

STOÐKERFI SJÁVARÚTVEGSINS – EFTIRLITSSTARFSEMIN

Ávarp Péturs Reimarssonar, forstöðumanns hjá Samtökum atvinnulífsins

Fundarstjóri, góðir ráðstefnugestir

Ég þakka fyrir þetta góða tækifæri til að fjalla um eftirlit hins opinbera með fyrirtækjunum í landinu. Ég mun fjalla almennt um starfsemi eftirlitsaðila, kostnað við eftirlitið, minnst á þróun starfseminnar og rekja nauðsyn þess að hagrætt verði á þessu sviði. Þá mun ég segja ykkur frá hugmyndum og tillögum um uppstokkun eftirlitsins en þær hafa þróast í vinnuhópi sem starfað hefur á vegum Samtaka atvinnulífsins og hafa þegar verið kynntar viðkomandi ráðuneytum. Að lokum mun ég minnst á það hvers vegna einföldun og hagræðing á þessu sviði er svo mikilvæg og hverju einfaldari leyfisveitingar geta áorkað.

Enginn vafi er á því að miklir möguleikar liggja í hagræðingu hjá þeim stofnunum sem hafa eftirlit með starfsemi fyrirtækja. Fjölmargir aðilar gera út af örkinni eftirlitsmenn sem taka út ákveðinn hluta af starfseminni. Eftirlitið er meira eða minna sambærilegt og beinist að því að skoða hvort tiltekinn búnaður, vara eða þjónusta uppfylli kröfur sem gerðar eru í reglum. Beinn kostnaður við rekstur eftirlitsstofnanna er af stærðargráðunni 15 - 20 milljarðar króna á ári eða rúm 1% af landsframleiðslu. Töluverður hluti þessa kostnaðar er innheimtur hjá fyrirtækjunum í landinu. Samt er þá ótalin kostnaður fyrirtækja við að sinna eftirlitsfólkinu þegar það kemur í heimsókn og þeirri skrifinnsku sem í kjölfarið fylgir. Þar við bætist kostnaður við allar aðrar skýrslur sem þarf að skila stofnunum auk þess kostnaðar sem nýjar kröfur hafa í för með sér.

Það er ekki að merkja að eftirlitsstofnanirnar hafi orðið fyrir merkjanlegum áhrifum af efnahagshruninu 2008. Þvert á móti hafa árleg rekstrargjöld helstu stofnana aukist um ríflega 3 milljarða króna frá 2008 til 2012 úr rúmum 10 milljörðum í rúmlega 13 milljarða króna. Markaðar tekjur og sértekjur stofnananna hafa aukist að sama skapi. Í stað þess að fá aukið fé á fjárlögum hafa stofnanirnar fengið auknar heimildir til að afla tekna með því að leggja gjöld á atvinnureksturinn. Rökstuðningur sem stofnanir þurfa að leggja fyrir ráðuneytin til að fá gjaldskrár sínar hækkaðar er oft og tíðum mjög veigalítt. Í rökstuðningi einnar stofnunar sem vísitölutengir gjöld sín segir: „Þvert á það sem gildir um margar aðrar opinberar stofnanir, þá nema laun og launatengd gjöld minna en helmingi af veltu [stofnunarinnar]. Þetta á sér m.a. rætur í þeirri stefnu [...] að halda sveigjanleika í rekstri og kaupa fremur þjónustu en ráða nýja starfsmenn, nema að fullljóst sé að hagkvæmara sé að sinna verkefni með eigin mannafla heldur en aðkeyptri þjónustu. Þar með þótti eðlilegra að miða við vísitölu neysliverðs heldur en launavísitölu“. Og almennur rökstuðningur stofnunarinnar fyrir 11 þúsund króna tímagjaldi og 80 þúsund kr leyfi hljóðar svo: „Gjaldskrá [...] vegna leyfa og eftirlits skv. [...]lögum er fyrst og fremst sett til samræmis, þannig að gætt sé jafnræðis við gjaldtöku fyrir leyfi og eftirlit skv. öðrum lögum...“. Ég veit ekki hvort þið skiljið þetta en ég geri það ekki. Fleiri dæmi eru til þar sem virðist nægja stofnunum að senda til ráðuneyti tilkynningu um að nú hafi vísitalan hækkað um tiltekna prósentu frá því síðasta gjaldskrá var gefin út og því nauðsynlegt að hækka gjaldskrána um sama hlutfall. Ekki veit ég heldur hvernig Matvælastofnun gat rökstutt hækkun á tímagjaldi sem birtist í tveimur reikningum sem stofnunin sendi sama sjávarútvegsfyrirtæki með 10 mánaða millibili. Í fyrri reikningnum frá því í apríl 2012 er tímagjaldið 7.084 kr. en í síðari reikningnum í febrúar á þessu ári er gjaldið 20.870 kr. Hækkunin er um 200%. Í samanburði virðist hækkun á aksturskostnaði á sömu reikningum um 25% bara nokkuð hófleg.

Það er fjölmennur hópur eftirlitsfólks sem heimsækir fyrirtæki í sjávarútvegi og öðrum greinum. Einn tekur út lyftuna í húsinu, annar kaffistofu starfsmanna, þriðji athugar almennt hreinlæti, fjórði skoðar hvort vogir séu rétt stilltar, sá fimmti hvort afurðirnar séu hæfar til manneldis og sá sjötti hvort þær megi flytja úr landi. Sá sjöundi skoðar hvort búnaður vinnuvélanna sé í lagi og svo þarf að færa til þess áttunda ökutækin sem staðfestir að þau megi aka á vegum landsins. Sá níundi athugar hvort útstreymi úr bræðslunni sé innan marka og sá tíundi hvort fjarskiptatækin starfi rétt. Aðrir sjá svo um að einungis séu í boði tæki, vara og búnaður með réttum merkingum og að CE – merkin séu á réttum stað. Öðru hverju koma svo sendinefndir frá Eftirlitsstofnun EFTA sem athuga hvort allt eftirlitið sé fullnægjandi.

Allt byggir þetta á lögum sem Alþingi hefur sett. Elstu eftirlitsstofnanirnar munu vera annars vegar svokallað Véla- og verksmiðjueftirlit ríkisins og Skipaefirlit ríkisins sem hófu starfsemi snemma á síðustu öld. Smám saman fjölgaði svo ráðuneytum og ný löggjöf bættist við. Þá mátti jafnan rökstyðja að með lögnum þyrfti að hafa eftirlit og til þess að unnt yrði að hafa eftirlit yrði að vera eftirlitsstofnun. Það hefur hins vegar verið ljóst um nokkuð langa hríð að þessi þróun væri komin á ákveðna endastöð og að lengra verði ekki gengið. Sem dæmi má nefna að Fiskistofa fer í eftirlitsferðir með frystiskipum og tekur út búnað, vinnsluaðferðir og afurðir, þegar í land er komið fylgist Matvælastofnun með því að afurðirnar séu eins og þær eiga að vera og nú liggur fyrir Alþingi lagafrumvarp um að fela heilbrigðisnefndum að taka út hvort umbúðirnar utan um matvælin uppfylli tiltekin skilyrði.

Einnig má rekja langa sögu heilbrigðiseftirlitsins sem á uppruna sinn í áhyggjum af almennu heilbrigði Íslendinga, útbreiðslu smitsjúkdóma og ýmissi óáran sem ónægri hollustu fylgir. Héraðslæknum og sveitarstjórnnum var ætlað að fylgja lögum og reglum eftir og skyldu sveitarstjórnir kjósa heilbrigðisnefndir í þessu skyni. Löggjöfin heyrði undir heilbrigðisráðuneytið og yfirumsjón var í höndum landlæknis. Smám saman fækkaði heilbrigðisnefndum þær voru 59 árið 1965 og þá var þeim heimilað að sameinast ef þær voru innan sama læknishéraðs. En samkvæmt núverandi skipan í lögum eru þær tíu talsins. Nefndirnar eru sjálfstæðar og heyra ekki undir neina eina yfirstjórn. Þær fara með eftirlit í umboði umhverfis- og auðlindaráðuneytisins um hollustuhætti og mengunarvarnir og í umboði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis um matvæli og framleiðslu þeirra.

Það verður að mínu mati að líta yfir þessi mál í heild og finna leiðir til að hagræða og einfalda eftirlitskerfið. Í þessu ljósi eru ákvæði í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá því í maí afar mikilvæg þar sem segir: „*Ríkisstjórnin mun beita sér fyrir endurskoðun regluverks atvinnulífsins með einföldun og aukna skilvirkni þess að leiðarljósi. Markmið hennar verður að minnka skrifræði og einfalda samskipti við opinbera aðila um leið og kostnaði er haldið niðri. Sérstakt markmið er að engar nýjar íþyngjandi reglur verði innleiddar fyrir atvinnulífið án þess að um leið falli brott jafnveigamiklar kvaðir. Þannig munu heildaráhrif regluverksins þróast í rétta átt.*“ Á sama hátt eru tillögur svokallaðs hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar mjög mikilvægar og nauðsynlegt að þær verði smám saman að tillögum um tilteknar aðgerðir.

Það er mat þess sem hér talar að til þess að unnt verði að ná árangri við einföldun og hagræðingu í eftirlitsstarfsemiinni verði að stokka upp heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga. Það er nú rekið í 10 sjálfstæðum umdæmum sem ekki lúta beinu boðvaldi stjórnvaldsstofnana eins og Umhverfisstofnunar og Matvælastofnunar nema að litlu leyti. Heilbrigðiseftirlitið annast annars vegar stjórnsýsluverkefni í umboði ríkisins (starfsleyfi og eftirlit) og hins vegar almenna þjónustu við

sveitarfélög (hundar, kettir, hirðusemi ofl.). Talið er að um 75% af starfsemi heilbrigðiseftirlitsins sé tengd eftirliti með atvinnurekstri en um 25% þjónustu við sveitarfélögin. Í heild eru áætluð gjöld heilbrigðiseftirlitsins um 650 - 700 mkr á ári. Heilbrigðiseftirlitið hefur einnig eftirlit með fjölbreyttri starfsemi sveitarfélaga (fráveitur, vatnsveitur, skólar, mótuneyti,...) og veitir þeim starfsleyfi. Þannig eru sveitarfélögin í þeirri stöðu að veita eigin starfsemi starfsleyfi og hafa síðan eftirlit með henni. Það skipulag er óviðunandi og stangast á við allar góðar stjórnsýsluvenjur.

Eins hefur margoft verið bent á að efnislegum kröfum sé misjafnlega framfylgt eftir heilbrigðiseftirlitsumdæmum en það getur brenglað samkeppnisstöðu fyrirtækja og gert að verkum að fyrirtæki með starfsemi víða um land búi við mismunandi kröfur eftir því undir hvaða umdæmi starfsemin heyrir.

Sú leið sem líklegust er til að skila árangri við að draga úr kostnaði atvinnulífsins, auka hagræðingu og geti einnig lækkað framlög til stofnana á fjárlögum er að sameina eins stóran hluta af eftirlitsstarfseminni og frekast er unnt í eina eftirlitsstofnun. Sú stofnun annaðist eftirlit sem nú heyrir undir mörg ráðuneyti og í fæstum tilvikum þyrfti önnur leyfi til reksturs en þau sem stofnunin veitir. Unnt yrði að nálgast allar almennar upplýsingar um skilyrði til atvinnurekstrar hjá þessari stofnun.

Grunnur að nýrri stofnun fengist með því að sameina núverandi umdæmi heilbrigðiseftirlits í eitt og skilja frá henni almenna þjónustu við sveitarfélögin. Stofnunin tæki síðan við eftirlitsstarfsemi Matvælastofnunar og Umhverfisstofnunar. Þær yrðu hreinar stjórnsýslustofnanir sem sinna undirbúningi nýrra reglna, stefnumótun og öðrum verkefnum sem þeim eru falin auk þess að fylgjast með gæðum eftirlitsins. Með þessu væri haldið í styrkleika núverandi kerfis sem felst í starfsstöðvum um allt land, möguleikar á starfsþróun myndu aukast og þjónusta yrði í aðalatriðum veitt í heimabyggð.

Hin nýja stofnun fengi þau úrræði sem talin eru nauðsynleg til að framfylgja kröfum. Lögð yrði áhersla á að allt eftirlit yrði áhættumiðað, rafræn samskipti aukin, úrtaksskoðunum beitt og í stað víðtækrar starfsleyfisskyldu yrði í flestum tilvikum nægjanlegt að tilkynna nýja starfsemi til stofnunarinnar sem yrði þá um leið yfirlýsing um að viðkomandi hefðu kynnt sér kröfur til starfseminnar og uppfyllti þær. Æskilegt væri að yfir stofnuninni væri (ráðgefandi) stjórn með fulltrúum ríkis, sveitarfélaga og atvinnulífs þar sem m.a. yrði rætt um stefnumótun og gjaldskrár.

Hið nýja heilbrigðiseftirlit myndi einnig annast stóran hluta af eftirlitsverkefnum sem nú er sinnt af Fiskistofu, Vinnueftirliti ríkisins, Neytendastofu og fleiri aðilum. Einnig getur það tekið yfir allt markaðseftirlit (sem yrði væntanlega eftir sem áður fjármagnað úr ríkissjóði) frá ofangreindum stofnunum og Mannvirkjastofnun svo fleiri dæmi séu nefnd. Unnt er að færa eftirlit með vinnuvélum, lyftum og ýmsum tæknibúnaði til faggiltra skoðunarstofa sem annast þegar verkefni undir umsjón Samgöngustofu (bifreiðaskoðanir, búnaður skipa o.fl.).

Samtök atvinnulífsins hafa þegar kynnt ráðuneytum þessar hugmyndir í framhaldi af því að þau óskuðu eftir hugmyndum og tillögum um einföldun og hagræðingu sem tengjast regluverki atvinnulífsins. Það er rétt að taka fram að ekki er verið að kalla eftir því að dregið verði úr efnislegum kröfum til fyrirtækjanna heldur að beitt verði nútímalegum aðferðum við eftirlitið, dregið úr skörun og reynt að gæta ýtrustu hagkvæmni. Það eru atvinnurekendurnir sjálfir sem bera ábyrgð á sínum rekstri, framleiðslu sinni og þjónustu. Það eru þeir sem verða fyrir tjóni ef eitthvað bregður út af í rekstrinum og það er þeirra hagur að starfa í samræmi við lög og reglur. Það er hins vegar mikill

misskilningur að opinbert eftirlit, sama hve umfangsmikið það er, geti komið í veg fyrir alla ágalla í búnaði, vöru eða þjónustu. Þar ráða fyrirtækin og viðskiptavinir þeirra mestu.

Það verður ekki skilið við umfjöllun um eftirlitsstarfsemina án þess að fjalla aðeins nánar um leyfisveitingar. Áður en starfsemi fyrirtækja getur hafist þarf að sækja um ótal mörg leyfi og reglurnar sem uppfylla þarf eru fleiri en komið verði á tölu. Enginn veit hve margar þær eru en þær skipta tugum þúsunda. Á hverju ári þurfa fyrirtækin að laga sig að fjölmörgum nýjum og breyttum reglum. Að auki þurfa fyrirtækin að svara ýmsum fyrirspurnum frá yfirvöldum, skila skýrslum og láta af hendi töluleg gögn. Það er þörf á reglum og allar hafa þær jákvæð markmið en heildaráhrif þeirra eru mikill kostnaður og mikill tími fer í að sinna þeim hjá fyrirtækjunum.

Lög um skeldýrarækt lýsa vandanum ágætlega og því hvernig eftirlitsaðilar og stofnanir tryggja áhrif sín. Kræklingarækt er í grunn afar einföld og felst í því að leggja kaðla í sjó og bíða eftir því að kræklingar festi sig þar á og vaxi upp í tiltekna stærð. En samkvæmt lögnum þarf eftirlit þriggja aðila Fiskistofu, Landhelgisgæslu og Matvælastofnunar með starfseminni undir stjórn ráðherra. Tilraunaleyfi eru veitt til að hámarki 6 ára og um þau fjalla Fiskistofa, viðkomandi sveitarstjórn, Matvælastofnun, Landhelgisgæslan, byggingarfulltrúi, Hafrannsóknarstofnun, Siglingastofnun, Umhverfisstofnun, Orkustofnun og Náttúrufræðistofnun Íslands. Svo þarf að sækja um ræktunarleyfi að loknu tilraunatímabili og þá þurfa sömu aðilar að fjalla um málið að nýju. Ekki má gleyma að þessi starfsemi þarf einnig starfsleyfi Umhverfisstofnunar eða heilbrigðiseftirlits eftir því hve umfangsmikil starfsemin verður. Að sjálfsgöðu er allur kostnaður innheimtur hjá umsækjanda. Hvenær sem er má afturkalla leyfin af ýmsum ástæðum. Það er miklu nær að kalla þetta lög um bann við skeldýrarækt og erfitt að sjá fyrir sér að lögin hvetji til fjárfestingar á þessu sviði.

Við þeim, sem vilja stofna til nýs reksturs, blasir oftast en ekki ókleifur veggur þar sem sækja þarf um leyfi hjá mörgum aðilum. Einungis í undantekningartilvikum er unnt að sækja um leyfi á einum stað. Ekki er heldur að finna á einum stað upplýsingar um kröfur sem fyrirtækin þurfa að uppfylla í starfsemi sinni. Smám saman hefur þróunin orðið sú að hvergi á Vesturlöndum er jafn stór hluti atvinnustarfseminnar leyfisbundinn og hér á landi. Með sama áframhaldi verður atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar hjóm eitt.

Liður í því að greiða fyrir nýjum fyrirtækjum er að samræma, einfalda og fækka leyfum. Í flestum tilvikum ætti að nægja að tilkynna um nýja starfsemi á einum stað. Þeir opinberu aðilar sem telja sig þurfa að fylgjast með starfseminni geta þá gripið til viðeigandi aðgerða.

Það blasir við að hátt flækjustig regluverksins dregur úr vexti fyrirtækja og heldur aftur af stofnun nýrra. Þess vegna er svo brýnt að minnka ónauðsynlegt flækjustig og kostnað fyrirtækja við að fylgja reglum.

Íslenskt samfélag þarf á því að halda að sem flestir vilji stofna fyrirtæki og að gata þeirra sé greið. Fólk þarf að geta hafið rekstur og tekið áhættu með uppbyggingu nýrrar starfsemi. Það eru hagsmunir allra. Þannig þróast samfélagið áfram, ný verðmæti verða til, störf skapast. Lífskjörin batna.

Takk fyrir.