



SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI: VINNUEFTIRLIT RÍKISINS (2007)

DESEMBER 2010

EFNISYFIRLIT

NÍÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
1 INNGANGUR	4
2 VINNUEFTIRLIT RÍKISINS (2007)	5

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Í skýrslunni *Vinnueftirlit ríkisins, stjórnarsýsluúttekt (2007)* beindi Ríkisendurskoðun átta ábendingum til Vinnueftirlits ríkisins og fjórum til félagsmálaráðuneytis. Nú þremur árum síðar hefur Vinnueftirlitið brugðist með fullnægjandi hætti við ábendingunum sem beint var til þess og lýsir Ríkisendurskoðun ánægju sinni með það. Stofnunin óskaði ítrekað eftir viðbrögðum félags- og tryggingamálaráðuneytis við ábendingunum sem beint var til þess en án árangurs. Hún sannreynði því sjálf til hvaða aðgerða hefði verið gripið og ítrekar hér með allar fjórar ábendingar sínar.

ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL FÉLAGS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTIS

1. LEGGJA Á NIÐUR STJÓRN VINNUEFTIRLITSINS OG STOFNA VINNUVERNDARRÁÐ

Í skýrslu sinni lagði Ríkisendurskoðun til að stjórn Vinnueftirlitsins yrði lögð niður og stofnað vinnuverndarráð sem yrði samráðsvettvangur vinnumarkaðarins og hlutaðeigandi stjórnvalda. Það yrði jafnframt ráðherra til ráðgjafar en hefði ekki bein tengsl við Vinnueftirlitið til að tryggja skil milli stjórnarsýslu og hagsmunaaðila. Ekki hefur verið brugðist við ábendingunni og ítrekar Ríkisendurskoðun hana hér með.

2. VIRKJA ÞARF ÁRANGURSSTJÓRNUNARSAMNING

Í skýrslu sinni lagði Ríkisendurskoðun til að árangursstjórnunarsamningur félagsmálaráðuneytisins við Vinnueftirlitið yrði virkjaður. Ekki hefur verið brugðist við þessu og hvetur Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að gera samninginn að því stjórn- og eftirlitstæki sem honum er ætlað að vera.

3. GERA ÞARF FORMLEGA ATHUGUN Á BREYTTU SKIPULAGI VINNUVÉLAEFTIRLITS

Í skýrslu sinni lagði Ríkisendurskoðun til að formleg athugun yrði gerð á hagræði þess að flytja hluta vinnuvélaeftirlits til faggiltra skoðunarstofa á forræði Umferðarstofu. Ríkisendurskoðun telur að þessi ábending hafi ekki komið til framkvæmda þó að Vinnueftirlitið hafi gert tilraun í þessa veru með einn vinnuvélaflokk. Stofnunin ítrekar ábendinguna því hér með.

4. KANNA ÞARF HAGKVÆMNI VIÐ SKRÁNINGU VÉLA

Í skýrslu sinni lagði Ríkisendurskoðun til að könnuð yrði hagkvæmni þess að hafa skráningu vinnuvéla alfarið hjá Umferðarstofu og að umsýsla með starfsréttindum vegna slíkra véla heyrði jafnframt undir hana. Ekki hefur verið brugðist við þessu og ítrekar Ríkisendurskoðun ábendinguna hér með.

1 INNGANGUR

Samkvæmt 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun felst stjórnsluendurskoðun í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni er gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum er framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal vekja athygli á því sem hún telur að úrskaiðis hafi farið í rekstri og benda á leiðir til úrbóta. Hverri úttekt er fylgt eftir með athugun á því hvernig brugðist hefur verið við ábendingum hennar. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari skýrslu um eftirfylgni er leitast við að meta hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar í úttektinni *Vinnueftirlit ríkisins* (2007) hafi leitt til æskilegra umbóta. Úttektin náði einkum til skipulags, stjórnunar og reksturs Vinnueftirlits ríkisins.

Það setur nokkurn svip á þessa eftirfylgniskýrslu að félags- og tryggingamálaráðuneyti svaraði ekki ítrekaðri fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um það hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingum sem beindust að því. Í umsögn ráðuneytisins við drög að skýrslunni kemur hins vegar fram að það hafi á árinu 2007 farið þess á leit við stjórn Vinnueftirlits ríkisins að hún færi yfir úttekt Ríkisendurskoðunar og skilaði ráðuneytinu rökstuddu álit á niðurstöðum hennar og tillögum. Eftir það hafi ráðuneytið unnið að formlegum viðbrögðum við úttektinni. Á síðari stigum hafi sú vinna tengst gerð frumvarps til laga um Vinnumarkaðsstofnun sem lagt var fram á Alþingi í apríl 2010 en ekki náðist að afgangi. Um svipað leyti hafi einnig verið lagt til að myndað yrði nýtt velferðarráðuneyti með sameiningu heilbrigðisráðuneytis og félags- og tryggingaráðuneytis. Hafi þá verið ákveðið að bíða með sameiningu stofnana sem heyra undir félags- og tryggingaráðuneyti meðan unnið væri að sameiningu ráðuneytanna. Þeirri sameiningu muni enda fylgja endurskoðun á fjölda og gerð þeirra stofnana sem starfa á málefnasviði nýs ráðuneytis og muni það í þeirri vinnu hafa til hliðsjónar ábendingar Ríkisendurskoðunar í skýrslunni *Vinnueftirlit ríkisins, stjórnsluúttekt*.

2 VINNUEFTIRLIT RÍKISINS (2007)

ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLUNNI FRÁ 2007

Í skýrslunni *Vinnueftirlit ríkisins (2007)* kom fram að starfsemi Vinnueftirlits ríkisins spannaði mjög vítt svið, þ.e. stofnunin sinnti margvíslegum verkefnum og kæmi að flestum sviðum vinnuverndarstarfs í samfélaginu. Þetta ylli því að hún sinnti ekki öllum lögboðnum hlutverkum sínum með eins skilvirkum og markvissum hætti og kostur væri.

Með breytingum á vinnuverndarlögum árið 2003 voru gerðar ríkari kröfur en áður um ábyrgð atvinnurekenda á vinnuverndarstarfi á vinnustöðum. Þessar breytingar lutu einnig að stjórnskipulagi Vinnueftirlitsins. Þær höfðu ekki náð fram að ganga þegar úttektin var gerð og hafði það óæskileg áhrif á samskipti félagsmálaráðuneytis og Vinnueftirlitsins. Þá hafði árangursstjórnunarsamningur sem undirritaður var árið 1998 ekki verið virkjaður.

Eftirlit með vinnuvélum var viðamikill þáttur í starfsemi Vinnueftirlitsins og hafði vaxið að umfangi árin á undan. Skoðunum og heimsóknum vegna eftirlits með fyrirtækjum hafði hins vegar fækkað nokkuð þrátt fyrir fjölgun skráðra fyrirtækja. Þá hafði Vinnueftirlitið ekki útbúið skoðunarhandbækur eins og reglugerð um eftirlitsreglur hins opinbera kveður á um.

Mikilvægur þáttur í starfsemi Vinnueftirlitsins er fræðsla og námskeiðahald. Ríkisendurskoðun taldi að Vinnueftirlitið ætti ekki að halda námskeið vegna starfstengdra réttinda ef markaðurinn gæti séð um það. Mikilvægt væri að stofnunin aðgreindi fræðslu- og ráðgjafarstarf frá eftirlitsþættinum í starfsemi sinni.

Hjá Vinnueftirlitinu voru stundaðar grunnrannsóknir á sviði vinnuverndar, bæði á félagslegum áhættuþáttum í starfsumhverfi og atvinnutengdum sjúkdómum. Tölfræðiupplýsingum um gæði vinnuumhverfis var ábótavant. Erfitt var að draga upp skýra mynd af ástandi vinnuumhverfis á Íslandi og bera það saman við fyrri tíma og aðrar þjóðir.

ÁRANGURSTJÓRNUNAR-
SAMNINGUR HAFÐI EKKI
VERIÐ VIRKJAÐUR

HEIMSÓKNUM HAFÐI
FÆKKAÐ ÞÓTT
FYRIRTÆKJUM HEFÐI
FJÖLGAD

RÁÐGJAFASTARF OG
EFITRLITSSTARF VAR EKKI
AÐGREINT MEÐ SKÝRUM
HÆTTI

EKKI VAR MÖGULEGT AÐ
LEGGJA MAT Á GÆÐI
VINNUMHVERFIS

ÁBENDINGAR Í SKÝRSLUNNI FRÁ 2007

ÁBENDINGAR TIL FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTIS

ÁBENDING 1

Ríkisendurskoðun leggur til að stjórn Vinnueftirlitsins verði lögð niður og stofnað vinnuverndarráð sem verði samráðsvettvangur vinnumarkaðarins og stjórnvalda í málaflökknum. Það verði ráðherra til ráðgjafar en hafi engin bein tengsl við Vinnueftirlitið til að tryggja að skilið sé á milli þess og hagsmunaaðila.

VIÐBRÖGÐ

Félags- og tryggingamálaráðuneyti tók ekki afstöðu til ábendingarinnar.

MAT

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd. Athugun hennar leiddi í ljós að lögbundin verkefni stjórnar Vinnueftirlitsins hafa ekki tekið breytingum frá útgáfu skýrslunnar. Í lögum nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum segir að félagsmálaráðherra skipi stjórn Vinnueftirlits ríkisins og að hún beri ábyrgð gagnvart ráðherra á faglegri stefnumótun stofnunarinnar. Í frumvarpi til laga um Vinnumarkaðsstofnun, sem lagt var fram á Alþingi vorið 2010, var lagt til að Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins yrðu sameinuð í eina stofnun, Vinnumarkaðsstofnun. Þar kemur fram að félags- og tryggingamálaráðherra skipi stjórn Vinnumarkaðsstofnunar og skuli hún vera ráðgefandi fyrir forstjóra hennar og félags- og tryggingamálaráðherra í faglegri stefnumótun og öðrum málum á sviði vinnumarkaðs- og vinnuverndarmála. Ekki er að sjá að ráðuneytið hafi beitt sér fyrir því að rjúfa tengsl milli samráðshóps aðila vinnumarkaðarins og Vinnueftirlitsins.

ÁBENDING 2

Ríkisendurskoðun leggur til að félagsmálaráðuneyti virkji árangursstjórnunarsamning sinn við Vinnueftirlit ríkisins.

VIÐBRÖGÐ

Félags- og tryggingamálaráðuneyti tók ekki afstöðu til ábendingarinnar.

MAT

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd. Af svörum Vinnueftirlitsins má ráða að árangursstjórnunarsamningurinn hafi ekki verið virkjaður sem formlegt samskipta- og eftirlitstæki ráðuneytis og stofnunar. Þó var tekið mið af honum við stefnumótun stofnunarinnar.

ÁBENDING 3

Ríkisendurskoðun leggur til að formleg athugun verði gerð á því hvort rétt sé að flytja hluta vinnuvélaeftirlitsins til faggiltra skoðunarstofa undir stjórnarsýslu Umferðarstofu, þ.e. að faggiltum skoðunarstöðvum verði falið að annast skoðun þeirra tækja sem heyra undir stjórnarsýslu Vinnueftirlitsins.

VIÐBRÖGÐ

Félags- og tryggingamálaráðuneyti tók ekki afstöðu til ábendingarinnar.

MAT

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd. Af svörum Vinnueftirlits ríkisins má ráða að tilraun í þessa veru hafi verið gerð með einn vinnuvéla-flokk, þ.e. hleðslukrana á vöru- og flutningabifreiðum. Það er á forræði félags- og tryggingamálaráðuneytis að ákveða hvort flytja eigi hluta vinnuvélaeftirlitsins til faggiltra skoðunarstofa.

ÁBENDING 4

Ríkisendurskoðun leggur til að athugun verði gerð á hagkvæmni þess að skráning véla verði alfarið færð til Umferðarstofu sem sinni einnig stjórnslu með starfsréttindum tengdum vinnuvélum.

VIÐBRÖGÐ

Félags- og tryggingamálaráðuneyti tók ekki afstöðu til ábendingarinnar.

MAT

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd. Við athugun hennar hjá Vinnueftirliti ríkisins kom fram að skráning þess væri byggð upp með ólíkum hætti en hjá Umferðarstofu. Vinnueftirlitið hefur ákveðið að hafa frumkvæði að auknu samstarfi við Umferðarstofu og telur æskilegt að byrja á að tengja upplýsingaskrár þeirra saman. Könnun á hagkvæmni við skráningu véla og flutningur á stjórnslu starfsréttinda vegna vinnuvéla eru á forræði félags- og tryggingamálaráðuneytis.

ÁBENDINGAR TIL VINNUEFTIRLITS RÍKISINS

ÁBENDING 1

Ríkisendurskoðun leggur til að Vinnueftirlitið forgangsraði verkefnum sínum. Það auki áherslu á kjarnaverkefnum, þ.e. að koma á framfæri upplýsingum til aðila vinnu- markaðarins um réttindi þeirra og skyldur, og beini sértæku fræðslustarfi sínu að fagaðilum á sviði vinnuverndar, s.s. viðurkenndum þjónustuaðilum.

VIÐBRÖGÐ

Vinnueftirlitið hefur með markvissum hætti stuðlað að uppbyggingu innra vinnuverndarstarfs í fyrirtækjum, m.a. með innleiðingu áhættumats á vinnustöðum og stuðningi við starf öryggistrúnaðarmanna og öryggisvarða. Vinnueftirlitið hefur byggt upp heildstætt leiðbeiningakerfi um vinnuverndarstarf fyrir þá vinnustaði sem heyra undir lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Það hefur stofnunin gert með því að gefa út vinnuumhverfisvísa sem m.a. eru birtir á heimasíðu hennar. Þeir eru notaðir af ráðgefandi þjónustuaðilum á sviði vinnuverndar, samtökum á vinnu- markaði og vinnustöðunum sjálfum. Auk þess sendir Vinnueftirlitið dreifibréf til fyrirtækja og stofnana í einstökum atvinnugreinum. Þar

er upplýst um skyldur og þekkingu miðlað og hugmyndin er að það nýtist sem flestum til fræðslustarfs. Vinnueftirlitið hefur stuðlað að samstarfi við aðila á vinnu- markaði með það að markmiði að virkja samtök þeirra til sjálfstæðra athafna á sviði vinnuverndar. Yfirleitt beinir Vinnueftirlitið sértækri ráðgjöf og þjónustu til viður- kenndra þjónustuaðila á sviði vinnuverndar og sinnir einkum þeim sviðum þar sem samsvarandi þjónusta er ekki í boði á markaði. Þjónusta á sviði vinnuverndar nær yfir vítt svið, m.a. tæknilega, sálfræðilega og læknisfræðilega þætti.

MAT

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.

ÁBENDING 2

Ríkisendurskoðun leggur til að stefna Vinnueftirlitsins taki mið af árangursstjórnun- arsamningi og innihaldi mælanleg markmið og skilgreinda árangursmælikvarða.

VIÐBRÖGÐ

Ný stefna var mótuð fyrir Vinnueftirlitið fyrir árin 2009–12, í samráði við aðila vinnu- markaðarins og félags- og tryggingamálaráðuneyti. Í henni er m.a. að finna tímasett og mælanleg markmið.

MAT

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.

ÁBENDING 3

Ríkisendurskoðun leggur til að gengið verði frá ítarlegum skoðunarhandbókum í samræmi lög og reglugerð um opinberar eftirlitsreglur og að eftirlitið byggji á þeim.

VIÐBRÖGÐ

Greinarmunur er gerður á skoðunarhandbókum vegna vinnuvélaeftirlits annars veg- ar og vinnustaðaeftirlits hins vegar. Frá því að skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út hefur Vinnueftirlitið gefið út 23 nýjar skoðunarhandbækur vegna vinnuvélaeftirlits. Skoðunarhandbækur vinnuvélaeftirlits taka nú til u.þ.b. 90% skoðunarviðfanga þess. Vinnustaðaeftirlit byggir á umfangsmiklum gæðahandbókum sem eru í stöðugri þró- un og innihalda stefnuskjöl og verklags- og vinnureglur. Að mati Vinnueftirlitsins þjóna þær efnislegum tilgangi skoðunarhandbóka þó að þær uppfylli ekki að öllu leyti kröfur laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur. Vinnueftirlitið telur að vinnustaðaeftirlit eigi ekki að öllu leyti að heyra undir lög um opinberar eftir- litsreglur og bendir á að öryggi og vinnuverndarumhverfi er á ábyrgð vinnuveitenda sem gera áhættumat fyrir sína starfsemi og móta áætlanir um forvarnir í samræmi við niðurstöður þess. Þá eru vinnuumhverfisvísar í raun gátlistar fyrir eftirlitsmenn. Ekki er unnt að skilgreina í skoðunarhandbókum öll þau fjölbreyttu atriði sem koma til skoðunar í vinnuumhverfinu.

MAT

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd og tekur undir sjónar- mið Vinnueftirlitsins um að opinberar eftirlitsreglur geti ekki að öllu leyti átt við um tiltekna þætti vinnustaðaeftirlits. Í reglugerð nr. 812/1999 um opinberar eftirlits-

reglur eru m.a. gerðar kröfur um eftirlitshandbækur og hvað þær skuli innihalda. Í lögum um opinberar eftirlitsreglur er lögð áhersla á að eftirlit sé fyrirsjáanlegt og eins óháð persónulegu mati og kostur er til að huglægt mat ráði síður íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunum, s.s. lokun starfsstöðva. Vinnueftirlitið telur sér ekki heimilt að taka íþyngjandi ákvörðun á grundvelli fyrirmæla eða leiðbeininga í skoðunarhandbókum / gæðahandbókum enda sé ekki um sérhæfðar eftirlitsreglur að ræða heldur leiðbeiningarrit og gátlista.

ÁBENDING 4

Ríkisendurskoðun leggur til að unnið verði að því að efla gagnasöfnun og rannsóknir á áhrifum vinnuverndarstarfs á gæði vinnuumhverfis hér á landi.

VIÐBRÖGÐ

Vinnueftirlitið hefur lagt fram drög að reglugerð um atvinnusjúkdóma sem ekki hefur fengið afgreiðslu í félags- og tryggingamálaráðuneyti. Slík reglugerð mun stuðla að bættri gagnasöfnun um atvinnusjúkdóma hér á landi. Stofnunin kom á fót og stýrir verkefni, sem Norræna ráðherranefndin fjármagnar, um samanburð á tíðni dauðaslysa við vinnu á Norðurlöndunum. Á vegum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins er unnið að þróun skorkorts fyrir vinnuverndarstarf í aðildarríkjunum. Vinnueftirlitið fylgist með því og mun taka þátt í því ef færi gefst. EFTA/EES-ríkin gerast í auknum mæli aðilar að Vinnuverndarstofnun ESB í Bilbao. Í því samstarfi gefst tækifæri til samanburðar og árangursmats. Þá hefur Vinnueftirlitið gert spurningakönnun meðal vinnuveitenda og öryggistrúnaðarmanna þar sem lagt er mat á gagnsemi af starfi Vinnueftirlitsins.

MAT

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.

ÁBENDING 5

Ríkisendurskoðun leggur til að lokið verði við að innleiða aðlagð eftirlit og töluleg og tímasett markmið sett um útbreiðslu áhættumats á vinnustöðum.

VIÐBRÖGÐ

Aðlagð eftirlit hefur verið innleitt fyrir fyrirtæki með fleiri en 30 starfsmenn. Í vissum tilvikum er því einnig beitt í smærri fyrirtækjum. Í stefnu Vinnueftirlitsins fyrir árin 2009–12 koma m.a. fram töluleg og tímasett markmið um útbreiðslu áhættumats á vinnustöðum.

MAT

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.

ÁBENDING 6

Ríkisendurskoðun leggur til að markaðseftirlit fari fram í samvinnu við Neytendastofu þannig að Neytendastofa hafi umsjón með samningum við skoðunarstofur og tryggi samræmt eftirlit í samræmi við lög nr. 134/1995 um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu.

VIÐBRÖGD

Frá því að skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út hefur Vinnueftirlitið að mestu látið af heimsóknnum til söluaðila og lagt niður sérstakt starf markaðseftirlitsmanns. Vinnueftirlitið fylgist með þeim vöruflokkum sem lúta að markaðseftirliti þess á vinnustöðum og telur sig hafa nægilega yfirsýn með þeim hætti. Samstarfssamningur er milli Vinnueftirlitsins og Neytendastofu um verkaskiptingu þeirra á milli og Vinnueftirlitið fær upplýsingar um viðvaranir frá samræmdu markaðseftirlitskerfi Evrópusambandsins. Þá fær stofnunin upplýsingar frá Neytendastofu með kerfisbundnum hætti um búnað á sínu sviði sem ekki uppfyllir kröfur og er hættulegur að mati framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins.

MAT

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd. Meginmarkmið með ábendingunni var að koma í veg fyrir að margir aðilar sinntu svipuðu eftirliti á sama vettvangi þegar einn aðili gæti sinnt því með hagkvæmari hætti. Þessu markmiði hefur að mati Ríkisendurskoðunar verið náð.

ÁBENDING 7

Ríkisendurskoðun leggur til að eftirliti annars vegar og fræðslu og ráðgjöf hins vegar verði haldið aðskildu í starfsemi Vinnueftirlitsins.

VIÐBRÖGD

Eftirlit Vinnueftirlitsins heyrir undir þróunar- og eftirlitsdeild og reglubundin fræðslustarfsemi undir fræðsludeild en þessar deildir hafa fagleg samskipti og miðla þekkingu sín á milli. Þannig nýtist m.a. þekking sem fæst við eftirlit og rannsóknir vinnuslysa til fræðslu. Bein ráðgjöf fer ekki fram samhliða eftirliti. Hins vegar leiðbeina eftirlitsmenn fyrirtækjum þegar við á í samræmi við ákvæði stjórnáskilanna um leiðbeiningaskyldu. Það eru almennar leiðbeiningar, m.a. um vinnuumhverfisvísa og viðurkennda þjónustuaðila á sviði vinnuverndar sem leita má til með aðstoð.

MAT

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.

ÁBENDING 8

Ríkisendurskoðun leggur til að sá möguleiki verði kannaður að Rannsóknarstofa í vinnuvernd leysi Vinnueftirlit ríkisins af hólmi við rannsóknir.

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið nægilega ígrunduð þegar hún var lögð fram og fellur því frá henni.