

РОЛЯТА НА СТАНДАРТИТЕ ПРИ КОНТРОЛА ВЪРХУ ПРОИЗВОДСТВОТО НА ХЛЯБ

В тази статия се разглежда същността, структура и контролните функции, които извършва Българска агенция по безопасност на храните при производството на хляб

Ключовые слова: производството на хляб, ролята

През последните години настъпиха съществени изменения, които бяха повлияни от процесите на евроинтеграция. Правителството потърси различни механизми за засилване на контрола върху хранителните и животинските произведения от вече създадени и работещи структури, които се оказаха неефективни.

Целта е да се постигне по-ефективна борба със злоупотребите, измамите, нередовните производители и търговците на хлебни, месни и млечни произведения. Идеята се реализира от българското правителство и така възникна нова институция – Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ), която в условия на евроинтеграция да бъде модерна и ефективна.

Евроинтеграционният фактор има определящо значение и затова следва да се проследи има ли такъв орган в страните от европейската общност (вж. табл. 1).¹

Таблица 1. Изследване на идеята за единен орган в страните от ЕС

Страни от ЕС	Единен орган за контрол върху храните	Страни от ЕС	Единен орган за контрол върху храните
1. България	✓	15. Латвия	✓
2. Италия	–	16. Естония	✓
3. Полша	–	17. Испания	–
4. Словакия	–	18. Люксембург	–
5. Словения	–	19. Нидерландия	–
6. Унгария	✓	20. Великобритания	✓
7. Германия	✓	21. Финландия	✓
8. Франция	✓	22. Португалия	–
9. Чехия	✓	23. Австрия	✓
10. Швеция	✓	24. Ирландия	✓
11. Румъния	✓	25. Малта	✓
12. Белгия	–	26. Холандия	✓
13. Дания	✓	27. Гърция	✓
14. Литва	✓		

Легенда:

✓ има

– няма

От таблицата е видно, че изследваните 27 държави, които са пълноправни членове на ЕС е решен въпроса по различен начин и може да се разграничат две групи. В **първата** се включват държави, които разполагат с единен орган за

¹ Таблицата е разработена въз основа на информацията за държавите-членки на ЕС и тяхното население. www.csd.bg/bg/artShow.php?id=5466

държавен контрол върху храните и тяхната безопасност. Това са 18 държави – Австрия, Великобритания, Германия, Ирландия, Франция, Малта, Унгария, Швеция, Румъния, Холандия, Финландия, Литва, Латвия, Естония, Чехия, Дания, Гърция и България. Във **втората** попадат такива, които не разполагат с подобен орган. Те са – Италия, Полша, Словакия, Словения, Белгия, Испания, Люксембург, Нидерландия и Португалия.

Разпределението в относителен дял, може да се види от следващата фигура (вж. фиг.1).



Фиг.1. Относителен дял на държавите, имащи единен орган за контрол

Въз основа на данните от фигурата се установява, че 67% от страните от еврозоната разполагат с единен държавен орган за контрол върху храните. 33% от тях остават извън модела за официален контрол.

Прави впечатление, че трите най-големи по население държави и в същото време икономически най-развитите прилагат този модел като Германия (82 210 000), Франция (63 753 140) и Великобритания (60 337 888).

Това е едно доказателство, че 67% от страните от европейската общност провеждат държавен контрол върху качеството и безопасността на храните, който е и основен приоритет в политиката на посочените държави-членки.

Българската агенция по безопасност на храните на практика стана **правоприемник** на вече съществуващи структури у нас до този момент. Такива са:

- Националната ветеринарномедицинска служба.
- Националната служба по растителна защита.
- Националната служба по зърното и фуражите.
- Регионалните инспекции за контрол и опазване на общественото здраве.

Агенцията напълно обедини посочените структури и положителното е, че по този начин се приложи принципа на **приемствеността**. Това означава, че познанията, квалификацията, традициите и опита на контролните органи ще се използват като база от предходните институции. Нейната структура може да се види от фиг. 2 (вж. фиг.2).



Фиг. 2. Структура на Българска агенция по безопасност на храните

Въз основа на информацията от фигурата може да се установи, че институцията разполага с няколко ръководни органа – изпълнителен директор, заместник-директори и главен секретар.

Изпълнителният директор е начело на Българската агенция по безопасност на храните, която е юридическо лице със седалище в София и е компетентният държавен орган по отношение на качеството и безопасността на храните по цялата хранителна верига.² Той е на пряко подчинение на Министъра на земеделието и храните и се назначава от министър-председателя.

Директорът контролира и координира работата на четири съществени органа – дирекция “Вътрешен одит”, Обща и Специализирана администрация и Специализираните структури.

Дирекция “Вътрешен одит” е на пряко подчинение на директора. Тя осъществява дейността по вътрешен одит на всички структури, програми, дейности и процеси в Агенцията и на разпоредителите с бюджетни кредити от по-ниска степен на същата.

² Вж. подробно чл. 2-3, Закон за Българската агенция по безопасност на храните, ДВ, бр. 8, 2011 г.

Тази служба изготвя на базата на оценка на риска тригодишен стратегически план и годишен план за дейността си. Те се одобряват и утвърждават от изпълнителния директор. Чрез одита се дават съвети и се консултира относно нередностите и проблемите, които са открити. Своевременно се оформя доклад след приключване на одита.

Общата администрация съгласно изискванията на чл. 11 включва:

- дирекция “Финансово-стопанска дейност”;
- дирекция “Правна”;
- дирекция “Информационни системи”;
- дирекция “Административно обслужване, връзки с обществеността и инвестиции”.

Тя участва при разрешаването на въпроси от специфично естество – финансови, правни, представителни, информационни и инвестиционни, които подпомагат политиката и предопределят визията на институцията.

Към **специализираната администрация** работят общо 12 дирекции като: “Координация и контрол”; “Растителна защита и контрол на качеството на пресни плодове и зеленчуци”; “Контрол на храните”; “Управление на качеството”; “Контрол на ветеринарномедицински продукти”; “Граничен контрол”; “Лабораторни дейности” и други.³ Те прилагат контролно въздействие в различни сектори и успоредно с това подпомагат работата на директора. Дирекциите улесняват дейността като използват европейските директиви и правила в областта на храните, качествените показатели и безопасността.

Към специализираните органи могат да се причислят – Центърът за оценка на риска и структурите за научно-изследователска и лабораторно-диагностична дейности. Последните са насочени към разработване и внедряване на своевременни научни разработки и ноу-хау продукти относно качеството и биохраните.

Други структури са ориентирани към вземането на проби и мостри, провеждането на лабораторни анализи и изготвянето на анализни свидетелства относно качествените показатели и техните норми.

Стремежът на правителството е да въведе така наречената проверка на риска от **Центъра за оценка на риска**. Според предварителните разчети Агенцията ще осъществява задължителен периодичен контрол – **оценка на рисковете** в цялата структура. Целта е да се осигури висока степен на опазване здравето на хората, животните и растенията, за да се повиши доверието на потребителите.⁴

Успоредно с оценката ще се използва и **мониторинга** като нова и съвременна форма на контрол, свързана с **текущото наблюдение** на процесите и явленията, използвана при страните от европейската общност.

И не на последно място по значимост са санкциите,⁵ които следва да се набележат при нарушаване на правилата, нормите и законите. В този сектор има производители, които са недобросъвестни и не спазват предписанията и изискванията на контролиращите. Практиката доказва, че по отношение на качеството се влагат суровини с неизяснен произход, понякога забранени от закона или пък се добавят такива, но в завишени норми, повече от допустимото по технологични изисквания.

³ Вж. подробно разпоредбите на чл. 12, Устройствения правилник на БАБХ.

⁴ http://www.econ.bg/news/article187650/predstavayat_strukturata_na_novata_agenciya_po_hranite

⁵ Санкциите трябва да бъдат налагани в зависимост от характера и предмета на нарушението, да бъдат ефективни за недопускане на повторни нарушения, които да влияят негативно върху човешкото здраве и безопасност.

Заместниците на директора имат представителни функции и такива, които са им делегирани съгласно заповед на директора. Това става след като възникне обективна необходимост от заместване с оглед на компетенциите.

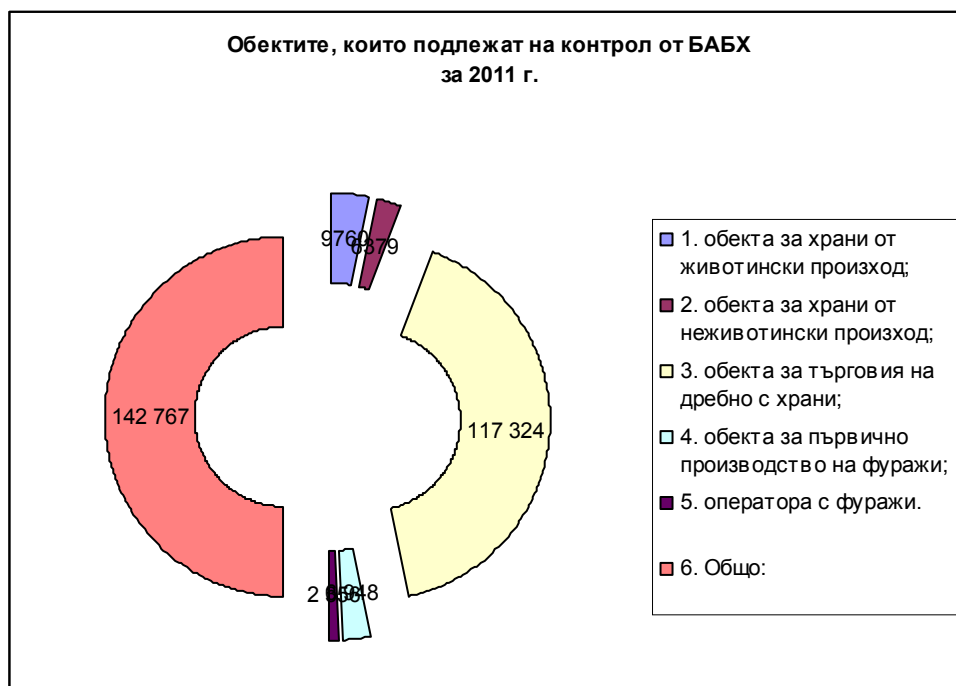
Главният секретар осъществява административно ръководство на администрацията, координира и контролира дейността на административните звена за спазване на нормативните актове и на законосъобразните разпореджания на ръководителя.

Секретарят създава условия за ефективна работа на служителите на Агенцията, упражнява контрол относно сроковете за приключване на образувателните преписки и контролира документооборота. Той утвърждава длъжностните характеристики на служителите и изготвя ежегоден доклад за състоянието на администрацията до изпълнителния директор ⁶.

Контролните органи, работещи в структурата са различни – инспектори, утвърдени ветеринарни лекари, технолози и хабилитирани лица ⁷. Съответно използваните форми и методи на контрол са фактическа проверка, наблюдение, мониторинг, диагностика, справка, сведение, лабораторен анализ, анализ на риска, метода на стандартизацията, на изпитването, на пробите и други.

От това следва, че се прилага специфичен **инструментарий** от форми и методи посредством, които се събира достатъчна по обем и предназначение информация. Тя ще бъде база за формиране на изводи, оценки и предложения относно констатираното.

При **обхвата** е целесъобразно да се дефинират обектите, които ще бъдат проверявани от създадената структура (вж. фиг. 3).



Фиг. 3. Обхват на контрола от Агенцията

⁶ Вж. разпоредбите на чл.8, Устройствения правилник на БАБХ, ДВ, бр. 15, 2011 г.

⁷ В структурата на Агенцията, работят и хабилитирани лица. Виж подробно чл. 32, Устройствения правилник на БАБХ

Данните от фигурата показват, че в обхвата са включени разнообразни обекти от които: 9760 обекта за храни от животински произход; 6379 обекта за храни от неживотински произход; 117 324 обекта за търговия на дребно с храни; 6948 обекта за първично производство на фуражи; 2356 оператора с фуражи.

На практика контролът се съсредоточава в компетенциите на една мега-структура, която обединява специфични обекти, предприятия и търговци⁸.

С регламентирането на обхвата се цели да бъдат обхванати всички участници в **производствения и търговския процес** и това да е съсредоточено в рамките на една агенция. Счита се, че контролът ще бъде **своевременен** и информацията от него ще постъпва и ще се обработва в структурните звена. Подобна особеност е голямо **предимство** при контролното въздействие и оценката на качеството. Това практически означава от **входа до изхода** на процеса. **Подценяването на подхода** (вход-изход) означава отричането на всички процеси и явления, които имат влияние и са от значение за стартирането на дейността, нейното развитие и естествения ѝ завършек. Тази последователност има своето място в теоретичен и практически аспект.

Контролът на храните до голяма степен се базира на **стандартите**, тъй като те съдържат съществени сведения за класификацията, показателите на качеството, базовите им стойности, за опаковката и маркировката.

Най-общо под стандартизиране се разбира установяване и прилагане на **правила** за въвеждане на ред в дейността при определена среда. Отнесено към храните – стандартизацията е дейност, която е насочена към уеднаквяване на изискванията при производството, опаковането, маркирането, съхраняването и транспортирането, както и правилата за контрол и методите на изпитване.

Стандартизацията регламентира изискванията при производството в съответствие с последните достижения на науката и техниката. Така тя съдейства за усъвършенстване на технологичните процеси и за ускореното внедряване на нова техника и апаратура чрез, които се постига модерно и ефективно производство.

Постигнатото в резултат на дейността по стандартизацията се узаконява чрез разработването на конкретен акт – **стандарт**, съдържащ конкретни изисквания, които са задължителни за изпълнение.

В областта на контрола широко приложение намират стандартите – при вътрешния одит, при одита от Сметната палата, при независимия финансов одит и други.

През месец март 2011 г. се въвежда стандартизиране при производството на хляб у нас. Експертна група от Българската агенция по безопасност на храните разработи стандарти за отделните типове брашна и стандарти за производството на хляб. По този начин се определиха единни и унифицирани правила за производство.

В стандарта е заложено хляба да се произвежда само от следните продукти – **брашно, мая, вода и сол**. В него са забранени и няма да се влагат консерванти, подобрители и други примеси. Хлябът според стандарта се произвежда в три грамажа – 500 г., 650 г. и 830 г. Този хляб ще бъде по Български държавни стандарти и ще има трайност до 36 часа⁹.

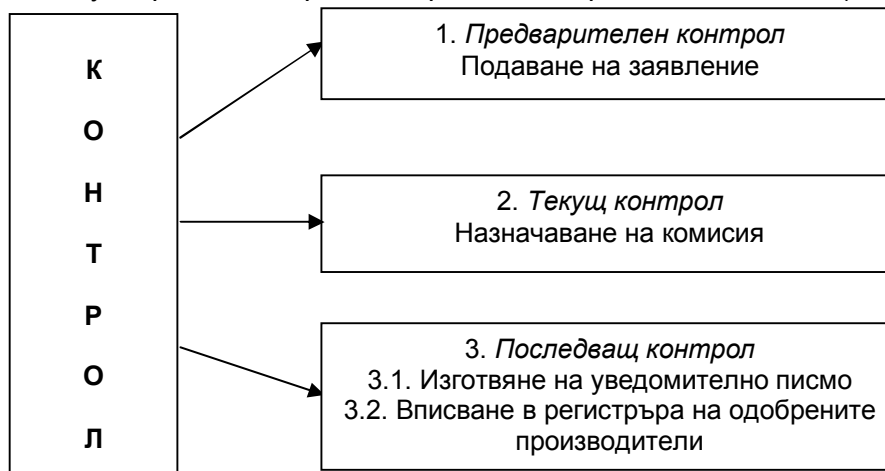
Така бяха разработени общо четири стандарта:

⁸http://www.dnevnik.bg/pazari/2010/04/26/892977_agenciaa_po_hranite_shte_kontrolira_deinostta_na_140/?ref=rss

⁹ От първи април 2011 г. хлябът ще се произвежда по държавен стандарт. <http://dnes.dir.bg/news/hljab-jordan-voynov-vredni-hrani-8192871>

- УС №01/2011 за брашно – тип “Бяло”, тип “Добруджа” и тип “Типово”;
- УС №02/2011 за хляб – тип “Бял”;
- УС №03/2011 за хляб – тип “Добруджа”;
- УС №04/2011 за хляб – тип “Типов”¹⁰.

Агенцията утвърди стандартите и прилага контрол в тази насока (вж. фиг. 4).



Фиг. 4. Контрол от Агенцията при производството на хляб по утвърдени стандарти

Въз основа на информацията от фигурата се установява, че Агенцията осъществява задължителен контрол – предварителен, текущ и последващ върху дружествата, фирмите и предприятията.

При **предварителния контрол** вниманието е насочено към така наречените **заявления**. Такива се подават по установен ред и утвърдена типова форма на Агенцията.

Заявления могат да се подават от всички заинтересовани учреждения. Те се изпращат до Директора на “Областна дирекция по контрол на храните (ОДБХ)”, които са 28 на брой, разположени на териториален принцип в цялата страна.

Заявлението има свободен текст. В него се попълват всички данни за фирмата и асортиментите, които тя желае да произвежда.

Институцията фокусира вниманието при **текущия контрол**. Той се реализира чрез назначаването на **комисия**. Директорът на съответната ОДБХ в срок от 7 работни дни от подаването на заявлението, назначава комисия, която да извърши фактически проверки и наблюдения на място в обекта относно:

- спазване на изискванията за съответствие със законодателството;
- възможностите на предприятието да произвежда заявения вид продукт по утвърден стандарт (УС) “България”.

Комисията проверява съответствието на предприятието с горепосочените изисквания. Тя изготвя **мониторингова програма** за контрол на качеството и безопасността на продуктите, произвеждани по УС “България”.

В мониторинговите програми се включва вземането на проби и на лабораторно изпитване. Това се прави поне веднъж месечно на всеки вид от произвеждания продукт.

След извършването на посочените действия, комисията изготвя **протокол**. В него писмено и мотивирано се отразяват направените констатации и заключението от извършената проверка. Той задължително се оформя в три еднообразни екземпляра:

¹⁰ <http://www.babh.government.bg/bg/standards-bread.html>

единият – връчва се на собственика на провереното предприятие; вторият остава за досието на обекта; третият – представя се на директора на съответната ОДБХ.

Последващият контрол от страна на Агенцията е насочен към издаването на **уведомително писмо**, което се оформя на база издадения законен протокол от комисията и заключението, посочено в него.

На всички предприятия, които отговарят на задължителните условия за производство на продукти по УС “България”, директорът на съответната ОДБХ изпраща уведомително писмо (по образец).

След тази процедура, ги вписва в Регистъра на одобрените предприятия за производство по УС “България” и им предоставя копия на утвърдените стандарти “България” (за производство, по които са одобрени), подпечатани с мокър печат.

Ксерокопия от процедурата за одобрение на предприятията задължително се изпращат в Централно управление на БАБХ – Дирекция “Контрол върху храните” по официален път и на електронна поща.

Така името на обекта се вписва в списъка на одобрените предприятия, който е публичен и се актуализира на петнадесет дни.

Последващо след регистриране на производителя на УС за производство на хляб, продължава да се наблюдава и проверява.

За предприятията, които работят по УС се изисква на всяко 1-во и 15-то число от месеца, да подават задължителна информация до Централното управление на БАБХ относно видовете продукти, които ще произвеждат. По този начин текущо се проследяват обектите, които продължават да работят на база спазването на държавния стандарт.

На одобрените обекти, произвеждащи по УС “България” един път в месеца се извършва **фактическа и документална проверка**. Ако възникне съмнение относно спазването на стандарта, се пристъпва внезапно от контролиращия инспектор към вземането на проби за лабораторно изпитване и на мостри от съответното производство. При неспазване, се предприемат строги мерки – глоба, която варира от 500 лв. до 10 000 лв. Крайната мярка е отнемане на разрешението и заличаване от списъка на одобрените производители.

В заключение следва да се отбележи, че отговорът на изследваните въпроси се свежда до баланс на вече дискутираните форми и насоки при контрола.

Правителството работи целенасочено и последователно. Затова е налице диалог между него и представителите на бизнеса. Диалогът следва да продължи по посока на внедряването на стандартите в практиката от широк кръг производители. Само по този начин ще се постигне модерно производство с гарантирано качество и максимална защита на здравето и безопасността на хората.

Използвана литература:

1. Закон за Българската агенция по безопасност на храните, ДВ, бр. 8, 2011 г.
2. Устройствен правилник на БАБХ, ДВ, бр. 15, 2011 г.
3. www.csd.bg/bg/artShow.php?id=5466
4. www.dnevnik.bg/pazari/2010/04/26/892977_agenciia_po_hranite_shte_kontrolira_deinostta_na_140/?ref=rss
5. dnes.dir.bg/news/hljab-yordan-voynov-vredni-hrani-8192871
6. www.babh.government.bg/bg/standards-bread.html

ЦВЕТКОВА Надежда Стоянова, – главный ассистент, доктор кафедры контроля и анализа хозяйственной деятельности Хозяйственной академии им. Д.А. Ценова.

Статья поступила в редакцию 17.09.2012 г.