

HAGFRÆÐISTOFNUN HÁSKÓLA ÍSLANDS

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands
Aragötu 14
Sími: 525 4500/525 4553
Fax: 525 4096
Heimasíða: www.ioes.hi.is
Tölvufang: tth@hag.hi.is

Skýrsla nr. C04:01

Eftirlitsiðnaðurinn á Íslandi Kostnaður og ábati

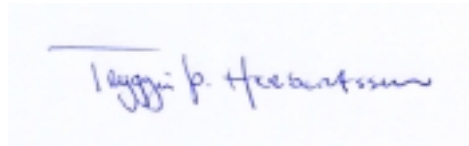
Skýrsla til forsætisráðuneytisins

Apríl 2004

Formáli

Sem hluta af samningi Hagfræðistofnunar og Forsætisráðuneytisins var ákveðið að stofnunin tæki að sér að gera skýrslu um kostnað og ábata eftirlitsiðnarðarins á Íslandi. Fjalla skyldi um áhrif opinberra eftirlitsreglna á íslenskt samfélag. Skýrsla þessi er afrakstur þessarar vinnu. Skýrsluna vann Þóra Helgadóttir starfsmaður Hagfræðistofnunar undir handleiðslu dr. Ásgeirs Jónssonar, sérfræðings.

Hagfræðistofnun í apríl 2004

A handwritten signature in blue ink, reading "Tryggvi Þ. Herbertsson". The signature is written in a cursive style with a horizontal line above the first part of the name.

Tryggvi Þór Herbertsson
forstöðumaður

Efnisyfirlit

<u>1</u>	<u>Inngangur</u>	1
<u>2</u>	<u>Eftirlitsstarfsemi og umfang hennar</u>	3
2.1	<u>KOSTNAÐAR- OG ÁBATAGREINING Á ÁHRIFUM EFTIRLITSREGLNA (E. RIA)</u>	7
2.2	<u>MAT Á ÖÐRUM LEIÐUM</u>	8
2.3	<u>AÐ EINFALDA NÚVERANDI REGLUR</u>	12
<u>3</u>	<u>Eftirlitsiðnaðurinn á Íslandi</u>	15
3.1	<u>UMFANG OG ÁHRIF</u>	16
3.2	<u>HEILDARSTEFNA UM OPINBERAN EFTIRLITSIÐNAÐ</u>	19
	<u>Kostnaður og ábati af eftirlitsreglum</u>	23
3.3	<u>KOSTNAÐUR</u>	23
3.3.1	<i>Beinn kostnaður fyrirtækja</i>	24
3.3.2	<i>Óbeinn kostnaður fyrirtækja</i>	28
3.3.3	<i>Kostnaður yfirvalda</i>	32
3.4	<u>KOSTNAÐUR Á ÍSLANDI</u>	32
3.4.1	<i>Beinn kostnaður</i>	32
3.4.2	<i>Óbeinn kostnaður</i>	34
3.4.3	<i>Kostnaður yfirvalda</i>	41
3.4.4	<i>Samantekt</i>	43
3.5	<u>ÁBATI</u>	45
3.5.1	<i>Bandarísk könnun á ábata</i>	46
<u>4</u>	<u>Matvælaeftirlit</u>	48
4.1	<u>ÁBATI</u>	50
4.2	<u>ERLENDAR RANNSÓKNIR Á ÁBATA AF MATVÆLAEFTIRLITI</u>	52
4.3	<u>KOSTNAÐUR</u>	55
4.4	<u>ERLENDAR RANNSÓKNIR Á KOSTNAÐI VIÐ MATVÆLAEFTIRLIT</u>	56
4.5	<u>MATVÆLAEFTIRLIT Á ÍSLANDI</u>	57
4.5.1	<i>Framtíðarskipan opinbers matvælaeftirlits á Íslandi</i>	59
4.5.2	<i>Ábati af matvælaeftirliti á Íslandi</i>	65
4.5.3	<i>Kostnaður við matvælaeftirlit á Íslandi</i>	66
4.5.4	<i>Niðurstöður</i>	70
<u>5</u>	<u>Niðurstöður</u>	72
<u>6</u>	<u>Heimildaskrá</u>	74

Myndalisti

Mynd 1. Kostnaður samfélagsins vegna opinberra eftirlitsreglna.	v
Mynd 2. Óbein áhrif starfsmannareglna.	vi
Mynd 3. Stjórnskipulag matvælaeftirlits á Íslandi.	ix
Mynd 2.1. Algengustu tæki sem notuð voru í umbótastefnu yfirvalda í löndum OECD árið 1998.	7
Mynd 2.2. Umfang og einkenni hagfræðilegra greininga í 28 OECD-löndum.	8
Mynd 2.3. Notkun á öðrum leiðum en eftirlitsreglum í 28 OECD-löndum.	9
Mynd 2.4. Aðgerðir til að draga úr skriffinnsku innan OECD-landanna.	12
Mynd 4.1. Kostnaður samfélagsins vegna opinbers eftirlits.	23
Mynd 4.2. Árlegur stjórnunarkostnaður fyrirtækja við að framfylgja eftirlitsreglum eftir löndum	25
Mynd 4.3. Árlegur stjórnunarkostnaður á hvern starfsmann við að framfylgja eftirlitsreglum	26
Mynd 4.4. Kostnaður fyrirtækja sem hlutfall af veltu fyrirtækja eftir löndum.	27
Mynd 4.5. Kostnaður fyrirtækja sem hlutfall af landsframleiðslu.	27
Mynd 4.6. Mælikvarði á gæði og umfang umbóta í eftirlitsiðnaði.	30
Mynd 4.7. Óbein áhrif starfamannareglna	31
Mynd 4.8. Tími sem fór í að framfylgja opinberum eftirlitsreglum.	33
Mynd 4.9. Hlutfall fyrirtækja sem var ósammála eftirfarandi staðhæfingum.	35
Mynd 4.10. Hlutfall fyrirtækja sem voru sammála eftirfarandi staðhæfingum um gæði stjórnunar	36
Mynd 4.11. Óbein áhrif starfamannareglna.	37
Mynd 4.12. Vísitala fyrir framleiðni vinnuafis á Íslandi 1960–2002 (Árið 1995=100 þúsund).	38
Mynd 4.13. Landsframleiðsla á vinnustund meðal OECD-landanna árið 2001 (í dollurum).	38
Mynd 4.14. Útgjöld til rannsókna og þróunar sem hlutfall af landsframleiðslu árin 1981–2002.	39
Mynd 5.1. Jafnvægi á markaði fyrir öryggi matvæla.	50
Mynd 5.2. Mat kostnaðar/sjúkdóma-aðferðarinnar.	51
Mynd 5.3. Kostnaðar/sjúkdóma-aðferðin og vilji til að greiða aðferðin.	52
Mynd 5.4. Vilji til að greiða fyrir öruggara grænmeti.	54
Mynd 5.5. Vilji til að greiða fyrir öruggari vöru.	55
Mynd 5.6. Tengsl heildarkostnaðar og öryggis.	56
Mynd 5.7. Stjórnskipulag matvælaeftirlits á Íslandi.	57
Mynd 5.8. Skráð tilfelli salmonellu- og kampýlóbactersýkinga síðustu ár.	63

Töflulisti

Tafla 1. Framleiðslutap vegna opinberra eftirlitsreglna (milljónir ISK).	vii
Tafla 2. Heildarkostnaður vegna opinberra eftirlitsreglna á verðlagi ársins 2003.	vii
Tafla 4. Kostnaður og ábati af matvælaeftirliti á Íslandi í milljónum kr.	xi
Tafla 4.1. Helstu ástæður fyrir auknum kostnaði.	33
Tafla 4.2. Meðalvöxtur framleiðni vinnuafis á tímabilinu 1981–2003.	37
Tafla 4.3. Framleiðslutap vegna opinberra eftirlitsreglna á verðlagi ársins 2003 (milljónir kr.).	40
Tafla 4.4. Núvirt framleiðslutap vegna opinberra eftirlitsreglna.	41
Tafla 4.5. Eftirlits- og leyfisgjöld innheimt af atvinnulífnum árið 2002 (á verðlagi ársins 2003).	42
Tafla 4.6. Rekstrarkostnaður eftirlitsstofnana á Íslandi árið 2002 í milljónum kr.	43
Tafla 4.7. Heildarkostnaður vegna opinberra eftirlitsreglna.	44
Tafla 4.8. Núvirt framleiðslutap.	45
Tafla 4.9. Skipting ábata og kostnaðar vegna eftirlitsreglna í Bandaríkjunum (í milljörðum kr.).	46
Tafla 5.1. Vilji til að greiða fyrir öruggari vöru.	53
Tafla 5.2. Metin tilfelli af salmonellu- og kampýlóbakter fyrir Ísland árin 1998–2003.	64
Tafla 5.3. Heildarkostnaður samfélagsins vegna matarsjúkdóma árin 1998–2003.	65
Tafla 5.4. Mögulegur ábati af matvælaeftirliti árið 2002 (kr.) á verðlagi í lok ársins 2003.	66
Tafla 5.5. Framleiðsla á Íslandi fyrir innlendan markað eftir tegundum árið 2002 (tonn).	68
Tafla 5.6. Heildarkostnaður við GAMES innra eftirlit á árinu 2002 á verðlagi í lok ársins 2003.	69
Tafla 5.7. Rekstrarkostnaður vegna matvælaeftirlits árið 2002 (milljónir kr.).	70
Tafla 5.8. Kostnaður og ábati af matvælaeftirliti á Íslandi í milljónum kr.	70
Tafla 6.1. Samfélagslegur kostnaður vegna eftirlitsreglna árið 2002 í milljörðum kr.	72

Rammar

Rammi 1. Aðrar leiðir	9
Rammi 2. Aðgerðir innan ESB	13
Rammi 3. Helstu umkvörtunarefni fyrirtækja í könnun SA	17

Ágrip

Í þessari skýrslu er fjallað um stöðu eftirlitsiðnaðarins á Íslandi út frá hagrænu sjónarmiði og reynt að leggja mat á kostnað og ábata hans fyrir samfélagið í heild. Þar sem eftirlit hefur ávallt einhver takmarkandi áhrif á athafnir fyrirtækja og einstaklinga eru reglur aðeins settar til að tryggja mikilvæga þjóðfélagslega hagsmuni, sem ekki nást án afskipta yfirvalda. Í því samhengi má segja að eftirlitsstarfsemi hins opinbera þjóni þrjú hlutverki. Í fyrsta lagi að leiðrétta eða draga úr markaðsbrestum, í öðru lagi að hafa áhrif á jöfnuð í samfélaginu og í þriðja lagi að tryggja almannahag. Eftirlitsstarfsemi hefur aukist í hinum vestræna heimi undanfarna áratugi. Sérstaklega eftirlit sem er ætlað að þjóna markmiðum um öryggi og heilsuvernd, neytendavernd og umhverfisvernd.

Nú eru flest lönd innan OECD með ákveðnar aðgerðir og áætlanir í gangi sem snúa að bæta gæði eftirlitsreglna. Lönd innan OECD hafa í auknum mæli sett fram lög um starfshætti yfirvalda þegar kemur að opinberum reglum, þar sem tilgreint er hvernig yfirvöld eiga að hanna reglur, tryggja að þeim sé framfylgt, hvernig endurskoðun og umbætur af þeirra hálfu eigi að fara fram og um framgang áfrýjana og ferli reglna.

Umfang eftirlitsiðnaðarins á Íslandi hefur einnig aukist á síðustu árum. Í skýrslu sem Samtök atvinnulífsins gáfu út árið 2003 kom fram að heildartekjur ríkis og sveitarfélaga af eftirlits- og leyfisgjöldum árið 2002 hefðu verið um 1,5 milljarðar ISK eða um 0,2% af landsframleiðslu (Samtök atvinnulífsins, 2003). Áhrif EES-samningsins hafa verið töluverð í þessu samhengi en íslensk stjórnvöld hafa þurft að taka upp fjölda opinberra eftirlitsreglna til að uppfylla ákvæði hans á síðustu árum, þar sem nýjar reglur hafa tekið við af gömlum og aðrar bæst við. Samningurinn hefur hins vegar tryggt fyrirtækjum markaðsaðgang sem ella væri ekki fyrir hendi.

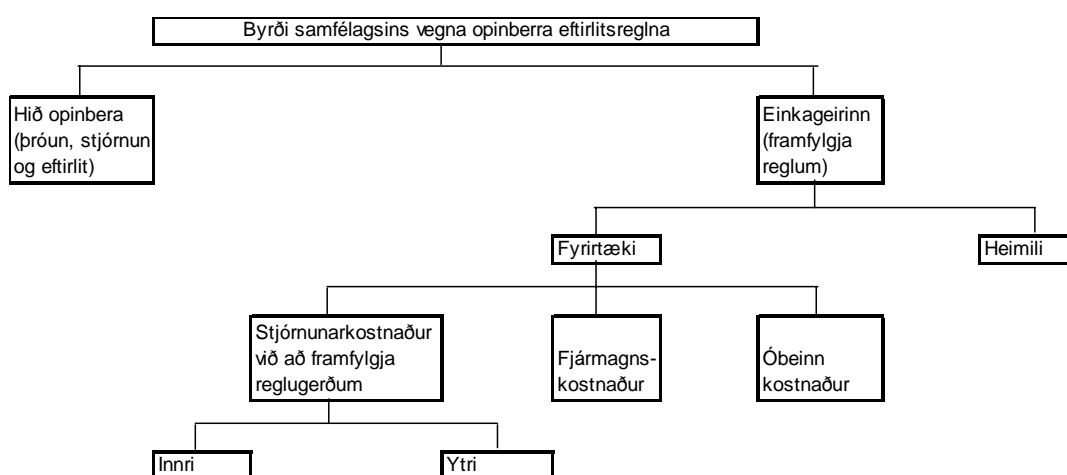
Íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að fylgja tilmælum OECD sem snúa að umbótum í eftirlitsiðnaðinum og hafa það markmið að draga úr skrifræði í samskiptum borgaranna og afnema óþarfa laga- og reglugerðarákvæði. Einnig skal reynt að tryggja að starfsemi eftirlitsaðila íþyngi fyrirtækjum ekki um of.¹ Forsætisráðuneytið annast heildarmat á áhrifum reglnanna og reynir að tryggja nauðsynlega samhæfingu og hagkvæmni í eftirliti og mótar aðferðir við mat á opinberu eftirliti. Á síðustu árum hafa verið gerðar töluverðar breytingar á opinberu eftirliti hér á landi. Einkareknar skoðunarstofur hafa til dæmis tekið við af opinberum

stofnunum ásamt því að lögð hefur verið áhersla á að bæta skilvirkni annarra eftirlitsstofnana og samþætta verkefni.

Í könnun sem Samtök atvinnulífsins gerðu árið 2003 kom í ljós að um 40% aðspurðra forsvarsmanna fyrirtækja kvörtuðu undan íþyngjandi reglubyrði hins opinbera og töldu margir hana vaxa mjög hratt, vera óskilvirka og illa skilgreinda. Þessi niðurstaða gefur vísbendingu um að eftirlitsiðnaðurinn hafi töluverð áhrif á rekstur fyrirtækja, en í könnuninni kemur m.a. fram að margir álíta eftirlitsiðnaðinn vaxa of hratt og vera óskilvirkan og óraunhæfan miðað við stærð sumra fyrirtækja. Hins vegar er mikilvægt að hafa í huga að þó svo að heildarstefna um opinberar eftirlitsreglur sé fyrir hendi er ekki alltaf lagt í þá vinnu sem tilgreind er í henni, t.d. að unnið sé kostnaðarmat og bornar saman mismunandi aðferðir eins og í hinum OECD-löndunum. Kemur það glögg í ljós þegar skoðaðar eru upplýsingar um eftirlitsiðnað OECD-landanna, en þar vantar iðulega upplýsingar frá Íslandi.

Í skýrslunni er leitast við að varpa ljósi á heildarkostnað samfélagsins vegna opinberra eftirlitsreglna á Íslandi. Lagt er mat á beinan kostnað fyrirtækja og ályktað um óbeinan kostnað þeirra og áhrif reglna á hagkerfið í heild sinni. Að lokum er kostnaður yfirvalda vegna eftirlitsreglna metinn. Á mynd 1 má sjá frekari skiptingu á kostnaði samfélagsins vegna eftirlitsreglna.

Mynd 1. Kostnaður samfélagsins vegna opinberra eftirlitsreglna.



Beinn kostnaður fyrirtækja er bæði stjórnunarkostnaður við að framfylgja eftirlitsreglum og fjármagnskostnaður fyrirtækja. Stuðst var við könnun OECD frá árinu 2001 þegar lagt var mat á stjórnunarkostnað fyrirtækja á Íslandi. Í þeirri könnun var heildarkostnaður fyrirtækja við að framfylgja eftirlitsreglum metinn, en tekið var

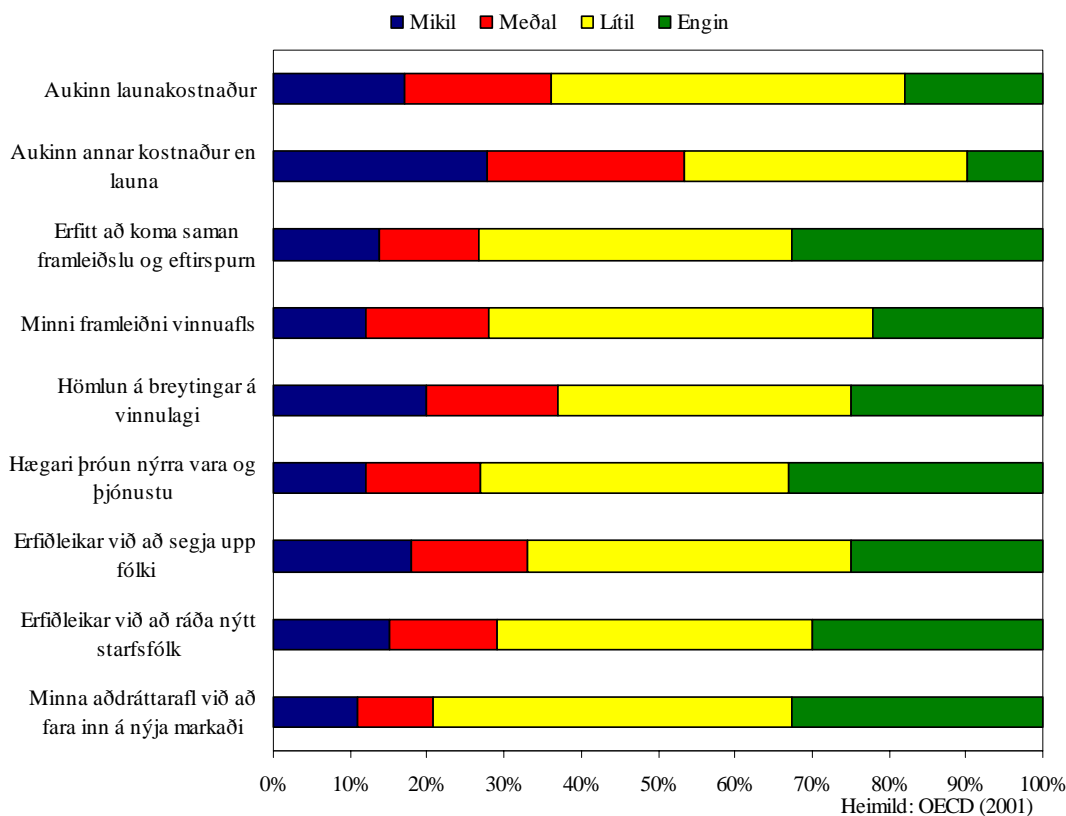
¹ Forsætisráðuneytið (2000).

mið af starfsmanna- og umhverfisreglum. Á Íslandi tóku rúmlega fimm hundruð fyrirtæki þátt í könnuninni.

Í heildina var metið að kostnaðurinn væri um 0,7% af VLF á ári. Verg landsframleiðsla á Íslandi árið 2002 var um 774 milljarðar ISK og var metið að kostnaðurinn hefði verið um 5,7 milljarðar á verðlagi ársins 2003. Nálgun á fjármagnskostnaði íslenskra fyrirtækja er um 20% af heildarkostnaði við að framfylgja eftirlitsreglum, en tekið er mið af niðurstöðum bandarískrar rannsóknar. Fjármagnskostnaður fyrirtækja var metinn um 1,5 milljarðar árið 2002 og beinn heildarkostnaður um 7,2 milljarðar.

Óbeinn kostnaður telst vera kostnaður vegna óbeinna áhrifa eftirlitsreglna á fyrirtæki og samfélagið í heild sinni. Í könnun OECD frá árinu 2001 var reynt að varpa ljósi á óbeinan kostnað fyrirtækja vegna eftirlitsreglna og greina helstu atriði sem hömluðu skilvirkni innan fyrirtækja og höfðu áhrif á framleiðni þeirra. Á mynd 2 má sjá að hve miklu leyti forsvarsmenn fyrirtækja töldu að starfamannareglur hefðu áhrif á starfsemi þeirra.

Mynd 2. Óbein áhrif starfsmannareglna.



Til þess að gefa mynd af mögulegu umfangi óbeins kostnaðar í heildarsamhengi er sett fram töludæmi þar sem gert er ráð fyrir því að eftirlitsreglur hafi neikvæð áhrif á framleiðni fyrirtækja og skapi framleiðslutap. Í töflu 1 má sjá metið framleiðslutap árið 2002 miðað við að framleiðsla sé allt frá því að vera 0,05% minni upp í það að vera 0,5% minni vegna áhrifa opinberra eftirlitsreglna.

Tafla 1. Framleiðslutap vegna opinberra eftirlitsreglna (milljónir ISK).

Minni framleiðsla (%)	Framleiðslutap
0,05	398
0,10	795
0,25	1.989
0,50	3.977

En þar með er ekki öll sagan sögð því að minni framleiðsla núna hefur áhrif á magn framleiðslu í framtíðinni og ef við færum breytinguna til núvirðis yfir tíma miðað við 5% ávöxtunarkröfu kemur í ljós að núvirt framleiðsla er frá því að vera um 7 milljörðum minni yfir tíma upp í 77 milljörðum minni en ella, háð því hversu mikil áhrif eftirlitsreglnanna á framleiðni árið 2002 eru talin vera. Því er ljóst að þó að eftirlitsreglur hins opinbera hafi ef til vill mjög lítil áhrif á framleiðni til skamms tíma geta áhrifin verið töluverð til lengri tíma lítið.

Kostnaður yfirvalda telst almennur rekstrarkostnaður sem snýr að eftirlitsstarfsemi. Tvær leiðir voru farnar til að leggja mat á hann. Annars vegar voru skoðuð eftirlits- og leyfisgjöld innheimt af atvinnulífinu árið 2002 og þau notuð sem neðri mörk fyrir mat. Hins vegar var rekstrarkostnaður stofnana sem sjá um eftirlit metinn með því að skoða tölur úr ríkisreikningi fyrir árið 2002 og ársreikningi Reykjavíkurborgar árið 2002. Metið var að heildarkostnaður yfirvalda væri á bilinu 1,5–5 milljarðar kr.. Mat á heildarkostnaði samfélagsins vegna opinbers eftirlits árið 2002 var á bilinu 9–12 milljarðar eins og sjá má í töflu 2.

Tafla 2. Heildarkostnaður vegna opinberra eftirlitsreglna á verðlagi ársins 2003.

Kostnaður	Neðri mörk	Efri mörk
Fyrirtækja:		
Stjórnunarkostnaður	5,7	5,7
Fjármagnskostnaður	1,5	1,5
Yfirvalda:		
Rekstrarkostnaður	1,5	5,0
Samtals	8,7	12,2

Ábati af reglugerðum fyrir samfélagið eru þau jákvæðu áhrif sem viðeigandi lög, reglugerðir og reglur hafa á samfélagið. Til dæmis eru jákvæð áhrif matvælaeftirlits þau tilfelli sjúkdóma og ótímabæra dauðsfalla sem komið er í veg fyrir. Til eru nokkrar aðferðir við að meta slíkan ábata, en allar fela þær í sér notkun á hugtakinu fórnarkostnaður sem skilgreint er sem sú fórn sem verður að færa þegar ákveðin ákvörðun er tekin. Til að meta ávinninginn hefur svonefnd greiðsluvilja-aðferð (*e. Willingness to pay*) verið notuð, en hagfræðingar telja almennt heppilegt að meta ábata af eftirlitsreglum með þeim hætti

Fjármálaráðuneytið í Bandaríkjunum gefur árlega út skýrslu þar sem lagt er mat á kostnað og ábata af eftirlitsreglum hins opinbera og árið 2003 var gefin út skýrsla þar sem metinn var árlegur kostnaður og ábati af 107 nýjum eftirlitsreglum sem voru samþykktar á árunum 1992–2002, en sú úttekt er ein af fáum athugunum af þessu tagi sem gerðar hafa verið í heiminum.² Í rannsókninni kom fram að kostnaðurinn væri á bilinu 2.500–2.900 milljarðar ISK á ári á meðan ábatinn væri á bilinu 10.200–16.100 milljarðar ISK á ári. Niðurstöðurnar gefa til kynna að ábati af þessum eftirlitsreglum sé töluvert meiri en kostnaðurinn og má ætla að það sama gildi einnig um önnur lönd. Í þessari skýrslu var ekki lagt mat á ábata samfélagsins af opinberum eftirlitsreglum. Til þess að gefa einhverja mynd af því er fjallað sérstaklega um matvælaeftirlit og ábati af því metinn svo og kostnaður fyrir samfélagið í heild sinni.

Talað er um að öryggi matvæla sé til staðar þegar tryggt er að neysla þeirra valdi ekki skaða, en neysla matvæla felur ávallt í sér ákveðna hættu á því að neytendur fái sjúkdóm sem getur síðan haft misalvarlegar afleiðingar í för með sér. Tilfellum matarsjúkdóma fer nú fjölgandi í heiminum og hafa nýjar neysluvenjur leitt til þess að neytendur eru mun háðari yfirvöldum en áður um gæði matvæla.

Sú staðreynd að neytendur og framleiðendur búa yfir misjöfnum upplýsingum – sem á máli hagfræðinnar er kallað ósamhverfar upplýsingar – þegar um matvöru er að ræða, gerir það að verkum að framleiðendur hafa hvata til þess að rýra gæði vörunnar vegna þess að óvíst er að neytendur átti sig á því að þeir eru að kaupa lakari vöru en þeir gerðu ráð fyrir. Hlutverk yfirvalda er að leiðrétta markaðsbrestinn með því að vernda neytendur gegn mögulegri áhættu við neyslu matvæla. Einnig skiptir orðspor framleiðenda miklu máli í löndum þar sem alþjóðaviðskipti eru stunduð.

² OMB (2003).

Matvælaeftirlit á Íslandi fellur undir tvö stjórnsýslustig, ríki og sveitarfélög. Þrjú ráðuneyti, umhverfis-, landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneyti, og stofnanir þeirra eru með matvælaeftirlit á sinni könnu, auk sveitarstjórna og heilbrigðisnefnda þeirra. Á mynd 3 hér fyrir neðan má sjá myndrænt stjórnskipulag matvælaeftirlits á Íslandi.

Mynd 3. Stjórnskipulag matvælaeftirlits á Íslandi.



Í skýrslu sem ráðgjafarnefnd um opinbert eftirlit gaf út í febrúar 2001 um framtíðarskipan opinbers matvælaeftirlits var talað um að núverandi skipulag væri óviðunandi þar sem það samræmdest ekki kröfum um skilvirka og hagkvæma stjórnsýslu. Í byrjun árs 2003 var síðan lagt fram frumvarp á Alþingi þar sem lagt er til að stjórnsýsla og framkvæmd laga sem snúa að matvælaeftirliti, öryggi matvæla og heilbrigði dýra verði sameinuð innan eins ráðuneytis og einnar Matvælastofnunar undir því ráðuneyti. Í kostnaðarmati sem gert var fyrir frumvarpið er talið að upphafskostnaður ríkissjóð gæti orðið um 60–85 m.kr. (Fjármálaráðuneytið, 2003). Lagt var mat á ábata af sameinaðri stjórnsýslu um matvælaeftirlit, en miðað var við að hægt væri að koma í veg fyrir um 10% sjúkdómstilfella vegna aukinnar skilvirkni. Skoðuð voru tilfelli salmonellu- og kampýlóbakttersýkinga á árunum 1998–2003 og ábatinn metinn um 103 milljónir ISK á þessum 6 árum.

Á heildina litið var því ályktað að ábatinn af sameinaðri stjórnsýslu væri meiri en kostnaðurinn, en hafa ber í huga að hér er aðeins litið á ábatann af því að sjúkdómstilfellum fækki. Auk þess er ljóst að með aukinni samlegð væri hægt að ná fram aukinni skilvirkni í rekstri.

Í skýrslunni er lagt mat á ábata og kostnað við matvælaeftirlit á Íslandi. Mat á ábata var fengið með því að taka mið af bandarískum rannsóknum þar sem ábati hefur verið metinn með því að nota greiðsluvilja-aðferðina. Í þeim rannsóknum var lagt mat á hversu mikið aukalega einstaklingar væru tilbúnir að greiða fyrir öruggari vöru. Árið 2002 var metið að útgjöld Íslendinga til innlendra matvæla væru um 35 milljarðar ISK en þær upplýsingar fengust hjá Hagstofu Íslands. Á töflu 3 má sjá mögulegan ábata af

matvælaeftirliti þar sem tekið er mið af mismunandi álagningu. Niðurstaðan gefur því til kynna að ábatinn gæti hafa verið á bilinu 350–11.400 milljónir ISK árið 2002.

Tafla 3. Mögulegur ábati af matvælaeftirliti árið 2002 (ISK), á verðlagi ársins 2003.

Álagning	Ábati
1%	354
5%	2.501
10%	4.271
15%	6.041
20%	7.801
25%	9.580
30%	11.350

Síðustu ár hefur verið lögð aukin áhersla á að tryggja öryggi matvæla með auknu innra eftirliti matvælafyrirtækjanna sjálfra. Í raun hefur kerfið að miklu leyti tekið við af reglubundnu eftirliti opinberra eftirlitsaðila og má segja að hlutverk yfirvalda sé ekki lengur að vera beinn eftirlitsaðili með matvælum heldur að tryggja að fullnægjandi innra eftirlit sé virkt innan fyrirtækja.

Lagt var mat á kostnað við að starfrækja innra eftirlit meðal fyrirtækja sem framleiða matvæli á Íslandi, en miðað var við niðurstöður úr rannsókn Antles o.fl. frá árinu 2000. Í þeirri rannsókn var metið að kostnaður við að starfrækja svokallað GÁMES innra eftirlit væri um 1.700–15.000 kr. á hvert tonn sem framleitt er. En flest matvælaframleiðslufyrirtæki á Íslandi starfrækja slíkt eftirlit. Heildarkostnaður var metinn á bilinu 0,2–2 milljarðar ISK árið 2002 á verðlagi ársins 2003. Hér er ekki metinn kostnaður fyrirtækja sem tengjast matvælum á einn eða annan hátt og starfrækja einnig innra eftirlit. Þá er til dæmis um að ræða veitingastaði, mötuneyti og fyrirtæki sem selja matvæli og dreifa þeim. Heildarrekstrarkostnaður við matvælaeftirlit er metinn um 513 milljónir kr. Mat á heildarkostnaði við matvælaeftirlit árið 2002 gæti því verið á bilinu 713 milljónir–2,7 milljarðar kr.

Mat á ábata samfélagsins af matvælaeftirliti er á bilinu 350–11.350 milljónir ISK árið 2002 en kostnaður er metinn á bilinu 700–2.700 milljónir kr. Í töflu 4 má sjá skiptinguna betur. Niðurstöðurnar gefa til kynna að ábati af matvælaeftirliti sé líklega töluvert meiri en kostnaðurinn. Enda má ætla að flestir séu sammála því að nauðsynlegt sé að hafa matvælaeftirlit og að hlutverk yfirvalda sé fyrst og fremst að tryggja skilvirkni þess og halda áhrifum þess á starfsemi fyrirtækja í lágmarki.

Tafla 4. Kostnaður og ábati af matvælaeftirliti á Íslandi í milljónum kr..

Ábati	Lágt mat	Hátt mat	Kostnaður	Lágt mat	Hátt mat
Heildarábati	353	11.350	Innra eftirlit	200	2.205
			Rekstur	513	513
Samtals	353	11.350		713	2.718

Niðurstöður skýrslunnar gefa til kynna að yfirvöldum beri að tryggja ákveðna þjóðhagslega hagsmuni með opinberum eftirlitsreglum þar sem ábati af þeim er yfirleitt meiri en kostnaðurinn fyrir samfélagið í heild sinni. Hins vegar er brýnt að reynt sé að ná markmiðum fram með sem skilvirkustum hætti með það fyrir augum að halda byrði samfélagsins í lágmarki hverju sinni.

1 Inngangur

Í þessari skýrslu er fjallað um stöðu eftirlitsiðnaðarins á Íslandi út frá hagrænu sjónarmiði og reynt að leggja mat á kostnað og ábata hans fyrir samfélagið í heild. Eftirlitstarfsemi hin opinbera telst vera sérstakt eftirlit með starfsemi einstaklinga, fyrirtækja og stofnana. En eftirlit hefur ávallt einhver takmarkandi áhrif á möguleikum þessara aðila til athafna.

Á Íslandi ná lög um opinberar eftirlitsreglur yfir reglur sem stuðla að öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, neytendavernd, samkeppni, eðlilegum viðskiptaháttum og getu fyrirtækja til að standa við skuldbindingar sínar. Í skýrslunni er tekið mið af því að eftirlitsreglur eru yfirleitt settar til að tryggja mikilvæga hagsmuni í samfélaginu, svo sem að leiðrétta markaðsbresti, stuðla að jöfnuði og tryggja almannahag.

Eftirlitsreglur geta verið mismunandi milli landa og getur það ósamræmi hindranir við alþjóðaviðskipti. Í skýrslunni er fjallað um aukna áherslu þjóða á að samræma reglur milli landa til að koma í veg fyrir óþarfar hindranir í viðskiptum. Samkomulag Heimsviðskiptastofnunarinnar (e. World Trade Organisation) um tæknilegar hindranir í viðskiptum er til þess fallið að koma í veg fyrir slíkt þar sem lagt er til að ríki noti alþjóðlega staðla og reglur hverju sinni.

Í skýrslunni er auk þess lögð áhersla á að varpa ljósi á stöðu mála á Íslandi í samanburði við aðrar þjóðir innan OECD. Fjallað er um helstu aðgerðir yfirvalda á síðustu árum sem snúa að umbótum á eftirlitsiðnaðinum, en lögð hefur verið aukin áhersla á að tryggja betri og skilvirkari eftirlitsreglur til að lágmarka áhrif þeirra á samfélagið.

Lagt er mat á kostnaði samfélagsins vegna opinberra eftirlitsreglna, en einkum er reynt að meta kostnað fyrirtækja við að framfylgja eftirlitsreglum sem og kostnað yfirvalda við að stjórna þeim og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra. Sjónum er beint að kostnaði vegna óbeinna áhrifa en ekki er lagt á mat á þann kostnaðarlið. Tekið er mið af niðurstöðum úr könnun sem gerð var á áhrifum eftirlitsreglna á starfsemi fyrirtækja í 11 löndum innan OECD, þar á meðal Íslandi. Ekki er lagt hagrænt mat á ábata vegna opinberra eftirlitsreglna en fjallað er um niðurstöður bandarískrar

rannsóknar. Í skýrslunni er fjallað sérstaklega um matvælaeftirlit á Íslandi. Bæði er reynt að leggja hagrænt mat á kostnað og ábata við frekari samræmingu matvælaeftirlits á Íslandi sem og kostnað og ábata þess fyrir samfélagið í heild sinni. En þeir útreikningar eru að miklu leyti byggðir á bandarískum rannsóknum sem hafa metið hagræn áhrif matvælaeftirlits.

Skýrslan er þannig byggð upp að í öðrum kafla er fjallað almennt um eftirlitsstarfsemi og umfang hennar meðal OECD landanna. Í kafla þrjú er fjallað um eftirlitsiðnaðinn á Íslandi, umfang og heildarstefnu. Í fjórða kafla er lagt mat á kostnað opinbers eftirlits á Íslandi og rætt um ábata af eftirlitsstarfsemi, en í kafla fimm er brugðið upp mynd af matvælaeftirliti á Íslandi og lagt mat á kostnað og ábata þess sem og kostnað og ábata af frekari samræmingu.

2 Eftirlitsstarfsemi og umfang hennar

Kenningar hagfræðinnar hljóða á þann veg að á markaði þar sem frjáls samkeppni ríkir sé alla jafna heppilegast að láta þátttakendur á markaðinum – seljendur og kaupendur – um að ákveða hversu mikið magn skuli selja og við hvaða verði. Vegna þess að hver og einn láti fyrst og fremst stjórnast af eigin hagsmunum reyni allir að eiga þau viðskipti og samskipti sem bæti hag þeirra sem mest. Þetta atferli komi síðan af stað þróun sem leiði til þess að fyllsta skilvirkni næst á markaðinum. Það sé engu líkara en ósýnileg hönd leiði saman sjálfselfska kaupendur og seljendur og fái þá með samstilltu átaki til að gera hag þjóðfélagsins í heild sem bestan. Við þessar aðstæður hafi ríkisvaldið engu hlutverki að gegna á markaði og því sé heppilegra að það haldi sig til hlés.

Ýmis atriði geta þó valdið því að markaðurinn verði ekki skilvirkur. Þar má nefna að stundum hefur atvinnustarfsemi í för með sér ytri áhrif sem fyrirtæki taka ekki tillit til. Hið sígilda dæmi er af verksmiðju sem mengar en þarf ekki að greiða kostnaðinn við að hreinsa upp eftir sig. En ytri áhrif geta einnig verið jákvæð, svo sem tækninýjungar sem fyrirtæki koma fram með og nýtast síðan öðrum. Ráðandi markaðsstaða, t.d. fákeppni eða einokun, getur einnig komið í veg fyrir skilvirkni á markaði. Hið sama gildir um þau tilvik þar sem upplýsingum er misskipt og annar aðilinn, oftast seljandinn, veit meira um þá vöru sem býðst á markaðinum en hinn. Loks má nefna að sumar vörur eru í eðli sínu svokallaðar almannavörur (e. public goods), en svo eru þær vörur, eða gæði, nefndar sem um gildir að hvorki er hægt að útiloka aðra en þá sem kaupa vöruna frá því að njóta hennar né dregur sú notkun úr ánægju sem aðrir geta haft af henni. Gott dæmi um almannavöru eru útvarpssendingar; allir sem eiga útvarpstæki geta notið þeirra og gæði útsendinganna eru óháð því hversu margir hlustendur eru. Eðli málsins samkvæmt eru einkafyrirtæki lítt ginkeypt fyrir því að bjóða slíkar vörur til kaups á markaði.

Þær aðstæður sem hér hefur verið lýst eiga það sammerkt að koma í veg fyrir að hinn frjálsi markaður leiði til skilvirkrar niðurstöðu og hafa fyrir vikið verið kallaðar markaðsbrestir. Þegar markaðsbrestur er til staðar hefur verið talið eðlilegt að ríkið grípi inn í og reyni með einhverju móti að berja í brestina. Ein slík leið er að setja lög og reglur sem koma í veg fyrir ákveðið háttalag á markaði og/eða hvetja til ákveðinnar hegðunar og koma á fót stofnunum sem ætlað er að hafa eftirlit með því að þessum leikreglum sé fylgt. Segja má að eftirlitsstarfsemi hins opinbera þjóni þrjúþættu

hlutverki: Í fyrsta lagi að leiðrétta eða draga úr markaðsbrestum, í öðru lagi að hafa áhrif á jöfnuð í samfélaginu og í þriðja lagi að tryggja almannahag. Eftirlitstarfsemi hin opinbera telst því vera sérstakt eftirlit með starfsemi einstaklinga, fyrirtækja og stofnana.

Þar sem eftirlit hefur ávallt einhver takmarkandi áhrif á athafnir fyrirtækja og einstaklinga eru reglur aðeins settar til að tryggja mikilvæga þjóðfélagslega hagsmuni, sem ekki nást án afskipta yfirvalda. Eða eins og komið hefur fram að leiðrétta markaðsbresti, stuðla að jöfnuði og tryggja almannahag. Oft er talað um tvenns konar hagsmuni sem eftirlitstarfsemi leitast við að tryggja.³ Annars vegar félagslega hagsmuni þar sem tekið er á hlutum, svo sem öryggi og heilbrigði einstaklinga og verndun umhverfis. Hins vegar efnahagslega og viðskiptalega hagsmuni þar sem t.a.m. er reynt að tryggja eðlilegar leikreglur á markaði og stöðugleika í viðskiptum og efnahagslífi og aukna samkeppni.⁴ Sem dæmi um félagslega hagsmuni má nefna mengun, en fyrirtæki taka oft ekki mið af þeim kostnaði sem þau valda samfélaginu með mengun sinni þar sem þau þurfa ekki sjálf að bera kostnaðinn við mengunina. Með reglum um umhverfisvernd er markmiðið að láta fyrirtækið sjálft standa undir kostnaðinum og leiðrétta þannig markaðsbrestinn. Markmið efnahagslegra og viðskiptalegra hagsmuna getur til dæmis verið að bæta skilvirkni á markaði, en talið er að afskipti yfirvalda til að tryggja eðlilega viðskiptahætti á markaði, t.d. með samkeppnislöggjöf, séu nauðsynleg. Dæmi um slíkt er þegar fákeppni⁵ eða einokun⁶ ríkir á markaði. Þá geta fyrirtæki, samkvæmt kenningunum, nýtt sér markaðsráðandi stöðu sína og selt vöru á hærra verði en ella sem leiðir til þess að of lítið verður framleitt og selt á markaðinum. Heildarábati þjóðfélagsins verður því minni en vera myndi á samkeppnismarkaði. Til að tryggja að slíkar aðstæður geti ekki komið upp er oft nauðsynlegt að setja reglur um eftirlit.

Eftirlitsreglur geta verið mismunandi milli landa og getur fjölbreytileikinn skapað hindranir við alþjóðaviðskipti. Á síðustu árum hefur verið lögð aukin áhersla á að samræma reglur milli landa til að koma í veg fyrir óþarfar hindranir í viðskiptum. Samkomulag Heimsviðskiptastofnunarinnar (e. World Trade Organisation) um tæknilegar hindranir í viðskipta er til þess fallið að koma í veg fyrir slíkt.

³ Hafa ber í huga að þetta er víð skilgreining á þeim hagsmunum sem eftirlitsreglum er ætlað að tryggja.

⁴ Forsætisráðuneytið (2000).

⁵ Þegar aðeins fáir seljendur eru á markaði en það takmarkar samkeppni.

⁶ Þegar einn seljandi er á markaði og engin samkeppni.

Samkomulagið viðurkennir rétt ríkja til að setja eftirlitsreglur og staðla sem þau telja viðeigandi hverju sinni, hvort sem þau snúa að öryggi einstaklinga, umhverfisvernd, neytendavernd eða öðrum hagsmunum. Til að koma hins vegar í veg fyrir of mikla fjölbreytni er lagt til að ríki noti alþjóðlega staðla og reglur, en settar voru fram ákveðnar viðmunarreglur fyrir yfirvöld varðandi upptöku og gildi reglna. Samkomulagið letur einnig allar þær aðferðir sem gefa innlendum vörum ósanngjarna yfirburði.⁷

Tilskipun Evrópusambandsins nr. 98/34 er til þess fallin að tryggja samræmdar eftirlitsreglur milli aðildarríkja. Samkvæmt henni er aðildarríkjum skylt að tilkynna Framkvæmdarstjórn ESB og öðrum aðildarríkjum um tæknilegar reglugerðir, sem tengjast framleiðslu vöru, áður en þær eru innleiddar í lög. Þetta er gert til að tryggja gagnsæi, samræmingu og stjórnun á slíkum reglum og koma í veg fyrir hindranir á viðskiptum á innri markaði ESB. Undir tæknilegar reglugerðir falla allar þær reglur sem hafa takmarkandi áhrif á starfsemi fyrirtækja og ná því til stærsta hluta eftirlitsreglna hins opinbera. Samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins eru tæknilegar reglugerðir þær reglur þar sem tilgreind eru skilyrði um einkenni vöru, til að mynda varðandi gæði, öryggi, umfang og framkvæmd framleiðslu, auk annarra skilyrða svo sem varðandi nafn vörunnar, merki, prófanir, pökkun og framfylgd við viðtekna starfshætti. Einnig flokkast undir slíkar reglugerðir þær reglur sem eru aðallega settar til að vernda neytendur og umhverfið og ná jafnvel til vörunnar eftir líftíma hennar eins og varðandi endurvinnslu.⁸

Almennt má segja að eftirlitsstarfsemi hefur aukist töluvert í hinum vestræna heimi undanfarna áratugi, sérstaklega eftirlit sem er ætlað að þjóna markmiðum um öryggi og heilsuvernd, neytendavernd og umhverfisvernd. En talið er að með vaxandi tekjum neytenda hafi kröfur um slíka hagsmuni aukist.⁹ Einnig hefur samræming eftirlitsreglna milli landa kallað fram auknar reglusetningar í sumum löndum, meðal annars í kjölfar samþykktar Heimsviðskiptastofnunarinnar um tæknilegar hindranir í viðskiptum og með tilskipun Evrópusambandsins nr. 98/34 sem fjallað er um hér að framan. Samræmingin hefur þó einnig orðið til góðs því hún hefur opnað markaði og leitt til aukinna alþjóðaviðskipta.

⁷ www.wto.org

⁸ Framkvæmdarstjórn ESB (2003)

⁹ Forsætisráðuneytið (2000).

Ör tækniþróun og aukin neysla og alþjóðasamskipti hafa einnig leitt til þess að þjóðir hafa gert strangari kröfur um gæði eftirlitsreglna til að auka samkeppnishæfni fyrirtækja og takmarka áhrif þeirra t.d. á kostnað fyrirtækja. Nú eru yfirvöld 30 OECD-landa með ákveðnar aðgerðir og áætlanir í gangi sem snúa að umbótum í eftirlitsiðnaði. Aðgerðir innan OECD-landanna snéru áður að því að fækka eftirlitsreglum almennt, en nú er einkum rætt um hvernig bæta megi gildandi reglur. Miklu skipti því að opinberar eftirlitsreglur séu góðar, en með því er átt við að þær uppfylli sett markmið, en hafi jafnframt sem minnst neikvæð áhrif. Hlutverk yfirvalda er því að lágmarka áhrif eftirlitsreglna á starfsemi fyrirtækja og einstaklinga á markaði með því að vanda vel framsetningu þeirra. Meðal OECD-landanna hefur náðst veruleg samstaða um eftirfarandi markmið með gerð opinberra eftirlitsreglna:¹⁰

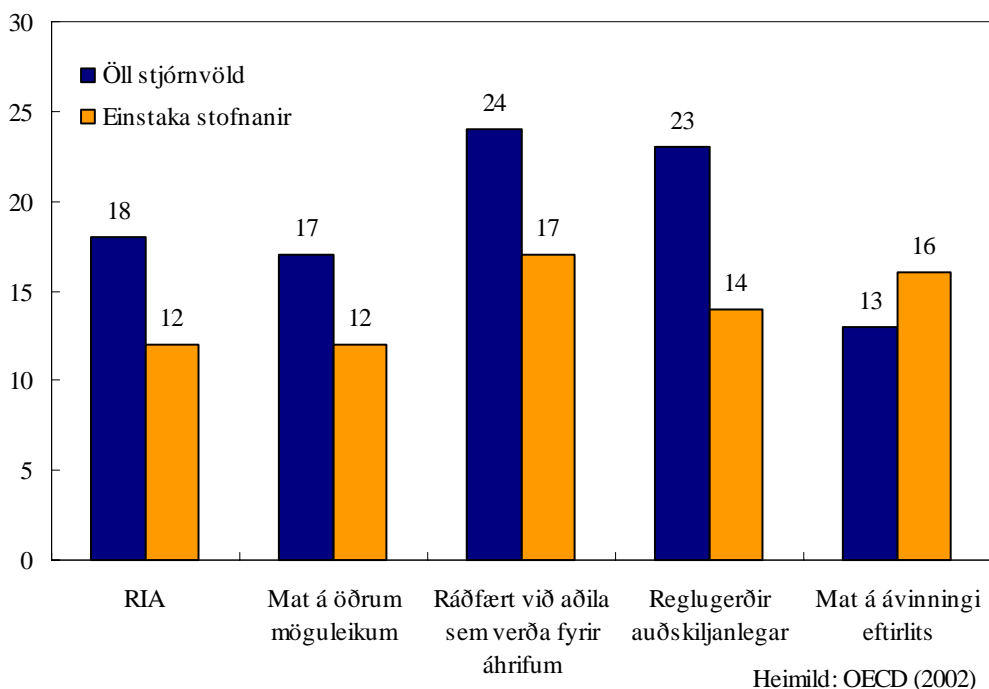
- Stuðla að bættri velferð samfélagsins, með betri og skilvirkari eftirlitsreglum.
- Hafa jákvæð áhrif á þróun hagkerfisins og velferð neytenda með því að stuðla að innkomu nýrra fyrirtækja á markað, nýsköpun og samkeppni.
- Hafa hemil á kostnaði vegna eftirlitsreglna, til að bæta framleiðni og minnka óþarfa kostnað á fyrirtæki, sér í lagi lítil og meðalstór fyrirtæki.
- Tryggja að reglur séu skýrar hverju sinni.
- Bæta aðgengi að eftirlitsreglum og koma þannig í veg fyrir spillingu þeirra sem sjá um eftirlitið.

Þó svo að stjórnkerfi OECD-landanna sé mjög mismunandi virðist sem grundvallaratriði skilvirkrar stjórnunar á eftirlitsreglum séu mjög lík milli landa og þar skipti þrennt meginmáli: Í fyrsta lagi eykur það líkur á að markmið stjórnvalda nái fram að ganga og eykur gagnsæi ef reglurnar eru teknar upp á hæsta stjórnunarstigi. Sömu aðilar munu þá ekki bæði setja reglur og fara með stjórn og sjá til þess að þeim sé framfylgt. Í öðru lagi hefur það mikið að segja að lagt sé mat á gæði eftirlitsreglna, en árið 2000 notuðu flest OECD-lönd ýmis stjórn tæki til þess að tryggja gæði eftirlitsreglna (sjá mynd 2.1). Og í þriðja lagi skiptir það máli að haft sé sérstakt eftirlit með árangri af umbótum og að upplýsingar um árangur séu birtar. Hér á eftir verður fjallað um helstu tæki og leiðir sem OECD-löndin hafa farið til að tryggja gæði

¹⁰ OECD (2002).

eftirlitsreglna og er þar stuðst við könnun sem gerð var í 28 löndum innan OECD árið 2002.¹¹ Vegna skorts á upplýsingum náði könnunin ekki til Íslands.

Mynd 2.1. Algengustu tæki sem notuð voru í umbótastefnu yfirvalda í löndum OECD árið 1998.



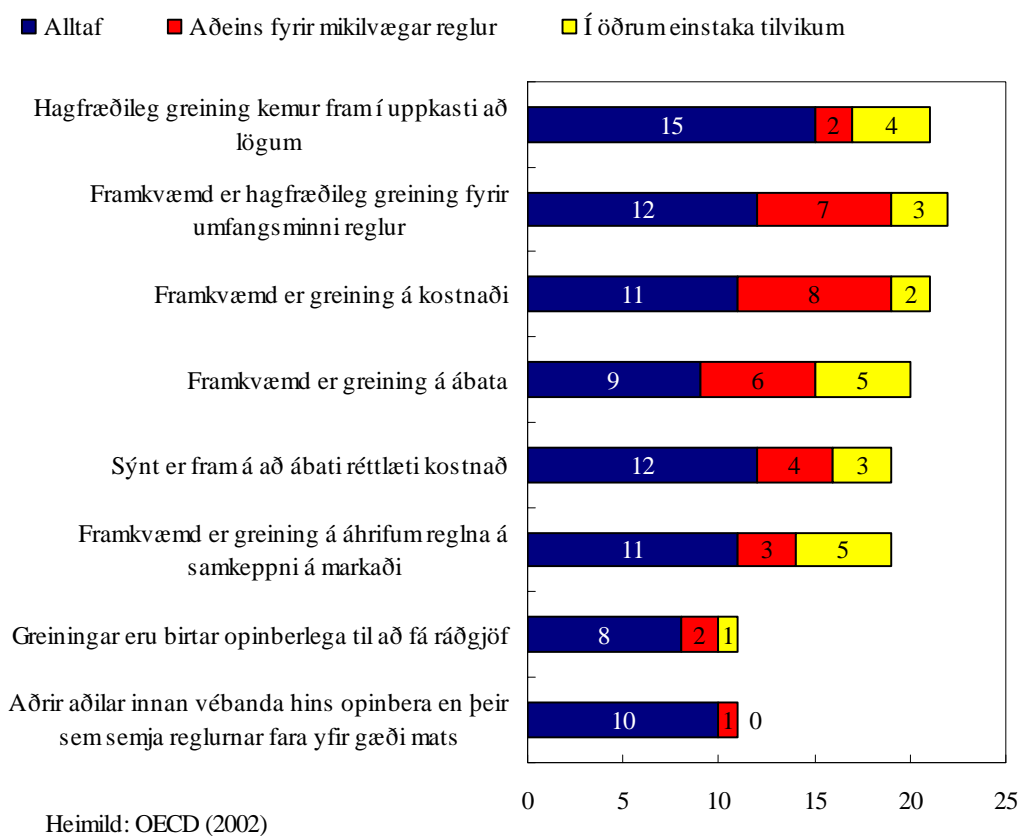
2.1 Kostnaðar- og ábatagreining á áhrifum eftirlitsreglna (e. RIA)

Algengt er að þjóðir noti hagfræðilega greiningu á áhrifum eftirlitsreglna (e. Regulatory Impact analysis) til að skoða hvaða afleiðingar þær hafa á samfélagið. Slík greining er í raun formleg leið til þess að sýna fram á helstu áhrif þeirra ólíku möguleika sem verið er að skoða. Greiningin felst í því að reynt er að meta hvort ábati af því að setja eftirlitsreglur sé líklegur til að verða meiri en kostnaður. Slíkt mat hjálpar yfirvöldum til að velja þá leið sem gerir markaði sem skilvirkasta. Þegar tekin er saman hagfræðileg greining á tiltekinni reglu er reynt að skoða mismunandi framsetningar á reglunni og greina kostnað og ábata sem þeim fylgir. Framkvæmd slíkra greininga er mjög mismunandi eftir löndum. Í sumum löndum er reynt að greina öll möguleg áhrif reglna á samfélagið – bæði bein og óbein – en annars staðar er aðeins skoðaður kostnaður fyrirtækja við að framfylgja reglum. Ekki er langt síðan lönd innan OECD fóru að nota slíkar greiningar og enn er verið að þróa notkun þeirra og eru aðildarlöndin komin mislangt á veg með það. Almennt er talið að slíkar

¹¹ OECD (2002).

greiningar – séu þær vel gerðar – bæti skilvirkni ákvarðana og dragi úr líkum á að lélegar og óparfar eftirlitsreglur séu settar.¹² Á mynd 2.2 má sjá umfang og einkenni hagfræðilegra greininga í 28 OECD-löndum.

Mynd 2.2. Umfang og einkenni hagfræðilegra greininga í 28 OECD-löndum.

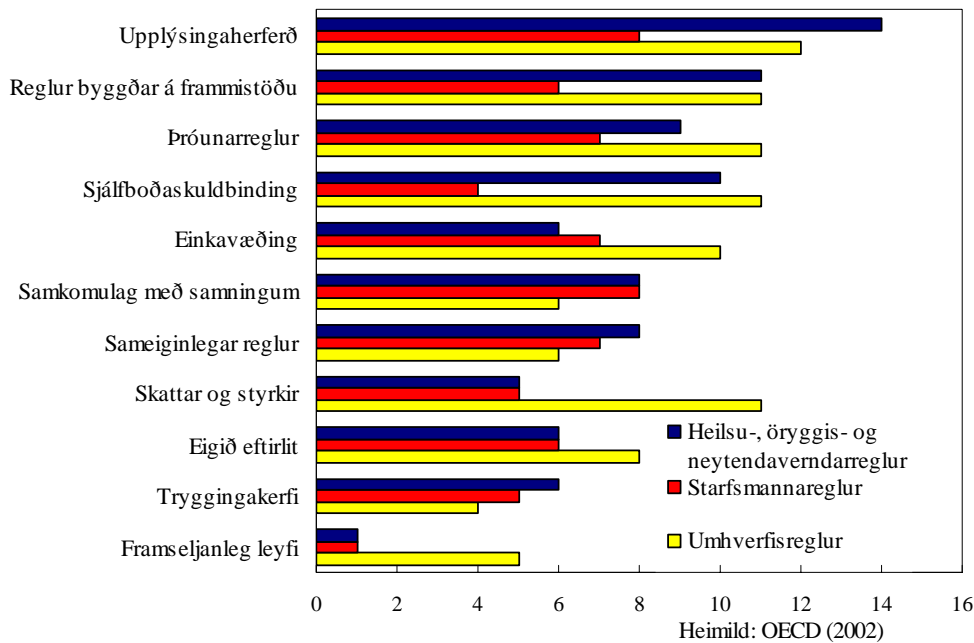


2.2 Mat á öðrum leiðum

Opinberar reglur eru aðeins ein leið yfirvalda til að ná fram markmiðum sínum og ljóst er að fleiri leiðir eru mögulegar. Til að tryggja að skilvirkustu leiðirnar séu farnar hverju sinni þarf að skoða alla möguleika. Á mynd 2.3 má sjá hvaða aðrar leiðir yfirvöld í 28 OECD-löndum hafa notað til að ná fram markmiðum sínum.

¹² OECD (2002).

Mynd 2.3. Notkun á öðrum leiðum en eftirlitsreglum í 28 OECD-löndum.



Greinilegt er að yfirvöld hafa í auknum mæli notað annað en opinberar reglur til að ná fram markmiðum sínum. Upplýsingaherferðir, reglur byggðar á frammistöðu og þróunarreglur eru þær sem hvað algengastar eru. Markaðstæki, svo sem framseljanleg leyfi og tryggingakerfi, hafa ekki notið viðlíkra vinsælda, sem er athyglisvert í ljósi þess hve mikil áhersla er oft lögð á að markaðsvæða viðskiptaumhverfi. Jákvætt er þó hversu mikið samstarf milli aðila er nýtt, bæði með skuldbindingum sem fyrirtæki taka sjálfviljug á sig og samningum milli aðila, en það ýtir undir möguleika á að geta náð tilætluðum árangri með samkomulagi milli hlutaðeigandi aðila. Sýnt hefur verið fram á að með því að nota mörg ólík tæki til að uppfylla markmið stjórnvalda er oft hægt að ná fram aukinni skilvirkni.¹³ Í ramma 1 eru þær leiðir sem stjórnvöld hafa úr að velja útskýrðar nánar.

Rammi 1. Aðrar leiðir

Reglur byggðar á frammistöðu (e. performance-based regulations)

Þetta eru reglur sem tilgreina niðurstöður og takmörk án þess að tekið sé fram hvernig eigi að ná þeim. Þannig geta fyrirtæki, og einstaklingar, valið sjálf þá leið sem þau vilja fara hverju sinni sem gerir þeim kleift að nota heppilegustu aðferðina hverju sinni.

¹³ OECD (2002).

Reglur byggðar á þróunarferli (e. process based regulations)

Reglurnar eru svo nefndar því þær skylda fyrirtæki til að þróa sjálf aðferðir við að stjórna og takmarka áhættu við framleiðslu. Með þessu móti eru framleiðendur hvattir til að finna þær aðferðir sem skila skilvirkastri niðurstöðu.

Sameiginlegar reglur (e. co-regulation)

Stjórnvöld og viðkomandi atvinnugrein setja reglur í sameiningu. Ákveðnar starfsreglur eru mótaðar í samráði við yfirvöld þar sem eftirlit og sektir eru í höndum sérhæfðra stofnana. Þannig tekur atvinnugreinin sjálf þátt í eftirliti reglna sem getur leitt til aukinnar framfylgni.

Hagfræðileg tæki (e. economic instruments)

Með hagfræðilegum tækjum er til dæmis átt við skatta, styrki og leyfi sem hægt er að framselja, svo sem mengunarkvóta. Í sumum tilfellum er fyrirtækjum í sjálfsvald sett hvernig koma skuli til móts við settar reglur, en slíkt hvetur til nýsköpunar og getur haft tæknibreytingar í för með sér. Sem dæmi má nefna að í Bandaríkjunum eru mengunarkvótar sums staðar framseljanlegir og hefur það fyrirkomulag reynst mjög vel og aukið skilvirkni.

Upplýsingar og menntun (e. information and education)

Upplýsingagjöf og fræðsla eru góð leið til að leiðrétta markaðsbrest sem stafar af því að upplýsingum á markaði er misskipt eða þær ónógar. Með þessu móti eru einstaklingar hvattir til þess að taka upplýstar ákvarðanir og haga sér á ákveðinn hátt. Dæmi um slíkt á Íslandi er upplýsingaherferð sem var ætlað að auka endurvinnslu á sorpi landsmanna.

Leiðbeiningar (e. guidelines)

Fyrirskipanir yfirvalda eru stundum ekki lögbundnar reglur heldur leiðbeiningar sem eiga að hjálpa til við að ná fram ákveðnum markmiðum. Í Danmörku er til dæmis ákveðinn umboðsmaður neytenda sem setur fram leiðbeiningar sem ætlað er að hafa áhrif á hegðun fyrirtækja. Þessar leiðbeiningar eru sveigjanlegri en opinberar tilskipanir, en ef ekki er farið eftir þeim getur umboðsmaðurinn gripið til aðgerða.

Sjálfbodaðaleiðin (e. voluntary approach)

Stundum hafa fyrirtæki sjálf frumkvæði að því að ná fram ákveðnum markmiðum í framleiðslu og koma með því í veg fyrir að yfirvöld setji reglur sem hugsanlega leiða

til óskilvirkari niðurstöðu. Um leið verður frumkvæði fyrirtækjanna til að styrkja orðspor þeirra og ímynd. Sem dæmi má nefna að fyrirtæki geta ákveðið að framleiða vöru á vistvænni hátt en áður án þess að kröfur séu um slíkt í lögum.

Heimild: OECD (2002).

Hugtakið gagnsæi í víðum skilningi getur þýtt ákveðið samband yfirvalda, markaðar og samfélagsins sem segir til um hvernig yfirvöld miðla valdi sínu. Þegar rætt er um opinberar reglur getur gagnsæi til dæmis vísað til: tilkynninga til almennings um að búið sé að setja nýjar reglur, betra skipulags á kerfi reglnanna með kerfisbundnum og miðlægum skráningum, ráðgjöf úr einkageiranum við setningu laga og birtingar kostnaðar- og ábatagreiningar. Aukið gagnsæi er mjög mikilvægt í öllum skrefum sem snerta opinberar reglur, frá upphafstillögum til endanlegrar útfærslu, við framkvæmd þeirra, eftirlit og yfirferð, umbætur og heildarstjórn. Gagnsæi er mikilvægt vegna þess að það getur tekið á mörgum ástæðum misbrests í opinberum reglum, eins og ónógum upplýsingum til einkageirans, ósveigjanleika, óvissu á markaði og skorti á ábyrgð. Aukið gagnsæi getur orðið til að bæta reglur og draga úr líkum á tilviljunarkenndum ákvörðunum, en er einnig réttilega talið öflugt tæki til að koma í veg fyrir spillingu. Helstu atriði í stefnu OECD-landanna hafa verið:

- Ráðgjöf.
- Skrifa uppköst að reglum á skýru máli.
- Hafa reglur sem einfaldastar.
- Skrá gildandi reglur sem og tillögur um framkvæmd þeirra.
- Birta reglur á rafrænu formi á Netinu.

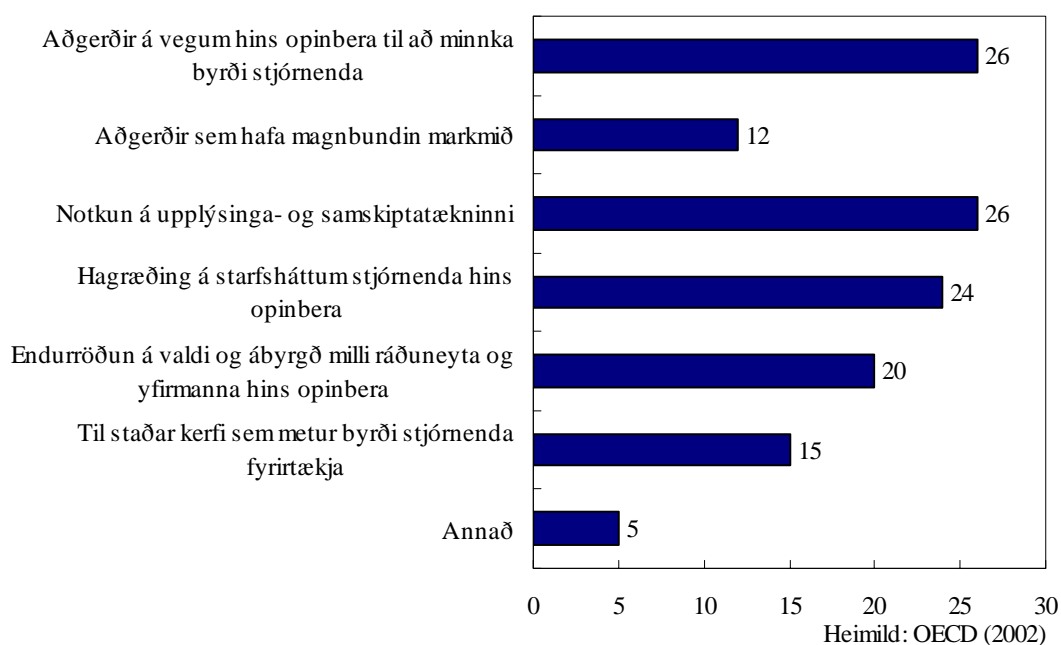
Lönd innan OECD hafa í auknum mæli sett fram lög um starfshætti yfirvalda þegar kemur að opinberum reglum, þar sem tilgreint er hvernig yfirvöld eiga að hanna reglur, tryggja að þeim sé framfylgt, hvernig endurskoðun og umbætur af þeirra hálfu eigi að fara fram og um framgang áfrýjana og ferli reglna. Til þess að auka gagnsæi og ábyrgð er talið mikilvægt að hægt sé að setja fram kvartanir til yfirvalda annarra en þeirra sem semja reglurnar og að endurskoðun sé í höndum óháðrar stofnunar.¹⁴

¹⁴ OECD (2002).

2.3 Að einfalda núverandi reglur

Allar aðgerðir yfirvalda sem miða að því að draga úr skriffinnsku hjá fyrirtækjum eru að jafnaði vel séðar. Illa hannaðar reglur, sem auka skriffinnskuna, geta haft töluverð áhrif á nýsköpun og hamlað viðskiptum, fjárfestingu og skilvirkni innan fyrirtækja, ekki hvað síst þeirra sem keppa á alþjóðamarkaði. Mörg OECD-lönd hafa farið af stað með áætlanir um að draga úr skriffinnsku meðal fyrirtækja og á mynd 2.4 má sjá hvaða aðgerðir OECD-löndin hafa nýtt til þess.

Mynd 2.4. Aðgerðir til að draga úr skriffinnsku innan OECD-landanna.



Algengast er að lönd setji á stofn miðstöð (*e. one-stop shop*) fyrir fyrirtæki þar sem hægt er að nálgast upplýsingar og sækja um hin ýmsu leyfi og reglur á einum stað, en þetta er gert til þess að minnka viðskiptakostnað fyrirtækja. Þá er einnig algengt að yfirvöld nýti upplýsingatæknina og setji allar opinberar reglur á Netið. Aðgerðir til þess að draga úr skriffinnsku fyrirtækja eru mikilvæg viðbót við stefnu stjórnvalda varðandi opinberar reglur.¹⁵

Eins og fram hefur komið hefur Evrópusambandið einnig lagt töluverða vinnu í að einfalda, samræma og bæta eftirlitsreglur aðildarríkja sinna, en með tilkomu innri markaðar Evrópusambandsins hefur samræming eftirlitsreglna skipt sífellt meira máli og er áður nefnd tilskipum nr. 98/43 til þess fallin að tryggja viðeigandi samræmingu. Í ramma 2 er fjallað nánar um helstu aðgerðir ESB.

¹⁵ OECD (2002).

Rammi 2. Aðgerðir innan ESB

BEST

BEST-starfshópurinn (*e. The Business Environment Simplification Task Force*) var stofnaður árið 1997 með það að markmiði að semja óháða skýrslu með tillögum að aðgerðum sem ætlað var að auka gæði eftirlitsreglna innan ESB og draga úr þeirri byrði sem þær leggja á evrópsk fyrirtæki, sérstaklega lítil og meðalstór. Í skýrslu BEST, sem kom út árið 1998, var talað um að skilvirkasta leiðin við reglusetningu væri að hafa að stefna að því reglur væru sem einfaldastar. Auk þess væri mikilvægt að setja fram skýr markmið í upphafi og sýna fram á hagfræðilegt gildi reglnanna hverju sinni.

Starfshópurinn lagði til að stofnaðir væru litlir starfshópar (*e. Better regulation units, BRUs*) sem myndu svara til yfirvalda ESB og aðildarríkja. Starfshóparnir ættu að fara vel yfir tillögur að reglum og meta ábata og kostnað hverju sinni. Aðalatriðið ætti að vera að hugsa smátt fyrst, þ.e.a.s. ef reglugerðin hefði ekki neikvæð áhrif á lítil fyrirtæki þá væri mjög líklegt að hún hefði ekki heldur mikil áhrif á þau stærri. BRU-hóparnir ættu þannig að hafa yfirumsjón með samhæfingu breytinga á eftirlitsreglum. Nú eru starfandi slíkir hópar í aðildarríkjum ESB.

SLIM

SLIM (*e. Simple legislation for the internal market*) eru starfshópar – í raun lítil teymi – sem voru settir á laggirnar árið 1996 með það að markmiði að finna leiðir til að einfalda og bæta reglugerðir um innri markað ESB. Starfshópnum var uppálagt að horfa fyrst og fremst á þær reglur sem dýrt væri að framfylgja og fælu í sér umtalsverða byrði fyrir fyrirtæki. Þó að markmiðið væri að einfalda reglur var haft að leiðarljósi að ákvæðum sáttmála ESB bæri að fylgja, auk þess sem tryggja skyldi öryggi neytenda og verndun umhverfis. Starfshóparnir hafa farið yfir fjölda reglna sem snúa að tugum atvinnugeira, svo sem tryggingafélögum, bönkum og áburðarverksmiðjum. Í júní 2002 kom út skýrsla með áætlun um einföldun og umbætur á umhverfi eftirlitsreglna innan Evrópusambandsins. Meginatriði áætlunarinnar voru eftirfarandi:

Auka gæði lagatillagna: Brýnt væri að ráðfæra sig við hlutaðeigandi aðila og gera ráðgjöf gagnsærri og samræma hana milli landa. Meta þyrfti áhrif veigameiri laga og

reglugerða til að auðvelda val á skilvirkustu leiðum. Auk þess þyrfti að setja fram ákvæði um endurskoðun í tillöguna.

Fylgjast betur með upptöku laga og nýta betur möguleika til að leggja niður gamlar reglugerðir. Gera athugasemdir ef lög fylgja ekki sáttmálum Evrópusambandsins. Setja á stofn innra kerfi sem mun samræma og bæta lagasetningu.

Einfalda löggjöf án þess að gera lítið úr löggjafarforréttindum Evrópusambandsins. Fyrir vikið yrði hægt að einbeita sér að umræðum um aðalatriði laganna og auka notkun sameiginlegra reglugerða þegar kemur að sameiginlegum viðfangsefnum aðildarríkja. Lagt er til að settar verði á stofn nefndir sem sérhæfa sig í að einfalda reglugerðir og lög og koma fram með tillögur að einfaldari reglum. Nefndirnar eiga einnig að tryggja að umbætur séu vel gerðar og auki ekki kostnað viðeigandi aðila.

Heimild: (BEST, 1998), Framkvæmdastjórn ESB (2002).

Á síðustu árum hafa Vesturlönd lagt aukna áherslu á gæði eftirlitsreglna í því skyni að halda í lágmarki því óhagræði sem þær hafa í för með sér. Yfirvöld hafa almennt lagt áherslu á að meta fyrirfram kostnað og ábata af eftirlitsreglum til þess að hægt sé að velja skilvirkustu leiðina hverju sinni. Áhersla er lögð á að skoða hvort aðrar leiðir séu færar en löggjöf. Reynt er í auknum mæli að hafa samstarf við hlutaðeigandi aðila og tryggja gangsaði í starfsháttum yfirvalda, auk þess sem það er almenn stefna yfirvalda að draga úr skriffinnsku fyrirtækja. Til þess að árangur náist er einnig nauðsynlegt að hafa glögga yfirsýn yfir árangur umbótanna þannig að hægt sé að meta hvort markmiðin hafi náðst hverju sinni. Með alþjóðasamningum um samræmingu eftirlitsreglna hefur einnig verið greitt fyrir viðskipti milli landa. Í næsta kafla er fjallað um eftirlitsiðnaðinn á Íslandi og heildarstefnu yfirvalda í þeim málum, en á síðustu árum hafa yfirvöld á Íslandi, eins og í öðrum vestrænum löndum, lagt aukna áherslu á gæði eftirlitsreglna.

3 Eftirlitsiðnaðurinn á Íslandi

Á Íslandi, eins og í öðrum löndum, er opinberum eftirlitsreglum ætlað að tryggja einstaklingum mikilvæga þjóhagslega hagsmuni. Í 1. grein laga nr. 27/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera á Íslandi er tekið fram að lögin nái til reglna um sérstakt eftirlit á vegum hins opinbera með starfsemi einstaklinga, fyrirtækja og stofnana, þar með taldar reglur sem ætlað er að stuðla að öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, neytendavernd, samkeppni, eðlilegum viðskiptaháttum og getu fyrirtækja til að standa við skuldbindingar sínar. Tekið er fram að lögin nái hins vegar ekki til stjórnsýslueftirlits og innra eftirlits hins opinbera, þar með talins fjárhagslegs eftirlits, löggæslu, tollgæslu og eftirlits í tengslum við greiðslu skatta og gjalda, sifjamál, vernd barna og ungmenna, reynslulausn og ákærufrestun. Markmið þeirra 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. Þannig er markmiðið að reyna að tryggja félagslega og efnahagslega hagsmuni með eins litlum takmörkunum á athafnir einstaklinga og fyrirtækja og hægt er án þess að upphaflegum markmiðum reglna sé fórnað.¹⁶

Eftirlitsstarfsemi hér á landi er í höndum fjölmargra aðila, bæði sérhæfðra eftirlitsstofnana og annarra ríkisstofnana, sveitarfélaga og einkaaðila. Sérhæfðar eftirlitsstofnanir sinna flestar eftirliti sem tengist öryggi og vernd heilsu og umhverfis, og má þar nefna Brunamálastofnun, Geislavarnir ríkisins og Kvikmyndaskoðun. Aðrar sérhæfðar stofnanir sjá um eftirlit með viðskiptastarfsemi, t.d. Samkeppnisstofnun, enn aðrar sjá um eftirlit ásamt öðrum verkefnum og loks eru stofnanir sem tengjast opinberri eftirlits- og öryggisstarfsemi á einn eða annan hátt, t.d. Landlæknisembættið. En Landlæknisembættið hefur eftirlit með starfi og starfsaðstöðu heilbrigðisstétta og starfsemi heilbrigðisstofnana, ásamt því m.a. að sjá um að gefa út heilbrigðisskýrslur og annast fræðslu almennings. Sveitarfélög sjá einnig um eftirlit, t.d. um bygginga- og matvælaeftirlit. Á síðustu árum hafa einkaaðilar í auknum mæli tekið að sér að sjá um eftirlit fyrir hönd stjórnvalda og má

¹⁶ Forsætisráðuneytið (2000).

þar t.d. nefna bifreiðaskoðun og skoðunarstofur í fiskiðnaði. Auk þess annast ráðuneyti framkvæmd ýmissa sérhæfðra eftirlitsverkefna.¹⁷

3.1 Umfang og áhrif

Eins og í flestum vestrænum ríkjum hefur umfang eftirlitsiðnaðarins á Íslandi aukist á síðustu árum. Í skýrslu sem Samtök atvinnulífsins gáfu út árið 2003 kom fram að heildartekjur ríkis og sveitarfélaga af eftirlits- og leyfisgjöldum árið 2002 hafi verið um 1,5 milljarðar kr. eða um 0,2% af landsframleiðslu.¹⁸ Sumt af þessari löggjöf má rekja til EES-samningsins, en íslensk stjórnvöld hafa þurft að taka upp fjölda opinberra eftirlitsreglna til að uppfylla ákvæði hans á síðustu árum. Með EES-samningnum er Ísland orðið hluti af innri markaði Evrópusambandsins og því gildir áðurnefnd tilskipun nr. 98/34 einnig hér á landi. Eins og áður hefur komið fram er henni ætlað að samræma og auka gangsaði eftirlitsreglna innan Evrópusambandsins og koma þannig í veg fyrir að þær hindri viðskipti milli aðildarríkja. Til þess að framfylgja henni og fylgja þróun annarra aðildarríkja hafa yfirvöld á Íslandi því þurft að umbreyta eftirlitsreglum á Íslandi þar sem nýjar reglur hafa tekið við af gömlum og aðrar bæst við. Á móti hefur sú þróun tryggt fyrirtækjum markaðsaðgang sem ella væri ekki fyrir hendi. Auk þess hefur samþykkt Heimsviðskiptastofnunarinnar um tæknilegar hindranir einnig haft áhrif hér á landi þar sem yfirvöld hafa tekið mið af vel skilgreindum viðmiðum við setningu og upptöku eftirlitsreglna. Hér þarf því að veða mögulegan kostnað fyrirtækja á móti ávinningi af auknum markaðsaðgangi.

Það er síðan hlutverk yfirvalda að lágmarka takmarkandi áhrif eftirlitsreglna á starfsemi fyrirtækja eins og mögulegt er. En þó svo að eftirlitsiðnaðurinn á Íslandi sé mjög umfangsmikill þarf að hafa í huga að fáir efast um nauðsyn þess að setja lög og reglur sem lúta að starfsemi einstaklinga, fyrirtækja og stofnana á markaði. Hins vegar er vandamálið að eftir því sem reglum fjölgar því minni líkur eru á því að þeim sé öllum fylgt upp á punkt og prik og þar getur komið að reglugerðarskógurinn verði slíkur að reglurnar fari að vinna gegn upphaflegu markmiðunum með þeim. Því er mikilvægt að stefna að því að einfalda og samræma eftirlit til að hægt sé að hafa heildarsýn yfir eftirlitskerfið.

Í könnun sem Samtök atvinnulífsins gerðu árið 2003 kom í ljós að um 40% aðspurðra forsvarsmanna fyrirtækja kvörtuðu undan íþyngjandi reglubyrði hins opinbera og

¹⁷ Forsætisráðuneytið (2002).

töldu margir hana vaxa mjög hratt, vera óskilvirka og illa skilgreinda. Þeir nefndu nokkur lykilatriði í tengslum við regluverk: Í fyrsta lagi telja þeir mikilvægt að reglur séu ekki of flóknar, í öðru lagi að ekki sé of tímafrekt að fullnægja þeim, í þriðja lagi að ekki verði tíðar breytingar á starfsumhverfi sem trufla áætlanagerð og rekstur og að lokum að kostnaðurinn við að framfylgja þeim sé ekki of mikill, hvort sem talað er um beinan eða óbeinan kostnað. Í könnuninni var lögð áhersla á að meta reglubyrði fyrirtækja, en þar koma fram bæði áhrif eftirlitsreglna sem og annarra laga og reglugerða sem geta haft áhrif á starfsemi fyrirtækja. Þessi niðurstaða gefur hins vegar vísbendingu um að eftirlitsiðnaðurinn hafi töluverð áhrif á rekstur fyrirtækja eins og skýrt kemur í ljós ef skoðuð eru helstu umkvörtunarefni fyrirtækja sem tengjast eftirlitsiðnaðinum (sjá ramma 3). Því má ætla að yfirvöldum hafi ekki tekist sem skyldi að aðlaga eftirlitreglur að aðstæðum á markaði.

Rammi 3. Helstu umkvörtunarefni fyrirtækja í könnun SA

¹⁸ Samtök atvinnulífsins (2003).

- *Eftirlitsiðnaðurinn* var sagður vaxa of hratt og að jafnvel þurfi sérstakt starfsfólk til að sinna skýrslugerð til opinberra eftirlitsaðila. Hann var talinn óskilvirkur og óraunhæfur að umfangi miðað við stærð sumra fyrirtækja.
- Kvartað var undan of flóknu og íþyngjandi ferli í kringum *rekstrarleyfi* og háum tryggingum og talað um aukna þörf fyrir samræmingu.
- Mikið var rætt um erfiðleika sem snéru að því að *afla atvinnuleyfis* fyrir starfsfólk frá löndum utan Evrópska efnahagsvæðisins.
- Forsvarsmenn fyrirtækja í sjávarútvegi töluðu mikið um *sífelldar reglubreytingar* sem snertu rekstur þeirra og um tvíverknað eftirlitsstofnana. Nefnd voru dæmi um að reglugerðir Fiskistofu og Vinnueftirlits skörðuðust stundum.
- Talsvert var kvartað undan *samkeppni við opinbera aðila* sem sumir þyrftu ekki að uppfylla sömu kröfur og einkafyrirtæki.
- *Samkeppnislögin* voru af sumum talin sníða fyrirtækjum of þröngan stakk.
- Sum fyrirtæki nefndu að *auknar kröfur um skýrslur* frá Fjármálaeftirlitinu væru íþyngjandi.

Heimild: Samtök atvinnulífsins (2003)

Þó að töluvert sé kvartað undan eftirlitsiðnaðinum á Íslandi er ljóst að íslensk stjórnsýsla er að mörgu leyti skilvirkari en víðast hvar annars staðar. Hún hefur m.a. mælst í fremsta flokki í könnunum sem samtökin World Economic Forum hafa gert á samkeppnishæfni¹⁹ þjóða. Í könnuninni árið 2003 var Ísland í áttunda sæti af 100 þjóðum. Þegar skoðuð var sérstaklega samkeppnishæfni viðskiptaumhverfisins²⁰ voru Íslendingar í 14. sæti og í þriðja sæti yfir gæði opinberra stofnana. Hér er á ferðinni samkeppnisforskot fyrir íslensk fyrirtæki og stefna ber að því að þau haldi því forskoti. Það er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess hve smá íslensk fyrirtæki eru á alþjóðamælikvarða og hve litla burði þau hafa oft til þess að takast á við flóknar eftirlitsreglur. Hins vegar kemur einnig fram í skýrslunni að Ísland njóti lífsgæða

¹⁹ Hér er reynt að mæla möguleika þjóða á að viðhalda hagvexti til langs tíma lítið, byggt á því hvað hagfræðingar telja að hafi áhrif á hagvöxt. Talað er um þrjá hluti í því samhengi: Í fyrsta lagi gæði opinberra stofnana, í öðru lagi tæknivæðingu og í þriðja lagi stöðugleika í hagkerfinu.

²⁰ Samkeppnishæfni viðskiptaumhverfisins er talin vera háð gæðum þess og gæðum fyrirtækja á markaði. Samkeppnishæfni viðskiptaumhverfisins er síðan talin hafa áhrif á stöðugleika og hagvöxt í hagkerfinu.

umfram það sem telja mætti eðlilegt í samhengi við samkeppnishæfni viðskiptaumhverfisins í landinu. Samkvæmt skýrslunni er landsframleiðsla á mann á Íslandi umfram það sem spálíkan World Economic Forum gerir ráð fyrir miðað við samkeppnishæfni viðskiptaumhverfisins. Í skýrslunni segir að markmið stjórnvalda ætti því í auknum mæli að vera að samræma og einfalda opinbert eftirlit ásamt því að reyna að finna leiðir til að gera það skilvirkara. Þá er talað um að mikilvægt sé fyrir Íslendinga að bæta enn frekar samkeppnishæfni viðskiptaumhverfisins, sér í lagi til að auka framleiðni í hagkerfinu, því annars gætu fyrirtæki séð sér hag í því að færa starfsemi úr landi sem gæti dregið úr hagvexti í framtíðinni. Í skýrslunni er bent á að þó lífsgæði á Íslandi séu mjög mikil á alþjóðamælikvarða sé mikilvægt að bæta enn samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja þannig að þau haldi sinni stöðu í framtíðinni.

Niðurstaða skýrslu World Economic Forum styður mikilvægi þess að hafa gott viðskiptaumhverfi og er gefið til kynna að almennt megi rekja um 83% af mismuni á landsframleiðslu á mann milli landa til mismunar á samkeppnishæfni viðskiptaumhverfis í löndunum.

3.2 Heildarstefna um opinberan eftirlitsiðnað

Íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að fylgja tilmælum OECD sem snúa að umbótum í eftirlitsiðnaðinum og hafa það markmið að draga úr skrifræði í samskiptum borgaranna og afnema óþarfa laga- og reglugerðarákvæði. Einnig skal reynt að tryggja að starfsemi eftirlitsaðila íþyngi fyrirtækjum ekki um of.²¹ Lög nr. 27/1999 um eftirlitsstarfsemi hins opinbera eru til þess fallin að vinna að þessum markmiðum. Í 3. gr. laganna kemur meðal annars fram að þegar eftirlitsreglur eru samdar eða stofnað er til opinbers eftirlits skal viðkomandi stjórnvald meta þörf á eftirliti og gildi þess og kostnað fyrir þjóðfélagið. Auk þess er tekið fram að reglurnar skuli hafa takmarkaðan gildistíma og að endurskoða beri þær eigi síðar en fimm árum eftir að þær eru settar. Forsætisráðuneytið annast heildarmat á áhrifum reglnanna og reynir að tryggja nauðsynlega samhæfingu og hagkvæmni í eftirliti og mótar aðferðir við mat á opinberu eftirliti. Forsætisráðherra skipar nefnd til ráðgjafar um eftirlit á vegum hins opinbera og til þess að sjá um framkvæmd fyrrgreindra laga, og er hlutverk hennar að sjá til þess að reglur séu í samræmi við 3 gr. og eftirlit eins hagkvæmt og hægt er. Fyrsta nefndin var skipuð í júní 1999. Í greinargerð sem

²¹ Forsætisráðuneytið (2000).

nefndin gaf út hefur verið samin heildarstefna um eftirlitsiðnað hins opinbera, en tilgangur stefnunnar er að:

- Einfalda kröfur til fyrirtækja um eftirlit og gera þeim auðveldara að uppfylla þær.
- Auka þjóðhagslegt gildi eftirlits.
- Draga úr heildarkostnaði við eftirlit.
- Samþætta eftirlit.
- Færa verkefni til sjálfstæðra aðila.
- Beina gjaldtöku til þeirra sem þjónustunnar njóta.

Heildarstefna yfirvalda er eftirfarandi:

- **Greina þörf á eftirliti hverju sinni** með því að skilgreina vandann, orsakir, einkenni og afleiðingar og meta afleiðingar þess að grípa ekki inn í með formlegu áhættumati. Einnig á að kanna hvort skýr lagalegur grunnur sé til staðar til að byggja eftirlit á, auk þess að kanna hvort fyrir hendi séu einhverjar alþjóðlegar skuldbindingar um eftirlit. Að lokum á að meta að hve miklu leyti alþjóðlegt eftirlit dregur úr þörf fyrir sérstakt eftirlit hér á landi.
- **Leggja mat á kostnað við eftirlit** þannig að metinn sé kostnaður sem starfsemin hefur í för með sér, bæði beinan kostnað hins opinbera og kostnað atvinnulífs og einstaklinga. Einnig á að reyna að meta óbein áhrif eftirlitsreglna á samfélagið, ásamt því að skoða áhrif þeirra á einstök svið þjóðfélagsins og atvinnugreinar til að koma í veg fyrir mismunun og ójafna samkeppnisstöðu.
- **Leggja mat á gildi og árangur erfiðis** og þannig meta þjóðhagslegt gildi eftirlits, þar sem leitast skal við að leggja fjárhagslegt mat á það. Nota skal viðurkenndar aðferðir til að bera saman kostnað og áætlaðan árangur og ef heildarumfang eftirlits er mikið skal beita kostnaðar- og ábatagreiningu.

Ef niðurstaða ofangreinds mats er sú að eftirlit geti leyst tiltekinn vanda og að ávinningur þess sé meiri en kostnaður skal meta hvaða eftirlitsaðferð hentar best.

- **Nokkur meginatriði snúa að vali á eftirlitsaðferð.** Meta þarf hversu mikil hætta er á óæskilegum frávikum og hversu auðvelt er að setja skilgreindar

reglur um framkvæmd eftirlits. Lagt er til að valin sé sú eftirlitsaðferð sem hefur mestan ávinning í för með sér miðað við heildarkostnað. Þá skal stefna að því að opinber afskipti séu eins takmörkuð og hægt er og meiri áhersla lögð á ábyrgð einstaklinga og fyrirtækja. Loks skal reyna að beita almennum reglum í stað laga og reglugerða þegar unnt er.

Mat á skipan stjórnslueftirlits skal síðan vera byggt á eftirfarandi meginþingarmíðum:

- **Við skipan stjórnslu** skal samþætta stjórnslu eftirlitsmála eftir því sem hægt er til þess að auka hagkvæmni og einfalda samskipti einstaklinga og fyrirtækja við stjórnvöld. Gæta þarf að því að sömu aðilar setji ekki reglur, annist framkvæmd, meti niðurstöður, felli úrskurði og ákvarði viðurlög. Tekið er fram að leita skuli hagkvæmra leiða til að fjármagna eftirlitsstarfsemi, en æskilegt er talið að kostnaðurinn komi sem mest inn í verð þeirrar vöru og starfsemi sem eftirlit er haft með. Mikilvægt er að ljóst sé hvaða aðilar beri ábyrgð á hverjum þætti fyrir sig og að eftirlitið sé gagnsætt og það sé þannig á hreinu í hverju það felst og hvort því er sinnt.
- **Leggja skal áherslu á að hafa þær reglur og kröfur** sem settar eru eins einfaldar og unnt er og á eins skýru og auðskiljanlegu máli og kostur er. Lagt er til að stjórnvöld veiti fullnægjandi upplýsingar um eftirlitsstarfsemi. Áður en nýjar reglur eru settar eða gömlum breytt skal hafa samráð við önnur ráðuneyti og stofnanir sem málið varða, eða halda uppi eftirlitsstarfsemi sem beinist að einhverju leyti að sömu viðfangsefnum og nýju reglurnar taka til, og þeim gefinn kostur á að koma athugasemdum og tillögum til úrbóta á framfæri.²²

Af því sem hér hefur verið rakið má ráða að yfirvöld á Íslandi hafa fylgt fordæmi annarra vestrænna þjóða og lagt aukna áherslu á gæði opinberra eftirlitsreglna. Á síðustu árum hafa þó átt sér stað töluverðar breytingar á opinberu eftirliti og einkaaðilar hafa tekið það að sér í vaxandi mæli. Þar má nefna að einkareknar skoðunarstofur sjá nú algerlega um skoðun bifreiða og eftirlit með fiskvinnslustöðvum. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á að bæta skilvirkni annarra eftirlitsstofnana og samþætta verkefni og má í því samhengi benda á að í byrjun árs

²² Forsætisráðuneytið (2000).

2003 var lagt fram frumvarp um samþættingu matvælaeftirlits í því skyni að auka skilvirkni. Ekki er búið að ljúka afgreiðslu frumvarpsins á Alþingi en í því var lagt til að sameina stjórnýslu eftirlits með matvælum innan eins ráðuneytis og einnar matvælaeftirlitsstofnunar sem undir það ráðuneyti fellur, svonefndar Matvælastofu.

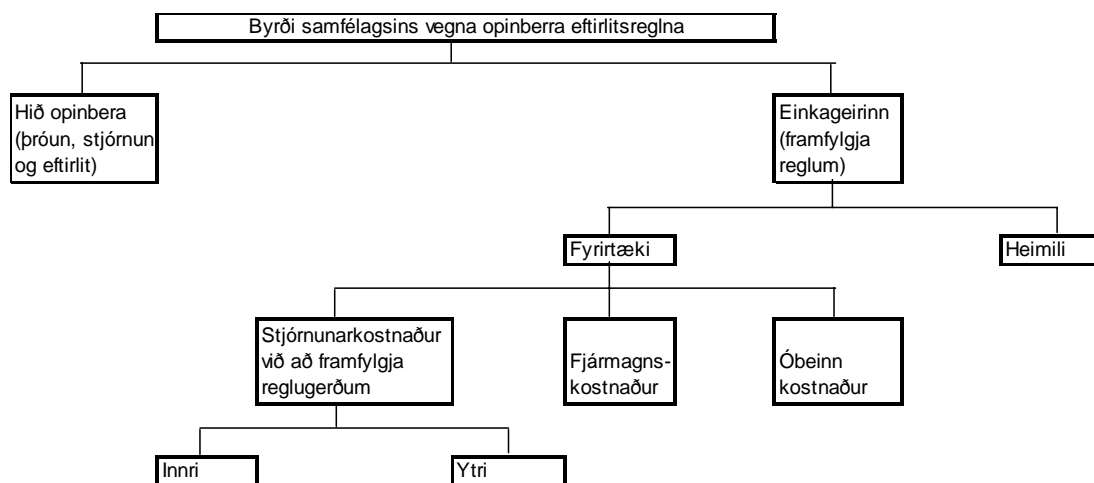
Á síðustu árum hefur fjölgað mjög kvörtunum forráðamanna íslenskra fyrirtækja yfir því að eftirlitsiðnaðurinn á Íslandi hafi vaxið mjög hratt og sé nú farinn að íþyngja rekstri fyrirtækja verulega. Með auknum alþjóðaviðskiptum hafa kröfur um samkeppnishæfni fyrirtækja aukist sem hefur leitt til þess að áhrif eftirlitsreglna eru sýnilegri en áður og skipta sífellt meira máli. Einnig er mikilvægt að hafa í huga að þó svo að heildarstefna um eftirlitsreglur sé fyrir hendi er ekki alltaf lagt í þá vinnu sem tilgreind er í stefnunni, t.d. að unnið sé kostnaðarmat og bornar saman mismunandi aðferðir eins og í hinum OECD-löndunum. Kemur það glögg í ljós þegar skoðaðar eru upplýsingar um eftirlitsiðnað OECD-landanna, en þar vantar iðulega upplýsingar frá Íslandi. Almenn reyndist erfitt að fá upplýsingar um aðgerðir á vegum yfirvalda sem snéru að umbótum í eftirlitsiðnaðinum sem gefur til kynna að ekki sé nægilega oft lagt í þá vinnu sem tilgreind er í lögum. Þetta er áhyggjuefni fyrir íslenskt atvinnulíf og mikilvægt er að stjórnvöld leggi aukna áherslu á að tryggja að viðhöfð séu þau vinnubrögð sem löggjafinn ætlast til. Í næsta kafla verður reynt að leggja hagrænt mat á samfélagslegan kostnað vegna eftirlitsreglna á Íslandi og fjallað um ábatann af þeim fyrir samfélagið í heild sinni.

Kostnaður og ábati af eftirlitsreglum

3.3 Kostnaður

Markmið opinberra eftirlitsreglna er að tryggja ákveðna félagslega, efnahagslega eða þjóðhagslega hagsmuni sem ekki nást án afskipta. Sú hætta er hins vegar alltaf til staðar við síbreytilegar aðstæður á markaði að opinberar eftirlitsreglur hamli nýsköpun, skilvirkni og almennum viðskiptum á markaði og auki þannig kostnað fyrirtækja. Til þess að greina kostnaðinn þarf að skoða tilgang eftirlitsreglna og þær ráðstafanir sem fyrirtæki, neytendur og opinberir aðilar þurfa að grípa til til að framfylgja þeim. Fyrirtæki geta til dæmis þurft að bæta þjálfun starfsmanna sinna, ráða fleira fólk eða fjárfesta í nýjum tækjum til að framfylgja opinberum eftirlitsreglum sem að öllu jöfnu verður til að auka kostnað þeirra. Opinberar eftirlitsreglur geta einnig haft óbein áhrif á rekstur fyrirtækja og á samfélagið í heild sinni og valdið svokölluðum óbeinum kostnaði. Óbein áhrif geta til dæmis verið neikvæð áhrif eftirlitsreglna á samkeppni og framleiðni²³ starfsmanna og óbeinn kostnaður sá kostnaður sem þessi áhrif hefðu á samfélagið í heild. Yfirvöld bera síðan kostnað af því að þróa og framfylgja opinberum eftirlitsreglum. Á mynd 4.1 má sjá frekari skiptingu á kostnaði samfélagsins vegna eftirlitsreglna.

Mynd 4.1. Kostnaður samfélagsins vegna opinbers eftirlits.²⁴



²³ Framleiðsla á hverja vinnustund.

²⁴ OECD (2001).

Kostnaði fyrirtækja er skipt upp í:

- **Beinan kostnað:** Kostnaður við að framfylgja eftirlitsreglum hins opinbera, þar á meðal kostnað við að fylla út eyðublöð og skila inn upplýsingum til yfirvalda og fjármagnskostnað fyrirtækja sem þurfa að fjárfesta í vélum, tækjum og öðru fjármagni til að framfylgja reglunum.
- **Óbeinan kostnað:** Kostnað vegna neikvæðra áhrifa opinberra eftirlitsreglna á framleiðni, nýsköpun og samkeppni.

Kostnaður við að framfylgja eftirlitsreglum hins opinbera getur bæði komið fram innan fyrirtækja, þar sem starfsmenn sjá sjálfir um vinnuna, en einnig getur verið að fyrirtæki kaupi sérfræðiþjónustu annars staðar að og er þá talað um ytri kostnað.

Hér á eftir verður leitast við að meta heildarkostnað samfélagsins vegna eftirlitsreglna á Íslandi og lögð á það áhersla að greina kostnað fyrirtækja, stofnana og yfirvalda, en til að byrja með verður fjallað nánar um hvern og einn kostnaðarlið.

3.3.1 Beinn kostnaður fyrirtækja

Beinn kostnaður er borinn af fyrirtækjum og skiptist í stjórnunar- og fjármagnskostnað við að framfylgja reglum. Stjórnunarkostnaður fyrirtækja er sá tími og þeir fjármunir sem eigendur, yfirmenn, starfsfólk og ráðnir sérfræðingar eyða í að skilja reglur, safna, greina og vinna úr upplýsingum og fylla út eyðublöð sem er hluti af því að framfylgja eftirlitsreglum yfirvalda. Fjármagnskostnaður fyrirtækja er hins vegar falinn í fjárfestingum í vélum og tækjum sem nauðsynlegt er að ráðast í vegna opinberra eftirlitsreglna.

Til þess að gefa mynd af umfangi beins kostnaðar fyrirtækja verður fjallað um niðurstöður OECD-rannsóknar sem voru birtar árið 2001. Í rannsókninni var reynt að meta beinan kostnað við opinberar eftirlitsreglur í 11 OECD-löndum, þar á meðal Íslandi, og áhersla lögð á að meta stjórnunarkostnað fyrirtækja við að framfylgja þeim. Aftur á móti var ekki lagt mat á fjármagnskostnað fyrirtækjanna. Í rannsókninni voru viðhorf forsvarsmanna fyrirtækja til gæða eftirlitsreglna og stjórnunar einnig skoðuð og lagt mat á eiginleika óbeins kostnaðar.²⁵

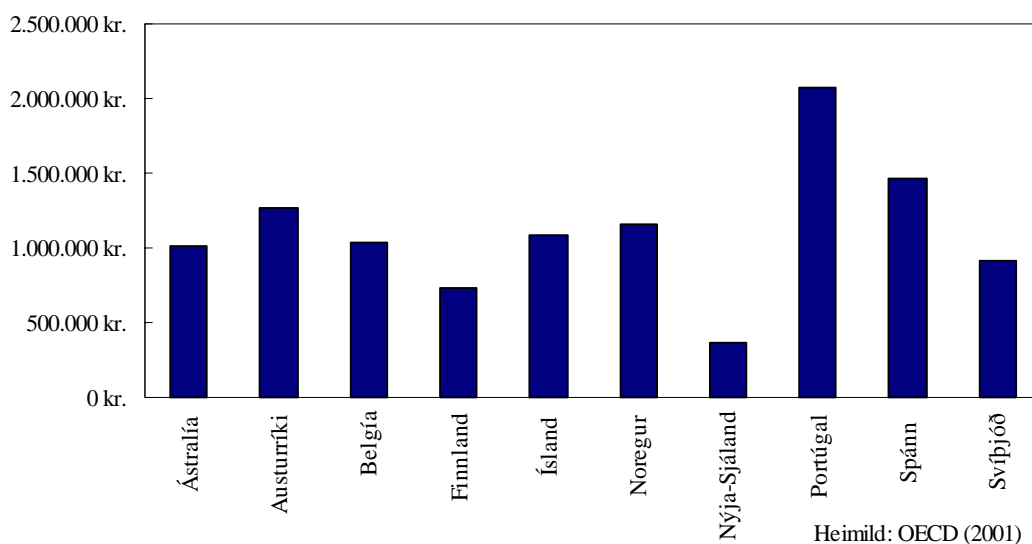
Í rannsókninni var aðeins tekið mið af litlum og meðalstórum fyrirtækjum með allt upp í 500 starfsmenn. Úrtakið var ákveðið með það í huga að auka líkur á því að

²⁵ OECD (2001).

aðeins ein manneskja svaraði spurningunum. Miðað var við tvær gerðir eftirlitsreglna: starfsmanna- og umhverfisverndarreglur, en í öðrum rannsóknum hefur verið bent á mikilvægi þessara reglna fyrir fyrirtæki.²⁶ Í rannsókninni var einnig skoðuð áhrif skattareglna á starfsemi fyrirtækja.

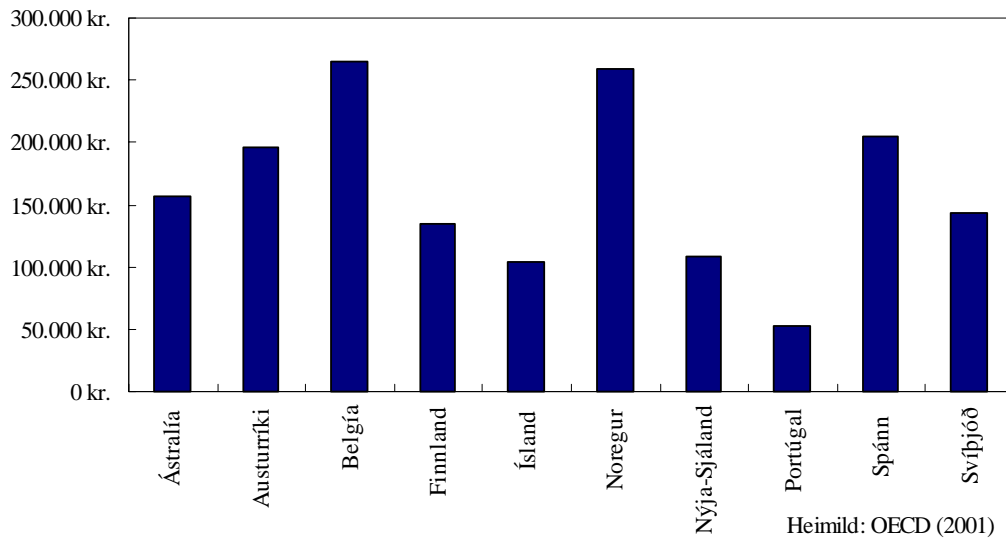
Í rannsókninni kom fram að meðalstjórnunarkostnaður við að framfylgja reglum í litlum og meðalstórum fyrirtækjum væri töluverður, eða að meðaltali um 1 milljónir kr. á ári á hvert fyrirtæki í þessum ellefu löndum, sem er um 150 þúsund kr. á ári á hvern starfsmann á verðlagi í lok ársins 2003. Á myndum 4.2 og 4.3 má sjá árlegan kostnað fyrirtækja við að framfylgja fyrrgreindum eftirlitsreglum milli landa og árlegan stjórnunarkostnað á hvern starfsmann.

Mynd 4.2. Árlegur stjórnunarkostnaður fyrirtækja við að framfylgja eftirlitsreglum eftir löndum á verðlagi í lok ársins 2003.



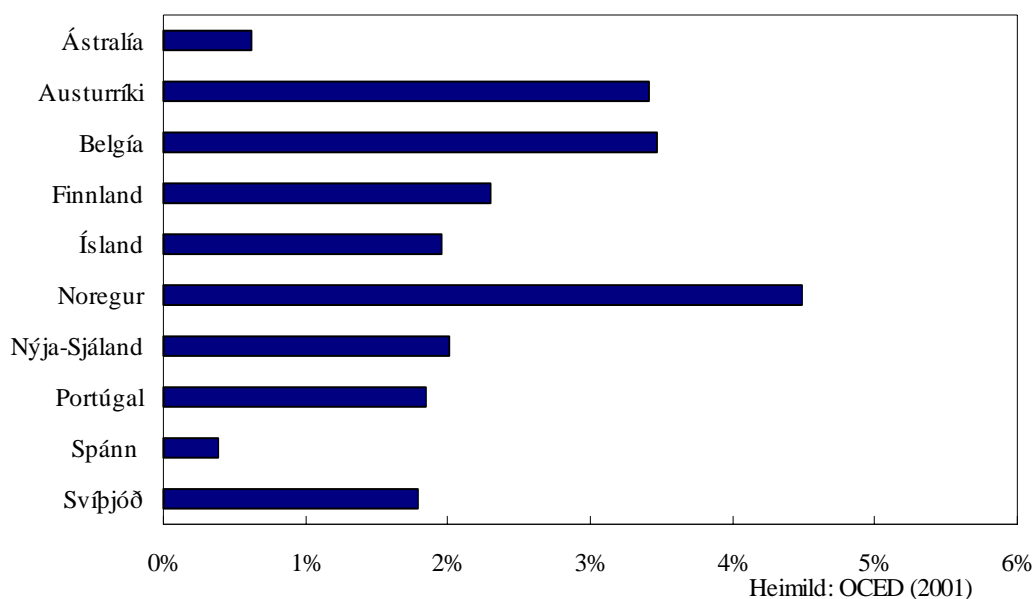
²⁶ Brunetti, o. fl. (1997).

Mynd 4.3. Árlegur stjórnunarkostnaður á hvern starfsmann við að framfylgja eftirlitsreglum eftir löndum á verðlagi í lok ársins 2003.

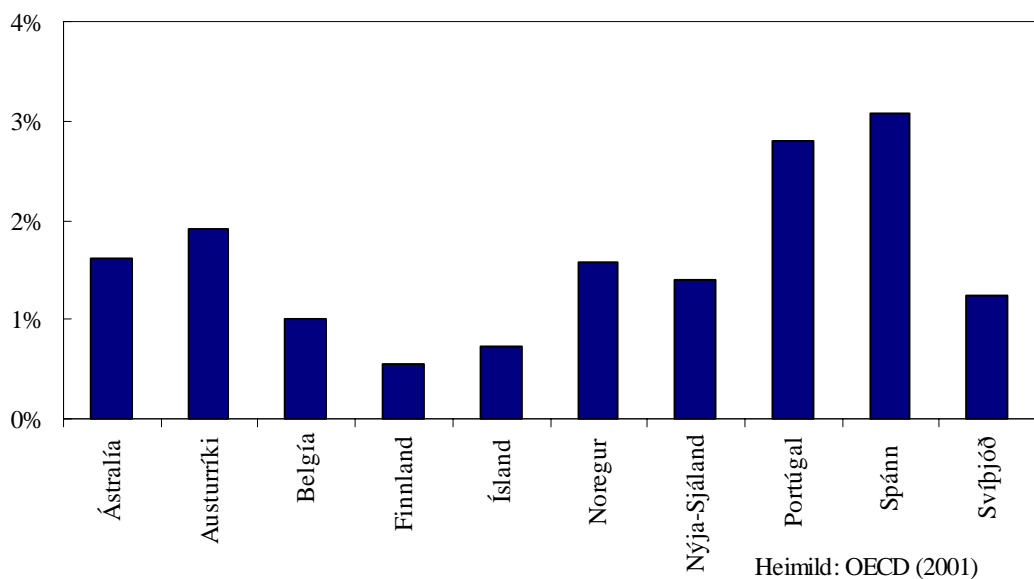


Kostnaður á hvern starfsmann var mismunandi eftir stærð fyrirtækja og var að meðaltali um fimm sinnum hærri hjá fyrirtækjum með færri en 20 starfsmenn en hjá fyrirtækjum sem höfðu 50–499 starfsmenn. Ætla má að kostnaður minni fyrirtækja sé hlutfallslega meiri en hinna stærri vegna þess að kostnaðurinn er að miklu leyti fastur og óháður stærð fyrirtækja. Stjórnendur smærri fyrirtækja skortir einnig oft þá sérfræðipekkingu sem nauðsynleg er til að sinna eftirlitsstarfinu og því hefur stærri hluti af tíma þeirra farið í að framfylgja eftirlitsreglum en hjá stjórnendum stærri fyrirtækja. Fram kom að stjórnunarkostnaður fyrirtækja væri að meðaltali um 2% af veltu þeirra og að meðaltali um 2% af landsframleiðslu. Á myndum 4.4 og 4.5 má sjá kostnaðinn sem hlutfall af veltu fyrirtækja eftir löndum og kostnaðinn sem hlutfall af landsframleiðslu eftir löndum.

Mynd 4.4. Kostnaður fyrirtækja sem hlutfall af veltu fyrirtækja eftir löndum.



Mynd 4.5. Kostnaður fyrirtækja sem hlutfall af landsframleiðslu.



Meirihluti fyrirtækjanna, eða um 60%, taldi að kostnaður við að framfylgja eftirlitsreglum yfirvalda hefði aukist milli árána 1998 og 1999. Í ljósi þess hve stóran hluta af veltu er um að ræða má álykta sem svo að breytingar á eftirlitsreglum geti haft umtalsverð áhrif á hagnað fyrirtækja og um leið á samkeppni, fjárfestingar og atvinnumöguleika á markaði. Heildaráhrifin eru töluverð eða að meðaltali um 2% af landsframleiðslu sem gefur til kynna hversu mikilvægt er að reglur yfirvalda hamli ekki að óþörfu starfsemi fyrirtækja. Mikill munur var þó á kostnaðinum milli landa og má draga þá ályktun að sá munur sýni fram á mun á gæðum eftirlitsreglna. Hafa ber í

huga að hvorki var tekið tillit til kostnaðar fyrirtækja sem voru að hefja starfsemi né fjármagnskostnaðar fyrirtækja og aðeins var tekið mið af þremur gerðum eftirlitsreglna hins opinbera. Þar af leiðandi er líklegt að raunverulegur kostnaður sé töluvert meiri.

Sumarið 2001 var gerð rannsókn á 100 fyrirtækjum í Bandaríkjunum með það fyrir augum að meta kostnað þeirra við að framfylgja starfsmannareglum þar sem bæði var tekið mið af tíma, fjármunum og fjármagnskostnaði. Úrtakið náði til fyrirtækja af öllum stærðum, hjá þeim smæstu unnu sjö starfsmenn en hjá þeim stærstu um 65.000 starfsmenn. Að meðaltali reyndist kostnaður á hvern starfsmann vera um 130.000 kr.,²⁷ en kostnaðurinn var þó töluvert meiri hjá litlum fyrirtækjum með færri en 100 starfsmenn eða um 200.000 kr. á mann. Rannsóknin leiddi í ljós að kostnaður við fjárfestingar var að meðaltali 25% af heildarkostnaðinum og jafnvel hærra hlutfall hjá minni fyrirtækjunum. Kostnaður á hvern starfsmann vegna fjárfestinga var því talinn vera um 32.500 kr.²⁸ Þessi rannsókn gefur til kynna að fjármagnskostnaður fyrirtækja við að framfylgja eftirlitsreglum yfirvalda sé töluverður og stór hluti af heildarkostnaði.

Samkvæmt þessum rannsóknum má ætla að beinn kostnaður fyrirtæka við að framfylgja eftirlitsreglum geti verið verulegur fyrir hagkerfið í heild. Kostnaðurinn er mismunandi milli landa sem gefur til kynna hversu mikilvægt er að tryggja skilvirkni og gæði eftirlitsreglna.

3.3.2 Óbeinn kostnaður fyrirtækja

Óbeinn kostnaður er sá kostnaður sem til fellur vegna áhrifa eftirlitsreglna á framleiðni, nýsköpun, samkeppnishæfni og skilvirkni innan fyrirtækja. Kostnaðurinn lendir aðallega á fyrirtækjunum sjálfum, en þó skapa reglurnar einnig kostnað fyrir samfélagið í heild sinni. Samkeppnishæfni fyrirtækja hefur til að mynda áhrif á framleiðslu í hagkerfinu, atvinnu og hagvöxt. Erfitt getur reynst að meta óbeina kostnaðinn þar sem torvelt er að einangra áhrif eftirlitsreglna til dæmis á framleiðni og nýsköpun innan fyrirtækja og síðan að meta áhrif þess á samfélagið í heild sinni. Fáar rannsóknir hafa verið gerðar þar sem reynt hefur verið að meta allan óbeinan kostnað samfélagsins og því lítið um vísbendingar um umfang þessa kostnaðarliðar. Hins vegar hafa verið gerðar rannsóknir á óbeinum kostnaði einstakra iðngeira og þar hafa

²⁷ Á verðlagi í lok ársins 2003.

komið fram vísbendingar um að hann sé umtalsverður. Sem dæmi má nefna rannsókn sem gerð var á 2.100 fyrirtækjum í Evrópu þar sem reynt var að greina hver óbein áhrif eftirlitsreglna á fyrirtæki væru. Ályktað var að reglur hefðu áhrif á nýsköpun, skilvirkni og sveigjanleika yfir tíma vegna þess að þær ykju kostnað fyrirtækja, drægju úr hraða við ákvörðunartöku og drægju athygli stjórnenda frá ákvörðunum um fjárfestingar.²⁹

Þó svo að í fáum rannsóknum hafi verið reynt að meta heildaráhrif eftirlitsreglna á óbeinan kostnað fyrirtækja hafa verið gerðar nokkrar rannsóknir á áhrifum eftirlitsreglna á framleiðni og nýsköpun í hagkerfinu. Gera má ráð fyrir því að framleiðni endurspegli að einhverju leyti samkeppnishæfni, sveigjanleika og skilvirkni fyrirtækja. Í flestum rannsóknum hefur verið sýnt fram á neikvætt samband milli framleiðni og umfangs eftirlitsreglna í hagkerfinu. Þær eftirlitsreglur sem eru taldar hafa hvað mest áhrif eru starfsmannareglur, reglur sem auka byrði stjórnenda í fyrirtækjum og aðrar reglur sem hafa áhrif á framleiðslu og þjónustu í hagkerfinu eða geta haft takmarkandi áhrif á samkeppni á markaði.

Þegar veruleg samkeppni er á markaði er mikilvægt fyrir fyrirtæki að skara fram úr og því er mikið lagt upp úr því að halda hagnaði og skilvirkni í hámarki og þar með framleiðni. Ef lítil samkeppni er til staðar geta fyrirtæki aftur á móti starfað á markaði þó að skilvirkni og framleiðni sé lítil. Reglur sem geta haft takmarkandi áhrif á samkeppni, eins og til dæmis hömlur á innkomu á markað, og reglur sem auka byrði stjórnenda geta því dregið úr framleiðni í hagkerfinu. Rannsóknir hafa einnig sýnt að minni samkeppni á markaði getur haft neikvæð áhrif á nýsköpun og ýmiss konar rannsókn- og þróunarstörf í hagkerfinu sem síðan hafa áhrif á framleiðni í hagkerfinu.³⁰

Starfsmannareglur geta einnig haft áhrif á framleiðni fyrirtækja. Almennt er talið að reglur sem til dæmis setja hömlur á uppsagnir og ráðningar starfsmanna hafi neikvæð áhrif á framleiðni þar sem þær draga úr sveigjanleika fyrirtækja til að takast á við breyttar aðstæður.

Ef framleiðni meðal OECD-landanna á síðasta áratug 20. aldarinnar er skoðuð kemur í ljós að töluverður munur er á milli landa, sérstaklega Bandaríkjana og nokkurra

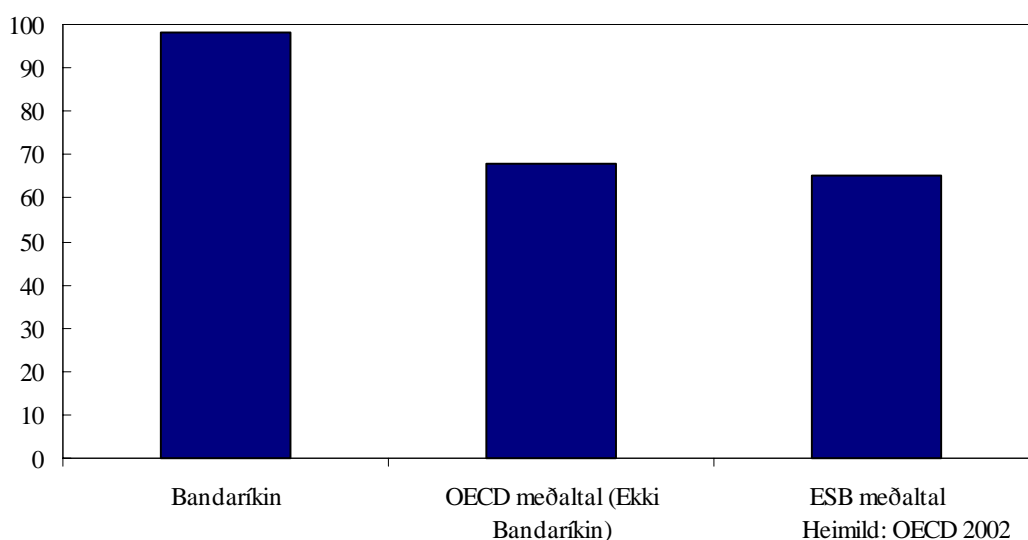
²⁸ Crain og Johnson (2001).

²⁹ UNICE (1995).

³⁰ Nicoletti og Scarpetta (2003).

landa í Evrópu. Það gefur til kynna að sumum þjóðum hafi tekist betur en öðrum að tileinka sér nýja tækni í framleiðslu og þjónustu. Strangar reglur á markaði og skortur á úrbótum á þeim eru að einhverju leyti ástæða þess, en vísbendingar eru um að framleiðni hafi vaxið minna hjá löndum sem ekki hefur tekist að auka samkeppni í hagkerfinu með úrbótum á eftirlitsreglum.³¹ Árið 1998 var gerð könnun á aðgerðum yfirvalda sem tengdust umbótum í eftirlitsiðnaði meðal landa innan OECD. Í kjölfarið var skilgreindur ákveðinn mælikvarði (0–100) á gæðum og umfangi þessara aðgerða og reyndust Bandaríkin koma mun betur út en Evrópa (sjá mynd 4.6).

Mynd 4.6. Mælikvarði á gæði og umfang umbóta í eftirlitsiðnaði.



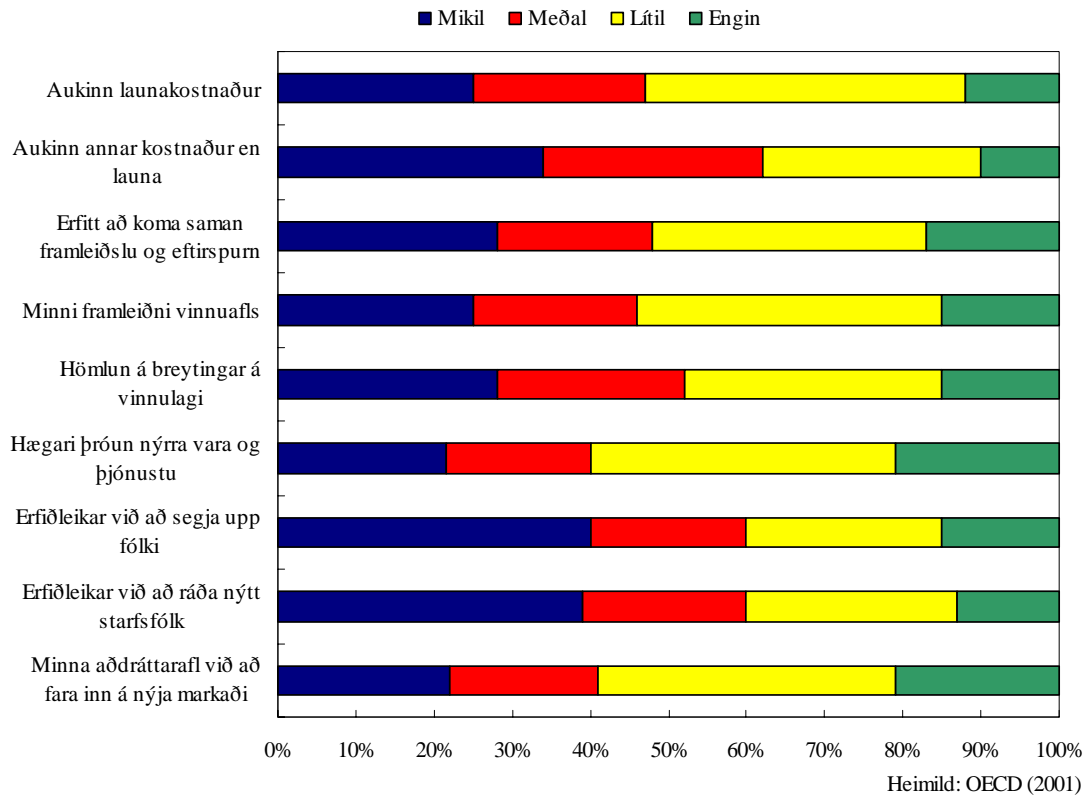
Í rannsókn Nicolettis og Scarpettas (2002) voru 23 framleiðslu- og þjónustusvið í 18 OECD-löndum skoðuð sérstaklega og reynt að meta hvaða ástæður voru fyrir mismunandi framleiðni milli landa. Reglur sem hafa áhrif á samkeppni virtust hafa neikvæð áhrif á framleiðni og einnig komu fram vísbendingar um að starfsmannareglur hefðu letjandi áhrif á nýsköpun, rannsóknir og þróun.

Í rannsókn OECD á beinum kostnaði fyrirtækja vegna eftirlitsreglna frá árinu 2001, sem fjallað var um hér að framan, var reynt að slá á óbeinan kostnað innan fyrirtækja. Aðspurðir töldu forsvarsmenn flestra fyrirtækja að það hefði áhrif á fyrirtæki og frammistöðu þeirra á markaði að framfylgja starfamannareglum og nefndu helst þrjú atriði í því sambandi. Í fyrsta lagi töldu margir þeirra eftirlitsreglurnar auka kostnað annan en launakostnað, í öðru lagi að þær sköpuðu erfiðleika við að segja upp starfsfólki og í þriðja lagi að þær gerðu fyrirtækjum erfiðara fyrir að ráða nýtt fólk. Á

³¹ Nicoletti og Scarpetta (2003).

mynd 4.7 má sjá hvaða atriði þeir tilgreindu og hversu mikil þeir töldu áhrif regnanna vera.

Mynd 4.7. Óbein áhrif starfamannareglna



Fyrirtækin voru almennt á því að eftirlitsreglurnar væru ekki nægilega sveigjanlegar og ekki væri reynt að ná markmiðum þeirra á sem einfaldastan hátt, þær væru ekki auðskiljanlegar og ekki í samræmi hver við aðra. Einnig kom fram að sum fyrirtæki töldu breytingar ekki nægilega fyrirsjáanlegar.

Líkt og með gæði eftirlitsreglna sækjast stjórnvöld einnig eftir því að bæta gæði allrar stjórnunar og eftirlits með eftirlitsreglum. Léleg stjórnun og ákvörðunartaka getur haft mjög hamlandi áhrif á fyrirtæki og aukið kostnað þeirra. Almennt má segja að fyrirtækin hafi verið ósátt með stjórnun eftirlitsreglna, bæði hvað varðar þær upplýsingar er bærust frá yfirvöldum og með ákvörðunartöku og leyfisveitingar. Sérstaklega voru þau ósátt með hve mikið ósamræmi var í upplýsingagjöf yfirvalda. Út frá þessum niðurstöðum má greina umtalsvert svigrúm fyrir umbætur í umhverfi eftirlitsreglna í þessum ellefu löndum sem þátt tóku í rannsókninni.

3.3.3 *Kostnaður yfirvalda*

Kostnaður yfirvalda vegna eftirlitsreglna samanstendur af kostnaði við að þróa reglur, stjórna þeim og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra. Eftirlitsstofnanir eru reknar annars vegar með þeim gjöldum sem fyrirtæki og stofnanir greiða fyrir ákveðið eftirlit og hins vegar með skatttekjum ríkisins. Almenn er talið að kostnaður yfirvalda sé lítill hluti af heildarkostnaði hagkerfisins vegna eftirlitsreglna. Í rannsókn sem gerð var á kostnaði vegna eftirlitsreglna í Kanada árin 1997–98 var áætlað að heildarkostnaður væri um tuttugufaldur kostnaður yfirvalda.³² Kostnaðurinn við að halda úti eftirlitsstofnunum er því ekki stór hluti af heildarkostnaðinum heldur eru það áhrif reglnanna á fyrirtæki og starfsemi þeirra á markaði sem skipta höfuðmáli.

3.4 **Kostnaður á Íslandi**

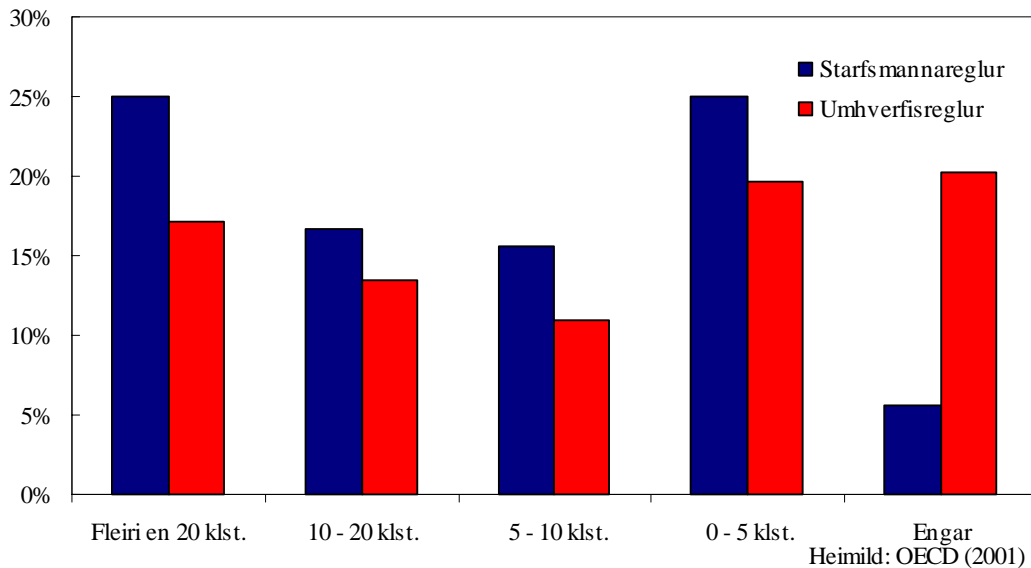
Í þessum kafla verður reynt að varpa ljósi á heildarkostnað vegna opinberra eftirlitsreglna á Íslandi. Lagt verður mat á beinan kostnað fyrirtækja og einnig reynt að skoða óbeinan kostnað þeirra og áhrif reglna á hagkerfið í heild sinni, auk þess sem þess verður freistað að meta kostnað yfirvalda vegna eftirlitsreglna. Stuðst verður við fyrrnefnda könnun OECD frá árinu 2001.

3.4.1 *Beinn kostnaður*

Á Íslandi náði könnun OECD til rúmlega 300 fyrirtækja með færri en 20 starfsmenn, um 100 fyrirtækja með 20–49 starfsmenn og um 100 fyrirtækja með 50–499 starfsmenn, en langflest fyrirtæki á Íslandi eru með færri en 599 starfsmenn. Til að leggja mat á fjármagnskostnað fyrirtækja er stuðst við könnun Crains og Johnsons frá árinu 2001. Beinn kostnaður fyrirtækja er skilgreindur sem stjórnunarkostnaður við að framfylgja eftirlitsreglum og fjármagnskostnaður fyrirtækja. Stuðst verður við könnun OECD frá árinu 2001 þegar lagt verður mat á stjórnunarkostnað fyrirtækja, en í þeirri könnun var heildarkostnaður fyrirtækja við að framfylgja eftirlitsreglum metinn, en tekið var mið af starfsmanna- og umhverfisreglum. Þar sem ekki var tekið mið af öllum eftirlitsreglunum í íslensku könnuninni má ætla að heildarkostnaður þar hafi verið meiri en fram kemur í matinu.

Í könnun OECD voru forsvarsmenn íslenskra fyrirtækja spurðir út í það hversu mikill tími færi í það á mánuði að framfylgja eftirlitsreglunum. Meiri tími reyndist fara í að framfylgja starfsmannareglum miðað við umhverfisreglur (sjá mynd 4.8).

Mynd 4.8. Tími sem fór í að framfylgja opinberum eftirlitsreglum.



Fyrirtækin voru einnig beðin um að skipta beina kostnaðinum niður á einstaka þætti. Þegar spurt var um starfsmannareglur nefndu margir að tímafrekt væri að framfylgja reglum um aðbúnað, öryggi og heilsu starfsmanna. Þá töldu forsvarsmenn fyrirtækjanna að lengstan tíma tæki að sinna þeim þáttum umhverfisreglna er lúta að skýrslugerð, prófunum og skattamálum, auk hins daglega amsturs stjórnenda við að framfylgja reglunum. Sum fyrirtæki töldu tímafrekt að skilja og útskýra reglurnar ásamt því að tími færi í vinnu kringum leyfisveitingar, áætlanir og mat á umhverfisáhrifum og athafnir í kringum eftirlit opinberra stofnana. Athyglisvert er að meira en helmingur fyrirtækjanna taldi að kostnaður fyrirtækja við að framfylgja starfsmanna- og umhverfisreglum hefði aukist á síðustu tveimur árum (sjá töflu 4.1).

Tafla 4.1. Helstu ástæður fyrir auknum kostnaði.

	Starfsmanna	Umhverfis
Nýjar reglur	11%	12%
Núverandi reglur flóknari en áður	24%	7%
Aukið starfssvið fyrirtækis	9%	1%
Aukin framfylgni við reglur	11%	23%

Heimild: OECD (2001)

Kostnaður fyrirtækja á Íslandi við að framfylgja starfsmanna og umhverfisreglum var að meðaltali metinn á um 1 milljónir kr. á ári, en meðalkostnaður á hvern starfsmann var metinn um 100 þúsund kr. á ári á verðlagi í lok ársins 2003, sem er nokkuð undir

³² Graf og Jones (2001).

meðaltali hinna OECD-landanna. Heildarkostnaður var áætlaður um 0,7% af VLF á ári sem var vel undir meðaltali hinna landanna sem var um 2%. Þessar niðurstöður gefa því til kynna að Íslendingar standi nokkuð vel að vígi í alþjóðasamanburði þegar kemur að gæðum opinberra eftirlitsreglna.

Verg landsframleiðsla á Íslandi árið 2002 var um 774 milljarðar ISK og ef gert er ráð fyrir því að kostnaður fyrirtækja við að framfylgja fyrrgreindum reglum hafi verið um 0,7% af landsframleiðslu það ár má ætla að kostnaðurinn hafi verið um 5,7 milljarðar á verðlagi í lok ársins 2003. Eins og áður hefur komið fram var ekki tekið mið af öllum gerðum eftirlitsreglna og því er heildarkostnaður vegna eftirlitsreglna vafalítið vanmetinn. Í rannsókn OECD var ekki reynt að meta fjármagnskostnað fyrirtækja við að framfylgja reglum.

Ef mið er tekið af bandarísku rannsókninni frá árinu 2001, sem fjallað var um í kafla 3.1.1, má áætla að fjármagnskostnaður íslenskra fyrirtækja geti verið um 20% af heildarkostnaði við að framfylgja reglunum. Í þeirri rannsókn var reyndar miðað við að fjármagnskostnaður væri að meðaltali um 25% af heildarkostnaði fyrirtækja og einnig kom fram að hann væri almennt hærra hlutfall hjá minni fyrirtækjum. Til þess að koma í veg fyrir ofmat er hins vegar miðað við 20% hér. Kostnaður við að framfylgja reglum var metinn um 5,7 milljarðar og því má álykta að fjármagnskostnaður fyrirtækja sé um 1,5 milljarðar árið 2002 og beinn heildarkostnaður þar af leiðandi um 7,2 milljarðar á verðlagi ársins 2003.

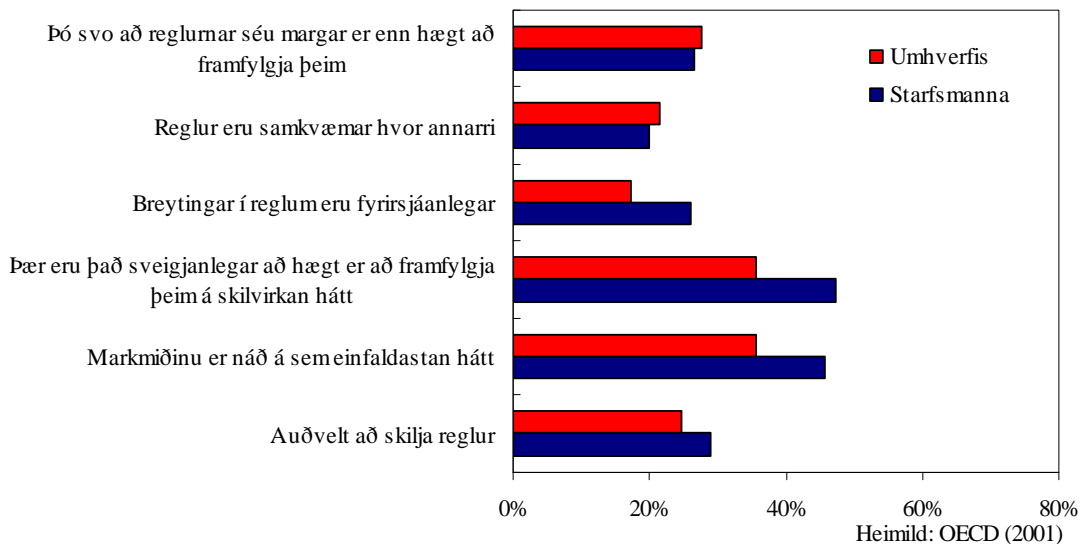
3.4.2 Óbeinn kostnaður

Óbeinn kostnaður telst vera kostnaður vegna óbeinna áhrifa eftirlitsreglna á fyrirtæki og samfélagið í heild sinni. Dæmi um óbeinan kostnað gæti verið þegar tilvist opinberra eftirlitsreglna veldur því að framleiðni í hagkerfinu er minni en ella sem skapar framleiðslutap og þá kostnað fyrir samfélagið í heild sinni. Erfitt getur reynt að greina slíkan kostnað og meta til fjár og því hafa mjög fáar rannsóknir reynt það, t.a.m hefur engin slík rannsókn verið gerð á Íslandi.

Í könnun OECD frá árinu 2001 var því einungis reynt að varpa ljósi á óbeinan kostnað fyrirtækja vegna eftirlitsreglna og greina helstu atriði sem hömluðu skilvirkni innan fyrirtækja og höfðu áhrif á framleiðni þeirra. Forsvarsmenn fyrirtækja á Íslandi voru meðal annars spurðir nokkurra spurninga um gæði eftirlitsreglna og voru þeir beðnir

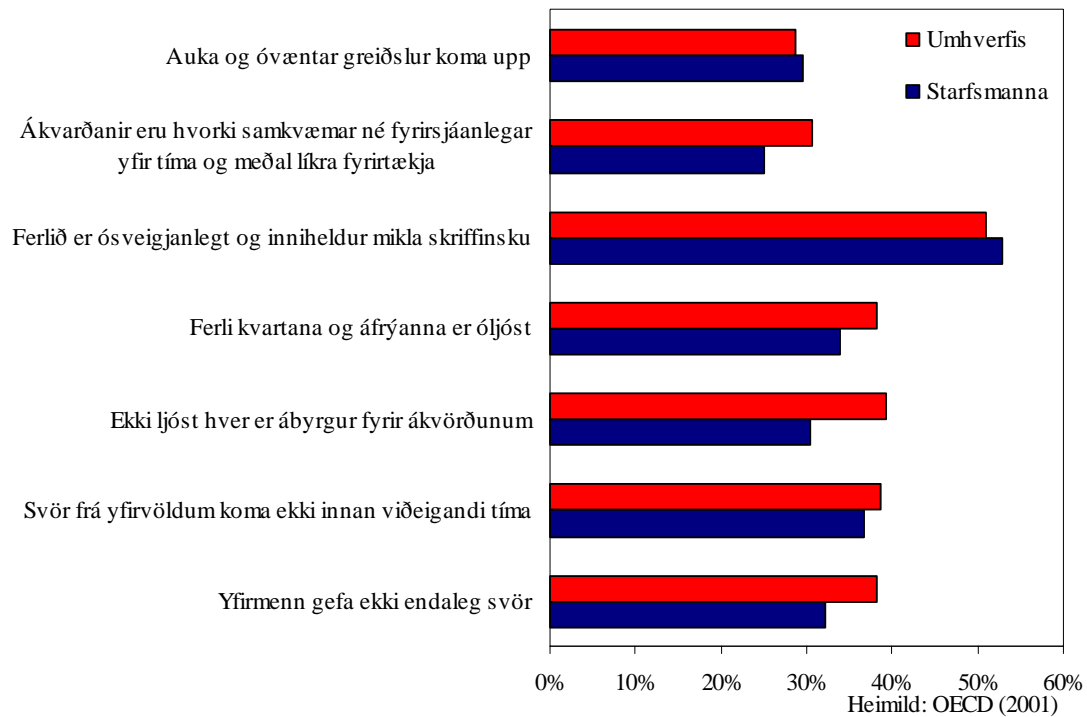
um segja hvort þeir væru sammála eða ósammála eftirfarandi staðhæfingum. Á mynd 4.9 má sjá niðurstöður þeirrar könnunar.

Mynd 4.9. Hlutfall fyrirtækja sem var ósammála eftirfarandi staðhæfingum.



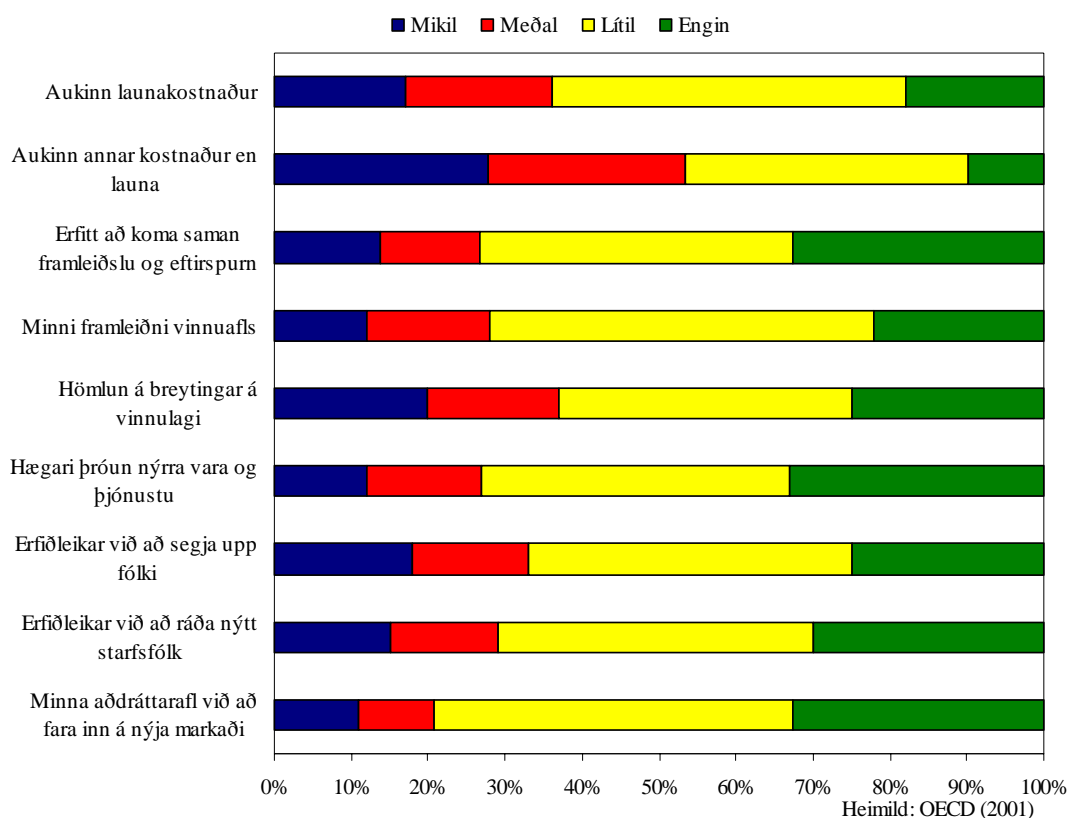
Könnunin sýndi að stór hluti forsvarsmanna fyrirtækja á Íslandi er ekki sáttur við það hve ósveigjanlegar reglurnar eru, en einnig telja margir að markmiðum sé ekki náð á eins skilvirkan hátt og hægt er. Hins vegar var óánægjan ekki eins mikil og í mörgum hinna OECD-landanna sem líklega stafar af því að stjórnunarkostnaður fyrirtækja á Íslandi er undir meðaltali OECD eins og kom fram hér að ofan. Forsvarsmennirnir voru einnig spurðir út í gæði stjórnunar á eftirlitsreglum og svör þeirra má sjá á mynd 4.10.

Mynd 4.10. Hlutfall fyrirtækja sem voru sammála eftirfarandi staðhæfingum um gæði stjórnunar á eftirlitsreglum.



Flest fyrirtæki töldu að ferlið í kringum eftirlitsreglur væri ósveigjanlegt og fæli í sér mikla skriffinnsku. Út frá þessum niðurstöðum er athyglisvert að sjá hversu mikil áhrif talið var að starfamannareglur hefðu á skilvirkni og framleiðni fyrirtækja, samkeppnishæfni þeirra á markaði og sveigjanleika á vinnumarkaði (sjá mynd 4.11). Þar kemur fram að forsvarsmenn fyrirtækja töldu að eftirlitsreglur hefðu að einhverju leyti áhrif á kostnað fyrirtækja, vinnulag, ráðningar og uppsagnir starfsfólk og á framleiðni vinnuafis. Auk þess töldu þeir að þær minnkuðu að hluta aðráttarafl þess að fara inn á nýja markaði og hægðu á þróun vöru og þjónustu.

Mynd 4.11. Óbein áhrif starfamannareglna.



Svo sem áður hefur verið vikið að hafa rannsóknir sýnt fram á að neikvæð fylgni er á milli umfangs eftirlitsreglna og framleiðni fyrirtækja. Einnig virðist sem umbætur á eftirlitsiðnaðinum hafi jákvæð áhrif á framleiðni fyrirtækja. Því er forvitnilegt að kanna hvaða eftirlitstarfsemi gæti hafa haft á framleiðni á Íslandi síðustu árin.

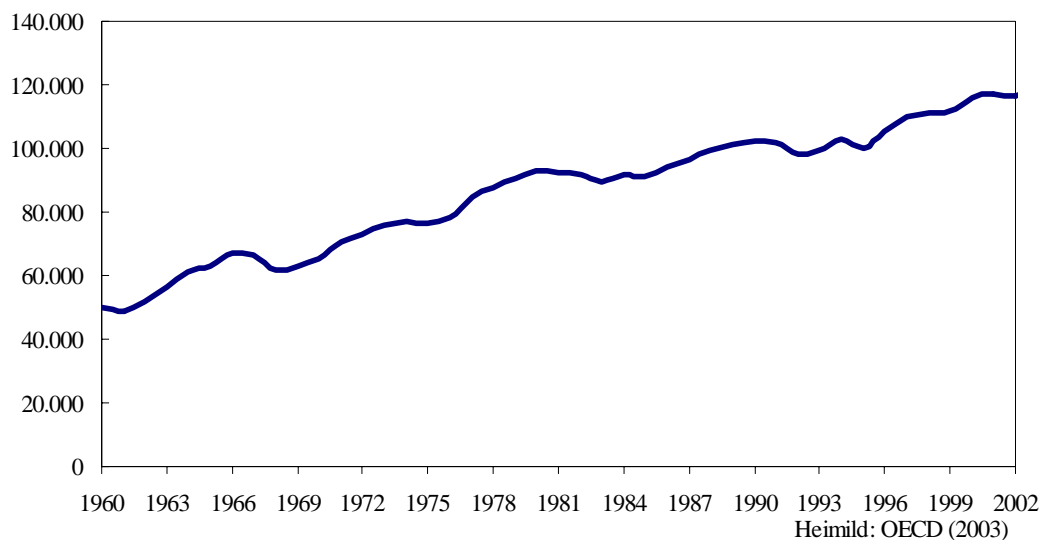
Á tímabilinu 1980–2003 jókst framleiðni vinnuafis á öllu landinu um 1% að jafnaði á milli ára, en eins og fram kemur í töflu 4.2 og á mynd 4.12, hefur þessi þróun verið nokkuð ólík á milli tímabila. Mest var framleiðniaukningin að meðaltali á árunum 1996–2000, eða um 2,4%.

Tafla 4.2. Meðalvöxtur framleiðni vinnuafis á tímabilinu 1981–2003.

	Meðalvöxtur				
	1981-85	1986-90	1991-95	1996-00	2001-03
Framleiðni	-0,30%	2,11%	-0,47%	2,41%	0,56%

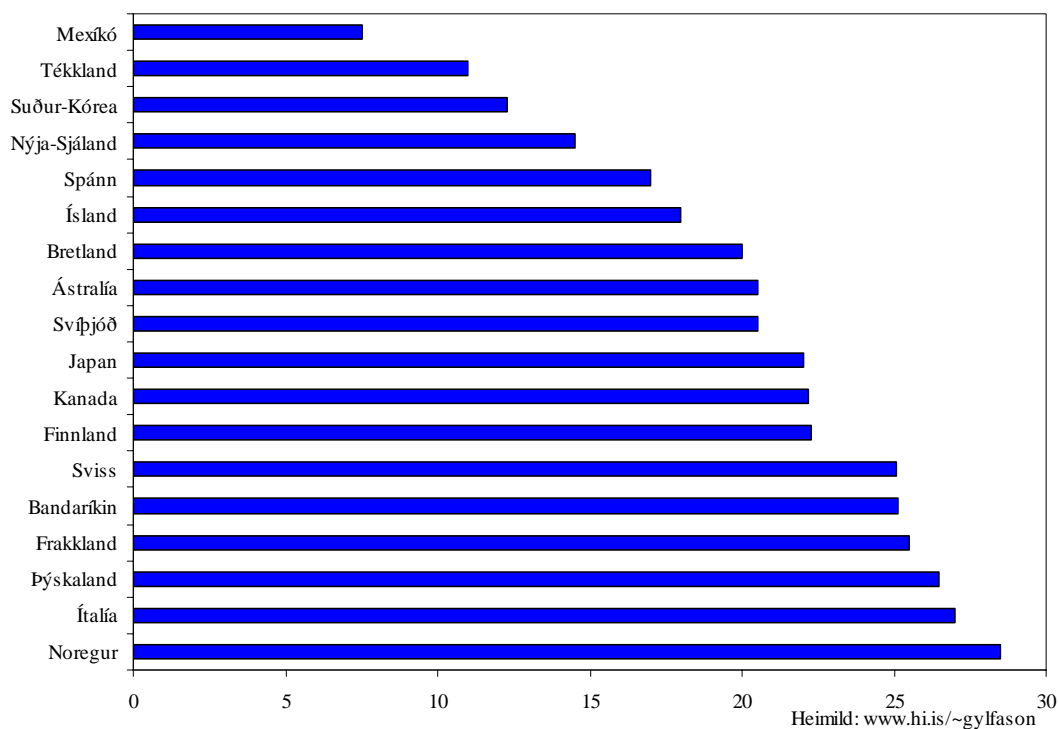
Heimild: OECD (2003)

Mynd 4.12. Vísitala fyrir framleiðni vinnuafis á Íslandi 1960–2002 (Árið 1995=100 þúsund).



Framleiðni á Íslandi er þó lítil í alþjóðasamanburði. Á mynd 4.13 má sjá landsframleiðslu á vinnustundir árið 2001 (mælda í dollurum) í nokkrum löndum. Framleiðni á Íslandi er fremur lág í þessum samanburði og t.a.m. aðeins um 80% af framleiðni í Bandaríkjunum.

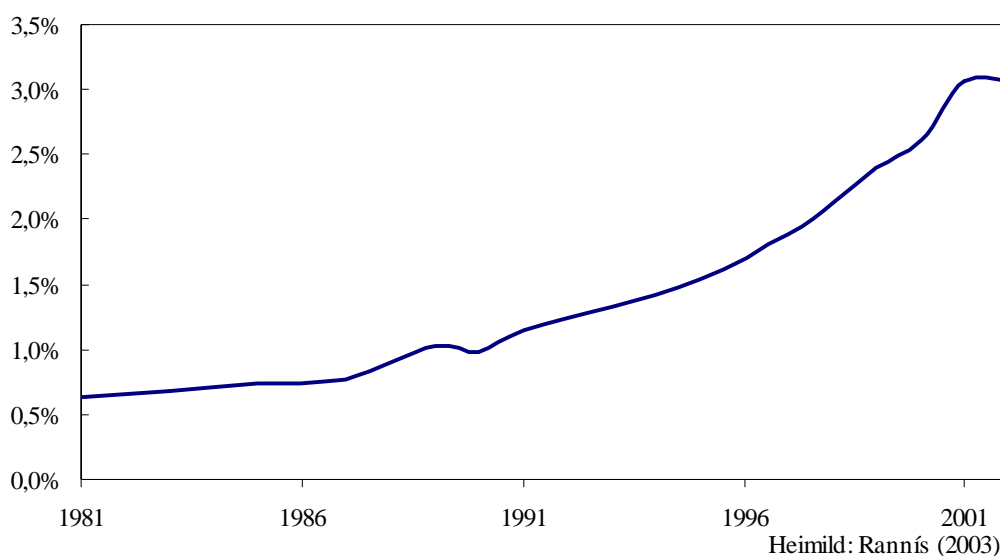
Mynd 4.13. Landsframleiðsla á vinnustund meðal OECD-landanna árið 2001 (í dollurum).



Líklega má að einhverju leyti rekja mikinn framleiðnivöxt á árunum 1996–2002 til þeirra umfangsmiklu breytinga sem urðu á Íslensku hagkerfi á þessum árum. Ríkisvaldið hefur í auknum mæli vikið til hliðar og sett fram almennar leikreglur sem fyrirtækjum á markaði er ætlað að fara eftir. Með einkavæðingu ríkisfyrirtækja og opnun fjármagnsmarkaðar á Íslandi árið 1995 hefur frelsi í viðskiptum aukist og viðskiptaumhverfið breyst til muna.

Þessar breytingar höfðu einnig áhrif á rannsóknar- og þróunarstarfsemi á Íslandi en á síðasta áratugi 20. aldarinnar jukust útgjöld til rannsókna og þróunar að meðaltali um 13,2% á ári og eru núna um 3% af landsframleiðslu, sem er vel yfir meðaltali hinna Evrópulandanna³³. Helsta ástæðan fyrir þessum mikla vexti er þátttaka í verkefnum Evrópusambandsins og aukin fjárfesting einkafyrirtækja sem rekja má til aukins frelsis á fjármálamarkaði. En rannsóknir hafa sýnt að neikvæð fylgni er á milli umfangs efnahagslegra reglna og rannsóknar- og þróunarstarfsemi³⁴. Á mynd 4.14 má sjá útgjöld til rannsókna og þróunar sem hlutfall af landsframleiðslu árin 1981–2002.

Mynd 4.14. Útgjöld til rannsókna og þróunar sem hlutfall af landsframleiðslu árin 1981–2002.



Aukning á framleiðni á Íslandi síðustu ár samhliða miklum vexti í ýmiss konar rannsóknar- og þróunarstarfsemi má að einhverju leyti rekja til breytinga á starfsemi hins opinbera.

³³ Framkvæmdarstjórn ESB (2001)

³⁴ Nicoletti og Scarpetta (2002)

Svo sem nefnt hefur verið hér að framan skiptir umfang félagslegra reglna einnig máli fyrir starfsemi fyrirtækja. Hérlandis hefur umfang reglna sem snúa að eftirliti sem er ætlað að þjóna félagslegum markmiðum um öryggi og heilsuvernd, neytendavernd og umhverfisvernd aukist eftir að Íslendingar urðu aðilar að EES-samningnum. Með auknu frelsi á markaði og auknum alþjóðaviðskiptum hafa kröfur um samkeppnishæfni fyrirtækja einnig aukist. Í skýrslu World Economic Forum kom einmitt fram að Íslendingar þyrftu að leggja áherslu á að bæta umhverfi til viðskipta. Því má ætla að á meðan umfangsmiklar breytingar á íslensku hagkerfi hafi haft jákvæð áhrif á framleiðni síðustu ár hafi aukið umfang félagslegra reglna haft neikvæð áhrif á móti. Hins vegar er vert að hafa í huga að þó að umfang félagslegra reglna geti haft neikvæð áhrif á framleiðni er ljóst að þær skapa ýmis konar ábata fyrir samfélagið, en fjallað verður nánar um það í næsta kafla.

Eins og áður hefur komið fram getur reynst erfitt að meta áhrif eftirlitsreglna hins opinbera á fyrirtæki og samfélagið í heild sinni. Þar sem vísbendingar eru um að umfang eftirlitsreglna hafi áhrif á framleiðni vinnuafis er hægt að setja upp töludæmi til að gefa mynd af mögulegu umfangi í heildarsamhengi. Árið 2002 var landsframleiðsla um 779 milljarðar kr, ef gert er ráð fyrir því að framleiðni hafi verið um 0,10 prósentustigum minni en ella vegna áhrifa opinberra eftirlitsreglna myndi það leiða til þess að landsframleiðsla hefði verið um 0,1% minni. Það gerir um 779 milljónir ISK í framleiðslutap árið 2002 á verðlagi lok ársins 2003. Í töflu 4.3 má sjá áhrif þess að verg landsframleiðsla sé allt frá því að vera 0,05% minni upp í það að vera 0,5% minni árið 2002 vegna áhrifa opinberra eftirlitsreglna.

Tafla 4.3. Framleiðslutap vegna opinberra eftirlitsreglna á verðlagi ársins 2003
(milljónir kr.).

Minni framleiðsla (%)	Framleiðslutap
0,05	398
0,10	795
0,25	1.989
0,50	3.977

Á töflunni sést að áhrifin eru töluverð þó að aðeins sé um litla breytingu á framleiðslu að ræða. En þar með er ekki öll sagan sögð því að minni framleiðsla núna hefur áhrif á magn framleiðslu í framtíðinni og ef við færum breytinguna til núvirðis yfir tíma miðað við 5% ávöxtunarkröfu kemur í ljós að núvirt framleiðsla er frá því að vera um

7 milljörðum minni yfir tíma upp í 77 milljörðum minni en ella, háð því hversu mikil áhrif eftirlitsreglnanna á framleiðni árið 2002 eru talin vera.

Tafla 4.4. Núvirt framleiðslutap vegna opinberra eftirlitsreglna.

Minni framleiðsla (%)	Framleiðslu- tap
0,05	7.790
0,10	15.579
0,25	38.948
0,50	77.896

Því er ljóst að þó að eftirlitsreglur hins opinbera hafi ef til vill mjög lítil áhrif á framleiðni til skamms tíma geta áhrifin verið töluverð til lengri tíma lítið.

3.4.3 *Kostnaður yfirvalda*

Eftirlitsstarfsemi á Íslandi er í höndum fjölmargra aðila, bæði sérhæfðra eftirlitsstofnana og annarra ríkisstofnana, sveitarfélaga og einkaaðila. Sumar þessara stofnana sjá eingöngu um eftirlit, en aðrar gegna einnig öðrum hlutverkum. Þess vegna getur verið erfitt að greina nákvæmlega og einangra kostnað yfirvalda við að starfrækja eftirlit, en til þess kostnaðar telst sá almenni rekstrarkostnaður er snýr beint að eftirlitsstarfsemi. Hins vegar er hægt að gera ráð fyrir því að almennt sé eftirlitsstarfsemi að stórum hluta til fjármögnuð með eftirlits- og leyfisgjöldum sem innheimt eru af fyrirtækjum sem eftirlitið beinist að. Í samantekt sem Samtök atvinnulífsins gerðu á lögboðnum eftirlits- og leyfisgjöldum sem íslensk fyrirtæki greiddu árið 2002 kom fram að beinar greiðslur til viðkomandi eftirlitsstofnana hefðu numið um 1,5 milljörðum kr.

Tafla 4.5. Eftirlits- og leyfisgjöld innheimt af atvinnulífinu árið 2002 (á verðlagi ársins 2003).

Eftirlitsstofnanir/eðli gjalda	
Vinnueftirlit ríkisins	350.983
Hollustuvernd ríkisins	13.070
Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga	161.089
Umhverfis- og heilbr.stofa Rvk.	79.561
Löggildingarstofa	130.192
Fiskistofa	412.217
Skoðunarstofur	196.054
Siglingamálastofnun	69.436
Flokkunarfélög	30.633
Gjöld lögð á veitingahúsarekstur	88.837
Samtals	1.532.072

Heimild: Samtök atvinnulífsins (2003)

Þetta ætti að gefa einhverja mynd af kostnaði yfirvalda þó að líklegt sé að raunverulegur kostnaður sé meiri og að einhver hluti af rekstrinum sé fjármagnaður með skatttekjum. Þannig eru þetta í raun neðri mörk fyrir mat á kostnaði yfirvalda. Í ríkisreikningi fyrir árið 2002 má sjá rekstrarkostnað ríkisrekinna eftirlitsstofnana. Í sumum tilvikum var kostnaður sundurliðaður á verkefni og var þá hægt að greina beint kostnað vegna eftirlits, en í öðrum tilvikum voru aðeins til staðar upplýsingar um almennan rekstur stofnana og í þeim tilfellum var ekki hægt að aðgreina kostnað vegna eftirlits. Eigi að síður var reynt eftir föngum að sundurgreina kostnað. Upplýsingar um heildarútgjöld vegna heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna komu úr kostnaðarmati sem hrint var í framkvæmd með frumvarpi til laga um eftirlit með matvælum og heilbrigði dýra árið 2003. Upplýsingar um rekstrarkostnað vegna eftirlits á vegum Umhverfis- og heilbrigðisstofu fengust aftur á móti úr ársreikningi Reykjavíkurborgar fyrir árið 2002. Í töflu 4.6 má sjá að rekstrarkostnaður þeirra stofnana sem sjá um ýmiss konar eftirlitsstarfsemi á vegum ríkis eða sveitarfélaga á Íslandi var um 5 milljarðar árið 2002 sem má því líta á sem efri mörk í mati á kostnaði yfirvalda vegna þessa málaflokks. En ekki reyndist hægt að nálgast rekstrarkostnað einkarekinna eftirlitsstofnana. Heildarkostnaður yfirvalda gæti því verið á bilinu 1,5–5 milljarðar kr. fyrir árið 2002.

Tafla 4.6. Rekstrarkostnaður eftirlitsstofnana á Íslandi árið 2002 í milljónum kr. (á verðlagi í lok ársins 2003).

Eftirlit á vegum ríkisins og sveitarfélaga	
Aðfangaeftirlit Ríkisins	20
Brunamálastofnun Ríkisins	102
Fiskistofa	46
Fjármálaeftirlitið	278
Geislavarnir Ríkisins	70
Heilbrigðiseftirlit Sveitarfélaganna	327
Jafnréttisstofa	40
Kvikmyndaskoðun	10
Landlæknir	215
Lyfjastofnun	151
Löggildingarstofa	243
Persónuvernd	61
Póst- og fjarskiptastofnun	199
Samkeppnisstofnun	136
Siglingastofnun Íslands	554
Skipulagstofnun	145
Umferðastofa	368
Umhverfis- og heilbrigðisstofa	111
Umhverfisstofnun	573
Veiðimálastjóri	18
Vinnueftirlit Ríkisins	354
Vinnumálastofnun	378
Yfirdýralæknir	664
Samtals	5.065

Heimild: Ríkisreikningur (2003)

3.4.4 Samantekt

Miðað við ofangreindar forsendur má áætla að heildarkostnaður íslensks samfélags vegna opinbers eftirlits árið 2002 hafi verið á bilinu 9–12 milljarðar kr. Þar af er áætlað að beinn stjórnunarkostnaður fyrirtækja hafi verið um 5,7 milljarðar kr., en miðað er við að þessi kostnaður hafi verið um 0,7% af landsframleiðslu. Þetta er vafalítið vanmat þar sem ekki var tekið mið af öllum gildandi eftirlitsreglum á öllum sviðum. Við útreikning á fjármagnskostnaði fyrirtækja var byggt á niðurstöðum bandarískrar rannsóknar þar sem sambærilegar athuganir hafa ekki verið gerðar hérlandis. Niðurstöður þeirrar rannsóknar gáfu til kynna að um 25% af heildarkostnaði fyrirtækja vegna opinberra eftirlitsregna mætti rekja til fjármagnskostnaðar, en að þetta hlutfall gæti jafnvel verið hærra hjá minni fyrirtækjum. Varlega áætlað má því gera ráð fyrir að fjármagnskostnaður íslenskra fyrirtækja árið 2002 hafi verið um 20% af heildarkostnaði fyrirtækja á Íslandi eða um 1,5 milljarðar kr.

Rekstrarkostnaður yfirvalda var áætlaður út frá innheimtum eftirlits- og leyfisgjöldum, en gert var ráð fyrir því að þau gjöld færu í að fjármagna reksturinn hverju sinni og væru í raun aðeins neðri mörk í kostnaði yfirvalda vegna eftirlitsstarfsemi. Í samantekt sem Samtök atvinnulífsins gerðu um innheimt eftirlits- og leyfisgjöld af atvinnulífinu árið 2002³⁵ kom fram að þau hefðu verið um 1,5 milljarðar kr. Lausleg áætlun gefur til kynna að rekstrarkostnaður stofnana á vegum ríkis og sveitarfélaga, sem starfrækja ýmiss konar eftirlit, hafi numið um 5 milljörðum kr. Þetta ár, en þá fjárhæð má líta á sem efri mörk í mati á kostnaði yfirvalda vegna opinbers eftirlits. Heildarkostnaður vegna opinbers eftirlits var því samkvæmt þessu 9–12 milljarðar kr. (sjá töflu 4.7).

Tafla 4.7. Heildarkostnaður vegna opinberra eftirlitsreglna.

Kostnaður	Neðri mörk	Efri mörk
Fyrirtækja:		
Stjórnunarkostnaður	5,7	5,7
Fjármagnskostnaður	1,5	1,5
Yfirvalda:		
Rekstrarkostnaður	1,5	5,0
Samtals	8,7	12,2

Ekki var lagt fram mat á óbeinum kostnaði fyrirtækja, en vísbendingar eru um að opinberar eftirlitsreglur hafi töluverð áhrif á framleiðni fyrirtækja og samkeppnishæfni. Almenn tölur forsvarsmenn fyrirtækja á Íslandi að ferlið í kringum eftirlitsreglur sé ósveigjanlegt og álíta að minni framleiðni vinnuafis og minni sveigjanleiki til þess að ráða og segja upp starfsfólki séu afleiðingar þess. Í alþjóðlegum samanburði er framleiðni á Íslandi fremur lág. Erfitt er að greina ástæður þess en bent hefur verið á að langur vinnudagur og þar af leiðandi minni framleiðsla á hverja vinnustund miðað við aðrar þjóðir sé möguleg orsök þess. Einnig er hugsanlegt að umfang eftirlitsiðnaðarins hafi dregið úr framleiðni á Íslandi. Sett var fram dæmi um það hversu mikill þessi óbeini kostnaður vegna lægri framleiðni gæti verið og í töflu 4.8 má sjá þau áhrif á núvirði. Á dæminu sést að framleiðslutapið gæti verið allt frá því að vera 7,8 milljarðar upp í 77,8 milljarðar kr. yfir tíma, eftir því hversu mikill framleiðnislakinn er talinn vera.

³⁵ Í einhverjum tilvikum var byggt á rekstraráætlun fyrir árið 2003.

Tafla 4.8. Núvirt framleiðslutap.

Minni framleiðsla (%)	Framleiðslu- tap
0,05	7.790
0,10	15.579
0,25	38.948
0,50	77.896

3.5 Ábati

Eftirlitsreglum yfirvalda er yfirleitt ætlað að leiðrétta aðstæður þar sem markaðsbrestir eru til staðar í samfélaginu, en þær geta auk þess bætt starfsemi yfirvalda, aukið jafnræði í samfélaginu og stuðlað að almannahag. Eftirlitsreglurnar spanna hin margvíslegustu svið, svo sem umhverfisvernd, neytendavernd, samkeppni á markaði, öryggis- og hollustuhætti á vinnumarkaði og gæðaeftirlit með matvælum. Í samfélagi nútímans eru gerðar sífellt meiri kröfur í vöruframleiðslu og gengið út frá því að sú tækni sem notuð er ógni á engan hátt heilsu neytenda eða umhverfinu í heild sinni.

Ábati af eftirlitsreglum fyrir samfélagið eru þau jákvæðu áhrif sem viðeigandi lög, reglugerðir og reglur hafa á samfélagið. Til dæmis eru jákvæð áhrif matvælaeftirlits þau tilfelli sjúkdóma og ótímabæra dauðsfalla sem komið er í veg fyrir. Til eru nokkrar aðferðir við að meta slíkan ábata, en allar fela þær í sér notkun á hugtakinu fórnarkostnaður sem skilgreint er sem sú fórn sem verður að færa þegar ákveðin ákvörðun er tekin. Launin, sem ella hefði verið hægt að vinna sér inn, eru til dæmis fórnarkostnaðurinn við að fara klukkutíma fyrr heim úr vinnu. Til að meta ávinninginn hefur svonefnd greiðsluvilja-aðferð (*e. Willingness to pay*) verið notuð, en hagfræðingar telja almennt heppilegt að meta ábata af eftirlitsreglum með þeim hætti. Aðferðin byggist á að einstaklingar eru spurðir að því hve mikið þeir væru tilbúnir að greiða fyrir þann ábata sem fælist í viðeigandi eftirlitsreglu. Þótt þessi aðferð kunnist að eiga vel við afmörkuð tilvik getur reynst erfitt að nota hana til að meta ábata af eftirlitsreglum fyrir samfélagið í heild og hefur í örfáum rannsóknum verið reynt að leggja mat á slíkt. Aftur á móti hafa margar rannsóknir verið gerðar þar sem lagt er mat á ábata af ákveðnum eftirlitsreglum, t.d. í matvælaeftirliti og umhverfisvernd.

Í þessum kafla er ekki lagt mat á ábata samfélagsins af opinberum eftirlitsreglum. Þess í stað voru skoðaðar niðurstöður bandarískrar rannsóknar frá árinu 2003 til þess að gefa mynd af því hver ábati íslensks samfélags gæti mögulega verið.

3.5.1 Bandarísk könnun á ábata

Fjármálaráðuneytið í Bandaríkjunum gefur árlega út skýrslu þar sem lagt er mat á kostnað og ábata af eftirlitsreglum hins opinbera og árið 2003 var gefin út skýrsla þar sem metinn var árlegur kostnaður og ábati af 107 nýjum eftirlitsreglum sem voru samþykktar á árunum 1992–2002, en sú úttekt er ein af fáum athugunum af þessu tagi sem gerðar hafa verið í heiminum.³⁶ Í rannsókninni kom fram að árlegur kostnaður hefði verið á bilinu 36–42 milljarðar bandaríkjadala eða á milli 2.500–2.900 milljarðar kr., en ábatinn snöggjum meiri eða á bilinu 146–230 milljarðar bandaríkjadala sem er um 10.200–16.100 milljarðar kr. Stærsti hluti ábatans var talinn tilkominn vegna reglna sem tryggja öryggi matvæla og stuðla að hreinna andrúmslofti, en þær draga úr líkum á sjúkdómum og ótímabærum dauðsföllum. Í rannsókninni var til dæmis áætlað að ábati af eftirlitsreglu sem tryggir minni bensínnotkun væri um 0,8 dalir á hvert gallon af bensíni sem væri ekki notað eða um 60,8 kr. á hvert gallon. Einnig var talið að ábati af því að minnka mengun í andrúmsloftinu væri á bilinu 45–600 þúsund kr. á hvert tonn, eftir því um hvernig mengun var að ræða. Stærsti hluti ábatans er vegna dauðsfalla eða sjúkdómstilfella sem komið er í veg fyrir. Útreikningarnir eru byggðir á útreikningum hvers ráðuneytis fyrir sig og má sjá niðurstöðurnar í töflu 4.9. Þetta er vitaskuld ekki nákvæmt heildarmat þar sem ráðuneytin meta ábata og kostnað með mismunandi hætti og útreikningar á ábata hljóta eðli málsins samkvæmt að vera nokkuð ótraustir. Eins og sést í töflunni eru það reglur tengdar umhverfisvernd sem skila hvað mestum nettóábata. Niðurstöðurnar gefa til kynna að ábati af þessum eftirlitsreglum sé töluvert meiri en kostnaðurinn og þar sem munurinn er töluverður má ætla að það sama gildi einnig um önnur lönd.

Tafla 4.9. Skipting ábata og kostnaðar vegna eftirlitsreglna í Bandaríkjunum (í milljörðum kr.).

Ráðuneyti	Ábati	Kostnaður
Landbúnaðar	200-450	100-150
Menntamála	45-60	20-45
Orkumála	300-350	150-200
Heilbrigðis- og félagsmála	600-800	200-250
Bygðarmála	400-450	20-25
Vinumála	100-300	70-80
Samgöngu	400-650	300-500
Umhverfis	8.500-14.000	1.500-2.000
Samtals	10.000-17.000	2.000-3.000

Heimild: OMB (2003)

Ef þessi kostnaðar- og ábatagreining væri yfirfærð yfir á Ísland má ætla að árlegur kostnaður gæti verið um 2–3 milljarðar kr., en ábatinn verulega hærri eða 10–17 milljarðar kr.³⁷ Það skal tekið fram að hér er fyrst og fremst um ágiskun að ræða og að þessar tölur miðast við þær eftirlitsreglur sem voru samþykktar í Bandaríkjunum á árunum 1992–2002. Óvíst er hvort þessar eftirlitsreglur eru sambærilegar við eftirlitsreglur á Íslandi. Niðurstöðurnar gefa eigi að síður til kynna að ábatinn af opinberu eftirliti sé vafalítið mun meiri en sá kostnaður sem því fylgir.

Til þess að gefa einhverja mynd af ábata samfélagsins af eftirlitsreglum hins opinbera er í næsta kafla fjallað sérstaklega um matvælaeftirlit og ábati þess og kostnaður metinn fyrir samfélagið í heild sinni. Einnig verður fjallað um kostnað og ábata af því að samræma enn frekar matvælaeftirlit á Íslandi.

³⁶ OMB (2003).

³⁷ Eftir að búið er að leiðrétta fyrir mannfjölda og gengi.

4 Matvælaeftirlit

Talað er um að öryggi matvæla sé til staðar þegar tryggt er að neysla þeirra valdi ekki skaða, en neysla matvæla felur ávallt í sér ákveðna hættu á því að neytendur fái sjúkdóm sem getur síðan haft misalvarlegar afleiðingar í för með sér. Tilfellum matarsjúkdóma hefur fjölgað nokkuð í heiminum á undanförunum árum og eru helstu ástæður þess:³⁸

- Aukinn verksmiðjubúskapur.
- Notkun sýklalyfja við framleiðslu matvæla.
- Aukin verslun með fóður.
- Skert mótstöðuafli einstaklinga.
- Kröfur um aukið geymsluþol við kælihitastig.
- Minni notkun efna sem hemja örveruvöxt í framleiðslu matvæla.

Nýjar neysluvenjur hafa því leitt til þess að neytendur eru mun háðari yfirvöldum en áður um gæði matvæla.

Hægt er að skipta neysluvörum í þrjár gerðir, leitar-, reynslu- og trúnaðarvöru. Vara er sögð leitarvara ef neytendur geta metið gæði hennar áður en þeir kaupa hana, en við slíkar aðstæður geta neytendur fengið fullkomnar upplýsingar um vöruna fyrirfram. Vara er sögð reynsluvara ef neytendur geta aðeins glöggvað sig á gæðum hennar eftir neyslu og trúnaðarvara ef neytendur verða aldrei varir við gæði hennar eða aðeins eftir mjög langan tíma. Við slíkar aðstæður fá neytendur ekki fullkomnar upplýsingar um gæði vörunnar. Flestar matvörur eru annaðhvort reynslu- eða trúnaðarvörur. Ef um er að ræða reynsluvöru hafa framleiðendur ákveðinn hvata til að tryggja gæði, það er að fá neytendur til að kaupa vöruna oftast en einu sinni, en hins vegar hafa framleiðendur minni hvata til að tryggja gæði vörunnar þegar um er að ræða trúnaðarvöru. Sú staðreynd að neytendur og framleiðendur búa yfir misjöfnum upplýsingum – sem á máli hagfræðinnar er kallað ósamhverfar upplýsingar – þegar um trúnaðarvöru er að ræða, gerir það að verkum að framleiðendur hafa hvata til þess að rýra gæði vörunnar vegna þess að óvíst er að neytendur átti sig á því að þeir eru að kaupa lakari vöru en þeir gerðu ráð fyrir. Við slíkar aðstæður er líklegt að aðeins verði framleiddar lágæðavörur og hágæðavörum ýtt út af markaði.

³⁸ Rögnvaldur Ingólfsson (1997).

Ef neytendur væru upplýstir um mögulega áhættu og afleiðingar skaðlegra efna og um matvæli sem gætu innihaldið slík efni, og vissu til hvaða aðgerða bæri að grípa til að halda sýkingarhættu í lágmarki, væri hægt að koma í veg fyrir flest tilfelli matarsjúkdóma. Til dæmis er mikilvægt fyrir neytendur að vita hverjar afleiðingar salmonellusýkingar eru, hvaða matvæli geta innihaldið slíka bakteríu og hvað er hægt að gera til að koma í veg fyrir sýkingu. Slíkar upplýsingar eru í raun almannagæði³⁹ því þegar þær eru birtar nýtast þær öllum á markaði. Hlutverk yfirvalda er að leiðrétta markaðsbrestinn sem kemur upp á matvælamarkaði með því að vernda neytendur gegn mögulegri hættu við neyslu matvæla, en í því felst m.a. að tryggja þeim nauðsynlegar upplýsingar um gæði.⁴⁰ Því má segja að það sé hlutverk yfirvalda að leiðrétta markaðsbrest sem er tilkominn bæði vegna ósamhverfra upplýsinga milli neytenda og seljenda og vegna þess að upplýsingar um vöruna eru almannagæði.

Önnur ástæða fyrir því að yfirvöldum beri að tryggja gæði matvæla er sú að þegar lönd stunda alþjóðaviðskipti getur orðspor eins framleiðanda haft áhrif á allan útflutning frá landinu. Í því samhengi er einnig hægt að tala um öryggi matvæla sem eins konar almannagæði.⁴¹ Ef upp kemur faraldur sem tengist matvælum má ætla að útflutningur annarra matvæla minnki og einnig gæti faraldurinn haft áhrif á ferðamannaíðnað og önnur viðskipti í landinu. Dæmi um þetta er fuglafárið í Asíu en það mun líklega hafa umtalsverð áhrif á hagkerfi landa þar sem smit hefur komið upp.

Samkvæmt því sem hér hefur verið sagt má líta á matvælaöryggi sem ákveðin gæði sem dýrt getur verið fyrir hið opinbera að sjá þegnum sínum fyrir. Á móti kemur að samfélagið hefur óumdeilanlega ábata af því að öryggi matvæla sé tryggt, en ábatinn vex ekki í réttu hlutfalli við aukið öryggi. Gera má ráð fyrir að grunnaðgerðir til að tryggja öryggi matvæla hafi í för með sér tiltölulega mikinn ábata, en hann minnki síðar eftir því sem öryggið er aukið. Þessu er öfugt farið með kostnaðinn, sem kann að vera lítill í byrjun en vex ört eftir því sem öryggiseftirlitið er aukið. Kostnaður við að minnka líkur á sjúkdómum úr 1% í 0,5% getur þannig verið gríðarlega mikill, en ábataaukningin á móti óveruleg. Hagfræðilegt jafnvægi á milli kostnaðar og ábata af því að auka öryggi næst þar sem jaðarkostnaður⁴² við að auka öryggi er jafn

³⁹ Einkenni slíkra gæða eru að ekki er hægt að koma í veg fyrir að einstaklingar njóti þeirra og erfitt er að rukka fyrir notkun á þeim sem veldur því að varan er ekki framleidd.

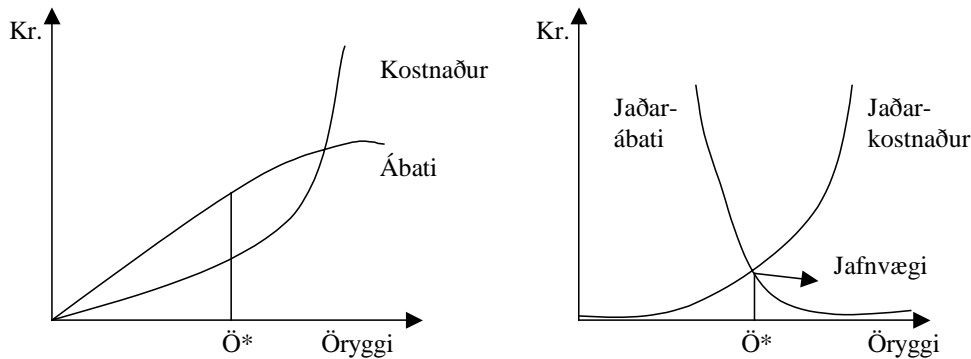
⁴⁰ Gröhn o. fl. (2003).

⁴¹ OECD (1999).

⁴² Viðbótarkostnaður við að auka öryggi um eina einingu.

jaðarábata⁴³ eða þar sem munurinn á kostnaði og ábata er hámarkaður, eins og sýnt er á mynd 5.1. Á myndinni kemur greinilega fram að munurinn á kostnaði og ábata er mestur við \ddot{O}^* , en þar skerast línur jaðarkostnaðar og jaðarábata. Það er hlutverk yfirvalda að tryggja að það jafnvægi náist.

Mynd 5.1. Jafnvægi á markaði fyrir öryggi matvæla.



Heimild: Gröhn o. fl. (2003)

Þetta jafnvægi getur hins vegar breyst yfir tíma, t.d. geta auknar tekjur neytenda leitt til þess að jaðarábatakúrfan hliðrist upp á við vegna aukinnar eftirspurnar eftir öruggari matvælum. Á hinn bóginn gæti jaðarkostnaðarkúrfan hliðrast niður á við vegna tækninýjunga við að tryggja öryggi matvæla. Kostnaðurinn af því að tryggja öryggi matvæla fellur almennt á yfirvöld og matvælaíðnaðinn, en ábatinn kemur fram í betri heilsu neytenda. Ábati samfélagsins er einnig ábatinn af því að koma í veg fyrir faraldra sem gætu haft umtalsverð áhrif á hagkerfi þjóða. Hér á eftir verður fjallað nánar um leiðir til að meta kostnað og ábata af matvælaeftirliti og fjallað um erlendar rannsóknir.

4.1 Ábati

Ábati af matvælaeftirliti kemur fram á jákvæðan hátt fyrir samfélagið í heild sinni í öruggari matvælum. Ábatinn er þá m.a. færri sjúkdómstilfelli og færri ótímabær dauðsföll vegna matarsjúkdóma. Almennt er talað um tvær færar leiðir til að meta ábata af matvælaeftirliti, annars vegar kostnaðar/sjúkdóma-aðferðina (e. *Cost of Illness, COI*) og hins vegar greiðsluvilja-aðferðina (e. *Willingness to pay*).

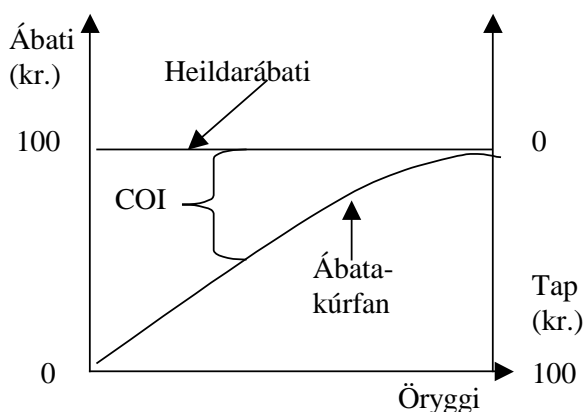
⁴³ Viðbótarábati við að auka öryggi um eina einingu.

Kostnaðar/sjúkdóma-aðferðin metur ábata af því að koma í veg fyrir sjúkdómstilfelli og tekur tillit til heilbrigðiskostnaðar og framleiðslutaps⁴⁴ sem komið er í veg fyrir með matvælaeftirliti. Kostnaði vegna matarsjúkdóma er skipt í þrjá þætti:

- Kostnað einstaklinga, t.d. heilbrigðiskostnað, tekju- og framleiðslutap og vegna sársauka og þjáningar.
- Kostnað framleiðenda, t.d. við að kalla inn vöru, loka verksmiðju og vegna krafna um skaðabætur.
- Heilbrigðiskostnað yfirvalda, t.d. við að skoða mögulega ástæðu faraldra.

Að mati hagfræðinga eru tvær ástæður fyrir því að þessari aðferð ber að taka með varúð. Í fyrsta lagi sé ekki reynt að meta framleiðslutap þeirra sem eru ekki á vinnumarkaði og í öðru lagi sé ekki metinn ábati af því að koma í veg fyrir sársauka og þjáningar einstaklinga. Með kostnaðar/sjúkdóma-aðferðinni sé reynt að meta fjarlægðina á milli ábatakúrfunnar og hins mögulega ábata sem væri til staðar ef matvæli væru 100% örugg. Þannig sé ábatakúrfan sjálf ekki metin heldur fjarlægðin frá mögulegum ábata við ákveðið öryggisstig eins og sýnt er á mynd 5.2. Með aðferðinni sé hvorki reynt að taka tillit til óþæginda vegna veikinda né kostnaðar við að koma í veg fyrir veikindi og þjáningar heldur aðeins reynt að meta hagfræðileg áhrif sjúkdóma.

Mynd 5.2. Mat kostnaðar/sjúkdóma-aðferðarinnar.⁴⁵

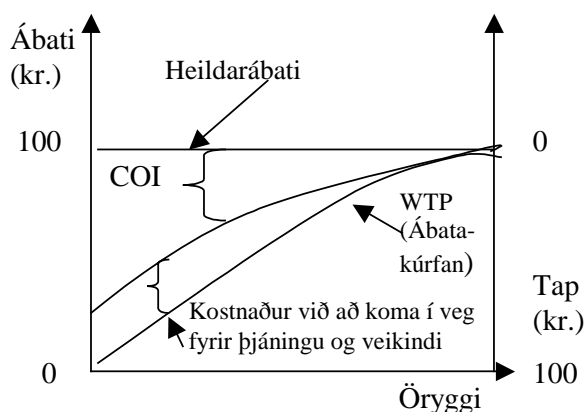


Greiðsluvilja-aðferðin sé aftur á móti heppilegri til að meta ábata af matvælaeftirliti, þar sem hún byggist á því að meta vilja einstaklinga til að fá öruggari vöru. Til dæmis er hægt að spyrja neytendur að því hvað þeir vilji greiða fyrir að fá vörur með

⁴⁴ Framleiðsla sem tapast í hagkerfinu vegna þess að færri eru á vinnumarkaði vegna sjúkdómstílfella og ótímabærra dauðsfalla.

tilteknum eiginleikum og út frá því má síðan áætla hversu mikils þeir meti ýmsa öryggisþætti í matvælaeftirliti. Til að greina upplýsingarnar á nákvæmari hátt er einnig aflað ýmissa viðbótarupplýsinga um þá neytendur sem eru spurðir út í greiðsluvilja sinn. Að lokum er reynt að fá upplýsingar um einkenni þátttakenda. Ákveðin skekkja getur þó verið til staðar í slíkri rannsókn, bæði vegna þess að einstaklingum hættir til að gefa upp ranga mynd af greiðsluvilja sínum og einnig vegna þess að hann er mismunandi á milli einstaklinga. Að auki getur verið að einstaklingar þekki ekki til viðkomandi vöru og geti því ekki gefið greiðsluvilja sinn til kynna. Vilji til að greiða fyrir öryggi er í raun mat á ábatakúrfunni og metur því meiri jaðarábata en kostnaðar/sjúkdóma-aðferðin, eins og sýnt er á mynd 5.3. En greiðsluvilja-aðferðin tekur mið af kostnaði vegna þjáninga og óþæginda í kjölfar veikinda en kostnaðar/sjúkdóma-aðferðin gerir það ekki.

Mynd 5.3. Kostnaðar/sjúkdóma-aðferðin og vilji til að greiða aðferðin.⁴⁶



Hvorug aðferðin leggur mat á þann ábata sem hlýst af því að komið sé í veg fyrir faraldra vegna matarsýkinga sem geta haft neikvæð áhrif á útflutning, ferðamannaíðnað og almennt á hagkerfi þjóða.

4.2 Erlendar rannsóknir á ábata af matvælaeftirliti

Í þessum kafla verður litið á nokkrar erlendar rannsóknir þar sem greiðsluvilja-aðferðin hefur verið notuð til að meta ábata af matvælaeftirliti. Til að byrja með verður fjallað um rannsókn sem var gerð í Bandaríkjunum árið 1986. Í rannsókninni var reynt að meta vilja einstaklinga til að greiða fyrir lífrænt ræktað grænmeti og ávexti laust við leifar af skordýraeitri. Notaðir voru nokkrir markhópar með 11–12 einstaklingum, sem í voru einstaklingar sem ýmis keyptu lífrænt ræktaða ávexti eða

⁴⁵ Gröhn o.fl. (2003).

grænmeti eða ekki. Hópunum var kynnt sú áhætta sem fylgir neyslu matvæla áður en hver og einn svaraði spurningum þar sem hann var beðinn um að meta hættuna á því að fá sjúkdóma með því að borða venjulega ávexti og grænmeti. Eftir að hafa gert það voru einstaklingar beðnir um að tilgreina hversu mikið þeir væru tilbúnir að greiða í viðbót fyrir vörur sem lítil hættu væri talin á að innihéldu efni sem valdið gætu matarsjúkdómum. Álagning reyndist vera allt frá 1% upp í 220% eins og sjá má á töflu 5.1. Þeir sem keyptu lífrænt ræktað grænmeti og ávexti voru tilbúnir að greiða mun meira að meðaltali en þeir sem keyptu venjulegar vörur. Hafa ber í huga að úrtakið var mjög lítið og þetta eru því ekki lýsandi niðurstöður fyrir þýðið í heild sinni.⁴⁷

Tafla 5.1. Vilji til að greiða fyrir öruggari vöru.

Álagning (hlutfall)	Þeir sem kaupa lífrænt	Þeir sem kaupa venjulegt	Hlutfall af heildinni
-10 til -1		5	12%
0		6	14%
1 til 19		9	21%
20 til 39	6	3	21%
40 til 59	5		12%
60 til 79	1		2%
100 til 119	4		9%
200 til 219	1		2%
220+	3		7%

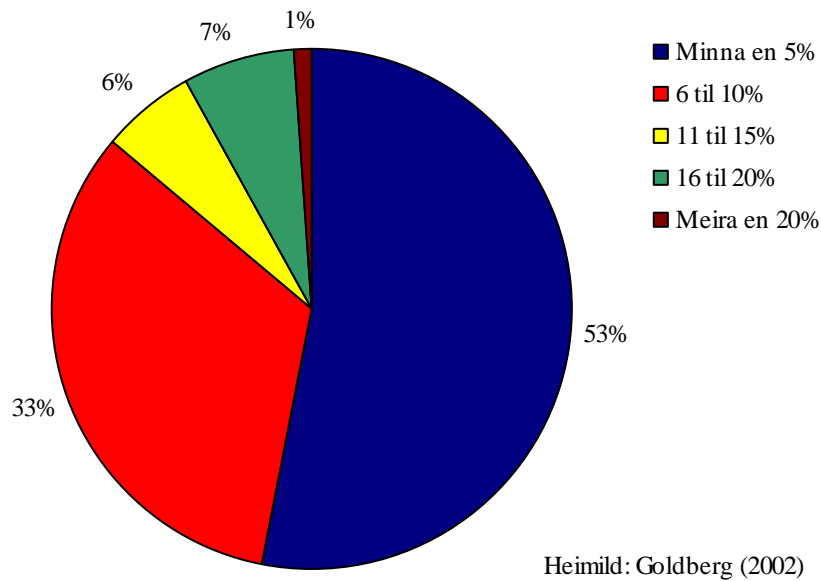
Heimild: Goldberg (2002)

Önnur rannsókn var gerð í Bandaríkjunum árið 1989 þar sem 580 heimili voru spurð að því hvort þau væru tilbúnir að greiða meira fyrir grænmeti og ávexti sem tryggt væri að væru laus við skordýraeitur. Ef svarað var játandi var spurt hversu miklu meira viðkomandi vildu greiða fyrir þessa vernd. Svör bárust frá 389 aðilum og eru niðurstöður sýndar á mynd 5.4. Í ljós kom að flestir voru aðeins tilbúnir að greiða innan við 5% álag ofan á vöruverðið fyrir slíka vernd.

⁴⁶ Gröhn et.al. (2003).

⁴⁷ Goldberg (2002).

Mynd 5.4. Vilji til að greiða fyrir öruggara grænmeti.



Þegar niðurstöður kannananna voru skoðaðar nánar kom í ljós að einstaklingar af evrópskum uppruna voru tilbúnir að greiða hærrí öryggisálagningu en einstaklingar af öðrum kynþætti. Jafnframt kom í ljós að greiðsluvilji einstaklinga á aldrinum 36–60 ára var minni.⁴⁸

Hayes o.fl. (1995) notuðu uppboðsaðferð⁴⁹ til að meta ábata af matvælaeftirliti með hliðsjón af fimm algengustu matarsjúkdómum. Niðurstöðurnar sýndu að að meðaltali voru einstaklingar tilbúnir að greiða 15–30% meira fyrir máltíð sem minnkaði hættuna á að fá matarsjúkdóm fjórfalt, úr 1 á móti 25 milljónum í 1 á móti 100 milljónum. Út frá þessum niðurstöðum var metið í heild sinni hvað einstaklingar væru tilbúnir að greiða fyrir öruggari matvæli með því að nota tölur um heildarútgjöld heimila til matvæla sem gætu verið hættuleg heilsunni. Niðurstaðan var sú að fólk væri tilbúið að greiða um 11 til 22 milljarða dala á ári fyrir öruggari matvæli eða um 840–1.700 milljarða kr.

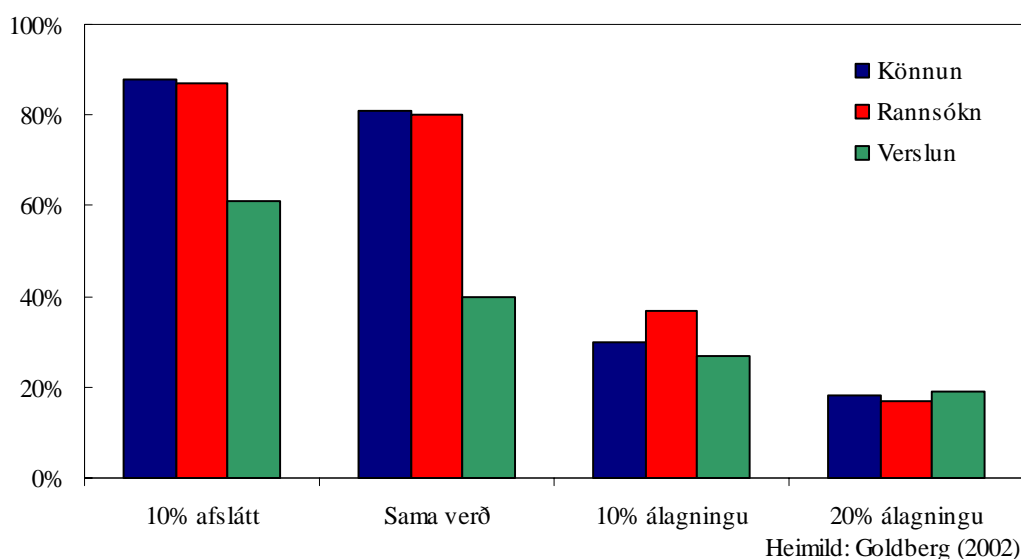
Árið 1999 var gerð rannsókn í Bandaríkjunum á vilja til að greiða fyrir öruggar kjúklingabringur og var þremur aðferðum beitt. Fylgst var með sölu á kjúklingabringum í matvöruverslun þar sem bæði var boðið upp á öruggar og óöruggar kjúklingabringur og til staðar var bæklingur sem lýsti hættu á matarsjúkdómum og afleiðingum þeirra. Einnig voru sendir spurningalistar inn á

⁴⁸ Goldberg (2002).

⁴⁹ Þar sem sett er á svið uppboð á matvælum og þátttakendur bjóða í vörur.

heimili stílaðir á þann fjölskyldumeðlim sem sæi um að kaupa inn matvöru og spurt um vilja til að greiða fyrir öruggar kjúklingabringur, eftir að búið var að veita fræðslu um hættu á matarsjúkdómum og afleiðingar þeirra. Síðan tóku 173 einstaklingar þátt í sérstakri rannsókn þar sem þeir voru beðnir um að byrja á því að lesa um matarsjúkdóma og afleiðingar af þeim. Eftir það voru þeir spurðir hvora gerðina af kjúklingabringum þeir myndu kaupa, þeir sem vildu öruggar bringur voru að því loknu spurðir frekar um það hve mikið aukalega þeir væru tilbúnir að greiða fyrir vöruna. Á mynd 5.5 má sjá hve stórt hlutfall aðspurðra voru tilbúnir að greiða fyrir öruggari bringur. Það kom skýrt í ljós að áhrif upplýsinga voru töluverð. Þeir sem tóku þátt í könnuninni og rannsókninni fengu upplýsingar um matarsjúkdóma en ekki er víst að þeir sem voru í versluninni hafi lesið bæklinginn sem fylgdi vörunni.⁵⁰ Það gefur til kynna að upplýstari einstaklingar séu tilbúnir að greiða meira fyrir örugga vöru en óupplýstir.

Mynd 5.5. Vilji til að greiða fyrir öruggari vöru.



4.3 Kostnaður

Kostnaður af matvælaeftirliti leggst á framleiðendur og yfirvöld en honum má skipta upp í:

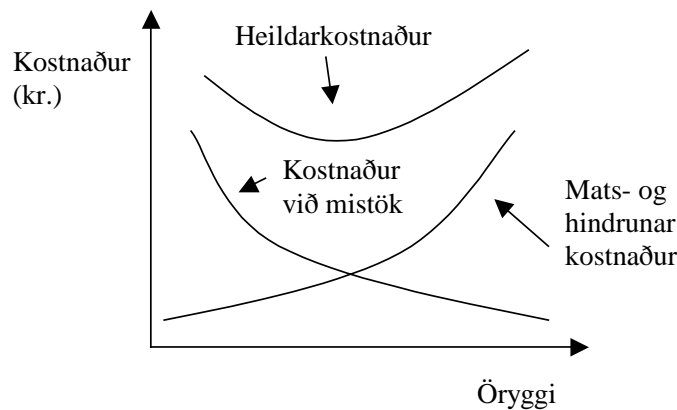
- Kostnað við að gera mistök eða kostnað við að hafa sýktar eða gallaðar vörur.
- Matskostnað eða kostnað við að sannreyna gæði vöru.

⁵⁰ Goldberg (2002).

- Hindrunarkostnað eða kostnað við að koma í veg fyrir sýkingar.

Mats- og hindrunarkostnaður eykst eftir því sem öryggið er aukið og er því hvort tveggja undir einum lið, þar sem ætla má að það verði alltaf dýrara að auka við öryggi matvæla eftir að ákveðnu öryggisstigi er náð. Á hinn bóginn má ætla að kostnaður við mistök minnki eftir því sem matvælin eru öruggari, en við það minnka líkur á sýktum og gölluðum vörum. Tengslin má sjá á mynd 5.6.

Mynd 5.6. Tengsl heildarkostnaðar og öryggis.



Heimild: Gröhn et.al. (2003)

Ef kostnaður við mat og hindranir eykst, t.d. vegna aukins eftirlits, ætti sú kúrfa að hliðrast upp á við en á móti myndi kostnaður við mistök lækka og því myndi sú kúrfa hliðrast niður á við. Áhrifin á heildarkostnað yrðu því óljós. Til að meta kostnaðinn þarf að greina þann hluta heildarkostnaðar fyrirtækja sem fer í að framfylgja reglum yfirvalda um öryggi matvæla og skoða rekstrarkostnað yfirvalda við að halda uppi matvælaeftirliti.

4.4 Erlendar rannsóknir á kostnaði við matvælaeftirlit

Í þessum kafla verður fjallað um tvær erlendar rannsóknir þar sem reynt var að meta kostnað fyrirtækja við matvælaeftirlit. Í athugun McKenzies og Thomsens (2001) var kostnaður fyrirtækja við matvælaeftirlit metinn með því að skoða áhrif þess á markaðsverð fyrirtækja þegar vörur eru innkallaðar vegna sýkinga, en slíkt hefur neikvæð áhrif á afkomu fyrirtækja. Áhrifin eru tvíþætt: fyrirtækin verða fyrir beinum kostnaði vegna þess að innkalla þarf sýktar vörur, en slíkt virkar einnig neikvætt á neytendur og getur dregið úr eftirspurn eftir vörunni. Fyrirtækjum er skiljanlega umhugað um að koma í veg fyrir slíkt og reyna því að tryggja gæði vörunnar. Slíkt kostar fjármuni og tíma og því ætti eitthvað af þeim kostnaði að koma fram í

markaðsvirði fyrirtækja á hlutabréfamarkaði. Að meðaltali töldu Thomsen og McKenzie að virði fyrirtækja minnkaði um 1,5–3% þegar þessar aðstæður kæmu upp. Forvarnaraðgerðir fyrirtækja draga úr líkum á því að vörur séu innkallaðar vegna sýkinga og því má ætla að minnkað virði fyrirtækjanna við slíkar innkallanir geti verið efri mörkin í mati á kostnaði við að tryggja öryggi matvæla. Fyrirtæki bera vitaskuld líkur á sýkingu og þann kostnað sem því fylgir saman við kostnað við að tryggja öryggi matvæla og draga úr líkum á því að innkalla þurfi vöru. Í rannsókn Gröhns o.fl. (2003) voru notuð gögn frá 10 stærstu matvælafyrirtækjum Bandaríkjanna, en virði þeirra var að meðaltali metið um 15,9 milljarðar dala. Miðað við ofangreindar forsendur um áhrif sýkinga á markaðsvirði gæti virði fyrirtækjanna því að jafnaði rýrnað um 0,2–0,5 milljarða dala eða um 18–36 milljarða kr. Þessi niðurstaða gefur því til kynna að kostnaður þessara 10 matvælafyrirtækja við að tryggja öryggi matvæla gæti verið á bilinu 18–36 milljarðar kr.

Antle (2000) setti fram líkan þar sem hann reyndi að meta kostnað fyrirtækja við að setja nýjan öryggisstaðal í matvælaframleiðslu og miðaði hann við notkun á GÁMES-kerfinu. Í rannsókninni var sýnt fram á að slíkt kerfi jók greinilega breytilegan kostnað fyrirtækja og nam hækkunin að meðaltali 0,01–0,09 dollurum eða um 0,8–6,9 kr. á hvert framleitt pund.

Hér á eftir verður fjallað um matvælaeftirlit á Íslandi og reynt að meta hagrænt kostnað og ábata af því fyrir samfélagið. Einnig verður fjallað um áhrif frekari samræmingar þess.

4.5 Matvælaeftirlit á Íslandi

Matvælaeftirlit á Íslandi fellur undir tvö stjórnsýslustig, ríki og sveitarfélög. Þrjú ráðuneyti, umhverfis-, landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneytið, og stofnanir þeirra eru með matvælaeftirlit á sinni könnu, auk sveitarstjórna og heilbrigðisnefnda þeirra. Á mynd 5.7 hér fyrir neðan má sjá myndrænt stjórnskipulag matvælaeftirlits á Íslandi.

Mynd 5.7. Stjórnskipulag matvælaeftirlits á Íslandi.



Umhverfisstofnun heyrir undir umhverfisráðuneyti. Stofnunin tók til starfa 1. janúar 2003 þegar hún tók við verkefnum Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins og Veiðistjóraembættis. Hlutverk hennar er að stuðla að velferð almennings með því að beita sér fyrir heilnæmu umhverfi, öruggum neysluvörum og verndun og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda.⁵¹

Heilbrigðisnefnd hefur undir yfirumsjón Umhverfisstofnunar opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla, að svo miklu leyti sem það er ekki falið öðrum aðila. Starfsemi matvælasviðs Umhverfisstofnunar hefur það að markmiði að stuðla að öryggi og gæðum matvæla og að merkingar og aðrar upplýsingar um matvæli séu réttar og fullnægjandi. Sérstök áhersla er lögð á forvarnir og neytendavernd. Þannig skal unnið að því að öll matvælafyrirtæki hafi starfsleyfi og starfræki innra eftirlit og að þeim sé ljóst að þau bera ábyrgð á vöru sem er dreift til neytenda. Unnið er að því að verja neytendur gegn matarsjúkdómum og fræða þá um samsetningu og rétta meðferð matvæla. Matvælasvið er ekki með beint eftirlit annað en innflutningseftirlit, varnarefnaeftirlit með grænmeti og ávöxtum og eftirlit með erfðabreyttum lífverum.⁵²

Sveitarfélögin skipa alls 10 heilbrigðisnefndir og hafa hvert um sig heilbrigðiseftirlit á sínu svæði. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna hefur síðan í umboði heilbrigðisnefnda eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla. Það felur í sér eftirlit með hollustuháttum við framleiðslu og dreifingu og tekur til meðferðar matvæla, almenns hreinlætis, húsakynna og búnaðar, meðferðar úrgangs, umbúða og umbúðamerkinga svo eitthvað sé nefnt.

Yfirdýralæknir heyrir undir landbúnaðarráðherra og hefur yfirumsjón með öllu sem varðar heilbrigðismál dýra og hollustuhætti við framleiðslu vöru og meðferð búfjár. Mjög stór hluti af starfsemi embættis yfirdýralæknis snýr að því að tryggja eins og kostur er að sýklar og aðskotaefni hættuleg mönnum berist ekki í þá með spilltum afurðum dýra. Þetta starf fer fyrst og fremst fram á sjálfum framleiðslubúunum og síðar í vinnslustöðvum. Eftirlitsstarfsemi embættisins snýr bæði að því að tryggja framleiðsluna vegna innanlandsmarkaðarins og ekki síður vegna útflutnings á landbúnaðarafurðum.⁵³ Aðfangaeftirlitið heyrir einnig undir landbúnaðarráðherra en ráðuneyti hans hefur umsjón með og sér um daglega framkvæmd laga um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru og þeirra reglugerða sem settar eru við þau.

⁵¹ Umhverfisstofnun (2003).

⁵² Umhverfisstofnun (2003).

Fiskistofa tók til starfa 1. september 1992 en stofnunin heyrir undir sjávarútvegsráðuneytið. Stofnunin annast framkvæmd laga um stjórn fiskveiða, hefur eftirlit með fiskveiðum og sér um álagningu gjalds vegna ólögsmæts sjávaraflla. Þá framfylgir Fiskistofa lögum um meðferð sjávarafurða, hefur eftirlit með framleiðslu þeirra og sér um söfnun, úrvinnslu og dreifingu upplýsinga varðandi fiskveiðar og vinnslu sjávarfangs. Innan Fiskistofu er matvælaeftirlitssvið en verkefni þess eru í meginatriðum tvenns konar, vinnslueftirlit og eftirlit með innflutningi sjávarafurða. Með því á að tryggja að íslenskar sjávarafurðir séu framleiddar við fullnægjandi hreinlætisaðstæður og að neytendur geti treyst því að þær séu heilnæmar og einnig að tryggja gæði innfluttra sjávarafurða. Fiskistofa veitir einnig skoðunarstofum starfsleyfi til að annast reglulegt eftirlit með hreinlæti, búnaði og innra eftirliti fiskvinnslustöðva og fiskiskipa. Til að fá starfsleyfi þurfa skoðunarstofur að uppfylla skilyrði um óhlutdrægni og sjálfstæði, auk þess að vera faggiltar samkvæmt staðlinum ÍST EN 45004.⁵⁴

4.5.1 Framtíðarskipan opinbers matvælaeftirlits á Íslandi

Eins og kemur fram hér að ofan fellur matvælaeftirlit undir tvö stjórnsýslustig þar sem þrjú ráðuneyti og stofnanir þeirra hafa umsjón með því, auk sveitarstjórna og heilbrigðisnefnda þeirra. Í skýrslu sem ráðgjafarnefnd um opinbert eftirlit gaf út í febrúar 2001 um framtíðarskipan opinbers matvælaeftirlits kemur fram að þetta skipulag sé óviðunandi þar sem það samræmist ekki kröfum um skilvirka og hagkvæma stjórnsýslu. Í skýrslunni kemur fram að við matvælaeftirlit hafi ekki verið tekið að fullu tillit til þeirrar þróunar sem orðið hefur á undanförunum árum í tækni við framleiðslu matvæla eða til aukinna krafna neytenda um gæði matvæla og stöðu Íslands sem matvælaframleiðslulands á alþjóðamarkaði, en um helmingur útflutningstekna þjóðarinnar er frá sjávarútvegi. Athyglisvert er að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga og heilbrigðisfulltrúar eru hvorki undir beinu boðvaldi Umhverfisstofnunar né umhverfiráðuneytisins. Þannig er landinu í raun skipt í 10 svæði þar sem túlkun og framkvæmd laga og eftirlits getur verið mismunandi. Tillaga nefndarinnar er að sameina stjórnsýslu eftirlits með matvælum innan eins ráðuneytis og einnar matvælaeftirlitsstofnunar sem undir það ráðuneyti fellur eða Matvælastofu. Með því móti verði brugðist við þeim göllum sem eru á núverandi kerfi. Lagt er til að

⁵³ Embætti yfirdýralæknis (2003).

⁵⁴ Fiskistofa (2003).

Matvælastofa hafi höfuðstöðvar í Reykjavík en sex starfsstöðvar utan höfuðborgarsvæðisins. Þannig er verið að leggja til að stjórnýslu matvælamála sé skipað með sama hætti og í helstu viðskiptalöndum okkar. Í Danmörku hefur matvælaeftirlit til dæmis verið sameinað undir eina stofnun óháð uppruna matvælanna.

Eftir gildistöku EES-samningsins er Ísland hluti af innri markaði Evrópusambandsins, en í kjölfarið hafa orðið miklar breytingar á matvælalöggjöf og á stærstur hluti hinna nýju laga og reglugerða rætur að rekja til ESB. Á undanförunum árum hafa verið gerðar gagngerar breytingar á skipulagi matvælamála innan ESB, en kúariðufaraldurinn og fjölgun salmonellu- og kampýlóbakttersýkinga sýndu fram á að ekki hafði náðst fullnægjandi árangur á því sviði. Árið 2000 var gefin út hvít bók um öryggi matvæla innan ESB þar sem tilgreind voru 84 verkefni, og þau tímasett, sem ætlað var að auka öryggi matvæla. Flest þeirra eru komin vel á veg. Í bókinni kemur fram að mjög mismunandi er milli landa hvernig matvælaeftirliti er sinnt. Þetta fyrirkomulag er afar bagalegt fyrir neytendur sem geta fyrir vikið ekki verið vissir um að neysluvara sé undir sama eftirliti í öllum löndum. Innan ESB hefur á síðustu árum verið lögð áhersla á að samræma löggjöf og eftirlit meðal aðildarlanda og auka gagnsæi. Löggjafarvaldið er innan ESB, en framkvæmdavaldið í höndum aðildarlanda en þó undir yfirumsjón skrifstofu matvæla og dýralækninga sem er sjálfstæð stofnun óháð framkvæmdastjórn ESB.

Árið 2002 var Matvælastofnun Evrópu sett á laggirnar. Stofnunin hefur ekki löggjafarvald, en er ráðgefandi sérfræðistofnun aðildarríkjanna í hinum ýmsu málum sem varða öryggi matvæla. Matvælastofnunin er framkvæmdastjórn ESB til aðstoðar um aðgerðir sem varða öryggi matvæla, en stofnuninni er ætlað að vera í fararbroddi í rannsóknum á matvælasjúkdómum og í söfnun gagna tengdra fyrirbyggjandi aðgerðum gegn faröldrum og auka þannig enn frekar öryggi matvæla. Íslendingar munu verða þátttakendur í þessari þróun á næstu árum. Með aukinni samþættingu í matvælaeftirliti hér á landi verður líklega auðveldara að takast á við breyttar forsendur í framtíðinni.

Síðan skýrsla ráðgjafarnefndar um opinbert eftirlit var gefin út hefur Umhverfisstofnun tekið við verkefnum Hollustuverndar ríkisins, en eins og áður hefur komið fram tók Umhverfisstofnun yfir verkefni Hollustuverndar ríkisins, Náttúruverndar ríkisins og Veiðistjórárembættisins. Í byrjun ársins 2003 var síðan lagt

fram frumvarp á Alþingi þar sem lagt er til að stjórnslá og framkvæmd laga sem snúa að matvælaeftirliti, öryggi matvæla og heilbrigði dýra verði sameinuð innan eins ráðuneytis og einnar matvælastofnunar undir því ráðuneyti. Þetta er gert til að auka skilvirkni og samræma matvælaeftirlit og fylgja þannig þróuninni á hinum Norðurlöndunum og innan EES. Ekki hefur verið lokið við afgreiðslu frumvarpsins á Alþingi.

Í kostnaðarmati sem fylgdi frumvarpinu um sameinaða stjórnslá í matvælaeftirliti kemur fram að talið er að upphafskostnaður ríkissjóð geti orðið um 60–85 m.kr.⁵⁵ Þar af séu 10–15 milljónir kr. vegna skipulagsvinnu og endurskoðunar laga og reglugerða umfram það sem venjulega er til staðar og 10–20 milljónir kr. vegna hugsanlegra biðlauna starfsmanna. Talið er að stofnkostnaður vegna kerfa og búnaðar í nýju húsnæði geti numið 40–50 milljónum kr., en hluti þess kostnaðar mun hvort eð er falla til. Þá er ætlað að árlegur rekstrarkostnaður við eftirlit aukist að öllu óbreyttu um 46–75 milljónir kr. Þar af eru 25–30 milljónir kr. vegna húsnæðis sem leggja þarf út í óháð því hvort frumvarpið verði að lögum, en gert er ráð fyrir að auk aðalskrifstofu á höfuðborgarsvæðinu verði reknar sex svæðisskrifstofur í þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni. Í kostnaðarmatinu kemur einnig fram að fyrirsjáanlegur kostnaður við húsnæðisbreytingar verður ekki einvörðungu rakinn til frumvarpsins heldur einnig til þess að núverandi aðstaða er að ýmsu leyti ófullnægjandi. Einnig er gert ráð fyrir því að kostnaður vegna matvælaeftirlits, sem færast frá heilbrigðisnefndum sveitarfélaga, verði um 21 milljón kr. Sá kostnaður gæti þó orðið allt að 45 milljónir kr. ef rekstur þess er ekki lagaður að breyttu umfangi verkefna.

Í kostnaðarmatinu kemur hins vegar fram að nýtt skipulag myndi auka samlegð og samræmingu sem ætti að öllu óbreyttu að leiða til þess að heildarkostnaður við matvælaeftirlit myndi minnka í framtíðinni. Aftur á móti munu þær breytingar sem fyrirhugaðar eru á matvælaeftirliti innan ESB líklega leiða til meiri kostnaðar hér á landi á næstu árum. Með skipulagsbreytingunum ætti að verða auðveldara að koma til móts við breytingarnar innan ESB, auk þess sem hugsanlega væri hægt að halda aftur af innlendum kostnaðarhækkunum. Líklegt er að aukin samlegð geri eftirlitsstarfsemina skilvirkari og samhæft starf tryggi betri vörn gegn mögulegum faröldrum. Í skýrslu sem Matvælastofnun Bandaríkjanna gaf út árið 2003 er farið yfir þau atriði sem eru talin hafa átt þátt í því að auka skilvirkni eftirlitsins á undanförunum

⁵⁵ Fjármálaráðuneytið (2003).

árum, en á tímabilinu 1996–2002 fækkaði tilfellum matarsjúkdóma um 16%. Þar kemur fram að aukin samlegð milli eftirlitsaðila hefur skilað árangursríku starfi og að með því að byggja eftirlitsreglur á vísindalegum grunni hafi náðst að nýta tækniframfarir og greina nýja áhættuþætti. Með sameinaðri stjórnsýslu á Íslandi er einnig líklegt að hægt verði að efla rannsóknarstarfsemi í samstarfi við Matvælastofnun Evrópu.

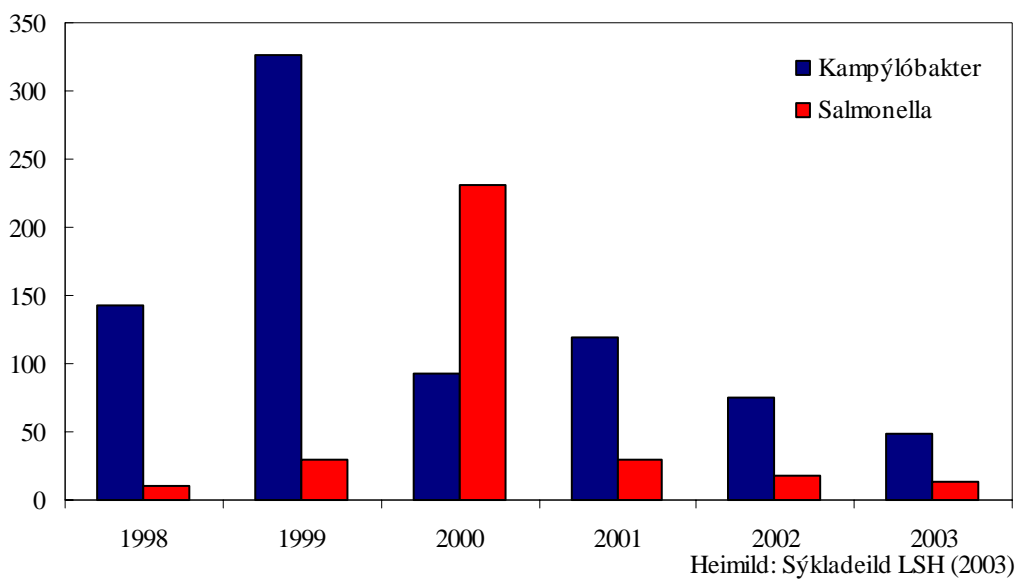
Í skýrslu Matvælastofnunar Bandaríkjanna eru nefnd nokkur atriði sem eru talin skipta sköpum þegar kemur að slíku eftirliti:

- **Tryggja samhæfða starfsemi stofnana:** Nauðsynlegt er að starf stofnana sé samhæft, bæði ríkis og sveitarfélaga. Samstarf milli stofnana í Bandaríkjunum hefur verið aukið töluvert síðustu ár og hefur það sýnt sig að þegar alvarleg tilfelli hafa komið upp hafa viðbrögðin verið mjög skilvirk og góð.
- **Góð stjórnun og skilvirkt eftirlit:** Til þess að reglur skili sínu er nauðsynlegt að þær séu einsleitar og þeim sé beitt á réttan hátt. Miklu skiptir að starfsmenn séu rétt þjálfaðir og hafi góðan skilning á því hvað býr að baki reglunum. Lögð hefur verið áhersla á það í Bandaríkjunum að þjálfarar hjálfa upp starfsmenn og þá sérstaklega þá aðila sem sjá um eftirlitið. Matvælaeftirlitið í Bandaríkjunum hefur einnig sett á laggirnar kerfi sem tryggir ákveðið ferli og gerir yfirmönnum kleift að fylgjast með starfsmönnum og greina þarfir á umbótum, jafnframt því sem auðvelt er að glöggva sig á því hver beri ábyrgð. Kerfið hefur einnig leitt til þess að eftirlitsstarfsemi er samhæfð. Auk þess var sett á laggirnar stofnun sem hefur það hlutverk að fara yfir verkefni matvælaeftirlitsins og sjá um að starfsemi þess sé skilvirk og samhæfð og ábyrgð sé ljós.
- **Byggja reglur á vísindalegum grunni:** Til að tryggja að reglur taki mið af tækniframförum og nýrri áhættu er nauðsynlegt að byggja á vísindalegum rannsóknum. Í Bandaríkjunum er mikið byggt á GÁMES-kerfinu (e. HACCP), en auk þess hefur verið lögð áhersla á að nútímavæða allt kerfið.
- **Auka þátttöku neytenda og framleiðenda:** Allir þurfa að bera ábyrgð á gæðum matvæla. Þannig þurfa þeir sem matreiða matvæli að kynna sér almenna aðferð við meðhöndlun þeirra, bæði á heimilum, í fyrirtækjum og

stofnunum. Matvælastofnunin í Bandaríkjunum hefur staðið fyrir viðamikilli auglýsingaherferð til þess að auglýsa rétta meðferð matvæla.⁵⁶

Þó svo að íslensk yfirvöld sjái fram á töluverða útgjaldaaukningu í kringum sameinaða stjórnsýslu matvælaeftirlits er líklegt að hún skili samt betra starfi í framtíðinni og geri það kleift að byggja upp skilvirkara og samhæfðara eftirlit. Eins og kemur fram hér að ofan hafa Bandaríkjamenn lagt ríka áherslu á að bæta sitt matvælaeftirlit og hefur tilfellingum matarsjúkdóma fækkað um 16% síðustu 6 ár. Ef gert er ráð fyrir að nýtt stjórnskipulag hafi þau áhrif að tilfellingum matarsýkinga fækki um 10% má bera saman þann ábata sem af því myndi leiða og þann kostnað sem stjórnkerfisbreytingarnar hefðu í för með sér. Á mynd 5.8 má sjá fjölda tilfella salmonellu- og kampýlóbactersýkinga síðustu ár en þessir sjúkdómar eru algengustu matvælasjúkdómarnir. Árið 1999 kom upp kampýlóbakterfaraldur þar sem rúmlega 300 manns veiktust, árið eftir kom svo upp salmonellufaraldur þar sem um 250 manns veiktust.

Mynd 5.8. Skráð tilfelli salmonellu- og kampýlóbactersýkinga síðustu ár.⁵⁷



Flest tilfelli matarsjúkdóma eru hins vegar ekki tilkynnt og má ætla að aðeins um 10% séu tilkynnt og skráð sem matarsjúkdómar. Í rannsókn Buzbys o.fl. frá árinu 1996, þar sem skoðaður var kostnaður vegna matarsjúkdóma í Bandaríkjunum, var miðað við að aðeins um 7% tilfella væru skráð. Út frá þeirri forsendu má áætla raunveruleg tilfelli matarsjúkdóma á Íslandi síðustu ár. Í rannsókn Buzbys o.fl. var sjúklingum skipt

⁵⁶ Food Safety and Inspections Service (2003).

niður í þrjú flokka; þá sem leituðu ekki læknis, þá sem leituðu læknis og þá sem voru lagðir inn á sjúkrahús, en einstaklingum í síðastnefnda flokknum var skipt í þá sem náðu sér að fullu og þá sem létust af völdum sýkinga. Þessari forskrift er fylgt hér og í töflu 5.2 má sjá áætlaðan fjölda tilfella af salmonellu- og kampýlóbakter á Íslandi árin 1998–2003.

Tafla 5.2. Metin tilfelli af salmonellu- og kampýlóbakter fyrir Ísland árin 1998–2003.⁵⁸

Metin salmonellutilfelli						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Heimsækja ekki lækni	146	385	3069	385	226	173
Fara til læknis	8	21	165	21	12	9
Sjúkrahús	3	8	62	8	5	3
Dauðsföll	0	0	4	0	0	0
Samtals	157	414	3300	414	243	185
Metin kambýlóbaktertilfelli						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Heimsækja ekki lækni	2240	5107	1441	1864	1175	752
Fara til læknis	129	293	83	107	68	43
Sjúkrahús	1	3	1	1	1	0
Dauðsföll	1	2	0	1	0	0
Samtals	2371	5405	1525	1973	1244	795

Í rannsókninni var kostnaðar/sjúkdóma-aðferðin notuð til að meta kostnað samfélagsins vegna þessara tilfella. Kostnaður samfélagsins vegna einstaklings sem sótti ekki læknisaðstoð var áætlaður að meðaltali um 35.000 kr. vegna vinnutaps (framleiðslutaps). Kostnaður einstaklings sem fór til læknis var talinn vera um 75.000 kr. vegna vinnutaps og heilbrigðiskostnaðar. Kostnaður einstaklings sem fór á sjúkrahús var metinn um 860.000 kr. og skiptist hann í vinnutap og heilbrigðiskostnað. Kostnaður vegna ótímabærra dauðsfalla var áætlaður um 36 milljónir kr., bæði í framleiðslutapi og heilbrigðiskostnaði. Allar tölurnar eru á verðlagi ársins 2003.⁵⁹ Í töflu 5.3 er heildarkostnaður samfélagsins vegna matarsjúkdóma árin 1998–2003 tekinn saman.

⁵⁷ Tilfelli frá árinu 2003 miðast við fyrstu 10 mánuðum ársins.

⁵⁸ Tilfelli frá árinu 2003 miðast við fyrstu 10 mánuði ársins

⁵⁹ Ekki eru til sambærilegar tölur fyrir Ísland og því voru niðurstöður úr Rannsókn Buzby o.fl. staðfærðar fyrir

Tafla 5.3. Heildarkostnaður samfélagsins vegna matarsjúkdóma árin 1998–2003.

Kostnaður við <i>Campylobacter</i> tilfelli					
	Heimsækja ekki lækni	Fara til læknis	Sjúkrahús	Dauðsföll	Samtals
1998	78.384.917	9.637.070	1.164.196	36.341.843	125.528.026
1999	178.695.685	21.969.823	2.654.041	72.683.687	276.003.237
2000	50.429.457	6.200.073	748.993	0	57.378.523
2001	65.229.407	8.019.659	968.807	36.341.843	110.559.716
2002	41.110.971	5.054.407	610.592	0	46.775.970
2003	26.311.021	3.234.821	390.779	0	29.936.621
					107.697.016
Kostnaður við <i>Salmonella</i> tilfelli					
	Heimsækja ekki lækni	Fara til læknis	Sjúkrahús	Dauðsföll	Samtals
1998	5.113.255	588.344	2.531.739	0	8.233.338
1999	13.480.400	1.551.088	6.674.585	0	21.706.073
2000	107.378.356	12.355.218	53.166.524	143.913.700	316.813.798
2001	13.480.400	1.551.088	6.674.585	0	21.706.073
2002	7.902.303	909.258	3.912.688	0	12.724.250
2003	6.042.938	695.315	2.992.055	0	9.730.309
					65.152.307

Ef gert er ráð fyrir að hægt hefði verið að koma í veg fyrir um 10% þessara tilfella með því að sameina matvælaeftirlit á Íslandi, líkt og stefnt er að, hefði sparnaðurinn eða ábatinn numið um 103 milljónum kr. á þessu tímabili. Einnig er hugsanlegt að samhæðara matvælaeftirlit hefði auðveldað yfirvöldum að taka betur á faröldrunum árin 1999 og 2000, en kostnaðurinn árið 1999 vegna kampýlóbaktertilfella var um 300 milljónir kr. og álíka hár vegna salmonellutilfellanna árið eftir.

Á heildina litið ætti því ábatinn af sameinaðri stjórnslu að vera töluvert meiri en kostnaðurinn, en hafa ber í huga að hér er aðeins litið á ábatann af því að sjúkdómstilfellum fækki. Auk þess er ljóst að með aukinni samlegð væri hægt að ná fram aukinni skilvirkni í rekstri sem myndi lækka kostnað við matvælaeftirlit í framtíðinni.

4.5.2 Ábati af matvælaeftirliti á Íslandi

Hægt er að nálgast ábata af matvælaeftirliti á Íslandi með því að taka mið af þeim erlendu rannsóknum sem fjallað var um hér að ofan, en þar hefur alls staðar svonefnd greiðsluvilja-aðferð verið notuð.

Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands voru útgjöld Íslendinga til matvæla um 63 milljarðar kr. Árið 2002. Þar af má áætla að kaup á innlendri matvöru, sem gæti

innihaldið bakteríur sem valda matarsjúkdómum, eins og kjöti, fiski, mjólkurvörum, grænmeti og ávöxtum, hafi numið um 35 milljörðum kr. Til að reikna hugsanlegan ávinning af betra matvælaeftirliti verður að gefa sér einhverjar forsendur um hversu miklu hærra verð neytendur væru reiðubúnir að greiða fyrir öruggari vöru og í töflu 5.4 eru tilgreind nokkur dæmi. Ef einstaklingar eru til dæmis að meðaltali fúsir til að greiða 1% aukalega fyrir öruggari matvæli mætti ætla að árlegur ábati af matvælaeftirliti hafi verið um 350 milljónir þetta ár. Ef hins vegar er gert ráð fyrir því að einstaklingar séu að meðaltali tilbúnir að greiða 30% aukalega fyrir öruggari matvæli væri hægt að álykta að mögulegur ábati af matvælaeftirliti hefði verið um 11,4 milljarðar kr.

Tafla 5.4. Mögulegur ábati af matvælaeftirliti árið 2002 (kr.)
á verðlagi í lok ársins 2003.

Álagning	Ábati
1%	354
5%	2.501
10%	4.271
15%	6.041
20%	7.801
25%	9.580
30%	11.350

4.5.3 *Kostnaður við matvælaeftirlit á Íslandi*

Síðustu ár hefur aukin áhersla verið lögð á að tryggja öryggi matvæla með auknu innra eftirliti matvælafyrirtækjanna sjálfra. Þar sem kerfi eins og alþjóðaeftirlitskerfið GÁMES, sem stendur fyrir *Greining áhættuþátta og mikilvægir eftirlitsstaðir*, hafa verið vinsæl. Greining áhættuþátta er þá athugun á framleiðslu og dreifingu frá öflun hráefna þar til neytandi kaupir vöruna. Greiningin finnur alla þá staði þar sem möguleiki er á að varan gæti skaðast og ógnað heilsu neytenda. Mikilvægir eftirlitsstaðir eru þá athugun á hvort skortur á eftirliti á ákveðnum stöðum geti ógnað heilsu fólks. Slík kerfi hafa í raun og veru að miklu leyti tekið við af reglubundnu eftirliti opinberra aðila og má segja að hlutverk yfirvalda sé ekki lengur að vera beinn eftirlitsaðili með matvælum heldur að tryggja að fullnægjandi innra eftirlit sé virkt innan fyrirtækja. Í september 1994 gaf umhverfisráðuneytið út reglugerð nr. 522/1994 um matvælaeftirlit og hollustuhætti í framleiðslu og dreifingu matvæla. Reglugerðin byggðist á tilskipun Evrópusambandsins um þessi málefni. Í henni kom fram að frá og með 14. des 1995 skyldu öll matvælafyrirtæki starfrækja innra eftirlit til að tryggja

gæði, öryggi og hollustu matvæla. Til dæmis var fyrirtækjum með umfangsmikla starfsemi, þeim sem meðhöndla viðkvæm matvæli og þeim sem framleiða matvæli fyrir viðkvæma neytendur gert skylt að koma upp GÁMES.⁶⁰ Fyrirtæki bera síðan ábyrgð á því að lögum sé fylgt. Hinir opinberu eftirlitsaðilar fylgjast aftur á móti með því að innra eftirlit fyrirtækjanna virki eins og að er stefnt, en með innra eftirliti má tryggja gæði, öryggi og hollustu matvæla. Innra eftirlit kemur þannig að miklu leyti til móts við aukna þörf á stjórnkerfi til að tryggja staðlað eftirlit með öryggi matvæla.⁶¹ Það er síðan í höndum heilbrigðiseftirlits á hverju svæði að ákvarða hvort fyrirtækjum verði gert skylt að taka upp GÁMES-kerfið eða umfangsminna innra eftirlit. Matvælafyrirtækjum hefur verið skipt niður í eftirfarandi þrjá flokka með tilliti til innra eftirlits:⁶²

- **Grunnþættir innra eftirlits:** Hér er átt við matvælafyrirtæki sem selja eða framreiða matvæli sem talin eru örugg út frá sjónarmiði efnis-/eðlis- og/eða líffræðilegra öryggisþátta. Starfsemi fyrirtækjanna er yfirleitt einföld, svo sem ýmiss konar smásala á innpökkuðum matvælum.
- **Almennt innra eftirlit:** Hér er átt við matvælafyrirtæki sem dreifa, geyma, framreiða eða selja matvæli sem krefjast markviss eftirlits. Slíkt eftirlit kemur yfirleitt til vegna áhrifavalda í matvælum, eða ástands matvælna, sem mögulega geta valdið neikvæðum heilsufarsáhrifum. Dæmi um fyrirtæki í þessum flokki eru: flutningsaðilar, mötuneyti, smásalar með óvarin matvæli og heildverslanir.
- **Innra eftirlit samkvæmt GÁMES:** Almennt er hér átt við matvælafyrirtæki sem framleiða, framreiða eða selja matvæli sem krefjast markviss eftirlits. Slíkt eftirlit kemur yfirleitt til vegna áhrifavalda í matvælum, eða ástands matvælna, sem mögulega geta valdið neikvæðum heilsufarsáhrifum. Einnig er hér átt við matvælafyrirtæki sem hafa mikla framleiðslugetu og/eða framleiða fyrir viðkvæma neytendur.

Í samantekt Hollustuverndar árið 2001 kom fram að aðeins um 31% matvælafyrirtækja hafa fullnægjandi innra eftirlit.⁶³ Síðan þá hefur vinnuhópur Hollustuverndar ríkisins og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga staðið fyrir átaki í að

⁶⁰ Greining áhættuþátta og mikilvægra eftirlitsstaða. Ásmundur E. Þorkelsson (2001).

⁶¹ Vinnuhópur Hollustuverndar ríkisins og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna (2002).

⁶² Vinnuhópur Hollustuverndar ríkisins og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna (2002).

fjölga þeim matvælafyrirtækjum sem starfrækja virkt innra eftirlit og bæta samræmi eftirlitsins. Í áttakinu er stefnt að því að um 90% þeirra fyrirtækja sem í hlut eiga starfræki grunnþætti innra eftirlits árið 2006, 90% fyrirtækja starfræki almennt innra eftirlit fyrir 2005 og að um 90% starfræki innra eftirlit skv. GÁMES árið 2004. Í framtíðinni má því ætla að innra eftirlit matvælafyrirtækja taki að miklu leyti við af almennu matvælaeftirliti opinberra aðila.

Árið 2000 var gerð rannsókn á meðalkostnaði matvælaframleiðslufyrirtækja í Bandaríkjunum við að starfrækja GÁMES innra eftirlit.⁶⁴ Aðeins var tekið mið af fyrirtækjum sem framleiddu nauta-, svína- og alifuglakjöt. Kostnaðurinn var metinn á bilinu 0,8–6,8 kr. á hvert pund að meðaltali fyrir hverja tegund, eða 1.700–15.000 kr. fyrir hvert framleitt tonn.

Hægt er að nálgast kostnað matvælaframleiðslufyrirtækja á Íslandi með því að yfirfæra rannsókn Antles frá árinu 2000 yfir á íslenskar aðstæður. Flest matvælaframleiðslufyrirtæki á Íslandi starfrækja GÁMES innra eftirlit og því má ætla að kostnaður á framleiðslueiningu sé svipaður. Í töflu 5.5 er tekið saman hversu mikið íslensk fyrirtæki framleiddu af kjöti, fiski, mjólkurvörum og grænmeti og ávöxtum fyrir innanlandsmarkað árið 2002.

Tafla 5.5. Framleiðsla á Íslandi fyrir innlendan markað eftir tegundum árið 2002 (tonn).

	Framleiðsla fyrir innlendan markað
Kjöt	24.000
Fiskur	13.000
Mjólk	72.000
Grænmeti og ávextir	15.000

Heimild. Hagstofa Íslands (2003)

Ef miðað er við að kostnaður við að starfrækja GÁMES innra eftirlit á hvert tonn sé á bilinu 1.700–15.000 kr. má ætla að heildarkostnaður við þetta eftirlitskerfi hafi verið 0,2–2 milljarðar kr. á árinu 2002. Hér er þó aðeins tekið mið af kostnaði matvælaframleiðslufyrirtækja, en önnur fyrirtæki sem tengjast matvælum á einn eða annan hátt, svo sem veitingastaðir, mötuneyti og fyrirtæki sem selja matvæli og dreifa

⁶³ Ásmundur E. Þorkelsson (2001).

⁶⁴ Antle (2000). Hér er miðað við meðalkostnað fyrirtæka í Bandaríkjunum við að starfrækja GÁMES kerfi og því er mögulegt að kostnaður sé frábrugðinn kostnaði fyrirtækja á Íslandi.

þeim, starfrækja einnig innra eftirlit. Þess vegna má ætla að heildarkostnaður við matvælaeftirlit sé töluvert meiri en fram kemur í töflu 5.6.

Tafla 5.6. Heildarkostnaður við GÁMES innra eftirlit á árinu 2002 á verðlagi í lok ársins 2003.

	Kostnaður	
	Efri mörk	Neðri mörk
Kjöt	40.288.872	443.177.589
Fiskur	22.430.133	246.731.467
Mjólk	121.746.378	1.339.210.155
Grænmeti og ávextir	25.761.813	283.379.942
Samtals	200.538.700	2.205.925.705

Þó svo að hlutverk eftirlitsaðila hins opinbera hafi breyst að undanfögnu er ljóst að þeir hafa enn mikilvægu hlutverki að gegna við að tryggja að matvælafyrirtæki starfræki fullnægjandi innra eftirlit, auk þess sem þau hafa með höndum annað almennt eftirlit. Í kostnaðarmati sem framkvæmt var með frumvarpi til laga um eftirlit með matvælum og heilbrigði dýra árið 2003 kom fram að árið 2001 hefðu útgjöld vegna heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna verið um 330 milljónir kr. á verðlagi ársins 2003. Umhverfis- og heilbrigðisstofa fer með matvælaeftirlit í Reykjavík en árið 2002 var rekstrarkostnaður matvæladeildar um 110 milljónir ISK sem er um 112 milljónir á verðlagi ársins 2003. Ætla má að stærsti hluti þess eftirlits sem fer fram bæði á vegum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna og á vegum Umhverfis- og heilbrigðisstofu sé vegna framleiðslu til innlendrar neyslu. Fiskistofa sér um eftirlit með fiskafurðum til útflutnings en aðrar matvörur eru aðeins fluttar út í litlu magni og framleiðsla aðallega miðuð við innlendan markað.

Yfirdýralæknir hefur yfirumsjón með öllu er varðar heilbrigðismál dýra og hollustuhætti við framleiðslu matvæla og meðferð búfjár. Mjög stór hluti af starfsemi embættis yfirdýralæknis snýr að því að tryggja eins og kostur er að sýklar og aðskotaefni hættuleg mönnum berist ekki í fólk með spilltum afurðum dýra. Þetta starf fer fyrst og fremst fram á sjálfum framleiðslubúunum og síðar í vinnslustöðvum. Í ársskýrslu yfirdýralæknis frá árinu 2002 kemur fram að kostnaður við rekstur heilbrigðiseftirlits sláturafurða hafi verið um 61 milljón kr. árið 2001 á verðlagi ársins 2003. Um 90% af innlendri landbúnaðarframleiðslu fara til neyslu á innanlandsmarkaði og því má áætla að kostnaður við eftirlit vegna innlendrar framleiðslu gæti verið um 55 milljónir kr. Aðfangaeftirlitið heyrir einnig undir landbúnaðarráðherra, en það hefur umsjón með og sér um daglega framkvæmd laga

um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru og gildandi reglugerða á því sviði. Eftirlitið felst í gæða-, hollustu- og umhverfisvernd hvað varðar helstu aðföng til landbúnaðar og því óbeint eftirlit með gæðum og hollustu íslenskra landbúnaðarfurða.⁶⁵ Rekstrarkostnaður aðfangaeftirlitsins var um 20 milljónir kr. árið 2002 á verðlagi ársins 2003. Eins og áður hefur komið fram má telja að 90% landbúnaðarframleiðslu hér á landi sé neytt innanlands og því má ætla að kostnaður við eftirlit vegna innlendar framleiðslu gæti verið um 18 milljónir kr.

Löggiltar skoðunarstofur sjá um eftirlit með fiskvinnslu til útflutnings á Íslandi en það er í höndum heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna að sjá um eftirlit með fiskvinnslu til innlendar neyslu. Rekstrarkostnaður við eftirlit vegna fiskvinnslu til innlendar neyslu er þá innifalinn í rekstrarkostnaði heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna.

Tafla 5.7. Rekstrarkostnaður vegna matvælaeftirlits árið 2002 (milljónir kr.).

	Rekstrarkostnaður árið 2002
Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna	330
Umhverfis- og heilbrigðisstofa	110
Aðfangaeftirlitið	18
Yfirdýralæknir	55
Samtals	513

Mat á heildarkostnaði við matvælaeftirlit árið 2002 gæti því verið á bilinu 700 milljónir–2,7 milljarðar kr.

4.5.4 Niðurstöður

Gera má ráð fyrir að árið 2002 hafi ábati samfélagsins af matvælaeftirliti verið 350–11.350 milljónir kr., en kostnaður 700–2.700 milljónir kr. Af kostnaðinum eru 425 milljónir kr. tilkomnar vegna rekstrarkostnaðar og er sú tala ætíð hin sama, óháð mati á kostnaði við innra eftirlit fyrirtækja. Í töflu 5.8 má sjá þennan samanburð betur.

Tafla 5.8. Kostnaður og ábati af matvælaeftirliti á Íslandi í milljónum kr.

Ábati	Lágt mat		Kostnaður	Hátt mat	
	Lágt mat	Hátt mat		Lágt mat	Hátt mat
Heildarábati	353	11.350	Innra eftirlit	200	2.205
			Rekstur	513	513
Samtals	353	11.350		713	2.718

⁶⁵ Aðfangaeftirlitið (2004).

Niðurstöðurnar gefa til kynna að ábati af matvælaeftirliti sé líklega ætíð meiri en kostnaður við innra eftirlit fyrirtækja. Heildarkostnaður við matvælaeftirlit er hins vegar meiri en áætlaður ábati þegar lágt mat er notað, en mun hærri ef gengið er út frá háa matinu. Með aukinni samþættingu matvælaeftirlits á Íslandi má ætla að aukin skilvirkni náist í rekstri í framtíðinni ásamt því að hægt sé að tryggja öruggari matvæli sem ætti að auka nettóábata af matvælaeftirliti.

Gott eftirlit með matvælum getur einnig haft víðtækari áhrif en hér hefur verið fjallað um. Lélegt eftirlit getur spilt orðspori lands og fælt ferðamenn frá því að heimsækja það, auk þess sem það kann að hafa neikvæð áhrif á ímynd landsins og þeirrar vöru sem þar er framleidd. Fréttir um fuglafár í löndum Asíu hafa til dæmis vafalítið grafið mjög undan ferðamennsku í þessum löndum og stórskadað ímynd þeirra. Í greiningunni hér að ofan var ekkert tillit tekið til þessara þátta enda erfitt að verðleggja slík áhrif. Á því leikur þó enginn vafi að mat á ábata af því að hafa gott matvælaeftirlit yrði enn hærra ef svo væri gert, og því má nánast fullyrða að áætlaður ávinningur af fyrirhuguðum breytingum á skipulagi matvælaeftirlits á Íslandi er vanmetinn í þessari athugun. Því er trúlegt að ábati af þessum breytingum sé meiri en kostnaðurinn, jafnvel þó að stuðst sé við lágt mat á áætluðum kostnaði og ávinningi.

5 Niðurstöður

Umfang eftirlitsstarfsemi hefur aukist töluvert í hinum vestræna heimi á síðustu árum og í kjölfarið hafa yfirvöld í auknum mæli lagt áherslu á að tryggja að slík starfsemi sé skilvirk og hafi ekki takmarkandi áhrif á samfélagið. Ísland hefur fylgt þessari þróun og þar sem annars staðar hefur umfang eftirlitsstarfsemi farið vaxandi, ekki hvað síst þess eftirlits sem á að tryggja hina ýmsu félagslegu hagsmuni, sem til dæmis snúa að öryggi einstaklinga og umhverfisvernd. Á sama tíma hefur eftirlit sem ætlað er að tryggja efnahagslega hagsmuni verið einfaldað og almennar leikreglur að einhverju leyti tekið við. Yfirvöld á Íslandi hafa fylgt fordæmi annarra vestrænna þjóða og mótað heildarstefnu fyrir opinberan eftirlitsiðnað sem hefur það markmið að draga úr skrifræði í samskiptum við einstaklinga og fyrirtæki, afnema óþarfar eftirlitsreglur og tryggja að eftirlit íþyngi ekki um of starfsemi fyrirtækja. Í kjölfarið hafa verið gerðar töluverðar breytingar á eftirlitsstarfsemi á Íslandi og aukin áhersla lögð á að samþætta starfsemi stofnana á þessu sviði og auka skilvirkni. Samt sem áður má greina töluverða óánægju meðal forsvarsmanna fyrirtækja á Íslandi vegna íþyngjandi áhrifa eftirlitsreglna. Að einhverju leyti má rekja þá óánægju til breyttra aðstæðna á markaði, en með auknum alþjóðaviðskipum hafa kröfur um samkeppnishæfni fyrirtækja aukist sem hefur leitt til þess að áhrif eftirlitsreglna eru sýnilegri en áður. Auk þess hafa íslensk stjórnvöld þurft að taka upp fjölda eftirlitsreglna til að framfylgja ákvæðum EES-samningsins eftir að þau samþykktu hann og hefur oft reynst erfitt að tryggja skilvirkni þeirra reglna.

Kostnaði samfélagsins vegna opinberra eftirlitsreglna má skipta í kostnað fyrirtækja við að framfylgja eftirlitsreglum, óbeinan kostnað samfélagsins sem fellur einkum á fyrirtækin og kostnað yfirvalda við rekstur eftirlitsins. Árlegur kostnaður fyrirtækja er metinn á um 7,2 milljarða kr. og kostnaður stjórnvalda á um 1,5–5 milljarða kr., en ekki var lagt mat á óbeinan kostnað. Heildarkostnaður árið 2002 var því metinn 9–12 milljarðar kr.

Tafla 6.1. Samfélagslegur kostnaður vegna eftirlitsreglna árið 2002 í milljörðum kr.

Kostnaður	Neðri mörk	Efri mörk
Fyrirtækja:		
Stjórnunarkostnaður	5,7	5,7
Fjármagnskostnaður	1,5	1,5
Yfirvalda:		
Rekstrarkostnaður	1,5	5,0
Samtals	8,7	12,2

Þar sem ekki var lagt mat á óbeinan kostnað og ekki tekið mið af öllum gerðum eftirlitsreglna við mat á kostnaði fyrirtækja má ætla að heildarkostnaður við eftirlit sé meiri. Til að freista þess að bregða mælistiku á þennan óbeina kostnað var einnig gert ráð fyrir að eftirlitsreglur drægju úr framleiðni fyrirtækja og þar með framleiðslu hagkerfisins. Gert var ráð fyrir því að þetta framleiðslutap gæti árið 2002 hafa verið 400–4.000 milljónir kr. og núvirt framleiðslutap framtíðarinnar yrði 8–77 milljarðar kr.

Ekki var lagt mat á heildarábata af eftirlitsreglum fyrir samfélagið þar sem erfitt reyndist að fá gögn til að meta slíkt og meta ábatann til fjár. Í umfangsmikilli bandarískri rannsókn reyndist hins vegar heildarábati af eftirlitsreglum vera meiri en heildarkostnaður og telja má líklegt að hið sama gildi um Ísland. Til að fá einhverja mynd af nettóábata af eftirlitsreglum var ákveðið að skoða matvælaeftirlit og bera ávinning af því saman við kostnað. Ábati af matvælaeftirliti árið 2002 var metinn á 350–10.400 milljónir kr. en kostnaður á 600–2.600 milljónir kr. Sterkar vísbendingar eru því um að ábati af matvælaeftirliti sé umtalsvert meiri en kostnaðurinn, þótt dæmið geti snúist við ef notast er við lágt mat á áætluðum ábata og kostnaði. Í þessum samanburði er ekki tekið mið af þeim neikvæðu áhrifum sem slæmt matvælaeftirlit getur haft í för með sér, til dæmis ef upp kemur víðtæk matarsýking eða aðrir sjúkdómar sem rekja má til lélegs eftirlits, og má í því sambandi nefna fuglafárið í Asíu. Í skýrslunni voru einnig skoðuð áhrif þess að samþætta enn frekar matvælaeftirlit á Íslandi og byggt á tillögum um framtíðarskipan opinbers matvælaeftirlits úr skýrslu ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur. Líklegt má telja að ávinningurinn af aukinni samþættingu verði meiri en kostnaðurinn, sérstaklega til lengri tíma litið.

Niðurstöður skýrslunnar gefa því til kynna að yfirvöldum beri að tryggja ákveðna félagslega og efnahagslega hagsmuni með opinberum eftirlitsreglum þar sem ábati af þeim er yfirleitt meiri en kostnaðurinn fyrir samfélagið í heild sinni. Hins vegar er brýnt að reynt sé að ná markmiðum eftirlitsins fram á skilvirkan hátt þannig að hin neikvæðu áhrif eftirlitsins á starfsemi hagkerfisins verði sem minnst.

6 Heimildaskrá

- Antle, J.M. (2000). No Such Thing as a Free Safe Lunch: The Cost of Food Safety Regulations in the Meat Industry. *American Journal of Agricultural Economics*, nr. 88, bls. 310-322.
- Ásmundur E. Þorkelsson (2001). *Innra eftirlit í matvælaíðnaði*. Morgunblaðið 22. apríl 2002. Reykjavík.
- BEST (1998). *Report on the Business Environment Simplification Task Force*. BEST. Brussels.
- Brunetti, A., Kisunko G., og Weder, B. (1997). *How Businesses See Government – Responses from Private Sector Survey in 69 Countries*, World Bank Paper, Washington DC.
- Buzby, J.C., Jordan Lin, C.T., Macdonald, J.M. og Roberts, T. (1996). *Bacterial foodborne Disease: Medical Cost and Productivity Losses*. Food and Consumer Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Agriculture Economic Report nr. 741. USA.
- Crain, W.M. og Johnson, J.M. (2001). *Compliance Cost of Federal Workplace Regulations: Survey Results for U.S. Manufacturers*. George Mason University, Virginia, USA.
- Embætti yfirdýralæknis (2002). *Ársskýrsla 2002*. Embætti Yfirdýralæknis, Reykjavík
- Embætti yfirdýralæknis (2003). www.yfirdyralaeknir.is
- Fiskistofa (2003). www.fiskistofa.is
- Fjármálaráðuneytið (2003). *Kostnaðarmat með frumvarpi til laga um eftirlit með matvælum og heilbrigði dýra*: Fylgiskjal. Forsætisráðuneytið, Reykjavík.
- Forsætisráðuneytið (2000). *Opinberar eftirlitsreglur*. Forsætisráðuneytið, Reykjavík.
- Food Safety and Inspections Service (2003). *Enhancing Public Health: Strategises for the Future 2003 FSIS Foos safety Vision*. FSIS Washington DC.

Framkvæmdastjórn ESB (2002). *Action plan "Simplifying and Improving the Regulatory Environment"*. Communication from the Commission. Brussel.

Framkvæmdastjórn ESB (2000a). *Review of SLIM: Simple Legislation for the Internal Market*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussel.

Framkvæmdastjórn ESB (2000b). *White Paper on Food Safety*. Commission of the European Communities. Brussel.

Framkvæmdastjórn ESB (2001). *European Trend Chart on Innovation: Country Report, Iceland*. Framkvæmdastjórn ESB Directorate General Enterprise. Brussel.

Framkvæmdastjórn ESB (2003). *Report From the Commission to the European Parliament and the Council. Evaluation of the Application of Directive 98/34/EC in the Field of Information Society Services*. Framkvæmdastjórn ESB Directorate General Enterprise. Brussel.

Goldberg, I. (2002). *Which Approach to use for Measuring Consumers Willingness to Pay for Food Safety?* Institut für Ernährungswirtschaft und Verbrauchslehre der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Germany.

Graf, S. og Jones, L. (2001). *Canada's Regulatory Burden: How Many Regulations? At What Cost?* The Fraser Institute. Vancouver.

Gröhn, Y.T, Ivanek, R., Tauer, L.W. og Wiedmann, M. (2003). *The Cost and Benefit of Listeria Monocytogenes: Food Safety Measures*. Department of Applied Economics and Management Cornell University. Working Paper. New York.

Hagstofa Íslands (2003). www.hagstofa.is

Hayes, D.J., Jason, F.S., Sueng, Y.S. og Kliebenstein, J.B. (1995). *Valuing Food Safety in Experimental Auctions Markets*. American Journal of Agricultural Economics, nr. 77 bls. 40-53.

McKenzie, A. og Thomsen, M. (2001). *Market Incentives for Safe Foods: An Examination of Shareholder Losses from Meat and Poultry Recalls*. American Journal of Agricultural Economics nr. 82 bls. 526-538.

Heimsviðskiptastofnunin (2003). www.wto.org.

Nicoletti, G. og Scarpetta, S. (2002). *Productivity and Convergence in a Panel of OECD Industries: Do Regulations and Institutions Matter?* Economics Department Working Papers nr. 347. OECD Publications Services, Paris.

Nicoletti, G. og Scarpetta, S. (2003). *Regulations, Productivity and Growth: OECD Evidence*. Economics Department Working Papers nr. 347. OECD Publications Services, Paris.

Office of Management and Budget (2003). *Informing Regulatory Decisions. 2003 report to Congress on the Cost and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities*. Office of Management and Budget, Washington DC.

OECD (1999). *Food Safety and Quality: Trade Consideration*. OECD Publications Service, Paris.

OECD (2001). *Business Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burden on Small and Medium –Sized Enterprises*. OECD Publications Service, Paris.

OECD (2002). *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*. OECD Publications Service, Paris.

Rannís (2003). www.rannis.is

Ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur (2001). *Framtíðarskipan opinbers matvælaeftirlits: Greinargerð og tillögur*. Reykjavík.

Reykjavíkurborg (2003). *Ársreikningur Reykjavíkurborgar 2002*. Reykjavíkurborg.

Rögnvaldur Ingólfsson (1997). *Uppruni matarsýkinga í dýrum: Fyrirbyggjandi aðgerðir og framtíðarhorfur*. Fyrirlestur.

Samtök atvinnulífsins (2003). *Bættum lífskjörin: Skýrsla um leiðir til lífskjarabóta með kerfisumbótum*. Samtök atvinnulífsins, Reykjavík.

Samtök atvinnulífsins (2001). *Samkeppnishæft skattaumhverfi*. Samtök atvinnulífsins, Reykjavík.

Umhverfisstofnun (2003). www.ust.is

Vinnuhópur Hollustuverndar ríkisins og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna (2002).
Innra eftirlit matvælafyrirtækja og forgangsröðun við matvælaeftirlit.
Hollustuvernd ríkisins, Reykjavík.

Vinnuhópur undirnefndar samráðsnefndar ráðuneyta og Sambands íslenskra
sveitarfélaga (2002). *Fjárhagsleg áhrif flutnings matvælaeftirlits frá
heilbrigðiseftirliti sveitarfélaga til ríkis.* Óbirt.

World Economic Forum (2003). *The Global Competitiveness Report 2003-2004.*
World Economic Forum.