Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

POLAND CATCHING-UP REGIONS 2

BEZPIECZNA ŻYWNOŚĆ, DOBRY BIZNES NA PODKARPACIU I LUBELSZCZYŹNIE

Komisja Europejska
MINISTERSTWO INWESTYCJI I ROZWOJU
WORLD BANK GROUP

POLAND CATCHING-UP REGIONS 2

BEZPIECZNA ŻYWNOŚĆ, DOBRY BIZNES NA PODKARPACIU I LUBELSZCZYŹNIE

REKOMENDACJE DOTYCZĄCE URZĘDOWEJ KONTROLI ŻYWNOŚCI

Umowa Administracyjna pomiędzy Komisją Europejską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju, dotycząca Części II Programowego funduszu powierniczego dla pojedynczego darczyńcy w ramach strategii "Europa 2020"

Fundusz Powierniczy nr. TF072592

Maj 2018

Komisja Europejska

MINISTERSTWO INWESTYCJI I ROZWOJU

WORLD BANK GROUP

© 2018 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Rights and Permissions

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.

Any queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

SPIS TREŚCI

Podziękowania 5

Podsumowanie 6

1. SEKTOR SPOŻYWCZY NA PODKARPACIU I LUBELSZCZYŹNIE 9

1.1. Opis sektora rolno-spożywczego 10

1.2. Postrzeganie kontroli żywności przez firmy 15

2. PRACA INSPEKCJI W PRAKTYCE 21

2.1. Koordynacja 22

2.2. Ocena ryzyka 28

2.3. Promowanie przestrzegania przepisów 41

3. REKOMENDACJE 53

3.1. Koordynacja 54

3.2. Ocena ryzyka 56

3.3. Promowanie przestrzegania przepisów 57

Załącznik I. Najlepsze praktyki OECD dotyczące kontroli 62

RYSUNKI

RYSUNEK 1. Wartość dodana sektora rolno-spożywczego w PKB regionu, 2016 r. 10
RYSUNEK 2. Udział sektora rolno-spożywczego w zatrudnieniu regionu, 2016 r. 10
RYSUNEK 3. Przychód na pracownika w różnych sektorach gospodarki regionu, 2016 r. 11
RYSUNEK 4. Wartość dodana na pracownika i zatrudnienie w podsektorach przetwórstwa i handlu żywnością, 2016 r. 12
RYSUNEK 5. Wartość dodana na pracownika i zatrudnienie w podsektorach rolnictwa, 2016 r. 13
RYSUNEK 6. Liczba kontroli żywności w ankietowanych firmach, 2016 r. 16
RYSUNEK 7. Opinie firm na temat działań informacyjnych inspekcji 18
RYSUNEK 8. Odsetek nieplanowych kontroli wynikających ze skarg, 2016 r. 31
RYSUNEK 9. Liczba otrzymanych skarg, 2016 r. 31
RYSUNEK 10. Podmioty nadzorowane w podziale na grupy ryzyka, Państwowa Inspekcja Sanitarna, 2015-2016 r. 32
RYSUNEK 11. Odsetek podmiotów skontrolowanych w podziale na grupy ryzyka, Państwowa Inspekcja Sanitarna, 2016 r. 33
RYSUNEK 12. Podmioty nadzorowane w podziale na grupy ryzyka, Inspekcja Weterynaryjna, 2015-2016 r. 33
RYSUNEK 13. Odsetek podmiotów skontrolowanych w podziale na grupy ryzyka, Inspekcja Weterynaryjna, 2016 r. 34
RYSUNEK 14. Stosunek liczby wykrytych nieprawidłowości do liczby kontroli, 2016 r. 42
RYSUNEK 15. Stosunek liczby nałożonych kar pieniężnych do liczby kontroli, 2016 r 43
RYSUNEK 16. Liczba wykrytych nieprawidłowości przypadających na karę pieniężną nałożoną przez Inspekcję Weterynaryjną, 2016 r. 44
RYSUNEK 17. Piramida środków kontrolnych 46
RYSUNEK 18. Smiley Scheme w Danii 48
RYSUNEK 19. Rating higieny żywności w Wielkiej Brytanii 49

TABELE

TABELA 1. Obciążenie z tytułu kontroli żywności w firmach zajmujących się detaliczną sprzedażą żywności, firm cateringowych i restauracji w wybranych krajach UE 15
TABELA 2. Organy właściwe w podziale na obszar nadzoru 23
TABELA 3. Częstotliwość kontroli w zależności od grupy ryzyka 30
TABELA 4. Przykładowa macierz ryzyka 35
TABELA 5. Częstotliwość kontroli higieny w Wielkiej Brytanii 36
TABELA 6. Częstotliwość kontroli norm jakościowych żywności w Wielkiej Brytanii 37
TABELA 7. Częstotliwość kontroli w Danii 37
TABELA 8. Wybrane przykłady wytycznych publikowanych lub rekomendowanych przez inspekcje 45

RAMKI

RAMKA 1. Rekomendacje ekspertów Grupy Banku Światowego 7
RAMKA 2. Historia sukcesu polskiego drobiarstwa 14
RAMKA 3. Metodologia wywiadów pogłębionych 16
RAMKA 4. Ocena skarg w Wielkiej Brytanii 39
RAMKA 5. Rozporządzenie WE 652/2017 w sprawie kontroli urzędowych, preambuła, pkt 39 50
RAMKA 6. Pilotażowe wdrożenie nowych list kontrolnych w Podkarpackiem i Lubelskiem 59

PODZIĘKOWANIA

Poniższy raport został przygotowany przez zespół prowadzony przez Macieja Drozda, w skład którego weszli: Giedrius Kadziauskas, Gordana Ristic, Goran Vranic i Marek Zadernowski. Raport wzbogaciły uwagi Florentina Blanc oraz recenzentów Larsy Grava i Selmy Rasavac. Wojciech Sacha koordynował zbieranie danych. Damian Iwanowski zapewnił wsparcie w przeprowadzanych analizach. Jerzy Toborowicz i Sarah Newman zapewnili wsparcie redakcyjne.

Zespół składa podziękowania Komisarz Corinie Cretu za zainicjowanie Inicjatywy Regionów Rozwijających się (Catching-Up Regions), Ministrowi Inwestycji i Rozwoju Jerzemu Kwiecińskiemu za nieocenione wsparcie oraz zespołowi Komisji Europejskiej za wyjątkowe zaangażowanie i pomoc, w szczególności Marcowi Lemaitre, Erichowi Unterwurzacher, Christopherowi Todd, Wolfgangowi Munch oraz Justynie Podralskiej.

Zespół dziękuje następującym osobom za ich cenne wskazówki: Arup Banerji, David Sislen, Paulo Correa, Marialisa Motta, John Nasir oraz Carlo Pinerua. Paul Kriss, Marcel Ionescu-Heroiu oraz Grzegorz Wolszczak koordynowali działania w ramach Inicjatywy Regionów Rozwijających się.

Zespół jest też wdzięczny przedsiębiorcom z Podkarpacia i Lubelszczyzny, którzy znaleźli czas na to, by podzielić się swoimi przemyśleniami na temat kontroli żywności w obu regionach. Zespół pragnie również podziękować za aktywną współpracę Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwu Zdrowia, Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Lubelskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu oraz Podkarpackiemu Urzędowi Wojewódzkiemu.

Pracę nad raportem zakończono w maju 2018 r.

PODSUMOWANIE

Niniejszy raport przedstawia rekomendacje dotyczące urzędowej kontroli żywności w województwach podkarpackim i lubelskim, które łącznie wytwarzają 8% polskiego produktu krajowego brutto (PKB) i w których mieszka 11% ludności Polski. Według raportu wymogi prawa żywnościowego mogłyby być egzekwowane na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie w sposób mniej uciążliwy i bardziej skuteczny, gdyby działające tam inspekcje dostosowały swoje działanie do międzynarodowych dobrych praktyk w zakresie kontroli żywności.

Sektor rolno-spożywczy jest dominującym sektorem południowo-wschodniej Polski, mającym największy udział w zatrudnieniu oraz wartości dodanej w gospodarce Podkarpacia i Lubelszczyzny. Obecnie sektor rolno-spożywczy przechodzi transformację o charakterze strukturalnym, w miarę tego, jak zatrudnieni stopniowo przechodzą z niskowydajnego rolnictwa do sektorów wytwarzających większą wartość dodaną, w tym przetwórstwa żywności i usług związanych z żywnością. Sektor rolno-spożywczy w obu regionach może mieć jeszcze większy wkład w rozwój gospodarczy i tworzyć wysoko płatne miejsca pracy.

Jednocześnie przedsiębiorstwa sektora rolno-spożywczego na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie zobowiązane są przestrzegać wymagających standardów dotyczących bezpieczeństwa oraz jakości żywności określonych przepisami unijnego krajowego prawa żywnościowego. Wymogi te pomagają ograniczyć potencjalne negatywne skutki zewnętrzne związane z produkcją, przetwórstwem i sprzedażą żywności, jak np. rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych. Są egzekwowane głównie poprzez kontrole przedsiębiorstw, prowadzone przez pięć inspekcji odpowiadających za bezpieczeństwo i jakość żywności w Polsce.[1] W 2016 r. inspekcje te przeprowadziły na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie ponad 50 tys. kontroli. Niemniej, przedsiębiorstwa mają trudności ze zrozumieniem stawianych im wymagań i postrzegają kontrole głównie jako obciążenie. Ponad połowa z 46 firm, z którymi eksperci Grupy Banku Światowego (GBŚ) przeprowadzili wywiady, wskazywała, że w 2016 r. przeszła pięć lub więcej kontroli, jednak kontrole te nie pomagają im w przestrzeganiu przepisów.[2]

Władze polskie wprowadziły wiele rozwiązań instytucjonalnych, mających na celu zmniejszenie obciążeń kontrolami i poprawę przestrzegania przepisów na terenie całego kraju. Rozproszenie inspekcji jest częściowo niwelowane przez wieloletnie plany kontroli i umowy o współpracy pomiędzy instytucjami. W celu określenia częstotliwości kontroli stosowane są metodologie oceny ryzyka. Inspekcje stosują listy kontrolne w celu harmonizacji kontroli i okazjonalnie udzielają przedsiębiorcom wskazówek.

---

[1] Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa. W Rozdziale 2.1.1. przedstawiono szczegółowy opis zakresu kompetencji każdej z wymienionych instytucji.

[2] Dane nie są reprezentatywne dla ogólnej populacji przedsiębiorstw w Podkarpackiem i Lubelskiem.

Jednocześnie władze polskie powinny dostosować działanie organów urzędowej kontroli żywności do międzynarodowych dobrych praktyk. Pozwoli to ograniczyć obciążenia administracyjne oraz nieznajomość przepisów po stronie sektora prywatnego. Głównymi kierunkami zmian powinna być w szczególności lepsza koordynacja oraz wymiana informacji pomiędzy inspekcjami, udoskonalenie i pełne wdrożenie oceny ryzyka oraz aktywniejsze udzielanie biznesowi informacji i porad (zob. Ramka 1).

RAMKA 1.
Rekomendacje ekspertów Grupy Banku Światowego

Wzmocnienie koordynacji oraz wymiany informacji pomiędzy inspekcjami

- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii powinny opracować, we współpracy z Ministerstwem Cyfryzacji i Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju, standardowe wymagania w zakresie oprogramowania wspierającego kontrole oraz interoperacyjną platformę dla inspekcji.
- Na tej podstawie, organy urzędowej kontroli bezpieczeństwa żywności powinny wystandaryzować i zmodernizować posiadane systemy informatyczne, tak, by mogły obsługiwać zaawansowane moduły, jak np. dostęp z urządzeń mobilnych, automatyczna analiza ryzyka, planowanie kontroli oraz wymiana informacji z przedsiębiorcami.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz organy urzędowej kontroli bezpieczeństwa żywności powinny z większą uwagą podejść do dopasowania procesów i zasobów w momencie uchwalenia i wejścia w życie ustawy ustanawiającej Państwową Inspekcję Bezpieczeństwa Żywności.
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii powinno wzmocnić regulacje przekrojowe dotyczące inspekcji, w szczególności art. 33 oraz art. 47 ustawy z dnia 6 marca 2018r. - Prawo Przedsiębiorców.

Udoskonalenie i pełne wdrożenie metodologii oceny ryzyka

- Organy urzędowej kontroli żywności powinny udoskonalić i ujednolicić stosowaną metodologię oceny ryzyka; częstotliwość przeprowadzania kontroli w jednostkach niskiego ryzyka powinna być zmniejszona; należy też nadać większą wagę wewnętrznym systemom zarządzania jakością wdrażanym przez przedsiębiorstwa sektora rolno-spożywczego.
- Organy urzędowej kontroli żywności powinny zapewnić pełne wdrożenie metodologii oceny ryzyka w województwie podkarpackim i lubelskim; większa liczba podmiotów sektora rolno-spożywczego powinna być objęta analizą ryzyka, a liczba kontroli nieplanowych powinna być zmniejszona; mniejsza liczba podmiotów powinna być oznaczona jako podmioty wysokiego ryzyka; ocena ryzyka powinna zostać uspójniona w skali województw i powiatów; usprawnione powinny zostać procedury związane z kontrolowaniem przedsiębiorstw posiadających więcej niż jeden zakład; oraz zwiększone powinny zostać nakłady na kadry oraz zaplecze techniczne inspekcji.

Promowanie przestrzegania przepisów

- Organy urzędowej kontroli żywności powinny zintensyfikować działania mające na celu promowanie przestrzegania przepisów poprzez opracowanie i publikację praktycznych list kontrolnych i wytycznych; publikację metodologii oceny ryzyka; informowanie przedsiębiorstw o ocenie ryzyka ich zakładu; udzielanie porad przez telefon (infolinia) oraz na stronach internetowych. Ograniczeniu powinna ulec również liczba przeprowadzanych kontroli oraz orzekanych kar.

Niniejszy raport składa się z trzech rozdziałów. W pierwszym rozdziale przedstawiono opis sektora spożywczego w Polsce i opinie o urzędowej kontroli żywności, przekazane ekspertom Grupy Banku Światowego przez przedstawicieli firm działających w południowo-wschodniej Polsce. W drugim rozdziale zawarto opis instytucji zajmujących się kontrolą żywności oraz przeprowadzanych przez nie kontroli na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie, a także porównanie ich działań z międzynarodowymi dobrymi praktykami w zakresie kontroli żywności. Pracę inspekcji omówiono w trzech obszarach, określonych w wytycznych GBŚ i OECD: i) koordynacja; ii) ocena ryzyka; oraz iii) promowanie przestrzegania przepisów.[3] Trzeci rozdział zawiera zestaw konkretnych rekomendacji dla władz szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego.

[3] Grupa Banku Światowego. 2014. Food Safety Toolkit : Introduction and Quick Start Guide. Bank Światowy, Waszyngton, DC. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25204. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. 2014. Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing, Paryż. http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en

1. SEKTOR SPOŻYWCZY NA PODKARPACIU I LUBELSZCZYŹNIE

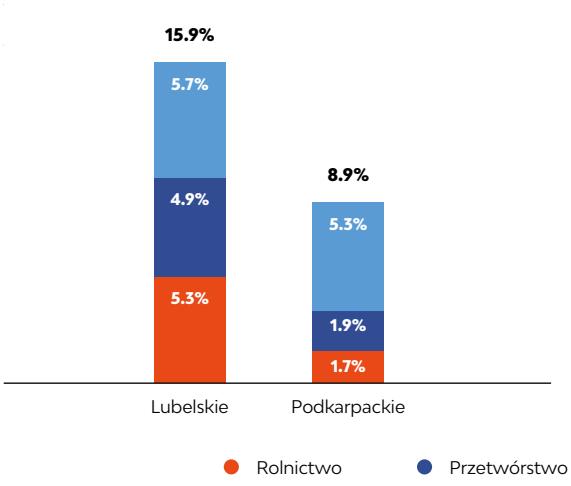
Południowo-wschodnia część Polski przechodzi obecnie transformację o charakterze strukturalnym, w miarę tego, jak pracownicy stopniowo przechodzą z niskowydajnego rolnictwa do sektorów generujących większą wartość dodaną i oferujących wyższe płace, w tym przetwórstwa żywności i usług związanych z żywnością. W tym rozdziale przedstawiono opis sektora rolno-spożywczego na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie oraz znaczenie reform otoczenia biznesu dla tego sektora. Analiza oparta jest na wywiadach przeprowadzonych z przedstawicielami firm na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie jak również dostępnych danych dotyczących wartości dodanej i zatrudnienia w sektorze rolno-spożywczym.

1.1. OPIS SEKTORA ROLNO-SPOŻYWCZEGO

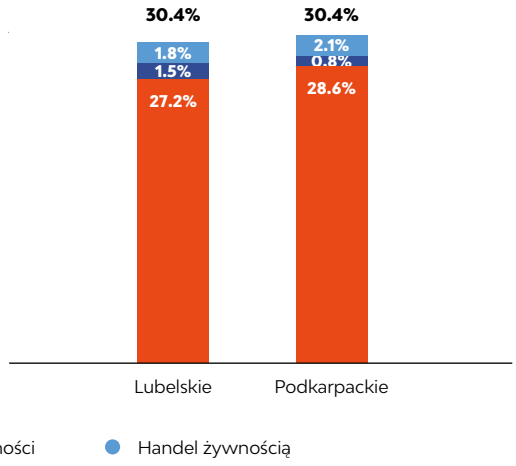
Produkcja i sprzedaż żywności jest tradycyjnie ważną częścią gospodarki Podkarpacia i Lubelszczyzny.

W obu regionach w sektorze rolno-spożywczym zatrudnione jest ponad 600 tys. osób z łącznej liczby 2 mln pracujących, generuje on również ponad 15 mld PLN (ponad 3,5 mld EUR) wartości dodanej (zob. Rysunek 1 i 2). Tradycyjnie, największym sektorem gospodarki, zarówno pod względem produkcji jak i zatrudnienia, było rolnictwo. W ostatnich latach przedsiębiorstwa handlu produktami spożywczymi oraz gastronomia prześcignęły jednak rolnictwo pod względem wytworzonej wartości dodanej, a przetwórstwo rolno-spożywcze niebawem również je prześcignie. Niemniej, w obu regionach w dalszym ciągu co czwarty zatrudniony pracuje w rolnictwie, co wskazuje, że proces transformacji strukturalnej się nie zakończył.

RYSUNEK 1.
Wartość dodana w PKB, 2016 r.[4]



RYSUNEK 2.
Udział w zatrudnieniu, 2016r.[5]



Rolnictwo Przetwórstwo żywności Handel żywnością

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, EMIS, wyliczenia Grupy Banku Światowego

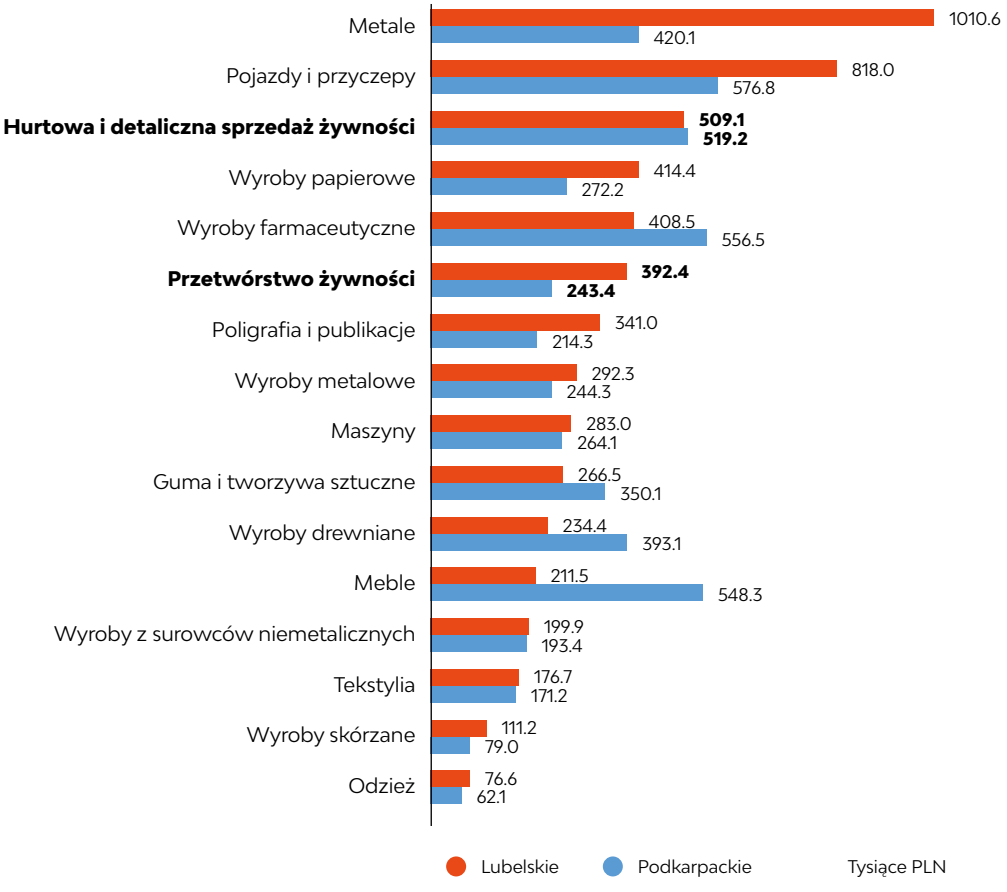
[4] Na Rysunek 1 kategoria „Rolnictwo" obejmuje wartość dodaną wytworzoną przez rolnictwo, leśnictwo, myślistwo i rybołówstwo. Dane dotyczące wartości dodanej w rolnictwie pochodzą z informacji publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny. Udział przetwórstwa spożywczego w wartości dodanej obliczono w drodze ekstrapolacji, mnożąc udział sektora wytwórczego w regionalnym PKB przez udział przychodów z tytułu produkcji żywności w przychodach z tytułu przetwórstwa przemysłowego w regionie. Tym samym przyjęto założenie, iż udział przychodów przetwórstwa spożywczego w przychodach przetwórstwa przemysłowego jest równy udziałowi wartości dodanej przetwórstwa spożywczego w wartości dodanej przetwórstwa przemysłowego. Udział sprzedaży hurtowej i detalicznej w wartości dodanej został oszacowany na podstawie stosunku przychodów z tytułu przetwórstwa spożywczego do przychodów z tytułu handlu produktami spożywczymi oraz gastronomii, obliczonego na podstawie danych mikro dotyczących spółek prawa handlowego działających w tych sektorach w województwie podkarpackim i lubelskim.

[5] Dane dotyczące zatrudnienia w rolnictwie pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego. Zatrudnienie w sektorze przetwórstwa spożywczego i handlu produktami spożywczymi oraz gastronomii zostało oszacowane w oparciu o dane mikro dotyczące spółek prawa handlowego działających w tych sektorach w województwie podkarpackim i lubelskim.

W województwie podkarpackim i lubelskim przetwórstwo spożywcze i handel produktami spożywczymi oraz gastronomia znajdują się wśród sektorów generujących najwyższy przychód na pracownika.

Na Lubelszczyźnie, sektor spożywczy wyprzedza inne sektory uznawane w Polsce za dochodowe, takie jak produkcja mebli, maszyn czy wyrobów metalowych. Na Podkarpaciu przetwórstwo spożywcze i handel produktami spożywczymi są mniej produktywne, jednak nadal generują wyższe przychody na pracownika niż wiele innych sektorów.

RYSUNEK 3.
Przychód na pracownika, 2016 r.

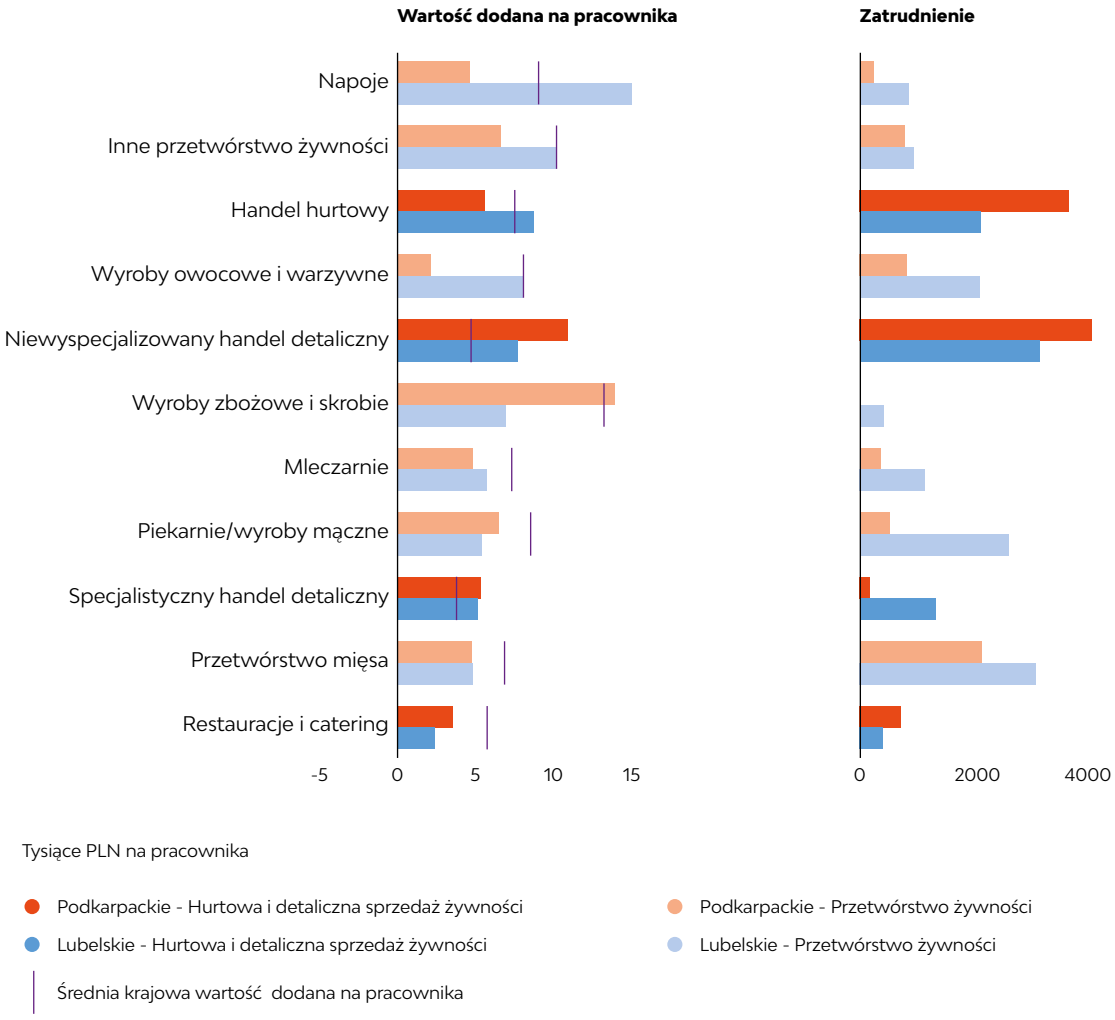


Źródło: Główny Urząd Statystyczny, wyliczenia Grupy Banku Światowego

Firmy na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie specjalizują w kilku podsektorach przetwórstwa spożywczego i handlu produktami spożywczymi oraz gastronomii.

Przedsiębiorstwa handlowe znajdują się wśród największych i najbardziej produktywnych firm na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie. Ich produktywność jest porównywalna lub wyższa od średniej dla pozostałych części Polski. Wybrane sektory przetwórcze, jak np. produkcja napojów w województwie lubelskim, czy przemiał zbóż i produkcja wyrobów skrobiowych w województwie podkarpackim, również są konkurencyjne w skali kraju. Oba regiony tradycyjnie specjalizowały się w produkcji mięsa i wyrobów mięsnych. Piekarnictwo i mleczarstwo odpowiadają za połowę łącznej liczby miejsc pracy w sektorze przetwórstwa żywności, jednak firmy działające w tych branżach charakteryzują się mniejszą produktywnością niż podobne firmy w innych regionach Polski.

RYSUNEK 4.
Wartość dodana na pracownika i zatrudnienie w sektorze przetwórstwa i handlu żywnością, 2016 r.[6]



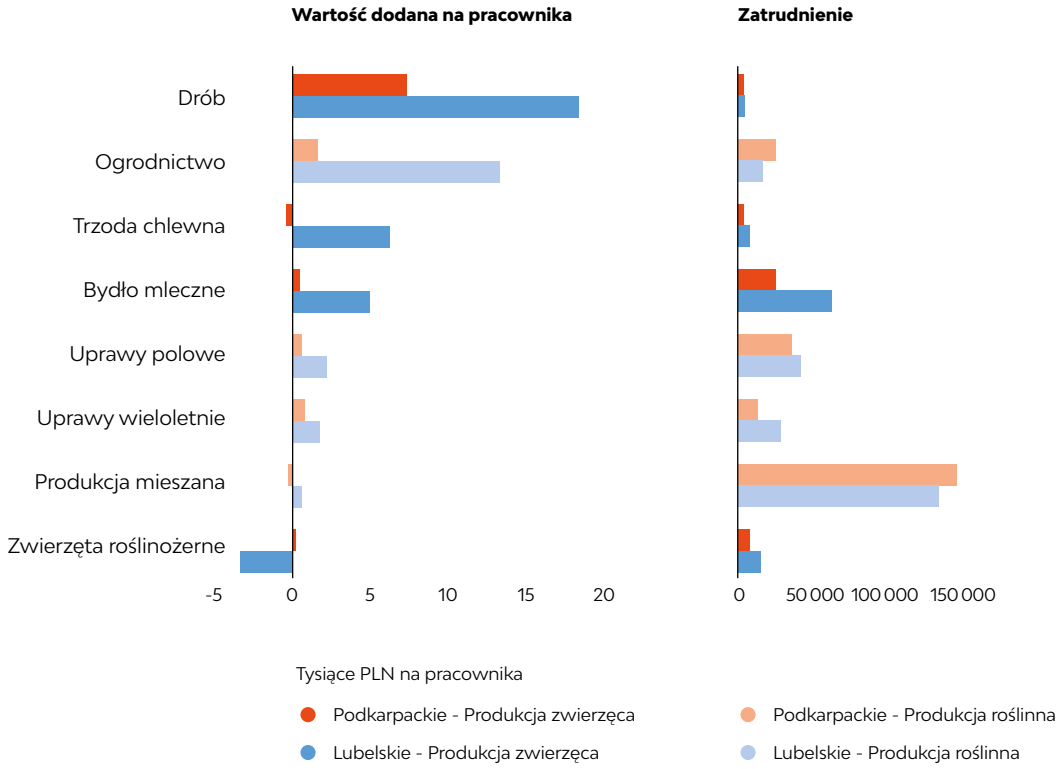
Źródło: Emerging Markets Information System, wyliczenia Grupy Banku Światowego

[6] Wartość dodaną na pracownika obliczono jako stosunek sumy zysku operacyjnego (EBIT) i wydatków na świadczenia pracownicze (w tym płace) do liczby pracowników. Dane jednostkowe o przedsiębiorstwach są reprezentatywne dla populacji spółek prawa handlowego i zostały pozyskane z publicznie dostępnych sprawozdań finansowych.

W obu województwach produktywność rolnictwa jest niska.

Południowo-wschodnia cześć kraju charakteryzuje się największym rozdrobnieniem rolnictwa w całym kraju. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego na Podkarpaciu to pięć hektarów, na Lubelszczyźnie – osiem. Mała powierzchnia gospodarstw ogranicza możliwości osiągania korzyści skali i ogranicza w dużej mierze rozwój rolnictwa do intensywnej hodowli zwierząt. Na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie znajduje się szereg gospodarstw przemysłowych, spośród których najbardziej produktywne są fermy drobiu.

RYSUNEK 5.
Wartość dodana na pracownika i zatrudnienie w rolnictwie, 2016 r.[7]



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, wyliczenia Grupy Banku Światowego

Sektor spożywczy może w dalszym ciągu przyczyniać się do rozwoju gospodarczego Podkarpacia i Lubelszczyzny.

Przedsiębiorstwa sektora rolno-spożywczego odnoszą znaczące korzyści z handlu zagranicznego. Polska posiada przewagę konkurencyjną w odniesieniu do 95% swoich produktów żywnościowych, co sprzyja regionom rolniczym, takim jak województwo podkarpackie i lubelskie. Około 20% przychodów sektora spożywczego w Polsce pochodzi z eksportu, którego wartość rosła średnio o 6% rocznie na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia. Sukces polskich producentów drobiu może stanowić inspirację dla innych przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego (zob. Ramka 2). Ponadto, przedsiębiorstwa sektora rolno-spożywczego mogą skorzystać na postępującej konsolidacji sektora i wynikających z niej korzyści skali. Udział mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) przekracza 90% i jest wyższy niż w innych sektorach. W latach 2004 – 2014 zatrudnienie w sektorze rolno-spożywczym w Polsce wzrosło o 20%, przychody w ujęciu realnym podwoiły się, przy jednoczesnym spadku liczby firm o jedną piątą.

[7] Wartość dodaną na pracownika obliczono jako stosunek zysków gospodarstw rolnych do liczby pracowników w danym podsektorze. Dane dotyczące kosztów i struktury zatrudnienia w każdym z podsektorów i regionów pozyskano z ankiet o dochodach gospodarstw rolnych i zestawiono z informacjami dotyczącymi przychodów i zatrudnienia w rolnictwie, publikowanymi przez Główny Urząd Statystyczny

RAMKA 2.
Historia sukcesu polskiego drobiarstwa

Polska jest obecnie największym producentem drobiu w Europie. Wartość netto eksportu drobiu w 2016 r. przekroczyła 1,6 mld USD i odpowiadała za niemal połowę łącznych przychodów sektora. Polskie drobiarstwo osiągnęło tę pozycję po 15 latach dynamicznego rozwoju, wspomaganego przez przejście od rolnictwa rodzinnego do intensywnej hodowli wraz z postępującą konsolidacją rynku, inwestycjami na dużą skalę oraz otwarciem polskiej gospodarki na wymianę handlową, najpierw z krajami europejskimi, później z pozostałymi regionami świata.

Wskaźnik komparatywnej przewagi (RCA) i eksport netto drobiu, 2001-2016 r.

Źródło: opracowanie Grupy Banku Światowego

Reformy otoczenia biznesu na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie powinny obejmować zarówno zmiany oddziałujące na całą gospodarkę jak i reformy ukierunkowane na rozwój konkretnych sektorów.

Opracowanie Grupy Banku Światowego Doing Business in Poland[8] z 2015 r. wskazuje, że otoczenie biznesu w województwach podkarpackim i lubelskim pozostaje w tyle za innymi regionami Polski. Braki zdiagnozowane w wyżej wymienionym opracowaniu są barierą dla przedsiębiorstw we wszystkich sektorach i podjęto próby ich ograniczenia[9]. Działaniem komplementarnym do reform przekrojowych są działania ukierunkowane na rozwój branż istotnych dla gospodarek regionów słabiej rozwiniętych, jak np. sektor rolno-spożywczy na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie.

Przestrzeganie wymogów w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności, co jest niezbędne w celu ograniczenia negatywnych zjawisk takich jak np. rozprzestrzenianie chorób zakaźnych, jest w Polsce egzekwowane głównie przez kontrole w zakładach. Zbyt częste, uznaniowe i nastawione na wymierzanie kar kontrole mogą stanowić jednak obciążenie dla przedsiębiorców, utrudniać wejście nowych firm na rynek, ograniczać konkurencję i hamować rozwój firm sektora rolno-spożywczego. Inspekcje mogą promować przestrzeganie przepisów prawa żywnościowego nie tylko w drodze kontroli, ale również dzieląc się z przedsiębiorcami informacjami i zapewniając

[8] World Bank. 2015. Doing Business in Poland 2015. Washington, DC: World Bank. http://www.doingbusiness.org/~/media/WBG/DoingBusiness/Documents/Subnational-Reports/DB15-Poland.pdf

[9] Zob. World Bank. 2017. Poland Catching-up Regions: Overview Report (English). Washington, D.C.: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/693011496056300360/Poland-catching-up-regions-overview-report. Drozd, Maciej Adam; Sacha, Wojciech Tomasz; Kałużny, Tomasz. 2017. Poland Catching-up Regions: recommendations for easier business registration (English). Washington, D.C. : World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/781281496227137184/Poland-catching-up-regions-recommendations-for-easier-business-registration

doradztwo w sprawach związanych z bezpieczeństwem żywności. Ta właśnie funkcja inspekcji jest szczególnie istotna dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które mają problemy ze zrozumieniem wymagań i dla których kontrole wiążą się z relatywnie większymi kosztami niż ma to miejsce w przypadku dużych przedsiębiorstw.

1.2. POSTRZEGANIE KONTROLI ŻYWNOŚCI PRZEZ FIRMY

Kontrole żywności w przedsiębiorstwach sektora rolno-spożywczego odbywają się często.

W 2016 r. w obu opisywanych regionach przeprowadzono ponad 50 tys. kontroli żywności. Około trzy na pięć przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego było przedmiotem co najmniej jednej kontroli. Kontrole żywności odbywają się w Polsce częściej niż w innych krajach UE (zob. Tabela 1). Nadzór nad bezpieczeństwem oraz jakością żywności prowadzi pięć inspekcji (Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcja Handlowa). Wszystkie te instytucje dysponują zespołami na szczeblu wojewódzkim (Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Weterynaryjna posiadają także zespoły na szczeblu powiatowym).

TABELA 1.
Obciążenie z tytułu kontroli żywności w firmach zajmujących się detaliczną sprzedażą żywności, firm cateringowych i restauracji w wybranych krajach UE[10]

	LICZBA KONTROLI	LICZBA FIRM	LICZBA KONTROLI PRZYPADAJĄCA NA JEDNĄ FIRMĘ
Holandia (2014)	36 571	81 119	0.451
Wielka Brytania (2014/2015)	377 381	591 120	0.638
Niemcy (Nadrenia Północna-Westfalia, 2015)	129 328	157 565	0.821
Polska (2014/2015)	251 152	305 107	0.823

Źródło: opracowanie Grupy Banku Światowego na podstawie dostępnych publicznie rocznych raportów dotyczących żywności oraz danych Eurostat (http://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics).

Przedsiębiorcy, z którymi zespół Grupy Banku Światowego przeprowadził wywiady, wskazują na (i) nadmierne obciążenia związane z kontrolami oraz (ii) potrzebę udzielania przez inspekcje wskazówek jak przestrzegać przepisów prawa żywnościowego.

Eksperci Grupy Banku Światowego przeprowadzili bezpośrednie wywiady z właścicielami i menadżerami w 46 firmach sektora rolno-spożywczego w województwach podkarpackim i lubelskim. Rozmowy dotyczyły doświadczeń przedsiębiorców z kontrolami żywności (metodologia wywiadów przedstawiona jest w Ramce 3). Choć przedstawiciele firm prezentowali zróżnicowane poglądy w odniesieniu do wielu aspektów kontroli, niemal jednogłośnie zwracali oni uwagę na zbędne ich zdaniem obciążenia administracyjne i brak informacji jak dostosować działanie firmy do wymogów prawa. W dalszej części rozdziału przedstawiono szczegółowe uwagi przedsiębiorców w podziale na te dwa dominujące wątki. Informacje te nie są reprezentatywne i nie pozwalają na wyciąganie wniosków dotyczących wszystkich firm sektora rolno-spożywczego na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie.

[10] Kraje zostały wybrane w oparciu o dostępność porównywalnych danych. Statystyki uwzględniają różnice w liczbie firm i kompetencjach inspekcji w różnych krajach. Dla Polski przyjęto szacunki konserwatywne.

RAMKA 3.
Metodologia wywiadów pogłębionych

Eksperci Grupy Banku Światowego przeprowadzili wywiady z właścicielami i menadżerami w 46 firmach działających na obszarze województwa podkarpackiego i lubelskiego. Dane nie są reprezentatywne dla przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego w obu regionach. Firmy wchodzące w skład próby zostały dobrane selektywnie, w oparciu o ich lokalizację, wielkość i podsektor, tak, by poznać możliwie szeroki wachlarz opinii na temat kontroli urzędowych (ang. maximum variation sampling). Próba została podzielona równo pomiędzy województwo podkarpackie oraz lubelskie, w proporcji 4:3:2:1 mikro, małych, średnich i dużych przedsiębiorstw. Udział firm zlokalizowanych poza stolicami województw oraz firm, które ze znacznym prawdopodobieństwem mogą mieć kontakt z mniej licznymi inspekcjami, została w próbie zwiększona (ang. oversampling). Na przeprowadzenie wywiadu zgodziła się jedna na sześć firm. Respondenci znajdowali się w 21 powiatach i reprezentowali 19 różnych podsektorów. Wywiady przeprowadzane były bezpośrednio w siedzibie firmy, a respondenci odpowiadali na zestaw pytań otwartych i zamkniętych.

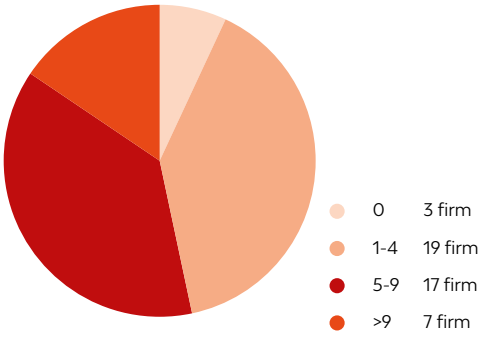
Po przeprowadzeniu wywiadów, opinie przedstawione przez firmy zostały podzielone na trzy grupy, w zależności od ich powszechności (opinie bardzo powszechne, powszechne, niezbyt powszechne). Pierwsza grupa to opinie wspólne dla co najmniej 34 spośród 46 firm i potwierdzone przez niektóre z nich konkretnymi przykładami, przytoczonymi w odpowiedzi na pytania otwarte. W rozdziałach 1.2.1 - 1.2.2 do opisu tej grupy opinii użyto wyrażeń: wszyscy, niemal wszyscy, bardzo często. Druga grupa to opinie podzielane przez większość respondentów (24-34 spośród 46 firm), poparte konkretnymi przykładami. Do opisu tej grupy użyto wyrażeń: większość, ponad połowa, często. Ostatnia grupa to wszystkie pozostałe opinie. Do ich opisu użyto wyrażeń: mniejszość, mniej niż połowa, kilka, parę, niektóre, czasami, rzadko.

Źródło: Grupa Banku Światowego

1.2.1. OBCIĄŻENIA ADMINISTRACYJNE

Co mówią miejscowi przedsiębiorcy
"Każda kontrola spowalnia naszą pracę, stąd też częstotliwość kontroli stanowi dla nas problem. Co roku mamy 2-4 kompleksowe kontrole i do 20 dodatkowych wizyt."
MAŁE PRZEDSIĘBIORSTWO

RYSUNEK 6.
Liczba kontroli żywności w ankietowanych firmach, 2016 r.



Źródło: Ankieta przeprowadzona przez ekspertów Grupy Banku Światowego w 46 przedsiębiorstwach sektora rolno-spożywczego na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie

W opinii przedsiębiorców kontrole są częste i uciążliwe.

Nieco ponad połowa respondentów wspominała o tym, że w roku 2016 r. w ich firmach odbyło się co najmniej pięć kontroli żywności (zob. Rysunek 6). Jedna trzecia respondentów zwracała uwagę na to, iż doświadczyli w przeszłości kontroli przeprowadzanych w niewielkim odstępie czasu ze strony tej samej lub różnych inspekcji. Większość przedsiębiorców postrzega kontrole jako obciążenie, nie zaś okazję do poprawy bezpieczeństwa lub jakości żywności. Przedsiębiorcy wyjaśniają, że wizyta inspektora zaburza pracę zakładu, ponieważ muszą udostępnić inspektorom swoje pomieszczenia, wyznaczyć pracownika do pomocy przy kontroli, przedstawić dokumenty oraz przygotować próbne partie swoich produktów do badań laboratoryjnych. Czasami firmy udostępniają inspektorom również inne zasoby (np. proszeni są o dowiezienie inspektorów na miejsce kontroli lub obwożenie ich po zakładzie).

Przedsiębiorstwa sektora spożywczego nie znają wystawionej im oceny ryzyka.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, częstotliwość kontroli jest ustalana w oparciu o oceny ryzyka wystawiane przez inspektorów. Większość przedsiębiorców nie była świadoma tego, że podmioty powinny być typowane do kontroli właśnie w oparciu o analizę ryzyka. Ponad połowa firm wskazała w wywiadach, że inspektorzy nie podają informacji o swojej ocenie ryzyka związanego z danym podmiotem, nie informują też, w jaki sposób ryzyko jest oceniane. Siedmiu spośród 46 respondentów otrzymało od inspektorów informacje o ocenie ryzyka, a trzech spośród nich poinformowano o tym, w jaki sposób mogą poprawić przydzieloną im ocenę.

Co mówią miejscowi przedsiębiorcy

"Żaden kontroler nie poinformował mnie o mojej ocenie ryzyka ani o możliwości jej zmiany. Dotyczy to wszystkich instytucji. Nie wiedziałem nawet, że inspektorzy oceniają poziom ryzyka związany z moim zakładem."

MIKROPRZEDSIĘBIORSTWO

W ocenie firm informowanie o terminie kontroli pozwoliłoby zmniejszyć obciążenie.

Mniej więcej połowa przedsiębiorców podkreśla, iż informacja o terminie planowanej kontroli znacznie pomogłaby im w ograniczeniu związanych z nią obciążeń, głównie ze względu na możliwość odpowiedniego zaplanowania pracy. Posiadając informacje o terminie kontroli, przedsiębiorstwa mogłyby zapewnić obecność kluczowych osób w trakcie wizyty inspektora i z wyprzedzeniem przygotować niezbędne dokumenty. Respondenci chcieliby, aby informowanie o terminie kontroli stało się bardziej powszechną praktyką[11].

Kontrole czasem postrzegane są jako niekonsekwentne.

Trzynastu spośród 46 przedsiębiorców zwracało uwagę na co najmniej jeden przypadek, kiedy to kontrole przeprowadzane przez różnych inspektorów z tej samej instytucji lub kontrole prowadzone przez różne inspekcje kończyły się sprzecznymi rekomendacjami dla tej samej firmy. Wspominano o przypadkach różnic w interpretacji przepisów przez: (i) inspektorów z powiatowego lub wojewódzkiego oddziału tej samej inspekcji, (ii) inspektorów z różnych inspekcji, działających w tym samym regionie, oraz (iii) inspektorów z tych samych inspekcji w różnych regionach. Przedsiębiorcy wskazywali, iż prowadzi to do niepewności i zwiększa koszty dostosowawcze. Choć odwołanie od odmiennej interpretacji przepisów jest możliwe, przedsiębiorcy wolą dostosować się do oczekiwań inspektorów i się im nie przeciwstawiać.

Co mówią miejscowi przedsiębiorcy

"Różnice w interpretacji przepisów czasem są bardzo znaczące. Rok temu przeszliśmy kontrolę, podczas której nie wykryto żadnych nieprawidłowości. Jednak podczas następnej kontroli, dwa miesiące później, przedstawiono nam długą listę rzeczy do poprawy. Jak to możliwe?"

ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWO

Zasady pobierania próbek nie są jasne dla wszystkich firm.

Co najmniej osiem spośród 46 firm miało zastrzeżenia do procesu pobierania próbek, w szczególności do braku informacji ze strony inspektorów o liczbie i źródle próbek. Niektórzy przedsiębiorcy skarżyli się, że nawet po zakończeniu kontroli nie wiedzieli, jakie próbki zostały pobrane. Według niektórych firm, nie ma również jasnej procedury pobierania próbek na potrzeby różnych badań. W niektórych przypadkach, zdaniem przedsiębiorców, pobieranie próbek odbywa się w sposób utrudniający funkcjonowanie firmy. Zdarza się, iż pobranie próbek prowadzi do zablokowania części lub całości produkcji (w tym partii, z których nie były pobierane próbki) na wiele tygodni. Niektórzy przedsiębiorcy sugerowali, iż proces pobierania próbek powinien umożliwiać równoczesną analizę materiału w akredytowanych laboratoriach, niezależnych od tych prowadzonych przez inspektoraty, pozwalając tym samym na kwestionowanie wyników analiz przeprowadzanych przez organy urzędowej kontroli żywności.

[11] Zgodnie z prawem UE, urzędowe kontrole bezpieczeństwa żywności nie powinny być zapowaidane, za wyjątkiem sytuacji, w których uprzednie przekazanie informacji jest absolutnie niezbędne do przeprowadzenia kontroli (Artykuł 3.2 Rozporządzenia UE 882/2004). Dodatkowe działania podejmowane przez inspekcje, takie jak m.in. audyty oraz rozmaite działania związane z promocją zgodności z przepisami mogą być zapowiadane.

Podejście inspektorów przez wiele firm określane jest jako mało elastyczne.

Co najmniej pięć firm wspominało o nieelastycznych i sformalizowanych kontrolach, ilustrując swoje opinie przykładami napotkanych problemów. Przedsiębiorcy wskazywali, że mimo iż wymogi systemów analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP) mogą być spełnione na wiele, technicznie równoważnych sposobów, inspektorzy często wymagali zastosowania konkretnej metody ich wdrożenia. Jeden z przedsiębiorców powiedział nawet, że został zmuszony do zakupu dodatkowego sprzętu, pomimo spełniania odpowiednich standardów przez dotychczas posiadane urządzenia. Ponadto, jeśli inspektorzy w większym stopniu braliby pod uwagę procedury wewnętrznych systemów ryzyka wdrożonych przez firmy, spotkałoby się to z zadowoleniem ze strony przedsiębiorców.

Firmy nie postrzegają korupcji jako problemu.

Spośród 46 przedsiębiorców, jeden wspomniał o sytuacji, w której domagano się od niego łapówki. Było to jednak wydarzenie jednostkowe i oddalone w czasie. Przedsiębiorcy sektora rolno-spożywczego zasadniczo nie doświadczyli przypadków korupcji ani o nich nie słyszeli.

1.2.2. PROMOWANIE PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW

Wymogi prawa żywnościowego są skomplikowane dla większości przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego.

Ponad połowa firm wskazywała na dwa kluczowe problemy: dużą liczbę wymagań oraz ich częste zmiany. Zdaniem wielu przedsiębiorców sektora spożywczego współistnienie przepisów unijnych stosowanych bezpośrednio i przepisów krajowych stanowionych w celu zachowania zgodności i spójności z dyrektywami i rozporządzeniami UE prowadzi do nieporozumień. Jako przykład wymieniono ustawę o bezpieczeństwie żywności i żywienia wraz z aktami wykonawczymi. Przepisy te współistnieją i do pewnego stopnia pokrywają się z ponad osiemdziesięcioma dyrektywami i rozporządzeniami UE. Wielu przedsiębiorców wspominało, że trudno im dotrzymać kroku zarówno zmianom samych wymagań, jak też ich różnym interpretacjom.

Co mówią miejscowi przedsiębiorcy

"Kiedyś przygotowywaliśmy nową etykietę i chcieliśmy skonsultować jej projekt, żeby uniknąć problemów w przyszłości. Inspektorzy odmówili pomocy i powiedzieli, że ich rola nie obejmuje udzielania porad."

MIKROPRZEDSIĘBIORCA

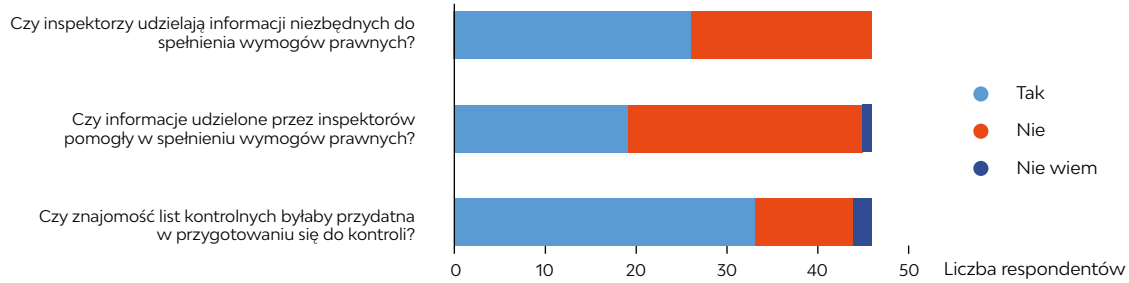
"Chcielibyśmy, żeby inspekcje odgrywały w większym stopniu rolę informacyjno-doradczą. Rola inspekcji powinna polegać głównie na pomaganiu firmom w zapobieganiu nieprawidłowościom, a nie na ich wykrywaniu i karaniu."

ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWO

Przedsiębiorstwa chcą przestrzegać przepisów, ale potrzebują dodatkowych informacji i porad, by spełnić stawiane przed nimi wymagania.

Niemal wszyscy przedsiębiorcy mówili, iż chcieliby przestrzegać przepisów, zazwyczaj jednak nie wiedzą, jak to zrobić. Większość firm z wdzięcznością przyjęłaby od inspekcji informacje, pomagające im w spełnieniu wymagań. 20 spośród 46 respondentów mówiło, że inspektorzy nie podają im takich informacji podczas kontroli (zob. Rysunek 7). Firmy, które otrzymały takie informacje w większości nie były zadowolone z jakości uzyskanych wskazówek, choć niektórzy przedsiębiorcy uznali, że otrzymali wyczerpującą odpowiedź na swoje pytania. Niemal wszyscy przedsiębiorcy potwierdzili, że dostęp do list kontrolnych (listy wymagań sprawdzanych podczas kontroli) oraz wytycznych (instrukcji dla przedsiębiorców) pomógłby im przestrzegać przepisy. Niektórzy przedsiębiorcy w sposób zdecydowany chwalili tych inspektorów, którzy byli skłonni do dzielenia się wiedzą, prezentowali alternatywne sposoby dostosowania działalności do wymogów, jak również podawali praktyczne przykłady.

RYSUNEK 7.
Opinie firm na temat działań informacyjnych inspekcji



Źródło: ankieta przeprowadzona przez ekspertów Grupy Banku Światowego w 46 przedsiębiorstwach sektora rolno-spożywczego na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie

Większość firm ceni wiedzę inspektorów na temat obowiązujących przepisów.

Ponad połowa przedsiębiorców ma poczucie, że inspektorzy dysponują bardziej specjalistycznymi informacjami na temat wymogów prawnych, niż przedsiębiorcy mogliby zdobyć we własnym zakresie. Firmy przyznają również, że część kontroli pomaga im w zrozumieniu przepisów i dostosowania swojej działalności do wymogów. Przedsiębiorcy doceniają inspektorów, którzy udzielają wyjaśnień co do tego, w jaki sposób poszczególne wymogi stosują się do sytuacji danego przedsiębiorstwa, czyli np. jak powinni zmodyfikować posiadane urządzenia i proces produkcji w celu uniknięcia nieprawidłowości. Inspektorzy mogą wykorzystać uznanie, jakie budzi ich wiedza na temat regulacji, do pogłębienia relacji z firmami i promowania przestrzegania przepisów.

Niektórzy przedsiębiorcy wskazują na luki w wiedzy inspektorów w zakresie technologii produkcji i przetwórstwa żywności.

Kilka firm, zwłaszcza średnich i dużych, skarżyło się, że inspektorzy nie mają odpowiedniego przygotowania do tego, by badać ich wyposażenie i proces produkcji. Twierdzą, że takie braki w wiedzy spowalniają proces kontroli i mogą skutkować mylnym osądem. Równocześnie, większość przedsiębiorców nie uznawała tej kwestii za problem, natomiast kilka firm doceniało wieloletnie doświadczenie niektórych inspektorów w pracy w sektorze rolno-spożywczym.

Relacje pomiędzy inspektorami a przedsiębiorcami cechuje ograniczone zaufanie.

Kilku przedsiębiorców wspominało, że inspektorzy obawiają się, iż ich rady mogą być mylnie zrozumiane jako wiążące rekomendacje, z których będą rozliczani. Równocześnie, niektórzy przedsiębiorcy wyjaśnili, że nie chcą zadawać pytań, ponieważ obawiają się że pytania obrócą się przeciwko nim i będą prowadzić do jeszcze bardziej wymagających kontroli. Kilka firm zastanawiało się, czy inspektorzy są zmuszeni do znajdowania nieprawidłowości niezależnie od faktycznego stanu higienicznego zakładu. Przedsiębiorcy często powtarzali, że nie czują się traktowani jak równi partnerzy. Zdaniem około połowy respondentów, kontrole są stresujące. Napięcie związane z kontrolami wydaje się ograniczać możliwości budowania trwałych relacji z firmami i poprawę ich zdolności do przestrzegania przepisów. przepisów.12 Rozdział

2. PRACA INSPEKCJI W PRAKTYCE

Czy praca inspekcji na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie naśladuje międzynarodowe dobre praktyki w zakresie kontroli żywności? Czy władze polskie mogą skorzystać z doświadczeń zagranicznych, żeby zmniejszyć obciążenia z tytułu kontroli oraz wesprzeć firmy w dostosowaniu swojej działalności do wymogów prawa? Niniejszy rozdział odpowiada na te pytania. Jest on podzielony na trzy części odpowiadające standardom OECD i GBŚ w zakresie: i) koordynacji; ii) oceny ryzyka; oraz iii) promowania przestrzegania przepisów.[12] Rozdział oparty jest na wywiadach z przedstawicielami organów urzędowej kontroli żywności, analizie danych i dokumentów dotyczących kontroli na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie oraz badaniu i wymianie doświadczeń z inspekcjami z ponad 10 krajów OECD.

[12] Streszczenie dobrych praktyk OECD dot. kontroli znajduje się w Załączniku 1.

2.1. KOORDYNACJA

2.1.1. STAN OBECNY NA PODKARPACIU I LUBELSZCZYŹNIE

Urzędową kontrolą żywności zajmuje się w Polsce pięć instytucji: Inspekcja Weterynaryjna (IW), Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS), Inspekcja Handlowa (IH), Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) oraz Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN).

Główne kompetencje Inspekcji Weterynaryjnej to kontrola weterynaryjna i nadzór nad bezpieczeństwem żywności pochodzenia zwierzęcego. Inspekcja przeprowadza kontrole weterynaryjne w obrocie krajowym, a także imporcie oraz eksporcie zwierząt, jak również nadzoruje bezpieczeństwo produktów pochodzenia zwierzęcego. W Inspekcji Weterynaryjnej zatrudnionych jest 5 947 pracowników (z czego 2 249 to lekarze weterynarii). W skład Inspekcji Weterynaryjnej wchodzi Główny Inspektorat Weterynarii (GIW), dziewięć Granicznych Inspektoratów Weterynarii (GrIW), 16 Wojewódzkich Inspektoratów Weterynarii (WIW) i 305 Powiatowych Inspektoratów Weterynarii (PIW). Inspekcja nadzoruje gospodarstwa rolne, ubojnie oraz producentów żywności pochodzenia zwierzęcego.

Państwowa Inspekcja Sanitarna ma za zadanie ochronę zdrowia publicznego. Oprócz sektora spożywczego odpowiada również za nadzór nad szkołami i placówkami opieki zdrowotnej, higienę w miejscu pracy i zapobieganie rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych. Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie bezpieczeństwa żywności obejmują nadzór nad higieną artykułów spożywczych, pozostałościami środków owadobójczych w żywności, skażeniami i importem żywności innej niż żywność pochodzenia zwierzęcego, materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością, dodatkami do żywności, organizmami genetycznie modyfikowanymi (GMO) w żywności, suplementami oraz nową żywnością.[13] Państwowa Inspekcja Sanitarna nadzoruje podmioty zajmujące się produkcją żywności, handlem żywnością, transportem i przechowywaniem żywności. Powyższe zadania realizuje 10 Granicznych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych (GSSE), 16 Wojewódzkich Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych (WSSE) oraz 318 Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych (PSSE). W Państwowej Inspekcji Sanitarnej zatrudnionych jest 3 388 pracowników (z czego 2 524 to inspektorzy) zajmujących się bezpieczeństwem żywności.

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nadzoruje jakość artykułów rolnych i spożywczych w Polsce. Przeprowadza kontrole na etapie produkcji, eksportu, importu oraz na poszczególnych etapach handlu. Inspekcja zajmuje się m.in. nadzorem nad rynkiem warzyw i owoców, nadzorem nad rynkiem wina, klasyfikacją tusz wołowych i wieprzowych w systemie EUROP, standardami rolnictwa ekologicznego, oraz certyfikacją chmielu oraz produktów chmielowych. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych obejmuje Główny Inspektorat oraz 16 Wojewódzkich Inspektoratów, zatrudnia 659 pracowników (z czego 549 to inspektorzy) zajmujących się kontrolą żywności i wykonujących inne zadania. Najważniejsze aspekty kontroli jakości to prawidłowe opakowanie, oznakowanie oraz klasyfikacja produktów. IJHARS nadzoruje także rolników, producentów żywności i przedsiębiorstwa handlu żywnością.

Inspekcja Handlowa (IH) działa w strukturach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jej zadaniem jest ochrona praw konsumentów w obszarze usług, żywności oraz produktów innych niż spożywcze. Inspekcja

[13] Zgodnie z prawem UE, nowa żywność definiowana jest jako żywność, której nie stosowano w znacznym stopniu w Unii do spożycia przez ludzi przed dniem 15 maja 1997 r., kiedy w życie weszło pierwsze rozporządzenie dotyczące tego typu produktów. Termin „nowa żywność" może oznaczać zarówno żywność nowo opracowaną, innowacyjną, wytworzoną przy zastosowaniu nowych technologii i procesów produkcyjnych, jak również żywność, która była tradycyjnie spożywana w krajach spoza obszaru Unii Europejskiej. Przykłady nowej żywności to między innymi żywność wytworzona w oparciu o nowe procesy produkcyjne (np. zastosowanie promieni UV w produkcji mleka, chleba, grzybów czy drożdży), produkty pozyskane z istniejącej żywności (np. olej z kryla antarktycznego) lub produkty rolne pochodzące z krajów trzecich (np. nasiona chia, sok z owoców morwy indyjskiej). Nowa żywność wymaga zezwolenia na wprowadzenie na rynek UE, by była bezpieczna dla konsumentów, odpowiednio oznakowana, a jeśli ma zastąpić inną żywność, jej wartości odżywcze nie powinny być gorsze.

zatrudnia 345 pracowników (z czego 277 to inspektorzy) w całej Polsce. IH nadzoruje podmioty sprzedające żywność. W obszarze produktów spożywczych, IH kontroluje m.in. reklamę, oznakowanie oraz wagę produktu.

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa nadzoruje przestrzeganie przepisów w zakresie zdrowia roślin, nasiennictwa, a także promowania, sprzedaży i zastosowania środków ochrony roślin. Pracą instytucji zarządza Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa (GIORiN), któremu podlega na poziomie regionalnym 16 inspektoratów wojewódzkich (WIORiN), 255 jednostek terenowych i 13 punktów kontroli granicznej. Łączna liczba pracowników to 1 832 (z czego 1 569 to inspektorzy). PIORiN nadzoruje podmioty zajmujące się sprzedażą nasion, sadzonek, oraz środków ochrony roślin, jak też rolników.

W Tabeli 2 przedstawiono uproszczony wykaz instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt oraz zdrowie roślin w Polsce.

TABELA 2.
Organy właściwe w podziale na obszar nadzoru

	OBSZAR NADZORU	KOORDYNACJA POLITYKI	KOORDYNACJA KONTROLI	REALIZACJA KONTROLI
1.	Zdrowie zwierząt	MRIRW	GIW ARIMR	WIW / PIW
2.	Środki spożywcze pochodzenia zwierzęcego	MRIRW MZ	GIW PIS	WIW / PIW WSSE / PSSE
3.	Import zwierząt i żywności pochodzenia zwierzęcego	MRIRW MF	GIW Służba Celna	GRIW / PIW Służba Celna
4.	Pasze	MRIRW MF	GIW Służba Celna	WIW / PIW / GrIW Służba Celna
5.	Choroby zakaźne zwierząt oraz produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego	MRIRW	GIW ARIMR	WIW / PIW / ARiMR Biura regionalne
6.	Leki weterynaryjne: autoryzacja, promocja oraz dystrybucja	MZ MRIRW	GIF GIW	WIF WIW
7.	Produkt żywnościowe i higiena żywności	MZ	PIS	WSSE / PSSE
8.	Import żywności pochodzenia roślinnego	MZ MRIRW MF	PIS Służba Celna	WSSE / GSSE Służba Celna
9.	Środki ochrony roślin: autoryzacja, kontrola jakości, promocja oraz użycie	MRIRW	PIORIN	WIORiN: Jednostki terenowe
10.	Dobrostan zwierząt	MRIRW MI	GIW	WIW / WIW / GRIW
11.	Zdrowie roślin	MRIRW	PIORIN	WIORIN: Jednostki terenowe

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności

Skróty: MRiRW – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, MZ – Ministerstwo Zdrowia, MF – Ministerstwo Finansów, MI – Ministerstwo Infrastruktury, GIW – Główny Inspektorat Weterynarii, ARiMR – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, PIS – Państwowa Inspekcja Sanitarna, GIF – Główny Inspektorat Farmaceutyczny, PIORiN – Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, WIW – Wojewódzki Inspektorat Weterynarii, PIW – Powiatowy Inspektorat Weterynarii, GrIW – Graniczny Inspektorat Weterynarii, WSSE – Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, GSSE – Graniczna Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, PSSE – Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, WIF – Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny, WIORiN – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

Podział kompetencji powoduje rozproszenie nadzoru nad bezpieczeństwem i jakością żywności.

Istnienie pięciu organów urzędowej kontroli żywności powoduje fragmentację nadzoru nad żywnością i środkami spożywczymi. Fragmentacja wpływa na bezpieczeństwo żywności, powoduje wystąpienie zbędnych

kosztów i może prowadzić do braku zrozumienia ze strony konsumenta. Według najnowszego raportu krajowego sporządzonego przez Generalną Dyrekcję ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE)[14], nadzór sprawowany przez kilka instytucji wymaga znacznego poziomu koordynacji oraz bieżącej wymiany informacji.

Rozproszenie nadzoru skutkuje kontrolami równoległymi i zwiększa ryzyko powielania kontroli.

Powielanie kontroli ma miejsce wtedy, kiedy dwie instytucje nadzorują ten sam podmiot, proces lub produkt pod kątem tych samych ryzyk. W Polsce podjęto działania mające na celu zapobieganie powielaniu kontroli, głównie poprzez ustawodawstwo określające szczegółowo funkcje poszczególnych instytucji, jak również przez umowy pomiędzy instytucjami.

Kontrola równoległa ma miejsce wtedy, kiedy dwie lub więcej instytucji kontroluje ten sam podmiot, proces lub produkt pod kątem różnych ryzyk; bądź też kiedy dwie inspekcje kontrolują ten sam podmiot lub produkt pod kątem tych samych ryzyk, ale na różnych etapach produkcji. Kontrole równoległe, które są bezpośrednim skutkiem rozproszenia nadzoru, są w Polsce powszechne. Problem ilustrują poniższe przykłady:

- Kontrolą oznakowania zajmują się trzy inspekcje: informacje dotyczące zdrowia sprawdzane są przez Państwową Inspekcję Sanitarną; poprawność informacji, język, oznakowanie itd. kontrolowane przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych na etapie produkcji i przetwarzania, natomiast przez Inspekcję Handlową na etapie sprzedaży detalicznej.

- Waga produktów (jako element jakości handlowej) jest kontrolowana przez Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcję Handlową.

- Podczas procedur importowych, owoce i warzywa są kontrolowane przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa pod kątem szkodników i chorób, natomiast Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych sprawdza wielkość, kształt, kaliber i świeżość produktów.

- Owoce miękkie i warzywa liściaste kontrolowane są przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Państwową Inspekcję Sanitarną w miejscu produkcji (czasami nawet równocześnie).

- Odpowiedzialność za kontrolę surowego mięsa i mięsa przeznaczonego do dalszego przetworzenia na rynkach podzielona jest pomiędzy Inspekcję Weterynaryjną i Państwową Inspekcję Sanitarną.

Kontrole równoległe skutkują m.in. trudnościami z zapewnieniem spójnego stosowania regulacji, nieefektywnym wykorzystaniem zasobów publicznych oraz dodatkowymi obciążeniami dla firm.

Jak przedstawiono w Tabeli 2, inspekcje w Polsce są dodatkowo rozproszone przez podział kompetencji pomiędzy 16 województw i 379 powiatów.

Problemy wynikające z rozproszenia kontroli są częściowo rozwiązywane poprzez wieloletnie plany kontroli i umowy o współpracy pomiędzy inspekcjami.

Aby zapewnić koordynację i efektywne sprawowanie kontroli przez poszczególne instytucje, rozporządzenie UE 882/2004 nakłada na państwa członkowskie obowiązek sporządzania i wdrażania wieloletnich krajowych planów kontroli w zakresie zdrowia i dobrostanu zwierząt, paszy i żywności. Każde państwo członkowskie przedstawia coroczny raport z realizacji planu. Wieloletni plan kontroli w Polsce obejmuje wszystkie organy urzędowej kontroli żywności.

[14] Food and Safety country profile, Ref Ares (2017)2205255 -28/04/2017.

Ponadto, polskie inspekcje zawierają pomiędzy sobą umowy o współpracy w celu koordynacji podejmowanych działań. Umowy między instytucjami precyzują podział kompetencji pomiędzy organami, wyjaśniają zakres działania poszczególnych inspekcji w sytuacjach kryzysowych, ustalają procedury wspólnego planowania i wspólnych kontroli oraz wymiany informacji.

Zapisy umów pomiędzy inspekcjami są również realizowane na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie. Do obecnie obowiązujących umów można zaliczyć umowy pomiędzy Państwową Inspekcją Sanitarną a Inspekcją Weterynaryjną z 2007 roku, oraz Państwową Inspekcją Sanitarną, Państwową Inspekcją Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, oraz Inspekcją Ochrony Środowiska z 2015 r. Umowy pomiędzy inspekcjami zawierane są na poziomie centralnym, następnie podobne dokumenty podpisywane są na szczeblu wojewódzkim i powiatowym. Sposób realizacji obwiązujących umów różni się w poszczególnych powiatach i w dużym stopniu uzależniony jest od postawy lokalnego kierownictwa.

W ocenie władz konsolidacja inspekcji mogłaby zmniejszyć rozproszenie kontroli żywności w Polsce.

W czerwcu 2017 r. rząd polski przyjął projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności (lub Państwowej Inspekcji Żywności i Weterynarii).[15] Ustawa konsoliduje instytucje zajmujące się bezpieczeństwem żywności w Polsce. Planowana Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności (PIBŻ) przejmie kompetencje Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, oraz Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, jak również Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Handlowej, w części dotyczącej żywności. Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności odpowiadałaby za bezpieczeństwo żywności (pochodzenia zwierzęcego i innej), niektóre aspekty jakości żywności, kwestie weterynaryjne (zdrowie zwierząt, dobrostan zwierząt, pasze), oraz zdrowie roślin (nasiona, środki ochrony roślin, nawozy). Projekt ustawy powstał w oparciu o doświadczenia 23 krajów europejskich, w których urzędowa kontrola żywności jest skonsolidowana.

Rozproszenie kontroli można także zmniejszyć poprzez standaryzację procedur pomiędzy poszczególnymi organami, na przykład w zakresie oceny ryzyka.

Jak przedstawiono w rozdziale 2 niniejszego raportu, procedury oceny ryzyka, klasyfikacji podmiotów, gromadzenia danych z kontroli oraz zarządzania skargami/zawiadomieniami mogą się znacznie różnić pomiędzy inspekcjami. Różnice te utrudniają efektywną wymianę informacji na temat przedmiotu kontroli pomiędzy inspekcjami. Na przykład, Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Weterynaryjna nadzorują ryzyka związane z produktami mięsnymi w supermarketach i na targowiskach, ale nie przekazują sobie zebranych informacji. Istniejące wzorce oceny ryzyka oparte są na regułach i formularzach ustalonych przez różne inspekcje. W niektórych przypadkach, inspekcje wielokrotnie zbierają te same informacje, jak np. rodzaj czy skala prowadzonej działalności.

Narzędzia informatyczne dodatkowo mogą pomóc w usprawnieniu kontroli żywności, ale nie są w pełni wykorzystywane.

Wszystkie organy urzędowej kontroli żywności w Polsce opracowały proste, oparte na rekordach bazy danych. Narzędzia te pomagają inspekcjom w utrzymywaniu rejestru nadzorowanych podmiotów, dokumentowaniu liczby przeprowadzonych kontroli i ich wyników (nieprawidłowości, kary), oraz generowaniu raportów statystycznych. Istniejące systemy informatyczne zostały stworzone niezależnie od siebie, z inicjatywy poszczególnych instytucji.

Z technicznego punktu widzenia, zarówno komunikacja w obrębie jednej instytucji jak i wymiana informacji pomiędzy różnymi inspekcjami odbywa się poprzez pocztę elektroniczną, pocztę konwencjonalną i fax. Wszystkie istniejące sposoby komunikacji opierają się na wysyłaniu informacji przez inspektorów osobiście. Przykładowo, informacja o nowych podmiotach jest przekazywana w formie skanu dokumentu w formacie

[15] Na dzień 30 maja 2018 r. ustawa o utworzeniu Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności nie została przyjęta przez Sejm.

PDF, co sprawia, że wyszukiwanie i kopiowanie informacji jest czasochłonne i podatne na błędy. Codzienna współpraca i wymiana informacji w dużym stopniu uzależniona jest od osobistych relacji pomiędzy urzędnikami.

Inspekcje opracowują i użytkują systemy informatyczne osobno. Aplikacje wdrożone w poszczególnych instytucjach nie są ze sobą połączone. W wyniku tego przedsiębiorcy muszą wielokrotnie podawać te same informacje na temat swojej działalności, a inspekcje nie dysponują danymi niezbędnymi do efektywnego planowania kontroli. Istniejące systemy informatyczne zostały opracowane przez inspekcje niezależnie od siebie i obsługiwane są przez osobno administrowane serwerownie, co podnosi koszty ich działania.

Niewiele spośród usług świadczonych przez inspekcje jest dostępnych online. Komunikacja z przedsiębiorcami i innymi instytucjami prowadzona jest przede wszystkim ręcznie, w oparciu o dokumenty papierowe. Bardzo ograniczony zakres danych jest dostępny publicznie. Jeden z nielicznych wyjątków stanowi w tym zakresie Inspekcja Weterynaryjna, która upublicznia rejestr podmiotów nadzorowanych.

Ocena ryzyka i planowanie kontroli nie są zautomatyzowane. Choć niektóre z istniejących aplikacji dostarczają podstawowych informacji ułatwiających ocenę ryzyka, sam proces nadal jest wykonywany ręcznie, co zwiększa prawdopodobieństwa wystąpienia błędów i subiektywnych ocen. Kontrole są również planowane poza systemem, a harmonogramy kontroli są wpisywane do aplikacji już po ich opracowaniu. Informacje o poziomie ryzyka poszczególnych zakładów nie są rejestrowane w aplikacjach stosowanych przez inspekcje.

Inspektorzy dysponują jedynie komputerami stacjonarnymi. Nie posiadają urządzeń mobilnych czy aplikacji umożliwiających wyświetlanie lub wprowadzanie informacji podczas kontroli. Listy kontrolne nie są zautomatyzowane w obecnym systemie informatycznym. Inspekcja Weterynaryjna rozpoczęła pilotaż elektronicznych list kontrolnych, ale listy te nie pozwalają na wyszczególnienie zakładów o różnym poziomie ryzyka. Pomimo pilotażu inspektorzy zapisują wyniki kontroli w formie dokumentów papierowych, a dane do systemu informatycznego wprowadzają dopiero po powrocie do biura. Ponadto, inspektorzy muszą wprowadzać dane do kilku różnych systemów (np. w przypadku lekarzy weterynarii jest to system wspierający organizację kontroli oraz System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt), tworząc podwójne zapisy, co wymaga dodatkowych nakładów pracy i zwiększa ryzyko błędów.

2.1.2. MIĘDZYNARODOWE DOBRE PRAKTYKI

W myśl regulacji UE, kontrola żywności powinna przebiegać w sposób zintegrowany w całym łańcuchu żywieniowym.

Oznakowanie żywności stanowi istotny element jej bezpieczeństwa i umożliwia śledzenie produktów. Oznakowanie i bezpieczeństwo żywności powinno być kontrolowane przez jedną instytucję na wszystkich etapach produkcji, lub przez różne instytucje na różnych etapach, ale przy pełnej wymianie informacji. We Francji jeden organ (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Konkurencyjności, Spraw Konsumenckich i Przeciwdziałania Oszustwom) planuje i nadzoruje kontrole oznakowania (w tym informacje o wartościach odżywczych) i bezpieczeństwa żywności w zakładach przetwórczych (za wyjątkiem ubojni). Dyrekcja Generalna ds. Żywności kontroluje produkcję pierwotną w zatwierdzonych zakładach, natomiast Krajowy Instytut Pochodzenia i Jakości zarządza oznakowaniem pierwotnych i przetworzonych produktów ekologicznych, jak też kontrolą jakości przed wprowadzeniem do obrotu. Wszystkie powyższe instytucje regularnie wymieniają się informacjami. W Wielkiej Brytanii, na poziomie lokalnym, inspektorzy bezpieczeństwa żywności i inspektorzy ds. standardów handlowych (którzy kontrolują oznakowanie) przeprowadzają kontrole wspólnie. Instrukcje dla potrzeb kontroli opracowywane są centralnie, przez Agencję Standardów Żywności (Food Standards Agency, FSA).

Konsolidacja inspekcji jest często stosowanym sposobem na poprawę koordynacji.

Bezpieczeństwo żywności można zapewnić wyłącznie poprzez zapewnienie integralności łańcucha żywieniowego, tzn. żywność musi być bezpieczna na każdym etapie „od pola do stołu". Ta prosta zasada stała

się podstawą dla wypracowania przez międzynarodowe instytucje, w szczególności Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, rekomendacji konsolidacji kontroli żywności. W większości państw UE obowiązuje model skonsolidowanej kontroli żywności. Zadania związane z urzędową kontrolą żywności są realizowane przez jedną instytucję m.in. w Danii, Szwecji, Finlandii, Irlandii oraz na Litwie. Pomimo powszechności skonsolidowanego modelu nadzoru, łączenie instytucji nie zawsze kończy się sukcesem. Na przeszkodzie najczęściej stoją czynniki instytucjonalne. Struktury wielu istniejących systemów kontroli żywności są zakorzenione w przeszłości. Wobec tego wiele państw skoncentrowało swoje działania na sprecyzowaniu kompetencji poszczególnych organów, usprawnieniu przepływu informacji oraz ujednoliceniu procedur.

Regulacje przekrojowe dotyczące oceny ryzyka i promowania przestrzegania przepisów przy użyciu środków innych niż sankcje również stanowią sposób na zwiększenie poziomu koordynacji.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci, wiele krajów przyjęło przepisy regulujące pracę wszystkich inspekcji zajmujących się kontrolą rozmaitych obszarów – m.in. żywności, bezpieczeństwa przeciwpożarowego, zdrowia, środowiska oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Kraje, które podjęły wysiłki na rzecz poprawy pracy inspekcji miały świadomość, iż pomimo różnic technicznych, wszystkie instytucje nadzoru pełnią tę samą zasadniczą funkcję w systemie administracji państwowej, a co za tym idzie, reguły dotyczące przeprowadzania oraz planowania kontroli i wymogów w zakresie publikowanych informacji powinny być podobne.

Wielka Brytania przyjęła Kodeks Regulatora (Regulator's Code) w roku 2008 i dokonała jego nowelizacji w 2014. Kodeks ustanawia elastyczne, oparte na zasadach ramy działania instytucji kontrolnych, obejmujące ich relacje z podmiotami gospodarczymi i obywatelami, jak też obowiązki inspekcji w zakresie wspierania wzrostu firm i promowania przestrzegania przepisów. Włochy przyjęły podobne wytyczne dla kontroli w 2013 r., Holandia w 2017. Słowenia i Litwa wprowadziły natomiast do swojej legislacji horyzontalne przepisy dotyczące inspekcji odpowiednio w 2007 i 2010 roku. Ustawa dotycząca instytucji kontrolnych została również niedawno przyjęta przez parlament grecki.

W wielu krajach tworzone są organizacje „parasolowe", które mają za zadanie wspieranie współpracy pomiędzy inspekcjami.

Jeden z przykładów takiej organizacji może stanowić utworzona w 2007 r. holenderska Rada ds. Inspekcji (Inspectieraad). Do jej zdań należy rozwój współpracy pomiędzy organami kontrolnymi działającymi w różnych obszarach nadzoru. Rada zajmuje się kwestiami, które są wspólne dla różnych inspekcji, od praktyk monitoringu i wdrażania wspólnych projektów informatycznych, po restrukturyzację i konsolidację instytucji czy zmiany personalne. Na Litwie w 2010 r. utworzono Komitet Ekspertów ds. Poprawy Praktyk Inspekcji, z udziałem przedstawicieli głównych inspekcji, działający przy Ministerstwie Gospodarki. Choć komitet nie ma formalnej władzy decyzyjnej, stał się dla inspekcji pierwszym w historii kraju forum wymiany informacji i wiedzy. Taka platforma pozwala inspekcjom na dzielenie się informacjami o wyzwaniach, identyfikację luk w regulacjach, testowanie pomysłów i narzędzi reform, oraz pracę na rzecz większej spójności w podejściu do sprawowania kontroli.

Wielka Brytania przyjęła innowacyjne podejście do poprawy koordynacji działań pomiędzy jednostkami terenowymi: mechanizm organu wiodącego (Primary Authority Scheme).

W 2010 r. brytyjski Urząd ds. Poprawy Regulacji (Better Regulation Delivery Office) wprowadził mechanizm organu wiodącego. Nowe regulacje pozwalają przedsiębiorcom działającym na terenie różnych gmin na zawarcie specjalnej umowy z lokalnymi organami kontrolnymi. Umowa ta reguluje relacje z inspekcjami we wszystkich pozostałych lokalizacjach. Istotą umowy zawieranej pomiędzy organami kontrolnymi a firmą jest to, że wszelkie porady dotyczące obowiązujących wymogów w zakresie zdrowia publicznego, ochrony środowiska, standardów handlowych czy bezpieczeństwa przeciwpożarowego udzielane przez inspekcje działające na danym terenie będą uznawane przez organy kontrolne znajdujące się w innych częściach kraju. Taki system daje firmom większą pewność w kwestii ich zobowiązań względem państwa i konsumentów.

Narzędzia IT wdrożone w Holandii, Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie również pomagają w koordynowaniu kontroli.

Oprogramowanie Inspection View, wdrożone w Holandii w 2013 r. i stosowane w różnych obszarach nadzoru, to platforma umożliwiająca wymianę danych i koordynację działań pomiędzy poszczególnymi inspekcjami. Informacje o podmiotach kontrolowanych są wprowadzane przez przedstawicieli wszystkich instytucji kontrolnych, co pozwala zgromadzić całą wiedzę na temat kontrolowanych podmiotów w jednym miejscu. W Chorwacji, inspekcje działające w ramach Ministerstwa Rolnictwa korzystają z narzędzia o nazwie e-Inspektor do planowania kontroli w oparciu o ocenę ryzyka. Zazwyczaj częstotliwość kontroli jest ustalana w oparciu o grupę ryzyka, wyniki poprzednich kontroli oraz dowody podjętych działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości i zmniejszenie poziomu ryzyka. Do szacowania poziomu ryzyka stosowanych jest kilka wskaźników, w tym dane zebrane przy użyciu list kontrolnych. W Bośni i Hercegowinie, istniejący system informatyczny do zarządzania inspekcjami umożliwia natomiast rejestrowanie wyników kontroli w terenie przy zastosowaniu listy kontrolnej i laptopa. Dane są natychmiast wgrywane do internetu i synchronizowane z centralną bazą danych, są też dostępne dla potrzeb raportów statystycznych.

2.2. OCENA RYZYKA

2.2.1. STAN OBECNY NA PODKARPACIU I LUBELSZCZYŹNIE

2.2.1.1. Metodologia oceny ryzyka

Wszystkie inspekcje żywności w Polsce opracowały metodologie oceny ryzyka.

Ocena ryzyka to proces identyfikacji zagrożeń dla bezpieczeństwa żywności, ocena prawdopodobieństwa ich wystąpienia i dotkliwości, a także oszacowanie skali ich potencjalnego wpływu na zdrowie publiczne.[16] Ocena ryzyka obejmuje klasyfikację nadzorowanych jednostek według poziomu ryzyka i porównywanie podmiotów na podstawie tej klasyfikacji. Ocena ryzyka pomaga w podjęciu decyzji o racjonalnej alokacji zasobów, jakimi dysponują organy urzędowej kontroli żywności. Aby zapewnić rzetelność i spójność podejmowanych działań, ocena ryzyka powinna być prowadzona w oparciu o metodologię łączącą w sobie wskaźniki podstawowe (np. ryzyko mikrobiologiczne jest większe w ubojniach niż w kioskach, ze względu na rodzaj prowadzonej działalności) oraz wskaźniki zgodności z przepisami (np. ryzyko jest wyższe dla podmiotów, u których w przeszłości wykryto nieprawidłowości, niż w podmiotach, które mają „czyste konto").

W Polsce metodologie oceny ryzyka są ustalane przez inspekcje na szczeblu centralnym i rozpowszechniane w całym kraju. Następnie metodologie te stosowane są przez inspektorów szczebla wojewódzkiego i powiatowego do oceny poziomu ryzyka związanego z poszczególnymi podmiotami.

Największe inspekcje, Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Weterynaryjna, opracowały metodologie oceny ryzyka oparte o wskaźniki podstawowe oraz wskaźniki zgodności z przepisami. W przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej, wskaźniki podstawowe to między innymi rodzaj działalności, rodzaj wytwarzanych produktów lub świadczonych usług, skala działalności, obrót oraz informacje na temat odbiorców. Wskaźniki zgodności oparte są na wynikach przeprowadzonych kontroli i obejmują informacje o tym, w jaki sposób spełniane są wymagania w zakresie infrastruktury, higieny, zagrożeń mikrobiologicznych i systemów kontroli wewnętrznej. Każdemu wskaźnikowi zgodności przypisywana jest waga (maksymalna liczba punktów). Suma

[16] W tym rozdziale zakłada się, że ocena ryzyka obejmuje zarządzanie ryzykiem, czyli skoordynowane i proporcjonalne zastosowanie środków na potrzeby monitorowania i ograniczenia zagrożeń oraz wsparcia rozwoju sektora rolno-spożywczego.

punktów dla wszystkich wskaźników jest miarą poziomu zgodności z przepisami. Instrukcje Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczące oceny wskaźników zgodności nie są wystarczająco precyzyjne by zapewnić spójność oceny przez różnych inspektorów. Przykładowo, istnieją wskaźniki dotyczące kilku różnych aspektów zgodności i nie jest jasne, który z nich powinien mieć rolę nadrzędną podczas oceny ryzyka. Nie ma również jednoznacznych kryteriów umożliwiających spójne przypisanie wag poszczególnym wskaźnikom.

Inspekcja Weterynaryjna również opracowała metodologię oceny ryzyka opartą na wskaźnikach podstawowych (rodzaj działalności) i wskaźnikach zgodności z przepisami (infrastruktura, praktyki, wewnętrzny system zarządzania), jak również wagach (punktacji) przypisywanych każdemu wskaźnikowi. Mali producenci są automatycznie klasyfikowani jako podmioty niskiego ryzyka, natomiast inne typy przedsiębiorstw są klasyfikowane do grupy wysokiego, średniego lub niskiego ryzyka. Inspektorzy ustalają grupę ryzyka podmiotu obliczając łączną liczbę punktów po kontroli w terenie. Stosowanych jest kilka list kontrolnych, a ustalenia zapisywane są w protokole.

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Inspekcja Handlowa ustalają ryzyko poszczególnych grup produktów na poziomie centralnym, w oparciu o informacje o nieprawidłowościach wykrytych przez inspektorów wojewódzkich w poprzednim roku, a także na podstawie innych źródeł informacji (np. RASFF, partnerzy handlowi, skargi/zawiadomienia, informacje otrzymane od innych inspekcji). Inspektorzy IH typują podmioty do kontroli w oparciu o typ działalności, zakres kontroli, prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości, wyniki poprzednich kontroli oraz czas działania podmiotu na rynku. Inspektorzy IJHARS nadają również wyższy priorytet podmiotom, które nie były kontrolowane oraz tym, u których w przeszłości wykryto nieprawidłowości.

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa klasyfikuje ryzyko podmiotów w oparciu o użycie środków ochrony roślin lub obrót nimi, nie stosuje jednak oceny ryzyka w odniesieniu do zdrowia roślin i nasiennictwa, głownie z uwagi na ograniczenia w zakresie dostępu do danych. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa co roku określa również priorytetowe obszary kontroli, w tym obszary wysokiego ryzyka, i poleca inspektorom wojewódzkim uwzględnienie tych obszarów przy sporządzaniu rocznych planów kontroli. Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa klasyfikuje gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa w oparciu o ryzyko związane z użyciem środków ochrony roślin lub obrót nimi.

Ocena ryzyka jest jednym z czynników uwzględnianych przy planowaniu częstotliwości kontroli podmiotów.

Metodologie oceny ryzyka, opracowane przez inspekcje na szczeblu centralnym, stosowane są powszechnie przez inspektorów wojewódzkich oraz powiatowych do ustalenia częstotliwości kontroli poszczególnych podmiotów. Najniższa częstotliwość kontroli weterynaryjnych to co najmniej raz na 12 miesięcy (podmioty niskiego ryzyka) a najwyższa to co najmniej raz na 3 miesiące (podmioty wysokiego ryzyka). W przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej, najwyższa częstotliwość to co najmniej raz na 12 miesięcy dla zakładów produkcyjnych, co najmniej raz na 18-24 miesiące dla jednostek zajmujących się obrotem i co najmniej raz na 66 miesięcy dla producentów pierwotnych, sprzedających produkty niskiego ryzyka bezpośrednio klientom. Ponieważ częstotliwość kontroli określana jest jako przedział jednostronnie otwarty („co najmniej"), kontrole mogą odbywać się częściej, co pozostawia możliwość przeprowadzenia zbędnych kontroli.

Inne inspekcje nie stosują klasyfikacji ryzyka do ustalania częstotliwości kontroli w poszczególnych podmiotach. Systemy oceny ryzyka stosowane w tych instytucjach oparte są na podejściu odgórnym. W przypadku Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, poziomy ryzyka i związane z nimi częstotliwości kontroli ustalane są w oparciu o priorytety poszczególnych programów kontroli. Podobnie, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa ustala liczbę gospodarstw do skontrolowania w każdym województwie w oparciu o ogólnokrajowe statystyki gospodarstw rolnych, ich liczbę, skalę stosowania środków ochrony roślin do poszczególnych upraw oraz dane w zakresie naruszeń przepisów (w podziale na regiony). Ponadto, na częstotliwość kontroli wpływają: rodzaj upraw i charakterystyka biologiczna związanych z nimi potencjalnych zagrożeń. Inspekcja Handlowa koncentruje się natomiast głównie na zgłoszeniach od klientów i nie utrzymuje oddzielnych baz danych kontrolowanych podmiotów. Informacje potrzebne do planowania kontroli są pozyskiwane z ogólnych rejestrów przedsiębiorców (CEIDG oraz Krajowy Rejestr Sądowy).

TABELA 3.
Częstotliwość kontroli w zależności od grupy ryzyka

GRUPA RYZYKA	CZĘSTOTLIWOŚĆ KONTROLI PAŃSTWOWA INSPEKCJA SANITARNA	INSPEKCJA WETERYNARYJNA
WYSOKIE RYZYKO	Co najmniej raz na 12 miesięcy dla zakładów produkcyjnych Co 18 miesięcy dla jednostek zajmujących się obrotem	Co najmniej raz na 3 miesiące
ŚREDNIE RYZYKO	Co najmniej raz na 18 miesięcy dla zakładów produkcyjnych Co najmniej raz na 24 miesiące dla jednostek zajmujących się obrotem	Co najmniej raz na 6 miesięcy
NISKIE RYZYKO	Co najmniej raz na 24 miesiące dla zakładów produkcyjnych Co najmniej raz na 36 miesięcy dla jednostek zajmujących się obrotem Co najmniej raz na 66 miesięcy dla producentów pierwotnych, prowadzących sprzedaż bezpośrednią produktów o niskim poziomie ryzyka mikrobiologicznego	Co najmniej raz na 12 miesięcy

Źródło: Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Sanitarna

2.2.1.2. Stosowanie oceny ryzyka

Inspekcje nie nadały wszystkim nadzorowanym podmiotom grupy ryzyka, a proces jego oceny w dalszym ciągu pozostaje w pewnych aspektach niespójny.

Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, wszystkie podmioty podlegające nadzorowi Państwowej Inspekcji Sanitarnej powinny podlegać analizie ryzyka[17]. W przypadku Inspekcji Weterynaryjnej, 6 spośród 38 rodzajów podmiotów podlegających nadzorowi Inspekcji jest wyłączonych z konieczności analizy ryzyka (np. drobni producenci, jednostki sprzedaży detalicznej).[18] Odsetek jednostek objętych oceną ryzyka różni się pomiędzy województwami. Różnice te mogą co prawda wynikać z odmiennej charakterystyki podmiotów w obu regionach, jednak bardziej prawdopodobne jest, że są konsekwencją różnic w „pokryciu" oceną ryzyka i niespójności w jej przeprowadzaniu. W przypadku Inspekcji Weterynaryjnej, w 2016 r. odsetek nadzorowanych podmiotów w jednym z analizowanych regionów był ponad dwukrotnie wyższy od odsetka nadzorowanych jednostek w drugim regionie (pomimo mniejszych różnic w populacji firm pomiędzy tymi regionami). W przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej, potwierdzono istnienie różnic w metodologii oceny ryzyka pomiędzy regionami, a także pomiędzy powiatami w tym samym regionie.[19] Stwierdzono także istnienie obszarów wymagających poprawy i niespójności w przypadku innych inspekcji żywności.

Wiele kontroli w podmiotach sektora rolno-spożywczego nie jest planowanych. Jednym z czynników wpływających na liczbę kontroli nieplanowych są skargi.

Dwie największe inspekcje, Państwowa Inspekcja Sanitarna i Inspekcja Weterynaryjna, w 2016 r. przeprowadziły ponad 12 tys. nieplanowych kontroli żywności na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie, co stanowi mniej więcej jedną trzecią łącznej liczby kontroli wykonanych przez te instytucje. Nieplanowe inspekcje wynikały przede wszystkim z wystąpienia ognisk chorób, powiadomień z systemu wczesnego ostrzegania w zakresie żywności i pasz (RASFF) lub informacji otrzymanych od partnerów handlowych, innych inspekcji, a także informacji pochodzących od konsumentów albo konkurentów. Nieplanowe kontrole realizowane są w trybie ad hoc, a zatem nie są oparte na ocenie ryzyka. Są niezbędne w sytuacjach kryzysowych, jednak w innych okolicznościach ich przeprowadzanie znajduje mniejsze uzasadnienie.

---

[17] Załącznik nr 1 do zarządzenia 104/17 Głównego Inspektora Sanitarnego z dn. 8 maja 2017 r.

[18] Lista podmiotów wyłączonych z obowiązku analizy ryzyka została ustalona na podstawie Załącznika nr 1 do zarządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 grudnia 2016 r. (określającego wszystkie grupy podmiotów podlegających nadzorowi Inspekcji Weterynaryjnej) oraz Instrukcji GLW nr 500 – 2/11 z dnia 1 września 2011 r. (określającej grupy podmiotów podlegające ocenie ryzyka).

[19] W niektórych powiatach, ryzyko było oceniane wyłącznie na podstawie informacji zebranych podczas ostatniej kontroli. W związku z tym, było tyle ocen ryzyka, ile kontroli. Wcześniej pozyskane informacje na temat zakładu, w tym wyników przeszłych kontroli, były ignorowane. W innych powiatach, proces oceny ryzyka uwzględniał informacje pozyskane w trakcie wcześniejszych kontroli, jak też dodatkowe informacje na temat nadzorowanych jednostek będące w posiadaniu powiatowej stacji sanitarno-epidemiologicznej.

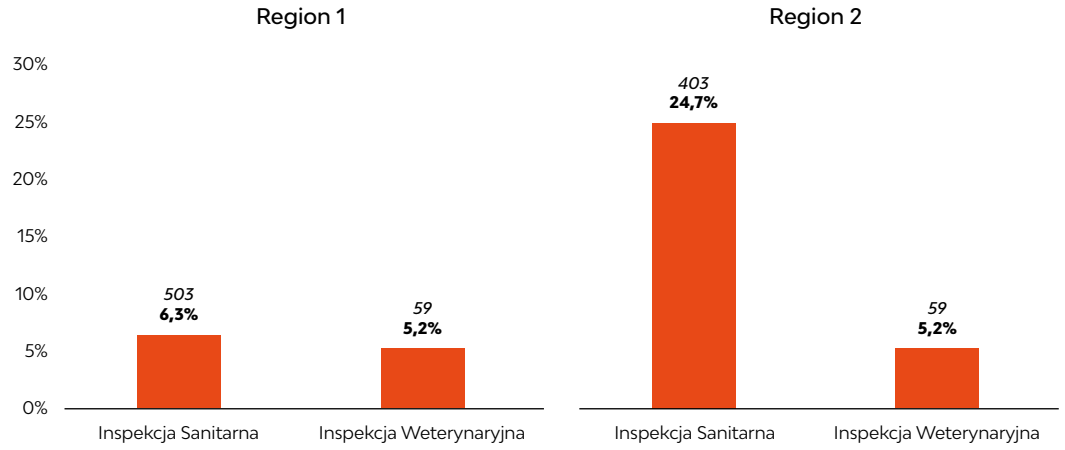
W 2016 r., skargi stanowiły podstawą dla 2-25% nieplanowych kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję Weterynaryjną i Państwową Inspekcję Sanitarną w Podkarpackiem i Lubelskiem. Kontrole wykonywane w reakcji na skargi najczęściej zdarzają się w przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Ponadto, większość kontroli wykonywanych przez Inspekcję Handlową była oparta na zgłoszeniach konsumentów.

Co mówią miejscowi przedsiębiorcy

"Powinien istnieć mechanizm oceny powagi i prawdziwości skarg konsumentów. Doświadczyliśmy wielu kontroli na podstawie takich informacji, ale podczas wizyty inspektora okazywało się, że stawiane nam zarzuty były bezpodstawne."

ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWO

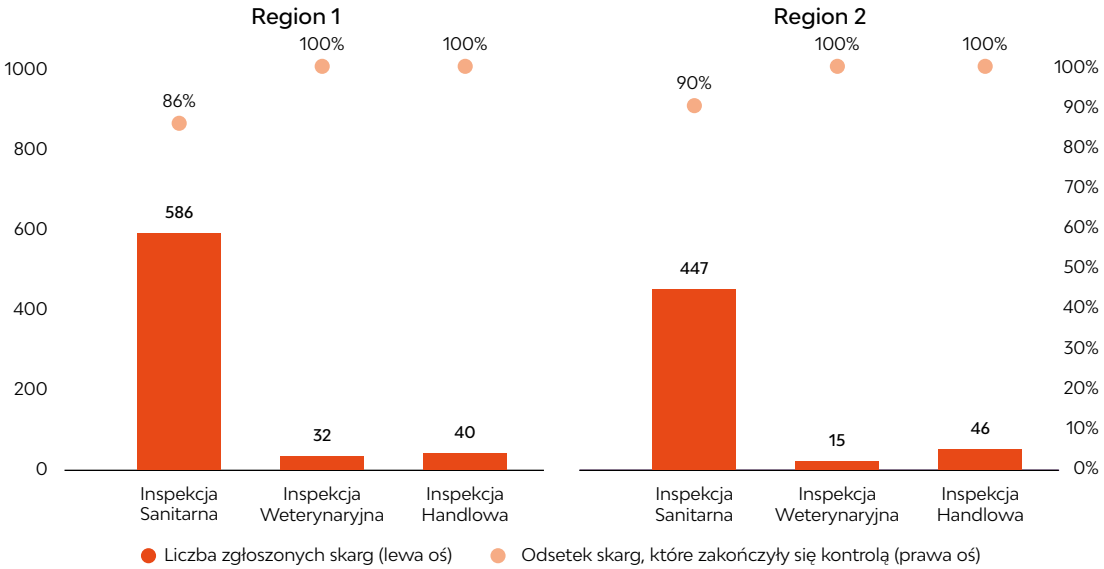
RYSUNEK 8.
Odsetek nieplanowych kontroli wynikających ze skarg, 2016 r



Źródło: Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii i Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne w województwach podkarpackim i lubelskim

Liczba otrzymywanych skarg wyraźnie różni się pomiędzy inspekcjami, odmienne są również sposoby reakcji poszczególnych organów urzędowej kontroli żywności na takie zgłoszenia. Podczas gdy Państwowa Inspekcja Sanitarna w 2016 r. otrzymała w obu regionach ponad 1000 skarg, Inspekcja Weterynaryjna i Inspekcja Handlowa otrzymały odpowiednio 111 i 86 skarg. W przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej, 88% skarg zakończyło się przeprowadzeniem nieplanowej kontroli. W przypadku Inspekcji Weterynaryjnej i Inspekcji Handlowej, wszystkie skargi były podstawą do przeprowadzenia kontroli w zakładzie.

RYSUNEK 9.
Liczba otrzymanych skarg, 2016 r.



Źródło: Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii i Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne w województwach podkarpackim i lubelskim

Większość skarg zgłoszonych Inspekcji Weterynaryjnej i Państwowej Inspekcji Sanitarnej była anonimowa; w przypadku Inspekcji Handlowej anonimowa była co trzecia skarga. Przedsiębiorcy w wywiadach potwierdzali, że anonimowe skargi są częste i sugerowali, iż w wielu przypadkach nie są one związane z zagrożeniem dla zdrowia publicznego, ale raczej z nieuczciwą rywalizacją pomiędzy konkurentami.

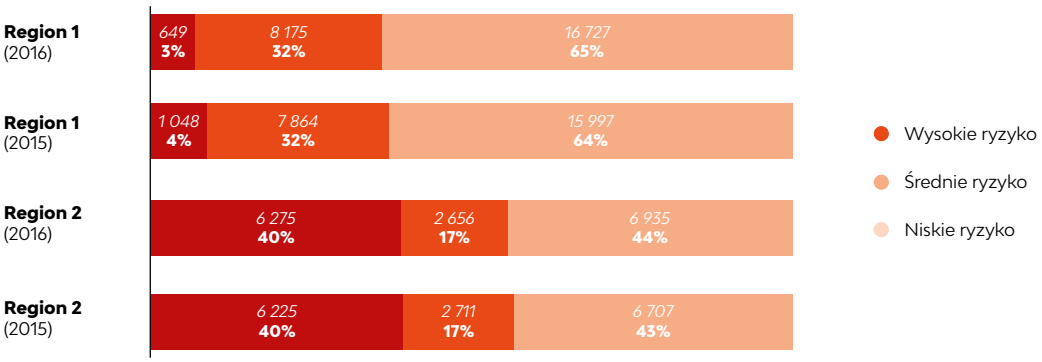
Inspekcje stosują różne podejście w kwestii reagowania na skargi. Nie istnieje jednolita metodologia klasyfikacji skarg i zarządzania nimi. Niektóre instytucje wdrożyły podstawowe mechanizmy zarządzania skargami, jak np. Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, która prowadzi wywiad zarówno ze skarżącym, jak i skarżonym. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych również dysponuje podstawowym mechanizmem zarządzania skargami, który uwzględnia to, czy skarga jest anonimowa, czy jej przedmiot należy do kompetencji Inspekcji i czy zakład, którego dotyczy skarga, był przewidziany do kontroli w planie rocznym.

Podział firm na grupy ryzyka nie zawsze jest zgodny z tzw. „piramidą ryzyka".

W każdej sytuacji będą istniały pewne różnice w ocenia ryzyka pomiędzy poszczególnymi inspekcjami i regionami, jednak w przypadku województw o podobnych charakterystykach podział firm na grupy ryzyka powinny być do siebie zbliżone. Podział firm na grupy ryzyka w Państwowej Inspekcji Sanitarnej w jednym z regionów ujętych w niniejszym raporcie jest zgodny z modelem piramidy, który zakłada, że relatywnie mała liczba podmiotów powinna się mieścić w grupie wysokiego ryzyka, a większość – w grupie niskiego ryzyka. Jednak w drugim regionie, 40% nadzorowanych podmiotów zostało zakwalifikowanych do grupy wysokiego ryzyka, a 43% do grupy niskiego ryzyka, przez co w grupie średniego ryzyka pozostała mniej niż jedna piąta wszystkich nadzorowanych podmiotów.

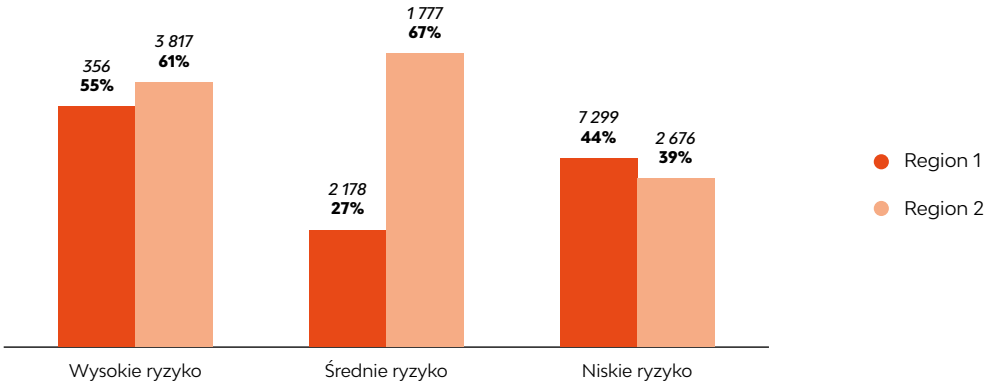
Różnice pomiędzy regionami są także odzwierciedlone w statystykach dotyczących rzeczywistych kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Sanitarną. W jednym z regionów, podmioty wysokiego ryzyka były średnio kontrolowane o 50% częściej niż podmioty niskiego ryzyka. Dodatkowo, częstotliwość kontroli firm o średnim poziomie ryzyka była bardzo różna – w jednym regionie skontrolowano średnio dwie trzecie podmiotów w grupie średniego ryzyka, natomiast w drugim – mniej niż jedną trzecią. Podział firm na grupy ryzyka nie zmieniał się w raz z upływem czasu.

RYSUNEK 10.
Podmioty nadzorowane w podziale na grupy ryzyka, Państwowa Inspekcja Sanitarna, 2015-2016 r.



Źródło: Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne w województwach podkarpackim i lubelskim

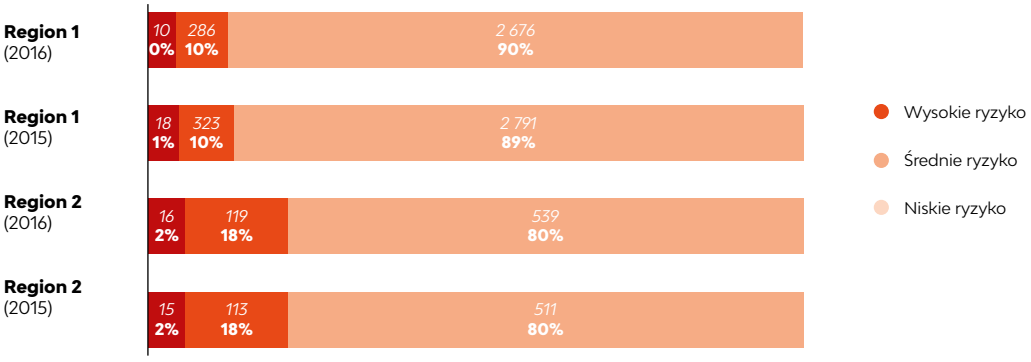
RYSUNEK 11.
Odsetek podmiotów skontrolowanych w podziale na grupy ryzyka, Państwowa Inspekcja Sanitarna, 2016 r.



Źródło: Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne w województwach podkarpackim i lubelskim

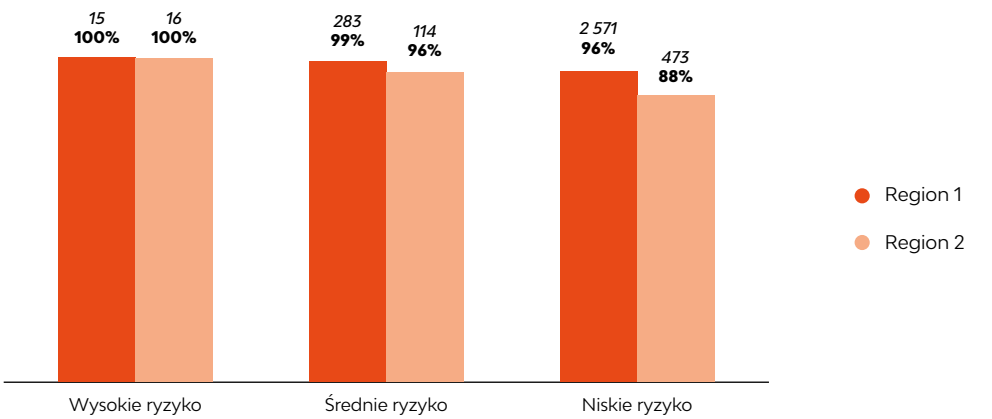
W przypadku Inspekcji Weterynaryjnej, podział podmiotów nadzorowanych na grupy ryzyka ma kształt piramidy w obu województwach - najmniejsza liczba podmiotów znajduje się w grupie wysokiego ryzyka, a większość mieści się w grupie niskiego ryzyka. Nie ma również większych różnic pomiędzy regionami jeśli chodzi o częstotliwość kontroli podmiotów w poszczególnych grupach ryzyka. W 2016 r., w obu regionach skontrolowano wszystkie podmioty wysokiego ryzyka, ponad 95% podmiotów średniego ryzyka i co najmniej 88% podmiotów niskiego ryzyka.

RYSUNEK 12.
Podmioty nadzorowane w podziale na grupy ryzyka, Inspekcja Weterynaryjna, 2015-2016 r.



Źródło: Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii w województwach podkarpackim i lubelskim

RYSUNEK 13.
Odsetek podmiotów skontrolowanych w podziale na grupy ryzyka, Inspekcja Weterynaryjna, 2016 r.



Źródło: Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii w województwach podkarpackim i lubelskim

Co mówią miejscowi przedsiębiorcy

"Zakłady wchodzące w skład naszej ogólnopolskiej sieci handlowej zostały przyporządkowane do różnych grup ryzyka w różnych powiatach.."
DUŻE PRZEDSIĘBIORSTWO

"Identyczne rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa żywności stosowane przez rolnika, który miał gospodarstwa w dwóch regionach, w jednym powiecie były akceptowane, a w drugim uznane za niezgodne z przepisami."
ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWO

Praktyka oceny ryzyka różni się pomiędzy regionami.

Inspektorzy w różnych regionach odmiennie interpretują metodologię oceny ryzyka. Obrazuje to tzw. „test McDonald's", tzn. porównanie oceny ryzyka w niemal identycznych zakładach tej samej firmy. Według dużych i średnich firm, stosujących te same systemy zarządzania bezpieczeństwem żywności w różnych regionach, poszczególne zakłady oceniane są odmiennie pod kątem ryzyka z powodu różnic w interpretacji metodologii przez inspektorów. W niektórych przypadkach prowadzi to do niepotrzebnie częstych kontroli. Nie istnieje również mechanizm koordynacji, który umożliwiałby inspektorom z jednego powiatu wykorzystanie informacji zebranych przez inspektorów z drugiego powiatu w odniesieniu do tego samego zakładu, co potencjalnie mogłoby prowadzić do ograniczenia liczby przeprowadzanych kontroli.

Pełne wdrożenie oceny ryzyka jest utrudnione przez ograniczone zasoby techniczne i ludzkie.

W Polsce nie istnieje obecnie zintegrowana aplikacja, służąca do oceny ryzyka przez inspektorów. Jak opisano w rozdziale 2.1., ocena ryzyka i planowanie kontroli nie są zautomatyzowane. Proces jest przeprowadzany ręcznie, co zwiększa subiektywizm i ryzyko błędu. Inspektorzy nie dysponują laptopami ani urządzeniami mobilnymi, do których mogliby wprowadzać dane podczas kontroli w terenie. Inspektorzy dokumentują wyniki kontroli na formularzach papierowych i po powrocie do biura wprowadzają podstawowy zakres danych do systemu informatycznego. Niektóre informacje muszą być wielokrotnie wprowadzone do kilku różnych baz danych.

Informacje zgromadzone w zarządzanych przez inspekcje bazach danych są niekompletne. Na przykład, Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa nie dysponuje pełnym rejestrem gospodarstw rolnych ani też odpowiednio wyczerpującymi informacjami na temat upraw, przez co trudno jest wytypować gospodarstwa do kontroli i zlokalizować podmioty, w których znajdują się uprawy wysokiego ryzyka.

Stosowanie oceny ryzyka dodatkowo utrudniają problemy związane z pozyskaniem oraz dużą rotacją pracowników. Inspektorzy zatrudnieni w organach urzędowej kontroli żywności znajdują się wśród najniżej opłacanych urzędników administracji publicznej w Polsce. Według danych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Zdrowia, w 2016 r. lekarze weterynarii zarabiali średnio 62% średniej płacy w administracji rządowej w wysokości 5266 PLN brutto (około 1250 EUR). Wskaźnik ten był jeszcze niższy w przypadku inspektorów Inspekcji Sanitarnej (53-61%), inspektorów Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (50%), oraz inspektorów inspekcji fitosanitarnej (49%). W zależności od inspekcji, w 2016 r. średnie płace inspektorów zajmujących się kontrolą żywności wahały się od 140% do 173% płacy minimalnej w Polsce.

Oferta szkoleniowa skierowana do inspektorów jest ograniczona, przez co pracownicy poszczególnych instytucji, działający na co dzień w różnych regionach, mają niewiele okazji do wspólnej pracy i ujednolicenia podejścia do oceny ryzyka. Inspektorzy poinformowali o fakcie prowadzenia regularnych szkoleń wraz z wejściem w życie nowych przepisów, jednak w przypadku tematów technicznych możliwości rozwoju kompetencji są niewielkie i inspektorzy wyrazili zainteresowanie rozszerzaniem swojej wiedzy (np. skuteczność różnych systemów na bazie HACCP czy wpływ nowych rozwiązań technologicznych w zakresie produkcji i przetwórstwa żywności na bezpieczeństwo żywności) oraz poprawą umiejętności komunikacyjnych.

2.2.2. MIĘDZYNARODOWE DOBRE PRAKTYKI

2.2.2.1. Metodologia oceny ryzyka

Ocena ryzyka oparta jest na jasnej metodologii i jednoznacznych kryteriach.

Poziom ryzyka związanego z danym podmiotem gospodarczym może być określony przy zastosowaniu prostego wzoru: skala potencjalnego zagrożenia przemnożona przez prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Zastosowanie tego wzoru wymaga pozyskania informacji o faktycznych zagrożeniach oraz zbudowania zdolności inspektorów do właściwego osądu prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości.

Przy ocenie zagrożeń główne z uwzględnianych kryteriów to:

- rodzaj działalności;
- stosowane procesy produkcyjne;
- zakres działalności;
- liczba osób, na które może oddziaływać podmiot;
- lokalizacja geograficzna (np. bliskość potencjalnych źródeł zanieczyszczeń albo obiektów potęgujących ryzyko epidemiologiczne).

Czynniki istotne dla oceny prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości to:

- znajomość zagadnień z zakresu kontroli żywności i poziom świadomości kierownictwa nadzorowanego zakładu;
- wdrożone wewnętrzne systemy kontroli;
- wyniki wcześniejszych kontroli i reakcje na udzielone porady i zalecenia.

Możliwe jest dokonanie oceny punktowej w ramach oceny zagrożeń jak i oceny prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości. Następnie należy przekształcić uzyskane wyniki w macierz oceny ryzyka, której przykład przedstawiono w tabeli poniżej. Przewiduje ona klasyfikację podmiotów według grup ryzyka: wysokiego, niskiego lub średniego.

TABELA 4.
Przykładowa macierz ryzyka

Poziom zagrożenia \ Prawdopodobieństwo wystąpienia niezgodności	BARDZO NISKIE	NISKIE	ŚREDNIE	WYSOKIE	BARDZO WYSOKIE
WYSOKIE	ŚREDNIO NISKIE	ŚREDNIO WYSOKIE	ŚREDNIO WYSOKIE	WYSOKIE	WYSOKIE
ŚREDNIO WYSOKIE	ŚREDNIO NISKIE	ŚREDNIO NISKIE	ŚREDNIO WYSOKIE	ŚREDNIO WYSOKIE	WYSOKIE
ŚREDNIO NISKIE	NISKIE	ŚREDNIO NISKIE	ŚREDNIO NISKIE	ŚREDNIO WYSOKIE	ŚREDNIO WYSOKIE
NISKIE	NISKIE	NISKIE	ŚREDNIO NISKIE	ŚREDNIO NISKIE	ŚREDNIO WYSOKIE

Ocena ryzyka pozwala na koncentrację działań na największych zagrożeniach dla zdrowia i życia.

Podstawowym uzasadnieniem dla stosowania oceny ryzyka i świadomego sterowania kontrolami jest fakt, że nie istnieje możliwość skontrolowania wszystkich istniejących zakładów, a zatem dostępne zasoby należy kierować tam, gdzie potrzeby są największe. Kiedy dany problem zostanie rozwiązany, działania należy przekierować gdzie indziej. Dzięki takiemu podejściu można przejść od kontroli o nadmiernej częstotliwości i zbyt szerokim zakresie do kontroli, które zapewniają możliwie najlepsze efekty.

Rzetelna ocena ryzyka powinna prowadzić do powstania tzw. „piramidy ryzyka" czyli takiego rozkładu ryzyka nadzorowanych podmiotów, w którym niewiele podmiotów znajduje się w grupie wysokiego ryzyka, a wiele podmiotów przyporządkowano grupie niskiego ryzyka. Podczas wdrażania oceny ryzyka należy unikać nadmiernie ostrożnego podejścia, które skutkuje tym, że podmioty o niskim ryzyku są klasyfikowane jako podmioty średniego ryzyka, a zbyt wiele podmiotów trafia do grupy wysokiego ryzyka.

Przykłady dobrych praktyk w zakresie oceny ryzyka to m.in. mechanizm oceny podmiotów sektora spożywczego w Wielkiej Brytanii *(Food Establishments Intervention Rating Schemes)*[20] oraz system ratingowy stosowany w Danii.

Kraje, w których funkcjonują wysoko rozwinięte systemy analizy ryzyka publikują metodologie oceny ryzyka podmiotów, na podstawie których ustalana jest częstotliwość kontroli. Zarówno w Wielkiej Brytanii jak i w Danii przy ocenie poziomu ryzyka uwzględniane i oceniane są także stosowane w firmie praktyki oraz systemy zarządzania. Podmioty są zachęcane do stosowania wewnętrznych systemów kontroli, które są brane pod uwagę przy przyporządkowywaniu podmiotów do poszczególnych grup ryzyka.

Angielski kodeks dobrych praktyk w zakresie prawa żywnościowego (Food Law Code of Practice in England)[21], zawiera szczegółowe wskazówki na temat kategoryzacji podmiotów sektora spożywczego (odrębne ratingi dla higieny i norm jakościowych, w tym zasad oznakowania) jak również częstotliwości kontroli wszystkich nadzorowanych podmiotów za wyjątkiem zakładów produkcji pierwotnej i przedsiębiorstw paszowych.

W Wielkiej Brytanii higiena jest oceniana w oparciu o wskaźniki podstawowe (rodzaj działalności i procesy produkcyjne, główni odbiorcy produktu albo usługi) oraz wskaźniki zgodności z przepisami (wyniki wcześniejszych kontroli, ocena systemów zarządzania ryzykiem oraz kontroli wewnętrznej). Każdemu wskaźnikowi przypisana jest określona liczba punktów. Dodatkowe punkty są przypisywane środkom spożywczym, które potencjalnie mogą być nośnikami Clostridium Botulinum, Verotoxic Escherichia Coli, Salmonella sp. czy Bacilus Cereus. Łączna punktacja decyduje o poziomie ryzyka (A – najwyższy, D – najniższy) i częstotliwości kontroli. W przypadku jednostek zaklasyfikowanych do najniższej grupy ryzyka rekomendowane są działanie alternatywne względem kontroli.

TABELA 5.
Częstotliwość kontroli higieny w Wielkiej Brytanii

GRUPA RYZYKA	PUNKTACJA	CZĘSTOTLIWOŚĆ KONTROLI
A	92-100	Co najmniej raz na 6 miesięcy
B	72-91	Co najmniej raz na 12 miesięcy
C	52-71	Co najmniej raz na 18 miesięcy
D	31-51	Co najmniej raz na 24 miesięcy
E	0-30	Kontrola co trzy lata lub alternatywne działania

[20] https://www.food.gov.uk/enforcement/codes-of-practice/food-law-code-of-practice-2015/5-6-food-establishment-intervention-rating-schemes#toc-1
[21] https://www.food.gov.uk/enforcement/codes-of-practice

Tak jak w przypadku higieny, normy jakościowe żywności są również oceniane w oparciu o wskaźniki podstawowe (potencjalne zagrożenia dla konsumentów i kontrahentów; rodzaj działalności firm; złożoność produktów, procesów i usług, w tym jednolita jakość surowców; skala oddziaływania nieprawidłowości) oraz wskaźniki zgodności z przepisami (wyniki wcześniejszych kontroli, wyniki wcześniejszych kontroli, ocena systemów zarządzania ryzykiem oraz kontroli wewnętrznej).

TABELA 6.
Częstotliwość kontroli norm jakościowych żywności w Wielkiej Brytanii

GRUPA RYZYKA	PUNKTACJA	CZĘSTOTLIWOŚĆ
A	101-180	Co najmniej raz na 12 miesięcy
B	46-100	Co najmniej raz na 24 miesiące
C	0-45	Kontrola co pięć lat lub alternatywne działania

Duńska Administracja ds. Żywności i Weterynarii (DVFA) opracowała reguły klasyfikacji podmiotów podobne do brytyjskich. W Danii częstotliwość kontroli jest silnie uzależniona od wyników wcześniejszych kontroli oraz rodzaju działalności. Przedsiębiorstwo, które posiada certyfikację nadawaną przez instytucję zewnętrzną i jest standardowo kontrolowane raz do roku może dodatkowo obniżyć częstotliwość kontroli dzięki osiągnięciu tak zwanego statusu elitarnego, tzn. przebyciu czterech ostatnich kontroli jedynie z drobnymi niedociągnięciami oraz jednej kontroli w ciągu ostatnich 12 miesięcy bez żadnych zastrzeżeń.

TABELA 7.
Częstotliwość kontroli w Danii[22]

GRUPA RYZYKA	STANDARDOWA LICZBA KONTROLI W ROKU	CZĘSTOTLIWOŚĆ KONTROLI W GRUPIE ELITARNEJ	TYP DZIAŁALNOŚCI
BARDZO WYSOKIE	3 lub 4	3 (2 po roku od uzyskania statusu elitarnego)	Hurtownicy (B2B), np. ubojnie, zakłady przetwórstwa ryb, mleczarnie
WYSOKIE	2	1	Browary, zakłady pakowania jaj, rzeźnicy (sprzedaż detaliczna)
ŚREDNIE	1	0,5	Przetwórstwo warzyw, chłodnie, restauracje, piekarnie (sprzedaż detaliczna)
NISKIE	0,5	0,5	Magazyny (bez kontroli temperatury), sklepy spożywcze (detaliczne)
BARDZO NISKIE	W miarę potrzeb	-	Handel (bez przechowywania), winiarnie (sprzedaż detaliczna)

2.2.2.2. Stosowanie oceny ryzyka

Anonimowe skargi są oceniane.

W krajach, w których funkcjonują najbardziej rozwinięte systemy oceny ryzyka, inspekcje mają swobodę w wyborze postępowania względem anonimowych skarg.

W niektórych agencjach, jak np. Agencja Bezpieczeństwa Żywności Irlandii (Food Safety Authority of Ireland), takie zawiadomienia nie są rozpatrywane.[23]

[22] https://www.foedevarestyrelsen.dk/english/Inspection/Inspection_of_food_establishments/Pages/default.aspx
[23] https://www.fsai.ie/make_a_complaint/anonymous_complaint_policy.html

W Wielkiej Brytanii poszczególne hrabstwa mają swobodę w kwestii wyboru sposobu rozpatrywania skarg. Większość z nich dzieli otrzymywane zawiadomienia na następujące grupy:

- Skargi drobne, dotyczące problemów stanowiących małe lub zerowe zagrożenie. Takie skargi nie muszą stanowić podstawy do szczegółowego dochodzenia (np. przeterminowana żywność niskiego ryzyka, drobne nieprawidłowości w oznakowaniu etc.). Urzędnicy są zobowiązani do poinformowania osoby wnoszącej skargi, że problem zostanie uwzględniony podczas następnej planowej kontroli w podmiocie, którego dotyczy zawiadomienie.

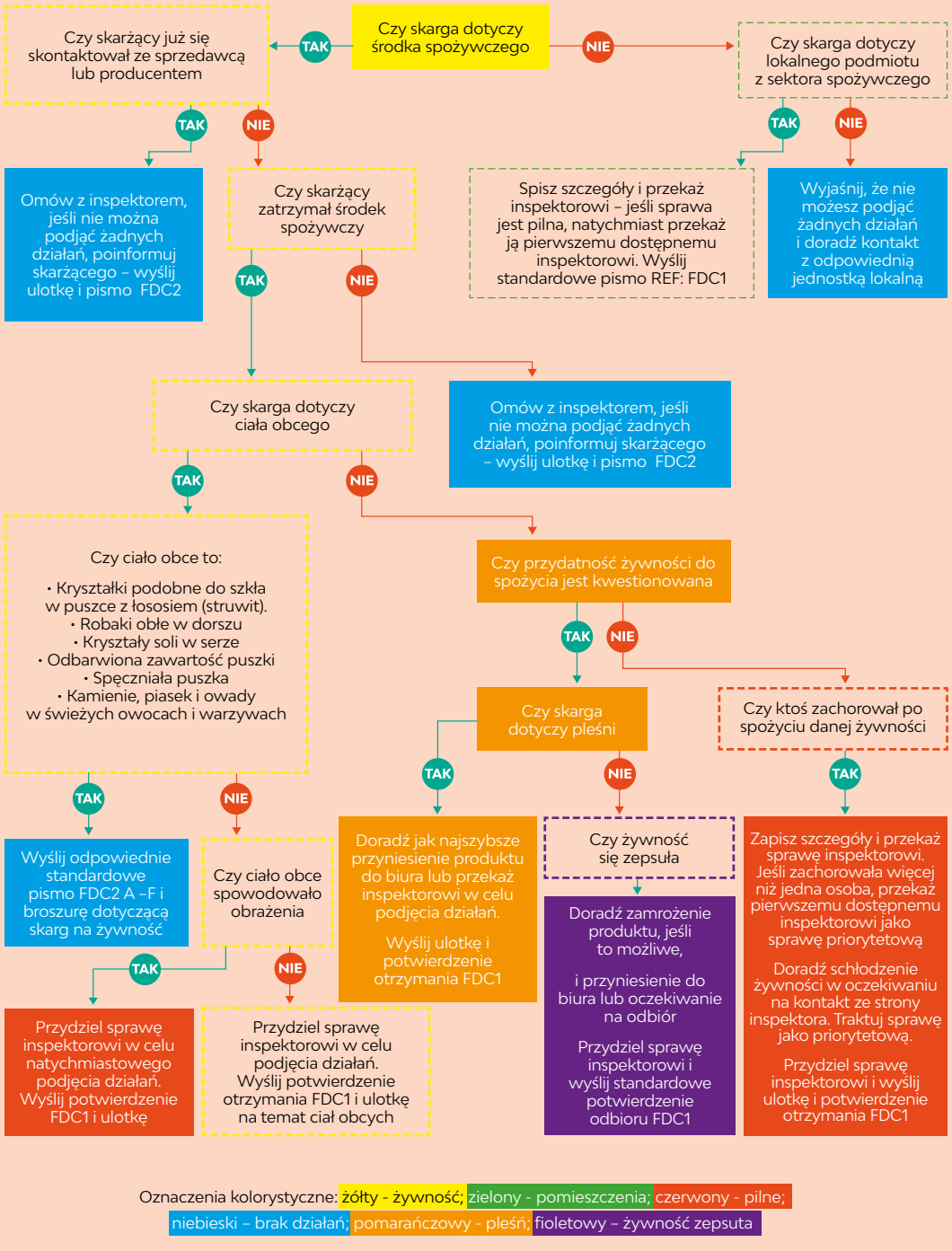
- Skargi potencjalnie poważne, ale niepotwierdzone. Przykładowo, zawiadomienia dotyczące czystości lub uchybień w zakresie zarządzania, nieprawidłowej kontroli temperatury itd. Jeśli nie planuje się kontroli w najbliższym czasie, podmiot, którego dotyczy skarga, informowany jest o złożeniu zawiadomienia i wzywany do przedstawienia wyjaśnień na piśmie. Jeśli odpowiedź zakładu jest zadowalająca, sprawa jest zamykana. Jeśli odpowiedź wymaga uszczegółowienia, przeprowadzana jest kontrola w celu zbadania problemu. W przypadku gdy planuje się przeprowadzenie kontroli w najbliższym czasie, problem jest badany podczas tej kontroli.

- Skargi potencjalnie poważne i uwiarygodnione. Ten typ zawiadomień dotyczy spleśniałej żywności, obecności ciał obcych oraz sprzedaży żywności przeterminowanej. Dochodzenie rozpoczyna się natychmiast. Skarżący składa zeznanie. Materiał, którego dotyczy zawiadomienie, jest pobierany, przechowywany i analizowany zgodnie z najlepszymi praktykami. Z materiałem, którego dotyczy zawiadomienie należy się obchodzić ostrożnie i ograniczyć kontakt fizyczny do minimum; należy też rozważyć sfotografowanie go. Ciała obce powinny być sfotografowane na miejscu, a materiał, którego dotyczy zawiadomienie, w żadnym wypadku nie powinien być usunięty z żywności. Próbki należy przekazać do stosownego laboratorium i traktować zgodnie z najlepszymi praktykami laboratoryjnymi.

- Choroby przenoszone przez żywność. Agencja ma obowiązek reagowania zgodnie z ustalonymi procedurami w zakresie badania chorób zakaźnych, tj. przeprowadzić dochodzenie epidemiologiczne, włączyć do działań inne odpowiednie instytucje i dopilnować, by źródło skażenia zostało znalezione i odpowiednio zabezpieczone. Sankcje można zastosować tylko w wypadku, gdy zostanie ustalony związek pomiędzy przyczyną zakażenia a firmą lub osobą odpowiedzialną za powstanie ogniska chorobowego.[24]

[24] http://www.moray.gov.uk/downloads/file81862.pdf

RAMKA 4.
Ocena skarg w Wielkiej Brytanii



Źródło: Bath and North East Somerset Council Equality Impact Assessment Toolkit[25]

[25] *www.bathnes.gov.uk/sites/default/files/.../food_complaints_procedure_aug_2009.doc*

System tzw. organu wiodącego (Primary Authority Scheme) stosowany w Wielkiej Brytanii zapewnia jednolite podejście do kontroli, w tym do kontroli zakładów znajdujących się w różnych częściach kraju, jednak należących do tej samej firmy.

System organu wiodącego[26] daje przedsiębiorcom lub grupom przedsiębiorców prawną możliwość wyboru dowolnej lokalnej inspekcji, wraz z którą opracowany zostanie model zachowania zgodności z przepisami dla danego podmiotu lub grupy podmiotów. Opracowany model jest następnie stosowany jako standard przez pozostałe inspekcje kontrolujące zakłady należące do danego przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw, zlokalizowane w innych częściach kraju. Po rozważeniu wszystkich dostępnych informacji, organ wiodący może zmniejszyć częstotliwość kontroli w firmach objętych tym systemem. Szczegółowe zasady funkcjonowania systemu organu wiodącego określone zostały w ogólnokrajowej strategii inspekcji.[27]

Założenia systemu organu wiodącego mogą zostać dostosowane do rozwiązań ustrojowych obowiązujących w innych krajach. Kluczem jest zapewnienie jednolitego podejścia do praktyk stosowanych w przedsiębiorstwie w skali całego kraju. Na przykład, w przypadku restauracji sieciowych w Danii i Norwegii[28], centrale odpowiadają za kontrolę systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności we wszystkich placówkach i bezpośrednio zarządzają tym systemem. Łączna częstotliwość kontroli w sieci restauracji może być zmniejszona o jedną trzecią jeśli sieć jako całość przestrzega co do zasady przepisów (zastosowano niewiele sankcji w przeszłości). W Portugalii, Krajowy Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i Gospodarki (ASAE) uwzględnia stosowanie we wszystkich restauracjach sieci tego samego systemu zarządzania bezpieczeństwem żywności i do corocznej kontroli wybiera tylko jedną szóstą łącznej liczby placówek sieci (jeśli sieć składa się z 12 restauracji, w każdym roku zostaną skontrolowane tylko dwie, chyba, że wyniki kontroli dadzą podstawy do częstszych kontroli).[29]

Inspektorzy przechodzą odpowiednie szkolenia i otrzymują sprzęt niezbędny do wykonywania swoich obowiązków.

Działania podejmowane przez inspekcje uzależnione są od posiadanych zasobów. Potencjał kadrowy jest rozwijany poprzez poszukiwanie profesjonalistów o odpowiednich kwalifikacjach oraz przez organizację szkoleń w miejscu pracy. Na przykład, w Norweskiej Agencji Bezpieczeństwa Żywności szkolenia uważane są za sposób na podniesienie zarówno umiejętności pracowników, jak też ich morale. W 2015 r. rozpoczęto dwuletni projekt mający na celu przekształcenie Agencji w organizację uczącą się i przeszkolono menedżerów do roli inicjatorów zmian. Projekt zakładał zwiększenie odpowiedzialności inspektorów, wzbogacenie ich wiedzy specjalistycznej oraz poprawę znajomości zapisów ustawowych i metodologii kontroli. Inspektorzy nauczyli się również, w jaki sposób należy komunikować się podczas kontroli oraz jak wdrażać nowy ogólnokrajowy program mający na celu zwiększenie świadomości społecznej w zakresie bezpieczeństwa żywności.

Część zadań kontrolnych zlecana jest do wykonania przez strony trzecie (m.in. wdrożenie środków ochrony zdrowia zwierząt, przedubojowa kontrola zwierząt i poubojowa kontrola mięsa[30], kontrola żywności ekologicznej[31] itd.). Wymiana dokumentów, standaryzacja narzędzi oraz wspólne szkolenia są także sposobem na koordynację działań poszczególnych inspekcji i innych podmiotów.

---

[26] System Organu Wiodącego został wprowadzony przez Ustawę o Egzekwowaniu Przepisów i Sankcjach z 2008 r. (z późniejszymi zmianami). Program jest nadzorowany przez Agencję Wdrażania Regulacji (Regulatory Delivery, RD) działającą w imieniu Sekretarza Stanu Departamentu Biznesu, Energii i Strategii Przemysłu.

[27] https://www.food.gov.uk/enforcement/regulation/regulating-our-future/primary-authority-national-inspection-strategy-feasibility-study

[28] Roczny raport Norweskiej Agencji Bezpieczeństwa Żywności z 2015 r.

[29] DG(SANTE) 2017-6062

[30] http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Publications_%26_Documentation/docs/pdf/EN_role_des_services_veterinarie_securite_sanitaire_des_aliments.pdf

[31] Organy sprawujące urzędową kontrolę nad produkcją ekologiczną (organiczną) mogą delegować część swoich kompetencji kontrolnych na jedną lub więcej innych organów urzędowej kontroli żywności i/lub delegować czynności kontrolne na jedną lub więcej prywatnych organizacji kontrolnych, zgodnie z art. 27(4) Rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej.

2.3. PROMOWANIE PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW

2.3.1. STAN OBECNY NA PODKARPACIU I LUBELSZCZYŹNIE

2.3.1.1. Przestrzeganie przepisów prawa żywnościowego

Otoczenie prawne, w jakim działają przedsiębiorstwa sektora rolno-spożywczego w Polsce jest skomplikowane, a niespójne podejście inspektorów stanowi dodatkowe obciążenie dla firm.

Prawodawstwo Unii Europejskiej określa cele bezpiecznej i zdrowej żywności, ale nie precyzuje sposobu ich osiągnięcia. Takie podejście jest elastyczne, ale przysparza jednocześnie wiele trudności interpretacyjnych. Ponadto, od czasu wdrożenia tzw. pakietu higienicznego z 2004 r., przepisy regulujące bezpieczeństwo żywności w UE należą do najbardziej wymagających na świecie. Prawodawstwo UE jest transponowane do prawa krajowego i w przypadku niektórych państw członkowskich, takich jak Polska, kontrolowane przez kilka różnych organów. Wszystkie te czynniki powodują, że zrozumienie przepisów i zastosowanie się do nich jest szczególnie trudne dla firm mikro, małych i średnich.[32]

Co mówią miejscowi przedsiębiorcy

"Jeśli w inspekcjach istnieje hierarchia, należy to wykorzystać do stworzenia przez główne inspektoraty instrukcji dla inspektorów na poziomie powiatowym, precyzujących sposób stosowania przepisów; instrukcje te powinny być publicznie dostępne dla przedsiębiorców. Regulacje UE są napisane językiem technicznym, pełnym odwołań do innych aktów prawnych i bardzo ogólnym. W związku z tym, jeśli prawo UE ma być stosowane bezpośrednio w Polsce, potrzeba więcej informacji o tym, jak należy je interpretować i przekładać na praktykę działalności gospodarczej. Instrukcje są publikowane rzadko, i nawet wtedy ich treść jest bardzo ogólna."

DUŻA FIRMA

Przykładowo, rozmaite wymogi nakładane przez lekarzy weterynarii (którzy kontrolują podmioty prowadzące obrót żywnością pochodzenia zwierzęcego pod kątem zatwierdzeń wymaganych na mocy rozporządzenia WE nr 853/2004) oraz przez pracowników Inspekcji Sanitarnej (którzy są uprawnieni do zatwierdzania projektów dla potrzeb uzyskiwania pozwoleń na budowę budynków, w których ma być prowadzona obróbka żywności pochodzenia zwierzęcego) mogą utrudniać niekiedy dostosowanie produkcji do wymogów prawa i zniechęcać do przestrzegania przepisów (a w skrajnych przypadkach nawet do zarzucania planów inwestycyjnych). Kontrola oznakowania żywności wykonywana jest przez trzy inspekcje (Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcję Handlową), a jakości przez dwie inspekcje (Inspekcję Handlową i Inspekcję Weterynaryjną w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, Inspekcję Handlową i Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w odniesieniu do owoców i warzyw czy przetworzonej żywności pochodzenia roślinnego), co może prowadzić do powstania dalszych różnic w podejściu stosowanym przez poszczególne inspekcje.

Przedsiębiorcy działający w Polsce Południowo-Wschodniej potwierdzili w wywiadach, że występują różnice w podejściu do nakładania decyzji administracyjnych, mandatów i pouczeń, zarówno pomiędzy pracownikami tej samej inspekcji, jak i pomiędzy pracownikami różnych inspekcji. Przedsiębiorcy zwracali uwagę na potrzebę ujednolicenia sposobu interpretacji wymogów. Opinie te potwierdzają ustalenia DG SANTE opublikowane w raporcie krajowym dotyczącym urzędowej kontroli żywności w Polsce.[33]

[32] https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1910833.pdf
[33] Profil kraju w zakresie bezpieczeństwa żywności, Ref Ares (2017)2205255 -28/04/2017

2.3.1.2. Sankcje

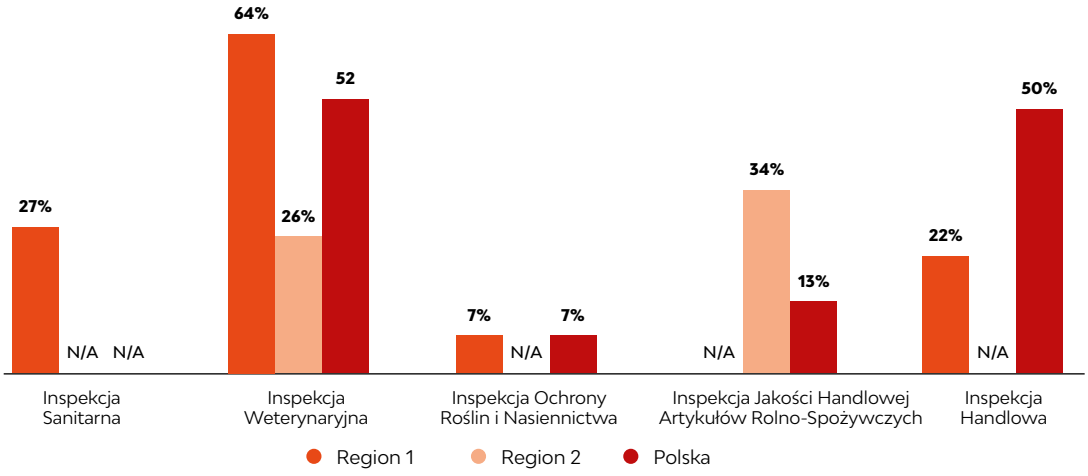
Kontrolując przestrzeganie wymogów prawa żywnościowego, niektóre inspekcje często uciekają się do sankcji, natomiast inne traktują je jako ostateczność.

Jak odnotowała DG SANTE w raporcie krajowym dotyczącym urzędowej kontroli żywności w Polsce, „istnieje znaczna liczba przepisów definiujących egzekwowanie prawa, jak też środki, jakie mają być podjęte w razie wykrycia nieprawidłowości, jednak nie ma ani jednej ustawy, która obejmowałaby wszystkie sektory i nie jest jasne, czy skutki działań kontrolnych są formalnie mierzone, a jeśli tak, to w jaki sposób."[34]

W wyniku powyższej sytuacji, odsetek kontroli podczas których wykrywane są nieprawidłowości różni się pomiędzy poszczególnymi inspekcjami. W 2016 r., Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa wykryła najmniejszą liczbę nieprawidłowości. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych zidentyfikowała problemy w około 13% przeprowadzonych kontroli. Nie udało się pozyskać danych dla Państwowej Inspekcji Sanitarnej na poziomie centralnym, ale dane dla jednego z regionów uwzględnionych w niniejszym raporcie sugerują, że około 25% kontroli sanitarnych kończy się zastosowaniem środków administracyjnych. W porównaniu, Inspekcja Handlowa i Inspekcja Weterynaryjna wykryły problemy w przypadku ponad połowy wszystkich swoich kontroli przeprowadzonych w Polsce.

Widoczne są także różnice pomiędzy regionami. Na przykład, lekarze weterynarii w jednym z regionów wykryli nieprawidłowości w około dwóch trzecich kontroli, podczas gdy w drugim regionie nieprawidłowości były identyfikowane dwukrotnie rzadziej.

RYSUNEK 14.
Stosunek liczby wykrytych nieprawidłowości do liczby kontroli, 2016 r.[35]



Źródło: Zintegrowany Wieloletni Plan Kontroli, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne w województwach podkarpackim i lubelskim

Nieprawidłowości albo są znaczące i powinny stanowić podstawę do zastosowania sankcji, albo drobne, w przypadku których orzekanie kar nie jest konieczne.

Art. 55 rozporządzenia WE 882/2004 mówi, że sankcje powinny być „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające". Nowe rozporządzenie 625/2017 zawiera identyczne sformułowania dotyczące sankcji w art. 139, który mówi, że kary finansowe w przypadku naruszeń „do których dochodzi za sprawą nieuczciwych lub oszukańczych

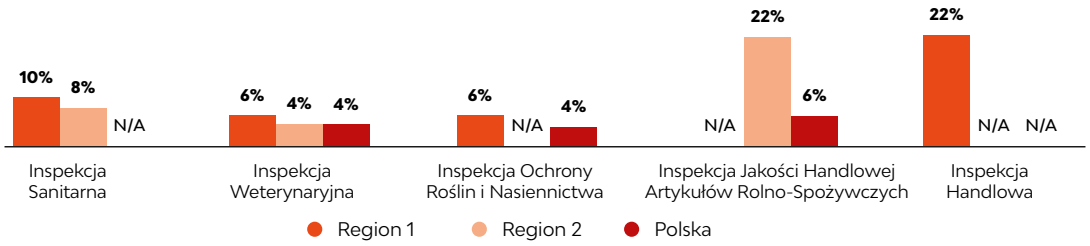
[34] Ibidem
[35] Liczba nieprawidłowości została oszacowana w oparciu o liczbę sankcji administracyjnych nałożonych przez inspekcje. Jeśli podczas jednej kontroli wykryto wiele nieprawidłowości, zostały one zsumowane.

praktyk", powinny co najmniej odzwierciedlać „korzyść ekonomiczną odniesioną przez podmiot lub w stosownych przypadkach, odsetek jego obrotów". Rozporządzenie podkreśla także, że kary nie powinny być jedyną ani główną reakcją na „stwierdzone nieprawidłowości" (art. 138) ale raczej, poszczególne organy powinny wprowadzić „właściwe środki, aby zapewnić podjęcie przez dany podmiot działań naprawczych oraz zapobieżenie dalszym przypadkom występowania nieprawidłowości" a przy tym „uwzględniają rodzaj nieprawidłowości i wcześniejsze kontrole". Innymi słowy, sankcje i inne kary powinny nie tylko być współmierne do nieprawidłowości, ale także powinny uwzględniać kontekst i przebieg wcześniejszych kontroli, a głównym celem podejmowanych działań powinno być nie nakładanie sankcji, a promowanie przestrzegania przepisów. Kiedy kary mogą mieć skutek odstraszający, należy je zastosować; jednak nie zawsze tak jest i nie zawsze kary są najodpowiedniejszym narzędziem zapewnienia zgodności z przepisami.

DG SANTE stwierdziła, że „ogólnie nie jest jasne, czy wymagania art. 55 rozporządzenia WE 882/2004 w kwestii skuteczności, proporcjonalności i efektu odstraszania sankcji są spełniane we wszystkich sektorach przez wszystkie właściwe organy."[36] Nadmiernie wysokie mandaty pieniężne i kary były wskazywane przez przedsiębiorców jako jeden z najbardziej negatywnych aspektów kontaktów z organami sprawującymi urzędową kontrolę żywności. Takie praktyki podważają zaufanie do inspekcji, tworzą poczucie niesprawiedliwości i podważają zasadność istnienia organów kontrolnych. Zbyt częste nakładanie kar finansowych może zniechęcać firmy do przestrzegania przepisów w porównaniu z sytuacją, gdy istnieje pomiędzy inspektorem a przedsiębiorcą relacja oparta na zaufaniu.

Co do zasady, inspekcje zajmujące się bezpieczeństwem żywności, zwierząt i roślin (Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa) nakładają w regionach, których dotyczy niniejszy raport, mniej kar niż inspekcje, które zajmują się jakością handlową produktów spożywczych (Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i Inspekcja Handlowa). Jedna na pięć kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję Handlową i Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych kończyła się nałożeniem kary pieniężnej. Wielu producentów żywności mówiło w wywiadach, że wizyta inspektora kojarzy im się z nieuchronną karą; wskazywali też Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych jako instytucję najczęściej nakładającą kary pieniężne.

RYSUNEK 15.
Stosunek liczby nałożonych kar pieniężnych do liczby kontroli, 2016 r.[37]



Źródło: Zintegrowany Wieloletni Plan Kontroli, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Wojewódzkie Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne w województwach podkarpackim i lubelskim

W 2016 r., Inspekcja Weterynaryjna nałożyła kary pieniężne na około 5 proc. kontrolowanych podmiotów w wysokości średnio 35 EUR. Państwowa Inspekcja Sanitarna nakładała kary niemal dwukrotnie częściej. Około 9 proc. wszystkich kontroli przeprowadzonych w 2016 r. zakończyło się nałożeniem kar w kwocie od średnio 40 EUR w przypadku pracowników do 400 EUR w przypadku zakładów. Pracownicy Inspekcji Sanitarnej poinformowali ekspertów Grupy Banku Światowego, że kary takie nakładane są głównie w przypadkach wykrycia powtarzających się nieprawidłowości i dotyczyły przede wszystkim pracowników, nie przedsiębiorstw (np. pracownicy nienoszący odzieży ochronnej, lub niemyjący regularnie rąk). Kiedy kara jest nakładana

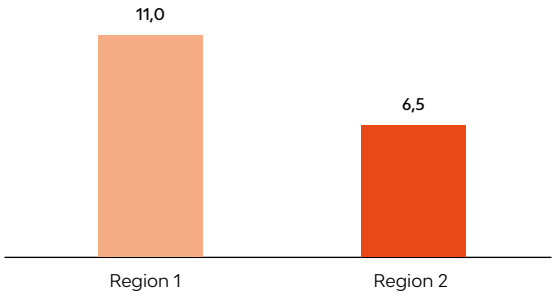
[36] Ibidem

[37] Jeśli podczas inspekcji nałożono kilka kar pieniężnych, zostały one zsumowane. Nakładanie więcej niż jednej kary pieniężnej jest często spotykane, np. Inspekcja Weterynaryjna może nałożyć kary za różne nieprawidłowości. Nałożenie kilku kar następuje również wtedy, kiedy inspekcja, np. Inspekcja Sanitarna, nakłada kary indywidualne na jednego lub większą liczbę pracowników, oraz na cały podmiot, z powodu naruszenia przepisów sanitarnych. Dane Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa na poziomie krajowym dotyczą kontroli środków ochrony roślin.

na pracowników, przedsiębiorcy nie mają obowiązku odniesienia się do poszczególnych naruszeń, zatem przepisy nadal mogą być łamane. Właściciele i kierownictwo firm są obowiązani do zapewnienia pracownikom wszystkich niezbędnych narzędzi i wyposażenia ochronnego, a także do szkolenia i nadzorowania pracowników przy wykonywaniu pracy. Jeśli kary są niskie, przedsiębiorstwa nie mają motywacji do znacznych inwestycji w odpowiednie programy szkoleniowe i wyposażenie. W związku z tym, takie kary mogłyby być zastąpione środkami alternatywnymi, pomagającymi w przestrzeganiu prawa (np. doradztwo, pisma ostrzegawcze, uzgodnienie terminu usunięcia nieprawidłowości). Środki administracyjne powinny być stosowane tylko w przypadkach, w których owe alternatywne sposoby promowania przestrzegania przepisów zostały wyczerpane.

Stosunek liczby wykrytych nieprawidłowości do liczby nałożonych kar może stanowić przybliżenie poziomu proporcjonalności (lub jego braku) podejmowanych działań w zakresie egzekwowania prawa. Średnio, lekarze weterynarii w jednym z regionów opisywanych w niniejszym raporcie nakładali kary niemal dwukrotnie częściej niż ich koledzy w drugim regionie. Sugeruje to, że lekarze weterynarii w pierwszym regionie mogli być mniej skłoni do karania za drobne nieprawidłowości, a także że standardy stosowania sankcji nie są jednolite w obu regionach.

RYSUNEK 16.
Liczba wykrytych nieprawidłowości przypadających na karę pieniężną nałożoną przez Inspekcję Weterynaryjną, 2016 r.



Źródło: Wojewódzkie Inspektoraty Weterynarii w województwach podkarpackim i lubelskim

2.3.1.3. Środki alternatywne

Inspekcje rzadko udzielają wskazówek przedsiębiorcom, choć powinni to czynić częściej.

Inspekcje żywności w Polsce spełniają wymogi rozporządzenia WE 178/2002 w zakresie publikacji wytycznych. Przejrzystość i zrozumiałość owych dokumentów bywa jednak różna. Część wytycznych jest sformułowana w sposób praktyczny i łatwy do zrozumienia, natomiast pozostałe są zbyt teoretyczne i trudne do zastosowania. W niektórych przypadkach w treści dokumentów znajdują się fragmenty przepisów prawnych bez żadnych dodatkowych informacji. Mikroprzedsiębiorcy i małe firmy w Podkarpackiem i Lubelskiem podczas wywiadów wyrażali potrzebę otrzymania praktycznych wskazówek, zwłaszcza w kwestii wdrożenia Dobrej Praktyki Produkcyjnej oraz Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (ang. Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP). Lekarze weterynarii w obu regionach również mówili o potrzebie powstania przyjaznych dla użytkownika instrukcji i poradników skierowanych do rolników oraz producentów mikro i małych. Przykłady takich dokumentów stanowią podręczniki dotyczące zastosowania środków ochrony roślin czy wdrożenia Dobrych Praktyk Higienicznych i Dobrych Praktyk Produkcyjnych dla małych zakładów mleczarskich.

TABELA 8.
Wybrane przykłady wytycznych publikowanych lub rekomendowanych przez inspekcje

INSPEKCJA	TYTUŁ/TREŚĆ
WETERYNARYJNA	Bezpośrednia sprzedaż produktów pochodzenia zwierzęcego - wymagania w zakresie bezpieczeństwa żywności
	Wymogi weterynaryjne dotyczące produkcji i sprzedaży produktów zwierzęcych w działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej
	Wytyczne dla gospodarstw mleczarskich sprzedających surowe mleko
	Przewodnik po dobrych praktykach higienicznych w produkcji sera i innych produktów mlecznych w gospodarstwach rolnych i przetwórstwie rzemieślniczym.
SANITARNA	Kodeks dobrych praktyk higienicznych dla europejskiego przemysłu młynarskiego
	Przewodnik po dobrych praktykach higienicznych dla branży soków owocowych
	Kodeks higieniczny dla margaryn i tłuszczów do smarowania
	Materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością
	Żywność GMO
	Wytyczne dotyczące ustalania limitów tolerancji dla składników odżywczych wymienionych na etykiecie
JAKOŚCI HANDLOWEJ ARTYKUŁÓW ROLNO-SPOŻYWCZYCH	Wytyczne w zakresie rozporządzenia 1169/2011
	Wytyczne Komisji UE w zakresie alergenów
OCHRONY ROŚLIN I NASIENNICTWA	Minimalne wymagania dotyczące nawozów i środków ochrony roślin
	Klasyczne metody izolacji i identyfikacji gatunków z rodzaju Phytophthora - zalety i wady - prezentacja z konferencji
HANDLOWA	Wskazówki dla konsumentów

Źródło: Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Handlowa

Postawy inspektorów na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie są różne: od dyscyplinujących po konsultacyjne, co ilustrują wypowiedzi inspektorów powiatowych odnotowane przez ekspertów Grupy Banku Światowego. Przedsiębiorcy z Podkarpacia i Lubelszczyzny potwierdzili w wywiadach, że od części inspektorów można liczyć na praktyczne porady. Wskazali również, że coraz częściej mogą liczyć na tego typu wsparcie ze strony pracowników organów kontrolnych i że wsparcie staje się bardziej zinstytucjonalizowane. Przykładowo, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa na Lubelszczyźnie rozumie potrzebę doradczej roli inspektorów i jej kierownictwo zachęca inspektorów do udzielania porad rolnikom w trakcie wizyt w gospodarstwach. Aby zapewnić profesjonalne wykonywanie zadań doradczych, inspektorzy w województwie lubelskim odbyli szkolenia w tym zakresie, w dalszym ciągu potrzebują jednak praktycznego treningu w zakresie umiejętności komunikacyjnych, tak by ich porady były skuteczne.

Inspektorzy stosują listy kontrolne, jednak są one w niewystarczającym stopniu wykorzystywane jako narzędzie do samokontroli przez podmioty nadzorowane.

Listy kontrolne służą do standaryzacji kontroli. Istniejące obecnie listy kontrolne mają różną postać. Część dokumentów jest konkretna i zawiera wiele praktycznych informacji, jednak treść wielu z nich jest bardzo ogólna i ciężko odnieść jej zapisy do praktyki gospodarczej. Listy kontrolne opracowywane są na poziomie centralnym i następnie stosowane przez inspektorów wojewódzkich i powiatowych.

Zarówno Państwowa Inspekcja Sanitarna jak i Inspekcja Weterynaryjna stosują listy kontrolne od kilku lat. Publicznie dostępne listy kontrolne Inspekcji Weterynaryjnej mają zarówno charakter ogólny (stosowane do wszystkich podmiotów kontrolowanych przez Inspekcję Weterynaryjną w zakresie oceny higieny i HACCP) jak i branżowy. Inne listy kontrolne stosowane przez inspekcje dotyczą wymogów regulacyjnych i stosowanych praktyk; Powyższe dokumenty są dostępne publicznie i przedsiębiorcy mogą z nich korzystać w celu dostosowania zakładów do obowiązujących wymogów.

Listy kontrolne Państwowej Inspekcji Sanitarnej pełnią natomiast rolę instrukcji dla inspektorów. Nie są one dostosowane do poszczególnych branż i nie są dostępne publicznie. Zazwyczaj zawierają streszczenie przepisów i nie stanowią dla firm źródła szczegółowych informacji na temat kontroli.

Wszystkie pytania zawarte w weterynaryjnych i sanitarnych listach kontrolnych mają tę samą wagę, a nieprawidłowości nie są zróżnicowane w zależności od skali potencjalnego zagrożenia. Inspektorzy kierują się własnym osądem przy ocenie zagrożeń i nieprawidłowości, co umożliwia subiektywizm oceny.

Zarówno Inspekcja Sanitarna, jak i Inspekcja Weterynaryjna na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie zgłaszały potrzebę opracowania nowych list kontrolnych, które pomagałyby im w kontroli systemów opartych na HACCP w małych zakładach, wymagających większej elastyczności. Powiatowi lekarze weterynarii wspominali również o potrzebie opracowania list kontrolnych dotyczących dobrych praktyk i sprzedaży bezpośredniej przez rolników.

Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa również opracowała listy kontrolne dla potrzeb kontroli procedur związanych ze stosowaniem środków ochrony roślin. Choć w pozostałych obszarach jej kompetencji stosowane są obecnie protokoły o charakterze ogólnym, odpowiednie listy kontrolne znajdują się w trakcie opracowania. Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Inspekcja Handlowa stosują podstawowe protokoły z kontroli. Większe przedsiębiorstwa, które dysponują zaawansowanymi wewnętrznymi systemami kontroli oczekują, że ich obecność będzie uwzględniana w konstrukcji list kontrolnych oraz przy nadawaniu oceny ryzyka. Mikroprzedsiębiorstwa i małe firmy preferują listy kontrolne obejmujące tylko minimalne wymagania. Obie grupy oczekują, że listy kontrolne będą uwzględniać praktyczne aspekty ich działalności.

Przedsiębiorcy nie znają nadanej im oceny ryzyka.

W Podkarpackiem i Lubelskiem wyniki oceny ryzyka nie są publikowane. Ponadto, firmy nie wiedzą o ocenie ryzyka wykonywanej przez inspektorów ani też o jej implikacjach (np. częstotliwości kontroli). Zaledwie jeden na sześciu przedsiębiorców, z którymi zostały przeprowadzone wywiady przez ekspertów Grupy Banku Światowego, był świadomy oceny ryzyka swojego zakładu. Mniej niż połowa z nich wiedziała co zrobić, aby zakwalifikować się do grupy niższego ryzyka.

2.3.2. MIĘDZYNARODOWE DOBRE PRAKTYKI

2.3.2.1. Sankcje

Orzekane sankcje i częstotliwość kontroli jest proporcjonalna do bieżącej oceny ryzyka i zagrożeń zakładu, jak też wyników wcześniejszych kontroli.

Angielski kodeks dobrych praktyk w zakresie prawa żywnościowego[38] definiuje zasadę proporcjonalności w kontrolach żywności: Decydując o doborze odpowiednich środków kontrolnych inspektorzy biorą pod uwagę pełen wachlarz możliwych do wykorzystania narzędzi. Obejmuje on edukację podmiotów nadzorowanych, udzielanie porad, działania nieformalne, pobieranie próbek, zatrzymywanie i przejmowanie żywności, wysyłanie wezwań, stosowanie zakazu prowadzenia działalności, postępowania karne. Z wyjątkiem sytuacji,

[38] https://www.food.gov.uk/enforcement/codes-of-practice/food-law-code-of-practice

gdy okoliczności wskazują na znaczące ryzyko, funkcjonariusze powinni stosować podejście stopniowe i wychowawcze (hierarchię środków kontrolnych), zaczynając od podstawy piramidy, tj. od doradzania, edukowania oraz działań nieformalnych i przechodzić do bardziej formalnych rozwiązań tylko wtedy, gdy działania nieformalne nie przynoszą pożądanych efektów. Powyższe postępowanie powinno zmniejszyć prawdopodobieństwo wystąpienia problemu prawnego.[39]

Takie podejście opera się na „piramidzie środków kontrolnych" opracowanej przez Johna Braithwaite'a i Iana Ayresa w ich fundamentalnej pracy z 1992 r. zatytułowanej "Responsive Regulation"[40] (kontrola responsywna) które miało znaczący wpływ na zmianę działań podejmowanych przez instytucje kontrolne na całym świecie. Autorzy odchodzą od założenia, że istnieją tylko dwa typy podmiotów (przestrzegające przepisów i nieprzestrzegające przepisów), zamiast tego prezentując tezę, że skłonność do przestrzegania przepisów jest pewnym kontinuum i można na nie wpływać poprzez stopniowane działań kontrolnych.

RYSUNEK 17.
Piramida środków kontrolnych

Źródło: Ayres and Braithwaite (1992)

Podobne zrozumienie zasady proporcjonalności leży u postaw opracowania sporządzonego przez Duński Urząd ds. Żywności i Weterynarii, które rekomenduje, by działania inspektorów odpowiadały ocenie ryzyka, a w przypadkach w których konieczne jest nałożenie sankcji, sankcje były odczuwalne. Jeśli przedsiębiorstwo, lub zakład produkcji pierwotnej, nie zastosuje się do sankcji nałożonych przez inspekcję, kara powinna podlegać eskalacji.[41]

Stosowanie zasady proporcjonalności daje inspektorom możliwość dobrania odpowiedniej reakcji na stwierdzone nieprawidłowości. Ponieważ znaczna część nieprawidłowości wynika z ograniczonej wiedzy przedsiębiorców i trudności ze zrozumieniem nierzadko skomplikowanych wymogów prawa żywnościowego, inspekcje w wielu krajach opracowały dodatkowe środki kontrolne ponad tradycyjnie stosowane środki administracyjne, takie jak publikacja wskazówek i poradników oraz systemy ratingowe.

2.3.2.2. Środki alternatywne

Inspekcje i przedsiębiorcy korzystają regularnie z poradników i wskazówek.

Przegląd działań inspekcji przeprowadzony w 2009 r. na zlecenie rządu brytyjskiego[42], wykazał, że firmy małe i średnie nie były pewne jak spełniać wymogi prawne, co stanowiło istotne obciążenie dla gospodarki brytyjskiej.

[39] Food Law Code of Practice (England), 2008
[40] Ayres, Ian and John Braithwaite (1992) "Responsive Regulation: Transcending the deregulation debate". New York: Oxford University Press.
[41] https://www.foedevarestyrelsen.dk/english/Inspection/Inspection_principles/Pages/default.aspx
[42] http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609052836/http://www.berr.gov.uk/files/file49881.pdf

W porównaniu z większymi przedsiębiorstwami, MŚP dysponują ograniczonymi środkami, przez co trudniej jest im dostosować się do skomplikowanych przepisów. MŚP ponosiły siedmiokrotnie wyższe (w przeliczeniu na jednego pracownika) koszty związane z przestrzeganiem przepisów niż większe firmy. Mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające mniej niż 10 pracowników) nie korzystały z publikowanych przez rząd wskazówek odnośnie przepisów, ponieważ nie miały pewności, czy wszyscy inspektorzy będą akceptować te wytyczne w praktyce. Firmy te napotykały także trudności w ich odnalezieniu i zrozumieniu zawartych w nich wskazówek. Dodatkowy problem stanowił fakt, iż wytyczne publikowane przez poszczególne inspekcje były niespójne.

Agencja Standardów Żywności (Food Standards Agency, FSA) z Wielkiej Brytanii opracowała i szeroko rozpromowała pakiety „Safer Food, Better Business" (SFBB) dla restauracji, zakładów sprzedaży detalicznej, opiekunów dzieci i domów opieki. Pakiety SFBB zostały przygotowane w celu przełożenia ogólnych regulacji (w szczególności Pakietu Higienicznego UE z 2004 r.) na zrozumiałe, konkretne działania, które mogą zostać podjęte w celu ułatwienia przestrzegania prawa. Rozdziały publikacji nie korespondują ze strukturą aktów prawnych, ale praktykami biznesowymi (takimi jak kontrola temperatury, higiena pracowników itd.). Impuls do opracowania tego narzędzia dał program pilotażowy w Westminster City, dzielnicy Londynu w której wielokrotne kontrole nie zdołały poprawić warunków higienicznych w chińskich restauracjach. W restauracjach tych przepisy prawa były naruszane nagminnie, a nakładanie kolejnych sankcji skutkowało rosnącym oporem wobec inspekcji, postrzeganych jako zbyt agresywne. Dostarczenie jasnych i konkretnych poradników napisanych w języku zrozumiałym dla pracowników restauracji doprowadziło do szybkiej i znaczącej poprawy standardów sanitarnych. Po pilotażu poradnik "Safer Food, Better Business" został przetłumaczony na 16 języków (w tym na język polski).[43]

W Danii, ogólnokrajowe wytyczne, tzw. sektorowe kodeksy dobrych praktyk higienicznych, pomogły przedsiębiorcom w opracowaniu systemu wewnętrznej kontroli żywności i wykształceniu kadr.[44] W Lombardii, najgęściej zaludnionym i najbogatszym regionie Włoch, opracowano praktyczny poradnik dotyczący kontroli żywności dla zakładów przetwórczych, podobny do brytyjskich pakietów SFBB.[45] Poradniki dotyczące etykiet w Portugalii również zawierają praktyczne informacje dla firm. We Francji, agencja zajmująca się kontrolą żywności i agencja zajmująca się kontrolą oznakowania wspólnie opublikowały wytyczne w zakresie informacji o żywności.[46]

W Kanadzie[47] i we Francji[48], poradniki w zakresie wdrażania praktyk i rozwiązań technologicznych w różnych branżach są publikowane na witrynach internetowych inspekcji. Urząd ds. Zdrowia Publicznego i Środowiska hrabstwa Los Angeles (Los Angeles County Public and Environmental Health Authority)[49] publikuje dokumenty informacyjne dla restauracji i drobnych producentów żywności. W Australii, Urząd ds. Żywności Nowej Południowej Walii opublikował wzorcowy model wdrożenia HACCP[50], natomiast Federalna Służba Kontrolna Stanów Zjednoczonych publikuje wzorcowe modele HACCP dla wszystkich nadzorowanych branż.[51]

Przedsiębiorstwa dokonują samokontroli na podstawie opracowanych i opublikowanych przez inspekcje list kontrolnych.

Poradniki uzupełniane są przez napisane w przystępny sposób listy kontrolne, które pomagają firmom ocenić stosowane praktyki biznesowe. Udostępnienie wytycznych i list kontrolnych przez inspekcje pomaga firmom zrozumieć stawiane wobec nich wymagania oraz poprawić bezpieczeństwo i jakość żywności. Listy kontrolne i inne instrukcje publikowane są przez inspekcje na wszystkich szczeblach administracji publicznej, zarówno w Unii Europejskiej, jak i poza jej granicami. Przykłady dobrych praktyk można czerpać z takich instytucji

[43] https://www.food.gov.uk/business-industry/sfbb
[44] https://www.foedevarestyrelsen.dk/english/Inspection/Own_checks_in_food_establishments/Pages/default.aspx
[45] http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/imprese/sicurezza-ambientale-e-alimentare/sicurezza-degli-alimenti/ser-buone-pratiche-igiene-microimprese-alimentari-sal
[46] https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgccrf/documentation/fiches_pratiques/fiches/etiquetage-denrees-alimentaires.pdf
[47] http://www.inspection.gc.ca/industry-guidance/food-guidance/eng/1374178718703/1374508433359
[48] http://agriculture.gouv.fr/vade-mecum-dinspection-de-lhygiene-des-denrees-alimentaires-0
[49] http://publichealth.lacounty.gov/eh/docs/ffipFinal.pdf
[50] http://www.foodauthority.nsw.gov.au/ip/food-safety-programs-haccp
[51] http://haccpalliance.org/alliance/haccpmodels.html

jak Luksemburska Organizacja ds. Bezpieczeństwa i Jakości Łańcucha Żywności[52], belgijski Urząd ds. Kontroli Żywności[53], litewska Państwowa Służba ds. Żywności i Weterynarii[54], Urząd ds. Zdrowia Publicznego i Środowiska hrabstwa Los Angeles[55].

Informacja o przyznanej przedsiębiorstwu ocenie ryzyka jest widoczna dla konsumentów.

Pierwszy system publikacji wyników oceny ryzyka w zakresie bezpieczeństwa i higieny żywności został opracowany i wdrożony przez Urząd ds. Zdrowia Publicznego i Środowiska hrabstwa Los Angeles.[56] Istnieje wiele przykładów podobnych programów, do których należą tzw. buźki w Danii (ang. Smiley Scheme), czy tzw. punktacja na drzwiach w Wielkiej Brytanii (ang. Scores on Doors). Duński Urząd ds. Żywności i Weterynarii stosuje Smiley Scheme[57] jako sposób oceny wszystkich przedsiębiorstw sektora spożywczego. W oparciu o przyznaną ocenę ryzyka dostosowywane są środki administracyjne i częstotliwość kontroli. Buźki są umieszczane na widocznym miejscu, a firmy używają ich w celach marketingowych. W oparciu o sukces programu duńskiego, Norwegia opracowała taki sam program w 2014 r.

RYSUNEK 18.
Smiley Scheme w Danii

Kontrola przebiegła bez żadnych zastrzeżeń

W trakcie kontroli wykryto drobne niedociągnięcia, jednak nie zostały zastosowane żadne sankcje

W trakcie kontroli wykryto nieprawidłowości, które wymagały zastosowania sankcji

W trakcie kontroli wykryto nieprawidłowości, które wymagały zastosowania środków administracyjnych, karnych lub cofnięcia zgody na prowadzenie działalności.

Przedsiębiorstwa, które w ostatnich czterech kontrolach uzyskały uśmiechnięte buźki – i w ciągu ostatnich 12 miesięcy nie wykryto u nich żadnych nieprawidłowości – mogą w swoich materiałach marketingowych posługiwać się symbolem „elitarnej buźki".

RYSUNEK 19.
Rating higieny żywności w Wielkiej Brytanii

W Anglii, Walii i Irlandii Północnej[58] istnieje Rating Higieny Żywności, a w Szkocji System Informacji o Higienie Żywności[59], Oba narzędzia są stosowane przez lokalne inspekcje. Narzędzia te dostarczają konsumentom informacji o stosowaniu dobrych praktyk w restauracjach, punktach gastronomicznych oraz sklepach spożywczych. Podczas kontroli oficjalnej, inspektor nadaje firmie rating od 1 do 5 w obszarach obchodzenia się z żywnością, infrastruktury i posiadanego systemu zarządzania. Jeśli firma nie uzyska najwyższej oceny, inspektor informuje co należy poprawić i jakie działania podjąć, by poprawić ocenę higieny. Informacja o ratingu umieszczana jest w widocznym miejscu, konsumenci mogą się też z nim zapoznać na witrynie internetowej inspekcji.[60]

[52] http://www.securite-alimentaire.public.lu/professionnel/checkliste/secualim/index.html
[53] http://www.afsca.be/autocontrole-fr/guides/distribution/
[54] http://vmvt.lt/node/848?language=lt
[55] http://publichealth.lacounty.gov/eh/docs/booklet.pdf
[56] https://ehservices.publichealth.lacounty.gov/ezsearch
[57] http://www.findsmiley.dk/english/Pages/About.aspx
[58] https://www.food.gov.uk/multimedia/hygiene-rating-schemes/ratings-find-out-more-en#toc-1
[59] http://ratings.food.gov.uk/search-a-local-authority-area/en-GB/Scotland
[60] http://ratings.food.gov.uk/

Litewskie i australijskie władze przyjęły podejście podobne do rozwiązań stosowanych w Danii i Wielkiej Brytanii. Na Litwie informacja o podmiotach, które notorycznie łamią przepisy, są zamieszczane w specjalnym rejestrze na witrynie internetowej Państwowej Służby ds. Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii. W Nowej Południowej Walii, w Australii, informacje o nieprawidłowościach i grzywnach sądowych są publikowane na witrynie internetowej urzędu kontroli żywności.[61]

Podmioty są informowane o przyznanej ocenie ryzyka i o tym, jak ją poprawić.

Inspekcje informują nadzorowane podmioty o przyznanej ocenie ryzyka, tak, by zachęcić je do przestrzegania przepisów i tym sposobem zmniejszyć częstotliwość kontroli. Na przykład w Portugalii, firmy mają dostęp do raportów z przebytych kontroli i uzyskanych ocen w serwisie inspekcji weterynaryjnej (SIPACE).[62] Przedsiębiorcy w Szkocji otrzymują raport z kontroli, z jasną informacją na temat kryteriów, na podstawie których oceniany był stopień przestrzegania przepisów i ustalana częstotliwość kontroli. Raport zawiera również informacje o wszystkich przypadkach nieprawidłowości i ich konsekwencjach.[63] Duński Urząd ds. Żywności i Weterynarii w ramach swojego systemu podmiotów elitarnych również wyjaśnia, w jaki sposób przestrzegania przepisów może wpłynąć na ocenę ryzyka.[64] Do takiej praktyki zachęca również rozporządzenie 652/2017, które zastąpi rozporządzenie WE 882/2004 w grudniu 2019 r. (zob. Ramka 5).

RAMKA 5.
Rozporządzenie WE 652/2017 w sprawie kontroli urzędowych, preambuła, pkt 39

Z zastrzeżeniem pewnych warunków, właściwe organy kontrolne powinny być także uprawnione do publikowania lub udostępniania informacji dotyczących ocen ryzyka poszczególnych podmiotów na podstawie wyników kontroli urzędowych. Należy zezwolić państwom członkowskim na stosowanie systemów oceny i zachęcać do ich wdrażania, by zwiększać przejrzystość w łańcuchu rolno-spożywczym, o ile systemy te oferują stosowne gwarancje uczciwości, spójności, przejrzystości i obiektywności. Właściwe organy powinny wdrożyć konieczne rozwiązania, by ocena rzetelnie odzwierciedlała poziom przestrzegania przepisów w danym momencie; w szczególności należy zachęcać inspekcje do zapewnienia aby analiza była oparta na wynikach kilku kontroli urzędowych lub – jeżeli ocena jest oparta na wyniku jednej kontroli urzędowej, a wyniki nie są zadowalające – by w rozsądnym terminie przeprowadzane były dalsze kontrole urzędowe. Szczególnie istotna jest przejrzystość kryteriów oceny, co umożliwi porównywanie praktyki działania inspekcji w różnych krajach, a po pewnym czasie rozważenie opracowania spójnego podejścia na poziomie Unii.

Aby doskonalić działania informacyjne, inspekcje powinny wyciągać wnioski z pytań zadawanych przez przedsiębiorców na infoliniach oraz kwerend na stronach internetowych inspekcji.

Infolinie są dobrym sposobem na rozpowszechnianie informacji o tym, jak należy wdrażać wymagania. Umożliwiają one również zbieranie informacji o najczęściej zadawanych pytaniach i publikację odpowiedzi na te pytania na witrynie internetowej. Litwa stosuje infolinie jako rozwiązanie alternatywne dla kontroli.[65] W 2012 r., rząd w Wilnie przyjął wytyczne dotyczące infolinii i postanowił: (1) kierować większość zapytań pod jeden numer; (2) przydzielić i przeszkolić pracowników do obsługi infolinii; (3) utrzymywać rejestry zadawanych pytań; (4) opracować drzewka pytań i odpowiedzi (dobrą praktyką jest publikowanie takich drzewek online); (5) nagrywać rozmowy dla potrzeb odwołań i zarządzania jakością; (6) monitorować jakość udzielanych odpowiedzi i satysfakcję klienta. W 2016 r., pracownicy państwowej Służby ds. Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii obsługujący infolinię odpowiedzieli na 2 897 pytań.

[61] http://www.foodauthority.nsw.gov.au/
[62] DG Sante: Ref.Ares (2016 r.)6133070 – 26/10/2016 r.
[63] http://www.foodstandards.gov.scot/business-and-industry/safety-and-regulation/approval-of-meat-plants
[64] https://www.foedevarestyrelsen.dk/english/Inspection/Inspection_of_food_establishments/Pages/default.aspx
[65] http://vmvt.lt/?language=en

Narzędzia komunikacji z przedsiębiorcami mogą być zintegrowane z systemami zarządzania. Na przykład, jednym z kluczowych wskaźników rezultatu stosowanych w norweskiej inspekcji bezpieczeństwa żywności jest liczba odwiedzin na jej witrynie internetowej. Inspekcja sprawdza również, ile nieprawidłowości uniknięto lub usunięto dzięki informacjom udostępnianym na witrynie.[66]

Działaniom informacyjnym towarzyszą szkolenia inspektorów.

Umiejętności komunikacyjne inspektorów są kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa i jakości żywności. Zbieranie i ocena informacji, komunikacja z przedsiębiorcami, udzielanie porad, zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, wszystko to wymaga rozwiniętych tzw. umiejętności miękkich. W Wielkiej Brytanii opracowano model kompetencji dla pracowników instytucji kontrolnych, w ramach którego wiedza specjalistyczna i umiejętności miękkie uważane są za równie ważne. Inspektorzy mogą dokonać samooceny swoich kompetencji i uzupełnić braki dzięki materiałom szkoleniowych udostępnianym przez inspekcje.[67]

[66] Roczny raport Norweskiej Agencji Bezpieczeństwa Żywności z 2015 r.
[67] http://rdna-tool.bis.gov.uk/

3. REKOMENDACJE

Urzędowa kontrola żywności powinna być lepiej skoordynowana i oparta w większym stopniu na ocenie ryzyka i działaniach informacyjnych.

Najważniejszym obowiązkiem organów urzędowej kontroli żywności jest ochrona zdrowia publicznego i umożliwienie konsumentom dokonywania świadomych wyborów. Obowiązek ten powinien być realizowany w sposób, który zmniejsza obciążenia dla firm i wspiera rozwój gospodarczy. Egzekwowanie przepisów w oparciu o ocenę ryzyka, jeśli jest wykonywane właściwie, zmniejsza obciążenia administracyjne, ponieważ zakres, częstotliwość i czas trwania kontroli są współmierne do poziomu ryzyka i zagrożeń. Obciążenia administracyjne mogą także zostać ograniczone dzięki zastąpieniu części kontroli tzw. promowaniem przestrzegania przepisów (ang. compliance promotion) czyli działaniami informacyjnymi pomagającym adresatom regulacji spełniać wymogi prawa. Promowanie przestrzegania przepisów pomaga także w osiągnięciu celów regulacji, czyli zapewnieniu bezpieczeństwa żywności. Według większości przedsiębiorców brytyjskich uczestniczących w programie „Safer Food, Better Business”[68], wskazówki, jakie otrzymali w ramach programu pomogły im podnieść nie tylko poziom bezpieczeństwa żywności, ale także wyniki finansowe.

Władze polskie, w tym władze województw podkarpackiego i lubelskiego, poczyniły znaczące kroki w kierunku modernizacji systemu kontroli żywności. Opracowano metodologie oceny ryzyka i każdego roku tysiące podmiotów przypisywanych jest do grup ryzyka. Rozproszenie inspekcji jest częściowo niwelowane przez wieloletnie plany kontroli i umowy o współpracy pomiędzy instytucjami. Inspekcje stosują listy kontrolne w celu harmonizacji kontroli i okazjonalnie udzielają przedsiębiorcom wskazówek. Niemniej jednak kontrola żywności może przebiegać w sposób bardziej skuteczny i mniej uciążliwy dla firm. W poniższych rozdziałach przedstawiamy szczegółowe zalecenia, pozwalające osiągnąć ten cel. Zalecenia kierowane są głównie do administracji rządowej szczebla centralnego, ponieważ w wielu przypadkach wymagają podjęcia działań na szczeblu krajowym. Zalecenia dotyczące oceny ryzyka i promowania przestrzegania przepisów mogą zostać także wdrożone pilotażowo na poziomie wojewódzkim, a następnie w skali kraju. Dzięki tym projektom pilotażowym, władze na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie mają wyjątkową okazję do zwiększenia konkurencyjności swoich regionów i przyjęcia roli lidera w staraniach o sprawne funkcjonowanie urzędowej kontroli żywności.

3.1. KOORDYNACJA

Polska powinna w pełni wykorzystać istniejące zapisy prawne oraz poprawić ramowe regulacje w zakresie inspekcji.

Istnieją dwie kluczowe zasady horyzontalne, którymi powinny kierować się wszystkie instytucje kontrolujące podmioty gospodarcze, w tym również organy sprawujące urzędową kontrolę żywności: 1) obowiązek stosowania oceny ryzyka na różnych etapach nadzoru (planowanie, kontrola, nakładanie sankcji); oraz 2) obowiązek promowania przestrzegania przepisów poprzez udzielanie podmiotom gospodarczym informacji i porad.

Pierwsza zasada jest umocowana w prawie UE, a od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej również w branżowych przepisach dotyczących sektora rolno-spożywczego. Znalazła ona swoje odzwierciedlenie w głośnych projektach legislacyjnych (nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, obowiązującej od 1 stycznia 2017 r., jak też dalszych zmianach, przyjętych w ramach tzw. Konstytucji Biznesu[69]). Niemniej, jak wykazano w rozdziale 2.2, zasada oceny ryzyka nie została w pełni wdrożona w obszarze nadzoru nad bezpieczeństwem i jakością żywności. Aby przeprowadzać działania kontrolne zgodnie z tą zasadą, wskazane są zmiany prawne (w szczególności art. 47 ustawy – Prawo Przedsiębiorców). Konieczne jest także ujednolicenie przez inspekcje metodologii i narzędzi oceny ryzyka, przy wsparciu Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii lub innej instytucji koordynującej, oraz zainwestowanie znacznych zasobów w szkolenie inspektorów i narzędzia

[68] Szczegółowe informacje na temat programu „Bezpieczniejsza żywność, lepszy biznes” znajdują się w rozdziale 2.3.2.2.

[69] Konstytucja Biznesu to termin nieformalny, opisujący pakiet nowych ustaw horyzontalnych, regulujących działalność gospodarczą w Polsce; większość z nich została przyjęta i weszła w życie w kwietniu 2018 r. Konstytucja Biznesu utrzymuje w mocy obowiązujące dotychczas przepisy horyzontalne dotyczące kontroli firm.

informatyczne. Finansowanie tych inwestycji jest możliwe w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa oraz Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój. Polska może też skorzystać z doświadczeń litewskiego Ministerstwa Gospodarki przy ujednolicaniu oceny ryzyka pomiędzy inspekcjami, z zastosowaniem „twardych" i „miękkich" aktów prawnych, jak też przy zarządzaniu wynikami i koordynacji działań inspekcji.

Druga zasada jest odzwierciedlona w art. 33 ustawy – Prawo Przedsiębiorców, który wymaga, by instytucje publiczne zapewniały praktyczne wskazówki dla przedsiębiorców dotyczące obowiązujących wymogów prawnych. Promowanie przestrzegania przepisów jest również zalecane przez regulacje UE. Niemniej, jeśli działania informacyjne mają być skuteczne, rady udzielane przez inspekcje powinny być nie tylko rozbudowane, ale również spójne. Polska powinna pójść za przykładem Litwy i stworzyć centralną infolinię, publikować online podręczniki, listy kontrolne, ratingi ryzyka oraz odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania. Działania informacyjne powinny być finansowane ze środków przewidzianych na kontrole i zastąpić część realizowanych kontroli. Ponadto, dostępne są środki UE na pokrycie części wydatków związanych z uruchomieniem działań informacyjnych, takich jak opracowanie podręczników, standaryzację procesów, przeszkolenie personelu, czy zakup sprzętu.

Polska powinna opracować na szczeblu krajowym wymagania w zakresie oprogramowania dla inspekcji oraz stworzyć wspólną platformę informatyczną dla wszystkich organów urzędowej kontroli żywności.

Działające w Polsce inspekcje korzystają z podstawowych systemów informatycznych, które nie są ze sobą połączone i nie pozwalają na automatyzację oceny ryzyka, planowanie kontroli czy wymianę informacji z przedsiębiorcami. Dokumentacja dotycząca kontroli jest prowadzona głównie w formie papierowej. Dostęp z urządzeń mobilnych nie jest obsługiwany. W wyniku tych braków kontrole trwają dłużej, a koordynacja działań inspekcji jest utrudniona.

Modernizacja lub opracowanie nowych narzędzi informatycznych przez każdą inspekcję z osobna byłoby kosztowne i nie rozwiązałoby problemu braku koordynacji. W związku z tym, pierwszym krokiem powinno być opracowanie standardowych wymagań w zakresie oprogramowania dla inspekcji. Standardowe wymagania powinny umożliwić połączenie baz danych inspekcji z rejestrami firm oraz wymianę danych z innymi instytucjami (np. laboratoriami i Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Opracowanie standardowych wymagań powinno być jednym z priorytetowych zadań planowanej Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności. Jeśli nie zostanie ona utworzona, zadanie to może być wykonane przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub Ministerstwo Cyfryzacji.

Polska powinna również dążyć do stworzenia wspólnej platformy informatycznej dla inspekcji i biznesu na bazie e-PUAP. Platforma powinna ograniczyć potrzebę wielokrotnego przekazywania przez przedsiębiorców tych samych danych organom kontroli. Na platformie udostępniane mogą być także wspólne moduły dla inspekcji (np. moduły oceny ryzyka, które mogą być następnie dostosowane do konkretnych wskaźników ryzyka stosowanych przez poszczególne organy kontrolne). Ministerstwo Cyfryzacji (które odpowiada za e-PUAP) lub Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (które odpowiada za Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej) mogłoby być gospodarzem tej platformy. Planowana Państwowa Inspekcja Bezpieczeństwa Żywności mogłaby odgrywać wiodącą rolę we wdrożeniu platformy w zakresie kontroli żywności.

Przy projektowaniu standardowych wymagań w zakresie oprogramowania dla inspekcji i wspólnej platformy informatycznej, Polska może korzystać z przykładów dobrych praktyk z innych krajów, jak np. holenderskie systemy Dossier (Ondernemingsdossier) czy Inspectionview (Inspectieview), czy też Wspólny System Zarządzania Inspekcjami wdrożony przy wsparciu Grupy Banku Światowego w Bośni i Hercegowinie.[70]

[70] Więcej przykładów można znaleźć w: John Wille and Florentin Blanc. 2013. Implementing a Shared Inspection Management System: Insights from recent international experience. Nuts & Bolts Technical Guidance for Reform Implementation. Waszyngton D.C.: Grupa Banku Światowego.
http://documents.worldbank.org/curated/en/190851468152706158/pdf/907550BRI0Box30ment0System0apr02013.pdf

Tworząc Państwową Inspekcję Bezpieczeństwa Żywności, należy poświęcić wiele uwagi integracji procesów, struktur, kadr oraz narzędzi pracy poszczególnych instytucji.

Projekt ustawy ustanawiającej Państwową Inspekcję Bezpieczeństwa Żywności określa ramy działania skonsolidowanej inspekcji, jednak nie precyzuje wielu istotnych zagadnień. Doświadczenia zebrane w wielu państwach UE uczą, że łączenie inspekcji zwykle stanowi duże wyzwanie organizacyjne i może nie osiągnąć zakładanych rezultatów bez starannego przygotowania. W przypadku PIBŻ konieczne będzie scalenie struktur, kadr, procesów oraz narzędzi pracy w pięciu instytucjach. Na przykład, inspektorzy powinni być szkoleni w taki sposób, by analizować zarówno bezpieczeństwo jak i jakość żywności. Bez takich szkoleń kontrole będą w dalszym ciągu przebiegały w sposób rozproszony.

3.2. OCENA RYZYKA

Konieczne jest dopracowanie metodologii oceny ryzyka.

Instrukcje dotyczące klasyfikacji podmiotów nadzorowanych według ryzyka powinny być jasne. Jest to ważne dla zapewnienia spójności dokonywanych ocen, niezależnie od tego czy oceny są dokonywane ręcznie czy w oparciu o narzędzia elektroniczne. Ocena ryzyka powinna umożliwiać identyfikację podmiotów wysokiego ryzyka i priorytetyzację zasobów zgodnie z tzw. „piramidą ryzyka", która zakłada, że im wyższa grupa ryzyka, tym mniej jednostek się do niej kwalifikuje. Wdrożenie „piramidy ryzyka" pozwala na ograniczenie czasu spędzanego przez inspektorów w firmach posiadających „czyste konto" oraz firmach o niskim profilu ryzyka. Uwolnione w ten sposób zasoby mogą zostać przekierowane na inne działania, takie jak monitoring i obserwacja zagrożeń oraz promowanie przestrzegania przepisów. Przykładowo, Państwowa Inspekcja Sanitarna powinna rozważyć podzielenie sprzedawców detalicznych na grupy wysokiego, średniego, niskiego i zerowego ryzyka oraz zdefiniować dla nich maksymalną (nie minimalną) częstotliwość kontroli. Częstotliwość kontroli w niektórych podmiotach (np. sklepach sprzedających żywność w opakowaniach, o długim okresie przydatności i do spożycia w temperaturze pokojowej) powinna być zmniejszona do raz na 36 miesięcy.

Ponadto, w ocenie ryzyka w większym stopniu powinna być uwzględniane wyniki wcześniejszych kontroli. Ocena ryzyka powinna również w większym stopniu brać pod uwagę wewnętrzne systemy kontroli stosowane w firmach. Bezpieczeństwo i jakość żywności są kontrolowane przez same podmioty, np. w oparciu o systemy HACCP. Częstotliwość i zakres kontroli powinny być ustalane z uwzględnieniem skuteczności istniejących w firmie systemów zapobiegawczych. Ponadto, wykorzystanie podczas kontroli sprawozdań z audytów prowadzonych przez strony trzecie pozwoliłoby na bardziej precyzyjną ocenę zakładu. Powiązanie wyników wcześniejszych kontroli oraz oceny wewnętrznych systemów kontroli ze wskaźnikami ryzyka podstawowego (np. rodzaj i skala działalności) umożliwia rozróżnienia podmiotów znajdujących się w tej samej grupie ryzyka podstawowego. Na przykład, Inspekcja Weterynaryjna powinna zmniejszyć częstotliwość kontroli w podmiotach niskiego ryzyka i podmiotach, w których nie odnotowano nieprawidłowości w przeszłości. Powinna również zmienić przedziały czasowe, w których mogą odbywać się kontrole, z przedziałów minimalnych na maksymalne.

Należy ograniczyć liczbę kontroli nieplanowych.

Duża część kontroli nieplanowych jest wynikiem odbieranych skarg i zawiadomień, z których większość jest anonimowa. Skargi stanowią ważne źródło informacji o potencjalnych nieprawidłowościach jednak odruchowe reagowanie na każdą skargę kontrolą nie jest działaniem współmiernym. Wszystkie inspekcje powinny opracować metodologię i procedury związane z rozpatrywaniem skarg. Procedury powinny opisywać sposób postępowania w przypadku skarg anonimowych, odróżniania skarg ważnych od tych o mniejszym znaczeniu, oraz odpowiednie działania w każdym ze scenariuszy. Stosowane procedury i schematy postępowania powinny być powszechnie dostępne.

Monitoring skażeń, chorób zwierząt i roślin, a także szkodników prowadzony jest zwykle w trybie kontroli nieplanowych. Istnieje szereg zdarzeń stanowiących podstawę do tego typu kontroli, jak np. powiadomienia RASFF o nieprawidłowościach w zakresie eksportowanych produktów, wystąpienie ognisk choroby lub szkodników w obszarach wcześniej od nich wolnych, a także alerty bezpieczeństwa biologicznego. Sytuacje te mogą jednak być czasami rozwiązane w inny sposób, np. poprzez wezwanie podmiotu do udzielenia wyjaśnień. Wybór rodzaju interwencji powinien być dokonywany indywidualnie dla każdego przypadku i uzależniony od wagi problemu oraz wcześniejszej oceny wewnętrznych systemów zarządzania jakością i bezpieczeństwem żywności w zakładzie.

Procedury związane z kontrolą przedsiębiorstw posiadających wewnętrzne systemy kontroli żywności, w skład których wchodzi kilka zakładów produkcyjnych, powinny być uproszczone.

Obecnie ocena wewnętrznych systemów kontroli żywności w zakładach, które są częścią tego samego przedsiębiorstwa, odbywa się w sposób niespójny. Praca inspekcji w powyższym obszarze może być usprawniona poprzez: 1) ocenę i zatwierdzenie wielozakładowego systemu kontroli żywności jako rozwiązania modelowego do stosowania w każdym z podległych zakładów (najlepiej w głównym miejscu produkcji); 2) nakłanianie podmiotów wchodzących w skład danego przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw do stosowania rozwiązania modelowego; 3) zapewnienie, że inspektorzy w różnych lokalizacjach będą akceptować zatwierdzony model. Częstotliwość kontroli w podmiotach posiadających wielozakładowe systemy zarządzania bezpieczeństwem żywności powinna być zsynchronizowana i podnoszona tylko wtedy, gdy istnieje powód by uznać, że zatwierdzony model nie jest jednolicie stosowany we wszystkich zakładach.

Inspekcje powinny zwiększyć inwestycje w kadry oraz zaplecze techniczne.

Szkolenia w zakresie umiejętności komunikacyjnych, technologii produkcji i oceny wewnętrznych systemów zarządzania są niezbędne by zaktualizować wiedzę inspektorów. Zmniejszenie różnicy w wynagrodzeniach pomiędzy inspektorami a innymi urzędnikami służby cywilnej w Polsce również ma kluczowe znaczenie w aspekcie zdolności inspekcji do przyciągania i zatrzymywania utalentowanych pracowników. Podobnie, wyposażenie organów urzędowej kontroli żywności w sprzęt niezbędny do wykonywania działań ustawowych (transport, sprzęt do pobierania próbek, laptopy, oprogramowanie) jest konieczne, by zapewnić profesjonalizm kontroli. Środki na większość powyższych inwestycji są dostępne w ramach Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój, administrowanego przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.

3.3. PROMOWANIE PRZESTRZEGANIA PRZEPISÓW

Wszystkie inspekcje powinny udzielać porad i informacji oraz stosować inne działania miękkie motywujące firmy do dostosowania prowadzonej działalności do wymogów prawa.

Działania inspekcji nie powinny polegać wyłącznie na kontrolach, ponieważ inne środki egzekwowania przepisów często mogą być bardziej efektywne kosztowo. Wszystkie inspekcje powinny udzielać aktywnie porad i informacji, tak aby zapobiec występowaniu problemów spowodowanych brakiem wiedzy wśród przedsiębiorców. Takie działania powinny zmniejszyć liczbę wykrywanych nieprawidłowości. Informacji i porad można udzielać przez infolinie, witryny internetowe, podczas kontroli, jak też we wszystkich innych sytuacjach, w których inspektorzy mają kontakt z zakładem. Poprawa systemów oceny ryzyka, a co za tym idzie zmniejszona liczba kontroli, powinna pozwolić na uwolnienie dodatkowych zasobów na działania informacyjne.

Konieczne jest przyjęcie na poziomie ogólnokrajowym wytycznych dotyczących sankcji.

Wytyczne powinny mieć na celu zapobieganie rozbieżnościom pomiędzy decyzjami podejmowanymi w podobnych przypadkach przez różne inspekcje w różnych regionach. Wytyczne powinny także pozwolić na dostosowanie sankcji do skali zagrożeń wynikających z niedopełnienia wymogu prawnego. Stopniowane podejście do sankcji (poczynając od rekomendacji, przez powiadomienia, pisma ostrzegawcze, kary pieniężne, oraz czasowe lub trwałe zamknięcie zakładu) powinno być dookreślone w wytycznych. Nowo zarejestrowane zakłady, firmy wykazujące nieprawidłowości po raz pierwszy, oraz nieprawidłowości, które nie stanowią znaczącego zagrożenia dla zdrowia publicznego i bezpieczeństwa konsumentów, nie powinny podlegać sankcjom. Jeśli nałożenie sankcji jest konieczne, powinna ona być proporcjonalna do skali naruszenia przepisów. W przypadku Państwowej Inspekcji Sanitarnej, praktyka sankcjonowania pracowników za nieprawidłowości powinna być zaniechana; odpowiedzialność za naruszanie przepisów powinny ponosić przedsiębiorstwa.

Inspekcje powinny informować podmioty gospodarcze o przyznanych ocenach ryzyka.

Oceny ryzyka poszczególnych podmiotów powinny być publikowane online oraz udostępniane każdemu z kontrolowanych podmiotów. Publikacja metodologii oceny ryzyka i instrukcji związanych z oceną ryzyka pomogłaby podmiotom nadzorowanym w zrozumieniu poszczególnych grup ryzyka oraz umożliwiłaby udoskonalanie metodologii w oparciu o otrzymane od przedsiębiorców uwagi.

Inspekcje powinny opracować bardziej praktyczne, publicznie dostępne listy kontrolne i poradniki.

Listy kontrolne powinny składać się z zestawu praktycznych pytań i wag przypisywanych nieprawidłowościom. Listy kontrolne powinny także zawierać odwołania do określonych przepisów prawa (ale nie powinny po prostu ich cytować). Nie wszystkie nieprawidłowości są równie ważne dla bezpieczeństwa żywności, zwierząt, roślin czy zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów. Podmioty gospodarcze i inspektorzy powinni być w stanie odróżnić, w sposób jasny i jednolity, nieprawidłowości niosące za sobą duże zagrożenie od tych drobnych. Poradniki w zakresie oceny nieprawidłowości powinny być przekazane inspektorom i firmom jako odrębne załączniki do każdej listy kontrolnej. Listy kontrolne powinny być publikowane w celu wspierania autokontroli przez podmioty nadzorowane.

Oprócz dostępu do aktów prawnych i list kontrolnych, podmioty nadzorowane potrzebują wyjaśnień i przykładów, umożliwiających im zrozumienie w jaki sposób należy wdrożyć wymogi. Jest to szczególnie ważne dla małych i średnich firm, które nie zawsze dysponują wystarczającą wiedzą by wdrożyć wymagania i odpowiednio kontrolować zagrożenia.

Listy kontrolne i poradniki powinny być opracowane we współpracy ze stowarzyszeniami branżowymi, tak, by mieć pewność iż inspektorzy i przedsiębiorcy tak samo interpretują wymogi prawne. Szkolenia w zakresie kontroli opartej na analizie ryzyka, panele doradcze, oraz regularne spotkania ze stowarzyszeniami branżowymi powinny pomóc w osiągnięciu tego celu. Listy kontrolne i poradniki powinny być poddawane przeglądom i aktualizowane. Inspekcje powinny zasięgać opinii przedsiębiorców w kwestii użyteczności tych dokumentów i zachęcać ich do korzystania z opracowanych materiałów.

RAMKA 6.

Pilotażowe wdrożenie nowych list kontrolnych w Podkarpackiem i Lubelskiem

Aby zademonstrować korzyści płynące z prawidłowego stosowania list kontrolnych w trakcie inspekcji, Bank Światowy we współpracy z przedsiębiorcami z Podkarpacia i Lubelszczyzny, jak też z Państwową Inspekcją Sanitarną i Inspekcją Weterynaryjną, opracował listy kontrolne dla dwóch podsektorów: przetwórstwa mięsnego i gastronomii. Oba podsektory są miejscem pracy dla wielu osób na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie, jednak pozostają w tyle za średnią krajową pod względem produktywności pracy i zarobków. Pilotażowe listy kontrolne zostały rozesłane przez inspekcje na Podkarpaciu i Lubelszczyźnie, by zachęcić przedsiębiorców do samokontroli, a następnie przetestowane w trakcie kontroli rzeczywistych. Pilotażowe wdrożenie pokazało, że międzynarodowe dobre praktyki w zakresie kontroli żywności przystają do potrzeb i warunków panujących w słabiej rozwiniętych regionach Polski. Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna oraz inne organy sprawujące urzędową kontrolę żywności w Polsce powinny skorzystać z doświadczeń zebranych podczas pilotażu i we własnym zakresie opracować, wdrożyć i opublikować praktyczne listy kontrolne obejmujące inne sektory gospodarki.

ZAŁĄCZNIK I. NAJLEPSZE PRAKTYKI OECD DOTYCZĄCE KONTROLI[71]

1. Egzekwowanie przepisów w oparciu o dowody. Przepisów powinny być egzekwowane w oparciu o dowody i pomiary: decyzja o tym co i jak kontrolować powinna być uzasadniana empirycznie, a wyniki pracy inspekcji powinny podlegać ocenie.

2. Selektywność. Przepisy powinny być egzekwowane głównie poprzez działania rynkowe. Kontrole nie mogą być wszędzie i nie mogą zapobiec każdemu problemowi, istnieją inne sposoby na egzekwowanie prawa.

3. Ryzyko i proporcjonalność. Przepisy powinny być egzekwowane w oparciu o ocenę ryzyka i w sposób współmierny. Oznacza to, że częstotliwość kontroli i podjęte środki powinny odpowiadać poziomowi ryzyka, a praca inspekcji powinna przyczynić się do zmniejszenia ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

4. Elastyczność. Egzekwowanie przepisów powinno być elastyczne, tj. dostosowywane do profilu i zachowań podmiotów nadzorowanych.

5. Wizja długoterminowa. Władze powinny przyjąć regulacje i stworzyć mechanizmy działania inspekcji w oparciu o jasne cele i długoterminowy plan ich realizacji.

6. Koordynacja i konsolidacja. Działania podejmowane przez inspekcje powinny być skoordynowane. W uzasadnionych przypadkach inspekcje powinny być konsolidowane. Koordynacja i konsolidacja pozwalają zapobiec powielaniu się kontroli i nakładaniu się zadań. Są także ważne dla efektywnego wykorzystania środków publicznych oraz ograniczenia obciążeń dla przedsiębiorców.

7. Standardy zarządzania. Inspekcje powinny być zarządzane w sposób przejrzysty, profesjonalny i zorientowany na wyniki. Praca inspekcji powinna być niezależne od wpływów politycznych. Przestrzeganie lub zachęcanie do przestrzegania prawa powinno być nagradzane.

8. Gromadzenie i wymiana informacji. Narzędzia teleinformatyczne powinny być stosowane w celu skoncentrowania podejmowanych działań na obszarach o największym ryzyku, poprawy przepływu informacji oraz racjonalizacji zasobów.

9. Jasne i sprawiedliwe procedury. Władze powinny ustanowić jasne reguły i procedury dla działań nadzorujących egzekwowanie przepisów. Istotne są regulacje przekrojowe określające zasady przeprowadzania kontroli jak również prawa i obowiązki inspekcji i podmiotów nadzorowanych.

10. Promowanie przestrzegania przepisów. Przestrzeganie przepisów powinno być promowane poprzez zastosowanie odpowiednich instrumentów, np. wytycznych, poradników oraz list kontrolnych.

11. Profesjonalizm. Inspektorzy powinni być szkoleni i motywowani do działania profesjonalnego, rzetelnego, spójnego i przejrzystego. Szkolenia powinny obejmować nie tylko aspekty techniczne, ale także umiejętności miękkie. Inspektorzy powinni działać w oparciu o wytyczne.

[71] Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. 2014. Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en