

Júní 2025



Skýrsla stýrihóps um fyrirkomulag eftirlits

með hollustuháttum, mengunar-
vörnum og matvælum



Stjórnarráð Íslands

Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið

Skýrsla stýrihóps um fyrirkomulag eftirlits
með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum

Útgefandi:

© 2025 Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið
Borgartún 26 | 105 Reykjavík
545 8600 | urn@urn.is

Júní 2025 | ISBN 978-9935-566-03-4

stjornarradid.is

Efnisyfirlit

Helstu niðurstöður	5
1. Inngangur	9
1.1 Skipunarbréf stýrihópsins og hlutverk hans	10
1.1.1 Leiðarljós í vinnu stýrihópsins	11
2. Núverandi staða	12
2.1 Núverandi fyrirkomulag	12
2.2 Athugasemdir ESA við núverandi fyrirkomulag	16
2.3 Ósamræmi í ferlum og framkvæmd eftirlits	16
2.4 Samráð við sveitarfélög og heilbrigðiseftirlitssvæði	18
2.4.1 Samræming eftirlits	19
2.4.2 Fundir með heilbrigðiseftirlitssvæðum	19
2.5 Samráð við atvinnulíf	20
2.6 Samráðsgátt stjórnvalda	21
2.7 Afstaða sveitarfélaga og bókanir	21
2.7.1 Almennt um afstöðu sveitarfélaga	21
2.7.2 Bókun Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi	22
2.7.3 Bókun Samtaka atvinnulífsins	23
3. Sviðsmyndagreining stýrihópsins	25
3.1 Sviðsmynd 3 — Allt eftirlit verði hjá stofnunum ríkisins	27
3.2 Sviðsmynd 4 — Stofnanir eflar, aukið boðvald þeirra og heilbrigðisnefndir felldar niður	29
3.3 Álitsgerð um lagalegar forsendur sviðsmynda	30
3.4 Ávinnings- og áhættumat	32
3.4.1 Mat stýrihóps	32
3.4.2 Mat stýrihóps, auk fulltrúa stofnana og ráðgjafa	33
3.4.3 Helstu áhættur og mótvægisáðgerðir	34
3.5 Hlutverk faggiltra aðila	37
3.6 Fjárhagsleg áhrif breytinga	37

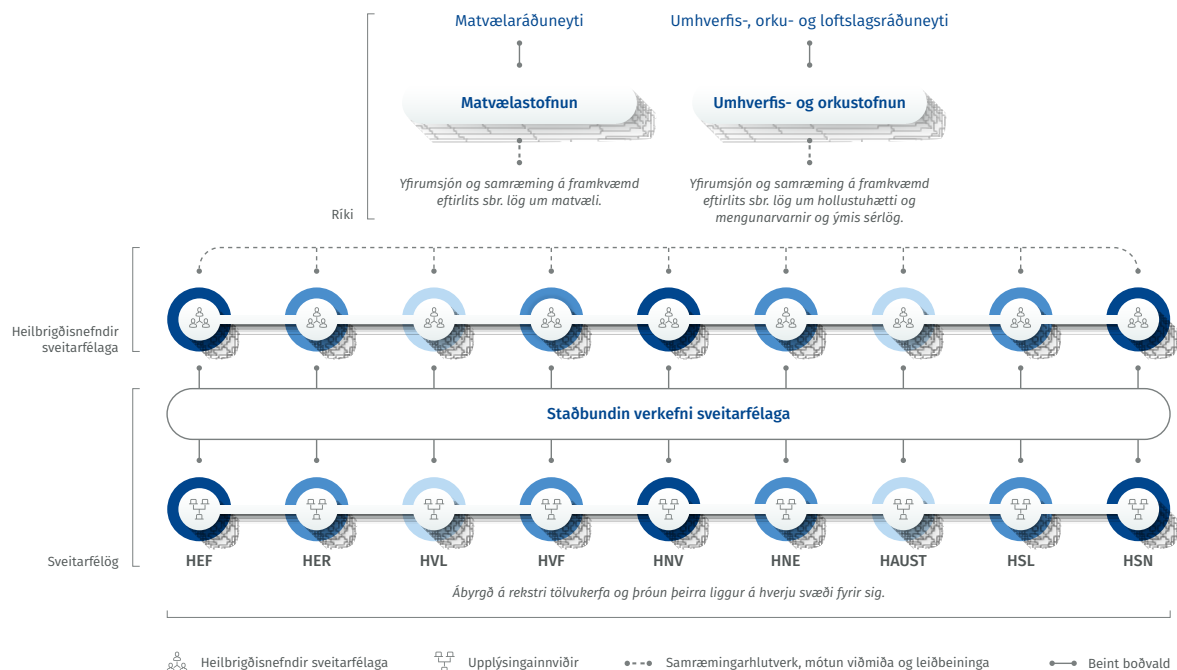
3.6.1 Samræmt upplýsingakerfi fyrir eftirlit	40
3.6.2 Sviðsmynd 3 — Fjárhagsleg áhrif	42
3.6.3 Sviðsmynd 4 — Fjárhagsleg áhrif	44
4. Næstu skref til árangursríkrar innleiðingar	48
5. Ítarefni	49
5.1 Fyrstu drög aðgerðaráætlunar	49
5.2 Ferlagreining KPMG nóvember 2024	52
5.3 Álit Trausta Fannars Valssonar	52
5.4 Skýrsla starfshóps	52

Myndaskrá

Mynd 1. Núverandi uppbygging og ábyrgðarskipting á milli stofnana og heilbrigðiseftirlitssvæða.	12
Mynd 2. Núverandi starfsstöðvar stofnana.	15
Mynd 3. Núverandi skipan heilbrigðiseftirlitssvæða.	15
Mynd 4. Sviðsmynd 3 — Allt eftirlit verði hjá stofnunum ríkisins.	27
Mynd 5. Sviðsmynd 4 — Stofnanir fái skýrt yfirstjórnarhlutverk.	29
Mynd 6. Heildartekjur svæða 2023 og hlutfall framlags sveitarfélaga á hvert svæði.	38

Helstu niðurstöður

- Núverandi fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum byggir á flóknu samspili stofnana og níu svæðisbundinna eininga. Boðvaldskeðja og ábyrgðarskipting skiptist á milli stjórnsýslustiga og er ekki alltaf skýr, sem getur valdið skorti á gagnsæi og skilvirkni í stjórnsýslu. Þrátt fyrir góðan vilja og fagmennsku þeirra sem sinna eftirliti veldur óskýr verkaskipting því að áreiðanleiki og samfella í framkvæmd er ekki tryggð.



Núverandi uppbygging

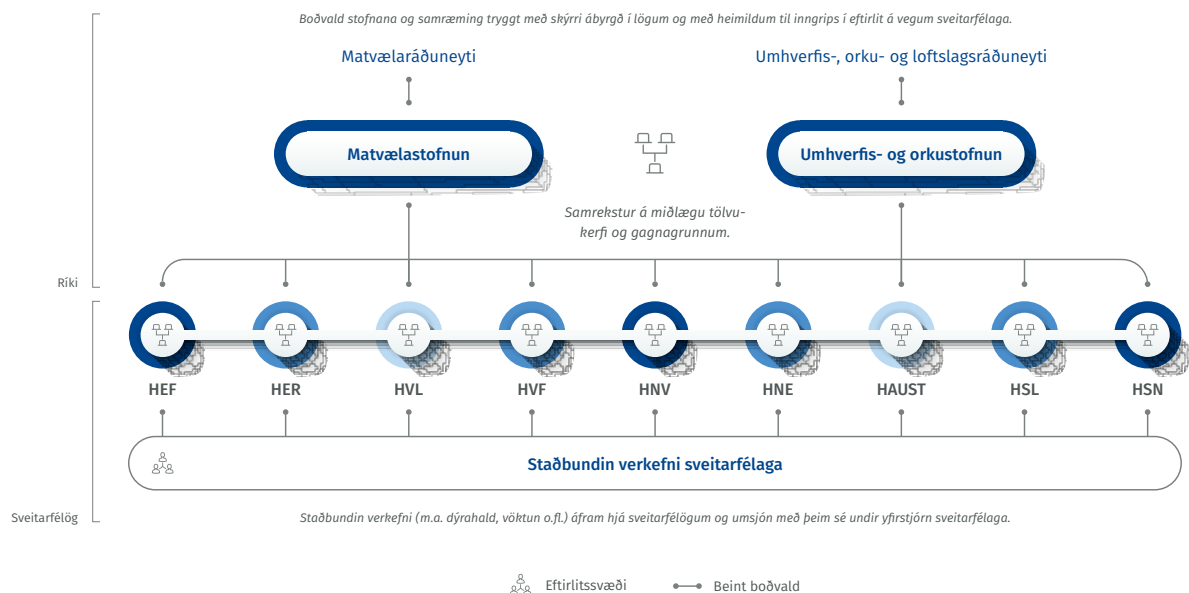
- ESA hefur í formlegu áminningarbréfi bent á að fyrirkomulag matvælaeftirlits á Íslandi standist ekki kröfur EES-samningsins. Helstu áhyggjuefni varða skort á samræmi, skýrri ábyrgð og yfirstjórn eftirlits. Tímarammi stjórnvalda til að bregðast við er skammur og brýnt er að veita skýrt svar með raunhæfri útfærslu sem uppfyllir bæði lagakröfur og markmið um skilvirkt, óhlutdrægt og samræmt opinbert eftirlit.

3. Greining stýrihópsins á mismunandi sviðsmyndum leiðir í ljós að tvær sviðsmyndir, sem nánar eru útlistaðar, í kafla 3.1 og 3.2, og nefndar eru sviðsmynd 3 og sviðsmynd 4, bjóða upp á raunhæfar leiðir til að skýra ábyrgð, draga úr ósamræmi og efla samhæfingu í framkvæmd opinbers eftirlits. Hvor sviðsmynd um sig kallar á breytingar á skipulagi og verkaskiptingu. Þær hafa ólíka kosti og galla sem þarf að meta í samhengi við markmið um skilvirkni og lagaumgjörð.
4. Í sviðsmynd 3 færirst eftirlit alfarið til ríkisstofnana. Slíkt myndi stuðla að auknu samræmi í framkvæmd, einfaldari stjórnskipan og sterkari miðlægri yfirsýn. Um leið kallar breytt fyrirkomulag á umfangsmikla breytingastjórnun þar sem tilfærsla verkefna gæti falið í sér mótstöðu við breytingar, hætta er á spekileka og tímabundnu þjónustufalli á meðan nýtt fyrirkomulag er að þróast.



Sviðsmynd 3 — Allt eftirlit verði hjá stofnunum ríkisins.

5. Í sviðsmynd 4 heldur framkvæmd eftirlits sér á svæðisbundnum grunni en stofnanir ríkisins fá skýrt yfirstjórnarhlutverk og aukið boðvald. Þetta gæti leitt til samhæðari leiðbeininga og meira samræmis í verklagi en á móti krefst sviðsmyndin flókinna lagabreytinga og útfærslu á ábyrgð, ekki síst varðandi stjórnvaldsaðgerðir og boðvald gagnvart eftirlitssvæðum. Slík útfærsluatriði geta einnig orðið tilefni til ágreinings milli ríkis og sveitarfélaga varðandi fjárhagslega ábyrgð. Ljóst er að þessi sviðsmynd er bæði flóknari í útfærslu og framkvæmd en sviðsmynd 3, sbr. fyrirliggjandi lögfræðilega álitssgerð Trausta Fannars Valssonar dósents.



Sviðsmynd 4 — Stofnanir fái skýrt yfirstjórnarhlutverk.

6. Fulltrúar atvinnulífs og sveitarfélaga leggja áherslu á mikilvægi staðbundinnar þekkingar, faglegra tengsla og aðgengis að eftirlitsaðilum. Samhliða krefjast þeir skýrra viðmiða, sanngirni og einföldunar. Sátt er nauðsynleg forsenda breytinga en þær mega þó ekki verða málamiðlanir sem hindra að markmið um samræmi og lagalega eftirfylgni náist.
7. Á samráðsfundum með fulltrúum sveitarfélaga og heilbrigðiseftirlitssvæða kom fram vilji til að styrkja samræmingu í framkvæmd eftirlits um land allt. Á sama tíma var lögð áhersla á mikilvægi staðbundinnar þekkingar, nálægðar við eftirlitsskylda aðila og að þjónusta haldist sýnileg og aðgengileg. Afstaða til breytinga var mismunandi en almennt ríkti skilningur um að þörf væri á úrbótum.
8. Óháð því hvaða sviðsmynd verður valin er brýnt að ráðast í uppbyggingu sameiginlegs upplýsingakerfis sem heldur utan um starfsleyfi, eftirlitsferla, skilyrði og afgreiðslu erinda. Kerfið þarf að tryggja gagnsæi, aðgengi og stöðlun og möguleika á sjálfsafgreiðslu. Gert er ráð fyrir að kerfið verði boðið út og er stofnkostnaður þess áætlaður um 250–350 m.kr. Sá stofnkostnaður fellur til á tveimur til þremur árum. Þá þarf að gera ráð fyrir árlegum rekstrarkostnaði.

9. Styrkja þarf Matvælastofnun og Umhverfis- og orkustofnun og er þá horft til þátta er snúa að því að efla stofnanirnar í samræmingarvinnu, upplýsingamiðlun, þróun verkferla og eftirliti með framkvæmd. Aukinn útgjaldarammi stofnana vegna þessa er metinn um 110 m.kr. á ári. Jafnframt þarf að fylgja eftir að umgjörð um opinbert eftirlit í ráðuneytum sé styrk.

10. Fulltrúar stýrihópsins eru ekki á sama máli varðandi framtíðarfyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum. Báðar sviðsmyndirnar leiða af sér það samræmi sem nauðsynlegt er að sé til staðar. Sviðsmynd 3 leiðir til einföldunar fyrirkomulags eftirlits og meiri skilvirkni, en gæti mætt meiri pólitískri andstöðu. Sviðsmynd 4 er flóknari ef horft er til lagabreytinga og fyrirkomulags eftirlits, en sætir minni pólitískri andstöðu. Báðar sviðsmyndir þarfnast svo styrkrar breytingastjórnunar.

11. Nauðsynlegt er að taka skýra afstöðu til framtíðarfyrirkomulags eftirlits svo hægt sé að hefja markvissan undirbúning að innleiðingu breytinga. Samhliða þarf að ráðast í vel skipulagða breytingastjórnun sem tekur mið af mannauðsmálum, flutningi verkefna og ábyrgðar, aðlögun starfsfólks, húsnæðismálum og uppbyggingu innviða. Breytingarnar kalla á samhæfða framkvæmd og skýra verkáætlun. Jafnframt þarf að meta áhrif breytinganna til lengri tíma og tryggja að útfærslan styðji við fagleg markmið og skilvirkan rekstur.

1. Inngangur



Viðfangsefni þessarar skýrslu er að gera grein fyrir tillögum stýrihóps sem skipaður var af umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og matvælaráðherra í maí 2024. Stýrihópnum var falið að rýna tillögur og sviðsmyndir starfshóps um breytt fyrirkomulag eftirlits á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og laga um matvæli, sem skilaði skýrslu til umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra í ágúst 2023. Hópnum var jafnframt falið að leggja drög að innleiðingu á miðlægu umsýslukerfi sem tryggja á samræmda framkvæmd frá móttöku umsóknar til framkvæmdar eftirlits.

Yfirstjórn þessara málaflokka er hjá tveimur ráðuneytum, þ.e. umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti og atvinnuvegaráðuneyti. Meginábyrgð á framkvæmd og samræmingu eftirlits er sömuleiðis hjá tveimur ríkisstofnunum, Umhverfis- og orkustofnun og Matvælastofnun.

Auk stjórnsýslu á ábyrgð ríkisins fer hluti stjórnsýslu og eftirlits fram á sveitarstjórnarstigi, en landinu er skipt í níu heilbrigðiseftirlitssvæði. Dagleg framkvæmd eftirlits er þannig að verulegum hluta hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga, sem skiptist í heilbrigðisnefndir sem kjörnar eru af sveitarstjórnnum á viðkomandi heilbrigðiseftirlitssvæði, og heilbrigðisfulltrúa sem starfa í umboði viðkomandi heilbrigðisnefndar. Þetta á bæði við um framkvæmd eftirlits og útgáfu starfsleyfa.

Mikil tækifæri eru til að auka skilvirkni með skýrri verkaskiptingu og samvinnu í ýmsum þáttum viðfangsefnis. Slíkt talar vel inn í hugmyndir ríkisstjórnar um aukna skilvirkni og einföldun. Í hagræðingartillögum ríkisstjórnarinnar er sérstaklega talað um aukna fjárfestingu í upplýsingatækni, einföldun regluverks, sameiningu og samrekstur stofnana og möguleika til útvistunar eftirlits. Öll þessi atriði hafa komið til skoðunar í vinnu stýrihópsins.

Í vinnunni hefur orðið ljóst að allir aðilar sem komið hafa að verkefnum er tengjast stjórnsýslu og eftirliti í málaflökknum hafa lagt sig fram við að gera vel en í ófullkomnu kerfi. Er það ósk hópsins að þessi vinna verði til að bæta úr ágöllum kerfis, samfélaginu öllu til hagsbóta. Skiptar skoðanir eru þó innan stýrihópsins um hve langt þurfi að ganga í laga- og stjórnsýslubreytingum til að ná settum markmiðum um samræmi og skilvirkni.

Fjöl margar greiningar á fyrirkomulagi eftirlits hafa verið unnar á undanförunum árum. Sex skýrslur hafa komið út sem allar benda á ósamræmi í eftirliti ásamt tillögum að umbótum með það að markmiði að ná fram aukinni samræmingu í eftirliti. Þessar skýrslur eru:

1. Úttekt Ríkisendurskoðunar á Matvælastofnun (2013) og skýrsla um Matvælastofnun (2017)

-
2. Skýrsla starfshóps um fyrirkomulag heilbrigðiseftirlits (2015)
 3. Greining KPMG á opinberu eftirliti (2020)
 4. Skýrsla starfshóps um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum (2023)
 5. Kortlagning KPMG og ferlagreining matvælaeftirlits (2024)
-

1.1 Skipunarbréf stýrihópsins og hlutverk hans

Fulltrúar í stýrihópi verkefnis eru eftirtalin:

Halla Sigrún Sigurðardóttir, formaður, skrifstofustjóri í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti frá ágúst 2024,

Kolbeinn Árnason, varaformaður, skrifstofustjóri í atvinnuvegaráðuneyti (áður matvælaráðuneyti);

Aðalsteinn Þorsteinsson, skrifstofustjóri í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti (áður innviðaráðuneyti);

Valgerður Rún Benediktsdóttir, yfirlögfræðingur Sambands íslenskra sveitarfélaga;

Hörður Þorsteinsson, framkvæmdastjóri Heilbrigðiseftirlits Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarnarness, fyrir hönd Samtaka heilbrigðiseftirlits-svæða á Íslandi; og

Benedikt S. Benediktsson, framkvæmdastjóri Samtaka verslunar og þjónustu, fyrir hönd Samtaka atvinnulífsins.

Áheyrnarfulltrúar í stýrihópi voru Hrönn Ólína Jörundsdóttir, forstjóri Matvælastofnunar, og Lilja Ólafsdóttir, sviðsstjóri hjá Umhverfisstofnun og frá 1. janúar 2025 Umhverfis- og orkustofnun, en Sigríður Kristinsdóttir, teymisstjóri hjá sömu stofnunum, og Auður H. Ingólfssdóttir, sem var settur forstjóri Umhverfisstofnunar frá 1. október til 31. desember 2024, sátu einnig fundi stýrihópsins.

Með stýrihópnum störfuðu Erla Arnardóttir, lögfræðingur í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti, og Snæfríður Arnardóttir, sérfræðingur í atvinnuvegaráðuneyti (áður matvælaráðuneyti). Arnar Pálsson, ráðgjafi hjá ARCUR, og Guðjón Bragason, lögfræðingur hjá GB Stjórnsýsluráðgjöf, studdu við verkefnisstjórn og önnuðust greiningarvinnu f.h. ráðuneytanna.

Stýrihópnum var upphaflega ætlað að skila tillögum til ráðherra 1. nóvember 2024 en af ýmsum ástæðum hefur vinna stýrihópsins tekið lengri tíma en upphaflega var ráðgert.

1.1.1 Leiðarljós í vinnu stýrihópsins

Meginmarkmið með opinberu eftirliti er að tryggja að ákvæðum laga og reglugerða sé framfylgt í eftirlitsskyldri starfsemi. Hlutverk opinbers eftirlits þarf að vera skýrt, með áherslu á að sannreyna með reglubundnu eftirliti að kröfur laga og reglugerða séu uppfylltar og skal tíðni eftirlits vera í samræmi við áhættu- og frammistöðu-flokkunarkerfi. Leiðarljósið í vinnu stýrihópsins er að leggja til fyrirkomulag þar sem eftirlit með, hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum hér á landi er samræmt og skilvirk.

Megináhersla er á að umsýslukerfi fyrir eftirlit og leyfisveitingar verði notendavænna, ekki aðeins fyrir stofnanir heldur einnig aðra notendur. Einnig er horft til þess að með skilvirkri rafrænni stjórnsýslu opnist möguleikar til að nýta þekkingu þeirra sérfræðinga sem vinna við eftirlit sem best með því að minnka handavinnu þeirra sem og eftirlitsstofnana ásamt því að færa ábyrgð og gagnaskil í meira mæli yfir á umsækjendur. Nýtt umsýslukerfi á að stuðla að meiri skilvirkni og styðja við samræmt eftirlit þar sem allir eftirlitsaðilar hafa aðgang að sömu upplýsingum. Mikilvægt er að nýtt kerfi auðveldi alla tölfræðiúrvinnslu eftirlitsgagna og að nýta megí virkni þess til að tryggja með markvissari hætti samræmingu eftirlits.

Stýrihópurinn er einhuga um að fyrirkomulag eftirlits þarf að uppfylla alþjóðleg viðmið og staðla, sem einkum hafa verið innleidd hér á landi í gegnum EES-löggjöf. Það skiptir m.a. miklu máli fyrir Ísland og fyrirtæki sem hér eru staðsett, ekki síst í matvælaíðnaði, að eftirlitskerfið njóti trausts.

Í vinnu stýrihóps og á samráðsfundum hafa ítrekað komið fram ábendingar um tækifæri til þess að einfalda stjórnsýsluferla og draga úr reglubyrði. Stjórnvöld þurfa að vera meðvituð um að langflest eftirlitsskyld fyrirtæki eru lítil eða meðalstór og því þarf að huga að því hvernig upplýsingagjöf til notenda sé sem best, og í samræmi við leiðbeiningarskyldu sína. Stjórnvöld þurfa þó að gæta að því að fara ekki út fyrir það hlutverk og í hlutverk ráðgefandi aðila og vera þannig beggja vegna borðsins.

Einföldun leyfisveitinga- og skráningarferla með stafrænum lausnum er mikilvægur þáttur í umbótum gagnvart slíkum aðilum. Þegar hafa verið stigin ákveðin skref í átt til einföldunar, en þar má nefna frumvarp umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra til breytinga á ýmsum lögum vegna einföldunar og samræmingar leyfisferla á sviði umhverfis- og orkumála en stýrihópur telur mikilvægt að áfram verði markvisst unnið að frekari einföldun og stefnt að aukinni skilvirkni, m.a. með betri notkun upplýsingakerfa í leyfisveitingum og eftirliti og samnýtingu gagna þar sem það á við.

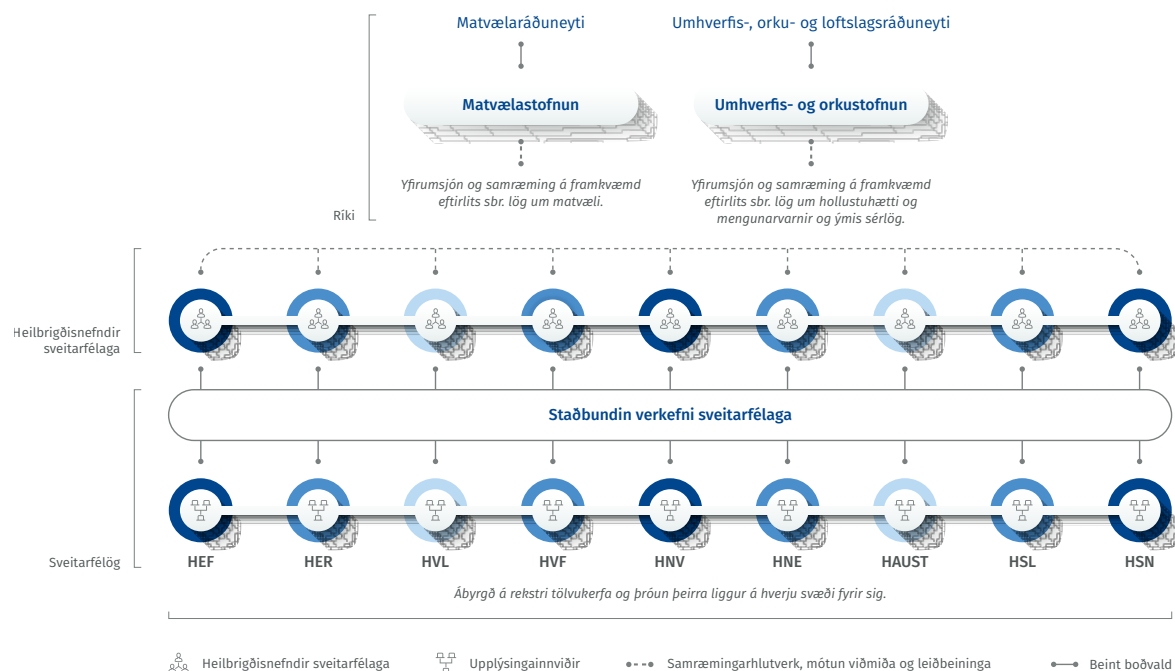
2. Núverandi staða



Út frá fyrirliggjandi skýrslum og upplýsingum sem starfshópurinn hefur aflað á samráðsfundum, í viðtölum og innsendum erindum frá stjórnvöldum og haghöfum telur stýrihópurinn mögulegt að draga þá ályktun að þrátt fyrir að margt sé ágætlega framkvæmt í eftirliti hér á landi verði ekki horft framhjá því að núverandi kerfi er ósamræmt og óskilvirkt. Vert er að undirstrika að í meginatriðum hafa sömu veikleikar verið til umræðu í áratugi og að þrátt fyrir all margar skýrslur með rökstuddum tillögum um úrbætur hefur ekki verið ráðist í heildstæðar breytingar á eftirlitskerfinu.

2.1 Núverandi fyrirkomulag

Eftirlit með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum er samspil alls 11 stofnana á tveimur stjórnsýslustigum ríkis og sveitarfélaga, þ.e. níu heilbrigðiseftirlitssvæða, Matvælastofnunar og Umhverfis- og orkustofnunar. Miðlægar stofnanir ríkisins hafa yfirumsjónar- og samræmingarhlutverk í lögum sem ætlað er að tryggja samræmi í framkvæmd eftirlits en við greiningu kom í ljós að þær skortir úrræði til að fylgja því hlutverki sínu eftir. Hver stofnun starfar sjálfstætt, er með eigið eftirlitskerfi og hluti þeirra er með eigin gagnagrunna sem ekki tengjast innbyrðis.



Mynd 1. Núverandi uppbygging og ábyrgðarskipting á milli stofnana og heilbrigðiseftirlitssvæða.

Stýrihópurinn telur mikilvægt að minna á að heilbrigðisnefndir og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga annast fjölbreytt verkefni sem ekki snúast eingöngu um eftirlit með matvælum og eftirlitsskyldri starfsemi skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Í skýrslu starfshóps um fyrirkomulag eftirlits frá 2023 er eftirfarandi lýsing á öðrum verkefnum heilbrigðiseftirlits, sem í skýrslu stýrihóps kallast einu nafni „staðbundin verkefni heilbrigðiseftirlits“:

Dæmi um verkefni af þessum toga eru umsagnir til sveitarstjórna og annarra stjórnvalda, s.s. um skipulagsmál í einstökum sveitarfélögum, lagafrumvörp, umhverfismat framkvæmda og áætlana og tillögur að stefnumarkandi áætlunum. Einnig umsagnir til annarra stjórnvalda um leyfisveitingar til veitinga- og gististaða og skráningu húsnæðis fyrir skammtímaleigu fyrir ferðamenn. Hér má einnig nefna umsagnir um umsóknir um tóbakssöluleyfi og brennu- og skoteldaleyfi. Umfang slíkra stjórnsýsluverkefna er mikið í öllum umdæmum. Verkefni á sviði umhverfisgæða og hollustuhátta eru einnig umfangsmikil hjá heilbrigðiseftirliti. Má þar m.a. nefna athafnir sem eru hvorki starfsleyfis- né skráningarskyldar en geta valdið mengun eða ógnað hollustuháttum, s.s. hávaði eða lykt sem veldur íbúum óþægindum, og vöktun vatnsgæða, s.s. eftirlit með vatnsbólum, fráveitum, sund- og baðstöðum og náttúrulegum, en þessi verkefni fela m.a. í sér sýnatöku og eftirfylgd ef skortir á vatnsgæði. Heilbrigðisnefndir annast einnig lögbundin verkefni sveitarfélaga á sviði loftgæða, m.a. skulu heilbrigðisnefndir gefa út áætlun um loftgæði, viðbragðsáætlanir og tilkynningar til almennings.

Framangreind verkefni geta verið ólík á milli sveitarfélaga og þá heilbrigðiseftirlitssvæða sem gerir greininguna á þessum verkefnum torveldar. Ljóst er þó að sveitarfélögin reiða sig á heilbrigðiseftirlitin og gera þarf ráðstafanir til að þessi verkefni fái farveg í framtíðarstjórnsýslufyrirkomulagi ef sviðsmynd 3 verður valin. Stýrihópurinn leggur til að sett verði af stað vinna við að greina þessi verkefni frekar, með það í huga að einfalda og færa til verkefni sem í einhverjum tilvikum gætu átt betur heima hjá öðrum stofnunum. Sem dæmi má nefna verkefni er varða tóbaksvarnir, áfengisleyfi og sóttvarnir. Á samráðsfundum með stofnunum og hagaðilum hefur verið töluverður samhljómur um að brýn þörf sé á breytingum. Eins og eðlilegt er hefur þó komið fram mismunandi sýn þátttakenda á það hve langt þurfi að ganga í breytingum. Gagnlegar ábendingar hafa komið fram á samráðsfundum og einnig í skýrslum KPMG um greiningu á stjórnsýsluferlum. Formlegar tillögur um úrbætur hafa einnig komið fram frá Samtökum heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi, sem stýrihópurinn hefur haft til hlíðsjónar í sinni vinnu, ásamt fyrirbyggjandi skýrslum og greiningum sem allar gefa til kynna að mikil tækifæri eru til úrbóta.

Stýrihópurinn hefur fengið kynningu frá atvinnuvegaráðuneyti á athugasemdum Eftirlits-stofnunar EFTA (ESA) þar sem gerðar eru athugasemdir við núverandi

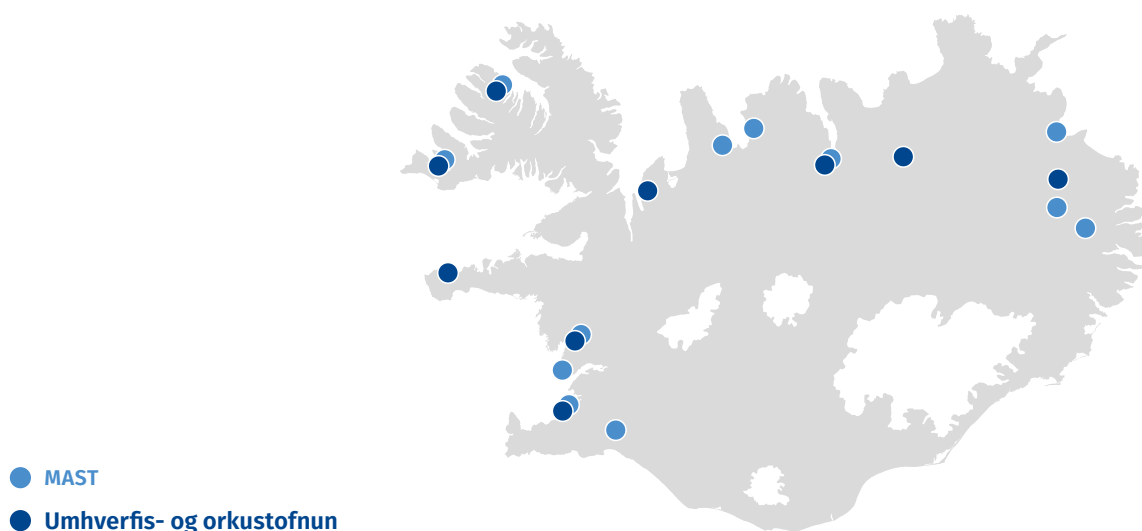


fyrirkomulag matvælaeftirlits vegna skorts á samræmingu. Hefur ESA gert kröfur á hendur stjórnvöldum hér á landi um tafarlaugar úrbætur sem feli í sér samræmingu eftirlits um land allt eða aukið boðvald miðlægs stjórnvalds. Stýrihópurinn hefur leitast við að greina hvernig unnt er að haga stjórnsýslu þannig að unnt sé að mæta ábendingum ESA, jafnhliða því að ná fram þeim umbótum sem hópnum er falið í erindisbréfi.

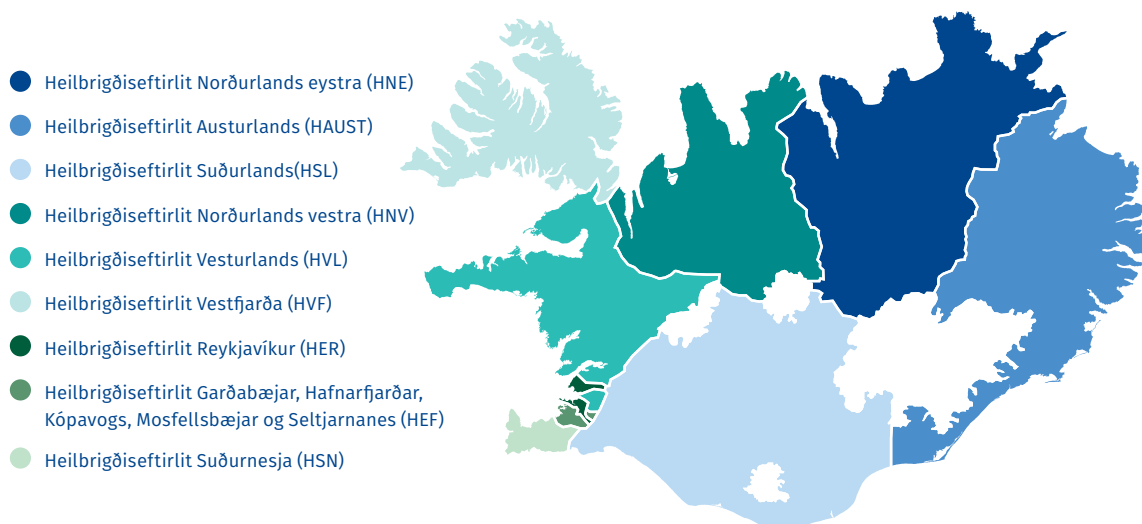
Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga

Umfang eftirlits með matvælum, hollustuháttum og mengunarvörnum

% Austurland Stöðugildi: 6 Starfsleyfi: 1.409 Eftirlitsferðir: 503 Hlutdeild eftirlits: 5,4%	% Suðurnes Stöðugildi: 5,7 Starfsleyfi: 778 Eftirlitsferðir: 355 Hlutdeild eftirlits: 3,8%	% Suðurland Stöðugildi: 7,8 Starfsleyfi: 1.538 Eftirlitsferðir: 1.016 Hlutdeild eftirlits: 10,9%
% Vesturland Stöðugildi: 3,5 Starfsleyfi: 923 Eftirlitsferðir: 608 Hlutdeild eftirlits: 6,5%	% Norðurland eystra Stöðugildi: 4 Starfsleyfi: 1.322 Eftirlitsferðir: 702 Hlutdeild eftirlits: 7,5%	% Reykjavík Stöðugildi: 24 Starfsleyfi: 3.650 Eftirlitsferðir: 3.790 Hlutdeild eftirlits: 40,6%
% Vestfirðir Stöðugildi: 2 Starfsleyfi: 587 Eftirlitsferðir: 196 Hlutdeild eftirlits: 2,1%	% Norðurland vestra Stöðugildi: 2 Starfsleyfi: 732 Eftirlitsferðir: 715 Hlutdeild eftirlits: 7,7%	% Gbr., Hfj., Kóp., Mos., & Seltj. Stöðugildi: 13,4 Starfsleyfi: 2.254 Eftirlitsferðir: 1.455 Hlutdeild eftirlits: 15,6%



Mynd 2. Núverandi starfsstöðvar stofnana.



Mynd 3. Núverandi skipan heilbrigðiseftirlitssvæða.

2.2 Athugasemdir ESA við núverandi fyrirkomulag

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur sent íslenskum stjórnvöldum formlegt áminningarbréf þar sem farið er fram á að opinbert eftirlit á sviðum matvæla, fóðurs og dýraheilbrigðis fari fram á skilvirkan hátt og í samræmi við EES-reglur. Athugasemdir ESA snúa m.a. að því að Ísland hafi ekki uppfyllt skyldur sínar skv. EES-reglum um opinbert eftirlit með því að tryggja ekki skilvirka samræmingu milli þeirra aðila sem sjá um opinbert eftirlit á Íslandi, en jafnframt að ekki hafi verið komið á fót verkferlum eða öðru fyrirkomulagi sem stuðlar að skilvirkni og samræmi í opinberu eftirliti. Þá telur ESA að Ísland hafi ekki gert viðeigandi ráðstafanir til að leiðrétta kerfisbundna annmarka sem ESA hefur bent íslenskum stjórnvöldum á í kjölfar úttekta sinna hér á landi. Í reglugerð (ESB) 2017/625 og afleiddri löggjöf, sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn og innleidd í íslenskan rétt, segir að EES/EFTA-ríkin skuli setja upp og viðhalda eftirlitskerfi fyrir matvæli og fóður í samræmi við þær kröfur sem koma þar fram. Ef eftirlit er á hendi fleiri en eins aðila þarf að tryggja skilvirka og árangursríka samhæfingu á milli aðila. Miðlægar stofnanir hafa í dag yfirumsjónarhlutverk, en skortir úrræði til að koma á samræmdu eftirlitskerfi.

Það er skylda allra lögbærra yfirvalda að tryggja að opinbert eftirlit sé árangursríkt og tryggja óhlutdrægni, gæði og samræmi opinbers eftirlits. ESA hefur frá árinu 2010 ítrekað gert athugasemdir um annmarka á skipulagi opinbers eftirlits hér á landi hvað varðar samræmingu milli eftirlitsaðila. Athugasemdirnar koma annars vegar fram í niðurstöðum úttekta stofnunarinnar hér á landi og hins vegar erindum stofnunarinnar til íslenskra stjórnvalda um úrbætur á núverandi kerfi.

Að mati ESA hefur Ísland ekki fullnægjandi eftirlitskerfi og hefur ekki brugðist með fullnægjandi hætti við athugasemdum skv. 3. gr. EES-samningsins og einnig reglugerð (ESB) 2017/625. Ef ekki verður brugðist við ábendingum ESA mun stofnunin halda áfram að krefja íslensk stjórnvöld svara sem getur haft ófyrirséðar alvarlegar afleiðingar í för með sér.

Í ljósi umfangs gagna sem ESA byggir áminninguna á er ljóst að tillögur um úrbætur þurfa að mæta ábendingum ESA að fullu. Jafnframt þurfa ákvarðanir um næstu skref að taka mið af tímaáætlun sem ráðuneyti hafa kynnt fyrir fulltrúum ESA.

2.3 Ósamræmi í ferlum og framkvæmd eftirlits

Ráðgjafarsvið KPMG á Íslandi var fengið til þess að vinna skýrslur fyrir atvinnuvega-ráðuneyti (áður matvælaráðuneyti) og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti í þeim tilgangi að greina stjórnsýsluferla og forsendur miðlægs umsýslukerfis og fékk stýrihópurinn kynningar á þeirri vinnu.

Í ferlagreiningunni var sérstaklega horft til þess að kortleggja hvernig eftirlitið birtist gagnvart eftirlitsþegum og hvernig hægt væri að tryggja öruggt, gagnsætt, skilvirkt og áhættumiðað eftirlit í þágu bæði atvinnulífs og almennings.

Greiningin fól í sér viðtöl og söfnun tölulegra upplýsinga frá öllum eftirlitsstofnunum. Ítarleg ferlagreining var teiknuð upp á vinnufundum með heilbrigðiseftirlitum sveitarfélaga ásamt stofnunum. Með ferlagreiningunni var jafnframt stigið fyrsta skref í að leggja drög að hönnun miðlægs upplýsingakerfis. Í skýrslu stýrihóps er stuðst við niðurstöður greiningarinnar.

Í ferlagreiningu KPMG, sbr. kafla 1.3.2, kemur skýrt fram að hvorki hafi tekist að samræma upplýsingagjöf og framkvæmd né að tryggja skýrleika og gagnsæi í eftirliti sem sinnt er á vegum heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga.

Ástæður þess eru margvíslegar og bendir KPMG m.a. á í sinni greiningu að metnaður sé til staðar hjá öllum stofnunum til að gera sitt besta en það sé fyrst og fremst kerfið í heild sem virki illa.

Ferlagreiningin sýnir úrbótataækifæri í hverju skrefi í eftirliti, allt frá upplýsingagjöf, umsókn og útgáfu starfsleyfa, áhættuflokkun og frammistöðumati og framkvæmd eftirlits og að frávikum og eftirfylgni þeirra. Ljóst er að stærsta úrbótataækifærið felst í því að sameina alla innviði rekstrar og þjónustu og samræmt viðmót fyrir eftirlitsþega og framkvæmd eftirlits á landinu öllu.

Niðurstaða KPMG er að þar sem kerfið í heild virkar illa reynist erfitt fyrir hverja eftirlitsstofnun að tryggja góða og örugga eftirlitshætti í núverandi starfsumhverfi. Smæð stofnana hefur hamlandi áhrif á framþróun og sérhæfingu í eftirliti. Fæstar þeirra hafa aðgengi að miðlægri stoðþjónustu sem leiðir af sér rekstrarlegt óhagræði og óskilvirkni.

Í skýrslu KPMG er einnig bent á eftirfarandi þætti:

1. Ólíkt er á milli svæða hvernig aðgengi að upplýsingum er fyrir þjónustuþega.
2. Umsóknarferli um starfsleyfi er mismunandi milli stofnana, alls 12 heimasíður, ólík umsóknareyðublöð og skráningarform. Þó er hægt að hefja umsóknarferli um starfsleyfi inni á island.is ef mál heyrir undir Umhverfis- og orkustofnun og þrjú af alls níu heilbrigðiseftirlitssvæðum.
3. Eftirlitsaðilar flokka atvinnugreinar með ólíkum hætti á milli stofnana.
4. Áhættumat er útfært með mismunandi hætti á milli svæða.
5. Ósamræmi er á milli eftirlitsaðila hvort rekstrarleyfi sé gefið út áður en starfsleyfi er samþykkt eða eftir samþykki.



2.4 Samráð við sveitarfélög og heilbrigðiseftirlitssvæði

Haldnir voru þrír samráðsfundir með heilbrigðiseftirlitssvæðum. Á hverjum fundi komu fulltrúar þriggja svæða til samráðs og umræðu við stýrihóp. Heildarfjöldi þátttakenda á fundunum þremur var um 60 manns.

Tveir samráðsfundir voru haldnir með kjörnum fulltrúum á sveitarstjórnarstigi ásamt sveitarstjórum, boðið var upp á tvo fundi og var heildarfjöldi þátttakenda um 70 manns.

Markmið samráðsfundanna var að safna saman sjónarmiðum sveitarfélaga og heilbrigðiseftirlitssvæða um fyrirkomulag opinbers eftirlits og leggja mat á nauðsynlegar úrbætur. Fundirnir miðuðu að því að:

1. Greina helstu áskoranir og styrkleika núverandi eftirlitskerfis.

2. Fá fram skoðanir á ólíkum sviðsmyndum um framtíðarfyrirkomulag eftirlits.

3. Ræða áhrif hugmynda um samræmt upplýsingakerfi og boðvald stofnana.

4. Skilgreina lykilforsendur fyrir farsælli umbreytingu.

2.4.1 Samræming eftirlits

Á fundum með fulltrúum sveitarfélaga komu fram ýmis sjónarmið um tækifæri til úrbóta og vörðugu þau fyrst og fremst samræmingu og skilvirknivæðingu. Þá kom fram að styrkja þyrfti lagaleg úrræði til viðbragða og eftirfylgni og lögð var áhersla á að veita þyrfti að opinberar eftirlitsstofnanir væru staðsettar um land allt til að tryggja þjónustu í nærumhverfi.

Áhyggjur komu fram gagnvart kostnaði við verkefni sem yrðu eftir hjá sveitarfélögunum ef eftirlit yrði flutt til ríkisins og fram komu sjónarmið um að heilbrigðiseftirlit í núverandi mynd væri mikill stuðningur við sveitarfélögin.

Rætt var um fækkun eftirlitssvæða sem mögulega leið til þess að ná auknu samræmi í framkvæmd eftirlits. Fram kom að ekki væri skynsamlegt að fækka eftirlitssvæðum og ef það yrði tekið til skoðunar yrði betra að ganga alla leið og horfa á landið sem eitt svæði.

Almennt var tekið undir að skýra þyrfti ábyrgð milli stjórnsýslustiga og skýra boðvald miðlægra stofnana. Jákvætt var tekið í umræðu um samræmt upplýsingakerfi.

Á fundi með kjörnum fulltrúum og sveitarstjórum var óskað eftir afstöðu til þess hvort færa ætti eftirlit í heild eða að hluta frá sveitarfélögum til ríkisstofnana. Af þeim sem tóku afstöðu var yfir helmingur því annaðhvort mjög ósammála eða frekar ósammála. Um þriðjungur var því sammála eða mjög sammála og aðrir töldu sig skorta frekari upplýsingar og umræðu til að taka afstöðu.

Þá var rætt um hlutverk heilbrigðisnefnda sveitarfélaga og spurt um afstöðu þátttakenda til mikilvægis heilbrigðisnefnda. Tóku 36 þátttakenda afstöðu og skiptist afstaða þátttakenda nokkuð jafnt en yfir helmingur þátttakenda var mjög sammála eða frekar sammála því að heilbrigðisnefndir gegndu mikilvægu hlutverki út frá hagsmunum sveitarfélaga. Aðrir voru mjög ósammála, ósammála eða hlutlausir gagnvart spurningunni.

2.4.2 Fundir með heilbrigðiseftirlitssvæðum

Á fundum með heilbrigðiseftirlitssvæðum kom fram mikill vilji til þess að standa vörð um störf á landsbyggðinni og bent var á að við framkvæmd eftirlits væri þekking á staðháttum mikilvæg.

Fram kom að skerpa þyrfti á ábyrgðarskiptingu á milli ríkisstofnana og heilbrigðiseftirlitssvæða. Slíkt mætti gera með skýrari löggjöf, reglugerðum og leiðbeiningum til að hægt væri að draga úr matskenndum atriðum. Fulltrúar heilbrigðiseftirlitssvæða bentu á að efla þyrfti stofnanir til að gera þeim fært að sinna sínu mikilvæga samræmingar- og leiðbeiningarhlutverki.

Töluvert var fjallað um samræmingu eftirlits, t.d. með gerð leiðbeininga, sem sé ekki sinnt markvisst af ráðuneytum og stofnunum. Lög og stjórnvaldsfyrirmæli þyrftu að stuðla betur að samræmdu eftirliti.

Á fundi með fulltrúum heilbrigðiseftirlitssvæðanna var óskað eftir afstöðu til þess hvort færa ætti eftirlit í heild eða að hluta frá sveitarfélögum til ríkisstofnana. Mikill meiri hluti fulltrúa heilbrigðiseftirlitssvæða vill halda verkefnum í óbreyttu fyrirkomulagi en var jákvæður gagnvart því að skerpa ábyrgðarskiptingu og því að taka upp samræmt upplýsingakerfi.

2.5 Samráð við atvinnulíf

Samtals voru haldnir sex fundir með fyrirtækjum á ólíkum sviðum. Markmið fundanna var að fá fram sjónarmið þjónustuþega úr atvinnulífi, kortleggja reynslu fyrirtækja og sérstök áhersla var lögð á að fá til samtals fyrirtæki með starfsemi á fleiri en einu heilbrigðiseftirlitssvæði.

Lögð var áhersla á að fá fram upplifun fyrirtækja af eftirliti og samskiptum við heilbrigðiseftirlit, Matvælastofnun og/eða Umhverfis- og orkustofnun. Einnig var horft til þess að fá fram sjónarmið um hvaða úrbætur fyrirtæki telja mikilvæg þegar horft er til framtíðarskipulags eftirlitskerfisins.

Ósamræmi í framkvæmd eftirlits milli svæða

1. Fyrirtæki upplifa mismunandi túlkun á reglugerðum eftir eftirlitssvæðum.
2. Eftirlitsmenning er ólík eftir svæðum og jafnvel innan svæða þegar kemur að því að veita leiðbeiningar.
3. Eftirlitsaðilar hafa ólíka sýn á túlkun reglna sem veldur mismunandi kröfum eftir svæðum.

Aðgengi og samskipti við eftirlitsaðila

1. Bent er á að stjórnsýsla er að mjög takmörkuðu leyti rafræn og byggir að miklu leyti á tölvupóstsendingum.
2. Brotalöm er víða í skráningum á samskiptum á milli fyrirtækja og heilbrigðiseftirlitssvæða.
3. Fyrirtæki vilja skýrari og samræmdari ramma um leiðbeiningarhlutverk eftirlitsaðila.

Skráningar, skýrslugerð og stafrænar lausnir

1. Ósamræmi getur verið í eftirlitsskýrslum á milli svæða. Kallað er eftir hnitmiðuðum skýrslum.
2. Lítið samræmi á milli svæða í birtingum niðurstaðna og stundum óeðlilega löng bið.
3. Ekki er nægileg samnýting gagna milli eftirlitsaðila.

Afstaða fyrirtækja til breytinga á eftirlitskerfinu

Fyrirtækin sem rætt var við á samráðsfundunum taka ekki skýra afstöðu um hvaða breytingar þurfi að gera á eftirlitskerfinu eða hvort það sé betur staðsett hjá ríki eða sveitarfélögum. Ákall fyrirtækja er fyrst og fremst um að efla þurfi samræmi, viðmið og stafrænar lausnir. Mikill skilningur er á því hjá fyrirtækjum að eftirlitskerfi þurfi að vera virkt, gagnsætt og skilvirkt, þar sem það þjónar hagsmunum bæði fyrirtækja, neytenda og samfélagsins alls.

2.6 Samráðsgátt stjórnvalda

Að undangenginni tillögu frá stýrihópi óskuðu ráðuneytin eftir tillögum frá hagsmuna-aðilum varðandi fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum í umsagnarferli í samráðsgátt stjórnvalda. Samráðsferlið stóð yfir á tímabilinu 6.–20. febrúar 2025 og samtals bárust 19 umsagnir, sem nýttust vel í áframhaldandi vinnu og úrvinnslu tillagna stýrihópsins.¹

2.7 Afstaða sveitarfélaga og bókanir

Afstaða sveitarfélaga hefur verið skýr, að andstaða er við sviðsmynd þrjú. Megin ástæðan hefur verið sú að þau vilja tryggja að störf sem hafa verið hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga haldist áfram í nærumhverfi og er gerð ítarlegri grein fyrir afstöðu þessari í kaflanum hér fyrir neðan. Jafnframt bárust stýrihópnum tvær bókanir varðandi skýrsluna og sviðmyndirnar tvær sem lagðar eru fyrir ráðherra atvinnumála og ráðherra umhverfis-, orku og loftslagsmála

2.7.1 Almennt um afstöðu sveitarfélaga

Í ljósi framangreindrar umfjöllunar sem og umfjöllunar á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga má sjá að skiptar skoðanir eru á sveitarstjórnarstiginu um hvernig skynsamlegast sé að haga skipulagi eftirlits.

Almenn samstaða er um að þörf sé á aukinni samræmingu, m.a. með upptöku samræmds upplýsingakerfis. Hugmyndin um að færa allt lögbundið eftirlit frá sveitar-

¹ Sjá [Samráðsgátt | Mál: S-21/2025](#) og [Samráðsgátt | Mál: S-19/2025](#).

félögum til stofnana ríkisins virðist þó ekki njóta almenns stuðnings enda telja sveitarfélögin hættu á því að við það tapist verðmæt sérfræðistörf úti á landi, að eftirliti sem kallar á staðbundna þekkingu verði ábótavant og að eftirlitið verði heilt yfir kostnaðarsamara. Þá sé alls óljóst hvernig fara eigi með önnur verkefni sem heilbrigðiseftirlitin sinna f.h. sveitarfélaga.

Mögulega mætti ná betri samstöðu á sveitarstjórnarstiginu um þá hugmynd sem fram kemur í sviðsmynd 4, sem gerir ráð fyrir því að sveitarfélög reki áfram heilbrigðiseftirlit en að það verði sjálfstæðara frá stjórnsýslu sveitarfélaga með því að heilbrigðisnefndir falli niður og stofnanir ríkisins hafi skýrara boðvald um framkvæmd eftirlits. Nauðsynlegt er þó alltaf að vinna þá útfærslu og innleiðingu vel með sveitarfélögum, skýra hvernig fer með önnur verkefni heilbrigðiseftirlita og setja aukið afl í að vinna að samræmingu og skilvirkni með markvissara samstarfi stofnana, einföldun löggjafar og eflingu starfa á landsbyggðinni svo að sveitarfélögin sjái raunverulegan hag í slíkri breytingu

2.7.2 Bókun Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi

Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi (SHÍ) hafa haft fulltrúa í stýrihópnum og þannig haft tækifæri til að koma á framfæri þeirri þekkingu og reynslu á opinberu eftirliti sem þar er að finna. SHÍ þakkar það traust sem samtökunum er sýndur með því að fá að vera þátttakendur í þeirri vinnu sem stýrihópnum var falin.

SHÍ tekur undir niðurstöðu stýrihópsins að leggja fram þá tvo valkosti sem fjallað er um, (sviðsmynd 3) allt eftirlit verði hjá stofnunum ríkisins og (sviðsmynd 4) að stofnanir verði eflidar, aukið boðvald þeirra og heilbrigðisnefndir felldar niður. Það verði síðan ákvörðun stjórnvalda, hvor leiðin verði valin. Þá var um það rætt í stýrihópnum að ekki yrði gert upp á milli þessara sviðsmynda, heldur yrðu um þær fjallað og þær kynntar með hlutlægum hætti.

Að mati SHÍ hefur mistekist að fylgja þessari fyrirætlan stýrihópsins og sú niðurstaða skýrslunnar að draga taum sviðsmyndar 3 sé ekki í samræmi við umræður og vinnu hópsins. Einnig hefur SHÍ gagnrýnt þá framsetningu í sviðsmynd 4, að heilbrigðisnefndir verði felldar niður, en engin umræða var um það fyrirkomulag í hópnum, að minnsta kosti engin samstaða um slíka tillögu.

SHÍ hefur ítrekað bent á að þær ábendingar eða athugasemdir sem gerðar hafa verið um opinbert eftirlit hér á landi, snúa svo til eingöngu að yfirstjórn þessa málaflokks og þeirri samræmingu sem yfirstofnunum ríkisins er ætla að framkvæma. Í erindi ESA er þetta áréttað, að það skorti samræmingu og gagnsæi í opinberu eftirliti á Íslandi. Samkvæmt núgildandi lögum eru skýr ákvæði um framkvæmd laga um opinbert eftirlit og því fylgt eftir í reglugerðum. Því miður hafa stjórnvöld ekki sett í forgang að efla og styrkja þá þætti opinbers eftirlits sem hlotið hafa gagnrýni og þannig reynt að leysa vandann. Í þess stað er meginniðurstaða ráðuneytanna að skynsamlegast sé að færa allt eftirlit yfir til stofnanna ríkisins og hverfa frá því kerfi sem er í dag, þvert á það

fyrirkomulag sem gildir í flestum þeim löndum sem við berum okkar saman við. Hverfa frá því laga- og regluumhverfi sem er til staðar og leggja upp í þá óvissu að gjörbylta opinberu eftirlitskerfi á Íslandi.

SHÍ styður sviðsmynd 4, að efla stofnanirnar og auka boðvald þeirra. Efla þarf þekkingu og styrkja yfirstjórn um opinbert eftirlit í ráðuneytunum. Það er auðveld framkvæmd í því laga- og reglugerða umhverfi sem við búum við í dag. Einhverjar laga- og reglugerðarbreytingar eru nauðsynlegar, en óverulegar því öll þau eftirlitsverkefni sem vinna þarf, eru upptalin í núgildandi lögum og reglugerðum. Þannig tekur SHÍ undir þá áherslu að unnið verði að heildstæðu upplýsingakerfi þar sem hægt er að tryggja samræmdar eftirlitsaðferðir byggðar á áhættumati og að skýrir verkferlar og leiðbeiningar séu til staðar. Þetta eru verkefni ráðuneyta og yfirstofnana samkvæmt núgildandi lögum og reglugerðum.

Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga gegna fjölmörgum öðrum verkefnum en reglubundnu eftirliti sem öll stefna að því marki að tryggja landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengðuðu umhverfi. SHÍ hvetur stjórnvöld til að tryggja að svo verði áfram um ókomna tíð.

2.7.3 Bókun Samtaka atvinnulífsins

Upplifun fulltrúa Samtaka atvinnulífsins í stýrihóp um eftirlitskerfi með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum hefur verið sú að einhugur hafi ríkt um að þörf væri á breytingum. Þó undirritaður hefði kosið að sjónarhorn eftirlitsþega hefði fengið meiri umfjöllun í störfum hópsins má hafa skilning á því að í störfum sínum hefur hópurinn fyrst og fremst lagt áherslu á aðgerðir sem dregið geta úr því að misræmi skapist í eftirliti.

Það búa skynsemis-, almannaheilla- og skilvirknirök að baki því að ráðast í endurskoðun eftirlitskerfis hollustuhátta, mengunarvarna og matvæla með samhæfingu að leiðarljósi. Til að vel takist til er ekki aðeins brýnt að ábyrgð á verkefninu verði skýr heldur þurfa næg tækifæri til stjórnunar (d. stýring) að vera tryggð. Áminningarbréf ESA varpaði skýru ljósi á að það hefur ekki tekist á grundvelli núverandi fyrirkomulags.

Stýrihópnum var í grundvallaratriðum fengið það verkefni að leggja mat á þrjár sviðsmyndir sem voru settar fram í skýrslu starfshóps um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum, frá ágúst 2023. Meðal annars í ljósi áherslna þáverandi ráðherra gekk stýrihópurinn lengra og lagði einnig mat á fjórðu sviðsmyndina, sem varð í raun til við vinnuna. Í ljósi niðurstöðu ávinnings- og áhættumats og að fengnu álit fræðimanns á sviði stjórnsýslu- og sveitarstjórnarréttar varð hins vegar ljóst að fjórðu sviðsmyndinni yrði óheyrilega flókið að hrinda í framkvæmd. Helgast það einkum af stjórnarfarslegri stöðu sveitarfélaga.

Í öllu falli er afar brýnt að Matvælastofnun og Umhverfis- og orkustofnun taki hlutverk sitt mjög alvarlega undir nýju fyrirkomulagi. Þær munu gegna sérstöku hlutverki við samhæfingu eftirlits, gerð skoðunarhandbóka, vinnu við að treysta samræmdar aðferðir og niðurstöður en ekki síst þegar kemur að leiðbeiningagjöf til þeirra sem eftirliti sæta. Í því tilliti er skynsamlegt að hafa hlutverk faggiltra fyrirtækja ofarlega í huga.

3. Sviðsmyndagreining stýrihópsins



Við rýni á sviðsmyndum hefur stýrihópur lagt áherslu á að meta hvaða sviðsmynd sé líklegust til ávinnings m.t.t. ábendinga ESA og með það í huga að leiðin sem valin verður sé skilvirk til lengri tíma litið. Á sama tíma hefur stýrihópurinn einnig metið hvaða áhættur fylgi sviðsmyndunum og innleiðingum þeirra. Tilfni er til að minna á að forsendur ávinningsmats hljóta ávallt að vera háðar því að vandað sé til innleiðingar á þeim breytingum sem gerðar verða.

Virk samvinna milli aðila sem starfar við opinbert eftirlit með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum, auk faglegrar forystu, er forsenda árangursríkra breytinga. Fjármagn þarf að fylgja til að hægt sé að innleiða breytingarnar sem lagðar eru til og mannauður þarf að vera til staðar til að takast á við þau verkefni sem hverju stjórnvaldi eru falin. Þetta á jafnt við um ráðuneyti, stofnanir og þá er framkvæma eftirlit.

Stýrihópurinn lagði af stað með neðangreindar þrjár sviðsmyndir úr vinnu starfshóps um fyrirkomulag eftirlits sem skilaði tillögu til umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra í ágúst 2023. Í skýrslu þess hóps var það einróma niðurstaða að sviðsmynd 3 væri sú sviðsmynd sem best væri til þess fallin að tryggja samræmingu í framkvæmd eftirlits.

Sviðsmynd 1 — Heilbrigðiseftirlitssvæðum fækkað

Heilbrigðiseftirlitssvæðum verði fækkað úr níu í fjögur. Gerðar verði breytingar á lagaumhverfi til að ná að fullu fram markmiðum og forsendum sviðsmyndarinnar, m.a. um að öll stjórnvöld noti sama upplýsingakerfið við framkvæmd eftirlits.

Hlutverk stofnana verði fyrst og fremst að sinna yfirumsjón og samræmingu hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlits og matvælaeftirlits og dregið verði úr beinu eftirliti og leyfisveitinga-hlutverki.

Stofnanirnar fái skýrari lagaheimild til að gefa eftirlitsaðilum fyrirmæli og möguleika á að grípa inn í þegar lægra sett stjórnvald fer ekki að lögum í eftirliti eða stjórnvaldsákvörðunum.



Sviðsmynd 2 — Matvælaeftirlit verði hjá einni stofnun

MAST taki yfir allt matvælaeftirlit en samhliða þeirri breytingu verði skoðuð tækifæri til að skerpa á hlutverki heilbrigðisnefnda við framkvæmd eftirlits skv. lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir og mögulega fleiri lögum. Samhliða verði skoðað að fækka eftirlitssvæðum úr níu í fjögur.



Sviðsmynd 3 — Allt eftirlit verði hjá stofnunum ríkisins

Ábyrgð á eftirliti með hollustuháttum og mengunarvörnum færist frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til Umhverfis- og orkustofnunar og ábyrgð á eftirliti með matvælum færist frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til Matvælastofnunar.





Ávinnings- og áhættumat stýrihópsins, sjá kafla 3.4, leiddi í ljós að sviðsmyndir 1 og 2 væru ekki til þess fallnar að ná fram samræmdu eftirliti með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum. Sviðsmynd 1 samræmist ekki kröfum EES-samningsins, sbr. kafla 2.2.

Sviðsmynd 2 samræmist kröfum EES-samningsins en einfaldar einungis fyrirkomulag eftirlits með matvælum. Þar sem stýrihópurinn lagði áherslu á að einfalda eftirlit með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum var ákveðið að gera ekki ávinnings- og áhættumat á þeirri sviðsmynd. Einróma niðurstaða stýrihópsins var að rýna sviðsmynd 3, sem jafnframt var meginþing starfshópsins frá 2023, en sammælt var um að bæta við eftirfarandi sviðsmynd sem kölluð er sviðsmynd 4.

Sviðsmynd 4 — Stofnanir eflar, aukið boðvald þeirra og heilbrigðisnefndir felldar niður

Stofnanir fá skýrt yfirstjórnarhlutverk hvað varðar faglega samræmingu og mótun verklags með því að skerpa á hlutverki og boðvaldi miðlægra stofnana um fyrirkomulag og framkvæmd eftirlits með lagabreytingum. Jafnframt felur sviðsmyndin í sér að ákvæði í lögum um heilbrigðisnefndir og stjórnsýslulegt hlutverk þeirra verði felld brott. Útgáfa starfsleyfa færist til stofnana ríkisins.



Allar sviðsmyndir gera ráð fyrir að komið verði á fót einu skráningar- og upplýsingakerfi fyrir alla umsýslu eftirlits á sviði hollustuhátta, mengunarvarna og matvæla. Stýrihópurinn telur að nýtt kerfi muni styðja vel við samræmingu í eftirliti, auka skilvirkni og bæta yfirsýn við framkvæmd eftirlits. Vöntun á þessu kerfi hefur komið skýrt fram í greiningum KPMG (2020, 2024, 2025), niðurstöðum starfshóps um fyrirkomulag eftirlits (2023) og við samráð stýrihóps við hagaðila. Kerfið mun jafnframt styðja vel við þá sviðsmynd sem verður fyrir valinu. Miðlægt skráningar- og upplýsingakerfi er kjarni samræmingar og væntingar eru um að sá þáttur einn og sér skipti verulegu máli varðandi samræmingu enda verði innleiðingu kerfisins fylgt vel eftir. Stafræn stjórnsýsla mun eflast hraðar og með áherslu á að stafrænir ferlar stuðli að hagkvæmni í eftirliti, fyrir alla aðila.

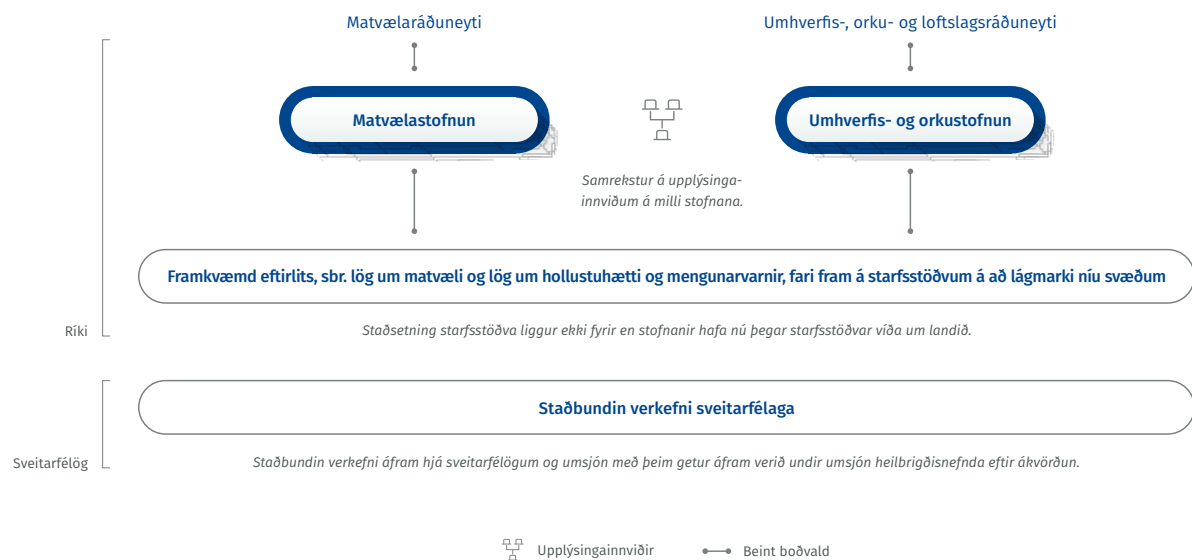
Mikilvægt er einnig að þróað verði nýtt áhættumiðað eftirlitslíkan á landsvísu sem tekur mið af stefnu og áherslum eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum og sé til þess fallið að auka gagnsæi og skýra kröfur til eftirlitspega.

Vert er að undirstrika sérstaklega að hvorug þeirra sviðsmynda sem fjallað er um hér á eftir gerir ráð fyrir fækkun eða tilfærslu opinberra starfa milli landshluta og hafa bæði ráðuneytin lagt sérstaka áherslu á það.

3.1 Sviðsmynd 3 — Allt eftirlit verði hjá stofnunum ríkisins

Ábyrgð á eftirliti með hollustuháttum og mengunarvörnum færist frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til Umhverfis- og orkustofnunar og ábyrgð á eftirliti með matvælum færist frá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til Matvælastofnunar.

Hlutverk heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga, hvað varðar hin lögbundnu eftirlitsverkefni, yrði þá felld niður, en mögulegt væri fyrir sveitarfélögin að starfrækja heilbrigðiseftirlit til að sinna staðbundnum verkefnum. Mikilvægt er að setja af stað vinnu við að greina hvaða verkefni teljast staðbundin verkefni, sem myndu þá ekki flytjast til stofnana ríkisins í þessari sviðsmynd.



Mynd 4. Sviðsmynd 3 — Allt eftirlit verði hjá stofnunum ríkisins.

Forsenda sviðsmyndarinnar er að hlutverk stofnana verði skýrt, stofnanir verði eflar og að þeim verði tryggt aukið fjármagn til að mæta auknum skyldum og vinna að úrbótum.

Formlegt samstarf milli stofnana verði aukið, með það að markmiði að vinna að meiri samræmingu í framkvæmd eftirlits og koma í veg fyrir sóun.

Einn möguleiki til frekari þróunar væri að draga úr beinu eftirliti viðkomandi stofnana og skoða leiðir til þess að fela faggiltum eftirlitsaðilum hlutverk við framkvæmd eftirlits. Til þess að hægt sé að fela faggiltum aðila eftirlit þarf að setja fram skýra

verkferla með kröfum, t.d. um með hvaða hætti eftirlit er framkvæmt og með hvaða hætti niðurstöðum úr slíku eftirliti er skilað.

Tækifæri og styrkleikar sviðsmyndar

1. Eftirlit verður samræmt um allt land þar sem Matvælastofnun og Umhverfis- og orkustofnun fara með framkvæmd alls eftirlits og útgáfa starfsleyfa höfð miðlæg.
2. Tækifæri skapast til að efla stafræna stjórnsýslu hraðar.
3. Forsendur skapast til að auka sérhæfingu starfsfólks í stærri stofnunum.
4. Starfsumhverfi fyrirtækja einfaldast – tvær stofnanir koma að leyfisveitingum og eftirliti í stað 11 nú.
5. Stofnanirnar eru nú þegar með starfsstöðvar víða um land.
6. Aðgengi að miðlægri stoðþjónustu tryggt.
7. Forsendur skapast til að þróa framkvæmd eftirlits, þar sem áhættumat er lagt til grundvallar.

Áskoranir og veikleikar sviðsmyndar

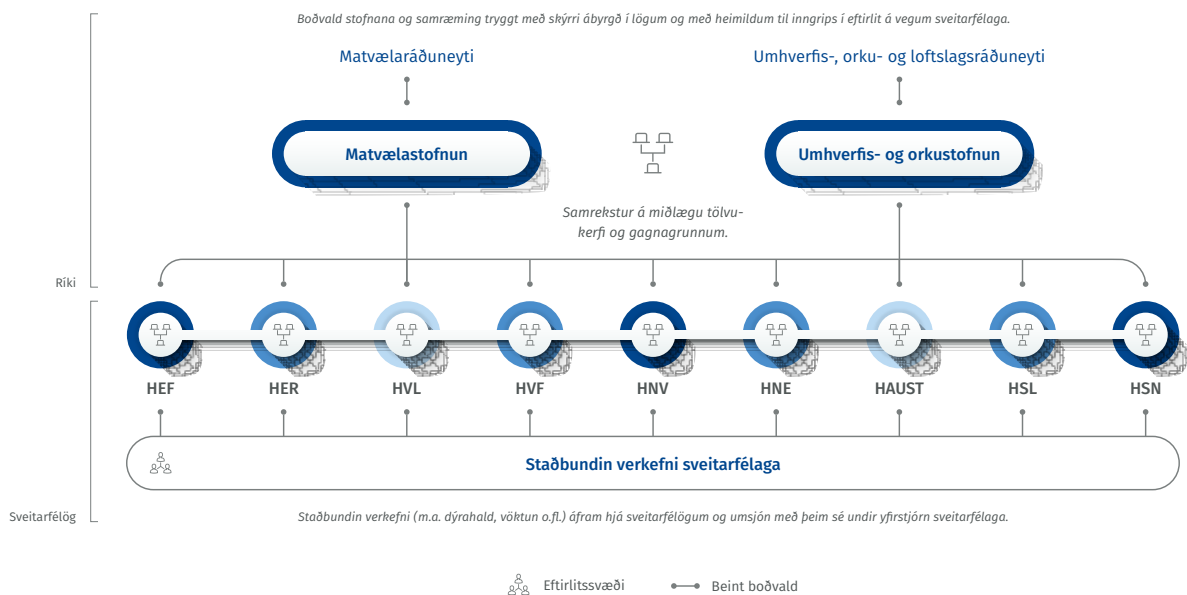
1. Kostnaður við breytingar.
2. Tryggja þarf að þjónustustig verði samræmt um allt land og að áhersla verði lögð á að efla starfsstöðvar stofnananna sem eru nú þegar á landsbyggðinni.
3. Finna þarf öðrum verkefnum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga stað innan stjórnsýslunnar.
4. Tryggja þarf að gjaldtaka verði útfærð þannig að eftirlitskostnaður minni fyrirtækja og fyrirtækja á landsbyggð aukist ekki, s.s. vegna aksturskostnaðar.
5. Hætta kann að vera á að eftirlitsheimsóknir samnýtist ekki á milli eftirlits vegna mengunar- og hollustuhátta og matvælaeftirlits þar sem framkvæmd eftirlits yrði á ábyrgð tveggja aðila. Markmið þyrfti að vera að auka samstarf stofnana þar sem það er unnt.

3.2 Sviðsmynd 4 — Stofnanir efldar, aukið boðvald þeirra og heilbrigðisnefndir felldar niður

Stofnanir fá skýrt yfirstjórnarhlutverk hvað varðar faglega samræmingu og mótun verk-
lags með því að skerpa á hlutverki og boðvaldi miðlægra stofnana um fyrirkomulag og
framkvæmd eftirlits með lagabreytingum. Jafnframt felur sviðsmyndin í sér að ákvæði
í lögum um heilbrigðisnefndir og stjórnsýslulegt hlutverk þeirra verði felld brott. Út-
gáfa starfsleyfa færist til stofnana ríkisins.

Miðlægu stofnanirnar hýsa miðlægt kerfi og útbúa almenn fyrirmæli til að tryggja samræmt verklag í áhættumiðuðu eftirliti með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum. Gert er ráð fyrir að eftirlitsáætlun verði send til heilbrigðiseftirlits sem sjái um framkvæmd eftirlits.

Heilbrigðisnefndir verði lagðar niður, a.m.k. hvað varðar lögbundin eftirlitsverkefni. Sveitarfélögin geta þó áfram starfrækt slíkar nefndir fyrir staðbundin verkefni kjósi þau það. Mismunandi getur verið milli eftirlitssvæða hvaða verkefni sveitarfélögin á starfssvæði heilbrigðiseftirlitssvæða kjósa að fela því framkvæmd á. Þar má sem dæmi nefna verkefni sem snúa að dýrahaldi, umhverfisvöktun o.fl., en nokkur munur er á því milli eftirlitssvæða hvernig slíkum verkefnum er hagað.



Mynd 5. Sviðsmynd 4 — Stofnanir fá skýrt yfirstjórnarhlutverk.

Til að tryggja að þessi leið skili tilætluðum árangri í að auka samræmi í eftirliti þarf að fela stjórnvöldum ríkisins nauðsynleg stjórnþæki gagnvart heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga. Mæla þarf fyrir um þau stjórnþæki í lögum eða í reglugerðarheimildum sem fela ráðherra vald til að virkja þau, ásamt því hvaða fyrirmæli og úrræði fylgja hverju stjórnþæki, þ.e. hvaða fyrirmæli stjórnvöld ríkisins mega gefa heilbrigðiseftirlitinu og starfsmönnum þess, sbr. álitserð Trausta Fannars Valssonar sem nánari grein er gerð fyrir í kafla 3.3. Með þeim hætti eykst boðvald miðlægra stofnana yfir heilbrigðiseftirliti.

Miðlægar stofnanir fá skýrara hlutverk við framkvæmd eftirlits á landsvísu, með það að markmiði að vinna að meiri samræmingu í skipulagi og framkvæmd eftirlits, á grundvelli samræmdra leiðbeininga, eftirlitsáætlana á grundvelli áhættumats og fyrirmæla lögbærra yfirvalda. Mikilvægt er að tryggja miðlægum stofnunum aukið fjármagn vegna þessa.

Formlegt samstarf stofnana við heilbrigðiseftirlitssvæðin, og milli stofnana, verði aukið. Slíkt samstarf getur t.d. verið um gerð leiðbeininga og fræðslumál, sem m.a. getur varðað innleiðingu nýrra laga og reglugerða, túlkun stjórnvaldsfyrirmæla og aðferðir til að samræma eftirlit.

Tækifæri og styrkleikar sviðsmyndar

1. Hlutverk Matvælastofnunar og Umhverfis- og orkustofnunar gert skýrara, bæði hvað varðar faglega samræmingu verklags við eftirlit og úrvinnslu eftirlitsniðurstæðna.
2. Forsendur skapast til að samræma eftirlitsaðferðir, þar sem áhættumat er lagt til grundvallar.
3. Með skýrum ferlum og leiðbeiningum gefast tækifæri til að draga úr beinu eftirliti viðkomandi stofnana og skoða leiðir til þess að fela faggiltum eftirlitsaðilum stærra hlutverk við framkvæmd eftirlits.

Áskoranir og veikleikar sviðsmyndar

1. Ef valkostur er tímabundin ráðstöfun er ákveðinn breytingakostnaður tvítekinn.
2. Útfærsla á skýrum mörkum milli stofnana og heilbrigðiseftirlits.
3. Útfærsla á gjaldskrá.
4. Skýra þarf hlutverk heilbrigðiseftirlits í lögum og samspil þess við miðlægar stofnanir.
5. Efla þarf miðlægar stofnanir með auknum fjárveitingum og skilgreina stöðugildi til samhæfingar eftirlits.

-
6. Skoða þarf hvaða verkefni ættu að vera staðbundin og gera skýrari greinarmun þar á.
 7. Aukin dreifstýring og eignarhald á framkvæmd.
-

3.3 Álitsgerð um lagalegar forsendur sviðsmynda

Í lögfræðilegri álitsgerð sem Trausti Fannar Valsson, dósent við lagadeild HÍ, vann að beiðni ráðuneytanna kemur skýrt fram að frá lögfræðilegu sjónarmiði er sviðsmynd 4 flóknari en sviðsmynd 3. Ef valinn væri sá kostur yrði stjórnsýsla málaflökkanna sem um ræðir áfram á hendi (i) ráðuneyta, (ii) ríkisstofnana, sem þá væru væntanlega Matvælastofnun og Umhverfis- og orkustofnun og (iii) heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna. Í grundvallaratriðum er þetta flóknari sviðsmynd af tveimur meginástæðum. Annars vegar eru stjórnvöldin sem um ræðir mun fleiri, þ.e. 13 talsins í stað fjögurra. Hins vegar eru stjórnvöld á sveitarstjórnarstigi sjálfstæð gagnvart stjórnvöldum ríkisins og yfirstjórn þeirra siðarnefndu þarf því að byggjast á sérstökum lagaákvæðum um stjórnun og boðvald. Lagareglurnar um stjórnun innan kerfisins þurfa þannig í sviðsmynd 4 að vera mun fleiri og ítarlegri en vegna sviðsmyndar 3.

Í álitsgerðinni er bent á allmörg atriði sem einkum snúa að mögulegri útfærslu á sviðsmynd 4 og þá að hvaða atriðum þarf sérstaklega að huga ef ákveðið verður að útfæra þá leið í lagafrumvarpi.

Samantekin niðurstaða Trausta Fannars Valssonar er eftirfarandi:

Eins og leiðir af framangreindu er fær sú leið að fela stjórnvöldum ríkisins allfjölbreytt stjórnþæki gagnvart heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna. Skilyrði er hins vegar að mælt sé fyrir um þau stjórnþæki í lögum eða í reglugerðarheimildum sem fela ráðherra vald til að virkja þau. Viðkomandi lagareglur þurfa almennt að tiltaka það hvaða stjórnþæki kemur til greina að verði notuð, þ.e. lagareglurnar sjálfar þurfa þannig að mæla fyrir um það hvaða tegundir stjórnþækja má nota og um hvaða verkefni. Í framangreindu felst einnig að lögmæltum stjórnþækjum geta fylgt rík úrræði. Skilyrði er hins vegar, vegna sjálfstæðrar stöðu sveitarfélaganna og stjórnvalda á þeirra vegum, að lög þurfa ekki aðeins að mæla fyrir um stjórnþækin sem slík heldur þarf almennt einnig að mæla fyrir um það hvaða fyrirmæli og úrræði fylgja hverju stjórnþæki, þ.e. hvaða fyrirmæli stjórnvöld ríkisins mega gefa heilbrigðiseftirlitinu eða starfsmönnum þess.

Rétt er að taka fram að í álitsgerð Trausta Fannars Valssonar er tekið fram að ef verulega langt væri gengið í þessu, þannig að þetta yrði reglan um umtalsverðan hluta af verkefnum heilbrigðiseftirlits, virðist þó ljóst að ekki hefði lengur þýðingu að heilbrigðiseftirlit starfaði sem sérstakt stjórnvald. Í því tilviki væri réttara að velja sviðsmynd 3, sbr. lið (11) í álitsgerðinni, m.a. með vísan í skilvirkni kerfisins.

Í lok álitssgerðarinnar er fjallað stuttlega um forsendur gjaldtöku:

Ef annað yrði ekki ákveðið með lögum felst í því að hvert og eitt heilbrigðis-eftirlitssvæði yrði sérstakt stjórnvald og að gjaldskrár hvers svæðis yrðu ákveðnar sérstaklega fyrir það. Samkvæmt því gætu gjaldskrár verið mismunandi milli heilbrigðiseftirlitssvæða, enda kann kostnaður að vera mismunandi á milli þeirra og vilji sveitarfélaganna til að bera kostnað sem ekki er mætt með þjónustugjöldum (eftirlitsgjöldum) að vera mismunandi. Fyrri sviðsmyndin, þ.e. sviðsmynd 3, fæli hins vegar í sér að verkefni heilbrigðiseftirlits yrðu færð undir ríkisstofnanir og í því fælist að ein samræmd gjaldskrá yrði sett fyrir allt landið.

Í álitssgerðinni er bent á að ef sviðsmynd 4 yrði valin væri tilefni til að benda á tilteknar áhættur sem fylgt geta aukinni miðstýringu ríkisstofnana gagnvart stjórnsýslu á sveitarstjórnarstigi:

Í fyrsta lagi að eftir því sem yfirstjórn stjórnvalda ríkisins yfir heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga verður meiri, þ.e. eftir því sem nákvæmari stjórnun yfir heilbrigðiseftirliti er innleidd í lög, þá færast tiltekin ábyrgð á viðkomandi verkefnum með samsvarandi hætti af hendi heilbrigðiseftirlitanna yfir á hendur þess stjórnvalds ríkisins sem fer með stjórnun hverju sinni. Í öðru lagi að eftir því sem meira vald um störf heilbrigðiseftirlitsins er fært til stjórnvalda ríkisins því minna vald verður eftir hjá yfirstjórn hvers eftirlitsumdæmis til að skipuleggja innra starf sitt, t.d. m.t.t. sparnaðar eða forgangsroðunar.

3.4 Ávinnings- og áhættumat

Stýrihópurinn lagði, í samvinnu við fulltrúa stofnana og ráðgjafa, mat á sjö matsþætti fyrir hverja og eina sviðsmynd, eins og fram kemur í kafla 1.3.4. Í öllum tilvikum var horft til þess að bera kennsl á ávinning og áhættur. Að loknu áhættumati var ljóst að sviðsmyndir 1 og 2 voru ekki metnar vænlegar til árangurs gagnvart því að tryggja samræmt eftirlit á landsvísi, þótt sviðsmynd 2 uppfylli kröfur ESA varðandi matvælaeftirlit. Sviðsmyndir 3 og 4 voru báðar metnar sem vænlegir kostir. Stýrihópur tók því þá afstöðu að vinna eingöngu með þær sviðsmyndir.

Tilefni er til að hafa þann almenna fyrirvara að við gerð ávinnings- og áhættumats var megináhersla lögð á að greina áhrif mismunandi stjórnsýslufyrirkomulags á framkvæmd eftirlitsverkefna skv. lögum um matvæli og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, auk eftirlits á grundvelli ýmissa sérлага. Matið endurspeglar því ekki með beinum hætti áhrif stjórnsýslubreytinga á framkvæmd annarra verkefna heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Stýrihópurinn hefur þó frá upphafi verið meðvitaður um að ef sviðsmynd 3 verður fyrir valinu mun þurfa að finna slíkum verkefnum stað innan stjórnsýslu sveitarfélaga. Hér á eftir eru helstu niðurstöðum fyrir sviðsmyndir 3 og 4 gerð skil með þeim hætti að sýna a) mat stýrihóps og b) mat stýrihóps að viðbættu mati fulltrúa stofnana auk ráðgjafa.

3.4.1 Mat stýrihóps

Í mati stýrihóps kemur fram að báðar sviðsmyndir hafa ólíka kosti og galla sem þarf að meta í samhengi við markmið um skilvirkni og lagaumgjörð en bjóða upp á raunhæfar leiðir gagnvart því að ná megi fram miðlægri samhæfingu, einföldun á ábyrgðarskiptingu og innleiðingu á sameiginlegu upplýsingakerfi. Hins vegar eru nokkur lykilfrávik sem aðgreina sviðsmyndirnar í mati stýrihóps. Það er mat stýrihóps að báðar sviðsmyndir uppfylli kröfur ESA.

Mat stýrihópsins á sviðsmyndum 3 og 4 sýnir að báðar leiðir geta skilað ávinningi í samræmingu og samræmdri framkvæmd, en með ólíkri nálgun. Sviðsmynd 3 tryggir skýrari ábyrgðarskiptingu með miðlægri stjórnun. Í sviðsmynd 4 er samræming styrkt án þess að færa verkefni frá sveitarfélögum.

Skilvirkni og hagkvæmni í eftirliti er talin aukast í báðum tilfellum, þar sem ferlar eru einfaldaðir og ábyrgð gerð skýrari, en sviðsmynd 4 felur í sér minni breytingaáhættu og krefst ekki jafn umfangsmikillar uppstokkunar á eftirlitskerfinu. Innleiðing sameiginlegra innviða og stafrænna lausna er lykilforsenda fyrir samræmdu eftirliti í báðum sviðsmyndum.

Samræmd ábyrgð og gagnsæi er talið aukast í báðum sviðsmyndum, m.a. í krafti sömu stafrænu innviða. Þjónusta við fyrirtæki er líkleg til að verða betri í báðum sviðsmyndum með einföldun leyfisferla og betra aðgengi að upplýsingum. Áhrif á neytendur eru jákvæð í báðum tilfellum þar sem samræmt eftirlit skilar meira öryggi og skýrari upplýsingagjöf.

Það er mat stýrihóps að töluverðar áhættur felist í sviðsmynd 3, verði ekki farið í viðeigandi mótvægisáðgerðir. Áhættur felast einkum í mögulegum pólitískum ágreiningi um breytingar, ásamt hættu á að staðbundin sérþekking glatist, viðbragðstími við frávikum lengist, auk áhættu vegna þess að sviðsmyndin felur í sér umfangsmiklar breytingar á stjórnsýslu og löggjöf. Innleiðing myndi krefjast markvissra mótvægisáðgerða til að tryggja að þjónusta haldist aðgengileg og að yfirfærslan gangi vel án truflana fyrir atvinnulíf og neytendur.

Báðar leiðir fela í sér áhættur en mat stýrihópsins á áhættum er almennt hærra í sviðsmynd 3 en 4 þar sem skilvirkni og hagkvæmni í eftirliti gæti minnkað til skamms tíma. Áhættur sem tengjast samræmdri ábyrgð og gagnsæi eru að aukin miðlæg stjórnun í sviðsmynd 3 gæti haft neikvæð áhrif á fjölda starfa á landsbyggðinni á meðan meiri hætta er á að boðleiðir milli stofnana og svæða verði óskýrar í sviðsmynd 4.

Innleiðing sameiginlegra innviða og stafrænna lausna krefst þess að allir aðilar taki upp nýtt verklag og þar liggja mestu áhættuþættir gagnvart sviðsmynd 4 þar sem áskoranir eru að innleiða miðlægt kerfi í dreifðri starfsemi og ekki hægt að útiloka ósamræmi í notkun kerfis milli aðila. Þá er ljóst að útfærsla lagabreytinga er flóknari í sviðsmynd 4 en í sviðsmynd 3. Lögfræðileg álitsgerð sem fjallað er um í kafla 3.3 bendir til þess að álitaefni varðandi lagalega útfærslu sviðsmyndar 4 séu töluverð.

3.4.2 Mat stýrihóps, auk fulltrúa stofnana og ráðgjafa

Í mati stýrihóps að viðbættu mati fulltrúa stofnana og ráðgjafa hækkar mat á ávinningi í sviðsmynd 3 og áhætta við innleiðingu er metin minni. Sviðsmynd 4 er engu að síður metin sem valkostur sem kæmi til greina.

Sjónarmið stofnana gefa til kynna að sviðsmynd 3 sé líklegri til að skila auknum ávinningi með yfirfærslu eftirlits til stofnana. Skiptir þar mestu að stofnanir fari með alla stjórnsýslu og eftirlit, hafi beint boðvald til samhfæfingar í eftirliti á landsvísu og hafi að auki yfrumsjón með þjálfun, símenntun og samræmdri beitingu stjórnsýsluúrræða.

Líkt og í mati stýrihóps eru áhættur metnar hærri í sviðsmynd 3 en 4 og þar ber hæst tilfærslu ábyrgðar á framkvæmd eftirlits sem gæti valdið mótstöðu og verið erfið í framkvæmd.

Að mati stofnana er óskýrt hvernig ábyrgðardreifing og boðvald verði sett upp í sviðsmynd 4. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga verði áfram sjálfstæð stjórnvöld á sveitarstjórnarstigi og áskoranir fylgja því að framfylgja samhfæfingu í dreifðu eignarhaldi á verklegri framkvæmd eftirlitsins. Slíkt gæti leitt til áframhaldandi áhættu á misræmi í túlkun á miðlægum leiðbeiningum og „hafa þurfi eftirlit með eftirlitinu“.

Horfast verður í augu við þá mögulegu áhættu í sviðsmynd 4 að upp komi núningur á milli þeirra stofnana sem fara með yfirstjórnarhlutverk og þeirra sem fara með framkvæmd eftirlitsins. Slíkur núningur getur m.a. lýst sér í óánægju framkvæmdaraðila við ákvarðanir þeirra stofnana sem fara með yfirstjórn málaflokksins og slíkar aðstæður geta litað framkvæmd eftirlits. Sameiginlegur gagnagrunnur fyrir allar svæðisbundnu einingarnar og stofnanirnar myndi auðvelda samræmda framkvæmd og að einhverju leyti auðvelda miðlæga samræmingu.

3.4.3 Helstu áhættur og mótvægisáðgerðir

Í töflum nr. 1 og 2 er horft sérstaklega til 10 áhættuþátta sem fá mikið vægi í áhættumati. Rétt er að vekja athygli á þeim þegar tekin er afstaða til kerfisbreytinga. Markmið er að greina hvaða áðgerðir eru mögulegar til að lágmarka áhrif einstakra áhættuþátta í innleiðingarvinnu. Slík greining getur leitt til endurmats á áhættuþáttum ef stýrihópur telur mótvægisáðgerðir koma að gagni.

Vert er að hafa í huga að allmargir áhættuþættir sem skora hátt í mati stýrihóps mælast iðulega háir í sambærilegum stjórnsýslubreytingum. Því er í mörgum tilvikum mögulegt að styðjast við gagnreyndar aðferðir til mótvægis við einstakar áhættur. Í einhverjum og jafnvel flestum tilvikum útheimta mótvægisáðgerðir útgjöld sem gera þarf ráð fyrir í undirbúningi breytinga.

Áhættuþættir í sviðsmynd 3 og mögulegar mótvægisáðgerðir

Áhættuþáttur	Lýsing á hættu	Mögulegar mótvægisáðgerðir
1. Pólitískur ágreiningur um breytingar	Pólitískur ágreiningur gegn breytingum getur hægt á eða stöðvað ferlið.	Samráð við hagaðila, stjórnmalaflokka og sveitarfélög sýnir skýrar upplýsingar um ávinning og skynsamlega breytingaáætlun.
2. Ekki nægar fjárheimildir til að vinna að samræmingu og leiðbeiningum	Ef ekki er tryggt fjármagn til samræmingar og útgáfu leiðbeininga getur innleiðing falið í sér ósamræmi og óvissu.	Efla miðlægar stofnanir og fjölga stöðugildum í miðlægri samræmingu, skýra lögbundnar skyldur MAST og UOS
3. Óánægja starfsfólks eða álag vegna breytinga	Starfsfólk getur upplifað óöryggi eða aukið vinnuálag í umbreytingarferlinu.	Setja fram skýra sýn á tilgang. Innleiða markvissa breytinga-stjórnun, bjóða upp á skýrar leiðbeiningar og ráðgjöf, auka stuðning og samskipti.
4. Sérfræðipekking glatast vegna örrar starfsmanna-veltu (spekileki)	Mögulegt tap á dýrmætri sérfræðipekkingu við flutning starfsfólks og breytingar.	Taka stefnumarkandi ákvarðanir um að verja staðbundin störf og miðla framtíðarsýn um þróun starfa í samhengi við breytt verklag og aukna notkun á tækni í framkvæmd eftirlits.
5. Þjónusta og leiðbeiningar-hlutverk gagnvart sveitar-félögum minnkar	Sveitarfélög gætu fengið minna aðhald og stuðning við staðbundin verkefni sem þau hafa áður sinnt.	Skilgreina ítarlega þau verkefni sem eftirlitssvæði hafa sinnt í þágu sveitarfélaga og finna þeim farveg.
6. Þekking á staðbundnum aðstæðum glatar vægi og viðbragðstími verður lengri vegna fjarlægða	Aðstæður á hverju svæði kunna að verða vanræktar í miðlægri ákvarðanatöku. Færri staðbundnir eftirlitsaðilar geta lengt tíma viðbragða við atvikum.	Miðlægar stofnanir verði með starfsstöðvar í öllum landshlutum til að tryggja viðeigandi þekkingu á nær-umhverfi. Þróa sameiginlegt þekkingarnet milli svæða og viðhalda ráðgjafa- og samráðsteymum sem fylgjast með staðbundnum aðstæðum. Skýr stefna stjórnvalda um óstaðbundin störf skapi áfram tækifæri fyrir sér-fræðistörf á landsbyggðinni hjá stofnunum með starf-semi um allt land.
7. Kostnaður við eftirlit verður hærrí í dreifbýli og sérfræði-störf hverfa frá landsbyggðinni	Aukinn kostnaður vegna eftirlits í dreifbýli vegna lengri vegalengda, ferða og útkalla. Fækkun eftirlitsstarfa á landsbyggðinni gæti haft neikvæð áhrif á atvinnulíf.	Ekki er gert fyrir að eftirlitsfólki eða störfum á landsbyggðinni fækki. Einnig er gert ráð fyrir aukinni áhættu-miðaðri nálgun þar sem eftirliti í dreifbýli er betur for-gangsraðað. Ein gjaldskrá verður fyrir allt landið.
8. Of mikið breytingaálag á skömmum tíma gæti valdið mistökum í framkvæmd	Hröð innleiðing breytinga gæti skapað óvissu hjá bæði eftirlitsaðilum og fyrirtækjum.	Innleiða breytingar í áföngum. Skýrar upplýsingar og tímalína varðandi breytingaferlið. Gera þarf ráð fyrir mannskap til að takast á við breytingaálag.
9. Hætta á að eftirlitsheimsóknir nýtist ekki milli stofnana	Ef framkvæmd á ábyrgð eftirlits yrði á ábyrgð tveggja aðila gæti það skapað soun.	Horft til þess að samkomulag verði gert um samstarf.

Tafla 1.

Áhættuþættir í sviðsmynd 4 og mögulegar mótvægisáðgerðir

Áhættuþáttur	Lýsing á hættu	Mögulegar mótvægisáðgerðir
1. Flókin lagaleg útfærsla	Löggjöf nægilega skýr um valdheimildir og skyldu allra stjórnvalda til að sinna eftirliti á samræmdan hátt.	Samkomulag gert við Samband íslenskra sveitarfélaga í upphafi löggjafarvinnu, um nánari útfærslu valdheimilda í löggjöf, ásamt greiningum á fjárhagslegum áskorunum.
2. Gjaldskrármál	Ákvörðun um mögulega samræmda gjaldskrá um allt land getur leitt til þess að kostnaður sveitarfélaga vegna reksturs heilbrigðiseftirlits verði mismunandi eftir landshlutum.	Ef ákveðið verður að samræma gjaldskrár í heild eða að hluta verði gert samkomulag um hvernig þjónusta er fjármögnuð.
3. Minni eftirlitssvæði eða stofnanir gætu átt erfitt með að mæta nýjum kröfum	Svæðin áfram sjálfstæð og minni einingar en hefðbundnar stofnanir og gætu átt erfitt með að framfylgja öllum nýjum reglum.	Tryggja skýrar verklagsreglur og fastmótað samræmingarhlutverk og valdheimildir miðlægra stofnana (MAST og UOS) og efla stuðning til svæða.
4. Hætta á að kerfið verði óhagkvæmt vegna þess að ekki tekst að samræma ferla	Stjórnvöld á sveitarstjórnarstigi eru sjálfstæð gagnvart stjórnvöldum ríkisins og yfirstjórn þeirra siðarnefndu þarf því að byggjast á sérstökum lagaákvæðum um stjórnun og boðvald. Lagareglurnar um stjórnun innan kerfisins þurfa þannig í sviðsmynd 4 að vera mun fleiri og ítarlegri en vegna sviðsmyndar 3.	Skilgreina öll viðfangsefni á viðkomandi sviði, taka afstöðu til þess hvaða stjórnæki hin miðlægu stjórnvöld þurfa til að tryggja samræmingu og útfæra þau stjórnæki nánar með lögum. Almennt teljast stjórnvöld ríkisins aðeins hafa þau beinu stjórnæki gagnvart stjórnvöldum á sveitarstjórnarstigi sem mælt er fyrir um í lögum og því þarf almennt að taka öll skrefin til að boðvaldið sé tryggt.
5. Ekki næst virk þátttaka starfsfólks við mótun nýrra ferla og verklags	Ef starfsfólk er ekki virkjað í aðlögunarferlinu gæti það veikt innleiðingu breytinga vegna óljósrar ábyrgðarkeðju.	Setja upp samráðshópa stofnana og starfsfólks til að tryggja að rödd þeirra sem vinna í eftirliti heyrist.
6. Ólík málaskrárkerfi og flækjustig, krafa um sérlausnir	Ólíkir gagnagrunnar eru í notkun og möguleg mótstaða við að taka upp sameiginlegt kerfi viðheldur ósamræmi og tæknilegum áskorunum.	Eitt samræmt stafrænt upplýsingakerfi verður ekki valkvætt verkefni fyrir svæðin heldur skylda.
7. Ekki nægar fjárheimildir til að vinna að samræmingu og leiðbeiningum	Stofnanir hafa ekki ráð til þess að vinna að samræmingu.	Tryggja að fjármögnun samræmingarhlutverks MAST og UOS sé tryggð. Aukin stöðugildi líkt og í sviðsmynd 3.
8. Líkur á töfum við innleiðingu breytinga	Núningur getur skapast á milli stofnana og eftirlitssvæða, m.a. vegna ákvarðana stofnana. Slíkar aðstæður geta haft neikvæð áhrif á innleiðingu.	Ekki eingöngu horfa til þess að tryggja efnislegt samræmi um framkvæmd verkefna heldur horfa til þess að tryggja formlega og samræmda stjórnun yfir verkefnum með lögum.
9. Breytingar skapa tímabundið vantraust	Kerfisbreytingar skapa vantraust á svæðum gagnvart því að aukin miðlæg samræming muni eiga sér stað. Ólíkar skoðanir og sjónarmið rekast á.	Setja upp samráðshópa stofnana og starfsfólks um stefnumótun til lengri tíma.

Tafla 2.



3.5 Hlutverk faggiltra aðila

Í skýrslu starfshóps um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum sem gefin var út árið 2023 er fjallað um faggiltar skoðunarstofur og möguleg tækifæri til að fá þeim stærra hlutverk við framkvæmd eftirlits. Í nýlegum tillögum starfshóps forsætisráðherra frá 4. mars 2025 er lagt til að faglegt eftirlit með ýmsum þáttum atvinnulífs verði fært í auknum mæli til faggiltra aðila á einkamarkaði, s.s. við matvæla- og heilbrigðiseftirlit.

Fjölmargar heimildir er að finna í lögum á sviði matvæla, hollustuhátta og mengunarvarna til að fela faggiltum aðilum hlutverk í eftirliti. Bæði sviðsmyndir 3 og 4 bjóða upp á möguleika til slíks þar sem báðar gera ráð fyrir því að sterkt samræmingarhlutverk verði í höndum Matvælastofnunar og Umhverfis- og orkustofnunar sem kallar m.a. á framsetningu leiðbeininga og gerð og reglulegt viðhald skoðunarhandbóka. Hins vegar kallar slík útfærsla á ítarlegan undirbúning, annars vegar svo unnt sé að ganga úr skugga um að starfræksla faggilts eftirlits verði efnahagslega fýsileg og hins vegar svo umbúnaður starfs faggilts aðila verði nægilegur. Því mætti taka til skoðunar að koma á fót umsóknarfyrirkomulagi fyrir faggilta aðila þar sem þeir geta sjálfir sótt um til Matvælastofnunar og Umhverfis- og orkustofnunar að taka að sér eftirlit. Jafnframt þarf að marka stofnununum ramma um meðferð umsókna og mat á þeim skilyrðum sem þarf að setja. Til framtíðar mætti horfa til þessarar útfærslu í ákveðnum verkefnum.

3.6 Fjárhagsleg áhrif breytinga

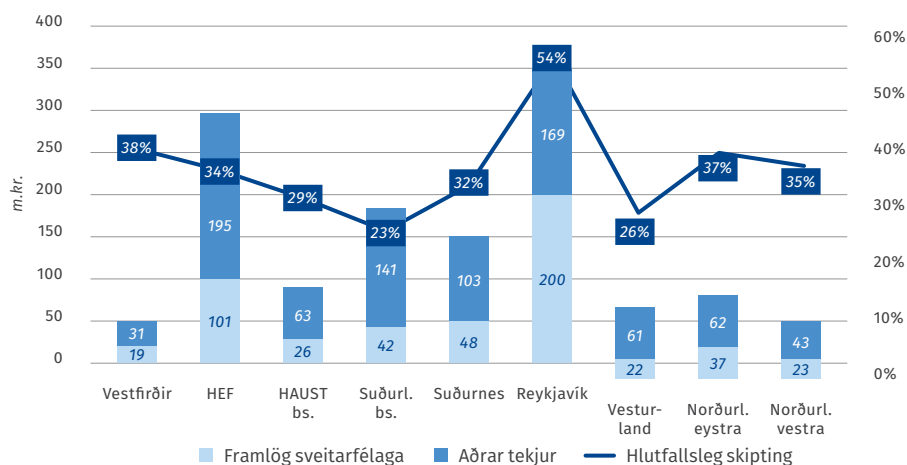
Samkvæmt ársreikningum heilbrigðiseftirlitssvæða námu rekstrartekjur hjá öllum svæðunum níu um 1.387 m.kr. á árinu 2023 og rekstrarkostnaður á árinu var um 1.400 m.kr. Stærsti hluti tekna er þjónustutekjur sem námu á árinu í kringum 869 m.kr., þ.e. um 63% af heildartekjum. Framlög sveitarfélaga voru um 518 m.kr. eða um 37% og undir þeim lið er einnig horft til annarra tekna vegna sértækra verkefna. Þessi tekjuskipting er sambærileg greiningu KPMG á opinberu eftirliti frá árinu 2019.

Rekstrarreikningur	Vestfirðir	HEF	HAUST bs.	Suðurland bs.	Suðurnes	Reykjavík	Vesturland	Norðurl. eystra	Norðurl. vestra	Landið
Tekjur	50,5	296,5	88,4	182,9	151,6	368,5	83,4	99,0	66,4	1.387,1
Framlög sveitarfélaga	19,2	101,3	25,8	41,8	48,3	199,6	21,9	37,0	23,2	518
Þjónustutekjur	31,3	195,2	62,6	141,1	103,3	169,0	61,5	62,0	43,2	869,1

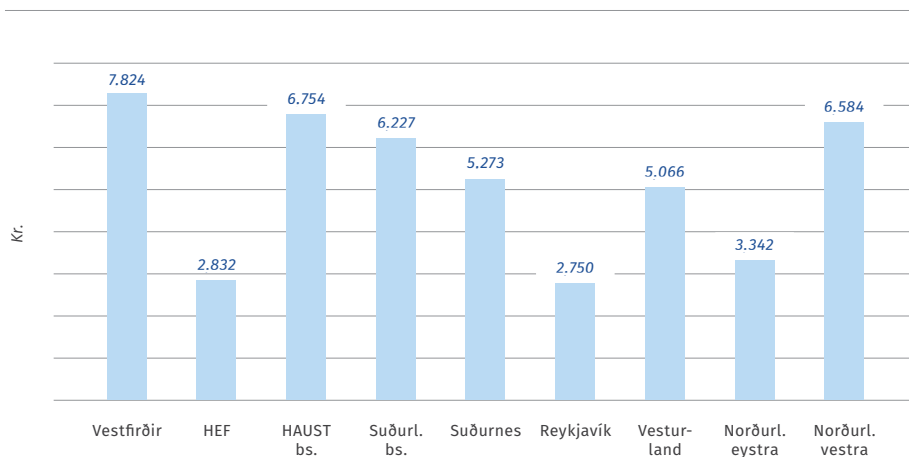
Tafla 3. Heildartekjur heilbrigðiseftirlitssvæða 2023 í m.kr.

Alls eru 68,4 stöðugildi hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna. Laun og launatengd gjöld eru stærsti kostnaðarliðurinn, um 1.125 m.kr. á árinu 2023 eða í kringum 80% af rekstrarkostnaði. Meðallaun í umdæmunum eru um 18,2 m.kr. Heildarfjöldi eftirlitsferða á árinu 2023 var 9.330. Í fjölmörgum tilvikum sinnir sami starfsmaður eftirliti með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum.

Heildarfjöldi starfsleyfa sem eru í gildi er um 13.200. Tvö svæði skera sig úr er varða stærð og umfang en það eru Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur og Heilbrigðiseftirlit Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarnarness.

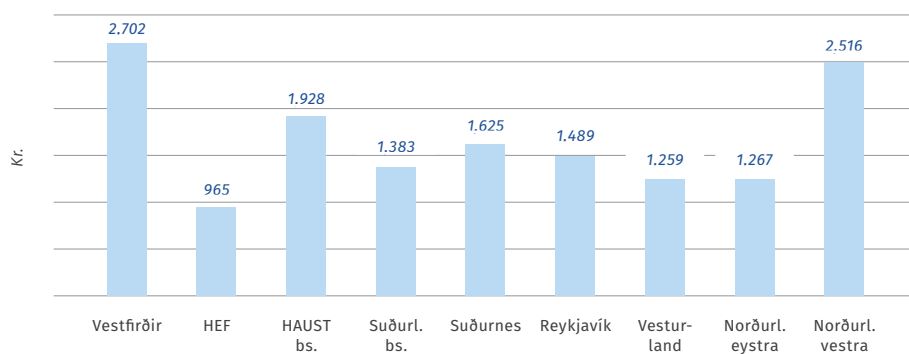
**Mynd 6.** Heildartekjur svæða 2023 og hlutfall framlags sveitarfélaga á hvert svæði.

Ef horft er á hlutfall framlags sveitarfélaga er það mest í Reykjavík, 54% af heildartekjum svæðisins og sker Reykjavík sig að nokkru leyti úr þegar kemur að þessum samanburði þar sem framlög annarra sveitarfélaga eru minni.



Árlegur rekstrarkostnaður á hvern íbúa.

Stærðarhagkvæmni stærstu svæðanna kemur í ljós þegar horft er til rekstrarkostnaðar heilbrigðiseftirlits á hvern íbúa. Hærri kostnaður vegna starfsemi og eftirlits í dreifbýli kemur í ljós þegar horft er á önnur svæði og eru fjarlægðir á milli staða stærsti áhrifapáttur á kostnað.



Árleg framlög sveitarfélaga á íbúa.

Samkvæmt auglýsingu ráðherra nr. 354/1999 er gert ráð fyrir að uppbygging kostnaðar til útreiknings gjaldskrár sé sá sami hjá öllum heilbrigðiseftirlitum. Kostnaður á milli svæða, s.s. húsnæðiskostnaður, launakostnaður og ferðakostnaður er þó mismunandi sem endurspeglast í ólíkum gjaldskráum.

3.6.1 Samræmt upplýsingakerfi fyrir eftirlit

Samkvæmt fyrirliggjandi greiningum og tillögum er mikil þörf fyrir þróun nýs upplýsingakerfis. Endanleg kostnaðaráætlun er í vinnslu. Gróft áætlað má gera ráð fyrir að kostnaður verði á bilinu 250-350 m.kr. Sá stofnkostnaður fellur til á tveimur til þremur árum og taka þarf afstöðu til þess hvernig að fjármögnun verði staðið. Þá þarf að gera ráð fyrir árlegum rekstrarkostnaði.

Samræmt upplýsingakerfi er töluverð fjárfesting en horfa verður til þess að kerfið muni hafa veruleg jákvæð áhrif (bæði bein og óbein) sem draga úr kostnaði við framkvæmd eftirlits og bæta þjónustu við fyrirtæki og neytendur með auknu samræmi, hagnýtingu gagna og betri upplýsingagjöf til neytenda.

Meta má ávinning innleiðingar kerfisins m.a. með minni handvirkri skráningu, vinnusparnaði við skýrslugerð og minnkun tölvupóstsamskipta. Slíkt skapar aukinn tíma fyrir starfsfólk sem sinnir samræmdu og áhættumiðuðu eftirliti um land allt.

Lausnir til aukinnar sjálfvirkni við afgreiðslu umsókna um starfsleyfi og skráningar verði nýttar eins og hægt er. Með því má auka skilvirkni í leyfisveitingum og stytta afgreiðslutíma starfsleyfa og annarra skráninga.

Aukin gæði gagna og frekara samræmi í skýrslum getur dregið úr áhættu á misskilningi á milli eftirlitsaðila og fyrirtækja. Aukið hagræði fyrir fyrirtæki birtist í bættri upplýsingagjöf og aukin samræming í skýrslum sparar tíma við útfærslu ábendinga. Eykur slík skilvirkni jafnframt yfirsýn yfir stöðu eftirlits í landinu, en hægt er að sækja samræmd gögn í kerfið fyrir landið allt.

Áætluð óbein áhrif af innleiðingu upplýsingakerfis birtist í aukinni skilvirkni (tímasparnaði) fyrir framkvæmd eftirlits sem felur einnig í sér ávinning fyrir eftirlitsskylda aðila. Í mati á ávinningi af þessum toga þarf að gefa sér tilteknar forsendur og hér að neðan er horft sérstaklega til þess að ná utan um nokkra tiltekna þætti. Litið var m.a. til reynslu Matvælastofnunar af innleiðingu á nýjum eftirlitsgagnagrunni þar sem meðaltími skýrsluskráninga minnkaði um 40-50% og nýtt verklag við skráningu frávika leiddi til umtalsvert færri handvirkra skráninga.

Aukin skilvirkni og tímasparnaður hjá heilbrigðiseftirlitssvæðum

Mögulegur ávinningur	Lýsing og helstu forsendur	Áætluð óbein áhrif í m.kr.
Tímasparnaður í skráningu og vinnslu eftirlitsskýrsla	1–2 klst. minni tími í úrvinnslu í 40–60% tilfella í framkvæmd eftirlits og vinnu í kjölfar eftirlitsheimsóknna.	85–130 m.kr. á ári
Aukin gæði gagna og frekara samræmi	Minni tafir vegna vinnslu og gagnasendinga. Minni hætta á endurtekinni vinnu í kjölfar skorts á upplýsingum, t.d. við úthlutun starfsleyfa og vegna tölvupóstsamskipta.	5–10 m.kr. á ári

Aukin skilvirkni innan heilbrigðiseftirlitssvæða má áætla að geti numið 90–140 m.kr. á ári í kjölfar innleiðingar upplýsingakerfis. Ávinningur birtist í tímasparnaði og auknum gæðum og við það skapast tækifæri til að nýta tíma starfsfólks betur.

Aukin skilvirkni og tímasparnaður hjá fyrirtækjum

Mögulegur ávinningur	Lýsing og helstu forsendur	Áætluð óbein áhrif í m.kr.
Fljótari afgreiðsla starfsleyfa og skráninga	Minni biðtími fyrirtækja eftir útgáfu starfsleyfis. Aukin skilvirkni leiði til þess að fyrirtæki geti hafið starfsemi 3–4 dögum fyrr og slíkt geti átt við í 50–100 tilfellum.	60–120 m.kr. á ári
Aukið hagræði fyrir fyrirtæki	Vinnusparnaður í kjölfar eftirlitsheimsóknna geti raungerst með skýrari fyrirmælum og aukinni stöðlun í eftirlitsskýrslum. Vinnusparnaður geti orðið 1–2 klst. í 40–50% tilfella.	30–70 m.kr. á ári

Vegna aukinnar skilvirkni hjá fyrirtækjum, miðað við ofangreindar forsendur, má áætla að sparnaður geti numið 90–190 m.kr. á ári í kjölfar innleiðingar upplýsingakerfis. Ávinningur birtist í tímasparnaði, að geta brugðist hraðar við tilmælum og í gegnum aukna skilvirkni í veitingu starfsleyfa.

Aukin skilvirkni í framkvæmd eftirlits gæti numið 150–330 m.kr. á ári. Er þá horft til ávinnings í framkvæmd eftirlits og heildarávinnings fyrirtækja og birtist hann fyrst og fremst í tímasparnaði. Í ofangreindu dæmi er eingöngu horft til mögulegra jákvæðra áhrifa í fjórum þáttum og líklegt er að innleiðing á samræmdu kerfi hafi jákvæð áhrif á fjölmarga ólíka þætti er varða framkvæmd eftirlits og í þjónustu til eftirlitsþega.

Hafa verður í huga að öllum ávinningi sem hlýst af kerfinu verður ekki náð strax í upphafi heldur mun innleiðing kerfis og breyting á verklagi taka tíma.

3.6.2 Sviðsmynd 3 — Fjárhagsleg áhrif

Í sviðsmynd 3 er gert ráð fyrir að umtalsverður hluti af starfsfólki sveitarfélaganna flytjist til stofnana ríkisins sem taka að öllu leyti við framkvæmd lögbundins eftirlits. Í þessari umfjöllun er unnið út frá þeim forsendum að um 70–80% starfsfólks þiggi starf hjá stofnununum en um 20–30% verði eftir hjá sveitarfélögunum og sinni áfram staðbundnum verkefnum eftir útfærslu og ákvörðun hvers sveitarfélags.²

Innleitt verði sameiginlegt upplýsingakerfi sem er forsenda í báðum sviðsmyndum. Áætluð stöðugildi við matvælaeftirlit eru 14-16 og vegna mengunar- og hollustuhátta 34-38. Áætlaður fjöldi stöðugilda sem starfi áfram að verkefnum á vegum sveitarfélaga séu 14-16. Ekki er gert ráð fyrir að störf á landsbyggðinni flytjist til höfuðborgarsvæðisins.

Aðrar gefnar forsendur

1. Aukin fjárframlög til stofnana svo þær geti tekið við ábyrgð á framkvæmd eftirlits af heilbrigðisnefndum sveitarfélaga.
2. Breytingakostnaður verður umtalsverður og er þar fyrst og fremst horft til breytinga á starfsaðstöðu stofnana á landsbyggðinni sem og innkaupa á tölvubúnaði. Jafnframt má gera ráð fyrir biðlaunum fyrir starfsfólk sem kýs að flytjast ekki með verkefnum til stofnana.
3. Ekki er horft til mögulegra áhrifa breytinga á framkvæmd staðbundinna verkefna en vandséð er að sá kostnaður verði hærri en sem nemi núverandi framlögum sveitarfélaga til heilbrigðisnefnda. Slíkt væri háð stefnumótun á sveitarstjórnarstigi þar sem sum sveitarfélög kunna að kjósa að halda áfram rekstri heilbrigðis-eftirlits/svæðisbundinna eininga og önnur koma verkefnum fyrir samhliða öðrum lögbundnum verkefnum, t.d. á sviði umhverfis- og skipulagsmála. Gera má ráð fyrir að breytileiki verði í framkvæmd eftir staðsetningu og stefnu sveitarfélaga.
4. Gert er ráð fyrir að stjórnunarkostnaður innan allra svæða minnki ásamt því að kostnaður við rekstur heilbrigðisnefnda falli niður en líklegt er að sveitarfélög kjósi að viðhalda nefndum vegna staðbundinna verkefna.

²Ekki hefur farið fram ítarleg greining á staðbundnum verkefnum sveitarfélaga en yfirlit yfir stærstu verkefni sem svæðin sinna fyrir hönd sveitarfélaga má finna í viðauka.

Áætlaður einskiptiskostnaður vegna breytinga í sviðsmynd 3

Sviðsmynd 3	Einskiptiskostnaður	
Innleiðing á upplýsingakerfi	250–350 m.kr.	Þróun og innleiðing á sameiginlegu upplýsingakerfi.
Breytinga-kostnaður	100–150 m.kr.	Tekið er mið af líklegum breytingakostnaði sem tengist flutningi starfsfólks, mögulegum biðlaunum, aðlögun kerfa og ófyrirséðum kostnaði vegna breytinga. Kostnaður falli til á 1-2 ára tímabili og skiptist nokkuð jafnt á milli stofnana.
Aðlögun starfsstöðva	70–130 m.kr.	Áætlaður kostnaður vegna breytinga á húsnæði og starfsstöðvum stofnana á landsbyggðinni.
	Samtals áætlað 420–630 m.kr.	

Aukinn útgjaldarammi stofnana í sviðsmynd 3

Sviðsmynd 3	Stofnanir	
Útgjöld vegna nýrra stöðugilda	100–110 m.kr.	Aukinn útgjaldarammi til að efla stofnanir samhliða breytingum. Gert er ráð fyrir þremur stöðugildum til viðbótar hjá MAST og fjórum stöðugildum til viðbótar hjá UOS. Efla þarf lögfræði- og faglega þekkingu á framkvæmd eftirlits. Ný störf verða án staðsetningar. Kostnaður við framkvæmd eftirlits áfram fjármagnaður með þjónustutekjum.
Árlegur rekstur upplýsingakerfis	40–50 m.kr.	Áætlaður árlegur rekstrar- og þróunarkostnaður að lokinni innleiðingu nýs upplýsingakerfis. Kostnaðarskipting á milli stofnana er háð nánari útfærslu og samkomulagi. Stöðugildi í þróun gæti verið komið fyrir innan stofnana eða með útvistun.
	Samtals áætlað 140–160 m.kr.	

Ofangreind útgjöld yrðu reiknuð inn í heildarkostnað eftirlits og myndu bætast við kostnaðargrunn gjaldskrár. Hér hefur ekki verið áætlað fyrir öðrum kostnaði, s.s. vegna undirbúnings breytinga á lögum og verkefnisstjórnunar sem verður unnin á vettvangi ráðuneyta í samráði við hagsmunaaðila. Gert er ráð fyrir að breytingakostnaður vegna undirbúnings breytinga á lögum sé minni í sviðsmynd 3 en sviðsmynd 4.

Samfélagslegur kostnaður

Árið 2023 var heildarfjöldi eftirlitsferða hjá heilbrigðisfulltrúum 9.330. Í einhverjum tilvikum sinnir sami eftirlitsaðili hollustuháttaeftirliti, mengunarvarnareftirliti og matvælaeftirliti jöfnum höndum. Ekki eru til staðar ítarlegar forsendur til þess að meta hvort tíðni eftirlits með matvælum fari saman við tíðni annars eftirlits. Eftirlit með matvælum fer að öllu jöfnu fram á hverju ári nema í minni starfsemi þar sem það fer fram sjaldnar. Annað eftirlit fer fram skv. eftirlitsáætlun hverju sinni. Gera má ráð fyrir að í einhverjum tilvikum muni kostnaður við framkvæmd eftirlits aukast þar sem það yrði á hendi tveggja eftirlitsaðila.

Leiðir til að mæta mögulegum auknum kostnaði er að leita tækifæra til að samnýta eftirlitsferðir líkt og gert er í núverandi fyrirkomulagi. Til lengri tíma litið mun samræmt og skilvirkara kerfi leiða af sér sparnað fyrir eftirlitsþega og samræmt upplýsingakerfi mun hafa jákvæð áhrif á kostnað við framkvæmd eftirlits. Þá mun aukið áhættumiðað eftirlit hafa þau áhrif að eftirliti verði beint að þeirri starfsemi sem helst þarf aðhald.

Áhrif á gjaldskrá

Ný sameiginleg gjaldskrá myndi taka gildi fyrir landið allt í kjölfar breytinga og taka mið af heildarkostnaði eftirlits.

Stýrihópur í vinnunni hefur ekki gert ráð fyrir að stofnkostnaður vegna upplýsingakerfis og einskiptiskostnaður vegna breytinga á skipan verkefna hafi áhrif á gjaldskrá.

Annar rekstrarkostnaður og umsýsla til lengri tíma verði reiknaður inn í nýja gjaldskrá. Í því fyrirkomulagi sem lagt er til í sviðsmynd 3 mun miðlægur kostnaður aukast en á móti mun kostnaður vegna heilbrigðisnefnda, sem er um 40–50 m.kr. á ári, falla niður í þeim hluta sem varðar lögbundin verkefni ásamt stjórnunarkostnaði innan svæða.³

3.6.3 Sviðsmynd 4 — Fjárhagsleg áhrif

Í sviðsmyndinni eru ekki gerðar breytingar á fyrirkomulagi eftirlitssvæða en efla þarf stofnanir til að sinna megi miðlægri samræmingu. Innleitt verður sameiginlegt upplýsingakerfi sem er forsenda í báðum sviðsmyndum.

Aðrar gefnar forsendur

1. Aukin fjárframlög til stofnana til að sinna yfirstjórnar- og samræmingarhlutverki. Gert er ráð fyrir að Matvælastofnun og Umhverfis- og orkustofnun fái aukið framlag til að byggja upp nauðsynlega hæfni, verkferla og stjórnþæki sem gera stofnununum kleift að sinna hlutverki yfirstjórnar og samræmingar í eftirliti.

³ Hafa þarf í huga að stjórnendur, sér í lagi úti á landsbyggðinni, starfa sem sérfræðingar samhliða stjórnenda-störfum og því er ekki raunhæft að áætla að allur stjórnendakostnaður falli niður í breyttri skipan verkefna.



2. Þó að umfangsmikil tilfærsla starfsmanna eigi sér ekki stað í þessari sviðsmynd verður breytingakostnaður þó töluverður vegna nýrrar verkaskiptingar. Þar má nefna kostnað við uppbyggingu nýrra stjórnunar- og upplýsingaflæðisferla, breytingar á hlutverkum, þjálfun starfsfólks og aðlögun að nýjum ábyrgðarsviðum stofnananna. Þá þarf að taka tillit til aukinnar ábyrgðar á gagnasöfnun, greiningu og ráðgjöf.
3. Gert er ráð fyrir að heilbrigðiseftirlit verði áfram í svæðisbundnum einingum án þess að heilbrigðisnefndir haldi áfram hlutverki sínu. Ekki er gert ráð fyrir því að kostnaður sveitarfélaga við framkvæmd staðbundinna verkefna aukist en einstök sveitarfélög geta tekið ákvörðun um áframhaldandi rekstur eða samþættingu við önnur verkefni sveitarfélagsins.
4. Gert er ráð fyrir að stjórnunarkostnaður innan allra svæða minnki þar sem heilbrigðisnefndir verði lagðar niður.

Áætlaður einskiptiskostnaður vegna breytinga í sviðsmynd 4

Sviðsmynd 4	Einskiptikostnaður	
Innleiðing á upplýsingakerfi	250–350 m.kr.	Þróun og innleiðing á sameiginlegu upplýsingakerfi.
Breytinga-kostnaður	20–40 m.kr.	Tekið er mið af líklegum breytingakostnaði sem tengist flutningi starfsfólks, mögulegum biðlaunum, aðlögun kerfa og kostnaði vegna uppbyggingar nýrra stjórnunar- og upplýsingaflæðisferla til aðlögunar að nýjum ábyrgðarsviðum stofnananna. Kostnaður falli til á 1-2 ára tímabili og skiptist nokkuð jafnt á milli stofnana.
	Samtals áætlað 270–390 m.kr.	

Aukinn útgjaldarammi stofnana í sviðsmynd 4

Sviðsmynd 4	Stofnanir	
Útgjöld vegna nýrra stöðugilda	100–110 m.kr.	Aukinn útgjaldarammi til að efla stofnanir samhliða breytingum. Gert er ráð fyrir þremur stöðugildum til viðbótar hjá MAST og fjórum stöðugildum til viðbótar hjá UOS. Efla þarf stofnanir til að þær geti sinnt samræmingarhlutverki. Ný störf verða án staðsetningar. Kostnaður við framkvæmd eftirlits áfram fjármagnaður með þjónustutekjum.
Árlegur rekstur upplýsingakerfis	40–50 m.kr.	Áætlaður árlegur rekstrar- og þróunarkostnaður að lokinni innleiðingu nýs upplýsingakerfis. Kostnaðarskipting á milli stofnana er háð nánari útfærslu og samkomulagi. Stöðugildi í þróun gæti verið komið fyrir innan stofnana eða með útvistun.
	Samtals áætlað 140–160 m.kr.	

Ofangreind útgjöld yrðu reiknuð inn í heildarkostnað eftirlits og bætist við kostnaðargrunn gjaldskrár.

Hér hefur ekki verið áætlað fyrir öðrum kostnaði, s.s. vegna undirbúnings breytinga á lögum og verkefnisstjórnunar sem verður unnin á vettvangi ráðuneyta í samráði við hagsmunaaðila.

Samfélagslegur kostnaður

Áhætta er til staðar um að óljós skil verði á milli þess hver ber ábyrgð á ákvörðunum og eftirfylgni í því fyrirkomulagi sem útfært er í sviðsmyndinni. Slíkt getur leitt til tafa í ákvarðanatöku, endurtekinna eða ósamræmdra ákvarðana og mögulega ágreinings á milli stofnana og svæða.

Ólík framkvæmd og menningarmunur gæti haldið áfram úr núverandi kerfi ef svæðin bregðast ekki eins við leiðbeiningum um framkvæmd. Miðlæg stjórnun á upplýsingakerfi mun vega upp á móti þessum þætti.

Breytingakostnaður myndi hækka ef tekin yrði ákvörðun um að fara í sviðsmynd 4 með það að markmiði að ganga lengra á síðari stigum. Gert er ráð fyrir að breytingakostnaður vegna undirbúnings breytinga á lögum sé umtalsvert meiri en í sviðsmynd 3.

Áhrif á gjaldskrá

Ný sameiginleg gjaldskrá myndi taka gildi fyrir landið allt í kjölfar breytinga og taka mið af heildarkostnaði eftirlits.

Líkt og í sviðsmynd 3 er ekki gert ráð fyrir að stofnkostnaður vegna upplýsingakerfis og einskiptiskostnaður vegna breytinga á skipan verkefna hafi áhrif á gjaldskrá.

Annar rekstrarkostnaður og umsýsla til lengri tíma verði reiknaður inn í nýja gjaldskrá. Í því fyrirkomulagi sem lagt er til í sviðsmynd 4 mun miðlægur kostnaður aukast en á móti mun kostnaður vegna heilbrigðisnefnda, sem er um 40–50 m.kr. á ári, falla niður.



4. Næstu skref til árangursríkrar innleiðingar



Stýrihópurinn leggur til að hvor sviðsmyndin sem verður valin fái styrka breytingastjórnun til að halda utan um breytingar og innleiðingu.

Ákveðið var að leggja fram fyrstu drög aðgerðaáætlunar þar sem m.a. er lagt til að farið verði í vinnu við að greina frekar staðbundin verkefni sveitarfélaga. Slík vinna yrði leidd af sveitarfélögum. Jafnframt þarf að ráðast í að einfalda og færa til verkefni sem betur ættu heima hjá ríkisstofnunum eða öðrum aðilum.

Áður en lagt er í frekari vinnu og útboð á upplýsingakerfi er nauðsynlegt að ráðast í grein-ingarvinnu inni í stofnunum til að samræma eftirlitsaðferðir, s.s. áhættuflokkun, gátlista og framsetningu eftirlitsskýrsla.

Stýrihópurinn leggur áherslu á að árangur þeirrar leiðar sem verður valin haldist í hendur við þann kraft og vilja sem lagður verður í innleiðingu breytinga.

5. Ítarefni



5.1 Drög að tillögum og aðgerðum stýrihóps 2025

Mögulegar tillögur til næstu skrefa

Tillaga	Sviðs-mynd	Ábyrgð	Samstarfsaðilar	Áætlaður kostnaður	Tíma-rammi	Skýring
1. Fyrirkomulagi stjórnsýslu breytt skv. sviðsmynd 3	3	ATRN og URN	Undirstofnanir, sveitar-félög, heilbrigðiseftir-litssvæði		Haust 2025	Í þessu felst lagabreyting auk innleiðingar á breyttum lögum.
2. Fyrirkomulagi stjórnsýslu breytt skv. sviðsmynd 4	4	ATRN og URN	Undirstofnanir, sveitar-félög, heilbrigðiseftir-litssvæði		Haust 2025	Í þessu felst lagabreyting auk innleiðingar á breyttum lögum.
3. Ákveða fyrirkomulag áhættu- og frammistöðuflokkunar, gátlista og verkferla	Báðar	UOS og MAST			Sumar 2025	Skilakynning KPMG - Verkefni sem þarf að klára áður en útboð er auglýst
4. Þróað verði skráningar- og upplýsingakerfi fyrir allt matvælaeftirlit	Báðar	ATRN og MAST			2025-2028 2025-2028 Haust 2025	Nýtt kerfi fyrir alla eftirlitsaðila mun nýtast við veitingu starfsleyfa (e. one stop shop), framkvæmd eftirlits, sem gagna-grunnar til samræmingar og yfirumsjónar fyrir viðkomandi stjórnvöld, og fyrir neytendur. Mikilvægt að ráðast í þetta verkefni vegna mikillar tækniskuldar.
5. Þróað verði skráningar- og upp-lýsingakerfi fyrir allt hollustu-hátta- og mengunareftirlit	Báðar	URN og UOS			Haust 2025 2026-2027	Nýtt kerfi fyrir alla eftirlitsaðila mun nýtast við veitingu starfsleyfa (e. one stop shop), framkvæmd eftirlits, sem gagna-grunnar til samræmingar og yfirumsjónar fyrir viðkomandi stjórnvöld, og fyrir neytendur. Mikilvægt að ráðast í þetta verkefni vegna mikillar tækniskuldar.
6. Lagafrumvarp með útfærslu stjórnsýslubreytinga varðandi eftirlit með matvælum í sviðs-mynd 3/4 verði lagt fram á Alþingi (haustþing 2025)	Báðar	ATRN			2026-2027 2027-2028 2025-2026	Nauðsynlegt til að viðkomandi sviðsmynd nái fram að ganga. Í þeirri vinnu verði líka lögð áhersla á að greina að hvaða marki gengið er lengra í reglusetningu en krafist er í Evrópulöggjöf og endurskoða slíkar reglur þegar ástæða þykir til. Áhersla verði jafnframt á að eftirlitsaðferðir verði áhættumiðaðri en nú er raunin.
7. Lagafrumvarp með útfærslu stjórnsýslubreytinga varðandi eftirlit með hollustuháttum og mengunarvörnum í sviðsmynd 3/4 verði lagt fram á Alþingi (Haust 2025)	Báðar	URN				Nauðsynlegt til að viðkomandi sviðsmynd nái fram að ganga. Í þeirri vinnu verði líka lögð áhersla á að greina að hvaða marki gengið er lengra í reglusetningu en krafist er í Evrópulöggjöf og endurskoða slíkar reglur þegar ástæða þykir til. Áhersla verði jafnframt á að eftirlitsaðferðir verði áhættumiðaðri en nú er raunin.

Mögulegar tillögur til næstu skrefa

Tillaga	Sviðs- mynd	Ábyrgð	Samstarfsaðilar	Áætlaður kostnaður	Tíma- rammi	Skýring
8. Samhliða útfærslu laga- breytinga verði hugað að leiðum til að einfalda löggjöf frekar fyrir báða málaflokka	Báðar	URN og ATRN				Greint verði að hvaða marki gengið er lengra í reglusetningu en krafist er í Evrópulöggjöf og slíkar reglur endur- skoðaðar þegar ástæða þykir til. Áhersla verði jafnframt á að eftirlitsaðferðir verði áhættumiðaðri en nú er raunin.
9. Útgáfa starfsleyfa færist alveg til MAST og UOS	4				2026- 2027	Ef sviðsmynd 4 er valin, þá færist útgáfa starfsleyfa til ríkisstofnana.
10. Eftirlit verður áhættumiðað og framkvæmd samræmd um allt land	Báðar	MAST/UOS og HES ef sviðsmynd 4			2026- 2027	
11. Stefnt verði að því að auka út- vistun á eftirliti til faggiltra aðila	3	URN, MAST			2027- 2028	Heimildir til útvistunar verkefna til fag- giltra aðila eru þegar til staðar í matvæla- lögum og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir en lítil þróun orðið í málaflokkunum hvað þetta varðar.
12. Við endurskoðun lagaramma verði heimildir sveitarstjórna til að setja og fylgja eftir sam- þykktum og reglum um heilnæmt umhverfi útfærðar skýrar en í gildandi löggjöf.					2025- 2026	Gæta þarf að samræmi við aðra löggjöf, svo sem mannvirkjalög, lög um með- höndlun úrgangs og lög um lögreglu- samþykktir. Brýnt verkefni ef sviðsmynd 3 verður niðurstaða.

Mögulegar aðgerðir

Tillaga	Sviðs- mynd	Ábyrgð	Samstarfs- aðilar	Áætlaður kostnaður	Tíma- rammi	Skýring
1. Tryggt verði fjármagn til þróunar og inn- leiðingar nýs skráningar- og upplýsinga- kerfis fyrir matvælaeftirlit	Báðar	ATRN		175 m.kr.	2025- 2028	300 m.kr. heildarkostnaður til 2-3 ára, sameigin- legt verkefni ATRN og URN.
2. Tryggt verði fjármagn til þróunar og inn- leiðingar nýs skráningar- og upplýsinga- kerfis fyrir hollustuhátta- og mengunar- varnaeftirlit	Báðar	URN		175 m.kr.	2025- 2028	300 m.kr. heildarkostnaður til 2-3 ára, sameigin- legt verkefni ATRN og URN.
3. Stöðugildum hjá Matvælastofnun verði fjölgað til að takast á við verkefni sem leiða af lagabreytingum og aðgerðaáætlun	Báðar	ATRN		25-45 m.kr. árleg fjárveiting	2025- 2026	Aukin áhersla á að samræma eftirlit um allt land, auka útgáfu leiðbeiningaefnis á stafrænu formi og fræðslustarf til starfsmanna sem sinna eftirliti og til eftirlitsþega
4. Stöðugildum hjá Umhverfis- og orku- stofnun verði fjölgað til að takast á við verkefni sem leiða af lagabreytingum og aðgerðaáætlun	Báðar	URN		30-65 m.kr. árleg fjárveiting	2025- 2026	Aukin áhersla á að samræma eftirlit um allt land, auka útgáfu leiðbeiningaefnis á stafrænu formi og fræðslustarf til starfsmanna sem sinna eftirliti og til eftirlitsþega

Mögulegar aðgerðir

Tillaga	Sviðs- mynd	Ábyrgð	Samstarfs- aðilar	Áætlaður kostnaður	Tíma- rammi	Skýring
5. Flutningur starfsfólks frá HES til MAST og UOS	3	MAST/UOS		Tekið af breytinga- kostnaði 100-120 m.kr.	2026- 2027	Huga þarf að réttindum starfsfólks heilbrigðiseftirlits. Markmið er að öllu starfsfólki standi til boða að færast til MAST/UOS, sem munu verða með starfsstöðvar víða um land.
6. Starfsstöðvar MAST og UOS um allt land	Báðar	MAST/UOS		200 m.kr.	2026- 2027	Mikil áhersla þarf að vera á þessa aðgerð ef farin er sviðsmynd 3 og skilaboð þurfa að vera skýr um að ekki er stefnt að fækkun stöðugilda á landsbyggð þótt verkefni færist milli stjórnsýslustiga.
7. Verkefnaflutningur milli stofnana	Báðar	ATRN/URN			2026- 2028	Skoðun fari fram á því hvar verkefnum verði best fyrir komið, þ.e. hjá MAST/UOS, öðrum stofnunum ríkisins eða hjá heilbrigðiseftirliti/sveitarfélögum
8. Áætlun um útvistun eftirlits	3	ATRN/URN		Tekið af breytinga- kostnaði 5 m.kr.	2027- 2028	Leita ætti eftir reynslu annarra ráðuneyta og stofnana af framkvæmd faggilts eftirlits og kanna jafnframt hvaða möguleikar eru á að sameina fleiri eftirlitsverkefni eða stofnanir til að sinna opinberu eftirliti markvissar og af meiri hagkvæmni. Áhersla ætti að vera á að auka faggilt eftirlit í tengslum við slíkar stjórnsýslubreytingar.
9. Einföldun og samræming eftirlits		MAST/UOS				
10. Samræming eftirlitsskýrsla	Báðar	MAST/UOS				Skýrslur eru stundum alltof langar og óljósar. Hægt að gera mun aðgengilegri fyrir eftirlitsþega.
11. Stafræn tækni og boðleiðir nýtt til eftirlits	Báðar	MAST/UOS				Mögulegt væri að fækka eftirlitsferðum með því að treysta í meira mæli á gögn úr innra eftirliti fyrirtækja. Myndir til að sýna úrbætur mætti nota í meira mæli.
12. Samnýting eftirlitsferða	Báðar	MAST/UOS				Skoðaðar verði leiðir til að samnýta eftirlitsferðir stofnana sem sinna eftirliti með atvinnustarfsemi.
13. Samræmd beiting viðurlaga við frávikum	4					Svör eftirlitsstofnana við könnun KPMG benda til misjafnrar og jafnframt takmarkaðrar beitingar þvingunarúrræða eins og áminninga eða stjórnvaldssekta og að eftirfylgni sé í einverjum mæli óformleg. Að sögn eftirlitsstofnana er ástæða þess fyrst og fremst skortur á heimildum í lögum til beitingar þvingana. Í sumum tilvikum liggja auk þess ekki fyrir gögn um frávíkaskráningu og/eða tímalengd frá skráningu til úrlausnar. Formlegum úrræðum virðist því ekki beitt nema að mjög takmörkuðu leyti við eftirfylgni.



5.2 Ferlagreining KPMG nóvember 2024

5.3 Álit Trausta Fannars Valssonar

5.4 Skýrsla starfshóps

