

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri učinkovitosti
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.

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri učinkovitosti
nadzora nad varnostjo živil

Številka: 320-11/2011/352

Ljubljana, 25. novembra 2013

1. UVOD

V revizijskem poročilu o učinkovitosti poslovanja Ministrstva za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju: ministrstvo) v delu, ki se nanaša na izvajanje uradnega nadzora nad varnostjo živil v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2012 št. 320-11/2011/340 z dne 19. 6. 2013, je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) ministrstvu izreklo mnenje o učinkovitosti uradnega nadzora. Po mnenju računskega sodišča je sistem nadzora nad varnostjo živil na splošno v skladu z zahtevami in operativnimi merili, ki jih predpisuje Uredba (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 živali¹ (v nadaljevanju: Uredba 882/2004/ES), vendar pa nekatere nesmotrnosti, ki so bile ugotovljene z revizijo, zmanjšujejo učinkovitost uradnega nadzora in bi jih bilo treba odpraviti, da bi dobili zanesljivejša zagotovila, da nosilci živilske dejavnosti učinkovito izpolnjujejo živilsko zakonodajo in da je varnost živil zagotovljena, poleg tega pa tudi niso vzpostavljeni vsi pogoji za učinkovito izvajanje nalog na področju neodvisnih ocen tveganja, ki so pomembne za učinkovito obvladovanje tveganj na področju varnosti živil.

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od ministrstva zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, so predstavljeni popravljalni ukrepi. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ UL L 191, 30. 4. 2004, s spremembami.

² Dopis št. 006-4/2011/14 z dne 17. 9. 2013, dopolnitev z dopisom št. 006-4/2011/16 z dne 27. 9. 2013.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Vzpostavitev pogojev za učinkovitejše izvajanje nalog na področju izdelave neodvisnih ocen tveganj za zdravje ljudi

2.1.1 Opis nesmotrnosti

Ministrstvo je po prevzemu pristojnosti na področju varnosti živil od Ministrstva za zdravje Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) predlagalo, da razveljavi Uredbo o koordinaciji delovanja ministrstev in njihovih organov v sestavi, s pristojnostmi na področju varnosti hrane oziroma živil, pri vključevanju v proces analize tveganja³ (v nadaljevanju: uredba iz leta 2003), ki je pravno urejala izvajanje nalog na področju neodvisnih znanstvenih ocen tveganja, hkrati pa z novo 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 rastlin⁴ (v nadaljevanju: nova uredba), ki jo je predlagalo vladi, ni celovito pravno uredilo vseh področij, ki so bila prej urejena z uredbo iz leta 2003.

V novi uredbi ni bilo jasno opredeljeno, kako so pristojnosti in naloge na področju ocen tveganj za zdravje ljudi razdeljene med ministrstvom v ožjem smislu in pristojnimi organi za izvajanje uradnega nadzora ter kdo in na katerih področjih je odgovoren za prepoznavanje tveganj za zdravje ljudi na nacionalni ravni in za ugotavljanje potreb po nacionalnih ocenah tveganja za zdravje ljudi na področju živil.

Z razveljavitvijo uredbe iz leta 2003 je nastala vrzel pri opredelitvi pristojnih izdelovalcev ocen tveganja za zdravje ljudi na področju varnosti živil, saj je nova uredba določila le izdelovalce ocen tveganja za živila neživalskega izvora, medtem ko za področje živil živalskega izvora izdelovalec ocen tveganja ni bil določen.

Z razveljavitvijo uredbe iz leta 2003 so bila v celoti razveljavljena tudi določila, ki so od izdelovalcev ocen tveganja zahtevala, da izdelajo poslovnik o standardnih operativnih postopkih pri izdelavi ocen tveganja, hkrati pa v novi uredbi ni bilo vključenih določil, ki bi od izdelovalcev ocen tveganja zahtevala, da vzpostavijo pravila in postopke, ki bodo zagotavljali, da so njihove naloge izvedene v skladu z visokimi znanstvenimi in tehničnimi standardi, še posebej glede znanstvene in tehnične usposobljenosti osebja, da

³ Uradni list RS, št. 56/03, veljavnost do 18. 10. 2010.

⁴ Uradni list RS, št. 82/10.

so njihove naloge izvedene v določenih rokih in da so opravljene neodvisno in celovito ter ob upoštevanju zaupnosti.

Poleg tega so bila z razveljavitvijo uredbe iz leta 2003 v celoti razveljavljena tudi določila, ki so urejala interdisciplinarno znanstveno in strokovno sodelovanje med institucijami v procesu izdelave ocen tveganja, hkrati pa v novi uredbi ni bilo vključenih določil, ki bi takšno sodelovanje pravno in sistemsko urejala.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati izdelavo načrta 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 naročajo in izdelujejo ocene tveganja, jasno opredelilo svoje naloge, odgovornosti izdelovalcev ocen tveganja ter postopke komuniciranja, koordiniranja in sodelovanja z vsemi deležniki, ki so lahko vključeni v pridobivanje strokovnih podlag za učinkovito obvladovanje tveganj.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo predpis o ureditvi področja ocene tveganj na področjih, ki imajo neposreden ali posreden vpliv na varnost živil in krme, pripravila Uprava Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin (v nadaljevanju: Uprava za varno hrano). V predpisu bodo opredeljene naloge in odgovornosti izdelovalcev ocen tveganja, merila, ki jih morajo izpolnjevati institucije, ki izdelujejo ocene tveganja, ter način komuniciranja in sodelovanja med izdelovalci ocen tveganja, pristojnimi organi in drugimi strokovnimi institucijami.

Ker bo predpis, zlasti na področju komuniciranja in sodelovanja med vsemi deležniki na področju ocen tveganj, obvezujoč tudi za druge pristojne organe na področju varne hrane in na področju javnega zdravja, bo pri pripravi predpisa potrebno sodelovanje in usklajevanje z deležniki. Ministrstvo bo s pripravo predpisa začelo v letu 2014, predvideni rok za sprejem pa je prva polovica leta 2015.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je v odzivnem poročilu predložilo načrt aktivnosti, v katerem so opredeljene aktivnosti, nosilci njihove izvedbe in roki za pripravo in sprejem predpisa o ureditvi področja ocene tveganj na področjih, ki imajo posreden ali neposreden vpliv na varnost živil.

Iz predloženega načrta aktivnosti je razvidno, da je nosilec in odgovorni organ za pripravo predpisa Uprava za varno hrano, med sodelujočimi pri pripravi osnutka predpisa pa je z ministrstva v ožjem smislu navedena le pravna služba, s katero namerava Uprava za varno hrano usklajevati osnutek predpisa. Zato opozarjamo ministrstvo, da bo treba v tem predpisu določiti ne le naloge pristojnih organov, ki izvajajo uradni nadzor, temveč tudi naloge ministrstva v ožjem smislu, ki je kot nosilec politike in strategije na področju varnosti živil odgovorno za področje varnosti živil. Zato ocenjujemo, da bi bilo primerno, da se že v pripravo osnutka predpisa proaktivno vključijo tudi predstavniki ministrstva v ožjem smislu, ki so pristojni za izvajanje strokovnih nalog na področju varnosti živil.

2.2 Pravna ureditev registracije obratov in določitev glob, če obrat ni registriran

2.2.1 Opis nesmotnosti

Ministrstvo ni ustrezno pravno-formalno uredilo postopkov za registriranje novih obratov prodaje na drobno na področju živil živalskega izvora, ki so pred prevzemom pristojnosti sodila pod nadzor Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZIRS), nato pa so prešla pod nadzor Veterinarske uprave Republike Slovenije (v nadaljevanju: VURS), hkrati pa tudi ni zagotovilo pravnih podlag za kaznovanje nosilcev živilske dejavnosti, če ti svojih obratov niso registrirali v registru VURS.

Poleg tega je ministrstvo v postopkih registriranja obratov povzročilo nosilec živilske dejavnosti dodatne administrativne ovire. Nosilec živilske dejavnosti je moral svoj obrat, če je v njem prodajal živila živalskega in neživalskega izvora, registrirati v dveh različnih registrih istega ministrstva. Ker ministrstvo ni vzpostavilo enotne vstopne točke, nosilec živilske dejavnosti ni mogel svoje vloge za registracijo obrata oddati na enem mestu in tudi ne na enakem obrazcu.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev izvedbe in rokov za dopolnitev predpisa, ki ureja registracijo živilskih obratov (tako, da bodo vključeni 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 za kaznovanje nosilcev živilske dejavnosti, če ne registrirajo svojih obratov.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo dopolnilo predpis o registraciji obratov na področju živil živalskega izvora, tako da bodo vanj vključene vse kategorije živilskih obratov, poleg tega bo predpis dopolnilo tako, da bo za registriranje vzpostavljena enotna vstopna točka in da bodo obrazci za registriranje poenoteni. Iz načrta aktivnosti, ki ga je v odzivnem poročilu predložilo ministrstvo, je razvidno, da so se navedene aktivnosti že začele, zaključile pa naj bi se s sprejemom in z uveljavitvijo predpisa decembra 2013. Ministrstvo bo dopolnilo tudi predpis, ki določa prekrške, tako da bo omogočeno sankcioniranje vseh kategorij nosilcev živilske dejavnosti na področju živil živalskega izvora, če svojih obratov ne bodo registrirali v registru Uprave za varno hrano. Iz načrta aktivnosti, ki ga je v odzivnem poročilu predložilo ministrstvo, je razvidno, da naj bi se te aktivnosti začele izvajati februarja 2014, zaključile pa naj bi se s sprejemom predpisa na vladi decembra 2014.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je izdelalo načrt aktivnosti, v katerem je opredelilo zahtevane aktivnosti, nosilce njihove izvedbe in roke za dopolnitev predpisa, ki ureja registracijo živilskih obratov in za dopolnitev predpisa, ki opredeljuje globe, kadar obrat ni registriran.

Ministrstvo opozarjamo, da ponovno prouči roke v obeh načrtih aktivnosti in jih uskladi tako, da se dopolnjena predpisa ne bosta začela uporabljati z razmikom enega leta, temveč hkrati, saj bodo v nasprotnem primeru zavezanci (oziroma nosilci živilske dejavnosti) še naprej v neenakopravnem položaju,

in sicer najmanj do decembra 2014. Iz načrtov aktivnosti je namreč razvidno, da bo ministrstvo najprej sprejelo dopolnitev predpisa, ki določa obveznost registriranja tudi za obrate prodaje na drobno, ki do tedaj še niso bili vključeni v pravilnik, šele čez leto dni pa se bodo začele uporabljati določbe dopolnjene uredbe, ki določa sankcioniranje nosilcev živilske dejavnosti, če teh obratov ne bodo registrirali.

2.3 Vzpostavitev ustreznega načina spremljanja doseganja letnih ciljev glede obsega in pogostosti uradnega nadzora

2.3.1 Opis nesmotnosti

V reviziji smo ugotovili, da se uradni nadzor 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 za izvajanje uradnega nadzora in ki jih je odobrilo ministrstvo.

Ker spremljanje lahko pomembno prispeva k uspešnosti pri doseganju ciljev, smo v reviziji tudi proučili, na kakšen način Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, hrano in okolje (v nadaljevanju: inšpektorat) in VURS spremljata doseganje načrtovanih ciljev med letom in ob koncu leta. Ugotovili smo, da je bil način spremljanja v pristojnem organu v veliki meri odvisen od informacijskega sistema, s katerim je pristojni organ razpolagal, in da informacijska sistema, ki sta bila vzpostavljena na inšpektoratu in v VURS, nista zagotavljala enako učinkovite podpore za spremljanje doseganja ciljev. Tako je na primer na področju varnosti živil vodstvo Inšpekcije za kakovost živil ob podpori svojega informacijskega sistema lahko na podlagi zbranih podatkov o opravljenih nadzorih tedensko spremljalo zaostanke pri izvajanju pregledov obratov na območnih enotah, medtem ko je glavni urad VURS mesečno zbiral podatke od območnih uradov oziroma uradnih veterinarjev o opravljenih nadzorih nad obrati v Excel tabelah, vendar pa iz podatkov o številu opravljenih pregledov in ugotovljenih neskladjih ni bilo razvidno, v kolikšni meri so bili doseženi cilji glede načrtovane pogostosti nadzora nad obrati. Zato so morali med letom direktorji območnih uradov še ustno poročati na koordinacijskih sestankih, v kolikšni meri so dosegli načrtovane cilje iz načrta dela.

Navedena pristojna organa tudi v letnih poročilih o izvajanju večletnega nacionalnega načrta nadzora nista poročala, v kolikšni meri so bili doseženi načrtovani cilji glede pogostosti in obsega uradnega nadzora in kadar cilji niso bili doseženi, nista poročala o dejavnikih, ki so k temu prispevali.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev izvedbe in rokov za vzpostavitev ustreznega načina spremljanja doseganja letnih ciljev glede obsega in pogostosti uradnega nadzora.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je naložilo Upravi za varno hrano, da pripravi večletni nacionalni načrt nadzora in da naj bo pripravljen za objavo do konca junija 2014. Uprava za varno hrano bo večletni nacionalni načrt nadzora pripravila tako, da bodo za prihodnje obdobje jasno opredeljeni nacionalni strateški cilji, določeni pa bodo tudi kazalniki za spremljanje napredka pri doseganju ciljev tako na letni ravni kot tudi na ravni časovnega obdobja večletnega nacionalnega načrta nadzora.

Uprava za varno hrano bo na podlagi večletnega nacionalnega načrta nadzora pripravila načrt nadzora za tekoče leto, vključno z opredelitvijo letnih ciljev, kazalnikov za spremljanje in merjenje uspešnosti doseganja ciljev ter določitvijo obsega in pogostosti uradnega nadzora.

Uprava za varno hrano bo vsako leto v prvi polovici leta zbirala podatke glede izvedbe nadzorov preteklega leta, jih obdelala in analizirala ter izračunala trende, nato pa do konca junija izdelala letno poročilo o izvedbi uradnega nadzora za preteklo leto z oceno doseganja letnih ciljev ter analizo dejavnikov, če cilji niso doseženi. Iz poročila bodo razvidni pojavnost, pogostost in trendi po posameznih vrstah neskladnosti.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*, saj je iz načrta aktivnosti, ki ga je v odzivnem poročilu izkazalo ministrstvo, razvidno, da se načrtovane aktivnosti nanašajo le na merjenje doseženih ciljev ob koncu leta za preteklo leto, ne pa tudi na spremljanje doseganja ciljev med letom, kot je to omogočal informacijski sistem v inšpektoratu, ki smo ga v revizijskem poročilu predstavili skupaj z informacijskim sistemom VURS, ki pa takšnega spremljanja ni zagotavljal.

2.4 Priprava celovite strategije izvajanja uradnega nadzora nad obrati prodaje na drobno

2.4.1 Opis nesmotnosti

Ugotovili smo, da je ministrstvo po prevzemu področja varnosti živil razdelilo pristojnosti za izvajanje uradnega nadzora nad obrati prodaje na drobno (kar vključuje tudi preverjanje skladnosti živil na trgu z vzorčenjem) med VURS in inšpektorat. Ni pa med obema pristojnima organoma vzpostavilo ustreznega in zadostnega sistematičnega sodelovanja, ki bi zagotavljalo učinkovitejše načrtovanje in izvajanje uradnega nadzora in preprečevalo podvajanje nadzora na istih vsebinskih področjih. Tako sta na primer oba pristojna organa ločeno razvijala strategiji za nadzor nad spletnimi prodajalnami, ločeno pripravljala navodila za izvajanje nadzora in programe za vzorčenje živil na istih vsebinskih področjih ter ločeno načrtovala in izvajala nadzor nad obrati prodaje na drobno. Po oceni računskega sodišča bi bil nadzor nad obrati na drobno lahko učinkovitejši, če bi ministrstvo vzpostavilo ustrezno in zadostno sodelovanje med obema pristojnima organoma.

V reviziji smo tudi preverjali, ali sta pristojna organa po prevzemu pristojnosti področja prodaje živil na drobno izdelala celovito oceno tveganja in kategorizirala tveganja na področju varnosti živil v prodaji na drobno ter tako zagotovila, da se bo nadzor izvajal redno, na podlagi tveganj in z ustrezno pogostostjo, ob upoštevanju znanih tveganj (povezanih z nosilci dejavnosti, z živili in podobno), poročil o preteklosti nosilcev dejavnosti ter zanesljivosti katerih koli lastnih kontrol, ki so bile opravljene, in kakršnih koli informacij, ki bi nakazovale neskladnost. Ugotovili smo, da nadzor nad obrati prodaje na drobno ni temeljil v celoti na tveganjih. Inšpekcija za kakovost živil je pogostost nadzora določila na podlagi sistema kategorizacije tveganj, ki ga je prevzela od ZIRS. Tako je pogostost nadzora nad posameznim obratom določila le na podlagi znanih tveganj (povezanih z živili, z uporabo živil, z dejavnostjo in podobno), ni pa pri določitvi pogostosti upoštevala poročil o preteklosti nosilcev dejavnosti ter zanesljivost katerih koli sistemov lastnih kontrol, ki jih nosilci dejavnosti uporabljajo. VURS, za razliko od Inšpekcije za kakovost

živil, ni prevzela od ZIRS sistema kategorizacije tveganj, temveč je določila le delež obratov prodaje na drobno, ki so ga morali uradni veterinarji pregledati, pri tem pa ni določila, katera tveganja je treba pri izbiri upoštevati. Noben od obeh pristojnih organov ni določil pogostosti nadzora na podlagi celovite ocene tveganj in kategorizacije tveganj, ki bi, poleg znanih tveganj, upoštevala tudi poročila o preteklih nadzorih v obratih in zanesljivost lastnih kontrol v obratih. Tudi program vzorčenja živil na trgu, ki sta ga izvajala Inšpekcija za kakovost živil in VURS, ni temeljil na celoviti oceni tveganj. Inšpekcija za kakovost živil je vrsto živil in parametrov, na katere so se živila analizirala, izbirala predvsem na podlagi rezultatov analiz iz preteklih let, porabe živil, podatkov iz RASFF sistema⁵, dojemanja potrošnikov in medijev glede tveganja v živilih, raznolikosti ponudbe določenega živila in podobno, ni pa vzorčenja usmerila v tiste obrate prodaje na drobno, kjer bi bilo lahko tveganje večje, glede na pretekle rezultate nadzora ali glede na njihove lastne kontrole. Tudi VURS je vzorčila surovo mleko na mlekomatih po posameznih parametrih, ne da bi na podlagi analize rezultatov nadzora iz preteklih let in glede na ocene lastnih kontrol predhodno ocenila tveganja po posameznih nosilcih živilske dejavnosti, ki so prodajali mleko na mlekomatih, ter na podlagi celovite ocene tveganj in kategorizacije tveganj izdelala večletno strategijo za vzorčenje surovega mleka v mlekomatih v prihodnjem obdobju.

Ker smo z revizijo ugotovili, da ministrstvo še ni izdelalo večletnega nacionalnega načrta nadzora, v katerem bi celovito opredelilo strategijo za načrtovanje in izvajanje uradnega nadzora nad prodajo na drobno, opisana strategija v večletnem nacionalnem načrtu nadzora iz leta 2007 pa ni bila posodobljena s spremembami, ki so nastale s prenosom pristojnosti, smo od ministrstva zahtevali, da izdela 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 da se pripravi skupen program vzorčenja živil.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo v odzivnem poročilu ni predložilo načrta aktivnosti za pripravo celovite strategije izvajanja uradnega nadzora nad obrati prodaje na drobno, ampak je opisalo in dokumentiralo aktivnosti, ki jih je izvedla Uprava za varno hrano v letu 2013.

Ministrstvo tako izkazuje, da je Uprava za varno hrano, ki je nastala po združitvi pristojnih organov znotraj ministrstva v enoten organ, za leto 2013 pripravila skupen načrt za izvajanje nadzora nad registriranimi obrati prodaje na drobno in v njem razdelila pristojnosti za izvajanje nadzora po vseh vrstah obratov prodaje na drobno med uradne veterinarje in inšpektorje na način, da se nadzor nad obrati ne bo podvajal. Takšno organiziranje nadzora je med drugim omogočila tudi dopolnitev Zakona o kmetijstvu⁶, s katero so uradni veterinarji pridobili pristojnost tudi za nadzor nad kakovostjo in označevanjem kmetijskih pridelkov in živil.

Poleg tega ministrstvo izkazuje, da je Uprava za varno hrano pripravila tudi mesečni načrt izvedbe preverjanja skladnosti živil na trgu za julij in avgust 2013 ter navedla, da je v letu 2013 pripravila enoten načrt preverjanja skladnosti živil, ki so dostopna na trgu končnemu potrošniku (prodaja na drobno) z

⁵ Sistem hitrega obveščanja za živila in krmo. Angl. *Rapid Alert System for Feed and Food*.

⁶ 172. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah določenih zakonov na področju varne hrane, veterinarstva in varstva rastlin, Uradni list RS, št. 90/12.

vzorčenjem in analizami, na podlagi katerega Uprava za varno hrano (organizacijska enota Inšpekcija za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin) pripravlja eno ali večmesečne načrte z distribucijo vzorcev na območne urade Uprave za varno hrano, ki izvajajo vzorčenje živil na svojem območju.

Ministrstvo v odzivnem poročilu tudi izkazuje, da je Uprava za varno hrano prevzela sistem kategorizacije obratov, ki ga je uporabljala Inšpekcija za kakovost živil za določanje pogostosti nadzora nad obrati, in da je v načrtu dela za leto 2013 vključila med kriterije za določitev subjektov nadzora poleg znanih tveganj tudi tveganja, kot so na primer, da ni podatka o zadnjem pregledu, da je obrat na novo registriran in v njem še ni bil opravljen pregled ter da je bil v letu 2012 izdan prekrškovni ukrep.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Predstavljene popravljalne ukrepe ocenjujemo kot *delno zadovoljive*, ker ministrstvo ni načrtovalo aktivnosti, s katerimi bi pripravilo celovito strategijo izvajanja uradnega nadzora nad obrati prodaje na drobno. Ta strategija naj bi zagotavljala, da bodo vrzeli v nadzoru nad spletnimi prodajalnami odpravljene, da se nadzor na istih vsebinskih področjih ne bo podvajal, da bo pripravljen skupen program vzorčenja in da bo nadzor temeljil na celoviti oceni tveganja in kategorizaciji tveganj.

Ministrstvo ni izdelalo načrta aktivnosti za pripravo celovite strategije, je pa v odzivnem poročilu izkazalo, da je Uprava za varno hrano v letu 2013 organizirala uradni nadzor nad obrati prodaje na drobno na način, ki preprečuje podvajanje nadzora, pripravljen je bil tudi skupen program vzorčenja, poleg tega pa so bili pregledi nad registriranimi obrati prodaje na drobno načrtovani na podlagi celovite ocene tveganj in kategorizacije tveganj.

Ocenjujemo, da ukrepi, ki jih ministrstvo navaja in ki jih je izvedla Uprava za varno hrano, izkazujejo, da so bili nekateri cilji strategije upoštevani pri operativni pripravi načrta nadzora za leto 2013, ne izkazujejo pa zadostnih zagotovil, da bodo ti cilji upoštevani tudi v prihodnje, pri načrtovanju nadzora, kot bi to zagotavljala sprejeta strategija. Računsko sodišče je namreč zahtevalo načrt za pripravo strategije zato, ker ministrstvo še ni imelo večletne strategije, ki bi podala usmeritve za izvajanje nadzora v večletnem obdobju, saj ministrstvo še ni izdelalo večletnega nacionalnega načrta nadzora, večletni nacionalni načrt nadzora iz leta 2007 pa tudi ni bil posodobljen s spremembami, ki so nastale s prenosom pristojnosti. Poleg tega pri načrtovanju nadzora za leto 2013 niso bili v celoti upoštevani vsi cilji, ki naj bi jih s strategijo dosegli. Strategija naj bi med drugim zagotovila tudi, da bi nadzor temeljil na izdelani celoviti oceni tveganj in kategorizaciji tveganj. Vendar pa, kot smo ugotovili iz odzivnega poročila, so bili na področju uradnega nadzora nad prodajo na drobno na podlagi celovite ocene tveganj in kategorizacije tveganj načrtovani le pregledi nad registriranimi obrati prodaje na drobno, medtem ko iz odzivnega poročila ni razvidno, da je bil tudi program vzorčenja živil na trgu v letu 2013 načrtovan na podlagi izvedene celovite ocene tveganj in kategorizacije tveganj. Po naši oceni ministrstvo z izkazanimi ukrepi ni v celoti zadovoljivo izvedlo zahtevani popravljalni ukrep.

2.5 Priprava metodologije za izvajanje notranjih presoj v delu, ki se nanaša na ocenjevanje uspešnosti in primernosti uradnega nadzora

2.5.1 Opis nesmotnosti

V reviziji smo ugotovili, da se je z notranjimi presojami, ki so se izvajale v inšpektoratu in na VURS, preverjala predvsem skladnost izvajanja uradnega nadzora z načrtovano ureditvijo ter ocenjevala kakovost in doslednost pri izvajanju uradnega nadzora, tudi na kraju samem, ni pa se ocenjevalo, ali je načrtovana ureditev uradnega nadzora primerna in zmožna zagotoviti ustrezna jamstva za varnost končnih proizvodov in skladnost z drugimi zahtevami področne zakonodaje. Navedeno ocenjevanje je v evropskih smernicah za izvajanje notranjih presoj opredeljeno kot eden od treh ciljev, ki naj bi jih notranje presoje dosegale, vključevalo pa naj bi ocenjevanje primernosti uradnih nadzorov v zvezi z njihovo pogostostjo in uporabljenimi metodami, ob upoštevanju strukture proizvodnih verig ter proizvodnih metod in obsega proizvodnje. Za doseg navedenega cilja bi se morale z notranjimi presojami preverjati in ocenjevati ne le delo inšpektorjev, uradnih veterinarjev ter vodij območnih uradov, ki so odgovorni za izvedbo načrtovane pogostosti in obsega nadzora, kot se je to izvajalo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ampak bi se morale v prihodnje proučiti in oceniti tudi delo strokovnih služb, ki pripravljajo letne načrte uradnega nadzora, navodila za izvajanje nadzora, določajo pogostost nadzorov nad obrati in merila za ocenjevanje tveganj po obratih in podobno in ki so odgovorne za primernost načrtovane ureditve nadzora na posameznih področjih uradnega nadzora.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati izdelavo načrta 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.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je Urad za notranjo presojo Uprave za varno hrano maja 2013 pripravil Smernice za sisteme presoj pristojnih organov. Te navajajo pravno podlago za izvajanje presoj (tj. 4. člen Uredbe 882/2004/ES), poleg tega pa iz smernic, ki jih je leta 2006 sprejela Evropska komisija⁷ (v nadaljevanju: evropske smernice za sisteme presoj), povzemajo merila za izvajanje presoj uradnih nadzorov, načela za učinkovito izvajanje in cilje, ki naj bi se z izvajanjem notranjih presoj dosegali.

Ministrstvo tudi navaja, da se bo uspešnost uradnega nadzora presojala s pomočjo kriterijev, ki bodo povzeti iz splošnih načel evropskih uredb, ki urejajo izvajanje uradnega nadzora ali iz strateških ciljev večletnega nacionalnega načrta uradnega nadzora in predstavljajo horizontalni sistem presoj. Glavni cilj teh presoj je določiti, ali so načrtovane aktivnosti implementirane učinkovito in so primerne za doseg

⁷ Odločba 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 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 zaščite živali, UL L 278/15.

ciljev. Šlo bo predvsem za preverjanje na kraju samem in bodo v oceno vključeni kakovost in doslednost nadzora, pravne zahteve za nadzor, usposabljanje in viri za opravljanje uradnega nadzora, preglednost in zaupnost, postopki za izvajanje uradnega nadzora, postopki za preverjanje uradnega nadzora, izvršilni ukrepi in sankcije, večletni nacionalni načrt uradnega nadzora. Primernost uradnega nadzora pa bo potekala v obliki sektorskih presoj (vertikalna presoja), katerih kriteriji za presojo so sektorsko specifični. Glavni cilj te presoje je preverjanje skladnosti z načrtovanimi aktivnostmi in ocenitev učinkovitosti in primernosti nadzora. Ocenjevanje primernosti uradnih nadzorov bo vključevalo njihovo pogostost in uporabljene metode. Navedeni koncept se bo upošteval za presoje, ki bodo izvedene v letu 2014.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*, ker ministrstvo v odzivnem poročilu ni izkazalo, da je načrtovalo aktivnosti, s katerimi bi pripravilo metodologijo, 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. Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo, da je bila izdelana Smernica za izvajanje notranjih presoj, vendar pa ta po naši oceni ne predstavlja zadovoljiv ukrep, saj zgolj povzema evropske smernice za sisteme presoj. Te pa opredeljujejo le merila za izvajanje presoj uradnih nadzorov, lastnosti procesa presoje in ključne cilje, ki jih morajo presoje zajemati (kot so: skladnost z načrtovano ureditvijo, učinkovitost izvajanja, primernost za doseganje ciljev), ne predpisujejo pa podrobnih metod, kar pomeni, da jih določijo države članice. Metode, ki v evropskih smernicah za sisteme presoj niso predpisane zaradi različnih nadzornih sistemov držav članic, se namreč lahko razlikujejo glede na velikost, naravo, število in kompleksnost nadzornih sistemov pristojnih organov, odgovornih za uradne nadzore v državah članicah⁸.

Ker ministrstvo ni izkazalo, da je načrtovalo aktivnosti, s katerimi bo pripravilo metodologijo, poleg tega pa iz smernic in ostalih navedb ministrstva v odzivnem poročilu tudi ne izhaja, da je ta že izdelana ali da se izvajajo ustrezne aktivnosti, ocenjujemo, da predstavljeni ukrepi niso v celoti zadovoljivi.

2.6 Priprava celovite strategije komuniciranja o tveganjih

2.6.1 Opis nesmotrnosti

V reviziji smo ugotovili, da ministrstvo ni ustrezno komuniciralo z javnostjo in s prebivalci prizadetega območja o svojih aktivnostih in rezultatih raziskav v zvezi s pridobivanjem neodvisne ocene tveganja za zdravje ljudi, ki prebivajo na območju Bele krajine in so izpostavljeni vplivu PCB⁹ zaradi uživanja lokalno pridelanih živil, ker ni sproti obveščalo prebivalcev oziroma ti niso dobili jasnih pojasnil o rezultatih študij in preiskav. Navedena pomanjkljivost je bila po naši oceni posledica dejstva, da ministrstvo ob prevzemu nalog na področju pridobivanja nacionalnih ocen tveganja za zdravje ljudi na področju živil ni vnaprej jasno opredelilo postopkov in načina komuniciranja o tveganjih z javnostjo.

⁸ Evropske smernice za sisteme presoj.

⁹ Poliklorirani bifenili.

Ugotovili smo tudi, da ministrstvo ni učinkovito komuniciralo o tveganju z izdelovalci ocen tveganja ali drugimi strokovnjaki, da bi lahko bolj celovito in poglobljeno pristopilo k naročilu ocene tveganja za zdravje ljudi. Po naši oceni je bilo to tudi posledica dejstva, da ministrstvo ob prevzemu nalog na področju pridobivanja nacionalnih ocen tveganja za zdravje ljudi na področju živil ni vzpostavilo mreže strokovnjakov iz znanstvenih in strokovnih institucij, ki se lahko vključijo v izdelavo ocen tveganja. Poleg tega ni vnaprej jasno opredelilo postopkov o sodelovanju z izdelovalci ocen tveganja in s strokovnjaki ter z znanstveniki iz drugih institucij.

Ugotovili smo, da so imeli pristojni organi tudi različen pristop do javnih objav rezultatov uradnega nadzora po nosilcih živilske dejavnosti, ki neposredno oskrbujejo končnega potrošnika, do česar je po naši oceni prišlo zaradi odsotnosti enotne strategije komuniciranja o tveganjih.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu prikazati izdelavo načrta 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.

2.6.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev izvedbe in rokov za proučitev in pripravo celovite strategije komuniciranja o tveganjih. Odgovorni organ in hkrati nosilec priprave strategije je Uprava za varno hrano, ki načrtuje, da bo osnutek strategije izdelan aprila 2014, do julija 2014 pa ga bo potrdila generalna direktorica Uprave za varno hrano. Iz načrta aktivnosti je razvidno, da naj bi pri pripravi strategije poleg predstavnikov Uprave za varno hrano sodelovali še predstavniki Ministrstva za zdravje, izdelovalcev ocen tveganja za zdravje ljudi na področju živil ter strokovne javnosti.

2.6.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Predstavljeni popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je v odzivnem poročilu predložilo načrt aktivnosti, v katerem so opredeljene aktivnosti, nosilci njihove izvedbe in roki za pripravo celovite strategije komuniciranja o tveganjih z vsemi deležniki, ki bodo tudi vključeni v pripravo te strategije.

Ob tem pa opozarjamo, da je ministrstvo nosilec politike varne hrane in da je zato pristojno in odgovorno za pripravo strategije komuniciranja na področju varne hrane, zato bi bilo primerno, da pri pripravi strategije proaktivno sodelujejo tudi predstavniki ministrstva v ožjem smislu in da izdelano in usklajeno strategijo potrdi tudi minister, pristojen za kmetijstvo in okolje.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti nadzora nad varnostjo živil v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2012 izdelalo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so ukrepi za odpravo nesmotrnosti, opisanih v točkah 2.1, 2.2 in 2.6, ki jih je sprejelo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, *zadovoljivi*.

Ukrepe, opisane v točkah 2.3, 2.4 in 2.5, ocenjujemo kot *delno zadovoljive*, ker Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ni:

- načrtovalo aktivnosti, s katerimi bi vzpostavilo v celoti ustrezen način spremljanja doseganja letnih ciljev;
- načrtovalo aktivnosti, s katerimi bi pripravilo celovito strategijo izvajanja uradnega nadzora nad obrati prodaje na drobno;
- načrtovalo aktivnosti, s katerimi bi izdelalo metodologijo za presojo in ocenjevanje primernosti uradnega nadzora.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

Nesmotrnosti, za katere Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, opisanih v točkah 2.3, 2.4 in 2.5 ni v celoti izkazalo zadovoljivih ukrepov, se nanašajo na pomanjkljivo spremljanje doseganja letnih ciljev, na odsotnost celovite strategije za izvajanja uradnega nadzora nad obrati prodaje na drobno in na pomanjkljivo metodologijo za presojanje in ocenjevanje primernosti uradnega nadzora.

Nesmotrnosti, ki niso bile zadovoljivo odpravljene v celoti, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je v odzivnem poročilu izkazalo *delno zadovoljive ukrepe* za odpravo nesmotnosti, opisanih v točkah 2.3, 2.4 in 2.5.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču¹⁰ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹¹ kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.

¹⁰ Uradni list RS, 11/01, 109/12.

¹¹ Uradni list RS, št. 91/01.



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