



# Eru eftirlitsgjöld hins opinbera lögmæt, sanngjörn og hagkvæm?

Morgunverðarfundur FA 4. apríl 2017  
Ólafur Stephensen framkvæmdastjóri

# Eftirlitsgjöld í ólestri

- Meirihluti fyrirtækja í FA telur að gjaldtaka stjórnvalda og sveitarfélaga sé ekki í samræmi við veitta þjónustu
- Eftirlitsgjöldum breytt í skatta – endurspegla ekki kostnað við eftirlitið
- Ríkið ítrekað dæmt til að endurgreiða eftirlitsgjöld sem voru ekki í samræmi við kostnað eða áttu sér ekki lagastoð – nú síðast 1. desember 2016 (u.þ.b. 40 milljónir + vextir).

# Stefna FA: Gjöldin endurspegli kostnað

- 10. tillagan undir merkjum Falda aflsins:  
„Eftirlitsgjöld byggji á þeirri vinnu sem unnin er.“
- Tillagan stuðlar að auknu jafnræði og sanngirni þar sem greitt er fyrir það eftirlit sem raunverulega fer fram. Veitt þjónustu (eftirlitið) verður markvissari, hagkvæmari og vandaðri. Kostnaðarvitund myndi líklega aukast.
- Einkarekin þjónustufyrirtæki, jafnt lítil sem stór, rukka viðskiptavini samkvæmt verkbókhalda og öðrum gagnsæjum kostnaðargreiningum. Eðlilegt er að gera sömu kröfur til opinberrar þjónustu og opinbers eftirlits.

# Frumskógurinn kortlagður

- Eftirlitsgjaldaskýrslan er viðleitni FA til að að kortleggja eftirlitsgjaldafrumskóginn, skoða hvar pottur er brotinn og hvaða leiðir eru til úrbóta
- Jörgen Már Ágústsson lögfræðingur ráðinn í verkefnið í fjóra mánuði. Aðrir lögfræðingar FA komu einnig að verkinu
- Allar gjaldtökuheimildir og gjaldskrár skoðaðar, spurningalistar sendir á ráðuneyti og stofnanir

# Gjöldin nema hundruðum

- Sextíu gjaldtökuheimildir í lögum mæla fyrir um töku eftirlitsgjalda ríkisins
- Hver gjaldtökuheimild útfærð með ólíkum hætti. Gjaldskrár innihalda oft tugi mismunandi gjalda
- Mörg hundruð mismunandi eftirlitsgjöld eru lögð á fyrirtæki

# Eftirlitsgjöld þurfa að uppfylla fimm skilyrði

1. **Lagaheimild:** Verður að vera einföld heimild í lögum
2. **Tengsl á milli kostnaðar og fjárhæðar gjaldsins:** Eftirlitsskyldum aðilum verður ekki gert að greiða hærra gjald en nemur kostnaðinum af eftirliti sem að þeim beinist
3. **Traustir kostnaðarútreikningar:** Á stjórnvöldum hvílir skylda að sýna fram á með gögnum og upplýsingum að fullnægjandi grundvöllur hafi verið lagður að útreikningi
4. **Ráðstöfun eftirlitsgjalda:** Þau mega ekki fara í eitthvað annað en kostnað við tiltekið eftirlit
5. **Útfærsla í stjórnvaldsfyrirmælum:** Reglugerð eða gjaldskrá verður að hafa verið sett með réttum hætti

# Lagaheimildir

- Eru oft óljóst orðaðar, ekki sízt um kostnaðarliðina sem má leggja til grundvallar gjaldtöku
- Skýrar heimildir koma í veg fyrir deilumál um gjaldtökuna og hindra stjórnvöld í að ganga of langt
- Dæmi eru um að eftirlitsgjöldum sem voru dæmd ólögsmæt í Hæstarétti hafi verið breytt í veltutengdan skatt - Lyfjaeftirlitsgjald.
  - Skorið á tengsl milli gjaldsins sem fyrirtæki greiðir og kostnaðarins af eftirlitinu sem beinist að því
  - Stærri fyrirtæki geta verið að niðurgreiða eftirlit með þeim minni. Borga tugi milljóna í gjöld þótt sáralítið eftirlit beinist að þeim

# Tillögur FA

- Gjaldtökuheimildir verði endurskoðaðar með tilliti til skýrleika
- Breyta ætti gjaldtökuheimildum lyfjalaga og annarra laga, sem mæla fyrir um töku eftirlitsgjalds sem skatts, aftur í form eftirlitsgjalds.
  - Jafnræði eftirlitsþega
  - Sanngirni í garð allra aðila
  - Hvetur til kostnaðaraðhalds í opinberum rekstri



# Skortur á upplýsingum um kostnað

- Oft er ómögulegt að átta sig á hvaða kostnaðarliðir liggja til grundvallar fjárhæð tiltekinna gjalda. Sundurliðun almennt ekki birt á reikningum frá eftirlitsstofnunum. Myndi maður sætta sig við slíkan reikning frá bílaverkstæði?
- Það heyrir til undantekninga að opinber gögn liggi fyrir um sundurliðun kostnaðar
- Samkvæmt svörum ráðuneytanna við spurningum FA liggur kostnaðarútreikningur að baki öllum eftirlitsgjöldum
  - Stjórnvöldum ætti að vera í lófa lagið að birta upplýsingar um sundurliðun kostnaðar og rökstuðning fyrir fjárhæð einstakra gjalda
  - Fyrirtækin geta þá óskað eftir og fengið rökstuðning og kostnaðarútreikninga

# Tillögur FA

- Fyrirtæki ættu að vera á varðbergi gagnvart skyndilegum og órökstuddum hækkunum og greiða slík gjöld með fyrirvara
- Óska eftir rökstuðningi fyrir hækkun gjalda
- Ráðuneytin ættu að beita sér fyrir birtingu upplýsinga um sundurliðun kostnaðar og rökstuðning fyrir hækkunum samhliða birtingu reglugerða og gjaldskráa
- Reikningar ættu að vera sundurliðaðir með rökstuðningi fyrir fjárhæð einstakra gjalda
- Ekki verði heimilt að innheimta eftirlitsgjöld af fyrirtækjum nema birtar hafi verið opinberlega upplýsingar um hvernig þau séu sundurliðuð og reiknuð

# Útfærsla í stjórnvaldsfyrirmælum um inntak og framkvæmd eftirlits

- Skortur á nánari reglum um útfærslu og framkvæmd eftirlits getur valdið vafa um heimildir viðkomandi eftirlitsstofnana. Dæmi:
  - Hver má tíðni eftirlitsins vera?
  - Hvað má taka mörg sýni í hverri heimsókn?
- Óskýrleiki veldur því að stofnanirnar ráða sjálfar hversu mikill kostnaður leggst á viðkomandi fyrirtæki.
- Dæmi eru um að stofnanir hafi skyndilega og án rökstuðnings ákveðið að auka umfang eftirlits, skima t.d. fyrir nýjum efnum, þannig að kostnaður fyrirtækisins stóreykst. Vantaði bara tekjur í kassann?

# Tillögur FA

- Stjórnvöld skoði hvort og að hvaða marki heimildir ráðherra til að setja reglugerðir um nánara inntak opinbers eftirlits hafi verið nýttar og hvort ástæða sé til að setja reglur um inntak og framkvæmd eftirlitsins í fleiri tilvikum.

# Faggiltum aðilum falið að sinna opinberu eftirliti

- Margvísleg rök eru fyrir því að faggiltum aðilum sé falið að sinna opinberu eftirliti. Hins vegar geta komið upp álitamál um heimildir þeirra og gjaldtöku.
- Í flestum lagabálkum sem kveða á um heimild til að útvista opinberu eftirliti til einkaaðila er kveðið á um skyldu ráðherra til að setja nánari reglur. Það hefur hins vegar oft ekki verið gert.
- Fyrirtækin hafa beina hagsmuni af því að regluverkið sé skýrt í þessum tilvikum.
- Gjaldtakan á að fara eftir sömu reglum og ef um opinbera eftirlitsstofnun væri að ræða, t.d. hvað varðar opinbera birtingu, kostnaðarútreikninga o.s.frv. Gagnsæi gjaldtökunnar er í sumum tilvikum mjög ábótavant.

# Dæmið af Matís

- Matís (Matvælarannsóknir Íslands) er opinbert hlutafélag, sem falið hefur verið eftirlit á vegum Matvælastofnunar
- Matís innheimtir gjöld samkvæmt eigin gjaldskrá. Hún hefur ekki verið birt opinberlega með tilskildum hætti og fyrirtækið neitaði að afhenda skýrsluhöfundum eintak af henni
- Afmörkun kostnaðarliða sem heimilt er að innheimta vegna starfa faggiltra aðila, og fjárhæð einstakra gjalda, er nauðsynleg svo fyrirtækin viti fyrir hvaða þjónustu þau greiða. Það er algjörlega ófullnægjandi að þessar fjárhæðir komi eingöngu fram í þjónustusamningum faggiltra aðila við stjórnvöld, en ekki á reikningum og í opinberum gjaldskrá

# Tillögur FA

- Ráðuneytin taki til skoðunar að setja nánari reglur um störf og skilyrði faggiltra aðila
- Faggiltir aðilar setji sér sínar eigin gjaldskrár og regluverkið verði endurskoðað þannig að skylda til opinberrar birtingar sé afdráttarlaus
- Eðlilegast væri að sett væru ákvæði í gjaldskrár opinberra eftirlitsstofnana um gjaldtöku vegna starfa faggiltra aðila og fjárhæðir þeirra gjalda

# Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga og gjaldtaka faggiltra aðila

- Umfangsmikið eftirlit er á hendi heilbrigðisnefnda sveitarfélaga. Um þær og gjaldtöku þeirra eiga að gilda sömu reglur og um eftirlit ríkisins
- Stór hluti kostnaðar fyrirtækja af matvælaeftirliti er vegna sýnatöku og rannsókna á vegum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga. Það skiptir fyrirtækin því miklu máli að regluverkið sé skýrt og settum reglum fylgt
- Sýni eru yfirleitt send til rannsóknar hjá sjálfstæðum rannsóknarstofum, faggiltum aðilum. Kostnaðurinn sem hlýst af störfum þeirra er innheimtur með reikningum sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga gefa út. Ætla mætti að í gjaldskrá þeirra kæmu fram upplýsingar um gjaldtöku vegna starfa faggiltra aðila



# Gjaldskrár í ólestri, ósamræmi í gjaldtöku

- Í engum af tíu gjaldskrám, sem hafa verið settar vegna heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlits sveitarfélaganna er kveðið á um gjaldtöku vegna aðkeyptrar sérfræðiaðstoðar faggiltra aðila
- Gjaldtakan er því ógegnsæ, órökstudd og ófyrirsjáanleg og aðhald með eftirlitsaðilanum skortir
- Verklagið á flestum heilbrigðiseftirlitssvæðum bætir upp þessa annmarka; innheimt er fast rannsóknargjald samkvæmt opinberri gjaldskrá, sem er endanlegur kostnaður eftirlitsþegans

# Suðvesturhornið sker sig úr

- Tvær gjaldskrár skera sig úr; fyrir heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit Reykjavíkurborgar og Suðurnesja, þar sem mikill meirihluti fyrirtækja er staðsettur
- Í Reykjavík er innheimt 25.200 kr. gjald fyrir sýnatöku, óháð fjölda sýna. Þar er hins vegar ekkert kveðið á um kostnað vegna rannsókna á sýnunum. Matís annast rannsóknirnar og gat ekki veitt upplýsingar um kostnað við mismunandi rannsóknir. Ekki er til gjaldskrá sem mælir með tæmandi hætti fyrir um gjöld sem fyrirtækið innheimtir
- Í gjaldskrá fyrir heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit Suðurnesjasvæðisins segir að gjald vegna rannsóknar á sýnum fari eftir „útlögðum kostnaði“
- Engin föst fjárhæð, enginn fyrirsjáanleiki, ekkert kostnaðaraðhald

# Fjórfaldur munur á kostnaði

- Samkvæmt reikningum frá heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirliti Reykjavíkurborgar er kostnaður vegna rannsókna á hverju sýni 81.760 krónur og hefur farið hækkandi. Kostnaður á Austurlandi er t.d. 23.000 krónur
- Þessi kostnaður er hvergi til í opinberri gjaldskrá, kostnaðarliðir eru ekki tilgreindir og engin kostnaðargreining fyrir hendi
- Freklega vegið að réttaröryggi fyrirtækja sem sæta matvælaeftirliti

# Tillögur FA

- Rannsóknarkostnaður faggiltra aðila verði ætíð tilgreindur í gjaldskrá
- Kannað verði hvort og hvers vegna sé innheimt hærra gjald vegna rannsóknar sýna hjá heilbrigðiseftirliti Reykjavíkurborgar en hjá öðrum sveitarfélögum
- Gjaldskrá heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar og Suðurnesja verði breytt þannig að kveðið sé á um fasta fjárhæð vegna rannsóknar á sýnum

# Fjármögnun eftirlitsaðila

- Vinnuhópur forsætisráðuneytisins (2014): „Hinar ýmsu sértekjur og eftirlitsgjöld kunna að skapa óæskilegan hvata fyrir eftirlitsstofnun að beina aðgerðum sínum að þeim atriðum sem skapa slíkar tekjur sem verður að teljast óheppilegt ...“
- Reglur um umfang og tíðni eftirlits skortir oft. Ekkert því til fyrirstöðu að stofnanir auki tekjur sínar með meira eftirliti
- Tillaga vinnuhópsins að eftirlitsstofnanir verði nánast eingöngu fjármagnaðar af fjárlögum og núverandi sértekjur renni óskiptar beint í ríkissjóð

# Tillögur FA

- Tekið verði til skoðunar að breyta fjármögnun eftirlitsstofnana í samræmi við tillögur vinnuhóps forsætisráðuneytisins

# Hvernig verður skýrslunni fylgt eftir?

- Kynnt fyrir fjármálaráðherra – hvati til að forðast fleiri dýrar málsóknir í framtíðinni
- Verður send öllum ráðuneytunum – er í raun leiðarvísir um það í hvaða vinnu þarf að ráðast til að koma álagningu og innheimtu eftirlitsgjalda í betra horf
- Nýtist félagsmönnum FA sem telja sig greiða of há eftirlitsgjöld eða verða fyrir órökstuddum hækkunum.