

Σωκράτης Κοσμίδης
Γενικός Γραμματέας Υπουργικού Συμβουλίου

ΕΙΣΗΓΗΣΗ

στο 9^ο Πανελλήνιο Φαρμακευτικό Συνέδριο

ΘΕΜΑ :

«Ο Ρόλος και οι Αρμοδιότητες του Ενιαίου Φορέα Ελέγχου Τροφίμων»

Αθήνα, 9.11.98

Η τιμητική για μένα πρόσκληση και παρουσία μου στην εκδήλωση αυτή νομιμοποιείται από το γεγονός ότι επί διετία διετέλεσα Γενικός Γραμματέας του τέως Υπουργείου Εμπορίου και ήδη επί διετία Γενικός Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου, κοντά στον τότε Υπουργό και ήδη Πρωθυπουργό Κώστα Σημίτη, του οποίου το προσωπικό ενδιαφέρον για την προστασία του καταναλωτή είναι γνωστό από το 1973 που έγραψε στα γερμανικά το βιβλίο «Προστασία καταναλωτή : Σύνθημα ή θεσμός δικαίου».

Αν διεξαγόταν μία δειγματοληπτική έρευνα σε καταναλωτές διαφόρων στρωμάτων με το ερώτημα «γνωρίζετε αν και ποιος φορέας ελέγχει ποιοτικά τα τρόφιμα, τα ποτά και άλλα συναφή προϊόντα», η συντριπτική απάντηση θα ήταν ότι «κανείς δεν ελέγχει». Στην καλύτερη περίπτωση η απάντηση θα ήταν : «το Γενικό Χημείο του Κράτους» ή «το Υπουργείο Υγείας», ή «το Υπουργείο Γεωργίας» ή «το Υπουργείο Ανάπτυξης» ή «οι κτηνίατροι του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης».

Η αλήθεια είναι ότι πολλοί φορείς έχουν αρμοδιότητα σε ελέγχους ποιότητας, που όμως δεν τις ασκούν καθόλου, ή τις ασκούν ευκαιριακά, απρογραμματίστα, ασυντόνιστα, αναποτελεσματικά, καθυστερημένα.

Οι αρμοδιότητες, όπως κατανεμήθηκαν σταδιακά στο ισχύον σύστημα ελέγχου, είναι συχνά αποσπασματικές ή αλληλοκαλυπτόμενες. Η πολυδιάσπαση που παρατηρείται δεν αναφέρεται μόνο σε επιμέρους είδη τροφίμων, αλλά και σε επιμέρους φάσεις του ελέγχου.

Πολλές φορές η διεκπεραίωση ενός ελέγχου προϋποθέτει το συντονισμό υπηρεσιών από διάφορα Υπουργεία με αποτέλεσμα η δράση της δημόσιας διοίκησης να καθίσταται δύσκαμπτη και να εκδηλώνεται με καθυστέρηση.

Η ασάφεια, εξάλλου, στην οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων δημιουργεί μία συγκεχυμένη εικόνα που υποθάλλει την αδράνεια, ή οδηγεί σε άγονο και ανούσιο ανταγωνισμό. Το αποτέλεσμα είναι είτε να μην διενεργούνται έλεγχοι, είτε να κατασπαταλώνονται δυνάμεις με τη διενέργεια παρόμοιων επιθεωρήσεων από διαφορετικές υπηρεσίες.

Σε αυτό το πλαίσιο δεν υπάρχει μία αρχή, η οποία να παρακολουθεί συνολικά τις εξελίξεις, να μπορεί να βασιστεί σε ολοκληρωμένη εμπειρία και γνώση των προβλημάτων, και να έχει την ευθύνη χάραξης μιας συγκροτημένης και ενιαίας πολιτικής στον τομέα ελέγχου των τροφίμων στη χώρα μας.

Ο έλεγχος, τέλος, επικεντρώνεται κυρίως στο στάδιο διανομής και εμπορίας των τροφίμων, με αποτέλεσμα να επιβαρύνεται υπέρμετρα ο έλεγχος στο στάδιο αυτό και να απουσιάζει σε άλλα στάδια, στα οποία συχνά βρίσκονται και τα πραγματικά αίτια του προβλήματος. Είναι γνωστό, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αξιώνει όπως ο έλεγχος των τροφίμων γίνεται σε όλα τα στάδια, από την παραγωγή μέχρι την κατανάλωση, και όχι μόνο στο στάδιο διάθεσης στην αγορά. Σύμφωνα μάλιστα με τις κοινοτικές οδηγίες που αναφέρονται σε έλεγχο τροφίμων, το κράτος-μέλος οφείλει να ορίζει τον φορέα που είναι υπεύθυνος για την άσκηση του ελέγχου της τήρησης των υποχρεώσεων που προκύπτουν από αυτές.

Καθίσταται φανερό, ότι υπό τις παραπάνω συνθήκες ο έλεγχος των τροφίμων, έτσι όπως διενεργείται σήμερα, δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικά αυξημένες ανάγκες της αγοράς και στις επίσης αυξημένες απαιτήσεις των καταναλωτών.

Ο πολίτης – καταναλωτής, ανάμεσα σε άλλες ανασφάλειές του (απασχόληση, εγκληματικότητα, κ.λ.π.), αισθάνεται απροστάτευτος και ανασφαλής στην υγεία του, από την ασυδοσία παραγωγών και εμπόρων προϊόντων ακατάλληλων ή και επικίνδυνων για ανάλωση. Παράλληλα, ο επιμελής παραγωγός και έμπορος αισθάνεται άνισο και αθέμιτο τον ανταγωνισμό από το συνάδελφό του που ελάχιστα ευαισθητοποιείται στις υποχρεώσεις του για την ασφάλεια και υγιεινή των προϊόντων του.

Η κοινή διαπίστωση για την ανεπάρκεια και αναποτελεσματικότητα του συστήματος και η επιτακτικότητα της ανάγκης αυστηρού και αποτελεσματικού ποιοτικού ελέγχου τροφίμων, ποτών και συναφών προϊόντων ανατρέχει στο απώτερο παρελθόν.

Ομάδα εργασίας το 1979 πρότεινε τη συγκρότηση συντονιστικού οργάνου εποπτείας του ποιοτικού ελέγχου, που ποτέ δεν λειτούργησε. Άλλη ομάδα το 1981 αποφάσισε την απογραφή εργαστηρίων, προσωπικού και νομοθεσίας, η οποία δεν πραγματοποιήθηκε.

Το 1984 νέα επιτροπή που συστάθηκε από τον τότε Υπουργό Γεωργίας κατέληξε στην καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης και πρότεινε τη δημιουργία φορέα, με περιγραφή μάλιστα και της διάρθρωσής του. Ούτε η πρωτοβουλία αυτή προωθήθηκε.

Τέλος 1994, ορίσθηκα Πρόεδρος διϋπουργικής επιτροπής σε επίπεδο Γενικών Γραμματέων Υπουργείων και Διοικητών Οργανισμών για το ίδιο θέμα. Έκλεισα το έργο σε λίγες συνεδριάσεις και εβδομάδες, διαπιστώνοντας, ότι και αυτή η πρωτοβουλία, όπως και οι προηγηθείσες, προσέκρουε είτε σε συντεχνιακά συμφέροντα, είτε σε αναβλητικότητες είτε σε διαγκωνισμούς για τον κυρίαρχο ρόλο.

Η προτεινόμενη από διάφορες πηγές βελτίωση του συντονισμού των διαφόρων υπηρεσιών που σήμερα ασχολούνται με το αντικείμενο του ποιοτικού ελέγχου οδηγεί στη διατήρηση των ίδιων αγκυλώσεων. Απαιτείται γενναία παρέμβαση και αυτή συνίσταται στην ίδρυση ενιαίου φορέα ελέγχου ποιότητας τροφίμων (ΕΦΕΤ), με τη μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, στο οποίο θα συγκεντρωθούν οι επικαλυπτόμενες σε μεγάλη κλίμακα αρμοδιότητες των διαφόρων Υπηρεσιών και η γενναία αυτή απόφαση λήφθηκε σε συνεδρίαση του Υ.Σ. πριν λίγους μήνες, όπου το θέμα εισηγήθηκε ο ίδιος ο Πρωθυπουργός. Είχε προηγηθεί μελέτη του ΚΕΠΕ που κατέληξε σε εναλλακτικές προτάσεις. Συνεργάτες, μεταξύ των οποίων και ο ομιλών, εκπόνησαν εδώ και καιρό το σχετικό νομοσχέδιο. Η απόφαση αυτή συνάδει και προς τη βασική αρχή της σημερινής Κυβέρνησης που δεν έχει υλοποιηθεί ακόμη, σύμφωνα με την οποία τα Υπουργεία πρέπει να έχουν αμιγώς επιτελικό ρόλο και όχι εκτελεστικό.

Επιτρέψτε μου τώρα να αναφερθώ στις βασικές κατευθύνσεις της θεσμικής μεταρρύθμισης, που επιδιώκεται με την ίδρυση του Ενιαίου Φορέα Ελέγχου Τροφίμων (ΕΦΕΤ).

Ο έλεγχος των τροφίμων, δηλαδή όλων των βρώσιμων και πόσιμων αγαθών που χρησιμοποιούνται για τη διατροφή του ανθρώπου, αφορά τις ελάχιστες εκείνες προδιαγραφές που οφείλουν αυτά να πληρούν για να μπορούν να παράγονται, να διακινούνται και να προσφέρονται στην κατανάλωση. Στον έλεγχο αυτό

περιλαμβάνεται και ο έλεγχος των ελάχιστων προδιαγραφών που οφείλουν να πληρούν οι χώροι παραγωγής, επεξεργασίας, διακίνησης, συντήρησης, αποθήκευσης και διάθεσης τροφίμων.

Αντίθετα, δεν είναι έργο του ενιαίου φορέα η πιστοποίηση των τροφίμων για διάφορες ποιοτικές ιδιότητές τους που βασίζονται σε εθελοντική βάση. Στον τομέα προώθησης της ποιότητας των τροφίμων ο Ε.Φ.Ε.Τ. θα έχει τη δική του συμβολή. Ωστόσο, η ενιαιοποίηση του ελέγχου δεν αφορά τους οργανισμούς που έχουν ως σκοπό την ενίσχυση της εθελοντικής βελτίωσης της ποιότητας τροφίμων (π.χ. ΕΛΟΤ). Πάντως, η παραπλανητική επίκληση πιστοποιήσεων ποιότητας μπορεί να αποτελεί αντικείμενο ελέγχου του Ε.Φ.Ε.Τ.

Ένα δεύτερο βασικό στοιχείο είναι το εύρος των αρμοδιοτήτων. Ο Ενιαίος Φορέας θα έχει ως αντικείμενο την άσκηση του ελέγχου επί όλων των τροφίμων, και των γενετικά μεταλλαγμένων, σε όλα πλέον τα στάδια από την παραγωγή μέχρι και την κατανάλωση. Με αυτόν τον τρόπο καθίσταται δυνατός ο έγκαιρος προγραμματισμός και αποφεύγονται τα προηγούμενα προβλήματα συντονισμού μεταξύ των διαφόρων δράσεων. Επισημαίνω στο σημείο αυτό ότι στον έλεγχο του ΕΦΕΤ δεν περιλαμβάνονται τα ναυπιά φυτικά και ζωικά προϊόντα στους χώρους καλλιέργειας και παραγωγής, δηλ. πριν τη διάθεση στην αγορά. Ο έλεγχος «στο χωράφι και στο σταύλο» παραμένει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Υπουργείου Γεωργίας, λόγω της συνολικότερης πολιτικής που απαιτεί η ανάπτυξη της γεωργίας και κτηνότροφίας. Τα φάρμακα παραμένουν στην αρμοδιότητα του Ε.Ο.Φ.

Τα αρμόδια όργανα του ΕΦΕΤ, για να ανταποκριθούν στην αποστολή του, θα έχουν την δυνατότητα να πραγματοποιούν, στους χώρους που βρίσκονται τρόφιμα, ελέγχους με ενισχυμένες αρμοδιότητες, να διενεργούν δειγματοληψίες. Οι αρμόδιοι υπάλληλοι του ΕΦΕΤ κατά την άσκηση των ελεγκτικών τους δραστηριοτήτων έχουν εξουσία φορολογικού ελεγκτή, δηλ. μπορούν να ελέγχουν μεταφορικά μέσα, αποθήκες, καταστήματα και άλλους χώρους όπου βρίσκονται τρόφιμα. Έχουν επίσης και αρμοδιότητες προανακριτικών αρχών.

Το Γενικό Χημείο του Κράτους θα διατηρηθεί καθώς οι δραστηριότητές του δεν αναφέρονται μόνο στα τρόφιμα, αλλά περιλαμβάνουν και μία πληθώρα άλλων αρμοδιοτήτων, όπως ο έλεγχος σε βιομηχανικά προϊόντα, η εξέταση εμπορευμάτων για την εφαρμογή του τελωνειακού δασμολογίου, κ.α. Η συμβολή όμως του Γενικού Χημείου του Κράτους όσον αφορά την άσκηση του ελέγχου τροφίμων θα περιοριστεί κατά βάση στη χημική εξέταση των δειγματοληψιών τροφίμων.

Ο Ενιαίος Φορέας συγκεντρώνει τις κύριες διοικητικές και κανονιστικές αρμοδιότητες στο χώρο των τροφίμων, διατηρεί συνολική εποπτεία και την ευθύνη χάραξης μιας συγκροτημένης πολιτικής. Καθορίζει τους όρους που πρέπει να πληρούν τα προσφερόμενα στην κατανάλωση τρόφιμα καθώς και τους όρους υπό τους οποίους επιτρέπεται η παραγωγή και η διάθεσή τους. Καθορίζει τις προδιαγραφές για τον έλεγχο της υγιεινής κατάστασης των τροφίμων καθώς και τους υγειονομικούς όρους ίδρυσης και λειτουργίας βιομηχανιών, βιοτεχνιών και καταστημάτων πώλησης τροφίμων. Ρυθμίζει τα της προσαρμογής και συμμόρφωσης προς οδηγίες, κανονισμούς και συστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα είναι πλέον ο φορέας που θα αναλαμβάνει την ευθύνη για την εφαρμογή των οδηγιών και θα συνδράμει διοικητικά τις αρμόδιες υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπου χρειάζεται η λήψη άλλου χαρακτήρα νομοθετικών μέτρων, όπως η ψήφιση ενός

νομοσχεδίου, η έκδοση ενός προεδρικού διατάγματος ή μιας υπουργικής απόφασης, ο ΕΦΕΤ θα εισηγείται στον εποπτεύοντα Υπουργό και θα συμμετέχει καθοριστικά στην κατάρτισή τους.

Ένα θέμα που είχε προσλάβει μεγάλη σημασία στη συζήτηση για την ίδρυση του Ενιαίου Φορέα είναι αυτό της επιλογής του Υπουργείου στο οποίο αυτός θα ενταχθεί. Πιστεύω, καταρχήν, ότι κακώς δόθηκε τόση σημασία στο ζήτημα αυτό, με δεδομένο ότι εδώ θα έχουμε να κάνουμε με ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, το οποίο θα χαρακτηρίζεται από διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι επιρροές επομένως του Υπουργείου θα είναι αυτές που αντιστοιχούν στον εποπτικό του ρόλο.

Το Υπουργικό Συμβούλιο έκρινε ότι το κατάλληλο για την εποπτεία του φορέα Υπουργείο είναι το Υπουργείο Ανάπτυξης. Τούτο πιστεύω, είναι ορθό καταρχήν, γιατί το Υπουργείο Ανάπτυξης έχει την ευθύνη της Προστασίας του Καταναλωτή, την οποία πρωτίστως υπηρετεί η σύσταση του ενιαίου φορέα. Αν θέλετε, και γιατί το Υπουργείο αυτό έχει στους στόχους του και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της βιομηχανίας τροφίμων, η οποία ασφαλώς θα αποτελεί και μία παράμετρο της δράσης του Ενιαίου Φορέα. Να θυμίσω, ότι και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μετά την ιστορία με τις «τρελές αγελάδες» ο έλεγχος τροφίμων ανατέθηκε πρόσφατα στη Γενική Διεύθυνση XXIV που έχει ως αντικείμενο την προστασία του καταναλωτή. Επειδή εξάλλου διάφοροι φορείς υποστήριζαν έντονα την άποψη ότι ο φορέας θα έπρεπε να υπαχθεί στο Υπουργείο Γεωργίας θα ήθελα να επισημάνω και τούτο: Σε μεγάλη έκταση, στην εποχή μας, τα ελεγχόμενα τρόφιμα είναι μεταποιημένα και επεξεργασμένα και βασίζονται σε μίγματα ουσιών ή πρόσθετα. Συνεπώς, το αντικείμενο του ενιαίου φορέα είναι κατά πολύ ευρύτερο και διαφοροποιημένο αυτού του Υπουργείου Γεωργίας. Αν λάβει μάλιστα κανείς υπόψη ότι το τελευταίο διατηρεί την ευθύνη ελέγχου για τα νωπά προϊόντα στους χώρους παραγωγής και καλλιέργειας, αντιλαμβάνεται την ορθότητα της τελικής επιλογής για την ανάθεση της εποπτείας του φορέα στο Υπουργείο Ανάπτυξης.

Για τον ορισμό των προσώπων που θα στελεχώνουν το Διοικητικό Συμβούλιο θα εκφέρει τη γνώμη της και η Βουλή ώστε να εξασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή συναίνεση. Παράλληλα υπάρχει πρόβλεψη για τη δημιουργία συμβουλευτικών οργάνων που θα αποτελούνται από εκπροσώπους όλων των φορέων η δραστηριότητα των οποίων αναφέρεται σε θέματα τροφίμων, από εκπροσώπους των καταναλωτών και από ειδικούς επιστήμονες. Η οργάνωση των υπηρεσιών του Ε.Φ.Ε.Τ. θα γίνει κατά τρόπο που να εγγυάται τον ταχύ, συνεχή και αποτελεσματικό έλεγχο, θα αφορά όλη την επικράτεια και θα δίνει ιδιαίτερο βάρος στις Περιφέρειες. Εξάλλου, η πλήρωση των θέσεων του Ενιαίου Φορέα θα γίνει κατά βάση από τους υπαλλήλους που εργάζονται στις υπηρεσίες που πρόκειται να ενοποιηθούν και επιθυμούν να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στο νέο φορέα. Έτσι, η ενιαιοποίηση θα επιφέρει και τη μείωση του λειτουργικού κόστους της διενέργειας του ελέγχου και θα βελτιώσει τις δυνατότητες των δημοσίων υπηρεσιών.

Ασφαλώς, η μετάβαση σε αυτό το νέο καθεστώς ελέγχου τροφίμων δεν θα είναι χωρίς προβλήματα. Είναι επόμενο να δημιουργηθούν κάποιες δυσλειτουργίες μέχρι οι νέες υπηρεσίες να προσαρμοστούν στα νέα τους καθήκοντα. Ίσως να δημιουργηθούν και προσκόμματα από ομάδες εργαζομένων που δυσκολεύονται να κατανοήσουν το νόημα και την αναγκαιότητα των αλλαγών. Ενδεχομένως, και από επιχειρήσεις τροφίμων που κερδοσκοπούν μέχρι σήμερα, εκμεταλλευόμενοι την ανεπάρκεια του ελέγχου. Είναι ωστόσο δεδομένη η αποφασιστικότητα της Κυβέρνησης να

αντιμετωπίσει άμεσα τα όποια προβλήματα εμφανιστούν, ώστε γρήγορα να γίνουν αισθητά τα πλεονεκτήματα του νέου συστήματος.

Στόχος μας είναι να διαρκέσει η μεταβατική αυτή περίοδος όσο γίνεται λιγότερο. Γι' αυτό και οι προσπάθειές μας δεν περιορίζονται μόνο στην προετοιμασία του σχετικού σχεδίου νόμου, αλλά επεκτείνονται και στη σύνταξη σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων, στη διατύπωση ενός σχεδίου οργανογράμματος, στη διατύπωση προτάσεων για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του ενιαίου φορέα και στο σχεδιασμό της λειτουργίας του. Πιστεύουμε δε, ότι και όλοι οι φορείς που εμπλέκονται σε θέματα τροφίμων, με τις γόνιμες παρατηρήσεις τους στο σχέδιο νόμου που θα δοθεί στη δημοσιότητα, αλλά και τη συμμετοχή τους στα διάφορα συμβουλευτικά και γνωμοδοτικά όργανα, θα συμβάλουν εποικοδομητικά στην εδραίωση του νέου φορέα.

Πρέπει όλοι να αντιληφθούμε ότι η ενιαιοποίηση των υπηρεσιών ελέγχου τροφίμων είναι μία αδήριτη πλέον ανάγκη. Είναι αδύνατο να έχουμε εποπτεία στην πληθώρα των ειδών τροφίμων που προσφέρονται στους καταναλωτές και να παρακολουθούμε την ταχύτητα με την οποία η σχετική αγορά εξελίσσεται, αν η Πολιτεία δεν ενώσει τις δυνάμεις της. Στην εποχή της ανοικτής αγοράς ο κατερματισμός αρμοδιοτήτων ελέγχου τροφίμων είναι μία περιττή και επικίνδυνη πολυτέλεια. Αν θέλουμε να ανταποκριθούμε στις σύγχρονες συνθήκες και προκλήσεις, οφείλουμε να εγκαταλείψουμε τις αναχρονιστικές δομές και να επιδιώξουμε την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των δυνατοτήτων μας. Η ίδρυση του ΕΦΕΤ αποτελεί το σημαντικό βήμα για την προσαρμογή της δημόσιας οργάνωσης άσκησης του ελέγχου τροφίμων στις απαιτήσεις της εποχής μας και του πολίτη.

Προς το παρόν προκρίθηκε ο περιορισμός της αρμοδιότητας του ΕΦΕΤ στα τρόφιμα. Η εξέλιξη της λειτουργίας του ΕΦΕΤ εν καιρώ θα οδηγήσει πιθανότατα στη διεύρυνση του αντικειμένου του και σε άλλα προϊόντα.

Στην αγορά της ποικιλίας και αφθονίας τροφίμων, ο ΕΦΕΤ καλείται να προστατεύσει τον πολίτη και τον υγιή ανταγωνισμό και να συμβάλει στη βελτίωση της ποιότητας.

Η ίδρυση του ΕΦΕΤ αποτελεί βήμα εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης των υπηρεσιών προς τον πολίτη – καταναλωτή, ο οποίος καλείται να κινητοποιηθεί και ευαισθητοποιηθεί στην επιτυχία της πρωτοβουλίας αυτής. Οι ενώσεις καταναλωτών καλούνται να συντονίσουν και να διευρύνουν τη δράση τους μέσα από το νέο φορέα, του οποίου τη σύσταση εδώ και χρόνια επιζητούν.

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό που την απόφαση σύστασης του φορέα επικρότησαν οι φορείς των παραγωγών και προμηθευτών τροφίμων. Όλοι ευχόμαστε, πρέπει να ευχόμαστε, υγιείς παραγωγοί και καταναλωτές, την ταχύτατη ίδρυση του ΕΦΕΤ και την αποτελεσματική λειτουργία του.