



SHÍ

Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi

KPMG
b.t. Davíðs Freys Guðjónssonar
Borgartúni 27
105 REYKJAVÍK

Reykjavík 7. september 2020

Efni: Tillögur og umsögn Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi um skýrslu KPMG um opinbert eftirlit.

Vísað er til tölvupósts KPMG dags. 30. júlí 2020 þar sem óskað eftir umsögn um skýrsluna: *Greining á opinberu eftirliti dags. maí 2020, ásamt tillögum heilbrigðisnefnda á Íslandi að umbótum á tilhögun eftirlits á grundvelli niðurstaða skýrslunnar. Þar á meðal er óskað eftir viðhorfi heilbrigðisnefnda til þess, hvaða eftirlitsgrunn nefndin telji heppilegast að nýta til utanumhalds um bæði matvæla- og hollustuháttaeftirlit til framtíðar*, eins og það er orðað. Samtök heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi (SHÍ) hefur tekið erindið og skýrsluna til skoðunar að ósk framkvæmdastjóra heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi (HES) og gerir eftirfarandi tillögur í nafni framkvæmdastjóra HES.

Almennt:

Skýrslan er ekki fyrsta skýrslan sem gerð er um opinbert eftirlit og án þess stefna hafi verið mótuð eða ákvarðanir teknar hvert skuli haldið. Skýrslan er í meginráttum samantekt á skoðunum þeirra stofnanna sem hún tekur til og stöðulýsing.

Á bls. 1 í skýrslunni eru settar fram rannsóknarspurningar í fimm liðum og er hér leitast við að svara þeim lið fyrir lið, - spurningarnar eru dregnar fram með feitletrun.

— Hvort framkvæmd eftirlitsins sé í samræmi við kröfur viðkomandi laga og reglugerða. Í því sambandi er m.a. gerð grein fyrir því hvort rekstraraðilar fái lögbundið eftirlit og hvort eftirlitsskýrslur séu ávallt gerðar í kjölfar eftirlitsferða.

SHÍ telur að heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga uppfylli þau lög og reglur sem þeim ber að fylgja og þar með að rekstraraðilar fái lögbundið eftirlit sem þeim ber. Það er regla að gera skýrslu um eftirlitið og senda rekstraraðila í kjölfar eftirlits. Reglubundið eftirlit er meginstarfsemin og er ávallt sett í forgang fram yfir önnur verkefni, sem eru þó ærin.

Svæðin hafa á að skipa hæfu og vel menntuðu starfsfólki sem styður við hin fjölbreytilegu eftirlitsverkefni sem er við að eiga. Lítil starfsmannavelta er og margir hafa áralanga reynslu sem heilbrigðisfulltrúar. Um síðustu áramót voru 64 starfandi heilbrigðisfulltrúar á Íslandi, allir með réttindi skv. reglugerð nr. 571/2002 um menntun og skyldur heilbrigðisfulltrúa, þeir skiptast niður á svæðin eins og sést á meðfylgjandi töflu:

Heilbrigðiseftirlitssvæði	samtals	karlar	konur
Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur	25	10	15
Heilbrigðiseftirlit Hafnarfjarðar og Kópavogssvæðis	10	5	5
Heilbrigðiseftirlit Kjósarsvæðis	2	2	
Heilbrigðiseftirlit Vesturlands	3	2	1
Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða	2	2	
Heilbrigðiseftirlit Norðurlands vestra	2	1	1
Heilbrigðiseftirlit Norðurlands eystra	4	3	1
Heilbrigðiseftirlit Austfjarðasvæðis	4	2	2
Heilbrigðiseftirlit Suðurlands	8	2	6
Heilbrigðiseftirlit Suðurnesja	4	3	1

Auk þess eru á sumum svæðanna aðrir starfsmenn sem sinna verkefnum sem ekki krefjast heilbrigðisfulltrúaréttinda s.s. hundaeftirlit, skráningar, símsvörun o.fl.

— **Hvort frávikum sem í ljós koma við eftirlit sé fylgt eftir með formlegum hætti.**

Í skýrslunni komu fram efasemdir frá einhverjum svæðum um gildi þess að telja frávik. SHÍ telur að frávikum sé fylgt eftir á svæðunum með formlegum hætti þegar mál lenda í þeim farvegi. Hinir fjölmörgu úrskurðir hjá Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála vitna um að svo sé. Þó er ljóst af svörum aðila í skýrslunni að skráningu frávika þarf að samræma og eftir því hefur verið kallað af HES.

— **Hvort verklagsreglum sé beitt við framkvæmd eftirlits og beitingu þvingunarúrræða.**

SHÍ telur að við framkvæmd eftirlits sé verklagsreglum sé beitt. Fyrir liggur með lagabreytingu á nr. 93/2019 á matvælalögnum að HES eigi að skrá og birta upplýsingar úr matvælaeftirliti á sama hátt og MAST. Það hefur ekki gengið eftir. Í þessu samhengi telur SHÍ mesta sóknarfærið til samræmingar vera að skoðunarhandbækur, gátlistar, verklagsreglur og skráðir verkferlar verði gerðir sýnilegri eftirlitsaðilum og innleiddir þar sem þeir eru mögulega ekki til staðar. Auk þess er mjög mikilvægt að regluverk sé skýrt um kröfur til eftirlitsaðila sem og þeirra sem eiga að fara að regluverkinu að þannig sé samræming best tryggð. Heilbrigðiseftirlitin hafa skýran lagaramma til að fara eftir varðandi beitingu þvingunarúrræða en mismunandi getur verið á milli eftirlitsaðila hvernig þeim er beitt. Nokkuð hefur skort á samræmingu hvað þennan þátt varðar í samráði UST og MAST við heilbrigðiseftirlitssvæðin.

Þrýstingur er frá MAST um að allir eigi að nota hugbúnað þeirra til að samræming náist, en því eru svæðin ekki sammála. Mikilvægara er að fyrir liggja skýrar kröfur um hvað skuli skráð og hvaða atriði þarf að setja í skýrslur til MAST og UST. Ef verklagið er tryggt og fyrir liggur hvaða upplýsingar á að útvega er eftirleikurinn auðveldur. Það skal líka tekið fram að enginn hugbúnaður eða gagnagrunnar er betri eða verri en þeir sem í hann skrá. Þess vegna er þess saknað í skýrslunni varðandi eftirlitsgrunna að úttekt hafi ekki verið gerð samhliða á Ísleyfi, hvernig skráningar, skilvirkni og eftirfylgni hjá eftirlitsfólki stofnunarinnar er ásamt öðru sem greina átti.

— Hvernig eftirliti sé háttað með því að starfsemi í rekstri hafi tilskilin leyfi, hvort um sé að ræða markvisst eftirlit að frumkvæði eftirlitsaðila eða einungis brugðist við ábendingum.

Í skýrslunni er á nokkrum stöðum fjallað um „*frumkvæðiseftirlit*“ sem hugtak sem ekki hefur verið notað í lagaramma sem heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga hefur unnið eftir. Það er þekkt í fjármálaheiminum og í lögum er varða félagsleg málefni almennings. SHÍ telur því að nokkurs misskilnings gæti í tengslum við þessa orðanotkun. Ef átt er við óboðað eftirlit þá er það meginregla í eftirliti með matvælafyrirtækjum í samræmi við lög um matvæli sem og í öll önnur fyrirtæki undir eftirliti HES. Ef átt er við markvisst tilfallandi eftirlit þá er svarið já, HES sinnir tilfallandi eftirliti. Jafnframt er þeim fylgt eftir sem hefja starfsemi án þess að hafa sótt um tilskilin leyfi.

— **Leggja skal mat á hvort núgildandi fyrirkomulag og framkvæmd opinbers eftirlits sé skilvirkt, hagkvæmt og árangursríkt.**

SHÍ telur að reynsla og þekking starfsmanna í nærumhverfi skili sér í skilvirku, hagkvæmu og árangursríku eftirliti.

Fjallað er um rekstur HES, MAST og UST í skýrslunni. Skoða hefði mátt þennan þátt betur þar sem villandi getur verið að bera saman t.d. launakostnað embættanna ef ekki er ljóst hvað liggur að baki. Einnig hefði mátt skoða mun betur mannauðsmál t.d. starfsmannaveltu hjá embættunum, ólíkar aðstæður vegna landfræðilegra þátta og samfélagslegrar þjónustu við íbúa auk ólíkrar samsetningu fyrirtækja og verkefna á svæðunum. Einnig mætti tilgangur skýrslunnar vera skýrari t.d. hvað ætti að koma út úr þessari vinnu til hagsbóta fyrir almenning, umhverfi, fyrirtæki og eftirlitsaðilana.

Rétt er að taka til að í skýrslunni kemur fram hversu ólíkt samráð og samstarf UST annars vegar og MAST hins vegar hafa haft við HES og lýsir ósamræmi milli yfirstofnanna hvað varðar lagalega skyldur þeirra gagnvart HES. Þetta hefði líka mátt skoða nánar gagnvart yfirstofnununum er varðar samræmingar og leiðbeiningahlutverkið. Sú samræming heilbrigðiseftirlits sem hefur þó verið gegnum árin, hefur ekki síst verið borin upp af sérfræðingum HES.

Í skýrslunni þar sem eftirlitsstofnanirnar 12 tjá sig kemur fram að HES og UST eru nokkuð sátta með framkvæmd eftirlits, en MAST síður.

— **Gagnagrunnar.**

Áður en til álita kemur hvaða gagnagrunn skal notaður þarf að móta stefnu og gera greiningu á hvað við viljum fá út úr slíkum grunni. Það hefur ekki þótt góð stefnumótun að byrja á að finna tæknilausn og reyna síðan að mæta verkefnum inn í lausnina.

Það liggur fyrir að samkvæmt matvælalögum á að hefja opinbera birtingu á frammistöðu matvælafyrirtækja í ársbyrjun 2021. Ekki liggur fyrir á þessari stundu með hvaða hætti það skuli birt. Á sama hátt er skylda í lögum nr. 7/1998 að birta eftirlitsskýrslur opinberlega, það hefur ekki verið mótuð samræmd stefna um með hvaða hætti það skuli gert.

MAST og UST reka hvor sín tölvukerfi, sem er eðlilegt þar sem um sjálfstæðar stjórnsýslustofnanir er að ræða. Þeir reka jafnframt starfsstöðvar um allt land sem eru hátt í jafnmargar og heilbrigðiseftirlitssvæðin og þar er staðbundinn starfskraftur. Í skýrslunni kemur fram af hálfu MAST að það sé áskorun að vera eftirlitsaðili í sínu nærumhverfi. Ekki er ljóst hvort MAST eigi við sína starfsmenn um landið eða hvort sé verið að vísa til HES. Þennan þátt mætti skoða betur m.a. með þjónustukönnunum viðskiptavina eftirlitanna og eins hvort stjórnsýslan sé skilvirkari þar sem miðlægar stofnanir eins og MAST og UST halda utan um verkefnum.

Samantekt:

Í ljósi alls ofangreinds vill SHÍ áréttta þá skoðun HES að heilbrigðiseftirlit þ.e. hollustuhátta-, mengunar- og matvælaeftirlit eigi að vera til staðar í nærumhverfinu þar sem þekking er á aðstæðum og gott samband er við fyrirtæki, almenning og staðgöð þekking er á skipulagsákvæðum og öðrum þeim atriðum sem hafa þarf

í huga varðandi eftirlit með hollustuháttum, mengunarvörnum og matvælaframleiðslu. SHÍ leggur því til að HES verði eftl þannig að eftirlitsverkefni sem hafa gegnum árin verið tekin af embættunum og færð til ríkisstofnananna, verði skilað til baka og fleiri verkefni færð til HES, ef ekki nánast allt eftirlit. UST og MAST gætu þá lagt meiri áherslu á leiðbeiningar- og samræmingarhlutverk sitt.

SHÍ sem og HES hafa að gegnum árin með fundum, bréfaskriftum, samráði og samtölum við fagráðuneyti og yfirstofnanir auk ótal umsagna gert grein fyrir álitum á lögboðunum verkefnum og fyrirkomulagi þeirra. Þar hefur komið fram mikilvægi þess að sú þjónusta sem felst í opinberu eftirliti sé sem næst þeim fyrirtækjum og íbúum sem verið er að þjóna, það sé bæði hagkvæmast og ódýrast.

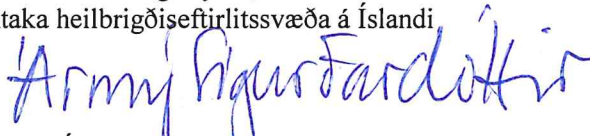
Álit SHÍ á því að nota skuli einn ákveðinn hugbúnað fremur öðrum hefur hingað til legið fyrir og efasemdir um lögmati þess að slíkt skuli sett í regluverk. Hins vegar þarf að vera skýrt hvað hugbúnaður á að geta skilað s.s. ákveðnum upplýsingum, en slíkt liggur ekki fyrir eins og staðan er núna.

Kalla þarf eftir því frá UST og MAST að skýrt sé hvaða upplýsingar stofnanirnar vilja/ber fá frá HES eða að það sé skýrt sérstaklega í regluverki. SHÍ vill nota tækifærið í því samhengi benda á óskýrt og matskennt regluverk þarf að fara sérstaklega yfir og taka til greina ábendingar SHÍ og HES gegnum árin um úrbætur. Sem dæmi er mjög brýnt er að heildarendurskoða lög nr. 7/1998. Sama á við reglugerðir sem byggðar eru á lögnum og er löngu tímabært að endurskoða og klára endurskoðun þar sem hún er hafin. Þar gefst gullið tækifæri á að bæta samræmingu milli eftirlitsstofnana sem framfylgja regluverkinu svo ekki sé minnst á auðveldun fyrir þá sem eiga að fara að því.

Mikil samhljómur er í afstöðu heilbrigðiseftirlitasvæðanna gagnvart þeim spurningum sem fram koma í skýrslunni. SHÍ mun nýta skýrsluna með þeim hætti að vinna enn frekar að auknu samræmi og koma með tillögur að úrbótum þar sem það á við.

Að lokum vill SHÍ taka fram að samtökin sem og heilbrigðiseftirlitssvæðin eru ávallt tilbúin til raunverulegs samráðs og samtals.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka heilbrigðiseftirlitssvæða á Íslandi



Árný Sigurðardóttir
ritari

Afrit sent:

Sambandi Íslenskra sveitarfélaga, b.t. Guðjóns Bragasonar, Borgartúni 30, 105 Reykjavík, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, Skúlagötu 4, 150 Reykjavík og umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Skuggasundi 1, 150 Reykjavík.