

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 5. maí 2010

Tilvísun: 201004-0064/0.03.02

Frumvarp til laga um Vinnumarkaðsstofnun.

Félags- og tryggingamálaráðherra kynnti um miðjan mars þá ákvörðun sína að stefna að sameiningu Vinnumálastofnunar (VMST) og Vinnueftirlitsins (VER) undir heitinu Vinnumarkaðsstofnun. Frumvarp þessa efnis hefur nú verið lagt fyrir Alþingi sem þingskjal 945 – 555. mál.

Vinnuvernd er þjóðhagslega mikilvægur málaflakur. Allt að 3 – 4 % landsframleiðslu glatast vegna slysa og heilsutjóns við vinnu. Frá árinu 2006 hafa 19 einstaklingar látið lífið við störf sem falla undir vinnuverndarlögin hér á landi (slys til sjós og flugslys ekki meðtalin). Um 7 – 8.000 einstaklingar leita árlega aðstoðar heilbrigðisstofnana vegna vinnuslysa. Atvinnutengdir sjúkdómar valda enn meira heilsutjóni.

Réttur launþega til vinnuverndar er hluti af mannréttindum hvers vinnandi einstaklings, sjá nánar lið 2 hér að neðan.

Það er álit mitt að ekki hafi verið staðið nægilega faglega að undirbúningi þessarar fyrirhuguðu sameiningar og að rétt sé að starfrækja áfram á Íslandi sjálfstæða vinnuverndarstofnun eins og gert er í öllum nágrannalöndum okkar. Þetta er nánar reifað hér að neðan:

1. Undirbúningurinn

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er kveðið á um að stefnt skuli að sameiningu Vinnumálastofnunar, Tryggingastofnunar og Vinnueftirlitsins. Félags- og tryggingamálaráðherra fól sjálfstætt starfandi ráðgjöfum að undirbúa þetta viðfangsefni. Þeir héldu kynningarfund og áttu viðtöl við stjórnendur og starfsmenn stofnananna og settu fram drög að skýrslu. Verulegar athugasemdir voru gerðar við þessi drög en ekki var lokið við gerð skýrslunnar.

Í vinnu ráðgjafanna fólst ekki eiginlegt samráð við stjórnendur eða starfsmenn Vinnueftirlitsins að mati undirritaðs, hún fólst í upplýsingaöflun. Sérfræðingarnir höfðu ekki sérþekkingu á vinnuvernd.

Ráðherra hélt einu sinni fund með forstjórnunum þremur til að gera grein fyrir áformum sínum.

Á fundi sem ráðherra boðaði til 20.12.2009 var greint frá því að hætt væri við sameiningu stofnananna þriggja. Hins vegar yrði áfram til skoðunar að sameina VER og VMST, það yrði skoðað í góðu næði í vor eða sumar. Hinn 18. mars sl. boðaði ráðherra til fundar í ráðuneytinu og tilkynnti að hann hefði ákveðið að leggja fram í ríkisstjórn frumvarp um sameininguna strax í næstu viku þar á eftir.

Ríkisendurskoðun hefur gefið út gátlista um undirbúning og framkvæmd sameiningar stofnana og fjármálaráðuneytið leiðbeiningabækling um sama efni. Betur færi á því að kostir og gallar sameiningar væru greindir út frá þessum leiðbeiningum með þátttöku stjórnenda og fulltrúa starfsmanna beggja stofnana, áður en ákvörðun er tekin.

Ennfremur er eðlilegt að tekið verði tillit til þess að fyrirhugað er að sameina félags- og tryggingamálaráðuneytið og heilbrigðisráðuneytið. Slíkt breytir forsendum fyrir endurskipulagningu stofnana þessara ráðuneyta.

2. Sjálfstæði vinnueftirlits er alþjóðlega viðurkennt.

Réttur launamanna til vinnuverndar er meðal þeirra mannréttinda sem skilgreind voru í kjölfar síðari heimstýrjaldarinnar. Sérstök samþykkt Alþjóðavinnuáráðs SP um vinnueftirlit, ILO samþykkt nr. 81, var gerð þegar árið 1947. Þar er m.a. kveðið á um skyldu stjórnvalda til að hafa eftirlit með því að launþegar njóti vinnuverndar í reynd og eins um sjálfstæði eftirlitsins, m.a. að eftirlitsmenn (og þar með yfirmenn þeirra) megi ekki hafa með höndum verkefni sem leiði til hagsmunaárekstra. Ísland hefur fullgilt þessa samþykkt.

Þetta er túlkað þannig í þeim löndum þar sem undirritaður þekkir til að vinnueftirlitsstofnanir skuli vera sjálfstæðar og ekki hafa með höndum verkefni eins og vinnumarkaðsaðgerðir sem hæglega geta leitt til þess að hagsmunir fari ekki saman. Sjálfstæðar vinnueftirlitsstofnanir starfa t.d. í öllum ríkjum ESB, og eru sum þó ekki fjölmenn svo sem Lúxemborg, Kýpur og Malta.

Í þessu samhengi er rétt að geta þess að á EES svæðinu er víðtækt samstarf vinnueftirlitsstofnana undir forystu framkvæmdastjórnar ESB sem miðar að eflingu og samræmingu eftirlitsins. M.a. er unnið að því að koma í veg fyrir að aukið frelsi í þjónustuviðskiptum milli landa leiði til skertar vinnuverndar. ESB gerir reglulega úttekt á vinnueftirlitsstofnunum aðildarríkjanna og eru þá ákvæði fyrrnefndar samþykktar ILO nr. 81 m.a. lögð til grundvallar.

Ákvæði eru um vinnuvernd og vinnueftirlit í félagsmálasáttmála Evrópu.

Það er mitt mat að sameining þessara tveggja stofnana, eins og lagt er til í frumvarpinu, fari í bága við alþjóðlega viðurkennt sjónarmið um sjálfstæði og óhæði vinnueftirlits og þær samþykktir sem Ísland hefur undirgengist í því efni.

3. Fagleg samlegð er mjög takmörkuð

Forsenda þess að sameining skili árangri og að um hana geti ríkt sæmileg sátt er að stofnanirnar sem sameinast séu að vinna að hliðstæðum verkefnum og styðjist við hliðstæða sérfræðiþekkingu og vinnuferla. Þessu er ekki til að dreifa í tilviki VER og VMST nema að mjög litlu leyti. Þau viðfangsefni sem VER glímur við og sú sérfræðiþekking sem stuðst er við er einkum á eftirfarandi sviðum:

- Vinnuslys, orsakir og forvarnir.
- Atvinnutengdir sjúkdómar, orsakir og forvarnir.
- Áhættumat fyrirtækja, öryggisstjórnun, innra eftirlit, virk þátttaka starfsmanna (öryggistrúnaðarmenn og -nefndir).
- Aðferðafræði við stjórnslu og eftirlit – mismunandi nálganir eftir eðli vandamála, stærð fyrirtækja, - lögfræðilegir ferlar við eftirfylgni o.fl.

- Sérhæft eftirlit með vinnuvélum, lyftibúnaði og þrýstikerfum.
- Miðlun fræðslu og þekkingar á sviði vinnuverndar.
- Rannsóknir og kannanir á sviði vinnuverndar.
- Erlend samskipti og tengslanet á sviði eftirlits, þróunarverkefna og rannsókna.
- Varnir gegn meiriháttar iðnaðarslysum sem valda bráðahættu fyrir starfsmenn og almannahættu (þ.á.m. samræming aðgerða VER, Umhverfisstofnunar, Brunamálastofnunar og Almanna- og Varnarmálastofnunar Ríkislögreglustjóra).
- Véltaeknileg öryggismál og áhættuþættir á vinnustöðum.
- Eðlisfræðilegir áhættuþættir á vinnustöðum; hávaði, titringur, lýsing o.fl.
- Efnafræðilegir áhættuþættir; öryggi, mengunarálag á starfsmenn.
- Líffræðilegir áhættuþættir.
- Sálfélagislegir áhættuþættir; einelti, samskipti og líðan.

Ljóst er að VMST er með annars konar verkefni og styðst við annars konar sérfræðiþekkingu. VMST sinnir eftirliti með útlendingum og starfskjörum á vinnumarkaði, en sú starfsemi er mjög takmörkuð. VER getur tekið þetta eftirlit að sér með hliðstæðum hætti og gert er í Noregi og víðar. Það hefur verið rætt og líklegt að um það gæti orðið samstaða.

Innan VER er unnið rannsóknarstarf sem nú er reyndar orðið mjög takmarkað vegna samdráttar. Byggt hefur verið upp samstarf um rannsóknir við háskólastofnanir o.fl. VMST er ekki með hliðstæða starfsemi. Rannsóknareining VER hefur tekið fyrir verkefni sem ná út fyrir vinnuverndarsviðið og gæti hæglega gert það áfram án þess að til sameiningar komi.

Fræðslustarf VER er sérhæft á sviði vinnuverndar.

Sérfræðingar VER sem eru til stuðnings ofangreindum störfum eru á sviði verk- og tækni- og efnafræði, líffræði, læknisfræði, lögfræði, líkamsbeitingar og félagsfræði. Allir sérfræðingar VER hafa sérhæft sig á sviði vinnuverndar innan síns almenna fagsviðs. Í fyrrgreindri samþykkt ILO nr. 81 um vinnueftirlit er kveðið á um að eftirlitið skuli stutt af sérfræðingum á hinum ýmsu sviðum vinnuverndar.

Vinnueftirlitið hefur verið í örri þróun á undanförunum misserum. Nýjar aðferðir hafa verið teknar upp við eftirlit, nýir stjórnáætlanir skilgreindir, gæðakerfi þróuð, upplýsingar til fyrirtækja og sjálfstætt starfandi ráðgjafa stóruáætlanir, fræðsla fyrir öryggisráðgjafum starfsmanna og öryggisverði vinnuveitenda aukin o.m.fl.

4. Hagræðing af sameiningu verður takmörkuð.

Ekki hafa komið fram rök fyrir því að sparnaður vegna yfirstjórnar muni minnka í reynd. Í dag er stofnununum stjórnað af tveimur forstjórum sem í reynd eru jafnframt sérfræðingar í stefnumótun og starfsháttum hvor á sínu sviði. Í nýrri stofnun má gera ráð fyrir að í reynd starfi fjórir yfirmenn, þ.e. forstjóri og þrír framkvæmdastjórnar sviða. Nýtt “stjórnunarlög” bætist í raun við.

Rekstrarleg hagræðing er möguleg við sameiningu stofnana, svo sem í stoðverkefnum og almennum rekstrarþáttum. Það er hins vegar viðurkennt í þessum fræðum að slíkt er ekki nægilegt eitt og sér til að réttlæta sameiningu ef faglegur skyldleiki og sameiginleg markmið eru ekki til staðar. VER og VMST eru báðar nægilega stórar til að standa undir þessum rekstrarþáttum hvor fyrir sig, en ráðuneytið gæti einnig tekið ákvörðun um að stofnanir þess hefðu með sér rekstrarsamstarf eins og lagt hefur verið til og síðar verður vikið að.

Vegna þess hversu sundurleit verkefni nýrrar stofnunar verða mun verulegur tími stjórnenda og fleiri starfsmanna fara í að takast á um áherslur og forgangsörðun verkefna. Reynslan sýnir að hætt er við verulegum átökum og jafnvel deilum sem leiða til slæms vinnuumhverfis og draga úr skilvirkni. Verulegur kostnaður er í reynd samfara þessu og líklegt að hann komi að mestu á móti hugsanlegu rekstarlegu hagræði.

Upplýsingar um sparnað vegna sameiningar sem fram koma í frumvarpinu eru eru örökstuddar og rangar að mati undirritaðs

5. Hætt er við að vinnuvernd verði “útundan” í nýrri stofnun

Vinnuvernd snýst um forvarnir gegn slysum og atvinnutengdum sjúkdómum og bættri líðan fólks við vinnu. Þetta eru langtímamarkmið sem hætt er við að vikið verði til hliðar vegna vinnumarkaðsaðgerða sem hvíla “pólítískt” þyngra sem bráðavandamál á stjórnvöldum þegar illa árar. Óeðlilegt er að þessum málaflökum sé stillt þannig saman undir einni stofnun, enda er slíkt ekki gert annars staðar eins og áður hefur verið vikið að.

Fyrir liggur í yfirlýsingu frá ráðherra að starfsmönnum verða boðin störf í nýrri stofnun, en fækkun starfsmanna náð fram með því að ráða ekki í störf sem losna. Meðalstarfsaldur er mun hærri hjá VER en VMST og nokkuð ljóst að starfsmenn VER munu nýta sér biðlaunartétt í mun ríkari mæli.

Starfsfólk VER var ráðið til starfa á grundvelli menntunar og reynslu á sviði vinnuverndar. Starfsfólk VMST var ráðið til starfa á öðrum forsendum og getur því ekki tekið að sér þau störf sem losna við sameiningu auk þess sem verkefni eru yfirdrifið við vinnumiðlun og vinnumarkaðsaðgerðir. Líklegt er því að mjög muni draga úr vinnuverndarstarfi þegar eftir sameiningu. Það kæmi til viðbótar samdrætti sem þegar er orðinn og var umfram það sem almennt gerðist í fjárlögum fyrir 2010

6. Þrengt var að VER umfram aðrar stofnanir í fjárlögum fyrir 2010

Vinnuvernd er mikilvægur málflokkur sem varðar líf og heilsu vinnandi fólks. Engu að síður verður að spara í þeim málaflökki eins og öðrum. Það hefur þegar verið gert með ýmsu móti hjá VER. Niðurskurður fjárveitingar til stofnunarinnar nam um 25 % á þessu ári sem er langt umfram það sem aðrar stofnanir urðu fyrir. Þar af voru um 10% (32 m.kr) vegna hreinna mistaka við leiðréttingu á veltu verkefna sem fjármögnuð eru með tekjum, en velta þeirra, jafnt tekjur sem gjöld, hefur í reynd til margra ára verið hærri en fjárlög gerðu ráð fyrir. Tekjurnar voru hækkaðar, en ekki gjöldin sem fara til að afla þeirra, en því hefur verið heitið að þetta verði leiðrétt.

Eftir stendur 15% niðurskurður fjárveitingar milli árána 2009 og 2010 sem bitnar að fullu á almennu eftirlits- og forvarnarstarfi. Þetta er verulega umfram það sem aðrir málaflökkar urðu að taka á sig sem helgast af því að sparnaðarkrafa var látin ná til tekjumyndandi verkefna án þess að reikna með að tekjur drægjust saman á móti.

7. Aðrir valkostir

Lagt er til að hætt verði við þessa sameiningu, en frekari hagræðingu verði náð með eftirfarandi hætti:

1. Stofnunum félags og tryggingamálaráðuneytisins verði gert að taka upp rekstrarlegt samstarf sem felist í því að aðalstöðvar stofnananna og útbú á landsbyggðinni verði í sameiginlegu húsnæði og afgreiðsla viðskiptavina sameiginleg o.fl. Fleiri stofnanir komi að þessu, t.d. Tryggingastofnun og Jafnréttisstofa á Akureyri
2. Eða að VER verði flutt undir heilbrigðisráðuneytið og metið hvort ekki beri að sameina VER og Geislavarnir ásamt hluta þeirra verkefna er áður féllu undir Lýðheilsustöð.

Vinnueftirlitið hefur stuðlað að virku samstarfi við ýmsar stofnanir sem sinna skyldum verkefnum svo sem Siglingastofnun, Neytendastofu, Brunamálastofnun, Umhverfisstofnun, Lýðheilsustöð, háskóla, heilbrigðiseftirlit og eldvarnaeftirlit. Formlegt samkomulag hefur verið gert við nokkrar stofnanir um verkaskiptingu og samstarf. Vinnueftirlitið á mun betur heima í samstarfi við þessar stofnanir sem allar sinna forvarnarverkefnum á sviði öryggis og heilsuverndar en Vinnuálfstofnun, þó vissulega hafi verið samstarf við þá stofnun einnig.

Fullyrða má að Vinnueftirlitið sé allvel samhæft og virk stofnun. Á síðasta ári var mótuð ný stefna fyrir tímabilið 2009 – 2012 með mælanlegum markmiðum um fækkun slysa og atvinnutengdra heilsuvandamála. Samráð við aðila vinnumarkaðar fer fram á vettvangi stjórnar stofnunarinnar og dagleg stjórnun er samhæft á vettvangi framkvæmdastjórnar forstjóra og deildarstjóra. Áhersla er lögð á frumkvæði, framþróun og vönduð vinnubrögð.

Þó dregið hafi úr umfangi verklegra framkvæmda eru verkefni stofnunarinnar yfirdrífín. Fyrirtæki í rekstrarerfiðleikum freistast til að draga úr öryggisráðstöfunum og framþróun í aðbúnaði og hollustuháttum. Flest öll fyrirtæki vilja vel í þessum efnum en þarfnast nú leiðsagnar og aðhalds. Ýmis brýn viðfangsefni blasa við svo sem vegna eitrana sem tengjast löndun uppsjávarfisks og aukinni jarðhitavinnslu. Átak til að koma vörnum gegn meiriháttar iðnaðarslysum í það horf sem EES reglur kveða á um er nú í miðjum klíðum.

Það væri að mínu mati ábyrgðarhluti að raska þessu starfi með þeim hætti sem nú er ráðgert að jafn lítt athuguðu máli og raun ber vitni.

Virðingarfyllt



Eyjólfur Sæmundsson forstjóri

Verkfræðingur, MBA