

Mars 2007

Vinnueftirlit ríkisins

Stjórnsýsluúttekt

Efnisyfirlit

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR.....	5
1 INNGANGUR.....	13
1.1 BAKGRUNNUR OG MARKMIÐ ÚTTEKTAR.....	13
1.2 EFNISSKIPAN.....	14
2 HLOTVERK VINNUEFTIRLITS RÍKISINS.....	15
2.1 MEGINMARKMIÐ VINNUVERNDARSTARFS.....	15
2.2 VINNUVERNDARLÖGIN.....	15
2.3 VERKEFNI VINNUEFTIRLITS RÍKISINS.....	16
3 SKIPULAG OG STJÓRNUN VINNUEFTIRLITS RÍKISINS.....	19
3.1 STJÓRN VINNUEFTIRLITSINS.....	19
3.2 SKIPULAG OG STARFSMANNAMÁL.....	20
3.3 STEFNUMÓTUN OG ÁRANGURSTJÓRNUN.....	21
3.4 VINNULAG VIÐ MÓTUN REGLUGERÐA Á SVIÐI VINNUVERNDAR.....	23
4 FJÁRMÁL VINNUEFTIRLITS RÍKISINS.....	25
5 EFTIRLITSSTARFSEMIN.....	29
5.1 FYRIRTÆKJAEFTIRLIT.....	30
5.2 VINNUVÉLA- OG TÆKJAEFTIRLIT.....	36
5.3 MARKAÐSEFTIRLIT.....	38
5.4 UM SKOÐUNARHANDBÆKUR.....	39
6 FRÆÐSLA, RÁÐGJÖF OG RANNSÓKNIR.....	41
6.1 FRÆÐSLA OG RÁÐGJÖF.....	41
6.1.1 Miðlun þekkingar um vinnuvernd.....	41
6.1.2 Ýmiss konar fræðslunámskeið og sérhæfð ráðgjöf.....	42
6.1.3 Kennsla til starfstengdra réttinda.....	45
6.2 RANNSÓKNIR OG ÞEKINGARÖFLUN Á SVIÐI VINNUVERNDAR.....	47
6.2.1 Vöktun og gagnasöfnun.....	47
6.2.2 Rannsóknir.....	49
7 VINNUVERNDARSTARF.....	51
8 SKIPULAG VINNUEFTIRLITS OG VINNUVERNDAR Í NÁGRANNALÖNDUNUM.....	57
8.1 DANMÖRK.....	57
8.2 NÖREGUR.....	59
8.3 SVÍÐJÓÐ.....	61

9	MÖGULEGT FRAMTÍÐARSKIPULAG OG VERKEFNI	63
9.1	STJÓRNSÝSLA VINNUEFTIRLITSINS	63
9.2	EFTIRLITSHLUTVERKIÐ	65
9.2.1	Vinnuvélaeftirlit	65
9.2.2	Markaðseftirlit	67
9.2.3	Fyrirtækjaeftirlit	68
9.3	SAMÞÆTTING EFTIRLITS, FRÆÐSLU OG RÁÐGJAFAR	69
9.4	RANNSÓKNIR	71
	VIÐAUKAR	73
VIÐAUKI I	VINNUVERNDARLÖGIN 75. GR	73
VIÐAUKI II	ÖNNUR LÖG SEM SNERTA STARFSEMI VINNUEFTIRLITSINS ...	74
VIÐAUKI III	STEFNA VINNUEFTIRLITSINS 2005–2007	75
VIÐAUKI IV	SKIPULAG OG STARF VINNUEFTIRLITSINS 2005–2007	76
VIÐAUKI V	VIÐHORFSKÖNNUN MEÐAL FYRIRTÆKJA SEM LÚTA EFTIRLITI VINNUEFTIRLITS RÍKISINS	78
	HELSTU HEIMILDIR	79

Niðurstöður og ábendingar

Lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum tóku gildi 1. janúar 1981. Þar er kveðið á um stofnun Vinnueftirlits ríkisins sem annast skuli málaflokkinn og tók til starfa í upphafi árs 1981. Samkvæmt lögnum ber Vinnueftirlitinu að sinna fjölbreyttum og víðfeðnum verkefnum og hefur starfsemin komið að flestum sviðum vinnuverndarstarfs í samfélaginu. Fylgt hefur verið þeirri stefnu að koma með beinum hætti að sem flestum þáttum vinnuverndarstarfs og samþætta eftirlit, fræðslu, ráðgjöf og rannsóknir. Vinnuvernd er hluti af mannréttindum og nútímalífsgæðum og eru ákvæði um réttindi launþega og hlutverk hins opinbera í því sambandi í félagsmálasáttmála Evrópu og í samþykktum Alþjóðavinnuáttmála Sameinuðu þjóðanna (ILO). Með breytingum á vinnuverndarlögnum árið 2003 eru gerðar ríkari kröfur til atvinnurekenda og meiri ábyrgð lögð á þeirra herðar um vinnuverndarstarf á vinnustöðum. Vinnuverndarstarfið úti í fyrirtækjunum er á ábyrgð atvinnurekenda.

Vinnueftirlitið hefur mikilvægu hlutverki að gegna og hefur verið leiðandi afl í miðlun upplýsinga og fræðslu um vinnuvernd og haft frumkvæði að rannsóknnum á sviði vinnuverndar. Reglulega þarf að kynna fyrir aðilum á vinnumarkaði réttindi þeirra og skyldur og koma á framfæri upplýsingum um nýjar og breyttar reglur og fleira. Þá þarf að standa fyrir upplýsinga- og áróðursherferðum í forvarnarskyni í tengslum við alþjóðlegt samstarf og mat stofnunarinnar á áhættu á hverjum tíma. Þessum verkefnum hefur Vinnueftirlitið sinnt með ágætum og ætti leggja enn meiri áherslu á þennan þátt starfseminnar. Starfsemi af þessu tagi skilar augljóslega ekki tekjum á móti þeim kostnaði sem af henni hlýst og verður að taka tillit til þess við ákvörðun fjárveitinga. Ríkisendurskoðun telur hins vegar að ýmislegt í stjórnun og stefnumótun stofnunarinnar hafi komið í veg fyrir að hún hafi getað sinnt öllum hlutverkum sínum með markvissum og skilvirkum hætti. Víðfeðm starfsemi Vinnueftirlitsins hefur leitt til þess að kraftar hennar hafa dreifst víða. Ríkisendurskoðun telur að stofnunin þurfi að forgangsraða verkefnum og einbeita sér að tilteknum kjarnaverkefnum, þ.e. stjórnsýslu og leiðandi verkefnum á sviði vinnuverndar. Vinnueftirlitið ætti hins vegar að draga sig út úr sérhæfðri þjónustu og beinni ráðgjafarstarfsemi í fyrirtækjum. Slík verkefni eru einkaaðilar á markaði í langflestum tilfellum færir um að annast.

• **Rekstur**

Kostnaður af starfsemi Vinnueftirlits ríkisins er greiddur úr ríkissjóði og með sértekjum. Fram til ársins 2005 komu tekjur úr ríkissjóði sem hlutdeild í tryggingagjaldi sem fylgir umsvifum í Þjóðfélaginu og voru tekjur stofnunarinnar þá ávallt umfram það sem fjárlög gerðu ráð fyrir. Allt til ársins 2001 jókst höfuðstóll hennar jafnt og þétt en þá var hlutdeild hennar í tryggingagjaldinu lækkuð verulega til að ganga á höfuðstólinn. Gjöld hafa síðan verið umfram tekjur, en höfuðstóllinn greiddi umframkostnað til ársins 2005. Það ár varð rekstrarhallinn 24,8 m.kr. og varð höfuðstóllinn neikvæður um 5,7 m.kr. Með lagabreytingu sem tók gildi 2005 varð sú breyting að rekstrarkostnaður stofnunarinnar er greiddur úr ríkissjóði óháð tekjustofni tryggingagjaldsins. Árið 2006 stefndi í um 30 m.kr. uppsafnaðan rekstrarhalla, en með 30 m.kr. auka-fjárveitingu stefnir reksturinn nú í jafnvægi. Þá hefur fjárveiting fyrir 2007 verið hækkuð um 40 m.kr. til samræmis við rekstraráætlun stofnunarinnar. Ríkisendurskoðun telur að með þessum aðgerðum stjórnvalda hafi fjárhagslegur grunnur Vinnueftirlitsins verið leiðréttur og stofnunin þurfi nú að skipuleggja rekstur sinn í samræmi við fjárheimildir.

• **Stjórnun**

Félagsmálaráðherra skipar forstjóra Vinnueftirlitsins til fimm ára í senn og ræður hann aðra starfsmenn stofnunarinnar og ber lagalega og rekstrarlega ábyrgð á henni. Ráðherra skipar einnig stjórn Vinnueftirlitsins til fjögurra ára í senn að fengnum tillögum frá aðilum vinnumarkaðarins. Fram til ársins 2003 gegndi stjórnin yfirstjórnarhlutverki yfir Vinnueftirlitinu en eftir lagabreytingu það ár er henni atlað að vera svokölluð ráðgefandi stjórn. Þessi breyting var í anda stefnu stjórnvalda um að gera auknar kröfur til forstöðumanna stofnana og um leið gera valdsvið þeirra og ábyrgð skýrara gagnvart viðkomandi ráðuneyti. Stjórn og forstjóri hafa hins vegar átt erfitt með að laga sig að breyttu hlutverki stjórnar og hefur það m.a. truflað samskipti stofnunar og ráðuneytis. Ríkisendurskoðun telur að ráðuneytið hefði átt að setja skýrari vinnureglur um aðkomu stjórnar að verkefnum Vinnueftirlitsins enda gera nógildandi lög ekki með ótvíræðum hætti grein fyrir hvert hlutverk hennar skuli vera. Ríkisendurskoðun leggur til að stjórn Vinnueftirlitsins verði lögð niður en í stað hennar stofnað sérstakt vinnuverndarráð, skipað fulltrúum aðila vinnumarkaðarins. Það verði ráðherra til ráðgjafar en hafi engin bein tengsl við Vinnueftirlitið. Þar með sé skilið með ótvíræðum hætti milli samráðshóps aðila vinnumarkaðarins og stjórnarsýslu vinnueftirlitsstofnunarinnar.

• **Stefnumótun og árangursstjórnun**

Frá 1. júlí 1998 hefur verið í gildi árangursstjórnunarsamningur milli félagsmálaráðuneytis og Vinnueftirlits ríkisins. Þar er kveðið á um hlutverk stofnunarinnar, áherslur í starfseminni, sem settar skulu fram með skýrum tölulegum markmiðum, hvernig staðið skuli að mati á árangri og um gagnkvæmar

skyldur og samskipti ráðuneytis og stofnunar. Þessi samningur hefur aldrei verið virkjaður sem það stjórnþæki sem honum var ætlað að vera. Ráðuneytið hefur aldrei kallað eftir þeim gögnum um stjórn og stefnumörkun Vinnueftirlitsins sem stofnuninni ber að leggja fram og ráðuneytinu að taka afstöðu til. Ríkisendurskoðun telur að ráðuneytið ætti að virkja árangursstjórnarsamninginn og nýta hann við að koma samskiptum sínum við stofnunina í edlilegan farveg.

Hornsteinar árangursstjórnunar eru stefnumótun, mælingar og eftirfylgni. Á árinu 2004 vann Vinnueftirlitið að stefnumótun fyrir stofnunina. Hún er birt í tveimur stefnuskjölum sem bera yfirskriftina „Stefna Vinnueftirlitsins 2005-2007“ og „Skipulag og starf Vinnueftirlitsins 2005-2007.“¹ Þessi stefnumótun er í fullu samræmi við meginmarkmið vinnuverndar. Hins vegar vantar að tengja hana við mælanleg markmið og ákveða hvernig meta skuli árangurinn. Skjölin taka þannig ekkert mið af áðurnefndum árangursstjórnunarsamningi.

Stefnumótunin var unnin í samvinnu Vinnueftirlitsins og stjórnar þess án aðkomu ráðuneytisins. Slík vinnubrögð samrýmast ekki breyttri stjórnsýsluskipan frá 2003. Ríkisendurskoðun telur mjög óheppilegt að unnið skuli hafa verið að stefnumótuninni með þessum hætti, bæði að ráðuneytið skuli ekki hafa verið þátttakandi í gerð hennar og að ekki skuli hafa verið tekið mið af mælikvörðum eins og gert er ráð fyrir í árangursstjórnarsamningnum.

• **Árangur vinnuverndarstarfs**

Mjög erfitt er að draga einhlítar ályktanir um ástand vinnuumhverfis á Íslandi og bera það saman við fyrri tíma og aðrar þjóðir því að bæði tölfraðiupplýsingum og rannsóknum á tengslum opinbers vinnueftirlits og vinnuverndarstarfs við gæði vinnuumhverfis er ábótavant. Samanburðarkönnun sem Ísland var þátttakandi í, á innleiðingu stefnu Evrópusambandsins um öryggi og heilbrigði við vinnu, leiddi í ljós að staða mála hér var almennt ekki samanburðarhæf vegna skorts á tölfraðiupplýsingum og rannsóknarniðurstöðum.

Tölfraðiupplýsingar um vinnuslys og vinnutengda sjúkdóma eru mjög mikilvægar við að meta gæði vinnuumhverfis og móta opinbera stefnu í vinnuverndarmálum. Vinnueftirlitið hefur verið leiðandi aðili í að safna slíkum upplýsingum. Slík söfnun er þó komin undir þátttöku margra aðila og enn vantar nokkuð upp á að tekist hafi að virkja alla sem skyldi.

Meðal meginmarkmiða í stefnu Vinnueftirlitsins 2005-2007 er að „staðtölur vinnuslysa, atvinnutengdra sjúkdóma og vellíðanar á vinnustöðum gefi glögga

¹ Sjá Viðauka III

mynd af þróuninni hérlendis og hvernig henni miðar í samanburði við þau lönd sem Ísland er helst borið saman við“. Vegna skorts á upplýsingum vantar mikið upp á að hægt sé að meta hvort þessu markmiði hafi verið náð. Ljóst er að efla þarf gagnasöfnun og rannsóknir á áhrifum vinnuverndarstarfs hér á landi.

• **Vinnuvélaeftirlit**

Erfitt hefur reynst að tryggja samræmi í vinnuvélaeftirliti hjá Vinnueftirlitinu, m.a. vegna þess að ekki hafa verið gefnar út ítarlegar skoðunarhandbækur. Þá hafa starfsmenn stofnunarinnar bent á að í sumum tilfellum væri æskilegt að skoðanir fari fram í sérhæfðri skoðunaraðstöðu. Upplýsingakerfi stofnunarinnar er orðið gamalt og ófullnægjandi og veldur það miklu óhagræði, bæði vegna upplýsingagjafar út á við sem mikil eftirspurn er eftir og einnig fyrir innri starfsemi stofnunarinnar.

Ríkisendurskoðun leggur til að kannað verði með formlegum hætti hvort ekki megi ná samlegð og hagræðingu með því að flytja hluta vinnuvélaeftirlits til faggiltra skoðunarstofa undir stjórnslu Umferðarstofu. Faggiltar skoðunarstofur sinna nú þegar umfangsmiklum bifreiðaskoðunum í umboði Umferðarstofu og hefur sú stofnun mikla reynslu og þekkingu á því verkefni. Talið er að a.m.k. 19% af skoðunarskyldum tækjum vinnuvélaeftirlitsins gætu vel fallið undir þá stjórnslu. Þetta eru farandvinnuvélar, tæki sem áföst eru bifreiðum og önnur hjólatæki sem aka utandyra. Eftirlit með þeim er hliðstætt bifreiðaeftirliti og myndu sjárfestingar sem þegar hefur verið lagt í því nýtast. Einnig ætti að kanna hagkvæmni af því að flytja fleiri flokka til Umferðarstofu og yrðu vélarnar þá alfarið færðar í skrá hennar en nú eru þær að hluta til bæði skráðar þar og hjá Vinnueftirlitinu. Þar með yrði komist hjá tvískráningu auk þess sem upplýsingar í skráum Umferðarstofu væru virkjaðar í þágu fleiri aðila, t.d. við þinglýsingar hjá sýslumönnum, og seldur að þeim rafrænn aðgangur til hagsmunaaðila.

Ríkisendurskoðun leggur jafnframt til að könnuð verði hagkvæmni þess að stjórnslu með starfsréttindum tengdum vinnuvélum verði með sama hætti færð undir Umferðarstofu. Hún annast nú þegar stjórnslu ökuréttinda, bæði almennra ökuréttinda og réttinda atvinnubílstjóra. Stofnunin hefur því mikla reynslu af verkefnum af þessu tagi, svo sem útvistun prófaframkvæmdar o.fl. Allt vinnuvélaeftirlit og útgáfa starfsréttinda er hjá faggiltum aðilum annars staðar á Norðurlöndunum.

Vinnueftirlitið hefur bent á að ýmsir annmarkar geti verið á því að flytja stjórnslu vinnuvélaeftirlits og starfsréttinda vegna vinnuvéla til Umferðarstofu, sérstaklega vegna ábyrgðar á rannsókn vinnuslysa sem hljótast af

slíkum tækjum. Þegar hagkvæmni þess að flytja stjórnýslu ákveðinna verk-efna Vinnueftirlitsins verður könnuð þarf að taka tillit til þessara þátta.

Drög að frumvarpi til laga um nýja stofnun, Byggingastofnun, liggur nú fyrir. Með gildistöku þeirra laga mun skráning, eftirlit og umsjón með lyftum og lyftubúnaði til fólks- og vöruflutninga flytjast frá Vinnueftirlitinu. Eftirlit með lyftum er nú um 11% af eftirliti með skoðunarskyldum tækjum Vinnueftirlitsins.

Ríkisendurskoðun telur að þau tæki sem ekki geta heyrt undir stjórnýslu Umferðarstofu eða Byggingastofnunar ættu áfram að vera undir stjórnýslu Vinnueftirlitsins. Um leið er lagt til að hraðað verði gerð ítarlegra skoðunarhandbóka í samræmi við lög um opinberar eftirlitsreglur og faggiltum skoðunarstöðvum falið að annast skoðunina. Einn mikilvægur ávinningur þess er að þá verður kostnaður við eftirlitið gagnsærri.

• **Markaðseftirlit**

Vinnueftirlit ríkisins hefur eftirlit með vélum, tækjum og búnaði sem heyra undir lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Samkvæmt lögum nr. 134/1995 um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu annast Neytendastofa, í samvinnu við önnur eftirlitsstjórnvöld, samræmt markaðseftirlit með vörum sem seldar eru á markaði. Markmið þessarar samræmingar er að tryggja hagkvæmni og samhæfingu markaðseftirlits.

Markaðseftirlit Vinnueftirlitsins fer ekki fram samkvæmt staðlaðri skoðunarhandbók eins og lög um opinberar eftirlitsreglur gera ráð fyrir. Óhægt hefur verið um vik að gæta jafnræðis eða grípa til þvingunarúrræða ef vara stenst ekki tilskildar kröfur vegna skorts samhæfingu.

Ríkisendurskoðun leggur til að markaðseftirlit Vinnueftirlitsins fari fram í samvinnu við Neytendastofu í samræmi við lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu. Neytendastofa útbúi samningsgögn og hafi umsjón með samningum við skoðunarstofur til að tryggja samræmt eftirlit en Vinnueftirlitið rýni þau gögn sem skoðanir leiða í ljós og gegni áfram hlutverki eftirlitsstjórnvalds. Neytendastofa telur að umsjón með markaðseftirliti Vinnueftirlitsins myndi ekki auka stjórnýslukostnað sinn en mögulegt væri að ná betri samningum við skoðunarstofur þar sem samið væri um fleiri flokka.

• **Aðferðir í fyrirtækjaeftirliti**

Núverandi aðferðir í fyrirtækjaeftirliti eru að vissu leyti úreltar og ekki í anda gildandi laga þar sem megináhersla er lögð á ábyrgð atvinnurekenda. Undan-

farin ár hefur hins vegar verið unnið mjög metnaðarfullt þróunarstarf við að innleiða nýjar eftirlitsaðferðir, svokallað aðlagð eftirlit, sem leysa eiga af hólmi núverandi aðferðir. Við það starf hefur verið útbúin ítarleg og mikil gæðahandbók sem lýsir vinnuferlum og vinnureglum. Þar eru einnig leiðbeiningar um eftirlit vinnustaða, svokallaðir vinnuumhverfisvísar, sem virka sem gátlistar við eftirlitið.

Aðlagð eftirlit felst í eftirliti með því að sinnt sé stöðugu innra vinnuverndarstarfi í fyrirtækjum í stað eftirlits með einstökum atriðum sem varða öryggi og aðbúnað á vinnustað. Aðlagð eftirlit styðst við ákvæði vinnuverndarlaga frá 2003 um að ábyrgð á vinnuumhverfi sé í höndum atvinnurekenda og að þeir gangi sjálfir reglulega úr skugga um að öryggi og aðbúnaður séu fullnægjandi. Vinnueftirlitið hóf reyndar að eigin frumkvæði undirbúning að innleiðingu aðlagðs eftirlits 2001. Innleiðingin hefur þó tekið langan tíma, m.a. vegna þess að lengi náðist ekki sátt um reglugerð um skipulag og framkvæmd eftirlits á vinnustöðum. Hún var loks gefin út í lok árs 2006 og nú í byrjun 2007 hefur Vinnueftirlitið hafið kynningu og innleiðingu á nýjum aðferðum. Ríkisendurskoðun telur að Vinnueftirlitið eigi þegar í stað að setja töluleg og tíma-sett markmið um útbreiðslu áhættumats á vinnustöðum og reka markvissa kynningarherferð á ákvæðum vinnuverndarlaganna um skyldur atvinnurekenda til að gera slíkt mat. Þá er mikilvægt að slíkri aðgerð verði fylgt eftir með markvissum hætti. Ríkisendurskoðun telur einnig mjög mikilvægt að eftirlitið byggist á skoðunarhandbókum, eins og kveðið er á um í lögum og reglugerð um opinberar eftirlitsreglur, en slíkar handbækur hafa ekki enn verið gerðar. Án þeirra er ekki hægt að tryggja samræmt eftirlit. Ofan nefnd gæðahandbók kemur ekki í stað skoðunarhandbókar enda er tilgangurinn annar. Gæðahandbók geymir vinnureglur en skoðunarhandbók lýsir nákvæmlega hvað skuli skoða og hvernig skuli bregðast við frávikum. Að lokum er mikilvægt að bókhald vegna eftirlits sé aðskilið frá annarri starfsemi til að kostnaður við það verði gagnsær.

Ríkisendurskoðun kannaði viðhorf öryggistrúnaðarmanna og öryggisvarða hjá úrtaki fyrirtækja sem Vinnueftirlitið hafði annast eftirlit hjá á 6 mánaða tímabili. Almennt voru svarendur fremur ánægðir með samskiptin við stofnunina, þjónustuna sem hún veitir og viðmót starfsmanna og sögðust 89% þeirra bera traust til stofnunarinnar. Jafnframt kom fram að um 35% fannst eftirlitsmenn stofnunarinnar heimsækja vinnustaðinn of sjaldan og 41% taldi að þeir fylgdu ekki nógu vel eftir fyrirmælum um úrbætur.

• **Samþætting eftirlits, fræðslu og ráðgjafar**

Ríkisendurskoðun telur að samþætting Vinnueftirlitsins á eftirliti, fræðslu og ráðgjöf sé óheppileg og hefur þrenn rök fyrir því. Í fyrsta lagi felur stefna stjórnvalda um opinbera eftirlitsstarfsemi, eins og hún birtist m.a. í lögum og

reglum, í sér að opinbert eftirlit skuli vera hlutlægt og óháð persónulegu mati. Það skuli vera gagnsætt og fyrirsjáanlegt í þeim skilningi að sá sem það beinist að eigi að geta vitað nákvæmlega, samkvæmt skoðunarhandbók, hvaða atriði eru tekin til skoðunar og eftir hverju þau eru dæmd. Ef eftirlitsmenn eru jöfnum höndum að fræða og gefa ráð þegar þeir kanna hvort farið sé að fyrirmælum skoðunarhandbókar er hætta á að ekki komi skýrt fram hvað sé eftirlit og hvað almennar ráðleggingar og ábendingar til fróðleiks. Samþætting fræðslu við eftirlit á vettvangi getur því leitt til þess að bæði eftirlitið og fræðslan missi að einhverju leyti marks. Í öðru lagi þarf að gæta þess vandlega að fræðsla og annað ráðgjafarstarf brjóti ekki í bága við samkeppnislög en skv. 14. gr. þeirra geta samkeppnisyfirvöld mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þegar opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Í þriðja lagi þarf að gæta jafnræðis gagnvart sjálfstætt starfandi ráðgjöfum og tryggja að Vinnueftirlitið sem þjónustuaðili hafi ekki skekka samkeppnisstöðu gagnvart þeim vegna þess að stofnunin er einnig stjórnslustofnun sem hefur eftirlit með öryggi, aðbúnaði og hollustu-háttum á vinnustöðum.

• **Rannsóknir**

Fyrirkomulag rannsókna á sviði vinnuverndar hér á landi er að því leyti frábrugðið því sem tíðkast í Danmörku, Noregi og Svíþjóð að þar eru slíkar rannsóknir ekki stundaðar hjá vinnueftirlitsstofnunum heldur sérstökum rannsóknarstofnunum. Engin sérstök rök mæla með því að rannsóknarstarf á sviði vinnuverndar fari fram innan stjórnslustofnunar sem hefur eftirlit með lögum um vinnuvernd og ýmis rök mæla beinlínis gegn því. Slíkt getur jafnvel dregið úr trúverðugleika rannsókna þar sem þær séu ekki óháðar hagsmunum hennar. Þetta á t.d. við um rannsóknir um árangur af eftirlitsstarfi stofnunarinnar. Rannsóknarniðurstöður þurfa einnig að geta falið í sér gagnrýni þegar við á og hugsanlegir hagsmunaárekstrar mega ekki þrengja val á rannsóknarefnum.

Í þessu samhengi þarf þó að taka tillit til þess að grundvöllur fyrir sjálfstæðri rannsóknarstofnun um vinnuvernd gæti verið veikur hjá fámennri þjóð því að rannsóknarstarf á þessu sviði verður ávallt smátt í sniðum mælt í fjölda starfsmanna. Frumkvæði og þátttaka Vinnueftirlitsins í stofnun Rannsóknarstofnu í vinnuvernd með Háskóla Íslands var jákvætt skref og telur Ríkisendurskoðun að kanna beri möguleika þess að hún leysi Vinnueftirlitið af hólmi við slíkar rannsóknir. Ef Vinnueftirlitið sinnir áfram rannsóknum er mikilvægt að tryggja sjálfstæði þess starfs gagnvart stjórnslustofnunarinnar.

1 Inngangur

1.1 Bakgrunnur og markmið úttektar

Samkvæmt lögum² fer Vinnueftirlitið með mjög víðtækt eftirlit sem felst í fyrirtækja-, vinnuvéla- og markaðseftirliti auk fræðslu, ráðgjafar og rannsókna. Fáar eftirlitsstofnanir sinna eftirliti sem snertir jafn mörg svið atvinnulífsins.

Þessi stjórnsluúttekt er gerð að frumkvæði Ríkisendurskoðunar og er liður í því eftirliti sem henni er ætlað að hafa með ríkisrekstrinum. Tilfni hennar eru ýmsar breytingar sem orðið hafa í umhverfi og aðstæðum Vinnueftirlits ríkisins á síðustu árum. Umfangsmikil breyting var gerð á Vinnuverndarlögunum 2003 sem fól meðal annars í sér að atvinnurekendur bera nú meiri ábyrgð á að aðbúnaður, hollustuhættir og öryggi starfsumhverfis sé í lagi. Þetta kallar á breyttar starfsaðferðir við eftirlit. Lagabreytingin opnaði einnig fyrir þann möguleika að fela faggiltum skoðunarstofum tiltekin eftirlitsverkefni stofnunarinnar en ráðgjafanefnd um opinberar eftirlitsreglur og fleiri aðilar hafa bent á að e.t.v. ætti að fela slíkum stofum eða öðrum eftirlitsstjórnvöldum allt beint eftirlit þar sem hagkvæmt væri að samþætta það öðru eftirliti. Þá hafa einnig verið gerðar breytingar á tekjustofni Vinnueftirlitsins, fyrst 2001 og aftur 2005, og hafa þær leitt til þess að fjárhagur stofnunarinnar hefur versnað og meira aðhalds þarf að gæta í rekstrinum.

Úttektin beinist meðal annars að því að kanna hvernig Vinnueftirlitinu hefur tekist að aðlaga sig breyttum aðstæðum og meta hvernig stofnunin hefur sinnt lögbundnu hlutverki sínu og verkefnum, hvernig verkefni hennar skarast á við verkefni annarra eftirlitsstofnana og hvað mætti e.t.v. betur fara. Í úttektinni verður leitast við að svara eftirfarandi þremur meginspurningum:

- Sinnir VER lögbundnu hlutverki sínu með markvissum og skipulögðum hætti?
- Stuðlar skipulag og stjórnun VER að því að stofnunin geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu með markvissum og skilvirkum hætti?
- Þarf að endurskoða framtíðarhlutverk og verkefni VER út frá markmiðum um markvisst vinnuverndarstarf, samræmi, hagkvæmi og skilvirkni í opinberu eftirliti?

² Lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, nr. 46/1980 með síðari breytingum sbr. lög nr. 15/1986, 7/1997, 83/1997 og 68/2003. Oftast nefnd Vinnuverndarlögin.

Úttektin byggir m.a. á viðhorfskönnun meðal öryggistrúnaðarmanna og öryggisvarða hjá úrtaki fyrirtækja með fleiri en 10 starfsmenn sem Vinnueftirlitið hafði heimsótt frá því í desember 2005 til júní 2006.³ Einnig er byggt á margvíslegum gögnum um málefni Vinnueftirlitsins, annarra íslenskra eftirlitsstofnana og sambærilegra stofnana í nágrannalöndunum auk fjölmargra viðtala við stjórnendur og starfsmenn Vinnueftirlitsins, fulltrúa stjórnar stofnunarinnar, fulltrúa nefndar um opinberar eftirlitsreglur, fulltrúa félagsmálaráðuneytis, stjórnendur annarra eftirlitsstofnana, fulltrúa í stjórn Rannsóknarstofu í vinnuvernd, ráðgjafa í vinnuverndarmálum, fulltrúa aðila sem lotið hefur eftirliti Vinnueftirlitsins o.fl.

1.2 Efnisskipan

Skýrslan skiptist í tvo meginhluta. Í þeim fyrri (köflum 2-7) er fjallað um hlutverk, stjórnun og verkefni Vinnueftirlits ríkisins og reynt að leita svara við tveimur fyrri meginspurningum úttektarinnar. Í síðari hlutanum (kafla 9) er leitað svara við síðustu meginspurningunni.

- Í kafla 2 er fjallað almennt um hlutverk og verkefni Vinnueftirlitsins samkvæmt lögum og reglum sem það starfar eftir.
- Í kafla 3 er fjallað um skipulag og stjórnun stofnunarinnar, hlutverk stjórnar í stjórnun hennar og samskipti Vinnueftirlits og félagsmálaráðuneytis.
- Í kafla 4 er farið yfir fjármál Vinnueftirlitsins og þróun rekstrar og afkomu síðustu árin.
- Í kafla 5 er lýst eftirlitshlutverkunum þremur, þ.e. fyrirtækja-, vinnuvéla- og markaðseftirliti.
- Í kafla 6 er fræðslu-, ráðgjafar- og rannsóknarhlutverki Vinnueftirlitsins lýst.
- Í kafla 7 er fjallað um áhrif vinnuverndarstarfs og greint frá samanburðarkönnun meðal 8 ríkja á innleiðingu á stefnu Evrópusambandsins um öryggi og heilbrigði við vinnu.
- Í kafla 8 er stuttlega lýst skipulagi vinnuverndarmála í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Þetta er gert til að geta borið framkvæmd slíkra mála í þessum löndum saman við fyrirkomulagið hér á landi.
- Í kafla 9 eru hugleiðingar um stöðu og framtíðarhlutverk Vinnueftirlitsins.

³ Sjá Viðauka V.

2 Hlutverk Vinnueftirlits ríkisins

Kveðið er á um starfsemi Vinnueftirlits ríkisins í lögum nr. 46/1980,⁴ um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, oftast nefndum „Vinnuverndarlögin“. Þar eru ákvæði um ríkisstofnun, Vinnueftirlit ríkisins, sem heyrir undir yfirstjórn félagsmálaráðherra og annist stjórnarsýslu og eftirlit á því sviði er lögin ná til.

2.1 Meginmarkmið vinnuverndarstarfs

Vinnuvernd er hluti af mannréttindum og nútímalífsgæðum. Í félagsmálasáttmála Evrópu og í samþykktum Alþjóðavinnuáráðs Sameinuðu þjóðanna (ILO) eru ákvæði um réttindi launþega og hlutverk hins opinbera í því sambandi. Í EES samningnum eru skuldbindandi ákvæði um þessi mál og hefur Ísland innleitt í lög svonefnda rammatilskipun ESB um vinnuvernd nr. 391/89 ásamt undirtilskipunum. Undirliggjandi grundvöllur þessa málaflokks er sá að starfsmenn séu í veikri stöðu gagnvart vinnuveitanda, lúti boðvaldi hans og hafi takmarkaða möguleika á að stjórna aðstæðum þannig að öryggi þeirra og heilsu sé ekki hættu búin. Erlendar rannsóknir gefa til kynna að samfélagslegur kostnaður vegna vinnuslysa og vinnutengdra sjúkdóma í dæmigerðu þróðu ríki nemi á bilinu 2-4% af þjóðarframleiðslu. Vinnuverndarstarf hefur því mikið þjóðhagslegt gildi.⁵

2.2 Vinnuverndarlögin

Saga vinnuverndarlöggjafar hér á landi hófst 1928 þegar sett voru fyrstu lög um þessi mál. Málaflokkurinn var endurskoðaður verulega árið 1980 með vinnuverndarlögum sem tóku gildi 1. janúar 1981. Samkvæmt 1. gr. þeirra er markmið þeirra að:

- tryggja öruggt og heilsusamlegt starfsumhverfi sem jafnan sé í samræmi við félagslega og tæknilega þróun í þjóðfélaginu.
- tryggja skilyrði fyrir því að innan vinnustaðanna sjálfra sé hægt að leysa öryggis- og heilbrigðisvandamál, í samræmi við gildandi lög og reglur, í

⁴ Með síðari breytingum sbr. lög nr. 15/1986, 7/1996, 52/1997, 83/1997 og 68/2003.

⁵ *Report on Economic Impact of the Safety, Health and Welfare at Work Legislation*. Indecon, August 2006. <http://www.entemp.ie/publications/corporate/2006/finalindeconreport.pdf>

samræmi við ráðleggingar aðila vinnumarkaðarins og í samræmi við ráðleggingar og fyrirmæli Vinnueftirlits ríkisins.

Af fyrri liðnum má ráða hvað einkum sé átt við með hugtakinu vinnuvernd og af seinni liðnum hvernig unnið skuli að því að tryggja hana sem best.

Lögin gilda um alla starfsemi þar sem einn eða fleiri menn vinna (þar með talin landbúnaðarstörf), hvort sem um er að ræða eigendur fyrirtækja eða starfsmenn, en undanþegin lögnum eru siglingamál og önnur verkefni sem sérstaklega eru falin Siglingastofnun og loftferðamál sem falla undir verksvið Flugmálastjórnar.

Í lögnum, sem eru allitarleg, er mælt fyrir um öryggis- og heilbrigðisstarfsemi innan fyrirtækja, almennar skyldur atvinnurekenda, verkstjóra, starfsmanna, verktaka og þeirra sem selja, setja upp, gera við og hanna vélar, tæki, áhöld og annan búnað sem ætlaður er til notkunar við atvinnurekstur. Einnig er kveðið á um framkvæmd vinnu, um vinnustaði, um vélar og tækjabúnað, og um hættuleg efni og vörur. Þá eru þar ákvæði um hvíldartíma, frídaga og hámarksvinnutíma, um vinnu barna og unglínga og um áhættumat, heilsuvernd og heilsufarsskoðanir. Ýmis nýmæli hafa verið sett í löginn á undanförunum árum sem ætlað er að tryggja betur en áður vinnuvernd og koma málum hér á landi í sama horf og í nágrannaríkjunum, m.a. vegna skuldbindinga sem Ísland hefur tekist á herðar skv. Samningnum um evrópska efnahagssvæðið.

Vinnuveitendur bera ábyrgð á vinnuumhverfinu

Á lögnum var gerð sú mikilvæga breyting árið 2003 að nú er meiri ábyrgð lögð á herðar atvinnurekendum um skipulag, tilhögun og framkvæmd vinnu. Þeir skulu gera skriflegar áætlanir um öryggi og heilbrigði á vinnustað að loknu áhættumati þar sem skoðaðir eru áhættuþættir í vinnuumhverfinu. Þessi aukna áhersla á ábyrgð atvinnurekenda kallaði á breyttar áherslur í fyrirtækjaeftirliti Vinnueftirlitsins og er fjallað nánar um það í kafla 5.1.

2.3 Verkefni Vinnueftirlits ríkisins

Í 5. gr. Vinnuverndarlaganna⁶ er meginverkefnum Vinnueftirlits ríkisins lýst. Þá eru ýmis ákvæði sem lúta að vinnuvernd og hafa áhrif á eftirlitsstarfsemi Vinnueftirlitsins í öðrum lögum, m.a. lögum um eiturefni og hættuleg efni, lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um öryggi vöru og

⁶ Sjá nánar í Viðauka I.

opinbera markaðgæslu, lögum um tóbaksvarnir og vopnalögum.⁷ Verkefnum Vinnueftirlitsins má skipta í 7 meginþætti:⁸

- **Eftirlit**

- Fyrirtækjaeftirlit. Eftirlit og umsjón með að vinnuverndarlögum, reglum og reglugerðum sé framfylgt á vinnustöðum. Hér má nefna atriði sem tengjast aðbúnaði starfsmanna, öryggi, félagslegum álagsþáttum og hollustuháttum yfirleitt.
- Markaðseftirlit með vélum og tækjum.
- Eftirlit með vinnuvélum og tækjum, s.s. farandvinnuvélum, lyftum og þrýstihylkjum.

- **Fræðsla og útgáfa**

Námskeið, vinnustaðafundir, fyrirlestrar og leiðbeiningar um vinnuvernd fyrir stjórnendur, öryggistrúnaðarmenn og öryggisverði, réttindanámskeið fyrir stjórnendur vinnuvéla og þá sem flytja hættulegan farm o.fl. Útgáfa fréttabréfs um vinnuvernd, ýmiss konar fræðsluefnis, leiðbeininga, reglna og reglugerða.

- **Ráðgjöf og leiðbeiningar**

Ráðgjöf og leiðbeiningar um vinnuvernd og heilsuvernd starfsmanna er veitt þeim sem eftir því leita, t.d. öryggistrúnaðarmönnum, öryggisvörðum, verkstjórum, öðrum stjórnendum og almennum starfsmönnum.

- **Mælingar og prófanir**

Mælingar á hávaða, mengun, innilofiti o.fl. Prófanir á ýmsum vélum og búnaði, t.d. vinnuvélum, tækjum og þrýstihylkjum.

- **Umsagnir og starfsleyfi**

Umsagnir um teikningar að nýju og breyttu atvinnuhúsnæði og veiting starfsleyfa.

- **Rannsóknir**

Á rannsókn- og heilbrigðisdeild Vinnueftirlitsins eru stundaðar rannsóknir. Þær taka til hópa starfsmanna og hafa að markmiði að varpa ljósi á vinnutengd atriði eða aðstæður sem geta valdið heilsutjóni eða vanlíðan og unnt er að bæta úr. Stofnunin starfrækir Rannsóknarstofu í vinnuvernd í samstarfi við Háskóla Íslands.

- **Gagnasöfnun**

Vinnueftirlitið heldur gagnagrunna um tilkynningarskyld vinnuslys og atvinnutengda sjúkdóma. Vinnuslys eru einnig skráð í Slysaskrá Íslands sem vistuð er hjá Landlækni. Þar eru einnig skráðar upplýsingar um vinnuslys sem ekki eru tilkynningarskyld til Vinnueftirlitsins.

⁷ Sjá nánar í Viðauka II.

⁸ Vinnueftirlitið, upplýsingabæklingur, 5. útg. 2003.

Auk þessa er mikilvægur þáttur í starfi Vinnueftirlitsins að taka þátt í mótun laga og reglna á sviði vinnuverndar, þar með talið innleiðingu ESB gerða samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra. Með Evrópu-gerðum er átt við reglugerðir og tilskipanir sem koma frá ESB og eru leiddar í íslenskan rétt. Fjöldi gerða sem hafa áhrif á starfsemi sem fellur undir vinnuverndarlögin hefur vaxið jafnt og þétt síðustu árin og telur Vinnueftirlitið að vinnuálag stofnunarinnar hafi aukist töluvert vegna aðlögunar starfseminnar að Evrópu-löggjöf. Frá árinu 1994 hafa verið settar alls 40 reglugerðir, þar af eru 35 sem fela í sér innleiðingu ESB-gerða.

Nánar er kveðið á um einstök verkefni sem Vinnueftirlitinu er falið að hafa eftirlit með framkvæmd á og/eða snerta starfsemi þess á einhvern hátt í fjölmörgum reglum og reglugerðum. Þær sem heyra undir vinnuverndarlögin eru 53 en þær sem fall undir önnur lög eru 27.⁹

⁹ Upptalningu á reglugerðum og reglum sem varða vinnuvernd og snerta á einhvern hátt starfsemi Vinnueftirlitsins er að finna á heimasíðu þess, sbr. <http://www.vinnueftirlit.is/page/reglur>.

3 Skipulag og stjórnun Vinnueftirlits ríkisins

Hlutverki stjórnar Vinnueftirlitsins var breytt með lögum árið 2003 úr yfirstjórn stofnunarinnar í ráðgefandi stjórn. Breytt stjórnskipulag hefur þó ekki náð að fullu fram að ganga og hefur það haft truflandi áhrif á samskipti félagsmálaráðuneytis og stofnunar. Árangursstjórnunar-samningur sem undirritaður var 1998 hefur aldrei verið virkjaður.

Félagsmálaráðherra skipar forstjóra Vinnueftirlitsins til fimm ára í senn en hann ræður aðra starfsmenn stofnunarinnar og ber lagalega og rekstrarlega ábyrgð á henni. Ráðherra skipar einnig stjórn Vinnueftirlitsins til fjögurra ára í senn.

3.1 Stjórn Vinnueftirlitsins

Fram til ársins 2003 var Vinnueftirlits ríkisins skilgreint sem sjálfstæð stofnun,¹⁰ og var stjórnkerfi þess að því leyti mjög frábrugðið stjórnkerfi annarra eftirlitsstofnana¹¹ að efnislegt boðvald ráðherra var takmarkað. Stjórn stofnunarinnar, þar sem sátu m.a. aðilar vinnumarkaðarins, og forstjóri fóru í sameiningu með stjórnvaldshlutverkið og höfðu víðtækt vald til að setja efnisreglur sem gátu bundið bæði fyrirtæki og almenna borgara.¹² Þessir aðilar mörkuðu stofnuninni einnig stefnu og starfssvið í samræmi við lög og sinntu samskiptum við félagsmálaráðuneytið. Auk þess gaf stjórnin út nauðsynlegar reglugerðir til að uppfylla ákvæði laganna.

Þegar Vinnuverndarlögum var breytt árið 2003 var hlutverk stjórnarinnar skilgreint svo:

„Stjórnin ber ábyrgð gagnvart ráðherra á faglegri stefnumótun Vinnueftirlits ríkisins og er félagsmálaráðherra og forstjóra Vinnueftirlits ríkisins

¹⁰ Samkvæmt 75. gr þáverandi útgáfu laga nr. 46/1980.

¹¹ Frá setningu stjórnsýslulaga árið 1993 þegar starfshættir stjórnvalda voru færðir í fastara form og þá ekki hvað síst eftirlitsstjórnvöld.

¹² Úr athugasemdum með frumvarpi um breytingar á lögum.

til ráðgjafar í málum er tengjast bættum aðbúnaði, öryggi og hollustuháttum á vinnustöðum. Stjórnin skal gera tillögur til ráðherra um úrbætur á sviði vinnuverndar, þar á meðal um hvort þörf er á lagabreytingum eða setningu reglugerða eða annarra reglna. Ráðherra og forstjóri skulu leita umsagnar stjórnarinnar við undirbúning að setningu laga, reglugerða og annarra reglna um mál er heyra undir lög þessi.“

Félagsmálaráðherra skipar stjórn Vinnueftirlits ríkisins til fjögurra ára í senn. Í henni eru 9 menn. Ráðherra skipar formann án tilnefningar, tvo stjórnarmenn tilnefnda af Alþýðusambandi Íslands, einn af Bandalagi háskólamanna, einn af Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, einn af fjármálaráðuneyti, einn af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og tvo af Samtökum atvinnulífsins. Varamenn eru skipaðir með sama hætti.

Frá lagabreytingunni 1. júní 2003 heyrir Vinnueftirlitið stjórnsýslulega beint undir félagsmálaráðherra og skal lúta boðvaldi hans. Þannig ber forstjóri nú einn lagalega og rekstrarlega ábyrgð gagnvart ráðherra, en stjórnin skal vera ráðherra og forstjóra til ráðgjafar í málum er tengjast bættum aðbúnaði, öryggi og hollustuháttum á vinnustöðum, eins og lýst er hér að framan.

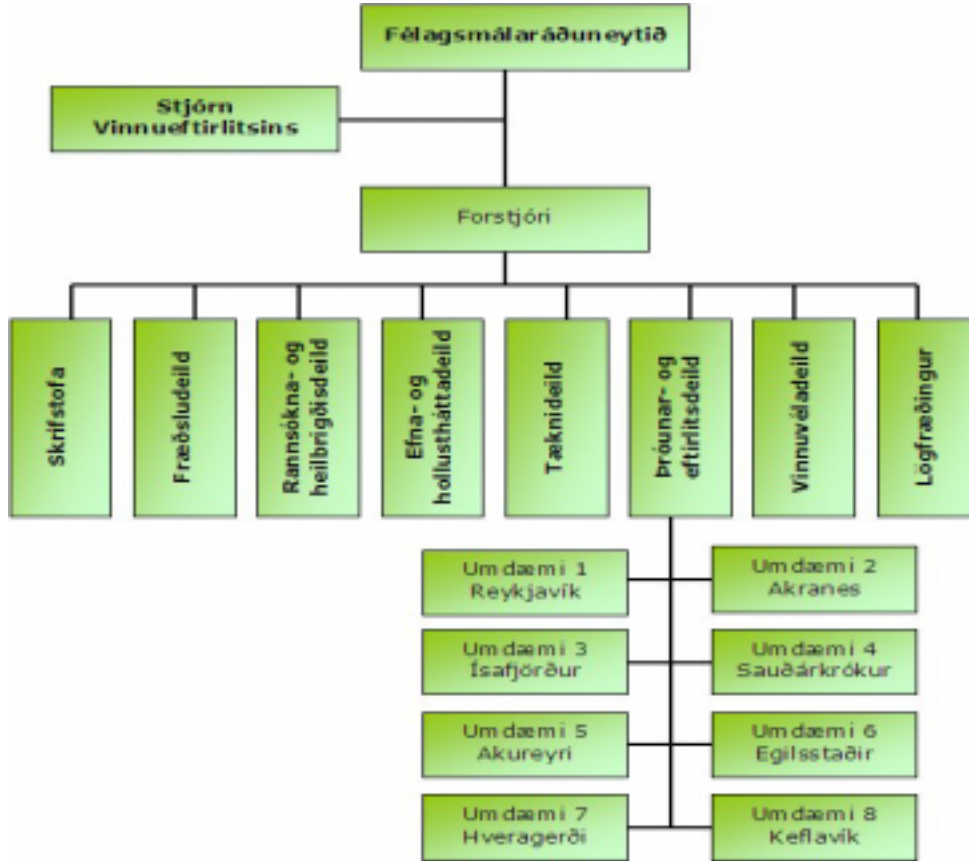
Sú breyting sem gerð var á hlutverki stjórnar árið 2003 hefur ekki náð fram að ganga sem skyldi og starfa aðilar enn að hluta til í anda laganna eins og þau voru áður. Þetta hefur truflað samskipti ráðuneytis og stofnunar eins og nánar er lýst í köflum 3.3, 3.4. og 9.2.

3.2 Skipulag og starfsmannamál

Mynd 3.1 er skipurit sem sýnir stöðu Vinnueftirlits ríkisins innan stjórnkerfisins, svo og deildarskiptingu og umdæmisskrifstofur. Þetta skipurit tók gildi 2003 þegar vinnuverndarlögunum var breytt. Höfuðstöðvar Vinnueftirlitsins eru að Bíldshöfða 16 í Reykjavík og þar er einnig umdæmisskrifstofa fyrir Reykjavíkursvæðið. Dagleg stjórnun stofnunarinnar er í höndum forstjóra og deildarstjóra sem mynda framkvæmdastjórn.

Deildir Vinnueftirlitsins eru 8: Aðalskrifstofa og 7 sérfræðideildir. Umdæmisskrifstofurnar eru 8 og heyra undir eina af sérfræðideildunum: Þróunar- og eftirlitsdeild. Tvær umdæmisskrifstofur hafa útibú: Umdæmisskrifstofa Norðurlands eystra á Akureyri hefur útibú á Húsavík og umdæmisskrifstofa Suðurlands í Hveragerði hefur útibú í Vestmannaeyjum.

Mynd 3.1 Skipurit Vinnueftirlits ríkisins



Í árslok 2005 voru starfsmenn Vinnueftirlitsins 73 og stöðugildi 71,2. Unnin ársverk voru hins vegar 79,3. Í Reykjavík störfuðu 48 manns, þar af 15 við eftirlitsstörf á höfuðborgarsvæðinu og 33 við sameiginlega þjónustu, sérfræðistörf, rannsóknir og stjórnun. Í eftirlitsumdæmunum sjö utan höfuðborgarsvæðisins voru 25 starfsmenn, þar af 18 við eftirlitsstörf og sjö við skrifstofu-
störf o.fl. Starfsmannavelta var 8,2% á árinu. Vinnuvélaeftirlitið er umfangsmesta starfsemi Vinnueftirlitsins, þ.e. um 40% hennar. Stöðugildi þar eru 21, þar af 11 á höfuðborgarsvæðinu og 10 úti í umdæmunum.

3.3 Stefnumótun og árangursstjórnun

Ráðherra getur framselt hluta af boðvaldi sínu til forstöðumanns stofnunar með árangursstjórnunarsamningi. Slíkt fyrirkomulag er í fullkomnu samræmi við ráðherrastjórnsýslu og stigveldi hennar. Ráðherra stýrir undirskipuðum stjórnvöldum með því að móta markmið og stefnu, ákveða forgangsörð verk-efna, útdeila fjárframlögum og gera kröfur um árangur. Forstöðumenn hafa hins vegar svigrúm til að skipuleggja rekstur stofnana og stýra daglegri starf-

semi þeirra án afskipta ráðherra. Ráðherra ber hina endanlegu lagalegu og pólitísku ábyrgð á allri þeirri starfsemi sem undir hann heyrir og forstöðumaður er stjórnunarlega ábyrgur gagnvart ráðherra. Það felur í sér ábyrgð á starfsemi stofnunar í heild sinni, þ.e. rekstri, fjármálum, mannahaldi, skipulagi og starfsaðferðum og á því að starfsemin skili tilætluðum árangri.

1. júlí 1998 undirritaðu félagsmálaráðherra og Vinnueftirlitið með sér árangursstjórnunarsamning. Í inngangi hans segir:

„Í samningi þessum er kveðið á um gagnkvæmar skyldur félagsmálaráðuneytis ríkisins við útfærslu á lögbundnu hlutverki Vinnueftirlitsins ásamt því að leggja grunn að áætlanagerð og mati á árangri af starfsemi stofnunarinnar. Með áætlunum, sem samningurinn kveður á um, er mótuð stefna til næstu ára. Sýna skal fram á árangur af starfseminni í ársskýrslu með samanburði við upphafleg markmið.“

Önnur atriði sem fjallað er um í samningum eru;

- Nánari útfærsla á hlutverki Vinnueftirlitsins.
- Hverjar séu áherslur í starfseminni, svo sem að Vinnueftirlitið skuli í áætlunum sínum setja fram skýr markmið, m.a. töluleg, og hvernig skuli staðið að mati á árangri. Þar er einnig kveðið á um fjárhagslegan aðskilnað einstakra deilda og verkefnaflokka.
- Starfsramma og skipulagsmál.
- Samskipti og skyldur aðila.

Ráðuneytið hefur ekki virkjað árangursstjórnunarsamninginn sem það stjórn-tæki sem honum var ætlað að vera. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að samningurinn verði endurskoðaður með tilliti til breyttra aðstæðna og því síðan fylgt eftir að Vinnueftirlitið fari eftir ákvæðum hans.

Á árinu 2004 vann yfirstjórn Vinnueftirlitsins að stefnumótun fyrir stofnunina. Hún er birt í tveimur stefnuskjölum sem bera yfirskriftina „Stefna Vinnueftirlitsins 2005-2007“ og „Skipulag og starf Vinnueftirlitsins 2005-2007“¹³. Þessi stefnumótunarvinna er í samræmi við stefnu stjórnvalda um nýskipan í ríkisrekstri, sem meðal annars byggir á árangursstjórnun þar sem saman fer stefnumótun, kerfisbundnar mælingar og eftirfylgni. Hjá Vinnueftirlitinu vantar ennþá að tengja stefnuna við mælanleg markmið og ákveða hvernig meta skuli árangurinn. Ný stefnumótun tekur á engan hátt mið af áður nefndum árangursstjórnunarsamningi.

¹³ Sjá Viðauka III.

Stefnumótunin var unnin í samvinnu Vinnueftirlits og stjórnar þess án aðkomu ráðuneytisins. Slík vinnubrögð samrýmast ekki breyttri stjórnsluskipun frá 2003. Ríkisendurskoðun telur mjög óheppilegt að unnið skuli hafa verið að stefnumótuninni með þessum hætti, bæði að ráðuneytið skuli ekki hafa verið þáttakandi í gerð hennar og að ekki skuli hafa verið tekið mið af þeim mælikvörðum sem fram koma í árangursstjórnarsamningnum sem fyrir liggur.

3.4 Vinnulag við mótun reglugerða á sviði vinnuverndar

Sérfræðingar Vinnueftirlitsins bera hitann og þungann af mótun nýrra reglna, aðlögun ESB gerða og breytingum á eldri reglum. Vinnuferlið er þannig að þegar tillögur sérfræðinganna um nýjar eða breyttar reglur liggja fyrir fara þær til stjórnar Vinnueftirlitsins sem skipar nefnd með þátttöku aðila vinnu- markaðarins. Nefndin fer yfir tillögurnar og einstök atriði og gerir að öllu jöfnu einhverjar breytingartillögur sem fara þá aftur til stjórnar og sérfræðinga Vinnueftirlitsins. Þegar stjórnin hefur samþykkt tillögurnar fara þær til ráðuneytisins til framkvæmdar. Fyrir kemur að ráðuneytið sættir sig ekki við þessar tillögur og sendir þær aftur til Vinnueftirlitsins. Þetta ferli tekur oft langan tíma. Meðaltími sjö ESB gerða sem innleiddar voru á árunum 2002-2006 var um 16 mánuðir en lengsti tíminn hátt í 4 ár. Reglugerð sem tekur til gerðar áhættumats í fyrirtækjum hefur t.d. verið upp undir 4 ár í smíðum og er það líklega helsta ástæða þess hvað seint hefur gengið að innleiða hið svokallaða „aðlagða eftirlit”.¹⁴

Ríkisendurskoðun telur að ráðuneytið ætti að setja vinnureglur og markmið við mótun reglugerða, m.a. um vinnuferli og tímamörk einstakra aðila sem koma að verkinu.

Ráðuneytið telur orka tvímælis að framangreint vinnuferli við reglugerðar- smíði sé í fullu samræmi við vinnuverndarlögin. Að mati þess væri heppilegra að það kæmi fyrir að verkinu svo að ekki komi til hugsanlegs tvíverknaðar, þ.e. að tillögur Vinnueftirlitsins færu beint til ráðuneytisins til samþykktar en að stjórn stofnunarinnar fengi niðurstöðu ráðuneytisins síðan til umsagnar. Það sé svo á ábyrgð yfirstjórnar stofnunarinnar að sjá til þess að verkefni séu unnin í samræmi við vilja ráðuneytis.

Samkvæmt lögum og reglugerð um eftirlitsreglur hins opinbera¹⁵ ber að meta mikilvægi, nauðsyn og hagkvæmi opinberra eftirlitsreglna á tiltekinn hátt.

¹⁴ Sjá nánar í kafla 5.1.

¹⁵ Lög nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur og reglugerð 812/1999, gr. 16-19.

Nefnd um opinberar eftirlitsreglur hefur útbúið gátlista sem ætlað er að auðvelda framkvæmd slíks mats og samræma framsetningu á niðurstöðum þess. Ekki er vitað til þess að slíkt mat hafi farið fram á lögum eða reglugerðum um vinnuvernd.

4 Fjármál Vinnueftirlits ríkisins

**Vinnueftirlit ríkisins var fram til ársins 2005 fjármagnað úr ríkissjóði með hlutdeild í tryggingagjaldi en var þá flutt á fjárlög. Tryggingagjaldið gaf stofnuninni rúmar tekjur og jókst höfuðstóll hennar jafnt og þétt fram til ársins 2002 og var í byrjun þess árs kominn í 92,6 m.kr. Þá var hlutdeildin í tryggingagjaldinu lækkuð og hefur það haft þau áhrif að fjárhagur stofnunarinnar hefur versnað og hefur hún síðustu árin þurft að gæta meira aðhalds í rekstrinum en áður. Á árunum 2003-2005 hækkuðu heildarútgjöld stofnunarinnar um 13,2%, þ.e. um 3% umfram vísitöluhækkunar. Kostnaðaraukningin skýrist fyrst og fremst af fjölgun starfsmanna og aukinni vinnu vegna meiri umsvifa við stórfra-
kvæmdir síðustu ára.**

Kostnaður af starfsemi Vinnueftirlitsins er greiddur úr ríkissjóði og af sértekjum. Stofnunin fékk áður hlutdeild í tryggingagjaldi sem í upphafi var 0,08% en lækkaði 2001 í 0,048%. Þessu fyrirkomulagi var breytt frá og með 1. janúar 2005¹⁶ og er stofnunin nú á fjárlögum. Í fjárlagafrumvarpinu segir að þessi breyting muni ekki hafa áhrif á tekjur Vinnueftirlitsins enda feli hún eingöngu í sér að rekstrarkostnaður stofnunarinnar verði framvegis greiddur úr ríkissjóði óháð tekjustofni tryggingagjaldsins. Sértekjur stofnunarinnar felast í gjöldum fyrir ýmsar prófanir, mælingar, námskeið og próf, útgáfu skírteina o.fl. samkvæmt gjaldskrá sem félagsmálaráðherra setur að fengnum tillögum forstjóra stofnunarinnar og umsögn stjórnar hennar.¹⁷

Þróun rekstrar og afkomu

Fram til ársins 2002 jókst höfuðstóll Vinnueftirlitsins jafnt og þétt og var í byrjun þess árs kominn í 92,6 m.kr. Á árinu 2001 var hlutdeild í tryggingagjaldinu lækkuð í 0,048% í þeim tilgangi að minnka tekjurnar og ganga á höfuðstól stofnunarinnar. Gjöld hafa verið umfram tekjur síðan þá og var höfuðstóllinn notaður til að greiða mismuninn fram til ársins 2005, en þá nam rekstrarhallinn 24,8 m.kr. og varð höfuðstóllinn neikvæður um 5,7 m.kr. (sjá töflu 4.1).

¹⁶ Í samræmi við ákvæði laga nr. 90/2004.

¹⁷ Í lögnum kemur fram að stofnunin innheimti gjöld fyrir þrýstiraunir, gas- og súrefnismælingar í lokuðum rýmum, mælingar á hávaða, titringi, mengun í andrúmslofti, lýsingu vinnurýmis og inni-loftspáttum, skoðun á leiktækjum og verkpöllum, átaksprófanir, námskeið og próf, útgáfu skírteina og leyfa og útgáfu- og fræðslufni.

Í fjárlögum fyrir árið 2006 var áætlað að heildarkostnaður við starfsemi stofnunarinnar næmi 392,4 m.kr. Sértekjur voru áætlaðar 40,5 m.kr., innheimta af ríkistekjum 118,3 m.kr. og greiðsla úr ríkissjóði 233,6 m.kr. Endurskoðuð rekstraráætlun Vinnueftirlitsins fyrir 2006 eftir 9 mánaða uppgjör gerir hins vegar ráð fyrir að útgjöld stofnunarinnar verði 454,6 m.kr. og sértekjur 195,8 m.kr. Að frádrögnum sértekjum verða útgjöld stofnunarinnar því 258,8 m.kr. sem er 25,2 m.kr. umfram upphaflega fjárheimild hennar. Uppsafnað tap stofnunarinnar stefndi því í tæplega 31 m.kr. í árslok 2006 en í fjárukalögum 2006 var samþykkt 30 m.kr. aukafjárveiting til hennar. Samkvæmt nefndaráliði með frumvarpinu eru 20 m.kr. vegna þess að við fjárlaga-gerð ársins 2006 voru ríkistekjur hækkaðar án þess að taka tillit til þess kostnaðar sem fellur til við öflun þeirra, en 10 m.kr. eru vegna uppsafnaðs halla á árinu. Rekstur ársins stefnir því í að verða nokkurn veginn í jafnvægi.

Tafla 4.1 Þróun rekstrar og afkomu (í m.kr.) 2003 – 2006

	Fjár- lög 2003	Árs- reikn 2003	Fjár- lög 2004	Árs- reikn 2004	Fjár- lög 2005	Árs- reikn 2005	Fjár- lög breyt. 2003-5	Árs- reikn. breyt. 2003-5	Fjár- lög 2006	Endur- skoðuð rekstr. áætl.
Sértekjur	36,8	38,3	37,7	41,7	39,0	38,3	6%	0%	40,5	47,5
Aðrar rekstrartekjur	87,7	90,1	92,6	104,0	92,6	118,4	6%	31%	118,3	144,2
Rekstrartekjur alls	124,5	128,4	130,3	145,7	131,6	156,7	6%	22%	158,8	191,7
Markaðar tekjur	189,6	226,5	194,1	237,2	1,5	9,0				4,1
Framlag ríkissjóðs	0,0	0,0	0,0	0,0	241,1	241,1			233,6	233,6
Aukafjárveiting 2006									30,0	30,0
Úr ríkissjóði alls	189,6	226,5	194,1	237,2	242,6	250,1	28%	10%	263,6	267,7
Tekjur alls	314,1	354,9	324,4	382,9	374,2	406,8	19%	15%	422,4	459,4
Gjöld alls	314,1	382,0	324,4	422,9	374,2	431,6	19%	13%	422,4	454,6
Gjöld umfr. tekjur		8%		10%		6%				6%
Niðurstaða árs	0,0	-27,1	0,0	-40,0	0,0	-24,8			0,0	4,8
Höfuðstóll í ársbyrjun		86,0		59,0		19,0		-78%		-5,7
Höfuðstóll í árslok		59,0		19,0		-5,7		-110%		-0,9

Samanburður á fjárlögum og niðurstöðu ársreiknings í töflu 4.1 sýnir að lítið samhengi hefur augljóslega verið milli fjárheimilda stofnunarinnar og niðurstöðu ársreiknings. Gildir þá einu hvort horft er á tekju- eða gjaldahliðina, hvort tveggja er hærra en fjárlög gera ráð fyrir. Á meðan Vinnueftirlitið var fjármagnað með hlutdeild í tryggingagjaldi, sem fylgir umsvifum í þjóð-

félaginu, urðu tekjur þess ávallt umfram það sem fjárlög gerðu ráð fyrir og var reksturinn miðaður við þá staðreynd. Fram til ársins 2001 var fjárhagur stofnunarinnar því mjög góður og gerði henni kleift að auka smám saman umsvif sín og verkefni, jafnvel án þess að hafa nokkurt samráð við ráðuneytið um það. Árið 2001 drógust tekjur Vinnueftirlitsins hins vegar saman vegna lækkunar á hlutdeild í tryggingagjaldinu og samdráttar í þjóf félaginu og urðu þær þá minni en áætlanir stofnunarinnar gerðu ráð fyrir. Sú þróun hefur haldið áfram og hafa gjöldin ávallt verið langt umfram tekjur. Með lagabreytingu 2004 varð sú breyting að frá 2005 byggjast tekjur stofnunarinnar ekki lengur á mörkuðum tekjustofni. Framlagið var þá 241,1 m.kr. sem var 1,6% umfram mörkuðu tekjurnar 2004. Auk þess var tekjufært á stofnunina 6 m.kr. leiðrétting vegna fyrri ára og 2,9 m.kr. vegna eigendaskipta vinnuvéla. Gjöld umfram tekjur urðu eftir sem áður 6%. Í fjárlagafrumvarpi fyrir 2007 er lagt til að rekstrargrunnur stofnunarinnar verði hækkaður um 40 m.kr. til samræmis við rekstraráætlun hennar og framlag verði 293 m.kr. Með þessari aðgerð ætti að vera búið að leiðrétta þann mismun fjárlaga og rekstrar sem verið hefur undanfarin ár.

Þróun kostnaðar

Kostnaðarþróun Vinnueftirlitsins fyrir árin 2003-2005 er sýnd í töflu 4.2. Þar kemur fram að launakostnaður jókst um 21,5% á tímabilinu, sem er 10,7% umfram launavísitölu. Þetta skýrist m.a. af fjölgun starfsmanna, aukinni yfirvinnu vegna aukinna framkvæmda á Austurlandi og hækkun á launum stjórnarmanna samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins. Einnig hefur kostnaður vegna vinnu við endurnýjun tölvukerfa stofnunarinnar þrefaldast á 3 árum. Þeirri vinnu er ekki lokið. Önnur rekstrargjöld hækka einnig nokkuð milli 2003 og 2004 eða um 8,2%, þ.e. um 5% umfram hækkun vísitölu neysluverðs. 2005 tekst hins vegar að draga úr öðrum rekstrarkostnaði og á tímabilinu 2003 til 2005 lækkar hann um 4,4%. Í heild hækka gjöld milli 2003 og 2005 um 13,2%, þ.e. um 3% umfram vísitöluhækkunir þessara ára.

Tafla 4.2 Þróun kostnaðar 2003-2005 (á verðlagi hvers árs)

Í þús.kr.	Rekstur 2003	Rekstur 2004	Rekstur 2005	Breyt. 03-04	Breyt. 04-05	Breyt. 03-05
Launagjöld	260.201	291.068	316.105	11,9%	8,6%	21,5%
Rekstrargjöld	121.793	131.756	115.480	8,2%	-11,6%	-4,4%
Gjöld samtals	381.994	422.824	431.585	10,7%	2,3%	13,2%
Starfsmenn	71	72	73			
Ársverk	71,4	77	79,3			

Á síðustu árum hefur verið reynt að bregðast við versnandi fjárhagsstöðu með auknu aðhaldi í rekstri þó að ekki hafi tekist að stilla hann af við minnk-

andi tekjur. Launakostnaður hefur nokkurn veginn haldið í við vísitöluhækk-
anir að teknu tilliti til fjölgunar starfsmanna og aukinnar vinnu vegna stór-
framkvæmda á Austurlandi. Hins vegar hefur að einhverju leyti ekki verið
ráðið í stöður sem losna annars staðar. Á tímabilinu 2003-2005 tókst að lækka
rekstrarkostnað stofnunarinnar um 4,4%. Meðal annars var dregið úr ferða-
kostnaði starfsmanna innanlands með því að breyta reglum um akstur starfs-
manna á eigin bifreiðum og dagpeninga. Lækkaði sá kostnaður milli ára 2004 og 2005 úr 42,2 m.kr. í 39,4 m.kr. eða um tæp 7%. Einnig var dregið úr
ferðakostnaði starfsmanna erlendis á sama tímabili úr 7,0 m.kr í 5,9 m.kr eða
um tæp 17%. Árið 2005 var viðhaldskostnaður á húsnæði stofnunarinnar í
lágmarki og lækkaði um 34,4% frá árinu á undan úr 3,7 m.kr. í 2,4 m.kr.
Einnig tókst að draga úr aðkeyptri þjónustu um 5,8% úr 24,6 m.kr. í 23,4
m.kr.

5 Eftirlitsstarfsemin

Vinnueftirlitið sinnir umfangsmiklu eftirlitshlutverki. Samkvæmt niðurstöðum viðhorfskönnunar eru öryggistrúnaðarmenn og öryggisverðir fremur ánægðir með samskiptin við stofnunina og þjónustuna sem hún veitir. Almennt voru svarendur ánægðir með viðmót starfsmanna hennar og sögðust bera traust til hennar. Engu að síður töldu 35% að skoðunarmenn kæmu of sjaldan og 41% taldi að þeir fylgdu ekki nógu vel eftir fyrirmælum um úrbætur. Vinnuvélaeftirlitið er umfangsmesta starfsemi stofnunarinnar og hefur vaxið að umfangi hin síðustu ár. Skoðunum og heimsóknunum í fyrirtækjaeftirliti hefur hins vegar heldur fækkað þrátt fyrir að skráðum fyrirtækjum hafi fjölgað. Gagnagrunnur vinnuvélaeftirlits er gamall og uppfyllir á engan hátt þær kröfur sem gerðar eru til upplýsingagjafar á þessu sviði. Vinnueftirlitið hefur ekki útbúið skoðunarhandbækur eins og sagt er fyrir um í 14. gr. reglugerðar um eftirlitsreglur hins opinbera.

Vinnueftirlit ríkisins sinnir nú þrenns konar eftirlitsstarfsemi: Vinnuvélaeftirliti, fyrirtækjaeftirliti og markaðseftirliti. Fyrirtækjaeftirlitið sér einnig um eftirlit í landbúnaði og ýmsar umsagnir og leyfisveitingar. Eins og heildaryfirlit um þróun eftirlitsstarfseminnar sýnir (Tafla 5.1) hefur fjölda heimsókna og skoðana fjölgað um 7% frá 2001 til 2005 og vegur þar þyngst að vinnuvélaeftirlit hefur aukist um 21%. Annað eftirlit hefur hins vegar dregist saman.

Tafla 5.1 Heildaryfirlit um eftirlitsstarfsemi Vinnueftirlits ríkisins¹⁸

	2001	2002	2003	2004	2005	Breyting 2001-5
Skoðanir og heimsóknir í fyrirtækjaeftirliti	4.848	5.653	4.930	4.961	4.173	-14%
Eftirlit á bændabýlum	526	428	374	377	239	-55%
Umsagnir og leyfisveitingar v/nýrra og breyttra fyrirtækja	634	608	706	700	644	2%
Umsagnir vegna efnatöknunar	98	98	95	114	77	-21%
Skoðanir í vinnuvélaeftirliti	10.871	11.238	11.482	13.008	13.113	21%
Samtals	16.977	18.025	17.587	19.160	18.246	7%

¹⁸ Markaðseftirlit er nýr þáttur í starfsemi Vinnueftirlitsins frá 2003 en ekki eru til sambærilegar tölfræðiupplýsingar um það til ársins 2005.

Eftirlitinu er sinnt frá 8 umdæmisskrifstofum um landið og eru flestar utan höfuðborgarsvæðisins mjög litlar. Á hverri skrifstofu á að vera a.m.k. einn starfsmaður sem sinnir fyrirtækjaeftirliti og annar sem sinnir vinnuvélaeftirliti. Markaðseftirliti er aðeins sinnt frá skrifstofunni í Reykjavík. Helstu ástæður minnkandi fyrirtækjaeftirlits eru sagðar vera skortur á mannafla og einnig að nokkur kraftur hafi farið í að undirbúa innleiðingu nýrra aðferða svokallaðs „aðlagðs eftirlits“ sem fjallað verður um hér á eftir.

5.1 Fyrirtækjaeftirlit

Fyrirtækjaeftirlit Vinnueftirlitsins hefur eftirlit með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum og nær til allra vinnustaða með einn starfsmann eða fleiri. Alls lutu 14.420 fyrirtæki eftirliti stofnunarinnar árið 2005. Fyrirtækjum hefur fjölgað jafnt og þétt síðustu árin og um 11% frá 2001 (sbr. Töflu 5.2).

Núverandi flokkun og aðferðir í fyrirtækjaeftirliti

Samkvæmt núverandi eftirlitskerfi eru fyrirtæki flokkuð í fjóra áhættuflokka eftir starfsemi þeirra (sbr. Töflu 5.2). Þeir ákvarða eðli eftirlitsins og hversu oft það fer fram. Megináhersla er lögð á fyrirtæki í flokkum 1-3 en flest fyrirtækjanna eða um 46% eru í flokki 4 þar sem skoðun fer sjaldan eða aldrei fram.

Tafla 5.2 Skráð fyrirtæki eftir áhættuflokkum¹⁹

Skoðunarflokkar	2001	2002	2003	2004	2005	Breyt. 2001-5
1. Skoðun árlega	2.553	2.442	2.467	2.537	2.709	6%
2. Skoðun annað hvert ár	2.433	2.413	2.644	2.923	3.030	25%
3. Skoðun fjórða hvert ár	1.817	1.843	1.874	1.977	2.093	15%
4. Óreglubundin skoðun	6.220	6.304	5.441	6.692	6.588	6%
Samtals	13.023	13.002	12.426	14.129	14.420	11%

Undanfarin ár hefur Vinnueftirlitið verið að þróa svokallaða vinnuumhverfisvísa starfsgreina sem notaðir eru við eftirlitið. Þeir varpa ljósi á helstu vandamál sem vænta má í viðkomandi starfsgrein og tilgreina lög og reglur þar um. Þetta eru því nokkurs konar gátlistar um það sem skal hafa eftirlit með og eiga m.a. að reyna að tryggja samræmd vinnubrögð. Sem dæmi um áhættuþætti sem skoðaðir eru má nefna vinnurými, hávaða, lýsingu, innloft, efni og efna-hættur, vinnuástandur með hliðsjón af líkamsbeitingu, félagslegan aðbúnað, öryggisbúnað véla og tækja o.fl.

¹⁹ Byggt á gögnum í Ársskýrslu Vinnueftirlitsins 2005.

Eins og fram kemur í töflu 5.3 hefur skoðunum fjölgað um 12% á fimm ára tímabili og er það í samræmi við fjölgun þeirra fyrirtækja sem eru til skoðunar. Raunar hefur eingöngu reglubundnum skoðunum fjölgað en takmörkuðum úttektum og endurskoðunum fækkað. Vinnueftirlitið heimsækir einnig fyrirtæki í öðrum tilgangi en til eftirlits, t.d. til að funda með stjórnendum og starfsmönnum, til að gera ýmsar mælingar og til að veita upplýsingar og sinna fræðslu. Slíkum heimsóknum hefur fækkað mjög síðustu 5 árin eða um 56%. Skoðunum og fyrirtækjaheimsóknum hefur því í heild fækkað um 14%.

Samkvæmt flokkunarkerfinu og fjölda fyrirtækja ættu reglubundnar skoðanir að vera um 5 þúsund á ári. Í upphafi árs er gerð áætlun um fjölda þeirra fyrirtækja sem stefnt er að skoða og heimsækja í hverjum flokki. Samkvæmt starfsáætlun fyrir 2005 var gert ráð fyrir 2.668 reglubundnum skoðunum, þ.e. um 53% skoðunarskyldra fyrirtækja. Árið 2005 urðu slíkar skoðanir hins vegar 2.179, þ.e. 42% af skoðunarskyldum fyrirtækjum og 82% af áætluðum skoðunum. Erfitt er að meta hvort þetta sé ásættanlegur árangur, sérstaklega þar sem Vinnueftirlitið gefur ekki upp hvernig skoðanir skiptust niður á áhættuflokka vegna þess að núverandi tölvukerfi gefur ekki kost á því. Raunverulegur fjöldi áætlaðra og framkvæmdra skoðana og heimsókna ræðst mest af fjölda eftirlitsmanna en einnig af áherslum Vinnueftirlitsins hverju sinni.

Tafla 5.3 Fjöldi skoðana í fyrirtækjaeftirliti

	2001	2002	2003	2004	2005	Breyt. 2001-5
Reglubundnar skoðanir	1.659	1.773	1.823	2.137	2.179	31%
Takmarkaðar úttektir	1.010	816	963	942	946	-6%
Reglubundnar endurskoðanir	317	344	254	444	226	-29%
Endurskoðanir v/takmarkaðra úttekta	18	29	33	35	12	-33%
Fjöldi skoðana samtals	3.004	2.962	3.073	3.558	3.363	12%
Aðrar fyrirtækjaheimsóknir	1.844	1.691	1.857	1.403	810	-56%
Fjöldi skoðana og annarra heimsókna alls	4.848	4.653	4.930	4.961	4.173	-14%

Eftirlit í landbúnaði

Eftirlit í landbúnaði fellur undir fyrirtækjaeftirlit. Í því felst að hafa eftirlit með bændabýlum og miðast starfsáætlanir við að hvert býli sé skoðað á 4-5 ára fresti. Nýlega var tekinn í notkun nýr vinnuumhverfisvísir fyrir landbúnaðinn sem á að tryggja að hvert býli sé skoðað heildstætt, þ.e. vinnustaðurinn sem slíkur ásamt búvélum og dráttarvélum. Býlum hefur fækkað verulega síðustu ár en jafnframt hafa þau orðið stærri og tæknivæddari. Af þessum sökum og einnig vegna skorts á mannafla hefur skoðunum fækkað um 55% á 5 ára tímabili.

Tafla 5.4 Eftirlit í landbúnaði

	2001	2002	2003	2004	2005	Breyting 2001-5
Eftirlit á bændabýlum	526	428	374	377	239	-55%
Fyrirmæli og ábendingar	1.585	1.400	1.240	1.056	491	-69%

Umsagnir og leyfisveitingar

Umsagnir og leyfisveitingar falla undir fyrirtækjaeftirlit. Þær skiptast í tvo flokka: Annars vegar eru umsagnir og starfsleyfi vegna nýrra og breyttra vinnustaða og umsagnir vegna gisti- og veitingaleyfa. Hins vegar eru umsagnir vegna efnanotkunar, s.s. vegna innflutnings eiturefna við garðyrkju og ýmissa annarra efna og umsagnir til sýslumanna vegna sprengiefnaleyfa til einstaklinga.

Tafla 5.5 Umsagnir og leyfisveitingar vegna nýrra og breyttra fyrirtækja og umsagnir vegna efnanotkunar

	2001	2002	2003	2004	2005
Umsagnir og starfsleyfi vegna nýrra og breyttra vinnustaða	201	136	147	164	167
Umsagnir vegna gisti- og veitingaleyfa	433	472	559	536	477
Umsagnir vegna innflutnings eiturefna við garðyrkju	42	47	42	38	43
Aðrar umsagnir og leyfi vegna innflutnings annarra efna	23	35	32	23	18
Umsagnir til sýslumanna vegna sprengiefnaleyfa til einstaklinga	33	13	40	36	16
Samtals	732	608	801	814	721

Vinnueftirlitið stýrir ekki sjálfst umfangi þessarar starfsemi en eins og kemur fram í töflu 5.5 er hún ekki umfangsmikil og breytist tiltölulega lítið frá ári til árs.

Eftirfylgni

Þær aðgerðir sem Vinnueftirlitið beitir, komi eitthvað athugasemjulegt í ljós við eftirlit, eru fyrirmæli, ábendingar og þvinganir. Fyrirmæli og ábendingar eru flokkuð eftir því hvort þau beinast að aðbúnaði, hollustuháttum, öryggi eða öðrum þáttum. Í heild hefur fyrirmælum og ábendingum fjölgað lítillega síðustu 5 árin eða um 9%. Frá 2004 til 2005 varð umtalsverð aukning (um 54%) á þættinum „fyrirmæli og ábendingar um bættu hollustuhætti“. Ástæðan er sú að sérstök áhersla var lögð á hann í eftirlitinu 2005. Þvingunaraðgerðum hefur hins vegar fækkað undanfarið ár, t.d. frá 132 árið 2003 í 22 árið 2005. Það bendir væntanlega til þess að fyrirtæki standi sig betur núna en áður í vinnuverndarstarfi sínu.

Árið 2004 tóku gildi sérstakar vinnureglur um eftirfylgni vegna fyrirmæla og þvingunaraðgerða en fyrir þann tíma fór eftirlitsmaður á staðinn eða hringdi til að athuga hvort úrbætur hefðu verið gerðar. Samkvæmt nýju vinnureglunum skal eftirlitsmaður gefa fyrirmæli með tilteknum tímafresti til að ljúka úrbótum komist hann að þeirri niðurstöðu að aðstæður séu ekki í samræmi við lög og reglur. Einnig eru gefnar ábendingar um atriði sem betur mega fara án þess að vera tímasett og eiga fyrirtækin að tilkynna Vinnueftirlitinu þegar úrbótum er lokið. Berist tilkynning ekki innan tilskilins frests fer eftirlitsmaður í endurskoðun. Leiði það ekki til úrbóta fer málið til lögfræðings Vinnueftirlitsins sem undirbýr þvingunaraðgerðir. Tafir við innleiðingu nýs tölvukerfis á fyrirtækjasviði hefur reyndar valdið því að þetta nýja vinnulag við eftirfylgni hefur ekki verið innleitt að fullu. Einnig krefst nýtt fyrirkomulag meiri tölvufærni starfsmanna en áður. Unnið hefur verið að því að tryggja slíka færni, m.a. með þjálfun í gerð eftirlitsskýrslna og skráningu þeirra í tölvukerfi. Vinnueftirlitið telur að nú sé staðan þannig að 60-70% af fyrirmælum þeirra gangi nokkuð auðveldlega eftir, en ekki er til nein tölfræði sem varpar ótvíræðu ljósi á það.

Viðhorf viðskiptavina Vinnueftirlitsins

Almennt virðast starfsmenn fyrirtækja sem eftirlitsmenn Vinnueftirlitsins heimsækja vera ánægðir með samskipti sín við þá. Í viðhorfskönnun sem Ríkisendurskoðun gerði hjá úrtaki fyrirtækja²⁰ sem Vinnueftirlitið hefur haft eftirlit með kom fram að 87% svarenda voru frekar eða mjög sammála því að samskipti við eftirlitsmenn væru góð. Þá kom einnig fram að 94,5% þeirra sem tóku afstöðu töldu starfsmenn Vinnueftirlitsins bregðist vel við beiðnum um úttektir, aðstoð og leiðbeiningar. Almennt (97%) voru þeir sem svöruðu ánægðir með viðmót starfsmanna stofnunarinnar og um 89% þeirra sögðust bera traust til hennar. Þó kom einnig fram að um 35% þeirra sem að svöruðu fannst eftirlitsmenn stofnunarinnar heimsækja vinnustaðinn of sjaldan og 41% þeirra sem tóku afstöðu voru frekar eða mjög ósammála því að Vinnueftirlitið fylgdi vel eftir fyrirmælum um úrbætur.

Kröfur um áhættumat hjá fyrirtækjum

Samkvæmt ákvæðum sem sett voru í vinnuverndarlögin 2003 ber atvinnurekendum að gera áætlun um öryggi og heilbrigði. Fjölmörg fyrirtæki hafa því fengið fyrirmæli um að gera áhættumat og áætlun um forvarnir vegna áhættuþátta í vinnuumhverfi. Nú eru fyrirtæki með 10 eða fleiri starfsmenn einnig skyldug til þess að skipa öryggistrúnaðarmann og öryggisvörð. Þessir aðilar eiga að stýra vinnuverndarstarfi á vinnustað og m.a. að taka þátt í gerð áætlunar um öryggi og heilbrigði. Áhættumatið er ferli sem felst í að fyrirtæki meti vinnuumhverfi sitt og vinni að bættu öryggi, aðbúnaði og hollustu á kerfisbundinn hátt. Í því felst greining á álagi og hættum í vinnuumhverfinu,

²⁰ Sjá nánar um viðhorfskönnun í Viðauka II.

mat á möguleikum til að fjarlægja slíka þætti og á grundvelli þess ákvarðanir um fyrirbyggjandi aðgerðir og eftirfylgni²¹. Vinnuveitendum er þannig falin aukin ábyrgð á því að tryggja starfsmönnum öryggi og stuðla að bættri heilsu á vinnustað.

Hægt hefur gengið að innleiða þessi nýju vinnubrögð hjá fyrirtækjum þrátt fyrir ítarlegar kynningar Vinnueftirlitsins. Ekki liggja fyrir neinar upplýsingar um hversu mörg fyrirtæki hafi gert áhættumat samkvæmt ákvæðum laganna frá 2003 og hefur ekki verið talið raunhæft að gera sérstaka könnun á því vegna þess að reglugerð fyrir áhættumatið er rétt nýlega komin út. Af sömu ástæðu hefur Vinnueftirlitið ekki getað gripið til neinna aðgerða til að þvinga fyrirtækin til að gera áhættumat, en það ætti að breytast núna með tilkomu reglugerðarinnar. Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar var spurt að þessu atriði og kom í ljós að aðeins 27% þeirra sem svöruðu höfðu gert áhættumat og þá einkum stærri fyrirtæki (með fleiri en 100 starfsmenn). Þá virðist öryggistrúnaðarmanna/öryggisvarða kerfið ekki vera orðið að fullu virkt. Þegar verið var að velja úrtak í könnunina kom fram að oft vantaði slíka fulltrúa eða þá að þeir voru tiltölulega nýskipaðir. Þá höfðu 44% öryggistrúnaðarmanna/öryggisvarða sem svöruðu viðhorfskönnuninni ekki sótt námskeið Vinnueftirlitsins fyrir þennan hóp. Þeir sem höfðu sótt slík námskeið töldu almennt að þau nýttust vel í starfi (95% voru frekar eða mjög sammála þeirri fullyrðingu).

„Aðlagð eftirlit“

Breytingar á vinnuverndarlögunum hafa leitt til breyttra vinnuaðferða við fyrirtækjaeftirlit. Unnið hefur verið að því að innleiða nýja aðferð sem kölluð er „aðlagð eftirlit“. Samkvæmt því tekur skoðunin mið af því áhættumati sem fyrirtækin hafa unnið. Vinnuumhverfisvísarnir, sem nú eru 23, voru þróaðir með þessa nýju eftirlitsaðferð í huga og eiga að tryggja samræmd vinnubrögð eftirlitsmanna. Einnig geta fyrirtæki notað vinnuumhverfisvísana við að skipuleggja vinnuverndarstarf hjá sér.

Við upptöku nýju eftirlitsaðferðarinnar mun fyrirtækjum verða skipt í 3 flokka eftir mati á innra starfi og vinnuumhverfi. Metið verður hversu vel innra starf fyrirtækjanna er skipulagt, m.a. hvort áhætta í starfi hafi verið metin með tilliti til öryggis og heilsu starfsmanna og hvort gerð hafi verið áætlun um forvarnir, hvort öryggisnefnd sé starfandi og hvort fulltrúar í nefndinni hafi sótt námskeið um vinnuvernd. Vinnueftirlitið mun þannig geta beint kröftum sínum meir að þeim fyrirtækjum sem ekki hafa innleitt slík innri matskerfi og fylgja betur eftir að þau fari að lögum.

²¹ Áhættumat, leiðbeiningar. Vinnueftirlitið, 2004.

Innleiðing aðlagðs eftirlits hefur tekið langan tíma. Rekja má ástæðuna til tveggja þátta. Annars vegar hefur Vinnueftirlitið ekki haft bolmagn til að sinna þessu af fullu vegna skyldna sinna við að sinna eftirliti. Hins vegar hafa fyrirtæki verið treg til að innleiða áhættumatið þar sem reglugerðin var ekki komin út. Vinnueftirlitið hefur haldið nokkur námskeið um gerð áhættumats í fyrirtækjum og hafði einnig frumkvæði að samstarfsverkefni sínu og 40-50 valinna fyrirtækja um gerð áhættumats. Þessu samstarfi virðist því miður ekki hafa verið fylgt nógu vel eftir því í viðhorfskönnun bentu fyrirtæki á að það hefði skilað litlum ávinningi til sín. Verkefninu er nú sagt lokið.

Þegar lokið hefur verið við að innleiða aðlagð eftirlit munu meginverkefni Vinnueftirlitsins vera að fylgjast með hvort innri matskerfi fyrirtækja séu virk og verða vinnuáðstæður skoðaðar og metnar í stað þess að kanna fyrst og fremst hvort tilteknar aðstæður séu hættulegar. Gera má ráð fyrir að þetta hafi nokkur áhrif á starfsemina. Líklegt er færri starfsfólk þurfi til að sinna álíka miklu eftirliti (fjölda skoðana). Einnig munu kröfur um hæfni starfsmanna breytast því að um annars konar störf verður að ræða en áður var. Enn er ómögulegt að gera sér grein fyrir því hvort ný aðferð muni hafa sparnað í för með sér. Í fyrsta lagi vegna þess að kostnaðartölur vegna núverandi eftirlits liggja ekki fyrir, í öðru lagi vegna þess að ekki liggur fyrir hvort umfang núverandi eftirlits er ásættanlegt þannig að hægt verði að fækka fólki og í þriðja lagi gætu breyttar kröfur til menntunar starfsmanna haft áhrif á kostnað.

Fyrirtækjaeftirlit annars staðar á Norðurlöndum byggir á aðferðum aðlagðs eftirlits. Slíkt eftirlit leggur aukna ábyrgð á atvinnurekendur sjálfa og með nákvæmum skoðunarhandbókum verður það samræmt og gegnsætt þar sem nálgast má skoðunarhandbækurnar á aðgengilegan hátt, t.d. á vefnum.

Gagnagrunnur um fyrirtækjaeftirlit

Upplýsingar vegna fyrirtækjaeftirlits eru geymdar í nýlegum og að hluta til heimagerðum gagnagrunni er nefnist Verjandinn. Verið er að endurbæta hann, m.a til að gera skráningu og úrvinnslu gagna aðgengilegri. Hluti af því er að auðvelda tengingar við aðrar stjórnsýsluskrár, s.s. fyrirtækjaskrá. Stefnt er að því að opna vefaðgang að Verjandanum. Einnig er verið að undirbúa rafræna sölu á gögnum stofnunarinnar. Tekið hefur langan tíma að koma tölvu- og upplýsingamálum í viðunandi horf og sér ekki fyrir endann á því verki ennþá. Mikilvægt er fyrir starfsemi Vinnueftirlitsins að hraða innleiðingu nýrra tölvukerfa til að auðvelda aðgang að nauðsynlegum gögnum og til ýmiss konar tölvfræðiúrvinnslu.

5.2 Vinnuvéla- og tækjaeftirlit

Vinnuvélaeftirlit veitir sérhæfða eftirlitþjónustu með vélum og tækjum. Í þennan flokk falla allar vinnuvélar, lyftur í húsum, bílalyftur, skíðalyftur, eimkatlar, þrýstihylki og vélknúin leiktæki. Vinnueftirlitið sér til þess að allar innfluttar vélar uppfylli kröfur um CE-merkingar. Innflytjendur vinnuvéla eiga að sækja um skráningu til Vinnueftirlitsins fyrir hverja vél sem flutt er inn. Sérstök skrá er haldin hjá Vinnueftirlitinu fyrir slíkar skráningar. Eftir að skoðun er lokið úthlutar Vinnueftirlitið henni fastanúmeri. Tollafræðsla vinnuvéla er því háð skráningu hjá Vinnueftirlitinu.

Skráðar vinnuvélar eru flokkaðar í þrennt:

- Skráðar vélar. Vélar í notkun og lúta eftirliti samkvæmt skráningu.
- Tímabundið afskráðar vélar. Vél ekki í notkun tímabundið.
- Afskráðar vélar. Ónýtar vélar.

Tafla 5.6 Skráðar vinnuvélar og tæki 2001-2005²²

	2001	2002	2003	2004	2005	Breyt. 2001-5
Vinnuvélar	12.261	12.791	13.588	14.159	16.007	31%
Skíðalyftur	75	74	74	66	68	-9%
Fólks- og vörulyftur	1.787	1.875	1.942	2.025	2.150	20%
Bílalyftur	1.020	1.064	1.081	1.133	1.208	18%
Eimkatlar og þrýstihylki	490	552	577	608	618	26%
Samtals	15.633	16.356	17.262	17.991	20.051	28%

Vél getur einnig verið forskráð. Þá er hún í eigu umboðsins sem flytur hana inn og hefur ekki verið tekin í notkun. Vélar koma fyrst til skráningar þegar taka á þær í notkun. Eins og fram kemur í töflu 5.6 hefur skráðum vinnuvélum og tækjum fjölgað um 31% á síðustu 5 árum að undanskildum skíðalyftum. Mest var aukningin milli árána 2004 og 2005, m.a. vegna mikilla umsvifa hér á landi í bygginga- og mannvirkjagerð á þeim árum. Aldrei hafa fleiri starfsmenn unnið við byggingar og mannvirkjagerð eins og á síðustu tveimur árum. Má þá helst nefna gerð Kárahnjúkavirkjunar, byggingu Fjarðaráls, stækkun Nesjavalla, Hellisheiðarvirkjun, stækkun Norðaráls og ný virkjun á Reykjanesi. Vinnueftirlitið hefur komið að öllum þessum framkvæmdum með eftirliti, sérfræðiráðgjöf og fræðslu.

Eins og í fyrirtækjaeftirliti er gerð áætlun í upphafi árs um fjölda fyrirhugaðra skoðana í hverjum flokki. Sá fjöldi ræðst mest af fjölda eftirlitsmanna en

²² Ársskýrsla Vinnueftirlitsins 2005.

einnig af áherslum Vinnueftirlitsins hverju sinni. Oft er lögð meiri áhersla á skoðanir vinnuvéla síðari hluta árs þegar sýnt þykir að rekstrarfé muni vanta.

Skráðar vinnuvélar 2005 voru rúmlega 16 þúsund en skoðunarskyldar um 13.600. Áætlaðar voru 14.086 reglubundnar skoðanir en þær urðu rúmlega 11 þúsund, þ.e. um 79% af áætlun og um 74% skoðanaskyldra vinnuvéla. Ekki er hægt að leggja mat á hvort þetta sé góð eða slæm útkoma þar sem engin töluleg viðmið eða markmið hafa verið sett fram í þessu sambandi.

Tafla 5.7 Fjöldi skoðana í vinnuvéladeild²³

	2001	2002	2003	2004	2005	Breyt. 2001-5
Reglubundnar skoðanir ²⁴	8.904	9.395	9.881	10.686	11.096	25%
Endurskoðanir	613	761	355	488	409	-33%
Aðrar skoðanir	1.354	1.082	1.246	1.834	1.608	19%
Samtals	10.871	11.238	11.482	13.008	13.113	21%
Hlutf. af skráðum tækjum	70%	69%	67%	72%	65%	

Vinnueftirlitið hefur fram til þessa nær alfarið haft frumkvæði að skoðun einstakra vinnuvéla en með aukinni innleiðingu gæðakerfa í fyrirtækjum hefur frumkvæði þeirra sjálfra aukist nokkuð.

Eins og fram hefur komið sinnir Vinnuvélaeftirlitið eftirliti með vinnuvélum en skráning sumra véla, t.d. dráttarvéla, er bæði hjá því og Umferðarstofu. Fleiri dæmi eru um slíka skörun, t.d. á skráningu vörubíla með hleðslukrana. Bíllinn er skráður hjá Umferðarstofu og er undir almennu bifreiðaeftirliti en kraninn er skráður í vinnuvélaskrá Vinnueftirlitsins og undir eftirliti þess. Öryggismál krana og bíls heyrja því undir mismunandi lög og ráðuneyti.

Vinnuvéladeild sinnir umfangsmiklu fræðslustarfi. Það felst einkum í að halda frumnámskeið í stjórn vinnuvéla, annast þróftöku í vinnuvélaréttindum og gefa út réttindi til að stjórna vinnuvélum. Ekki eru fordæmi fyrir því annars staðar á Norðurlöndum að útgáfa starfsréttinda sé hjá vinnueftirlitsstofnunum. Nánar er fjallað um þennan þátt starfseminnar í kafla 6.1.

Skoðanir vinnuvélaeftirlitsins hafa ekki verið metnar út frá gæðum en fram hefur komið í viðtölum að eftirlitið er ósamræmt vegna skorts á nákvæmum

²³ Ársskýrsla Vinnueftirlitsins 2005.

²⁴ Athuga ber að í tölum um reglubundnar skoðanir í töflu 5.8 eru einnig forskráðar vélar sem ekki hafa ennþá komið til skoðunar. Þess vegna eru tölur um reglubundnar skoðanir heldur of háar.

skoðunarhandbókum. Þá er kostnaður við það óljós þar sem bókhald vinnuvélaeftirlitsins er ekki aðskilið frá öðrum þáttum starfseminnar. Annars staðar á Norðurlöndum fer vinnuvélaeftirlit fram á faggiltum skoðunarstofum. Í Svíþjóð heyrir stjórnarsýsla vinnuvéla sem eru skráningarskyldar í ökutækjaskrá undir Vegagerðina („Vägverket“).

Gagnagrunnur um vinnuvélaeftirlit

Vinnuvélaeftirlit Vinnueftirlitsins er haldin í tveimur tölvukerfum. Annars vegar í sérstöku skráningarkerfi fyrir vinnuvélar og hins vegar í tölvukerfi sem heldur utan um fyrirtækjaeftirlit. Þessu fyrirkomulagi fylgir mikið óhagræði og getur oft reynst erfitt að ná nauðsynlegum upplýsingum úr kerfinu. Tölvukerfið er gamalt og barns síns tíma, t.a.m. þarf að leggja niður alla vinnu í kerfinu þegar prentaðir eru út reikningar. Unnið hefur verið að nýju tölvukerfi innan stofnunarinnar og hefur sú vinna tekið gríðarlega langan tíma sem ekki sér ennþá fyrir endann á.

Töluverð eftirspurn er eftir upplýsingum úr vinnuvélaeftirliti, bæði samanteknum upplýsingum (tölfræði) og einstaka fyrirspurnum. Aðilar sem selja uppflettiðgang að skrá hafa óskað eftir að fá að selja aðgang að vinnuvélaeftirliti en ekki hefur verið unnt að verða við þeirri ósk vegna ófullkomins tölvukerfis. Þær upplýsingar sem að vinnuvélaeftirlitið selur þarf að afrita úr gamla kerfinu yfir í Excel-skrá því ekki þykir tækt að afhenda þær á því formi sem kerfið skilar. Ekki er einungis illa haldið um upplýsingar heldur er þetta mikið óhagræði fyrir starfsmenn. Sýslumenn notast ekki við vinnuvélaeftirlitið við þinglýsingar skjala tengd vinnuvélum. Fyrir vikið er vafasamt hvort þinglýsingabækur innihalda einkvæmt auðkenni á vélum. Þetta er ólíkt bæði bifreiðum og fasteignum þar sem þinglýsingar eru tengdar fastanúmerum í viðkomandi stjórnvaldsskrám.

5.3 Markaðseftirlit

Með breytingu á vinnuverndarlögum 2003 kom inn sérstakt ákvæði um að Vinnueftirlitið skuli annast markaðsgæslu og markaðseftirlit með vélum, tækjum og búnaði sem ekki er skráningarskyldur og fellur undir lögin. Starfið felst annars vegar í eftirliti á markaðnum og hins vegar í upplýsingagjöf.

Einn starfsmaður vinnur við markaðseftirlit. Hann og 5 til 6 sérfræðingar Vinnueftirlitsins mynda markaðseftirlitsráð sem gegnir stefnumótandi hlutverki við að móta starfsemi markaðseftirlitsins. Starfsmaðurinn getur síðan leitað faglegra ráða hjá sérfræðingum einstakra fagdeilda eftir því sem þörf krefur. Eftirlitið felst m.a. í því að fara í verslanir og skoða vélar og tæki sem þar eru til sölu.

Nefnd um samvinnu Neytendastofu og Vinnueftirlitsins er ætlað að samhæfa eftirlit þessara stofnana, t.d vegna persónuhlífa. Persónuhlífar til einkanota tilheyra eftirliti Neytendastofu en persónuhlífar vegna vinnu tilheyra eftirliti Vinnueftirlitsins.

Á árinu 2005 var farið í 350 heimsóknir í fyrirtæki. Skoðaðar voru 153 tegundir persónuhlífa og 94 tæki og vélknúin handverkfæri ýmiss konar. Sérstakt átak var gert í skoðun gasgrilla. Þá var kannað í fyrsta lagi hvort tækin væru CE-merkt, í öðru lagi hvort þeim fylgdu leiðbeiningar á íslensku, í þriðja lagi hvort fyrir lægi EB-samræmisyfirlýsing og í fjórða lagi hvort á þeim væri aðvörðun á íslensku þess efnis að þau mætti aðeins nota utanhúss. Skoðaðar voru 49 mismunandi gerðir af gasgrillum og voru gerðar athugasemdir við 16.

5.4 Um skoðunarhandbækur

Vinnueftirlit ríkisins hefur sætt gagnrýni fyrir það að hafa ekki byggt eftirlit á útgáfu skoðunarhandbóka á þann hátt sem lög mæla fyrir um og gildir þetta um allar tegundir eftirlits stofnunarinnar. Í 14. gr. reglugerðar um eftirlitsreglur hins opinbera²⁵ segir:

„Eftirlitsreglur skulu vera eins einfaldar, skýrar og auðskiljanlegar og unnt er. Í reglunum skal koma skýrt fram með hvaða þáttum haft er eftirlit, á hvern hátt eftirlitið er framkvæmt og af hverjum.

Eftirlitsreglur skulu settar fram á aðgengilegan hátt í eftirlitshandbókum og skal efni þeirra vera aðgengilegt þeim sem eftirlit beinist að. Eftirlitsstjórnvald skal veita fullnægjandi upplýsingar um eftirlitsreglur og eftirlitsstarfsemi á starfssviði sínu og tryggja að slíkar upplýsingar séu aðgengilegar almenningi.“

Ljóst er að við jafn umfangsmikið eftirlit og Vinnueftirlitið sinnir er það grundvöllur jafnræðis, gagnsæis og skilvirkni að til grundvallar liggja ítarlegar skoðunarhandbækur fyrir allar tegundir eftirlits. Ríkisendurskoðun telur mjög mikilvægt að stofnunin vinni slíkar handbækur sem allra fyrst. Það yrði ekki aðeins til þess að gera eftirlitið samræmt og skilvirkt heldur yrði skoðunarskyldum aðilum einnig betur ljóst hvaða kröfur eru gerðar til þeirra. Nokkur kostnaður mun felast í gerð skoðunarhandbóka sem uppfylla skilyrði laganna en hann mun tvímælalaust skila sér í eftirliti sem betur uppfyllir kröfur um samræmi og gæði.

²⁵ Reglugerð nr. 812/1999. Fylgir lögum nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur.

Vinnueftirlitið svarar þessari gagnrýni með því að þar hafi verið unnar ítarlegar gæðahandbækur fyrir stóran hluta eftirlitsstarfseminnar. Í þeim eru lýsingar á vinnuferlum, vinnureglur og gátlistar vegna eftirlits. Þarna hefur vissulega verið unnið metnaðarfullt starf sem vafalaust á eftir að skila sér í agaðri og samræmdari vinnubrögðum en ella. Slíkar gæðahandbækur koma þó ekki í staðinn fyrir skoðunarhandbækur eins og kveðið er á um í lögum um opinberar eftirlitsreglur

6 Fræðsla, ráðgjöf og rannsóknir

Mikilvægur þáttur í starfsemi Vinnueftirlitsins er ýmiss konar fræðsla og námskeiðshald. Niðurstöður viðhorfskönnunar meðal öryggis- trúnaðarmanna og öryggisvarða gáfu almennt til kynna ánægju með þetta starf. Vinnueftirlitið ætti þó ekki að halda námskeið til starfstengdra réttinda sjái markaðurinn sér fært að gera það. Mikilvægt er að stofnunin greini sértækt fræðslu- og ráðgjafarstarf frá stjórnsýslu- starfsemi sinni. Hjá Vinnueftirlitinu eru stundaðar grunnrannsóknir á sviði vinnuverndar, bæði á félagslegum áhættuþáttum í starfsumhverfi og atvinnutengdum sjúkdómum. Tölfræðiupplýsingum um gæði vinnuumhverfis hér á landi er ábótavant.

6.1 Fræðsla og ráðgjöf

Fræðslustarf Vinnueftirlitsins má greina í tvennt. Annars vegar miðlar stofnunin upplýsingum og þekkingu um vinnuvernd með margvíslegum hætti til starfandi fólks, atvinnurekenda, fagaðila og fleiri. Hins vegar sinnir hún viðamiklu námskeiðshaldi vegna starfstengdra réttinda, aðallega vegna vinnu við vélar og tæki. Stofnunin gerir jafnframt ýmsar úttektir og mælingar gegn þóknun fyrir atvinnurekendur að þeirra beiðni.

6.1.1 Miðlun þekkingar um vinnuvernd

Mikilvægur þáttur í starfsemi Vinnueftirlitsins er ýmiss konar fræðsla á sviði vinnuverndar. Henni er sinnt með margvíslegum hætti, svo sem námskeiðahaldi, útgáfu, rekstri fagbókasafns, greinaskrifum, fræðslufundum og fyrirlestrum. Þá hefur Vinnueftirlitið haft þá stefnu að samþætta eftir föngum fræðslu-, ráðgjafar- og eftirlitsstarf. Þannig leggur það áherslu á fræðslu- hlutverk eftirlitsmanna þegar þeir heimsækja vinnustaði.

Í forvarnarstarfi reynir Vinnueftirlitið að bregðast við aðstæðum í þjóðfélaginu á hverjum tíma. Þannig hefur það lagt sérstaka áherslu á atvinnugreinar í miklum vexti sem ætla má að fylgi áhætta, t.d. byggingariðnað á undanföllum árum. Þá eru áherslur í forvarnarstarfi gjarna ákveðnar í samráði við aðila vinnumarkaðarins sem sitja í stjórn Vinnueftirlitsins. Á vettvangi Evrópusamstarfs sem Vinnueftirlitið er þátttakandi í er jafnframt mótuð stefna í forvarnarstarfi sem hefur mikil áhrif á áherslur stofnunarinnar.

Vinnueftirlitið hefur tekið þátt í árlegum vinnuverndarvikum Evrópsku vinnuverndarstofnunarinnar. Á þessum vikum er unnið að átaksverkefnum vegna sérstakra vinnuverndarþátta eða atvinnugreina. Þá er farin fræðslu- og áróðursherferð um málefnið samhliða eftirlitsátaki þar sem athyglinni er sérstaklega beint að viðkomandi þáttum.

Vinnueftirlitið gefur út fréttabréf um vinnuvernd tvisvar á ári sem dreift er á alla vinnustaði á landinu. Einnig gefur stofnunin út mikið magn fræðsluefnis sem spannar vítt svið öryggis- og vinnuverndaratriða. Af prentuðu efni má nefna fræðslu- og leiðbeiningarrit, handbækur, námsefni sem notað er til kennslu á námskeiðum stofnunarinnar sem og stuttar hagnýtar leiðbeiningar um vinnu á vettvangi og veggspjöld til að hengja upp á vinnustöðum. Auk prentgripa hefur stofnunin látið gera fræðslumyndbönd um vinnuvernd og þýtt erlend myndbönd. Á heimasíðu Vinnueftirlitsins er miðlað fræðslu- og kynningarefni. Þar er birtur stór hluti af útgefnu prentefni stofnunarinnar auk fréttu, tilkynninga og fleiri upplýsinga. Vinnueftirlitið rekur fagbókasafn á sviði vinnuverndar. Auk þess að þjóna starfsemi stofnunarinnar er það opið utanaðkomandi aðilum sem þurfa á þjónustu að halda.

Á undanförunum árum hefur Vinnueftirlitið gefið út leiðbeiningarrit um vinnuvernd á Íslandi á pólsku, ensku, spænsku, rússnesku, serbnesku/króatísku, tælensku og víetnamísku auk íslensku til að mæta auknum þörfum erlends starfsfólks hér á landi.

6.1.2 Ýmiss konar fræðslunámskeið og sérhæfð ráðgjöf

Öll fræðslunámskeið og sérhæfð ráðgjöf eru útseld þjónusta Vinnueftirlitsins.

Námskeið fyrir öryggistrúnaðarmenn og öryggisverði.

Samkvæmt lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum skulu starfsmenn á vinnustöðum með tíu starfsmenn eða fleiri kjósa öryggistrúnaðarmann úr sínum hópi og atvinnurekandi skipa öryggisvörð úr hópi stjórnenda. Lögin kveða einnig á um að atvinnurekandi sjái til þess að þeir sem hafi með málefnið að gera á vinnustað fái tækifæri til að afla sér nauðsynlegrar þekkingar á aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum. Til að mæta þessari þörf heldur Vinnueftirlitið reglulega sérstök námskeið fyrir þá sem skipaðir hafa verð öryggistrúnaðarmenn og öryggisverðir. Á námskeiðunum er fjallað um hlutverk Vinnueftirlitsins og lög og reglur, auk helstu vinnuverndaratriða, svo sem hávaða, líkamsbeitingu, einelti, kulnun og fleira.

Námskeið um gerð áhættumats

Með breytingum á Vinnuverndarlögnum árið 2003 voru atvinnurekendur skyldaðir til að gera áhættumat á vinnustöðum. Vinnueftirlitið hélt tvö námskeið á árinu 2005 um gerð slíks mats þar sem fjallað var um kröfur stofnunarinnar í því efni. Námskeiðin voru fyrst og fremst ætluð þeim sem starfa við gerð áhættumats á vinnustöðum.

Námskeið um einelti á vinnustöðum

Í desember árið 2004 tók gildi reglugerð um aðgerðir gegn einelti á vinnustað. Þar er lögð áhersla á að innan vinnustaða sé stuðlað að forvörnum gegn einelti og atvinnurekanda gert að skipuleggja vinnu þannig að dregið sé úr hættu á að þær aðstæður skapist í vinnuumhverfi sem leitt geti til eineltis. Af tilefni reglugerðarinnar hélt Vinnueftirlitið námskeið um málefnið þar sem fjallað var um lagalegan grunn málaflokksins, ábyrgð og aðkomu Vinnueftirlitsins að eineltismálum sem og vinnureglur stofnunarinnar um þau.

Námskeið fyrir þjónustuaðila í vinnuvernd

Breytingar á Vinnuverndarlögnum árið 2003 gerðu atvinnurekendur ábyrga á að gera áætlun byggða á áhættumati um heilsuvernd á vinnustað. Búi atvinnurekandi sjálfur ekki yfir þeirri þekkingu sem þarf til að gera slíka áætlun skal hann leita aðstoðar þjónustuaðila sem hafa hlotið viðurkenningu Vinnueftirlitsins. Á árinu 2005 stóð Vinnueftirlitið fyrir námskeiði fyrir viðurkennda þjónustuaðila og sérfræðinga sem höfðu hug á að sækja um viðurkenningu. Þar var fjallað um ábyrgð og skyldur vinnuveitenda og starfsmanna, lög og reglur, meðferð heilsufarsupplýsinga auk ýmissa sérhæfðra vinnuverndarmála.

Ýmis sérhæfð námskeið

Á heimasíðu sinni kynnir Vinnueftirlitið ýmis sérhæfð námskeið sem það býður upp á og getur lagað að mismunandi vinnustöðum og ólíkri tegund vinnu. Námskeiðin eru af margvíslegum toga og er þeim ætlað að mæta þörfum ólíkra hópa stjórnenda og annarra starfsmanna.

Mat á fræðslustarfi

Öll námskeið sem Vinnueftirlitið heldur eru metin með viðhorfskönnunum meðal þátttakenda að námskeiði loknu.

Niðurstöður viðhorfskönnunar sem Ríkisendurskoðun gerði meðal öryggis- trúnaðarmanna og öryggisvarða gefa almennt til kynna ánægju með fræðslustarf Vinnueftirlitsins. Til að skerpa línur niðurstaðnanna og greina hvar ánægjan var mest og hvar minnst var athugað hvernig einstök atriði varðandi fræðslu viku frá meðalútkomu allra spurninga (sbr. Töflu 6.1).

Tafla 6.1 Úr niðurstöðu viðhorfskönnunar, fræðslu og upplýsingastarf

Spurningar um fræðslu og upplýsingastarf	*	Meðaltal spurningar	Meðaltal heildar	Frávik
Vinnueftirlitið stendur sig vel við að miðla upplýsingum og fræðslu um vinnuvernd á heimasíðu		1,86	1,86	0,00
Vinnueftirlitið stendur sig vel við að miðla upplýsingum og fræðslu um vinnuvernd á námskeiðum sem það heldur	-	1,89	1,86	-0,03
Vinnueftirlitið stendur sig vel við að miðla upplýsingum og fræðslu um vinnuvernd á vinnustöðum sem það heimsækir	-	2,28	1,86	-0,42
Vinnueftirlitið stendur sig vel við að miðla upplýsingum og fræðslu um vinnuvernd í því fræðslu efni sem það gefur út (leiðbeiningar – bæklingar)	-	1,93	1,86	-0,07
Það hefur nýst mér vel í starfi að hafa sótt Fræðslunámsskeið fyrir öryggistrúnaðarmenn og öryggisverði	+	1,66	1,86	0,20
Efni sem Vinnueftirlitið hefur gefið út hefur reynst mér gagnlegt í starfi	+	1,85	1,86	0,01
Upplýsingar um reglur eru aðgengilegar hjá Vinnueftirlitinu	+	1,70	1,86	0,16

Notaður var kvarðinn 1-4 þar sem 1 táknar bestu útkomu en 4 lökustu. + merkir betri útkomu en að jafnaði í könnun, - merkir lakari útkomu en að jafnaði í könnun.

Niðurstöður tveggja spurninga vekja sérstaka athygli vegna fráviks frá meðal-niðurstöðu könnunarinnar (1,86). Annars vegar er spurningin um gagnsemi námskeiða fyrir öryggistrúnaðarmenn og öryggisverði. Svör við henni voru vel yfir meðaltali, þ.e. 1,66. Alls voru 95,1% svarenda frekar eða mjög sammála þeirri fullyrðingu að námskeiðin hefðu nýst þeim vel í starfi en einungis 4,9% frekar eða mjög ósammála henni. Þó vekur jafnframt athygli að einungis 45% aðspurðra höfðu sótt slík námskeið hjá Vinnueftirlitinu.

Hin spurningin sem sker sig úr varðar það hve vel Vinnueftirlitið standi sig við að miðla upplýsingum og fræðslu í eftirlitsheimsóknum sínum. Þar er niðurstaðan langt undir meðallagi, þ.e. 2,28. Alls voru 7% aðspurðra mjög sammála fullyrðingunni að Vinnueftirlitið standi sig við að miðla upplýsingum og fræðslu um vinnuvernd á vinnustöðum sem Vinnueftirlitið heimsækir, en 47% voru frekar sammála, 20% frekar ósammála, 5% mjög ósammála og 21% tóku ekki afstöðu eða töldu spurninguna ekki eiga við.

Ráðgjöf í formi sérhæfðra úttekta

Vinnueftirlitið hefur veitt ráðgjöf í formi ýmissa sérhæfðra úttekta. Þar er um að ræða mælingar á inniloftri, mengun, birtu og hávaða. Þetta er fremur veigalítill þáttur í starfi Vinnueftirlitsins. Á árunum 2001 til 2005 voru að jafnaði gerðar 35 slíkar mælingar á ári.

Vinnueftirlitið hefur fylgt þeirri stefnu að vera beinn þátttakandi í vinnuverndarstarfi á sem flestum sviðum. Þannig hefur það annast ýmiss konar

mælingar fyrir atvinnurekendur, boðið upp á námskeið sem koma til móts við þarfir fyrirtækja vegna vinnuverndarstarfs og leitast við að samþætta fræðslu, ráðgjöf og eftirlit. Litið er svo á að eftirlitsmanni sem heimsækir vinnustaði sé ekki síður ætlað að fræða og gefa ráð en að líta eftir að farið sé að lögum og reglum. Það sjónarmið sem býr að baki þessari stefnu hefur vafalítið verið réttmætt og viðeigandi á þeim tíma sem Vinnueftirlitið ríkisins tók til starfa. Fagþekking og skilningur á málefnum var minni en síðar hefur orðið og því eðlilegt að stofnunin gegndi nokkurs konar uppeldishlutverki varðandi mál-efnið og kæmi að vinnuverndarstarfi á mörgum vígstöðvum.

6.1.3 Kennsla til starfstengdra réttinda

Vinnueftirlit ríkisins veitir réttindi til að stjórna vinnuvélum. Það sér bæði um að prófa vegna þessara réttinda og gefa út skírteini þeim til staðfestingar. Námskeið eru ýmist haldin af Vinnueftirlitinu eða einkaaðilum sem þurfa þá að hafa viðurkenningu Vinnueftirlitsins. Eftirlitsmenn vinnuvélaeftirlits kenna á vinnuvélanámskeiðum Vinnueftirlitsins.

Réttindi til að stjórna vinnuvélum eru skilgreind í fjórtán réttindaflokkum og eru haldnar þrjár gerðir námskeiða vegna þeirra: Frumnámskeið, grunnnámskeið og framhaldsnámskeið. Samkvæmt reglugerð hefur einungis Vinnueftirlitið heimild til að halda frumnámskeið. Þau eru tvenns konar: Annars vegar ætluð stjórnendum ýmissa einfaldra vinnuvéla en hins vegar stjórnendum bygginga- og hleðslukrana. Réttindanámskeið til að stjórna öflugum vinnuvélum (grunnnámskeið og framhaldsnámskeið) eru á hinn bóginn eingöngu haldin af einkaaðilum sem hlotið hafa viðurkenningu Vinnueftirlitsins. Fimm aðilar hafa til þessa hlotið slíka viðurkenningu.

Á tímabilinu 2001 til 2005 hélt Vinnueftirlitið að jafnaði 63 námskeið á ári fyrir stjórnendur vinnuvéla.

Lögreglustjórar veita réttindi til að fara með sprengiefni og annast sprengivinnu. Nauðsynleg skilyrði þess að slík réttindi séu veitt er að umsækjandi hafi vottorð frá Vinnueftirlitinu um að hafa sótt námskeið sem stofnunin viðurkennir og staðist próf sem prófdómari á þess vegum stendur fyrir. Vinnueftirlitið hefur haldið á bilinu eitt til þrjú námskeið á ári um meðferð sprengiefna.

Við flutning á hættulegum farmi skal ökumaður hafa réttindi í samræmi við svokallaðar ADR-reglur. Til að öðlast slík réttindi þarf hann að fá starfsþjálfun og sækja viðeigandi námskeið. Gerð námskrár og yfirumsjón námskeiða er í höndum prófnefndar þriggja manna sem tilnefndir eru af félagsmálaráðuneytinu, dómsmálaráðuneytinu og samgönguráðuneytinu. Vinnueftirlitið

annast framkvæmd námskeiða og gefur út vottorð um starfsþjálfun að loknu prófi. Auk Vinnueftirlitsins er atvinnurekendum, ökuskólum, Landvara, félagi íslenskra vöruflutjenda, og öðrum sem hafa ökumenn í vinnu við flutning á hættulegum farmi heimilt að halda námskeið af þessu tagi.

Vinnueftirlitið hefur haldið bæði grunn- og framhaldsnámskeið um flutning á hættulegum farmi, auk endurmenntunarnámskeiða. Á árunum frá 2001 til og með 2005 hélt Vinnueftirlitið að jafnaði 34 námskeið á ári um flutning á hættulegum farmi.

Til að mega vinna við niðurrif eða viðhald á asbesti þarf að sækja námskeið á vegum Vinnueftirlitsins eða sem það hefur samþykkt. Á árinu 2005 hélt Vinnueftirlitið fimm slík námskeið.

Tafla 6.2 Fjöldi námskeiða til starfstengdra réttinda haldin af Vinnueftirlitinu

	2001		2002		2003		2004		2005	
	Fj. nám sk.	Fjöldi þáttt.	Fj. nám sk.	Fjöldi þáttt.	Fj. nám sk.	Fjöldi þáttt.	Fj. nám sk.	Fjöldi þáttt.	Fj. nám sk.	Fjöldi þáttt.
ADR námskeið	34	282	36	438	34	323	38	344	28	262
Vinnuvéla-námskeið	77	1.406	63	936	58	883	55	963	61	1.071
Sprengi-efnanámsk	1	7	0	0	3	37	2	23	1	12
Asbest-námskeið	*	*	*	*	*	*	*	*	5	*
Samtals	112	1.695	99	1.374	95	1.243	95	1.330	95	1.345

* Upplýsingar vantar.

Spyrja má hvaða rök mæli með því að stjórnáslustofnun sem gefur út starfstengd réttindi annist sjálf kennslu og námskeiðahald. Telja má eðlilegt að hún bjóði fram kennslu sem mæti þeim kröfum sem gerðar eru til að öðlast starfsréttindi ef ófullnægjandi framboð er af slíkum námskeiðum á almennum markaði. Við eðlilegar aðstæður, þ.e. þegar framboð og samkeppni á markaði eru nægjanleg, mælir hins vegar flest gegn því að stjórnáslustofnunin sinni slíkri þjónustu enda hlýtur hún þá að lenda í samkeppni við einkaaðila. Slík starfsemi þarf þá að minnsta kosti að vera rekin sem sérstök eining með sjálfstæðu bókhaldi svo að tryggt sé að opinberu fé sé ekki varið til að niðurgreiða samkeppnisrekstur. Til samanburðar má benda á að kennsla til réttinda atvinnubifreiðastjóra fer fram hjá einkaaðilum en stjórnásla málaflokksins heyrir undir Umferðastofnu sem úthýsir prófaframkvæmd til einkaaðila.

Með reglugerð er ákveðið hvaða námskeið Vinnueftirlitinu einu er heimilt að halda (frumnámskeið) og hvaða námskeið einkaaðilum er heimilt að bjóða

upp á (grunn- og framhaldsnámskeið). Það er því ekki bein samkeppni milli Vinnueftirlitsins og einkaaðila í kennslu til vinnuvélaréttinda. Hins vegar verður ekki séð að neinn eðlismunur sé á þeim námskeiðum sem Vinnueftirlitinu einu er heimilt að bjóða upp á og öðrum vinnuvélanámskeiðum.

Gera má ráð fyrir að einkaaðilar muni ekki ávallt bjóða upp á öll þau námskeið sem þörf er fyrir vegna starfstengdra réttinda er lúta að vinnuvernd og öryggi. Í sumum tilfellum getur markaðurinn verið of smár og námskeiðin of sérhæfð til að þeir sjái sér hag í að halda þau. Vinnueftirlitið getur því þurft að sinna námskeiðahaldi eða sjá með öðrum hætti til þess að námskeið séu í boði á þeim sviðum sem markaðsaðilar sjá sér ekki hag í að sinna.

Ríkisendurskoðun álitur að Vinnueftirlitið eigi ávallt að greina hvaða námskeið er óhjákvæmilegt að það sjálft standi að og hvaða námskeið markaðurinn geti sinnt. Gefi markaðurinn ekki kost á námskeiðum verður stofnunin annaðhvort að halda þau sjálf eða eftir atvikum ráða til þess hæfa aðila. Að öðru leyti ætti hún ekki að sinna námskeiðahaldi til starfstengdra réttinda.

6.2 Rannsóknir og þekkingaröflun á sviði vinnuverndar

Eitt hlutverka Vinnueftirlitsins er að afla þekkingar sem nýtist við vinnuverndarstarf. Til að sinna því annast stofnunin vöktun og skráningu gagna um tíðni og útbreiðslu vinnuslysa og vinnutengdra sjúkdóma og stundar sjálfstæðar rannsóknir á sviði vinnuverndar. Í Rannsókn- og heilbrigðisdeild eru fjórir starfsmenn, þar af þrír með doktorspróf. Rannsóknþekking starfsmanna gegnir lykilhlutverki í starfi deildarinnar.

6.2.1 Vöktun og gagnasöfnun

Lögum samkvæmt ber Vinnueftirlitinu að sjá um að haldin sé skrá um atvinnusjúkdóma, vinnuslys og eitranir. Atvinnurekanda bera að halda skrá og tilkynna til Vinnueftirlitsins um öll slys þar sem starfsmaður deyr eða verður óvinnufær í einn eða fleiri daga, auk þess dags sem slysið varð.

Skráning vinnuslysa

Skráning vinnuslysa ræðst af áreiðanleika og samviskusemi atvinnurekanda. Greinilega eru misbrestir á tilkynningum vinnuveitenda sem sjá má af því að oft berast þær löngu eftir að slysin urðu. Hvati til að tilkynna slys getur verið breytilegur milli ára, atvinnugreina og vinnustaða. Þess vegna geta sveiflur í fjölda tilkynntra slysa átt sér aðrar skýringar en raunverulega breytingar á slysatíðni. Vinnueftirlitið minnir á og rekur áróður fyrir tilkynningum með

ýmsum hætti, s.s. veggspjöldum sem stofnunin dreifir. Prenta má tilkynningareyðublað um vinnuslys út af heimasíðu Vinnueftirlitsins og unnið er að því að hægt verði að skrá vinnuslys með rafrænum hætti á sömu síðu.

Auk þess að treysta á tilkynningar atvinnurekanda fær Vinnueftirlitið gögn frá Tryggingarstofnun ríkisins um bætur slysafngingingu vegna slysa á vinnustöðum. Þau gögn gera gagnasafn þess um vinnuslys fyllra og áreiðanlegra.

Vinnueftirlitið er aðili að Slysaskrá Íslands sem hýst er hjá landlækni og haldin samkvæmt lögum um slysavarnarráð. Markmið hennar er að koma á samræmdri slysaskráningu allra þeirra sem höndla með upplýsingar um slys. Margir aðilar koma að skráningu í Slysaskrá auk Vinnueftirlitsins, s.s. slysa-deild Landspítala-háskólasjúkrahúss og lögregla, og veitir hún því fyllri upplýsingar en slysaskrá Vinnueftirlitsins. Með þátttöku í Slysaskrá stuðlar Vinnueftirlitið að myndun víðtæks og samræmds gagnasafns um slys sem unnt er að nota til rannsókna og fyrirbyggjandi starfs.

Skráning atvinnusjúkdóma

Samkvæmt lögum ber lækni sem verður þess áskynja að starfsmaður hafi atvinnutengdan sjúkdóm eða hafi orðið fyrir skaðlegum áhrifum vegna starfa sinna að tilkynna það Vinnueftirlitinu. Á árunum 2002 til 2005 voru slíkar tilkynningar á bilinu 8 til 12 á ári og telja sérfræðingar Vinnueftirlitsins þær langt undir raunverulegum fjölda tilfella. Hvorki sjúklingar né lækna hafa beinan hag af því að sjúkdómstilfelli sé tilkynnt Vinnueftirlitinu og verður það að teljast skýring á slæmum heimtum tilkynninga.

Vinnueftirlitið hefur reynt að stuðla að betri skilum á tilkynningum um atvinnusjúkdóma. Málið hefur verið kynnt á fundum með læknum og til leiðbeiningar hefur Vinnueftirlitið sett á heimasíðu sína lista um líklega atvinnusjúkdóma. Auk þess hefur verið lögð áhersla á mikilvægi tilkynninganna á námskeiðum Vinnueftirlitsins fyrir öryggistrúnaðarmenn og öryggisverði. Sækja má eyðublað fyrir skýrslu læknis um meintan atvinnusjúkdóm á heimasíðu Vinnueftirlitsins.

Víðtækt gagnasafn Vinnueftirlitsins um vinnuslys hefur gert kleift að leiða í ljós þá hættu á tilteknum slysum sem fylgir ákveðnum atvinnugreinum og störfum. Þekking sem er aflað með þessum hætti er síðan nýtt við forvarnarstarf. Berist tilkynning um atvinnutengdan sjúkdóm er vinnustaðurinn sem grunur leikur á að uppruna sjúkdómsins sé að finna ávallt skoðaður. Oft leiðir slík skoðun til fyrirbyggjandi aðgerða á vinnustað. Staðtölur byggðar á gagnasöfnun Vinnueftirlitsins eru birtar í ársskýrslu stofnunarinnar, en heild-

stæðar upplýsingar þar um finnast hvorki á vef stofnunarinnar né á prenti. Unnið er að því að gera tölfraeðihluta vinnuslysaskrár aðgengilegan á vefnum.

Tölfraeðiupplýsingar um vinnuslys og vinnutengda sjúkdóma eru mjög mikilvægar við að meta gæði vinnuumhverfis og móta opinbera stefnu í vinnuverndarmálum. Sú gagnasöfnun sem slíkar upplýsingar byggja á er komin undir þátttöku margra aðila. Þrátt fyrir að Vinnueftirlitið hafi lagt nokkuð af mörkum til að bæta hana er tölfraeðiupplýsingum um gæði vinnuumhverfis ábótavant. Samkvæmt samanburðarkönnun átta Evrópuríkja var tölfraeðiupplýsingum um málefnið ábótavant hér á landi (sjá kafla 7).

6.2.2 Rannsóknir

Rannsókn- og heilbrigðisdeild Vinnueftirlitsins sinnir rannsóknum á sviði vinnuverndar og beinast þar bæði að félagslegum áhættuþáttum og atvinnutengdum sjúkdómum. Deildin sinnir ekki þjónusturannsóknum eða rannsóknum sem geta talist samkeppnisrekstur. Við val á rannsóknarverkefnum er einkum haft í huga að þeir starfshópar sem rannsóknirnar beinast að séu fjölmennar og að niðurstöður þeirra leiði til aðgerða sem skili sér með ápreifanlegum hætti í aukinni vinnuvernd.

Vinnueftirlitið hefur starfað með fjölmörgum aðilum við rannsóknir. Þar á meðal eru stéttar- og fagfélög, atvinnurekendur og háskólastofnanir, bæði hér á landi og erlendis. Samstarfsaðilar hafa tekið þátt í kostnaði við rannsóknir en auk þess hafa rannsóknir verið styrktar af Rannís og fleiri aðilum.

Niðurstöður rannsókna

Rannsóknir Vinnueftirlitsins spanna vítt svið, m.a. vinnuumhverfi og líðan starfsfólks á leikskólum og öldrunarstofnunum, áhrif upplýsingatækni á vinnuumhverfi og persónuvernd, þróun spurningalista til að meta öryggishegðun á byggingavinnustöðum og einelti á vinnustað. Niðurstöður þessara rannsókna hafa leitt til umbóta á vinnuumhverfi þeirra atvinnurekenda sem tekið hafa þátt í rannsóknunum og breyttra áherslna í eftirlitsstarfi Vinnueftirlitsins. Dæmi um það eru leikskólar og öldrunarstofnanir. Einnig hefur ný þekking á vinnuumhverfi bænda leitt til nýrra áherslna í eftirliti með bændabýlum.

Niðurstöður rannsókna Vinnueftirlitsins hafa birst í innlendum og erlendum fag- og fræðitímaritum og sem kaflar í fræðibókum. Þar að auki hafa þær birst í skýrslum sem Vinnueftirlitið eða aðrir aðilar hafa gefið út. Á árunum 1995-2004 leiddu helstu rannsóknir tengdar Vinnueftirlitinu til birtinga ellefu greina í Læknablaðinu, tveggja í Tímariti hjúkrunarfræðinga, tuttugu og þriggja í

erlendum fræðitímaritum og þriggja greina í íslenskum fræðibókum. Þar að auki birtust niðurstöður rannsókna í skýrslum og á annars konar vettvangi tuttugu og tvisvar sinnum.

Rannsóknarstofa í vinnuvernd

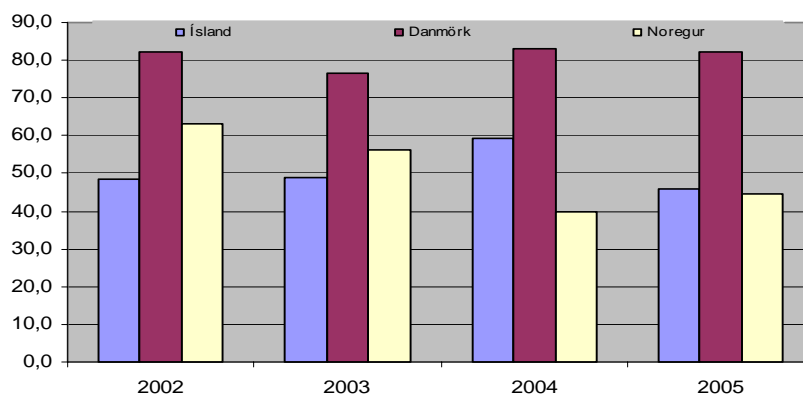
Frá árinu 2004 hefur Vinnueftirlitið í samstarfi við Félagsvísindadeild Háskóla Íslands starfrækt Rannsóknarstofu í vinnuvernd. Þetta er þverfagleg rannsókn- og fræðastofa sem ætlað er að vera vettvangur rannsókna á sviði vinnuverndar auk þess að miðla vísindalegri þekkingu um vinnuvernd og laða fræðifólk að störfum á fræðasviðinu. Stjórn stofnunarinnar er skipuð sex mönnum. Forseti Félagsvísindadeildar tilnefnir þrjá frá mismunandi deildum Háskólans, forstjóri Vinnumálastofnunar tilnefnir einn og deildarstjóri Rannsókn- og heilbrigðisdeildar Vinnueftirlitsins tilnefnir þrjá og er einn þeirra formaður stjórnar. Starfsemi Rannsóknarstofunnar fer fram hjá Vinnueftirlitinu en heimasíða hennar er vistuð hjá HÍ. Þá hefur Háskólinn styrkt stofnunina um 750 þús. kr. á ári. Því fé hefur verið varið til auglýsinga, kynninga, hönnunar heimasíðu og prentunar á ýmsum gögnum, auk þess sem lagt hefur verið fyrir til notkunar í stærri verkefni, t.d. fastráðningu starfsmanns í tvö ár með það markmið að auka fjölbreytni í rannsóknarstarfsemiinni og skoða t.d. erlent rannsóknasamstarf sem ekki hefur verið sinnt sem skyldi.

7 Vinnuverndarstarf

Erfitt er að draga upp skýra mynd af ástandi vinnuumhverfis á Íslandi eða bera það saman við fyrri tíma og aðrar þjóðir þar sem mjög skortir á tölfraediupplýsingar og rannsóknir á tengslum opinbers vinnueftirlits og vinnuverndarstarfs við gæði vinnuumhverfis. Meðal meginmarkmiða í stefnu Vinnueftirlitsins 2005-2007 er að „staðtölur vinnuslysa, atvinnutengdra sjúkdóma og velliðanar á vinnustöðum gefi glögga mynd af þróuninni hérlendis og hvernig henni miðar í samanburði við þau lönd sem Ísland er helst borið saman við“. Mikið vantar upp á að þessu markmiði hafi verið náð.

Erfitt er að meta áhrif opinbers vinnueftirlits og löggjafar um vinnuverndarstarf á vinnuumhverfi, vinnuslys og vinnutengda sjúkdóma þar sem gögn eru misáreiðanleg yfir tíma. Fjölgun skráðra vinnuslysa getur t.d. átt sér þá skýringu að atvinnurekendur séu samviskusamari en áður að tilkynna Vinnueftirlitinu um slík slys. Þá er oft erfitt að leiðrétta fyrir ýmiss konar breytileika í vinnuumhverfi og aðstæðum til að bera saman upplýsingar á milli landa. Mat á áhrifum opinbers vinnueftirlits á vinnuumhverfi krefst því mjög sérhæfðra rannsókna. Mjög fáar ef nokkrar slíkar rannsóknir hafa verið gerðar hér á landi.

Mynd 7.1 Fjöldi skráðra vinnuslysa á 10.000 íbúa á Íslandi, í Danmörku og Noregi 2002 til 2005²⁶

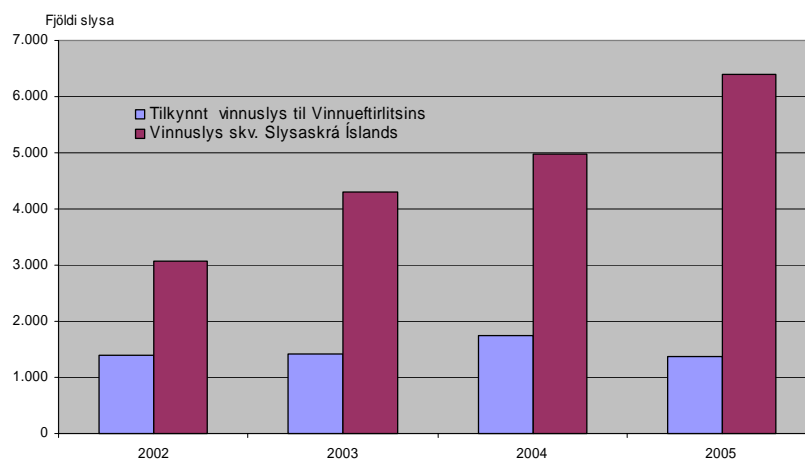


²⁶Danmörk: http://atdwappseks.at.dk:7778/discoverer/viewer?&cn=cf_a103&us=%7E27DISC_EUL%7E27&db=dweks92&lm=discoverer&eul=DISC_EUL&nsl=dadk&_po=10001000001112111010100&wbk=EA_EKSTERN_2004_ARBEJDSULYKKER_FORDELT_P_SKADETYPE_ULYKESR_ALDERSGRUPPE_17_OG_KN1; Noregur: <http://www.arbeidstilsynet.no/artikkel/vis.html?tid=39826>. Arbeidstilsynet Årsrapport 2005. Ísland. Ársskýrsla Vinnueftirlits ríkisins 2005.

Mynd 7.1 sýnir fjölda skráðra vinnuslysa á hverja tíu þúsund íbúa á Íslandi, í Danmörku og Noregi á árunum 2002 til 2005. Að gefnum þeim fyrirvörum sem hafa verið um tölur af þessu tagi má draga þá ályktun að öryggi starfandi fólks á Íslandi sé svipað og í Noregi en mun betra en í Danmörku.

Vinnueftirlitið er aðili að Slysaskrá Íslands ásamt heilbrigðisstofnunum, lög-reglu og tryggingarfélagum. Þar eru skráð fjölmörg vinnuslys sem Vinnueftirlitinu er ekki tilkynnt um, bæði slys sem ekki ber að tilkynna því um og slys sem látið hefur verið hjá líða að tilkynna því um.

Mynd 7.2 Fjöldi vinnuslysa samkvæmt Slysaskrá Íslands 2003 til 2005 ²⁹



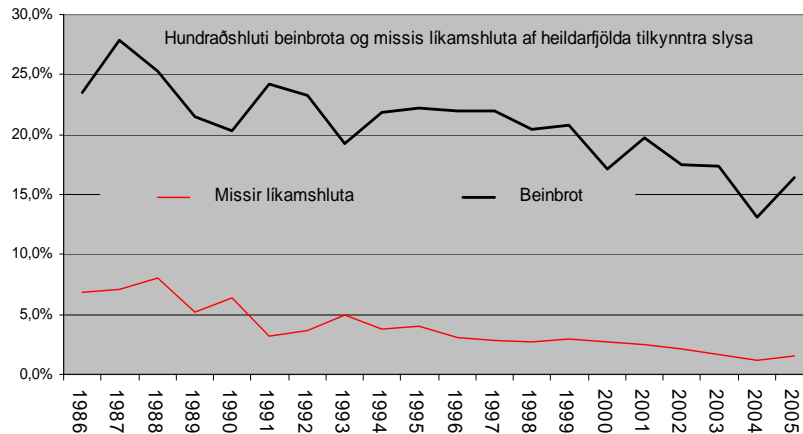
Eins og mynd 7.2 sýnir er verulegur munur á fjölda tilkynntra vinnuslysa til Vinnueftirlitsins og fjöldi vinnuslysa samkvæmt Slysaskrá Íslands. Setja verður fyrirvara um að sú aukning vinnuslysa sem tölur Slysaskrárinnar gefa til kynna sé réttmæt. Þeim aðilum sem skila gögnum í skrána fjölga jafnt og þétt. Skráning vinnuslysa við Kárahnjúka hófst til dæmis ekki fyrr en síðla árs 2003 og var ófullkomin árið 2004. Þá vantar í skrána vinnuslys sem meðhöndluð eru á þeim heilsugæslustöðvum sem enn taka ekki þátt í að mynda Slysaskrá Íslands. Aukinn fjöldi vinnuslysa árin 2002 til 2005 sem skráin vitnar um endurspeglar því miklu fremur bættu gagnsöfnun en raunverulega aukningu vinnuslysa. Fjöldi vinnuslysa sem tilkynntur var til Vinnueftirlitsins á tímabilinu var nokkuð stöðugur í kringum 1.400 á ári, en skar sig nokkuð úr árið 2004 þar sem hann fór yfir 1.700.

Önnur leið til að draga upp mynd af stöðu og þróun vinnuverndar er að skoða hlutfall alvarlegra vinnuslysa af öllum vinnuslysum sem Vinnueftirlitinu er tilkynnt um á hverjum tíma. Með því að gefa sér þá forsendu að hlutfall

²⁹ Slysaskrá Íslands, <http://www.landlaeknir.is/template1.asp?pageid=820>. Ársskýrslur Vinnueftirlits ríkisins.

tilkynninga um alvarleg slys sé óháð því hve vel almennum tilkynningum um vinnuslys er sinnt²⁷ má fá vissa vísbendingu um þróun vinnuumhverfis.

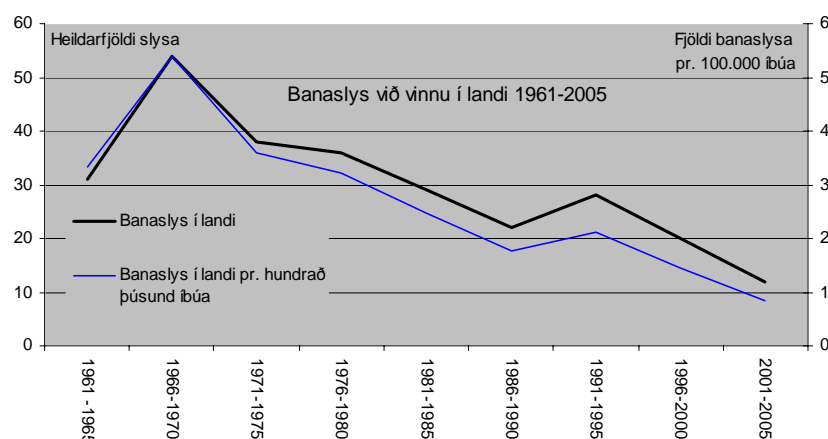
Mynd 7.3 Hundraðshluti beinbrota og missis líkamshluta af heildarfjölda tilkynntra slysa



Mynd 7.3 sýnir hundraðshluta beinbrota og slysa þar sem starfsmaður missti líkamshluta af öllum tilkynntum vinnuslysum árin 1986 til 2005.²⁸ Þótt tölurnar flökti nokkuð má sjá að þróunin hefur verið niður á við og að slys af þessu tagi eru nú fátíðari en fyrir tveim áratugum.

Grófustu mælieiningarnar fyrir vinnuverndarstarf Vinnueftirlitsins fást með því að horfa á fjölda banaslysa.

Mynd 7.4 Fjöldi banaslysa á hverja 1.000 íbúa, tímabilið 1961-2005



²⁷ Gera verður ákveðna fyrirvara um þessa forsendu því leiða má líkum að því að bætтар tilkynningar atvinnurekenda tengist mest smávægilegum slysum. Þetta gæti verið ein ástæða þess að hlutfall alvarlegra slysa virðist lækka.

²⁸ Vinnueftirlit ríkisins.

Mynd 7.4 sýnir heildarfjölda banaslysa við vinnu í landi sem og fjölda á hverja hundrað þúsund íbúa á fimm ára tímabili frá 1961 til 2005²⁹. Eins og sjá má hefur banaslysum fækkað mikið og nokkuð jafnt síðustu fjórutíu ár. Á árunum 2001 til 2005 var fjöldi banaslysa í landi á hverja hundrað þúsund íbúa tæplega fjórðungur á við það sem hann var á fimm ára tímabilinu 1961 til 1965.

Þegar kemur að atvinnutengdum sjúkdómum og annarri atvinnutengdri líðan eru mælikvarðar á vinnuvernd ekki nægjanlega skýrir til þess að meta langtíma þróun. Til eru einstaka rannsóknir á tilteknum kvillum eða þáttum eða vinnutengdri hegðan en ekki nein sem gefur heildarmynd af þróuninni. Atvinnusjúkdómaskrá hjálpar ekki í þessu samhengi þar sem illa hefur gengið að fá lækna til virkrar þátttöku í henni, þ.e. til tilkynna um atvinnusjúkdóma.

Ítarlegar rannsóknir fyrir og eftir vinnuverndaraðgerðir eru fáar bæði hér-landis og erlendis en unnið er að því að ljúka gerð skýrslu um árangur virks vinnuverndarstarfs í leiksskólum. Þar er sýnt fram á beinan árangur af slíku starfi. Vinnueftirlitið mun birta skýrslu um þetta á næstu mánuðum.

Samanburðarkönnun meðal átta ríkja³⁰

Ísland tók þátt í samanburðarkönnun á innleiðingu á stefnu Evrópusambandsins um öryggi og heilbrigði við vinnu. Um var að ræða tilraunaverkefni átta ríkja, Norðurlandabjóðanna fimm auk Bretlands, Írlands og Hollands. Könnunin tók til átta atriða:

1. Samræmingar á tölfræði (*Harmonisation of statistics*)
2. Mælanlegra markmiða (*Setting up measurable targets*)
3. Fækkun vinnuslysa (*Reduction of occupational accidents*)
4. Fækkun vöðva- og stoðkefisvandamála (*Reduction of musculo-skeletal disorders*)
5. Baráttu gegn vinnutengdri streitu (*Combatting work-related stress*)
6. Minnkun efnamengunar (*Reduction in exposure from chemical agents*)
7. Framleiðni og hagkvæmni (*Productivity and economy*)
8. Forvarnarhæfni (*Preventive potential*)

²⁹ Vinnueftirlit ríkisins.

³⁰ SCOREBOARD 2005. WORKING GROUP, European Strategy on Health and Safety at Work.

Helstu niðurstöður könnunarinnar með tilliti til Íslands voru:

1. Tölfræðiupplýsingar um vinnuslys og vinnutengda sjúkdóma á Íslandi fullnægja ekki kröfum Hagstofu Evrópusambandsins (Eurostat) og sker Ísland sig mjög úr öðrum löndum í könnuninni hvað það varðar.
2. Ísland hefur sett mælanleg markmið um fækkun vinnuslysa almennt og fækkun vinnuslysa og vinnutengdra sjúkdóma í áhættusömum atvinnugreinum. Sex af löndunum átta hafa einungis sett sér tvö af þeim mælanlegu markmiðum sem spurt er um í könnuninni. Ísland stenst að því leyti vel samanburð við hin löndin.
3. Þegar litið er til þróunar á fjölda vinnuslysa sést engin marktæk leitni hér á landi. Í Svíþjóð er ástandið stöðugt en hjá öllum öðrum þátttökulöndum var þróunin niður á við. Þegar litið er til alvarlegra vinnuslysa er leitnin niður á við eins og í öllum hinum löndunum í könnuninni.
4. Skortur á tölfræðiupplýsingum olli því að ekki var unnt að bera þróun á tíðni vöðva og stoðkerfisvandamála á Íslandi saman við hin löndin í könnuninni. Af sömu ástæðum reyndist ekki unnt að komast að í hvaða grein tíðni þessara vandamála er hæst. Hér á landi miðast forvarnarstarf einkum að starfsfólki í heilbrigðis- og félagsþjónustu.
5. Skortur á tölfræðiupplýsingum olli því að ekki var unnt að greina í hvaða atvinnugrein á Íslandi vinnutengd streita er tíðust. Kannanir á almennri útbreiðslu vinnutengdrar streitu eru gerðar óreglulega á Íslandi³¹ og í Noregi, en í öðrum löndum sem þátt tóku í könnuninni eru slíkar kannanir gerðar reglulega. Sú atvinnugrein sem mest áhersla er lögð á í forvarnarstarfi vegna vinnutengdrar streitu er opinber stjórnsýsla.
6. Ísland og Írland komu áberandi verst út í samanburði þátttökulandanna á vöktun ýmis konar efnaáhrifa. Skortur á tölfræðiupplýsingum á Íslandi olli því að ekki var unnt að bera saman leitni í fjölda ofnæmis- og húðsjúkdómatilfella við hin löndin í könnuninni. Tölfræðiupplýsingar vantaði frá fjórum löndum af átta.
7. Ísland var eina landið í könnuninni þar sem ekki hafði farið fram mat á samfélagslegum kostnaði við vinnuslys og vinnutengda sjúkdóma. Ísland var jafnframt eitt af þremur þátttökulöndum þar sem ekki höfðu verið þróuð líkön til að meta hagræn áhrif vinnuverndarstarfs.
8. Forvarnarhæfni er metin út frá virkni fjögurra þátta: I. vinnueftirlits (*labour inspection*), II. samvinnu og samráðs hagsmunaaðila við að innleiða fyrirbyggjandi starf (*building partnerships*), III. þróun forvarnarhæfnis hjá fyrirtækjum (*developing the preventive potential at enterprise level*), svo sem með menntun og hagrænum hvötum og IV. hæfni til að bregðast við

³¹ Eina könnunin um vinnutengda steitu sem vitað er um að gerð hafi verið á Íslandi er frá 2002 og voru niðurstöður hennar kynntar á vinnuverndarviku Vinnueftirlitsins það ár.

aðsteðjandi ógn (*anticipating emerging risk*). Tafla 7.1 sýnir niðurstöðuna fyrir Ísland í samanburði við hin löndin.

Tafla 7.1 Forvarnarhæfni á Íslandi samanborið við önnur lönd í könnuninni

	Ísland	Hæsta gildi	Meðaltal	Lægsta gildi
I	6,0	8,0	7,1	6,0
II	6,0	8,0	7,3	6,0
III	5,0	8,0	6,3	4,5
IV	7,5	8,0	6,5	3,0

Glögglega kemur fram að staða Íslands er verri en samanburðarlandanna í þremur af þeim fjórum þáttum sem notaðir eru til að leggja mat á forvarnarhæfni.

8 Skipulag vinnueftirlits og vinnuverndar í nágrannalöndunum

Vinnueftirlitsstofnanir í Danmörku, Noregi og Svíþjóð annast allar fyrirtækjaeftirlit samkvæmt aðferðafræðinni um aðlagð eftirlit og einnig markaðseftirlit með tilteknum vöruflokkum. Faggiltar skoðunarstofur sinna hins vegar vinnuvélaeftirliti, viðurkenndir þjónustuaðilar sjá um námskeið og kennslu og rannsóknir fara fram á sérstökum rannsóknarstofnunum.

8.1 Danmörk

Danska vinnueftirlitið (*Arbejdstilsynet*) er stjórnvalds- og eftirlitsstofnun sem heyrir undir vinnumálaráðuneytið (*Beskæftigelsesministeret*). Hlutverk þess er að líta eftir með að vinnuveitendur uppfylli kröfur vinnuverndarlaganna. Tækin sem stofnunin beitir til að tryggja öruggt og heilbrigt starfsumhverfi lögum samkvæmt eru eftirlit, reglusetning og miðlun upplýsinga. Eftirlitsstarfinu er skipt á fjórar svæðisbundnar eftirlitsmiðstöðvar, auk Grænlands. Við árslok 2005 voru stafsmenn vinnueftirlitsins 752.

Danska vinnueftirlitið starfar eftir lögum um vinnuumhverfi (*lov om arbejdsmiljø*), lögum um vinnuumhverfisviðurkenningar til fyrirtækja (*lov om arbejdsmiljøcertifikat til virksomheder og stillitskud til virksomheder med certifikat*), lögum um innleiðingu vinnutímatilskipunar (*lov om gennemførelse af dele af arbejdstidsdirektivet*) og lögum um notkun heilbrigðisupplýsinga o.fl. á vinnumarkaði (*lov om brug af helbredsoplysninger m.v. på arbejdsmarkedet*).

Stofnunin beitir mismunandi eftirlitsaðferðum eftir atvikum. Þær miða allar að sama marki og sömu kröfur eru gerðar til allra fyrirtækja óháð eftirlitsaðferð. Eftirlitsaðferðirnar sem beitt er á fyrirtæki eru:

- Hraðskoðun (*Screening*): Hún hefur það markmið að meta hvort þörf er á frekara eftirliti
- Aðlagð eftirlit (*Tilpasset tilsyn*): Þetta er heildarmiðað eftirlit sem tekur tillit til þess að fyrirtækin eru mismunandi vel í stakk búin til að sinna vinnuvernd. Vinnueftirlitið lagar eftirlit sitt og viðbrögð að vandamálum í

vinnuumhverfi á hverjum stað. Fyrirtæki eru flokkuð í þrennt eftir því hve vel þau standa að vinnuvernd. Þetta felur í sér forgangs röðun þannig að eftirlitskröftum stofnunarinnar er fremur beint að fyrirtækjum sem standa illa að vinnuvernd en hinum sem standa sig vel.

- Nákvæmt eftirlit (*Detailtilsyn*): Eftirlit með áriðandi og sérstökum vanda- málum svo sem vegna slysa og kvartana.

Þar að auki sinnir stofnunin markaðseftirliti (*Leverandørtilsyn*), þ.e. eftirliti með vélum og hættulegum efnum á markaði. Stofnunin verður þess t.d. áskynja við annað eftirlit að ólögleg vél er á markaði. Það leiðir til sérstakrar skoðunar hjá söluaðila eða þar sem vélin er staðsett.

Ákvarðanir vinnueftirlitsins í málum sem heyra undir vinnuverndarlögin eru kærnanlegar til óháðrar kærnefndar (*Arbejdsmiljøklagenævnet*). Hún er skipuð einstaklingum sem tilnefndir eru af aðilum vinnumarkaðar auk formanns og sérfræðinga án atkvæðisréttar.

Rannsóknir á sviði vinnuverndarmála fara fram á sérstakri rannsóknarstofnun (*Arbejdsmiljøinstituttet*) sem heyrir undir vinnumálaráðuneytið. Hlutverk hennar er að stuðla að öruggu og heilbrigðu starfsumhverfi og vera miðstöð rann- sókna á sviði vinnuverndar.

Vinnuverndarstarfi úti í fyrirtækjunum er sinnt af viðurkenndum vinnu- verndarráðgjöfum (*autoriserede arbejdsrådgivere*). Þeir geta starfað hjá sjálf- stæðum fyrirtækjum sem sinna engu öðru en vinnuverndarráðgjöf, verið hluti af stærra ráðgjafarfyrirtæki eða starfað innan fyrirtækjanna sem njóta þjónustu þeirra. Vinnueftirlitið gefur út viðurkenningar til ráðgjafanna. Fyrirtækjum ber að leita ráða hjá þeim ef þau búa ekki sjálf yfir nauðsynlegri þekkingu á vinnuverndarmálum. Þar að auki eru fyrirtæki í ákveðnum greinum skyldug til að sækja ráðgjöf til viðurkenndra ráðgjafa. Ef vinnueftirlitið kemst að því við eftirlit að fyrirtæki uppfyllir ekki kröfur vinnuverndarlaganna getur það fyrir- skipað því að sækja til viðurkenndra ráðgjafa annaðhvort tímabundna ráðgjöf eða ráðgjöf til að leysa tiltekið vandamál.

Samráðsvettvangur hins opinbera og aðila vinnumarkaðarins er í Vinnu- umhverfisráði (*Arbejdsmiljørådet*). Það heyrir undir vinnumálaráðherra, sem skipar formann, og gefur honum skýrslu annað hvert ár. Ráðið hefur hins vegar ekkert yfir vinnueftirlitsstofnuninni að segja. Það gerir tillögur til ráðherrans um lög og reglur og gefur álit á frumvörpum, en tekur einnig upp mál að eigin frumkvæði. Á vegum Vinnuumhverfisráðsins starfar vöktunar- nefnd sem fylgist með málaflokknum og gefur því skýrslu árlega. Þá styrkir ráðið rannsóknir á sviði vinnuverndar.

Einstakar atvinnugreinar hafa sín eigin vinnuumhverfisráð (*Branchearbejds-
miljøråd*). Vinnumálaráðherra skipar þau eftir tilnefningu vinnuumhverfis-
ráðsins og sitja í þeim fulltrúar vinnumarkaðarins í viðkomandi atvinnugrein.
Þeirra hlutverk er að fjalla um vinnuverndarmál í sinni atvinnugrein og miðla
upplýsingum.

Mynd 8.1 Yfirlit um danska vinnuverndarkerfið



8.2 Noregur

Norska vinnueftirlitið (*Arbeidstilsynet*)³² er bæði eftirlits- og stjórnvaldsstofnun og heyrir undir vinnumálaráðuneytið (*Arbeids- og inkluderingsdepartementet*). Vinnueftirlitið hefur höfuðstöðvar í Þrándheimi en undir því starfa 7 svæðis-
skrifstofur sem hver og ein hefur eftirlitsskrifstofur víða um landið. Heildar-
fjöldi starfsmanna er um 500.

Árið 2003 var stjórn vinnueftirlitsins lögð niður og í stað hennar skipuð ráð-
gefandi fagstjórn (*Direktoratet for arbeidstilsynet*) undir stjórn forstjóra. Í henni
eiga sæti aðilar vinnumarkaðarins ásamt fulltrúa frá landbúnaði. Hlutverk
hennar er að vera ráðgefandi vettvangur þar sem sjónarmið aðila vinnu-
markaðarins endurspeglast.

Vinnueftirlitið starfar eftir vinnuverndarlögunum (*Arbeidsmiljøloven*). Sam-
kvæmt þeim hefur það stjórnvalds-, eftirlits- og upplýsingahlutverk. Þar er
einnig kveðið á um hvernig að eftirlitsþættinum skuli staðið. Þá skal stofnunin
hafa eftirlit með að farið sé að lögum um vinnuumhverfi barna (*Barnas arbeids-
miljølov*), lögum um orlof (*Ferie-loven*), lögum um atvinnuþryggingasjóð (*Lov om*

³² <http://www.arbeidstilsynet.no>

lønnsгарanti), hluta af lögum um tóbaksvarnir (*Tobakkskadeloven*), lögum um 1. og 15. maí sem hátíðisdaga (*Lov om 1. og 17. mai som høgtidsdager*) og lögum um erlenda starfskrafta (*The Working Environment Act*).

Í vinnuverndarlögunum kemur skýrt fram að vinnuveitendur eru ábyrgir fyrir því að farið sé eftir þeim í fyrirtækjum og að þau ábyrgist öruggt og vænt starfsumhverfi. Ábyrgð vinnuveitenda kemur enn skýrar fram í reglugerðum um vinnuvernd og hollustuhætti (*internkontrollforskriften*). Þannig er það skylda vinnuveitenda að starfa eftir áhættumati og virku innra eftirliti á þessu sviði.

Eftirlit norska vinnueftirlitsins skiptist í þrennt:

- Fyrirtækjaeftirlit (*Internkontrollrevisjoner*) sem byggist alfarið á aðlöguðu eftirliti fyrirtækjanna. Þetta er heildarúttekt á vinnustöðum og getur tekið nokkra daga.
- Óhefðbundið eftirlit (*Verifikasjoner*), þ.e. „stikkprufueftirlit“ til að kanna hvort að innra eftirlit fyrirtækjanna virki í reynd og að fylgt sé lögum og reglum um vinnuvernd.
- Samhæft eftirlit (*Samordnet tilsyn*). Margar starfsstöðvar vinnueftirlitsins (um allt land) hafa þróað með sér samhæft eftirlit og aðferðir. Markmiðið er að nota niðurstöðurnar til þess að gera eftirlitið markvissara. Eftirlitið forgangsraðar eftirlitsþáttum eftir áhættustigum. Notaðir eru gátlistar bæði við eftirlit og eftirfylgni.

Vinnuvélaeftirlit í Noregi er hjá faggiltum eftirlitsaðilum. Fram til ársins 2000 sá Vinnueftirlitið um að votta þessa eftirlitsaðila en nú sér faggildingarstofa (*sertifiseringsorgan*) um það. Fyrirtæki geta sjálf haft faggilta eftirlitsaðila en þeir verða þá að lúta sjálfstæðri stjórnun þannig að rekstrarhagsmunir komi ekki niður á öryggi. Vinnueftirlitið ásamt eftirlitsaðilum ákveða þær kröfur sem fyrirtæki og starfsmenn þurfa að fara eftir. Þeir starfsmenn sem hafa umsjón með öryggi eru einnig hluti af faggildingarferlinu (*sertifiseringsprosedyren*), þ.e. þurfa að uppfylla ákveðin hæfnisskilyrði. Vinnueftirlitið hefur þannig eftirlit með því að fyrirtækin séu skoðuð reglulega og að vélarnar séu viðurkenndar af norsku staðlastofnuninni (*Norsk standard*).

Vinnueftirlitið hefur markaðseftirlit með kemískum og hættulegum efnum en annað markaðseftirlit er hjá deild innan dóms- og lögreglumálaráðuneytis sem lætur sig varða heilsusamlegt umhverfi og öryggi (*Helsemiljø og sikkerhet*).³³

³³ <http://www.lovdato.no/all/hl-19760611-079.html>, produkt kontrollloven.

Unnt er að kæra ákvarðanir norska vinnueftirlitsins til fagstjórnar þess. Ákvarðanir þess má svo kæra til vinnumálaráðuneytisins.

Rannsóknarstofa um vinnumál (*Arbeidsforskningsinstituttet*) er hlutafélag í eigu ríkisins og fer menntamálaráðuneytið (*Kunnskapsdepartementet*) með málefni þess. Stofnunin sinnir ekki aðeins vinnuverndarmálum heldur rannsakar starfsumhverfi, stjórnskipulag og stjórn fyrirtækja almennt (*arbeidsmiljø, organisasjon og ledelse*).

8.3 Svíþjóð

Sænska vinnueftirlitið (*Arbetsmiljöverket*)³⁴ varð til í núverandi mynd árið 2001 við sameiningu tveggja stofnana, „Yrkesinspektionen“ og „Arbetskyddsstyrelsen“, og heyrir það undir atvinnumálaráðuneytið (*Näringsdepartementet*). Það er bæði stjórnvalds- og eftirlitsstofnun og er aðalskrifstofa þess í Stokk-hólmi. Þar er unnið að samhæfingu og stefnumótun fyrir starfsemina, en 10 svæðisskrifstofur víðs vegar um landið sjá um eftirlitið. Stofnuninni er stjórnað af aðalforstjóra (*generaldirektör*) og forstjóra (*överdirektör*) sem báðir eru skipaðir af ríkisstjórninni. Árið 2005 voru starfsmenn um 870, þar af 270 á aðalskrifstofunni og um 600 á svæðisskrifstofunum. Eftirlitsmenn í fyrirtækjaeftirliti voru um 440.

Yfir vinnueftirlitinu er stjórn sem skipuð er af ríkisstjórn og er aðalforstjórinn formaður hennar. Þar sitja auk formanns, 4 fulltrúar frá aðilum vinnumarkaðarins og 4 þingmenn. Hlutverk hennar er að úrskurða í stjórnsýslumálum sem upp koma við beitingu laga sem heyra undir vinnueftirlitið.

Hlutverk vinnueftirlitsins er skilgreint í reglugerð með vinnuverndarlögunum (*Arbetsmiljölagen*). Samkvæmt þeim á stofnunin að fylgjast með því að atvinnurekendur fari að lögum um vinnuvernd. Einnig á hún hafa eftirlit með að farið sé að lögum um vinnutíma, tóbaksvarnarlögum að hluta og umhverfis-lögum að því er viðkemur erfðaverkfræði og meðferð eiturefna.

Verkefni vinnueftirlitsins felast í eftirliti, viðhaldi, þróun og útgáfu reglna og reglugerða sem styðja lögin sem stofnunin starfar eftir. Einnig skal hún dreifa upplýsingum um vinnuverndarmál með útgáfu upplýsingabæklinga og ráðstefnuhaldi.

Vinnueftirlitið sinnir bæði fyrirtækjaeftirliti og markaðseftirliti með ýmsum tækjum í vinnuumhverfinu. Það hefur stjórnvaldshlutverk yfir eftirliti með

³⁴ <http://www.av.se>

vinnuvélum sem ekki eru jafnframt skráningarskyld ökutæki og heyra undir vegagerðina (*Vägverket*). Öllu vinnuvélaeftirliti er sinnt af faggiltum aðilum sem fá löggildingu hjá sænsku faggildingarstofnuninni (SWEDAC).

Vinnueftirlitinu hefur einnig það hlutverk að safna og gefa út ýmsar tölulegar upplýsingar um vinnuslys og ástand vinnumarkaðarins og vera í samvinnu um ýmis verkefni við aðrar stofnanir sem hafa að gera með aðbúnað, hollustu-hætti og öryggi á vinnustöðum.

Kæra má ákvarðanir eftirlitsmanna til vinnueftirlitsins eða vegagerðarinnar eftir því hvort um er að ræða fyrirtækjaeftirlit eða vinnuvélaeftirlit. Ákvarðanir þessara stofnana má svo kæra til atvinnumálaráðuneytis (*Näringsdepartementet*).

Fjárframlög ríkisins eru 93% af tekjum vinnueftirlitsins. Aðrar tekjur eru aðallega sala upplýsinga úr upplýsingakerfunum sem stofnunin hefur umsjón með og að litlu leyti útgáfa starfsleyfa og styrkir frá öðrum stofnunum. Hluta af tekjum sínum á vinnueftirlitið að nota í styrki til aðila vinnumarkaðarins sem taka þátt í átaksverkefnum á sviði vinnuverndar.

Stofnun um atvinnulíf (*Arbetslivsinstitutet*) er þekkingarmiðstöð sem sinnir rannsóknnum, þróun og miðlun þekkingar á sviði vinnuverndar. Stofnunin heyrir undir atvinnumálaráðuneytið og var stofnuð 1995 með sameiningu „Arbetsmiljöinstitutet“ og hluta af „Arbetsmiljöfonden“. Til stendur að leggja þessa stofnun niður 1. júlí 2007.

„Tillsyns- och föreskriftsrådet“ er samráðs- og samvinnuráð stofnana sem bera ábyrgð á og hafa eftirlit með að lögum og reglum um vinnuvernd (*Miljöbalken*) sé fylgt. Ráðið heyrir undir umhverfisstofnun (*Naturvårdsverket*).

9 Mögulegt framtíðarskipulag og verkefni

Vinnueftirlitinu hefur ekki tekist sem skyldi að sinna lögboðnu hlutverki sínu með skilvirkum og markvissum hætti. Þetta skýrist að miklu leyti af því að kraftar þess hafa dreifst of víða, þ.e. það hefur sinnt víðfeðmum verkefnum og komið að flestum sviðum vinnuverndarstarfs í samfélaginu. Þetta er í samræmi við stefnu stofnunarinnar að samþætta eftirlit, fræðslu, ráðgjöf og rannsóknir. Litið hefur verið svo á að þessi atriði fari vel saman og styðji hvert annað. Ríkisendurskoðun telur að stofnunin þurfi að forgangsraða verkefnum þannig að hún geti beint athygli sinni betur að kjarnaverkefnum, þ.e. stjórnsýslu og leiðandi verkefnum á sviði vinnuverndar.

9.1 Stjórnsýsla Vinnueftirlitsins

Á Íslandi ríkir að öllu jöfnu svokölluð ráðherrastjórnsýsla. Í því felst að hver ráðherra, en ekki ríkisstjórnin í heild, hefur forræði og boðvald yfir sínu ráðuneyti og stofnunum. Ráðherrann ber ábyrgð gagnvart Alþingi á verkum sínum en stofnanir bera ábyrgð gagnvart honum. Í sumum tilfellum má færa rök fyrir því að stofnanir standi utan við eiginlega ráðherrastjórnsýslu. Þetta á við um stofnanir sem talið er að eigi að hafa umtalsvert sjálfstæði gagnvart pólitísku valdi og óheppilegt er að ráðherra hafi afskipti af. Slíkar stofnanir teljast sjálfstæðar, þ.e. ráðherra fer ekki með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim og þær eiga ekki sess í stigveldi ráðuneytisins.³⁵ Yfir þeim eru þess í stað sérstakar stjórnir. Í nágrannalöndum eru skörp skil milli stofnana sem lúta ráðherrastjórnsýslu og annarra stofnana. Hér á landi þróaðist stjórnsýslukerfið hins vegar með þeim hætti að til varð fjöldi stofnanaforma sem spönnuðu allt sviðið frá ráðherrastjórnsýslu til hreinna sjálfstæðra stofnana.³⁶ Þannig urðu t.d. til stofnanir innan stigveldis ráðuneytis sem höfðu jafnframt yfir sér stjórn. Tilgangur slíks fyrirkomulags er óljós en skýrist ef til vill af því að hagsmunaaðilar hafi sóst eftir aðgangi að stjórnsýslunni í gegnum stjórnir stofnana.³⁷ Formlega ber slík stofnun beina og óskipta ábyrgð

³⁵ Sbr. *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð ríkisstofnana* (nefndarálit); Gunnar Helgi Kristinsson. *Embættismenn og stjórnarmálamenn, Starfsskipti stjórnvalda* (forsætisráðuneytið).

³⁶ *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð ríkisstofnana*.

³⁷ *Embættismenn og stjórnarmálamenn*.

gagnvart ráðherra. Það felst hins vegar mótsögn í því að stofnun heyri hvort tveggja til stigveldis ráðuneytis og undir stjórn sem skipuð er fulltrúum utan- aðkomandi aðila. Stjórnir stofnana valda því að ábyrgð á rekstri þeirra er dreift milli aðila sem geta haft ólíka hagsmuni og skyldur. Fulltrúar hagsmunaaðila í stjórn stofnunar gæta eðlilega hagsmuna sem alls ekki þurfa að fara saman við hagsmuni ráðherra eða ráðuneytis. Fyrir vikið veikist reglu- veldi ráðherrastjórnsýslunnar og forysta ráðuneytis við að stýra þeim verður takmörkuð.

Stjórn Vinnueftirlitsins er skipuð fulltrúum sem tilnefndir eru af aðilum vinnumarkaðarins en formaðurinn er skipaður af ráðherra án tilnefningar og er fulltrúi hans í stjórninni. Með breytingum á Vinnuverndarlögunum árið 2003 breyttist staða stjórnarinnar. Áður gegndi hún yfirstjórnarhlutverki, þó að forstöðumaður bæri beina ábyrgð gagnvart ráðherra, auk þess sem henni var ætlað að gefa út reglur sem vörðuðu vinnuvernd. Eftir lagabreytinguna ber forstjórinn einn lagalega og rekstrarlega ábyrgð gagnvart ráðuneyti. Stjórn- inni er hins vegar ætlað að vera svokölluð ráðgefandi stjórn, þ.e. að vera for- stjóra og ráðherra til ráðgjafar um mál er tengjast bættum aðbúnaði, öryggi og hollustuháttum á vinnustöðum. Þá er henni ætlað að veita ráðherra umsögn um tillögur að gjaldskrá stofnunarinnar og umsögn um reglugerðir sem ráð- herra setur um skipulag eftirlits og um vinnuvernd. Stjórnin fer því hvorki með yfirstjórn né hefur heimild til að gefa út bindandi reglur, enda er lítið svo á að slíkt sé framsal löggjafarvalds og andstætt meginreglum. Lögin kveða þó á um að hún skuli bera ábyrgð gagnvart ráðherra á faglegri stefnumótun Vinnueftirlitsins.

Breytingarnar árið 2003 voru skref í rétta átt. Enginn vafi leikur á að stjórn Vinnueftirlitsins fer ekki lengur með yfirstjórn þess heldur ber forstjóri einn óskipta ábyrgð gagnvart ráðherra. Ekki er hins vegar fyllilega ljóst hvert eigi að vera hlutverk svokallaðrar „ráðgefandi stjórnar“. Að bera ábyrgð á „fag- legri stefnumótun“ stofnunarinnar getur vissulega falið í sér mjög víðtæka aðkomu að starfi hennar. Raunin hefur líka verið sú að stjórnin hefur átt erfitt með að finna sig í hinu nýja hlutverki. Á árinu 2004 samþykkti hún t.d. stefnumótunarskjal fyrir árin 2005-2007 sem tekur m.a. til skipulags og starfs stofnunarinnar. Hér má draga í efa að stjórnin hafi haldið sig innan þess ramma sem felst í „ábyrgð [...] á faglegri stefnumótun“. Vinnulag við samn- ingu reglugerða bendir einnig til þess að stjórnin leitist ekki síður við að sinna hlutverki gerandi en ráðgjafa á því sviði. Þá hefur hún dregist inn í samskipti ráðuneytis og stofnunar sem hún ætti ekki að gera. Nefna má að formaður stjórnar hefur mætt með forstjóra á fundi ráðuneytisins þegar fjármál stofnun- arinnar hafa verið til umfjöllunar.

Ýmis rök eru fyrir því að stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins hafi samráð um vinnuverndarmál og hafi til þess formlegan vettvang. Það er hins vegar

mjög óæskilegt að stjórnir ríkisstofnana séu notaðar sem slíkur vettvangur. Tilvist stjórnar Vinnueftirlitsins á vafalítið einhvern þátt í að samskipti ráðuneytis og stofnunar hafa ekki verið með þeim hætti sem æskilegt er.

Stjórnvöld geta hæglega haft samráð um vinnuverndarmál við aðila vinnu- markaðarins þótt slíkt feli ekki í sér beina aðkomu þeirra að stjórnarsýslu ríkisstofnana. Eins og fram hefur komið starfar í Danmörku svokallað „vinnuumhverfisráð“ sem skipað er fulltrúum vinnu- markaðarins auk formanns sem vinnu- málaráðherra tilnefna. Því er ætlað er að veita ráðherranum ráðgjöf um vinnuverndarmál og gefur það honum árlega skýrslu um þróun málaflokksins, veitir umsagnir, gerir tillögur til hans um breytingar á lögum og reglum o.fl. Þetta ráð hefur hins vegar ekkert yfir danska vinnueftirlitinu að segja. Það heyrir beint undir ráðuneytið og yfir því er engin stjórn. Í Danmörku er ráðherrastjórnarsýsla grundvöllur stjórnarsýslunnar eins og hér á landi og þar er yfirstjórn annarra en ráðuneytis yfir stjórnarstofnun (*direktorat*) alls ekki talin geta samrýmst ráðherrastjórnarsýslu.³⁸ Í Svíþjóð tíðkast annað fyrirkomulag, þ.e. yfir vinnueftirlitsstofnuninni er stjórn sem meðal annars er skipuð fulltrúum vinnu- markaðarins. Þar er hins vegar ekki ráðherrastjórnarsýsla og því geta hvorki einstakir ráðherrar né ríkisstjórn í heild gefið stofnunum sértæk fyrirmæli um einstakar stjórnvaldsákvarðanir.

Ríkisendurskoðun leggur til að stjórn Vinnueftirlits ríkisins verði lögð niður. Hennar í stað verði stofnað sérstakt vinnuverndarráð, skipað fulltrúum aðila vinnu- markaðarins, sem verði ráðherra til ráðgjafar en hafi engin bein tengsl við Vinnueftirlitið. Þar með sé skilið með ótvíræðum hætti milli samráðshóps aðila vinnu- markaðarins sem er ráðherra til ráðgjafar og stjórnarsýslu stofnunarinnar.

9.2 Eftirlitshlutverk

9.2.1 Vinnuvélaeftirlit

Erfitt hefur reynst að tryggja samræmi í vinnuvélaeftirliti Vinnueftirlitsins sem meðal annars skýrist af því að ekki hafa verið gefnar út skoðunarhandbækur. Þá hafa starfsmenn Vinnueftirlitsins bent á að í sumum tilfellum væri æskilegt að skoðanir færu fram í sérhæfðri skoðunaraðstöðu. Upplýsingakerfi vinnu- vélaeftirlitsins er orðið gamalt og ófullnægjandi. Þetta veldur miklu óhagræði, bæði vegna upplýsingagjafar út á við sem mikil eftirspurn er eftir og einnig fyrir innri starfsemi.

³⁸ Gunnar Helgi Kristinsson. *Embættismenn og stjórnsmálsmenn*, 2004.

Ríkisendurskoðun telur að hægt sé að ná samlegð og hagræðingu út úr því að flytja hluta af skoðun vinnuvéla til faggiltra skoðunarstofa undir stjórnslu Umferðarstofu. Nú er ákveðinn tvíverksaður í þessum skoðunum, t.d. eru vörubílar með hleðslukrana skoðaðir bæði hjá skoðunarstofum (bifreiðin) og Vinnueftirlitinu (hleðslukraninn). Þá eru farandvinnuvélar jafnframt skráningarskyld sem ökutæki og heyra sem slík undir skráningu, bæði í ökutækjaskrá Umferðarstofu og vinnuvélaskrá Vinnueftirlitsins sem hefur eftirlit með þeim. Fleiri tegundir vinnuvéla á hjólum sem aka utandyra mundu einnig falla vel að þeim verkefnum sem skoðunarstofur sinna fyrir Umferðarstofu. Eftirlit með ofanefndum flokkum er hliðstætt bifreiðaeftirliti og myndu fjárfestingar sem þegar hefur verið lagt í því nýtast. Umfang þessara flokka er tæplega 19% af skoðunarskyldum tækjum vinnuvélaeftirlitsins. Annar stór flokkur sem Vinnueftirlitið hefur eftirlit með eru lyftarar á hjólum sem eru fyrst og fremst notaðir innandyra. Umfang þess flokks er um 29% skoðunarskyldra tækja.

Ríkisendurskoðun leggur til að könnuð verði með formlegum hætti hagkvæmni þess að flytja stjórnslu vinnuvélaeftirlits til Umferðarstofu. Sérstaklega á þetta við eftirlit með farandvinnuvélum, tækjum sem áföst eru bifreiðum og öðrum hjólataekjum sem aka utandyra. Slíkar vélar yrðu alfarið færðar í skrá Umferðarstofu. Þar með yrði komist hjá þeirri tvískráningu sem átt hefur sér stað með hluta þessara tækja auk þess sem upplýsingar í skráum Umferðarstofu væru virkjaðar í þágu fleiri aðila, svo sem við þinglýsingar hjá sýslumönnum, og seldur að þeim rafrænn aðgangur til þeirra sem hagsmuna hafa að gæta. Faggiltar skoðunarstofur sinna nú þegar umfangsmiklum bifreiðaskoðunum í umboði Umferðarstofu sem hefur mikla reynslu og þekkingu á því verkefni. Stjórnslu vinnuvélaeftirlits fellur því vel að verkefnum hennar og ekki er talið að stjórnslukostnaður ykist við að bæta nokkrum flokkum eftirlits við. Þannig má vænta samlegðaráhrifa af að hafa stjórnslu bifreiða- og vinnuvélaeftirlits undir sama hatti og þess að stjórnslukostnaður á hverja einingu lækki.

Ríkisendurskoðun leggur jafnframt til að könnuð verði hagkvæmni þess að stjórnslu með starfsréttindum tengdum vinnuvélum verði með sama hætti færð undir Umferðarstofu. Hún annast nú þegar stjórnslu ökuréttinda, bæði almennra ökuréttinda og réttinda atvinnubílstjóra. Stofnunin hefur því mikla reynslu af verkefnum af þessu tagi, svo sem útvistun prófaframkvæmdar o.fl.

Vinnueftirlitið hefur bent á að ýmsir annmarkar geti verið á því að flytja stjórnslu vinnuvélaeftirlits og starfsréttinda vegna vinnuvéla til Umferðarstofu, sérstaklega vegna ábyrgðar á rannsókn vinnuslysa sem hljóttast af slíkum tækjum. Þegar hagkvæmni þess að flytja stjórnslu ákveðinna verkefna Vinnueftirlitsins verður könnuð þarf að taka tillit til þessara þátta.

Drög að frumvarpi til laga um nýja stofnun, Byggingarstofnun, liggja nú fyrir. Eitt af verkefnum hennar verður að annast skráningu, eftirlit og umsjón með lyftum og lyftubúnaði til fólks- og vöruflutninga. Útlit er því fyrir því að þetta eftirlit flytjist frá Vinnueftirlitinu fljótlega. Eftirlit með lyftum er nú um 11% af skoðunarskyldum tækjum þess.

Samkvæmt ofansögðu mætti minnka umfang vinnuvélaeftirlitsins hjá Vinnueftirlitinu um allt að 59%. Hjá stofnuninni starfar nú 21 við vinnuvélaeftirlit og minnki umfang þess um 59% mætti fækka störfum sem því nemur og þar með draga úr launakostnaði eða efla fyrirtækjaeftirlitið sem hefur gengið illa að anna sínum verkefnum. Þá mætti jafnframt íhuga að fækka umdæmis- skrifstofum og gera þær sem eftir yrðu að öflugri starfseiningum.

Ríkisendurskoðun leggur til að þau tæki sem ekki geta heyrt undir stjórnslu Umferðarstofu heyri áfram til stjórnslu Vinnueftirlitsins. Jafnframt verði hraðað gerð skoðunarhandbóka í samræmi við lög um opinberar eftirlitsreglur og faggiltum skoðunarstöðvum falið að annast skoðanir tækjanna. Einn mikilvægur ávinningur af því er gagnsærri kostnaður við eftirlitið. Nú veitir bókhald Vinnueftirlitsins óljósar upplýsingar um raunverulegan kostnað vinnuvélaeftirlitsins. Þá er rétt að minna á að þegar bifreiðaskoðun færðist til faggiltra skoðunarstöðva lækkaði kostnaður neytenda við skoðunina og þjónustan batnaði til muna.

9.2.2 Markaðseftirlit

Vinnueftirlit ríkisins er eftirlitsstjórnvald með vélum, tækjum og búnaði sem heyra undir lög um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Samkvæmt lögum nr 134/1995 um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu er Neytendastofu hins vegar ætlað að annast heildarskipulag opinberrar markaðsgæslu í samvinnu við önnur eftirlitsstjórnvöld. Í því felst meðal annars að hafa umsjón með samningum við skoðunarstofur og taka stjórnvaldsákvæðanir í samræmi við réttarúrræði eftirlitsstjórnvalda og málsmeðferðarákvæði laga um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu. Með samræmingarstörfum sínum er Neytendastofu því ætlað að tryggja hagkvæmni og samhæfingu við framkvæmd markaðseftirlits. Að auki er Neytendastofa eftirlitsstjórnvald fyrir þá vöruflokkum sem ekki eru á ábyrgð annarra eftirlitsstjórnvalda samkvæmt sérstökum lögum.³⁹ Hún (og forveri hennar, Löggildingarstofa) hefur langa og góða reynslu af útvistun skoðunarverkefna til faggiltra skoðunarstofa á sviðum þar sem hún fer með eftirlitsstjórnvald og er markaðseftirlit með rafmagnsvörum skýrt dæmi um það. Samstarf Neytendastofu og Lyfjastofnunar um markaðseftirlit á lækningatækjum er dæmi um samvinnu við eftirlitsstjórnvald og samræmingarhlutverk Neytendastofu.

³⁹ Lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu (134/1995).

Markaðseftirlit Vinnueftirlitsins felst í að athuga hvort vörur séu CE merktar og hvort þeim fylgi samræmisyfirlýsing og íslenskar leiðbeiningar. Hins vegar getur markaðseftirlit krafist þess að kafað sé dýpra þannig að innihald samræmisyfirlýsingar sé kannað og vörur séu prófaðar. Faggiltar skoðunarstofur búa yfir aðstöðu og verkferlum til slíkra prófana sem Vinnueftirlitið gerir ekki. Nokkur misbrestur hefur verið á að íslenskar leiðbeiningar fylgi vörum. Vinnueftirlitið hefur átt óhægt um vik með að grípa til þvingunarúræða í því sambandi þar sem erfitt er að gæta jafnræðis meðal þeirra sem í hlut eiga vegna þess að ekki er kostur á samræmi í aðgerðum. Þetta er dæmi um viðfangsefni sem Neytendastofa, sem samræmingaraðili markaðseftirlits, ætti aðveldar með að ná taki á. Við markaðseftirlit hjá Vinnueftirlitinu starfar einn maður.

Ríkisendurskoðun leggur til að markaðseftirlit Vinnueftirlitsins fari fram í samvinnu við Neytendastofu í samræmi við lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu. Neytendastofa útbúi samningsgögn og hafi umsjón með samningum við skoðunarstofur og tryggi samræmi í eftirliti. Vinnueftirlitið rýni hins vegar gögnin sem skoðanir leiða í ljós og gegni áfram hlutverki eftirlitsstjórnvalds. Neytendastofa telur að umsjón með markaðseftirliti Vinnueftirlitsins myndi ekki hafa áhrif á stjórnsýslukostnað sinn. Hins vegar væri mögulegt að ná betri samningum við skoðunarstofur þar sem samið væri um fleiri flokka.

9.2.3 Fyrirtækjaeftirlit

Mikilvægt er að innleiða nýjar eftirlitsaðferðir við fyrirtækjaeftirlit þannig að svokallað aðlagð eftirlit leysi núverandi aðferðir af hólmi. Aðlagð eftirlit felur í sér eftirlit með stöðugu innra vinnuverndarstarfi í fyrirtækjum í stað þess að beina því að einstökum atriðum um öryggi og aðbúnað á vinnustað. Það hvetur því til aukins innra vinnuverndarstarfs í fyrirtækjum. Slíkt er í anda þeirra ákvæða laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum að ábyrgð á vinnuumhverfi sé í höndum atvinnurekenda og að þeir sjálfir gangi reglulega úr skugga um að einstök öryggisatriði og aðbúnaður séu í lagi. Þegar opinbert eftirlit er byggt þannig upp að það taki til einstakra útfærsluatriða í starfsemi fyrirtækja, getur það haft í för með sér að sá sem eftirlitið beinist að fyrri sig ábyrgð og yfirfæri hana á opinbera eftirlitsaðilann: „Þeir komu og tóku allt út fyrir tveim mánuðum og gerðu enga athugasemd, svo það er allt í góðu hjá okkur!“ Þess eru enda dæmi að fyrirtæki hafi reynt að draga eftirlitsstjórnvald til ábyrgðar eftir að óhapp hefur átt sér stað.

Ríkisendurskoðun telur mjög mikilvægt að hraðað verði innleiðingu aðlagðs eftirlits. Vinnueftirlitið ætti þegar í stað að setja töluleg og tímasett markmið um útbreiðslu áhættumats á vinnustöðum og reka markvissa kynningarherferð á ákvæðum vinnuverndarlaganna um skyldur atvinnurekenda til að

gera áhættumat. Mikilvægt er að slíkri aðgerð verði fylgt eftir með markvissum hætti. Unnið hefur verið að innleiðingunni frá árinu 2001. Margt hefur valdið því að henni hefur seinkað, svo sem tafir á útgáfu reglugerða og fleira, en einnig hafa kraftar stofnunarinnar dreifst of víða. Þá þarf að flýta útgáfu skoðunarhandbóka í samræmi við lög og reglur um opinbert eftirlit. Þannig verður hægt að tryggja samræmi í framkvæmd. Einnig er mikilvægt að bókhald vegna eftirlits sé aðskilið frá annarri starfsemi til að kostnaður við það verði gagnsær.

9.3 Samþætting eftirlits, fræðslu og ráðgjafar

Þrjú veigamikil rök hníga gegn því að eftirlit sé samþætt fræðslu- og ráðgjafarstarfi.

1. Stjórnvöld hafa mótað stefnu um opinbera eftirlitsstarfsemi sem birtist meðal annars í lögum og reglugerð þar um. Í henni felst að opinbert eftirlit skuli vera hlutlægt og óháð persónulegu mati. Það skal vera gagnsætt og fyrirsjáanlegt í þeim skilningi að sá sem það beinist að á að geta vitað nákvæmlega, samkvæmt skoðunarhandbók, hvaða atriði eru tekin til skoðunar og eftir hverju þau eru dæmd. Ef eftirlitsmenn eru jöfnum höndum að fræða og gefa ráð þegar þeir líta eftir hvort farið sé að fyrirmælum skoðunarhandbókar er hætt við að mörkin milli eftirlits og almennra ráðlegginga eða ábendinga til fróðleiks verði óljós. Þetta getur því leitt til þess að bæði eftirlit og fræðsla missi að einhverju leyti marks. Svör þátttakenda í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar við spurningunni um það hvernig Vinnueftirlitið standi sig við að miðla upplýsingum og fræðslu um vinnuvernd á vinnustöðum sem það heimsækir benda til þess að svo sé. Eins og fram kom í kafla 6.1.2 viku niðurstöður þeirrar spurningar verulega frá meðalniðurstöðu könnunarinnar.

Hafa ber þó í huga að ekki er allt eftirlit háð lögum um opinbera eftirlitsstarfsemi og þeim fyrirmælum sem þau gefa. Sumt „eftirlit“ er mjög ráðgefandi í eðli sínu, t.d. ungbarnaeftirlit, og því ekki jafn hlutlægt og ópersónulegt og eftirlit sem lýtur nákvæmum skoðunarhandbókum. Opinbert vinnueftirlit lýtur hins vegar lögum um opinberar eftirlitsreglur og því er ætlað að fylgjast með því hvort ákvæðum skoðunarhandbókar sé fullnægt. Ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli þess varða réttindi og skyldur atvinnurekenda og starfsfólks. Vinnueftirlit er því í eðli sínu mjög frábrugðið fræðslustarfi sem er þjónusta við atvinnurekendur.

2. Verðsamkeppni við einkaaðila á markaði. Einkaaðilar sinna margvíslegu ráðgjafar- og fræðslustarfi á sviðum vinnuverndar. Lög um öryggi, aðbúnað og hollustuhætti á vinnustöðum gera enda ráð fyrir að atvinnu-

rekendur leiti þjónustu viðurkenndra ráðgjafa þegar þekking á vinnuvernd er ekki til staðar innan fyrirtækis. Fyrir vikið þarf að gæta þess vandlega að fræðsla og önnur ráðgjöf Vinnueftirlitsins brjóti ekki í bága við samkeppnislög (nr. 44/2005) en skv. 14. gr. þeirra hafa samkeppnisyfirvöld heimild til að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar.

3. Jafnræði gagnvart sjálfstætt starfandi ráðgjöfum. Vinnueftirlitið hefur eftirlit með að atvinnurekendur og starfsfólk fari að lögum um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Þegar það veitir ráð, svo sem í formi mælinga eða sértækrar fræðslu um hvernig standa skuli að verki við vinnuvernd, skapast sú hættu að það hafi bæði eftirlit með eigin verkum og verkum samkeppnisaðila sinna. Tryggja þarf að Vinnueftirlitið sem þjónustuaðili hafi ekki skekka samkeppnisstöðu gagnvart öðrum þjónustuaðilum vegna þess að það er einnig stjórnsýslustofnun sem hefur eftirlit með öryggi, aðbúnaði og hollustuháttum á vinnustöðum sem byggir m.a. á fræðslu og annarri ráðgjöf þjónustuaðila. Tryggja þarf að jafnræði ríki á milli stjórnsýslustofnunar, sem bæði býður fram þjónustu og setur kröfur um þjónustuna og árangur hennar, og sjálfstæðra aðila sem bjóða fram sömu þjónustu á markaði. Að sjálfsögðu er eðlilegt að Vinnueftirlitið geri mælingar af ýmsu tagi. Þær eiga þó eingöngu að vera hluta af eftirliti þess en ekki útseld þjónusta við atvinnurekendur.

Á fyrstu starfsárum Vinnueftirlitsins var þekkingu á vinnuverndarmálum óvíða að finna annars staðar en þar. Það má því teljast eðlilegt að stofnunin hafi komið að vinnuverndarstarfi á mörgum sviðum og gegnt nokkurs konar uppeldishlutverki á því sviði. Á seinni árum hefur áhugi, skilningur og þekking á vinnuverndarmálum breiðst út. Með breytingum á vinnuverndarlögunum árið 2003 eru gerðar ríkari kröfur til atvinnurekenda og meiri ábyrgð lögð á þeirra herðar um vinnuverndarstarf á vinnustöðum. Búi fyrirtæki ekki yfir nauðsynlegri þekkingu um gerð áætlana um öryggi og heilbrigði á vinnustað ber því að leita ráðgjafar viðurkenndra þjónustuaðila. Vinnuverndarstarf hefur nú náð fótfestu sem atvinnugrein og innan hennar starfa sjálfstæð fyrirtæki og ráðgjafar sem þjóna atvinnurekendum bæði með ráðgjöf og námskeiðum fyrir starfsmenn. Því er ekki jafn mikilvægt og áður að Vinnueftirlitið komi að vinnuvernd með jafn altækum hætti og verið hefur. Nú annast það vottun viðurkenndra þjónustuaðila, sér um námskeið fyrir þá og veita þeim upplýsingar og þekkingu. Samskipti Vinnueftirlitsins og viðurkenndra þjónustuaðila eru góð og hefur stofnunin átt sinn þátt í að starfsemi þeirra hefur fest rætur. Á heimasíðu þess eru tenglar á alla viðurkennda þjónustuaðila í vinnuvernd.

Vinnueftirlitið gegnir mikilvægu hlutverki við að miðla almennum upplýsingum og fræðslu um vinnuvernd. Það kynnir reglulega fyrir aðilum á vinnu- markaði réttindi þeirra og skyldur og kemur á framfæri upplýsingum um nýjar og breyttar reglur og fleira. Einnig hlýtur það ávallt að koma í hlut þess að standa fyrir upplýsinga- og áróðursherferðum í forvarnarskyni í tengslum við alþjóðlegt samstarf og mat sitt á áhættu á hverjum tíma. Þessum verkefnum hefur stofnunin sinnt með ágætum og ætti að leggja frekari rækt við á komandi árum. Starfsemi af þessu tagi getur augljóslega ekki skilað tekjum á móti þeim kostnaði sem af henni hlýst og verður að taka tillit til þess við ákvörðun fjárveitinga til stofnunarinnar.

Sértækt fræðslustarf Vinnueftirlitsins ætti að beinast að fagaðilum á sviði vinnuverndar, svo sem viðurkenndum þjónustuaðilum, en ekki almennum atvinnurekendum. Á þann hátt getur það gegnt leiðandi hlutverki við að miðla rannsóknarniðurstöðum og öðrum nýjungum í faginu, án þess að vera beinn þátttakandi í framkvæmd vinnuverndar.

9.4 Rannsóknir

Fyrirkomulag rannsókna á sviði vinnuverndar hér á landi er að því leyti frábrugðið því sem tíðkast í Danmörku, Noregi og Svíþjóð að þar eru rannsóknir á sviði vinnuverndar ekki stundaðar á vinnueftirlitsstofnunum heldur á sérstökum rannsóknarstofnunum. Rannsóknirnar leiða vissulega til nýrrar þekkingar á vinnuvernd sem aftur hefur áhrif á áherslur við eftirlit. Hafa verður þó í huga að eftirlit þarf ávallt að lúta ákveðnum formreglum, auk þess að vera í samræmi við bestu faglegu þekkingu á hverjum tíma. Breytingar í eftirliti kalla á breytingar á skoðunarhandbók sem á að vera ígildi reglugerðar og vera gefin út af ráðuneyti. Ný þekking ein og sér getur því aldrei orsakað breytingar á eftirlitsstarfi, jafnvel þótt hvort tveggja sé stundað undir þaki sömu stofnunar. Áhrif rannsóknarniðurstaðna á skoðunarhandbækur og þar með framkvæmd eftirlits eru því ekki rök fyrir nábyli þessara tveggja greina vinnuverndarstarfsins.

Ýmis rök mæla gegn því að rannsóknir í vinnuvernd fari fram í stjórnýslu- stofnun sem fer með vinnueftirlit. Slíkt getur t.d. dregið úr trúverðugleika rannsókna ef þær snerta hagsmunum hennar. Það á m.a. við um rannsóknir á árangri eftirlitsstarfs. Rannsóknarniðurstöður þurfa að geta falið í sér gagnrýni þegar við á og hugsanlegir hagsmunaárekstrar mega ekki þrengja val á rannsóknarefni.

Hjá fámennri þjóð þar sem rannsóknarstarf í vinnuvernd hlýtur ávallt að vera smátt í sniðum mælt í fjölda starfsmanna er tæpast grundvöllur fyrir sjálf- stæðri stofnun um slíkar rannsóknir þótt slíkt væri að mörgu leyti æskilegt.

Frumkvæði og þátttaka Vinnueftirlitsins í stofnun Rannsóknarstofu í vinnuvernd var jákvætt skref. Ríkisendurskoðun telur að kanna beri möguleika þess að hún taki að sér rannsóknarhlutverk Vinnueftirlits ríkisins.

Viðaukar

Viðauki I Vinnuverndarlögin 75. gr.

Verkefni sem Vinnueftirliti ríkisins er ætlað að annast eru m.a. að:

- hafa eftirlit með framkvæmd laga þessara,
- veita stofnunum, fyrirtækjum, félögum og starfsmönnum ráðgjöf,
- veita þeim starfsmönnum er starfa að vinnuvernd innan fyrirtækja, sbr. lögin, leiðbeiningar í störfum þeirra,
- afla og viðhalda þekkingu á tæknilegri og félagslegri þróun í þeim tilgangi að stuðla að því að efla öryggi og bæta hollustuhætti í starfsumhverfi,
- fjalla um öryggisþætti í áætlunum um vinnslu- og framleiðsluaðferðir, vinnustaði og tækni- og tækjabúnað,
- veita fræðslu og upplýsingar varðandi hættur á vinnustöðum, svo sem um nýja tækni og þekkingu sem stuðlað getur að umbótum á aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum,
- stuðla að forvörnum og heilsuvernd á vinnustöðum,
- vinna að rannsóknum á sviði vinnuverndar,
- sjá um að haldin sé skrá yfir hvers konar sjúkdóma, andlega sem líkamlega, sem ætla má að eigi orsakir í starfsumhverfi, tíðni þeirra og útbreiðslu,
- sjá um að haldin sé skrá yfir tíðni vinnuslysa eftir starfsgreinum,
- annast markaðsgæslu og markaðseftirlit með vélum, tækjum og búnaði sem falla undir vinnuverndarlögin, og
- vinna önnur verkefni í samræmi við markmið og gildissvið laganna samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra.

Viðauki II Önnur lög sem snerta starfsemi Vinnueftirlitsins

- Lög nr. 52/1988 um eiturefni og hættuleg efni. Markmið þeirra er að eiturefni, hættuleg efni, sæfiefni⁴⁰⁾ og fegrunar- og snyrtiefni séu notuð með gát og varúð þannig að hvorki hljótist af tjón á mönnum eða dýrum né matvæli eða umhverfi mengist af efnunum.]³⁾
- Lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Markmið þeirra er að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengudu umhverfi.
- Lög nr 134/1995 um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu. Í 5. gr. þeirra eru opinber markaðsgæsla og markaðseftirlit sérstaklega skilgreind. Markaðsgæsla er skilgreind sem skipulögð viðleitni stjórnvalda til að tryggja að vörur á markaði uppfylli settar reglur um öryggi og heilsu- og umhverfisvernd. Þá merkir markaðseftirlit skipulagt eftirlit með vörum á markaði sem greinist í skoðun vöru annars vegar og skipulagða öflun upplýsinga um vörur á markaði hins vegar. Markaðsgæsla og markaðseftirlit byggjast því á markaðsskoðunum hvort sem um er að ræða úrtaks-skoðanir eða skoðanir vegna sérstaks átaks og ábendinga. Vinnueftirliti ríkisins er falið eftirlit með þeim tegundum tækja, véla og annars búnaðar sem falla undir gildissvið nógildandi vinnuverndarlaga.
- Lög nr. 6/2002 um tóbaksvarnir. Markmið laganna er að draga úr heilsutjóni og dauðsföllum af völdum tóbaks með því að minnka tóbaksneyslu og vernda fólk fyrir áhrifum tóbaksreyks.
- Lög nr. 16/1998, Vopnalög. Sá hluti laganna sem fjallar um framleiðslu, geymslu og flutning sprengiefnis og notkun og sölu á skoteldum.

⁴⁰⁾ Sæfiefni eru efni eða efnablöndur sem að ætlað er að eyða hættulegum lífverum, bæga þeim frá eða gera þær skaðlausar. Sæfiefni eru t.d. viðarvörn, nagdýraeitur, gróðurhindrandi efni, sótt-hreinsandi efni og rotvarnarefni.

Viðauki III Stefna Vinnueftirlitsins 2005–2007

Ætlunarverk

Að stuðla að öruggu og heilsusamlegu starfsumhverfi, sem jafnan sé í samræmi við félagslega og tæknilega framþróun í þjóðfélaginu, og markvissu forvarnastarfi á vinnustöðunum sjálfum.

Leiðarljós

1. Komið sé í veg fyrir, eins og kostur er, að fólk verði fyrir slysum í vinnunni eða vegna vinnunnar.
2. Komið sé í veg fyrir, eins og kostur er, að fólk verði fyrir heilsutjóni eða finni til vanlíðanar vegna umhverfisþátta á vinnustöðum, sálfélagslegra aðstæðna eða slæms aðbúnaðar.
3. Á vinnustöðum sé unnið markvisst vinnuverndarstarf sem stuðli að stöðugum umbótum í vinnuumhverfi og aukinni vellíðan starfsfólks.
4. Á vinnustöðum sé tekið tillit til mismunandi starfsgetu fólks, stuðlað að því að fólk haldist á vinnumarkaði og komi aftur til starfa eftir slys og veikindi.
5. Vinnueftirlitið sé miðstöð þekkingar og reynslu á sviði vinnuverndar og miðli henni með skipulegum hætti.
6. Vinnueftirlitið byggi starf sitt á vönduðum og samræmdum vinnubrögðum og bestu fáanlegu þekkingu og kappkosti að veita góða þjónustu.
7. Vinnueftirlitið leiti eftir samstarfi við samtök á vinnumarkaði, stofnanir, sem vinna að skyldum verkefnum, skóla og fleiri aðila.
8. Vinnueftirlitið sé þroskandi vinnustaður með hæfu og ánægðu starfsfólki.
9. Rekstur stofnunarinnar verði sem hagkvæmastur og útgjöld innan þess ramma sem fjárheimildir og tekjuöflun leyfa.

Meginmarkmið

- Að á vinnustöðum sé leitast við að tryggja öruggt og heilsusamlegt vinnuumhverfi með tiltækri þekkingu og bestu fáanlegu tækni.
- Að tíðni vinnuslysa og atvinnutengdra sjúkdóma sé með því lágsta sem gerist í þeim löndum, sem Ísland er helst borið saman við, og starfsánægja með því besta sem gerist.
- Að staðtölur vinnuslysa, atvinnutengdra sjúkdóma og vellíðanar á vinnustöðum gefi glögga mynd af þróuninni hérlendis og hvernig henni miðar í samanburði við þau lönd sem Ísland er helst borið saman við.

Viðauki IV Skipulag og starf Vinnueftirlitsins 2005–2007

Samþætt vinnuverndarstarf

Vinnueftirlitið er miðstöð vinnuverndarstarfs og byggir starfsemi sína á samþættingu eftirlits, fræðslu og rannsókna.

Vinnustaðaeftirlit

Vinnustaðaeftirlitið beinist í meginatriðum að því að fyrirtækin viðhafi forvarnastarf í samræmi við ákvæði laga og reglna með aðstoð viðurkenndra þjónustuaðila þegar þörf krefur. Jafnframt er með eftirliti leitast við að sannreyna hvort aðstæður á vinnustöðum séu í samræmi við ákvæði laga og reglna.

Vinnuvélaeftirlit

Vinnueftirlitið veitir sérhæfða eftirlitsþjónustu með vélum og tækjum með áherslu á fagmennsku og vönduð vinnubrögð. Þessi starfsemi myndar sjálfstæða einingu innan stofnunarinnar, hliðstæða sjálfseignarstofnunum sem annast slíka þjónustu í nágrannalöndunum.

Sérhæfð þjónusta

Vinnueftirlitið veitir fyrirtækjum sérhæfða þjónustu, svo sem mælingar á umhverfisþáttum á vinnustöðum (hávaða, titringi, efnamengun, innilofiti o.fl.).

Rannsóknir

Rannsóknir Vinnueftirlitsins beinast að því að afla þekkingar er lýtur að vinnuvernd, heilsu og líðan í samvinnu við aðrar rannsóknarstofnanir og aðila vinnumarkaðarins. Rannsóknarverkefni eru fjármögnuð með framlögum frá rannsóknarsjóðum, samstarfsaðilum og hagsmunasamtökum auk eigin framlags Vinnueftirlitsins.

Fræðsla

Fræðsla Vinnueftirlitsins beinist að stjórnendum, vinnuverndarfulltrúum og starfsmönnum í fyrirtækjum og stofnunum, í stéttar- og fagfélögum og í skólum. Með námskeiðahaldi, útgáfu, heimasíðu og annarri fræðslustarfsemi er lögð áhersla á að auka þekkingu fólks á vinnuvernd og ábyrgð og skyldum atvinnurekenda og starfsfólks.

Innlend samskipti

Vinnueftirlitið tekur þátt í samstarfi við aðrar stofnanir, nefndir og ráð á vegum stjórnvalda, fagfélög og aðila vinnumarkaðarins. Stofnunin stuðlar að því að verkaskipti séu sem skýrust milli eftirlitsaðila.

Erlend samskipti

Vinnueftirlitið tekur virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi, einkum á vettvangi EES-samningsins, norrænu ráðherranefndarinnar og Alþjóðavinnuáráðs (ILO).

Viðauki V Viðhorfskönnun meðal fyrirtækja sem lúta eftirliti Vinnueftirlits ríkisins

Úrtak: Send voru út 315 bréf til forstöðumanna fyrirtækja/stofnana sem Vinnueftirlitið hafði haft eftirlit með á 6 mánaða tímabili (des. 2005 - maí 2006) og höfðu 10 eða fleiri starfsmenn. Þeir sendu tilbaka í tölvupósti netföng öryggistrúnaðarmanna og öryggisvarða fyrirtækja sinna. 115 fyrirtæki sendu netföng öryggistrúnaðarmanna og öryggisvarða eða 216 netföng í heild.

Framkvæmd: Öryggisvörðum og öryggistrúnaðarmönnum fyrirtækjanna var send í tölvupósti vefslóð könnunar ásamt talna- og stafakóða sem var lykillinn að könnuninni. Þátttakendur sendu svörin rafrænt tilbaka þar sem könnunin var vistuð á vefsvæði Ríkisendurskoðunar. Könnunin var gerð á tímabilinu 21. ágúst til 8. september 2006.

Spurningarlistinn: Viðhorfskönnunin samanstóð af 24 spurningum. Átján þeirra voru fullyrðingar þar sem gefnir voru 5 svarmöguleikar, mjög sammála, frekar sammála, frekar ósammála, mjög ósammála og veit ekki/á ekki við. Tvær spurningar voru um hvort gert hafi verið áhættumat og hvort unnið væri eftir vottuðu gæðakerfi. Bakgrunnsspurningar voru þrjár: stærð fyrirtækis, hvort viðkomandi væri öryggistrúnaðarmaður eða öryggisvörður og hvort um væri að ræða einkafyrirtæki eða opinbera stofnun. Að lokum var ein opin spurning þar sem þátttakendum gafst tækifæri til að koma með athugasemdir. Könnunin skiptist í tvo meginflokka, annars vegar almennt um eftirlit Vinnueftirlitsins og hins vegar um fræðslu og upplýsingagjöf.

Svarhlutfall: Svör bárust frá 148 öryggistrúnaðarmönnum og öryggisvörðum sem er 68,5% svarhlutfall.

Helstu heimildir

Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana. Nefndarálit. Fjármálaráðuneytið 2000.

Eftirlit með atvinnustarfsemi, tillög til úrbóta. Samtök atvinnulífsins. Maí 2004.

Gunnar Helgi Kristinsson. *Embættismenn og stjórnámálamenn. Skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnslu.* Reykjavík 1994.

Kynning á niðurstöðum viðhorfskönnunar meðal eigenda vinnuvéla og tækja. Greinargerð. Lausnir. Maí 2005.

Lög nr. 44/2005, Samkeppnislög,

Lög nr. 46/1980 um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

Lög nr. 68/2003 um breytingu á lögum nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum.

Lög nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur.

Lög nr. 134/1995 um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu.

Opinberar eftirlitsreglur. Forsætisráðuneytið, 2000.

Pétur Reimarsson. *Einfaldara Ísland. Mikilvægi einfaldra og góðra starfsskilyrða. Erindi á ráðstefnu forsætisráðuneytisinn.* 2006.

Reglugerð nr. 812/1999 um eftirlitsreglur hins opinbera.

Scoreboard 2005. WORKING GROUP, European Strategy on Health and Safety at Work., October 2005.

Skýrsla forsætisráðherra um áhrif laga um opinberar eftirlitsreglur og störf ráðgjafanefndar 2002-2005. (Lögð fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi 2005-2006).

Skýrsla um stöðu eftirlitsiðnaðar á Íslandi. Forsætisráðuneytið. Frétt nr.: 16/2004. (<http://www3.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/1318>).

Skýrsla ráðgjafanefndar um opinberar eftirlitsreglur um áhrif laga um opinberar eftirlitsreglur og störf nefndarinnar 1999-2002 (http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Opinberar_eftirlitsreglur/Starfsskyrslafinal.2002.doc).

Starfsskýrði stjórnvalda, Forsætisráðuneytið 1999.

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (lög nr. 33/1944).

Tillögur starfshóps um Einfeldara Ísland og Aðgerðaráætlun 2007-2009.

Forsætisráðuneytið, Fréttir. 2006. (<http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/TillogurstarfshopsumEinfeldaraIsland.doc>).

Um danska vinnueftirlitið (www.arbejdstilsynet.dk).

Um norska vinnueftirlitið (www.arbejdstilsynet.no).

Um sænska vinnueftirlitið (www.av.se).

Vefur Vinnueftirlits ríkisins (www.vinnueftirlit.is).

Viðhorfskönnun fyrir Vinnueftirlitið. Lausnir. Ágúst 2004.

Viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar. Ágúst - september 2006.