

Alþingi
Erindi nr. Þ 138/2010
komudagur 7.5.2010



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Vísað er til tölvupósts dags. 23. apríl sl. frá Félags- og tryggingamálanefnd Alþingis þar sem óskað er umsagnar Vinnumálastofnunar um frumvarp til laga um Vinnu-
markaðsstofnun, 555. mál sem nú hefur verið lagt fyrir Alþingi.

Rétt er að láta þess getið að frumvarp þetta var rætt á stjórnarfundum Vinnumála-
stofnunar þ. 27. apríl sl. og voru mjög skiptar skoðanir um málið. Stjórn stofnunar-
innar er skipuð tíu fulltrúum eftirtalinna aðila samkv. tilnefningum: Tveir eru
tilnefndir frá Alþýðusambandi Íslands, einn tilnefndur af Bandalagi háskólamanna,
einn tilnefndur af Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, einn tilnefndur af fjármála-
ráðuneyti, einn tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og tveir tilnefndir af
Samtökum atvinnulífsins. Félags og tryggingamálaráðherra skipar svo tvo stjórnar-
menn án tilnefningar og skal annar þeirra vera formaður stjórnar stofnunarinnar og
hinn varaformaður. Þeim samtökum sem hér eru tilgreind hefur Alþingi boðið að
veita umsögn um frumvarpið og er því ekki að vænta sameiginlegrar umsagnar frá
stjórn Vinnumálastofnunar. Sú umsögn sem hér fer á eftir er því frá forstjóra fh.
Vinnumálastofnunar en ekki stjórn hennar.

Almennt um sameiningar opinberra stofnana.

Sameining stofnana er oftast nokkurra ára verkefni og verður það án vafa ef sú
sameining sem frumvarpið kveður á um, nær fram að ganga. Nákvæmni og
fagmennska í lagasetningu, verklagi og skipulagi þeirrar stofnunar sem hér er stefnt
að, er nátengd árangrinum með sameiningunni. Því meira sem kastað er til
höndunum við verkið, því minni líkur eru á því að markmiðin náist.

Gott er að hafa það í huga að rannsóknir hafa sýnt að það er nánast regla að sam-
einingar og aðrar stórar breytingar á rekstri og skipulagi skili ekki þeim árangri sem
að er stefnt. Í prýðilegu riti fjármálaráðuneytisins *Sameining ríkisstofnana og tengdar
breytingar*, sem gefið var út í desember 2008 kemur fram að einungis í um 15% tilvika
næst sá árangur sem að er stefnt. Eru ástæður einkum að:

- *Markmið og framtíðarsýn* er ekki nógu skýr eða ekki nægilega vel útskýrð.
- *Fjárhagsleg samlegð* er ofmetin.
- *Undirbúningi* og skipulagningu áfátt.
- Ekki tekst að kveikja nægan *áhuga* á sameiningu.

- *Starfsmannamálum* er ekki sinnt nógu vel.
- Breytingastarfið *lognast út af* áður en því er lokið.

Afar brýnt er að hafa þessi atriði í huga til að betur sé ekki heima setið en af stað farið og á það ekki hvað síst við í þessu tilfelli þar sem um mjög umfangsmikið verkefni er að ræða og áhættan mikil ef markmiðin skila sér ekki.

Sameining opinberra stofnana getur ekki verið markmið eitt og sér. Sameining verður að leiða til aukinnar skilvirkni og betri nýtingu fjármuna – en það er engan veginn sjálfgefið að svo verði. Jafnvel þvert á móti. Er t.d. hægt að líta til reynslu Norðmanna af sameiningu norsku tryggingastofnunarinnar, vinnumálastofnunar og félagsþjónustu sveitarfélaganna í hið sk. NAV (Nye arbeids- og velferdsforvaltningen) í þeim efnum. Þá hefur engin umræða verið um að vinnueftirlitið norska eigi heima í þeirri stofnun.

Ríkisendurskoðun kynnti í mars sl. áform sín um að fylgjast sérstaklega með sameiningum ríkisstofnana – væntanlega að gefnu tilefni.

Við hæfi er einnig að nefna nokkur almenn atriði sem eiga við um sameiningar stofnana.

Forsenda sameiningar:

- a) Hafa núverandi einingar ekki staðið undir væntingum hvað varðar þjónustu og rekstur? Að hvaða leyti? Er þörf á breytingu? Eru aðrir möguleikar en sameining fyrir hendi?
- b) Notendur fá betri þjónustu.
- c) Þjónustan verði skilvirkari og ódýrari. Nefna má fækkun stjórna, minni yfirstjórn, samnýtingu á húsnæði, búnaði og tækjum.
- d) Ný tækifæri t.d. auðveldara eftirlit.

Að hverju þarf að gæta:

- a) Hversu samræmanleg er starfsemi þeirra skipulagseininga sem sameina á? Er hugsanlegt að einstakir verkþættir eigi alls ekki saman?
- b) Tímasetning og breytingatími. Færa má rök fyrir því að umfangsmikil sameining stofnana sé ekki heppileg við núverandi aðstæður í þjóðfélaginu þegar óróleiki og óvissa um framtíðina er ofarlega í hugum margra. Vart þarf að taka fram hversu mikið álag er á starfsemi Vinnumálastofnunar um þessar mundir. Við slíkar aðstæður getur verið mjög erfitt fyrir starfsmenn að búa við óvissu um starfsöryggi sitt.
- c) Mannauður núverandi eininga. Mjög mikilvægt er að tryggja að þekking og reynsla tapist sem minnst við sameiningu. Þessi þáttur hefur oft verið vanmetinn. Hver skipulagseining hefur sína fyrirtækjamenningu, hefðir, verkferla og skipulag. Umbylting á þessum þáttum á skömmum tíma getur valdið miklum skaða.

Um frumvarpið.

Seinnihluta síðasta sumars hófst á vegum félags- og tryggingamálaráðuneytisins undirbúningsvinna að sameiningu Vinnumálastofnunar, Tryggingastofnunar ríkisins og Vinnueftirlits ríkisins. Aðkeypt ráðgjafastofa var fengin til upplýsingaöflunar og tillögugerðar sem birtist í skýrsludrögum í október sl. Ýmsar athugasemdir voru gerðar við skýrsluna m.a. frá Vinnumálastofnun en lokaeintak ráðgjafastofunnar var aldrei fullfrágengið og þ.a.l. aldrei birt.

Á fundi sem félags- og tryggingamálaráðherra boðaði til rétt fyrir jól með forstjórum stofnananna þriggja auk embættismanna úr ráðuneytinu, var frá því greint að hætt hefði verið við sameiningu stofnananna þriggja. Áfram yrði skoðað að sameina Vinnueftirlitið og Vinnumálastofnun en vinna við það yrði tekin upp e.t.v. í lok árs 2010 eða á árinu 2011. Var gerður góður rómur að þessari ákvörðun ráðherra enda starfsmenn stofnunarinnar mjög uppteknir við að undirbúa viðamikið átak gegn langtímaatvinnuleysi sem hófst í byrjun þessa árs, og ráðherra hefur dyggilega stutt.

Það kom því starfsmönnum mjög á óvart að heyra frá fundi ráðherra með forstjórum tveggja þessara stofnana um miðjan mars, að til stæði að leggja fram í ríkisstjórn frumvarp um sameiningu Vinnueftirlitsins og Vinnumálastofnunar eftir nokkra daga.

Til að kveikja áhuga starfsmanna á umfangsmiklum skipulagsbreytingum eins og hér er stefnt að er afar mikilvægt að tryggja aðkomu þeirra að verkefninu og gefa þeim væntingar um að framundan séu sóknarfæri og ögranir til að takast á við. Þetta er ekki rétta aðferðin til þess.

Um frumvarpið að öðru leiti er ekki mikið að segja enda er það efnislega á þann veg að stofnanirnar skuli sameinaðar frá og með næstu áramótum, nýr forstjóri skuli ráðinn en það sé seinni tíma úrlausnarefni hvernig skipulag hinnar nýju stofnunar skuli vera og hvaða verkþættir skuli sameinaðir. Athygli er þó vakin á því að stjórn nýrrar stofnunar skal nú skipuð ellefu mönnum en stjórnarmönnum fer fjölgandi við hverja lagabreytingu sem varðar þennan málaflokk. Er það á skjön við þá yfirlýstu stefnu stjórnvalda til nokkurra ára að stjórnir við opinberar stofnanir skuli aflagðar.

Um starfsfólk

Það er virðingarvert að í ákvæði til bráðabrigða II er þess getið að starfsmönnum hinna sameinuðu stofnana skuli boðið starf í nýju stofnuninni. Ekkert er þó kveðið á um hverskonar störf sé þar um að ræða eða um kjör þeirra í hinn nýju stofnun. Af því tilefni er nauðsynlegt að benda á ósamræmi ríkisstjórnarinnar í tillögugerð um

sameiningar opinberra stofnana sem nú liggja fyrir. Þegar hafa verið lögð fram á þingi nokkur frumvörp (og sum þegar samþykkt) sem tengjast áformum ríkisstjórnarinnar um endurskipulagningu ríkiskerfisins. Má þar nefna sameiningu skattstofanna undir eina stjórn, sameiningu þriggja rannsóknarnefnda á sviði samgöngumála, sameiningu Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands, sameiningu lögregluembætta og afnám Varnarmálastofnunar auk þess máls sem hér er til meðferðar. Tekið er á stöðu og réttindum forstöðumanna og starfsmanna þeirra stofnana sem hér eiga í hlut með mjög misjöfnum hætti. Í sumum tilvikum er yfirmönnum tryggður forgangur til starfa í nýrri stofnun og jafnvel forstöðumönnum forgangur til forstöðumannsstarfa hjá nýrri stofnun, meðan í öðrum tilvikum er ekki gert ráð fyrir slíku, hvorki forgangi til starfa né yfirhöfuð starfi hjá nýrri stofnun. Þá er í sumum tilvikum kveðið á um þau kjör er bíða starfsmanna í nýrri stofnun meðan í öðrum er ekkert um það sagt. Þessi mismunandi háttur sem hafður er á málum vekur upp spurningar, ekki síst í ljósi þess að hér er um stjórnarfrumvörp að ræða í öllum tilvikum. Engar útskýringar er að finna í viðkomandi frumvörpum hvers vegna hver leið er valin og er athygli félags- og tryggingamálanefndar hér með vakin á þessu.

Það er skoðun Vinnumálastofnunar að það hefði verið til fyrirmyndar og eftirbreytni, ekki síst í ljósi þess að hér er um stofnanir að ræða sem fara með vinnumál og vinnuvernd, að það frumvarp sem felur í sér sameiningu þessara stofnana hefði falið í sér að gengið væri a.m.k. jafnlangt til móts við starfsfólkið og önnur ráðuneyti treysta sér til að gera.

Framtíðin – næstu skref.

Starfsfólk Vinnumálastofnunar hefur öðlast ótrúlega hæfni í því að innleiða laga- breytingar með skömmum fyrirvara eða undirbúningi. Svo mun einnig verða um þær breytingar sem hér eru boðaðar, verði þær að lögum. Stofnunin hefur einnig sýnt aðdáunarvert frumkvæði í því að færa opinber verkefni út á landsbyggðina með rekstri þjónustuskrifstofa á Skagaströnd og Hvammstanga fyrir umsýslu atvinnuleysistrygginga og fæðingarorlofs. Er á það treyst að staðinn verði vörður um þá starfsemi.

Upphafskostnaður hinnar nýju stofnunar mun verða mikill og fyrirheit hafa verið gefin fyrir því að hin nýja stofnun geti sameinast í nýju húsnæði á höfuðborgarsvæðinu á næsta ári. Það mun án efa gefa starfsfólki byr undir vængi en húsnæðismál Vinnumálastofnunar á höfuðborgarsvæðinu hafa verið í ólestri og

dregið úr skilvirkni en hún starfar nú á þremur stöðum í borginni. Treyst er á að Alþingi veiti fjármunum í þessa veru svo þetta gangi eftir.

Hvað sem öðru líður þá má framtíðarsýnin ekki byggjast á óskhyggju – hún verður að taka tillit til þess veruleika sem við blasir á næstu árum. Mikilvæg áform um bættu starfsendurhæfingu þeirra sem óvirkir eru í samfélaginu vegna fötlunar, sjúkdóma eða atvinnuleysis með eflingu ráðgjafar og innleiðingar starfshæfnismats eru afar kostnaðarsöm. Þau verða ekki að veruleika án þess að fjármunir verði lagðir til verksins.

Starfsfólk stofnunarinnar mun eins og jafnan fyrr, leitast við að vinna sem best úr stöðunni eins og hún blasir við. Innan stofnunarinnar hefur byggst upp framúrskarandi fagþekking á vinnumarkaðsmálum, í ráðgjöf til atvinnuleitenda, virkni þeirra og endurhæfingu, í réttindamati og bótaumsýslu og eftirliti með opinberum stuðningsaðgerðum. Allra brýnast er að þessi þekking fari ekki forgörðum. Þá er verr af stað farið en heima setið.

Reykjavík, 5. maí 2010.

Virðingarfyllst,

Fh. Vinnumálastofnunar

Gissur Pétursson forstjóri