



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

# EFTIRLIT MEÐ ATVINNUSTARFSEMI

*tillögur til úrbóta*

maí 2004



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Ritstjórn skýrslunnar var í höndum Gústafs Adolfs Skúlasonar, forstöðumanns stefnumótunar- og samskiptasviðs Samtaka atvinnulífsins.

Aðrir sem komu að gerð hennar með beinum hætti eru:

Ari Edwald framkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins

Árni Páll Árnason héraðsdómslögmaður

Árni Pétur Jónsson framkvæmdastjóri rekstrarsviðs Haga hf.

Ásbjörn Jóhannesson framkvæmdastjóri Samtaka atvinnurekenda í raf- og tölvuiðnaði

Eyjólfur Bjarnason byggingatæknifræðingur, Samtökum iðnaðarins

Guðbergur Rúnarsson verkfræðingur hjá Samtökum fiskvinnslustöðva og

framkvæmdastjóri Landssambands fiskeldisstöðva

Guðfinnur Johnsen tæknifræðingur, Landssambandi íslenskra útvegsmanna

Guðjón Rúnarsson framkvæmdastjóri Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja

Jón Hjalti Ásmundsson tæknistjóri ökutækjasviðs Frumherja hf.

Ólafur J. Briem framkvæmdastjóri Sambands íslenskra kaupskipaútgerða

Ólafur Jónsson tæknifræðingur, Skeljungu hf.

Óskar Maríusson, efnaverkfræðingur, Samtökum atvinnulífsins

Ragnheiður Héðinsdóttir matvælafræðingur, Samtökum iðnaðarins

Róbert Hlöðversson tæknistjóri matvælasviðs Frumherja

Porleifur Þór Jónsson hagfræðingur, Samtökum ferðaþjónustunnar

Auk ofantaldra var leitað til fjölmargra annarra um upplýsingar og ráðgjöf við gerð skýrslunnar, jafnt úr atvinnulífinu sem og úr röðum eftirlitsstofnana. Samtök atvinnulífsins þakka öllum framangreindum þeirra framlag í skýrsluna. Skoðanir sem fram koma í skýrslunni og efni hennar að öðru leyti eru á ábyrgð Samtaka atvinnulífsins.



# Efnisyfirlit

<b>Samantekt</b> .....	<b>5</b>
<b>Inngangur</b> .....	<b>8</b>
1. kafli: <b>Eftirlit með atvinnustarfsemi</b> .....	<b>9</b>
Rammagrein: Samræmt eftirlit: eftirlit Vegagerðarinnar með ökutækjum á vegum ...	9
Rammagrein: Dýrt ákvæði um innihaldsmerkingar .....	10
Rammagrein: Breyting á bifreiðaskoðun .....	11
Rammagrein: Óþarft eftirlit: löggilding voga hjá útflutningsfyrirtækjum .....	12
Rammagrein: Dýrar kvaðir á apótekum .....	16
2. kafli: <b>Eftirlit með starfsemi rafverktaka</b> .....	<b>17</b>
<i>Jákvæðar breytingar á síðasta áratug</i>	
3. kafli: <b>Eftirlit með byggingariðnaði</b> .....	<b>20</b>
4. kafli: <b>Eftirlit með starfsemi veitingahúsa</b> .....	<b>24</b>
5. kafli: <b>Eftirlit með starfsemi bensínstöðva</b> .....	<b>28</b>
6. kafli: <b>Eftirlit með starfsemi fjármálafyrirtækja</b> .....	<b>31</b>
7. kafli: <b>Matvælaeftirlit</b> .....	<b>37</b>
Rammagrein: Dæmi um beinan ytri eftirlitskostnað .....	39
8. kafli: <b>Eftirlit með fiskeldi</b> .....	<b>43</b>
9. kafli: <b>Skipaskoðun</b> .....	<b>45</b>
Rammagrein: Haffærisskírteini – séríslenskt fyrirbæri .....	48
Viðauki I: <b>Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga</b> .....	<b>51</b>
Viðauki II: <b>Starfsleyfi og starfsleyfisskilyrði</b> .....	<b>54</b>
Viðauki III: <b>Faggiltar skoðunarstofur</b> .....	<b>56</b>
Viðauki IV: <b>Könnun SA á reglubyrði</b> .....	<b>57</b>
Viðauki V: <b>Gæðastjórnun og opinberar eftirlitsreglur</b> .....	<b>60</b>



## Samantekt

Lágmarka ber umfang opinbers eftirlits, einfalda það og tryggja samræmda framkvæmd eins og framast er unnt. Þannig ber til dæmis að samræma veitingu skyldra leyfa og færa veitingu þeirra á færri hendur, gefa þau út til lengri tíma en nú er gert og sameina eftir því sem kostur er eftirlitsskoðanir á vegum hinna ýmsu eftirlitsaðila. Brýnt er að auka fyrirsjáanleika í eftirliti og koma í veg fyrir að eftirlit sé ólíkt milli eftirlitsumdæma. Sums staðar þarf jafnframt að huga að gjaldtökunni, en óeðlilegt verður að teljast að fyrirtæki séu látin greiða eftirlitsgjöld umfram þann kostnað sem af viðkomandi eftirliti hlýst. Umbuna ber fyrirtækjum fyrir virkt innra eftirlit eða rekstur viðurkenndra gæðastjórnunarkerfa. Loks ber ávallt að skoða kosti þess að bjóða framkvæmdina út á markaði, sé eigið innra eftirlit fyrirtækja ekki talið nægilegt. Í þessari skýrslu er fjallað um eftirlitsumhverfi nokkurra atvinnugreina með hliðsjón af framangreindum megináherslum og tillögur gerðar til úrbóta eftir því sem við á. Rafmagnseftirlitið er nefnt til sögunnar sem dæmi um skynsamlegt fyrirkomulag.

### **Eftirlit með starfsemi rafverktaka – jákvæðar breytingar á síðasta áratug**

Faggiltar skoðunarstofur starfa í umboði Löggildingarstofu og framkvæma skoðanir á öryggisstjórnunarkerfum rafveitna og löggiltra rafverktaka, ásamt skoðunum neysluveitna. Einnig sinna þær eftirliti með rafföngum á markaði. Fyrrgreindum skoðunum var áður sinnt af eftirlitsmönnum Rafmagnseftirlits ríkisins og rafveitna. Skoðunarstofurnar vinna samkvæmt skilgreindum verklagsreglum, sem tryggir samræmt eftirlit um land allt. Teknar hafa verið upp úrtaksskoðanir í stað alskoðana. Komi verktaki ítrekað vel út úr skoðunum fara líkurnar á að hann þurfi að sæta eftirliti minnkandi. Beinn kostnaður hefur lækkað um það bil helming og er borinn af öllum raforkunotendum, en óbeinn kostnaður rafverktaka af innra gæðastjórnunarkerfi er borinn af viðskiptavinum þeirra hverju sinni.

### **Eftirlit með byggingariðnaði**

Auka þarf innra samræmi í framkvæmd eftirlits af hálfu Vinnueftirlitsins, byggingarfulltrúa sveitarfélaganna og eldvarnaeftirlitsins. Auka þarf umbun til fyrirtækja fyrir rekstur virkra gæðakerfa. Lagt er til að kannaðir verði möguleikar á að sameina eftirlit byggingarfulltrúa og eldvarnaeftirlits, þar sem faggiltum skoðunarstofum yrði falið að sjá um framkvæmdina á grundvelli ítarlegra skoðunarhandbóka. Ekki verður séð að nauðsynlegt sé að ríkisstarfsmenn sinni vinnuvélaeftirliti og er lagt til að það verði fært á hendur faggiltra skoðunarstofa. Hið sama á við um eftirlit Vinnueftirlitsins með framkvæmd laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Lagt er til að kannaðir verði möguleikar á að fela faggiltum skoðunarstofum hvoru tveggja, í umboði Vinnueftirlitsins og á grundvelli ítarlegra skoðunarhandbóka.

## **Eftirlit með starfsemi veitingahúsa**

Lagt er til að veitingaleyfi, starfsleyfi, vínveitingaleyfi og tóbakssöluleyfi verði felld í eitt leyfi og eftirlitið með þeim þar með samræmt, en það er hvort eð er mikið til á hendi sömu aðila. Sveitarstjórnir gætu gefið leyfið út að fenginni umsögn lögreglustjóra og eldvarnaeftirlits. Tryggja þarf samræmda og stöðuga framkvæmd alls eftirlitsins og mikilvægt er að skriflegar eftirlitsskýrslur séu gerðar á staðnum hverju sinni eftir skilgreindu kerfi. Ekki verður séð að nauðsyn krefji að opinberir starfsmenn sjái um framkvæmd eftirlitsins. Skemmtanaleyfi er rétt að leggja niður, en þau fela einungis í sér sérstaka skattheimtu á þau veitingahús sem hafa að minnsta kosti stundum opið lengur en til kl. 23:30.

## **Eftirlit með starfsemi bensinstöðva**

Bensinstöðvar gegna margþættu hlutverki á sviði verslunar og þjónustu. Þær þurfa mörg starfsleyfi og búa við flókið eftirlitsumhverfi. Brýnt er að endurmeta þörfina fyrir utanaðkomandi eftirlit og framkvæma ekki eða innheimta eftirlitgjöld fyrir eftirlit sem ekki er framkvæmt. Fyrirtæki sem reka margar starfsstöðvar og allar eftir sömu handbók þurfa að öllu jöfnu ekki ítarlegt eftirlit í öllum starfsstöðvum sínum á hverju ári. Taka mætti upp úrtaksskoðanir í staðinn. Eftirlitið þarf þannig í vaxandi mæli að taka mið af frammistöðu fyrirtækja og ágæti þeirra eigin gæðakerfa. Óskilvirkt er að beina eftirliti með sölu og merkingu eitrefna og hættulegra efna að sölustöðum á hverju eftirlitssvæði, þegar innflytjendur og framleiðendur vörunnar sæta eftirliti. Loks er brýnt að afnema fjölda ólíkra leyfa og gefa þess í stað út eitt leyfi fyrir hverja starfsstöð eða jafnvel fyrir hvert fyrirtæki sem rekur fleiri starfsstöðvar, og til lengri tíma en nú tíðkast eða ótímabundið.

## **Eftirlit með starfsemi fjármálafyrirtækja**

Óeðlilegt er að fjármálafyrirtæki beri kostnað af þeirri vinnu Fjármálaeftirlitsins (FME) sem tengist setningu laga og reglna um markaðinn. Eðlilegt er að ríkið beri þann kostnað af almennu skattfé eins og á öðrum sviðum vinnu við laga- og reglusetningu. Sívaxandi rekstrarkostnaður FME, 42% aukning umfram verðlag á fimm ára tímabili, gefur ástæðu til skoða gaumgæfilega hvernig hægt sé að tryggja ríkara kostnaðaraðhald, til dæmis með ríkari kröfu um rökstuðning fyrir hækkun eftirlitsgjalda samhliða auknu vægi samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila.

Hugsanlega væri rétt að fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins fjallaði um fjárhagsáætlanir stofnunarinnar með sama hætti og innan sama ramma og áætlanir annarra stofnana, í því skyni að efla kostnaðaraðhald. Brýnt er að hlutfall eftirlitskostnaðar sem lagður er á einstaka geira sé í sem mestu samræmi við raunverulegan tíma FME við að sinna hverjum þeirra fyrir sig. Nákvæm tímaskráning er meðal annars grundvöllur fyrir því. Þessu tengd er sú eðlilega krafa að góð innri eftirlitskerfi sem leiða til takmarkaðri eftirlitsþarfar leiði jafnframt til afsláttar á eftirlitsgjöldum, sem ekki er raunin í núverandi kerfi.

## **Matvælaeftirlit**

Ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur hefur lagt til að allt matvælaeftirlit verði sameinað undir einu ráðuneyti í sérstakri Matvælastofu. Tekið er undir þá tillögu, en matvælaeftirlit fellur nú undir fjórar stofnanir þriggja ráðuneyta, auk tíu heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Þetta fyrirkomulag hefur oft í för með sér ósamræmi í verklagi og eftirlitsaðferðum, ómarkvissa verkaskiptingu, óljósa ábyrgð og flókna stjórnsýslu. Fjöldi dæma er um skörun og hættu á tvíverknaði. Stefna ber að því markmiði að allt vettvangseftirlit á vegum Matvælastofu geti farið fram í einni og samræmdri skoðun hverju sinni. Ágæt reynsla er af framkvæmd faggiltra skoðunarstofa á eftirliti með vinnslu sjávarafurða og full ástæða til að ætla að slíkt fyrirkomulag megi taka upp víðar, jafnvel við allt eftirlit sem hafa þarf með matvælafyrirtækjum. Ströngum kröfum um virkt innra eftirlit matvælafyrirtækja þyrfti að fylgja ríkari umbun, líkt og heimilt er að veita eftirlitsþegum, í formi færri heimsókna eftirlitsaðila eða lægri gjaldtöku.

## **Eftirlit með fiskeldi**

Faggiltar skoðunarstofur annast eftirlit í umboði Fiskistofu, á grundvelli ítarlegra skoðunarhandbóka. Gera þarf skoðunarstofunum kleift að annast nær allt utanaðkomandi eftirlit í hverju fyrirtæki, að svo miklu leyti sem utanaðkomandi eftirlit þykir nauðsynlegt. Þannig mætti semja við eina skoðunarstofu um framkvæmd þess eftirlits sem þegar er framkvæmt af þeim í umboði Fiskistofu, en jafnframt um framkvæmd eftirlits Veiðimálastjóra og heilbrigðiseftirlits eða Umhverfisstofnunar. Þegar er gerð rík krafa um innra eftirlit fiskeldisfyrirtækja og auka þarf umbun fyrir rekstur slíkra kerfa.

## **Skipaskoðun**

Hagsmunaaðilar í útgerð og siglingum hafa verið mjög hlynntir því að einkaaðilar sæju um skoðun skipa, samanber starfsemi svonefndra flokkunarfélaga. Þann 1. mars síðastliðinn var hluti skipaskoðunar færður frá Siglingastofnun til faggiltra skoðunarstofa. Hagsmunaaðilar hafa gert alvarlegar athugasemdir við breytinguna og telja hana ekki undirbúna með fullnægjandi hætti. Bent er á að regluverkið sé flókið og efasemdir eru um kostnaðarþáttinn. Ekki er komin teljanleg reynsla á framkvæmdina en ljóst er að ekki verður snúið aftur til þess kerfis sem búið er að leggja af og óskandi að breytingarnar reynist farsælar. Í skyni hagræðingar og til að forðast tvíverknað ber hins vegar að heimila flokkunarfélögum að annast framkvæmd allra lögboðinna skoðana þeirra skipa sem þau hafa eftirlit með. Þá ber að hætta útgáfu hinna séríslensku haffærisskírteina og taka þess í stað upp útgáfu svonefndra öryggisskírteina með fimm ára gildistíma og árlegri áritun.



## Inngangur

Fyrir réttu ári síðan gáfu Samtök atvinnulífsins út skýrsluna *Bætum lífskjörin!*, þar sem fjallað er um leiðir til lífskjarabóta með kerfisumbótum. Í fyrsta kafla þeirrar skýrslu er fjallað um reglubyrði og opinbert eftirlit. Nánar til tekið er í þeim kafla fjallað um gæðastjórnun og opinberar eftirlitsreglur, um íþyngjandi reglubyrði og niðurstöður könnunar SA þar að lútandi meðal aðildarfyrirtækja, um kostnað við eftirlitsiðnaðinn og loks eru settar fram almennar tillögur um leiðir til einföldunar og hagræðingar á sviði reglubyrði og opinbers eftirlits. Var sjónum einkum beint að ákveðnum grundvallarviðmiðum við opinbera reglusmið og að ákveðnum almennum viðmiðum um fyrirkomulag eftirlits með því að reglunum væri fylgt.

Skýrslan vakti talsverða athygli og skömmu síðar hóf Hagfræðistofnun Háskóla Íslands að leggja drög að gerð skýrslu um kostnað og ábata af eftirliti með atvinnustarfsemi á Íslandi, að beiðni forsætisráðuneytisins. Skýrsla Hagfræðistofnunar hefur nú nýlega verið kynnt og þar koma fram mjög athyglisverðar tölur um áætlaðan heildarkostnað fyrirtækja, stjórnsýslu og samfélags af svokölluðum eftirlitsiðnaði.

Í þessari skýrslu má segja að SA stígi næsta skref þessarar umræðu frá skýrslunni *Bætum lífskjörin!* Fjallað verður um eftirlit með starfsemi byggingarverktaka, veitingahúsa, bensínstöðva, fiskeldisfyrirtækja, fjármálafyrirtækja og rafverktaka, og um skipaskoðun og matvælaeftirlit. Í upphafskafli um almenn viðmið í eftirliti með atvinnustarfsemi verða jafnframt tekin dæmi úr öðrum áttum. Umfjöllunin snýr því að flestum þáttum opinbers eftirlits með atvinnustarfsemi. Fjallað verður að nýju um ákveðin almenn viðmið um fyrirkomulag slíks eftirlits. Áherslan í þessari skýrslu er hins vegar lögð á að sýna fram á hvernig þessi almennu viðmið geta, í mismiklum mæli þó, átt við um einstakar atvinnugreinar og þá eftirlitsstarfsemi sem viðhöfð er með þeim.

Tilgangurinn er að sýna fram á hvernig ákveðin grundvallarviðmið geta átt við um gerólíkar atvinnugreinar. Eftirlitið getur verið nauðsynlegt en í mörgum tilfellum má einfalda það, samræma, lækka kostnaðinn og draga úr vægi opinberra og annarra utanaðkomandi aðila og þeirri röskun sem slíkt eftirlit getur valdið á starfsemi fyrirtækja. Besta lausnin, þar sem því verður við komið, er að færa eftirlitið sem mest inn í fyrirtækin sjálf.

## 1. kafli: **Eftirlit með atvinnustarfsemi**

Hið opinbera setur fyrirtækjum leikreglur sem eiga að vera forsenda fyrir heilbrigðu markaðssamfélagi og eðlilegri samkeppni, þar sem jafnframt er staðinn vörður um hagsmuni neytenda. Eftirlitsstarfsemi hefur aukist mikið í hinum vestræna heimi undanfarna áratugi. Þessa þróun má rekja til aukinnar áherslu á milliríkjavíðskipti, sem aftur hefur leitt til aukinnar stöðlunar í því skyni að tryggja markaðsaðgang. Þá hafa verið gerðar auknar kröfur til vinnuöryggis og virðingar fyrir umhverfinu í starfsumhverfi fyrirtækja. Um þetta fyrirkomulag ríkir ekki ágreiningur. Mikilvægt er hins vegar að gæta hófs og hafa að leiðarljósi lágmörkun á þeim tíma og kostnaði sem fyrirtækin verða fyrir af því að fylgja reglunum og á því umfangi og þeim kostnaði sem fylgir eftirliti með framkvæmdinni.

Við mótnun reglna þurfa stjórnvöld að fara með skipulegum hætti yfir valkosti í reglusetningu til að gæta sem best þessa jafnvægis. Fullyrða má að fremur er undantekning en regla að svo sé gert.<sup>1</sup> Samtök atvinnulífsins telja það eitt brýnasta úrlausnarefni stjórnvalda í eftirlitsmálum að breyta þessu verklagi. Nauðsynleg löggjöf er til staðar og ganga þarf eftir því að ráðuneyti og eftirlitsstofnanir vinni eftir henni.

### **Samræmt eftirlit: eftirlit Vegagerðarinnar með ökutækjum á vegum**

Þrátt fyrir að lengi sé hægt að deila um þörf fyrir hið margvíslega eftirlit sem fer fram með ökutækjum á vegum er að flestu leyti betra að það sé sem mest á einni hendi og framkvæmt sem mest í einni skoðun. Eftirlitsstarfsemi Vegagerðarinnar hefur stundum verið gagnrýnd og nýlega féll dómur sem leysir iðn- og verktakafyrirtæki undan umfangsmiklu eftirliti hennar með ákvæðum laga nr. 73/2001 um fólksflutninga, vöruflutninga og efnisflutninga á landi. Í eftirliti Vegagerðarinnar með ökutækjum á vegum er hins vegar á ferðinni sameinað eftirlit með framkvæmd laga og reglugerða sem heyra undir þrjú mismunandi ráðuneyti:

- Samgönguráðuneyti vegna eftirlits með leyfisskyldri starfsemi svo sem fólks-, vöru- og efnisflutningum á landi, leyfisskoðunum bifreiða og reglum um leigubifreiðar.
- Dómsmálaráðuneyti vegna aksturs- og hvíldartíma ökumanna og með ástandi öikumæla og ástandi ökurita í bifreiðum.
- Fjármálaráðuneyti vegna ástands þungaskattsökumæla.

Eftirlit með ásöxulþunga og gjaldþyngdum bifreiða fellur undir bæði fjármálaráðuneyti og samgönguráðuneyti.

<sup>1</sup> Í skýrslunni *Bætum lífskjörin!* fjölluðu Samtök atvinnulífsins um þá gæðastjórnun sem nauðsynlegt er að stjórnvöld tileinki sér við setningu laga og reglna, bæði að því er varðar form og efni. Er sú umfangllun rífuð upp í viðauka IV við þessa skýrslu.

Ef stjórnvöld komast að því á grundvelli vandaðrar úttektar á valkostum, að setning nýrra reglna sé nauðsynleg, hlýtur fyrst að eiga að stefna að því að fela fyrirtækjunum sjálfum að fylgjast með því að eftir reglunum sé farið. Til þess eru fjölmargar leiðir með innri gæðakerfum, upplýsingaskyldu fyrirtækja og, eftir atvikum, með úrtaksskoðunum. Gera verður þá kröfu til stjórnvalda að þau taki rökstudda afstöðu til þess hvort innra eftirlit sé fullnægjandi, áður en gengið er lengra í að fella eftirlit á fyrirtækin.

Í sumum tilvikum er þörf ytra eftirlits. Þegar svo er, er jafn mikilvægt að það sé ekki of umfangsmikið, dreift, ósamræmt, dýrt eða óhagkvæmt. Hlutverk stjórnvalda á fyrst og fremst að vera það að tryggja skilvirkni eftirlitsins og halda áhrifum þess á starfsemi fyrirtækja í lágmarki. Eðlilegt er að stjórnvöld kanni í upphafi hvort sú starfsemi sem um ræðir sé þegar háð öðru eftirliti. Ef svo er er eðlilegt að stjórnvöld taki ávallt rökstudda afstöðu til þess hvort sameina megi framkvæmd eftirlits, ef það er á hendi fleiri en eins aðila, eða samræma það, ef hætta er á mismunandi framkvæmd þess. Jafnframt þarf að fara vandlega í gegnum það hvernig mögulegri gjaldtöku er háttáð, hvort eftirlitið þurfi nauðsynlega að vera á hendi opinberra aðila, hvort aðilar á markaði á borð við faggiltar eða viðurkenndar skoðunarstofur geti séð um eftirlitið, þar sem unnið er eftir skýrum verklagsreglum opinberra aðila, eða hvort fyrirtækin geti jafnvel sjálf séð um eftirlit með ákveðnum þáttum rekstrarins með hjálp viðurkenndra stjórnkerfa, sem er auðvitað æskilegasta fyrirkomulagið. Öflugasta stjórnkerfið er þó án vafa fólgið í því aðhaldi sem kröfur markaðarins veita hverju sinni.

### **Dýrt ákvæði um innihaldsmerkingar**

Dæmi um íþyngjandi ákvæði fyrir verslun er ákvæði í reglugerð nr. 133/1994 um tilgreinda vigt eða rúmmál tiltekinnar forpakkaðrar vöru um innihaldsmerkingar. Samkvæmt reglugerðinni er óheimilt er að sýna skammtastærð einungis í „únsum“ heldur verða þær að vera í grömmum. Þetta veldur því að nær allar vörur sem koma frá Ameríku þarf að endurmerkja. Til að sinna þessari skyldu eru innflytjendur með starfsfólk í vinnu við að rífa upp umbúðir, prenta límmiða, líma á hverja einingu og pakka niður aftur áður en varan getur farið út í verslunina. Áætlað er að kostnaður vegna þessara endurmerkinga sé um 200 milljónir króna á ári. Það gefur auga leið að þessi kostnaður fer með einum eða öðrum hætti út í verðlagið til neytenda.

Sannleikurinn er vissulega sá að íslensk stjórnsýsla er um margt skilvirkari en víða annars staðar. Meðal annars hefur skilvirkni í íslenskri stjórnsýslu ítrekað mælst í fremsta flokki í könnunum World Economic Forum á samkeppnishæfni þjóða. Sú góða mæling er fagnaðarefni og raunar á ekki að koma á óvart að skilvirkni stjórnsýslu sé meiri í okkar litla samfélagi en víða annars staðar. Þarna er hins vegar á ferðinni ákveðið samkeppnisforskot sem mikilvægt er að hlúa að og treysta í sessi líkt og Samtök atvinnulífsins hafa áður lagt áherslu á, því íslensk fyrirtæki eru flest hver lítil, mun minni en keppinautar þeirra erlendis og mega því síst við óhagkvæmu fyrirkomulagi opinbers eftirlits. Á móti kemur einnig að aðdragandi að setningu eftirlitsreglna hér á landi er oft stuttur og tilviljana-kenndur og allur gangur er á því hvort stjórnvöld gaumgæfi áhrif nýrra reglna á atvinnulífið áður en þær eru settar.

## Mikill kostnaður

Í nýlegri skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands er heildarkostnaður íslensks samfélags vegna svokallaðs eftirlitsiðnaðar áætlaður á bilinu 9 – 12 milljarðar króna, miðað við árið 2002.<sup>2</sup> Þar af er áætlað að beinn stjórnunarkostnaður fyrirtækja hafi verið um 5,7 milljarðar króna, en miðað er við að þessi kostnaður hafi verið um 0,7% af landsframleiðslu. Tekið er fram að þetta sé vafalítið vanmat þar sem ekki hafi verið tekið mið af öllum gildandi eftirlitsreglum á öllum sviðum. Þá kemur fram að varlega áætlað megi gera ráð fyrir að fjármagnskostnaður íslenskra fyrirtækja vegna þessa hafi verið um 1,5 milljarðar króna. Loks kemur fram að ekki var lagt mat á óbeinan kostnað fyrirtækja, en sagt hugsanlegt að umfang eftirlitsins hafi dregið úr framleiðni á Íslandi. Sett er fram dæmi um hvernig framleiðslutapið gæti numið allt frá um 400 milljónum til um fjögurra milljarða króna á einu ári, með tilheyrandi áhrifum á framtíðarframleiðslu, eftir því hversu mikill framleiðnislakinn er talinn vera.

Eflaust má að einhverju leyti deila um þessar tölur, en af þessu má þó vera ljóst að á þessu sviði er eftir verulega miklu að slægjast í skyni hagræðingar.

## Nauðsynlegt eftirlit

Að sjálfsögðu er ekki ætlunin að mæla hér á móti nauðsynlegu eftirliti með ýmsum þáttum atvinnurekstrar, svo sem eftirliti með öryggis- og hollustuháttum vinnustaða, heilbrigðis- og mengunarvörnum fyrir mengandi starfsemi eða gæðaeftirliti í matvælaframleiðslu. Þess í stað er ætlunin að skoða hér nokkur dæmi um óhagkvæmt eða óeðlilegt fyrirkomulag og leggja fram tillögur til úrbóta. Eftirlitskerfið þarf víða að gera einfaldara í framkvæmd og víða þarf að endurskoða gjaldtökuna. Þá þarf að auka möguleika fyrirtækja á því að uppfylla ákvæði reglna með innra gæðakerfi í fyrirtækjunum sjálfum, þannig að hið lögboðna eftirlit fari að mestu fram innan veggja fyrirtækjanna af starfsmönnum fyrirtækjanna eða faggiltum skoðunarstofum þar sem við á, með tilheyrandi umbun til fyrirtækjanna.

### Breyting á bifreiðaskoðun

Fram til 1989 var skoðun ökutækja í höndum Bifreiðaeftirlits ríkisins en var þá færð til nýstofnaðs hlutafélags í helmingseigu ríkisins, Bifreiðaskoðunar Íslands hf. Markmiðið var að faggilda starfsemina og færa hana út á hinn frjálsa markað. Uppbygging á gæðakerfi og húsnæði ásamt smíði verklagsreglna hófst þegar í stað og fékk fyrirtækið faggildingu árið 1994. Strax árið eftir var skoðun ökutækja gefin frjáls og hófu þá tvær nýjar skoðunarstofur starfsemi. Árið 1997 var Bifreiðaskoðun Íslands skipt í skoðunarhluta og skráningarhluta og seldi ríkið sinn hlut í skoðunarhlutanum. Nú eru tvær skoðunarstofur fyrir ökutæki starfandi eftir sameiningu tveggja þeirra árið 2000 og veita þær þjónustu um land allt.

<sup>2</sup> Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, *Eftirlitsiðnaðurinn á Íslandi – Kostnaður og ábati*, mars 2004, sjá bls. 50-51.

## Framkvæmd eftirlits

Hafa verður að leiðarljósi að eftirlit, sé það talið nauðsynlegt, sé ávallt eins einfalt og hægt er og að það sé samræmt innan einstakra atvinnugreina á landinu öllu. Svæðaskipting eftirlits, án samræmdrar túlkunar og beitingar reglna, er algengt vandamál hér á landi. Nefna má sem dæmi matvælaeftirlit og heilbrigðis- og mengunareftirlit, sem heilbrigðisnefndir sveitarfélaga á tíu eftirlitssvæðum um landið sjá um, án fullnægjandi samræmingar þeirra í milli. Þá má nefna starfsemi byggingarfulltrúa, sem ekki lúta neinni samræmingu í túlkun laga og reglna milli umdæma, og eldvarnaeftirlit.

Annar vandi felst í skorti á skýrum viðmiðum um eftirlit. Andlag eftirlits getur verið ólíkt frá einum eftirlitsmanni til annars og dæmi eru um að gerðar séu athugasemdir við ólíka hluti, eftir því hvaða eftirlitsmaður á í hlut. Ástæða þessa er skortur á vönduðum viðmiðum um eftirlit. Þar sem eftirlit hefur verið sett í hendur faggiltra skoðunarstofa hafa stjórnvöld verið tilneydd að gefa út vandaðar skoðunarhandbækur, þar sem viðmið eftirlits eru skýrt skilgreind. Slík undirstaða er nauðsynleg, til að unnt sé að þróa eftirlitið frekar og auka vægi innra gæðakerfis fyrirtækjanna.

Innra eftirlit fyrirtækja og stjórnkerfi því tengt eiga að gegna lykilhlutverki við framkvæmd eftirlits og ber að umbuna fyrirtækjum sem tekið hafa upp og starfa eftir slíkum kerfum, líkt og dæmi eru um að reglur heimili.<sup>3</sup> Mjög hefur hins vegar skort á að þessar heimildir hafi verið nýttar. Ástæða þess er án efa oft að eftirlitsstofnanirnar sjálfar hafa ekki skilgreint eftirlitsviðmið eða innri gæðakerfi og eru því ekki í stakk búnar til að nýta gæðakerfi fyrirtækjanna í eftirliti. Því er takmarkaður hvati fyrir fyrirtæki að taka upp slík kerfi. Nefna má að samkvæmt gjaldskrám flestra heilbrigðisnefnda sveitarfélaga er heimild til að lækka eftirlitsgjöld bundin því að viðkomandi starfsemi hafi síðastliðin þrjú ár haft samning við faggilta skoðunarstofu, vottað gæðakerfi eða rekið innra eftirlit með starfsemi sinni sem viðkomandi eftirlit telur ganga lengra en reglur kveða á um. Engin lagastoð er hins vegar fyrir skilyrði um þriggja ára biðtíma. Og ekki verður séð að gild rök séu fyrir því að innra eftirlit þurfi að „gangna lengra en reglur kveði á um.“

### Óþarft eftirlit: löggilding voga hjá útflutningsfyrirtækjum

Áður fyrr kom Löggildingarstofan og löggilti allar vogir hjá sjávarútvegsfyrirtækjum o.fl. Nú eru það skoðunarstofur sem hafa faggildingu til að löggilda vogir en Löggildingarstofa hefur eftirlit með skoðunarstofunum. Erlendir kaupendur sjávarafurða o.fl. gera kröfur um stærð og vigt matvæla í pakkningu, ásamt yfirvigt. Oft gera kaupendurnir kröfu um að vinnslustöðvar kvarði vogir í vinnslu reglulega. Til þess eru notuð sérstök lóð og kvörðunin er skráð í innra eftirlitskerfi vinnslustöðvanna. Innra eftirlit vinnslunnar og eftirlit kaupenda er fullgott, því erlendu kaupendurnir ganga úr skugga um að þeir fái rétta vöru í réttu magni. Kaupandinn er hér besti eftirlitsaðilinn.

<sup>3</sup> Sbr. t.d. 12.6 gr. reglugerðar nr. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit og 5. mgr. 63. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti, og 49. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998.

Ein leið til lausnar á þessum vanda er að kalla eftir faggildingu opinberra eftirlitsaðila, til þess að tryggja að eftirlitskerfi þeirra standist samanburð við það sem best gerist, ef þörf er á að eftirlitið sé í höndum starfsmanna eftirlitsstofnunarinnar. Annar valkostur er að færa eftirlitið til aðila á markaði, þar sem við á, sem starfa eftir skýrum verklagsreglum líkt og gert hefur verið með mjög góðum árangri hvað varðar bifreiðaskoðun, skoðunarstofur í sjávarútvegi og rafmagnseftirlit. Segja má að slíkir óháðir aðilar starfi sem nokkurs konar framlengdur armur stjórnvaldsins og starfi í umboði þess án þess að vera hluti tiltekinna stofnana eða ráðuneyta (sjá viðauka III um faggiltar skoðunarstofur). Þetta er talið gefa möguleika á meiri sveigjanleika, samkeppni, hlutleysi og sérhæfingu heldur en unnt væri, ef eftirlitið væri með beinum hætti framkvæmt af hinu opinbera.<sup>4</sup> Þannig er eftirlitsskyldan áfram í höndum hins opinbera, en framkvæmd þess falin sjálfstæðum óháðum aðilum.

Meðal kosta skoðunarstofukerfisins má nefna að skoðunarstofurnar þurfa að uppfylla strangar kröfur faggildingarinnar sem opinberir skoðunaraðilar þurfa ekki að gera, þótt það færist sem betur fer í vöxt að opinberar stofnanir geri sér grein fyrir mikilvægi virkrar gæðastjórnunar. Geðþóttaákvæðanir eftirlitsaðila heyra því sögunni til og fyrirtækin fá betri tryggingu fyrir skilvirku og einsleitu eftirliti. Þá búa skoðunarstofurnar við samkeppni sín á milli og hafa því ríkulegan hvata til að hagræða í rekstri og framkvæma skoðanir á sem skilvirkastan hátt, sem og að veita viðskiptavinum sínum sem besta þjónustu. Loks ber að nefna aðskilnað úrskurðarvalds og framkvæmdar skoðunar, en réttarstaða þess sem sætir skoðun er betri ef það er óháður þriðji aðili sem framkvæmir skoðunina en ekki sá sem setur fram kröfurnar um það hvað skuli skoða. Kvörtun til viðkomandi stjórnvalds vegna skoðunar á vegum skoðunarstofu verður þannig auðveldari og eðlilegri leið en ef stjórnvaldið sjálft fer með framkvæmd skoðunarinnar.

## Almenn viðmið

Í þessari skýrslu er fjallað um eftirlitsumhverfi nokkurra atvinnugreina, sem til samans gefa nokkuð góða mynd af stöðu eftirlitsmála þótt ekki sé umfjöllunin tæmandi. Fjallað verður um eftirlitsumhverfi byggingarverktaka, veitingahúsa, bensínstöðva, fjármálafyrirtækja, fiskeldisfyrirtækja og um svonefnda skipaskoðun, auk almennrar umfjöllunar um matvælaeftirlit. Ábendingar verða gerðar um hluti sem betur mættu fara og tillögur gerðar til úrbóta. Fyrst verður hins vegar rakið dæmi um góða framkvæmd eftirlits með rafmagnsöryggi sem um margt er til fyrirmyndar. Sumt eftirlit sem allt eða nær allt atvinnulíf lýtur að einhverju marki, svo sem eldvarnaeftirlit og eftirlit Vinnueftirlits ríkisins, verður rætt í tilteknu samhengi þar sem það er mest áberandi í starfsumhverfinu, en ekki fjallað um það ítrekað í ýmsu samhengi.

Nokkur almenn atriði verða höfð að leiðarljósi við mat á ágæti núverandi kerfa. Í sumum tilfellum eiga þau af einhverjum ástæðum ekki við, en í öðrum betur. Þau eru:

- Er þörf á lögbundnu opinberu eftirliti?
- Er innra eftirlit fyrirtækja ef til vill nægilegt?
- Eru margir aðilar að sinna eftirliti með sambærilegum hlutum?

<sup>4</sup> Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, *Rafmagnsöryggismál – Árangur af breyttu skipulagi*, júlí 1999, bls. 45.

- Er verið að framkvæma eftirlit með misjöfnum hætti milli landsvæða eða jafnvel eftir því hvaða einstaklingar viðkomandi eftirlitsaðila inna eftirlitið af hendi hverju sinni, eða er stuðst við skilgreindar verklagsreglur eða skoðunarhandbækur til að tryggja samræmda framkvæmd?
- Er verið að innheimta þjónustugjöld fyrir litla eða enga veitta þjónustu, eða jafnvel til að standa straum af annarri starfsemi opinberra aðila en eiginlegu eftirliti með viðkomandi fyrirtækjum?

Hér verða ekki nefnd mörg dæmi til sögunnar um algerlega óþarft eftirlit, þótt nefna megi til dæmis löggildingu voga hjá útflutningsfyrirtækjum í því sambandi. Hins vegar er þetta grundvallarspurning sem oft er hollt að hafa til hliðsjónar, ekki síst með tilliti til eigin innra eftirlits fyrirtækja, að ógleymdu aðhaldi markaðarins. Eins verða nefnd fjölmörg dæmi um opinbert eftirlit sem framkvæmt er af opinberum aðilum, þar sem ekki verður annað séð en efla mætti vægi innra eftirlits fyrirtækja og/eða að fela mætti framkvæmdina faggiltum eða viðurkenndum skoðunarstofum, líkt og gert hefur verið með góðum árangri í bifreiðaskoðun, rafmagnseftirliti og eftirliti með vinnsluleyfum í fiskvinnslu. Má hér nefna margt af því eftirliti sem Vinnueftirlitið, heilbrigðisnefndir, byggingarfulltrúar og eldvarnaeftirlit inna nú af hendi. Hjá þessum aðilum er jafnframt að finna dæmi um nauðsyn þess að auka samræmi í framkvæmd eftirlitsins, þótt sums staðar hafi verið unnið ágætt starf í þá átt að tryggja samræmi, og sumir þessara aðila sinna eftirliti vegna ólíkra laga og reglna þar sem verulega mætti hagræða með því að fela einum aðila eftirlit í stað margra. Að því er varðar gjaldtöku eru dæmi um lítið samhengi milli greiðslna og eftirlits, auk þess sem fjallað er um Fjármálaeftirlitið, sem fjármagnað er að öllu leyti af eftirlitsskyldum aðilum en sinnir einnig ýmsum stjórnsýsluverkefnum.

## Almennt um tillögur SA

Þá verða hér gerðar tillögur til úrbóta á tilteknum sviðum. Við mótun þeirra hafa eftirfarandi meginsjónarmið verið höfð að leiðarljósi:

- Að sameina beri leyfisveitingar og þess háttar, eftir því sem hægt er.
- Að lágmarka beri opinbert eftirlit, eftir því sem hægt er.
- Að sameina skuli eftirlit þegar kostur er og tryggja samræmda framkvæmd þess.
- Að umbuna beri fyrirtækjum fyrir virkt innra eftirlit eða rekstur viðurkenndra gæðastjórnunarkerfa.
- Að ávallt beri að kanna kosti þess að bjóða framkvæmd eftirlits út á markaði, sé eigið innra eftirlit fyrirtækja ekki talið nægilegt, enda séu samkeppnisforsendur til staðar.
- Að þjónustugjöld fyrir eftirlit verði bundin við endurgjald fyrir *veitta* þjónustu og ekki til að standa straum af annarri starfsemi viðkomandi eftirlitsaðila.

## Dæmi um greiðslur fyrir lítið

Ástæða þess að spurt er hvort gjöld séu innheimt fyrir litla eða enga veitta þjónustu eru þær kvartanir sem stundum berast frá þeim sem eftirlit beinist að, yfirleitt vegna heilbrigðisnefnda



sveitarfélaga.<sup>5</sup> Eftirlitsgjöld þeirra eru, samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, þjónustugjöld sem standa eiga undir þeim kostnaði sem af eftirlitinu hlýst. Ekki er heimilt samkvæmt lögnum að leggja hærri eftirlitsgjöld á rekstraraðila en sem nemur þeim kostnaði. Á annað yrði litið sem skattlagningu sem engin lagaheimild er fyrir. Það er því eðlilegt að rekstraraðilar lýsi óánægju sinni, ef þeir eru krafðir um eftirlitsgjald fyrir þjónustu sem þeir hafa að þeirra dómi ekki fengið, eða illa hefur verið að staðið. Þess ber þó að geta að Umhverfis- og heilbrigðisstofa Reykjavíkur fylgir þeirri stefnu að senda aldrei reikninga vegna eftirlits fyrr en sannanlega að heimsókn lokinni, þótt ekki séu allir sáttir við tímafjöldann sem innheimt er fyrir. Þessu er misjafnlega farið víða annars staðar á landinu.

## **Tillögur Samtaka atvinnulífsins**

Það er skoðun Samtaka atvinnulífsins að draga þurfi úr umfangi opinbers eftirlits og einfalda það, til dæmis með því að samræma veitingarferli vegna ýmissa skyldra leyfa, færa þau á færri hendur og gefa leyfin út til lengri tíma en nú er gert og sameina eftir því sem kostur er eftirlitsskoðanir á vegum hinna ýmsu eftirlitsaðila. Sums staðar þarf jafnframt að huga að gjaldtökunni. Rök geta legið til þess að eftirlit sé kostað af almannafé, ef um er að ræða starfsemi sem tengist almennri neyslu, en jafnframt má telja mjög eðlilegt að fyrirtæki standi sjálf undir kostnaði sem hlýst af eftirliti með þeirra eigin starfsemi. Óeðlilegt verður hins vegar að teljast að fyrirtæki séu látin greiða eftirlitsgjöld umfram þann eiginlega kostnað sem af umræddu eftirliti hlýst. Slíkt er óheimil skattheimta og grefur undan vilja fyrirtækja til að greiða raunverulegan kostnað af eftirlitinu.

Mikilvægt er að sem mest verði byggt á innra eftirliti fyrirtækja, en til þess að svo megi verða þarf að umbuna þeim fyrir að taka til dæmis upp umhverfisstjórnunarkerfi eða starfa eftir vottuðum gæðakerfum. Sú umbun getur til dæmis verið fólgin í að fella niður viðkomandi eftirlit og tengd gjöld að hluta eða að öllu leyti. Sem fyrr segir eru dæmi um að eftirlitsaðila sé heimilt að draga úr reglubundnu eftirliti með atvinnurekstri sem er með innra eftirlit með ákveðnum eftirlitsþáttum og eftirlitsaðili hefur samþykkt, en fremur fátítt er að slíkum heimildum sé beitt. Þarna er hins vegar á ferðinni æskilegasta fyrirkomulag eftirlits með atvinnustarfsemi. Forsenda fyrir því að þetta geti orðið er að eftirlitsstofnunum verði skylt að koma upp eigin gæðakerfum og gera eftirlit sitt faggildingarhæft, óháð því hvort þær fela skoðunarstofum framkvæmd þess eða sinna því sjálfar.

Samtökin skora á stjórnvöld að beita sér fyrir slíkum breytingum og lýsa sig reiðubúin til þátttöku í slíku starfi, en í stefnumörkun ríkisstjórnar Íslands um sjálfbæra þróun er kveðið á um að innra eftirlit fyrirtækja geti í sumum tilvikum komið í stað opinbers eftirlits með starfsemi. Samtök atvinnulífsins telja mjög algengt að svo sé og vilja sjá þá stefnumörkun verða að veruleika á sem flestum sviðum.

<sup>5</sup> Fjallað er um starfsemi heilbrigðisnefnda í viðauka I.



## Dýrar kvaðir á apótekum

Vegna umræðunnar um hátt lyfjaverð á Íslandi er fróðlegt að skoða ýmsar ákvarðanir yfirvalda sem eru íþyngjandi fyrir rekstur apóteka. Ákvarðanir þessar eru beinlínis til þess fallnar að hækka verðlag á lyfjum til neytenda. Dæmi um slíkar ákvarðanir eru:

1. Apótek (lyfjabúðir) skulu alltaf mönnuð tveimur lyfjafræðingum og aðeins lyfjafræðingur hefur heimild til að afgreiða lyf. Víðast hvar erlendis eru þessar kröfur ekki svona miklar. Í Danmörku má lyfjatæknir til dæmis afgreiða lyf. Lyfjafræðingar eru með fimm ára háskólapróf en lyfjatæknar með þriggja ára sérnám í framhaldsskóla.
2. Mjög íþyngjandi reglur gilda um aðgengi og aðbúnað starfsmanna. Í reglugerð nr. 426/1997 um lyfsöluleyfi og lyfjabúðir er kveðið á um að starfsmenn apóteka megi ekki samnýta starfsmannainngang né búnings-, salernis- og kaffiaðstöðu. Því þarf í öllum tilvikum að útbúa séraðstöðu fyrir starfsmenn apótekanna með tilheyrandi kostnaði þrátt fyrir að hugsanlega sé fullboðleg aðstaða til staðar sem starfsmenn annarra fyrirtækja nýta.
3. Ákvörðun yfirvalda að reka svokölluð sjúkrahúsapótek og að selja s-lyf, þ.e. lyf sem eingöngu fást á sjúkrahúsapótekum, er til þess fallin að rýra tekjumöguleika einkarekinna apóteka og þar með draga úr hagræðingarmöguleikum þeirra. Undanfarin ár hafa yfirvöld fjölgað þeim lyfjum sem skilgreind eru sem s-lyf þrátt fyrir óskir um hið gagnstæða frá lyfjasmásölu.

## 2. kafli: **Eftirlit með starfsemi rafverktaka** *Jákvæðar breytingar á síðasta áratug*

- Óháðar faggiltar skoðunarstofur starfa í umboði Löggildingarstofu og skoða öryggisstjórnunarkerfi rafveitna og löggiltra rafverktaka og neysluveitur. Einnig sinna þær eftirliti með rafföngum á markaði. Fyrirgreindum skoðunum var áður sinnt af eftirlitsmönnum Rafmagnseftirlits ríkisins og rafveitna.
- Skoðunarstofurnar vinna samkvæmt skilgreindum verklagsreglum, sem tryggir samræmt eftirlit um land allt.
- Teknar hafa verið upp úrtaksskoðanir í stað alskoðana. Komi verktaki ítrekað vel út úr skoðunum fara líkurnar á að hann þurfi að sæta eftirliti minnkandi.
- Beinn kostnaður hefur lækkað um það bil helming og er borinn af öllum raforku-notendum, en óbeinn kostnaður rafverktaka af innra gæðastjórnunarkerfi er borinn af viðskiptavinum þeirra hverju sinni.

Undanfarinn áratug hafa orðið verulegar breytingar til hins betra á fyrirkomulagi eftirlits með starfsemi rafverktaka, sem um margt er nú til mikillar fyrirmyndar. Við gildistöku EES-samningsins var óhjákvæmilegt að leggja af þá raffangaprófun sem starfrækt var á vegum íslenska ríkisins, þ.e. raffangaprófun Rafmagnseftirlits ríkisins, í ljósi ákvæða samningsins um gagnkvæma prófun og viðurkenningu á búnaði. Ýmsar fleiri breytingar hafa orðið frá þessum tíma á fyrirkomulagi rafmagnsöryggismála, margar í átt til verulegrar hagræðingar.

Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á fyrirkomulagi í rafmagnsöryggismálum frá árinu 1993 eru eftirfarandi:<sup>6</sup>

1. Rafmagnseftirlit ríkisins (RER) var lagt niður og Löggildingarstofa tók við hlutverki þess frá og með 1. janúar 1997.
2. Prófunum á rafföngum hefur verið hætt hér á landi. Þessar prófanir voru áður hjá RER.
3. Framkvæmd rafmagnseftirlits hefur verið falin óháðum faggiltum skoðunarstofum á rafmagnssviði. Skoðunarstofurnar starfa samkvæmt samningi og í umboði Löggildingarstofu.
4. Teknar hafa verið upp úrtaksskoðanir í stað alskoðana (100% skoðana) á nýjum neysluveitum. Skoðanir á neysluveitum í rekstri í venjulegu íbúðarhúsnæði hafa verið lagðar niður. Skoðað er samkvæmt skilgreindum skriflegum verklagsreglum af skoðunarstofum í umboði Löggildingarstofu.

<sup>6</sup> *Rafmagnsöryggismál – Árangur af breyttu skipulagi. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið, júlí 1999, bls. 9-10. Umfjöllun þessa kafla um eftirlit með starfsemi rafverktaka er í öllum aðalatriðum byggð á skýrslunni.*

5. Gerð er krafa um að rafveitur og löggiltir rafverktakar komi sér upp innra öryggisstjórnunarkerfi. Þessi öryggisstjórnunarkerfi eru síðan tekin út og skoðuð af skoðunarstofum (í umboði Löggildingarstofu) í þeim tilgangi að tryggja að þau standist kröfur um vandaða vinnu og öryggi búnaðar.

### **Samræmt eftirlit sem fer minnkandi við jákvæðar niðurstöður**

Mikil sátt ríkir um þessar breytingar meðal rafverktaka. Breytingarnar hafa meðal annars haft í för með sér að eftirlitið er nú samræmt um land allt og unnið er eftir skriflegum vinnureglum. Áður gat verið talsverður munur á framkvæmdinni milli landshluta eða rafveitna, jafnvel milli einstakra eftirlitsmanna, en eftirlitið var í höndum rafmagnseftirlitsmanna rafveitna sem störfuðu undir yfireftirliti rafmagnseftirlitsmanna RER en voru jafnframt starfsmenn rafveitna. Slíkt fyrirkomulag hafði í mörgum tilfellum í för með sér að verkefni þessara manna fyrir vinnuveitanda sinn, rafveituna, stönguðust á við eftirlitsstörf undir yfireftirliti RER.

Þá hefur sem fyrr segir verið tekin upp aðferðafræði úrtaksskoðana (10-25% úrtak) í stað alskoðana (100%) með það að markmiði meðal annars að ná hliðstæðum árangri með minni tilkostnaði. Skoðanirnar eru sem fyrr segir framkvæmdar af óháðum faggiltum skoðunarstofum á rafmagnssviði sem starfa samkvæmt samningi og í umboði Löggildingarstofu sem hefur yfirumsjón með rafmagnsöryggismálum á Íslandi (skv. lögum um Löggildingarstofu nr. 155/1996).

Reynist einhverju ábótavant í verki því er rafverktaki hefur innt af hendi aukast líkurnar á að hann lendi aftur í úrtaki og sæti skoðun skoðunarstofu fyrr en ella hefði orðið, ef ekkert hefði verið athugunarvert við fyrri skoðun. Í úrtaksskoðuninni er þannig fólgið ákveðið aðhald að starfi verktakans.

Loks er í lögum um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga (nr. 146/1996) gerð krafa um að löggiltir rafverktakar komi sér upp öryggisstjórnunarkerfi sem hluta af innra gæðakerfi til að fylgjast með eigin starfsemi.

### **Lægri kostnaður**

Ráðherraskipaður vinnuhópur um rafmagnsöryggismál mat það svo árið 1999 að með breyttu fyrirkomulagi hefði tekist að lækka beinan kostnað við rafmagnseftirlit verulega, eða úr um 190 – 250 milljónum króna á ári, í um 110 – 130 milljónir (á þávirði).

Beinn kostnaður vegna eftirlitsins er borinn af hluta raforkuverðs, sem þýðir í raun að allir raforkuneytendur standa sameiginlega straum af þessum kostnaði. Hefur það fyrirkomulag verið gagnrýnt af rafveitum, þar sem þær þurfa að sjá um innheimtu kostnaðarins af almennum neytendum og kemur hann því til hækkunar á gjaldskrá veitnanna. Ekki getur þó talist óeðlilegt að beini kostnaðurinn dreifist þannig hlutfallslega jafnt á raforkuneytendur, enda um að ræða úrtaksskoðanakerfi með öllum framkvæmdum á þessu sviði. Óbeini kostnaðurinn af innra öryggiskerfi rafverktaka er hins vegar innifalinn í útseldri vinnu þeirra og því borinn af viðskiptavinum þeirra hverju sinni.

## **Gott fordæmi**

Ljóst er að í fyrirkomulagi eftirlits með starfsemi rafverktaka er að finna ýmsar jákvæðar fyrirmyndir sem nýta mætti á öðrum sviðum. Þannig sjá nú óháðar faggiltar skoðunarstofur í umboði Löggildingarstofu um skoðanir á rafmagnssviði og hafa tekið við þeim af eftirlitsmönnum Rafmagnseftirlits ríkisins og rafveitna. Skoðunarstofurnar vinna samkvæmt skilgreindum verklagsreglum. Þetta tryggir samræmt eftirlit um land allt og markar eðlilegan ramma utan um samskipti verktaka og eftirlitsaðila.

Einnig er mjög athyglisvert að vel hefur gefist að gera úrtaksskoðanir í stað alskoðana og verktökum sem ítrekað koma vel út úr skoðunum er í minnkandi mæli gert að sæta utanaðkomandi eftirliti. Verður það fyrirkomulag að teljast til mikillar fyrirmyndar. Fyrirtækjum sem ítrekað reynast hafa sín gæðastjórnunarmál í góðu lagi er þannig umbunað með þeim hætti að þau þurfa síður að standa í því umstangi sem fylgir eftirliti utanaðkomandi aðila.

### 3. kafli: **Eftirlit með byggingariðnaði**

- *Auka þarf innra samræmi í framkvæmd eftirlits af hálfu Vinnueftirlitsins, byggingarfulltrúa sveitarfélaganna og eldvarnaeftirlitsins.*
- *Auka þarf umbun til fyrirtækja fyrir rekstur virkra gæðakerfa.*
- *Lagt er til að kannaðir verði möguleikar á að sameina eftirlit byggingarfulltrúa og eldvarnaeftirlits, þar sem faggiltum skoðunarstofum yrði falið að sjá um framkvæmdina á grundvelli ítarlegra skoðunarhandbóka.*
- *Ekki verður séð að nauðsynlegt sé að ríkisstarfsmenn sinni vinnuvélaeftirliti og er lagt til að það verði fært á hendur faggiltra skoðunarstofa.*
- *Hið sama á við um eftirlit Vinnueftirlitsins með framkvæmd laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.*
- *Lagt er til að kannaðir verði möguleikar á að fela faggiltum skoðunarstofum hvoru tveggja, í umboði Vinnueftirlitsins og á grundvelli ítarlegra skoðunarhandbóka.*

Ýmsir opinberir aðilar hafa eftirlit með starfsemi verktaka í byggingariðnaði, svo sem eldvarnaeftirlit, byggingarfulltrúar og Vinnueftirlitið, sem skoðar meðal annars ástand byggingarkrana og fleiri vinnuvéla. Þá skoðar Vinnueftirlitið aðstöðu starfsmanna, í samræmi við ákvæði laga nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Eftirlit með byggingarkrönum og fleiri vinnuvélum er nauðsynlegt og sátt ríkir um gjaldtöku vegna þess, þótt vandséð sé að þessi starfsemi þurfi að vera á höndum ríkisstarfsmanna. Almennt þarf að huga betur að framkvæmd eftirlits á vegum Vinnueftirlitsins, skilvirkni þess og samræmi, en eftirlitið fer fram í átta eftirlitsumdæmum.

#### **Vinnueftirlitið: Samræmi skortir í framkvæmd<sup>7</sup>**

Fram hafa komið þær athugasemdir frá verktökum sem vinna víða um land að framkvæmd eftirlits Vinnueftirlitsins geti verið misjöfn milli eftirlitsumdæma. Jafnvel er því haldið fram að dæmi séu um að aðkomufyrirtæki fái aðra og ósveigjanlegri meðferð en þau sem skilgreind eru sem „heimafyrirtæki.“ Ekki er til nein skoðunarhandbók fyrir eftirlit á vegum Vinnueftirlitsins.

Vinnueftirlitið hefur verið upplýst um þessar athugasemdir. Stofnunin kveðst stuðla að því að framkvæmd eftirlitsins sé eins einsleit og hægt er. Í því skyni hafa verið þróaðir svokallaðir vinnuumhverfisvísar fyrir einstakar atvinnugreinar og eru þeir flestir tilbúnir til notkunar. Ekki er

<sup>7</sup> Sem fyrr segir er sumt eftirlit sem allt eða nær allt atvinnulíf lýtur að einhverju marki til umfjöllunar hér í því samhengi þar sem það er hvað mest áberandi í starfsumhverfinu. Vinnueftirlitið er þess vegna tekið til umfjöllunar hér í kafla um byggingariðnaðinn, þar sem það er mönnum ofarlega í huga, þótt það tengist auðvitað jafnframt starfsumhverfinu í flestum eða öllum öðrum atvinnugreinum.

um að ræða eiginlega gátlista, heldur leiðbeiningar um það hvaða þætti eftirlits beri að leggja áherslu á hverju sinni. Jafnframt hefur Vinnueftirlitið átt samstarf við atvinnulífið um þróun tiltekinna verkferla, og hefur enn fremur tekið í sína notkun stafrænar myndavélar sem auðvelda eftirlitsmönnum að eiga samráð sín á milli og/eða við höfuðstöðvar um álitamál. Loks hefur tíðni eftirlitsheimsókna verið misjöfn eftir því á hvaða sviði fyrirtæki starfa.

Allt eru þetta dæmi um jákvæðar tilraunir Vinnueftirlitsins til að stuðla að samræmdri og skynsamlegri framkvæmd eftirlits. Að áliti Samtaka atvinnulífsins kemur takmörkuð samræming af þessum toga ekki í stað heildstæðrar samræmingar á grundvelli ítarlegra skoðunarhandbóka sem byggja á skilgreindum viðmiðum sem miða að því að gera alla eftirlitsstarfsemi stofnunarinnar faggildingarhæfa. Í kjölfar þess væri það svo sjálfstæð ákvörðun hvort stofnunin sinni eftirliti sínu áfram sjálf, eða fæli það faggiltum skoðunarstofum, með svipuðum hætti og lýst er í kaflanum um eftirlit með starfsemi rafverktaka. Þannig væri áherslan lögð á eigið virkt gæðakerfi fyrirtækjanna en gerðar úrtaksskoðanir, þar sem fyrirtæki sem kæmu ítrekað vel út fengju færri skoðunarheimsóknir fyrir vikið. Lagt er til að kannaðir verði möguleikar á slíkum breytingum. Takmarkaðar úrbætur, þar sem einsleitni er ekki að fullu tryggð og ekki er byggt á viðurkenndum aðferðum á borð við faggilding, skapa falskt öryggi og geta verið verri en engin samræming. Spyrja verður hvaða rök Vinnueftirlitið hafi fyrir að fara ekki alla leið í úrbótum á eftirliti, fyrst stofnunin er reiðubúin til takmarkaðra úrbóta.

## **Áhættumat**

Fyrir um ári síðan tóku gildi viðbótarákvæði við lögin um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum þar sem atvinnurekanda er falin ábyrgð á því að gert sé sérstakt áhættumat og áætlun um heilsuvernd (65. gr. a og 66. gr.). Samkvæmt ákvæðum um áhættumat skal meðal annars meta áhættu í starfi með tilliti til öryggis og heilsu starfsmanna og áhættuþátta í vinnuumhverfinu og grípa til nauðsynlegra forvarna.

Þegar þetta er ritað mun vera unnið að reglugerð um framkvæmd þessa eftirlits, en meðal annars mun ætlunin vera sú að flokka fyrirtæki eftir því hversu vel Vinnueftirlitið telur þau uppfylla þessi ákvæði og munu þau sem best koma út þá sæta færri eftirlitsheimsóknum en þau sem verr koma út. Er það vel og segja má að þarna sé kominn vísir að áherslu á eigin gæðakerfi fyrirtækjanna. Hins vegar er athyglisvert að lögin heimila þjónustuaðilum sem hlotið hafi viðurkenningu Vinnueftirlitsins að aðstoða fyrirtæki við gerð áhættumats og áætlunar um heilsuvernd (66. gr. a). Hér mætti væntanlega ganga skrefinu lengra og fela faggiltum skoðunarstofum umsjón með eftirlitinu og kveða skýrt á um vægi virks gæðastarfs fyrirtækja í verklagsreglum og þá umbun sem traustu gæðastarfi fylgdi í formi færri eftirlitsheimsókna.

## **Byggingarfulltrúar sveitarfélaga**

Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 og byggingareglugerð nr. 441/1998 á byggingarfulltrúi viðkomandi sveitarfélags að annast eftirlit með byggingarframkvæmdum. Skilgreint er meðal annars á hvaða stigum framkvæmda hann skuli koma og hafa eftirlit. Í 49. gr.

reglugerðarinnar er hins vegar ákvæði sem heimilar byggingarfulltrúa að láta þetta eftirlit að miklu leyti í hendur verktaka, óski þeir eftir því. Til að svo megi verða þurfa verktakar að uppfylla þau skilyrði að byggingarfulltrúi treysti verktakanum eða þá að hann noti gæðakerfi sem byggingarfulltrúar samþykkja. Yfirvöld eru hvött til að taka upp slíkt fyrirkomulag á fleiri sviðum þar sem eftirlit fer fram, en með því móti má meðal annars komast fram hjá þeim óhjákvæmilega mun sem getur verið til staðar á framkvæmdinni frá einu eftirlitssvæði til annars. Talsvert er kvartað undan því vegna eftirlits byggingarfulltrúa, þ.e. að skortur sé á samræmingu framkvæmdar frá einu eftirlitssvæði til annars.

## **Eldvarnaeftirlit**

Samkvæmt lögum um brunavarnir nr. 75/2000 hefur Brunamálastofnun meðal annars yfirumsjón með eldvarnaeftirliti sveitarfélaga í þeim tilgangi að tryggja samræmt eftirlit á landinu öllu en framkvæmdi eftirlitsins er á ábyrgð sveitarfélaga líkt og starfsemi slökkviliðs. Í lögnum er í 12. gr. a kveðið á um að eldvarnaeftirlit skuli í samvinnu við byggingarfulltrúa hafa eftirlit með að nýbyggingar fullnægi kröfum um brunavarnir.

Nokkuð ber hins vegar á kvörtunum undan því að við úttektir séu gerðar athugasemdir og mjög gjarnan munnlegar en síðan þegar lagfært hafi verið sé komið aftur og þá jafnvel annar einstaklingur sem hefur aðrar áherslur og gerir aðrar athugasemdir. Jafnframt eru dæmi um að byggingarfulltrúi geri athugasemdir sem varða eldvarnir en eru í ósamræmi við athugasemdir eldvarnaeftirlits. Þess ber að geta að eftirlitsaðilar reyna víða að tryggja samræmi í framkvæmdinni og hjá Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins mun til dæmis vera á döfinni að setja verklagsreglur um þessa framkvæmd.

Verulegt hagræði væri fólgið í því að sameina eftirlit byggingarfulltrúa og eldvarnaeftirlitsins og lagt er til að kannaðir verði möguleikar á slíkri sameiningu. Fela mætti framkvæmdina faggiltum skoðunarstofum, líkt og þegar er heimilað í 2. mgr. 12. gr. laga um brunavarnir. Þær myndu þá starfa eftir ítarlegum skoðunarhandbókum en jafnframt er mikilvægt að fyrirtækjum sé umbunað fyrir rekstur virkra gæðakerfa og þau sæti þá síður utanaðkomandi eftirliti. Nú mun standa yfir vinna við heildarendurskoðun laga um byggingamál á vegum umhverfisráðuneytisins. Mikilvægt er að þar verði skapaðar forsendur fyrir því að sameina verksvið eldvarnaeftirlits og byggingarfulltrúa, til dæmis undir einni Byggingastofnun. Einnig er eðlilegt að eftirlitsverkefni í þessum málaflokki verði í auknum mæli falin faggiltum skoðunarstofum og þannig verði tryggð samræmd túlkun reglna á sviði byggingamála um land allt.

## **Tillögur Samtaka atvinnulífsins**

Auka þarf innra samræmi í framkvæmd eftirlits af hálfu Vinnueftirlitsins, byggingarfulltrúa sveitarfélaganna og eldvarnaeftirlitsins, sem jafnframt er á ábyrgð sveitarfélaganna. Dæmi eru um ósamræmi í framkvæmdinni, þótt sumir eftirlitsaðilanna hafi sýnt ágæta viðleitni til samræmingar.

Auka þarf umbun til fyrirtækja fyrir rekstur virkra gæðakerfa, í formi minna utanaðkomandi eftirlits, líkt og nú þegar er heimilað að hluta í byggingarreglugerð. Þá er lagt til að aukin áhersla verði lögð á að sameina eða samræma eftirlit byggingarfulltrúa og eldvarnaeftirlit, þar sem faggiltum skoðunarstofum yrði falið að sjá um framkvæmdina á grundvelli ítarlegra skoðunarhandbóka.

Ekki verður heldur séð að nauðsyn beri til að ríkisstarfsmenn sinni vinnuvélaeftirliti og er lagt til að það verði fært á hendur faggiltra skoðunarstofa. Hið sama á við um eftirlit Vinnueftirlitsins með framkvæmd laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Hvatt er til að Vinnueftirlitið taki eftirlit sitt til gagnarrar endurskoðunar. Lagt er til að kannaðir verði möguleikar á að fela faggiltum skoðunarstofum hvoru tveggja, í umboði Vinnueftirlitsins og á grundvelli ítarlegra skoðunarhandbóka. Til bráðabirgða er loks lögð áhersla á mikilvægi þess að fyrirtækjum verði umbunað fyrir góða útkomu við skoðun á gerð áhættumats og áætlunar um heilsuvernd, líkt og Vinnueftirlitið mun hyggja á að gera. Ekki er ástæða til að hafa eftirlit með fyrirtækjum sem augljóslega taka slík mál föstum tókum.



## 4. kafli: **Eftirlit með starfsemi veitingahúsa**

- Sveitarstjórnir eða heilbrigðisnefndir þeirra gefa út starfsleyfi, vínveitingaleyfi og tóbakssöluleyfi til veitingahúsa. Gildistími þeirra er mislangur.
- Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga hafa eftirlit með að farið sé eftir reglum varðandi öll þrjú leyfin.
- Samræmingu skortir oft á eftirliti þeirra og algengt er að heilbrigðisfulltrúar taki út sömu veitingahúsin með stuttu millibili vegna hvers leyfis um sig. Sums staðar hafa heilbrigðisnefndir þó reynt að samræma eftirlitið en framkvæmdin getur verið ólík milli svæða
- Veitingaleyfið sjálft veitir lögreglustjóri, sem og skemmtanaleyfi sem kostar 100.000 kr. á ári, sé stundum opið lengur en til kl. 23:30, án tillits til hvers konar veitingaþjónustu um sé að ræða.
- Eldvarnaeftirlitið tekur út veitingahús vegna veitinga- og vínveitingaleyfa. Oft liður skammur tími á milli heimsókna af hvoru tilefni um sig.
- Byggingarfulltrúi veitir einnig umsögn vegna vínveitingaleyfa og gerir stundum athugasemdir við brunavarnamál, sem ekki eru alltaf í samræmi við umsagnir eldvarnaeftirlits.
- Oft gera eftirlitsaðilar munnlegar athugasemdir og mörg dæmi eru um að þeim sé breytt þegar aðrir eftirlitsfulltrúar koma, jafnvel frá sama embætti.
- Samtök atvinnulífsins leggja til að veitingaleyfi, starfsleyfi, vínveitingaleyfi og tóbakssöluleyfi verði felld í eitt leyfi og eftirlitið með þeim þar með einnig sameinað. Sveitarstjórnir gætu gefið leyfið út, að fenginni umsögn lögreglustjóra og eldvarnaeftirlits meðal annarra.
- Tryggja þarf samræmda framkvæmd alls eftirlitsins á grundvelli skoðunarhandbókar og mikilvægt er að skriflegar eftirlitsskýrslur séu gerðar á staðnum hverju sinni eftir skilgreindu kerfi. Ekki verður séð að nauðsyn krefji að opinberir starfsmenn sjái um framkvæmd eftirlitsins.
- Skemmtanaleyfin er rétt að leggja niður en þar er einfaldlega um að ræða sérstaka skattheimtu á þau veitingahús sem hafa að minnsta kosti stundum opið lengur en til kl. 23:30.

Veitingamenn kvarta yfir miklum fjölda leyfa sem þeir þurfa að hafa, miklu umstangi í tengslum við þau, háum gjöldum og óskilvirku eftirliti tengdum þessum leyfisveitingum og endurnýjun leyfanna. Sérstaklega á þetta við um minni fyrirtækin.<sup>8</sup> Sums staðar hafa eftirlitsaðilar, til dæmis heilbrigðis-

<sup>8</sup> Þá eru veitingahúsin oft í beinni samkeppni við alls kyns félagsheimili, íþróttahús og aðra aðila sem virðast ekki þurfa að uppfylla allar þær reglur sem hin hefðbundnu veitingahús þurfa að uppfylla, sem er auðvitað óviðunandi starfsumhverfi. Ekki verður nánar fjallað um það atriði hér, en Samtök ferðaþjónustunnar hafa ítrekað kvartað undan þessari stöðu.

nefndir sveitarfélaga, reynt að samræma eftirlitið en framkvæmd eftirlits getur verið mjög ólík milli eftirlitsumdæma.

Starfsemi veitinga- og gistihúsa fellur undir mörg lög og lagabálka. Grunnreglurnar eru þó í lögum um veitinga- og gististaði nr. 67/1985. Þar eru í 2. og 3. gr. tilgreind þau skilyrði sem uppfylla þarf áður en lögreglustjóri veitir leyfi til fjögurra ára. Áður en til þess kemur þarf þó auk umsagna að vera búið að útvega starfsleyfi frá heilbrigðisnefnd viðkomandi sveitarfélags. Til viðbótar koma svo gjarnan áfengis- og tóbakssöluleyfi, og stundum skemmtanaleyfi.

### **Starfsleyfi frá viðkomandi heilbrigðisnefnd**

Öll veitingahús þurfa starfsleyfi frá viðkomandi sveitarfélagi.<sup>9</sup> Starfsleyfi kostar 15.000 kr. í Reykjavík (misdýrt eftir umdæmum) og síðan greiða veitingahúsin árleg heilbrigðiseftirlitsgjöld eftir stærð húsa (á bilinu 10.000 til 60.000 kr.).

### **Veitingaleyfi**

Öll veitingahús þurfa veitingaleyfi frá viðkomandi lögreglustjóra og kostar það í fyrsta skipti 50.000 kr. en endurnýjunarkostnaður er 3.000 kr. Leyfin eru veitt til fjögurra ára. Umsókninni þarf að fylgja vottorð úr fyrirtækjaskrá Ríkisskattstjóra (700 kr.), vottorð um búsföræði frá Héraðsdómi (1.200 kr. á mann, sækja þarf um fyrir alla stjórn fyrirtækisins og framkvæmdastjóra), staðfesting á virðisaukaskattsnúmeri frá skattstjóra, vottorð frá lífeyrissjóðum um skuldastöðu, vottorð um skuldastöðu frá tollstjóra og teikningar frá byggingarfulltrúa. Framkvæmdastjóri og allir stjórnarmenn þurfa að leggja fram sakavottorð frá lögreglustjóra (1.200 kr. á mann) og búsetuvottorð frá Hagstofu (400 kr. á mann). Þá þurfa að fylgja umsagnir sveitarstjórnar, eldvarnaeftirlits, heilbrigðisnefndar og vinnueftirlits. Vissulega eru sumar þessar upphæðir ekki háar, en safnast þó þegar saman kemur. Helsti vandinn við þetta fyrirkomulag er hins vegar það mikla umstang sem þessu ferli fylgir. Fjöldi fólks þarf að sækja um gögn og upplýsingar hjá fjölda opinberra stofnana í tengslum við þessa leyfisveitingu.

### **Vínveitingaleyfi**

Öll veitingahús sem selja áfengi þurfa vínveitingaleyfi sem gefið er út af viðkomandi sveitarfélagi, samkvæmt 13. gr. áfengislaga, nr. 75/1988. Til þess að geta gefið út leyfið þarf viðkomandi sveitarstjórn að afla umsagna viðkomandi lögreglustjóra og heilbrigðisnefndar, auk álits byggingar- og skipulagsnefnda og álits eldvarnaeftirlits. Gjaldið fer eftir tímalengd leyfisins. Flestir veitingamenn fá leyfi til fjögurra ára sem kostar 100.000 kr. Endurnýjunargjald er hið sama. Áður en leyfið er gefið út skal umsækjandi leggja fram tryggingu fyrir greiðslu hugsanlegra krafna ef til gjaldþrotaskipta kemur. Tryggingin fer eftir leyfilegum gestafjölda en er lægst 500.000 kr. og hæst 3.000.000 kr. Heilbrigðiseftirlitið er umsagnaraðili og tekur staðinn út.

<sup>9</sup> Sjá viðauka II um starfsleyfi og starfsleyfisskilyrði.

## Tóbakssöluleyfi

Víða er ætlast til að veitingastaðurinn selji tóbak. Til þess að selja tóbak í smásölu þarf sérstakt leyfi heilbrigðisnefndar á viðkomandi eftirlitssvæði (Umhverfis- og heilbrigðisstofa í Reykjavík), samkvæmt 8. gr. laga um tóbaksvarnir, nr. 6/2002. Leyfið er veitt til fjögurra ára í senn og er einungis veitt einstaklingum eða lögaðilum sem fullnægja almennum skilyrðum laga um verslunaratvinnu. Heimilt er sveitarfélögum að innheimta gjald fyrir leyfi og eftirlit með starfsemi leyfishafa að fenginni umsögn heilbrigðisnefnda. Í Reykjavík er gjaldið um 15.000 kr. (mishátt eftir svæðum). Heilbrigðisnefndirnar fara með eftirlit með því að virt séu ákvæði laganna um merkingar, auglýsingar og sölu tóbaks.

## Skemmtanaleyfi

Öll veitingahús sem eru opin lengur en til kl. 23:30 þurfa að afla sér skemmtanaleyfis hjá lögreglustjóra og kostar það 100.000 kr. á ári. Þetta á hins vegar við um alls konar veitingahús, þar sem ekki er um neinar skemmtanir að ræða. Nefna má sem dæmi matsölustaði sem hafa opið lengur en almennt gerist, til dæmis fyrir fólk sem er að koma úr leikhúsi. Kvaðir þessar byggja á reglugerð, nr. 587/1987, sem byggir á lögum um lögreglusamþykktir, nr. 36/1988. Reglugerðin fjallar um löggæslu á skemmtunum og fjallar að efni til um slíkan rekstur og verða ekki séð sannfærandi rök fyrir þessari föstu gjaldtöku þegar matsölustaðir eiga í hlut. Samtök ferðaþjónustunnar hafa krafist þess að skemmtanaleyfin verði aflögð með öllu. Samtökin benda á að gjaldið er einfaldlega sérstakur skattur á þau veitingahús sem kjósa að hafa að minnsta kosti stundum opið lengur en til kl. 23:30. Samtök atvinnulífsins taka undir þessa tillögu.

## Lítill samræming eftirlits

Meðal veitingamanna er mikið kvartað undan ómarkvissri og ósamræmdri framkvæmd eftirlits með því að farið sé eftir framangreindum ákvæðum. Einkum snýr gagnrýnin að heilbrigðisnefndum sveitarfélaga, en eftirlit þeirra með hinum ýmsu leyfum sem hér eru nefnd er oft illa samræmt. Sama á reyndar við um eldvarnaeftirlitið. Þar sem gildistími hinna mismunandi leyfa getur verið mislangur er algengt að fyrst komi fulltrúar eldvarnaeftirlits, heilbrigðiseftirlits og vinnueftirlits og taki út staðinn vegna veitingaleyfis, en jafnvel innan fárra mánaða komi fulltrúar heilbrigðisnefndanna aftur, til dæmis vegna endurnýjunar á áfengis- eða tóbakssöluleyfi. Í fyrrnefnda tilfellinu kemur stundum jafnframt fulltrúi eldvarnaeftirlits á staðinn.

Þá ber mikið á kvörtunum undan því að við úttektir séu gerðar athugasemdir og mjög gjarnan munnlegar, en síðan þegar orðið hafi verið við þeim komi jafnvel annar eftirlitsmaður sem hefur aðrar áherslur og gerir aðrar athugasemdir. Dæmi eru um kostnaðarsamar breytingar sem hefur þurft að ráðast í og síðan fjarlægja aftur þegar næsti eftirlitsmaður sömu stofnunar gerði athugasemd.

## Tilraunir eftirlitsaðila til að samræma

Sums staðar hafa heilbrigðisnefndir vissulega reynt að samræma eftirlitið. Þess má til dæmis geta að Umhverfis- og heilbrigðisstofa Reykjavíkur fylgir þeirri stefnu að heimsækja ekki veitingahús vegna úttekta, ef veitingahúsið hefur verið heimsótt á síðustu þremur mánuðum, nema um sé að ræða breytingar á staðnum sem geri þeim skylt að taka hann út að nýju.<sup>10</sup> Þá hefur sama stofa komið umsóknareyðublöðum vegna þeirra leyfa sem hún veitir fyrir hjá lögreglustjóra, í því skyni að gera mönnum kleift að sækja um öll nauðsynleg leyfi samtímis á sama stað. Þessu er hins vegar misjafnlega farið milli eftirlitsumdæma og oft er framkvæmdin mun flóknari, þannig að veitingamenn þurfa að sækja um ólík leyfi á ólíkum stöðum.

Hvað eldvarnaeftirlitið varðar má einnig geta þess að Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins heimsækir fyrirtæki að jafnaði ekki vegna umsagnar um veitingaleyfi eða vínveitingaleyfi, hafi slík heimsókn átt sér stað á síðustu 12 mánuðum, nema sérstök ástæða þyki til. Þar mun jafnframt vera á döfinni að setja verklagsreglur um þessa framkvæmd.

Þess eru þannig dæmi að eftirlitsaðilar reyni að gera framkvæmdina hagkvæmari. Eftir stendur þó býsna flókin framkvæmd og jafnframt misflókin eftir eftirlitssvæðum, sem kemur ekki síst til vegna býsna flókins lagaramma og regluverks.

## Tillögur Samtaka atvinnulífsins

Samtök atvinnulífsins gera þá tillögu að veitingaleyfi, starfsleyfi, áfengis- og tóbakssöluleyfi fyrir veitingahús verði sameinuð í eitt leyfi. Leyfisveitingin getur verið á höndum viðkomandi sveitarstjórna, til dæmis að fenginni umsögn lögreglustjóra og eldvarnaeftirlits. Spara mætti verulegt fé og fyrirhöfn með því að sameina þessi leyfi og eftirlitið með þeim í eitt. Eðlilegt væri að slíkt leyfi yrði veitt til fjögurra ára, líkt og veitingaleyfin eru í dag. Skemmtanaleyfin, sem lögreglustjóri veitir einnig, er eðlilegast að leggja af.

Þá þarf að tryggja samræmda og stöðuga framkvæmd eftirlitsins. Útbúa þarf heildstæða skoðunarhandbók og ganga frá skriflegri eftirlitsskýrslu á staðnum hverju sinni. Ekki verður séð að nauðsyn krefji að opinberir starfsmenn sjái um þessa framkvæmd.

Augljóslega er hægt, samfara slíkum breytingum, að draga mjög úr heildargjaldtöku á þessu sviði, samhliða samræmingu á leyfisveitingum og eftirliti. Beinn heildarkostnaður veitingahúss í dag vegna þessara leyfa og tilheyrandi eftirlits er mjög mismikill, einkum eftir stærð þeirra, en nemur í öllum tilfellum fleiri hundruð þúsund krónum á hverju fjögurra ára tímabili, auk greiðslna fyrir úttektir eftirlitsmanna hverju sinni og fyrir tryggingar vegna vínveitingaleyfis. Þá bætast við 400.000 kr. vegna skemmtanaleyfis á tímabilinu, ef veitingahúsið er einhvern tíma opið lengur en til 23:30.

<sup>10</sup> Misjöfn ánægja er hins vegar með þann tímafjölda sem fyrirfram er lagður til grundvallar við ákvörðun eftirlitsgjalda, líkt og fram kemur í næsta kafla.

## 5. kafli: **Eftirlit með starfsemi bensínstöðva**

- *Brýnt er að endurmeta þörfina fyrir utanaðkomandi eftirlit og framkvæma ekki eða innheimta fyrir ónauðsynlegt eftirlit eða eftirlit sem ekki er framkvæmt.*
- *Fyrirtæki sem reka margar starfsstöðvar og allar eftir sömu handbók þurfa að öllu jöfnu ekki ítarlegt eftirlit í öllum starfsstöðvum sínum á hverju ári. Taka mætti upp úrtaksskoðanir í staðinn.*
- *Eftirlitið þarf þannig í vaxandi mæli að taka mið af frammistöðu fyrirtækja og ágæti þeirra eigin gæðakerfa.*
- *Óskilvirkt er að beina eftirliti með sölu og merkingu eiturefna og hættulegra efna að sölustöðum á hverju eftirlitssvæði, þegar innflytjendur og framleiðendur vörunnar sæta eftirliti.*
- *Loks er brýnt að afnema fjölda mismunandi leyfa og gefa í staðinn út eitt leyfi fyrir hverja starfsstöð eða jafnvel fyrir hvert fyrirtæki sem rekur fleiri starfsstöðvar og lengja gildistíma þeirra eða hafa þau ótímabundin.*

Bensínstöðvar gegna margþættu hlutverki á sviði verslunar og þjónustu. Þær þurfa fjölda starfsleyfa og búa við flókið eftirlitsumhverfi. Eftirlitið byggir einkum á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, lögum um matvæli, nr. 93/1995, lögum um eiturefni og hættuleg efni, nr. 52/1988 og lögum um tóbaksvarnir, nr. 6/2002, en einnig á lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980, lögum um vog, mál og faggildingu, nr. 100/1992 og reyndar fleiri lögum sem þá einkum lúta að húsnæði og eldvörnum í tengslum við starfsemina. Á grundvelli framangreindra laga hafa verið settar nokkrar reglugerðir vegna mengunareftirlits,<sup>11</sup> matvælaeftirlits,<sup>12</sup> eiturefnaeftirlits<sup>13</sup> og annarra þátta<sup>14</sup> sem hafa þýðingu fyrir eftirlit með rekstri bensínstöðva.

Eftirlit með verslunarfyrirtækjum fer eftir eðli og umfangi starfseminnar og því hvort viðkomandi starfsemi er starfsleyfisskyld eða eftirlitsskyld. Eftirlit með hollustuháttum tekur til eftirlits með matvælum, fegrunar- og snyrtiefnum, eiturefnum og hættulegum efnum, húsnæði, öðrum vistarverum og umhverfi þeirra og öryggisþáttum þeim tengdum. Eftirlit með mengunarvörnum tekur til eftirlits með þeim þáttum sem eiga að fyrirbyggja eða draga úr mengun lofts, láðs eða lagar, eftirlits með eiturefnum og hættulegum efnum og fræðslu um þessi mál. Vöktun umhverfisins telst til mengunarvarnaeftirlits.

<sup>11</sup> Reglugerð um varnir gegn olíumengun frá starfsemi í landi nr. 35/1994.

Reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, nr. 785/1999.

Reglugerð um mengunarvarnaeftirlit nr. 786/1999.

Reglugerð um kæli- og varmadælukerfi með ósoneyðandi kælimiðlum nr. 533/1993.

<sup>12</sup> Reglugerð um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla nr. 522/1994.

<sup>13</sup> Reglugerð um hollustuhætti nr. 941/2002 og reglugerð um flokkun, merkingu og meðferð eiturefna, hættulegra efna og vörutegunda sem innihalda slík efni nr. 236/1990.

<sup>14</sup> Reglur um áfyllingastöðvar fyrir gashylki nr. 140/1988 og reglur um öryggisleiðbeiningar nr. 602/1999.

## Starfsleyfi og eftirlit með rekstri bensínstöðva

Hefðbundin bensínstöð með verslun þarf fjórar gerðir starfsleyfa hjá heilbrigðisnefnd samkvæmt gildandi reglugerðum, en þau eru:

- Starfsleyfi til sölu á bensíni og olíum<sup>15</sup> og skal leyfið gefið út til ákveðins tíma, með heimild til endurskoðunar á fjögurra ára fresti.
- Starfsleyfi til sölu á matvælum<sup>16</sup> og eru þau almennt gefin út ótímabundið.
- Leyfi til sölu á tóbaki<sup>17</sup> sem eru veitt til fjögurra ára í senn.
- Leyfi til sölu eiturefna og hættulegra efna<sup>18</sup> sem skulu gefin út til ákveðins tíma með möguleika á endurskoðun á fjögurra ára fresti.

Þrátt fyrir heimild til að endurskoða starfsleyfisskilyrði á fjögurra ára fresti er algengast að starfsleyfi bensínstöðva séu aðeins gefin út til fjögurra ára og þá endurnýjuð óbreytt með þeirri fyrirhöfn og kostnaði sem því fylgir á fjögurra ára fresti. Vaxandi skilningur er nú fyrir því að veita leyfin til lengri tíma og fer þeim sveitarfélögum sem það gera fjölgandi. Lengstu starfsleyfin sem gefin hafa verið út til bensínstöðva eru til tuttugu ára. Vinna þarf að því að lengja gildistíma starfsleyfa almennt, slíkt sparar tíma og fyrirhöfn og er til þess fallið að auka skilvirkni. Fyrir vinnslu og útgáfu starfsleyfis er greitt skv. gjaldskrá hverju sinni. Gjald vegna endurnýjunar getur verið frá 5.000 til 10.000 kr. og tekur mið af kostnaði við endurnýjun og útgáfu leyfisins.

## Ólík framkvæmd

Fyrirtæki á borð við olíufélög sem reka sambærilega starfsemi víða á landinu finna fyrir því að eftirliti er sinnt með ólíkum áherslum og almennt má segja að meiri tími er ætlaður í eftirlit á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni. Hjá heilbrigðiseftirlitum á höfuðborgarsvæðinu er verkaskipting og sérhæfing mikil, þar sem starfrækt eru sérstök mengunarsvæði, matvælasvið, eiturefna- og hollustuháttasvið. Þá sinna tveir til þrjár heilbrigðisfulltrúar eftirliti í einu og sama fyrirtækinu á meðan einn og sami heilbrigðisfulltrúinn sinnir sambærilegu eftirliti á landsbyggðinni. Þannig verður mikill munur á hvernig kröfur í reglum eru túlkaðar og framkvæmdar eftir eftirlitsumdæmum.

Kostnaður vegna eftirlits er mismikill en er þó hæstur á höfuðborgarsvæðinu. Hér er tilgreindur kostnaður vegna eftirlits árið 2003 á bensínstöðvum í Reykjavík og til samanburðar kostnaður fyrir sambærilega starfsemi á Akureyri.

Tóbakseftirlit. Enginn árlegur kostnaður vegna reglulegs eftirlits (sem þó er heimilt líkt og fram kemur í 4. kafla um veitingahús), en innheimt er fast gjald 15.250 kr. komi til sérstaks eftirlits, til dæmis í tengslum við kvartanir.

Mengunareftirlit. Kostnaður vegna reglubundins eftirlits árið 2003 var 48.800 kr.

<sup>15</sup> Reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, nr. 785/1999.

<sup>16</sup> Reglugerð um matvælaeftirlit og hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu matvæla nr. 522/1994.

<sup>17</sup> Lög um tóbaksvarnir nr. 6/2002.

<sup>18</sup> Reglugerð um hollustuhætti nr. 941/2002.



Matvælaeftirlit. Kostnaður vegna reglubundins eftirlits árið 2003 var 15.250 kr. fyrir litla stöð og 48.800 kr. fyrir stóra stöð.

Eiturefnaeftirlit. Ekki er viðhaft reglubundið eftirlit með öllum stöðvum í Reykjavík. Komi eftirlitsmenn í heimsókn eru innheimtar 27.450 kr. fyrir hverja heimsókn.

Á Akureyri er innheimt eitt fast gjald vegna alls framangreinds eftirlits með hverri bensinstöð og árið 2003 var gjaldið 21.975 kr.

Til viðbótar framangreindu eftirliti sveitarfélaga er greitt fyrir löggildingu mælitækja<sup>19</sup> sem faggilt skoðunarstofa framkvæmir árlega í umboði Löggildingarstofu. Fyrir bensinstöð í Reykjavík sem hefur fjórar dætur og selur þrjár tegundir eldsneytis voru árið 2003 greiddar 175.653 kr. til löggildingaraðilans og 47.760 kr. til Löggildingarstofu. Sama einingarverð er innheimt fyrir löggildingu mælitækja á öllu landinu.

Árlegar greiðslur fyrir leyfi og utanaðkomandi eftirlit með starfsemi bensinstöðva getur samkvæmt framansögðu hæst numið á bilinu 300.000 til 400.000 kr. fyrir hverja stöð. Kostnaður við annað eftirlit sem er tilfallandi, til dæmis tengt vinnueftirliti og eldvarnaeftirliti, greiðist ekki sérstaklega.

Kostnaður vegna opinbers eftirlits með bensinstöðvum hefur vaxið hratt undanfarin ár og er atvinnulífinu gert að standa undir þeim kostnaði að stórum hluta. Þá er ótalinn sá kostnaður sem rekstraraðilinn sjálfur hefur í tengslum við framkvæmd eftirlits. Vöxt og aukinn kostnaður vegna eftirlits má að hluta rekja til aukinna krafna sem gerðar eru í lögum og reglum en ekki síður til þess hvernig stofnanir og eftirlitsaðilar hafa skilgreint og útfært auknar kröfur. Það er hins vegar dregið í efa að allur sá tími sem fyrirfram er lagður til grundvallar við ákvörðun eftirlitsgjalda, sé notaður við eftirlitið. Fyrir hefðbundna bensinstöð í Reykjavík er við ákvörðun eftirlitsgjalds gert ráð fyrir allt að 20 klst. á ári í reglubundið eftirlit en reynslan sýnir að eftirlitsaðilinn eyðir að jafnaði aðeins 2 – 4 klst. á ári í eftirlitið sjálft.

## **Tillögur Samtaka atvinnulífsins**

Brýnt er að endurmeta þörfina fyrir utanaðkomandi eftirlit og framkvæma ekki eða innheimta fyrir ónauðsynlegt eftirlit eða eftirlit sem ekki er framkvæmt. Þá þurfa fyrirtæki sem reka margar starfsstöðvar og allar eftir sömu handbók að öllu jöfnu ekki ítarlegt eftirlit í öllum starfsstöðvum sínum á hverju ári. Taka mætti upp úrtaksskoðanir í staðinn, þar sem fyrirtækjum yrði umbunað með færri skoðunum ef þau kæmu ávallt vel út. Eftirlitið þarf þannig í vaxandi mæli að taka mið af frammistöðu fyrirtækja og ágæti þeirra eigin gæðakerfa. Ef frammistaða er ófullnægjandi eða fyrirtæki standa ekki skil á tilskildum upplýsingum er eðlilegt að til frekari skoðana komi.

Óskilvirkt er að beina eftirliti með sölu og merkingu eiturefna og hættulegra efna að sölustöðum á hverju eftirlitssvæði, þegar innflytjendur og framleiðendur vörunnar sæta eftirliti. Vara sem er rétt merkt eða ranglega merkt í vöruhúsi er eins merkt á sölustað, hvar sem er á landinu.

Brýnt er að sameina fyrrgreind leyfi í eitt og veita eitt leyfi fyrir hverja starfsstöð eða jafnvel fyrir hvert fyrirtæki sem rekur fleiri starfsstöðvar, og til lengri tíma en nú tíðkast eða ótímabundið.

<sup>19</sup> Lög um vog, mál og faggildingu nr. 100/1992.

## 6. kafli: **Eftirlit með starfsemi fjármálafyrirtækja**

- *Fjármálafyrirtækin bera allan rekstrarkostnað Fjármálaeftirlitsins (FME), en skv. lögum fer stofnunin með mjög afmarkað hlutverk; eftirlit með starfsemi fjármálafyrirtækja.*
- *FME kemur hins vegar að ýmsum stjórnsýsluverkefnum, svo sem að vinnu við setningu laga og reglna og tekur þátt í erlendu samstarfi á því sviði.*
- *Óeðlilegt er að fjármálafyrirtæki beri kostnað af þessari vinnu FME sem tengist reglusetningu markaðarins. Eðlilegt væri að ríkið bæri þann kostnað af almennu skattfé eins og á öðrum sviðum laga- og reglusetningarvinnu.*
- *Sívaðandi rekstrarkostnaður FME, 42% umfram verðlag á fimm ára tímabili, gefur ástæðu til skoða gaumgæfilega hvernig hægt sé að tryggja ríkara kostnaðaraðhald, til dæmis með ríkari kröfu um rökstuðning fyrir hækkun eftirlitsgjalda samhliða auknu vægi samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila.*
- *Hugsanlega væri rétt að fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins fjallaði um fjárhagsáætlanir stofnunarinnar með sama hætti og innan sama ramma og áætlanir annarra stofnana, í því skyni að efla kostnaðaraðhald.*
- *Brýnt er að hlutfall eftirlitskostnaðar sem lagður er á einstakra geira sé í sem mestu samræmi við raunverulegan tíma FME í að sinna hverjum þeirra fyrir sig. Nákvæm tímaskráning er meðal annars grundvöllur fyrir því.*
- *Þessu tengd er sú eðlilega krafa að góð innri eftirlitskerfi sem leiða til takmarkaðri eftirlitsþarfar leiði jafnframt til afsláttar á eftirlitsgjöldum, sem ekki er raunin í núverandi kerfi.*

Gagnrýni Samtaka atvinnulífsins á núverandi eftirlitskerfi með starfsemi fjármálafyrirtækja snýr í raun alfarið að kostnaðarþáttunum. Eftirlitið með starfseminni er allt á hendi einnar stofnunar og þörfin fyrir samræmingu því ekki til staðar. Þá er ekki lagt til að framkvæmd eftirlitsins verði boðin út á markaði. Góð sátt er um að opinber aðili fari með eftirlitið, enda er það fyrirkomulag í fullu samræmi við það sem þekkist alls staðar í Evrópu.

Gagnrýni SA beinist í fyrsta lagi að ört vaxandi rekstrarumfangi Fjármálaeftirlitsins (FME), en eftirlitsskyld fjármálafyrirtæki greiða allan kostnað af starfsemi stofnunarinnar. Í öðru lagi gagnrýna samtökin það hvernig eftirlitsskyldir aðilar eru í raun látnir standa undir kostnaði FME við ýmsa starfsemi sem ekki getur flokkast undir eftirlit með starfsemi fjármálafyrirtækja, svo sem aðstoð við laga- og reglumíð og ýmis konar erlent samstarf. Loks verður að teljast eðlilegt að góð innri eftirlitskerfi sem leiða til takmarkaðri eftirlitsþarfar leiði til afsláttar á eftirlitsgjöldum, sem ekki er raunin í núverandi kerfi.



## Ein ríkisstofnun: FME

Hlutverk Fjármálaeftirlitsins (FME) er að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög og reglur og að öðru leyti í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti, sbr. 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þá veitir FME fjármálafyrirtækjum starfsleyfi, skv. 2. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Eftirlitsskyldir aðilar á fjármálamarkaði eru viðskiptabankar, sparisjóðir, váttryggingafélög, váttryggingamiðlanir, lánaþyrirtæki (fjárfestingarbankar og greiðslukortafyrirtæki), verðbréfafyrirtæki, verðbréfamiðlanir, rekstrarfélög verðbréfasjóða og lífeyrissjóðir, auk annarra aðila sem heimild hafa til að taka á móti innlánunum. Þá er FME í nokkrum sérlögum gert að hafa eftirlit með tilteknum aðilum, svo sem Nýsköpunarsjóði atvinnulífsins og húsbúðingadeild Íbúðalánasjóðs.

Bankaefirlitið og Váttryggingaefirlitið voru sameinuð í FME árið 1999. Þrátt fyrir að búast hefði mátt við einhverri fækkun í ljósi hagræðingar á vissum sviðum varð raunin sú að sameinuð stofnun var þá þegar með jafnmarga starfsmenn og hinar tvær eldri stofnanir höfðu haft til samans. Síðan þá hefur orðið frekari fjölgun starfsfólks, eða úr 30 í 34. Í ljósi þess að kostnaði af fjármálaeftirliti er að fullu velt yfir á starfsleyfisskylda aðila eru líkur til að tilhneiging stjórnvalda og eftirlitsaðila til að auka umfang starfseminnar sé meiri en þegar um er að ræða aðila sem sæta aðhaldi frá fjárveitingavaldi ríkisins, en ekki hefur verið tekið mikið tillit til athugasemda fjármálafyrirtækjanna við ört hækkandi rekstrarkostnað FME.

Erfitt er að meta samanlagðan rekstrarkostnað Bankaefirlitsins og Váttryggingaefirlitsins fyrir sameiningu í FME, þar sem Bankaefirlitið var áður deild í Seðlabanka Íslands og ekki aðgreint sem sérstök rekstrareining í ársreikningi bankans. Samkvæmt ársreikningi fyrir fyrsta starfsár FME, árið 1999, voru heildargjöld stofnunarinnar 175 milljónir króna (hvar af eignakaup námu 13 milljónum). Rekstrarkostnaður FME árið 2004 er hins vegar áætlaður 289 milljónir króna, sem er 65% hækkun á fimm árum, eða 42% hækkun umfram verðlag.<sup>20</sup>

## Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila

Samkvæmt lögum nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar af eftirliti með fjármálastarfsemi, ber starfsleyfisskyldum fjármálafyrirtækjum að greiða allan kostnað við rekstur fjármálaeftirlits á Íslandi. Til að skapa aðhald mæla lögin fyrir um að starfandi sé sérstök samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila og ber stjórn FME að leggja fjárhagsáætlun næsta árs fyrir nefndina eigi síðar en 15. ágúst ár hvert. Álit nefndarinnar skal síðan fylgja með endanlegri áætlun sem send er viðskiptaráðherra og er hún jafnframt birt sem fylgiskjal með árlegu frumvarpi til laga um breytingu á kostnaðarhlutföllum í fyrrgreindum lögum.

Hlutverk samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila er þannig að veita eðlilegt kostnaðaraðhald vegna eftirlits með fjármálastarfsemi. Nefndin hefur í þeim efnum leitast við að setja fram málefnalega gagnrýni á framlagðar rekstraráætlanir og lagt áherslu á gott samstarf við FME. Nefndin hefur lagt áherslu á mikilvægi þess að tryggja fremur sem besta nýtingu þess mannafla sem fyrir er hjá FME,

<sup>20</sup> Miðað við vísitölu neysluverðs, meðaltal ársins 1999 til meðaltals ársins 2004 skv. spá Seðlabanka Íslands.

en að horfa stöðugt til nýráðninga. Þá hefur hún talið eðlilegra að leitast sé við að kaupa þekkingu og vinnu frá utanaðkomandi sérfræðingum tímabundið í einstök verkefni þegar það á við eða að viðhafa tímabundnar ráðningar til að sinna slíkum afmörkuðum vinnuþáttum. Skýrar heimildir eru í lögum um starfsemi FME til þess.

Stjórn FME hefur hins vegar á undanförunum árum tekið lítið tillit til þeirra ábendinga sem samráðsnefndin hefur sett fram og oftast en ekki lagt fyrir viðskiptaráðherra fjárhagsáætlun óbreytta frá fyrstu drögum. Efla þarf vægi samráðsnefndarinnar í lögnum, því þótt eðlilegt sé að fyrirtækin greiði sjálf fyrir eftirlit með þeirra starfsemi er jafnframt eðlileg krafa að þau geti að minnsta kosti krafist gilda raka fyrir hækkun á eftirlitsgjöldum.

Í fjárhagsáætlun FME fyrir árið 2002 var gengið langt í að auka umfangið en þá var gert ráð fyrir því að rekstrarkostnaður stofnunarinnar hækkaði um 25% frá árinu áður. Samráðsnefndin mótmælti þeim áformum harðlega og kom sjónarmiðum sínum skýrt á framfæri við efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis, sem hafði frumvarpið til umfjöllunar. Ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur, sem starfar á vegum forsætisráðuneytis, tók undir þessi sjónarmið samráðsnefndarinnar í bréfi til efnahags- og viðskiptanefndar. Niðurstaðan varð sú að engar breytingar voru gerðar á tillögu um gjaldtöku, en þó sagði í nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar meðal annars:

„Nefndin tekur fram að strax á næsta ári hyggst hún taka til umfjöllunar skýrslur Fjármálaeftirlitsins til viðskiptaráðherra um starfsemi þess og áætlaðan rekstrarkostnað árið 2002, þ.m.t. meginatriði athugasemda eftirlitsskyldra aðila við rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2002. Nefndin bendir einnig á að skv. 3. mgr. 2. gr. laga um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er það verkefni viðskiptaráðherra að leggja frumvarp um að breyta hundradshluta eftirlitsgjalds, svo framarlega sem niðurstaða skýrslu Fjármálaeftirlitsins og álits samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila gefur tilefni til þess. Fjármálaeftirlitið hefur því ekki sjálfðæmi um mat á því hver fjárþörf þess til næsta árs á eftir verður. Nefndin bendir á að sú lækkun á eftirlitsgjaldi sem leiðir af breytingartillögum nefndarinnar kallar á að nýráðningar verði endurmetnar í samhengi við mat á mannaflaþörf til þriggja ára. Nefndin leggur jafnframt til að þegar frumvarp sama efnis verður lagt fyrir Alþingi á næsta haustþingi verði horft lengra en verið hefur hingað til og t.d. lagt mat á starfsmannþörf Fjármálaeftirlitsins til næstu þriggja ára þaðan í frá. Jafnframt telur nefndin æskilegt að sameiginlegur skilningur fái um það milli Fjármálaeftirlitsins og samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila hvernig rekstri stofnunarinnar verði háttáð til næsta þriggja ára hverju sinni.“

Ljóst er að Alþingi var með þessu að veita ákveðið aðhald til framtíðar og þannig að sporna við því að sambærileg aukning á umfangi yrði borin á borð löggjafans á næstu árum. Þrátt fyrir framangreint sá FME ástæðu til að fara fram á breytingar á lögnum til aukningar fyrir bæði árin 2003 og 2004. Þar var þó ekki um jafn mikla aukningu að ræða auk þess sem samhliða var lögð fram áætlun um rekstrarumfang til þriggja ára, eins og þingnefndin hafði lagt til.

Fyrirnefnd ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur hefur vakið athygli á því hvernig núverandi fyrirkomulag við að undirbúa fjárveitingar til FME veitir fjárhagsáætlunum stofnunarinnar ekki sama aðhald og aga og hefðbundin fjárstjórn fjárlaga. Nefndin hefur sagt að ástæða sé til að kanna hvort ekki sé rétt að breyta lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi í þá veru að fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytis fjalli um fjárhagsáætlanir

stofnunarinnar með sama hætti og innan sama ramma og áætlanir annarra stofnana, þótt niðurlausn kostnaðarinnar verði áfram með óbreyttum hætti. Samtök atvinnulífsins taka undir þessa ábendingu nefndarinnar.

## **FME í laga- og reglusmíðavinnu og alþjóðasamstarfi**

Auk eiginlegs eftirlits með starfsemi fjármála fyrirtækja vinnur FME ýmis verkefni við mótun opinbera regluumhverfis og tekur þátt í erlendu samstarfi því tengdu. Þessa starfsemi stofnunarinnar þurfa fjármála fyrirtækin nú að greiða fyrir með eftirlitsgjaldinu, auk þess eftirlits sem gjaldinu er ætlað að kosta. Í umsögn samráðsnefndarinnar til Alþingis um frumvarp til breytinga á lögum nr. 99/1999 haustið 2002, vegna rekstraráætlunar 2003, var lögð rík áhersla á að óeðlilegt væri að eftirlitsskyldir aðilar bæru kostnað af vinnu FME við smíði laga og reglna og við alþjóðasamstarf, sem tengdist reglusetningu markaðarsins. Í þeim efnum væri eðlilegt að ríkið bæri kostnaðinn eins og á öðrum sviðum laga- og reglusetningarvinnu. Um þetta sagði efnahags- og viðskiptanefnd í álitinu:

„Við umfjöllun nefndarinnar var sérstaklega rætt um aukin verkefni Fjármálaeftirlitsins, m.a. vinnu fyrir opinbera aðila og þátttöku í samstarfi fjármálaeftirlita í Evrópu vegna undirbúnings að setningu nýrra laga og reglna. Telur nefndin rétt að viðskiptaráðuneytið fari yfir hver kostnaður eftirlitsins sé við þessi auknu verkefni og hver hann muni verða þegar viðskiptaráðherra leggur næst fram frumvarp til að breyta hundraðshluta eftirlitsgjaldsins skv. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þá er ástæða til að ráðuneytið skoði um leið hvernig greitt er fyrir fjármálaeftirlit í nágrannalöndunum.“

Athyglisvert var þó að þrátt fyrir þessi varnaðarorð frá Alþingi barst samráðsnefndinni bréf frá FME á árinu 2002 þar sem boðað var að stofnunin hygðist taka í auknum mæli þátt í ESB-samstarfi á sviði banka- og verðbréfastarfsemi og að það mundi þýða aukinn kostnað fyrir eftirlitsskylda aðila, og það án þess að búið væri að svara þeim spurningum sem þingnefndin beindi til ráðuneytisins.

Hafa ber í huga að þekkt er erlendis að hið opinbera taki þátt í kostnaði af störfum fjármálaeftirlits, ekki síst af þeim þáttum sem sérstaklega eru unnir í þágu þess ráðuneytis sem fer með forsvar þeirrar stofnunar sem hefur eftirlitið á hendi. Mikilvægt er að hið opinbera komi á slíkum forsendum að greiðslu kostnaðar við störf FME. Bæði má þar nefna vinnu starfsmanna FME við mótun laga og reglna og þátttöku í erlendu samstarfi. Verið getur að nauðsyn knýi á að starfsfólk FME sé nýtt að einhverju leyti í vinnu að frumvarpsgerð eða mótun reglugerða, enda er fjöldi starfsfólks með sérþekkingu á málaflokknum mun meiri þar en í viðkomandi ráðuneytum. Hins vegar á þá slíkt vinnuframlag FME að vera á kostnað verkbeiðanda, þ.e. hins opinbera. Sama gildir um erlent samstarf.

Ekki skal dregið úr mikilvægi þess að Ísland taki þátt í mótun nýrrar löggjafar fyrir Evrópska efnahagssvæðið. Á hinn bóginn hlýtur það að vera hlutverk héraðs stjórnsvalda, rétt eins og tíðkast í öðrum Evrópuríkjum, að bera kostnað af setningu reglna, meðan fyrirtækjanna er oft að taka á sig kostnað af þeim kvöðum sem regluverkið leggur á þau.

Enn fremur er í lögum um starfsemi FME skýr heimild fyrir stofnunina að gera einstökum eftirlitsskyldum aðilum að greiða samkvæmt reikningi fyrir nauðsynlegt umframeftirlit, þ.e. eftirlit sem er kostnaðarsamara og krefst meiri mannafla en áætlun um reglubundið eftirlit gerir ráð fyrir. Ástæða er til að huga frekar að beitingu þessarar heimildar, fremur en að ávallt sé farin sú leið að velta kostnaði af slíku á eftirlitsskylda aðila í heild sinni með hækkun kostnaðarhlutfalli ár hvert. Sérstaklega eiga þau rök við ef um er að ræða umfangsmikinn kostnaðarauka sem ljóst er að hlýst af hegðun tiltekins fyrirtækis sem kallar á mikla aðkomu FME. Eðlilegt verður jafnframt að teljast að góð innri eftirlitskerfi sem leiða til takmarkaðri eftirlitsparfar leiði til afsláttar á eftirlitsgjöldum, sem ekki er raunin í núverandi kerfi. Nákvæm tímaskráning er meðal annars grundvöllur fyrir þessu.

Brýnt er að hafa í huga að starfsemi FME er skilgreind nokkuð þröngt í lögum nr. 87/1998. Í 1. gr. laganna segir að markmið þeirra sé að stuðla að því að fjármálastarfsemi sem lögini taki til sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemina. Þetta meginmarkmið er skýrt nánar í lögnum, einkum 8. gr. sem segir:

1. Fjármálaeftirlitið skal fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.
2. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að gefa út og birta opinberlega almenn leiðbeinandi tilmæli um starfsemi eftirlitsskyldra aðila, enda varði málefnið hóp eftirlitsskyldra aðila.

Eðlilegt hlýtur að vera að skýra 17. gr. sömu laga, sem fjallar um greiðslu eftirlitskostnaðar, í ljósi þessa skýrt afmarkaða hlutverks eftirlitsins. Vinna hér á landi við að setja reglur umfram leiðbeinandi tilmæli og þátttaka í störfum ESB á sama sviði falla því ekki þarna undir.

## **Tillögur Samtaka atvinnulífsins**

Fyrir utan mikilvægi þess að FME sýni meira aðhald í rekstrarkostnaði og að tekið verði meira tillit til umsagna samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila, þá leggja Samtök atvinnulífsins áherslu á að óeðlilegt er að eftirlitsskyldir aðilar beri kostnað af vinnu FME við smíði laga og reglna og við erlent samstarf, sem tengist reglusetningu markaðarins. Eðlilegt er að ríkið beri kostnað af slíku af almennu skattfé, eins og á öðrum sviðum laga- og reglusetningarvinnu.

Þá er ástæða til að huga að frekari beitingu ákvæðis í lögum sem heimila FME að gera einstökum eftirlitsskyldum aðila að greiða samkvæmt reikningi fyrir nauðsynlegt umframeftirlit, þ.e. eftirlit sem er kostnaðarsamara og krefst meiri mannafla en áætlun um reglubundið eftirlit gerir ráð fyrir, fremur en að ávallt sé farin sú leið að velta kostnaði af slíku á eftirlitsskylda aðila í heild sinni með hækkun á kostnaðarhlutfalli ár hvert. Sérstaklega eiga þau rök við ef um er að ræða umfangsmikinn kostnaðarauka sem ljóst er að hlýst af hegðun tiltekins fyrirtækis og kallar á mikla aðkomu FME. Þessu tengt er sú eðlilega krafa að góð innri eftirlitskerfi sem leiða til takmarkaðri eftirlitsparfar leiði jafnframt til afsláttar á eftirlitsgjöldum, sem ekki er raunin í núverandi kerfi.

Enn fremur þarf að efla vægi samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila í lögum um greiðslu kostnaðar af opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi, því þótt eðlilegt geti talist að fyrirtækin greiði sjálf fyrir eftirlit með starfsemi þeirra er jafnframt eðlileg krafa að þau geti að minnsta kosti krafist gildra raka fyrir hækkun á eftirlitsgjöldum.

Loks er eðlilegt, í því skyni að auka aðhald með rekstri FME, að kanna hvort ekki sé rétt að breyta lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi í þá veru að fjárlaga-skrifstofa fjármálaráðuneytis fjalli um fjárhagsáætlanir stofnunarinnar með sama hætti og innan sama ramma og áætlanir annarra stofnana, þótt niðurrjöfnun kostnaðar verði áfram með óbreyttum hætti.

## 7. kafli: **Matvælaeftirlit**

- *Flókið og lítt samræmt fyrirkomulag á eftirliti með matvælum hefur lengi sætt gagnrýni.*
- *Matvælaeftirlit fellur undir tvö stjórnábyrgðarstig, ríki og sveitarfélög. Fjórar stofnanir þriggja ráðuneyta hafa með eftirlitið að gera, auk tíu heilbrigðisnefnda sveitarfélaga.*
- *Þetta fyrirkomulag hefur oft í för með sér ósamræmi í verklagi og eftirlitsaðferðum, ómarkvissa verkaskiptingu, óljósa ábyrgð og flókna stjórnábyrgð.*
- *Fjöldi dæma er um skörun verkefna milli stofnana og hættu á tvíverknaði.*
- *Ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur hefur lagt til að allt matvælaeftirlit verði sameinað undir eitt ráðuneyti í sérstakri Matvælastofu. Samtök atvinnulífsins taka undir þá tillögu.*
- *Stefna ber að því markmiði að allt vettvangseftirlit á vegum Matvælastofu geti farið fram í einni og samræmdri skoðun hverju sinni.*
- *Ágæt reynsla er af framkvæmd faggiltra skoðunarstofa á eftirliti með vinnslu sjávarafurða og full ástæða er til að ætla að taka megi slíkt fyrirkomulag upp víðar, jafnvel við allt eftirlit sem hafa þarf með matvælaefyrirtækjum.*
- *Ströngum kröfum um virkt innra eftirlit matvælaefyrirtækja þyrfti að fylgja ríkari umbun, líkt og heimilt er að veita eftirlitsþegum, í formi færri heimsókna eftirlitsaðila eða lægri gjaldtöku.*

Flókið og lítt samræmt fyrirkomulag matvælaeftirlits hefur lengi sætt gagnrýni. Í nóvember 1999 var ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur, sem starfar á vegum forsætisráðuneytis, falið að skoða fyrirkomulag á eftirliti með matvælum í samráði við hlutaðeigandi ráðuneyti. Nefndin átti síðan að gera tillögur um framtíðarskipan matvælaeftirlits sem miðuðu að því að einfalda og bæta núverandi fyrirkomulag. Nefndin skilaði ítarlegri greinargerð um málið með tillögum til úrbóta í febrúar 2001<sup>21</sup> og vorið 2003 var lagt fram frumvarp á Alþingi um eftirlit með matvælum og heilbrigði dýra<sup>22</sup> í samræmi við tillögur ráðgjafarnefndarinnar en það hlaut ekki afgreiðslu. Að mati Samtaka atvinnulífsins yrðu tillögur nefndarinnar og frumvarpsins til mikilla bóta og er hér með hvatt til þess að frumvarpið verði að lögum (þótt samtökin áskilji sér áfram rétt til athugasemda við einstaka þætti frumvarpsins).

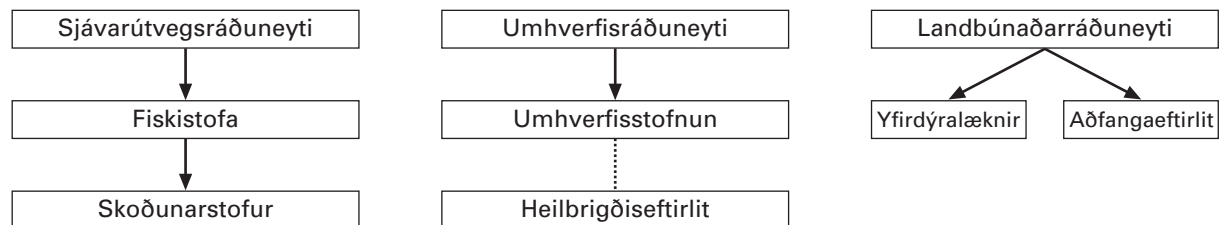
<sup>21</sup> *Framtíðarskipan opinbers matvælaeftirlits, ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur – greinargerð og tillögur, Reykjavík, febrúar 2001. Umfjöllun þessa kafla um matvælaeftirlit er að verulegu leyti byggð á skýrslunni en sú breyting hefur helst orðið frá útgáfu hennar að starfsemi Hollustuverndar er nú, ásamt fleirum, undir hatti Umhverfisstofnunar.*

<sup>22</sup> 128. lögjafarþing, þskj. 1064, 654. mál.

## Tvö stjórnsýslustig, þrjú ráðuneyti

Matvælaeftirlit fellur undir tvö stjórnsýslustig, ríki og sveitarfélög. Þá hafa þrjú ráðuneyti og stofnanir þeirra með matvælaeftirlit að gera, auk sveitarstjórna og heilbrigðisnefnda þeirra. Þetta fyrirkomulag hefur oft í för með sér ósamræmi í verklagi og eftirlitsaðferðum, ómarkvissa verkaskiptingu, óljósa ábyrgð og flókna stjórnsýslu.

*Þrjú ráðuneyti koma að eftirliti með afurðum sem teljast til matvæla. Sjá mynd.*



## Núverandi fyrirkomulag matvælaeftirlits

Þau þrjú ráðuneyti sem auk sveitarfélaga bera ábyrgð á matvælaeftirliti eru landbúnaðarráðuneyti, umhverfissráðuneyti og sjávarútvegsráðuneyti, en stofnanir ráðuneytanna annast framkvæmd laga og reglugerða sem um málaflokkinn fjalla.

Alls eru það fjórar eftirlitsstofnanir á vegum ráðuneytanna sem sjá um eftirlit með matvælum, auk heilbrigðisnefnda sveitarfélaga og skoðunarstofa:<sup>23</sup>

- Eftirlit með sjávarafurðum og eldisfiski til útflutnings er hjá *Fiskistofu* sem einnig gefur út vinnsluleyfi og hefur eftirlit með eldi sjávarfiska. Fiskistofa veitir einkareknum skoðunarstofum umboð til að annast ákveðna þætti eftirlitsins að uppfylltum tilteknum skilyrðum.
- *Umhverfisstofnun* hefur eftirlit með matvælum og skilyrðum sem sett eru fram í starfsleyfum. Umhverfisstofnun samræmir vinnu heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga en hefur ekki beint boðvald yfir þeim.
- *Yfirdýralæknir* sinnir eftirliti með frumframleiðslu á matvælum úr dýraríkinu þar á meðal eldisfiski, sláturdýrum, sláturafurðum í sláturhúsum og kjötvinnslu tengdri þeim.
- *Aðfangaeftirlitið* er sérstök stofnun sem hefur eftirlit með framleiðslu og innflutningi á fóðri en kemur að öðru leyti ekki við sögu matvælaeftirlits.

## Ólík framkvæmd milli svæða

Á vegum sveitarfélaga annast tíu heilbrigðisnefndir eftirlit með matvælum og gefa út starfsleyfi fyrir dreifingu og framleiðslu matvæla, hver á sínu svæði. Nefndirnar eiga að sjá til þess að öll matvælafyrirtæki uppfylli settar kröfur, þar með talið að framleiðendur og seljendur matvæla hafi innra eftirlitskerfi (sjá umfjöllun um heilbrigðisnefndir sveitarfélaga í viðauka I). Sveitarfélögin innheimta gjald fyrir heilbrigðiseftirlit sem getur verið mismunandi eftir svæðum.

<sup>23</sup> Hér verður ekki gerð ítarleg grein fyrir verkefni hvers stofnunar fyrir sig en greinargóðar lýsingar á þeim má meðal annars finna í framangreindri skýrslu og lagafrumvarpi (og athugasemdum með því). Stuttlega verður hér fjallað um sumar stofnanir eftir því sem við á, en ekki síður um skörun á verkefni þeirra.



Það eru því þrjú ráðuneyti og fjórtán sjálfstæðar stofnanir og nefndir sem annast eftirlit með matvælum í landinu. Sem fyrr segir eru heilbrigðisnefndir og –fulltrúar sveitarfélaga ekki undir beinu boðvaldi Umhverfisstofnunar. Í raun er því hægt að segja að landinu sé skipt í tíu svæði þar sem túlkun og framkvæmd laga og eftirlits getur verið ólík. Umhverfisstofnun hefur það hlutverk að samræma starfsaðferðir og túlkun á lögum og reglugerðum milli heilbrigðiseftirlitssvæða en getur aðeins beitt fræðslu og þjálfun til handa heilbrigðisnefndum og heilbrigðisfulltrúum í þeim tilgangi. Fjölmörg dæmi eru um ólíka túlkun og beitingu reglna milli umdæma. Það er afgerandi fyrir jafna samkeppnistöðu fyrirtækja, sem öll starfa á sama litla markaðnum, að lögum og reglum sé framfylgt með samræmdum hætti.

## Skörun milli Umhverfisstofnunar og yfirdýralæknis

Nokkur skörun er á milli verkefna Umhverfisstofnunar og embættis yfirdýralæknis. Sem dæmi má nefna að innflutningur kjöts fellur almennt undir yfirdýralækni en ef efnisinnihald kjöts er allt að 20% af vöru þá er það Umhverfisstofnun sem á að hafa eftirlit. Enginn hefur hins vegar með höndum að fylgjast með hversu stór hluti innihalds vöru er kjöt.

### *Fiskistofa og faggiltar skoðunarstofur*

Fiskistofa er hið lögboðna yfirvald sem fer með eftirlit með meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða sem ætlaðar eru til útflutnings. Fiskistofa hefur umsjón með og ber ábyrgð á framkvæmd eftirlitsins og veitir skoðunarstofum starfsleyfi. Einkareknum skoðunarstofum er hins vegar falið það hlutverk að annast daglegt eftirlit á vettvangi í umboði Fiskistofu. Til þess að hljóta umboð til þess er krafist faggildingar, en Löggildingarstofa annast faggildingu stofanna, meðal annars í samvinnu við Fiskistofu.

#### **Dæmi um beinan ytri eftirlitskostnað**

Gerð var samantekt í sjávarútvegsfyrirtæki sem er bæði með fiskvinnslu og útgerð. Í ljós kom að fyrirtækið greiddi um 11,4 milljónir í ýmis gjöld eða tæplega 1,5% af veltu fyrirtækisins. Af þessum gjöldum nam hreinn ytri eftirlitskostnaður ásamt gjöldum sem Fiskistofa innheimtir fyrir Þróunar- og sjóð sjávarútvegsins 1,37% af heildartekjum fyrirtækisins. Kostnaður vegna öflugss innra gæðastjórnkerfis er utan við þetta.

Skoðunarstofur skulu samkvæmt fyrirmælum Fiskistofu skoða hvert vinnsluleyfi fjórum sinnum á ári eða þriðja hvern mánuð. Hver vinnsluleyfishafi þarf að semja við skoðunarstofu um skoðanir. Að auki er vinnsluleyfishafa skylt að hafa virkt innra eftirlit með framleiðslu sinni. Skoðun skoðunarstofunnar er því fyrst og fremst eftirlit með því að byggingar og búnaður vinnslunnar uppfylli kröfur sem og að innra eftirlit vinnsluleyfishafa sé virkt. Innra eftirlit fyrirtækisins hefur því óbein áhrif á eftirlitskostnað skoðunarstofu. Fiskistofa hefur gefið út skoðunarhandbækur þar sem allar kröfur sem finna má í lögum og reglugerðum til viðkomandi vinnslugreinar eru tíundaðar, túlkaðar og yfirfærðar í skoðunarskið, mælanleg þar sem unnt er. Loks er Fiskistofu ætlað það



hlutverk að samræma störf þeirra sem annast skoðanir og eftirlit hjá vinnsluleyfishöfum svo tryggt sé að þeir sitji við sama borð, þó svo að fleiri en einn aðili sjái um skoðunarþjónustu. Skoðunarhandbækur eru mikilvæg tæki til að tryggja samræmdar skoðanir og skoðunaraðferðir.

Þetta fyrirkomulag á eftirliti Fiskistofu er um margt til fyrirmyndar, ekki síst áherslan sem lögð er á tryggingu á samræmdum skoðunum og skoðunaraðferðum. Hins vegar hlýtur sú spurning að vakna hvort þessi ríka krafa um öflugt og virkt innra eftirlit ætti ekki að hafa í för með sér einhverja umbun til handa eftirlitsþega, svo sem í formi færri heimsókna eftirlitsaðila en nú er. Líkt og fram kemur í 1. kafla þessarar skýrslu er eftirlitsaðila heimilt að draga úr reglubundnu eftirliti með atvinnurekstri sem viðhefur innra eftirlit með tilteknum eftirlitsþáttum og sem eftirlitsaðili hefur samþykkt.

## **Skörun Fiskistofu við Umhverfisstofnun og yfirdýralækni**

Skörun er á verksviði Fiskistofu og Umhverfisstofnunar þegar framleidd eru matvæli sem innihalda fisk og aðra matvöru. Skörun hefur einnig verið á verksviði Fiskistofu og yfirdýralæknis. Þegar þetta er ritað liggur hins vegar fyrir Alþingi frumvarp sjávarútvegsráðherra sem ætlað er að taka á þessari skörun og er það vel.<sup>24</sup> Í athugasemdum með frumvarpinu segir meðal annars:

Í ljósi þess að óhapp henti nú nýverið í tengslum við slátrun á eldisfiski og jafnframt kom upp óvissa um það hvar skilin liggja á milli eftirlits embættis yfirdýralæknis og eftirlits Fiskistofu sem fer með eftirlit með afurðum alls eldisfisks var nauðsynlegt að taka af öll tvímæli um verkaskiptingu og ábyrgð og koma í veg fyrir mögulegan tvíverknað. Var málið tekið til umfjöllunar í fiskeldisnefnd sem yfirför verkferla og tilhögun með það sérstaklega að markmiði að skerpa ábyrgð á eftirlitinu og koma í veg fyrir tvíverknað og þannig ónauðsynlegan kostnaðarauka við eftirlitið. Er frumvarp þetta í samræmi við álit nefndarinnar og er lagt til að eftirlit Fiskistofu taki til slátrunar alls eldisfisks en þannig næst heildstætt eftirlit með allri slátrun á eldisfiski og vinnsluferlum afurðanna eftir að slátrun er lokið.

## **Embætti yfirdýralæknis, skörun við Umhverfisstofnun og heilbrigðisnefndir**

Meðal starfa yfirdýralæknis er að annast umsjón með heilbrigði sláturdýra, heilbrigðiseftirlit með sláturhúsum og framleiðslu mjólkur og einnig að hafa yfirumsjón með heilbrigði annars búfjár og afurðum þess, eftirlit með fiskeldi o.fl. Eftirlitskerfi á vegum yfirdýralæknis er miðstýrt og allir sem að því koma eru starfsmenn embættisins. Starfsemin skarast hins vegar við starfsemi Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda.

Að útflutningi mjólkurafurða þurfa að koma heilbrigðisfulltrúi viðkomandi sveitarfélags og fulltrúar matvælasviðs Umhverfisstofnunar, auk embættis yfirdýralæknis. Framkvæmdastjórn ESB hefur gert athugasemdir við þetta fyrirkomulag í skoðunarskýrslu vegna mjólkurútflutnings. Taldi stofnunin hér um óskýra stjórnýslu að ræða sem ekki tryggði að fullu heilbrigði mjólkurafurða. Komi upp matarsýking vegna búfjárafurða, þurfa margar stofnanir að koma að málinu og oft fylgir heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga ekki Umhverfisstofnun og yfirdýralækni að málum. Þá skortir skýr lagafyrirmæli um innflutning matvæla sem innihalda kjöt, hvort þau eigi að falla undir Umhverfisstofnun eða embætti yfirdýralæknis.

<sup>24</sup> 130. lögjafarþing, þskj. 630, um meðferð, vinnslu og dreifingu sjávarafurða (slátrun eldisfisks) sem trúlega verður orðið að lögum við útgáfu þessarar skýrslu.

## Þróunin í Evrópu<sup>25</sup>

Á undanförunum árum hefur skipulagi matvælaeftirlits verið breytt víða í Evrópu, meðal annars í kjölfar kúariðufaraldurs og mengunar fóðurs með díoxíni. Eitt helsta markmiðið er að ná fram samræmingu á eftirliti allt frá frumframleiðslu til dreifingar. Matvælalöggjöf ESB segir ekki til um hvernig skipan eftirlits skuli vera í hverju aðildarríki fyrir sig en þær kröfur sem nú eru settar fram í löggjöfinni kalla hins vegar á breytingar, bæði hvað varðar yfirstjórn eftirlits og framkvæmd þess. Vegna þeirrar löggjafar sem felld er undir EES-samninginn munu slíkar breytingar einnig hafa áhrif í EFTA-ríkjunum sem eiga aðild að Evrópska efnahagssvæðinu, Íslandi þar með talið.

Ný ESB-reglugerð um matvælalöggjöf, Matvælaöryggisstofnun Evrópu og öryggi matvæla var samþykkt í ársbyrjun 2002. Áður var gildissvið reglna oft takmarkað við kjöt, fisk eða önnur matvæli og fóður féll ekki undir þær reglur. Nýja reglugerðin gildir hins vegar um alla matvælaframleiðslu og fóður frá frumframleiðslu til dreifingar. Þar sem grunnreglur um opinbert eftirlit, öryggi matvæla og um hollustuhætti við framleiðslu og dreifingu verða innan tíðar þær sömu fyrir öll matvæli á Evrópska efnahagssvæðinu er mikilvægt að breytingar á matvælaeftirliti hér á landi verði í samræmi við þær sem eru að verða innan ESB, til þess að tryggja óhindraðan útflutning á matvælum héðan til ríkja sambandsins, líkt og bent er á í skýrslu ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur.

## Tillögur Samtaka atvinnulífsins

Sem fyrr segir hefur ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur unnið ítarlega greinargerð og tillögur um framtíðarskipan opinbers matvælaeftirlits. Þá hefur lagafrumvarp litið dagsins ljós í samræmi við tillögur nefndarinnar. Samtök atvinnulífsins styðja þær tillögur sem nefndin hefur sett fram og hvetja til þess að umrætt frumvarp verði að lögum, þótt samtökin áskilji sér rétt til athugasemda við einstök atriði þess.

Í því skyni að efla samræmi og stuðla að bættu verklagi og skýrari ábyrgð styðja SA þá megin tillögu að allt opinbert matvælaeftirlit verði sameinað undir eitt ráðuneyti. Komið verði á fót Matvælastofu sem taki við umsýslu og yfirstjórn framkvæmdar alls matvælaeftirlits. Matvælastofa taki við öllum verkefnum yfirdýralæknis, matvælasviðs Umhverfisstofnunar, gæðaeftirlits Fiskistofu, Aðfangaftirlits og öllum þeim verkefnum heilbrigðisnefnda sveitarfélaga sem tengjast matvælaeftirliti.

Meginmarkmiðin eru fyrst og fremst þau að ná fram aukinni samræmingu og þar með hagræðingu, sparnaði og minna umstangi fyrir eftirlitsþega, auk þess sem mikilvægt er að breytingar verði til samræmis við þróunina innan ESB, til að tryggja óhindraðan útflutning matvæla þangað. Ljóst er að víða er mikil skörun á milli verksviða ólíkra eftirlitsstofnana og möguleikar á samræmingu skoðana sem nú eru gerðar hver í sínu lagi. Stefna ber að því markmiði að allt vettvangseftirlit á vegum Matvælastofu geti farið fram í einni og samræmdri skoðun hverju sinni.

<sup>25</sup> Þessi umfjöllun er að mestu byggð á grein Jóns Gíslasonar neringarfræðings í *Matur er mannsins megin*, fréttabréfi Matvæla- og neringarfræðafélags Íslands, október 2002.

Ágæt reynsla er af því fyrirkomulagi að faggiltar skoðunarstofur annist framkvæmd eftirlits með vinnslu sjávarafurða, í umboði Fiskistofu, þar sem stuðst er við ítarlegar skoðunarhandbækur. Full ástæða er til að ætla að slíkt fyrirkomulag megi taka upp við mun fleiri þætti matvælaeftirlitsins, jafnvel allt eftirlit sem hafa þarf með matvælafyrirtækjum.

Ströngum kröfum um virkt innra eftirlit matvælafyrirtækja þyrfti loks að fylgja ríkari umbun, líkt og heimilt er að veita eftirlitsþegum, svo sem í formi færri heimsóknna eftirlitsaðila en nú er, eða lækkunar á eftirlitsgjöldum. Í þessu sambandi má ekki gleyma því að samkeppni á markaði veitir fyrirtækjum mikið aðhald hvað varðar innra gæðastarf. Þetta á ekki síst við um matvælafyrirtæki.

## 8. kafli: **Eftirlit með fiskeldi**

- *Faggiltar skoðunarstofur annast eftirlit í umboði Fiskistofu, á grundvelli ítarlegra skoðunarhandbóka.*
- *Gera þarf skoðunarstofunum kleift að annast nær allt utanaðkomandi eftirlit í hverju fyrirtæki, að svo miklu leyti sem utanaðkomandi eftirlit þykir nauðsynlegt.*
- *Þannig mætti semja við eina skoðunarstofu um framkvæmd þess eftirlits sem þegar er framkvæmt af þeim í umboði Fiskistofu, en jafnframt um framkvæmd eftirlits Veiðimálastjóra og heilbrigðiseftirlits eða Umhverfisstofnunar.*
- *Þegar er gerð rík krafa um innra eftirlit fiskeldisfyrirtækja og auka þarf umbun fyrir rekstur slíkra kerfa.*

Fiskeldisfyrirtækjum er gert að sækja um starfs- og rekstrarleyfi, samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði nr. 76/1970. Starfsleyfið veitir Umhverfisstofnun eða heilbrigðisnefndin í umdæminu og fer það eftir fyrirhuguðu framleiðslumagni starfsleyfisins hvort fyrirtækið er undir eftirliti Umhverfisstofnunar eða heilbrigðisnefndar. Ef starfsemi er meiri en sem nemur 20 tonnum fyrir ferskvatnseldi eða 200 tonnum fyrir eldi með frárennsli í sjó ákvarðar Skipulagsstofnun hvort þörf sé á umhverfismati. Veiðimálastjóri hefur eftirlit með eldinu og eldisbúnaði samkvæmt lögum um lax- og silungsveiði, en Fiskistofa fer með það eftirlit ef um er að ræða eldi sjávarfiska. Yfirdýralæknir hefur eftirlit með heilbrigði fisksins, samkvæmt lögum um dýralækni og heilbrigðisþjónustu við dýr nr. 66/1998. Til að fá rekstrarleyfi fyrir laxeldi í sjó er þess krafist að 10% útsettra seiða verði örmerkt sem er mjög kostnaðarsamt í framkvæmd. Nokkurra affalla má einnig vænta á seiðum sem rekja má til meðhöndlunar við örmerkingu.

### **Eftirlitsferillinn í fiskeldi og tengdri vinnslu**

Yfirdýralæknir fisksjúkdóma fylgist með heilbrigði eldisdýra. Slíkar úttektir fara fram einu sinni á ári. Hann skilur eftir útfyllt skoðunarblað og almenn ánægja ríkir með þjónustu hans en eftirlit hans er mjög sérhæft.

Eftirlitsmaður Veiðimálastjóra skoðar búnað og innra eftirlit fyrirtækisins, um það bil árlega ef um landstöðvar er að ræða en oftast ef um sjókvíaeldi er að ræða. Um þetta eftirlit var sett reglugerð í lok síðasta árs, nr. 1011/2003, og þegar þetta er ritað er unnið að þróun framkvæmdarinnar á grundvelli hennar. Í reglugerðinni er gerð ríkuleg krafa um innra eftirlit fiskeldisfyrirtækja sem Veiðimálastjóri hefur eftirlit með. Í 16. gr. reglugerðarinnar er Veiðimálastjóra heimilað að fela faggiltum skoðunarstofum að annast framkvæmd eftirlitsins og er hér með hvatt til þess að sú heimild verði nýtt til að tryggja skilvirkt og hagkvæmt eftirlit.

Heilbrigðiseftirlit eða Umhverfisstofnun gera úttekt á að skilyrði í starfsleyfi séu uppfyllt árlega. Ekki er alltaf ljóst hvort heilbrigðiseftirlitið hafi skoðað áður en reikningur var sendur.

Fiskistofa (eða skoðunarstofa í umboði hennar) tekur út vinnsluþáttinn, líkt og fjallað er um í 7. kafla um matvælaeftirlit. Þá skoðar skoðunarstofa eða Löggildingarstofa og löggildir vogir í vinnslu. Þá lúta fiskeldisfyrirtæki öðru hefðbundnu eftirliti á borð við eldvarnaeftirlit og eftirlit Vinnueftirlitsins, sem rætt er um annars staðar í þessari skýrslu.

Eftirlitskostnaður fyrirtækis sem starfrækir sjókvíaelði vegna eftirlits yfirdýralæknis, Umhverfisstofnunar og Veiðimálastjóra nemur allt að 1,4% af heildartekjum fyrirtækis. Þá er umtalsverður innri eftirlitskostnaður hjá fyrirtækinu við að koma á og viðhalda innra eftirliti og færa svokallað grænt bókhald.<sup>26</sup> Starfsleyfisumsókn er mjög íþyngjandi fyrir þá sem hyggjast stofna nýtt fyrirtæki. Nú er í raun ekki mögulegt að stofna eldisfyrirtæki án mikillar sérfræðiaðstoðar, ekki síst lögfræðiaðstoðar við að svara bréflaga og verjast mótmælum ýmissa aðila.

### **Tillögur Samtaka atvinnulífsins**

Fiskistofa hefur gefið út skoðunarbók sem faggiltar skoðunarstofur fara eftir við skoðun. Gera þarf skoðunarstofum kleift að annast nær allt utanaðkomandi eftirlit í hverju fyrirtæki samkvæmt skoðunarhandbókum, að svo miklu leyti sem utanaðkomandi eftirlit þykir nauðsynlegt til viðbótar við eigið innra eftirlit fyrirtækjanna. Skoðunarstofur sem nú þegar annast eftirlit vegna vinnsluleyfa og vegna löggildingar voga gætu þannig jafnframt annast það eftirlit sem nú er framkvæmt af Veiðimálastjóra og heilbrigðiseftirliti eða Umhverfisstofnun. Gera þarf fyrirtækjum kleift að semja við fáar og jafnvel eina skoðunarstofu sem færi þá með allt ofangreint eftirlit, í umboði hinna ýmsu stofnana. Loks ber að byggja eftirlitið sem mest á innra eftirliti fyrirtækis, sem þegar er gerð rík krafa um, og auka þannig umbun fyrirtækja fyrir, í formi minna utanaðkomandi eftirlits, aukinnar skilvirkni og lægri skoðunarkostnaðar.

<sup>26</sup> Sjá lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 1998, gr. 3, 5 og 6.

## 9. kafli: **Skipaskoðun**

- *Hagsmunaaðilar í útgerð og siglingum hafa verið mjög hlyntir því að einkaaðilar sæju um skoðun skipa, samanber starfsemi svonefndra flokkunarfélaga.*
- *Þann 1. mars síðastliðinn var hluti skipaskoðunar færður frá Siglingastofnun til faggiltra skoðunarstofa.*
- *Hagsmunaaðilar hafa gert alvarlegar athugasemdir við breytinguna og telja hana ekki undirbúna með fullnægjandi hætti. Bent er á að regluverkið sé flókið og efasemdir eru um kostnaðarþáttinn. Meirihluti Siglingaráðs hefur ítrekað skorað á samgönguráðherra að fresta framkvæmdinni.*
- *Í skyni hagræðingar og til að forðast tvíverknað ber að heimila flokkunarfélögum að annast framkvæmd allra lögboðinna skoðana þeirra skipa sem þau hafa eftirlit með.*
- *Hætta ber útgáfu hinna séríslensku haffærisskírteina og taka þess í stað upp útgáfu svonefndra öryggisskírteina með fimm ára gildistíma og árlegri áritun.*

Opinbert eftirlit með skipum og bátum er líklega umfangsmeira og flóknara en almennt á við um atvinnurekstur í landi. Þar koma meðal annars til mjög ítarlegar öryggiskröfur sem miða að því að tryggja að skipið, sem vinnustaður og tímabundið aðsetur áhafnar, sé öruggt og að allur aðbúnaður og vinnuaðstaða áhafnar fullnægi tilteknum lágmarkskröfum. Þetta er ef til vill ekki óeðlilegt í ljósi þess að skip og bátar eru í eðli sínu ekki aðeins færanlegur vinnustaður og hýbýli manna í erfiðu og aðþrengdu umhverfi, heldur einnig afmarkaður rammi lítils samfélags manna, sem þarf að geta brugðist við flestum þeim ógnunum sem öll stærri samfélög í landi þurfa að geta brugðist við. Sem dæmi um almennar ógnanir má nefna slys og sjúkdóma. Dæmi um sérstakar ógnanir eru sjólag og veður. Með tilliti til þess að skipin hafa ólíku hlutverki að gegna, svo sem fiskveiðum, rannsóknum, flutningi á ýmsum varningi og fólki, koma til sértækar reglur fyrir tiltekna flokka skipa.

Til viðbótar eftirliti með öryggi, aðbúnaði og vinnuaðstöðu koma svo reglur um starfsleyfi, vinnsluleyfi, veiðiheimildir og veiðieftirlit og aðrar reglur sem lúta að starfsskilyrðum atvinnugreinarinnar og ýmis önnur lög og reglur svo sem um atvinnuréttindi og mengunarvarnir svo eitthvað sé nefnt. Í umfjöllun þessa kafla verður athyglinni hins vegar fyrst og fremst beint að svonefndri skipaskoðun, sem verið hefur í deiglu undanfarið í tengslum við breytingar á fyrirkomulagi skoðana. Vinnsluleyfin eru raunar rædd í 7. kafla um matvælaeftirlit.

### **Eftirlit með öryggi skipa**

Eftirlit með öryggi skipa felst í því að tryggja að skip sé ávallt öruggt miðað við notkun þess. Eins og fyrr segir eru reglur almenns eðlis en taka að efni til til ólíkra gerða skipa og notkunar. Reglurnar taka einnig mið af stærð og farsviði þeirra. Þetta kemur fram í ólíkri löggjöf og reglum háð stærð skips, gerð þess og notkun.

Samgönguráðherra setur reglur um smíði og búnað skipa á grundvelli laga um eftirlit með skipum nr. 47/2003. Með þeim lögum er Siglingastofnun Íslands falið að annast eftirlit með því að skip og bátar fullnægi þessum reglum. Hvað varðar stærri skip önnur en fiskiskip, byggja reglur þessar á alþjóðlegum samþykktum.

Hvað smíði fiskiskipa varðar þá eru engar heildstæðar alþjóðlegar samþykktir gildandi um þau. Gagnvart smíði stærri fiskiskipa hefur verið stuðst við reglur alþjóðlegra flokkunarfélaga.<sup>27</sup> Reglugerð nr. 122/2004, sem byggir á tilskipun ESB nr. 97/70/EB, mun í framtíðinni gilda fyrir ný og gömul fiskiskip 15 metra og lengri. ESB tilskipunin sjálf gildir hins vegar einungis fyrir ný fiskiskip 24 metra og lengri. Bæði í reglugerðinni og í tilskipuninni er sérstaklega kveðið á um að smíði og búnaður þeirra skipa sem reglugerðin nær til skuli vera í samræmi við reglur viðurkenndra flokkunarfélaga. Fyrir fiskiskip styttri en 15 metra gilda svonefndar „Norðurlandareglur.“ Í þeim tilvikum að gerðar eru ítarlegri kröfur til íslenskra skipa umfram staðalkröfur, byggja þær kröfur annars vegar á því að við Íslendingar viljum gera meiri öryggiskröfur en alþjóðlegar eða fjölþjóðlegar viðmiðanir gera, en hagsmunaaðilar í útgerð hafa löngum stutt þá stefnu, og hins vegar af veðurfarslegum ástæðum.

Í lögum um eftirlit með skipum er heimild til þess að fela viðurkenndum skoðunaraðilum eftirlit með skipum. Fram til 1. mars síðastliðinn annaðist Siglingastofnun Íslands allt eftirlit með íslenskum skipum nema það eftirlit sem flokkunarfélögin höfðu heimild til að annast í umboði íslenskra stjórnvalda. Gagnvart þeim skipum sem voru „flokkuð“ (eða „klössuð“) hjá flokkunarfélögum taldist eftirlit flokkunarfélagsins (til viðhalds flokkunar skipsins) fullnægjandi gagnvart skipinu sjálfu (þ.e. bol og vélbúnaði með meiru). Allt eftirlit með aðbúnaði áhafnar ásamt öryggisbúnaði var eftir sem áður í höndum Siglingastofnunar Íslands, jafnvel þó svo að stærstur hluti öryggisbúnaðarins hafi einnig fallið undir skoðanir flokkunarfélagsins. Af þessu fyrirkomulagi leiddi að að hluta til var um tvíverknað að ræða.

<sup>27</sup> Rekja má stofnun og starfsemi alþjóðlegra flokkunarfélaga aftur til síðari hluta 19. aldar þegar reglubundnar alþjóðlegar siglingar með vörur milli landa tóku að aukast og þörf var á samræmdum reglum eða viðmiðunum til þess að meta sjóhæfni og traustleika skipa. Þær reglur sem flokkunarfélögin lögðu til grundvallar við mat á öryggi kaupskipa varð upphafið að alþjóðlegu regluumhverfi sem flokkunarfélögin, hvert fyrir sig eða sameiginlega hafa mótað og þróað á undanförunum áratugum. Þessar reglur hafa á síðustu áratugum að stærstum hluta byggst á samþykktum Alþjóðasiglingamálastofnunarinnar (IMO) og þannig komið í stað þjóðlegra ákvæða um sama efni. Gildi þess að hafa slíkar alþjóðlegar reglur um smíði og búnað skipa liggur að stærstum hluta í því að samkeppnisumhverfi í sjóflutningum verður einsleitara auk þess sem sala og kaup á skipum, tryggingar skipa og farms og margt fleira verða mun auðveldari viðfangs en ef hvert ríki hefði eigin reglur um smíði og búnað þeirra skipa sem sigla undir fána þeirra.

Eftirlit flokkunarfélaganna byggist á því að skip sem þau hafa eftirlit með fullnægi þeim kröfum sem flokkunarfélagið setur og sem staðfest er með viðteknum og viðurkenndum starfsreglum um eftirlit með skipum. Í stað þess að stjórnvöld í hverju landi fyrir sig sinni eftirliti með skipum, er eðlilegast að flokkunarfélögin annist þetta eftirlit í umboði stjórnvalda. Eigendur skipa geta því valið um hvort þeir fela stjórnvöldum þess ríkis sem skipið er skráð í eða viðurkenndum flokkunarfélögum að annast skoðanir og eftirlit með þeim öryggisþáttum skipa sem reglur flokkunarfélaganna ná til. Þá geta flokkunarfélögin með samþykki þess ríkis sem skipið er skráð í annast flestar eða allar aðrar skoðanir sem siglingayfirvöld viðkomandi ríkis gerir kröfu um að gerðar séu á skipum og búnaði þeirra. Með nokkrum undantekningum eru flest íslensk fiskiskip stærri en 24 metrar að lengd smíðuð samkvæmt reglum og undir eftirliti flokkunarfélaga. Eftirlit með því að skip þessi fullnægi reglum flokkunarfélaganna er síðan í höndum flokkunarfélags ef útgerð skipsins óskar eftir því í samræmi við samkomulag sem íslensk stjórnvöld hafa gert við nokkur þeirra alþjóðlegu og viðurkenndu flokkunarfélaga sem starfandi eru í heiminum.



## Nýtt fyrirkomulag frá 1. mars 2004

Þann 1. mars tók svo gildi reglugerð sem heimilar faggiltum og viðurkenndum skoðunarstofum að annast skoðanir á þeim íslensku skipum og bátum sem ekki lúta alþjóðlegum eða fjölþjóðlegum ákvæðum. Samkvæmt reglugerð nr. 122/2004, samanber tilskipun ESB nr. 97/70/EB, er faggiltum skoðunarstofum hins vegar ekki heimilt að annast skoðanir á nýjum skipum 15 metra löngum og lengri eða á eldri skipum af sömu stærð sem gangast undir meiriháttar breytingar. Frá og með sama tíma hætti Siglingastofnun skoðun þessara sömu skipa. Siglingastofnun mun eftir sem áður annast svonefnda „upphafsskoðun“ á skipum á byggingarstigi og skoðun á skipum þar sem meiriháttar breytingar hafa farið fram. Með þessum breytingum var eigendum þeirra skipa og báta sem ekki lúta alþjóðlegum/fjölþjóðlegum ákvæðum, þ.e. fiskiskipa undir 24 metrum að lengd, gert að gera samning við faggilta og viðurkennda skoðunarstofu eða flokkunarfélag um eftirlit með viðkomandi skipi.

Eftirlit með skipum sem lúta alþjóðlegum eða fjölþjóðlegum ákvæðum verður með óbreyttum hætti eftir 1. mars. Ástæða þessa er að samkvæmt ákvæðum tilskipunar ESB nr. 94/57/EB er stjórnvöldum óheimilt að fela skoðunaraðilum að annast lögbundnar skoðanir á skipum sem lúta alþjóðlegum eða fjölþjóðlegum ákvæðum nema að viðkomandi skoðunaraðilar fullnægi víðtækum alþjóðlegum kröfum sem áður nefndar faggiltar skoðunarstofur gera ekki. Af þessum sökum munu þau skip sem lúta ákvæðum alþjóðlegra eða fjölþjóðlegra samþykka lúta skoðunum flokkunarfélaga og Siglingastofnunar. Eftirlit með skipum 15 metra löngum og lengri, smíðuðum eftir gildistöku reglugerðar nr. 122/2004 þann 10. febrúar síðastliðinn verður samkvæmt reglugerðinni í höndum viðurkenndra flokkunarfélaga.

## Áhyggjur hagsmunaaðila

Samtök hagsmunaaðila í sjávarútvegi – þar með talin Landssamband íslenskra útvegsmanna, Landssamband smábátaeigenda og samtök í skipaiðnaði – hafa lýst áhyggjum sínum og efasemdum um þær breytingar sem urðu á eftirliti með skipum og bátum 1. mars síðastliðinn. Þessi afstaða hefur glögglega komið fram í ályktunum hagsmunaaðila sem sæti eiga í Siglingaráði. Ekki svo að skilja að hagsmunaaðilar telji ekki rétt að heimila faggiltum og viðurkenndum skoðunarstofum að annast lögbundnar skoðanir á skipum. Gagnrýnin beinist að því að stjórnvöld hafi ekki haft fullnægjandi samráð við samtök hagsmunaaðila um þá ákvörðun, auk þess sem aðdragandi að þessari breytingu hafi verið of stuttur og undirbúningur því ekki fullnægjandi.

Þá hefur verið bent á að stjórnvöld hafa ekki yfir að ráða nægilega ítarlegum reglum um smíði skipa til þess að nota meggi þær sem fullnægjandi leiðbeiningar fyrir skoðunarmenn faggiltra og viðurkenndra skoðunarstofa. Þær reglur sem fram til þessa hafa verið notaðar eða hafðar til hliðsjónar af eftirlitsmönnum Siglingastofnunar Íslands við smíði skipa eru reglur í eigu flokkunarfélaganna. Íslensk stjórnvöld hafa ekki heimild til að framselja þær til þriðja aðila, það er til hinna faggiltu skoðunarstofa.



## Flókið kerfi

Markmið stjórnvalda með þessum breytingum eru meðal annars þau að ná fram hagræðingu í rekstri Siglingastofnunar og aðlaga þjónustuna að þörfum útgerðarinnar samtímis því sem eftirlitið verði skilvirkara. Auðvelt er að ná samstöðu um þessi markmið, en ekki deila allir þeirri sýn stjórnvalda að markmið þessi muni nást miðað við hvernig að breytingunum var staðið.

Eftirlit með skipum sem lúta alþjóðlegum ákvæðum er frá og með 1. mars síðastliðnum í höndum viðurkenndra flokkunarfélaga, með nokkrum undantekningum. Jafnframt er eftirlit með skipum sem ekki lúta alþjóðlegum/fjölbjóðlegum ákvæðum í höndum faggiltra og viðurkenndra skoðunarstofa.

### Haffærisskírteini – séríslenskt fyrirbæri

Um borð í skipum er ýmis öryggisbúnaður sem lúta skal eftirliti því til staðfestingar að hann sé nothæfur og virkur. Dæmi eru gúmbjörgunarbátar og sjósetningabúnaður þeirra, slökkvitæki og slökkvibúnaður. Deila má um nauðsyn þess að allur slíkur búnaður sé skoðaður árlega, líkt og nú er gert. Skv. lögum um eftirlit með skipum þurfa íslensk skip svonefnt haffærisskírteini frá Siglingastofnun, sem er séríslenskt fyrirbæri. Skírteinið er veitt til þess tíma er næst ber að skoða eitt-hvað af umræddum búnaði. Þetta getur þýtt fleiri en eina aukalega skoðunarferð um borð á ári, til þess að staðfesta að skipið sé haffært. Eðlilegra væri að slíkt skírteini væri gefið út til eins árs hverju sinni, og skipstjóra falin ábyrgð á að nauðsynlegu eftirliti væri sinnt innan ársins. Eðlilegast af öllu væri þó að afleggja þessi séríslensku haffærisskírteini, en taka í stað þess upp svonefnd öryggisskírteini í samræmi við ESB tilskipun 97/70/EB með fimm ára gildistíma og árlegri áritun.

Útgerðirnar hafa lýst efasemdum um að sú breyting sem hér er gerð á fyrirkomulagi skoðana á skipum muni hafa í för með sér lækkun á kostnaði við eftirlit með skipum. Áður fyrr stóð skipagjaldstraum af hluta kostnaðarins við eftirlit Siglingastofnunar, sem jafnframt innheimti þó gjöld fyrir ýmsa þjónustu. Nú hefur skipagjaldið verið lækkað um helming en útgerðirnar munu áfram greiða gjöld til Siglingastofnunar sem og til skoðunarstofanna. Minni útgerðirnar óttast að skoðunar-  
kostnaður muni frekar hækka en lækka.

Eftir breytingarnar er skoðunarumhverfi skipa þó ennþá nokkuð flókið og jafnvel óskilvirkt:

- Siglingastofnun hefur áfram eftirlit með eftirliti skoðunarstofa og verður áfram með þrjár starfsstöðvar á landinu.
- Faggiltar skoðunarstofur taka yfir eftirlitsskoðanir á stærstum hluta skipastólsins (í fjölda skipa og báta talið), til dæmis farþegaskipum undir 24 metrum að lengd og þeim farþegaskipum sem smíðuð eru fyrir 1. júlí 2001, sbr. reglugerð nr. 94/2004.
- Flokkunarfélögum er falin skoðun flokkaðra skipa.
- Siglingastofnun mun sjálf áfram sjá um upphafsskoðun skipa (nýsmíði) og skoðun þar sem meiriháttar breyting hefur verið gerð á skipi (til dæmis ný brú, nýr framdriftsbúnaður, yfirbygging eða skipið lengt eða styt).

- Siglingastofnun mun áfram sjá um skoðun óflokkaðra skipa sem lúta einhverjum fjölþjóðlegum reglum þar sem óheimilt er að fela hinum faggiltu skoðunarstofum eftirlit með þeim.
- Siglingastofnun hefur lýst því yfir að hún muni annast „öflugt eftirlit með eftirlitinu“, sem hefur í för með sér að stöðugildum innan stofnunarinnar fækkar ekki að ráði við breytingarnar.

### **Tillögur Samtaka atvinnulífsins**

Þegar þetta er ritað er enn ekki komin teljanleg reynsla á framkvæmdina eftir að breytingarnar voru gerðar. Sumt af breytingunum hefur verið gagnrýnt og talsverðar áhyggjur hafa verið uppi af því hvernig hin nýja skipan muni reynast. Ljóst er hins vegar að ekki verður snúið aftur til þess kerfis sem búið er að leggja af og óskandi að breytingarnar reynist farsælar. Í skyni hagræðingar og til þess að koma í veg fyrir tvíverknað þarf hins vegar að heimila flokkunarfélögum að annast framkvæmd allra lögboðinna skoðana þeirra skipa sem þau hafa eftirlit með, sé það mögulegt af hálfu flokkunarfélaganna. Þá þarf að einfalda ferlið við útgáfu haffærisskírteina, helst að afnema þau með öllu með öðrum þeim aðgerðum sem eiga ekki að raska öryggi skipa en sem færa staðfestingar á haffæri skipa til þess horfs sem viðhaft er alþjóðlega, til dæmis með því að taka í staðinn upp svonefnd öryggisskírteini með fimm ára gildistíma og árlegri áritun.



## Viðauki I: **Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga**

Áður fyrr voru starfandi rúmlega 200 heilbrigðisnefndir á landinu. Með lagabreytingu 1981 var þeim fækkað í 46 og með núgildandi lögum, lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarnarnir, var nefndunum fækkað í 10 og starfa þær á 10 eftirlitssvæðum:

1. Reykjavíkursvæði (Umhverfis- og heilbrigðisstofa)
2. Vesturlandssvæði
3. Vestfjarðasvæði
4. Norðurlandssvæði vestra
5. Norðurlandssvæði eystra
6. Austurlandssvæði
7. Suðurlandssvæði
8. Suðurnesjasvæði
9. Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæði
10. Kjósarsvæði

Hlutaðeigandi sveitarfélög skipa fimm menn í heilbrigðisnefndir eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar. Fimm eru kosnir af hlutaðeigandi sveitarstjórnnum á svæðinu, þar á meðal formaður nefndarinnar, en sá sjötti er tilnefndur af samtökum atvinnurekenda á svæðinu. Reyndin hefur orðið sú að Samtök atvinnulífsins hafa tilnefnt aðalfulltrúa og varafulltrúa í heilbrigðisnefndirnar tíu með samþykki Bændasamtaka Íslands. Fulltrúar atvinnurekenda í heilbrigðisnefndum hafa sömu réttindi og skyldur og aðrir nefndarmenn, en leggja þó höfuðáherslu á mál sem varða atvinnustarfsemina á svæðinu.

Misjafnt er milli eftirlitssvæða hversu margir heilbrigðisfulltrúar starfa, allt frá tveimur og upp í átján þar sem þeir eru flestir. Með fækkun heilbrigðisnefnda urðu til færri og öflugri einingar og löggin gera reyndar ráð fyrir því að unnt sé að sameina eftirlitssvæði enn frekar.

Samkvæmt 13. gr. laga nr. 7/1998 ber heilbrigðisnefndum að sjá um að framfylgt sé ákvæðum laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim, samþykktum sveitarfélaga og ákvæðum í sérstökum lögum eða reglum sem nefndinni er eða kann að vera falið að annast um framkvæmd á. Nefndin skal vinna að bættu heilbrigðiseftirliti á svæði sínu, annast fræðslu fyrir almenning og efla samvinnu við önnur yfirvöld og aðila sem vinna að þessum málum. Heilbrigðisnefndir sjá um útgáfu sumra starfsleyfa og hafa eftirlit með því að þeim sé framfylgt. Í öðrum tilvikum er útgáfa og eftirlit í höndum Umhverfisstofnunar. Auk þess sjá heilbrigðisnefndir um matvælaeftirlit þar sem umhverfisráðherra fer með yfirumsjón þeirra mála samkvæmt lögum um matvæli nr. 93/1995.

Höfuðvandamál stjórnýslu heilbrigðisnefnda er að nefndirnar hafa ákvörðunarvald um túlkun reglna, hver á sínu starfssvæði. Fagleg yfirstjórn miðstýrðs stjórnvalds, eins og Umhverfisstofnunar, er bundin við leiðbeiningar- og fræðsluhlutverk, en stofnunin getur ekki gefið bindandi fyrirsmáli um túlkun reglna og nefndirnar eru ekki háðar boðvaldi hennar. Ákvörðunum heilbrigðisnefnda um útgáfu starfsleyfis verður skotið til umhverfisráðherra með kæru, skv. 2. mgr. 32. gr. laganna. Sama er unnt að gera ef ágreiningur rís milli Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefndar um framkvæmd laganna eða milli sveitarstjórnar og heilbrigðisnefndar. Heilbrigðisnefndirnar eru því ekki háðar neinu boðvaldi um túlkun laganna eða reglna byggðra á þeim. Ef ágreiningur rís um framkvæmd laganna er unnt að vísa honum til sérstakrar úrskurðarnefndar skv. 31. gr. laganna. Stjórnýsla matvælaeftirlitsins í landinu hefur legið undir harðri gagnrýni undanfarin ár og eru margir þeirrar skoðunar að fella eigi matvælaeftirlitið að fullu undir ríkið. Þrjú ráðuneyti bera ábyrgð á málaflokknum í dag, en þau eru umhverfisráðuneytið, landbúnaðarráðuneytið og sjávarútvegsráðuneytið. Um matvælaeftirlit er fjallað sérstaklega í 7. kafla þessarar skýrslu. Aðgreining eftirlitsins milli umdæma er þó ekki síður skaðleg, en hún á sér hliðstæðu í mörgu eftirliti, svo sem öðru eftirliti heilbrigðisnefndanna, eldvarnaeftirliti og eftirliti á sviði byggingarmála, svo nokkuð sé nefnt.

Heilbrigðisnefndirnar ráða sér heilbrigðisfulltrúa til að annast eftirlit sveitarfélaganna með þeim viðfangsefnum sem þeim eru falin og starfar hann í umboði heilbrigðisnefndar. Eingöngu má ráða í starf heilbrigðisfulltrúa þá sem fengið hafa leyfi umhverfisráðherra til starfsins. Þeir sem starfa samkvæmt framangreindum lögum eru bundnir þagnarskyldu um atriði sem varða framleiðslu- og verslunarleynd og um önnur þau atriði sem þeir fá vitneskju um og leynt skulu fara.

## **Gjaldskrár**

Sveitarfélögunum er heimilt að setja gjaldskrá og innheimta gjald samkvæmt henni fyrir eftirlit með eftirlitsskyldri starfsemi á vegum sveitarfélaganna, svo sem fyrir eftirlit, útgáfu starfsleyfa og vottorða. Leita skal umsagnar heilbrigðisnefndar og hollustuháttaráðs áður en gjaldskrá er sett, en atvinnurekendur eiga fulltrúa bæði í heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna og í hollustuháttaráði. Gjaldið er þjónustugjald sem merkir að gjaldið skal ekki vera hærra en sem nemur þeim kostnaði sem af eftirlitinu hlýst. Þannig er upphæð tímagjaldsins byggð á rekstraráætlun heilbrigðisnefnda þar sem þau atriði eru rökstudd sem gjaldið er byggt á, samkvæmt leiðbeinandi reglum um uppbyggingu gjaldskráa sveitarfélaga, sem umhverfisráðherra gefur út. Gjöld má innheimta með fjárnámi og skulu tryggð með lögveðsrétti í viðkomandi fasteign í tvö ár eftir gjalddaga þegar leyfi eða þjónusta er tengd notkun fasteignar. Lögveðsréttur er forgangskrafa og hefur forgang á undan almennum samningsveðrétti í fasteign.

Eftirlitið skal framkvæma í viðurvist fulltrúa rekstraraðila. Eftirlitsaðili skal gera eftirlitsskýrslu og afhenda rekstraraðila að eftirliti loknu. Ef fram kemur í eftirlitsskýrslu að ekki hafi verið farið að ákvæðum laga, reglugerða eða starfsleyfis skal veita rekstraraðila hæfilegan frest til að tjá sig um þau atriði.

## Heimild til umbunar fyrir virkt innra eftirlit

Eftirlitsaðila er heimilt að draga úr reglubundnu eftirliti hjá atvinnurekstri sem er með innra eftirlit með ákveðnum eftirlitsþáttum og eftirlitsaðili hefur samþykkt.<sup>28</sup> Samkvæmt gjaldskrám flestra heilbrigðisnefnda sveitarfélaga er heimild til að lækka eftirlitsgjöld bundin því að viðkomandi starfsemi hafi síðastliðin þrjú ár haft samning við faggilta skoðunarstofu, hafi haft vottað gæðakerfi síðastliðin þrjú ár eða hafi rekið innra eftirlit með starfsemi sinni síðastliðin þrjú ár, sem viðkomandi eftirlit telur ganga lengra en reglur kveða á um. Engin lagastoð er hins vegar fyrir þessu skilyrði um þriggja ára biðtíma. Og erfitt er að finna réttlætningu fyrir þessu ákvæði um að „ganga lengra en reglur kveði á um.“ Í stefnumörkun ríkisstjórnar Íslands um sjálfbæra þróun er kveðið á um að innra eftirlit fyrirtækja geti í sumum tilvikum komið í stað opinbers eftirlits með starfsemi.<sup>29</sup>

Þegar litið er til baka til þess tíma sem liðinn er frá því að lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir tóku gildi má segja að samskipti eftirlitsaðila og eftirlitsþega hafi í stórum dráttum verið með ágætum, þótt margir atvinnurekendur séu ósáttir við skort á samræmingu í eftirliti heilbrigðisfulltrúa, jafnt milli umdæma og frá einni heimsókn til annarar í sama fyrirtæki. Þarna er þó ekki ávallt við heilbrigðisnefndirnar að sakast, heldur ekki síður þann flókna og oft ósamræmda regluramma sem þær starfa eftir. Þátttaka fulltrúa atvinnurekenda í heilbrigðisnefndum sveitarfélaganna hefur mælst vel fyrir og þykir fulltrúum sveitarfélaganna fengur í að fá fulltrúa úr atvinnulífinu til starfa með sér. Samskipti heilbrigðisfulltrúa og rekstraraðila við framkvæmd eftirlitsins virðast yfirleitt góð þar sem gagnkvæm virðing er sýnd.

## Dæmi um greiðslur fyrir lítið

Þær kvartanir sem á hinn bóginn berast úr ranni eftirlitsþega eru yfirleitt allar á einn veg: Há eftirlitsgjöld eru innheimt fyrir litla eða jafnvel enga þjónustu. Eins og fram hefur komið eru eftirlitsgjöld, samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, þjónustugjöld sem standa eiga undir þeim kostnaði sem af eftirlitinu hlýst. Gjaldskrá fyrir eftirlitið er byggð á þeim grunni. Þar er eftirlitið greint í einstaka verkþætti og þeir síðan verðlagðir með tímagjaldi. Ekki er heimilt samkvæmt lögnum að leggja hærri eftirlitsgjöld á rekstraraðila en sem nemur þeim kostnaði. Á annað yrði lítið sem skattlagningu sem engin lagaheimild er fyrir. Það er því eðlilegt að rekstraraðilar lýsi óánægju sinni, ef þeir eru krafðir um eftirlitsgjald fyrir þjónustu sem þeir hafa að þeirra dómi ekki fengið, eða illa hefur verið að staðið. Um þetta er nánar fjallað í skýrslu Samtaka atvinnulífsins, *Bætum lífskjörin!*, frá apríl 2003 (sjá bls. 18). Þess ber þó að geta að Umhverfis- og heilbrigðisstofa Reykjavíkur fylgir þeirri stefnu að senda aldrei reikninga fyrir eftirlit fyrr en sannanlega að heim-sókn lokinni. Misjöfn ánægja er þó með þann tímafjölda sem fyrirfram er lagður til grundvallar við ákvörðun eftirlitsgjaldanna, líkt og fram kemur í 5. kafla um eftirlit með starfsemi bensinstöðva.

<sup>28</sup> Sbr. 12.6 gr. reglugerðar nr. 786/1999 um mengunarvarnaeftirlit, 5. mgr. 63. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti og 49. gr. byggingarreglugerðar nr. 441/1998.

<sup>29</sup> Umhverfisráðuneytið, ágúst 2002. *Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi*. Stefnunmörkun til 2020.

## Viðauki II: Starfsleyfi og starfsleyfisskilyrði

Starfsleyfi er ákvörðun heilbrigðisnefndar í formi skriflegs leyfis þar sem rekstraraðila er heimilað að starfrækja tilgreinda starfsemi að því tilskildu að hann uppfylli viðeigandi ákvæði laga, reglugerða og starfsleyfis.

Í gildi eru verklagsreglur um gerð starfsleyfa og starfsleyfisskilyrða fyrir starfsemi sem getur valdið mengun. Starfsleyfisskilyrðin innihalda almenn ákvæði, svo sem tilvísanir í lög og reglugerðir, heilbrigðissamþykktir og kröfur sem rekstur þarf að uppfylla. Skilyrði geta verið eftirfarandi:

1. Almenn skilyrði gilda fyrir alla starfsemi sem getur valdið mengun.<sup>30</sup>
2. Samræmd skilyrði annars vegar fyrir tiltekna atvinnugrein og hins vegar fyrir ákveðna þætti tiltekinnar starfsemi, svo sem um leyfilega losun eða tiltekinn búnað.<sup>31</sup>
3. Sérstækar kröfur heilbrigðisnefndar þar sem rekstri eru sett sérstök skilyrði, svo sem vegna viðkvæmrar staðsetningar eða umhverfisþátta.

Gildissvið starfsleyfisskilyrða er þannig að öll starfsleyfi innihalda almennu skilyrðin sem gilda alltaf, sérstæku skilyrðin gilda þar að auki fyrir tilteknar atvinnugreinar, en sérstækar kröfur heilbrigðisnefndar þar sem sérstakar aðstæður krefja.

Á undanförunum árum hefur verið unnið að gerð samræmdra starfsleyfisskilyrða<sup>32</sup> fyrir nokkrar atvinnugreinar. Þar er um að ræða forskriftir að starfsleyfum sem gefin eru út í samræmi við lög um hollustuhætti og mengunarvarnir. Samræmd starfsleyfisskilyrði gilda á öllu landinu fyrir sambærilega starfsemi og er ætlað að koma í stað starfsleyfisskilyrða sem heilbrigðisnefnd hefur gefið út fyrir fyrirtæki eða atvinnugrein á viðkomandi eftirlitssvæði. Samræmd starfsleyfisskilyrði eiga að tryggja það að sömu kröfur verði gerðar til sambærilegra fyrirtækja hvar sem er á landinu. Hægt hefur gengið að vinna slík samræmd skilyrði en mikilvægt er að þessu verkefni miði áfram, þar sem aukið hagræði felst í því að vinna skilyrðin á einum stað og kröfur til atvinnulífsins verða samræmdar á öllu landinu. Samræmd skilyrði tryggja þó ekki algerlega samræmda framkvæmd eftirlits sem innt er af hendi af heilbrigðisnefndum sveitarfélaga.

### Eftirlit

Eftirliti með starfsleyfisskyldri starfsemi er nánar lýst í starfsleyfisskilyrðum. Með breytingum á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir<sup>33</sup> fjölgaði þeim fyrirtækjum sem gert er að hafa

<sup>30</sup> Sbr. auglýsingu í Stjórnartíðindum nr. 582/2000.

<sup>31</sup> Samræmd skilyrði gefin út af viðkomandi heilbrigðisnefnd fyrir viðkomandi eftirlitssvæði eða samræmd starfsleyfisskilyrði sem gefin eru út af Umhverfisstofnun og heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga og gilda fyrir allt landið.

<sup>32</sup> Samræmd starfsleyfisskilyrði sem Umhverfisstofnun og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga gefa út og gilda fyrir tilteknar atvinnugreinar fyrir allt landið.

<sup>33</sup> Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir breytt með lögum nr. 98/2002.

starfsleyfi og gildir það bæði um starfsemi sem getur valdið mengun og aðra starfsemi. Þeim fyrirtækjum sem aðeins stunda eftirlitsskylda starfsemi hefur að sama skapi fækkað en í þeim tilfellum tekur eftirlitið til almennra þátta er lúta að hollustuháttum og mengunarvörnum. Tilfni eftirlits með eftirlitsskyldum fyrirtækjum má til dæmis rekja til sérstakra úttekta, kvartana eða óhappa sem verða.

### **Aðgengilegri upplýsingar**

Mikilvægt er að opinberar kröfur og skilyrði séu aðgengileg, t.d. á vefsíðum stofnana og heilbrigðiseftirlita. Rekstraraðilar þurfa að hafa aðgang að og vita hvaða kröfur eru gerðar til viðkomandi starfsemi á hverjum tíma. Eðlilegt er að birta yfirlit yfir öll starfsleyfi og starfsleyfishafa á vefsíðum viðkomandi eftirlitsaðila, en slíkt er almennt ekki gert. Slík birting hefur upplýsingagildi og veitir aðhald.



## Viðauki III: **Faggiltar skoðunarstofur**

Staðallinn ÍST EN-45004 – „Almennar reglur um starfsemi skoðunarstofa af ýmsum gerðum“ – er evrópskur staðall og samþykktur af evrópsku staðlasamtökunum CEN og CENELEC. Hann tekur á starfsemi faggiltra skoðunarstofa af ýmsum gerðum.

Í inngangi staðalsins segir að tilgangurinn með samningu hans sé að efla traust á þeim fyrirtækjum sem annast skoðanir í samræmi við hann. Í staðlinum eru skilgreindar almennar hæfniskröfur fyrir hlutlausa aðila sem annast skoðun, óháð starfsgreininni sem skoðunin nær til. Það skiptir sem sagt ekki máli hvað skoðunaraðilinn er að skoða svo lengi sem hann getur sýnt fram á að hann sé hæfur til að framkvæma verkið.

Mismunandi kröfur eru gerðar til sjálfstæðis skoðunarstofunnar og er í þessu tilliti gerður greinarmunur á A, B og C skoðunarstofum. Skoðunarstofa af gerðinni A skal vera óháð öllum hlutaðeigandi aðilum. Þetta þýðir að skoðunarstofan og skoðunarmenn mega ekki vera hönnuðir, framleiðendur, birgjar, uppsetningaraðilar eða notendur þess sem skoðað er né heldur umboðsmenn einhvers þessara aðila. Þetta er ástæðan fyrir því að til dæmis ráðgjafarfyrirtæki getur ekki hlotið faggildinguna sem skoðunarstofa af gerðinni A á ráðgjafarsviðinu. Í skoðunarstofum af gerðinni B eða C er slakað á þessum kröfum, en aðrar kröfur staðalsins eru þær sömu. Þessum aðilum er heimilt að sjá um takmarkaða skoðun á eigin hönnun eða framleiðslu.

Í staðlinum er tekið á mörgum öðrum atriðum sem varða starfsumhverfi skoðunarstofunnar. Gerð er krafa um skjalfest og virkt gæðakerfi þar sem meðal annars er tekið á atriðum sem varða stjórnarsýslu, hlutleysi, ráðvendni, trúnað, skipulag, stjórnun, hæfni, þjálfun og reynslu starfsfólks, skoðunaraðferðir, verklagsreglur, innri úttektir og rýni stjórnenda. Einu sinni á ári er gæðakerfi skoðunarstofunnar tekið út af viðurkenndum faggildingaraðila, innlendum eða erlendum. Einnig er framkvæmd úttekt á hæfni skoðunarmanna og fær þá faggildingaraðilinn í lið með sér úttektaraðila sem hefur tæknilega þekkingu á viðkomandi starfsgrein. Það er því ljóst að vel er fylgst með því að skoðunarstofurnar séu á hverjum tíma hæfar til að sinna sínu starfi. Jafnframt skal bent á að sambærilegar kröfur eru ekki gerðar til opinberra eftirlitsaðila þótt það færist sem betur fer í vöxt að opinberar stofnanir geri sér grein fyrir mikilvægi virkrar gæðastjórnunar.

## Viðauki IV: **Könnun SA á reglubyrði**

Úr kafla 1.2 í skýrslu Samtaka atvinnulífsins, *Bætum líf skjörin!*, apríl 2003, þar sem fjallað er um niðurstöður könnunar samtakanna meðal aðildarfyrirtækja.

### **Kvartað undan íþyngjandi opinberri reglubyrði**

Um 40% forsvarsmanna fyrirtækja kvarta undan opinberri reglubyrði og segja hana íþyngjandi í sínum rekstri, samkvæmt niðurstöðum könnunar sem Samtök atvinnulífsins gerðu í janúar 2003.<sup>34</sup> Einkum eru það fyrirtæki í ferðaþjónustu, útgerð og fiskvinnslu sem kvarta sáran. Í könnuninni voru forsvarsmenn fyrirtækja jafnframt beðnir að nefna dæmi um það sem þeir upplifa sem íþyngjandi reglubyrði. Flokka mætti svör þeirra á tvenna vegu, það er eftir eðli umkvörtunarefna og þeim sviðum sem þau beinast að. Hér er farin sú leið að flokka þau eftir þeim sviðum sem þau beinast að, en ljóst er að nokkur atriði skipta lykilmáli hvað varðar eðli þeirra:

- Að reglur séu ekki of flóknar.
- Að ekki sé of tímafrekt að sinna þessum málum, ekki þurfi til dæmis að hafa samband við marga aðila til að fá rekstrarleyfi.
- Að ekki séu tíðar breytingar á starfsumhverfi, þær trufla áætlanagerð og allan rekstur fyrirtækjanna.
- Að kostnaður sé ekki of mikill, beinn eða óbeinn.

Allt eru þetta lykilatriði sem hafa þarf að leiðarljósi við mótun á regluumhverfi fyrirtækjanna. Víða er til dæmis rík ástæða fyrir samræmingu og samþættingu gildandi fyrirkomulags.

### *„Eftirlitsiðnaðurinn“, innheimta á virðisaukaskatti, erlent starfsfólk...*

Það sem flest fyrirtæki kvarta undan er það sem í daglegu tali kallast „eftirlitsiðnaðurinn“, það er ýmis konar opinbert eftirlit með rekstri, skýrslur sem fylla þarf út vegna þess, tíminn sem fer í það, kostnaður því samfara og þess háttar. Einnig er öflun rekstrarleyfa mjög mörgum fyrirtækjum ofarlega í huga, en þar er að hluta til aftur á ferðinni svokallaður eftirlitsiðnaður, það er önnur mæling á umfangi hans.

Innheimtuþjónusta fyrirtækja fyrir ríkisvaldið er annað mjög algengt umkvörtunarefni, sem snýr meðal annars að umsýslukostnaði við útreikning á virðisaukaskatti og að ýmsum opinberum gjöldum sem fyrirtæki eru látin innheimta fyrir ríkissjóð og skattayfirvöld. Einstakar stofnanir eru einnig nefndar til sögunnar og kvartað undan reglusetningu þeim tengdri og kemur Fiskistofa þar oftast við sögu. Almennt kvarta útgerðarfyrirtæki mikið undan sífelldum breytingum á reglum sem varða rekstur þeirra.

<sup>34</sup> Könnunin var gerð í janúar 2003 og var hún send til forsvarsmanna 1350 fyrirtækja. Svör bárust frá um 650 þeirra, eða um 48% úrtaksins.

Loks er algengt að fyrirtæki kvarti undan flóknu ferli við að fá til starfa fólk frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins og við að endurnýja atvinnuleyfi þeirra, undan umsýslu vegna viðbótarlífeyrissparnaðar, stimpilgjöldum, þröngum reglum samkeppnislaga og samkeppni við opinbera aðila eða jafnvel félagasamtök, til dæmis í veitingarekstri. Hið síðastnefnda flokkast ef til vill strangt til tekið ekki undir reglubyrði í rekstri fyrirtækjanna, nema þar sem fyrirtæki búa við þær óviðunandi aðstæður að keppa við opinbera aðila eða aðra sem ekki þurfa að standa straum af ýmsum kostnaði sem einkafyrirtækin þurfa að gera eða uppfylla ýmis skilyrði sem þau þurfa að uppfylla.

### *Dæmin sem fyrirtækin nefna*

Hér á eftir fara helstu dæmin sem fyrirtækin nefna í könnun Samtaka atvinnulífsins. Í svörum fyrirtækjanna renna saman kvartanir undan flóknum reglum, beinum og óbeinum kostnaði, sífelldum breytingum á starfsumhverfi og þeim tíma sem verja þarf til að mæta kröfum opinbers eftirlits. Þá kvarta fyrirtæki jafnframt undan atriðum sem strangt til tekið flokkast kannski ekki undir reglubyrði heldur snúa almennt að samskiptum þeirra við opinbera aðila. Má þar nefna gjaldtöku án þess að þjónusta fylgi og samkeppni við aðila sem njóta opinberra ívilnana.

Fyrst eru nefnd dæmi um þær kvartanir sem oftast komu fram og svo koll af kolli. Í flestum tilfellum fylgja beinar tilvitnanir (skáletraðar) í ummæli forsvarsmanna fyrirtækjanna úr könnuninni. Ljóst er að mörgum hitnar í hamsi þegar talið berst að þessum málaflokki.

- **„Eftirlitsiðnaðurinn“.** Hann er sagður vaxa hratt og að jafnvel þurfi sérstakt starfsfólk til að sinna skýrslugerð til opinberra eftirlitsaðila. *Óskilvirkur, illa skilgreindur eftirlitsiðnaður; Það er alltof mikið af óvæntum gjöldum og álögum sem dúkka upp á ólíklegustu tímum. Ég trúi ekki öðru en að hægt sé að einfalda hlutina og gera þá skilvirkari; Skrifinnsla er að kæfa okkur; Endalausar álögur vegna eftirlitsgjalda, aftur og aftur eftirlitsgjöld; Sjálfataka heilbrigðisnefnda; Óraunhæfar eftirlitskröfur í engu samræmi við stærð fyrirtækisins eða markaðarins; Reglugerðar- og eftirlitsfargan er allt að drepa og það þarf sérstakan mann til að sinna því; Í útgerð er ástandið þannig að það er að verða meira verk að þjóna ríkinu en viðskiptavinum, sbr. reglugerð um löggildingu ósjálfvirkra voga (793/2002).*
- **Rekstrarleyfi.** Sem fyrr segir er þetta að hluta til önnur mæling á títtnefndum „eftirlitsiðnaði“. Dæmin fremst í þessum kafla gefa smá innsýn í þennan veruleika. *Rekstrarleyfi sem eru á mismunandi stöðum og í mismunandi ráðuneytum sem gerir ferlið flókið og íþyngjandi; Öflun rekstrarleyfa er hreint út sagt ótrúlegt kapphlaup á milli tuga stofnana um allan bæ; Fáránlegar reglur varðandi vinnveitingaleyfi; Óþolandi að þurfa að leggja inn tryggingu fyrir vinnveitingaleyfi, eina milljón takk; Þörf er á samræmingu í útgáfu leyfa, æskilegt að eitt leyfi dugi fyrir reksturinn.*
- **Innheimta opinberra gjalda.** Fyrirtæki kvarta mikið undan innheimtu sem þau þurfa að sinna fyrir ríkissjóð, meðal annars umsýslukostnaði vegna innheimtu á virðisaukaskatti og ýmsum gjöldum sem fyrirtækjum er gert að innheimta fyrir hið opinbera. *Okkur finnst*

það ósanngjarnt að vera innheimtuaðili fyrir hið opinbera á til dæmis virðisaukaskatti. Fyrirtæki mitt þarf að greiða endurskoðanda og starfsmanni sérstaklega til að halda utan um þessa innheimtu án þess að fá greitt fyrir það; Launamiðar vegna alls konar innheimtuskyldu vegna starfsmanna.

- **Erlent starfsfólk.** Mikið er kvartað undan flóknu ferli við öflun atvinnuleyfa fyrir starfsfólk frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins. *Umsóknir fara í gegnum Útlendingaeftirlit, Vinnumálastofnun, svæðisvinnumiðlanir og verkalýðsfélög. Tekur of langan tíma og pappírs- og eyðublaðafarganið alltof mikið.*
- **Regluhverfi sjávarútvegsfyrirtækja.** Fyrirtæki í sjávarútvegi kvarta mikið undan sífelldum breytingum á reglum sem snerta rekstur þeirra, sem og undan tvíverknaði og skörun eftirlitsstofnana. *Óöryggi vegna sífelldra innígripa stjórnvalda; Sértækar aðgerðir í kvótamálum, sbr. byggðakvóta, og endalausar færslur aflaheimilda frá einum stað til annars með sértækum reglugerðum; Eftirlitsstofnanir í fiskvinnslu og útgerð virðast eiga greiða möguleika á að leggja kostnað á atvinnurekstur, svo sem Fiskistofa, Verðlagsstofa skiptaverðs, veiðieftirlit, löggildingarstofur, heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga, Umhverfisstofnun o.s.frv.; Reglugerðir Fiskistofu og Vinnueftirlits stangast oft á og hvorugur vill víkja; Oft er um tvíverknað að ræða þegar Fiskistofa kannar eftirlit skoðunarstofu í vinnslunni; Siglingastofnun, til dæmis það að greiða vitagjald á svæði þar sem engir vitar eru.*
- **Samkeppni við opinbera aðila og félagasamtök.** Talsvert er kvartað undan þessu, einkum í ferðaþjónustu. Fyrirtæki þurfi að keppa við opinbera aðila eða við aðila sem ekki þurfi að uppfylla ýmsar kröfur sem þau þurfa að gera. *Ósamræmi milli félaga með löglegan rekstur og áhugamanna sem fara inn á okkar verksvið án þess að vera með tilskilin leyfi.*
- **Samkeppnislög.** Kvartað er undan of miklum völdum samkeppnisyfirvalda, sem þykja sníða fyrirtækjum alltof þröngan stakk til hagræðingar. *Of mikið vald samkeppnisyfirvalda um þróun og aðlögun markaðarins að eðlilegri samkeppni við útlönd.*
- **Innheimta þungaskatts og reglur um flutninga á vegum.** *Lög um þungaskatt, akstursrita og mörg önnur lög og reglur sem eru að skattleggja atvinnutæki eins og um lúxusvörur væri að ræða.*
- **Fjármálaeftirlitið.** *Kröfur um skýrslur alltaf að aukast. Jafnvel um hluti sem eiga ekki við... Þetta er beinlínis að gera litlu sparisjóðina óstarfhæfa þó ekkert sé að í rekstri.*
- **Viðbótarlífeyrissparnaður.** Kvartað er undan flókinni umsýslu og miklum fjölda skilagreina.

Þá nefndu fyrirtæki STEF-gjöld, þörf á auknu samstarfi toll- og skattyfirvalda, byggingarreglugerð, auðlindagjald, fæðingarorlof, skattheimtu – einkum stimpilgjöld, átján ára aldurstakmark við sölu á tóbaki, umhverfismál, flókna kjarasamninga, vökulög á vörubílum og fleira.

## Viðauki V: **Gæðastjórnun og opinberar eftirlitsreglur**

Úr kafla 1.1 í skýrslu Samtaka atvinnulífsins, *Bætum lífskjörin!*, apríl 2003.

### **Gæðastjórnun og opinberar eftirlitsreglur**

Nauðsynlegt er að viðhafa ákveðna gæðastjórnun hvað varðar innihald laga og reglna, tilurð þeirra og framkvæmd eftirlits með að eftir þeim sé farið.

### **Alþjóðleg þróun**

Umbætur á opinberu regluhverfi hafa verið mikið í deiglu undanfarna tvo áratugi í nær öllum aðildarríkjum OECD og í fjölmörgum fleiri ríkjum. Framan af var áherslan einkum lögð á að draga úr reglubyrðinni, eða á að hemja vöxt hennar, með misjöfnum árangri. Sú áhersla var smám saman sameinuð áherslunni sem lögð var á að endurskoða reglur og skilvirkni þeirra. Í seinni tíð hefur ekki síst verið lögð áhersla á ákveðna gæðastjórnun hvað varðar tilurð, innihald og framkvæmd opinberra reglna. Innan OECD er reyndar núorðið gjarnan talað um „gæðatryggingu“ í þessu sambandi og er því hugtaki ætlað að ná betur yfir mikilvæg atriði á borð við gegnsæi, ábyrgð, hagkvæmni, einfalda framkvæmd og innra samræmi. Stofnunin hefur sett fram gátlista sem opinberum aðilum ber að taka mið af við reglusetningu.<sup>35</sup> Þar eru talin upp eftirtalin tíu atriði:

1. Er verkefnið rétt skilgreint?
2. Er opinber íhlutun réttlætanleg?
3. Er reglusetning heppilegasta leiðin?
4. Á reglusetningin sér stoð í lögum?
5. Undir hvaða stjórnsýslustig er best að verkefnið heyri?
6. Réttlæta kostir reglusetningar þann kostnað sem af henni hlýst?
7. Eru áhrif reglusetningar í samfélaginu gegnsæ?
8. Eru reglurnar skýrar, stefnufastar, skiljanlegar og aðgengilegar þeim er þær varða?
9. Hafa allir sem reglurnar varða fengið tækifæri til umsagnar?
10. Hvernig á að tryggja að eftir reglunum verði farið?

Allt eru þetta atriði sem nauðsynlegt er að taka mið af við reglusetningu. Raunar mætti bæta við áherslunni á að líftími reglnanna sé skilgreindur í upphafi, það er hvenær þær beri að fella úr gildi eða taka til endurskoðunar, sem og áherslunni á að nægur tími líði frá því reglurnar eru kynntar þar til þær taka gildi. Þær áherslur er meðal annars að finna í svokallaðri Mandelkern skýrslu ráðherraráðs ESB um betra regluhverfi, þar sem stofnunum sambandsins er annars gert að fylgja svipuðum grundvallaratriðum og finna má í gátlista OECD. Þar er jafnframt kveðið á um 16 vikna

<sup>35</sup> Sjá skýrslu OECD: *Regulatory Policies in OECD Countries – From Intervention to Regulatory Governance*, PUMA/REG(2001)10.

lágmarkstíma til samráðs við hagsmunaaðila. Í skýrslunni er rík áhersla lögð á sem mesta nálægð eftirlits og mikið af reglusetningu ESB er í formi reglugerða sem eingöngu snúa að grundvallaratriðum eða lágmarkskröfum sem síðar eru útfærðar af aðildarríkjum jafnvel með vísan í alþjóðastaðla. Í sáttmála Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar WTO um tæknilegar viðskiptahindranir eru ítarleg ákvæði um samráð og upplýsingaskyldu gagnvart öðrum ríkjum, hyggist eitt þeirra setja reglur sem haft geta áhrif á viðskiptahagsmunum annarra. Þar er jafnframt lögð mikil áhersla á nauðsyn þess að fylgja alþjóðlega viðurkenndum stöðlum séu þeir til eða í smíðum og rökstyðja vandlega ef svo er ekki.

Íslenska stjórnkerfið þarf að tileinka sér þessar alþjóðlegu áherslur á vinnubrögð gæðastjórnunar við reglusetningu og framkvæmd opinbers eftirlits.

### Lög um opinberar eftirlitsreglur

Í raun er flest ef ekki öll þessi stefnumið að finna í lögum um opinberar eftirlitsreglur (nr. 27/1999) og í reglugerð um framkvæmd þeirra (nr. 812/1999). Í þeim segir meðal annars:

*2. gr. Markmið laga þessara er að opinbert eftirlit stuðli að velferð þjóðarinnar, öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, eðlilegum viðskiptaháttum og neytendavernd. Eftirlit á vegum hins opinbera má ekki leiða til mismununar né takmarka athafnafrelsi nema almannahagsmunir krefjist.*

*3. gr., 1. mgr. Þegar eftirlitsreglur eru samdar eða stofnað er til opinbers eftirlits skal viðkomandi stjórnvald meta þörf fyrir eftirlit, gildi þess og kostnað þjóðfélagsins af því. Slíkt mat getur m.a. falist í áhættumati, mati á alþjóðlegum skuldbindingum um eftirlit, mati á kostnaði opinberra aðila, fyrirtækja og einstaklinga, mati á hvort ná megi sama árangri með hagkvæmari aðferðum eða mati á þjóðhagslegu gildi eftirlits.*

*4. gr., 1. mgr. Eftirlitsreglur skulu hafa takmarkaðan gildistíma eða endurskoðunarákvæði. Hámarksgildistími eftirlitsreglna eða hámarkstímabil endurskoðunarákvæða þeirra skal vera fimm ár...*

Með reglugerðinni um framkvæmdina fylgir gátlisti sem í raun tekur til allra þeirra atriða sem nefnd eru á gátlista OECD, þótt framsetningin sé flóknari.

### Ekki farið eftir lögumum

Vandamálið er hins vegar það að þótt gátlistinn sé fylltur út er sú vinna sem hann mælir fyrir um sjaldan eða aldrei unnin í raun, til dæmis raunverulegt mat á kostnaði fyrirtækis við eftirlitið. Þá styttist í að fimm ár verði liðin frá gildistöku laganna en fáum sögum fer af markvissri endurskoðun á opinberum reglum fyrir fimm ára afmæli laganna.

## Samráð og lágmörkun kostnaðar við reglusmíðar

Samráði við atvinnulífið er oft ábótavant þegar sett eru lög og reglur sem snúa að starfsumhverfi þess. Ný lög og reglur eru í seinni tíð oft ættuð frá ESB. Við innleiðingu EES-reglna leggja Samtök atvinnulífsins ávallt megináherslu á að það sé gert með þeim hætti að ekki skapist kostnaður fyrir fyrirtækin umfram það sem leiðir beint af EES-reglunum og að nýtt sé það svigrúm sem reglurnar gefa til aðlögunar að þörfum og hefðum á hverjum stað. Oft er samráði við atvinnulífið ábótavant við reglusetningu sem snýr að starfsumhverfi þess.

Í lagafrumvörpum er oft lagt mat á fjárútlát ríkissjóðs verði viðkomandi frumvarp að lögum. Nauðsynlegt er að leggja jafnframt mat á beinan og óbeinan kostnað af framkvæmdinni fyrir fyrirtækin, ef talið hefur verið nauðsynlegt að leggja á þau auknar skyldur. Þarf jafnvel að ráða sérstakt starfsfólk til að sinna þessum skyldum? Slíkar reglur, meðal annars um samráð og kostnaðarmat, er nú þegar að finna í lögum um opinberar eftirlitsreglur og í reglugerð um framkvæmd þeirra, en því miður eru þær reglur sjaldan í heiðri hafðar. Loks væri til fyrirmyndar ef skilgreindir væru til dæmis tveir tilteknir dagar í árinu sem nýjar reglur gætu gengið í gildi. Þannig er síður hætta á að fyrirtækjum sé ekki kunnugt um breytingar sem þau varða.





**SAMTÖK ATVINNULÍFSINS**  
Borgartún 35, 105 Reykjavík  
[www.sa.is](http://www.sa.is)