
Notandi: "Guðjónsson, Davíð Freyr" <dfgudjonsson@kpmg.is>
Dagsetning: 30.7.2020 09:31:39
Til: "Árný Sigurðardóttir" <arny.sigurdardottir@reykjavik.is>
Efni: Greining á opinberu eftirliti

Ágæti viðtakandi.

Vísað er til fyrri samskipta í tengslum við greiningu KPMG á fyrirkomulagi eftirlits á grundvelli laga nr. 93/1995 um matvæli og laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem unnin var fyrir atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið og umhverfis- og auðlindaráðuneytið. KPMG hefur tekið saman niðurstöður greiningarinnar í skýrslu sem afhent hefur verið ráðuneytunum. Skýrslan fylgir sem viðhengi með tölvupósti þessum til kynningar og athugasemda.

Fyrir hönd ráðuneytanna er hér með óskað eftir tillögum heilbrigðisnefndarinnar að umbótum á tilhögun eftirlits á grundvelli niðurstaða skýrslunnar. Þar á meðal er óskað eftir viðhorfi heilbrigðisnefndarinnar til þess, hvaða eftirlitsgrunn nefndin telji heppilegast að nýta til utanumhalds um bæði matvæla- og hollustuháttaeftirlit til framtíðar.

Þess er óskað að athugasemdir og tillögur berist KPMG eigi síðar en 18. ágúst næstkomandi.

Bestu kveðjur,

Davíð Freyr

Davíð Freyr Guðjónsson

Lögfræðingur | Associate

Sími: 545 6178 | GSM: 820 4282 |
dfgudjonsson@kpmg.is

Skatta- og lögfræðisvið | KPMG | Reykjavík |
home.kpmg/is

Allar upplýsingarnar sem fram koma í þessum tölvupósti eru trúnaðarmál og kunna að falla undir ákvæði um þagnarskyldu. Þær eru eingöngu ætlaðar skráðum viðtakanda eða viðtakendum. Öllum öðrum er óheimill aðgangur að þessum tölvupósti. Ef þú ert ekki sá aðili sem tölvupósturinn er ætlaður er þér óheimilt að upplýsa um hann, afrita hann, dreifa honum eða framkvæma einhverjar aðgerðir eða láta vera að framkvæma einhverjar aðgerðir á grundvelli hans og slíkt kann að vera ólöglegt. Allar skoðanir og öll ráðgjöf sem þessi tölvupóstur inniheldur eru háð skilmálum og skilyrðum ráðningarbréfs milli KPMG og viðskiptavinarins.

The information in this email is confidential and may be legally privileged. It is intended solely for the addressee. Access to this email by anyone else is unauthorized. If you are not the intended recipient, any disclosure, copying, distribution or any action taken or omitted to be taken in reliance on it, is prohibited and may be unlawful. Any opinions or advice contained in this email are subject to the terms and conditions expressed in the governing KPMG client engagement letter.



- Greining á opinberu eftirliti.pdf



Greining á opinberu eftirliti

Greining á opinberu eftirliti á grundvelli laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og laga nr. 93/1995, um matvæli

Greining unnin á grundvelli samnings við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið

Maí 2020

Fyrirvari

Úttektin er unnin á grundvelli samnings við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, sem undirbjó verkefnið í samstarfi við umhverfis- og auðlindaráðuneytið, og byggir m.a. á gögnum frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, Matvælastofnun, Umhverfisstofnun og upplýsingum frá heilbrigðisnefndum sveitarfélaga sem tóku þátt í könnun og/eða símafundum.

KPMG hefur ekki kannað sérstaklega áreiðanleika þeirra upplýsinga t.a.m. með framkvæmd áreiðanleikakönnunar, en varað er við að niðurstaða slíkar könnunar gæti leitt til þess að undirliggjandi gögn eða mat á þeim breytist og þar af leiðandi niðurstöður KPMG. Af þeim sökum getur KPMG ekki ábyrgst nákvæmni eða áreiðanleika þeirra upplýsinga sem hér koma fram né að þær séu tæmandi. Gert er ráð fyrir að lesendur rýni í þessi gögn og annað það er liggur til grundvallar niðurstöðum KPMG.

KPMG ber ekki ábyrgð á að uppfæra efni og niðurstöður úttektarinnar í tengslum við atburði eða upplýsingar sem kunna að koma síðar fram.

KPMG ber enga ábyrgð á ákvörðunum sem kunna að vera teknar eru á grundvelli þessarar úttektar. Öll ábyrgð vegna ákvarðana sem teknar verða á grundvelli skýrslunnar eða niðurstaðna sem í henni eru, er á verkkaupa eða öðrum aðilum er að málinu kunna að koma.

Efnisyfirlit

Inngangur	1
Umfang og tilhögun verkefnis	1
Framkvæmd könnunar, upplýsingasöfnun og viðmælendur.....	2
1. Helstu niðurstöður og ábendingar	3
1.1 Helstu niðurstöður.....	3
1.2 Ábendingar og næstu skref	6
2. Mengunarvarnir og hollustuhættir	8
2.1 Almenn um framkvæmd	8
2.2 Tíðni	8
2.3 Skýrslur, skráning og birting.....	9
2.4 Tilfallandi eftirlit	9
2.5 Meðferð frávíka	9
2.6 Beiting þvingunarúrræða og viðurlaga	9
3. Matvælaeftirlit	11
3.1 Almenn um framkvæmd	11
3.2 Tíðni	11
3.3 Skýrslur, skráning og birting.....	11
3.4 Tilfallandi eftirlit	12
3.5 Meðferð frávíka	12
3.6 Beiting þvingunarúrræða og viðurlaga	12
3.7 Samantekt um framkvæmd eftirlits.....	13
4. Rekstur heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga	14
4.1 Rekstur heilbrigðisnefnda árið 2019.....	14
4.2 Samanburður – kostnaður	15
4.3 Samanburður – umfang	16
4.4 MAST og UST - umfang.....	17
5. Gjaldskrár	18
6. Viðauki.....	21

Inngangur

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hafa um skeið haft til skoðunar fyrirkomulag eftirlits á grundvelli laga nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og laga nr. 93/1995, um matvæli (matvælalaga).

Með bréfi, dagsettu 19. mars 2020, óskaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið eftir tilboði frá KPMG í greiningu á opinberu eftirliti samkvæmt ofangreindum lagabálkum. Í bréfinu kom m.a. fram að ráðuneytinum hafi borist ábendingar vegna áskorana við núverandi eftirlitskerfi og telji rétt að gerð verði greining á því. Í framhaldinu kæmi til skoðunar að meta hvort þörf sé á endurskoðun kerfisins. Var því óskað tilboða í tvo verkþætti, annars vegar greiningu á almennri framkvæmd eftirlits, og hins vegar hugsanlega endurskoðun á eftirlitskerfi og tillögur.

KPMG sendi ráðuneytinu verkefnatillögu, dags. 24. mars 2020, sem tók til beggja verkþátta. Ráðuneytið ákvað í samráði við umhverfis- og auðlindaráðuneytið að svo stöddu að ganga til samninga við KPMG um framkvæmd fyrri verkþáttarins, þ.e. greiningu á almennri framkvæmd eftirlits, og var verksamningur undirritaður 8. apríl 2020.

Umfang og tilhögun verkefnis

Tilhögun verkefnisins byggir að meginstefnu til á útfærslu í verkefnatillögu KPMG og upphaflegu bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins frá 19. mars 2020 og felur í sér greiningu á almennri framkvæmd eftirlits fyrir árið 2019. Greiningin tekur mið af eftirfarandi atriðum í samræmi við bréf ráðuneytisins:

- Hvort framkvæmd eftirlitsins sé í samræmi við kröfur viðkomandi laga og reglugerða. Í því sambandi er m.a. gerð grein fyrir því hvort rekstraraðilar fái lögbundið eftirlit og hvort eftirlitsskýrslur séu ávallt gerðar í kjölfar eftirlitsferða.
- Hvort frávikum sem í ljós koma við eftirlit sé fylgt eftir með formlegum hætti.
- Hvort verklagsreglum sé beitt við framkvæmd eftirlits og beitingu þvingunarúrræða.
- Hvernig eftirliti sé háttað með því að starfsemi í rekstri hafi tilskilin leyfi, hvort um sé að ræða markvisst eftirlit að frumkvæði eftirlitsaðila eða einungis brugðist við ábendingum.
- Leggja skal mat á hvort nógildandi fyrirkomulag og framkvæmd opinbers eftirlits sé skilvirkt, hagkvæmt og árangursríkt.

Framkvæmd könnunar, upplýsingasöfnun og viðmælendur

Útbúinn var spurningalisti að höfðu samráði við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (ANR) og umhverfis- og auðlindaráðuneyti (UAR).

Spurningalistinn fól í sér 11 opnar spurningar ásamt spurningum um framkvæmd eftirlits á árinu 2019. Könnunin var sett fyrir fulltrúa allra heilbrigðisnefnda ásamt fulltrúa Matvælastofnunar (MAST) og Umhverfisstofnunar (UST).

Einnig var unnið úr upplýsingum sem fengust m.a. frá heilbrigðisnefndum, Sambandi íslenskra sveitarfélaga (SÍS) og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

Við vinnslu verkefnisins var rætt við fulltrúa frá:

- Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti
- Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
- Heilbrigðisnefndum sveitarfélaga
- Sambandi íslenskra sveitarfélaga
- Matvælastofnun
- Umhverfisstofnun
- Samtökum atvinnulífsins (SA)

Í því sem hér fer á eftir verður fjallað um eftirlit samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir aðskilið frá matvælaeftirliti til samræmis við framsetningu í könnun. Ástæða þessa er sú að um framkvæmd eftirlitsins gildir sitt hvor lagaramminn sem er að hluta til ólíkur.

Tekið skal fram að í framkvæmd er matvælaeftirlit og hollustuhátta- og/eða mengunarvarnaeftirlit oftast framkvæmt í einu lagi ef hinn eftirlitsskyldi rekstur er þess eðlis og báðir/allir þættir lúta eftirliti sama stjórnvalds.

1. Helstu niðurstöður og ábendingar

1.1 Helstu niðurstöður

Núverandi framkvæmd eftirlits með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælum er á höndum tólf stjórnvalda sem ýmist eru miðlæg eða staðbundin. Þá eru heilbrigðisnefndir stjórnvöld á sveitarstjórnarstigi og lúta ekki boðvaldi ráðuneyta eða þeirra miðlægu stofnana ríkisins sem m.a. er ætlað að tryggja samræmi í framkvæmd eftirlits. Þrátt fyrir fyrirmæli í löggjöf virðist ekki hafa tekist að samræma framkvæmd eftirlitsins að öllu leyti. Utanumhald er ekki að fullu samræmt og alls eru fimm tegundir gagnagrunna notaðar við framkvæmd eftirlits. Meðan svo er má búast við ósamræmi í framkvæmd eftirlits.

Skortur á samræmdu verklagi við skráningu gerir jafnframt erfiðara að meta innbyrðis skilvirkni eftirlitsins, sem þó má telja sérstaklega aðkallandi í ljósi þess að framkvæmd eftirlits er í höndum stjórnvalda sem eru í mjög misjafnri aðstöðu varðandi mannafla, fjárráð, sem og eðli og staðsetningu verkefna.

Hér á eftir fara svör við þeim spurningum, sem settar voru fram í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins frá 19. mars 2020:

Hvort framkvæmd eftirlitsins sé í samræmi við kröfur viðkomandi laga og reglugerða. Í því sambandi skal m.a. gera grein fyrir því hvort rekstraraðilar fái lögbundið eftirlit og hvort eftirlitsskýrslur séu ávallt gerðar í kjölfar eftirlitsferða.

— Í stórum dráttum fara eftirlitsaðilar eftir sömu grunnviðmiðum við framkvæmd eftirlits bæði að því er snertir eftirlit með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælaeftirlit. Unnið er í samræmi við eftirlitsáætlanir og niðurstöður eru almennt skráðar í eftirlitsskýrslur, en eru almennt ekki gerðar aðgengilegar á vefsíðum viðkomandi stjórnvalda, þó slíkt sé í sumum tilvikum lögskyld. Þá er að ráða af svörum heilbrigðisnefnda við könnun KPMG að framkvæmd, einkum hvað varðar skráningu, sé ekki samræmd milli heilbrigðisnefnda þrátt fyrir fyrirmæli laga um að framkvæmd eigi að vera með sama hætti á landinu öllu. Framkvæmd eftirlits uppfyllir samkvæmt framansögðu ekki að fullu þau fyrirmæli sem um það fjalla í gildandi löggjöf. Í framkvæmd er matvælaeftirlit samtvinnað hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirliti og óhagræði í því fólgið að skrá niðurstöður eftirlitsferða í mörg kerfi.¹

Hvort frávikum sem í ljós koma við eftirlit sé fylgt eftir með formlegum hætti.

— Svör heilbrigðisnefnda við könnun KPMG benda til misjafnrar og jafnframt takmarkaðrar beitingar lögákveðinna úrræða eins og áminninga og að eftirfylgni sé í einverjum mæli óformleg. 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 takmörkuðu leyti við eftirfylgni, en vegna skorts á upplýsingum er torvelt að meta hvort eða að hvaða marki þetta hefur áhrif á skilvirkni.²

Hvort verklagsreglum sé beitt við framkvæmd eftirlits og beitingu þvingunarúrræða.

— Eftirlitsaðilar kveðast almennt fylgja verklagsreglum við eftirlit, t.d. varðandi gátlista, starfsleyfissskýrði og vegvísa sem eru innbyggðir í gagnagrunna sem notaðir eru, en misjöfn kerfi kunna hins vegar að leiða til misjafns verklags við framkvæmd eftirlits. Þá er í mörgum tilvikum lítið á eftirlitsgrunna sem gæðakerfi, en grunnarnir sem slíkir eru mismunandi og er notkun sérstakra gæðakerfa, t.d. á grunni ISO-staðals, ekki almenn en þó til staðar hjá sumum nefndum. Loks virðist verklag við eftirfylgni og beitingu þvingunarúrræða lítið samræmt og að hluta til ekki í samræmi við áherslur í löggjöf, þar sem sum lögbundin úrræði eru lítt eða ekki notuð.³

¹ Sjá kafla 2.1-2.3 og 3.1 til 3.3 hér á eftir.

² Sjá kafla 2.5 og 3.5.

³ Sjá kafla 2.6 og 3.6.

Hvernig eftirliti sé háttað með því að starfsemi í rekstri hafi tilskilin leyfi, hvort um sé að ræða markvisst eftirlit að frumkvæði eftirlitsaðila eða einungis brugðist við ábendingum.

- Misjafnt er hvort tilfallandi eftirlit beinist eingöngu að viðbrögðum við kvörtunum o.þ.h. eða hvort eftirlitsaðili taki mál upp að eigin frumkvæði. Bent skal á að eftirlitsaðilar og eftirlitssvæði eru misstór og kann takmarkaður starfsmannafjöldi að koma í veg fyrir umfangsmikið frumkvæðiseftirlit.⁴

Leggja skal mat á hvort nógildandi fyrirkomulag og framkvæmd opinbers eftirlits sé skilvirkt, hagkvæmt og árangursríkt.

- Alls eru tólf stjórnvöld sem fara með eftirlit á sviði þessara málaflokka og framkvæmd við eftirlit, eftirfylgni og þvingunaraðgerðir er mismunandi. Aðilar eru ekki sammála um atriði eins og hvað felst í samræmdu eftirliti og upplýsingar-/leiðbeiningarskyldu eftirlitsstofnana.
- Skortur á samræmdu verklagi er í sjálfu sér til marks um ákveðna óskilvirkni í framkvæmd. Þá er erfitt að leggja mat á hvort eftirlit sé árangursríkt þegar ekki er hægt að draga fram með samræmdum hætti þær stærðir sem helst koma til greina til að mæla árangur/skilvirkni.
- Hjá heilbrigðisnefndum með fáa starfsmenn getur sú áhætta aukist að mögulega náist ekki að uppfylla auknar kröfur um eftirlit og eftirfylgni með löggjöf. Slíkt getur haft áhrif á árangur eftirlits sé horft á það út frá tíðni eftirlits samkvæmt áhættumati og getu til að fylgja eftir auknum kröfum löggjafarinnar. Til að tryggja að framkvæmd eftirlits sé sinnt að fullu er mögulegt að skoða að sameina og/eða styrkja eftirlitssvæði þannig að hægt væri að nýta starfsfólk á víðara svæði sé þörf á og mögulega auka skilvirkni, sérhæfingu og efla getu þeirra til að takast á við þau verkefni sem lög og reglur kveða á um.
- Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er tilgreint að gjaldskrár skuli vinna á grundvelli leiðbeinandi reglna ráðherra um uppbyggingu gjaldskráa, sbr. auglýsingu nr. 254/1999. Gjaldskrá byggir á áhættumati, umfangi rekstrar, umfangi löggjafar sem þarf að framfylgja sem og sýnatökupörf. Við yfirferð á gjaldskrám heilbrigðisnefnda kemur fram að munurinn á hæsta tímagjaldi heilbrigðisnefnda og því lægsta er 39%. Þó er tímagjald sjö nefnda innan við 10% frá meðaltímagjaldi sem er um 15.000 kr. Auk þess er nokkur hlutfallslegur munur milli heilbrigðisnefnda á því gjaldi sem lagt er á tilteknar tegundir starfsemi sé hæsta og lægsta gjald borið saman. Í svörum frá heilbrigðisnefndum kemur fram að gjaldskrár byggja á sameiginlegum grunni heilbrigðiseftirlitssvæðanna sem unninn var með aðkomu ráðuneytis fyrir rúmum 20 árum síðan. Frá þeim tíma hafa gjaldskrár heilbrigðisnefnda þróast í mismunandi áttir, þar á meðal þættir eins og verð, umfang og tíðni eftirlitsferða ásamt áhættumati.⁵
- Heildartekjur heilbrigðiseftirlits voru um 1.060 m.kr. árið 2019, þar sem 60% af tekjum komu frá fyrirtækjum og stofnunum í formi eftirlitsgjalda og leyfa. Rekstrarkostnaður var um 1.054 m.kr. þar sem um 77% kostnaðar er vegna launa og launatengdra gjalda. Þegar rekstrarkostnaður í heild er skoðaður var hann að meðaltali um 16,1 m.kr. á hvert stöðugildi hjá heilbrigðisnefndum en hjá einstökum nefndum var hann frá 13,1 – 21,3 m.kr. Til samanburðar nam meðalrekstrarkostnaður MAST 21,2 m.kr. og 18,7 m.kr. hjá UST.
- Ekki er hægt fullyrða að eftirlitið sé óhagkvæmt út frá kostnaðarhlið en þó má sjá að einingar heilbrigðisnefnda eru mishagkvæmar. Við fyrstu sýn gefur samanburður vísbendingu um að eftir því sem stöðugildum fjölgar minnki rekstrarkostnaður á hvert stöðugildi og sama á við um rekstrarkostnað á stöðugildi í samhengi við eftirlitsferðir.⁶
- Við fyrstu sýn gefur samanburður á meðalkostnaði á stöðugildi gefur vísbendingu um að hagkvæmni milli heilbrigðisnefnda sé mismunandi og að mögulega séu tækifæri til ná einhverju

⁴ Sjá kafla 2.4 og 3.4.

⁵ Sjá nánar umfjöllun í 5. kafla.

⁶ Sjá nánar umfjöllun í 4. kafla.

hagræði hjá nefndum með mestan kostnað. Sem dæmi má nefna að ef kostnaður þeirra heilbrigðisnefnda sem eru umfram meðaltal væri lækkaður niður í meðaltal myndi sú fjárhæð nema 64 m.kr., að öðru óbreyttu, miðað við fjölda starfsmanna og heildarkostnað á árinu 2019. Mögulegt kostnaðarhagræði mætti nýta til að styrkja eftirlitið frekar. Gera þarf nánari greiningu á þýði eftirlitsskyldra aðila og ferða til að fá nákvæmari mynd af mati á umfangi hjá hverri nefnd fyrir sig svo unnt sé að leggja ítarlegra mat á skilvirkni og hagkvæmni.

Samantekt á því sem kom fram í svörum við könnun KPMG og samtölum við aðila⁷

- Af hálfu heilbrigðisnefnda var lögð nokkur áhersla á að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna felist ekki eingöngu í eftirliti með matvælum, hollustuháttum og mengandi starfsemi, heldur séu heilbrigðisnefndir einnig þjónustuaðili fyrirtækja og veiti leiðbeiningar um kröfur í miklum mæli þar sem staðbundin þekking í héraði hefur áhrif. Það sé áskorun að sannfæra og auka skilning eftirlitsþega um að þær kröfur sem gerðar eru til þeirra séu eðlilegar og skynsamlegar á hverjum tíma. Því sé meðal annars æskilegt að embætti/starfsmenn séu til staðar í öllum landshlutum til að sinna eftirliti. Af hálfu MAST kom m.a. fram að það sé áskorun að vera eftirlitsaðili í nærumhverfi sínu. Einnig var nefnd sú áskorun að samræma starfshætti við framkvæmd eftirlits þar sem um marga aðila er að ræða.
- Það sé almenn upplifun heilbrigðisnefnda og Sambands íslenskra sveitarfélaga að framkvæmd eftirlits gagnvart eftirlitsþegum hafi gengið vel og telja þessir aðilar of mikið gert úr því hvernig eftirlit er ólíkt á milli svæða.
- Að mati heilbrigðisnefnda sé víðtæk þekking og reynsla til staðar til að sinna matvælaeftirliti, hollustuháttaeftirliti og mengunarvarnaeftirliti hjá heilbrigðisnefndum, sem mikilvægt sé að viðhalda. Sú löggjöf sem heilbrigðiseftirliti sé ætlað að hafa eftirlit með er gríðarlega yfirgripsmikil. Til að tryggja viðeigandi þekkingu mætti halda áfram að samræma eftirlit milli heilbrigðiseftirlitsvæða og stuðla að frekara samstarfi heilbrigðiseftirlitsvæðanna að mati sumra aðila. Að mati heilbrigðisnefnda og SÍS er lagaumgjörð flókin þar sem í talsverðum mæli er verið að taka EES-gerðir beint upp í löggjöf. Þá telja þessir aðilar að eftirfylgni með innleiðingu laga mætti vera meiri til að tryggja framgang þeirra. Einnig nefndi SÍS að horfa mætti til vinnu sem var gerð árið 2015 um útfærslur á framkvæmd við leyfisveitingar og eftirlit⁸.
- Upplifun af samskiptum við MAST, UST og ráðuneyti eru mismunandi milli aðila. Samvinna heilbrigðisnefnda við sérfræðinga MAST og UST er góð og yfirleitt er mikill vilji til þess að leysa úr erindum. Auka mætti samskipti heilbrigðisnefnda við yfirstjórn MAST og UST, sem og ráðuneyti. Það hafi verið áskorun að tryggja samráð og samvinnu milli allra aðila. Aukin og tíðari samskipti milli aðila myndu bæta fyrirkomulag eftirlits og þeirra breytinga sem verða á eftirliti sem er til góðs fyrir alla aðila þar á meðal fyrirtæki og stofnanir.
- MAST telur að endurskoðun á núverandi kerfi ætti fyrst og fremst að snúa að því að auka samræmi við framkvæmd matvælaeftirlits í landinu þannig að útfærslan varðandi eftirlitið, skráningar, eftirfylgni, birtingu niðurstaðna o.s.frv. verði hin sama hjá öllum eftirlitsaðilum. UST sér tækifæri í að taka reglulega saman tölfræði og draga ályktanir um hvaða áföngum hefur verið náð í samræmingu eftirlits og eftirfylgni. Heilbrigðisnefndir telja á hinn bóginn að lögð sé of mikil áhersla á að árangur eftirlits sé mældur út frá samræmingu og skráningu. Áskorun er að finna jafnvægi milli aðila hvað þetta varðar.
- Aðilar eru ekki allir sammála um hvort verkaskipting sé skýr milli heilbrigðisnefnda, MAST, UST og fagraðuneyta, m.a. með hliðsjón af valdmörkum stjórnvalda. Hluti aðila telur að í meginatriðum sé verkaskiptingin milli ofangreindra aðila skýr þó vissulega megi finna dæmi

⁷ Eftirfarandi er samantekt á svörum við opnum spurningum og/eða í samtölum við þá aðila sem rætt var við gerð úttektarinnar.

⁸ Skilabréf starfshóps um útfærslur á framkvæmd við leyfisveitingar og eftirlit samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir til umhverfisráðherra dags. 6. október 2015.

þar sem ekki er skýrt hvaða eftirlitsstofnun skuli fara með eftirlit þar sem um er ræða margar stofnanir. Þá er hluti aðila sem telur að skýra þurfi betur hlutverk þessara aðila.

- Varðandi samlegðaráhrif töldu sumar heilbrigðisnefndir að færa ætti aukin verkefni til þeirra og telja mikilvægt að eftirlit sé framkvæmt af stofnunum í nærsamfélaginu. Efla mætti eftirlitið með frekari verkefnum og auka mannafla. Einnig gæti samlegð í eftirlitsstofnunum sveitarfélaganna verið mikilvægari en að færa eftirlit í miðlægar eftirlitsstofnanir. MAST telur að með sameiningu matvælaeftirlits á vegum sveitarfélaga við starfsemi Matvælastofnunar mætti nýta þessar grunnstoðir til stuðnings eftirlits sem framkvæmt yrði af umdæmum um allt land og möguleiki væri að nýta skrifstofur þeirra um landið. Því ættu að vera tækifæri til að einfalda skipulag opinbers eftirlits með matvælum, þar sem umdæmi MAST og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga yrðu sameinuð í eftirlitsumdæmum. Af hálfu SA kom fram það viðhorf að eftirlit ætti að vera miðlægt á vegum ríkisins og að fækka ætti umdæmum.
- Að mati heilbrigðisnefnda væri æskilegt fyrirkomulag eftirlits þannig að sátt ríki um það og að ef breytingar eru fyrirhugaðar þá verði þær gerðar með markmið laga og reglna að leiðarljósi.

1.2 Ábendingar og næstu skref

- Niðurstöður og samantekt svara við könnun KPMG benda til þess að skortur sé á samræmi í verklagi og skráningu meðal eftirlitsaðila og að tilraunir til að uppfylla fyrirmæli gildandi laga um samræmt verklag, framkvæmd og upplýsingagjöf hafi ekki borið fullnægjandi árangur.
- Bregðast þarf við skorti á stöðluðu verklagi og skráningu til að tryggja að framkvæmd eftirlits uppfylli ákvæði gildandi laga og til að hægt sé að meta skilvirkni með fullnægjandi hætti. Í nokkurn tíma hefur verið reynt að ná fram betri samhæfingu í eftirliti en það hefur ekki náðst með fullnægjandi hætti. Það gefur tilefni til að skoða hvaða leiðir eru færar gagnvart því fyrir hagaðila og þá ekki síður með tilliti til hagsmuna fyrirtækja og neytenda í landinu.
- Það virðist fullreynt að fylgja núverandi fyrirkomulagi til að ná fram samræmdu verklagi og því ef til vill tímabært að hugsa fyrir nýjum leiðum að fyrirkomulagi með framkvæmd eftirlits með það að markmiði að lögbundnu eftirliti sé sinnt með nægu frumkvæði og skilvirkni og í því skyni að auka möguleika á sérhæfingu og hagkvæmni. Hvaða leið sem farin er, þarf að tryggja nægilegan mannauð og fjármagn til þess að breytingastjórnun geti farið fram með árangursríkum hætti fyrir þá sem framkvæma eftirlit, hafa umsjón með því og ekki síður fyrir fyrirtæki og neytendur í landinu.
- Ef halda á í núverandi hlutverk heilbrigðisnefnda ætti mögulega að skoða sameina og/eða styrkja stjórnsýslueiningar. Þar sem skortur hefur verið á samræmdu verklagi þyrfti þá einnig að búa til viðeigandi lagaúrræði til að tryggja fylgni heilbrigðisnefnda við samræmt verklag og framkvæmd eftirlits. Samræmt verklag er m.a. nauðsynlegt í samhengi við aukna opinbera birtingu á niðurstöðum eftirlits sem samkvæmt lögum á að hefjast á næsta ári.
- Ef færa á allt eftirlit á eina hendi ætti mögulega að skoða nýtingu svæðisskrifstofa MAST/UST til að sinna heilbrigðiseftirliti.
- Í kjölfar breytinga sem mögulega verða gerðar þyrfti að meta skilvirkni og hagkvæmni eftirlits og eftirfylgni og eftir atvikum endurskoða eftirfylgni- og þvingunarúrræði m.t.t. þessa.
- Heilbrigðisnefndir nýta mismunandi kerfi/gagnagrunna til utanumhalds um eftirlitsstarf sem getur valdið ósamræmi í skráningu. Æskilegast væri að eitt kerfi verði notað við framkvæmd eftirlits. Sé slíkt ekki mögulegt þarf að lágmarki að tryggja skil upplýsinga á samræmdu formi til MAST/UST.
- Framsetning og upplýsingar í gjaldskrá heilbrigðisnefnda er með ólíkum hætti og er mismunur á gjaldi atvinnugreina milli gjaldskráa. Byggt á svörum frá nefndum ásamt frumgreiningu á gjaldskrá gefur það tilefni til hefja vinnu við endurskoðun grunnviðmiða í gjaldskrá ásamt leiðbeiningum, framsetningu og uppbyggingu gjaldskráa heilbrigðisnefnda með aðkomu hlutaðeigandi ráðuneytis og hagsmunaaðila, líkt og áður var gert. Eðli starfsemi

breytist milli ára og því mikilvægt að uppfæra reglulega viðmið sem eiga að gilda við setningu gjaldskráa. Mikilvægt er að allir aðilar styðjist við sömu grunnviðmið við ákvörðun gjaldskrár en taka þarf tillit til breytilegra þátta eins og ferðalaga og nálægðar við þéttbýli sem hefur áhrif á samræmi í gjaldskrá milli svæða. Þar sem gjaldskrá er byggð á ÍSAT flokkun er þó mikilvægt að allir aðilar skilgreini starfsemi með sambærilegum hætti og komist að sameiginlegri niðurstöðu. Mögulega væri síðan hægt er að nota ÍSAT flokkun til að skila tíðni eftirlits sem væri grunnur að fjölda eftirlitsferða á ári hverju.

- Lagt er til að fram fari ítarleg valkostagreining á mögulegum leiðum, nýtingu fjármagns, hagkvæmni og skilvirkni ásamt meta kosti þeirra og galla. Í könnun KPMG kom fram hverjir eru helstu kostir, gallar, áskoranir og tækifæri við heilbrigðiseftirlit sem myndi nýtast verði farið í þá vinnu.

2. Mengunarvarnir og hollustuhættir

2.1 Almennt um framkvæmd

Heilbrigðisnefndir nýta mismunandi kerfi/gagnagrunna til utanumhalds um eftirlitsstarf. Á því tímabili sem var til skoðunar voru fimm mismunandi tegundir gagnagrunna í notkun við eftirlit (matvælaeftirlit og eftirlit með hollustuháttum og mengunarvörnum). Þessu til viðbótar eru eftir atvikum skjalastjórnunarkerfi. Skráning er því ekki samræmd meðal þeirra stjórnvalda sem hafa eftirlitið með höndum. Þá kann notkun mismunandi eftirlitsgrunna að hafa áhrif á verklag og högun að öðru leyti, enda mynda gátlistar o.þ.h. hluta eftirlitsgrunnins.

Í könnun var spurt hvort gæðakerfi hefði verið innleitt við framkvæmd eftirlits. Hjá UST er unnið samkvæmt gæða- og umhverfisstjórnunarkerfi sem uppfyllir kröfur ISO 9001 og ISO 14 001. Ein heilbrigðisnefnd tiltók gæðakerfi á grunni ISO-staðals, en að öðru leyti vísa flestar heilbrigðisnefndir til eftirlitsgrunna og gátlista í þeim varðandi gæðastjórnun. Verkbókhald og verklagsreglur virðast sömuleiðis vera tengdar eftirlitsgrunni í þeim tilvikum þar sem slíkt er til staðar. Flestallir svarendur kváðust styðjast við leiðbeinandi viðmið Umhverfisstofnunar ásamt handbókum eða öðru útgefnu efni. UST hefur jafnframt hliðsjón af leiðbeiningum sem unnar hafa verið á samráðsvettvangi Evrópuríkja um framkvæmd og eftirfylgni umhverfislöggjafar (IMPEL).

2.2 Tíðni

Allnokkur munur er á fjölda eftirlitsheimsókna sem hlutfall af fjölda eftirlitsskyldra aðila, en varasamt er þó að draga miklar ályktanir af þessum mun. Samsetning eftirlitsskyldra aðila kann að vera ólík frá einu eftirlitssvæði til annars og því tíðni samkvæmt reglulegri eftirlitsáætlun mismunandi. Einnig er í mörgum tilvikum um að ræða matvælaeftirlit og hollustuhátta- og jafnvel mengunarvarnaeftirlit í sömu eftirlitsheimsókninni og misjafnt hvernig með slíkt er farið í skráningu.

Tíðni eftirlits samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er háð mati eftirlitsaðila. Almennt eru útbúnaðar áætlanir um reglubundið eftirlit varðandi mengunarvarnir, eins og kveðið er á um í 4. mgr. 57. gr. reglugerðar nr. 550/2018. Bent hefur þó verið á að hér sé um að ræða nýjar kröfur varðandi nálgun í eftirliti og því sé þetta ferli enn í vinnslu á nokkrum stöðum.

Að því er snertir eftirlit með hollustuháttum er heimilt samkvæmt ákvæðum 63. gr. reglugerðar nr. 941/2002 að draga úr tíðni eftirlits hjá atvinnurekstri sem er með innra eftirlit með ákveðnum eftirlitsþáttum og eftirlitsaðili hefur samþykkt. Þá er eftirlitsaðila heimilt að draga úr reglubundnu eftirliti hafi starfsemi verið starfrækt í a.m.k. fjögur ár í röð samkvæmt ákvæðum laga, reglugerða og starfsleyfis og að því tilskildu að hollustuvernd sé fullnægjandi. Með hliðstæðum hætti skal mat á umhverfisáhættu, sbr. 4. mgr. 57. gr. reglugerðar nr. 550/2018, sem liggur til grundvallar tíðni eftirlitsheimsókna, m.a. taka mið af því hvernig starfsleyfissskilyrðum hafi verið fylgt eftir, sem og þátttöku eftirlitsþega í vottuðum umhverfisstjórnunarkerfum.

Í skýrslu Viðars Lúðvíkssonar hrl., sem unnin var fyrir umhverfisráðuneytið árið 2006 kemur fram að áðurnefnd heimild reglugerðar nr. 941/2002 til að taka tillit til frammistöðu eða hlítingar við ákvörðun um tíðni eftirlits hafi á þeim tíma nánast aldrei verið nýtt.⁹ Í könnun KPMG var spurt um það hvort tilvist innra eftirlits og saga um fyrri hlítingu hefði áhrif á tíðni eftirlits. Af svörum heilbrigðisnefnda má ráða að talsvert ólík sýn sé á áhrif þessara þátta þegar tíðni eftirlits er ákvörðuð. Hjá einu embætti var ekki tekið tillit til innra eftirlits eða hlítingar sökum manneklu, meðan annað embætti hafði í eitt skipti dregið úr eftirliti að ósk eftirlitsskylds aðila. Flest embætti gáfu þó til kynna að þættir sem þessir hefðu áhrif á ákvarðanir um eftirlitstíðni eða myndu í auknum mæli gera það til framtíðar vegna breyttra reglna. Bent var á að innra eftirlit væri í mörgum tilvikum bundið í lög eða starfsleyfi og því ekki sjálfgefið að tilvist þess ein og sér ætti að leiða til minnkaðs

⁹ Skýrsla Viðars Lúðvíkssonar hrl. til umhverfisráðuneytisins dags. 16. janúar 2006, bls. 7.

eftirlits. Þá kom fram af hálfu nokkurra svarenda að meginþorri eftirlitsskyldra aðila væru lítil fyrirtæki sem hefðu ekki raunhæfa möguleika á að koma upp innra eftirliti.

2.3 Skýrslur, skráning og birting

Almennt eru gerðar eftirlitsskýrslur en sum embætti tiltóku þó að því væri sleppt í einhverjum tilvikum.

Þegar kemur að skráningu notast UST og sex eftirlitssvæði við sameiginlega rekinn gagnagrunn, sem upphaflega var þróaður af UST. Þrjú embætti nota gagnagrunninn Ísleyf (sjá síðar) að einhverju leyti eða eru að undirbúa að flytja skráningu hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlits yfir í þann grunn. Eitt stærra heilbrigðiseftirlitssvæði hefur notast við sérsniðinn gagnagrunn og hefur þróað annan slíkan sem er í innleiðingarferli.

Í fæstum tilvikum eru eftirlitsskýrslur gerðar aðgengilegar á vefsíðu viðkomandi embættis, eins og boðið er í 5. mgr. 54. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir og 6. mgr. 57. gr. reglugerðar nr. 550/2018. Í sumum svörum var nefnt að beðið væri eftir verklagsreglum frá UST eða umhverfis- og auðlindaráðuneyti varðandi þetta atriði. UST birtir á vef sínum skýrslur varðandi það eftirlit sem stofnunin hefur með höndum. Einnig kom fram að sumar heilbrigðisnefndir taka saman upplýsingar í málaskrá óháð eftirliti.

2.4 Tilfallandi eftirlit

Nokkur munur er á því af hvaða tilefni tilfallandi eftirlit er framkvæmt. Um helmingur heilbrigðisnefnda tiltekur að frumkvæðiseftirlit sé þáttur í framkvæmd tilfallandi eftirlits, t.d. vegna sérstaks átaks í tilteknum málaflokki eða á tilteknu svæði. Hjá öðrum embættum virðist einkum brugðist við ábendingum eða kvörtunum eða um að ræða eftirfylgni vegna fyrri frávika. Mögulega hefur mannekla áhrif á getu einstakra heilbrigðiseftirlitssvæða til að sinna frumkvæðiseftirliti.

Af svörum er að ráða að tilfallandi eftirlitsheimsóknir séu almennt framkvæmdar án undanfarandi tilkynningar. Þó kann að vera nauðsynlegt að tilkynna fyrir fram um eftirlit, t.d. í þeim tilvikum þar sem nauðsynlegt er að ná tali af tilteknum starfsmanni eftirlitsskylds aðila.

2.5 Meðferð frávika

Í könnun KPMG var spurt um fjölda skráðra frávika. Svör bárust frá sex heilbrigðisnefndum og kom fram að í sumum tilvikum bjóði núverandi skráningarkerfi ekki upp á að fá upp heildartölu frávika. Jafnframt kunna skráð tilvik að taka bæði til hollustuhátta-, mengunarvarna- og matvælaeftirlits og aðrir þættir kunna að gera samanburð erfiðan.

Jafnframt var spurt um tíma sem líður frá skráningu fráviks þar til bætt hefur verið úr. Ekki fengust nægileg svör til að gera marktækan samanburð á þessu og því ekki hægt að meta skilvirkni við eftirfylgni út frá því. Af svörum má þó ráða að mörg embætti hafi sett sér viðmið um veitingu fresta til umbóta að teknu tilliti til áhættu. Almennt er beitt verklagsreglum um eftirfylgni og skráningu frávika.

2.6 Beiting þvingunarúrræða og viðurlaga

Í könnun KPMG var spurt um hversu oft viðkomandi embætti beitti þeim úrræðum sem tæk eru, þ.e. kröfum um úrbætur, áminningum, sérstökum úttektum eða viðbótareftirliti, dagsektum, stöðvun starfsemi, að vísa málum til meðferðar Umhverfisstofnunar til álagningar stjórnvaldssekta eða til lögreglu til refsimeðferðar.

Hjá flestum embættum varða flest skráð tilvik beitingu úrbótakröfu, áminningar og sérstakrar úttektar eða viðbótareftirlits, enda eru þetta vægustu úrræðin og í samræmi við meðalhófsreglu

að þeim sé beitt oftast. Mikill munur er hins vegar á því hverju úrræðanna er beitt og mögulega er að einhverju leyti um að kenna misjöfnu verklagi í skráningu.¹⁰

Upplýsingar um fjölda úrbótakrafna bárust frá 5 af 10 heilbrigðisnefndum, en annars staðar virðast ekki vera til staðar upplýsingar um heildarfjölda úrbótakrafna. Þá kunna úrbótakröfur eftir atvikum að vera skráðar sem athugasemdir eða ábendingar.

UST veitti 18 áminningar á árinu 2019. Athygli vekur að aðeins þrjár heilbrigðisnefndir hafa beitt áminningum að einhverju ráði. Af hálfu þriggja embættanna er tilgreint að úrræðinu sé sjaldan eða alls ekki beitt af þeirri ástæðu að það sé máttlítið. Í svörum og viðtölum kom fram það sjónarmið að í reynd sé það viðbótareftirlit með tilheyrandi kostnaði sem helst fái eftirlitsþega til að hraða umbótum. Þá sé andmælaréttur veittur þegar kröfur um úrbætur eru gerðar. Úrbótakröfur geti því verið grundvöllur fyrir þvingunarúrræði án þess að formleg áminning komi til.

Samkvæmt ákvæðum 69. og 70. gr. reglugerðar um hollustuhætti er ráðgert að krafa um úrbætur beinist einkum að minni háttar frávikum, en áminningu skuli beitt ella, eftir atvikum með kröfu um úrbótaáætlun. Framkvæmd endurspeglar samkvæmt framansögðu ekki þessi viðmið reglugerðarinnar, en hins vegar kunna úrbótakröfur og slík úrræði í reynd að koma lagalega í svipaðan stað niður og áminning, einkum ef gætt er að andmælarétti og upplýst um að meira íþyngjandi úrræðum verði beitt ef úrbótakröfu er ekki sinnt.

Að því er varðar meira íþyngjandi úrræði, þ.e. álagningu dagsekta, stöðvun starfsemi eða vísun mála til meðferðar Umhverfisstofnunar (stjórnvaldssektir) eða lögreglu, er erfiðara að draga víðtækar ályktanir sakir þess að slík tilvik voru tiltölulega fá á því tímabili sem könnunin tók til. Þó eru vísbendingar um mismun í stjórnsýslufrákvæmd. Má nefna að mörg embætti, þ. á m. fjölmenn heilbrigðiseftirlitssvæði, beittu aldrei dagsektum meðan tvö fámennari eftirlitssvæði beittu þeim í tvígang. Stöðvun starfsemi í heild virðist einkum hafa átt sér stað í nokkrum tilvikum þar sem um var að ræða óleyfilega starfsemi. Í öðrum tilvikum var um að ræða stöðvun hluta starfsemi, en eitt embætti beitti átta sinnum slíku úrræði.¹¹ Engu máli var vísað til Umhverfisstofnunar til álagningar stjórnvaldssekta á árinu¹² en hins vegar var átta málum vísað til lögreglu.¹³ UST beitti ekki í neinu tilviki sektum, stöðvun eða lögreglukæru á árinu.

Það sjónarmið kom fram af hálfu sumra svarenda að reynt sé að leysa mál í samvinnu við hinn eftirlitsskylda aðila fremur en að beita formlegri úrræðum eins og áminningu. Einnig hefur verið nefnt að formleg ágreiningsmál dragi á tíma, fjármuni og mannafla sem oft séu af skornum skammti. Framangreindar upplýsingar um takmarkaðan fjölda formlegra aðgerða til að þvinga fram efndir kann jafnframt að benda til þess að eftirfylgni sé í allnokkrum mæli óformleg. Lítil beiting þvingunarúrræða getur þó einnig bent til þess að vægari úrræði séu almennt nægileg til að knýja fram hlítinu. Meðan ekki nýtur við samræmdra gagna um frávik eða úrlausn þeirra er ekki hægt að leggja mat á þetta.

Það er í samræmi við meðalhóf að eiga samstarf við eftirlitsþega til að finna lausn á frávikum eftir því sem aðstæður leyfa. Ef hins vegar almenn framkvæmd byggist á því að sneiða hjá þeim úrræðum gagnvart frávikum sem lög og stjórnvaldsreglur gera ráð fyrir er hætta á að eftirlit verði minna skilvirkt, ógagnsætt og að jafnræðis sé ekki gætt. Mögulega veldur nálægð við eftirlitsþega í litlum samfélögum slíkri tilhneigingu til óformlegrar málsmeðferðar en mögulega þarf einnig að

¹⁰ Sjá einnig sambærilegar athugasemdir í kafla 4.4 í skilabréfi starfshóps um útfærslur á framkvæmd við leyfisveitingar og eftirlit skv. lögum nr. 7/1998 frá 6. október 2015.

¹¹ Dæmi um slíkt er krafa um að pottum sé lokað í sundlaug ef sýni gefa tilefni til eða krafa um að framleiðsla sé stöðvuð í ákveðnum framleiðslulínum.

¹² Hafa ber í huga að heimild Umhverfisstofnunar til álagningar stjórnvaldssekta tók ekki gildi fyrr en um mitt ár 2019, sbr. 24. gr. laga nr. 58/2019.

¹³ Áður hefur verið bent á þörf á að taka upp samræmt verklag við beitingu þvingunarúrræða, sbr. áðurnefnt skilabréf starfshóps skv. lögum nr. 7/1998, kafla 4.5.

kanna hvort heilbrigðisnefndir njóta nægilegs stuðnings, sjálfstæðis og aðgengis að sérfræðingum til að vera í stakk búin til að taka á frávikum með skilvirkum hætti.

3. Matvælaeftirlit

3.1 Almennt um framkvæmd

Varðandi almenna umgjörð um framkvæmd eftirlits má að miklu leyti vísa til fyrri umfjöllunar í kafla 1.1.1., einkum hvað varðar notkun mismunandi kerfa til utanumhalds með eftirliti. Almennt kveðast heilbrigðisnefndir styðjast við gæðakerfi og verkþókhald í matvælaeftirliti og notast við verklagsreglur og skoðunarhandbækur MAST ásamt öðru útgefnu efni. MAST vinnur á grundvelli gæðakerfis sem byggir á ISO 9001.

3.2 Tíðni

Bæði MAST og heilbrigðisnefndir kveðast almennt útbúa eftirlitsáætlanir.

Samkvæmt 22. gr. matvælalaga og ákvæði reglugerðar nr. 234/2020 (reglugerð ESB/2017/625) er ætlast til að tíðni eftirlits fari fram á grundvelli áhættumats. Með 1. gr. laga nr. 33/2018, sem tóku gildi 1. janúar 2019, var mælt fyrir um breytingar á 22. gr. matvælalaga þess efnis að heimilt væri að draga úr tíðni eftirlits hjá matvælafyrirtæki sem hefur vottun frá faggiltum aðila um að innra eftirlit fyrirtækisins uppfylli kröfur laga og reglna. Þá var mælt fyrir um að eftirlitsaðilar skuli flokka fyrirtæki eftir frammistöðu þeirra samkvæmt niðurstöðum úr eftirliti, samkvæmt nánari ákvæðum sem sett verði í reglugerð.¹⁴ Sú reglugerð virðist þó ekki hafa verið sett enn sem komið er.

Tíðni eftirlits hjá MAST er byggð á áhættumati og er gert er ráð fyrir að tíðni sé bundin reglufylgni starfsstöðvar þannig að góð reglufylgni leiði að jafnaði til lægri tíðni og öfugt. Stofnunin hefur gefið út bindandi leiðbeiningar um framkvæmd áhættumats í matvælafyrirtækjum, og er áhættuflokkun framkvæmd í eftirlitsgagnagrunninum Ísleyfi (sem er þróaður af MAST og stofnunin hefur lagt til að heilbrigðisnefndir noti). Allar heilbrigðisnefndir framkvæma áhættuflokkun, en hins vegar er gagnagrunnurinn Ísleyfur ekki í notkun hjá öllum embættum (sjá síðar), og því er áhættumat mögulega ekki framkvæmt samkvæmt sömu aðferðafræði hjá öllum embættum.

Misjafnt er hvort fyrri hlítning eftirlitsskylds aðila eða tilvist vottaðs innra eftirlits hafi áhrif á tíðni eftirlits af hálfu heilbrigðisnefnda. Hjá mörgum embættum er lýst þeirri afstöðu að flest fyrirtæki séu smá og litið sé á eftirlit sem lágmarkseftirlit sem ekki sé gefinn afsláttur af. Eitt embætti nefndi að ekkert fyrirtæki hafi óskað eftir að tekið væri tillit til hlítningar. Önnur embætti tilgreindu að útfærsla sé í vinnslu á því hvernig taka megji á frammistöðu og að gagnagrunnurinn Ísleyfur geri ráð fyrir slíku. Í svari MAST kom fram að ekki liggi fyrir af hálfu stofnunarinnar útfærsla á því hvernig vottað innra eftirlit ætti að hafa áhrif á tíðni. Hins vegar skili fáar athugasemdir í eftirliti sér í minnkaðri tíðni. Skortir því upp á að innra eftirlit og frammistaða eftirlitspega við hlítningu sé metin með samræmdum hætti.

Samandregið virðist því sem áhættumat sé jafnan þáttur í ákvörðun eftirlitsaðila á tíðni eftirlits, en hins vegar benda svör til þess að það vanti upp á stöðlun verklags til að uppfylla að fullu lagafyrirmæli hvað þetta varðar. Þá virðist útfærsla á framkvæmd enn vera í mótun að nokkru leyti.

3.3 Skýrslur, skráning og birting

MAST og allar heilbrigðisnefndir kveðast skrá niðurstöður eftirlits í eftirlitsskýrslur, með minni háttar undantekningum. MAST skilar niðurstöðum opinbers eftirlits og ársskýrslum inn í upplýsingakerfi Evrópusambandsins.

Tilhögun skráningar er hins vegar mismunandi, líkt og áður var lýst varðandi hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlit. MAST hefur þróað eftirlitsgagnagrunnin Ísleyf til að skrá niðurstöður úr

¹⁴ Ákvæðinu var svo aftur breytt með lögum nr. 144/2019 sem tóku gildi 21. desember 2019.

öllum eftirlitsheimsóknum sem og áhættuflokkun, tíðni eftirlits, frammistöðumat og skýrslugerð. MAST notar sjálf grunninn fyrir sitt eftirlit, en að svo stöddu nýta einungis fjórar heilbrigðisnefndir Ísleyf og af hálfu sumra svarenda hafa komið fram sjónarmið um að grunnurinn henti ekki þeirra starfsemi í núverandi mynd, eða að aðrar hentugri lausnir hafi verið þróaðar.

Samkvæmt 10. mgr. 22. gr. matvælalaga, eins og þeim var breytt með lögum nr. 33/2018, skulu heilbrigðisnefndir sveitarfélaga skrá og birta upplýsingar um opinbert eftirlit með sama hætti og Matvælastofnun gerir á grundvelli laganna og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Þá hefur nú, með 2. mgr. 5. gr. nýrrar reglugerðar nr. 234/2020, verið kveðið á um að niðurstöður matvælaeftirlits skuli skráðar á samræmdan hátt í eftirlitsgagnagrunn sem Matvælastofnun skal láta heilbrigðisnefndum sveitarfélaga í té. Framangreindum fyrirmælum laganna er því ekki fylgt, þar sem skráning er ekki stöðluð og misjafnt hvaða upplýsingar hægt er að kalla fram.

Eftirlitsskýrslur eru í fæstum tilvikum birtar á vefsvæðum viðkomandi heilbrigðisnefnda og MAST birtir heldur ekki sínar eftirlitsskýrslur á vefsvæði. Fundargerðir heilbrigðisnefndar eru hins vegar í sumum tilvikum birtar á vefsíðu viðkomandi eftirlitssvæðis. Samkvæmt 3. mgr. 28. gr. (a) matvælalaga, eins og henni var breytt með lögum nr. 33/2018, er ráðgert að auka verulega opinbera birtingu upplýsinga um niðurstöður matvælaeftirlits frá og með árinu 2021,¹⁵ þ. á m. upplýsingar um flokkun fyrirtækja eftir frammistöðu þeirra samkvæmt matvælaeftirliti og eftirlitsskýrslur sem flokkunin byggist á, samkvæmt reglum sem ráðherra mun setja. Forsenda slíkrar birtingar hlýtur að vera að skráning niðurstaðna eftirlits og framkvæmd frammistöðumats sé samræmd meðal eftirlitsaðila. Af því sem að framan hefur verið rakið um mat á hlífingu og tilhögun skráningar er hins vegar að ráða að nokkuð langt sé í land með að slíku samræmi verði náð.

3.4 Tilfallandi eftirlit

Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. matvælalaga skal matvælaeftirlit fara fram án þess að tilkynnt sé um það fyrir fram nema rök séu fyrir hendi um mikilvægi slíkrar tilkynningar áður en eftirlitið er framkvæmt.

Í svörum heilbrigðisnefnda og MAST kom fram að almennt væri eftirlit óboðað. MAST sinnir m.a. frumkvæðiseftirliti auk sérstakra eftirlitsverkefna. Umfangi tilfallandi eftirlits af hálfu heilbrigðisnefnda er lýst í kafla 1.1.4 að ofan.

3.5 Meðferð frávika

Spurt var um fjölda skráðra frávika í könnun KPMG. Svipað og rakið var í kafla 1.1.5 að ofan varðandi hollustuhátta- og mengunarvarnaeftirlit bærust ekki nægilegar upplýsingar frá heilbrigðisnefndum um skráningu frávika og úrlausn þeirra til að hægt væri að draga ályktanir af þeim. Almennt er beitt verklagsreglum um eftirfylgni og skráningu frávika.

Af hálfu MAST kom fram að almennt hafi verið leyst úr úrbótakröfum innan þess frests sem settur var í hverju tilviki og ekki hafi því komið til þvingunaraðgerða í neinu tilviki.

3.6 Beiting þvingunarúrræða og viðurlaga

Í könnun KPMG var spurt um hversu oft hafi komið til beitingar þeirra úrræða sem löggjöf heimilar í tengslum við matvælaeftirlit, þ.e. áminningar, dagsekta, förgunar vöru, stöðvunar starfsemi, afturköllun starfsleyfis, stjórnvaldssekta eða tilkynningar til lögreglu. Í svörum kom fram að viðbrögð vegna matvælaeftirlits tengist stundum öðrum þáttum, eins og t.d. stöðvun matvælaframleiðslu vegna mengaðs neysluvatns. Þá taki matvælaframleiðendur oft ákvörðun um stöðvun framleiðslu og/eða förgun vöru að eigin frumkvæði. Langflest tilvik þar sem krafa var gerð um förgun vöru áttu sér stað í Reykjavík, sem líklega skýrist af fjölda innflutnings-, framleiðslu- og dreifingarfyritækja matvöru sem staðsett eru í höfuðborginni.

¹⁵ Umrædd breyting ákvæðis 3. mgr. 28. gr. (a) matvælalaga tekur gildi 1. janúar 2021, sbr. 7. gr. laga nr. 33/2018.

Líkt og varðandi eftirlit með hollustuháttum og mengunarvörnum er töluverður munur á beitingu áminningar í tengslum við matvælaeftirlit. Samkvæmt 4. mgr. 30. gr. matvælalaga getur eftirlitsaðili, í því skyni að knýja á um aðgerðir samkvæmt lögunum, stjórnvaldsreglum eða eigin fyrirmælum, veitt áminningu annað hvort með eða án frests til úrbóta. Aðeins ein heilbrigðisnefnd beitti áminningarúrræðinu oftast en einu sinni, og í einu svari kom fram það viðhorf að áminning væri máttlaust úrræði og vænlegra til árangurs að eiga samvinnu við eftirlitsþega. Þá er eftirtektarvert að önnur þvingunarúrræði eins og álagning dagsekta, tilkynning til lögreglu eða afturköllun starfsleyfis, eru aldrei eða nánast aldrei notuð. Að því er snertir eftirlit MAST er athyglivert að þrátt fyrir umtalsverðan fjölda eftirlitsferða og frávika er áminningum aldrei beitt, og öðrum úrræðum aðeins í örfáum tilvikum. Bæði af hálfu MAST og annarra svarenda kom fram að lítil notkun áminninga skýrist m.a. af því að meginhvati til að bregðast við úrbótakröfum sé einkum að forðast viðbótareftirlit með tilheyrandi kostnaði.

Samkvæmt 4. mgr. 28. gr. (a) matvælalaga skulu eftirlitsaðilar greina opinberlega frá ákvörðunum sem fela í sér stöðvun eða verulega takmörkun á starfsemi matvælafyrirtækis, sölustöðvun og innköllun á vörum sem teljast ekki öruggar til neyslu, og áminningu og álagningu dagsekta. Það leiðir af eðli matvælaframleiðslu að slík birting getur haft verulega neikvæð áhrif á viðskipti eftirlitsþegans, og mögulega kann lítil notkun áminningarúrræðisins að skýrast af þessu. Meðan ekki nýtur við samræmdra gagna um frávikaskráningu og tímalengd eftirfylgni er hins vegar erfitt að meta hvort verklag MAST og heilbrigðisnefnda hvað þetta varðar hefur dregið úr skilvirkni eftirlits samborið við meiri beitingu formlegri úrræða.

3.7 Samantekt um framkvæmd eftirlits

Bæði í matvælalögum og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er tekið fram að tryggja beri að framkvæmd eftirlits sé með sama hætti á landinu öllu.¹⁶ Eftirlitsaðilar virðast í stórum dráttum fara eftir sömu grunnviðmiðum við framkvæmd eftirlits, bæði að því er snertir eftirlit með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælaeftirlit. Utanumhald og skráning er hins vegar mismunandi milli eftirlitsaðila sem kann að hafa áhrif á nálgun og verklag í einstökum atriðum, t.d. varðandi mat á nauðsynlegri tíðni eftirlitsheimsókna. Mismunandi verklag við skráningu torveldar einnig samanburð á umfangi eftirlits og á skilvirkni eftirfylgni. Birting eftirlitsskýrslna er ekki orðin almenn enn sem komið er.

Nokkur munur virðist á beitingu þvingunarúrræða milli eftirlitsaðila og beiting formlegra áminninga er víða takmörkuð. Þá virðist eftirfylgni með frávikum í talsverðum mæli fara eftir óformlegum leiðum fremur en formlegum þvingunarúrræðum.

¹⁶ Sjá einkum 8.-10. mgr. 22. gr. matvælalaga og 51.-52. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

4. Rekstur heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga

Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 segir að ekkert sveitarfélag skuli vera án heilbrigðiseftirlits. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga eru 10 talsins og er skipan eftirlitssvæðanna ákveðin í lögnum. Jafnframt er í lögnum kveðið á um að sveitarfélög á hverju starfssvæði skuli kjósa heilbrigðisnefnd eftir sveitarstjórnarkosningar, en helsta hlutverk heilbrigðisnefndar er að sjá um að framfylgt sé ákvæðum laganna og reglugerða sem settar eru á grundvelli þeirra. Heilbrigðiseftirlitssvæðin hafa með sér formleg samtök: Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi.

Við gagnasöfnun var send út könnun/upplýsingabeidni til fulltrúa allra heilbrigðisnefnda ásamt fulltrúa MAST og UST. Stuðst var við þær upplýsingar við frumgreiningu á rekstri fyrir árið 2019.

Alls voru 67 stöðugildi hjá heilbrigðisnefndunum 10 og um 59 stöðugildi við heilbrigðiseftirlit skv. upplýsingum frá heilbrigðisnefndunum. Alls starfa 2–22 einstaklingar hjá hverri heilbrigðisnefnd.

Samkvæmt upplýsingum frá heilbrigðisnefndum voru um 13.000 eftirlitsskyldir aðilar sem þær höfðu eftirlit með er varðar mengunarvarnir, hollustuhætti og matvælaeftirlit í árslok 2019 og alls var farið í um 10.700 eftirlitsferðir á árinu 2019. Heilbrigðisnefndir fara í heildstætt eftirlit, þannig að í einni og sömu eftirlitsferð getur eftirlitsaðili því sinnt matvælaeftirliti, hollustuháttaeftirliti og mengunarvarnaeftirliti þar sem það á við.

Að jafnaði voru um 221 eftirlitsskyldur aðili á hvert stöðugildi hjá heilbrigðisnefndum við heilbrigðiseftirlit. Innan heilbrigðisnefnda voru alls á bilinu 167–321 eftirlitsskyldur aðili á hvert stöðugildi eins og sést í töflunni hér að neðan. Slíkur fjöldi getur þó verið breytilegur milli ára.

Kennitölur úr rekstri				
	Miðgildi	Meðaltal	Lággildi	Hággildi
Fjöldi starfsfólks	5	7	2	22
Fjöldi stöðugilda við heilbrigðiseftirlit	4	6	2	21
Fjöldi eftirlitsskyldra aðila	1.079	1.301	345	3.500
Fjöldi eftirlitsferða	808	1.070	217	4.046
Stöðugildi á móti eftirlitsskyldum aðilum	268	221	167	321
Stöðugildi á móti eftirlitsferðum	186	182	109	255

Alls voru fjórar nefndir með þrjú eða færri stöðugildi við heilbrigðiseftirlit. Ein heilbrigðisnefnd er áberandi stærst með yfir 20 stöðugildi við eftirlit. Þar sem fjöldi stöðugilda er 2-3 hjá sumum nefndum þá getur sú áhætta aukist að nefnd nái mögulega ekki að uppfylla auknar kröfur er varðar eftirlit og eftirfylgni með löggjöf á þessu sviði. Í svari frá einni heilbrigðisnefnd kom meðal annars fram að eftirlitsferðir á árinu 2019 hefðu verið færri en gert hafði verið ráð fyrir vegna leyfa starfsfólks um ákveðið tímabil, sem hafi dregið úr getu til að fylgja eftir fyrirliggjandi eftirlitsáætlun á árinu. Einnig kom fram að löggjöf væri mjög yfirgripsmikil sem kallar á aukna þekkingu sem og töluverð viðbótarvinna við úrvinnslu mála eins og að rýna og veita umsagnir við ýmis mál. Nefndur sá möguleiki að sameina mætti heilbrigðissvæði og efla þar það fámenn embætti til að styrkja frekar það hlutverk sem ber að sinna.

4.1 Rekstur heilbrigðisnefnda árið 2019

Alls námu rekstrartekjur 1.060 m.kr. árið 2019¹⁷. Tekjur skiptast í eftirlitsgjöld og leyfi, framlög sveitarfélaga og aðrar tekjur. Á árinu 2019 var samsetning tekna að jafnaði þannig að 60% kom vegna eftirlitsgjalda og leyfa frá fyrirtækjum og stofnunum, 33% með framlagi sveitarfélaga og 7% vegna ýmissa annarra tekna. Miðað við upplýsingar sem fengust frá heilbrigðisnefndum var skipting tekna sambærileg í árslok 2018.

¹⁷ Upplýsingar um tekjur og gjöld byggja eingöngu á svörum frá heilbrigðisnefndum, en ekki höfðu allir ársreikningar verið staðfestir þegar upplýsingar fengust frá heilbrigðisnefndunum.

Innan heilbrigðisnefnda var hlutfall vegna eftirlitsgjalda og leyfa á bilinu 30-70% en flestar heilbrigðisnefndir voru í kringum 60%. Hlutfall framlaga frá sveitarfélögum var á bilinu 20-60% en flestar heilbrigðisnefndir voru í kringum 30%. Í svörum heilbrigðisnefnda kom fram að sum sveitarfélög sjá um innheimtu á eftirlitsgjöldum sem fara annað hvort beint til heilbrigðisnefnda eða eru færð sem framlag frá sveitarfélagi, sem getur haft áhrif á raunverulega samsetningu tekna eins og hún birtist í ársreikningum. Aðrar tekjur eru líka mismunandi eftir því hvort þær fari í gegnum sveitarfélagið eða sem sérstakar tekjur.

Í ákvæðum laga nr. 7/1998 kemur meðal annars fram að eftirlitsáætlun skuli byggð á áhættumati. Þá er það meginregla varðandi innheimtu þjónustugjalda að upphæð gjalds skal taka mið af kostnaði við þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna. Í samtölum við heilbrigðisnefndir og Samband íslenskra sveitarfélaga kom fram að í framkvæmd hafi verið litið til þess viðmiðs að eftirlitsgjöld og sértekjur frá rekstraraðilum stæðu undir um 2/3 af kostnaði við eftirlit og að um þriðjungur tekna komi sem framlag frá sveitarfélögunum.

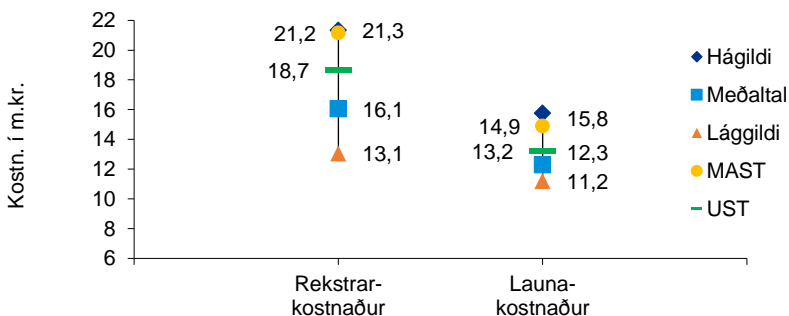
Alls nam rekstrarkostnaður fyrir fjármagnstekjur og gjöld 1.054 m.kr. árið 2019. Á árinu 2019 var samsetning gjalda að jafnaði hjá heilbrigðisnefndum þannig að laun og launatengd gjöld námu 77% og önnur gjöld 23%. Hjá einstökum heilbrigðisnefnda var hlutfall launakostnaðar bilinu 70–86%. Miðað við upplýsingar sem fengust frá heilbrigðisnefndum var skipting gjalda sambærileg í árslok 2018.

4.2 Samanburður – kostnaður

Þegar rekstrargjöld alls eru skoðuð voru þau að meðaltali um 16,1 m.kr. á hvert stöðugildi hjá heilbrigðisnefndum og hjá einstökum nefndum var hann 13,1–21,3 m.kr. á hvert stöðugildi. Að hluta til skýrist mismunandi kostnaður af breytilegum þáttum eins og nálægð við þéttbýli eða umfangi rekstrar. Alls voru laun og launatengd gjöld um 77% af rekstrargjöldum ársins 2019. Launakostnaður heilbrigðisnefnda var að meðaltali um 12,3 m.kr. á stöðugildi og hjá einstökum nefndum var hann frá 11,2–15,8 m.kr.

Á myndinni hér að neðan má sjá samanburð á kostnaði milli heilbrigðisnefnda, MAST og UST á stöðugildi¹⁸.

Kostnaður á fjölda stöðugilda viðkomandi

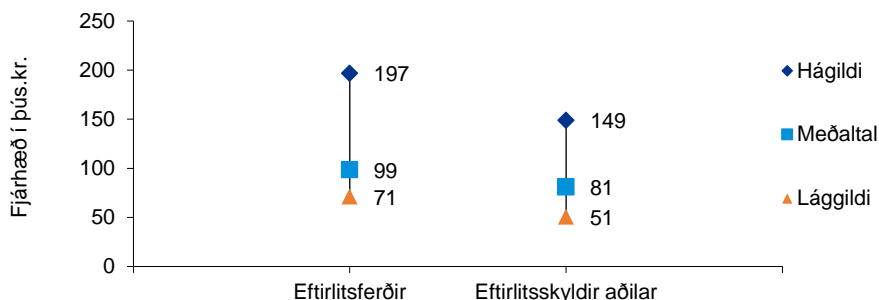


Byggt á þessum samanburði gefur mismunur á kostnaði vísbendingu um að hagkvæmni milli heilbrigðisnefnda sé mismunandi og mögulega tækifæri til að ná hagræði hjá þeim nefndum sem eru með mestan kostnað. Sem dæmi má nefna að ef kostnaður þeirra nefnda sem eru umfram meðaltal væri lækkaður niður í meðaltal myndi sú fjárhæð nema 64 m.kr. að öðru óbreyttu miðað við fjölda starfsmanna og heildarkostnað á árinu 2019. Ef hagræði næðist að þessu leyti mætti nýta það til að styrkja eftirlitið frekar.

Hafa þarf í huga að bæði heilbrigðisnefndir og MAST/UST hafa margskonar önnur verkefni með höndum sem hefur áhrif á samanburð milli þeirra og ber að hafa í huga við samanburð.

¹⁸ Hjá UST fékkst uppgjafinn kostnaður vegna starfsemi við eftirlit (tekið tillit til sameiginlegs kostnaðar) en ekki heildarkostnaðar og tekur samanburður mið af því. Hjá var MAST var uppgjafinn heildarkostnaður við rekstur stofnunarinnar. Umfang starfsemi eftirlits hjá UST er hlutfallslega minna en sem ber að hafa í huga við samanburð milli aðila.

Samanburður á kostnaði heilbrigðisnefnda við hvert stöðugildi



Sé heildar rekstrarkostnaður ársins hjá heilbrigðisnefndum skoðaður í samhengi við fjölda eftirlitsskyldra aðila nemur hann um 81 þús.kr. að jafnaði á hvern aðila og hjá einstökum heilbrigðisnefndum var kostnaðurinn 51–149 þús.kr. að jafnaði á hvern eftirlitsskyldan aðila.

Sé heildar rekstrarkostnaður ársins skoðaður í samhengi við fjölda eftirlitsferða á árinu 2019 hjá heilbrigðisnefndum nemur kostnaður við hverja eftirlitsferð um 99 þús.kr. að jafnaði og hjá einstökum nefndum var kostnaðurinn 71–197 þús.kr. að jafnaði á hverja eftirlitsferð.

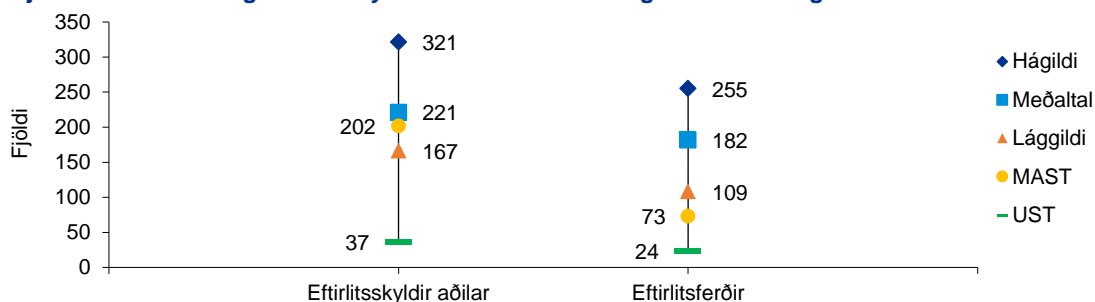
Líkt og fyrir ofan þá gefur ofangreindur samanburður á kostnaði við fyrstu sýn vísbendingu um að hagkvæmni milli nefnda sé mismunandi og mögulega tækifæri til ná hagræði hjá nefndum með mestan kostnað. Mikilvægt að hafa í huga við samanburð að samsetning eftirlitsskyldra aðila og eftirlitsferða kann að vera ólík frá einu eftirlitssvæði til annars sem og umfang milli ára eins og nefnt var í kafla 2.2. Gera þarf nánari greiningu á þýði eftirlitsskyldra aðila og eftirlitsferða til að fá nákvæmari mynd af mati á umfangi hjá hverri nefnd fyrir sig svo unnt sé að leggja ítarlegra mat á skilvirkni og hagkvæmni.

4.3 Samanburður – umfang

Byggt á svörum frá heilbrigðisnefndum fyrir árið 2019 voru um 13.000 eftirlitsskyldir aðilar sem þær höfðu eftirlit með er varðar mengunarvarnir, hollustuhætti og matvælaeftirlit, en farið var í um 10.700 eftirlitsferðir á árinu 2019. Meirihluti eftirlitsskyldra aðila er í blandaðri starfsemi og hafa nefndir ekki skráð eftirlitsferðir eftir því hvaða eftirliti er verið að sinna hverju sinni, t.d. vegna þess að í einni og sömu eftirlitsferð getur eftirlitsaðili sinnt matvælaeftirliti, hollustuháttaeftirliti og mengunarvarnaeftirliti þar sem það á við.

Á myndinni hér að neðan má sjá samanburð á fjölda eftirlitsferða og eftirlitsskyldra aðila á hvert stöðugildi milli heilbrigðisnefnda, MAST og UST.

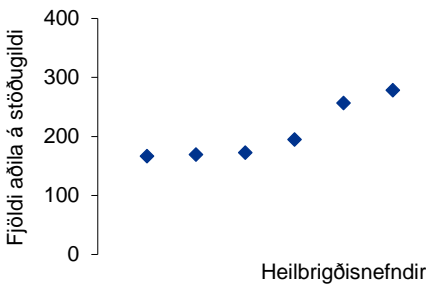
Fjöldi eftirlitsferða og eftirlitsskyldraaðila á hvert stöðugildi við heilbrigðiseftirlit



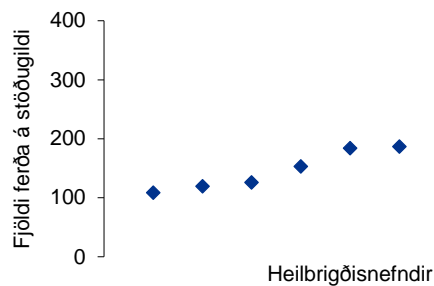
Að jafnaði var 221 eftirlitsskyldur aðili á hvert stöðugildi hjá heilbrigðisnefndum við heilbrigðiseftirlit. Innan heilbrigðisnefnda var þetta hlutfall á bilinu 167–321. Til samanburðar voru um 202 eftirlitsskyldir aðilar á hvert stöðugildi hjá MAST við heilbrigðiseftirlit sem er sambærilegt hlutfall og að jafnaði hjá heilbrigðisnefndum en 37 eftirlitsskyldir aðilar á hvert stöðugildi hjá UST við eftirlit varðandi mengunarvarnir. Farið var í 182 eftirlitsferðir að jafnaði á hvert stöðugildi hjá heilbrigðisnefndum við heilbrigðiseftirlit. Innan heilbrigðisnefnda var þetta hlutfall á bilinu 109–255.

Á myndunum hér að neðan má sjá hvernig fjöldi eftirlitsskyldra aðila og eftirlitsferða á hvert stöðugildi er á milli heilbrigðisnefnda.

Fjöldi eftirlitsskyldra aðila á hvert stöðugildi

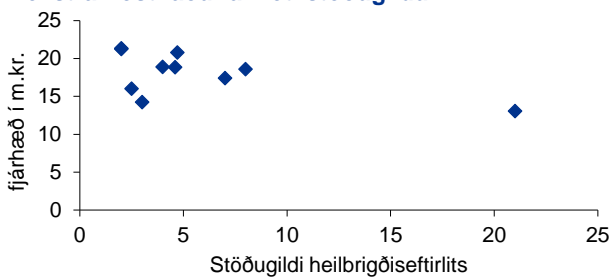


Fjöldi eftirlitsferða á hvert stöðugildi

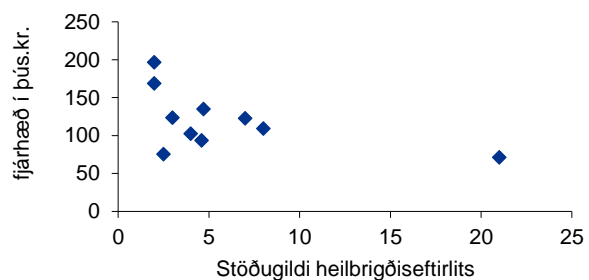


Sé horft á heildarkostnað heilbrigðisnefnda á árinu 2019 varðandi eftirlit þá var hann um 1.060 m.kr. árið 2019 þar sem eftirlitsskyldir aðilar voru 13.000 og eftirlitsferðir voru 10.700. Ekki er hægt fullyrða að eftirlitið sé óhagkvæmt út frá kostnaðarhlið en þó má sjá að ákveðnar einingar innan heilbrigðisnefnda eru mishagkvæmar. Sjá má af mynd hér að neðan að eftir því sem stöðugildum fjölga þá minnkar rekstrarkostnaður á hvert stöðugildi og sama á við um rekstrarkostnað sem hlutfall af eftirlitsferðum. Hægt er að draga þá ályktun að ákveðin hagkvæmni náist með stærri eftirlitssvæðum þótt nefndir með fá stöðugildi séu einnig með lágan meðalkostnað.

Rekstrarkostnaður á móti stöðugildum



Rekstrarkostnaður stöðugilda á móti eftirlitsferðum



Gera þarf nánari greiningu á þýði eftirlitsskyldra aðila og ferða til að fá nákvæmari mynd af mati á umfangi hjá hverri nefnd fyrir sig svo unnt sé að leggja ítarlegra mat á skilvirkni og hagkvæmni.

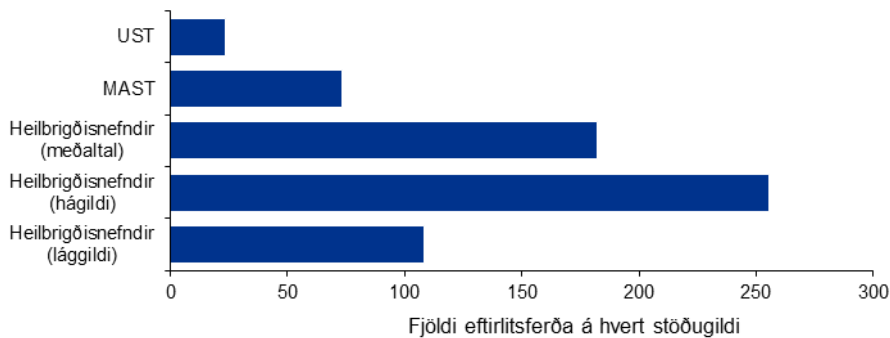
4.4 MAST og UST - umfang

MAST hafði eftirlit með um 5.200 eftirlitsskyldum aðilum að því er varðar matvælaeftirlit. Alls var farið í um 1.900 eftirlitsferðir á árinu 2019. Stöðugildi við heilbrigðiseftirlit voru um 26 á árinu 2019. Að jafnaði voru um 200 eftirlitsskyldir aðilar á hvert stöðugildi hjá MAST við heilbrigðiseftirlit sem er sambærilegt hlutfall og að jafnaði hjá heilbrigðisnefndum. Samsetning tekna var þannig að rúmlega 20% er vegna eftirlitsgjalda og leyfa, aðrar tekjur 5% en framlög ríkisins námu um 75%. Á árinu 2019 var samsetning gjalda þannig að laun og launatengd gjöld námu 70% og önnur gjöld 30%.

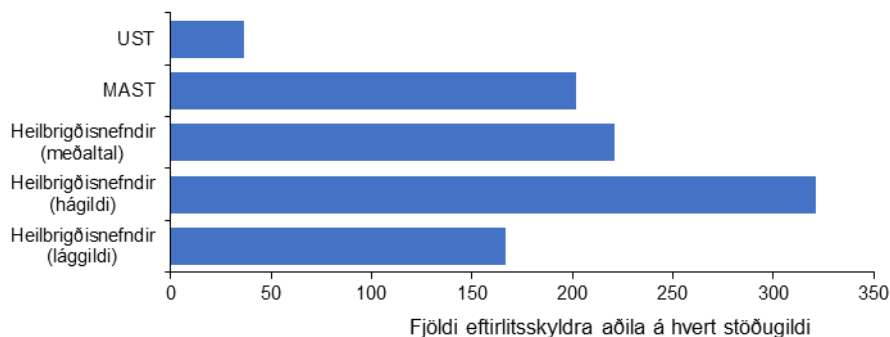
UST hafði eftirlit með um 250 eftirlitsskyldum aðilum að því er varðar mengunarvarnir. Alls var farið í um 160 eftirlitsferðir á árinu 2019. Stöðugildi við eftirlit voru sjö á árinu 2019. Að jafnaði voru 37 eftirlitsskyldir aðilar á hvert stöðugildi hjá UST við eftirlit varðandi mengunarvarnir. Umfang eftirlits hjá UST er nokkuð minna en hjá heilbrigðisnefndum og MAST sem vert er að hafa í huga varðandi samanburð milli aðila. Samsetning tekna var þannig að um 25% er vegna eftirlitsgjalda og leyfa, en framlög ríkisins námu um 75%. Samsetning gjalda var þannig að laun og launatengd gjöld námu 70% og önnur gjöld 30%.

Alls voru því um 18.500 eftirlitsskyldir aðilar sem heilbrigðisnefndir, MAST og UST höfðu eftirlit með er varðar mengunarvarnir, hollustuhætti og matvælaeftirlit og farið var í 12.800 eftirlitsferðir á árinu 2019. Á myndunum hér á eftir má sjá hvernig fjöldi eftirlitsskyldra aðila og eftirlitsferða á hvert stöðugildi er á milli heilbrigðisnefnda, MAST og UST.

Stöðugildi á móti eftirlitsferðum



Stöðugildi á móti eftirlitsskyldum aðilum



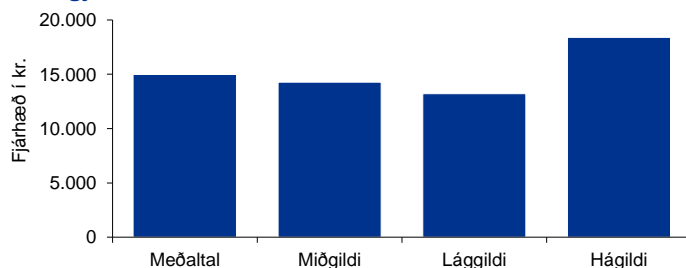
5. Gjaldskrár

Eins og nefnt var í kafla 4.1 þá námu rekstrartekjur heilbrigðisnefnda alls um 1.060 m.kr. árið 2019. Tekjur skiptast í eftirlitsgjöld og leyfi, framlög sveitarfélaga og aðrar tekjur. Á árinu 2019 var samsetning tekna að jafnaði þannig að 60% kom vegna eftirlitsgjalda og leyfa frá fyrirtækjum og stofnunum, 33% með framlagi sveitarfélaga og 7% vegna ýmissa annarra tekna.

Heimildir til að setja gjaldskrár eru í viðkomandi lögum og við setningu gjaldskrár skal almennt við það miðað að gjaldskrá sé rökstudd og ekki sé verið að innheimta hærri gjöld vegna eftirlits en sem nemur kostnaði við framkvæmd eftirlitsins. Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir er tilgreint að gjaldskrár skuli vinna á grundvelli leiðbeinandi reglna ráðherra um uppbyggingu gjaldskráa, sbr. auglýsingu nr. 254/1999. Gjaldskrá byggir á áhættumati, umfangi rekstrar, umfangi löggjafar sem þarf að framfylgja sem og sýnatökupörf¹⁹.

Við yfirferð á gjaldskrám heilbrigðisnefnda kemur fram að munurinn á hæsta tímagjaldi heilbrigðisnefnda og því lágsta er 39%. Þó er tímagjald sjö nefnda innan við 10% frá meðaltímagjaldi sem er um 15.000 kr.

Tímagjald



¹⁹ Stuðst var við gildandi gjaldskrár heilbrigðisnefnda við frumgreiningu.

Gjöld vegna t.d. útgáfu nýrra leyfa, endurútgáfu, vottorða eða annarra leyfa eru annars vegar byggð á föstu krónutölugjaldi (þrjár nefndir) og hins vegar fjölda tíma í vinnslu sem er miðað við tímagjald (sjö nefndir). Að jafnaði eru gjöldin miðuð við fjölda tíma í vinnslu miðað við tímagjald sem er á bilinu 1-2 tímar, þó einstaka gjald sé hærra eða lægra en það. Samanburð má sjá hér að neðan.

Útgáfa leyfa - samanburður (fjöldi tíma)					Útgáfa leyfa - samanburður (fjárhæð)				
	Miðgildi	Meðaltal	Lággildi	Hágildi		Miðgildi	Meðaltal	Lággildi	Hágildi
Nýtt leyfi	1,9	1,8	1,0	2,6	Nýtt leyfi	26.300	26.472	15.800	36.000
Endurútgáfa	1,5	1,5	0,5	2,1	Endurútgáfa	21.345	21.259	9.198	29.000
Önnur	2,0	1,8	1,0	2,5	Önnur	27.000	25.702	15.800	35.250
Vottorð	1,0	1,2	0,5	2,0	Vottorð	14.000	17.981	7.230	35.000

Gjald fyrir reglubundið eftirlit með fyrirtækjum sem hafa verið áhættuflokkuð og falla undir opinbert eftirlit heilbrigðisnefnda fer samkvæmt áhættu- og frammistöðuflokkunarkerfi samkvæmt lögum um matvæli, sbr. lagabreytingu nr. 33/2018. Gjaldskrá byggir því á áhættumati, umfangi rekstrar, umfangi löggjafar sem þarf að framfylgja og sýnatökupörf hjá hverri nefnd fyrir sig.

Af eftirlitsskyldri starfsemi er heilbrigðisnefndum heimilt að innheimta árlegt gjald af starfsemi í samræmi við gjaldskrá sem heilbrigðisnefndir setja, enda fari fram reglubundið eftirlit með starfseminni, skv. eftirlitsáætlun. Það er ýmist heilbrigðisnefndirnar sjálfar eða aðildarsveitarfélög sem annast innheimtu á gjöldum. Innan heilbrigðisnefnda var hlutfall vegna eftirlitsgjalda og leyfa á bilinu 30–70% en flestar heilbrigðisnefndir voru í kringum 60%. Samkvæmt upplýsingum í könnun KPMG og samtölum við heilbrigðisnefndir og samtök íslenskra sveitarfélaga er gert ráð fyrir að hlutfall sem kæmi í gegnum eftirlitsgjöld frá fyrirtækjum og stofnunum væri um 2/3 af heild.

Heilbrigðisnefndir setja fram mismiklar upplýsingar um gjaldskrár sínar, m.a. hvort miðað sé við ÍSAT númer, tíðni eftirlits og/eða sýnifjölda. Umfram hefðbundna ÍSAT flokkun hafa heilbrigðisnefndir bætt tölustaf við ÍSAT númer til að ná betur utan um umfang einstakra atvinnugreina. Alls setja átta nefndir fram gjaldskrá niður á einstaka atvinnugrein.

Hjá tveimur heilbrigðisnefndum er gjaldskráin sett fram með þeim hætti að byggt er á flokkun fyrirtækja eftir eðli, umfangi og eftirlitsþörf sem byggir á grunni ÍSAT flokkunar og voru alls 8–12 gjaldflokkar sem atvinnugreinar eru flokkaðar í sem er að mati heilbrigðisnefndar gagngert til þess að koma til móts við lítil fyrirtæki.

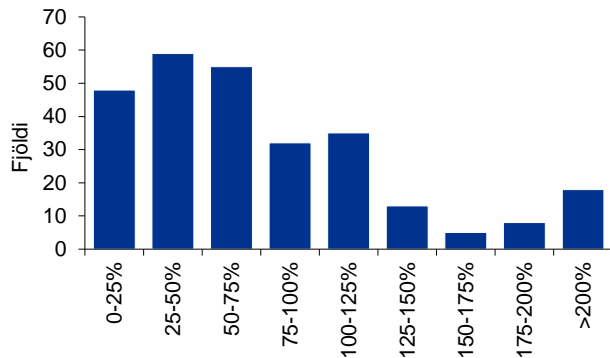
Við samanburð á gildandi gjaldskrá milli heilbrigðisnefnda var stuðst við ÍSAT númer atvinnugreina í gjaldskrá og tíðni. Ekki var hægt að hafa allar nefndir með í þeim samanburði þar sem skortur var á upplýsingum. Við samanburð á gjaldi eftir atvinnugreinum þurfti atvinnugrein að vera skilgreind hjá að minnsta kosti þremur nefndum. Í samanburði er sýnt hversu margar atvinnugreinar falla undir ákveðið bil eftir því hver munur var á hæsta og lægsta gjaldi. Þar sem einstakt gjald hefur mikil áhrif á samanburð var einnig gerður samanburður á hæsta gjaldi og meðalgjaldi. Til dæmis var munur milli hæsta og lægsta gjalds undir 25% í um fimmtungi tilvika. Meðalfjárhæð gjalds fyrir atvinnugreinar sem samanburður náði til var um 67 þús.kr., en sem dæmi var munurinn undir 20 þús.kr. í um 30% tilvika.

Sé samanburður gerður milli hæsta gjalds og meðalgjalds í hverri atvinnugrein þá var til dæmis munur undir 20% í rúmlega 40% tilvika. Alls var munurinn undir 20 þús.kr. í um 65% tilvika.

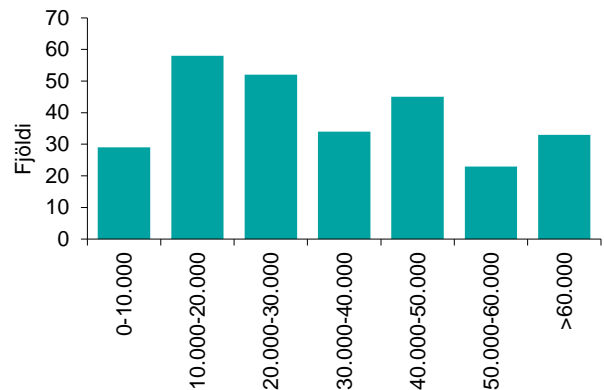
Að hluta til skýrist mismunandi eftirlitsgjald milli samskonar fyrirtækja þó af staðbundum þáttum eins og nálægð við þéttbýli, áhættumati, sýnatökupörf og/eða umfangi rekstrar

Hér að neðan má annars vegar sjá samanburð á hlutfallslegum mun á hæsta og lægsta gjaldi í gjaldskrár heilbrigðisnefnda og hins vegar mun á fjárhæðum.

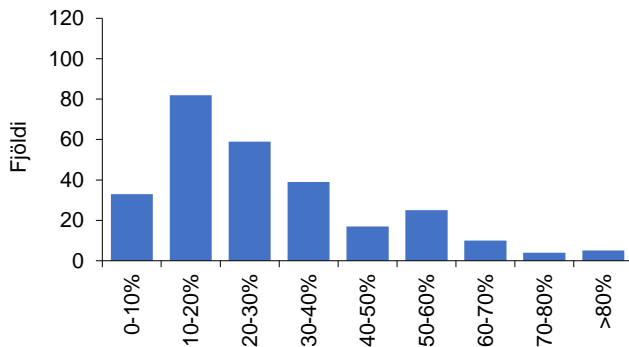
Hlutfallslegur munur á hæsta og lægsta gjaldi



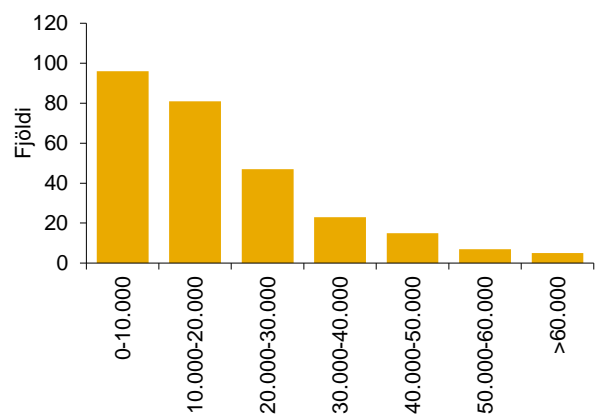
Munur á hæsta og lægsta gjaldi í kr.



Hlutfallslegur munur á hæsta gjaldi og meðalgjaldi



Munur á hæsta gjaldi og meðalgjaldi í kr.



SA nefndu að gefnar hafi verið út leiðbeiningar við setningu gjaldskráa fyrir mörgum árum og þær leiðbeiningar hafi ekki verið felldar úr gildi eða uppfærðar. SA telja að gjaldtakan sé ekki nægjanlega samræmd á milli aðila.

Í svörum frá heilbrigðisnefndum kemur fram að gjaldskrár byggi á sameiginlegum grunni heilbrigðiseftirlitssvæðanna sem var unninn á sínum tíma með aðkomu ráðuneytis. Það er talsverð teygni í flokkakerfinu gagngert til þess að koma til móts við lítil fyrirtæki. Einnig kemur fram að frá setningu laganna eru liðin yfir 20 ár og gjaldskrár frá þeim tíma hafa þróast í mismunandi áttir. Því geta þættir eins og verð, umfang og tíðni eftirlitsferða ásamt áhættumati þróast með ólíkum hætti milli aðila.

Þar sem gjaldskrá er byggð á ÍSAT flokkun er þó mikilvægt að allir aðilar skilgreini starfsemi með sambærilegum hætti og komist að sameiginlegri niðurstöðu. Mögulega væri síðan hægt er að nota ÍSAT flokkun til að skila tíðni eftirlits sem væri grunnur að fjölda eftirlitsferða á ári hverju.

6. Viðauki

Samantekin svör frá heilbrigðisnefndum, MAST og UST við opnum spurningum í könnun KPMG.

Hvernig er þín upplifun af fyrirkomulagi gagnvart eftirliti í þínu umdæmi?

Heilbrigðisnefndir

- Góð samskipti við forsvarsmenn fyrirtækja og sveitarfélaga. Lögð áhersla á að eftirlitið sé einnig þjónustuaðili fyrirtækja og veiti leiðbeiningar um kröfur í miklum mæli.
- Sum svæði eru með stór eftirlitssvæði. Þar eru langar vegalengdir sem auka álag á starfsfólk og gætu þurft að nota fleiri starfsmenn til fylgja eftirlitsáætlun.
- Aðilar telja mikilvægt að þessi þjónusta sé veitt í nærumhverfi þar sem nálægð við íbúa, fyrirtæki og þekking á staðháttum er til staðar.
- Samskipti við MAST, UST og ráðuneyti eru mismunandi. Mættu vera aukin samskipti við yfirstjórn þessara aðila.
- Telja að auka mætti samráð milli ráðuneytis og heilbrigðisnefnda varðandi t.d. regluverk.

MAST

- Frá árinu 2008 var allt opinbert eftirlit á vegum ríkisins fært undir Matvælastofnun, sem þá hóf störf og náðst hefur samræming á eftirliti með framleiðslu dýraafurða.
- Víðtæk þekking er til staðar til að bregðast við málum sem upp koma, s.s. á sviði matarsjúkdóma.
- Kjötvinnskur, vinnsla sjávar- og eldisafurða, eggjaframleiðsla og mjólkurvinnsla er undir eftirliti MAST, en önnur matvælavinnsla og markaðseftirlit er í höndum tíu heilbrigðisnefnda.
- Það væri mikill styrkur að sameina eftirlitsumdæmi út um landið og ná þannig fram faglegum styrk og betri samræmingu við framkvæmd eftirlits.
- MAST hefur samkvæmt lögum yfirumsjón með starfsemi heilbrigðiseftirlits á sviði matvælaeftirlits. Í þessu felst ekki yfirstjórn, þar sem hvert eftirlitssvæði á vegum sveitarfélaganna er sjálfstæð eftirlitseining, en MAST á hins vegar að vinna að því að allt matvælaeftirlit á landinu sé framkvæmt með samræmdum hætti.

UST

- Upplifunin af fyrirkomulaginu er að mörgu leyti góð.
- Umhverfisstofnun hefur sett sér skýr markmið og undirmarkmið í stefnu stofnunarinnar. Gæðakerfi stofnunarinnar styður vel við framkvæmd eftirlitsins í átt að settum markmiðum.

Hverjir eru helstu kostir í núverandi eftirlitskerfi að þínu mati?

Heilbrigðisnefndir

- Mikil starfsreynsla, þekking og menntunarstig hjá starfsfólki og verkefni fjölbreytileg.
- Nálægð við fyrirtækin og stofnanir er mikill kostur þar sem þekking er staðbundin, boðleiðir eru styttri sem getur stuðlað að skjótari úrlausnum til hagsbóta fyrir alla aðila.
- Hægt að leiðbeina eftirlitsþegum um góða starfhætti og fjalla um þær kröfur sem gerðar eru til viðkomandi atvinnustarfsemi.

MAST

- Samræmdar reglugerðir með kröfum til matvælafyrirtækja annars vegar og með kröfum um skipulagningu eftirlits hins vegar eru kostur.
- Kostur að allt eftirlit með framleiðslu matvæla úr dýraríkinu sé á einni hendi. Stuðlar að samræmi innan greinanna.
- Beinn aðgangur er að upplýsingum um fyrirtæki innan stofnunarinnar þegar kemur að útgáfu vottorða.
- Staðbundin þekking í héraði á þeirri starfsemi sem þar er. Sami aðili getur sinnt matvælaeftirliti, hollustuháttaeftirliti og mengunarvarnaeftirliti þar sem það á við. Hér er átt við fyrirtæki sem falla undir valdsvið heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga.

UST

- Til staðar eru skýrar valdheimildir til að krefja á um úrbætur og bregðast við atvikum þar sem þörf er á. Umhverfisstofnun er þverfagleg stofnun og því vel í stakk búin að hafa eftirlit með þeirri starfsemi sem stofnuninni ber að hafa eftirlit með samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir.
- Kostur að sérhæfð embætti/starfsmenn séu til staðar í öllum landshlutum til að sinna litlum og meðalstórum fyrirtækjum.

Hverjir eru helstu gallar í núverandi eftirlitskerfi að þínu mati?

Heilbrigðisnefndir

- Miklar kröfur eru gerðar um að framkvæmd eftirlits sé samræmd og fylgi skýrum verkferlum sem unnir séu útfra áhættugreiningu, verklagsreglum og handbókum. Of mikil áhersla á að meta árangursríka framkvæmd eftirlits út frá fjölda skráðra; athugasemda, frávika, áminninga, áhættugreiningar, verklagsreglum og handbókum.
- Stofnanir ríkisins sem eiga að sjá um samræmingu í framkvæmd eru í tveim stofnanir. Bæta mætti samræmingu og auka samskipti þessara aðila við embættin.
- Innleiðing á sameiginlegum gagnagrunni hefur ekki gengið nógu vel. Aðilar telja skort á samráði vera hluta af því og að hluta sé verið að þröngva kerfinu á embættin. Auka þyrfti fjármagn og tækifæri þessara aðila til aukins samráðs og kynningarstarf.
- Of mikil áhersla á miðlæga stýringu þar sem verið er að fela öðrum eftirlit sem ætti að vera hjá heilbrigðisnefndum.

MAST

- Ellefu lögbær yfirvöld fara með eftirlit á sviði matvæla. Hætta er á ósamræmi milli mismunandi aðila við eftirlit, eftirfylgni og þvingunaraðgerðir.
- Sum svæði eru með takmarkaðan mannauð og því er takmarkaður tími til að setja ramma um framkvæmd opinbers eftirlits og mat á árangri þess eins og reglugerð um opinbert eftirlit gerir ráð fyrir.
- Ekki hefur náðst samstaða meðal allra eftirlitssvæða um notkun leiðbeininga við framkvæmd opinbers eftirlits sem þýðir að ekki er unnið samkvæmt samræmdu verklagi á öllum svæðum.
- Skráning á eftirliti er ekki samræmd að fullu sem kemur í veg fyrir samræmi við samantekt upplýsinga um eftirlit.

UST

- Ólík uppbygging stjórnáslueininga.
- Fjölskipað stjórnvald; heilbrigðisnefndir sveitarfélaga taka ákvörðun um útgáfu starfsleyfis annars vegar og hefðbundin ríkisstofnun/UST hins vegar.
- Í sumum umdæmum heilbrigðiseftirlita er faliðun áskorun.

Hverjar eru helstu áskoranir í núverandi eftirlitskerfi að þínu mati?

Heilbrigðisnefndir

- Sú löggjöf sem heilbrigðiseftirlitinu er ætlað að hafa eftirlit með er gríðarlega yfirgripsmikil og áskorun heilbrigðiseftirlits á hverjum tíma er að sannfæra og auka skilning eftirlitsþega sinna um að þær kröfur sem gerðar eru til þeirra séu eðlilegar og skynsamlegar á hverjum tíma.
- Vegna umfangs mætti jafnvel fjölga starfsfólki þar sem við á en einnig er áskorun að tryggja að starfsfólk uppfylli þær kröfur sem löggjöfin setur.
- Núverandi löggjöf er óskýr að sumu leyti þannig mögulegt er að túlka hana með margvíslegum hætti.
- Aukinn tími hefur farið í rýna og veita umsagnir um ýmis mál.
- Áskorun að skortur sé á samráði við ráðuneyti og meiri samræming og samvinna væri kostur.

MAST

- Helsta áskorun eftirlits að fá fyrirtæki til þess og almennt að stuðla að öryggi matvæla með störfum sínum. Skilyrði þess eru að hafa aðföng (nægt starfsfólk, fjármagn, aðstöðu o.s.frv.), faglega þekkingu og þekkingu á löggjöfinni, þjálfun, eftirlitsáætlanir, verklagsreglur m.a. um eftirfylgni og skýrslugerð.
- Fyrir matvælaeftirlitið í landinu, ekki síst fámennar einingar heilbrigðiseftirlits sem hafa afar margþætt verkefni, er það áskorun að uppfylla kröfur s.s. að þekkja síbreytilegt regluverk, sinna nægjanlegri þjálfun á öllum fagsviðum, tími til að sinna öllum verkefnum og uppfæra verklagsreglur.
- Það er áskorun fyrir MAST að samræma eftirlit, því heilbrigðiseftirlit er undir stjórn sveitarfélaga og hvert heilbrigðiseftirlitssvæði getur því farið eigin leiðir.
- Í núverandi eftirlitskerfi er áskorun vegna flækjustígs einfaldra mála sem upp koma vegna flókinna samskipta milli margra eftirlitsaðila, þar sem viðhorf og túlkanir geta einnig verið mismunandi milli aðila.
- Það er áskorun að vera eftirlitsaðili í nærumhverfi sínu. Það á jafnt við um heilbrigðiseftirlit og umdæmi Matvælastofnunar. Með stærrri eftirlitseiningum og einingum sem ekki lúta stjórn sveitarstjórna í nærumhverfinu er líkleggra að minni hætta sé á að eftirlit verði fyrir áhrifum frá hagsmunaaðilum.

UST

- Samræming á starfsháttum í framkvæmd eftirlitsins, eftirfylgni og yfirsýn er áskorun þar sem að um er að ræða 11 embætti sem koma að eftirliti með hollustuháttum og mengunarvörnum.

Hvar liggja tækifæri til úrbóta í núverandi eftirlitskerfi að þínu mati?

Heilbrigðisnefndir

- Tækifæri liggja í því að aðilar vinni betur saman, hvort sem það er vinnueftirlit, byggingar- og skipulagsyfirvöld, MAST, UST eða ráðuneyti.
- Augljós tækifæri í rafrænu eftirliti og auka upplýsingagjöf til eftirlitsþega varðandi t.d. forsendur laga og reglugerða.
- Tækifæri að færa eftirlit frá stofnunum ríkisins til heilbrigðisnefnda. Þannig ættu MAST og UST að sinna frekar samræmingar- og leiðbeiningarhlutverki.
- Tækifæri í að tengja betur saman upplýsingakerfi til eftirlits og ná þannig fram meiri samræmingu.
- Áhersla verði lögð á að einfalda regluverk og það endurskoðað í heild sinni í samráði við alla hagsmunaaðila.
- Tækifæri til að bæta fyrirkomulag heilbrigðiseftirlits eru í samtalinu milli þeirra hagaðila sem tengjast eftirliti.

MAST

- Samræming verklags í formi sameiginlegra vinnureglna/leiðbeininga við undirbúning, framkvæmd og eftirfylgni eftirlits.
- Styrkja samvinnu eftirlitsaðila og tryggja að samræmt verklag sé til staðar og framkvæmt með sambærilegum hætti.
- Nýleg breyting á reglugerð um opinbert eftirlit nr. 234/2020 kveður á um að samræmda skráningu á niðurstöðum matvælaeftirlits í eftirlitsgagnagrunn MAST sem styrkir eftirlitskerfið og er til úrbóta hvort sem er á núverandi eftirlitskerfi eða nýju fyrirkomulagi.

UST

- Með landsáætlun um eftirlit er hefur UST unnið leiðbeinandi viðmið um framkvæmd eftirlits, skráningu frávíka og eftirfylgni.
- Tækifæri eru í að taka reglulega saman tölfræði og draga ályktanir um hvaða áföngum hefur verið náð í samræmingu eftirlits og eftirfylgni.

Hvernig er æskilegt fyrirkomulag eftirlits að þínu mati?

Heilbrigðisnefndir

- Færa aukin verkefni til heilbrigðisnefnda, telja mikilvægt að eftirlit sé framkvæmt af stofnunum í nærsamfélaginu. Efla mætti eftirlitið með frekari verkefnum og auka mannafla.
- Æskilegt að MAST og UST verði nánast eingöngu stjórnsýslustofnanir, hugsanlega mættu þau vera með eftirlit gagnvart stóriðju.
- Æskilegt fyrirkomulag eftirlits er að sát ríki um það og að ef breytingar eru fyrirhugaðar að þær séu gerðar með markmið laga og reglna að leiðarljósi en ekki vegna óskýrra hugmynda án þess að rök eða greining liggja að baki.
- Þá þarf að gera niðurstöður eftirlits aðgengilegri, þannig að fyrirtæki og stofnanir geti séð hvar þau standa í samanburði við önnur fyrirtæki.

MAST

- Innan Evrópusambandsins hefur verið unnið markvisst að því að setja rammalöggjöf sem nær yfir allt framleiðsluferli matvæli, frá frumframleiðslu og þar til matur er borinn á borð neytenda. Löggjöfin hefur þar með í grundvallaratriðum verið samræmd.
- Með hliðsjón af þessu hlýtur að vera hagkvæmt, ekki síst í minni samfélögum, að byggja upp eftirlit þannig að vinna við að uppfylla grunnforsendur og kröfur vegna eftirlits og stjórnsýslu nýttist öllum sem þar hafa hlutverk og ábyrgð.
- Með sameiningu matvælaeftirlits á vegum sveitarfélaga við starfsemi Matvælastofnunar mætti nýta þessar grunnstoðir til stuðnings eftirlits sem framkvæmt yrði af umdæmum um allt land.
- Ætti að vera tækifæri til að einfalda skipulag opinbers eftirlits með matvælum, með það að markmiði að stuðla að hagkvæmni og enn frekari uppbyggingu á þekkingu og framkvæmd eftirlits í héraði, þar sem umdæmi MAST og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga yrðu sameinuð í eftirlitsumdæmum, t.d. í hverjum landsfjórðungi auk höfuðborgarsvæðisins og í nágrenni þess.

UST

- UST telur að áfram sé æskilegt að embætti/starfsmenn séu til staðar í öllum landshlutum til að sinna m.a. litlum og meðalstórum fyrirtækjum í nærumhverfinu.
- Núverandi heilbrigðiseftirlitsumdæmi eru sum heldur faliðu að teknu tilliti til umfangs og fjölbreytileika verkefna. Því mætti taka til skoðunar umdæmaskiptingu heilbrigðiseftirlitssvæðanna.

Telur þú þörf á endurskoðun á núverandi eftirlitskerfi? Ef svo er hvaða þætti þyrfti helst að skoða?

Heilbrigðisnefndir

- Halda mætti áfram að samræma eftirlit milli heilbrigðiseftirlitsvæða og stuðla að frekari samstarfi heilbrigðiseftirlitsvæðanna.
- Færa eftirlit frá MAST og UST til heilbrigðisnefnda og styrkja frekar stofnanir í samræmingarhlutverki, t.d. hvað varðar þarfagreiningar, hönnun hugbúnaðar, gerð leiðbeininga, framkvæmd og eftirfylgni, s.s. hvað varðar sameiginlegan gagnagrunn og sameiginlega þjónustugátt.
- Ef flytja eigi eftirlit til sveitarfélaga og/eða gera eftirlit miðlægt, þá væri æskilegt að vinnan yrði unnin í samræmi við leiðbeiningar sem gefnar hafa verið út á vegum Ríkisendurskoðunar, s.s. sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar. Þá væri ef til vill fyrsta skref að skilgreina langtíma stefnumótun stjórnvalda á hlutverki heilbrigðisnefnda.
- Endurskoða löggjöfina sem er orðin allt of flókin og taka ríkara tillit til röksemda heilbrigðisnefnda í því sambandi.

MAST

- Til að ná fram samræmi í stjórnsýslu við matvælaeftirlit hefur MAST yfirumsjón með heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna, sbr. 22. gr. matvælalaga Eftir sem áður hefur Matvælastofnun eða ríkið engin bein úrræði til að knýja fram úrbætur eða fylgni við það verklag sem MAST hefur ákveðið, sbr. sjálfákvörðunarrétt sveitarfélaganna. Af þessum sökum vantar upp á að samræmingar sé gætt bæði hvað varðar framkvæmd eftirlitsins, eftirfylgni, skráningar, birtingu upplýsinga o.s.frv.
- Endurskoðun á núverandi kerfi ætti þannig fyrst og fremst að snúa að því auka samræmi við framkvæmd matvælaeftirlits í landinu þannig að útfærslan varðandi eftirlitið, skráningar, eftirfylgni, birtingu niðurstaðna o.s.frv. verði hin sama hjá öllum eftirlitsaðilum.

- Skoða þarf hvort ekki megi ná fram hagræðingu og betri nýtingu á sérfræðingum með því að fækka eftirlitssvæðum og styrkja heilbrigðiseftirlitið.
- Huga þarf að því hvernig hægt er að koma samskiptum milli MAST og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga í það horf að eftirlitskerfið myndi eina sterka heild.

UST

- Mikilvægt er að lög um meðhöndlun úrgangs og lög um hollustuhætti og mengunarvarnir verði sameinuð til að tryggja betri samlegð laganna.
- Skýra mætti betur verkaskiptingu milli heilbrigðisnefnda og UST m.t.t. þessara laga.

Er að þínu mati verkaskipting skýr milli heilbrigðisnefnda, MAST/UST og fagráðuneyta m.a. með hliðsjón af valdmörkum stjórnvalda?

Heilbrigðisnefndir

- Í meginatriðum er verkaskiptingin skýr þó vissulega megi alltaf finna dæmi þar sem ekki er skýrt hvaða eftirlitsstofnun skuli fara með eftirlit. Þá er sjálfsagt að leita álitis eða úrskurðar viðkomandi ráðuneytis. Dæmi um slíkt er álitamál um framkvæmd matvælaeftirlits þegar saman fer frumframleiðsla og úrvinnsla matvæla.
- Samvinna við sérfræðinga MAST og UST er góð og yfirleitt er mikill vilji til þess að leysa með jákvæðum hætti úr erindum sem leitað er til þeirra um.
- Breyta þarf fyrirkomulaginu þannig að heilbrigðiseftirlit hafi sömu valdheimildir og UST og MAST, t.d. hvað varðar stjórnvaldssektir sem heilbrigðiseftirlit hefur bara í einum málaflokk.
- Skýra þarf mun betur verkaskiptingu milli MAST og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Það er skýrari verkefnaskipting milli heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og UST.
- Verkaskipting milli heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og MAST var mun skýrari áður en matvælalöggjöfinni var breytt 2010.

MAST

- Verkaskipting milli eftirlitsaðila, þ.e. MAST og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga, og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins varðandi stjórnvísu með matvælafyrirtækjum er skýr.
- Almennt er verkaskiptingin milli MAST og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga nokkuð skýr og regluverkið veitir í langflestum tilvikum skýr svör við því hver sinnir eftirliti og starfsleyfisútgáfu hjá matvælafyrirtækjum.

UST

- Skýrleika skortir er varðar verkaskiptingu við starfsleyfisútgáfu, einkum í úrgangsmálum.

Eru að þínu mati möguleikar til samlegðaráhrifa með því að eftirlitið verði endurskoðað? Ef svo er, hvaða tegundir eftirlitsstarfsemi telur þú að hafi mest samlegðaráhrif?

Heilbrigðisnefndir

- Aukin rafræn skráning og samræming á þeim vettvangi auðveldar skýrslugerð og samræmingu skoðanahandbóka og starfsleyfisskýrða.
- Mikilvægt að heilbrigðiseftirlit sé framkvæmt af stofnunum í nærsamfélaginu og því gæti samlegð í eftirlitsstofnunum sveitarfélaganna verið mikilvægari en að færa eftirlit í miðlægar eftirlitsstofnanir. Fyrir heilbrigðiseftirlit í dreifbýli eru engin sjáanleg samlegðaráhrif.
- Sýslumenn annast útgáfu rekstrarleyfa vegna veitinga- og gististaða en mætti skoða til hagræðingar fyrir rekstraraðila að þessi leyfisveiting yrði einungis á hendi heilbrigðisnefnda.

- Nokkur heilbrigðiseftirlitssvæði vinna að því að reka sameiginlegan eftirlitsgrunn sem er sniðinn að þörfum matvæla-, mengunar- og hollustuháttareftirlits og er verið að þróa hann áfram þannig að hann auðveldi skil á upplýsingum til annarra stjórnvalda, m.a. UST og MAST, og er mikilvægt að þróa hann áfram í samvinnu við þessa aðila.
- Skoða mætti samlegðaráhrif með eldvarnareftirliti, mögulega vinnueftirliti ef heilbrigðiseftirlit verður fært til ríkisins eða öfugt.
- Tækifæri til hagræðingar að færa verkefni til heilbrigðisnefnda frá ríkisstofnunum.

MAST

- Vegna þess að flestar heilbrigðisnefndir hafa á að skipa fáum starfsmönnum og hafa breitt verkswið þá eru nokkuð ljóst að töluverð samlegðaráhrif nást fram ef matvælaeftirlitið væri endurskoðað í þá veru að sameina eftirlit MAST og heilbrigðisnefnda.
- MAST er með starfsstöðvar um allt land, á nokkrum stöðum í sama húsnæði og heilbrigðiseftirlit, sem sinnir nærumhverfinu á sama hátt og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna. Hér er rúm fyrir samræmingu og einföldun á eftirliti gagnvart fyrirtækjum sem og betri nýtingu starfsfólks.
- Samlegðaráhrif á endurskoðuðu fyrirkomulagi matvælaeftirlits í eina stofnun gætu verið m.a.: einfaldari stjórnsýsla, einn staður til að sækja um leyfi, samræmdar leyfisveitingar, samræmt verklag við eftirlit og eftirfylgni, samræmt verklag við þvingunaraðgerðir, betri nýting á mannafla, öflugri einingar á starfsstöðvum um landið og sérhæfing - aukin þekking.

UST

- Fram hefur komið í könnun sem UST gerði að verkefni náttúruverndarnefnda og heilbrigðisnefnda virðast skarast talsvert, einkum varðandi umsagnir er varða mat á umhverfisáhrifum, fráveitumál o.fl.

Hvernig er fyrirkomulag varðandi setningu gjaldskrár í þínu umdæmi?

Heilbrigðisnefndir

- Fyrirkomulagið er samkvæmt ákvæðum laga nr. 7/1998 og eftirlitsáætlun sem byggir því á gömlu áhættumati. Þar kemur fram hve mikið er vænst af eftirlitsgjöldum og sértekjum frá fyrirtækjum og samkvæmt leiðbeiningum er gert ráð fyrir um 30% framlagi frá sveitarfélögunum. Síðan þá hefur þessu fyrirkomulagi ekki verið breytt, enda ekki komið betri aðferð til umræðu.
- Gjaldskrár eru unnar skv. leiðbeiningum umhverfisráðherra sbr. auglýsingu nr. 254/1999. Gjaldskrá byggir á áhættumati, umfangi rekstrar, umfangi löggjafar sem þarf að framfylgja og sýnatökupörf.
- Það er talsverð teygni í flokkakerfinu (12 flokkar) gagngert til þess að koma til móts við lítil fyrirtæki.
- Á sínum tíma var gefin út leiðbeinandi gjaldskrá fyrir öll heilbrigðiseftirlitssvæðin í landinu en síðan eru liðin 20 ár og gjaldskrárnar hafa þróast í mismunandi áttir og því er tíðni og verð ekki lengur samræmt eins og var.

MAST

- Gjaldskráin á sér stoð í gjaldskrárheimildum laga sem tengjast starfsemi MAST.

UST

- UST gerir rökstudda tillögu að gjaldskrá sem lögð er fyrir umhverfis- og auðlindaráðuneytið sem afgreiðir tillöguna.

Annað

Heilbrigðisnefndir

- Heilbrigðisnefndir fara í heildstætt eftirlit með hverju fyrirtæki fyrir sig eins og kostur er þegar allir þrír eftirlitsþættirnir eru undir eftirliti hjá nefndum.
- Athygli vekur í greiningarvinnunni er ekki tekið með tóbakslöggjöfin og eftirlit vegna hennar, né tekið með hvort hundaeftirlit eða annað dýraeftirlit vegna heilbrigðissamþykktta heilbrigðisnefnd
- Nauðsynlegt er að við mat á störfum heilbrigðiseftirlita sveitarfélaganna að horfa til annarra verkefna sem þau gegna. Þannig gegna starfsmenn heilbrigðiseftirlitanna ýmsum öðrum störfum í tengslum við heilnæmi almennings og gæta að umhverfis- og hollustuháttum í sínum sveitarfélögum.
- Umsagnir til sýslumanna vegna veitinga- og gistileyfa taka sífellt meiri tíma þ.e. skv. lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald en sýslumenn veita rekstarleyfi sem aftur byggjast á því að starfsleyfi sé gefið út af heilbrigðisnefnd.
- Það er mikilvægt að framkvæmd eftirlits sé með sama hætti um allt land og forsendur líkar. Það má þó ekki gleymast að eftirlit er framkvæmt af fólki sem tekur matskenndar ákvarðanir oft á dag en ofuráhersla er á að allt eftirlit eigi að vera samræmt.

MAST

- Þrátt fyrir að MAST fari með yfirumsjón og þar með samræmingarhlutverk í matvælaeftirliti hefur ekki gengið vel að ná fram samhæfingu í störfum og verklagi eftirlitsstofnana.
- Þrátt fyrir margra ára vinnu á þessum sviðum er enn langt í land að fullnægjandi árangur náist í þessum málum og því tímabært að skoða hvaða aðrar leiðir séu færar til að ná fram betri samhæfingu í eftirliti á öllum stigum og þá ekki síður með tilliti til hagsmuna fyrirtækja og neytenda í landinu. Núgildandi skipulag með dreifðum stjórnsýslueiningum í héraði og miðlægum samhæfingaraðila eða útfærsla á því virðist ekki vera lausn á framangreindum vanda. Þó mætti skoða hvort nálgast megi lausn ástjórnsýslulegum vanda með fækkun eftirlitsstjórnvalda. Líklega væri þó vænlegri lausn fólgin í sameiningu verkefna heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og Matvælastofnunar undir einum hatti, sem ætti að leiða til samræmds verklags og þar með samhæfingar í eftirlitsstörfum um allt land.