

Dr Marek GRUCHELSKI
Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie
Dr inż. Józef NIEMCZYK
Instytut Koniunktur i Cen w Warszawie

OCENA SKUTKÓW REGULACJI NA PRZYKŁADZIE USTAWODAWSTWA WETERYNARYJNEGO WDROŻONEGO W POLSCE PO AKCESJI DO UNII EUROPEJSKIEJ – Z UWZGLĘDNIENIEM JEGO WPŁYWU NA BEZPIECZEŃSTWO ZDROWOTNE ŻYWNOŚCI®

Ocena skutków regulacji weterynaryjnych wdrożonych po akcesji Polski do UE wykazuje że są one wielorakie. Z jednej strony, rosną koszty (budżetowe, przedsiębiorstw, w tym gospodarstw rolnych) respektowania wdrożonego ustawodawstwa weterynaryjnego, a z drugiej - pojawiają się pozytywne efekty w postaci wzrostu bezpieczeństwa zdrowotnego żywności, wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw. W dłuższym okresie koszty nowego ustawodawstwa weterynaryjnego będą relatywnie małe, w związku z utrwaleniem się nawyków w zakresie jego respektowania.

WPROWADZENIE

Istota oceny skutków regulacji (OSR), o czym szeroko napisano w poprzednim numerze niniejszego czasopisma [1], najogólniej biorąc składa się z trzech części, a mianowicie – **oceny** (w tym SWOT)¹, **komentarza** (w tym odnoszącego się do skutków – społecznych, ekonomicznych, np. finansowych, konkurencji rynkowej) oraz **rekomendacji** (w tym odnoszących się do strony formalnej, procedur itp.).

Ocena skutków regulacji, ale i ocena programów (np. operacyjnych) może mieć charakter oceny *ex-ante* lub *ex-post*. Ocena *ex-ante* jest z reguły trudniejszą, gdyż z oczywistych względów opiera się głównie na założeniach, a nie na zaistniałych faktach. Względnie duży stopień trudności wynika, między innymi z potrzeby uwzględnienia w ocenie regulacji (programu), a następnie podczas monitoringu takich kryteriów, jak – **trafność, skuteczność, efektywność** oraz **użyteczność i trwałość** [2]. Są to tzw. kryteria SMART (*Specific, Achievable, Relevant and Time-bound*) [3]. Skuteczność i użyteczność regulacji weterynaryjnych oceniamy, między innymi w niniejszym artykule, uwzględniając aspekty bezpieczeństwa zdrowotnego żywności.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oznacza diametralną zmianę warunków działania sektora rolno-żywnościowego. Zmiana ta jest wynikiem przyjęcia przez Polskę wspólnotowych regulacji rynków rolnych, nowych zasad polityki dochodowej wobec rolników oraz wymogów jakościowych względem procesów i produktów. Niniejsze opracowanie poświęcone jest omówieniu kwestii metodologicznych związanych z analizą skutków dostosowania do wymogów unijnych dwóch spośród wymienionych trzech rodzajów regulacji, a mianowicie regulacji rynków rolnych i przepisów jakościowych. Przy omawianiu tych kwestii posłużono się przykładowymi regulacjami, w celu wskazania wieloaspektowości nowych rozwiązań prawnych i różnorodności narzędzi badawczych, niezbędnych dla prawidłowej oceny ich następstw.

W ocenie skutków regulacji odnoszących się do rolnictwa i jego otoczenia powinny być brane pod uwagę zarówno **ogólne skutki społeczno-gospodarcze**, jak i **skutki w sektorze rolnictwa**. Do ogólnych skutków zaliczyć należy w szczególności wpływ regulacji na:

tempo wzrostu dochodu narodowego,

ograniczanie bezrobocia,
wielkość wydatków budżetowych (unijnych i krajowych),
obroty i saldo w handlu zagranicznym,
zgodność regulacji z porozumieniami międzynarodowymi,
wpływ na koszty i ceny surowców żywnościowych i żywności,
wpływ na jakość i zdrowotność surowców żywnościowych i żywności,
wpływ na stan i ochronę środowiska naturalnego,
wpływ na warunki pracy i życia ludzi oraz warunki chowu (dobrostanu) zwierząt gospodarskich.

Jeżeli chodzi o **sektorowe skutki** to powinien być oceniany w szczególności wpływ regulacji na:

rozwój produkcji (i rozwój techniczny) oraz na zmiany struktury podmiotów produkujących surowce rolne i żywność,
dochody (i wydatki producentów rolno-żywnościowych),
uporządkowanie i zwiększenie przejrzystości systemów administrowania i nadzoru w sektorze rolno-żywnościowym,
zgodność ze wspólną polityką rolną UE.

Dążąc do zawężenia zakresu analizy, skoncentrowano się głównie na bezpośrednich skutkach nowych rozwiązań regulacyjnych dla samego sektora rolnego i spożywczego, kładąc mniejszy nacisk na pośrednie efekty makroekonomiczne regulacji, i ich wpływ na sytuację i bezpieczeństwo zdrowotne konsumentów czy też sytuację innych sektorów gospodarki. Uzasadnieniem dla skoncentrowania się na analizie bezpośrednich skutków w sektorze objętym regulacją jest fakt, że z uwagi na szybkie tempo wdrażania unijnych regulacji w sektorze rolnym i żywnościowym, w krótkim i średnim okresie czasu mogą być silniej odczuwalne negatywne skutki tych regulacji w sferze produkcji.

Zajmowanie się skutkami wdrożenia „dorobku prawnego” UE w dziedzinie rolnictwa i żywności ma sens z dwóch powodów. Pozwala na identyfikację największych zagrożeń związanych z wdrażaniem tych regulacji i odpowiednie zapobieganie ich negatywnym skutkom oraz, z drugiej strony,

1 SWOT – Strengths Weaknesses Opportunities and Threatens.

uświadamia potrzebę stworzenia właściwego zaplecza badawczego, niezbędnego do oceny propozycji nowych regulacji w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej.

Oceny skutków regulacji, przygotowywane w ramach procedur administracyjnych państw o gospodarce rynkowej, mają najczęściej charakter ogólny i oparte są na ocenie eksperckiej, bez szczegółowej analizy symulacyjnej. Należy dążyć do przygotowywania szczegółowej oceny OSR dla wybranych projektów regulacji, z wykorzystaniem ilościowych modeli symulacyjnych, np. do prognozowania tempa wzrostu i efektywności produkcji, stopnia poprawy wskaźników jakości żywności i stanu środowiska naturalnego w rejonach rolniczych. Oceny skutków regulacji powinny opierać się także na szczegółowych informacjach ankietowych i konsultacjach z rolniczymi instytucjami samorządowymi (izbami rolniczymi), służbami doradztwa rolniczego, branżowymi zrzeszeniami producentów rolnych itp.

Na podstawie tych analiz powinna być możliwa ocena proponowanych zmian w stosunku do rozwiązań istniejących w zakresie:

1. systemu administrowania, wydatków producentów, wpływu na wielkość poziomu kosztów produkcji lub usług oraz przychodów, nakładów inwestycyjnych, zadłużenia i konkurencyjności na rynku itp.;
2. stanu przygotowania podmiotów objętych proponowaną regulacją i systemu administracyjnego do:
 - wdrożenia i dostosowania się do nowych rozwiązań (np. polskiego rolnictwa i przetwórstwa do standardów UE),
 - absorpcji środków budżetowych (unijnych i krajowych);
3. długookresowych skutków o charakterze strategicznym, np. wpływu danej regulacji na model rolnictwa. Wśród ustaw o znaczeniu strategicznym wymienić można ustawę o organizmach genetycznie zmodyfikowanych, ustawę o rolnictwie ekologicznym, ustawę o rentach strukturalnych, czy też regulacje dotyczące wsparcia finansowego producentów rolnych, działalności rolników w zakresie ochrony i konserwacji przyrody, sanitarno-weterynaryjne, regulacje dotyczące jakości żywności.

SKUTKI NOWYCH REGULACJI SANITARNO-WETERYNARYJNYCH

Niniejszym omówione zostaną ważniejsze aspekty analizy skutków regulacji odnoszących się do jakości i bezpieczeństwa produktów, przy czym za przykład posłużą „nowe” regulacje weterynaryjne, wdrożone w Polsce w związku z akcesją do UE. Dostosowanie regulacji weterynaryjnych do rozwiązań unijnych powoduje wystąpienie różnorodnych, wieloaspektowych skutków, wymagających dokonania szerokiej analizy.

Wdrażanie nowych rozwiązań weterynaryjnych w Polsce rozpoczęło się od przyjęcia Ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 roku o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 1999 roku Nr 66, poz. 752)² wraz z regulacjami komplementarnymi, w tym:

ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. Nr 33, poz. 287),

ustawą z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2002 roku Nr 187, poz. 1567 i Nr 240, poz. 2052),

ustawą z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz. U. z 2004 roku Nr 11, poz. 95),

ustawą z dnia 10 grudnia 2003 r. o kontroli weterynaryjnej w handlu (Dz. U. z 2004 r. Nr 16, poz. 145),

ustawą z dnia 27 sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej (Dz. U. Nr 165, poz. 1590),

ustawą z dnia 14 marca 1985 r. o Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. Nr 90, poz. 575 z późniejszymi zmianami, np. w 2001 roku – Dz. U. Nr 29, poz. 320),

ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. o wymaganiach weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2004 r. Nr 33, poz. 288),

ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o wyrobach stosowanych w medycynie weterynaryjnej (Dz. U. Nr 93, poz. 893),

ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniające rozporządzenie w sprawie minimalnych warunków utrzymywania poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 47, poz. 456),

ustawą z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. Nr 126, poz. 1381), częściowo odnosząca się do produkcji rolno-żywnościowej (np. w zakresie produktów leczniczych weterynaryjnych, pasz leczniczych itp.),

ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. Nr 69, poz. 625), zmieniająca powyższe wspomniane ustawy – z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, z 27 sierpnia 2003 r. o weterynaryjnej kontroli granicznej,

ustawą o doświadczeniach na zwierzętach (projekt ustawy),

ustawą z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (Dz. U. z 2004 r. Nr 11, poz. 95)³.

Oszacowanie skutków społecznych i gospodarczych wymienionych wyżej regulacji wymaga zbadania wielu aspektów oddziaływania tych regulacji, w tym zwłaszcza ich wpływu na⁴:

- a) wydatki gospodarstw rolnych oraz innych podmiotów sektora rolno-żywnościowego,
- b) zakres odpowiedzialności podmiotów sektora rolno-żywnościowego za jakość oferowanych na rynku produktów,
- c) zaufanie i markę handlową polskiej żywności, a tym samym pośrednio na obroty handlowe,
- d) koszty produkcji rolno-żywnościowej i dochody producentów w pierwszych latach po wdrożeniu regulacji i w okresie późniejszym,
- e) warunki techniczne produkcji i wymagania w zakresie infrastruktury,

2 Analogiczną ustawą do „ustawy weterynaryjnej” jest ustawa z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych „fitosanitarna” (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1398).

3 W celu zachowania przejrzystości artykułu nie wymieniamy aktów wykonawczych do wspomnianych ustaw.

4 Jeżeli chodzi o etapy przygotowywania oceny skutków regulacji, to bardzo obrazowo przedstawiono to zagadnienie w opracowaniu dotyczącym ochrony zdrowia ludzi (a więc w dziedzinie bardzo bliskiej w stosunku do weterynarii). Są to etapy – przegląd regulacji, ocena właściwości ich zakresu, ocena potencjalnego wpływu regulacji na zdrowie społeczeństwa, wdrożenie regulacji, realizacja przepisów regulacji oraz monitoring (ich stosowania i skutków (por. Ensuring a high level of health protection. A practical guide. European Commission. Health and Consumer Protection Directorate-General. Luxembourg, 17 December 2001 MH/D(2001), s. 4; szukaj – http://europa.eu.int/comm/health/ph/key-doc/key07_en.pdf).

- f) uciążliwość nadzoru weterynaryjnego w związku z dostosowaniem przepisów do rozwiązań i wymogów unijnych,
- g) wydatki budżetowe, wielkość administracji weterynaryjnej, jej strukturę organizacyjną i stopień skomplikowania procedur administracyjnych,
- h) bezpieczeństwo zdrowotne żywności i na zdrowie konsumentów; związane z tym koszty i korzyści społeczne⁵,
- i) etyczne traktowanie zwierząt oraz na zdrowie i warunki ich chowu,
- j) jakość środowiska naturalnego.

Poniżej przedstawiono główne elementy analizy skutków zmian regulacji weterynaryjnych według zaprezentowanej struktury. Skutki wymienione w punktach a) – e) dotyczą oddziaływania regulacji na **producentów** rolnych i przedsiębiorców, skutki ujęte w punktach f) – g) dotyczą **sektora publicznego**, zaś w punktach h) – j) **konsumentów** i całego społeczeństwa. Łączna wycena tych skutków może być podstawą do pełnej analizy kosztów i korzyści badanych regulacji.

Skutki dla producentów rolnych i przedsiębiorców

- a) Wzrost wydatków podmiotów gospodarczych.

Przykładem rozwiązań wymuszających większe wydatki, zarówno inwestycyjne, jak i eksploatacyjne rolników było obowiązujące na podstawie uchylonego obecnie art. 5.5 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków weterynaryjnych, jakie muszą spełniać gospodarstwa i stada zwierząt oraz wzoru świadectwa zdrowia dla tych stad⁶. Zgodnie z rozporządzeniem – wejście lub wjazd do pomieszczeń, w których utrzymywane są zwierzęta, powinno być możliwe tylko po macie dezynfekcyjnej albo urządzeniu umożliwiającym dezynfekcję obuwia lub kół na całym ich obwodzie, natomiast osoby zajmujące się zwierzętami w pomieszczeniach powinny pracować w odzieży roboczej i obuwiu ochronnym, które nie jest używane poza tymi pomieszczeniami.

Innym przykładem dużych wymogów sanitarnych w odniesieniu do gospodarstw rolnych mlecznych jest rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (oparte na art. 32.1 pkt 7 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej) dotyczące warunków weterynaryjnych wymaganych przy pozyskiwaniu, przetwórstwie i wprowadzaniu na rynek mleka i przetworów mlecznych oraz sposobu znakowania tych produktów. Zgodnie z tym rozporządzeniem, pomieszczenia i stanowiska do doju powinny być tak usytuowane i zbudowane w taki sposób, aby mleko nie ulegało zanieczyszczeniu. Pomieszczenia i stanowiska do doju powinny być łatwe do czyszczenia i dezynfekcji. Ponadto powinny mieć: – ściany i posadzki łatwe do czyszczenia i dezynfekcji, szczególnie w miejscach narażonych na zanieczyszczenia mechaniczne i biologiczne, posadzki ułożone w sposób ułatwiający odpływ wody i usuwanie nieczystości, oświetlenie i wentylację. Pomieszczenia do doju powinny być odizolowane od wszelkich źródeł zanieczyszczenia, takich jak ustępy, składowiska obornika i zbiorniki na płynne odchody

zwierzęce. Powinny być niedostępne dla drobiu i trzody chlewnej.

Tak sprecyzowane wymogi są pozornie łatwe do spełnienia, jednak faktycznie możliwe jest ich przestrzeganie tylko w warunkach towarowego, ustabilizowanego ekonomicznie i finansowo, doinwestowanego gospodarstwa. Pełne wdrożenie takich rozwiązań wymaga środków inwestycyjnych i czasu na realizowanie inwestycji. Analogiczne obowiązki i wydatki inwestycyjne dotyczą rolników w związku z zapisami ustawy o ochronie zwierząt. Np. w artykule 12 pkt 1 i 2 ustawy zobowiązuje się hodowców do zapewnienia zwierzętom opieki i właściwych warunków bytowania, natomiast w pkt 5 stwierdza się, że – „obsada zwierząt ponad ustalone normy powierzchni danego gatunku, wieku i stanu fizjologicznego jest zabroniona.”

Wdrożone w Polsce unijne rozwiązania prawne ustanawiają warunki techniczne, niezbędne do realizowania przez właścicieli gospodarstw rolnych sprzedaży bezpośredniej surowców rolnych i przetworów żywnościowych uzyskanych w gospodarstwach. Np. w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie sprzedaży bezpośredniej (Dz. U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1393), w paragrafie 1.3 czytamy – „Rozporządzenie określa... 3) wymagania weterynaryjne przy produkcji i dla produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do sprzedaży bezpośredniej.” W paragrafie 2.1. czytamy – „W ramach sprzedaży bezpośredniej dopuszcza się:... 2) produkcję i sprzedaż wyrobów z mięsa czerwonego, drobiowego, mięsa królików i zwierząt innych utrzymywanych na fermach oraz mięsa zwierząt łownych...” 3) produkcję i sprzedaż produktów mięsnych, w tym gotowych posiłków (potraw) wyprodukowanych z mięsa.”

Przykładem rozwiązań wymuszających większe wydatki, zwłaszcza inwestycyjne, zakładów mięsnych jest, między innymi, obowiązujące na podstawie art. 32 pkt 2 ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące warunków weterynaryjnych wymaganych przy uboju zwierząt rzeźnych oraz rozbiórce, składowaniu i transporcie mięsa tych zwierząt. Wynika to z faktu, że rozporządzenie uwzględnia rozwiązania unijne zawarte w Dyrektywach Rady WE (64/433, 71/118 oraz 91/495), np. – uściśla zasady produkcji mięsa odmięsnianego mechanicznie, uszczegóławia wymagania dla chłodni składowych, wdraża w Polsce zasady postępowania w rzeźniach z materiałami szczególnego ryzyka oraz uzupełnia w wielu punktach przepisy dotyczące szczegółowych wymagań technicznych dla zakładów. Np. aż pięć artykułów, od 5 – 10 precyzuje kwestie, dotyczące wyposażenia rzeźni. Spełnienie tych wymagań, zwłaszcza w mniej doinwestowanych zakładach, może być związane z ponoszeniem nadmiernych wydatków inwestycyjnych i przejściowo istotnie pogarszać sytuację ekonomiczną danych podmiotów.

Innym przykładem rozwiązań powodujących zwiększenie wydatków inwestycyjnych i eksploatacyjnych przedsiębiorstw działających w otoczeniu rolnictwa jest rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie

5 Zdrowie społeczeństwa jest wypadkową wielu polityk, w tym żywieniowej, a zatem i w dziedzinie weterynarii, a nie tylko bezpośredniej polityki zdrowotnej i leczniczej. Ocena ustawodawstwa weterynaryjnego powinna zatem dotyczyć wpływu stosowanych przepisów weterynaryjnych na zdrowie ludzi (por. na ten temat np. Health Impact Assessment. Report of a Metodological Seminar. European Commission. Health and Consumer Protection Directorate General, w tym np. s. 2; szukaj – <http://europa.eu.int/comm/health/ph/key-doc/key07 en.pdf>).

6 Obecnie po akcesji do UE, obowiązują regulacje unijne, stanowiące równie rygorystyczne standardy dla gospodarstw rolnych.

szczególonych wymagań technicznych i organizacyjnych dotyczących wytwarzania środków żywienia zwierząt (DZ. U. z 2003 r. Nr 204, poz. 1984). Rozporządzenie to pociąga za sobą wzrost kosztów bieżących i wydatków inwestycyjnych w przedsiębiorstwach paszowych.

Nowe regulacje, mające na celu poprawę bezpieczeństwa zdrowotnego, powodują zwiększenie wydatków inwestycyjnych i eksploatacyjnych przedsiębiorstw utylizacyjnych. Wzrost ten jest skutkiem rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczącego warunków weterynaryjnych wymaganych przy zbieraniu, przetwarzaniu, grzebaniu lub spalaniu materiału niskiego, wysokiego i szczególnego ryzyka, sposobu i związanych z tym kwestii. Rozporządzenie zostało dostosowane do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 1774/2002 z dnia 3 października 2002 roku.

Przykładem aktu prawnego zwiększającego potencjalnie koszty handlu zwierzętami i produktami jest ustawa o kontroli weterynaryjnej w handlu. Art. 14.1 ustawy mówi – „Jeżeli kontrola weterynaryjna przeprowadzona w miejscu przeznaczenia przesyłki zwierząt lub produktów albo podczas ich transportu, wykaże obecność czynników zakaźnych powodujących choroby, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej o zgłaszaniu chorób we Wspólnocie, zoonozy, inne choroby lub jakkolwiek przyczynę, która może stanowić źródło poważnych zagrożeń dla zdrowia zwierząt lub zdrowia publicznego lub kontrola ta wykazuje że produkty pochodzą z regionu dotkniętego chorobą zakaźną, to powiatowy lekarz weterynarii nakaże w drodze decyzji: 1) skierowanie zwierzęcia lub przesyłki zwierząt do najbliższej stacji kwarantanny albo 2) uśmiercenie zwierząt i zniszczenie ich zwłok, 3) zniszczenie produktów”. W ustępie 2 art. 14 pisze się – „Koszty związane z podjęciem środków, o których mowa w ust. 1, ponosi wysyłający lub jego przedstawiciel lub osoba odpowiedzialna za przesyłkę zwierząt lub produktów w czasie przeprowadzania kontroli”. Koszty ponoszone przez handlowców są relatywnie wysokie między innymi w związku z obowiązkiem prowadzenia bardzo szczegółowej dokumentacji obrotów. Np. art. 21.1 mówi „Podmioty zajmujące się handlem zwierzętami lub produktami, wymienionymi w przepisach wskazanych w załączniku nr 1 prowadzą rejestry dostaw zwierząt lub produktów, a podmioty (pośrednicy) rozdzielający przesyłki zwierząt lub produktów oraz inne podmioty nie podlegające stałemu nadzorowi powiatowego lekarza weterynarii... prowadzą również rejestr miejsc przeznaczenia zwierząt i produktów.”

Analogiczne konsekwencje dla przedsiębiorców wynikają z ustawy o weterynaryjnej kontroli granicznej. Zgodnie z ustawą, jeżeli weterynaryjna kontrola graniczna wykaże, że przesyłka zwierząt nie spełnia warunków określonych w przepisach ustawy lub w przepisach odrębnych lub taka kontrola wykaże inne nieprawidłowości, to urzędowy lekarz weterynarii po złożeniu wyjaśnień przez osobę odpowiedzialną za przesyłkę wydaje decyzję w sprawie udzielenia zwierzętom schronienia, ich wyżywienia i pojenia, a jeżeli to niezbędne także leczenia, albo umieszczenia w stacji kwarantanny lub w izolacji albo odesłania poza terytorium Unii Europejskiej. Odbывается to na koszt przedsiębiorcy. W ustawie mówi się dalej: w innych przypadkach lekarz weterynarii wydaje decyzję w sprawie – uboju zwierząt do celów innych niż spożycie przez ludzi albo zniszczenia tusz, określając warunki dotyczące kontroli zastosowania otrzymanych produktów. Ponadto, w ustawie mówi się, że osoba odpowiedzialna za przesyłkę

ponosi koszty wykonania czynności, związanych z zniszczeniem przesyłki albo przeznaczeniem mięsa do innych celów. Koszty związane z przeprowadzeniem weterynaryjnych kontroli pokrywa osoba upoważniona do dysponowania przesyłką.

- b) O zwiększeniu odpowiedzialności za jakość zdrowotną produktów rolno-żywnościowych, różnych podmiotów gospodarczych świadczy zapis artykułu 7.1 ustawy o wymaganiach weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego, który mówi – „Podmioty prowadzące działalność w zakresie produkcji lub umieszczania na rynku produktów pochodzenia zwierzęcego odpowiadają za bezpieczeństwo zdrowotne tych produktów oraz spełnianie wymagań weterynaryjnych w zakresie prowadzonej działalności.” Przykładem szczegółowej regulacji może być rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczące wymagań weterynaryjnych dla mleka oraz mlecznych przetworów. Czytamy w nim, między innymi, że podmioty podejmujące działalność w zakresie wytwarzania i umieszczania na rynku mleka i produktów mlecznych przeznaczonych do spożycia, w tym punkty skupu mleka i punkty standaryzacji, są zobowiązane zapewnić wymagania higieniczne i techniczne określone w przepisach niniejszego rozporządzenia.
- c) O dużym zaufaniu do polskiej żywności, będącym w pewnym stopniu efektem przyjęcia unijnych rozwiązań weterynaryjnych, świadczy wyraźny wzrost eksportu polskich surowców żywnościowych oraz produktów przetworzonych, a zwłaszcza produktów nisko przetworzonych (np. mięsa) do krajów członkowskich UE. Podstawowym czynnikiem kreującym to zaufanie jest dobra jakość ekologiczna polskiej żywności oraz jej oryginalne właściwości smakowe, wynikające głównie ze względnie tradycyjnych metod produkcji surowców żywnościowych, oryginalnych receptur np. wędlin itp. Wdrożenie unijnych standardów weterynaryjnych w Polsce z pewnością utrwala duże zaufanie do polskiej żywności. Wydaje się, że wdrożenie unijnych standardów weterynaryjnych ma mniejsze znaczenie dla kreowania popytu na krajowe produkty polskich konsumentów żywności; polskie standardy weterynaryjne były również rygorystyczne i skutecznie kształtowały wysoki poziom zdrowotności polskiej żywności. Bogata oferta zagranicznych, konfekcjonowanych wysoko przetworzonych produktów żywnościowych w polskich marketach niejako obniża popyt na polskie produkty żywnościowe.
- d) O wzroście kosztów i uciążliwości regulacji weterynaryjnych w wyniku dostosowania ich do wymogów unijnych świadczy np. konieczność ewidencji i gromadzenia danych i dokumentów oraz obowiązek przygotowywania sprawozdań dla Komisji Europejskiej. Przykładem jest art. 12 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w którym czytamy – w ustępie 1 – „Główny lekarz weterynarii, na podstawie informacji o których mowa w art. 11 ust. 3 prowadzi: 1) listy podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną, o której mowa w art. pkt. 1, lit. a, d – f, h, l; 2) listy podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną, o której mowa w art. 4 ust. 3, w zakresie określonym przepisami UE, ustanawiającymi przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nie przeznaczonych do spożycia przez ludzi” (rozporządzenie 1774/2002 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. określające przepisy zdrowotne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia

zwierzęcego, nie przeznaczonych do spożycia przez ludzi, z późniejszymi zmianami); w ustępie 2 – „Główny lekarz weterynarii przesyła Komisji Europejskiej listy podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną, o której mowa w art. 4 ust. 3 oraz informuje Komisję Europejską o każdej zmianie w tym zakresie.”

W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie współpracy Głównego Lekarza Weterynarii z organami centralnymi państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Komisją Europejską w zakresie przestrzegania stosowania prawodawstwa weterynaryjnego, czytamy – współpraca ta polega na – udostępnianiu oraz wymianie informacji dotyczących stosowania i naruszania prawodawstwa weterynaryjnego, przekazywaniu informacji o zawieranych z państwami trzecimi umowach lub porozumieniach w zakresie weterynarii, informowaniu Komisji Europejskiej o naruszeniach prawodawstwa weterynaryjnego oraz o udostępnianiu takich informacji.

Również producenci rolni są zobowiązani do realizacji nowych obowiązków, np. do przechowywania przez okres 3 lat dokumentacji, dotyczącej przeprowadzanych zabiegów lub leczenia zwierząt (art. 12 p. 6a ustawy o ochronie zwierząt).

Nowy system weterynaryjny powoduje pewien wzrost wydatków producentów rolnych i producentów żywności w związku z ponoszeniem przez nich opłat np. z tytułu badania zwierząt oraz surowców żywnościowych. Oczywiście wzrost kosztów powodowany jest również przez koszty eksploatacyjne nowych obiektów i technologii, niezbędnych do respektowania nowych standardów weterynaryjnych i sanitarnych, jak również w związku z kosztami spłacania kredytów inwestycyjnych i kosztami amortyzacji w przedsiębiorstwach sektora rolno-żywnościowego. Tym samym dochody rolnicze i zyski producentów żywności będą relatywnie mniejsze. W związku z tym, że niektóre z wymienionych rodzajów kosztów, zwłaszcza opłaty za badania zwierząt i surowców rolniczych będą miały charakter kosztów stałych, to będą mniej uciążliwe dla podmiotów o większej skali produkcji.

- e) Podmioty sektora rolno-żywnościowego zmuszone są do wydatkowania odpowiednich środków inwestycyjnych w celu uzyskania odpowiedniego poziomu rozwoju techniczno-technologicznego gwarantującego spełnianie przez dany podmiot niezbędnych standardów sanitarno-weterynaryjnych. W wielu przypadkach realizowane inwestycje, nawet modernizacyjne (oraz infrastrukturalne), pozwalają na zwiększenie skali i struktury produkcji, a tym samym na zwiększenie konkurencyjności danego podmiotu ze względu na zwiększenie wydajności pracy i tym samym obniżenie kosztów produkcji.

Inwestycje w rozwijających się przeciętnych gospodarstwach rolnych najczęściej wynoszą od 100 – 500 tys. zł; inwestycje w zakładach przemysłu przetwórczego, np. mięsnego, mlecznego wynoszą zwykle co najmniej 5 mln zł.

Skutki dla sektora finansów publicznych i struktur państwa

f) i g) Wzrost wydatków budżetowych może wystąpić w praktyce np. na skutek rozszerzenia wykazu chorób zakaźnych (o trzy choroby – ustawa o zdrowiu zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych) i wobec prawdopodobieństwa wystąpienia względnie większych kosztów likwidacji chorób w tym w Inspekcji Weterynaryjnej. W dłuższym okresie wydatki budżetowe mogą wzrosnąć na skutek potrzeby zwiększenia zatrudnienia w Inspekcji Weterynaryjnej w związku z bardzo szerokim zakresem jej działania⁷, mimo pewnego samofinansowania się Inspekcji w związku z pobieraniem opłat za świadczone usługi (por. art. 30 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej). Nowe regulacje weterynaryjne i sanitarne spowodują zatem wzrost zatrudnienia w administracji, np. w Inspekcji Weterynaryjnej. Z drugiej strony, zgodnie z ustawą o Inspekcji Weterynaryjnej, następuje pewna decentralizacja i usamodzielnienie lekarzy weterynarii, w tym na najniższym szczeblu, tj. powiatowego lekarza weterynarii i powiatowego inspektoratu weterynarii oraz granicznego lekarza weterynarii i granicznego inspektoratu weterynarii. O względnie dużych kompetencjach powiatowego lekarza weterynarii świadczy zapis art. 8.1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w którym czytamy – „1. Powiatowy lekarz weterynarii może, w przypadku stwierdzenia, że przy prowadzeniu działalności nadzorowanej, o której mowa w art. 1 pkt. 1 lit. a – n lub w art. 4 ust. 3, są naruszane wymagania weterynaryjne, określone dla tej działalności, w zależności od zagrożenia zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt, wydać decyzję:

- 1) nakazującą usunięcie uchybień w określonym terminie lub
- 2) nakazującą wstrzymanie działalności do czasu usunięcia lub
- 3) zakazującą umieszczania na rynku lub handlu określonymi zwierzętami będącymi przedmiotem działalności albo zakazującą produkcji, umieszczania na rynku albo handlu określonymi produktami wytwarzanymi w ramach prowadzenia tej działalności.”

Skutki dla konsumentów i wpływ na warunki życia

h) Do wzrostu bezpieczeństwa zdrowotnego żywności może przyczynić się np.:

zapis art. 6.1 *ustawy o wymaganiach weterynaryjnych dla produktów pochodzenia zwierzęcego*, który mówi – „Produkty pochodzenia zwierzęcego mogą być umieszczane na rynku, albo przeznaczane do sprzedaży bezpośredniej, jeżeli przy ich produkcji zostały spełnione wymagania weterynaryjne określone na podstawie ust. 3 pkt 2 lit. a.”,

zapis art. 8.1 tej ustawy mówi – „Niedopuszczalne jest podawanie zwierzętom, z których lub od których

7 Zgodnie z artykułem 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej do jej zadań należy: zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, zwalczanie chorób zwierząt które mogą być przenoszone na człowieka (zoonoz), monitorowanie zakażeń zwierząt, badanie zwierząt rzeźnych i produktów pochodzenia zwierzęcego, przeprowadzanie weterynaryjnej kontroli granicznej, przeprowadzanie kontroli w handlu i wywozie zwierząt oraz produktów, nadzór nad bezpieczeństwem produktów pochodzenia zwierzęcego, nadzór nad wprowadzaniem na rynek zwierząt i ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, nadzór nad wytwarzaniem, obrotem i stosowaniem środków żywienia zwierząt, zdrowiem zwierząt przeznaczonych do rozrodu oraz jakością zdrowotną materiału biologicznego, nadzór na obrotem produktami leczniczymi weterynaryjnymi, wyrobami medycznymi przeznaczonymi dla zwierząt oraz warunkami ich wytwarzania, nadzór nad wytwarzaniem i stosowaniem pasz leczniczych, nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt, nadzór nad przestrzeganiem zasad identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz przemieszczaniem zwierząt, monitorowanie występowania substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego, w wodzie przeznaczanej do pojenia zwierząt i środkach żywienia zwierząt, prowadzenie wymiany informacji w ramach systemów wymiany informacji o których mowa w przepisach Unii Europejskiej.

pozyskuje się produkty pochodzenia zwierzęcego, substancji niedozwolonych oraz pozyskiwanie takich produktów od zwierząt lub ze zwierząt, w których tkankach lub narządach stwierdzono obecność takich substancji.”

Przykładem regulacji przyczyniającej się do zwiększenia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności jest np. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków wymaganych przy wytwarzaniu pasz leczniczych Dz. U. z 2004 r. Nr 76, poz. 722). Regulacja, między innymi, nakłada na producentów obowiązek dokumentowania i przechowywania (przez 2 lata) dokumentów dotyczących produkcji pasz leczniczych i próbek pasz. Rozporządzenie uwzględnia przepisy Dyrektywy Rady WE Nr 90/167 z dnia 26 marca 1990 r. oraz polskiej ustawy z dnia 6 września 2001 roku Prawo Farmaceutyczne (Dz. U. nr 126, poz. 1381 z późniejszymi zmianami).

Bezpieczeństwo żywnościowe (i zdrowotne) stabilizuje również ustawa o wyrobach stosowanych w medycynie weterynaryjnej (w tym dotycząca sprzętu), które umożliwiają zarówno badanie i diagnozowanie oraz leczenie zwierząt. W art. 3.1 czytamy – „Do obrotu i do używania mogą być wprowadzane wyroby stosowane w medycynie weterynaryjnej spełniające wymagania określone w ustawie.”

Czynnikiem bezpośrednio oddziaływującym na bezpieczeństwo żywności jest duża częstotliwość kontroli weterynaryjno-sanitarnych, na różnych szczeblach jej wytwarzania – od kontroli warunków technicznych produkcji w danym podmiocie, w tym w gospodarstwie rolnym⁸, poprzez kontrole procesów jej wytwarzania, przechowywania, obrotu w handlu hurtowym i detalicznym i w innych ogniwach sektora rolno-żywnościowego i żywieniowego.

- i) Etyczne aspekty chowu zwierząt, w tym gospodarskich, zawiera przede wszystkim ustawa o ochronie zwierząt. W art. 1 stwierdza się, że zwierzę jest istotą żywą, zdolną do odczuwania cierpienia. Zatem człowiek winien zwierzętom poszanowanie, ochronę oraz opiekę. W art. 5 wręcz mówi się, że każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania. W art. 33 określa się dopuszczalne metody uśmiercania zwierząt. Stwierdza się, że cytuję – „uśmiercanie zwierząt może odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny, polegający na zadawaniu minimum cierpienia fizycznego i psychicznego.”

Przykładem przepisów dotyczących aspektów etycznych chowu zwierząt jest również projekt ustawy o doświadczeniach na zwierzętach. W art. 1.1 projektu czytamy – „Doświadczenia na zwierzętach są dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne do badań naukowych prowadzonych w celu ochrony życia i zdrowia ludzi lub zwierząt oraz ochrony środowiska naturalnego lub w celu dydaktycznym, jeżeli celów tych nie można osiągnąć w inny sposób z powodu braku odpowiednich metod alternatywnych”.

Regulacje unijne dużo miejsca poświęcają warunkom (standardom) chowu zwierząt gospodarskich. We wspomnianym rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

w sprawie warunków weterynaryjnych, jakie muszą spełniać gospodarstwa i stada zwierząt oraz wzoru świadectwa zdrowia dla tych stad określa się, że przynajmniej dwa razy w roku, wiosną i jesienią, gruntownie oczyszcza się i dezynfekuje pomieszczenia dla zwierząt inwentarskich oraz przeprowadza się ich dezynsekcję i deratyzację. Obowiązujące obecnie, po akcesji, przepisy unijne regulują bardzo dokładnie różne aspekty chowu zwierząt, w tym np. dotyczące wyposażenia i jednostkowej wielkości powierzchni stanowisk (kojców i boksów) zwierząt, itp., w celu zapewnienia optymalnych warunków chowu.

Przykładem regulacji uwzględniających humanitarny aspekt chowu zwierząt jest również rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2 września 2003 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymania poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 167, poz. 1629), z późn. zmianami.

- j) Paradoksalnym efektem nowych procedur i standardów weterynaryjnych może okazać się w niektórych przypadkach przejściowy niekorzystny ich wpływ na jakość środowiska naturalnego. Wynikać to może z dysparytetu pomiędzy dużą ilością gnojowicy gromadzonej w zbiornikach w gospodarstwach wysokotowarowych zgodnie z nowymi standardami weterynaryjnymi a względnie ograniczonym obszarem użytków rolnych nawożonych gnojowicą lub występowaniem łąk z wysokim lustrem wody, nie nadających się do nawożenia gnojowicą. Podobny skutek może wynikać z dysparytetu pomiędzy dużą „podażą” padliny, a małą ilością rzadko rozmieszczonych zakładów utylizacji padliny itp.

Przedstawiony przegląd niektórych skutków społecznych i gospodarczych zmian w regulacjach weterynaryjnych w dziedzinie produkcji, konsumpcji i w sferze sektora publicznego wskazuje na kompleksowość problemu sumarycznej oceny tych skutków. Na podstawie przeprowadzonego przeglądu potencjalnych następstw wdrożonych zmian można stwierdzić, że stosunkowo łatwo byłoby wycenić wielkość kosztów wynikających z nowych przepisów, w tym głównie koszty produkcyjne, jak i koszty administracyjne i nadzoru. Większe ryzyko błędu wiąże się natomiast z oceną spodziewanych korzyści z tego typu regulacji.

Po stronie korzyści stosunkowo najbardziej wymiernymi skutkami tych regulacji jest wpływ pełnego otwarcia na świat dla polskiego eksportu rolno-żywnościowego, zarówno do innych państw unijnych, jak i na rynek państw trzecich. Wzrost eksportu wynika w dużym stopniu z rosnącego zaufania odbiorców żywności, a to ze względu na wiele szczegółowych i dokładnych rozwiązań w nadzorze weterynaryjno-sanitarnym. Pewne ryzyko w wycenie tego efektu w dłuższym okresie czasu wiąże się z niepewnością co do tego, na ile uda się w przyszłości skutecznie opanować Unii groźne epidemie chorób zwierząt jak np. BSE czy pomór świń oraz uniknąć pojawiających się co jakiś czas przypadków świadomego zanieczyszczania żywności np. dioksynami. Zjawiska te są często wynikiem nadmiernej ekonomizacji produkcji rolno-żywnościowej i bezwzględnej dążenia do maksymalizowania zysku na różnych ogniwach gospodarki żywnościowej.

⁸ Warto może w tym miejscu wspomnieć, że zgodnie z przyjętym kierunkiem zmian wspólnej polityki rolnej UE (na posiedzeniu Rady Ministrów Rolnictwa w Luksemburgu, w dniu 26 czerwca 2003 roku) – przyszłościowa forma wsparcia rolnictwa *single payment scheme*, tj. jednolita płatność na gospodarstwo (JPG) będzie świadczona pod warunkiem, że jednocześnie gospodarstwo przestrzega (*cross-compliance*) standardy – ekologiczne (*environmental*), bezpieczeństwo żywności (*food safety*), zdrowotność roślin (*plant health*) oraz właśnie standardy w zakresie warunków chowu i utrzymania zwierząt gospodarskich (*animal welfare standards*).

Najtrudniejszym elementem wyceny korzyści regulacji weterynaryjnych i sanitarnych jest skwantyfikowanie głównego efektu tych regulacji, polegającego na wzroście bezpieczeństwa i poprawie jakości oferowanej konsumentom żywności oraz na zabezpieczeniu przed wystąpieniem i rozprzestrzenianiem się groźnych chorób zwierzęcych, w tym chorób przenoszonych na ludzi.

WNIOSKI

„Nowe” rozwiązania i standardy weterynaryjne, wdrożone w Polsce na wzór ustawodawstwa unijnego, dają generalnie biorąc pozytywne efekty społeczno-gospodarcze (w tym bezpośrednio dla konkurencyjności gospodarstw rolnych, przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych) i ekologiczne w dłuższym okresie, ale w krótkim okresie ujawniają się różne negatywne aspekty ich obowiązywania. Rosną koszty funkcjonowania przedsiębiorstw oraz uciążliwość z tytułu respektowania procedur, związanych z wdrożeniem nowych rozwiązań;

Biorąc za przykład omawiane regulacje weterynaryjne, wskazać można na równoległe wystąpienie korzyści ekonomicznych, z jednej strony i korzyści zdrowotnych, z drugiej strony. Rozległość i szczegółowość „nowych” rozwiązań weterynaryjnych, powinna mieć pozytywny wpływ na zdrowie społeczeństwa, co będzie wynikiem ograniczenia negatywnych skutków nadmiernej ekonomizacji produkcji rolnej w Polsce. W celu zapewnienia właściwego nadzoru nad przestrzeganiem standardów weterynaryjnych, regulacje weterynaryjne muszą ulegać modyfikacjom stosownie do nasilania się nowych zagrożeń zdrowotnych związanych z szybką liberalizacją światowego handlu żywnością oraz rozwojem nowych metod wytwarzania żywności, zwłaszcza genetycznie zmodyfikowanej;

O ile ścisła wycena kosztów związanych z daną regulacją jest stosunkowo prosta pod względem metodologicznym, o tyle wycena korzyści regulacji rynkowych i produkcyjnych wymaga stosowania bardziej wyrafinowanych metod oraz przyjmowania wielu założeń upraszczających. Odnosi się to również do takich korzyści, jak bezpieczeństwo zdrowotne, jakość życia, poprawa etycznych aspektów hodowli, a także wzrost zaufania konsumentów, uciążliwość przepisów administracyjnych. Ważnym i trudnym

elementem analizy korzyści regulacji odnoszących się do zapobiegania epidemii jest ocena prawdopodobieństwa ich wystąpienia i kosztów, które epidemia może spowodować; Nowe ustawodawstwo weterynaryjne wymaga zwiększonego wsparcia ze środków publicznych (unijnych i krajowych), w tym w związku z rozbudową administracji nadzorującej ewidencję zwierząt gospodarskich oraz nadzór weterynaryjny nad tymi zwierzętami i nad obrotem produktami pochodzenia zwierzęcego.

LITERATURA

- [1] Karpińska K.: Metodologiczne aspekty oceny skutków regulacji (OSR) ochrona zdrowia ludności” w Postępkach Techniki Przetwórstwa Spożywczego 2006 nr 1, str. 81.
- [2] Komisja Europejska Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej – 2007 – 2013 Nowy okres programowania; metodologiczny dokument roboczy, dotyczący ewaluacji ex-ante. Bruksela, 7 lipca 2006 r., s. 7.
- [3] Materiał Ambasady Wielkiej Brytanii w Polsce, wykorzystany na szkoleniu w dniu 24 lipca 2006 r. – Cabinet Office – Regulatory Impact Assessment. Version 2, (valid March 2005 – September 2005), s. 31.

THE REGULATORY IMPACT ASSESSMENT OF VETERINARY LEGISLATION IMPLEMENTED IN POLAND AFTER THE ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION – INCLUDING IT'S INFLUENCE ON FOOD HEALTH SAFETY

SUMMARY

The regulatory impact assessment of veterinary legislation after the Poland's accession to the European Union seems to have multiple results.

From one side, the costs (budgetary, enterprises including farms) are growing, on the other side, positive effects like improving food health safety, the growing enterprise competitiveness have also been taken place.

In the long run, the costs of implementing the new legislation will decrease as the result of improving consciousness of legal requirements.