



Eftirfylgni: *Matvælastofnun*

Apríl 2016

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ítrekuð ábending.....	3
Viðbrögð við ítrekaðri ábendingu.....	5
1 Inngangur.....	6
2 Matvælastofnun	7
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2013	7
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	8

Niðurstöður og ítrekuð ábending

Ríkisendurskoðun telur rétt að ítreka eina af þeim fjórum ábendingum sem stofnunin setti fram í skýrslunni *Matvælastofnun* (nóvember 2013). Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að beita sér fyrir því að sett verði rammalög um Matvælastofnun þar sem á einum stað sé kveðið skýrt á um hlutverk hennar, verkefni, stjórnun og önnur lög sem um starfsemina gilda. Í þessu sambandi þarf ráðuneytið að leggja formlegt mat á hvort matvælaeftirlit á Íslandi verði skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara ef það yrði sameinað á eina hendi í stað þess að því sé dreift milli Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda sem starfa á vegum sveitarfélaga.

Ein ábending til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis ítrekuð

Í skýrslu sinni um Matvælastofnun árið 2013 hvatti Ríkisendurskoðun ráðuneytið jafnframt til að styðja vel við starfsemi stofnunarinnar og beita sér fyrir því að hún fengi nægilegt fjármagn til að sinna lögboðnum verkefnum sínum. Þá var tveimur ábendingum beint til Matvælastofnunar. Annars vegar að stofnunin tryggði skýrt verklag og vandaða stjórnsýsluhætti og hins vegar að hún gætti meðalhófs í lagatúlkun og eftirliti. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki þessar þrjár ábendingar þar sem ráðuneyti og stofnunin hafa gripið til ýmissa aðgerða til að eyða þeim annmörkum sem bent var á.

Í skýrslunni kom fram að Matvælastofnun starfaði samkvæmt lögum nr. 80/2005 um stofnunina. Hlutverk hennar væri þó ekki skilgreint í þeim lögum heldur væri vísað til 19 annarra laga í því sambandi. Þá næðu fleiri en 300 reglugerðir yfir starfsemi hennar og verkefni. Skýrslan leiddi í ljós að starfsemi Matvælastofnunar hefði tekið miklum breytingum frá stofnun hennar árið 2008 þegar Landbúnaðarstofnun, matvælasvið Umhverfisstofnunar og matvælasvið Fiskistofu voru sameinuð.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2016 kom fram að þau lög sem ná til starfsemi Matvælastofnunar eru nú orðin 20 talsins. Ríkisendurskoðun hvetur til þess að löggjöf um stofnunina verði tekin til heildarendurskoðunar og rammalöggjöf sett um meginstarfsemi hennar. Mörg þeirra laga sem um hana gilda voru sett þegar umhverfi matvælaeftirlits var mjög frábrugðið því sem nú er. Að mati stofnunarinnar getur núverandi lagaumhverfi jafnvel unnið gegn því að Matvælastofnun nái að sinna hlutverki sínu á eins hagkvæman, árangursríkan og skilvirkan hátt og kostur er.

Taka þarf löggjöf um Matvælastofnun til heildarendurskoðunar

Hluti þeirrar gagnrýni sem kom fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2013 sneri að ósamræmi í matvælaeftirliti á landsvísu, bæði milli umdæma Matvælastofnunar og milli þeirra eftirlitssvæða sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga tekur til. Matvælastofnun hefur umsjón með og ber ábyrgð á samræmingu heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga vegna matvælaöryggis á landsvísu. Henni er m.a. ætlað að koma á samvinnu þeirra sem starfa við matvælaeftirlit og leitast við að fyrirbyggja tvíverknað og skörun. Stofnunin hefur þó ekki boðvald yfir heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga og getur hvorki beint fyrir mælum til þeirra né haft afskipti af daglegri starfsemi þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að kanna hvort sameining alls matvælaeftirlits sé fýsileg. Heppilegt væri að kanna það í tengslum við endurskoðun laga um Matvælastofnun.

Kanna þarf kosti þess að sameina allt matvælaeftirlit

Ítrekuð ábending til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

Endurskoða þarf lög sem varða Matvælastofnun

Ríkisendurskoðun hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að beita sér fyrir því að sett verði rammalög um Matvælastofnun þar sem m.a. sé kveðið skýrt á um hlutverk hennar, verkefni, stjórnun og önnur lög sem um starfsemina gilda. Jafnframt þarf ráðuneytið að leggja mat á hvort matvælaeftirlit á Íslandi verði skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara ef það yrði sameinað á eina hendi.

Viðbrögð við ítrekaðri ábendingu

Viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

1. Endurskoða þarf lög sem varða Matvælastofnun

„Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur farið yfir drög að niðurstöðu. Ábending Ríkisendurskoðunar snýr að því að ráðuneytið beiti sér fyrir því að setja rammalög um Matvælastofnun þar sem meðal annars sé kveðið skýrt á um hlutverk, verkefni, stjórnun og önnur lög sem um starfsemina gilda. Jafnframt bendir Ríkisendurskoðun á að ráðuneytið þurfi að leggja mat á hvort matvælaeftirlit á Íslandi verði skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara ef það verði sameinað á eina hendi. Ráðuneytið tekur undir að slík rammalög gætu átt fullan rétt á sér en það er álitamál hvort slík lagasetning sé til einföldunar og hvernig best sé að hún verði útfærð. Slíkt mat þarf að fara fram bæði innan ráðuneytisins og Matvælastofnunar.

Ráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að það þarf að leggja mat á hvort matvælaeftirlit á Íslandi verði skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara ef það verður sameinað á eina hendi í stað þess að því sé dreift milli Matvælastofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga.

Ráðuneytið tekur undir með Ríkisendurskoðun að skýr og einföld lagasetning fari saman við hagsmuni matvælaframleiðanda og almennings. Við endurskoðun á fyrrgreindu þarf ráðuneytið enn fremur að fara yfir lagaumhverfi Matvælastofnunar og skoða hvort það þarfnast einföldunar.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannaþjóf, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Í samræmi við áðurnefnda staðla fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við ábendingum hennar og hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem vakin var athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Fjórum ábendingum frá 2013 fylgt eftir

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir skýrslunni *Matvælastofnun* (nóvember 2013). Leitast var við að meta hvort og þá með hvaða hætti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Matvælastofnun hafa brugðist við þeim fjórum ábendingum sem þar var beint til þeirra.

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Matvælastofnun sem einnig fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Jafnframt var óskað eftir viðbrögðum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við þeirri ítrekuðu ábendingu sem til þess er beint. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Matvælastofnun

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2013

Fram kom í skýrslunni [Matvælastofnun](#) (2013) að stofnunin hefði hafið starfsemi árið 2008 þegar Landbúnaðarstofnun, matvælasvið Umhverfisstofnunar og matvælasvið Fiskistofu voru sameinuð. Stofnunin heyrði undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (áður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti) og starfaði samkvæmt lögum nr. 80/2005 um Matvælastofnun. Hlutverk hennar væri þó ekki skilgreint í lögnum heldur væri vísað til 19 annarra laga í því sambandi. Þá náðu fleiri en 300 reglugerðir yfir starfsemi hennar og verkefni. Einnig kom fram að hlutverk hennar væri að sinna stjórnslu, eftirliti, fræðslu og þjónustu við sjávarútveg, landbúnað, fyrirtæki og neytendur í þeim tilgangi að stuðla að heilbrigði og velferð dýra, heilbrigði plantna og öryggi, heilnæmi og gæðum matvæla.

Í skýrslu sinni birti Ríkisendurskoðun niðurstöður rafrænnar viðhorfskönnunar sem stofnunin gerði í janúar 2013 meðal eftirlitsskyldra aðila í matvælaíðnaði og hagsmunasamtaka þeirra. Þær sýndu töluverða óánægju um ýmsa þætti í starfsemi Matvælastofnunar. Einungis tæpur helmingur svarenda taldi að eftirlit stofnunarinnar væri öflugt og 31% taldi vinnubrögð starfsmanna hennar vera samræmd. Þá töldu 22% að ákvarðanir Matvælastofnunar væru vel rökstuddar, 28% töldu stofnunina bregðast markvisst við kvörtunum og 64% töldu aðgengi að fagþekkingu innan hennar gott. Samskipti við stofnunina voru talin góð af 53% svarenda. Um 78% svarenda taldi rétt að sameina matvælaeftirlit hér á landi á eina hendi.

Samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir skiptist landið í 10 eftirlitssvæði undir stjórn heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að Matvælastofnun hefði yfirumsjón með og bæri ábyrgð á að samræma heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga vegna matvælaöryggis á landinu öllu. Henni væri m.a. ætlað að koma á samvinnu þeirra sem starfa við matvælaeftirlit og leitast við að fyrirbyggja tvíverknað og skörun. Stofnunin hefði þó ekki boðvald í þessu efni og gæti ekki beint fyrirmælum til eða haft afskipti af daglegri starfsemi heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna. Því væri hætt á ósamræmi við matvælaeftirlit á landsvísu. Verkefni milli þessara aðila hefðu skarast og ábyrgðarmörk verið óljós. Einnig kom fram að Matvælastofnun hefði lagt til við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að fram færi endurskoðun á heildarlöggjöf um málefni stofnunarinnar. Í september 2013 hefði ráðuneytið ekki tekið afstöðu til þess.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom fram að misskilnings hefði gætt meðal eftirlitsskyldra aðila um ábyrgðarmörk og hlutverk atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis annars vegar og Matvælastofnunar hins vegar. Til að mynda sætti stofnunin iðulega gagnrýni vegna þeirra reglugerða sem henni væri ætlað að framfylgja. Einnig kom fram að ólíkskilnings gætti milli stofnunarinnar og ráðuneytisins um ákvarðanir um viðhald varnarlína gegn búfjárjúkdómum. Matvælastofnun teldi að ráðuneytið

Árið 2013 náðu 19 lög og yfir 300 reglugerðir yfir starfsemi Matvælastofnunar

Matvælastofnun sætti gagnrýni eftirlitsskyldra aðila

Matvælastofnun skal samræma matvælaeftirlit sveitarfélaga

Misskilnings hafði gætt meðal eftirlitsskyldra aðila á hlutverki Matvælastofnunar

ákvæði við fjárlagagerð hvaða línur væri viðhaldið á hverju ári. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti teldi hins vegar að með reglugerðum og auglýsingum um varnarlínur væri tekin ákvörðun um legu þeirra. Það væri síðan alfarið Matvælastofnunar að ákveða hversu miklir fjármunir af heildarfjárveitingum stofnunarinnar væri varið til viðhalds þeirra. Ríkisendurskoðun taldi brýnt að greitt yrði úr hvoru tveggja, þ.e. þeim misskilningi sem gætti meðal eftirlitsskyldra aðila um ábyrgðarmörk Matvælastofnunar og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og þeim ágreiningi sem ríkti milli stofnunarinnar og ráðuneytisins um ákvarðanir um viðhald varnarlína.

Ekki tekið nægjanlegt tillit til smærri rekstraraðila

Í skýrslunni kom einnig fram að ýmis hagsmunasamtök hefðu gagnrýnt stofnunina, m.a. fyrir að túlka lög og reglur of þröngt og að taka ekki nægilega mikið tillit til smærri rekstraraðila. Á hinn bóginn hefði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) talið að Matvælastofnun hefði ekki framfylgt innleiddum Evróputilskipunum með nægilega ítarlegum hætti. Ríkisendurskoðun ályktaði í skýrslu sinni að vandasamt væri fyrir stofnunina að fara bil beggja.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Árið 2013 beindi Ríkisendurskoðun tveimur ábendingum til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og tveimur til Matvælastofnunar. Báðum var gefinn kostur á að birta viðbrögð sín við ábendingunum í skýrslu stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun óskaði í desember 2015 eftir svörum þeirra við því hvort brugðist hefði verið við ábendingum hennar og þá hvenær og með hvaða hætti. Stofnuninni bárust svör í janúar 2016.

2.2.1 Ábendingar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

1. Endurskoða þarf lög sem varða Matvælastofnun

Ríkisendurskoðun hvatti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að beita sér fyrir því að sett yrðu rammalög um Matvælastofnun. Þar mætti kveða skýrt á um hlutverk hennar, verkefni, stjórnun og önnur lög sem um starfsemina giltu. Jafnframt þyrfti ráðuneytið að leggja mat á hvort matvælaeftirlit á Íslandi yrði skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara ef það yrði sameinað á eina hendi.

Ríkisendurskoðun hvatti til að lög um Matvælastofnun yrðu endurskoðuð

Í viðbrögðum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis við ábendingunni árið 2013 kom fram að vel kæmi til greina að lög nr. 80/2005 um Matvælastofnun yrðu endurskoðuð í samræmi við ábendingu Ríkisendurskoðunar. Yrði niðurstaða ráðuneytisins sú að hefja slíka endurskoðun, yrði væntanlega óskað eftir tillögum frá Matvælastofnun þar að lútandi. Þá kom fram að ráðuneytið teldi að sameining matvælaeftirlits á eina hendi gæti átt fullan rétt á sér og stuðlað að skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara eftirliti. Slíka sameiningu þyrfti að vinna í góðu samstarfi við alla hagsmunaaðila og Samtök íslenskra sveitarfélaga. Skrifstofa ráðuneytisins á sviði matvæla-, landbúnaðar- og byggðamála hefði nýverið sent erindi til ýmissa hagsmunaaðila og stofnana þar sem óskað var eftir tillögum um einfaldara eftirlit á ýmsum sviðum, þar á meðal á sviði matvælaíðnaðar og landbúnaðar. Það hefði verið gert á grundvelli stefnuýfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um endurskoðun regluverks atvinnulífsins með einföldun og aukna skilvirkni þess að leiðarljósi. Ef tillögur um endurskoðun á matvælaeftirliti kæmu fram myndi ráðuneytið taka þær til skoðunar.

Árið 2013 taldi ráðuneytið að endurskoðun kæmi til greina

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í janúar 2016 kom fram að lögum nr. 80/2015 um Matvælastofnun hefði í tvígang verið breytt frá árinu 2013. Með lögum nr. 49/2014 um breytingu á ýmsum lagaákvæðum sem tengjast fiskeldi hefði stofnuninni verið gert að annast stjórnslu og eftirlit með ákvæðum laga nr. 71/2008 um fiskeldi, sem Fiskistofa hafði áður séð um. Markmið lagasetningarinnar hefði verið að einfalda og auka skilvirkni í leyfisveitingum og eftirliti með greininni. Með lögum nr. 46/2015 hefði stofnuninni einnig verið falin ýmis stjórnsluverkefni varðandi búvöru og tollalög, m.a. að halda skrá yfir rétthafa beingreiðslna sem Bændasamtök Íslands höfðu áður haldið. Í báðum tilvikum höfðu verkefni stofnunarinnar verið aukin til hagræðingar fyrir matvælaeftirlit í landinu. Eftir fyrirnefndar breytingar hefðu lögin sem taka til starfsemi stofnunarinnar orðið 20 talsins.

**Starfsumhverfi
Matvælastofnunar
hefur breyst síðan
2013**

Þá kom fram í svari ráðuneytisins að setning rammalaga um Matvælastofnun, þar sem meginverkefni stofnunarinnar væru dregin saman í eina lagagrein, hefði ekki verið forgangsmál. Slík breyting kæmi til greina og gæti átt fullan rétt á sér en það væri álitamál hvort slík lagasetning væri til einföldunar og hvernig hún yrði best úrfærð. Það yrði að meta bæði innan ráðuneytis og innan Matvælastofnunar. Yrði niðurstaðan sú að setja rammalög myndi ráðuneytið óska eftir tillögum frá Matvælastofnun þar að lútandi. Fyrst myndi ráðuneytið þó vilja skoða möguleika á að sameina og/eða einfalda lagabálka um starfsemi hennar. Þá var í svari ráðuneytisins greint frá því að sex erindi hefðu borist ráðuneytinu frá hagsmunaaðilum þegar kallað var eftir tillögum um einfaldara eftirlit á ýmsum sviðum árið 2013. Að teknu tilliti til þeirra hefði ráðuneytið ekki séð ástæðu til að hefja vinnu við að sameina matvælaeftirlit á eina hendi.

**Setning rammalaga
um Matvælastofnun
hefur ekki verið
forgangsmál**

Það er mat Ríkisendurskoðunar að flutningur fyrrgreindra verkefna til Matvælastofnunar hafi verið jákvætt skref. Þessar breytingar gefa enn frekara tilefni til að endurskoða lög um Matvælastofnun og setja rammalög um starfsemi hennar sem hefur breyst umtalsvert frá því að hún tók til starfa. Það eru því vonbrigði að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti skuli ekki hafa beitt sér fyrir endurskoðun laganna eins og viðbrögð þess árið 2013 gáfu fyrirheit um. Benda má á að sambærileg vinna á sér nú stað við gerð rammalaga um Umhverfisstofnun í samræmi við ábendingu Ríkisendurskoðunar þar um. Í janúar 2016 birti umhverfisráðuneyti drög að rammalögum um meginstarfsemi hennar.

**Vonbrigði að ráðu-
neytið hafi ekki
beitt sér fyrir
endurskoðun laga
um Matvælastofnun**

Allt frá stofnun Landbúnaðarstofnunar og síðar Matvælastofnunar hefur hlutverk stofnunarinnar í lögum verið skilgreint þannig að hún annist starfsemi þeirra stofnana sem voru sameinaðar, sbr. 2. gr. laga nr. 80/2005 um Matvælastofnun. Nú eru liðin rúm 10 ár frá setningu þessara laga og mikil þróun hefur orðið á þeim tíma, bæði á stofnana- og lagaumhverfi. Því er að mati Ríkisendurskoðunar orðið aðkallandi að sett verði heildstæð löggjöf þar sem hlutverk Matvælastofnunar og starfsemi eru skilgreind með skýrum hætti. Ríkisendurskoðun telur að skýr og einföld lagasetning fari saman við hagsmuni matvælaframleiðenda og almennings. Að auki getur flókið lagaumhverfi sett stofnuninni of þröngar skorður við skipulag starfseminnar og dregið úr skilvirkni og árangri.

**Aðkallandi að sett
verði rammalög-
gjöf um Matvæla-
stofnun**

Ríkisendurskoðun telur ákveðins óhagræðis gæta í núverandi lagaumhverfi Matvælastofnunar. Í því sambandi má nefna að lög nr. 66/1998 um dýralækna og heilbrigðis-

þjónustu við dýr kveða á um sérstök embætti héraðsdýralækna og umdæmi þeirra sem heyra undir forstjóra Matvælastofnunar. Þá heyrir sum starfsemi sem fjallað er um í lögum nr. 50/1986 um Rannsóknadeild fisksjúkdóma undir stjórn Matvælastofnunar en deildin sjálf heyrir undir Tilraunastöð Háksóla Íslands í meinafræði að Keldum sem starfar samkvæmt lögum nr. 67/1990. Því er um að ræða skörun milli tveggja stofnana sem starfa á málefnasviði tveggja ráðuneyta.

**Ríkisendurskoðun
ítrekar ábendingu
sína**

Ríkisendurskoðun telur því ýmislegt benda til að starfsemi Matvælastofnunar yrði skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara ef rammalög væru sett um starfsemi hennar. Þá telur Ríkisendurskoðun kanna þurfi gaumgæfilega hvort því væri betur komið fyrir á einni hendi. Stofnunin ítrekar því ábendingu sína og hvetur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að setja þessi mál á dagskrá sem fyrst í samráði við Matvælastofnun og hagsmunaaðila.

2. Fjármagn þarf að fylgja verkefnum og skýra verður ábyrgð

**Fjármagn þarf að
fylgja verkefnum og
ábyrgðarmörk
verða að vera skýr**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2013 var atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hvatt til að styðja vel við starfsemi Matvælastofnunar og beita sér fyrir því að nauðsynlegt fjármagn fylgdi þeim lögbundnu verkefnum sem henni væri ætlað að sinna. Þá þyrfti ráðuneytið að skilgreina betur eigin ábyrgð og tryggja að mörk milli þess og Matvælastofnunar væru skýr gagnvart eftirlitsskyldum aðilum og öðrum hagsmunaaðilum.

**Árið 2013 taldi
ráðuneytið að
ábyrgð þess gagn-
vart undirstofnun-
um sínum væri
skýr**

Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2013 kom fram að það teldi sig styðja vel við starfsemi Matvælastofnunar. Til að mynda hefði það lagt til um 135 m.kr. aukningu á fjárheimildum stofnunarinnar í tillögum til fjáráukalaga fyrir árið 2013 og mælt til þess að henni yrði hlíft við 1,5% niðurskurðarkröfu við gerð fjárlaga fyrir árið 2014. Þá hefði ráðuneytið á undanförunum árum gert tillögur um auknar fjárveitingar til stofnunarinnar, t.d. vegna eflingar gagnagrunna, sem hefðu ekki alltaf náð fram að ganga í meðförum Alþingis. Þá taldi ráðuneytið ekkert skorta í laga- og reglugerðarumhverfinu til að ábyrgð þess gagnvart undirstofnunum sínum væri skýr og taldi enn fremur að farið hefði verið eftir stjórnarsýslulögum varðandi öll samskipti við bæði eftirlitsskylda aðila og hagsmunaaðila. Það væri þó mögulegt að þeim hefði ekki verið nægilega vel kunnugt um ólík hlutverk stofnunarinnar og ráðuneytisins og að bæta þyrfti upplýsingagjöf þar um.

**Matvælastofnun
skilaði tekju-
afgangi 2013–14**

Í svari atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í janúar 2016 kom fram að það teldi Matvælastofnun hafa nauðsynlegt fjármagn til að sinna þeim lögbundnu verkefnum sem henni væri ætlað að sinna. Það kæmi meðal annars skýrt fram þegar rekstur stofnunarinnar væri skoðaður enda hefði hún haft tekjuafgang árin 2013–14. Þá hefði stofnunin haft næga fjármuni til að endurnýja meira en helming bifreiða sinna en kostnaður við það hefði numið um 86 m.kr. Sem fyrr teldi ráðuneytið að ábyrgð þess gagnvart undirstofnunum sínum væri skýr samkvæmt lögum og reglum. Þá teldi það að farið hefði verið eftir stjórnarsýslulögum í samskiptum við bæði eftirlitsskylda aðila og hagsmunaaðila. Þess hafi m.a. verið gætt að leiðbeina um ábyrgðarskiptingu stjórnarsýsluverkefna og aðilum bent á að hafa samband við undirstofnun ráðuneytisins í samræmi við 7. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 ef því væri að skipta.

Í umsögn sinni við drög Ríkisendurskoðunar að þessari skýrslu í mars 2016 greindi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti frá breytingum sem gerðar höfðu verið á fjármögnun og fyrirkomulagi á endurbótum og viðhaldi varnarlína vegna búfjársjúkdóma. Í stað þess að Matvælastofnun fái tiltekna fjárveitingu vegna þeirra verkefna var ákveðið að þau yrði fjármögnuð af fjárlagalið 04-851 Greiðslur vegna varna gegn dýrasjúkdómum. Matvælastofnun mun eftir sem áður hafa umsjón með verkefninu og greiða verktökum fyrir þeirra vinnu samkvæmt reikningum en fá útlagðan kostnað endurgreiddan frá ráðuneytinu.

Ríkisendurskoðun tekur undir með atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að ábyrgðarmörk milli þess og Matvælastofnunar séu skýr og að unnið hafi verið að því að eyða misskilningi um hlutverk þeirra meðal hagsmunaaðila. Þá telur stofnunin að fjárheimildir Matvælastofnunar hafi nægt til að halda rekstri hennar í jafnvægi undanfarin ár. Loks telur Ríkisendurskoðun að fyrrgreindar breytingar á fyrirkomulagi viðhalds og endurbóta varnarlína búfjársjúkdóma séu bæði til þess fallnar að eyða misskilningi um þær ákvarðanir og stuðla að áframhaldandi rekstrarjafnvægi stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun telur því ekki þörf á að ítreka þessa ábendingu.

**Ríkisendurskoðun
ítrekar ekki
ábendingu sína**

2.2.2 Ábendingar til Matvælastofnunar

1. Tryggja þarf skýrt verklag og vandaða stjórnarsýsluhætti

Árið 2013 taldi Ríkisendurskoðun að Matvælastofnun þyrfti sem fyrst að ljúka við að koma á skýru og samþykktu verklagi svo að vinnubrögð hennar við stjórnarsýslu, eftirlit og þjónustu yrði faglegri og samræmdari á landsvísu. Þá yrði hún að tryggja að starfsmenn hennar hefðu næga fagþekkingu til að sinna því eftirliti sem þeir hefðu með höndum og að skýrum reglum væri framfylgt við upplýsingamiðlun og samskipti við hagsmunaaðila. Stofnunin þyrfti einnig að starfa í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti, þ.e. afgreiða erindi í samræmi við stjórnarsýslulög og samþykktar verklagsreglur, rökstyðja ákvarðanir sínar með skýrum og einföldum hætti og bregðast markvisst við kvörtunum. Loks þyrfti hún að kynna betur takmarkanir á hlutverki sínu sem ráðgjafar- og þjónustuaðili.

**Matvælastofnun
bent á að bæta
vinnubrögð og
starfshætti árið
2013**

Viðbrögð Matvælastofnunar árið 2013 voru á þá leið að stofnunin ynni skipulega að umbótaverkefnum og að því að bæta fagleg og samræmd vinnubrögð. Stofnunin setti sér árleg markmið, gerði reglubundið sjálfsmat og hefði öflugt gæðakerfi sem væri aðgengilegt á heimasíðu hennar. Þar mætti sjá verkferla og verklagsreglur ásamt leiðbeiningum sem væru í reglubundinni endurskoðun. Eftir gildistöku nýrrar matvæla-löggjafar hefði stofnunin þurft að forgangsraða verkefnum. Lögð væri áhersla á skoðunarhandbækur, leiðbeiningar, áhættuflokkun og eftirlitsskráningu fyrirtækja sem framleiddu og markaðssettu sjávar- og búfjárafurðir til að tryggja lögmæta markaðssetningu og öryggi afurða á Evrópska efnahagssvæðinu.

**Stofnunin taldi sig
vinna skipulega að
umbótum á verk-
lagi**

Þá tiltók stofnunin að næstu skref lytu að því að auka samræmi í eftirliti stofnunarinnar á landsvísu og í störfum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Innri úttektum yrði fjölgað til að bæta og tryggja samræmt verklag. Eftirfylgni með ábendingum úr ytri úttektum yrði sömuleiðis haldið áfram. Matvælastofnun myndi einnig halda áfram að stuðla að bættum stjórnarsýsluháttum þar sem þörf krefði en fátítt væri að ákvarðanir

hennar hefðu verið felldar úr gildi. Unnið væri að betrubótum á ferlum ábendinga og kvartana, auk þess sem unnið yrði að auknum samskiptum við hagsmunaaðila og samtök þeirra. Þá hefði upplýsingastefna stofnunarinnar verið tekin til endurskoðunar.

Matvælastofnun kom á innra úttektarkerfi árið 2014

Í svari við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2016 tók Matvælastofnun fram að skipulag, eftirlit og stjórnábyrgsla stofnunarinnar væru í stöðugri þróun. Til að samræma matvælaeftirlit á landsvísu hefði stofnunin gefið út skoðunarhandbækur, skjal um áhættu- og frammistöðuflokkun matvælafyrirtækja og þróað öflugan gagnagrunn til skráningar á niðurstöðum eftirlits. Þá hefði stofnunin útbúið innra úttektarkerfi á opinberu eftirliti árið 2014 og í ársbyrjun 2016 hefði sjávarútvegs og landbúnaðarráðherra skipað sérstaka úttektanefnd vegna þess. Í henni sitja m.a. fulltrúar Samtaka atvinnulífsins, Bændasamtaka Íslands og Neytendasamtakanna. Markmið innri úttekta væri að kanna hvort opinberir eftirlitsaðilar starfi eftir skýru og samþykktu verklagi. Þá kom fram að starfsfólk stofnunarinnar væri vel hæft. Um 88% þess væru háskólamenntað og stór hluti þess væri með meistarágráðu eða æðri prófgráðu.

Ný upplýsingastefna og aukið samráð við hagsmunaaðila

Í svari Matvælastofnunar kom einnig fram að verkferlar við miðlun upplýsinga og samskipti við hagsmunaaðila hefðu verið bætt. Í því sambandi mætti nefna upplýsingastefnu stofnunarinnar sem kom út haustið 2013 og hefur síðan þá verið endurskoðuð tvisvar. Þá stendur stofnunin fyrir árlegu samráðsþingi og hefði einnig komið upp föstum samskiptum við Bændasamtök Íslands. Til viðbótar hefði stofnunin tryggt aðkomu hagsmunaaðila að tilteknum málum í fyrrgreindu skipulagi innri úttekta. Einnig kom fram að Matvælastofnun gæfi út svokallaða „Boðbera“ sem tilgreina ákveðnar skyldur sem eftirlitsskyldir aðilar þurfa að uppfylla og að innleiddir hefðu verið verklagsferlar til að tryggja að mál væru unnin í samræmi við stjórnábyrgslulög og verklagsreglur. Sérstakt túlkunarteymi hefði verið sett á fót sem tæki andmæli og önnur viðbrögð eftirlitsþega til skoðunar og svaraði þeim eftir því sem við ætti. Stofnunin brygðist við þeim kvörtunum sem bærust og gæðastjóri hefði m.a. það hlutverk að vakta rafrænt ábendingakerfi. Leitast væri við að rökstyðja ákvarðanir stofnunarinnar með skýrum og einföldum hætti og reynt að aðstoða eftirlitsskylda aðila í samræmi við lög og reglur. Þá teldi Matvælastofnun að hún starfaði í samræmi við þá afdráttarlausu lagalegu kröfu að opinberir eftirlitsaðilar ættu að vera óháðir eftirlitsþega þannig að ekki væri hægt að efast um heilindi þeirra í starfi.

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína

Ríkisendurskoðun telur að Matvælastofnun hafi gripið til aðgerða til að bæta vinnubrögð sín við eftirlit og stjórnábyrgslu, m.a. með útgáfu handbóka og með því að samræma eftirlitsferli. Með slíkum aðgerðum aukast líkur á samræmdari vinnubrögðum við eftirlit á landsvísu, bæði innan Matvælastofnunar og hjá heilbrigðiseftirliti sveitarfélaganna. Þá telur Ríkisendurskoðun að Matvælastofnun hafi bætt upplýsingamiðlun sína og að reynt sé að tryggja að fagþekking starfsmanna stofnunarinnar sé fullnægjandi. Ríkisendurskoðun ítrekar því ekki ábendinguna.

2. Matvælastofnun gæti meðalhófs í lagatúlkun og eftirliti

Matvælastofnun taki tillit til aðstæðna og stærðar eftirlitsskyldra aðila

Ríkisendurskoðun beindi því til Matvælastofnunar í skýrslu sinni árið 2013 að stofnuninni bæri að taka lögbundið mið af staðbundnum aðstæðum og stærð fyrirtækja í túlkun sinni á lögum og reglum. Þá yrði hún að gæta meðalhófs í eftirliti sínu án þess þó að það kæmi niður á öryggi og gæðum matvæla og fódurs eða velferð dýra.

Í viðbrögðum Matvælastofnunar árið 2013 kom fram að stofnunin og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga framfylgdu og hefðu haft áhrif á þróun reglna sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti gefur út og víkja frá almennum ákvæðum matvælaölggjafar. Til dæmis hefðu verið settar sérreglur um aðila sem framleiða og markaðssetja matvæli í litlu magni. Þá væri lagaheimild til reglusetningar um þá sem framleiða matvæli með aðferðum sem sérstök hefð er fyrir hér á landi. Heimild til þess hefði ekki verið veitt fyrr en með lagabreytingu árið 2012. Reglur ráðherra settu ákveðnar takmarkanir um þá starfsemi og vörur þar sem heimilt væri að víkja frá löggjöfinni en stofnunin hefði gefið út ítarlegar leiðbeiningar um túlkun þeirra. Þá kom fram að eitt af meginmarkmiðum Matvælastofnunar fyrir árið 2014 væri: „Nýta skal sveigjanleika og undanþágur sem löggjöfin býður upp á með einföldun regluverks og eftirlits, án þess þó að neytendavernd og markmiðum löggjafarinnar sé stefnt í hættu.“

Eitt af markmiðum Matvælastofnunar er að nýta sveigjanleika og undanþágur löggjafarinnar

Í svari Matvælastofnunar við eftirfylgd Ríkisendurskoðunar árið 2016 kom fram að í janúar 2015 hefði stofnunin innleitt áhættu- og frammistöðuflokkun allra matvæla-fyrirtækja. Sú flokkun ákvarðaði árlegan tímafjölda reglubundins eftirlits í hverju þeirra. Þá benti stofnunin á að samkvæmt reglugerðum nr. 852/2004/EB um hollustuhætti sem varða matvæli og nr. 853/2004/EB um sérstakar reglur um hollustuhætti sem varða matvæli úr dýraríkinu væri einstökum aðildarríkjum innan EES heimilt að samþykkja landsbundnar ráðstafanir um aðlögun á kröfum reglugerðanna. Í ljósi þessara heimilda hefði Matvælastofnun hafið undirbúningsvinnu vegna reglugerðar um aðlögun að kröfum fyrir sláturhús og fiskmarkaði, lítil matvæla-fyrirtæki og hefðbundin matvæli. Markmiðið hefði verið að auðvelda litlum aðilum að uppfylla kröfur í hollustuhátta- og eftirlitsreglugerðum. Ákvæði tillaganna ná til atriða er varða m.a. byggingar og búnað reykhusa og sláturhusa þar sem slátur er búfé öðru en svínunum og alifuglum. Jafnframt næðu tillögurnar til vinnslu og kæsingar á hákarli, þurrkunar á fiski utanhúss og notkunar á taði við reykingu. Stofnunin hefði sent tillögur sínar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis í júní 2015. Samkvæmt upplýsingum sem Ríkisendurskoðun fékk frá ráðuneytinu er gert ráð fyrir að reglugerðin verði gefin út á fyrri hluta árs 2016. Stofnunin hvetur ráðuneytið til standa við þær áætlanir.

Matvælastofnun hefur innleitt áhættu- og frammistöðuflokkun

Í svari Matvælastofnunar kom fram að ef ráðherra staðfestir fyrrgreindar reglur verði stofnuninni fært að taka enn frekara mið af staðbundnum aðstæðum og stærð fyrirtækja og þeim þannig auðveldað að sinna matvælavinnslu, án þess að það komi niður á öryggi og gæðum. Áður hefðu að frumkvæði Matvælastofnunar verið settar reglur um sölu á eggjum og hreindýrum með sömu markmið að leiðarljósi. Það sama ætti við um reglur um starfsemi sem er ekki samfelld heldur tilfallandi, lyti ekki sérstöku skipulagi og væri ekki rekin í hagnaðarskyni, þó svo sú starfsemi beinist meira að starfsemi heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga.

Reglur í undirbúningi sem gera Matvælastofnun kleift að taka aukið tillit til smærri framleiðanda

Að mati Ríkisendurskoðunar verður ekki annað séð en að stofnunin hafi sinnt eftirliti sínu á vandaðan hátt og á grundvelli skýrra verklagsreglna. Þá hefur hún gætt meðalhófs og tekið mið að staðbundnum aðstæðum eins og lög og reglur leyfa. Ríkisendurskoðun ítrekar því ekki ábendinguna.

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is