



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

Alþingi
Landbúnaðarnefnd
Austurstræti 8 – 10

150 REYKJAVÍK

Rvk. 02.05.2006

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 96/1997, um eldi og heilbrigði sláturdýra, slátrun, vinnslu, heilbrigðissskoðun og gæðamat á sláturafurðum, með síðari breytingum. – 740. mál.

Samtök atvinnulífsins og Samtök iðnaðarins sendu fyrir ári síðan umsögn til Alþingis um sambærilegt frumvarp sem þá lá fyrir þinginu. Samtökin lýstu yfir óánægju með frumvarpið í þeim búningi sem það var þá og hvöttu til þess að haft yrði samráð við hagsmunaaðila áður en frumvarpið yrði lögfest. Nú er liðið eitt ár og frumvarpið í breyttri mynd komið fram án þess að nokkurt samráð hafi verið haft við hagsmunaaðila. Athygli vekur einnig að landbúnaðarnefnd virðist ekki hafa talið þörf á að senda ofangreindum samtökum málið til umsagnar en hins vegar fengu Landssamtök fiskeldisstöðva það til umsagnar án þess að eldisfiskur falli á nokkurn hátt undir frumvarpið.

Frumvarpinu er hér með eindregið mótmælt. Í því felast viðtækar heimildir Landbúnaðarstofnunar og landbúnaðarráðherra til að innheimta gjald af atvinnurekstri þannig að jafngildir framsali skattlagningarvalds verði frumvarpið að lögum. Á það verður látið reyna.

Samtökin hvetja enn til þess að haft verði samráð við hagsmunaaðila þannig að unnt verði að koma máli þessu í þann búning að sátt geti um það ríkt vegna þess að hér er alls ekki verið að leggjast gegn því að greitt verði hóflegt og sanngjarnt gjald fyrir það eftirlit sem nauðsynlegt er. Einungis er verið að reyna að koma í veg fyrir eftirlitslausa, skefjalausa og ótakmarkaða gjaldtöku hins opinbera af atvinnufyrirtækjum undir því yfirskeyni að um sé að ræða innheimtu á svokölluðum raunkostnaði við eftirlit sem engin takmörk eru þó lögð á eins og dæmin sanna.

Mál þetta á sér allnokkurn aðdraganda og verður hann rakinn nánar í þessari umsögn auk þess sem fjallað verður nánar um frumvarpsgreinina síðar.

Forsaga

Samkvæmt 11. gr. núgildandi laga nr. 96/1997 er innheimt sérstakt eftirlitsgjald sem er kr. 2,10 fyrir hvert kíló kindakjöts, 3 kr/kg fyrir svínakjöt, 2,20 kr/kg fyrir nautgripakjöt, 2,90 kr/kg fyrir hrossakjöt og 6,50 kr fyrir hvert kíló alifuglakjöts. Gjaldið rennur í sérstakan eftirlitssjóð í vörslu landbúnaðarráðuneytisins Þessar fjárhæðir voru ákveðnar með lögum nr. 82/2002 en í nefndarátliti landbúnaðarnefndar Alþingis þann 19. apríl 2002 segir:

„Nefndin telur eðlilegt að hver grein beri þann kostnað sem af eftirlitinu hlýst og leggur til að mismunandi gjald verði innheimt fyrir hverja tegund kjöts. Þá telur nefndin að kostnaður af



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

starfi héraðsdýralækna við kjötskoðun skuli greiddast af launalið viðkomandi embætta samkvæmt fjárlögum enda verður að telja skoðunina hluta af starfi þeirra. Óeðlilegt er að framleiðendur og/eða neytendur greiði þann hluta kostnaðarins með skattheimtu af þessu tagi."

Þann 24. mars 2004 sendir framkvæmdastjóri Reykjagarðs bréf til embættis yfirdýralæknis þar sem óskað er eftir upplýsingum um raunkostnað við eftirlit með alifuglasláturhúsi þess og óskaði eftir viðræðum við embættið um bætt eftirlit og framkvæmd þess. Tæpu ári síðar þann 14. mars 2005, þegar enn hafði ekki borist svar, sendir framkvæmdastjórinn tölvubréf til yfirdýralæknis þar sem gengið er eftir svörum og svar berst svo þann 16. mars um að málið hafi verið á borði landbúnaðarráðuneytisins og sé hjá Hagþjónustu landbúnaðarins til skoðunar og að niðurstaða verði kynnt þegar hún liggur fyrir. – Niðurstöður liggja enn ekki fyrir tveimur árum eftir að upphaflega bréfið var sent.

Þann 9. júní 2005 ítreka Samtök atvinnulífsins í bréfi til landbúnaðarráðuneytisins ósk framkvæmdastjóra Reykjagarðs um ofangreindar upplýsingar og kemur fram að fyrirtækið hafi á árinu 2004 greitt tæpar 11 mkr í eftirlitsgjald skv. lögum nr. 96/1997. Eins er í bréfinu óskað eftir ársreikningum eftirlitssjóðsins fyrir árin 2002 – 2004 og hvort launakostnaður héraðsdýralækna vegna kjötskoðunar hafi verið greiddur af sjóðnum sbr. nefndarálitnið sem vitnað er til hér að ofan. Á það er einnig bent að sýkingum í alifuglasláturhúsum hafi fækkað mjög og hagræðing átt sér stað í greininni þannig að allt bendi til að kostnaður við eftirlitið hafi lækkað verulega frá því gjaldið var ákveðið með lögum nr. 82/2002. Ítrekuð var ósk um samráð við hagsmunaaðila þannig að sátt geti náðst um málið með skipan vinnuhóps þá um sumarið.

Svar landbúnaðarráðuneytisins er dagsett þann 15. júlí 2005 og hljómar svo: „Erindi yðar dagsett 9. júní sl. hefur verið móttekið í ráðuneytinu. Mál yðar verður tekið til afgreiðslu að sumarleyfistíma loknum."

Enn var erindið ítrekað með bréfi til landbúnaðarráðuneytisins þann 14. september 2005 og óskað eftir efnislegum viðbrögðum. Engin svör hafa borist enn.

Snemma á þessu ári óskuðu Samtök atvinnulífsins eftir fundi með landbúnaðarnefnd Alþingis og á fundi þann 2. febrúar sl. voru bréfaskriftir þar er hér hafa verið raktar kynntar fyrir nefndinni. Á fundinum voru einnig fulltrúar Ríkisendurskoðunar sem lögðu þar fram ódagsett blað undir yfirskriftinni „Eftirlitssjóður". Þar kemur fram að tekjur eftirlitssjóðsins voru 69 mkr árið 2002, 83 mkr 2003 og 81 mkr 2004. Gjöldin voru sömu ár 63 mkr, 73 mkr og 80 mkr og uppsafnaðar tekjur umfram gjöld á þessum þremur árum því 16 mkr. Einnig kemur fram að launagjöld sjóðsins voru 34 mkr, 41 mkr og 42 mkr á þessum sömu árum. Engin svör fengust um hvernig tekjur og gjöld skiptast milli kjöttægunda né hvort laun héraðsdýralækna séu greidd af tekjum sjóðsins eða ekki. Fulltrúar Ríkisendurskoðunar lýstu yfir því að áfram yrði unnið í málinu á næstu vikum.

Þannig hafa tveggja ára tilraunir hagsmunaaðila til að kanna hvort fylgt hafi verið þeim vilja landbúnaðarnefndar að hver grein beri þann kostnað sem af eftirlitinu hlýst og að laun héraðsdýralækna greiðist af fjárlögum engan árangur borið. Ítrekuðum óskum um samráð hefur í engu verið sinnt.

Almennt um eftirlit

Á undanförnum árum hafa Samtök atvinnulífsins ítrekað hvatt til endurskoðunar á eftirlitsstarfsemi hins opinbera með atvinnulífinu og að hún verði færð til nútímahorfs. Mikilvægt er að atvinnufyrirtækin beri sjálf meginábyrgð á eftirliti með framleiðslu sinni, bæði gæðum og hollustu. Útilokað



er að opinberir eftirlitsmenn geti fylgst með framleiðslu fyrirtækjanna frá degi til dags. Tillögur samtakanna miðast við að stjórnvöld skilgreini þær kröfur sem miða á við, hvort sem varðar hollustu, gæði, heilbrigði eða umhverfi. Sjálft eftirlitið verði falið sjálfstæðum einkareknum og faggiltum skoðunarstofum sem fylgjast með því að reglum sé fylgt.

Skoðunarstofurnar starfa á markaði og keppa sín á milli og geta fylgt eftir kröfum sem mótaðar eru í fleiru en einu ráðuneyti. Með tölfraðilegum aðferðum má skilgreina úrtaksskoðanir sem leiða í ljós mjög nákvæmlega hver staðan á einstökum sviðum kann að vera og hvar úrbætur kunna að vera nauðsynlegar. Mikilvægt er einnig að fyrirtæki sem standa sig vel og reka öflugt innra eftirlit fái að njóta þess með því að dregið verði úr beinu eftirliti hins opinbera og eftirlitinu þess í stað beint að þeim sviðum þar sem það gerir meira gagn eða dregið úr því ella.

Frumvarp það sem hér er verið að fjalla um gengur þvert á þessa stefnu. Ætlunin er að heimila Landbúnaðarstofnun að reka beint eftirlit með atvinnurekstri án þess að nokkur tilraun sé gerð til að skilgreina umfang þess, takmarka það eða veita því aðhald. Reynslan hefur sýnt að slíkar opnar heimildir til gjalddöku gera það að verkum að eftirlitsstofnanir vaxa og að stór hluti fasts kostnaðar er greiddur af eftirlitsgjöldum og því stærri hluti sem eftirlitið er meira. Það verða þannig beinir hagsmunir stofnananna að auka umfang eftirlits því það skapar þeim aukið svigrúm til frekari umsvifa. Enginn hvati er til hagræðingar, til að umbuna fyrirtækjum fyrir innra eftirlit, enginn ávinningur af því að beita rafrænum samskiptum við eftirlitstarfið. Þvert á móti. Því meiri tími sem fer í eftirlitið, því fleiri skoðanir sem gerðar eru, því fleiri sýni sem tekin eru því betri verður afkoma eftirlitsstofnunarinnar.

Þessi aðferðafræði við eftirlit samræmist engan veginn nútímalegri stjórnsýslu, beitingu nýjustu tækni og viðskiptaháttum. Því eru aðilar sem að þessu kerfi koma eindregið hvattir til að skipuleggja allt þetta eftirlitskerfi að nýju. Samtök atvinnulífsins og aðildarfyrirtæki þess eru hvenær sem er tilbúin að leggja sitt af mörkum í þessum efnum. Á það er einnig lögð áhersla að með breytingum á eftirliti er alls ekki verið að leggja til að draga úr efnislegum kröfum til atvinnufyrirtækjanna.

Umsögn um frumvarpsgreinina

Samtök atvinnulífsins lýsa eindreginni andstöðu við frumvarpsgreinina eins og hún liggur fyrir. Hún felur í sér að heimilt verði að innheimta hjá atvinnufyrirtækjum sem undir hana falla ótakmarkaðan afar vítt skilgreindan kostnað eftir geðþótta Landbúnaðarstofnunar án þess að nokkur tilraun sé gerð til að leggja á hann bönd. Samtök atvinnulífsins líta þannig á að hér verði í raun um skattlagningu á fyrirtækin að ræða og að frumvarpsgreinin óbreytt feli í sér óheimilt framsal skattlagningarvalds. Samtökin lýsa því yfir að á það verður látið reyna fyrir dómstólum.

Nánar skal stuttlega fjallað um einstaka liði:

1. Það er ekki ljóst hvort eftirlitsgjald skuli vera mismunandi fyrir hverja tegund kjöts eða ekki þótt greinilega eigi að miða gjaldið við innvegið magn.
2. Með kostnaði undir a. lið er gefið undir fótinn með að greiða skuli laun og ferðakostnað eftirlitsmanna og aðstoðarfólks. Ekki er í greinargerð eða athugasemdum að finna neina umfjöllun um hve margir þeir geti þurft að vera, hver launakostnaður hafi verið, hver þróunin geti orðið eða hve hár þessi kostnaður geti orðið.
3. Með b. lið er Landbúnaðarstofnun veitt ótakmörkuð heimild til sýnatöku og til að fá greiddan kostnað við sýnatökuna og úrvinnslu. Miklu nær er að fela fyrirtækjunum sjálfum og/eða faggiltum rannsóknastofum að taka sýni eftir fyrirframgefnum stöðlum og að Landbúnaðarstofnun hafi eftirlit með niðurstöðum og því kerfi sem sýni eru tekin eftir frekar en að stofnunin sjálf sé að taka sýni og vinna úr þeim. Eins er mikilvægt að stofnuninni verði gert að gefa út sýnatökuáætlun þannig að vitað sé hve umfangsmikil sýnatakan á að vera og að hún



sé í hverju tilviki í tölfræðilegu samhengi við umfang framleiðslunnar. Fyrirtækin eiga síðan að geta ráðið því sjálf hvar úrvinnslan fer fram og geta samið við þá faggiltu rannsóknastofu sem best býður kjörin. Í þeim tilvikum sem eftirlitsstofnunin telur mikilvægt að taka sýnin sjálf getur hún komið þeim til viðkomandi rannsóknastofu sem innheimtir kostnaðinn hjá fyrirtækinu sem um það hefur verið samið.

4. Sama á við um gjaldtöku sem fyrirhuguð er eftir c. lið.
5. Það er óásættanlegt að atvinnufyrirtækin greiði endurmenntun fólks í þessum eftirlitsstörfum. Því verður að treysta að stofnunin ráði til sín á hverjum tíma hæft starfsfólk og að það hafi þekkingu og getu til að sinna störfum sínum eins og ætlast er til. Sem dæmi um það hve langt verður unnt að teygja þetta ákvæði má nefna ákvæði til bráðabirgða með lögum nr. 66/1998 um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr en þar segir: „Meðan ekki hafa tekist samningar milli Dýralæknafélags Íslands og fjármálaráðuneytisins um endurmenntun gildir eftirfarandi ákvæði: Fyrir hver tíu ár, sem héraðsdýralæknir hefur gegnt þjónustu, á hann rétt á að hljóta sex mánaða frið frá störfum með fullum launum til framhaldsnáms í samráði við [Landbúnaðarstofnun].¹⁾ Greiðir ríkissjóður fargjaldskostnað til þess lands þar sem hann hyggst dveljast og heim til Íslands að dvöl lokinni.” Það er ekki unnt að setta sig við að ákvæði eins og þetta verði hluti af þeim kostnaði sem atvinnulífi er gert að greiða sem hluta af eftirlitsgjaldi.
6. Með e. lið verður fyrirtækjum gert að greiða kostnað við yfirstjórn og samræmingu án þess að tilraun sé gerð til að skilgreina hann eða takmarka.
7. Samkvæmt f. lið eiga eftirlitsgjöldin að standa undir kostnaði við aðstöðu og tækjabúnað vegna eftirlitsins. Hér virðist átt við kostnað vegna húsnæðis, bifreiða, rannsóknastofu og svo framvegis. Engin tilraun er gerð til að meta hver þessi kostnaður geti verið, hvort um sé að ræða stofnkostnað eða einungis rekstrarkostnað, hver aðstaðan sé nú hver hún geti verið og svo framvegis.

Að öllu samanlögðu er hér um að ræða gjaldtökuheimildir sem eru langt umfram það sem eðlilegt getur talist. Á undanförunum árum hafa tekjur eftirlitssjóðs landbúnaðarráðuneytisins verið um 80 mkr á ári. Það blasir við að verði þetta frumvarp að lögum mun þessi kostnaður geta margfaldast án þess að þeir sem eiga að greiða hann hafi nokkuð um það að segja. Minnt er á að nú á launakostnaður héraðsdýralækna ekki að greiðast af eftirlitsgjaldinu en í frumvarpinu er enga slíka takmörkun að finna.

Í sérstakri málsgrein í frumvarpinu er svo fjallað um viðbótareftirlit ef upp koma smit eða önnur atvik sem gerir slíkt nauðsynlegt. Eindregið er lagt til, að við slík tilvik, verði fyrirtækjum þar sem slíkt gerist gert að skila til Landbúnaðarstofnunar áætlun um viðbrögð, auknar sýnatökur og rannsóknir. Landbúnaðarstofnun getur svo fylgst með að áætluninni sé framfylgt á þann hátt sem ráð er fyrir gert. Það samræmist engan veginn nútímalegri stjórnsýslu eða verkaskiptingu milli fyrirtækja og eftirlitsaðila að opinber stofnun verði beinn þátttakandi í ferli úrbóta sem þarf að eiga sér stað eins og lagt er til í frumvarpsgreininni. Með því móti sem lagt er til í frumvarpinu og greinargerðinni er eftirlitið nánast orðið beinn þátttakandi í úrbótunum og ber þannig ábyrgð á þeim sem er óviðunandi fyrir alla aðila.

Í lokamálgrein er svo landbúnaðarráðherra veitt heimild til að setja reglugerð um eftirlitið. Eindregið er lagt til að í frumvarpinu verði tekið fram að ákvörðun um gjaldskrá skuli byggð á uppgjöri fyrir næsta ár á undan ásamt rekstraráætlun um tekjur og gjöld komandi tímabila. Landbúnaðarstofnun verði gert að rökstyðja þær breytingar sem lagðar eru til. Áður en



SAMTÖK ATVINNULÍFSINS

landbúnaðarráðherra setur reglugerðir um sýnatökur eða gjaldskrár verði Landbúnaðarstofnun gert að kynna þær fyrir hagsmunaaðilum og afla umsagna þeirra og að þær verði hafðar til hliðsjónar.

Að lokum

Eins og fram kemur í inngangskafli þessa erindis þá hefur ekki verið haft samráð við Samtök atvinnulífsins við undirbúning málsins né óskaði landbúnaðarnefnd eftir umsögn samtakanna.

Til þess að sátt geti ríkt um opinbert eftirlit á þessu sviði og gjaldtöku fyrir það er mikilvægt að haft verði samráð við hagsmunaaðila. Eins og margoft hefur komið fram í málinu eru Samtök atvinnulífsins hvenær sem tilbúin til slíks samráðs.

Virðingarfyllst,

Vilhjálmur Egilsson, framkvæmdastjóri

Afrit sent:
Ríkisendurskoðun
Skúlagata 57
105 Reykjavík

Ráðgjafanefnd um opinberar eftirlitsreglur
b.t. Halldórs Árnasonar
Forsætisráðuneytinu
150 Reykjavík

Starfshópur um einfaldara Ísland
b.t. Páls Þórhallssonar
Forsætisráðuneytinu
150 Reykjavík

Umboðsmaður Alþingis
b.t. Tryggva Gunnarssonar
Álftamýri 7
150 Reykjavík