjeni programi spremljanja vsebnosti določenih dejavnikov tveganja v živilih, na podlagi katerih bodo izdelali ocene trendov, še potekali, zato po navedbah VURS področij, na katerih bi bila v bodoče potrebna nacionalna ocena tveganja za zdravje ljudi, še ni mogoče opredeliti.

#### **Ministrstvo v ožjem smislu, DVH**

DVH ni vzpostavil strukturiranega pristopa za spremljanje, prepoznavanje, ocenjevanje in obvladovanje posameznih pojavov tveganj za zdravje ljudi na področju živil. DVH ob prevzemu nalog na področju ocen tveganja za zdravje ljudi ni vnaprej jasno opredelil postopkov ugotavljanja potreb po nacionalnih ocenah tveganja in določanja prioritet pri naročanju ocen tveganja, prav tako ni opredelil postopkov o sodelovanju z drugimi strokovnjaki, znanstveniki in drugimi institucijami ter o komuniciranju o tveganjih z javnostjo. Ker ni bilo strukturiranega pristopa, smo ocenili, da obstaja tveganje, da ministrstvo v določenih primerih posameznih dejavnikov tveganja za zdravje ljudi ne bo učinkovito pri izvajanju posameznih aktivnosti v okviru procesa odločanja in/ali da sprejemanje odločitev ne bo v zadostni meri pregledno in odprto. Čeprav je ministrstvo navedlo, da iz Uredbe 178/2002/ES, ki ureja področje ocen tveganja, ni razvidna

določba, ki bi za države članice določala obveznost vnaprejšnje opredelitve postopkov, to ne pomeni, da takšnih postopkov ni treba vzpostaviti, temveč le, da je to prepuščeno državam članicam. Pri vzpostavitvi postopkov za zagotavljanje kakovosti v procesu odločanja bi se ministrstvo lahko zgledovalo po praksi in načelih, ki jih uveljavlja EFSA in po katerih se zgledujejo tudi druge države članice, lahko pa bi se zgledovalo tudi po praktičnem modelu izvajanja procesa analize tveganja, ki ga je v publikaciji, s katero razpolaga tudi ministrstvo, predstavila skupina nordijskih držav<sup>49</sup>.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Ob prenosu pristojnosti z Ministrstva za zdravje 15. 4. 2010 in prevzemu nalog niso bili predani niti postopki ugotavljanja potreb, niti rezultati že izvedenih ocen tveganja, niti predlogi prioritete v zvezi z izvajanjem nacionalnih ocen tveganja.*

V letih 2010 in 2011 DVH v programih dela še ni načrtoval proračunskih sredstev za izdelavo ocen tveganja za zdravje ljudi na področju živil in tudi še ni naročil nobene nacionalne ocene tveganja za zdravje ljudi na področju živil. Poleg tega pa tudi ni vzpostavil postopkov spremljanja za sistematično iskanje, zbiranje, primerjanje in analiziranje informacij in podatkov za prepoznavanje nepričakovanih tveganj.

Prve nacionalne ocene tveganja je DVH načrtoval v letnem programu dela za leto 2012, ni pa določil na katerih področjih naj bi se te ocene izdelale, ker kot izhaja iz obrazložitve, ki jo je pripravil med izvajanjem revizije, "se zaradi vplivov okolja, industrije in kmetijstva v živilih vedno znova ugotavljajo vsebnosti različnih kemičnih in bioloških snovi, je pa odvisno od situacije, ali je treba zaradi ugotovljenih vsebnosti teh snovi v živilih oceniti tudi izpostavljenost in morebitno tveganje za zdravje ljudi".

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Navedene naloge za Evropsko komisijo in države članice izvaja EFSA, kar je razvidno iz opisa njenih pristojnosti v Uredbi 178/2002/ES. Zato je smiselno določiti sistematično spremljanje, prepoznavanje in ocenjevanje le za določene vrste pojavov tveganj, zlasti za tiste, ki jih ne izvaja EFSA. Ker sta za področje zagotavljanja varnosti živil in zdravja potrošnikov še vedno pristojni ministrstvi, tj. za kmetijstvo in okolje ter zdravje, je vzpostavljen postopek za sistematično iskanje, zbiranje, primerjanje in analiziranje informacij in podatkov za prepoznavanje nepričakovanih tveganj na nacionalni ravni skupna naloga obeh ministrstev, nikakor pa ne naloga zgolj ene notranje organizacijske enote ministrstva (DVH).*

V letu 2012 je DVH naročil oceno tveganja za zdravje ljudi, ki prebivajo na območju Bele krajine in so izpostavljeni vplivu PCB<sup>50</sup> zaradi uživanja lokalno pridelanih živil. Kronološki opis procesa odločanja na ministrstvu je v tabeli 2.

---

<sup>49</sup> A practical Approach to the Application of The Risk Analysis Proces, [URL: <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2002-510>], marec 2013.

<sup>50</sup> Poliklorirani bifenili.

Tabela 2: Opis nacionalne ocene tveganja za zdravje ljudi – kronološki pregled pomembnejših dogodkov

Obdobje	Dejanja
30. 5. 2011	<p>Ministrstvo za zdravje je predstavilo ministrstvu poročilo Zavoda za zdravstveno varstvo Novo mesto (v nadaljevanju: ZZV Novo mesto) o rezultatih raziskave Posledice vpliva PCB na okolje v Beli krajini z oceno tveganja za zdravje ljudi zaradi uživanja doma pridelanih živil in rib iz reke Krupe in Lahinje glede na vsebnost PCB<sup>51</sup> (v nadaljevanju: poročilo ZZV Novo mesto), ki jo je naročil Urad Republike Slovenije za kemikalije (v nadaljevanju: urad za kemikalije).</p> <p>Zaključki raziskovalcev so bili, da glede na določene vrednosti toksičnih ekvivalentov v živilih ocenjujejo, da ni mogoče izključiti škodljivega vpliva na zdravje ljudi zaradi uživanja živil iz obravnavanega območja in da so po njihovi oceni ribe iz reke Krupe in reke Lahinje zagotovo zdravju škodljive ter da reki nista primerni za ribolov. Za zmanjšanje tveganja za zdravje ljudi so odsvetovali uživanje rib iz reke Krupe in Lahinje, in sicer od naselja Gradac, priporočili so omejitev vnosa doma pridelanih živil, odsvetovali so uživanje perutninskega mesa in jajc iz vasi Krupa in Anzlova gora, odsvetovali so uživanje doma pridelanih živil v vaseh ob reki Krupi in predlagali, da je treba nad živili, ki se dajejo v promet, vzpostaviti nadzor glede vsebnosti PCB.</p> <p>Predstavniki VURS so podvomili v ustreznost rezultatov raziskave, ker pooblaščen laboratorij ZZV Maribor, ki za VURS analizira vzorce živil, uporablja drugo metodologijo ugotavljanja PCB in ne zaznava tako visokih koncentracij PCB<sup>52</sup>.</p>
6. 6. 2011	<p>Ministrstvo je zaradi dvomov glede ustreznosti rezultatov zaprosilo ZZV Maribor, da opravi revizijo poročila ZZV Novo mesto in da skupaj z ZZV Novo mesto pregledata in primerjata metodologiji analiz ostankov oziroma prisotnosti PCB v živilih<sup>53</sup>.</p>
8. 6. 2011	<p>O ustreznosti rezultatov raziskave so potekali razgovori tudi na uradu za kemikalije in Ministrstvu za zdravje, ki sta želela prav tako razjasniti dvome oziroma preveriti pravilnost in točnost rezultatov raziskave in sta zato naročila ZZV Novo mesto in ZZV Maribor, da primerjata rezultate analiziranih vzorcev. V ta namen sta naročila ZZV Novo mesto, da pošlje shranjene zamrznjene vzorce v laboratorij ZZV Maribor, da bi ta lahko opravil ponovne preiskave odvzetih vzorcev (v skladu z navodili referenčnim laboratorijem evropske skupnosti). Na podlagi rezultatov dodatnih preiskav naj bi ZZV Novo mesto po potrebi popravil zaključno poročilo za predstavitev javnosti<sup>54</sup>.</p>
17. 6. 2011	<p>ZZV Maribor je ministrstvu poslal oceno metodologije ZZV Novo mesto<sup>55</sup> in v njej navedel, da metodologija, ki jo je uporabil ZZV Novo mesto, izvedbe kemijskih preskušanj in vrednotenja rezultatov ne opravičuje sklicevanja na mejne vrednosti, določene z zakonodajo<sup>56</sup>.</p>

<sup>51</sup> Št. 411-95/11, ZZV Novo mesto, 5. 5. 2011.

<sup>52</sup> Dopis DVH: Prošnja ZZV Maribor in ZZV Novo mesto za pojasnilo glede uporabljene metodologije, 6. 6. 2011.

<sup>53</sup> Tako kot opomba 52.

<sup>54</sup> Zapisnik sestanka o poročilu ZZV Novo mesto, dne 8. 6. 2011 na uradu za kemikalije.

<sup>55</sup> Dopis ZZV Maribor z dne 17. 6. 2011.

<sup>56</sup> Uredba Komisije (ES) št. 1881/2006 z dne 19. decembra 2006 o določitvi mejnih vrednosti nekaterih onesnaževal v živilih, UL L 364, 20. 12. 2006 (v nadaljevanju: Uredba 1881/2006/ES), Priporočilo Komisije z dne 6. februarja 2006 o zmanjšanju prisotnosti dioksinov, furanov in PCB v krmi in živilih, UL L 42, 14. 2. 2006.

Obdobje	Dejanja
21. 6. 2011	Na ministrstvu je potekal sestanek, ki so se ga udeležili minister, predstavniki DVH, inšpektorata in VURS ter predstavniki urada za kemikalije, ARSO <sup>57</sup> , ZZV Maribor in ZZV Novo mesto. Na sestanku je minister sprejel sklep, da se izvede ponovno vzorčenje tal, krme, kmetijskih pridelkov in živil živalskega izvora na območju Bele krajine ter rib iz reke Lahinje in opravi analizo vzorcev glede prisotnosti PCB <sup>58</sup> (inšpektorat in VURS izvedeta uradno vzorčenje tal, krme, kmetijskih pridelkov in živil živalskega izvora na območju Bele krajine ter rib iz Lahinje glede vsebnosti PCB, ZZV Maribor pa opravi analizo vzorcev in na podlagi izmerjenih vsebnosti izdelava oceno izpostavljenosti prebivalstva Bele krajine s PCB).
1. 8. 2011	ZZV Maribor in ZZV Novo mesto sta poslala Ministrstvu za zdravje oziroma uradu za kemikalije oceno metodologije izvedbe kemijskih preskušanj in vrednotenja rezultatov poročila ZZV Novo mesto ter rezultate ponovne analize vzorcev in primerjavo rezultatov med obema izvajalcema <sup>59</sup> (v nadaljevanju: poročilo o dodatno izvedenih preiskavah), ki je pokazala, da so podatki obeh izvajalcev o vsebnosti dioksinom podobnih PCB na primerljivi koncentracijski ravni.
27. 10. 2011	Urad za kemikalije je pozval ministrstvo, da glede na rezultate poročila ZZV Novo mesto in poročila o dodatno izvedenih preiskavah, ki so potrdili zaskrbljujoče stanje obremenitve s PCB lokalno pridelanih živil in predvsem rib, nemudoma ravna v skladu s pristojnostmi in organizira delovni sestanek, na katerem bi se pogovorili o nadaljnjih aktivnostih, ob upoštevanju predlogov, ki sta jih dala ZZV Maribor in ZZV Novo mesto <sup>60</sup> . Slednja sta namreč pripravila priporočila in ukrepe za zmanjšanje tveganja za zdravje ljudi (kot na primer odsvetovanje uživanja rib iz rek Krupe in Lahinje, jasno označitev, da so ribe neužitne, odsvetovanje uživanja perutninskega mesa in jajc iz določenih lokacij ter nadzor nad vsebnostjo PCB nad vsemi živili, ki se dajejo v promet) ter tudi predlagala nadaljnje raziskave o vplivih PCB na zdravje in okolje za onesnaženo območje (kot so: izdelati predlog kliničnih raziskav na prizadetem območju za namen ugotavljanja zdravstvenih posledic izpostavljenosti prebivalcev PCB, razširiti biomonitoring kemikalij v ljudeh v jugovzhodni Sloveniji, redno spremljanje obremenjenosti rib spomladi in jeseni, vzpostaviti podrobnejši in ciklični monitoring tal ter kmetijskih pridelkov rastlinskega in živalskega izvora glede vsebnosti PCB za ugotovitev trendov).
16. 11. 2011	Ministrstvo je prejelo dopis treh belokranjskih županov <sup>61</sup> (naslovljeno tudi na Ministrstvo za zdravje in Ministrstvo za okolje in prostor), v katerem so zahtevale izvedbo celovite raziskave o vplivih izpostavljenosti PCB na zdravje ljudi na območju Bele krajine in uvedbo systemskega nadzora obremenjenosti okolja s PCB na območju Bele krajine. V dopisu je bila navedena tudi analiza Onkološkega inštituta Ljubljana z naslovom "Ugotavljanje morebitnega presežka incidenta raka zaradi izpostavljenosti PCB", ki je bila izdelana po naročilu ZZV Novo mesto v juniju 2011 s ciljem,

<sup>57</sup> Agencija Republike Slovenije za okolje.

<sup>58</sup> Program preiskav je obsegal indikatorske poliklorirane bifenile, dioksine in furane in dioksinom podobne PCB.

<sup>59</sup> IVOB-31-Dz\_VURS\_Ocena-PCB\_DodatnePreiskave.

<sup>60</sup> Dopis št. 18441-4/2009-23 z dne 27. 10. 2011.

<sup>61</sup> Dopis št. 032-2/2010-34 z dne 14. 11. 2011.

Obdobje	Dejanja
	da se ugotovi povezanost rakavih obolenj pri ljudeh na območju Bele krajine z izpostavljenostjo PCB <sup>62</sup> .
22. 12. 2011	<p>Na ministrstvu je potekal sestanek, ki sta se ga, poleg predstavnikov ministrstva, udeležila tudi državna sekretarja iz okoljskega in zdravstvenega ministrstva. Na sestanku je ZZV Maribor predstavil rezultate uradnega vzorčenja tal, krme, kmetijskih pridelkov in živil živalskega izvora na območju Bele krajine ter rib iz reke Krupe in Lahinje<sup>63</sup> (v nadaljevanju: poročilo o rezultatih uradnega nadzora inšpektorata in VURS). Iz povzetka tega poročila so razvidne naslednje sklepne ugotovitve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sadje in vrtnine ne predstavljajo tveganja za zdravje ljudi (glede obremenitev s PCB);</li> <li>• obstoječe obremenitve krme s PCB lahko vplivajo na dodatne obremenitve krmljenih živali zaradi stalnega vnosa sicer majhnih količin spojin in bioakumulacije v živalskem telesu, zato naj pristojni organi za izvajanje uradnega nadzora dodatno spremljajo krmo na lokacijah nosilcev dejavnosti, da bi v nekaj-letnem obdobju opredelili mikro-območja, ki dejansko predstavljajo bivalno okolje s tveganji za človeka ali za pridelavo hrane;</li> <li>• vsi vzorci mišičnega tkiva (goveda, jagnjetine in perutnine), mleka in jajc so bili glede vsebnosti na preiskovane parametre v skladu z mejnimi vrednostmi, določenimi z Uredbo 1881/2006/ES, in zato varni;</li> <li>• v posameznih vzorcih mišičnega tkiva goveda in perutnine so izmerjene vsebnosti PCB d. p.<sup>64</sup> presegale prag ukrepanja, vendar je bilo na podlagi ocene izpostavljenosti ugotovljeno, da toksikološko referenčna vrednost, določene v obliki sprejemljivega dnevnega vnosa, ni presežena;</li> <li>• v okviru izvajanja uradnega nadzora se predlaga dodatno spremljanje predvsem živil živalskega izvora po izvoru iz Bele krajine, da bi v nekaj-letnem obdobju opredelili mikro-območja, ki dejansko predstavljajo bivalno okolje s tveganji za človeka ali za pridelavo hrane;</li> <li>• v vzorcih rib iz reke Krupe so bile izmerjene vsebnosti PCB Ind ter PCDD/PCDF-PCB d. p. izredno visoke in so močno presegale mejne vrednosti, predpisane z Uredbo 1881/2006/ES, zato so navedeni vzorci predstavljali resno tveganje za zdravje ljudi.</li> </ul> <p>Na sestanku je bil sprejet sklep o ustanovitvi medresorske skupine (v katero se vključijo predstavniki iz vseh treh pristojnih ministrstev), ki bo koordinirala in izvedla vse aktivnosti za izvedbo problemske konference (izvedena naj bi bila v obdobju od aprila do maja 2012). Na konferenci bi predstavili poleg rezultatov vzorčenja tudi navodila in priporočila za ravnanje s PCB na degradiranem območju ter priporočeno kmetijsko prakso za pridelavo krme in kmetijskih pridelkov.</p>

<sup>62</sup> Geografska analiza incidenca raka v Beli krajini in okolici – Zaključno poročilo, Onkološki inštitut Ljubljana, junij 2011, [URL: [http://www.semic.si/Upload/files/Rak\\_Bela\\_krajina.pdf](http://www.semic.si/Upload/files/Rak_Bela_krajina.pdf)], marec 2013.

<sup>63</sup> Poročilo o preiskavah tal, krme, kmetijskih pridelkov in živil živalskega izvora na območju Bele krajine ter rib iz reke Lahinje, ZZV Maribor, november 2011, [URL: [http://www.vurs.gov.si/fileadmin/vurs.gov.si/pageuploads/PDF/Matjaz/Porocilo\\_o\\_preiskavi\\_tal\\_krme\\_kmetijskih\\_pridelkov\\_in\\_zivil\\_zivalskega\\_izvora\\_na\\_obmocju\\_Bele\\_krajine\\_ter\\_rib\\_iz\\_reke\\_Lahinje\\_.pdf](http://www.vurs.gov.si/fileadmin/vurs.gov.si/pageuploads/PDF/Matjaz/Porocilo_o_preiskavi_tal_krme_kmetijskih_pridelkov_in_zivil_zivalskega_izvora_na_obmocju_Bele_krajine_ter_rib_iz_reke_Lahinje_.pdf)], marec 2013.

<sup>64</sup> Dioksinom podobni PCB.

Obdobje	Dejanja
27. 12. 2011	Minister je imenoval medresorsko skupino za izvedbo problemske konference <sup>65</sup> in ji naložil, da koordinira in izvaja vse aktivnosti za izvedbo problemske konference. Na konferenci naj bi bile obravnavane aktualne problemske vsebine in poiskani odgovori na nekatera ključna vprašanja v zvezi s PCB v okolju in živilih.
1. 6. 2012	Ministrstvo se je odločilo, da ne izvede načrtovane konference, ker je ocenilo, da je treba za predstavitev odgovorov na nekatera ključna vprašanja o problematiki PCB v živilih pridobiti še manjkajoče podatke in uskladiti stališča strokovnjakov, ki se ukvarjajo s problematiko PCB, ter združiti obstoječe rezultate raziskav, študij, programov monitoringov in uradnega nadzora ter na podlagi vseh podatkov izdelati ponovno oceno tveganja za zdravje ljudi na prizadetem območju Bele krajine, zato je naročilo ZZV Maribor in ZZV Novo mesto izdelavo naloge "Pregledna ocena stanja obremenitev okolja s PCB v Beli krajini, ocena tveganj za zdravje ljudi, predlog priporočil in ukrepov za prebivalce Bele krajine in za druge deležnike".
5. 6. 2012	Predstavniki ministrstva so se sestali z županjo Občine Semič.
1. 8. 2012	Ministrstvo je posredovalo Občini Semič za objavo na spletnih straneh podrobnejše informacije in pojasnilo v zvezi z izdelavo naloge "Pregledna ocena stanja obremenitev okolja s PCB v Beli krajini, ocena tveganj za zdravje ljudi, predlog priporočil in ukrepov za prebivalce Bele krajine in za druge deležnike".
Oktober 2012	ZZV Maribor je poslal DVH osnutek poročila "Pregledna ocena stanja obremenitev okolja s PCB v Beli krajini, z njimi povezanih tveganj za zdravje ljudi, predlog priporočil in ukrepov za prebivalce Bele krajine in za druge deležnike, povezane s prehrano prebivalcev" (v nadaljevanju: Pregledna ocena stanja obremenitve okolja), ki ga je pripravil v sodelovanju z ZZV Novo mesto <sup>66</sup> .
30. 10. 2012	Ministrstvo je poslalo poročilo Pregledna ocena stanja obremenitve okolja v pregled in proučitev pristojnim organom znotraj ministrstva.
4. 12. 2012	Ministrstvo je javno predstavilo rezultate poročila Pregledna ocena stanja obremenitve okolja.

V poročilu Pregledna ocena stanja obremenitve okolja (ki je vključeval pregled stanja, zdravstveno stanje prebivalstva, oceno tveganja za zdravje ljudi v povezavi s hrano ter predlog priporočil in ukrepov) so bili združeni podatki in rezultati iz vseh raziskav, navedenih v tabeli 2:

- V poglavju "Stanje obremenitev krme rastlinskega izvora in kmetijskih pridelkov rastlinskega in živalskega izvora" so bili prikazani podatki o rezultatih vzorcev, ki so bili analizirani v okviru različnih preiskav v različnih obdobjih (med drugim so bili vključeni tudi rezultati analiz vzorcev iz že navedenih poročil: poročilo o posledicah vpliva PCB in tveganje zaradi uživanja živil, poročilo o dodatno izvedenih preiskavah in poročilo o rezultatih uradnega nadzora inšpektorata in VURS). Čeprav so bili podatki iz preteklih obdobjev ocenjeni tudi na podlagi kriterijev iz zadnjih predpisov,

<sup>65</sup> Sklep o imenovanju medresorske skupine za izvedbo problemske konference o PCB na območju Bele krajine št. 012-43/2011/1 z dne 27. 12. 2011.

<sup>66</sup> Ta še ni bil dokončno usklajen z ZZV Novo mesto.

- niso bili neposredno oziroma kvantitativno primerljivi z zadnjimi rezultati preiskav zaradi neprimerljivih izvedbenih značilnosti analiznih metod, ki so bile uporabljene v različnih obdobjih.
- V poglavju "Zdravstveno stanje prebivalstva" so bili združeni rezultati biomonitoringa kemikalij v letih 2007–2009, ki so bili vključeni tudi že v poročilu o posledicah vpliva PCB in tveganje zaradi uživanja živil, ter zaključki Analize pojavnosti raka v Beli krajini, ki jo je izvedel Onkološki inštitut Ljubljana in ki je bila navedena v dopisu treh županj Bele krajine iz novembra 2011, posredovanemu ministrstvu. Dodatno pa je bilo vključeno še magistrsko delo, ki je dokazovalo vpliv PCB na zobni organ.
  - V poglavju "Ocena tveganja", ki vsebuje izračune ocene tveganja za zdravje ljudi zaradi uživanja živil po izvoru iz Bele krajine, so bili upoštevani podatki o rezultatih vzorcev iz leta 2011, ki so bili vključeni v poročilo o rezultatih uradnega nadzora inšpektorata in VURS. V skladu z metodologijo EFSA bi moral izvajalec za izračun izpostavljenosti lokalnih prebivalcev PCB zaradi uživanja živil po izvoru iz Bele krajine upoštevati povprečen vnos teh onesnaževal v obdobju vsaj enega meseca, za kar bi potreboval podatke o povprečni dnevni količini zaužitih vseh živil, katerih vzorci so bili analizirani, pri prebivalcih tega geografskega območja v enem mesecu, podatke o vsebnosti onesnaževal v teh živilih ter podatke o povprečni telesni teži prebivalcev (otrok in odraslih) tega geografskega območja. Ker navedenih podatkov ni bilo, je za povprečno porabo živil upošteval košarico WHO<sup>67</sup>, ki je namenjena za izračun dolgotrajne izpostavljenosti, kar je vir negotovosti glede zanesljivosti ocene izpostavljenosti, saj se lahko prehranjevalne navade na lokalnem območju pomembno razlikujejo od uporabljenih podatkov o porabi živil.

Ministrstvo je prejeto poročilo Pregledna ocena stanja obremenjevanja okolja posredovalo v pregled in proučitev pristojnim organom, ni pa še pripravilo in sprejelo akcijskega načrta o nadaljnjih ukrepih glede obvladovanja določenega tveganja za zdravje ljudi na območju Bele krajine.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Ukrepi bodo usmerjeni predvsem v redno izvajanje uradnega nadzora nosilcev živilskih dejavnosti, ki dajejo živila na trg, v sistematično spremljanje trendov pojavljanja vsebnosti PCB v lokalno pridelanih živilih ter v druge spremljajoče ukrepe.*

Po naši oceni ne obstajajo utemeljeni strokovni razlogi, ki bi lahko opravičili, da ni ministrstvo že v letu 2011 naročilo študije Pregledna ocena stanja obremenitev okolja, ko so bili znani rezultati revizije poročila ZZV Novo mesto in je urad za kemikalije ministrstvo obvestil o rezultatih poročila, ki sta ga skupaj pripravila ZZV Maribor in ZZV Novo mesto (poročila o dodatno izvedenih preiskavah), saj bi lahko že tedaj ugotovilo potrebo po združitvi in analizi podatkov in rezultatov iz vseh predhodno izvedenih raziskav. Ministrstvo bi moralo po naši oceni bolj poglobljeno in celoviteje pristopiti k naročanju posameznih nalog ocen tveganja in v enem naročilu združiti vse aktivnosti za izdelavo celovite ocene tveganja za zdravje ljudi, namesto da je izdelovalcu ocene tveganja po delih naročalo oziroma nadgrajevalo naročilo.

S takšnim pristopom bi po naši oceni ministrstvo lahko prihranilo čas, kar pomeni, da bi lahko prej seznanilo prebivalstvo na prizadetem območju o rezultatih ocene tveganja za zdravje ljudi, predvsem pa bi lahko prej sprejelo ustrezne ukrepe za obvladovanje tveganja. Poleg tega pa bi s takšnim pristopom lahko zagotovilo manjkajoče podatke izvajalcu, da bi ta lahko izdelal kakovostnejšo oceno tveganja, če bi na primer ob vzorčenju živil zagotovilo tudi podatke o povprečni dnevni količini zaužitih vseh živil, ki so bili

<sup>67</sup> Svetovna zdravstvena organizacija.

vzorčeni, pri prebivalcih geografskega območja v enem mesecu ter podatke o povprečni telesni teži prebivalcev tega območja.

Po naši oceni bi proces odločanja na ministrstvu lahko potekal tudi bolj pregledno in odprto, s čimer bi ministrstvo prispevalo k večjemu zaupanju javnosti v delovanje institucij na področju varnosti hrane. Po naši oceni ministrstvo ni ustrezno komuniciralo o tem tveganju z javnostjo, predvsem pa s prebivalci prizadetega območja, saj ministrstvo o svojih aktivnostih in rezultatih ni sproti obveščalo prebivalcev oziroma ti niso dobili jasnih pojasnil o rezultatih študij in preiskav, zato se je pojavljala dodatna dvom glede verodostojnosti obstoječih informacij. Ključna pomanjkljivost je bila, da ministrstvo oktobra 2011, ko je dobilo rezultate primerjave obeh izvajalcev, ni o tem takoj obvestilo javnosti in še posebej prebivalcev prizadetega območja. Prav tako javnost ni bila obveščena o nadaljnjih aktivnostih, ki jih je ministrstvo izvajalo v prvi polovici leta 2012. Posledica tega je bila, da je bilo na spletni strani Občine Semič 9. 2. 2012 objavljeno sporočilo županje, da se zaveda, da tako različne informacije o stanju PCB v občini, ki so jih največji strokovnjaki interpretirali popolnoma nasprotujoče, med prebivalci povzročajo veliko vprašanj, in če si bodo izsledki še naprej nasprotujoči, bodo sklicali vse strokovnjake in pristojne v državi, da se uskladijo in javnosti posredujejo informacijo o resničnem stanju v okolju. Ministrstvo je šele junija 2012 bolj aktivno komuniciralo. Tako so se junija 2012 predstavniki ministrstva sestali z županjo Občine Semič, avgusta 2012 je ministrstvo za objavo na spletni strani Občine Semič posredovalo podrobnejše informacije o študiji, decembra 2012 pa je izvedlo še javno predstavitev rezultatov študije.

Po naši oceni bi ministrstvo lahko tudi prej in bolj proaktivno začelo proučevati predlagane ukrepe za zmanjšanje tveganja za zdravje ljudi, saj sta oba izvajalca že v letu 2011 predlagala<sup>68</sup> večino ukrepov, ki so navedeni v zadnjem poročilu Pregledna ocena stanja obremenitve okolja.

Na podlagi navedenih ugotovitev ocenjujemo, da ministrstvo ni učinkovito izvajalo nalog na področju nacionalnih ocen tveganj za zdravje ljudi, kar je bilo po naši oceni posledica dejstva, da ministrstvo po prevzemu pristojnosti ni vzpostavilo strukturiranega pristopa k izvajanju posameznih korakov v procesu odločanja v okviru analize tveganja.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Ministrstvo je pri izvajanju aktivnosti v zvezi s PCB v Beli krajini upoštevalo, da gre za 30 let staro problematiko in ne gre za ogrožanje zdravja ljudi, ki bi zahtevalo takojšnje ukrepanje. V tem primeru je šlo dejansko za zelo specifično zadevo, ki je zahtevala poseben način reševanja, saj je bilo vpletenih več pristojnih organov (Ministrstvo za zdravje, Urad Republike Slovenije za kemikalije, ministrstvo, VURS, inšpektorat) in strokovnih institucij (ZZV Novo mesto, ZZV Maribor). Določen vpliv na potek aktivnosti ministrstva je imela tudi menjava vlade in pristojnega ministra za kmetijstvo in okolje v začetku leta 2012. Torej, ni šlo za običajen potek naročanja ocene tveganja, ko en organ naroči in izvede naročilo. Ministrstvo meni, da gre za primer, ki ne kaže splošne ureditve področja ocen tveganj.*

#### **Inšpektorat**

Inšpektorat ob prevzemu pristojnosti od ZIRS ni vnaprej jasno opredelil postopkov ugotavljanja potreb po nacionalnih ocenah tveganja in določanja prioritet pri njihovem naročanju.

<sup>68</sup> Poročilo o dodatno izvedenih preiskavah.



Inšpektorat je prvo nacionalno oceno tveganja za zdravje ljudi naročil v letu 2012 na podlagi analize rezultatov uradnega vzorčenja v letih 2010 in 2011. Rezultati analize vzorcev glede vsebnosti onesnaževal so med drugim pokazali, da je na splošno v krompirju domačega porekla prisoten kadmij, v nekaj vzorcih pa je bil celo ugotovljen presežek mejne vrednosti. Ker krompir sodi med priljubljena živila, hkrati pa tudi ministrstvo promovira nakup doma pridelanih živil, je bila v inšpektoratu izražena skrb glede dejanskega tveganja (zaradi dolgotrajne izpostavljenosti kadmiju) in dojemanja tega, kot bi ga na podlagi rezultatov uradnega nadzora za krompir lahko prepoznala širša javnost, vključno s potrošniki.

Z naročilom ocene tveganja za zdravje ljudi v povezavi z vsebnostjo kadmija v krompirju je inšpektorat zato želel preveriti, ali obstaja morebitno tveganje za zdravje ljudi zaradi vnosa kadmija z uživanjem krompirja. Zaradi navedenega dvoma je inšpektorat najprej organiziral sestanek z IVZ, da bi skupaj proučila smiselnost izvedbe ocene tveganja<sup>69</sup>, nato pa naročil IVZ, da na podlagi rezultatov uradnega vzorčenja krompirja na vsebnost kadmija (v obdobju od leta 2008 do leta 2011) oceni izpostavljenost prebivalcev Republike Slovenije škodljivim vplivom kadmija zaradi uživanja krompirja slovenskega porekla.

IVZ je rezultate izvedene ocene tveganja posredoval inšpektoratu 1. 10. 2012 v poročilu Presoja varnosti z oceno tveganja za zdravje ljudi v povezavi z vnosom kadmija preko krompirja slovenskega porekla<sup>70</sup> (v nadaljevanju: ocena tveganja zaradi vnosa kadmija preko krompirja). IVZ je z analizo rezultatov vzorcev ugotovil, da je v obdobju od leta 2008 do leta 2011 znašala povprečna vsebnost kadmija v odvzetih vzorcih krompirja v okviru uradnega nadzora 0,04 mg/kg, kar pomeni, da je bila vsebnost kadmija v krompirju slovenskega porekla nad povprečjem Evropske unije (0,02 mg/kg<sup>71</sup>). Na podlagi podatkov o vsebnosti kadmija v vzorcih krompirja in razpoložljivih podatkih o porabi krompirja v Republiki Sloveniji je IVZ ocenil izpostavljenost populacijskih skupin prebivalstva vnosu kadmija z uživanjem krompirja. IVZ je ugotovil, da ob običajnih prehranjevalnih navadah vseh obravnavanih populacijskih skupin prebivalcev Republike Slovenije z uživanjem krompirja slovenskega porekla, vnos kadmija ne presega dopustnega tedenskega vnosa, razen pri skrajnih teoretičnih scenarijih, ki predpostavljajo velikega jedca, bi bili dopustni tedenski vnosi preseženi. Zato IVZ za največjo zaščito vseh, predvsem pa najbolj občutljivih populacijskih skupin, navaja, da je treba vsebnost kadmija spremljati in jo zniževati na najnižjo možno mero. Ob tem pa je IVZ tudi navedel, "da so vsi navedeni zaključki izpeljani iz obravnavanih dostopnih podatkov o vsebnosti kadmija v krompirju in porabi krompirja pri različnih populacijskih skupinah prebivalcev Republike Slovenije. Reprezentativnost odvzetih vzorcev krompirja v okviru uradnega nadzora ni bila predmet obravnave v oceni tveganja, vendar pa bi bila ob upoštevanju dejstva, da po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije približno polovica povprečne porabe krompirja na družinskega člana v Republiki Sloveniji izhaja iz lastne proizvodnje, reprezentativnost odvzetih vzorcev lahko eden od virov negotovosti zaključkov te ocene tveganja".

---

<sup>69</sup> Zapisnik sestanka z dne 31. 5. 2012, inšpektorat.

<sup>70</sup> IVZ, Ljubljana, september 2012.

<sup>71</sup> IVZ se sklicuje na podatke EFSA, objavljene v poročilu o prehranski izpostavljenosti kadmiju: Scientific Opinion of the Panel on Contaminants in the Food Chain on a request from the European Commission on cadmium in food, The EFSA Journal (2009) 980, 1-139.

## VURS

4. člen Direktive 2003/99/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o spremljanju zoonoz in povzročiteljev zoonoz<sup>72</sup> (v nadaljevanju: direktiva o spremljanju zoonoz) določa, da države članice zbirajo ustrezne in primerljive podatke, da bi opredelile in podrobno določile nevarnosti, ocenile izpostavljenost in podrobno določile tveganja, povezana z zoonozami in njihovimi povzročitelji<sup>73</sup>.

V Republiki Sloveniji zbiranje podatkov na področju zoonoz in sodelovanje med institucijami ureja Pravilnik o monitoringu zoonoz in povzročiteljev zoonoz<sup>74</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o monitoringu zoonoz). V pravilniku o monitoringu zoonoz je opredeljeno, da morata VURS in IVZ vsak v okviru svojih pristojnosti zagotavljati zbiranje ustreznih in primerljivih podatkov, da se lahko opredeli in oceni nevarnosti, izpostavljenost in tveganja, povezana z zoonozami in njihovimi povzročitelji.

Program monitoringa zoonoz in povzročiteljev zoonoz vključuje sistem zbiranja podatkov za posamezne povzročitelje zoonoz, faze v živilski verigi, kjer se podatki zbirajo, programe cepljenja in druge preventivne ukrepe ter ukrepe v primeru pozitivnih rezultatov, če so predpisani z zakonodajo, ter sistem obveščanja v primeru pojava bolezni oziroma ugotovitvi povzročitelja za izboljšanje varnosti hrane in za zaščito javnega zdravja. Program pripravijo VURS, inšpektorat, IVZ in Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, sprejmeta pa ga minister za kmetijstvo in okolje ter minister za zdravje. Praviloma se letni program pripravi konec leta za naslednje leto in se objavi na spletni strani VURS.

Vsi podatki izvedenega monitoringa se zberejo v letnem poročilu o zoonozah in povzročiteljih zoonoz v Republiki Sloveniji, ki je prav tako objavljeno na spletni strani VURS. Iz poročil so razvidni trendi in viri zoonoz od leta 2005.

Čeprav je iz direktive o spremljanju zoonoz in pravilnika o monitoringu zoonoz razvidno, da se na podlagi zbranih podatkov lahko oceni izpostavljenost in podrobno določi tveganja, povezana z zoonozami, iz razpoložljivih virov ni razvidno, da bi bili podatki, ki se zbirajo že od leta 2005, uporabljeni v ta namen.

VURS je navedel, da področij, na katerih bi bila v bodoče potrebna ocena tveganja za zdravje ljudi, še ni mogoče opredeliti, saj večletni, usmerjeni programi spremljanja, na podlagi katerih bodo izdelali ocene trendov, še potekajo, pri tem pa bo treba upoštevati tudi ocene trendov na področju zdravja ljudi. Pri odločitvi o izdelavi nacionalnih ocen tveganja je treba sodelovati z zdravstveno službo (strokovnjaki s področja zdravstva) in tudi z drugimi pristojnimi organi, da bi pridobili vse podatke, pomembne pri odločitvi za izdelavo ocene tveganja za zdravje ljudi. Strokovnjake s področja zdravstva se vključi v proces sprejemanja odločitve o izdelavi določene ocene tveganja z namenom pridobivanja podatkov o številu in vrsti okužb s hrano, o dovzetnih kategorijah prebivalstva, o številu izbruhov, povzročenih s posameznim povzročiteljem, o načinu in vzrokih okužbe (na primer vrsta živila, kraj okužbe in podobno).

---

<sup>72</sup> UL L 325, 12. 12. 2003.

<sup>73</sup> Zoonoza je bolezen oziroma okužba, ki se naravno neposredno ali posredno prenaša med živalmi in ljudmi. Povzročitelj zoonoze je vsak virus, bakterija, gliva, parazit ali druga biološka enota, za katero je verjetno, da povzroča zoonozo. Program monitoringa je sistem zbiranja, spremljanja, analiziranja in posredovanja podatkov o pojavu zoonoz, njihovih povzročiteljev in s tem povezane protimikrobne odpornosti.

<sup>74</sup> Uradni list RS, št. 67/04.

Smiselni razlogi za izdelavo ocen tveganj so po mnenju VURS na primer sovpadanje trendov (porast števila obolenj pri ljudeh in naraščanje prevalence<sup>75</sup> povzročiteljev pri živalih in živilih), visoka prevalenca določenega povzročitelja v določeni vrsti živil ali visok odstotek obolenj oziroma naraščanje trenda pojavljanja določenih zoonoz pri ljudeh. VURS tudi navaja, da je treba pred odločitvijo o morebitnih ocenah tveganja identificirati, kje začeti oziroma katera živila izbrati kot ključna, saj je za ljudi potencialno patogenih ogromno število različnih agensov, ki jih lahko najdemo v živilih in/ali živalih in ki pri ljudeh ali le pri določenih skupinah ljudi povzročijo obolenje. Ker pa je v praksi nemogoče in tudi ni smiselno, da bi uradni nadzor usmerjali v vse potencialno patogene agense v vseh vrstah živil, je najprej treba pridobiti podatke o prevalenci posameznih agensov ter identificirati vrste živil, ki predstavljajo največje tveganje, primerjati podatke s podatki o okužbah pri ljudeh in ugotoviti, katera živila, če sploh, so najpogostejši izvor okužb pri ljudeh. V nekaterih živilih je namreč lahko prevalenca sicer visoka, vendar pa je število okužb pri ljudeh majhno.

Ugotovili smo, da VURS ni vzpostavil strukturiranega pristopa k prepoznavanju potreb po ocenah tveganja za zdravje ljudi. VURS je strategijo in postopke, ki jih namerava izvajati glede ocen tveganja za zdravje ljudi, opisal zgolj splošno in samo za revizijo, ni pa še pripravil in objavil dokumenta z opisanimi postopki in zagotovil preglednosti, odprtosti in preverljivosti njihovega izvajanja. Postopki bi morali po naši oceni vključevati in podrobneje opredeliti tudi izmenjavo podatkov in sodelovanje z izdelovalci ocen tveganja za zdravje ljudi kot tudi s strokovnjaki s področja zdravstva, ki jih VURS omenja, da bi tako zagotovili njihovo učinkovitejše medsebojno sodelovanje. Čeprav VURS navaja, da je treba za pridobitev stanja javnega zdravja zagotoviti tesnejše sodelovanje z zdravstvenimi službami, in čeprav namerava v prihodnje v proces odločanja o morebitnih ocenah tveganja za zdravje ljudi vključiti tudi strokovnjake s področja zdravstva, ocenjujemo, da so za učinkovitejše sodelovanje med obema področjema potrebni tudi formalni protokoli o medsebojnem sodelovanju in izmenjavi podatkov za oceno izpostavljenosti. Poleg tega pa ocenjujemo, da bi bilo treba zagotoviti tudi preglednost in odprtost postopkov (na primer javne objave zapisnikov sestankov in podobno).

Kot primer navajamo spremljanje Coxielle burneti v surovem mleku v letu 2011, ko po naši oceni VURS ni vodil dovolj preglednih in odprtih postopkov. VURS je navedenega povzročitelja vključil v program spremljanja, ker je želel ugotoviti, ali novi način prodaje mleka prek mlekomatov lahko predstavlja tveganje za zdravje ljudi. S spremljanjem je želel ugotoviti prevalenco tega povzročitelja v surovem mleku. V letu 2011 je bila od 128 vzorcev surovega mleka v 41 vzorcih ugotovljena prisotnost Coxielle burneti. V primeru pozitivnega rezultata je VURS lastnikom mlekomatov odredil obveznost obveščanja končnih potrošnikov, da je treba surovo mleko pred uporabo termično obdelati. VURS je navedel, da se namerava na podlagi ugotovljene prevalenca, tj. podatkov o številu in trendih obolenj za Q-mrzlico pri ljudeh in podatkov EFSA, ob sodelovanju z zdravstveno službo v prihodnje odločiti, ali je treba pridobiti oceno tveganja za zdravje ljudi, ki bo pomenila podlago za sprejetje dodatnih ukrepov ali pa za odpravo ukrepov, ki jih trenutno izvaja na podlagi previdnostnega načela v skladu z Uredbo 178/2002/ES.

Po naši oceni bi moral VURS jasno in vnaprej opredeliti pregledne postopke in strategijo, ki jo namerava izvajati na tem področju, vključno s predvidenim sodelovanjem z zdravstveno službo, ter o tem komunicirati z nosilci živilske dejavnosti in z javnostjo. Glede na razmeroma visok delež pozitivnih rezultatov prisotnosti Coxielle burneti v vzorcih surovega mleka iz mlekomatov pa bi bilo po naši oceni

---

<sup>75</sup> Prevalenca ali razširjenost je statistični pojem, s katerim se v epidemiologiji izraža skupno število obolelih oseb znotraj neke populacije ob določenem času.

treba tudi razmisliti o javni objavi ugotovitev uradnega nadzora ter potrošnike informirati o mlekomatih, pri katerih je bila v mleku ugotovljena prisotnost Coxielle burneti. Javna objava rezultatov uradnega nadzora je že uveljavljena v nekaterih državah članicah in jo priporoča tudi Evropska komisija kot primer dobre prakse<sup>76</sup>. O javni objavi rezultatov uradnega nadzora je razmišljal tudi inšpektorat, ki je že preveril pri informacijskem pooblaščenca, ali bi bila takšna objava zakonita<sup>77</sup>. Iz odgovora, ki ga je prejel, je razvidno, da objava rezultatov z vidika varstva osebnih podatkov ni sporna in da informacijski pooblaščenec podpira proaktivno objavljanje informacij javnega značaja<sup>78</sup>. Po naši oceni bi pristojni organi z javno objavo rezultatov uradnega nadzora po nosilcih živilske dejavnosti, ki neposredno oskrbujejo končnega potrošnika, spodbudili nosilce živilske dejavnosti k učinkovitejšemu notranjemu nadzoru, s tem pa prispevali k zagotavljanju večje varnosti živil.

---

### **Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, naj prouči predlog inšpektorata o javni objavi rezultatov uradnega nadzora po nosilcih živilske dejavnosti, ki neposredno oskrbujejo končnega potrošnika, in se na podlagi analize stroškov in koristi odloči o izvedbi predloga.

---

VURS je konec leta 2010 obdelal in analiziral podatke, ki jih je zbral v okviru monitoringa zoonoz v obdobju od leta 2006 do leta 2009<sup>79</sup>, v letu 2011 pa je statistično obdelal še podatke, ki so bili zbrani v letu 2010<sup>80</sup>. Namen analize je bil, da se oceni stanje na področju zoonoz v Republiki Sloveniji, ovrednoti opravljeno delo ter poda usmeritve za naprej. Tako je bilo med drugim z analizo ugotovljeno, "da bi bilo treba opraviti analizo večletnega spremljanja kampilobaktra in pregledati morebitne trende in dejavnike tveganja, za kar bi morali zagotoviti konsistenten način zbiranja podatkov skozi daljše časovno obdobje, ki bi zagotavljalo večletno neprekinjeno vzorčenje jasno določenih matrikov istih vrst živali. Glede na visoko prevalenco tako v mesu kot tudi število prijavljenih primerov okužbe pri ljudeh bi bilo smiselno pripraviti celovit sistem zbiranja podatkov v smislu "od vil do vilic", da se odkrijejo bistveni dejavniki tveganja. Nato se pripravi sistem obvladovanja tveganja in spremljanja rezultatov, ki bi zmanjševali tveganje za okužbo mesa in ljudi s kampilobaktrom na sprejemljivo raven. Zaradi visoke prevalence kampilobaktra v Republiki Sloveniji pa bi bilo smiselno določiti tudi nacionalne strateške cilje pri okužbah živil in posledično ljudi s povzročitelji zoonoz".

Čeprav bi po naši oceni opisani pristop pomenil primer dobre prakse, saj bi vključeval vse korake, ki naj bi jih izvajali odgovorni za obvladovanje tveganj, ko sprejemajo odločitve v procesu analize tveganja, pa se dejansko v praksi ni izvedel, saj ministrstvo ni določilo nacionalnih strateških ciljev, ki bi se nanašali na zmanjšanje kontaminacije živil s kampilobaktrom in ki bi predstavljali podlago za izvajanje monitoringa zoonoz v prihodnjih letih. Zato v programu monitoringa v delu, ki se je nanašal na spremljanje kampilobaktra, ni bil upoštevan in izveden predlog o celovitem sistemu zbiranja podatkov v smislu "od vil do vilic", da bi se odkrili bistveni dejavniki tveganja, čemur bi nato sledili ukrepi obvladovanja tveganja, ki bi zmanjševali tveganje na sprejemljivo raven, ter spremljanje rezultatov.

---

<sup>76</sup> Poročilo Evropske komisije o izvajanju uradnega nadzora.

<sup>77</sup> Št. 900-12/2012-2 z dne 28. 1. 2012.

<sup>78</sup> Št. 0712-19/2012/2 z dne 17. 2. 2012.

<sup>79</sup> Statistična obdelava podatkov zbranih v okviru monitoringa zoonoz med 2006 in 2009, Kvalitativna raziskava; VURS, Ljubljana, 29. 12. 2010.

<sup>80</sup> Statistična obdelava podatkov zbranih v okviru Monitoringa zoonoz VURS v letu 2010, št. 34411-39/2011/1 z dne 8. 8. 2011.

*Pojasnilo ministrstva*

*Določitev strateškega cilja, ki bi se nanašal na zmanjšanje kontaminacije živil s kampilobaktrom, ni smiselna, dokler niso na razpolago podatki, v katerem delu prehranske verige in s katerimi ukrepi je mogoče zmanjšati kontaminacijo živil s kampilobaktri. Poleg tega pa je pred določitvijo ciljev treba upoštevati tudi analizo stroškov in koristi izvedbe posameznih ukrepov.*

Vzporedno z izvajanjem monitoringa zoonoz, v okviru katerega se spremlja kampilobakter v živilih, se je v letu 2011 začel izvajati ciljni raziskovalni projekt Problematika kontaminacije perutnine in perutninskega mesa s kampilobaktri v Republiki Sloveniji, katerega naročnik je ministrstvo. Za razliko od monitoringa zoonoz je bil cilj projekta jasno določen (tj. omogočiti zmanjšanje kontaminiranosti živil perutninskega izvora s kampilobaktri v Republiki Sloveniji, kar naj bi prispevalo k povečani varnosti živil perutninskega izvora, posredno pa tudi k zmanjšanju števila okužb pri ljudeh in k izboljšanju javnega zdravja), v skladu s ciljem pa so bili določeni tudi strategija vzorčenja ter pričakovani rezultati projekta (ki so: določiti stopnjo okuženosti s kampilobaktri, določiti vire in kritične točke okužb v celotni živilsko-proizvodni in prehransko oskrbovalni verigi ter na podlagi pridobljenih podatkov pripraviti strokovne podlage za izvedbo ukrepov, s katerimi bi zmanjšali prisotnost kampilobaktrov v perutninskem mesu, pripraviti strategijo uradnega nadzora, prenos znanja na ključne ciljne skupine ter objave raziskovalnih in znanstvenih izsledkov). Iz programa izvedbe projekta je tudi razvidno, da je izvajalec projekta vzpostavil strukturiran pristop, ki naj bi zagotovil celovit in poglobljen vpogled v problematiko kampilobaktrov pri perutnini v Republiki Sloveniji, zagotovil pa je tudi interdisciplinarno sodelovanje, saj je v projekt vključil različne strokovnjake iz različnih institucij, med drugim tudi iz IVZ.

Po naši oceni bi bilo primerneje, če bi se navedeni projekt koordiniral na ravni in pod vodstvom ministrstva. Tako bi lahko odgovorni za obvladovanje tveganja v sodelovanju z izvajalci projekta skupaj načrtovali vzorčenje živil na kampilobakter, ki ga izvajajo v okviru svojega uradnega monitoringa, in ga s tem tudi bolj ciljno usmerili, proučili predlagano strategijo za izvajanje uradnega nadzora v prihodnje in sprejeli ustrezne ukrepe za zmanjševanje tveganj. Poleg tega pa je tudi pomembno, da se na področju zoonoz zagotovi nenehno medsebojno strokovno in znanstveno sodelovanje strokovnjakov z različnih področij, ki ni omejeno zgolj na posamezne raziskovalne projekte, ki se izvajajo v okviru ciljnih raziskovalnih programov.

*Pojasnilo ministrstva*

*Ciljno usmerjenega vzorčenja, ki se izvaja v projektu, z namenom določiti vire in kritične točke okužb v celotni živilski verigi zaradi posebnega sistema vzorčenja (tj. sledenje istih jat, od matičnih jat do proizvodnje svežega mesa) v okviru uradnega monitoringa ne bi bilo mogoče zagotoviti.*

**Nacionalni podatki o porabi živil**

V Akcijskem načrtu za izvajanje Resolucije o nacionalnem programu prehranske politike 2005–2010 za proračunsko leto 2010<sup>81</sup> je bil na področju ocene tveganja načrtovan tudi cilj oceniti izpostavljenosti tveganju z uživanjem živil. Za doseg tega cilja so bile načrtovane aktivnosti, kot so: zbiranje, združevanje in analiza nacionalnih podatkov o porabi živil; vzpostavitev nacionalne baze podatkov o porabi živil, ocena izpostavljenosti dejavnikom tveganja v živilih; uporaba podatkov v procesih ocenjevanja tveganja na

<sup>81</sup> Št. 18200-1/2010/5, Ljubljana, 8. 7. 2010,

[URL: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje\\_vlade/90\\_seja/90sv17.DOC](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/90_seja/90sv17.DOC)], marec 2013.

področju varnosti živil na nacionalni ravni. Za izvedbo načrtovanih aktivnosti je ministrstvo skupaj z Ministrstvom za zdravje načrtovalo 75 tisoč evrov.

V reviziji smo ugotovili, da je ministrstvo zato, da bi se vzpostavila nacionalna zbirka podatkov o porabi živil, v letu 2010 za Javni razpis za izbiro raziskovalnih projektov v okviru Ciljnega raziskovalnega programa "Konkurenčnost Slovenije 2006-2013" Javni agenciji za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije predlagalo temo: zbiranje, združevanje in analiza nacionalnih podatkov o porabi živil<sup>82</sup>. Ministrstvo je predlog utemeljilo s tem, da v Republiki Sloveniji še ni bilo izvedene nacionalne študije porabe živil, kot to priporoča EFSA, in da se trenutno za ocene izpostavljenosti dejavnikom tveganja v živilih uporabljajo podatki o porabah živil drugih držav članic, kar lahko vodi v podcenjevanje ali precenjevanje dejanskih tveganj, in da zato obstaja potreba po tovrstnih podatkih za zagotavljanje učinkovitega in pravočasnega obvladovanja tveganj na področju varnosti živil.

Ugotovili smo, da prijava na navedeno temo ni dosegla zadostnega števila točk in da je bil raziskovalni projekt zavrnjen<sup>83</sup>. Po zavrnitvi projekta ministrstvo ni več nadaljevalo z aktivnostmi za vzpostavitev nacionalne zbirke podatkov o porabi živil za ocenjevanje izpostavljenosti dejavnikom tveganja v živilih na nacionalni ravni, kar pomeni, da tudi cilj iz akcijskega načrta ni bil dosežen.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Na ravni Evropske unije trenutno ni uveljavljenih nobenih zahtev glede nacionalnega zbiranja podatkov o porabi živil na ravni posameznika, prav tako v Republiki Sloveniji zbiranje teh podatkov ni sistemsko oziroma zakonodajno urejeno.*

Zaradi manjkajočih podatkov izdelovalci ocen tveganja ne razpolagajo z ustreznimi podatki o porabi živil v Republiki Sloveniji in so zato ocene tveganja pogosto izdelane na podlagi podatkov drugih držav članic<sup>84</sup> ali pa na podlagi podatkov iz statističnih in drugih virov<sup>85</sup>, kjer pa niso zbrani tako, kot to priporoča EFSA.

Ker so prehrabne navade prebivalcev različne po posameznih državah članicah, si večina držav članic prizadeva, da zagotovi nacionalne podatke o porabi posameznih živil prebivalcev. Ti podatki so potrebni tudi za izračun verjetnosti, da se zgodi neželeni dogodek pri tistih populacijskih skupinah ali na geografskih regijah, kjer je to tveganje bolj verjetno.

Na manjkajoče podatke sta opozorila tudi izvajalca ocen tveganja ZZV Maribor (Pregledna ocena stanja obremenitve okolja) in IVZ (ocena tveganja zaradi vnosa kadmija prek krompirja).

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Enotni podatki o porabi živil ne predstavljajo pomembne vloge samo pri pripravi ocen tveganj, temveč bodo pomagali tudi pri spremljanju razmer na področju prehrane za načrtovanje, izvajanje in vrednotenje prehranske in javnozdravstvene politike ter za razvoj in vrednotenje preprečevalnih dejavnosti za omejevanje javnozdravstvenih problemov (na primer čezmerne telesne teže in debelosti, diabetesa tipa 2). Prav tako bodo prispevali k raziskovanju povezav med porabo živil in vzorci obnašanja*

<sup>82</sup> [URL: <http://www.arrs.gov.si/sl/progproj/crp/razpisi/10/razp-crp-konkur-10.asp>], marec 2013.

<sup>83</sup> Št. prijave 430-36/2010-242,

[URL: [http://www.arrs.gov.si/sl/progproj/crp/rezultati/10/inc/CRP\\_KS\\_rezultati\\_10.xls](http://www.arrs.gov.si/sl/progproj/crp/rezultati/10/inc/CRP_KS_rezultati_10.xls)], marec 2013.

<sup>84</sup> Objavljeni na spletni strani EFSA.

<sup>85</sup> Na primer IVZ, Prehrabne navade odraslih prebivalcev Slovenije z vidika varovanja, 2010.

*v zvezi s prehranjevanjem in zdravjem ter tveganji pojava akutnih in kroničnih bolezni. Izvajanje prehranske in javnozdravstvene politike, kjer je prav tako pomembno zbiranje podatkov o porabi živil, sodi v pristojnost Ministrstva za zdravje, medtem ko je področje zagotavljanja varnosti živil in zdravja potrošnikov, kjer so za ocene tveganj prav tako potrebni nacionalni podatki o porabi živil, v pristojnosti ministrstva in Ministrstva za zdravje. Ministrstvo za zdravje zagotavlja tudi sredstva za dejavnost javne službe na področju javnega zdravja, ki jo izvajajo zavodi za zdravstveno varstvo in IVZ. Njihove naloge med drugim obsegajo tudi zagotavljanje podatkov s področja zdravja in zdravstvenega varstva. V letu 2009 je IVZ posredoval EFSA prve podatke o porabi hrane med odraslimi prebivalci Republike Slovenije. Podatki so usklajeni s protokolom EFSA in pripravljene v skladu s klasifikacijskim sistemom FoodEx ter statistično obdelani tako, da omogočajo ocene izpostavljenosti določenim dejavnikom tveganja v prehranski verigi ter ocene prehranskih vnosov glede energijske in hranilne ustreznosti. IVZ je tudi član strokovne skupine EFSA za porabo hrane in oceno izpostavljenosti (Food consumption data Expert Group). Zato je vsebinsko bolj smiselno in racionalno zagotoviti vzpostavitev sistema zbiranja nacionalnih podatkov o porabi živil v okviru nalog, ki jih na področju javnega zdravja izvaja Ministrstvo za zdravje ob upoštevanju, da to ministrstvo tudi financira IVZ, ki je v letu 2009 že pričel z zbiranjem podatkov o nacionalni porabi živil.*

### **Podatki iz uradnega nadzora o vsebnosti določenih dejavnikov tveganja v živilih**

Pravočasnost in kakovost ocenjevanja tveganja je odvisna tudi od dostopnosti, kakovosti in popolnosti podatkov o vsebnosti določenih dejavnikov tveganja v živilih, ki so bili pridobljeni z uradnim nadzorom. Ker so rezultati laboratorijskih analiz uradnih vzorcev živil razpršeni, morajo izdelovalci ocen tveganj pred izdelavo ocen tveganj zbrati podatke od vseh pristojnih organov, ki z določenimi podatki razpolagajo, to pa lahko pomeni tudi oviro pri dostopnosti in pretoku podatkov, potrebnih za izdelavo ocen tveganja.

Večja dostopnost do podatkov o rezultatih laboratorijskih analiz uradnih vzorcev bi lahko prispevala tudi k okrepitevi področja ocen tveganja v prihodnjem obdobju. Ob predpostavki, da bi bili podatki za ocene tveganja primerno natančni in številčni, bi izdelovalci ocen tveganja lahko nudili odgovornim za obvladovanje tveganj tudi podatke o verjetnosti, da se zgodi neželeni dogodek pri tistih populacijskih skupinah ali na geografskih regijah, kjer je to tveganje bolj verjetno. Zato je bil med pripravo nove prehranske politike za prihodnje obdobje izdelan predlog, ki so ga podprli vsi deležniki, vključno s predstavniki ministrstva in izdelovalci ocen tveganja, in sicer da se vzpostavi skupna zbirka podatkov z zaščitenim dostopom, ki jih lahko uporabljajo pristojne institucije v postopku ocene tveganja na nacionalni ravni, ki bi podpirala ocenjevanje izpostavljenosti in karakterizacije tveganja za zdravje ljudi.

---

### **Priporočilo**

Na podlagi proučitve posameznih primerov izvajanja nalog na področju nacionalnih ocen tveganja, ministrstvu priporočamo, naj:

- zagotovi celovit, poglobljen in strukturiran pristop za spremljanje, ovrednotenje in obvladovanje posameznih dejavnikov tveganja, ki bo zagotavljal, da bodo odgovorni za obvladovanje tveganj sprejemali učinkovite, primerne in ciljno usmerjene ukrepe ter o izvedenih postopkih in odločitvah odprto in ustrezno komunicirali z nosilci živilske dejavnosti in z javnostjo;
- za učinkovitejše in redno sodelovanje s strokovnjaki s področja zdravstva in z drugimi institucijami 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 se bodo izvajale v okviru tega sodelovanja;

- začne z dogovorom z Ministrstvom za zdravje za zagotovitev nacionalne zbirke podatkov o porabi živil;
  - vzpostavi zbirko podatkov z zaščitenim dostopom o rezultatih laboratorijskih analiz vzorcev živil, odvzetih z uradnim nadzorom, ki jih bodo lahko uporabljaje pristojne institucije v postopku ocene tveganja na nacionalni ravni in ki bo podpirala ocenjevanje izpostavljenosti in karakterizacije tveganja za zdravje ljudi.
- 

## 2.2 Izvajanje nalog na področju uradnega nadzora

V reviziji smo skušali odgovoriti tudi na vprašanje, ali ministrstvo zagotavlja učinkovito izvajanje uradnega nadzora. Da bi pridobili odgovor na vprašanje, smo ugotavljali, ali so zagotovljeni nekateri od pogojev, ki so pomembni za zagotavljanje učinkovitega izvajanja uradnega nadzora. Tako smo proučili:

- pripravo večletnega nacionalnega načrta nadzora,
- opredelitev strateških ciljev in strategij nadzora ter poročanje, vključno z oceno napredka pri doseganju strateških ciljev ter oceno učinkovitosti uradnega nadzora in njegove primernosti za doseganje ciljev,
- opredelitev pristojnih organov,
- prenos posameznih nalog, povezanih z uradnim nadzorom,
- postopke registracije nosilcev živilske dejavnosti,
- izvajanje procesa in doseganje ciljev notranjih presoj.

### 2.2.1 Okviri ureditve uradnega nadzora

Uradni nadzor sodi v proces obvladovanja tveganja, ki je opredeljen kot proces presojanja s posvetovanjem zainteresiranih strani o različnih možnostih delovanja ob upoštevanju ocene tveganja in drugih upoštevanja vrednih dejavnikov in izbor primernih možnosti za preprečevanje uresničitve tveganj in za nadzor nad obvladovanjem tveganj. V ta proces sodijo poleg uradnega nadzora tudi priprava predpisov, smernic in podobno ter tudi ukrepi (vključno z lastnim nadzorom), ki jih sprejmejo nosilci živilske dejavnosti z namenom, da bi obvladovali svoja tveganja. Za obvladovanje tveganj so primarno odgovorni *nosilci živilske dejavnosti* (ti so v skladu z Uredbo 178/2002/ES primarno pravno odgovorni za zagotavljanje varnosti živil v celotni prehranski verigi, od primarne proizvodnje do končne prodaje potrošniku<sup>86</sup>) in *državni organi*, ki imajo nalogo, da spremljajo in preverjajo, ali nosilci živilske dejavnosti izpolnjujejo ustrezne zahteve živilske zakonodaje<sup>87</sup> Evropske unije o varnosti hrane in krme, vključno z zdravstvenim varstvom in dobrim počutjem živali ter zdravstvenim varstvom rastlin.

Vse države članice morajo vzpostaviti sistem uradnega nadzora, izvajajo pa tudi druge, okoliščinam primerne ukrepe, vključno s seznanjanjem javnosti o varnosti in zdravstveni ustreznosti živil in krme, nadzorom varnosti živil in krme in drugimi ukrepi spremljanja in nadzora, ki vključujejo vse faze pridelave,

---

<sup>86</sup> Opredelitev pojma iz Uredbe 178/2002/ES.

<sup>87</sup> Živilska zakonodaja so zakoni in drugi predpisi, ki urejajo sektor živil na splošno in zlasti varnost živil na ravni Skupnosti ali nacionalni ravni; vključuje vse faze pridelave, predelave in distribucije živil, pa tudi krme, pridelane za krmljenje živali za pridobivanje hrane (opredelitev pojma v Uredbi 178/2002/ES).



predelave in distribucije<sup>88</sup>. V skladu s celostnim pristopom zagotavljanja varnosti v prehranski verigi (t. i. pristopom "od vil do vilic"), uveljavljenim v Evropski uniji, uradni nadzor poleg nadzora nad živili vključuje tudi nadzor na področju zdravstvenega varstva živali, zaščite živali, zdravstvenega varstva rastlin in varnosti krme.

Uradni nadzor pomeni kakršno koli obliko nadzora, ki jo pristojni organ izvaja zaradi preverjanja skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali s ciljem preprečiti, odpraviti ali na sprejemljivo raven zmanjšati tveganje za ljudi in živali, neposredno ali prek okolja, in jamčiti pošteno ravnanje v trgovini s krmo in živili ter zaščititi interese potrošnikov, vključno z označevanjem živil in krme ter drugimi oblikami obveščanja potrošnikov. Države članice naj bi pri vzpostavitvi nadzornih sistemov zagotovile celostni oziroma integriran pristop pri izvajanju uradnega nadzora, ki bo temeljil na tveganju in bo učinkovit, k čemur naj bi prispevali predvsem merljivi strateški cilji, opredeljeni na vseh ravneh, in pa spremljanje uresničevanja teh ciljev.

Iz Uredbe 882/2004/ES izhajajo zlasti naslednji cilji uradnega nadzora:

- preprečiti, odpraviti ali na sprejemljivo raven zmanjšati tveganje za zdrave ljudi in živali,
- jamčiti pošteno ravnanje v trgovini s krmo in živili,
- zaščititi interese potrošnikov.

Splošna pravila iz Uredbe 882/2004/ES glede organiziranosti uradnega nadzora v državah članicah določajo, kako mora biti organiziran uradni nadzor in kako mora potekati, predvsem pa so v njih navedene zahteve, ki jih morajo države članice upoštevati pri preverjanju skladnosti nosilcev živilske dejavnosti s pravnimi zahtevami oziroma pri preverjanju, ali so živila v skladu s standardi in zahtevami sektorske zakonodaje. Splošna pravila se tako nanašajo na področja, kot so:

- priprava večletnih nacionalnih načrtov nadzora,
- določitev pristojnih organov in operativnih meril, ki jih morajo ti izpolnjevati,
- viri za izvajanje nadzora,
- organizacija in izvajanje uradnega nadzora,
- izvršilni ukrepi,
- preverjanje in pregledovanje nadzora in postopkov in podobno.

V nadaljevanju podrobneje pojasnjujemo nekatera pomembnejša pravila iz Uredbe 882/2004/ES. Nekatera od pravil smo dopolnili z ugotovitvami Evropske komisije, ki jih je predstavila v Poročilu Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju uradnega nadzora v državah članicah glede varnosti hrane, zdravstvenega varstva in dobrega počutja živali in zdravstvenega varstva rastlin iz leta 2012<sup>89</sup> (v nadaljevanju: poročilo Evropske komisije o izvajanju uradnega nadzora).

V skladu z Uredbo 882/2004/ES mora vsaka država članica uvesti celostne večletne nacionalne načrte nadzora, ki vključujejo vse nadzorne dejavnosti v celotni prehranski verigi "od vil do vilic" in splošne informacije o zgradbi in organizaciji sistemov nadzora živil in krme ter nadzoru zdravstvenega varstva rastlin in živali ter zaščiti živali. Preprosto zbiranje posameznih pristojnih organov ali sektorskih načrtov,

<sup>88</sup> 17. člen Uredbe 178/2002/ES.

<sup>89</sup> Bruselj, 23. 3. 2012; COM(2012) 122 final;

[URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0122:FIN:SL:HTML>], marec 2013.

ki ne obravnava povezovanja in usklajevanja uradnega nadzora znotraj pristojnih organov in sektorjev in med njimi, ne izpolnjuje zahtev enotnega večletnega nacionalnega načrta nadzora. Pomembna pa je tudi zahteva, da mora vsaka država članica opredeliti jasne in merljive strateške cilje nadzora ter pojasniti, kako opredelitev prednostnega nadzora in razporejanje virov odseva te cilje. Nacionalni načrti so tudi podlaga za nadzor, ki ga opravljajo službe Evropske komisije v državah članicah. Uredba 882/2004/ES določa tudi podrobna pravila za nadzor služb Evropske komisije nad državami članicami. Glavni namen teh nadzorov je preverjanje, ali uradni nadzor v državah članicah v celoti poteka v skladu z zakonodajo in v skladu z večletnimi nacionalnimi načrti nadzora, ki jih morajo države članice pripraviti. Pristojni organi vsake države članice morajo upoštevati priporočila pristojne službe Evropske komisije, tj. FVO, kot to določa Uredba 882/2004/ES.

Države članice morajo Evropski komisiji predložiti letna poročila o izvajanju svojih večletnih nacionalnih načrtov nadzorov. Evropska komisija je za pomoč državam članicam pri pripravi letnih poročil pripravila smernice<sup>90</sup>, ki določajo zgradbo letnih poročil, in informacije, ki morajo biti vključene v letna poročila (v nadaljevanju: smernice o poročanju). V skladu s smernicami o poročanju mora vsak nacionalni organ vsako leto predložiti splošno izjavo o uspešnosti svojega nadzornega sistema.

Evropska komisija je za vsako državo članico posebej izdelala tudi t. i. profil države, ki prikazuje celovit nadzorni sistem vsake države članice posebej, vključuje pa tudi vsa poročila o opravljenih nadzorih FVO in napredek držav članic pri izvajanju priporočil FVO. Profili držav so javno objavljeni na spletni strani Evropske komisije<sup>91</sup>.

4. člen Uredbe 882/2004/ES določa, da morajo države članice določiti pristojne organe za uradni nadzor. Glede na to, da uradni nadzor vključuje celotno prehransko verigo "od vil do vilic", kar pomeni vse faze pridelave, predelave in distribucije in da vključuje poleg živil v ožjem smislu tudi zdravstveno varstvo rastlin, zdravstveno varstvo in zaščito živali ter varnost krme, so pristojnosti za izvajanje uradnega nadzora praviloma razdeljene med več različnih pristojnih organov. Nacionalni sistemi nadzora so zato v večini držav zelo zapleteni, v različnih vidikih nadzornih dejavnosti na področju hrane in krme, zdravstvenega varstva in dobrega počutja živali ter zdravstvenega varstva rastlin pa pogosto sodelujejo številne različne organizacije<sup>92</sup>.

Uredba 882/2004/ES od držav članic zahteva, da zagotovijo celovito registracijo vseh nosilcev živilske dejavnosti, učinkovit sistem identifikacije živali ter sledljivost krme in hrane. Po naši oceni pa je tudi pomembno, da so postopki registriranja nosilcev živilske dejavnosti enostavni, jasni in prijazni do uporabnikov, da zagotavljajo popolnost in ažurnost podatkov oziroma evidenc ter da ne pomenijo nepotrebnih administrativnih ovir.

---

<sup>90</sup> Odločba Komisije z dne 24. julija 2008 o smernicah za pomoč državam članicam pri pripravi letnega poročila o enotnem večletnem nacionalnem načrtu nadzora iz Uredbe 882/2004/ES; UL L št. 214 z dne 9. 8. 2008.

<sup>91</sup> [URL: [http://ec.europa.eu/food/fvo/country\\_profiles\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/food/fvo/country_profiles_en.cfm)], marec 2013.

<sup>92</sup> Poročilo Evropske komisije o izvajanju uradnega nadzora.

Uredba 882/2004/ES od držav članic zahteva, da uradni nadzor opravljajo redno, na podlagi tveganj<sup>93</sup> in ustrezno pogosto. Države članice v ta namen razvijajo sisteme za kategorizacijo tveganj nosilcev živilskih dejavnosti, na podlagi katerih nato opredelijo pogostost nadzorov in ustrezno organizirajo nadzor.

V skladu z Uredbo 882/2004/ES morajo države članice zagotoviti tudi ustrezne laboratorijske zmogljivosti. Vse države članice morajo določiti laboratorije za analize vzorcev, odvzetih med uradnim nadzorom, ki pa morajo biti ocenjeni in akreditirani v skladu z evropskimi standardi, kot sta EN ISO/IEC 17025 o "Splošnih zahtevah za usposobljenost preskuševalnih in usmerjevalnih laboratorijev" in EN ISO/IEC 17011 o "Splošnih zahtevah za akreditacijske organe, ki akreditirajo organe za ugotavljanje skladnosti".

Uredba 882/2004/ES od držav članic zahteva tudi izvajanje notranjih in zunanjih revizij za zagotovitev, da njihovi sistemi nadzora izpolnjujejo cilje, določa pa tudi, da morajo biti revizije predmet neodvisnega natančnega pregleda. Evropska komisija je sprejela smernice, ki določajo merila za izvajanje presoj v skladu z Uredbo 882/2004/ES<sup>94</sup> (v nadaljevanju: smernice za izvajanje presoj).

Po navedbah Evropske komisije bodo zanesljivost ali druge lastnosti sistemov revizij držav članic vedno bolj merilo tveganja, ki bo upoštevano pri načrtovanju prihodnjih revizij FVO<sup>95</sup>.

## 2.2.2 Večletni nacionalni načrt nadzora

V skladu z Uredbo 882/2004/ES mora vsaka država članica pripraviti celostne večletne nacionalne načrte nadzora (v nadaljevanju: MANCP<sup>96</sup>), ki vključujejo vse nadzorne dejavnosti v celotni prehranski verigi "od vil do vilic" in splošne informacije o zgradbi in organizaciji sistemov nadzora živil in krme ter nadzoru zdravstvenega varstva rastlin in živali ter zaščiti živali.

V skladu z 42. členom Uredbe 882/2004/ES vsak MANCP vsebuje splošne informacije o zgradbi in organizaciji sistemov nadzora krme in živil ter nadzoru zdravstvenega varstva živali in zaščite živali v državi članici, in sicer informacije o:

- strateških ciljih načrta ter kako opredelitev prednostnega nadzora in razporejanje virov odseva te cilje;
- kategorizaciji tveganj določenih dejavnosti;
- določitvi pristojnih organov in njihovih nalog na osrednji, regionalni in lokalni ravni ter o virih, ki so organom dosegljivi;

<sup>93</sup> Tveganja na podlagi Uredbe 882/2004/ES so opredeljena širše, kot znanstvene ocene tveganj, ki jih obravnavamo v točki 2.1 tega poročila in jih ureja Uredba 178/2002/ES (in se praviloma nanašajo na točno določeno onesnaževalo v živilu). Tu gre za vsa tveganja, ki jih morajo upoštevati pristojni organi uradnega nadzora, ko določajo pogostost nadzora (povezava s točko 2.2.3), in vključujejo tveganja, povezana z živilom in nosilci živilske dejavnosti.

<sup>94</sup> Odločba Komisije z dne 29. septembra 2006 o določitvi smernic, ki določajo merila za izvajanje presoj v skladu z Uredbo 882/2004/ES o izvajanju uradnega nadzora za preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali, UL L 278, 10. 10. 2006; [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0677:SL:NOT>], marec 2013.

<sup>95</sup> Poročilo Evropske komisije o izvajanju uradnega nadzora.

<sup>96</sup> Angl. Multi-annual National Control Plan.

- splošni organizaciji in upravljanju uradnega nadzora na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, vključno z uradnim nadzorom v posameznih obratih;
- nadzornih sistemih, ki se uporabljajo za različne sektorje, in usklajevanju med raznimi službami pristojnih organov, odgovornih za uradni nadzor v teh sektorjih;
- o prenosu nalog na izvajalce nadzora, kadar je to primerno;
- metodah za zagotavljanje skladnosti z operativnimi merili za izvajanje uradnega nadzora;
- usposabljanju osebja, ki opravlja uradni nadzor;
- določenih postopkih nadzora in preverjanja ter poročanja;
- organizaciji in delovanju načrtov ukrepov ob nepredvidljivih dogodkih za nujne primere bolezni živali ali bolezni, ki se prenašajo z živili, onesnaženja krme in živil ter drugega tveganja za zdravje ljudi;
- organizaciji sodelovanja in medsebojne pomoči.

Maja 2007 je Evropska komisija sprejela tudi smernice<sup>97</sup>, ki vsebujejo napotke državam članicam pri pripravi enotnih večletnih načrtov nadzora (v nadaljevanju: smernice za pripravo MANCP). Ti načrti so tudi podlaga za nadzor, ki ga opravljajo službe Evropske komisije v državah članicah.

Prvi MANCP Republike Slovenije je bil pripravljen v letu 2007 za obdobje od leta 2007 do leta 2009<sup>98</sup> (v nadaljevanju: MANCP RS 2007–2009).

Uredba 882/2004/ES določa podrobna pravila za nadzor služb Evropske komisije nad državami članicami. Glavni namen teh nadzorov je preveriti, ali uradni nadzor v državah članicah v celoti poteka v skladu z zakonodajo in v skladu z večletnimi nacionalnimi načrti nadzora, ki jih morajo države članice pripraviti. Pristojni organi vsake države članice morajo upoštevati priporočila pristojne službe Evropske komisije, tj. FVO.

Nadzor nad izvajanjem uradnega nadzora v državah članicah opravljajo strokovnjaki FVO, ki je eden od direktorats Generalnega direktorata za zdravje in potrošnike<sup>99</sup> (v nadaljevanju: GD SANCO). FVO v državah članicah opravlja splošne in posebne revizije. Z revizijami zlasti:

- preverja izvajanje večletnega nacionalnega načrta nadzora, zakonodaje o krmi in živilih ter zakonodaje o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali in, če je to primerno, lahko vključujejo inšpekcijske preglede uradnih služb ter objektov in naprav, povezanih s sektorjem, ki se revidira, na kraju samem;
- preverja delovanje in organizacijo pristojnih organov;
- preiskujejo pomembne ali ponavljajoče se probleme v državah članicah;
- preiskujejo izredne razmere, probleme, ki se pojavljajo, ali novi razvoj dogodkov v državah članicah.

Evropska komisija poroča o ugotovitvah vsakega opravljenega nadzora. Če je to primerno, poročilo vsebuje priporočila za države članice o izboljšanju skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali. Poročila Evropske komisije so dosegljiva javnosti. S poročili o nadzoru, opravljenem v državi članici, Evropska komisija zagotovi osnutek poročila ustreznemu

---

<sup>97</sup> Odločba Komisije z dne 21. maja 2007 o smernicah za podporo državam članicam pri pripravi enotnega večletnega nacionalnega načrta nadzora, določenega v Uredbi 882/2004/ES, UL L 138, 30. 5. 2007, [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:138:0024:0049:SL:PDF>], marec 2013.

<sup>98</sup> Dokument št. 061-3/2007/1 z dne 13. 6. 2007.

<sup>99</sup> [URL: [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm)], marec 2013.

pristojnemu organu, da izrazi svoje pripombe, te pripombe pa upošteva pri pripravi končnega poročila in skupaj z njim objavi tudi pripombe pristojnega organa.

Evropska komisija pripravi letni program nadzora, ga vnaprej pošlje državam članicam in poroča o rezultatih. Evropska komisija lahko spremeni program, tako da upošteva razvoj na področju varnosti krme in živil, zdravstvenega varstva živali, zaščite živali in zdravstvenega varstva rastlin.

Države članice morajo sprejeti ustrezne nadaljnje ukrepe ob upoštevanju priporočil, ki izhajajo iz nadzora FVO. Nuditi pa morajo tudi vso pomoč ter zagotoviti vso dokumentacijo in drugo tehnično podporo, ki jo zahtevajo strokovnjaki FVO, da lahko učinkovito opravijo nadzor. Prav tako morajo zagotoviti, da imajo strokovnjaki FVO dostop do vseh prostorov ali delov prostorov in do informacij, pomembnih za opravljanje njihovih dolžnosti, vključno z računalniškimi sistemi<sup>100</sup>.

FVO je v letu 2009 v Republiki Sloveniji opravil splošno revizijo, in sicer na podlagi ugotovitev devetih posebnih revizij, ki so jih strokovnjaki FVO opravili na izbranih področjih<sup>101</sup>. Splošna revizija je obsegala naslednja vprašanja:

- določitev pristojnih organov in njihovih operativnih meril,
- viri za izvajanje nadzora,
- organizacija in izvajanje uradnega nadzora,
- izvršilni ukrepi,
- preverjanje in pregled uradnega nadzora in postopkov,
- izvajanje slovenskega MANCP.

FVO je v okviru splošne revizije ocenil tudi MANCP RS 2007–2009 in ugotovil, da upošteva smernice Evropske komisije za pripravo MANCP in da na splošno upošteva glavne zahteve zakonodaje Evropske unije, vendar so informacije na več področjih nepopolne ali premalo podrobne, zaradi česar se MANCP ne more v celoti uporabljati kot podlaga za preverjanje, ali uradni nadzor poteka v skladu z MANCP. Ugotovljeno je bilo več področij, ki jih je treba dodatno razviti in izboljšati, zato je FVO priporočil, da je treba še naprej razvijati MANCP, da bo upošteval vsebinske zahteve iz drugega odstavka 42. člena Uredbe 882/2004/ES in omogočal preverjanje, ali uradni nadzor poteka v skladu z načrtom, kot to določa prvi odstavek 45. člena te uredbe<sup>102</sup>.

Priprava novega MANCP v Republiki Sloveniji se je začela oktobra 2011, ko je koordinator (VURS) sklical sestanek predstavnikov vseh pristojnih organov za izvajanje uradnega nadzora<sup>103</sup>. V skladu z dogovorom na sestanku je VURS aktivno začel z zbiranjem podatkov od vseh pristojnih organov in med drugim zbral tudi podatke o strateških ciljeh in prednostnih nalogah po posameznih področjih oziroma sektorjih.

Čeprav je bilo na sestanku dogovorjeno, da bo VURS na podlagi zbranih podatkov sestavil skupen dokument, ki naj bi ga na delovnih sestankih skupno obdelali ter dokončali do decembra 2011, ni bilo pozneje sklicanega nobenega sestanka več, skupni dokument pa še ni bil izdelan.

<sup>100</sup> 45. člen, 5. točka Uredbe 882/2004/ES.

<sup>101</sup> [URL: [http://ec.europa.eu/food/fvo/rep\\_details\\_en.cfm?rep\\_id=2729](http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_id=2729)], marec 2013.

<sup>102</sup> [URL: [http://ec.europa.eu/food/fvo/rep\\_details\\_en.cfm?rep\\_id=2729](http://ec.europa.eu/food/fvo/rep_details_en.cfm?rep_id=2729)], marec 2013.

<sup>103</sup> Zapisnik sestanka v zvezi s pripravo MANCP z dne 13. 10. 2011.

Po navedbah ministrstva se do sprejetja naslednjega večletnega načrta uradnega nadzora aktivnosti izvajajo v skladu z MANCP RS 2007–2009.

Države članice morajo Evropski komisiji predložiti letna poročila o izvajanju svojih MANCP. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo Evropski komisiji poslalo tri letna poročila: za leto 2009, 2010 in 2011, ki pa niso bila javno objavljena.

Po naši oceni bi ministrstvo z javno objavo MANCP RS in letnih poročil zagotovilo celovitejši in boljši pregled nad delovanjem pristojnih organov na področju varnosti hrane, kar bi lahko prispevalo k večjemu zaupanju javnosti v njihovo delo.

---

### **Priporočili**

Ministrstvu priporočamo, naj zagotovi:

- izdelavo večletnega nacionalnega načrta uradnega nadzora za prihodnje obdobje;
  - javno objavo tega načrta in letnih poročil o njegovem izvajanju v slovenskem jeziku.
- 

### **2.2.3 Strateški cilji in strategije nadzora ter poročanje**

Za zagotavljanje učinkovitosti izvajanja uradnega nadzora je ključnega pomena sistemski pristop k uradnemu nadzoru, ki ga določata Uredba 178/2002/ES in Uredba 882/2004/ES. Bistvena elementa tega pristopa sta:

- jasna opredelitev ciljev in strategij nadzora ter
- celovita analiza rezultatov nadzora, ki omogoča:
  - oceno splošnega napredka pri doseganju strateških ciljev ter
  - oceno učinkovitosti uradnega nadzora in njegove primernosti za doseganje ciljev.

Uredba 882/2004/ES določa, da morajo države razviti primerne strateške cilje in strategije nadzora<sup>104</sup> (strategija nadzora pomeni pristop, ki se uporablja za ugotovitev značaja, pogostosti, časa, točke/faze proizvodne verige, metode in tehnik uradnega nadzora<sup>105</sup>). Strateške cilje in strategije nadzora morajo države članice opisati v svojih MANCP.

Pri pripravi strategije nadzora je treba upoštevati 3. člen Uredbe 882/2004/ES, ki od držav članic zahteva, da uradni nadzor opravljajo redno, na podlagi tveganja in z ustrezno pogostostjo. Države članice v ta namen razvijajo sisteme za kategorizacijo tveganj nosilcev živilskih dejavnosti, na podlagi katerih nato opredelijo pogostost nadzorov, ob upoštevanju:

- znanega tveganja, povezanega z živalmi, krmo ali živili, nosilci dejavnosti na področju krme ali živil, uporabo krme ali živil ali katerim koli procesom, materialom, snovjo, dejavnostjo ali operacijo, ki lahko vpliva na varnost krme ali živil, zdravstveno varstvo živali in dobro počutje živali;

---

<sup>104</sup> 42. člen, 2. (a) točka Uredbe 882/2004/ES.

<sup>105</sup> Smernice za poročanje, točka 4. Opredelitve.

- poročil o preteklosti nosilcev dejavnosti na področju krme ali živil glede skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali;
- zanesljivosti katerih koli lastnih kontrol, ki so bile opravljene, in kakršnih koli informacij, ki bi nakazovale neskladnost.

Redno in dovolj pogosto izvajanje uradnega nadzora na podlagi tveganja je treba zagotoviti v vseh sektorjih, vendar pa, kot je razvidno iz poročila Evropske komisije o izvajanju uradnega nadzora, je pogostost inšpekcijskih pregledov precej različna glede na naravo živilske dejavnosti. V sektorjih, za katere se šteje, da je tveganje visoko, kot sta proizvodnja mesa in mleka, je nadzor precej pogostejši. Nadzor na področju krme in živalskih stranskih proizvodov pa ni tako intenziven kot na področju živil.

Vse države članice morajo v skladu z Uredbo 882/2004/ES pripraviti letno poročilo o izvajanju MANCP<sup>106</sup>, ki mora povzeti vse dejavnosti uradnega nadzora in upoštevati tudi ugotovitve revizij, ki se izvedejo v skladu s 4. členom 882/2004/ES.

Namen letnih poročil je opredeliti napredek pri izvajanju MANCP in oceniti učinkovitost in primernost ureditve nadzora in nadzornih sistemov na podlagi rezultatov in izidov uradnega nadzora v državi članici. Proces urejanja in analize podatkov o nadzoru za pripravo letnih poročil državam članicam olajša preverjanje učinkovitosti njihovih nadzornih sistemov, hkrati pa prispeva k razvoju in stalnim izboljšavam njihovih nadzornih sistemov oziroma strategij, zato preprosto statistično poročilo o številu uradnih pregledov in revizij ne izpolnjuje zahtev v zvezi z letnim poročanjem.

V skladu s Smernicami o poročanju, ki so namenjene zagotavljanju koristnih napotkov državam članicam, niso pa zavezujoče, je treba v letnem poročilu:

- navesti obseg, v katerem so bili doseženi strateški cilji iz MANCP, ter vključiti kratek opis ustreznih kazalcev uspešnosti,
- vključiti načrtovan in nenačrtovan uradni nadzor:
  - pri načrtovanem nadzoru obravnavati obseg, v katerem so bili doseženi pogostost ali intenzivnost in značaj uradnega nadzora; kadar cilji niso doseženi je treba zagotoviti tudi analizo ustreznih olajševalnih dejavnikov, ki so k temu prispevali,
  - za nenačrtovani uradni nadzor je treba pojasniti tudi razloge;
- opisati pogostost in vrsto neskladnosti:
  - opisati uporabljeno razvrstitev,
  - razvrstiti ugotovljene neskladnosti glede na njihovo vrsto, opisati vrsto in število ugotovljenih neskladnosti,
  - neskladnosti združiti glede na sektor;
- opraviti analizo neskladnosti (ta pomeni podlago za določanje ustreznih korektivnih ukrepov, ki jih je treba sprejeti za zagotovitev učinkovitega delovanja nadzornih sistemov), ki vključuje:
  - analizo pogostosti in vrste neskladnosti (pojav neskladnosti),
  - analizo možnih posledic neskladnosti (vrsta tveganja zaradi neskladnosti),

<sup>106</sup> 44. člen Uredbe 882/2004/ES.

- analizo možnih vzrokov neskladnosti (kot so pomanjkanje ozaveščenosti nosilcev dejavnosti ter razlogi za to, pomanjkanje usposobljenosti nosilcev dejavnosti, stroški skladnosti, nezadostna sredstva za izvajanje zahtev, neobstoj učinkovitih in/ali sorazmernih in/ali odvračilnih sankcij).

V letna poročila je treba vključiti tudi Izjavo o splošni uspešnosti, ki vključuje:

- oceno splošnega napredka pri doseganju strateških ciljev, opisanih v MANCP, ter
- oceno splošne učinkovitosti uradnega nadzora in njegove primernosti za doseganje ciljev.

Navedena izjava mora temeljiti na analizi in sintezi vseh rezultatov, vključenih v letno poročilo, ter mora vključevati opise kazalcev za merjenje ciljev in navedbo rezultatov za vsak cilj posebej.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bila pripravljena tri letna poročila o izvajanju MANCP RS za leta 2009<sup>107</sup>, 2010<sup>108</sup> in 2011<sup>109</sup> (v nadaljevanju: letna poročila o izvajanju MANCP RS).

### 2.2.3.1 Zdravstveno varstvo rastlin

Področje zdravstvenega varstva rastlin je urejal Zakon o zdravstvenem varstvu rastlin<sup>110</sup>, ki je dal pravno podlago za delovanje sistema varovanja zdravja rastlin in tako omogočal pridelavo varnih in kakovostnih kmetijskih pridelkov, namenjenih prehrani ljudi (živila) ali živali (krma).

Za strategijo in zakonodajni okvir na tem področju je bilo odgovorno ministrstvo, medtem ko je bil osrednji pristojni organ, odgovoren za zdravstveno varstvo rastlin, FURS, ki je zagotavljal izvajanje stalnega in posebnega nadzora škodljivih organizmov in skrbel za koordinacijo in izmenjavo informacij med organi in izvajalci javnih služb ter za poročanje Evropski komisiji. Pri nadzoru nad zdravstvenim varstvom rastlin so sodelovali inšpekcijske službe (Fitosanitarna inšpekcija, Gozdarska inšpekcija), pooblaščen organi (KIS, Inštitut za hmeljarstvo in pivovarstvo Slovenije, Kmetijsko gozdarski zavodi Nova Gorica, Novo mesto, Maribor in drugi) ter Carinska uprava Republike Slovenije.

V MANCP RS 2007–2009 je bila v delu, ki se nanaša na zdravstveno varstvo rastlin, predstavljena organizacija sistema nadzora, vključno z opisom pristojnih organov in organizacij, na katere je FURS prenesel naloge nadzora in povezave med njimi, opredeljeni pa so bili tudi cilji na področju zdravstvenega varstva rastlin, kot so:

- zaščititi rastline in proizvode rastlinskega izvora pred škodljivimi organizmi,
- preprečiti vnos in širjenje škodljivih organizmov,
- zgodaj odkrivati in določevati škodljive organizme za rastline,
- omogočiti trgovino z rastlinami in proizvodi rastlinskega izvora z zaščitnimi ukrepi pred tveganjem širjenja škodljivih organizmov.

---

<sup>107</sup> Poročilo o izvajanju večletnega nacionalnega načrta uradnega nadzora za obdobje 2007–2009, 30. 6. 2010.

<sup>108</sup> Poročilo o izvajanju večletnega nacionalnega načrta uradnega nadzora za obdobje 2010–2014, št. 0617-42/2011/6, z 29. 7. 2011.

<sup>109</sup> Poročilo o izvajanju večletnega nacionalnega načrta uradnega nadzora za leto 2011, št. 0617-101/2012/1.

<sup>110</sup> Uradni list RS, št. 62/07-UPB2, 36/10.



FURS je v MANCP RS 2007–2009 opisal tudi kategorizacijo tveganj, ki je temeljila na 6. členu Direktive Sveta 2000/29/ES z dne 8. 5. 2000 o varstvenih ukrepih proti vnosu organizmov, škodljivih za rastline ali rastlinske proizvode, v Skupnost in proti njihovemu širjenju v Skupnosti (v nadaljevanju: Direktiva Sveta 2000/29/ES). Ta je določala, da je treba uradna preverjanja izvajati redno, ob ustreznem času, najmanj enkrat na leto in vsaj z vizualnim pregledom. Na podlagi kategorizacije tveganj je bil prednostni uradni nadzor (oziroma pogostost in časovna razporeditev izvajanja uradnega nadzora) opredeljen kot:

- kategorizacija tveganj pri izvajanju uradnih pregledov in monitoringov (ali spremljanju): škodljivi organizmi so bili razvrščeni v tri kategorije tveganja (visoko, srednje ali nizko tveganje); v kategorijo najvišjega tveganja so sodili škodljivi organizmi, ki so bili predmet uradnih sistematičnih raziskav, ker je bilo priznано varovano območje ali ker je Evropska unija sprejela nujne ukrepe ali pa so bili evidentirani kot izbruhi;
- kategorizacija tveganj ob uvozu: kategorizacija tveganj je temeljila na zahtevah Direktive Sveta 2000/29/ES (pregledajo se vse pošiljke, ki vsebujejo proizvode iz dela B Priloge V k tej direktivi), prisotnost lesenega pakirnega materiala pa se preveri tudi pri 3 odstotkih drugih pošiljk;
- kategorizacija tveganj na mestih pridelave: vsako registrirano mesto se inšpekcijsko pregleda vsaj enkrat na leto, razen krajev proizvodnje vseh vrst semen in sadilnega materiala sadnih, vinskih, hmeljnih, gozdnih in trajnih okrasnih rastlin, ki se pregledujejo vsaj dvakrat na leto.

Podrobnejše izvajanje nalog je FURS opredelil v večletnih programih za fitosanitarno področje, ki jih na njegov predlog sprejme minister. Ta program je poleg zdravstvenega varstva rastlin vključeval še sorte rastlin in semenarstvo, rastlinske genske vire in fitofarmaceutska sredstva in mineralna gnojila. Namen programa je bil zagotoviti usmerjeno in enotno izvajanje nalog in dela na fitosanitarnem področju, ki ga je koordiniral FURS. Ta program je predstavljal krovni dokument, na podlagi katerega so vsi vključeni organi ministrstva in pooblaščenice institucije pripravili izvedbene programe.

V začetku leta 2009 je minister s sklepom sprejel program za obdobje od leta 2009 do leta 2011<sup>111</sup> in v začetku leta 2012 program za obdobje od leta 2012 do leta 2015<sup>112</sup> (v nadaljevanju: program za fitosanitarno področje 2012–2015). V programu za fitosanitarno področje 2012–2015 so navedeni skupni cilji in naloge na fitosanitarnem področju v okviru kmetijstva, ki jih izvajajo organi ministrstva in pooblaščenice strokovne institucije.

Skupnim ciljem sledijo še posebni cilji po posameznih področjih, ki pa so opredeljeni kot naloge (priprava in izvedba programa posebnega nadzora, spremljanje razvoja škodljivih organizmov in podobno). Opredeljeni pa so tudi kazalniki in ciljne vrednosti za spremljanje izvajanja nalog (število izdanih odločb, število pravočasno in nepravočasno rešenih vlog, število izobraževanj in usposabljanj izvajalcev varstva rastlin in podobno).

Po naši oceni MANCP RS 2007–2009 v delu, ki se nanaša na zdravstveno varstvo rastlin, skupaj s programom za fitosanitarno področje 2012–2015, ki predstavlja prilogo k MANCP RS 2007–2009, v splošnem zagotavlja pregledno in uspešno izvajanje načrtovanih nalog, saj so opredeljeni nosilci nalog,

<sup>111</sup> Program Republike Slovenije za fitosanitarno področje za obdobje 2009–2011 je bil sprejet s sklepom ministra št. 007-35/2009 z dne 29. 1. 2009.

<sup>112</sup> Program Republike Slovenije za fitosanitarno področje za obdobje 2012–2015 je bil sprejet s sklepom ministra št. 007-506/2011 z dne 13. 2. 2012.

naloge in kazalniki ter ciljne vrednosti za spremljanje njihovega izvajanja. Vendar pa bi ga bilo po naši oceni mogoče še izboljšati, če bi bili v programu opredeljeni tudi merljivi strateški cilji, na podlagi katerih bi lahko ocenili napredek ter učinkovitost in primernost uradnega nadzora na področju zdravstvenega varstva rastlin. V ta namen bi bilo treba po naši oceni v MANCP RS opredeliti merljive strateške cilje in vzpostaviti sistem kazalnikov za merjenje uspešnosti njihovega doseganja, da bi lahko ministrstvo po zaključku programskega obdobja na podlagi doseženih vrednosti kazalnikov ocenilo učinkovitost in primernost strategije uradnega nadzora na področju zdravstvenega varstva rastlin v pristojnosti FURS.

FURS je v letnih poročilih o izvajanju MANCP navajal podrobne podatke o izvedenih spremljanjih in številu uradnih pregledov, ni pa iz poročil razvidno, ali so bile vse naloge izvedene v načrtovanem obsegu.

FURS je v letnih poročilih poročal tudi o ugotovljenih neskladjih ter tudi o ukrepih, ki so bili izrečeni ob ugotovljenih neskladjih. FURS je imel informacijski sistem, ki mu je omogočal spremljanje trendov in različne analize rezultatov uradnih pregledov in spremljanj. FURS je med izvajanjem revizije navedel, da rezultate analize neskladnosti upošteva tudi pri načrtovanju uradnega nadzora v prihodnjem letu. Tako je opisal naslednje primere:

- če večletno preverjanje okuženosti pošiljk pokaže na manjši delež okuženih pošiljk zaradi izboljšane nadzora v državi pošiljateljici, se obseg pregledov in vzorčenja zmanjša, dokler se ne pokaže obratni trend;
- če se pojavijo nova tveganja, se uvede posebni nadzor ali spremljanje blaga, s katerim se lahko vnese okužba;
- če se na podlagi večletnih rezultatov nadzora pokaže nevarnost izbruha bolezni, se poveča obseg pregledov in vzorčenja, preglede pa se usmeri na kritične točke in poskuša z analizami in preiskavami osvetliti vzroke in izbruh obvladati.

FURS je navedel, da bi lahko še nadgradil obstoječe analize neskladnosti, vendar je ovira pomanjkanje kadrovskega virov. Predvsem bi potreboval vsaj enega koordinatorja analiz tveganja, ki bi se ukvarjal samo z analiziranjem stanja rezultatov posebnih nadzorov/monitoringov ter prestrežb pošiljk in skrbel za stike z EFSA. Sedaj to delo opravlja vodja sektorja poleg vseh drugih zadolžitev. Pri prepoznavanju novih tveganj se opirajo na poizvedbe Evropske organizacije za varstvo rastlin, mnenja EFSA in poročila drugih držav članic o najdbah škodljivih organizmov.

FURS je kot Izjavo o splošni uspešnosti v letnih poročilih o izvajanju MANCP RS navedel naslednjo splošno oceno: da je bil dosežen namen programa, to je usmerjeno in enotno izvajanje nalog in dela na fitosanitarnem področju, ki ga je koordiniral FURS. Pri tem je bila poudarjena komplementarna vloga državnih organov in strokovnih institucij, ki delujejo na navedenem področju pri pripravi in izvajanju politike fitosanitarnega področja, ter koordinacija in sodelovanje upravnega, inšpekcijskega in strokovnega dela. S tem je bilo omogočeno postopno doseganje ciljev v skladu s sprejeto zakonodajo in programi dela.

## Priporočila

Ministrstvu priporočamo, naj za področje zdravstvenega varstva rastlin:

- v MANCP RS za prihodnje obdobje opredeli jasne in merljive nacionalne strateške cilje ter kazalnike, ki bodo namenjeni ocenjevanju uspešnosti pri doseganju teh ciljev, ter zagotovi spremljanje in poročanje o obsegu, v katerem so bili ti cilji doseženi;
- v MANCP RS za prihodnje obdobje jasno in pregledno opredeli strategije uradnega nadzora;
- zagotovi spremljanje in poročanje o doseganju letnih ciljev, kadar pa cilji niso doseženi, naj zagotovi analizo dejavnikov, ki so k temu prispevali;
- zagotovi, da bo pristojni organ v prihodnjih letnih poročilih Izjavo o uspešnosti svojega nadzornega sistema utemeljil na rezultatih kazalnikov (za merjenje uspešnosti pri doseganju strateških ciljev, pri doseganju načrtovanih ciljev glede vrste in obsega uradnega nadzora in podobno).

### 2.2.3.2 Varnost krme

Področje varnosti krme sta urejala Zakon o krmi<sup>113</sup> in Zakon o veterinarskih merilih skladnosti<sup>114</sup> (v nadaljevanju: ZVMS), ki sta določila pristojnosti in postopke v zvezi z odgovornostjo nosilcev dejavnosti in pristojnih organov za izvajanje uradnega nadzora za izvajanje evropskih uredb s področja varnosti krme, in sicer od označevanja, higijene, aditivov, registracije obratov, nezaželenih substanc in podobno.

Za strategijo in zakonodajni okvir na področju varnosti krme je bilo odgovorno ministrstvo, za izvajanje uradnega nadzora na področju krme pa sta bila pristojna organa VURS in inšpektorat (Inšpekcija za kontrolo krme).

V MANCP RS 2007–2009 so bili za področje krme navedeni enaki strateški cilji kot za področje varnosti živil. To so:

- zmanjševanje mikrobiološkega onesnaženja živil na trgu,
- zmanjševanje kemičnega onesnaženja živil na trgu,
- zmanjševanje okužb s hrano in zastrupitev s toksini.

V MANCP RS 2007–2009 je bila v delu, ki se je nanašal na varnost krme, predstavljena organizacija sistema nadzora, vključno z opisom pristojnih organov, ni bila pa opredeljena kategorizacija tveganja za izvajanje uradnega nadzora.

Iz delovnega gradiva za pripravo MANCP RS za obdobje 2010–2014 je razvidno, da sta inšpektorat in VURS opredelila kategorizacijo tveganja za izvajanje uradnega nadzora, pripravila pa sta tudi predlog splošnih strateških ciljev, kot so:

- inšpektorat:
  - ohraniti raven varnosti in kakovosti krme na sedanji ravni,

<sup>113</sup> Uradni list RS, št. 127/06.

<sup>114</sup> Uradni list RS, št. 93/05.

- do leta 2015 pregledati 10 odstotkov največjih primarnih proizvajalcev krme,
- zagotoviti skladnost podatkov registra primarnih pridelovalcev živil in krme rastlinskega izvora z dejanskim stanjem;
- VURS:
  - do leta 2016 pregledati 50 odstotkov obratov nosilcev dejavnosti poslovanja s krmo, ki so v registrih VURS.

Inšpektorat, VURS in DVH so vsako leto skupaj pripravili letni program nadzora in monitoringa krme in opredelili cilje, kot so odstotek obratov, ki jih je treba pregledati, število in vrste preiskav, ki jih je treba opraviti in podobno.

V skladu z Uredbo 882/2004/ES so pristojni organi o izvedenih nalogah poročali v letnem poročilu o izvajanju MANCP RS.

V proučevanih letnih poročilih o izvajanju MANCP RS 2007–2009 ni bil naveden obseg, v katerem so bili doseženi strateški cilji. Prav tako iz poročil ni bil razviden obseg, v katerem je bila dosežena načrtovana pogostost uradnega nadzora, zato tudi ni bilo navedene analize dejavnikov, če morebiti ni bila dosežena načrtovana pogostost pregledov. Kot primer nedoseženih ciljev navajamo nadzor nad spletnimi prodajalnami krme, ki je bil načrtovan v programu dela za leto 2011, vendar pa ni bil opravljen, niti ni bila izdelana strategija, kako naj bi se nadzor nad tovrstnimi prodajalnami izvajal.

V poročilih so bile opisane vrste neskladnosti in njihova pogostost. Ker so bili podatki o rezultatih nadzora ločeno predstavljeni po posameznih pristojnih organih (inšpektorat, VURS in DVH), so bile tudi neskladnosti prikazane ločeno po organih in niso bile združene po posameznih vrstah neskladnosti. Zato so bile tudi analize neskladnosti izvedene ločeno po organih. Iz poročil tudi ni bila razvidna jasna slika glede pojavnosti in pogostosti posameznih vrst neskladnosti v celotni krmni verigi. Neenoten pa je bil tudi pristop pri analizi neskladnosti glede vključevanja podatkov iz preteklih let in glede analiziranja ključnih vzrokov neskladnosti.

Po naši oceni bi ministrstvo moralo od pristojnih organov za izvajanje uradnega nadzora zahtevati, da celovito poročajo o obsegu, v katerem so bili doseženi strateški cilji, in o obsegu, v katerem je bila dosežena načrtovana pogostost pregledov, ter da opravijo skupno analizo neskladnosti ter jasno predstavijo pojavnost, pogostost in trende po posameznih vrstah neskladnosti in da opredelijo najbolj kritične točke oziroma faze v celotni krmni verigi, in ne samo parcialno, v okviru svojih pristojnosti. Takšna analiza bi lahko prispevala tudi k izboljššanemu načrtovanju nadzora in k učinkovitejšemu izvajanju uradnega nadzora, saj bi se viri lahko razporejali glede na prednostne naloge, določene na podlagi ocene tveganj, izvedene na podlagi rezultatov nadzora v celotni krmni verigi.

Kot primer dobre prakse na področju analiziranja podatkov, ki bi po naši oceni morala postati stalna praksa odgovornih za obvladovanje tveganj na področju varnosti krme, navajamo analizo, ki jo izvajajo izvajalci raziskovalnega projekta z naslovom Raziskava okuženosti/onesnaženosti žit, izdelkov iz žit in silaže s plesnimi in mikotoksini ter ukrepi za njuno zmanjšanje, ki se je začel izvajati v letu 2011 v okviru ciljnega raziskovalnega programa. Izvajalci projekta so namreč ugotovili, da v Republiki Sloveniji obstajajo sicer že več let kontinuirano letni programi uradnega nadzora/monitoringa živilskih proizvodov na vsebnost mikotoksinov, vendar še ni bilo narejene večletne analize rezultatov na vsebnosti mikotoksinov v

živilskih proizvodih. Zato v okviru projekta načrtujejo, da poleg znanstvenega dela opravijo tudi večletno statistično analizo dostopnih laboratorijskih rezultatov glede vsebnosti mikotoksinov v različnih matriksih, pretežno v žitih za živila in njihovih živilskih proizvodih, za nekaj let nazaj in primerjajo rezultate z rezultati iz drugih držav, zlasti evropskih. Na podlagi rezultatov pa nameravajo tudi oceniti stopnjo onesnaženosti krme in živil z mikotoksini na tržišču ter jo primerjati z drugimi državami, kar bo lahko koristen podatek za oceno tveganja za človekovo zdravje.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Podatki o vsebnosti mikotoksinov v krmi se pošiljajo na EFSA, ki te podatke obdela za celotno področje Evropske unije in izdela oceno tveganja. Oceno EFSA objavi na spletu.*

---

### **Priporočila**

Ministrstvu priporočamo, naj za področje varnosti krme:

- v MANCP RS za prihodnje obdobje opredeli jasne in merljive nacionalne strateške cilje ter opredeli kazalnike, ki bodo namenjeni ocenjevanju uspešnosti pri doseganju teh ciljev ter zagotovi spremljanje in poročanje o obsegu, v katerem so bili ti cilji doseženi;
  - v MANCP RS za prihodnje obdobje jasno in pregledno opredeli strategije uradnega nadzora;
  - zagotovi spremljanje in poročanje o doseganju letnih ciljev glede obsega in pogostosti uradnega nadzora, kadar pa cilji niso doseženi, zagotovi analizo dejavnikov, ki so k temu prispevali;
  - zagotovi, da bo pristojni organ v prihodnjih letnih poročilih podal Izjavo o uspešnosti nadzornega sistema in jo utemeljil na rezultatih kazalnikov za merjenje uspešnosti (pri doseganju strateških ciljev, pri doseganju načrtovanih ciljev glede vrste in obsega uradnega nadzora in podobno);
  - zahteva od pristojnih organov, da izvajajo celovito analizo neskladnosti, v kateri predstavijo pojavnost, pogostost in trende po posameznih vrstah neskladnosti, tako da bo mogoče skozi obdobje oceniti uspešnost uradnega nadzora, namene in cilje nadzora pa prilagoditi v skladu s prednostnimi nalogami na podlagi tveganja.
- 

#### **2.2.3.3 Zdravstveno varstvo živali**

Področje zdravstvenega varstva živali sta urejala Zakon o veterinarstvu<sup>115</sup> (v nadaljevanju: ZVet-1) (pravna podlaga za delovanje mreže veterinarske javne službe in nacionalnega veterinarskega inštituta) in ZVMS (veterinarska merila skladnosti, sledljivost in certificiranje v zvezi z živalmi, živalskimi proizvodi in krmo in z veterinarsko stroko povezana pravila prometa ter uporabe zdravil, veterinarski pregledi, veterinarski nadzor, ukrepi veterinarskega nadzora, financiranje veterinarskih pregledov in uradnega veterinarskega nadzora, baze podatkov in informacijski sistem). Področje zaščite živali ureja Zakon o zaščiti živali<sup>116</sup>, ki določa pravila in odgovornost ljudi za zaščito življenja, zdravja in dobrega počutja živali, določa, kaj se šteje za mučenje živali, katera ravnanja oziroma posegi na živalih so prepovedani, pogoje, ki jih je treba zagotoviti pri reji živali, pri prevozu in zakolu živali, in podobno.

---

<sup>115</sup> Uradni list RS, št. 33/01.

<sup>116</sup> Uradni list RS, št. 43/07-UPB2.

Za strategijo in zakonodajni okvir področja zdravstvenega varstva in zaščite živali je bilo odgovorno ministrstvo, medtem ko je bil za izvajanje upravnih, strokovnih, razvojnih in nadzornih nalog pristojen VURS, delno pa tudi inšpektorat, nekatere strokovne naloge pa je izvajal tudi DVH.

V reviziji smo se zaradi obsežnosti področja osredotočili na zdravstveno varstvo živali.

V MANCP RS 2007–2009 je bilo področje zdravstvenega varstva živali razdeljeno v naslednje vsebinske sklope, znotraj katerih se je izvajal uradni nadzor:

- zdravstveno varstvo živali v ožjem smislu,
- registracija in identifikacija živali,
- pregledi na namembnem kraju in potrjevanje veterinarskih spričeval za trgovanje z živimi živalmi ter za izvoz v tretje države,
- mejni veterinarski nadzor izvoza in uvoza pošiljk živih živali.

V nadaljevanju se osredotočamo na izvajanje uradnega nadzora za zdravstveno varstvo živali v ožjem smislu, saj so se v MANCP RS 2007–2009 opredeljeni strateški cilji nanašali le na področje zdravstvenega varstva živali v ožjem smislu:

- pridobiti status države, uradno proste goveje tuberkuloze in goveje bruceloze;
- ohraniti status države, uradno proste enzooske goveje levkoze in bruceloze;
- izkoreniniti silvatično obliko stekline;
- izvajati programe spremljanja/monitoringa in inšpekcijskih pregledov za klasično prašičjo kugo, bolezen Aujeszkega, bolezen modrikastega jezika in aviarno influenco.

Na področju zdravstvenega varstva živali v ožjem smislu je VURS izvajal uradni nadzor s spremljanjem pojavov bolezni in z izvajanjem programov zdravstvenega varstva živali ter z nadzorom nad izvajanjem del iz tega programa.

### **Izvajanje programov zdravstvenega varstva živali**

Izvajanje programov zdravstvenega varstva živali je odredil minister, na predlog VURS, z izdajo letne odredbe o izvajanju sistematičnega spremljanja stanja bolezni in cepljenj živali<sup>117</sup> (v nadaljevanju: letna odredba), s katero je predpisal programe spremljanja in nadzora določenih bolezni, ki se financirajo iz državnega proračuna, nekateri od teh pa se delno financirajo tudi iz proračuna Evropske unije. Določene naloge iz letnih odredb je VURS prenesel na veterinarske organizacije s koncesijo in na NVI. Dela po letnih odredbah pa so izvajali tudi lovske družine in upravljalci lovišč s posebnim namenom, izvajalci vzorčenja netopirjev, izvajalci s koncesijo za peroralno cepljenje lisic in izvajalci nalog zatočišč za živali prosto živečih živalskih vrst.

V reviziji smo ugotavljali, ali je VURS v obdobju od leta 2010 do leta 2012 izvajal programe, ki so prispevali k doseganju strateških ciljev, opredeljenih v MANCP RS 2007–2009.

---

<sup>117</sup> V skladu s 45. členom ZVet-1, sedmim odstavkom 15. člena ZVMS ter petim odstavkom 6. člena ZVMS.

V okviru programov, ki so bili odrejeni z letnimi odredbami, izdanimi v obdobju od leta 2010 do leta 2012, so se v skladu s strateškimi cilji izvajale predvsem preiskave za vzdrževanje oziroma ohranitev statusa države, uradno proste bolezni. Tako so bile izvedene preiskave za naslednje bolezni:

- bruceloza ovac in koz<sup>118</sup>,
- enzootska goveja levkoza<sup>119</sup>,
- bruceloza govedí<sup>120</sup>,
- tuberkuloza govedí<sup>121</sup>,
- bolezen Aujeszkega<sup>122</sup>.

Poleg teh so se izvajale tudi preiskave, predpisane z evropsko in nacionalno zakonodajo, ki se nanašajo na nekatere posebno nevarne bolezni (programe je odobrila Evropska komisija<sup>123</sup>, sofinancirani so bili iz sredstev proračuna Evropske unije<sup>124</sup>), kot na primer klasična prašičja kuga, aviarna influenza, bolezen modrikastega jezika.

Od ostalih bolezni, ki morajo biti obvezno prijavljene, so bili z letnimi odredbami odrejeni tudi program izkoreninjenja stekline (ki ga je odobrila in delno sofinancirala tudi Evropska unija), preventivni ukrepi pri ribah, čebelah (na hudo gnilobo čebelje zalege in tropilelozo ter na prisotnost malega panjskega hrošča), pri divjadi in prostoživečih pticah, pri psih in več vrstah živali. Izvaja pa se tudi program za izkoreninjenje TSE<sup>125</sup> ter program za vzdrževanje statusa države s kontroliranim tveganjem za BSE<sup>126</sup> in pridobitev statusa države z zanemarljivim tveganjem glede BSE (predvidoma v letu 2013).

<sup>118</sup> Odločba Komisije z dne 4. marca 2005 o spremembi Odločbe 93/52/EGS in Odločbe 2003/467/ES v zvezi z razglasitvijo Slovenije kot države, proste bruceloze (*B. melitensis*) in enzootske goveje levkoze ter Slovaške kot države, proste tuberkuloze pri govedu in bruceloze pri govedu, (2005/179/ES), UL L 61, 8. 3. 2005 (v nadaljevanju: Odločba Komisije 2005/179/ES).

<sup>119</sup> Odločba Komisije 2005/179/ES.

<sup>120</sup> Odločba Komisije z dne 11. junija 2007 o spremembi Odločbe 93/52/ES v zvezi z razglasitvijo Romunije kot države, uradno proste bruceloze (*B. melitensis*), in Odločbe 2003/467/ES v zvezi z razglasitvijo Slovenije kot države, uradno proste goveje bruceloze, (2007/399/ES), UL L 150, 12. 6. 2007.

<sup>121</sup> Odločba Komisije z dne 23. aprila 2009 o spremembi Odločbe 2003/467/ES o priznanju nekaterih upravnih regij v Italiji kot uradno prostih tuberkuloze govedí, goveje bruceloze in enzootske goveje levkoze, nekaterih upravnih regij na Poljskem kot uradno prostih enzootske goveje levkoze ter Poljske in Slovenije kot uradno prostih tuberkuloze govedí, (2009/342/ES), UL L 104, 24. 4. 2009.

<sup>122</sup> Sklep Komisije z dne 6. avgusta 2010 o spremembi prilog I in II k Odločbi 2008/185/ES glede vključitve Slovenije na seznam držav članic, prostih bolezni Aujeszkega, ter Poljske in regij v Španiji na seznam držav članic, v katerih se izvaja odobreni nacionalni program nadzora za navedeno bolezen, (2010/434/EU); UL L 208, 7. 8. 2010.

<sup>123</sup> Izvedbeni sklep Komisije z dne 30. 11. 2011 o odobritvi letnih in večletnih programov ter finančnega prispevka Unije za izkoreninjenje, nadzor in spremljanje nekaterih živalskih bolezni in zoonoz, ki so jih države članice predložile za leto 2012 in naslednja leta, UL L 322, 6. 12. 2011.

<sup>124</sup> Odločba Sveta z dne 25. 5. 2009 o odhodkih na področju veterine, UL L 155, 18. 6. 2009.

<sup>125</sup> Angl. Transmissible spongiform encephalopathy.

<sup>126</sup> Angl. Bovine spongiform encephalopathy, znana tudi kot bolezen norih krav.

Strateški cilji glede ohranitve in pridobitve statusov, ki so bili opredeljeni v MANCP RS 2007–2009, so bili doseženi, saj ima Republika Slovenija status države, uradno proste naslednjih bolezni: tuberkuloze govedi, bruceloze govedi in drobnice, enzootske goveje levkoze ter bolezni Aujeszkega. Izvaja se tudi večletni program za izkoreninjenje stekline.

Ugotovili smo, da je ministrstvo, poleg teh preiskav, ki so bile usklajene s strateškimi cilji MANCP RS 2007–2009, z letno odredbo o izvajanju programov v letu 2011<sup>127</sup> odredilo v sklopu preventivnih ukrepov pri prašičih tudi preiskave na prašičji reprodukcijski in respiratorni sindrom (v nadaljevanju: PRRS), ki niso bile navedene v strateških ciljih iz MANCP RS 2007–2009 na področju zdravstvenega varstva živali.

### Opis preiskav na PRRS

PRRS sodi med t. i. gospodarske bolezni, katerih vnos v rejo in širjenje med rejami je mogoče preprečiti z ustreznimi bio-varnostnimi in drugimi ukrepi, za katere je odgovoren izključno imetnik živali.

Po navedbah VURS so bile preiskave na PRRS izvedene z namenom, da bi se pred morebitnim pričetkom izvajanja programa eradikacije ugotovilo stanje pri merjascih kot potencialnih prenašalcih bolezni, in sicer v pomoč pri razumevanju epidemiološke situacije oziroma možnih virov širjenja in vnosa okužb ter ocene patogenosti sevov (resnost okužb).

Pred tem je VURS že v letu 2010 naročil NVI tudi Študijo o pojavnosti PRRS v Sloveniji. Strošek študije je znašal 47.183 evrov. VURS je navedel, da je to študijo naročil zaradi pobude Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije (v nadaljevanju: KGZS), ki je izpostavila problem rejcev glede navedene bolezni. Študija je ugotovila 48-odstotno prevalenco PRRS. Študija je bila nato tudi podlaga za pripravo programa monitoringa in eradikacije (ali izkoreninjenja) bolezni. Na sestanku ministra in predstavnikov rejcev je bil predstavljen predlog programa – monitoring na račun države (VURS), da se oceni dejansko stanje v rejah, v drugi fazi – eradikacija, pa je sodelovanje v programu prostovoljno, na račun rejcev oziroma si morajo rejci pridobiti druge vire financiranja. Ker se rejci niso strinjali s predlogom, ministrstvo pa glede na splošno sprejeto pravilo, da se stroški krijejo iz proračuna le takrat, ko gre za ukrepe za posebno nevarne in obvezno prijavljive bolezni živali, ko država v skladu z evropsko in nacionalno zakonodajo odredi obvezne ukrepe za ugotavljanje, preprečevanje in izkoreninjenje teh bolezni in se tudi stroški teh ukrepov praviloma krijejo iz državnega proračuna, medtem ko za ostale bolezni država predpiše program nadzora oziroma eradikacije le, kadar pride do spremembe epizootiološke situacije, kar pomeni povečano število pojavov bolezni po celotnem ozemlju države, hujše oblike bolezni oziroma pojav bolezni lahko povzroči velike gospodarske škode, se nadaljnje aktivnosti niso več izvajale.

Ministrstvo je v letu 2011 v okviru javnega razpisa za ciljne raziskovalne programe naročilo tudi študijo "Celovite rešitve sistemov rej prašičev z namenom izboljšanja konkurenčnosti slovenske prašičereje", v okviru katere naj bi bil izdelan novi model pristopa k izboljšanju zdravstvenega stanja in zdravstvenega varstva prašičev v obliki naslednjih ukrepov: biološki varnostni ukrepi, preprečevanje vnosa bolezni, ugotavljanje zdravstvenega stanja, izkoreninjenje bolezni ter vzdrževanje ugodnega zdravstvenega stanja črede. Okvirno naj bi bilo za to študijo porabljenih 200.000 evrov<sup>128</sup>.

<sup>127</sup> Odredba o izvajanju sistematičnega spremljanja stanja bolezni in cepljenj živali v letu 2011, Uradni list RS, št. 103/10.

<sup>128</sup> Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije;

[URL: <http://www.arrs.gov.si/sl/progproj/crp/razpisi/11/inc/ARRS-RPROJ-CRP-11-dodatno.doc>], marec 2013.



Po naši oceni bi ministrstvo moralo sprejeti strategijo na področju zdravstvenega varstva živali ter zagotoviti, da bi bili letni programi spremljanja in stanja bolezni v skladu s strateškimi cilji. V nasprotnem primeru obstaja tveganje, da se izvedejo preiskave glede določenih bolezni, ne da bi se nato izvedli tudi nadaljnji ukrepi za ugotavljanje, preprečevanje in izkoreninjenje teh bolezni, ki bi prispevali k izboljšanju zdravstvenega varstva živali, kot je bil to primer preiskav na PRRS (vključno s študijo o pojavnosti PRRS v Republiki Sloveniji). Ministrstvo bi moralo že pred izvajanjem takšnih preiskav pridobiti od rejcev zagotovilo, da bodo financirali stroške programa izkoreninjenja bolezni.

Ugotovili smo, da je VURS v sodelovanju z Veterinarsko zbornico že pripravil osnutek predloga strategije za zdravstveno varstvo živali za obdobje od leta 2010 do leta 2020 in jo posredoval ministrstvu, da pa nadaljnji koraki ministrstva v zvezi z navedenim predlogom strategije niso bili izvedeni. VURS je predlagal, da bi se pripravili programi izkoreninjenja, nadzora in spremljanja tudi za nekatere bolezni, ki ne sodijo med nevarne in obvezno prijavljive bolezni, kot na primer pri govedu IBR/IPV<sup>129</sup>, BVD ali pri prašičih PRRS, kar pomeni, da bi bilo treba predhodno zagotoviti tudi ustrezna finančna sredstva za financiranje teh stroškov.

Po naši oceni bi VURS z ustrežnejšim poročanjem lahko zagotavljal tudi večjo transparentnost nad izvajanjem programov zdravstvenega varstva živali. VURS je za spremljanje bolezni živali in za spremljanje rezultatov preiskav vzpostavil računalniški sistem (t. i. EPI<sup>130</sup>), v katerega se vnašajo podatki o rezultatih analiz vseh vzorcev, ki so jih izvajalci vzeli v programu spremljanja<sup>131</sup>. Program EPI ne omogoča le spremljanja bolezni živali in spremljanja rezultatov preiskav, temveč zagotavlja tudi nadzor in sledljivost od odvzema vzorca do rezultatov preiskav, ki so bile opravljene na posameznem vzorcu. Na podlagi podatkov iz EPI je VURS v letu 2011 in v letu 2012 pripravil letni poročili o izvajanju programov spremljanja in nadzora bolezni živali, ki pa nista bili javno objavljena. V poročilih so prikazane preiskave, ki so bile izvedene na podlagi letnih odredb, pa tudi prikaz vrste in števila opravljenih preiskav ter števila pozitivnih rezultatov za vsako vrsto živali, vključena pa je tudi analiza delovanja sistema. Po naši oceni bi javna objava poročil (brez analize delovanja sistema EPI) prispevala k večji transparentnosti izvajanja programov zdravstvenega varstva živali, saj bi bilo takšno obveščanje javnosti bolj celovito in pregledno, kot je sedanji način obveščanja, ki je razpršen po različnih poročilih, glede na zahteve poročanja. Ob tem pa velja tudi poudariti, da bi bila še večja dodana vrednost poročil, če bi bili v poročilih navedeni tudi zastavljeni cilji, da bi bila razvidna uspešnost pri doseganju ciljev.

VURS je navedel, da namerava v prihodnosti izdelati tudi poročilo EPI za obdobje zadnjih pet let, v katerem bo zbral in analiziral podatke o pojavih bolezni in o rezultatih opravljenih spremljanj in preiskav za več let skupaj ter predstavil trende.

Tudi v poročilih o izvajanju MANCP RS VURS ni poročal o rezultatih vseh preiskav, ki so bile izvedene v okviru letnih programov spremljanja na podlagi letnih odredb.

Poleg tega VURS v letnih poročilih ni poročal, ali je bilo število odvzetih in preiskanih vzorcev za spremljanje stanja bolezni v skladu z načrtovanim številom. Doseganje načrtovanega obsega preiskav je po

<sup>129</sup> Angl. Infectious bovine rhinotracheitis/Infectious pustular vulvovaginitis.

<sup>130</sup> Informacijski sistem za spremljanje, nadzor in poročanje o določenih boleznih živali.

<sup>131</sup> Pravilnik o Informacijskem sistemu za spremljanje, nadzor in poročanje o določenih boleznih živali, Uradni list RS, št. 50/10.

naši oceni pomembno, saj bi premajhno število preiskanih vzorcev pomenilo, da neobstoja bolezni ni mogoče ugotoviti s tako zanesljivostjo, kot je predvidena v načrtih, ki jih je odobrila Evropska komisija.

### **Nadzor nad izvajanjem del programa zdravstvenega varstva živali**

Nadzor nad izvajanjem del, ki so bila odrejena veterinarskim organizacijam s koncesijo, so opravljali uradni veterinarji območnih uradov, ki so morali najmanj enkrat v letu opraviti nadzor nad vsakim koncesionarjem.

V Programu dela VURS za leto 2012 je bilo določeno, da morajo uradni veterinarji na območnih uradih vsaj enkrat letno pregledati vsakega koncesionarja (in v okviru tega opraviti tudi nadzor nad ustreznostjo izvajanja uradnih veterinarskih pregledov gospodarstev ter nad izvajanjem preiskav, odrejenih z letno odredbo oziroma z odločbo, ki jim je bila na podlagi te odredbe izdana), medtem ko naj bi se nadaljnji pregledi izvajali glede na oceno tveganja. VURS ni opredelil meril, ki naj bi se upoštevala pri oceni tveganja, in na podlagi katerih naj bi se določila pogostost nadaljnjih pregledov nad koncesionarji. Prav tako VURS tudi ni opredelil načina in pogostosti nadzora nad ostalimi izvajalci, ki so jim bila dela odrejena z letno odredbo, na primer za nadzor nad NVI.

Uradni veterinarji so vnašali podatke o številu izvedenih pregledov nad koncesionarji in o rezultatih teh pregledov v Excel preglednice, ki pa niso omogočale spremljanja realizacije načrtovane pogostosti nadzora.

VURS namreč ni vodil podatkov o izvajanju uradnega nadzora po subjektih nadzora (kot načrtuje), ampak le po številu pregledov, zato ni imel zbranih podatkov o številu pregledanih koncesionarjev, da bi lahko poročal o obsegu, v katerem je bila dosežena načrtovana pogostost uradnega nadzora.

Ker VURS ni spremljal večletnih trendov rezultatov teh nadzorov, ti rezultati še niso bili ovrednoteni, čeprav bi to lahko prispevalo k učinkovitejši ureditvi uradnega nadzora na tem področju.

---

### **Priporočila**

Ministrstvu priporočamo, naj za področje zdravstvenega varstva živali:

- v MANCP RS za prihodnje obdobje opredeli jasne in merljive strateške cilje ter uvede kazalnike, ki bodo namenjeni ocenjevanju uspešnosti pri doseganju teh ciljev, ter zagotovi spremljanje in poročanje o obsegu, v katerem so bili ti cilji doseženi;
  - v MANCP RS za prihodnje obdobje jasno in pregledno opredeli strategije uradnega nadzora;
  - zagotovi spremljanje in poročanje o doseganju letnih ciljev glede obsega in pogostosti uradnega nadzora, kadar pa cilji niso doseženi, naj zagotovi analizo dejavnikov, ki so k temu prispevali;
  - zagotovi, da bo pristojni organ v prihodnjih letnih poročilih podal Izjavo o uspešnosti svojega nadzornega sistema in jo utemeljil na rezultatih kazalnikov za merjenje uspešnosti (pri doseganju strateških ciljev, pri doseganju načrtovanih ciljev glede vrste in obsega uradnega nadzora in podobno);
  - zahteva od pristojnih organov, da izvajajo celovito analizo neskladnosti, v kateri predstavijo pojavnost, pogostost in trende po posameznih vrstah neskladnosti, tako da bo mogoče skozi obdobje oceniti uspešnost uradnega nadzora, namene in cilje nadzora pa prilagoditi v skladu s prednostnimi nalogami na podlagi tveganja.
-

### 2.2.3.4 Varnost živil

Področje varnosti živil so krovno urejali ZDU-1E, Zakon o zdravstveni ustreznosti živil in izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik z živilom<sup>132</sup> (v nadaljevanju: ZZUZIS), ZVMS in Zakon o kmetijstvu<sup>133</sup> (v nadaljevanju: ZKme-1), ki so predstavljali pravno podlago za celovito vsebinsko ureditev področja varnosti živil živalskega in rastlinskega izvora, in sicer v celotni prehranski verigi od primarne pridelave, predelave, distribucije do končnega potrošnika.

Za strategijo in pripravo zakonodaje na področju varne hrane je bilo odgovorno ministrstvo (in delno tudi Ministrstvo za zdravje), medtem ko sta bila za izvajanje uradnega nadzora odgovorna VURS in inšpektorat. Določene naloge na področju varnosti živil pa je izvajala tudi organizacijska enota znotraj ministrstva v ožjem smislu, to je DVH.

#### Strateški cilji in strategije nadzora

Za področje varnosti živil so bili v MANCP RS 2007–2009 navedeni naslednji splošni nacionalni strateški cilji:

- zmanjševanje mikrobiološkega onesnaženja živil na trgu,
- zmanjševanje kemičnega onesnaženja živil na trgu,
- zmanjševanje okužb s hrano in zastrupitev s toksini.

Ti cilji so bili povzeti iz Nacionalnega programa o prehranski politiki 2005–2010<sup>134</sup>, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel leta 2005. Nosilca Nacionalnega programa o prehranski politiki 2005–2010 sta bila ministrstvo in Ministrstvo za zdravje.

#### *Inšpektorat*

Inšpektorat je s 15. 4. 2010 od ZIRS prevzel podatke o približno 6.500 obratih<sup>135</sup>, hkrati pa je v delovno razmerje prevzel tudi 20 javnih uslužbencev, od tega 19 inšpektorjev za izvajanje nalog uradnega nadzora nad varnostjo živil v okviru Inšpekcije za kakovost živil (v nadaljevanju: IKŽ). V IKŽ je bilo pred prenosom pristojnosti že zaposlenih 19 inšpektorjev za kakovost živil, ki so na podlagi ZKme-1 izvajali inšpekcijske preglede nad kakovostjo in označevanjem kmetijskih pridelkov in živil<sup>136</sup>, tako da je bilo po prenosu pristojnosti v IKŽ skupno zaposlenih 38 inšpektorjev. Zaradi novih pristojnosti so bila izvedena dodatna usposabljanja. Inšpektorji za kakovost živil so se izobraževali na področju varne hrane, inšpektorji, ki so prišli iz ZIRS, pa na področju kakovosti živil.

Program dela IKŽ za 2010<sup>137</sup> iz decembra 2009 še ni vključeval novih pristojnosti, zato so bili v njem načrtovani zgolj vzorci in pregledi označevanja in kakovosti živil. Tudi po prenosu pristojnosti program dela za 2010 ni bil dopolnjen z novimi nalogami.

<sup>132</sup> Uradni list RS, št. 52/00, 42/02.

<sup>133</sup> Uradni list RS, št. 45/08, 57/12.

<sup>134</sup> Resolucija o nacionalnem programu prehranske politike 2005–2010, Uradni list RS, št. 39/05.

<sup>135</sup> Poročilo inšpektorata za leto 2010, št. 010-23/2011-1, marec 2011.

<sup>136</sup> 172. člen ZKme-1.

<sup>137</sup> Program dela inšpektorata za leto 2010 št. 006-27/2009-1 z dne 18. 12. 2009.

IKŽ je od ZIRS prevzel navodila za izvajanje uradnega nadzora<sup>138</sup>, vključno s kategorizacijo tveganja (visoko, srednje in nizko), in obrate razvrstil v enake kategorije, kot so bili razvrščeni že na ZIRS. Izvedena je bila le delna korekcija frekvence rednih inšpekcijskih pregledov, ki je pomenila zmanjšanje pogostosti pregledov v obratih oziroma podaljšanje časovnega intervala med pregledi istega obrata. Tako naj bi bili v obratih, ki so bili uvrščeni v visoko tveganje, redni inšpekcijski pregledi opravljeni vsako leto (na ZIRS vsakih deset mesecev), v obratih, uvrščenih v srednje tveganje, vsaki dve leti (na ZIRS vsakih 20 mesecev) in v obratih, uvrščenih v nizko tveganje, vsake tri leta (na ZIRS vsakih 30 mesecev). Iz tega je razvidno, da naj bi bili vsi obrati pregledani najmanj enkrat v obdobju treh let (na ZIRS najmanj enkrat v obdobju 30 mesecev).

Ugotovili smo, da pravila inšpektorata za določitev kategorije tveganja in pogostosti nadzora upoštevajo le znana tveganja, povezana z živili ali z dejavnostjo, ne upoštevajo pa poročil o preteklosti nosilcev dejavnosti na področju živil glede skladnosti z zakonodajo ter zanesljivost katerih koli sistemov lastnih kontrol, ki jih nosilci dejavnosti uporabljajo, kot to določa 3. člen Uredbe 882/2004/ES.

Inšpektorat je navedel, da bi bilo mogoče pogostost nadzorov povečati oziroma zmanjšati, odvisno od zanesljivosti kontrolnih sistemov nosilcev dejavnosti, da pa se za to niso odločili iz utemeljenih vzrokov. Po njihovi oceni pogostosti ne bi bilo dobro manjšati zaradi že tako dolgih obdobj med posameznimi pregledi. Prav tako pa ne vidijo potrebe po povečanju pogostosti, čeprav to inšpektorji sicer lahko predlagajo za posamezni obrat, če tako presodijo (čeprav to ni v navodilih opredeljeno), vendar pa ocenjujejo, da to ni potrebno, ker inšpektorji že z izvedbo kontrolnih pregledov dosežejo ustrezno stanje v obratu. Inšpektorat ocenjuje, da bi po preteku več let, ko naj bi bili vsi obrati najmanj dvakrat redno pregledani, izvedli revizijo sistema kategorizacije tveganja in določanja pogostosti pregledov.

Inšpektorat je postopek kategorizacije podrobno opredelil v navodilih Inšpekcijski pregled na področju varnosti in kakovosti živil<sup>139</sup>. Glede na to, da je inšpektorat pristojnosti na področju živil prevzel od ZIRS aprila 2010, pa je v skladu z napotki iz smernic o poročanju kategorizacijo tveganja in način določanja pogostosti nadzora opisal tudi v letnem poročilu o izvajanju MANCP za leto 2010.

Razvrstitev novih obratov v ustrezne razrede oziroma kategorije tveganja se izvaja v glavnem uradu inšpektorata. Za vsak obrat se tako določi kategorija tveganja in pristojni inšpektor, nakar informacijski sistem samodejno oblikuje letni načrt dela za vsakega inšpektorja. Tako vsak inšpektor dobi načrt dela oziroma načrt pregledov po obratih v obliki dinamičnega seznama. Ko je pregled v obratu izveden, to inšpektor vnese v sistem, nato se obrat uvrsti v čakalno vrsto za ponovni pregled.

Poleg inšpekcijskih pregledov je izvajal inšpektorat uradni nadzor tudi z odvzemanjem vzorcev živil in preverjanjem njihove skladnosti s predpisi. V ta namen je vsako leto pripravil t. i. letni program vzorčenja, v katerem je opredelil vrsto živil, število vzorcev in preiskave, ki naj bi se izvedle na posameznem vzorcu živil.

V programu je inšpektorat podrobno utemeljil izbiro živil in vrsto parametrov, na katere naj bi se živila analizirala. Na pripravo programa so praviloma vplivali predvsem rezultati analiz vzorcev iz preteklih let, poraba živil, podatki iz RASFF sistema, dojemanje potrošnikov in medijev glede tveganja v živilih,

---

<sup>138</sup> N06-05, Inšpekcijski pregled na področju varnosti živil, ZIRS, izdaja 15, 1. 4. 2009.

<sup>139</sup> N01-02, inšpektorat.

raznolikost ponudbe določenega živila in podobno ter tudi razpoložljiva finančna sredstva inšpektorata, ni pa bilo vzorčenje usmerjeno v obrate, kjer bi bilo tveganje večje glede na pretekle rezultate nadzora ali glede na lastne kontrole.

## VURS

VURS je izvajal uradne preglede ter programe spremljanja na podlagi letnih programov dela, ki jih je sprejel minister. Letne programe dela na ravni celotnega VURS je pripravil glavni urad. V teh programih je glavni urad med drugim opredelil vrsto in obseg nadzornih nalog, ki so jih morali območni uradi oziroma uradni veterinarji izvesti v odobrenih in registriranih obratih živilske dejavnosti<sup>140</sup>, določil pa je tudi delež (v odstotkih) obratov, ki jih morajo območni uradi v načrtovanem letu pregledati, in merila, ki jih morajo pri izbiri obratov za pregled upoštevati. Uradni veterinarji so morali na podlagi meril vse obrate oceniti ter nato glede na delež obratov, ki so jih morali pregledati, izbrati obrate, ki so dosegli višje število točk.

Navedeno ocenjevanje je bilo zamudno, saj so morali uradni veterinarji vpogledati v različne informacijske sisteme (na primer VOLOS<sup>141</sup>, SPIS, Excel preglednice in podobno), da so pridobili vse podatke za ocenjevanje obratov, zato je obstajalo tveganje, da prihaja do napak. Ocenjujemo, da glede na omejene kadrovske vire za izvajanje uradnega nadzora ni učinkovito, da so uradni veterinarji obremenjeni z opravili, kot je pridobivanje podatkov iz različnih informacijskih sistemov za točkovanje obratov, in da bi bilo treba zagotoviti ustreznejšo informacijsko podporo.

V odobrenih obratih, kjer se izvaja zakol živali, je bil uradni veterinar prisoten ves čas izvajanja dejavnosti. Za ostale odobrene obrate je bila frekvenca nadzora določena glede na oceno tveganja. Na podlagi vnaprej pripravljenih meril oziroma ocenjevalnih kriterijev, ki jih je izdelal glavni urad (kot so vrsta dejavnosti in obseg proizvodnje, način obdelave živil, zmogljivosti proizvodnje, higiensko in tehnično stanje, kooperativnost nosilca živilske dejavnosti, stanje notranjih kontrol v obratu in usposobljenost zaposlenih v obratu), so uradni veterinarji na območnih uradih določili pogostost nadzora v odobrenih obratih tako, da so vsak obrat glede na število doseženih točk uvrstili v določene razrede tveganja, ki so določali zahtevo za najmanj dva, štiri, šest ali dvanajst uradnih nadzorov letno.

Za registrirane obrate VURS ni določil frekvence nadzora, ampak zgolj delež obratov, ki jih je treba v posameznem letu pregledati. Izbor obratov so opravljali uradni veterinarji na območnih uradih, na podlagi meril za oceno tveganja, ki jih je pripravil glavni urad. Prednostno so bili izbrani obrati, ki še niso bili pregledani, in pa obrati, pri katerih so bile v preteklih nadzorih ugotovljene neskladnosti. Postopki ocenjevanja so bili standardizirani, saj so bila opredeljena enotna merila za ocenjevanje obratov in izdelana navodila, kako naj se ta merila upoštevajo, vendar ni bilo standardiziranih enotnih zahtev glede načina dokumentiranja postopkov ocenjevanja in hranjenja te dokumentacije. Zato po naši oceni obstaja tveganje, da postopki ocenjevanja niso v vseh primerih dokumentirani in preverljivi.

VURS je s 15. 4. 2010 od ZIRS prevzel nadzor nad približno 3.500 registriranih obratov prodaje na drobno. Po prevzemu novih pristojnosti je glavni urad na koordinacijskem sestanku VURS naložil direktorjem območnih uradov, da uradni veterinarji na območnih uradih izvedejo preglede oziroma

<sup>140</sup> Vrste obratov na področju živil živalskega izvora opredeljuje Pravilnik o obratih na področju živil živalskega izvora, Uradni list RS, št. 51/06, 66/07 (27/09-popr.)

<sup>141</sup> VOLOS je informacijsko podprt sistem za sledenje rejnih živali.

nadzore v dveh večjih trgovskih centrih, v katerih je VURS že do tedaj izvajal uradni nadzor na področju svežega mesa ali svežih ribiških proizvodov. Nadzor naj bi vključeval predvsem temperaturni režim, uporabo identifikacijske oznake, upoštevanje roka uporabnosti in sledljivost do dobavitelja živila. Julija 2010 je VURS dopolnil Plan dela VURS za leto 2010<sup>142</sup>. Dodane so bile tri nove naloge oziroma področja dela: nadzor nad mlekomati, prodajalnami na drobno (razen mesnic in ribarnic) in tržnicami. Za mlekomate je bilo določeno, da je treba pregledati vse vsaj enkrat letno, za prodajalne na drobno je bilo določeno, da se preglede opravi v sklopu pregledov 20 odstotkov mesnic in ribarnic, za tržnice pa je bilo določeno, da programe nadzora pripravijo območni uradi in jih posredujejo glavnemu uradu.

V Programu dela VURS za leto 2011<sup>143</sup> in Programu dela VURS za leto 2012<sup>144</sup> pa je bilo določeno, da se pregleda od 5 do 10 odstotkov prodajaln na drobno (razen mesnic in ribarnic), v katerih še ni bil opravljen uradni nadzor VURS.

Ker VURS ni opredelil meril za oceno tveganja, na podlagi katerih bi uradni veterinarji izbirali obrate prodaje na drobno za uradni pregled, so bili obrati, ki so bili izbrani za uradni pregled, določeni zgolj na podlagi subjektivne presoje uradnih veterinarjev na območnih uradih.

Glede na odstotek obratov, ki naj bi jih VURS letno pregledal, ocenjujemo, da bodo vsi obrati prodaje na drobno pregledani komaj v desetih ali celo dvajsetih letih, kar pomeni, da bo obdobje med dvema pregledoma določenega obrata lahko dolgo tudi dvajset let. Po naši oceni bi bilo treba proučiti, ali tako dolgo obdobje med dvema zaporednima nadzoroma še zagotavlja primerne učinke pri nosilcih živilske dejavnosti.

Taka pogostost pregledov in dolžina obdobja med dvema zaporednima pregledoma istega obrata prodaje na drobno pa je tudi precej odstopala od pogostosti pregledov, ki jih je nad temi obrati izvajal ZIRS pred prenosom pristojnosti. V ZIRS je bila pogostost rednih pregledov sorazmerna s kategorijo tveganja, v katero so bili obrati uvrščeni. Vsi živilski obrati so bili razdeljeni v tri kategorije tveganja, visoko, srednje ali nizko. V obratih, ki so bili uvrščeni v visoko tveganje, so bili redni inšpekcijski pregledi opravljeni vsakih deset mesecev, v obratih, ki so bili uvrščeni v srednje tveganje, na dvajset mesecev in v obratih, uvrščenih v nizko tveganje, na trideset mesecev, kar je bilo tudi najdaljše obdobje med pregledi istega obrata.

Po naši oceni bi bil nadzor nad obrati prodaje na drobno lahko učinkovitejši, če bi oba pristojna organa znotraj ministrstva (VURS in inšpektorat) sodelovala na področju načrtovanja in izvajanja uradnega nadzora in vzorčenja v obratih prodaje na drobno, na primer pri pripravi skupnih navodil za nadzor nad zagotavljanjem higienskih zahtev in HACPP sistema v obratih prodaje na drobno ali pri izbiri obratov prodaje na drobno za pregled ali pa če bi si izmenjevala podatke o rezultatih nadzora. Kot primer, ko bi bilo sodelovanje tudi koristno, navajamo nadzor nad spletnimi prodajalnami, saj je inšpektorat že izdelal strategijo nadzora nad spletnimi prodajalnami in si pri tem pomagal z izkušnjami, ki jih je predstavil Tržni inšpektorat Republike Slovenije<sup>145</sup>, medtem ko VURS strategije za nadzor nad tovrstno prodajo še ni pripravil in tudi nadzora nad temi prodajalnami še ne izvaja.

---

<sup>142</sup> Št. 020-6/2010 z dne 29. 1. 2010.

<sup>143</sup> Št. 344-26/2010/1 z dne 23. 12. 2010.

<sup>144</sup> Št. 344-32/2011/1 z dne 19. 1. 2012.

<sup>145</sup> Št. 900-12/2012-15 z dne 14. 6. 2012.

## Priporočila

Ministrstvu priporočamo, naj za področje varnosti živil:

- celovito prouči, ali obstajajo morebitne vrzeli v uradnem nadzoru, in zagotovi, da se nemudoma odpravijo;
- celovito prouči področja, kjer nadzor nad obrati (in vzorčenje živil) izvajajo inšpektorji in uradni veterinarji in se zato podvaja, ter zagotovi učinkovitejšo ureditev izvajanja uradnega nadzora;
- celovito prouči kategorizacijo tveganj na vseh področjih uradnega nadzora, ugotovi področja, na katerih sistem kategorizacije še ni uveden, in določi načrt aktivnosti z roki, v katerih naj bi bili manjkajoči sistemi kategorizacije izdelani;
- zagotovi presojo primernosti pogostosti nadzora, predvsem pa določi najkrajše oziroma najdaljše obdobje med dvema pregledoma, ki še zagotavlja primerne učinke pri nosilcih živilske dejavnosti; ministrstvo naj prouči tudi prakso v drugih državah članicah.

Kot primer mednarodne primerjave pogostosti nadzorov navajamo študijo<sup>146</sup>, ki je objavljena na spletni strani švicarskega Zveznega urada za veterinarstvo<sup>147</sup>. Po naši oceni bi k večji učinkovitosti prispeval predvsem sistem, ki bi določil poleg osnovne frekvence za posamezno dejavnost še povečano in zmanjšano frekvenco, glede na pretekle večletne rezultate nadzora v posameznem obratu, saj bi tako motivirali nosilce živilske dejavnosti k učinkovitejšemu izvajanju zakonodaje.

### *Ukrep ministrstva*

*VURS je na področju odobrenih obratov za proizvodnjo živil živalskega izvora v letu 2012 uvedel sistem, ki obratom glede na pretekle rezultate doseganja skladnosti znižuje frekvenco uradnega nadzora za 50 odstotkov. S tem naj bi vzpodbudili nosilce živilske dejavnosti k učinkovitejšemu izvajanju zakonodaje na podoben način, kot je to navedeno v študiji, ki je objavljena na spletni strani švicarskega Zveznega urada za veterinarstvo.*

Poleg uradnih pregledov je VURS načrtoval v letnih programih dela tudi programe spremljanja, kot so mikrobiološki monitoring, program za spremljanje zoonoz in njihovih povzročiteljev, program za monitoring pesticidov, onesnaževal, reziduov in podobno.

VURS ni izdelal in javno objavil dokumenta, v katerem bi bil opisan večletni načrt strategije vzorčenja na vseh področjih, kjer izvaja monitoringe, zato so bile strategije razvidne le iz letnih izvedbenih dokumentov, ki so bili namenjeni operativni izvedbi posameznih monitoringov. Tako so bile na primer strategije vzorčenja na področju virov zoonoz opisane v letnih programih monitoringa zoonoz in povzročiteljev zoonoz, ki so bili javno objavljeni na spletni strani VURS, medtem ko so bile strategije vzorčenja na drugih področjih, opisane v posameznih navodilih za izvajanje vzorčenja, ki so bila namenjena uradnim veterinarjem in niso bila javno objavljena. Iz strategij so praviloma razvidne vrste živil, ki naj bi se vzorčile, število vzorcev, ki se jih mora odvzeti, in parametri, na katere se bodo vzorci analizirali, ter mesta vzorčenja, niso pa na primer bile navedene metode, po katerih je bilo izračunano število vzorcev. Praviloma je VURS načrtoval, da se vzorčenje izvaja prek celega leta, da bi tako zagotovil reprezentativnost vzorcev, kljub temu pa se je v praksi dogajalo, da tega ni uspel v vseh primerih zagotoviti, ker ni izdal navodil na začetku leta.

<sup>146</sup> Risk-based process controls, 30. 5. 2011.

<sup>147</sup> [URL: <http://www.bvet.admin.ch/blk/02557/index.html?lang=en>], marec 2013.

Kot primer, ko ni bilo izdelane jasne in celovite večletne strategije za vzorčenje v prihodnjem obdobju in se je ta vsako leto posebej izdelala, navajamo monitoring surovega mleka na mlekomatih. V letu 2010 je bila v vzorčenje zajeta le dobra tretjina nosilcev živilske dejavnosti, ki so oddajali surovo mleko prek mlekomatov, zato je bilo odvzetih le 29 vzorcev surovega mleka. Vzorci so bili analizirani na bakterije *Listeria monocytogenes*, mesto vzorčenja pa je bilo na kmetijskih gospodarstvih in ne na mlekomatih. V letih 2011 in 2012 pa se je surovo mleko vzorčilo na vseh mlekomatih v Republiki Sloveniji, in sicer je bil na vsakem mlekomatu odvzet en vzorec surovega mleka. Vzorci so bili analizirani na bakterije *Listeria monocytogenes*, *Salmonella* spp., *Bacillus cereus*, *Coxiella burnetii*, VTEC in stafilokokni enteroksin. Maja 2012 je bila na VURS izvedena statistična obdelava vseh razpoložljivih podatkov, vezanih na uradni nadzor nad dejavnostjo prodaje surovega mleka prek mlekomatov za obdobje od 2009<sup>148</sup>, ni pa še bilo opredeljeno tveganje za posameznega nosilca živilske dejavnosti in posamezni mlekomat, kar bi se v prihodnje uporabilo za namen uradnega nadzora.

V nadaljevanju pa navajamo še primer, ko je bilo izvedeno nenačrtovano vzorčenje, za katerega ni bil opredeljen jasan namen in cilj vzorčenja.

VURS je v letu 2011 poleg navedenih letnih monitoringov na področju biološke in kemijske varnosti, ki jih je izvajal med letom, izvedel še dodatni monitoring, v katerega so bila vključena nekatera enaka živila in enaki parametri, kot v prej navedenih monitoringih. Za razliko od letnih monitoringov se je ta monitoring izvajal le en mesec (v novembru), odvzeto je bilo manjše število vzorcev, poleg tega v monitoring niso bili vključeni vsi območni uradi, kar pomeni, da ni bila zagotovljena enaka regionalna pokritost. Navodila za izvedbo monitoringa so bila izdana oktobra 2011<sup>149</sup>. Ker odločitev o izvedbi monitoringa ni bila strokovno utemeljena v nobenem od razpoložljivih dokumentov, ki smo jih prejeli med izvajanjem revizije, poleg tega monitoring ni bil načrtovan v letnem programu dela VURS za leto 2011, smo pozvali VURS, da pojasni namen in strategijo monitoringa. V pojasnilu VURS je bilo navedeno, da gre za posebno vrsto nadzora, ki zagotavlja podatke o stanju skladnosti določenih živil v točno določenem obdobju, ni pa predložil ocene tveganja, iz katere bi bilo razvidno, na podlagi katerih tveganj je določil mesec odvzema vzorcev in mesta odvzema. Poleg tega pa smo tudi ugotovili, da število vzorcev ni bilo statistično določeno.

Vsi odvzeti vzorci so bili posredovani NVI, čeprav ta ne izvaja analiz na nekatere parametre, in je zato posredoval te vzorce IVZ in ZZV Maribor, zato so bili stroški analiz višji, saj je NVI zaračunal VURS tudi manipulativne stroške in davek, ki sta ga izvajalca zaračunala, čeprav je VURS praviloma oproščen plačila davka na preiskave vzorcev.

### Poročanje o doseženih strateških ciljih

Inšpektorat in VURS v letnih poročilih o izvajanju MANCP v delu, ki se nanaša na živila, nista poročala o obsegu, v katerem so bili doseženi strateški cilji iz MANCP RS 2007–2009 glede zmanjšanja mikrobiološkega in kemičnega onesnaženja živil na trgu.

<sup>148</sup> Št. 34411-85/2011/11.

<sup>149</sup> Št. 34411-106/2011-1 z dne 28. 10. 2011.



*Inšpektorat*

Inšpektorat je kot vzrok, da ni poročal o doseganju ciljev, navedel spremembe v pristojnosti in s tem neprimerljivost podatkov s preteklimi leti, saj so se iz ZIRS prenesene pristojnosti oziroma področja razdelila med inšpektorat in VURS, zato tudi podatki o doseganju strateških ciljev, ki jih je prej spremljal ZIRS kot pristojni organ na prenesenih področjih, niso primerljivi s podatki posameznega pristojnega organa.

*VURS*

Tudi VURS v letnih poročilih ni poročal o doseganju strateških ciljev, čeprav jih je navedel v letne programe dela, ki se nanašajo na področje varnosti živil in krme, kot je navedeno v nadaljevanju:

- zagotavljanje varnosti živil in krme in zmanjšanje števila neskladnih rezultatov,
- spremljanje trendov in virov zoonoz in zmanjševanje števila izbruhov okužb z živili,
- zmanjševanje števila primerov uporabe prepovedanih in nedovoljenih substanc in primerov pojava preseženih vrednosti ostankov dovoljenih snovi v krmi in živilih.

VURS smo zaprosili, da na podlagi podatkov prikaže, kako je bil uspešen pri doseganju ciljev. VURS je odgovoril, da so bili v letu 2010 in 2011 cilji glede zmanjšanja števila neskladnih rezultatov na področju mikrobiološke varnosti določeni le splošno, kar pomeni, da se neskladni rezultati niso ovrednotili po posameznih vrstah neskladij oziroma kategorij živil. Zmanjšanje števila vseh neskladnih rezultatov z različnih področij (mikrobiološka varnost, kemijska varnost) namreč po mnenju VURS ne pomeni uspešnosti oziroma neuspešnosti pri doseganju zastavljenega cilja. Kot primer VURS navaja, da nizko število neskladnih rezultatov glede *Listerie monocytogenes* zlasti v živilih za neposredno uživanje, še ne pomeni, da je tveganje, ki ga predstavlja *Listerie monocytogenes* za zdravje ljudi, sprejemljivo oziroma na zanemarljivi ravni. Po drugi strani pa veliko število kampilobaktra v svežem perutninskem mesu še ne pomeni, da je tveganje za zdravje ljudi povečano. Število neskladnih rezultatov se lahko spreminja tudi glede na vrsto živila, ki je vključeno v določen program monitoringa. Glede na to se je VURS pri pripravi programa za leto 2012 odločil ustrezno dopolniti vrednotenje dobljenih rezultatov. Vsi dobljeni rezultati se bodo po novem ovrednotili glede na vrsto živil (ciljno vzorčenje), izvor živila in vrsto povzročitelja. Dobljeni podatki se bodo po napovedih VURS primerjali s podatki oziroma rezultati iz preteklih let in statistično ovrednotili. Ob uporabi novih informacijskih rešitev bo VURS tako dosegel večji pregled nad stanjem ter ugotovil trende pri posameznih povzročiteljih oziroma trende glede mikrobiološke varnosti živil. Pridobljene informacije se bodo uporabile kot podlaga za nadaljnje usmerjanje izvajanja uradnega nadzora in za pripravo strateških ciljev na področju mikrobiološke varnosti živil.

**Poročanje o doseženih ciljih glede obsega nadzora**

Inšpektorat in VURS v letnih poročilih o izvajanju MANCP nista poročala o obsegu, v katerem so bili doseženi cilji glede pogostosti uradnega nadzora, in kadar cilji glede pogostosti niso bili doseženi, nista poročala o dejavnikih, ki so k temu prispevali.

*Inšpektorat*

Čeprav inšpektorat v letnih poročilih ni poročal o doseženih ciljih glede pogostosti nadzorov, pa je na centralni ravni spremljal vse zaostanke pri izvajanju inšpekcijskih pregledov. Po prenosu pristojnosti nadzora iz ZIRS na inšpektorat se je pogostost pregledov v obratih, ki so bili prej v pristojnosti ZIRS,

zmanjšala, in sicer zato ker IKŽ glede na obstoječe kadrovske vire ni zmožal doseči načrtovane frekvence pregledov v vseh obratih.

IKŽ je od februarja 2012 redno tedensko spremljal zaostanke pri izvajanju rednih pregledov obratov, iz katerih je razvidno, da je bilo februarja 2012 v evidenci IKŽ 2.567 obratov, ki bi morali biti že pregledani glede na datum zadnjega pregleda in ob upoštevanju frekvence, vendar še niso bili. Po podatkih iz julija 2012 je razvidno, da so se zaostanki pregledov nekoliko zmanjšali (za 533 obratov), cilj IKŽ pa je bil, da bi do konca leta 2012 zaostanki pregledov znašali 1.711 obratov. Ker je IKŽ prednostno odpravljal zaostanke v obratih z visokim tveganjem, je bilo iz strukture zaostankov razvidno, da je med t. i. zaostanki le 10 odstotkov obratov, ki so uvrščeni v visoko oziroma srednje tveganje.

To spremljanje je zagotavljal informacijski sistem, ki je podpiral uradni nadzor IKŽ, ki ga je inšpektorat razvil na podlagi že razvitih rešitev drugih inšpekcij, ki jih je prilagodil z vgradnjo poslovne logike, ključnih organizacijskih procesov in upravnih postopkov IKŽ. Informacijski sistem IKŽ je vodil zaposlene skozi standardne delovne postopke ter podpiral kreiranje uradnih in ostalih dokumentov. Vodenje upravnih postopkov, spremljanje ter poročanje o njih so bili v veliki meri prilagojeni IKŽ. Dokumenti upravnih postopkov so se samodejno posodabljali s programsko rešitvijo za podporo upravnemu poslovanju SPIS, kar je IKŽ omogočalo sodelovanje tudi z drugimi organi, ki uporabljajo SPIS (zlasti z ministrstvom).

Informacijski sistem IKŽ je tudi podpiral pridobivanje različnih informacij za analizo, načrtovanje in poročanje o izvajanju uradnega nadzora. Vodstvu so bile na voljo standardne poizvedbe za pripravo najpogostejših poročil, po potrebi pa je bilo mogoče pridobiti in analizirati poljubne podatke. Kontrole na vnosnih formah so zagotavljale enovit vnos podatkov ter s tem bolj kakovostne podatke.

## VURS

Iz letnih poročil VURS ni razvidno, v kolikšnem obsegu je bila dosežena (z letnim programom dela) načrtovana pogostost nadzora. VURS namreč ni vodil podatkov o izvajanju uradnega nadzora po subjektih nadzora (kot načrtuje), ampak le po številu pregledov, zato ni imel zbranih podatkov o številu pregledanih obratov, da bi lahko poročal o obsegu, v katerem je bila dosežena načrtovana pogostost uradnega nadzora.

Predstavniki VURS so navedli, da doseganje načrtovanih ciljev spremljajo na ravni glavnega urada na koordinacijskih sestankih in da morajo direktorji območnih uradov ustno poročati o doseganju načrtovanih ciljev. V začetku leta 2012 je glavni urad od območnih uradov zahteval, da pripravijo dodatna poročila za leto 2011, iz katerih bo razvidno za vsako vrsto nadzorne dejavnosti, v kolikšni meri je bil dosežen načrtovani obseg nadzora. VURS je med izvajanjem revizije predložil poročila od vseh območnih uradov, ni pa še izvedel celovite analize, ki bi prikazala realizacijo načrtov po vseh območnih uradih in po vseh področjih uradnega nadzora. VURS je navedel, da je seznanjen s tem, da v nekaterih primerih cilji niso doseženi, in da je to posledica izrednih pregledov in zmanjšanja števila uradnih veterinarjev, zato je tudi v programu dela za 2012 napisal usmeritev območnim uradom, da naj prijave obravnavajo samo določeni uradni veterinarji, da bi s tem zmanjšal vpliv izrednih pregledov na realizacijo rednih pregledov. Poleg tega je VURS tudi izvedel naslednja korekcijska ukrepa, s katerima naj bi se zmanjšal obseg uradnega nadzora:

- predstavitev ante mortem pregledov perutnine iz posestev v klavnico (s 1. 1. 2011),

- uvedba osebja klavnice za perutnino v izvajanje post mortem pregledov, kot to pod posebnimi pogoji dovoljuje Uredba 854/2004/ES (s 1. 1. 2012).

Po naši oceni bi moral VURS v programu dela vse naloge nadzora razvrstiti glede na oceno tveganja ter jasno opredeliti prednostne naloge, ki jih je treba v celoti realizirati (poleg obveznega stalnega nadzora). Brez enotne usmeritve obstaja tveganje, da se območni uradi različno odločajo o prednostnih nalogah ali celo, da se niti ne odločajo glede na tveganja, temveč so odločitve rezultat naključnih oziroma subjektivnih dejavnikov, kot so upokojitve, odsotnosti zaradi bolezni in podobno. To pa pomeni, da je med območnimi uradi intenzivnost uradnega nadzora, kljub enotnim kriterijem za določitev pogostosti nadzora, lahko različna, to pa lahko povzroči tveganje, da ni zagotovljena enaka varnost potrošnikov oziroma, da je varnost potrošnikov odvisna tudi od tega, kateri območni urad izvaja nadzor.

Kot primer navajamo Območni urad Ljubljana, kjer smo ugotovili, da na več področjih nadzora ni bil dosežen načrtovani obseg uradnega nadzora:

- Za leto 2011 je Območni urad Ljubljana v skladu s programom dela VURS za leto 2011, ki je določil, da je treba pregledati od 5 do 10 odstotkov obratov prodaje na drobno, načrtoval, da bodo uradni veterinarji pregledali 10 odstotkov prodajaln na drobno, kar je pomenilo 60 obratov od skupno 600 obratov, ki sodijo v pristojnost Območnega urada Ljubljana. Pregledali so le 16 prodajaln, kar pomeni, da so pregledali le 2,6 odstotka vseh obratov prodaje na drobno in da načrtovani delež pregledanih subjektov (60 obratov) ni bil dosežen. Navedli so, da je bil vzrok v nezadostnem nadomeščanju uradnih veterinarjev, saj sta se v letu 2009 upokojila dva uradna veterinarja, v letu 2010 pa pet uradnih veterinarjev.
- Območni urad Ljubljana tudi ni dosegel načrtovanega obsega nadzora nad organizatorji odkupa mleka. V skladu s programom dela VURS za leto 2011 bi moral Območni urad Ljubljana enkrat letno pregledati vse organizatorje odkupa mleka, vendar ni opravil pregleda nad nobenim od 16 obratov, ki sodijo v njegovo pristojnost.
- V skladu s programom dela VURS za leto 2011 bi moral Območni urad Ljubljana enkrat letno pregledati tudi vse tržnice, vendar ni pregledal nobene.
- V skladu s programom dela VURS za leto 2011 bi moral Območni urad Ljubljana enkrat letno pregledati vse obrate, ki pridelujejo surovo mleko in ga oddajajo prek mlekomatov, vendar so uradni veterinarji pregled izvedli le na mlekomatih, medtem ko obratov, iz katerih je mleko izviralo, niso pregledali.

Inšpektorat in VURS sta v letnih poročilih o izvajanju MANCP RS vsak v okviru svojih pristojnosti in možnosti, ki so jim jih nudile njihove informacijske rešitve, prikazala pogostost in vrsto neskladnosti, ki sta jih ugotovila z izvajanjem uradnega nadzora, ter predstavila zaključke na podlagi analize neskladnosti.

Za področje varnosti živil v letnih poročilih o izvajanju MANCP RS tudi ni bila podana Izjava o splošni uspešnosti, ki bi vključevala napredek pri doseganju strateških ciljev in oceno splošne učinkovitosti uradnega nadzora ter njegove primernosti za doseganje ciljev, poleg tega pa sta pristojna organa VURS in inšpektorat ocenjevala, da ta izjava ni v njuni pristojnosti.

Na podlagi proučitve letnih poročil o izvajanju MANCP RS, s poudarkom na analizi neskladnosti, smo ugotovili, da proces urejanja in analize podatkov v inšpektoratu in VURS ni bil v celoti izveden v skladu s smernicami o poročanju, ki usmerjajo države članice, da združijo neskladnosti glede na sektor, da jasno

predstavijo pojavnost, pogostost in trende po posameznih vrstah neskladnosti, da opredelijo najbolj kritične točke oziroma faze v celotni verigi (in ne samo parcialno, v okviru svojih pristojnosti), da opredelijo vrsto tveganj oziroma možne posledice neskladnosti in da izvedejo analizo vzrokov neskladnosti (predvsem ko gre za pomembne ali ponavljajoče kršitve).

Ocenjujemo, da na podlagi letnih poročil o izvajanju MANCP RS ministrstvo ne more ugotoviti napredka pri izvajanju MANCP RS ter oceniti učinkovitost ureditve uradnega nadzora in nadzornih sistemov na podlagi rezultatov in izidov uradnega nadzora, kar je sicer namen teh poročil. Ocenjujemo tudi, da bi proces urejanja in analize podatkov o nadzoru za pripravo letnih poročil lahko v večji meri prispeval k razvoju in stalnim izboljšavam nadzornih sistemov, če bi v celoti sledil usmeritvam iz smernic za poročanje.

---

### **Priporočila**

Ministrstvu priporočamo, naj za področje varnosti živil:

- v MANCP RS za prihodnje obdobje opredeli jasne in merljive nacionalne strateške cilje na področju varnosti živil ter uvede kazalnike, ki bodo namenjeni ocenjevanju uspešnosti pri doseganju teh ciljev, ter zagotovi spremljanje in poročanje o obsegu, v katerem so bili ti cilji doseženi;
  - v MANCP RS za prihodnje obdobje jasno in pregledno opredeli strategije uradnega nadzora;
  - zagotovi poročanje o doseganju letnih ciljev glede obsega in pogostosti uradnega nadzora, kadar pa cilji niso doseženi, zagotovi analizo dejavnikov, ki so k temu prispevali;
  - zagotovi, da bo pristojni organ v prihodnjih letnih poročilih podal Izjavo o uspešnosti svojega nadzornega sistema in jo utemeljil na rezultatih kazalnikov za merjenje uspešnosti (pri doseganju strateških ciljev, pri doseganju načrtovanih ciljev glede vrste in obsega uradnega nadzora in podobno);
  - zahteva od pristojnih organov, da izvajajo celovito analizo neskladnosti, v kateri predstavijo pojavnost, pogostost in trende po posameznih vrstah neskladnosti, tako da bo mogoče skozi obdobje oceniti uspešnost uradnega nadzora, namene in cilje nadzora pa prilagoditi v skladu s prednostnimi nalogami na podlagi tveganja.
- 

Inšpektorat je navedel, da zaradi prenosa pristojnosti podatki niso primerljivi s preteklimi leti in da bo trende po posameznih vrstah neskladnosti lahko ugotavljal šele po preteku dveh in več let.

VURS je navedel kot ključno omejitev pri analizi neskladnosti neustrezen informacijski sistem na področju varnosti živil, saj je zbiranje podatkov v Excel preglednicah časovno potratno in neučinkovito. VURS je za izvajanje nalog, ki mu jih nalaga ZVMS, razvil informacijski sistem CIS VURS, ki je sestavljen iz vrste zanj razvitih programskih rešitev, ki podpirajo med drugim naloge evidentiranja in spremljanja bolezni živali, nadzor nad nedovoljenimi substancami in rezidui, upravljanje zbirk podatkov o psih, spremljanje izdaje certifikatov za izvoz živali v tretje države, spremljanje in obveščanje o premikih pošiljk živali znotraj Evropske unije, delo inšpektorjev v zvezi z obrati, opozarjanja na nevarnosti na področju živil in krme znotraj Evropske unije, pripravo zakonodaje in delo VURS kot prekrškovnega organa. Za podporo upravnim postopkom je VURS uporabljal sistem SPIS. Poleg tega je VURS uporabljal nekatere rešitve in

zbirke podatkov ministrstva<sup>150</sup>. Ni pa še bila razvita ustrezna rešitev, ki bi podpirala proces izvajanja uradnega nadzora nad obrati nosilcev živalske dejavnosti in krme.

Zaradi pomanjkljivosti, ki jih navajamo v nadaljevanju, je VURS v letih 2010 in 2011 izvedel Javno naročilo za izgradnjo podsistema za dopolnitev uradnemu veterinarskemu nadzoru in za vzdrževanje in dograditve osnovne verzije podsistema<sup>151</sup>. Obstoječe programske rešitve imajo po navedbah VURS naslednje pomanjkljivosti<sup>152</sup>:

- Posamezne programske rešitve so bile ločeno razvite za podporo posameznim delovnim področjem VURS, med seboj pa niso optimalno povezane. Zaposleni VURS morajo iste podatke vnašati večkrat<sup>153</sup>, kar predstavlja tako izgubo časa, kot tveganje, da podatki, ki se nahajajo v različnih tabelah, med seboj ne bodo usklajeni.
- Nekaterih podatkov VURS sploh ne zajema v elektronski obliki<sup>154</sup>.
- Nekateri pomembni podatki so zbrani ročno in se nahajajo v različnih nepovezanih in nestandardnih Excel preglednicah<sup>155</sup>, zbrani podatki pa niso vselej povezljivi<sup>156</sup>. To otežuje poročanje, analizo in postopke notranjega nadzora ter VURS izpostavlja tveganju nenamernih napak in nenatančnosti. Ker so podatki tako razpršeni, je potrebno veliko časa, da se iz različnih zbirk pridobi podatke o enem subjektu.
- Obstoječe rešitve ne podpirajo vseh organizacijskih procesov VURS<sup>157</sup>. Upravno poslovanje VURS je na primer podprto z dokumentarno programsko rešitvijo SPIS, ki ni prilagojena potrebam VURS, saj ima omejene možnosti vodenja statistik in poročanja, omejene možnosti iskanja dokumentov, ne omogoča izbire več subjektov v eni zadevi, nima urejenega obveščanja nosilca zadeve o spremembi na zadevi, ne podpira sledenja vročanju pošiljk, ne omogoča sledenja stroškom postopka<sup>158</sup> in podobno.
- Programske rešitve ter zbirke podatkov, na katerih so vzpostavljene, niso optimizirane, strojna in komunikacijska oprema pa ni dovolj zmogljiva.

<sup>150</sup> Med drugim: Evidenca imetnikov rejnih živali, Centralni register govedi, Centralni register drobnice, Centralni register prašičev, Centralni register kopitarjev, Centralni register čebeljakov, Register objektov akvakulture in evidenca gospodarstev z drugimi živalskimi vrstami.

<sup>151</sup> Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila po postopku konkurenčnega dialoga št. 430-47/2010/1 z dne 3. 12. 2010.

<sup>152</sup> Dokument identifikacije investicijskega projekta 2312-08-0004 Informacijski sistem VURS v 2009 in 2010 z dne 25. 3. 2009, Projektna študija upravljanja in optimizacije informacijskih procesov v okviru nalog in ciljev VURS, dokument Projekt UPIS IS popis stanja in procesov s predlogom razvojnega koncepta novega sistema, Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila po postopku konkurenčnega dialoga št. 430-47/2010/1 z dne 3. 12. 2010.

<sup>153</sup> Primeri: register perutnine se vodi v programski rešitvi Obrati ter kot ločen register hlevov za rejo kokoši nesnic.

<sup>154</sup> Primeri: izvidi, monitoring, uradni nadzor v klavnicah.

<sup>155</sup> Primeri: podatki za standardno poročanje in obračunavanje opravljenega dela veterinarjev koncesionarjev, laboratorijski rezultati vzorčenja salmoneloze pri rejcih perutnine, registri obratov in rejcev perutnine.

<sup>156</sup> Zaradi odsotnosti enotnega identifikatorja subjekta.

<sup>157</sup> Primer: certifikati za trgovanje z živalmi v tretje države se po navedbah VURS izpolnijo v papirni obliki in ne zavedejo v uradno evidenco dokumentov SPIS.

<sup>158</sup> Pri dokazanih kršitvah te nosi prevoznik živali, pošiljatelj ali druga odgovorna oseba glede na vrsto postopka.

Ker so vse prejete ponudbe presegale razpoložljiva sredstva VURS, se prenova informacijskega sistema v letu 2012 ni nadaljevala<sup>159</sup>.

Čeprav je delovna skupina, ki je za pripravo strokovnih izhodišč za ustanovitev institucije za varno hrano opisala stanje in prepoznala pomanjkljivosti na področju informacijskih sistemov in ocenila, da bo treba povezati informacijske sisteme na področju varne hrane, hkrati pa ni bilo nedvoumno navedeno, ali naj bi obstoječi sistemi le omogočili lažjo in kakovostnejšo izmenjavo podatkov ali naj bi se uvedel enoten informacijski sistem, ki bi podpiral vse aktivnosti na področju varne hrane, ministrstvo ni izvedlo podrobne analize potreb področja zagotavljanja varne hrane. Prav tako nima podrobnega popisa obstoječih rešitev, njihovih že razvitih in v bodoče potrebnih medsebojnih povezav ter njihovih pomanjkljivosti in potencialov. Ocenjujemo, da brez razumevanja trenutnega stanja ter primernih strateških in taktičnih načrtov za prihodnji razvoj informacijskih rešitev, ne bo mogoče doseči ciljev, ki naj bi jih ministrstvo doseglo, če bi ustanovilo novo institucijo za varno hrano.

Če se bo ministrstvo odločilo, da samo izboljša izmenjavo podatkov med obstoječimi sistemi, tako ne bo rešilo pomanjkljivosti informacijskih rešitev VURS. Tudi morebitna celovita integracija informacijskih rešitev na področju varne hrane je povezana z vsaj nekaterimi tveganji:

- Neustrezno načrtovana integracija informacijskih sistemov VURS in IKŽ lahko vse njihove zaznane pomanjkljivosti še potencira. To bi se zlasti poznalo na področjih zagotavljanja kakovosti podatkov in kakovosti podpore organizacijskim procesom (na primer upravnemu postopku).
- Informacijske rešitve VURS in IKŽ trenutno delujejo vsaka na svoji tehnološki infrastrukturi (strojni opremi, operacijskih sistemih in orodjih za upravljanje zbirk podatkov). Integracija v takih okoliščinah ni vselej izvedljiva zaradi neusklajenosti posameznih komponent ter omejenih zmogljivosti strojne in komunikacijske opreme.
- Integracija informacijskih rešitev lahko povzroči nejasnosti glede lastništva podatkov ter odgovornosti za varovanje in hrambo podatkov, zlasti če do nje pride ob hkratnem združevanju organizacijskih nalog in funkcij različnih organov.
- Organizacije, ki se združujejo, zaposlujejo različne kadre za podporo delovanju informacijskih rešitev. Neustrezno načrtovanje nove oblike podpore informacijskim rešitvam lahko vodi v izgubo najboljših kadrov.
- Združevanje informacijskih rešitev predstavlja tveganje tudi z vidika uporabe dobrih praks pri upravljanju informacijske funkcije, saj organizacija z boljšimi postopki teh v novem okolju pogosto ne more uveljaviti.

---

### **Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, naj izvede celovito analizo informacijskih rešitev na področju zagotavljanja varne hrane, opredeli tveganja, ki izhajajo iz uporabe obstoječih rešitev, ter tveganja potencialnega združevanja ter na tej podlagi pripravi načrte za njihovo integracijo.

---

<sup>159</sup> Odločitev o oddaji javnega naročila št. 430-47/20120/46 z dne 16. 9. 2011.

Primer dobre prakse poenotenja informacijskih rešitev je centraliziran informacijski sistem FURS in inšpektorata, kjer si organa delita informacijsko rešitev, s tem pa tudi stroške njene tehnološke infrastrukture (strojne opreme, opreme in prostorov za fizično zaščito, nekaterih vrst licenčne programske opreme in podobno). FURS in inšpektorat sta pri razvoju uveljavila načela enotne podatkovne arhitekture, kar omogoča hitrejši razvoj novih programskih rešitev in funkcionalnosti ter večje možnosti za njihovo medsebojno integracijo – tako sta razvila prilagojene programske rešitve za delo treh sektorjev FURS, sedmih inšpekcij inšpektorata ter 37 drugih organizacij<sup>160</sup>. Informacijska rešitev IKŽ je integrirana v informacijski sistem inšpektorata – centraliziran informacijski sistem, ki ga je inšpektorat razvil skupaj s FURS. Informacijske rešitve posameznih inšpekcij inšpektorata ter sektorjev FURS delujejo na skupni tehnološki infrastrukturi – zbirkah podatkov, sistemih za upravljanje zbirk podatkov, strežnikih ter komunikacijskih napravah in povezavah. Sistem je zasnovan kot sistem za celovito upravljanje virov<sup>161</sup> in je bil razvit po enotnih tehničnih in vsebinskih usmeritvah – poleg tega, da vse programske rešitve uporabljajo iste zbirke podatkov, uporabljajo tudi enotne definicije podatkov in enotne šifranke<sup>162</sup>. V centralni informacijski sistem je integriranih več kupljenih programskih rešitev, med drugim sistem za prikaz geografsko orientiranih podatkov, ki omogoča geografski nadzor nad žarišči bolezni, in geografsko načrtovanje dela inšpektorjev<sup>163</sup>.

Po naši oceni bi ministrstvo moralo zagotoviti ustrezne informacijske rešitve za boljšo podporo izvajanju uradnega nadzora in zbiranja ter analiziranja podatkov o rezultatih nadzora. Po navedbah Evropske komisije nekatere države članice namreč že poročajo, da svoje sisteme nadzora in dejavnosti prilagajajo zaradi upoštevanja zmanjševanja osebja in racionalizacije v zadnjih letih in da sta ocena tveganja in opredelitev prednostnega nadzora bistvena elementa te prilagoditve. Glavni izziv, s katerim se zdaj sooča večina pristojnih organov, je po navedbah Evropske komisije razvoj informacijskih in komunikacijskih sistemov, ki lahko zagotovijo natančne podatke o opravljenem nadzoru in njegovih rezultatih, tako da bo mogoče uspešnost natančno oceniti skozi obdobje, namene in cilje nadzora pa prilagoditi v skladu s prednostnimi nalogami na podlagi tveganja<sup>164</sup>.

---

### Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči tudi možnost, da bi obstoječe rešitve informacijskega sistema FURS ter inšpektorata, ki podpirajo uradni nadzor nad živili rastlinskega izvora, dodatno razvilo in prilagodilo tudi za naloge uradnega nadzora nad živili živalskega izvora.

---

Pri tem pa je treba upoštevati nekatera tveganja, med drugim, da na informacijskem sistemu inšpektorata in FURS dela zelo majhno število zaposlenih ter da je ključni zunanji izvajalec, ki zagotavlja razvoj in podporo, gospodarska družba z enim zaposlenim.

---

<sup>160</sup> Poleg FURS in inšpektorata tudi različne imenovane pooblaščenice institucije, ki opravljajo javno službo na področju kmetijstva, gozdarstva, zdravstvenega varstva rastlin in opazovalno- napovedovalne dejavnosti za varstvo rastlin.

<sup>161</sup> Angl. Enterprise resource planning system.

<sup>162</sup> Ti so usklajeni tudi s šifranti ministrstva, Centralnim registrom prebivalstva, Poslovnim registrom Slovenije in drugimi javnimi evidencami.

<sup>163</sup> Revizijsko poročilo Informacijski sistem Fitosanitarne uprave Republike Slovenije, št. 320-13/2010/40 z dne 19. 4. 2011.

<sup>164</sup> Poročilo Evropske komisije o izvajanju uradnega nadzora.

## 2.2.4 Opredelitev pristojnih organov

Uredba 882/2004/ES v 4. členu določa, da morajo države članice določiti pristojne organe za izvajanje uradnega nadzora, da se zagotovi preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali ter o zdravstvenem varstvu rastlin.

V letu 2009 je bil sprejet ZDU-1E, ki je reorganiziral področje varnosti živil (v ožjem smislu) in delno spremenil pristojnosti na tem področju. Sprememba ZDU-1E se je nanašala na reorganizacijo področja živil, medtem ko so ostala področja, kot so področje zdravstvenega varstva živali, zaščite živali, zdravstvenega varstva rastlin in krme, ostala nespremenjena, zato smo se v reviziji osredotočili predvsem na ustreznost opredelitve pristojnih organov za izvajanje uradnega nadzora na področju živil.

Pred spremembo pristojnosti z ZDU-1E so bile pristojnosti za izvajanje uradnega nadzora nad varnostjo živil v Republiki Sloveniji razdeljene med ZIRS, VURS in inšpektorat.

VURS je izvajal uradni nadzor nad varnostjo živil živalskega izvora na podlagi ZVMS, ZIRS je izvajal uradni nadzor nad varnostjo živil rastlinskega izvora na podlagi ZZUZIS, inšpektorat pa nadzor nad varnostjo živil rastlinskega izvora v primarni pridelavi na podlagi ZKme-1. Poleg tega so bile pristojnosti VURS, ZIRS in inšpektorata opredeljene tudi v Uredbi o organih v sestavi ministrstev<sup>165</sup>, opredeljene pa so bile tudi v izvedbenih uredbah, ki jih za izvajanje uredb Evropske unije na področju živil sprejela vlada.

Z ZDU-1E je bil Ministrstvu za zdravje odvzet precejšen del pristojnosti na področju varnosti živil in prenesen v pristojnost Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ministrstvu za zdravje je po spremembi ostala na področju varnosti živil samo še pristojnost za varnost prehranskih dopolnil, živil za posebne prehranske oziroma zdravstvene namene ter varnost živil v gostinski dejavnosti, v institucionalnih obratih prehrane in v obratih za prehrano na delu.

### *Pojasnilo ministrstva*

*Prenosu pristojnosti bi morala slediti tudi kadrovska politika, število na inšpektorat prevzetih javnih uslužbencev bi moralo biti višje.*

Ker ZDU-1E ni podrobneje določal pristojnosti znotraj ministrstva, je bila naloga ministrstva, da ob prevzemu delovnega področja varnosti živil določi znotraj ministrstva tudi pristojne organe za izvajanje uradnega nadzora za področja, ki jih je prevzelo od Ministrstva za zdravje in ZIRS. Ministrstvo je naloge uradnega nadzora na področju živil, ki jih je prevzelo od ZIRS, razdelilo med VURS in inšpektorat<sup>166</sup> (del nalog pa je dobil tudi DVH) glede na njune pristojnosti, ki sta jih imela že pred spremembo ZDU-1E, tj. po izvoru živil. Inšpektorat je dobil pristojnost in odgovornost za izvajanje uradnega nadzora nad živilami rastlinskega izvora ob uvozu, v proizvodnji, predelavi, distribuciji in na maloprodajni ravni. VURS pa je poleg pristojnosti, ki jih je imel že pred spremembo ZDU-1E nad živilami živalskega izvora (v proizvodnji, v predelavi in v prometu), dobil pristojnost za izvajanje uradnega nadzora nad varnostjo živil živalskega

<sup>165</sup> Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 63/09, 69/10, 40/11, 98/11, 17/12, 23/12, 82/12.

<sup>166</sup> Dne 15. 4. 2010 je bil opravljen prenos ljudi iz ZIRS na inšpektorat, čeprav bi v skladu z ZDU-1E moral biti opravljen v treh mesecih po objavi spremembe zakona v Uradnem listu Republike Slovenije. Glede na to, da je bil ZDU-1E objavljen 26. 9. 2006, bi moral biti prenos opravljen pred začetkom leta 2010.



izvora še na celotni maloprodajni ravni, razen v delu, ki se nanaša na gostinsko dejavnost, na institucionalne obrate prehrane in na obrate za prehrano na delu.

Ugotovili smo, da ministrstvo vladi ni predlagalo ustreznih sprememb in dopolnitev nalog inšpektorata v področnih predpisih, da bi zagotovilo njihovo skladnost z nalogami, ki mu jih je dejansko dodelilo po spremembi ZDU-1E. Tako je bilo na predlog ministrstva v Uredbi o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev<sup>167</sup> (v nadaljevanju: uredba o organih v sestavi ministrstev) določeno, da inšpektorat izvaja naloge nadzora nad varnostjo živil, čeprav inšpektorat v praksi izvaja nadzor le nad varnostjo živil rastlinskega izvora. Nespremenjen pa je ostal tudi ZKme-1, ki opredeljuje pristojnosti inšpektorjev za kakovost živil in fitosanitarnih inšpektorjev. Ti namreč po spremembi ZDU-1E ne izvajajo nadzora le v obsegu, kot to določa ta zakon (tj. na področju kakovosti), temveč izvajajo nadzor tudi na področju varnosti živil v proizvodnji, predelavi, distribuciji in maloprodaji ter ob uvozu.

Ugotovili smo, da ministrstvo vladi tudi ni predlagalo ustreznih sprememb in dopolnitev nalog VURS v področnih predpisih, da bi zagotovilo njihovo skladnost z nalogami, ki mu jih je dejansko dodelilo po spremembi ZDU-1E. Čeprav je ministrstvo VURS dodelilo nadzor nad živili živalskega izvora v maloprodaji in čeprav je zaradi spremembe ZDU-1E ministrstvo predlagalo spremembo uredbe o organih v sestavi ministrstev, naloge VURS v tej uredbi niso bile dopolnjene. Nespremenjena pa sta ostala tudi ZVMS in ZZUZIS, ki tako še vedno določata, da je VURS pristojen za uradni zdravstveni nadzor nad proizvodnjo živil živalskega izvora, njihovim prometom v zvezi z uvozom, izvozom, prevozom, tranzitom, skladiščenjem in prometom na debelo ter prometom s svežim neembaliranim mesom, surovimi ribami in drugimi vodnimi organizmi, ki niso predpakirani, in uporabo izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik s temi živili, ZIRS pa za uradni nadzor na področju živil živalskega izvora v maloprodaji. Zato se VURS sklicuje na ZDU-1E, čeprav ta ne ureja razdelitve pristojnosti znotraj ministrstva oziroma med inšpektoratom in VURS.

## 2.2.5 Prenos posameznih nalog, povezanih z uradnim nadzorom

Uredba 882/2004/ES v 5. členu določa, da pristojni organ lahko prenese posamezne naloge, povezane z uradnim nadzorom, na enega ali več izvajalcev nadzora. Pristojni organ lahko posamezne naloge prenese na določenega izvajalca nadzora le, če:

- obstaja točen opis nalog, ki jih izvajalec nadzora lahko opravlja, in pogojev, pod katerimi jih lahko opravlja;
- obstaja dokazilo, da izvajalec nadzora:
  - ima strokovno znanje in izkušnje, opremo in infrastrukturo, ki so potrebni za opravljanje nanj prenesenih nalog,
  - ima zadosti ustrezno usposobljenega in izkušenega osebja ter
  - je nepristranski in ni navzkrižja interesov glede izvajanja nalog, ki so nanj prenesene;
- je izvajalec nadzora dela akreditiran v skladu z evropskim standardom EN 45004 "Splošna merila za delovanje različnih vrst izvajalcev inšpekcijskih pregledov" in/ali z drugim standardom, če je bolj pomemben za določene prenesene naloge;

<sup>167</sup> Uradni list RS, št. 63/09.

- če pristojni organ prenese analize vzorcev na laboratorije, morajo ti delovati v skladu z evropskimi standardi kot sta EN ISO/IEC 17025 o "Splošnih zahtevah za usposobljenost preskuševalnih in usmerjevalnih laboratorijev" in EN ISO/IEC 17011 o "Splošnih zahtevah za akreditacijske organe, ki akreditirajo organe za ugotavljanje skladnosti";
- izvajalec nadzora pristojnemu organu redno in vedno, kadar pristojni organ tako zahteva, sporoči rezultate opravljenega nadzora; če rezultati nadzora prikazujejo neskladnost ali opozarjajo na verjetno neskladnost, izvajalec nadzora takoj obvesti pristojni organ;
- med pristojnim organom, ki prenese naloge, in izvajalcem nadzora poteka učinkovita koordinacija.

Pristojni organi, ki prenesejo posebne naloge na izvajalce nadzora, po potrebi organizirajo revizije ali inšpekcijske preglede izvajalcev nadzora. Če se na podlagi revizije ali inšpekcijskega pregleda ugotovi, da takšni izvajalci nalog, ki so bile nanje prenesene, ne opravljajo pravilno, lahko pristojni organ, ki je naloge prenesel, prenos prekliče. Če izvajalec nadzora ne sprejme ustreznih in pravočasnih ukrepov za izboljšanje, je preklic takojšen.

Država članica, ki želi prenesti posamezno nadzorno nalogo na izvajalca nadzora, o tem uradno obvesti Evropsko komisijo.

#### **2.2.5.1 Prenos nalog na laboratorije**

VURS in inšpektorat sta štela kot prenos nalog po 5. členu Uredbe 882/2004/ES laboratorijske analitske preizkuse, ki sta jih s pogodbami prenesla na laboratorije. Večji del analitskih preizkušanj sta prenesla na laboratorije NVI, IVZ in ZZV Maribor. Vsi navedeni laboratoriji so v skladu z 12. členom Uredbe 882/2004/ES akreditirani v skladu z ISO 17025 Slovenske akreditacije (v nadaljevanju: SA).

Ugotovili smo, da inšpektorat in VURS v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri izvajalcih, na katere sta prenesla naloge analize vzorcev, odvzetih z uradnim nadzorom, nista izvedla nobene revizije ali inšpekcijskega pregleda, kot to določa 5. člen Uredbe 882/2004/ES oziroma, da revizija, ki jo je VURS začel že v letu 2010, še ni zaključena.

VURS je začel z revizijo NVI na podlagi priporočila FVO. V končnem poročilu, ki ga je FVO pripravil na podlagi revizij, ki jih je opravil v Republiki Sloveniji v letu 2009, je navedeno, da VURS še nikoli ni opravil revizij ali inšpekcij pri NVI, čeprav bi to moral glede na zahteve iz 5. člena Uredbe 882/2004/ES.

Za zagotavljanje učinkovitega izvajanja uradnega nadzora je pomembno, da izvajalci laboratorijskih preizkušanj v čim krajšem času posredujejo pristojnim organom poročila o analizah vzorcev, ki so bili odvzeti v uradnem nadzoru.

Ugotovili smo, da so roki za izvedbo analiz vzorcev v nekaterih primerih predolgotrajni, saj se v praksi dogaja, da ob prejemu izvida sporno živilo ni več v prometu, kar pomeni, da je mogoč le še izredni pregled pri nosilcu živilske dejavnosti, medtem ko je za umik oziroma odpoklic živila že prepozno, ker živilo ob prejemu rezultatov ni bilo več v prometu.

To smo ugotovili pri inšpektoratu, ko je bilo iz podatkov o ukrepih, ki jih je sprejel na podlagi neskladnih vzorcev, v nekaterih primerih razvidno, da ob prejemu izvida sporno živilo ni bilo več v prometu.

Na inšpektoratu smo tudi preverili, ali so analize, ki jih izvajata pristojna laboratorija, izvedene v pogodbenih rokih. Na podlagi podatkov inšpektorata smo ugotovili, da so praviloma mikrobiološke analize opravljene v pogodbeno določenih rokih, medtem ko so roki za izvedbo kemijskih analiz v večini primerov prekoračeni.

Inšpektorat je navedel, da je razlog za nespoštovanje predpisanih rokov povezan z nesistematično ureditvijo statusa obeh uradnih laboratorijev – pogodbenih partnerjev in organizacijsko-finančnih težav laboratorija, zato je inšpektorat te razloge obravnaval kot opravičljive razloge za zamudo.

---

### Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj celovito prouči problematiko laboratorijskih storitev in pristojnim organom za izvajanje uradnega nadzora zagotovi časovno učinkovite laboratorijske storitve, da ti lahko na podlagi analiznih rezultatov odredijo pravočasne in učinkovite ukrepe za zdravstveno varstvo potrošnikov.

---

#### 2.2.5.2 Prenos drugih nalog na izvajalce

Ugotovili smo, da sta ZZV Maribor in IVZ na podlagi pogodb, ki sta jih imela sklenjene z inšpektoratom in VURS za laboratorijske preizkuse vzorcev živil, poleg analiz vzorcev (ki se štejejo kot prenesene naloge in za katere sta tudi ustrezno akreditirana), izvajala tudi ocene skladnosti vzorcev, za kar pa nista bila akreditirana, kot to določa 5. člen Uredbe 882/2004/ES, kar pomeni, da se za te naloge ni ugotavljala njuna usposobljenost v postopkih akreditiranja. Po naši oceni bi se tudi te naloge morale šteti kot prenos nalog, kar pomeni, da bi morala biti izvajalca v skladu s 5. členom Uredbe 882/2004/ES akreditirana v skladu z ustreznim standardom (ISO 17020), ki opredeljuje zahteve za delovanje kontrolnih organov, ministrstvo pa bi moralo o tem obvestiti Evropsko komisijo. Poleg tega pa inšpektorat in VURS pred prenosom navedenih nalog na ZZV Maribor in IVZ nista preverila, ali izvajalca v skladu s 5. členom Uredbe 882/2004/ES izpolnjujeta pogoje glede usposobljenosti ter nepristranskosti in zagotavljata, da nimata navzkrižja interesov glede izvajanja nalog, ki so nanju prenesene.

#### Pojasnilo inšpektorata

*Takšna praksa temelji na izkušnjah ZIRS, da je ocenjevanje skladnosti vzorcev, analiziranih na prek 250 parametrov, zelo zahtevno in velikokrat vodi do napak pri regionalnih inšpektorjih in tako do neustreznega ukrepanja. Da bi uredili področje ocen skladnosti vzorcev z zakonodajo, bo inšpektorat oziroma IKŽ proučil zahteve obeh standardov in se bo sestal s predstavniki SA.*

ZZV Maribor in IVZ sta že začela z aktivnostmi za pridobitev akreditacije po standardu ISO 17020, saj je to tudi njuna obveznost po pogodbi z inšpektoratom<sup>168</sup>. ZZV Maribor je prijavo za akreditiranje izvajanja kontrolnih postopkov posredoval SA decembra 2010, IVZ pa maja 2010 oziroma z dopolnitvami februarja 2011.

Ker med izvajanjem revizije še ni bila akreditirana nobena od navedenih izvajalskih institucij, smo inšpektorat zaprosili, da od obeh institucij pridobi pojasnilo glede statusa pridobivanja omenjenega standarda. Iz pojasnil je razvidno, da akreditacija za kontrolni organ ni mogoča, če kontrolni organ ne

---

<sup>168</sup> Pogodba o izvajanju posameznih nalog, povezanih z uradnim nadzorom, ki ga izvaja inšpektorat za leto 2010, C2314-10-000021.

opravlja tudi vzorčenja. To nam je potrdil tudi SA, ki je pojasnil, da sta navedena izvajalca dejansko podala prijavo za akreditacijo za izvajanje kontrolnih postopkov na področju živil, vendar pa so v naslednjih korakih ugotovili, da se postopki ne izvajajo na način, ki bi izvajalcema omogočal nadzor nad izvedbo celotne kontrole. Zato področja akreditiranja ni mogoče uvesti, dokler sedanja medsebojna razmerja med izvajalci posameznih delov nadzora ne bodo spremenjena oziroma urejena tako, da bo mogoče ustrezno obvladovanje kontrol<sup>169</sup>.

Prenos nekaterih nalog, kot na primer izvajanje monitoringov na področju varnosti živil in krme, je izvajal tudi DVH, ki pa ni bil pristojni organ za izvajanje uradnega nadzora in zato teh nalog ni štel kot prenos nalog po 5. členu Uredbe 882/2004/ES. Za razliko od monitoringov, ki sta jih izvajala inšpektorat in VURS, je te monitoringe v celoti izvajal izvajalec, kar je pomenilo, da ni izvedel le analize vzorcev, temveč da je odvzel tudi vzorce živil in ocenil njihovo skladnost z zakonodajo. DVH je od izvajalcev zahteval, da so akreditirani za izvajanja laboratorijskih analiz, ni pa zahteval akreditacije za odvzem in oceno skladnosti vzorcev.

Podrobneje smo proučili tudi prenos nalog na pogodbene veterinarje, ki pa se ne štejejo kot prenos nalog po 5. členu Uredbe 882/2004/ES, čeprav so bile že izvedene nekatere aktivnosti v tej smeri.

V letu 2005 so bili z ZVMS uvedeni letni uradni veterinarski pregledi na kmetijskih gospodarstvih, ki jih izvajajo pogodbeni veterinarji. 6. člen ZVMS določa, da mora vlada zagotoviti, da živali in proizvodi, namenjeni trgovanju ali prometu, izvirajo iz gospodarstev, centrov ali organizacij, na katerih so opravljeni predpisani redni uradni veterinarski pregledi. Podrobnejše pogoje o načinu pregleda in financiranju pa predpiše minister, pristojen za veterinarstvo, v skladu s predpisi Evropske unije.

Na podlagi določila v ZVMS je bil marca 2006 objavljen Pravilnik o izvajanju uradnih veterinarskih pregledov na gospodarstvih<sup>170</sup>, s katerim je minister določil način izvedbe in financiranje rednih uradnih veterinarskih pregledov na gospodarstvih. S Pravilnikom o izvajanju uradnih veterinarskih pregledov na gospodarstvih je bilo poleg obsega pregledov (pregledi vključujejo pregled podatkov o gospodarstvu, dnevnik veterinarskih posegov, register in označitve živali, izpolnjevanje zahtev za zaščito rejnih živali in zdravstveno stanje živali na gospodarstvu) določeno tudi, da veterinarske preglede opravljajo odobreni veterinarji (oziroma do imenovanja odobrenih veterinarjev v skladu z ZVMS, veterinarske preglede opravljajo veterinarske organizacije) in da se stroški pregledov krijejo iz proračunskih sredstev.

Čeprav je bil ZVMS, ki je opredelil postopek imenovanja odobrenih veterinarjev in nadzor nad njimi<sup>171</sup>, sprejet že v letu 2005 in čeprav je bil v letu 2008 sprejet tudi Pravilnik o prenosu posameznih nalog, ki jih opravljajo odobreni veterinarji<sup>172</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o prenosu nalog), ki je med drugim opredelil pogoje, ki jih morajo izpolnjevati odobreni veterinarji, ter preklic imenovanja in prepoved opravljanja nalog, kadar odobreni veterinar svojih nalog ne izvaja v skladu z veterinarsko zakonodajo ali kadar ugotovljena nepravilnost predstavlja pristranskost ali navzkrižje interesov, VURS ni izvedel postopkov za

---

<sup>169</sup> Slovenska akreditacija: Pravila postopka akreditiranja;

[URL: [http://www.slo-akreditacija.si/teksti-1/slo/SA\\_info\\_doc/S03.pdf](http://www.slo-akreditacija.si/teksti-1/slo/SA_info_doc/S03.pdf)], marec 2013.

<sup>170</sup> Uradni list RS, št. 23/06.

<sup>171</sup> 86. člen ZVMS.

<sup>172</sup> Uradni list RS, št. 26/08.

imenovanje odobrenih veterinarjev, prav tako pa tudi ni izvedel postopkov za prenos nalog, povezanih z uradnim nadzorom na odobrene veterinarje.

Ker se s predpisi predvideni postopki niso izvedli oziroma se niso niti začeli, je v izogib nejasnostim na tem področju ministrstvo sprejelo spremembo in dopolnitev Pravilnika o izvajanju rednih uradnih veterinarskih pregledov na gospodarstvih<sup>173</sup>, s katero je določilo, da naloge v zvezi z veterinarskimi pregledi ne predstavljajo prenesenih nalog uradnega nadzora in da te naloge do imenovanja odobrenih veterinarjev opravljajo veterinarske organizacije s koncesijo (ki izvajajo naloge v skladu s pravilnikom, ki ureja izvajanje sistematičnega spremljanja stanja bolezni in cepljenj živali, veterinarske preglede v poslovnih sistemih za rejo živali, trgovanje in proizvodnjo živil pa veterinarske organizacije, ki v teh sistemih izvajajo dela iz tega pravilnika). Ti pregledi se tako ne štejejo kot prenos nalog, povezanih z uradnim nadzorom, temveč kot preventivni pregledi s poudarkom na svetovanju in opozarjanju na morebitne pomanjkljivosti na kmetijskih gospodarstvih. VURS letno izplača veterinarskim organizacijam s koncesijo približno 1,8 milijona evrov za izvajanje preventivnih pregledov.

Vsi rezultati uradnih veterinarskih pregledov gospodarstev so praviloma vneseni v zbirko podatkov VOLOS.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Zbrani podatki predstavljajo neprecenljiv vir podatkov, ki se uporabljajo za poročanje Evropski komisiji, za pripravo programov uradnega nadzora, za spremljanje trendov glede strukture rej in podobno.*

Ker se te naloge ne štejejo kot prenos nalog, povezanih z uradnim nadzorom, veterinarskim organizacijam ni bilo treba izpolnjevati pogojev in pridobiti akreditacije po standardu SIST EN ISO/IEC 17020, kot to določata 5. člen Uredbe 882/2004/ES in 3. člen pravilnika o prenosu nalog. Zato VURS od navedenih organizacij ni zahteval in ni preverjal, ali izpolnjujejo zahtevo iz 4. člena Uredbe 882/2004/ES in 4. člena Pravilnika o prenosu nalog, da med izvajalci ni navzkrižja interesov, kar pomeni, da veterinarji ne bi smeli opravljati pregledov na kmetijskih gospodarstvih, kjer opravljajo zdravljenje rejnih živali.

Ker so se v letu 2012 ob rebalansu državnega proračuna sredstva za tovrstne preglede znižala, smo ocenili, da bi bilo treba pred morebitnim nadaljnjim zniževanjem javne porabe v ta namen izvesti celovito oceno stroškov in koristi pregledov in ovrednotiti, v kolikšni meri ti pregledi prispevajo k boljšemu zdravstvenemu varstvu živali in k varnosti živil. Ko ministrstvo prilagaja svoj sistem nadzora in dejavnosti zmanjševanju števila zaposlenih in zniževanju proračunskih sredstev, je pomembno, da upošteva oceno tveganja in opredelitev prednostnih nalog.

---

<sup>173</sup> Uradni list RS, št. 23/06, 57/08.

---

## Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj za zagotavljanje učinkovitejšega izvajanja nalog, ki so prenesene na izvajalce, zagotovi, da med izvajalci ni navzkrižja interesov glede izvajanja nalog, ki so nanje prenesene, da izpolnjujejo pogoje glede usposobljenosti osebja in so akreditirani za izvajanje vseh nalog, ki so na njih prenesene.

Ministrstvo naj prouči stroške in koristi letnih uradnih veterinarskih pregledov na kmetijskih gospodarstvih, ki jih izvajajo pogodbeni veterinarji in ovrednoti, v kolikšni meri ti pregledi prispevajo k boljšemu zdravstvenemu varstvu in zaščiti živali ter posredno tudi k večji varnosti živil in k zagotavljanju zdravstvenega varstva potrošnikov; prouči pa naj tudi, v kolikšni meri bi se učinki lahko še povečali, če bi se ti pregledi izvajali kot prenos nalog, povezanih z uradnim nadzorom.

---

### 2.2.6 Registracija nosilcev živilske dejavnosti

Od 1. 1. 2006 morajo vsi nosilci živilske dejavnosti v državah članicah v skladu z drugim odstavkom 6. člena Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 852/2004 z dne 29. 4. 2009 o higieni živil<sup>174</sup> obvezno registrirati svoj živilski obrat, v katerem izvajajo katerekoli aktivnosti z živil. Sistem registracije je potreben, da se zagotovi sledljivost in olajša izvajanje učinkovitega uradnega nadzora.

31. člen Uredbe 882/2004/ES določa, da države članice določijo postopke za registracijo/odobritev obratov nosilcev živilske dejavnosti. Ti postopki morajo zagotavljati učinkovito in pregledno registracijo ali odobritev nosilcev dejavnosti.

V reviziji smo se osredotočili na registracijo živilskih obratov, ki so na podlagi ZDU-1E prešli iz pristojnosti ZIRS v pristojnost inšpektorata in VURS.

Ministrstvo je glede na razdelitev pristojnosti znotraj ministrstva odločilo, da podatke iz registra živilskih obratov za živila rastlinskega izvora, ki sodijo v pristojnost uradnega nadzora inšpektorata, prevzame DVH, ki bo tudi upravljal register živilskih obratov za živila rastlinskega izvora, medtem ko naj bi VURS prevzel podatke o obratih na maloprodajni ravni za živila živalskega izvora in jih vključil v svoj že obstoječi register živilskih obratov. Kadar so bili obrati registrirani za obe vrsti živil, so bili podatki o istem obratu vneseni v oba registra.

VURS je od ZIRS pridobil podatke (podatke o nazivih, naslovih in matičnih številkah obratov prodaje na drobno) o približno 3.500 živilskih obratih prodaje na drobno na področju živil živalskega izvora in jih prenesel v svojo aplikacijo "Obrati", medtem ko ostalih podatkov o obratih (datum zadnjega pregleda in razvrstitev v kategorijo tveganja) ni uporabil. Čeprav je VURS ugotovil, da je od ZIRS pridobil podatke tudi o obratih, za katere je obstajal dvom, če sploh sodijo v njegovo pristojnost (na primer prodaja živil, izposoja poročnih oblek), se ni odločil za celovito in sistematično prečiščenje podatkov, ampak je svojim uradnim veterinarjem naložil, da naj popravke oziroma posodobitve podatkov o že vpisanih obratih

---

<sup>174</sup> UL L 139, 30. 4. 2004,

[URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0852:20090420:SL:PDF>], marec 2013.

naredijo po uradni dolžnosti po opravljenem inšpekcijskem pregledu oziroma tudi s telefonsko poizvedbo, če so podatki izrazito nelogični.

DVH je bistveno bolj proaktivno kot VURS začel z urejanjem podatkov in tudi z nadgradnjo obstoječega registra živilskih obratov za živila rastlinskega izvora, v katerega je bilo ob prenosu pristojnosti iz ZIRS prenesenih približno 7.500 registriranih obratov. Kasnejše delo je namreč pokazalo, da niso bili preneseni vsi obrati, zato je DVH sklical delovni sestanek z ZIRS<sup>175</sup>. Namen sestanka je bil, da se pregleda stanje v registru živilskih obratov in identificira šibke točke ter predlaga ukrepe za nadgradnjo. Na sestanku so bile okvirno opredeljene aktivnosti, ki bi jih bilo treba izvesti za prečiščenje podatkov v registru, in opredeljeni možni ukrepi za nadgradnjo registra. Na podlagi zapisnika sestanka je minister sprejel sklep o ustanovitvi delovne skupine, ki so jo sestavljali predstavniki DVH, inšpektorat in ZIRS, s katerim je delovni skupini naložil, da pripravi terminski načrt aktivnosti za posodobitev obstoječega registra živilskih obratov<sup>176</sup>.

Delovna skupina je pripravila in finančno ovrednotila akcijski načrt ter ga predstavila ministru, vendar pa se načrt zaradi varčevalnih ukrepov ni v celoti realiziral, predvsem glede ukrepov, ki so pomenili nadgradnjo registra. Bile pa so izvedene aktivnosti, ki so prispevale k popolnosti in kakovosti podatkov v registru, kot na primer vsebinska revizija obrazca za registracijo živilskih obratov, ki se v praksi že uporablja pri subjektih, ki se na novo prijavljajo ali ki dopolnjujejo že obstoječo registracijo, pozivi nosilcem živilske dejavnosti za posodobitev podatkov<sup>177</sup>, aktivno pregledovanje registra oziroma nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti vpisov v register ter tudi pozivi določenim nosilcem živilske dejavnosti, za katere se je na podlagi pregledovanja registra ocenilo, da vpisi v register niso popolni<sup>178</sup>, in podobno. Po oceni DVH so podatki o obratih v registru že v tolikšni meri posodobljeni in urejeni, da bi jih bilo mogoče pripraviti za objavo na spletni strani ministrstva, za kar se zavzema inšpektorat, ki ocenjuje, da bi hkrati z objavo pozval potrošnike, da pred nakupom preverijo registracijo obrata in tako dobijo zagotovilo, da je obrat pod nadzorom pristojnih organov, ki nad njim izvajajo inšpekcijske preglede, kar posredno pomeni višjo stopnjo varovanja zdravja potrošnikov.

Ministrstvo bi moralo po naši oceni, ne glede na to, da je pristojnosti za izvajanje uradnega nadzora znotraj ministrstva razdelilo med različna organa v sestavi, oba organa vključiti v delovno skupino in od obeh organov zahtevati, da zagotovita enake kakovostne standarde na področju registracije. Ker tega ni storilo, obstaja tveganje, da so podatki različne kakovosti (dopolnjeni manjkajoči podatki, podvajanja in podobno). Po naši oceni bi bilo učinkovitejše, če bi ministrstvo prečistilo vse podatke, ki jih je prejelo od ZIRS, in jih šele nato predalo v uporabo obema organoma. S tem bi zmanjšali tveganje, da so podatki po posameznih organih oziroma v registrih različno kakovostno prečiščeni, saj bo to predstavljalo težavo pri združevanju podatkov ob ustanovitvi nove institucije.

---

<sup>175</sup> Zapisnik s sestanka z dne 17. 6. 2011.

<sup>176</sup> Sklep o imenovanju delovne skupine za pripravo načrta o posodobitvi registra živilskih obratov št. 024-19/2011/1 z dne 20. 6. 2011.

<sup>177</sup> Izobraževanje in objava v Zborniku Trgovinske zbornice.

<sup>178</sup> Obvestilo pridelovalcem in predelovalcem oljk ter proizvajalcem oljčnega olja, obvestilo špedicijam.

---

**Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, naj prouči predlog inšpektorata o celoviti objavi vseh registriranih obratov, ki neposredno oskrbujejo končnega potrošnika, na spletni strani ministrstva in o pozivu potrošnikom, da pred nakupom preverijo registracijo obrata in tako dobijo zagotovilo, da je obrat pod nadzorom pristojnih organov, ki nad njim izvajajo inšpekcijske preglede, kar posredno pomeni višjo stopnjo varovanja zdravja potrošnikov. Ministrstvo naj se o izvedbi odloči na podlagi analize stroškov in koristi.

---

Poleg urejanja podatkov o obratih, ki so bili vneseni v registre na podlagi podatkov iz ZIRS, je bilo treba vzpostaviti tudi ustrezne postopke za registracijo novih obratov. Pred 15. 4. 2010 so bili postopki registracije nosilcev živilske dejavnosti, ki so bili pod nadzorom VURS, urejeni s Pravilnikom o obratih na področju živil živalskega izvora<sup>179</sup>, medtem ko so bili postopki registracije živilskih obratov, ki so bili pod nadzorom ZIRS, urejeni z Uredbo o izvajanju delov določenih uredb Skupnosti glede živil, higiene živil in uradnega nadzora nad živil<sup>180</sup>.

Ministrstvo je vladi predlagalo, da razveljavi Uredbo o izvajanju delov določenih uredb Skupnosti glede živil, higiene živil in uradnega nadzora nad živil<sup>181</sup> (ta je urejala postopke registracije živilskih obratov, ki so bili v pristojnosti ZIRS) in sprejme Uredbo o izvajanju delov določenih uredb Skupnosti glede živil, higiene živil in uradnega nadzora nad živil<sup>181</sup> (v nadaljevanju: uredba o izvajanju uradnega nadzora nad živil), na podlagi katere so nosilci živilske dejavnosti morali svoje obrate registrirati pri ministrstvu.

Tako pa je ministrstvo le delno uredilo področje registracije živilskih obratov, saj je uredba urejala le registracijo obratov, ki so izvajali dejavnost na področju živil rastlinskega izvora, ne pa tudi registracije živilskih obratov s področja živil živalskega izvora. Slednje je urejal pravilnik o obratih na področju živil živalskega izvora, ki je opredeljeval postopke registracije (in odobritve, ko je to treba) za vse obrate živilske dejavnosti, ki so bili pod nadzorom VURS. Ker je VURS s prevzemom pristojnosti dobil nadzor nad obrati v maloprodaji, ki so bili prej pod nadzorom ZIRS, bi moral predlagati ministrstvu spremembo tega pravilnika in vanj vključiti postopke za registracijo tudi tovrstnih obratov (na primer trgovine na drobno, spletna prodaja, mlekomati, tržnice in podobno), kar pa ni storil oziroma je zgolj na spletni strani<sup>182</sup> objavil spremembo priloge Pravilnika o obratih na področju živil živalskega izvora ter ob tem navedel, da je treba na podlagi ZDU-1E in v povezavi z 2. členom ZVMS pri VURS registrirati tudi ostalo maloprodajo živil živalskega izvora, kamor sodijo prodajalne, ki prodajajo predpakirana živila živalskega izvora in prodajo živil živalskega izvora zunaj prodajaln: potujoča prodajalna, premična stojnica, prodajni avtomat ali na tržnici<sup>183</sup>. To pa pomeni, da postopek registracije za obrate v maloprodaji formalno pravno ni bil ustrezno urejen. Poleg tega ministrstvo vladi ni predlagalo dopolnitve Uredbe o določitvi prekrškov za kršitve določb uredb Skupnosti s področja Zakona o veterinarskih merilih skladnosti<sup>184</sup>, čeprav je bil predlog pripravljen. Zato VURS ni imel pravne podlage, da bi kaznoval nosilce živilske dejavnosti, če svojih obratov ne bi registrirali v registru VURS, medtem ko je inšpektorat, ki je na podlagi Uredbe o

---

<sup>179</sup> Uradni list RS, št. 51/06, 66/07, 27/09.

<sup>180</sup> Uradni list RS, št. 120/05, 66/06, 70/08, veljavnost do 10. 9. 2010.

<sup>181</sup> Uradni list RS, št. 72/10, veljavnost od 11. 9. 2010.

<sup>182</sup> Vloga za vpis v register obratov za proizvodnjo živil živalskega izvora, [URL: <http://www.vurs.gov.si/fileadmin/vurs.gov.si/pageuploads/obrati/Priloga1obrati7.10.11.doc>], marec 2013.

<sup>183</sup> [URL: [http://www.vurs.gov.si/si/za\\_prebivalce\\_in\\_pravne\\_osebe/varna\\_hrana\\_krma\\_in\\_zdravila/zivila\\_zivalskega\\_izvora/](http://www.vurs.gov.si/si/za_prebivalce_in_pravne_osebe/varna_hrana_krma_in_zdravila/zivila_zivalskega_izvora/)], marec 2013.

<sup>184</sup> Uradni list RS, št. 2/06.



izvajanju uradnega nadzora nad živili, lahko kaznoval pravno osebo, ki ni registrirala obratov, z globo od 2.000 do 15.000 evrov.

Po naši oceni je ministrstvo na področju registracije živilskih obratov povzročilo dodatno administrativno oviro, na kar ga je opozorilo tudi Ministrstvo za javno upravo. Pred prenosom pristojnosti so se lahko vsi obrati prodaje na drobno (z izjemo mesnic in ribarnic, ki so se morale registrirati na VURS) registrirali na enem mestu v skupnem registru obratov na ZIRS. Po prenosu pristojnosti pa so se morali obrati prodaje na drobno, če so prodajali živila živalskega in neživalskega izvora, registrirati v dveh različnih registrih istega ministrstva (VURS in DVH). VURS in DVH sta si sicer skladno s četrtem odstavkom 65. člena Zakona o splošnem upravnem postopku in v smislu zmanjševanja administrativnih ovir predajala zahtevke, ki so bili oddani na napačnem naslovu, vendar pa ministrstvo ni zagotovilo enotne vstopne točke za vse vloge, kjer bi zavezanci vložili vlogo, ki bi se glede na vsebino posredovala pristojnemu organu, hkrati pa bi omogočala, da bi zavezanci za registracijo lahko spremljali status svojih vlog oziroma zahtevkov za registriranje obratov.

Administrativno oviro je predstavljalo tudi to, da so bili obrazci za registracijo obrata, ki se ukvarja z živili rastlinskega izvora in se mora registrirati v registru DVH, drugačni, kot so obrazci za vpis v register VURS. To je v praksi pomenilo nepotrebno obremenitev za nosilce živilske dejavnosti, ki so morali za registracijo enega obrata na ministrstvu izpolnjevati dva različna obrazca.

Ta administrativna ovira naj bi bila odpravljena v skladu z Akcijskim programom za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za obdobje 2012–2013<sup>185</sup>. V akcijskem programu je bila namreč predlagana poenostavitev obrazca za prijavo oziroma najmanj poenotenje obrazcev za registracijo med DVH in VURS.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Po ustanovitvi Uprave Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin smo pričeli s pripravami za vzpostavitev projekta enotnega registra živilskih obratov. Izvedena sta bila dva sestanka, da bi ugotovili, kakšno je stanje, kakšne so takojšnje potrebe po spremembah zaradi reorganizacije ter kako jih realizirati v kratkem roku ter hkrati uskladiti poglede na to, kako naj bi sistem deloval na dolgi rok. Naslednja naloga je izdelati terminski načrt obeh projektov, kratkoročnega ter dolgoročnega, zagotoviti potrebne vire ter začeti z aktivnostmi.*

### **2.2.7 Notranja presoja**

Da bi države članice zagotovile ustrezno in učinkovito izvajanje uradnega nadzora je v 4. členu Uredbe 882/2004/ES določeno, da pristojni organi izvajajo ali lahko dajo izvesti notranje revizije (ali tudi t. i. notranje presoje<sup>186</sup>) in ob upoštevanju rezultatov notranjih revizij sprejmejo ustrezne ukrepe, da zagotovijo doseg ciljev te uredbe. Zanesljivost sistemov revizij držav članic bo po navedbah Evropske

<sup>185</sup> Sklep vlade št. 01005-1/2012/9 z dne 5. 7. 2012.

<sup>186</sup> V 4. členu Uredbe 882/2004/ES in v smernicah, ki jih je Evropska komisija izdala za izvajanje notranjih revizij, je uporabljen pojem v angl. audit, vendar pa je v slovenskem prevodu Uredbe 882/2004/ES preveden kot revizija, medtem ko je v slovenskem prevodu smernic isti pojem audit preveden kot presoja. Ministrstvo je navedlo, da je zaradi prevoda besede audit (slov.: revizija) v Uredbi 882/2004/ES tudi samo uporabljalo ta izraz, vendar pa se bodo v prihodnje vsi tovrstni postopki vodili kot notranje presoje.

komisije vedno bolj merilo tveganja, ki bo upoštevano pri načrtovanju prihodnjih revizij FVO<sup>187</sup>. Zato FVO v okviru svojih revizij, ki jih opravlja v državah članicah, preverja tudi sistem notranjih presoj v državah članicah.

Evropska komisija je leta 2006 sprejela smernice, ki določajo merila za izvajanje presoj<sup>188</sup> (v nadaljevanju: smernice za izvajanje presoj). Smernice za izvajanje presoj niso zavezujoče, ampak so namenjene zagotavljanju koristnih napotkov državam članicam pri izvajanju presoj.

V reviziji smo proučevali, ali in v kolikšni meri VURS in inšpektorat upoštevata smernice za izvajanje presoj. Predvsem smo se osredotočili na preskušanje:

- lastnosti, ki jih mora imeti proces presoje in
- doseganja ključnih ciljev notranjih presoj.

### 2.2.7.1 Lastnosti procesa presoj

Pri presoji lastnosti procesa presoj smo izhajali iz usmeritev, ki so razvidne iz smernic za izvajanje presoj, da:

- je treba uporabiti sistematičen pristop pri načrtovanju, izvajanju, spremljanju in vodenju presoj,
- je treba zagotoviti preglednost procesa presoje, ker pomeni, da morajo biti postopki dokumentirani in da je zagotovljena preglednost tudi drugim interesnim skupinam,
- mora biti sistem presoj, presojevalni organ in presojevalci neodvisni od aktivnosti, ki jih pregledujejo, nepristranski in brez navzkrižja interesov,
- mora tudi proces presoje pregledati neodvisna oseba ali organ.

#### 2.2.7.1.1 Sistematičen pristop

VURS je sistem notranje presoje uvedel leta 2006. Notranje presoje je opravljal Služba za kontrolo kakovosti in notranji nadzor (v nadaljevanju: služba za kontrolo kakovosti) kot samostojni organ v glavnem uradu VURS, ki je bil neposredno odgovoren generalnemu direktorju VURS. Število zaposlenih v službi za kontrolo kakovosti, ki se je v začetku leta 2010 zmanjšalo na dva zaposlena, je ostalo enako tudi v letih 2011 in 2012, tako da je vodja službe dobila še dodatne zadolžitve na drugem področju dela (priprava navodil za uradni nadzor nad prehranskimi in zdravstvenimi trditvami). Temu ustrezno so bili prilagojeni tudi letni programi dela službe za notranjo revizijo.

Pri izvajanju notranjih presoj so sodelovali in nudili strokovno pomoč in podporo tudi strokovnjaki iz glavnega urada VURS, ki jih je s sklepom imenovala generalna direktorica VURS.

Izvajanje notranjih presoj v VURS je urejal Poslovnik o standardnih postopkih za izvajanje notranjih

---

<sup>187</sup> Poročilo Evropske komisije o izvajanju uradnega nadzora.

<sup>188</sup> Odločbo Evropske komisije z dne 29. 9. 2006 o določitvi smernic, ki določajo merila za izvajanje presoj v skladu z Uredbo (ES) št. 882/2004 Evropskega parlamenta in Sveta o izvajanju uradnega nadzora za preverjanje skladnosti z zakonodajo o krmi in živilih ter s pravili o zdravstvenem varstvu živali in zaščiti živali (2006/677/ES), UL L 278/15 [URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0677:SL:NOT>], marec 2013.

revizij<sup>189</sup> (v nadaljevanju: poslovnik), ki je opredelil organiziranost, namen delovanja, področje in cilje notranjih revizij, način dela, poročanje in aktivnosti po izvedeni reviziji.

Poslovnik je opredelil sistematičen pristop pri izvajanju procesa presoj. Uporaba sistematičnega pristopa mora biti dokazana z dokumentiranjem postopkov procesa načrtovanja, izvajanja, spremljanja in vodenja notranjih presoj.

Rezultat procesa načrtovanja je bil dokumentiran v predlogu presoj za obdobje enega leta, ki ga je pripravila služba za kontrolo kakovosti v sodelovanju z drugimi organizacijskimi enotami VURS in ga posredovala generalni direktorici VURS<sup>190</sup>. V predlogu so bila razvidna prednostna področja presoj, ki jih je služba predlagala, vključno z utemeljitvijo, zakaj so bila izbrana.

Služba za kontrolo kakovosti je v obdobju od leta 2006 do leta 2010 izvedla na različnih področjih uradnega nadzora več kot sto presoj na območnih uradih VURS. V letu 2010 pa je VURS sprejel odločitev, da bo bolj sistematično začel z načrtovanjem in izvajanjem presoj. Tako naj bi se v prihodnje izbrano področje presojalo na vseh območnih uradih VURS, in sicer v obdobju enega leta, kar bi pomenilo celovitejši in hitrejši, pa tudi boljši pregled stanja na izbranem področju. Po zaključku presoje naj bi se pripravilo celovito poročilo za posamezno področje. Za presoje naj bi se izbirala predvsem področja, za katera so revizorji FVO podali priporočila<sup>191</sup>.

Služba za kontrolo kakovosti je predlagala za leto 2010 dve področji za presoje, hkrati pa je v smislu večletnega načrtovanja podala predloge presoj tudi za leto 2011. Predlagana so bila predvsem področja, na katerih so bile že v letu 2009 izvedene presoje na nekaterih območnih uradih VURS in bi jih bilo zato smiselno nadaljevati še na drugih območnih uradih, da bi tako pridobili celovit pregled nad proučevanim področjem.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, VURS ni realiziral vseh svojih ciljev iz letnih programov dela, hkrati pa jih tudi ni prenesel v naslednje leto. Tako so bile presoje na nekaterih področjih izvedene le na dveh ali treh območnih uradih, za ostale urade pa so bile odložene za nedoločen čas. To po naši oceni ni učinkovito, saj služba za kontrolo kakovosti ne bo mogla pripraviti celovitega poročila, hkrati pa obstaja tveganje, da tudi, ko se bodo presoje nadaljevale in zaključile, ugotovitve ne bodo več medsebojno primerljive zaradi predolgega časovnega obdobja med njihovim izvajanjem.

Inšpektorat je za ureditev izvajanja notranjih presoj sprejel Navodila o izvajanju notranjih presoj na inšpektoratu<sup>192</sup> (v nadaljevanju: navodila o izvajanju notranjih presoj). Ta so vključevala postopke pri načrtovanju, izvajanju in spremljanju procesa presoje. Med drugim so določala tudi nabor t. i. kritičnih točk, ki naj bi se upoštevale pri izboru zadev, ki so bile predmet notranje presoje (na primer: ugotovitve organov Evropske unije, ugotovitve organov, ki nadzirajo delo inšpektorata, pritožbe in pripombe strank

<sup>189</sup> Poslovnik o standardnih postopkih za izvajanje notranjih revizij Službe za kontrolo kakovosti in notranji nadzor VURS, Ljubljana, 14. 3. 2006, VURS, zadnja dopolnitev in posodobitev: 15. 2. 2007 (v nadaljevanju: poslovnik o standardnih postopkih za izvajanje notranjih revizij).

<sup>190</sup> Predlog programa revizij v letu 2010 št. 060-6/2010/1 z dne 1. 3. 2010, Predlog programa revizij v letu 2011 št. 060-3/2011/1 z dne 27. 1. 2010, Predlog programa revizij v letu 2012.

<sup>191</sup> Št. 060-6/2010/1 z dne 1. 3. 2010.

<sup>192</sup> Navodilo o izvajanju notranjih presoj na IRSKGH št. 020-14/2010-1.

v postopkih in podobno). Opredeljeni pa so bili tudi kriteriji presoje, ki naj bi se uporabljali pri pregledu dokumentacije, pri pregledu na kraju samem in pri pregledu zunanje institucije, na katero je inšpektorat prenesel naloge uradnega nadzora.

Glavni inšpektor inšpektorata je vsako leto imenoval skupino presojevalcev, ki je bila sestavljena iz zaposlenih iz glavnega urada in iz posameznih inšpekcijskih služb, in določil njihovega vodjo. Imenovanju je sledila priprava programa izvedbe notranjih presoj, ki je določal, na katerih področjih uradnega nadzora in katerih območnih enotah se morajo revizije izvesti. Presojevalci so nato pri izbranem inšpektorju administrativno pregledali zadeve iz predhodnega in tekočega leta ter določili vzorec zadev (spisov), ki so bile predmet presoj. Sledil je zapis o ugotovitvah in odgovor inšpektorjev na ugotovitve. Vse ugotovitve so se nato zbrale v t. i. zbirniku ugotovitev, temu pa je sledila še izdelava poročila o izvedbi notranjih presoj v letu, na katerega se je poročilo nanašalo.

Po naši oceni inšpektorat in VURS še nista v zadostni meri vzpostavila sistematičnega pristopa pri načrtovanju in izvajanju notranjih presoj in bi ga lahko izboljšala. Predvsem bi bilo treba vnaprej opredeliti jasnejše postopke procesa načrtovanja in določiti merila za ugotavljanje prednostnih nalog, da bi te temeljile na oceni tveganja, ter nato tudi dokumentirati postopke izbire področij, ki so predmet programa notranjih presoj. V skladu s smernicami za izvajanje presoj bi bilo treba pripraviti tudi večletni program presoje, skladen z obdobjem večletnega nacionalnega načrta nadzora, ob tem pa zagotoviti ustrezno pokritje vseh področij uradnega nadzora in ustrezno pogostost na podlagi tveganja in v obdobju, ki ne bi presegalo petih let. Poleg tega bi bilo treba izdelati tudi podrobna navodila, ki bi vključevala postopke in merila pri pridobivanju ugotovitev pri izvajanju notranjih presoj.

Ugotovili smo, da je služba za kontrolo kakovosti VURS že prepoznala potrebo po bolj sistematičnem pristopu na področju načrtovanja, saj že od leta 2010 v letnih programih dela načrtuje naloge, kot so dopolnitev poslovnika, določitev ciljev in obsega večletnega programa revizij na podlagi ocen tveganja, vendar pa jih zaradi nezadostnih kadrovskih virov in dodatnih zadržitev na drugih področjih dela ne uspe realizirati<sup>193</sup>.

Služba za kontrolo kakovosti VURS je prepoznala tudi potrebo po internem priročniku za izvajanje notranjih presoj, saj je že v letu 2009 v programu dela navedeno, da bo pripravila interni revizijski priročnik in izdelala smernice za izvajanje presoj na posameznih področjih uradnega nadzora. Ta namera je bila nato navedena tudi v letnih programih za leta 2010, 2011 in 2012, vendar pa še ni bila realizirana.

#### 2.2.7.1.2 Preglednost procesa presoje

VURS je zagotavljal ustrezno preglednost vodenja in izvajanja procesa presoje med presojevalci in presojanecem, enako je zagotavljal tudi inšpektorat. Inšpektorat je zagotavljal preglednost procesa notranjih presoj znotraj organa z objavo skupnega poročila o izvedbi notranjih revizij na elektronski oglasni deski, kjer je bilo dostopno vsem javnim uslužbencem inšpektorata. Medtem ko VURS ni objavljala poročil o izvedenih notranjih presojah na internem spletnem portalu. Noben od njiju pa ni zagotavljal, da bi bila poročila dostopna tudi drugim pristojnim organom ali javnosti in drugim interesnim skupinam, kot to določajo smernice za izvajanje presoj, ki navajajo, da naj bi bilo vodenje in izvajanje procesa presoje

---

<sup>193</sup> Poročilo o delu službe za notranji nadzor za leto 2011 št. 060-3/2011/5 z dne 14. 6. 2012, Poročilo o delu službe za notranji nadzor za leto 2010 št. 060-6/2010/4 z dne 14. 4. 2011.

pregledno tudi za vse pomembne interesne skupine. Zagotovitev preglednega procesa presoje pomaga predvsem pri razširjanju informacij in zlasti pri izmenjavi najboljše prakse znotraj pristojnih organov in med njimi.

VURS je med operativnimi nalogami v programe dela službe za kontrolo kakovosti za leta 2010, 2011 in 2012 navedel tudi vzpostavitev preglednosti presoj, kar naj bi vključevalo objavo na internem portalu VURS, in sicer programa presoj, pripomb presojevalcev, končnih poročil o presojah, povzetkov končnih poročil o izvedenih presojah in letnega poročila službe za kontrolo kakovosti. Načrtovane naloge še niso bile realizirane.

#### 2.2.7.1.3 Neodvisnost

Notranje presoje na VURS sta izvajali dva zaposlena iz službe za kontrolo kakovosti in osemnajst strokovnih delavcev iz organizacijskih enot (sektorjev) glavnega urada VURS, ki jih je s sklepom imenoval generalni direktor VURS<sup>194</sup>.

Notranje presoje na inšpektoratu sta izvajala dva zaposlena iz glavnega urada generalnega inšpektorja in izbrani inšpektorji, ki jih je imenoval generalni inšpektor inšpektorata.

Po naši oceni VURS in inšpektorat nista zagotavljala v celoti, da bi bili presojevalci neodvisni od aktivnosti, ki jih pregledujejo, nepristranski in brez navzkrižja interesov, saj so bile med presojevalci tudi osebe, ki so pripravljale navodila in usmeritve za izvajanje uradnega nadzora na področjih, ki so jih presojale.

Služba za kontrolo kakovosti na VURS je v predlogu programa dela za leto 2010 med drugim predlagala, da bi v skupinah za presojo sodelovali tehnični izvedenci za posamezna področja iz območnih uradov VURS, kar pa ni bilo sprejeto, čeprav bi bila po naši oceni to bolj ustrezna rešitev za zagotovitev neodvisnosti in nepristranskosti presojevalcev, predvsem ko ti presojajo primernost ureditve uradnega nadzora.

#### 2.2.7.1.4 Neodvisni natančni pregled procesa presoje

Smernice za izvajanje presoj tudi navajajo, da naj države članice zagotovijo, da neodvisne osebe ali organi preverijo, ali proces presoje v pristojnih organih dosega svoje cilje.

Ugotovili smo, da ministrstvo še ni zagotovilo, da bi proces notranje presoje, ki se izvaja v inšpektoratu in VURS, pregledala neodvisna oseba ali organ.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*V letu 2011 so udeleženci usposabljanja na temo notranjih presoj ugotovili, da obstajajo med državami članicami velike razlike pri razumevanju in izvajanju notranjih presoj. Nekatere države so sistem kakovosti opredelile na državni ravni z imenovanim organom, ki notranje presoje izvaja z viri, ki ne bremenijo organov kot presojanih subjektov. Tako lahko tudi v celoti izpolnijo zahtevo po neodvisnosti. Zato smo pred postavitvijo sistema notranjih presoj čakali na bolj zavezujoče določbe od Smernic za izvajanje presoj iz leta 2006.*

<sup>194</sup> Program dela VURS za leto 2011 št. 344-26/2010/1, Program dela VURS za leto 2012 št. 344-32/2011/1.

Predstavniki VURS in inšpektorata so v okviru follow-up (naknadne) revizije, ki jo je FVO izvedel v obdobju od 8. do 11. 3. 2011, navedli, da še proučujejo možnosti za neodvisen pregled notranjih revizij<sup>195</sup>.

Inšpektorat je omenil možnost medsebojnega sodelovanja med pristojnimi organi pri izvajanju neodvisnih pregledov procesov notranjih presoj, ko bi pristojni organi z medsebojno izmenjavo presojevalcev lahko zagotovili drug drugemu neodvisne preglede svojih procesov notranjih presoj. Čeprav je bil ta predlog po naši oceni dobra rešitev, ga ministrstvo ni proučilo. Ni pa tudi naložilo VURS, da bi ga proučil v okviru vodenja koordinacije na področju notranjih presoj. Skladno z določili 5. člena Uredbe o koordinaciji delovanja ministrstev in njihovih organov v sestavi je VURS namreč postal pristojen za koordinacijo med pristojnimi organi na področju opravljanja notranjih presoj. Vendar pa, kot smo ugotovili, posebni skupni dokument, ki bi opredeljeval postopke in aktivnosti v zvezi s koordinacijo na tem področju, ni bil pripravljen.

Tako je VURS kot koordinator zgolj obveščal po elektronski pošti predstavnike ostalih dveh pristojnih organov o pomembnih zadevah s sestankov, ki jih je sklicala delovna skupina mreže strokovnjakov za nacionalne sisteme revizij in se jih je udeležil predstavnik VURS<sup>196</sup>. VURS je bil pobudnik, da bi predstavniki vseh pristojnih organov (ZIRS, inšpektorat in VURS) po zaključku izobraževanj na področju revizij<sup>197</sup>, ki jih organizira Evropska komisija v sklopu organizacije DG SANCO BTSF<sup>198</sup> v letih 2011 in 2012 in so se jih udeležili predstavniki iz vseh pristojnih organov, na skupnem sestanku izmenjali izkušnje in mnenja.

VURS tudi ni zaznal potrebe po koordinaciji v smislu poenotnega delovanja sistema notranjih presoj, ker ima vsak pristojni organ sistem notranjih presoj urejen po svoje in pristojni organi pokrivajo različna področja uradnega nadzora.

Po naši oceni so na področju notranjih presoj obstajale številne priložnosti za medsebojno sodelovanje pristojnih organov, zato bi ministrstvo moralo pripraviti za področje izvajanja notranjih presoj skupen dokument, ki bi opredeljeval postopke in aktivnosti v zvezi s koordinacijo na področju notranjih presoj in med te aktivnosti vključiti vsaj izvajanje neodvisnih pregledov procesov notranjih presoj in izmenjavo informacij in dobrih praks.

### 2.2.7.2 Doseganje ciljev notranjih presoj

Tudi pri presoji doseganja ciljev notranjih presoj smo izhajali iz usmeritev, ki so navedene v omenjenih smernicah, in smo na podlagi primerov notranjih presoj VURS in inšpektorata preverjali, ali njun sistem presoj vsebuje vse tri ključne cilje in ali so bili ti doseženi tako, kot sledi iz smernic:

- Preverjanje skladnosti z načrtovano ureditvijo za zagotovitev, da se uradni nadzor izvaja, kot je bilo predvideno, in da se spoštujejo navodila ali smernice za izvajanje presoj, dane osebjem, ki izvaja nadzor.

<sup>195</sup> [URL: [http://ec.europa.eu/food/fvo/follow\\_up\\_en.cfm?co\\_id=SI](http://ec.europa.eu/food/fvo/follow_up_en.cfm?co_id=SI)], marec 2012.

<sup>196</sup> Komisija (SANCO-F7) predvidoma dvakrat letno skliče sestank delovne skupine mreže strokovnjakov za nacionalne sisteme revizij (46. člen Uredbe 882/2004/ES) v Grangeu na Irskem.

<sup>197</sup> Z naslovom "Audit System and Internal Auditing: Course A - Setting up and implementation of an Audit System, Course B – Development of the ability to conduct a detailed audit".

<sup>198</sup> Angl. Better Training for Safer Food.

To se lahko v veliki meri izvede s pregledom dokumentov, vendar je treba tudi preverjanje na kraju samem. Presojevalna skupina mora imeti dobro splošno presojevalsko znanje in veščine za doseganje tega cilja presoje.

- Preverjanje uspešnega izvajanja načrtovane ureditve. Za ocenjevanje uspešnosti, tj. obsega uresničitve načrtovanih rezultatov, je treba vključiti operativno izvajanje na kraju samem. Obsegati mora oceno kakovosti in doslednosti nadzora ter vključevati presojevalske aktivnosti na kraju samem. Presojevalska skupina mora imeti ustrezno tehnično strokovno znanje za doseganje tega cilja presoje.
- Ocenjevanje, ali je načrtovana ureditev primerna za doseganje ciljev Uredbe 882/2004/ES in zlasti večletnega nacionalnega načrta nadzora. Vključevati mora ocenjevanje primernosti uradnih nadzorov v zvezi z njihovo pogostostjo in uporabljenimi metodami, ob upoštevanju strukture proizvodnih verig ter proizvodnih metod in obsega proizvodnje. Presojevalna skupina mora imeti precejšnje znanje in razumevanje sistema presojanja ter ustrezne tehnične podatke za doseganje tega cilja presoje.

### Inšpektorat

V letnem Programu izvedbe notranjih presoj je inšpektorat navedel naslednje cilje izvedbe notranjih presoj:

- ugotoviti stopnjo skladnosti izvajanja uradnega nadzora s predpisanimi postopki,
- ugotoviti primernost ukrepanja za doseg ciljev (neponavljanje kršitev, znižanje deleža neskladnosti),
- ugotoviti, ali se upravni, inšpekcijski in prekrškovni postopki izvajajo skladno s pravili in postopki dokumentiranih procesov, in sicer z Zakonom o splošnem upravnem postopku<sup>199</sup> (v nadaljevanju: ZUP), Zakonom o inšpekcijskem nadzoru<sup>200</sup> (v nadaljevanju: ZIN), Zakonom o prekrških<sup>201</sup> (v nadaljevanju: ZP), Uredbo o upravnem poslovanju<sup>202</sup>,
- ugotoviti, ali se postopki evidentirajo skladno z zahtevami upravnega poslovanja in možnostmi informacijskega sistema<sup>203</sup>.

Notranje presoje na inšpektoratu so potekale tako, da so presojevalci pri izbranem inšpektorju na območnem uradu administrativno pregledali zadeve iz predhodnega in tekočega leta ter glede na kriterije iz navodil o izvajanju notranjih presoj na inšpektoratu določili vzorec zadev (spisov), ki so bile nato predmet presoj. Inšpektorat je tako v letu 2010 opravil osem notranjih presoj, v okviru katerih je pregledal 98 zadev, v letu 2011 pa je opravil enajst presoj, v okviru katerih je bilo pregledanih 81 zadev oziroma spisov.

Presojevalci so posamične postopke pregledovali na podlagi dokumentov, postopkov pa niso presojali na kraju samem. V letu 2012 so izvedli tudi pet notranjih presoj, ki so bile dopolnjene tudi z izvedbo na kraju samem (presoja izvedbe postopka).

<sup>199</sup> Uradni list RS, št. 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10.

<sup>200</sup> Uradni list RS, št. 43/07-UPB1.

<sup>201</sup> Uradni list RS, št. 29/11-UPB8.

<sup>202</sup> Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10.

<sup>203</sup> Program izvedbe notranjih presoj (revizij) v letu 2011 na IRSKGH, Program izvedbe notranjih presoj (revizij) v letu 2010 na IRSKGH.

Pri pregledovanju so upoštevali kriterije, ki so obsegali predvsem:

- preverjanje ustreznosti vodenja upravnih postopkov:
  - klasifikacija, številčenje zadev in dokumentov, evidentiranje,
  - načela ZUP (zakonitost, javna korist, zaslišanje strank in podobno),
  - vročanje dokumentov,
  - določbe po ZIN (izvršljivost, pravni pouk in podobno.),
  - določbe po ZP (vročanje, izvršljivost, izvršitev, ravnanje s pritožbo in podobno);
- ustreznost izdanih upravnih aktov:
  - elementi izdanih dokumentov (odločb, sklepov, dopisov),
  - postopki po prejetih dokumentih v smislu pritožbe na postopek;
- ustreznost ukrepanja:
  - natančna navedba ugotovitev (skladno in neskladno ravnanje strank v postopku),
  - ustrezno sklicevanje na predpise,
  - ustreznost izrečenih ukrepov (materialni zakon, ZP, ZIN, ZUP),
  - izvedba kontrole izrečenih ukrepov.

Presojevalci so na podlagi zapisov o ugotovitvah in odgovorov inšpektorjev na ugotovitve pripravili zbirnik vseh ugotovitev in priporočil, ki so bila dana, zbrali pa so tudi odgovore na vsa vprašanja, ki so jih postavili presojevalci in presojevalci, če nanje ni bilo mogoče takoj odgovoriti. Nato so pripravili še skupno poročilo, ki so ga predstavili vodstvu.

Čeprav je bilo v navodilih o izvajanju notranjih presoj določeno, da se vodstvo opredeli do ugotovitev notranjih presoj in tudi določi, katere so možnosti za izboljšave, iz poročil o izvedbi notranjih presoj ni bilo razvidno, kako se je vodstvo opredelilo do ugotovitev notranjih presoj.

V skupnem poročilu so bili poleg ugotovitev iz notranjih presoj navedeni tudi nekateri predlogi presojevalnih skupin za korektivno in preventivno ukrepanje za odpravo slabosti, ki so bile ugotovljene s presojami.

V skladu s smernicami za izvajanje notranjih presoj mora praviloma presojanec izvesti analizo osnovnih vzrokov kakršne koli neskladnosti, da določi najustreznejši korektivni in preventivni ukrep, ter nato presojevalcem predložiti akcijski načrt izvedbe predlaganih ukrepov, da ti ocenijo njihovo ustreznost. Na inšpektoratu pa so predloge korektivnih ukrepov za odpravo slabosti (ki so bile ugotovljene s presojami in se nanašajo na naloge glavnega urada) pripravljali kar presojevalci sami med njimi tudi zaposleni iz glavnega urada, ki so pripravljali navodila in usmeritve za izvajanje uradnega nadzora ter zagotavljali tudi ustrezne aplikativne rešitve za spremljanje inšpekcijskih postopkov.

Inšpektorat je v letnem poročilo o izvajanju MANCP RS poročal, da so bile ugotovljene neskladnosti na naslednjih področjih:

- pristojnost inšpekcije,
- pravne opredelitve prekrškov in izbira ustrezne zakonske podlage glede sankcioniranja,



- odzivnost organa:
  - do zavezancev,
  - do drugih organov in institucij,
  - povratne informacije;
- težave pri vpisovanju podatkov v aplikacijo:
  - sprotnost,
  - doslednost vpisovanja dokumentov in prilog,
  - doslednost vpisovanja posameznih vsebin zaradi interpretacije,
  - napake evidentiranja;
- popravki napak pri uradnih dokumentih.

Inšpektorat ni vzpostavil sistematičnega in preglednega načina spremljanja realizacije preventivnih in korektivnih ukrepov, ki so bili predlagani za odpravo slabosti, ugotovljenih pri izvajanju notranjih presoj.

Po naši oceni proces presoje, ki se je izvajal na inšpektoratu, ni v zadostni meri vključeval vseh treh ciljev, kot to priporočajo smernice za izvajanje notranjih presoj. Presoje so bile namreč osredotočene predvsem k doseganju prvega cilja, tj. k preverjanju skladnosti z načrtovano ureditvijo, in v manjši meri k doseganju drugih dveh ciljev, tj. k preverjanju uspešnega izvajanja načrtovane ureditve, ki obsega oceno kakovosti in doslednosti nadzora vključno s presojo na kraju samem, in k ocenjevanju primernosti uradnih nadzorov v zvezi z njihovo pogostostjo in uporabljenimi metodami ob upoštevanju strukture proizvodne verige ter proizvodnih metod in obsega proizvodnje. Zato je inšpektorat v poročilu o izvajanju MANCP RS v delu, ki se je nanašal na notranje presoje, navedel le ugotovitve, ki so se nanašale na preverjanje skladnosti z načrtovano ureditvijo, ni pa podal jasnih sklepov glede uspešnosti izvajanja in primernosti načrtovane ureditve za doseganje ciljev.

Čeprav je inšpektorat za cilj postavil tudi ugotoviti primernost ukrepanja za doseganje ciljev (neponavljanje kršitev, znižanje deleža neskladnosti), o doseganju tega cilja še ni poročal.

## VURS

V programu dela službe za kontrolo kakovosti VURS so bili za leta 2010, 2011 in 2012 navedeni naslednji cilji:

- vzpostaviti in zagotoviti izvajanje revizij na vseh področjih, ki jih vključuje Uredba 882/2004/ES,
- izboljšati kakovost izvajanja revizij,
- izboljšati postopke in način preverjanja rezultatov in učinkov revizij,
- izboljšati znanje in izkušnost revizorjev,
- pripraviti ustrezen program revizij na podlagi ocen tveganj,
- oceniti skladnost, učinkovitost in primernost uradnega nadzora,
- ugotoviti, do katere mere so rezultati v skladu s postavljenimi cilji,
- o ugotovitvah obveščati generalnega direktorja VURS,
- izdajati priporočila,
- izboljšati preglednost revizij in
- pri svojem delu svetovati in prispevati k izboljšanju uradnega nadzora z namenom zagotoviti doseganje ciljev Uredbe 882/2004/ES.

V skladu z navedenimi cilji naj bi notranje presoje vključevale:

- preverjanje skladnosti z načrtovano ureditvijo (za zagotovitev, da se uradni nadzor izvaja, kot je predvideno, in da se spoštujejo navodila ali smernice, dane uradnim veterinarjem, ki izvajajo nadzor);
- preverjanje uspešnosti izvajanja načrtovane ureditve (kar vključuje tudi operativno izvajanje na kraju samem) in
- ocenjevanje, ali je načrtovana ureditev primerna za doseganje ciljev Uredbe 882/2004/ES.

VURS oziroma služba za kontrolo kakovosti je za leto 2010 načrtovala petnajst notranjih presoj, od tega sedem na področju uradnega nadzora živil živalskega izvora – surovo mleko in mlečni proizvodi (na treh območnih uradih so bile presoje na tem področju izvedene že v letu 2009) ter osem presoj na področju uradnega nadzora zaščite živali pri zakolu, omamljanju in prevozu (na dveh območnih uradih so bile presoje na tem področju izvedene že v letu 2009).

Izvedene so bile vse načrtovane presoje. Sedem pregledov (na področju uradnega nadzora živil živalskega izvora – surovo mleko in mlečni proizvodi) je bilo opravljenih na sedežu območnih uradov s pregledom dokumentacije, osem pregledov (na področju uradnega nadzora zaščite živali pri zakolu, omamljanju in prevozu) pa je poleg pregleda dokumentacije na sedežu območnih uradov vključevalo tudi praktično preverjanje izvajanja nadzora na kraju samem, tj. v izbranem obratu za proizvodnjo živil živalskega izvora (v klavnici).

Za leto 2011 je bilo načrtovanih osemnajst presoj, od tega polovica na področju zaščite rejnih živali – kokoši nesnice, ostalih devet pa na drugih področjih (kot so: področje zoonoz, varnost krme, živalski stranski proizvodi in podobno).

Dejansko je bilo izvedenih petnajst od osemnajstih presoj. Pri vseh presojah so bili pregledi opravljeni na sedežu območnih uradov s pregledom dokumentacije, pri vseh devetih presojah na področju zaščite živali in pri eni presoji na področju krme pa tudi na kraju samem, tj. v izbranih obratih.

Presojevalci so preverjali, kako učinkovito in dosledno se v operativnem smislu izvajajo postopki uradnega nadzora, skladnost nadzora z načrtovano ureditvijo, izvajanjem zakonodaje ter spoštovanjem internih aktov, navodil in priporočil na proučevanih področjih uradnega nadzora. Služba za kontrolo kakovosti je pri izvajanju notranjih presoj na vsakem območnem uradu sledila zgledu FVO in presojala izvajanje uradnega nadzora na izbranih področjih z vidika izpolnjevanja ključnih operativnih meril za izvajanje uradnega nadzora, kot jih opredeljuje Uredba 882/2004/ES. Tako je bila presoja usmerjena v proučevanje:

- organizacije in izvedbe notranjega nadzora:
  - program uradnega nadzora in skladnost z obveznimi navodili,
  - odgovorne osebe in pooblastila,
  - število uradnih veterinarjev za nadzor,
  - pribor in oprema za vzorčenje,
  - postopki evidentiranja, registracij in odobritev,
  - spremljanje realizacije načrta in poročanje;
- sodelovanja in koordinacije pri izvajanju uradnega nadzora znotraj območnega urada z drugimi območnimi uradi, z glavnim uradom ter drugimi pristojnimi organi;
- dostopnosti in poznavanja zakonodaje;

- usposabljanja in izobraževanja;
- izvajanja verifikacije uradnega nadzora;
- ukrepanja v primeru neskladnosti in sankcije.

Poleg splošnega pregleda sistema uradnega nadzora so presojevalci izvedli na območnem uradu v okviru presoje tudi podrobnejši pregled posameznih primerov, ko so preverili skladnost in učinkovitost izvajanja uradnega nadzora.

Ugotovitve in sklepe revizije, kot tudi priporočila za izboljšave, je služba za kontrolo kakovosti predstavila območnemu uradu na zaključnem sestanku, na katerem so se lahko dogovorili, če je bilo to primerno, o roku, v katerem naj bi območni urad predstavil načrt korektivnih in preventivnih ukrepov. O ugotovitvah je vodja presojevalcev izdelal tudi osnutek revizijskega poročila in ga posredoval v pripombe presojanču. Po prejemu pripomb je nato vodja presoje izdal še končno poročilo in ga posredoval območnemu uradu in generalni direktorici VURS.

Kadar je bilo treba je moral območni urad v določenem dogovorjenem roku sestaviti in predložiti akcijski načrt, ki je moral vsebovati predlog časovno omejenega korektivnega in preventivnega ukrepanja za odpravo kakršnih koli slabosti, ki so jih ugotovili presojevalci. Slednji so tudi ocenili primernost akcijskega načrta, njegovo izvedbo in učinkovitost korektivnih ukrepov pa so lahko preverili tudi z naknadno revizijo (t. i. follow-up revizijo).

Leta 2010 je bila sprejeta odločitev, da služba za kontrolo kakovosti po izvedenih revizijah na določenem področju pregleda vsa poročila o presojah in pripravi še celovito poročilo o stanju uradnega nadzora na tem področju<sup>204</sup>.

V letu 2010 je bilo tako pripravljeno celovito poročilo o desetih opravljenih presojah na področju uradnega nadzora zaščite rejnih živali na področju rej prašičev v letu 2009, v katerem so bile navedene glavne ugotovitve, njihova pogostost, priporočila, ki so bila dana območnim uradom ter sklepna ugotovitev glede dela uradnih veterinarjev na revidiranem področju<sup>205</sup>. Na enak način je bilo pripravljeno tudi celovito poročilo o opravljenih presojah na področju uradnega nadzora zaščite rejnih živali na področju rej kokoši nesnic<sup>206</sup>.

V letu 2011 je služba za kontrolo kakovosti pregledala tudi poročila o izvedenih presojah na področju uradnega nadzora živil živalskega izvora – surovo mleko in mlečni proizvodi in predstavila glavne ugotovitve ter njihovo pogostost. Čeprav je služba za kontrolo kakovosti ocenila, da se ugotovljene neskladnosti ne pojavljajo sistemsko, je za odpravo nekaterih slabosti podala priporočila tudi pristojnemu sektorju na glavnem uradu VURS in predlagala ukrepe, kot na primer, da je treba:

- proučiti kriterije za določitev obratov, na katerih se mora izvesti uradni nadzor, ker območni uradi ne upoštevajo v celoti obstoječih kriterijev;
- območnim uradom podati navodila oziroma nalogo ponovnega preverjanja skladnosti podatkov v registru obratov z dejanskim stanjem;

<sup>204</sup> Št. 060-6/2010/1 z dne 1. 3. 2010.

<sup>205</sup> Št. 060-2/2009/5 z dne 11. 6. 2010.

<sup>206</sup> Št. 060-3/2011/4 z dne 12. 4. 2012.

- v sklop izobraževanj enakomerno uvrstiti predstavnike vseh območnih uradov<sup>207</sup>.

Služba za kontrolo kakovosti ni vzpostavila postopkov, s katerimi bi lahko spremljala, ali so se priporočila oziroma ukrepi, ki jih je predlagala glavnemu uradu, pravočasno in učinkovito izvedli. Poleg tega po naši oceni ni naloga in pristojnost službe za kontrolo kakovosti, da predlaga ukrepe. Zato ocenjujemo, da bi služba za kontrolo kakovosti morala v revizijo posameznih področij vključiti poleg območnih uradov tudi pristojne organizacijske enote v okviru glavnega urada VURS, tj. urad za notranji nadzor na glavnem uradu VURS in pristojne sektorje glede na področje revizij, da bi ti skupaj izvedli analizo osnovnih vzrokov ugotovljenih neskladnosti in predlagali najustreznejše korektivne in preventivne ukrepe za izpolnjevanje priporočil poročila o reviziji. Služba za kontrolo kakovosti pa bi morala le oceniti ustreznost predlaganih ukrepov in vzpostaviti mehanizme za zagotavljanje pravočasnih in učinkovitih zaključkov ukrepov.

Po naši oceni so bile notranje presoje, ki jih je izvajala služba za kontrolo kakovosti na VURS, osredotočene predvsem na preverjanje skladnosti z načrtovano ureditvijo in na preverjanje uspešnega izvajanja načrtovane ureditve, ki obsega oceno kakovosti in doslednosti nadzora, vključno s presojo na kraju samem. Niso pa bile usmerjene k ocenjevanju primernosti načrtovane ureditve uradnih nadzorov v zvezi z njihovo pogostostjo in uporabljenimi metodami, ob upoštevanju strukture proizvodne verige ter proizvodnih metod in obsega proizvodnje, čeprav je eden od ciljev presoj tudi, da oceni, ali je načrtovana ureditev primerna in zmožna zagotoviti ustrezna jamstva: za varnost končnih proizvodov in za skladnost z drugimi zahtevami relevantne zakonodaje. Zato so bili presojevalci zgolj območni uradi, ne pa tudi pristojni sektorji v glavnem uradu, ki so pripravljali letne programe dela, določali merila za pogostost nadzorov pri nosilcih živilskih obratov, pripravljali kontrolne liste in navodila uradnim veterinarjem za izvajanje uradnih nadzorov in so bili tudi odgovorni za primernost načrtovane ureditve uradnega nadzora.

---

## **Priporočila**

Ministrstvu priporočamo, naj:

- zagotovi zadostne in ustrezne kadrovske vire za izvajanje notranjih presoj;
  - zagotovi pripravo večletnega načrta notranjih presoj za prihodnje obdobje s cilji, da se preveri skladnost z načrtovano ureditvijo uradnega nadzora in uspešnost izvajanja načrtovane ureditve ter oceni, ali je načrtovana ureditev primerna in lahko zagotovi ustrezna jamstva za varnost končnih proizvodov in za skladnost z drugimi zahtevami področne zakonodaje;
  - sistematično spremlja poročila o izvajanju notranjih presoj in realizacijo ukrepov, ki so bili predlagani, ter zagotovi, da neodvisne osebe ali organi preverjajo, ali proces notranjih presoj v pristojnih organih dosegata cilje.
- 

<sup>207</sup> Št. 060-6/2010/5 z dne 25. 10. 2011.

### 3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost Ministrstva za kmetijstvo in okolje pri izvajanju nalog na področju varnosti živil v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2012. Osredotočili smo se na uradni nadzor nad varnostjo živil, ki je vzpostavljen v pristojnih organih znotraj Ministrstva za kmetijstvo in okolje, in na to, kako učinkovito so ministrstvo in pristojni organi znotraj ministrstva v okviru svojih pristojnosti na področju varnosti živil izvajali svoje odgovornosti za nadzorni sistem.

Glavno revizijsko vprašanje, ki smo ga obravnavali, je bilo, *ali je ministrstvo zagotavljalo učinkovit nadzor nad varnostjo živil*. Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti nadzora nad varnostjo živil, smo iskali odgovore na vprašanja *ali je ministrstvo vzpostavilo pogoje za učinkovito izvajanje nalog na področju ocen tveganja* ter *ali je ministrstvo zagotavljalo učinkovito izvajanje nalog na področju uradnega nadzora*.

Na podlagi ugotovitev, ki smo jih razkrili, ko smo proučevali, *ali je ministrstvo vzpostavilo pogoje za učinkovito izvajanje nalog na področju ocen tveganja*, menimo, da ministrstvo še ni vzpostavilo vseh pogojev, da bi izdelovalci ocen tveganja in odgovorni za obvladovanje tveganj lahko učinkovito izvajali naloge. Ministrstvo ni:

- sistemsko uredilo delovanja interdisciplinarnih skupin in ni vzpostavilo mreže strokovnjakov iz znanstvenih in strokovnih institucij, ki se lahko vključujejo v izdelavo ocen tveganja;
- opredelilo meril kakovosti, ki bi jih morali izpolnjevati izdelovalci ocen tveganja, za zagotavljanje pravočasnih, kakovostnih in neodvisnih ocen tveganja;
- nadaljevalo in zaključilo z začetimi aktivnostmi za pridobitev nacionalne zbirke podatkov o porabi določenih kategorij živil;
- vzpostavilo postopkov spremljanja za sistematično iskanje, zbiranje, primerjanje in analiziranje informacij in podatkov za prepoznavanje nepričakovanih tveganj;
- vzpostavilo celovitega, poglobljenega in strukturiranega pristopa za spremljanje, ocenjevanje in obvladovanje morebitnih dolgoročnih tveganj za zdravje prebivalcev na območju Republike Slovenije.

Na podlagi ugotovitev, ki smo jih razkrili, ko smo proučevali, *ali ministrstvo zagotavlja učinkovito izvajanje nalog na področju uradnega nadzora*, menimo, da je bil sistem nadzora nad varnostjo živil, ki je bil vzpostavljen na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje v obdobju, na katerega se nanaša revizija, na splošno v skladu z zahtevami in z operativnimi merili, ki jih predpisuje evropska uredba, vendar pa nekatere pomanjkljivosti, ki smo jih ugotovili z revizijo, po naši oceni 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.

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.

V nekaterih primerih so bile laboratorijske analize vzorcev živil izvedene prepozno, 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 teh nalog niso bili akreditirani v skladu z ustreznim evropskim standardom, ki določa merila, ki jih morajo izvajalci nadzora upoštevati pri svojem delovanju. Ministrstvo ni obvestilo Evropske komisije, da so te naloge prenesene na izvajalce nadzora.

Ministrstvo po prevzemu pristojnosti na področju živil ni celovito pravno uredilo postopkov za registracijo novih obratov, saj je s spremembo predpisa uredilo postopke registracije le za obrate s področja živil rastlinskega izvora, ki so sodili v pristojnost Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje, medtem ko za obrate, ki so se ukvarjali s prodajo na drobno živil živalskega izvora in so sodili v pristojnost Veterinarske uprave Republike Slovenije, ni pravno uredilo postopkov registracije. Zato Veterinarska uprava Republike Slovenije ni imela pravne podlage, da kaznuje nosilce živilske dejavnosti, če ti svojih obratov ne bi registrirali. Poleg tega pa je s prenosom pristojnosti 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.

Ministrstvo ni izdelalo slovenskega večletnega nacionalnega načrta uradnega nadzora. Prvi slovenski večletni nacionalni načrt nadzora je bil izdelan za obdobje od leta 2007 do leta 2009, za tekoče in prihodnje obdobje pa načrt še vedno ni izdelan, čeprav so se na 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 nadzora.

Ministrstvo po prevzemu pristojnosti 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.

Uradni nadzor ni temeljil v celoti na tveganjih. Pristojni organi so razvili različne sisteme za kategorizacijo tveganj, ki so zagotavljali, da se je uradni nadzor nad obrati živilske dejavnosti izvajal redno, na podlagi tveganja in z ustrežno pogostostjo, 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 prešla 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.

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

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

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.

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.

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 tudi še niso pregledali neodvisni presojevalci.

## 4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

*Ministrstvo za kmetijstvo in okolje* mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti, s katerim bo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje izkazalo, da je:

- izdelalo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev izvedbe in rokov za pripravo novega ali dopolnitev obstoječega predpisa o ureditvi področja ocen tveganja, v katerem bo na enem mestu opredelilo vse vrste in področja, na katerih se lahko naračajo in izdelujejo ocene tveganja, jasno opredelilo svoje naloge in odgovornosti izdelovalcev ocen tveganja ter opredelilo postopke komuniciranja, koordiniranja in sodelovanja z vsemi deležniki, ki so lahko vključeni v pridobivanje strokovnih podlag za učinkovito obvladovanje tveganj – točke 2.1.2, 2.1.3.1 in 2.1.3.2;
- izdelalo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev izvedbe in rokov za dopolnitev predpisa, ki ureja registracijo živilskih obratov, tako da bodo zajeti vsi obrati, ki morajo biti registrirani in odobreni, da bo za vse vloge zagotovljena enotna vstopna točka in da bodo obrazci za registracijo poenoteni, ter za dopolnitev predpisa, ki opredeljuje globe, kadar obrat ni registriran – točka 2.2.6;
- izdelalo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev izvedbe in rokov za vzpostavitev ustreznega načina spremljanja doseganja letnih ciljev glede obsega in pogostosti uradnega nadzora – točke 2.2.3.2, 2.2.3.3 in 2.2.3.4;
- izdelalo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev izvedbe in rokov za pripravo celovite strategije izvajanja uradnega nadzora nad obrati prodaje na drobno s cilji, da se odpravijo vrzeli v nadzoru nad spletnimi prodajalnami, da se izvede celovita ocena tveganja in kategorizacija tveganja, odpravi podvajanje nadzora in pripravi skupen program vzorčenja živil – točka 2.2.3.4;
- izdelalo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev izvedbe in rokov za pripravo metodologije, s pomočjo katere bo notranja presoja ocenjevala uspešnost in primernost uradnega nadzora na področjih zdravstvenega varstva rastlin, zdravstvenega varstva in zaščite živali, varnosti krme in živil – točki 2.2.3 in 2.2.7.2;
- izdelalo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev izvedbe in rokov za proučitev in pripravo celovite strategije komuniciranja o tveganjih z vsemi deležniki, ki bodo tudi vključeni v pripravo te strategije – točke 2.1.3.2, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.6 in 2.2.7.1.2.



Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom. Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja<sup>208</sup>. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo, kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da revidiranec krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

---

<sup>208</sup> 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

## 5. PRIPOROČILA

*Ministrstvu za kmetijstvo in okolje* priporočamo, naj na področju ocen tveganja:

- sistemsko uredi delovanje interdisciplinarnih skupin in vzpostavi mreže strokovnjakov iz znanstvenih in strokovnih institucij, ki se lahko vključujejo v izdelavo ocen tveganja;
- opredeli merila kakovosti, ki jih morajo izpolnjevati izdelovalci ocen tveganja za zagotavljanje pravočasnih, kakovostnih, preglednih in neodvisnih ocen tveganja, in uvede postopke za preverjanje njihovega izpolnjevanja;
- sprejme enotna navodila o delovanju v RASFF sistemu ter opredeli jasna merila, kdaj je treba naročiti varstvene ocene tveganja za zdravje ljudi;
- začne z dogovori z Ministrstvom za zdravje za zagotovitev nacionalne zbirke podatkov o porabi živil;
- vzpostavi zbirko podatkov z zaščitenim dostopom o rezultatih laboratorijskih analiz vzorcev živil, odvzetih z uradnim nadzorom, ki jo bodo lahko uporabljaje pristojne institucije v postopku ocene tveganja na nacionalni ravni in ki bo podpirala ocenjevanje izpostavljenosti in karakterizacije tveganja za zdravje ljudi;
- zagotovi celovit, poglobljen in strukturiran pristop za spremljanje, ovrednotenje in obvladovanje posameznih dejavnikov tveganja, ki bo zagotavljal, da bodo odgovorni za obvladovanje tveganj sprejemali učinkovite, primerne in ciljno usmerjene ukrepe ter o izvedenih postopkih in odločitvah odprto in ustrezno komunicirali z nosilci živilske dejavnosti in z javnostjo;
- za učinkovitejše in redno sodelovanje s strokovnjaki s področja zdravstva in z drugimi institucijami 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 se bodo izvajale v okviru tega sodelovanja.

*Ministrstvu za kmetijstvo in okolje* priporočamo, naj na področju izvajanja uradnega nadzora:

- zagotovi izdelavo večletnega nacionalnega načrta uradnega nadzora za prihodnje obdobje, v katerem bodo jasno in pregledno opredeljene strategije uradnega nadzora na vseh področjih nadzora;
- v prihodnje zagotovi javno objavo večletnega nacionalnega načrta in letnih poročil o njegovem izvajanju v slovenskem jeziku;
- v večletnem nacionalnem načrtu uradnega nadzora za prihodnje obdobje opredeli jasne in merljive nacionalne strateške cilje na področjih zdravstvenega varstva rastlin, zdravstvenega varstva in zaščite živali, varnosti krme in živil, določi kazalnike, ki bodo namenjeni ocenjevanju uspešnosti pri doseganju teh ciljev, ter zagotovi njihovo spremljanje in poročanje o obsegu, v katerem so bili ti cilji doseženi;
- zagotovi poročanje o doseganju letnih ciljev glede obsega in pogostosti uradnega nadzora, kadar pa cilji niso doseženi, zagotovi analizo olajševalnih dejavnikov, ki so k temu prispevali;
- zagotovi, da pristojni organi v prihodnjih letnih poročilih podajo Izjavo o uspešnosti svojega nadzornega sistema in jo utemeljijo na rezultatih kazalnikov za merjenje uspešnosti (pri doseganju strateških ciljev, pri doseganju načrtovanih ciljev glede vrste in obsega uradnega nadzora in podobno);

- zagotovi, da bodo pristojni organi lahko na vseh področjih uradnega nadzora izvajali celovite analize neskladnosti vključno s predstavitvijo pojavnosti, pogostosti in trendov po posameznih vrstah neskladnosti, tako da bo mogoče skozi obdobje oceniti uspešnost uradnega nadzora, namene in cilje nadzora pa prilagoditi v skladu s prednostnimi nalogami na podlagi tveganja;
- izvede celovito analizo informacijskih rešitev na področju zagotavljanja varne hrane, opredeli tveganja, ki izhajajo iz uporabe obstoječih rešitev, ter tveganja potencialnega združevanja in na tej podlagi pripravi načrte za njihovo integracijo;
- prouči tudi možnost, da bi obstoječe rešitve informacijskega sistema Fitosanitarnе uprave Republike Slovenije ter Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje, ki podpirajo uradni nadzor nad žvili rastlinskega izvora, dodatno razvilo in prilagodilo tudi za naloge uradnega nadzora nad žvili živalskega izvora, ki so podprte le z Excel preglednicami;
- celovito prouči, ali obstajajo morebitne vrzeli v uradnem nadzoru, in da zagotovi, da se nemudoma odpravijo;
- celovito prouči problematiko laboratorijskih storitev in pristojnim organom za izvajanje uradnega nadzora zagotovi časovno učinkovite laboratorijske storitve, da ti lahko na podlagi analiznih rezultatov odredijo pravočasne in učinkovite ukrepe za zdravstveno varstvo potrošnikov;
- celovito prouči področja, kjer nadzor nad obrati (in vzorčenje žvili) izvajajo inšpektorji in uradni veterinarji in se zato podvaja, ter zagotovi učinkovitejšo ureditev izvajanja uradnega nadzora;
- ugotovi področja, na katerih sistem kategorizacije še ni uveden, in določi načrt aktivnosti, v katerem bodo določeni roki, v katerih naj bi bili manjkajoči sistemi kategorizacije izdelani;
- za učinkovitejše izvajanje nalog, ki so prenesene na izvajalce, zagotovi, da med izvajalci ni navzkrižja interesov glede izvajanja nalog, ki so nanje prenesene, da izpolnjujejo pogoje glede usposobljenosti osebja in so akreditirani za izvajanje vseh nalog, ki so na njih prenesene;
- prouči stroške in koristi letnih uradnih veterinarskih pregledov na kmetijskih gospodarstvih, ki jih izvajajo pogodbeni veterinarji, in ovrednoti, v kolikšni meri ti pregledi prispevajo k boljšemu zdravstvenemu varstvu in zaščiti žvili ter posredno tudi k večji varnosti žvili in k zagotavljanju zdravstvenega varstva potrošnikov, prouči pa naj tudi, v kolikšni meri bi se učinki lahko še povečali, če bi se ti pregledi izvajali kot prenos nalog, povezanih z uradnim nadzorom;
- zagotovi zadostne in ustrezne kadrovske vire za izvajanje notranjih presoj;
- zagotovi pripravo večletnega načrta notranjih presoj za prihodnje obdobje s cilji, da se preveri skladnost z načrtovano ureditvijo uradnega nadzora in uspešnost izvajanja načrtovane ureditve ter oceni, ali je načrtovana ureditev primerna in lahko zagotovi ustrezna jamstva za varnost končnih proizvodov in za skladnost z drugimi zahtevami področne zakonodaje;
- sistematično spremlja poročila o izvajanju notranjih presoj in realizacijo ukrepov, ki so bili predlagani, ter zagotovi, da neodvisne osebe ali organi preverjajo, ali proces notranjih presoj v pristojnih organih dosega svoje cilje;
- prouči predlog Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje o javni objavi rezultatov uradnega nadzora po nosilcih žvilske dejavnosti, ki neposredno oskrbujejo končnega potrošnika, in se na podlagi analize stroškov in koristi odloči o izvedbi predloga;
- prouči predlog Inšpektorata Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje o celoviti objavi registriranih obratov na spletni strani, ki neposredno oskrbujejo končnega potrošnika, ter o pozivu potrošnikom, da pred nakupom preverijo registracijo obrata in dobijo zagotovilo, da je obrat pod nadzorom pristojnih organov, ki nad njim izvajajo inšpekcijske preglede, kar posredno pomeni višjo stopnjo varovanja zdravja potrošnikov; Ministrstvo za kmetijstvo in okolje naj se o izvedbi odloči na podlagi analize stroškov in koristi.

## **Pravni pouk**

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno s povratnico;
2. dr. Milanu Pogačniku, priporočeno;
3. dr. Henriku Gjerkešu, priporočeno;
4. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
5. Francu Bogoviču, priporočeno;
6. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
7. arhivu, tu.





*Bdimo nad potmi javnega denarja*

**Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia**  
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91  
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

**Enota Maribor / Maribor Office**  
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96