



SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI: VINNUMÁLASTOFNUN (2008)

MAÍ 2011

EFNISYFIRLIT

EFNISYFIRLIT	2
NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	3
1 INNGANGUR	5
2 VINNUMÁLASTOFNUN (2008)	6

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Í skýrslunni *Vinnumálastofnun, stjórnsýsluúttekt* (2008) beindi Ríkisendurskoðun alls tíu ábendingum til félags- og tryggingamálaráðuneytis og Vinnumálastofnunar. Nú þremur árum síðar hafa tvær þeirra að öllu leyti komið til framkvæmda. Fimm ábendingar eru ítrekaðar í óbreyttri mynd, tveimur er fylgt eftir með einni breyttri ábendingu og ný ábending til velferðarráðuneytis kemur í stað ábendingar til Vinnumálastofnunar.

Meginskýring þess hve fáar ábendingar hafa komið til framkvæmda er sú að frumvarp til laga um Vinnumarkaðsstofnun, sem lagt var fyrir Alþingi vorið 2010 (sbr. 138. lögjafarþing, þingskjal 945), og ætlað var að taka við verkefnum Vinnumálastofnunar og Vinnueftirlits ríkisins var ekki afgreitt. Við stofnun nýs velferðarráðuneytis var síðan ákveðið að bíða með sameiningu stofnana sem störfuðu á málefnasviði félags- og tryggingamálaráðuneytis þar til heildarendurskoðun á þeim hefði verið gerð.

**TVÆR ÁBENDINGAR
AF TÍU FRAM-
KVÆMDAR**

**FRUMVARP UM
VINNUMARKAÐS-
STOFNUN EKKI
AFGREITT**

NÝ ÁBENDING TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. MÓTA ÞARF STEFNU UM FYRIRKOMULAG STARFSENDURHÆFINGAR

Þar sem samtök vinnumarkaðarins hafa komið á fót starfsendurhæfingarsjóði með fjárhagslegri aðkomu ríkisins þurfa stjórnvöld að ákveða hvaða fyrirkomulag þau vilja hafa á starfsendurhæfingu og endurskoða aðild Vinnumálastofnunar að henni ef þörf krefur.

BREYTT ÁBENDING TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. ENDURSKOÐA ÞARF STOFNANASKIPAN VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2008 var lagt til að stofnanaskipan á sviði vinnu- markaðsmála og tekjutilfærsluverkefna yrði breytt. Þar sem félags- og trygginga- málaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti hafa verið sameinuð í eitt velferðarráðuneyti leggur Ríkisendurskoðun til að ráðuneytið endurskoði hvernig verkefnum nýs ráðu- neytis verði haganlegast skipað í stofnanir.

ÍTREKAÐAR ÁBENDINGAR TIL VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

1. ENDURSKOÐA ÞARF STJÓRNSKIPULAG VINNUMÁLASTOFNUNAR

Í skýrslunni var bent á að sérstök stjórn yfir Vinnumálastofnun veikti stjórnunarum- boð ráðuneytisins yfir stofnuninni. Ekki hafa verið gerðar breytingar á stjórnskipulagi Vinnumálastofnunar né heldur gerð grein fyrir hvað styðji réttmæti þessa fyrirkomu- lags og ítrekar Ríkisendurskoðun því ábendinguna.



2. KANNA ÞARF KOSTI OG GALLA ÞESS AÐ STOFNA FAGRÁÐ VINNUMÁLA

Í skýrslunni var lagt til að metnir yrðu kostir og gallar þess að stofna fagráð vinnumála sem yrði ráðuneytinu til ráðgjafar. Þetta ráð yrði jafnframt samráðsvettvangur stjórnvalda og samtaka vinnumarkaðarins í málaflokknum eftir að stjórn Vinnumálastofnunar yrði lögð niður. Ekki hefur farið fram mat á kostum og göllum þess að stofna fagráð vinnumála og ítrekar Ríkisendurskoðun því ábendinguna.

3. LEGGJA ÞARF NIÐUR STJÓRNIR SJÓÐA SEM VINNUMÁLASTOFNUN HEFUR UMSJÓN MEÐ

Í skýrslunni var lagt til að stjórnir þeirra sjóða sem Vinnumálastofnun hefur umsjón með verði lagðar niður. Þetta hefur ekki gengið eftir og því ítrekar Ríkisendurskoðun ábendinguna.

4. SAMEINA ÞARF GREIÐSLUKERFI RÍKISINS VEGNA ALMANNATRYGGINGA

Í skýrslunni var lagt til að sameina greiðslukerfi ríkisins vegna almannatrygginga með því að veita saman upplýsingum úr mörgum kerfum. Þannig fengju notendur þjónustunnar eitt samræmt yfirlit um bætur og aðrar greiðslur. Þetta hefur ekki gengið eftir og því ítrekar Ríkisendurskoðun ábendinguna.

5. GERA ÞARF ÁRANGURSSTJÓRNUNARSAMNING VIÐ VINNUMÁLASTOFNUN

Í skýrslunni kom fram að ráðuneytið hafði ekki gert árangursstjórnunarsamning við Vinnumálastofnun og var lagt til að bætt yrði úr því. Það hefur ekki verið gert og því ítrekar Ríkisendurskoðun ábendinguna.

1 INNGANGUR

Samkvæmt 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997 felst stjórnsluendurskoðun í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal vekja athygli á því sem hún telur að úrskaiðis hafi farið í rekstri og benda á leiðir til úrbóta. Hverri úttekt er fylgt eftir með athugun á því hvernig brugðist hefur verið við ábendingum hennar. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari skýrslu um eftirfylgni er leitast við að meta hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar í skýrslunni *Vinnumálastofnun, stjórnsluúttekt (2008)* hafi leitt til æskilegra umbóta. Úttektin tók einkum til stjórnunar og skipulags Vinnumálastofnunar og þeirra sjóða sem hún hefur umsjón með og hugsanlegs flutnings verkefna til eða frá stofnuninni.

Við vinnslu þessarar eftirfylgniúttektar var aflað upplýsinga hjá Vinnumálastofnun og velferðarráðuneyti. Þessir aðilar fengu auk þess drög að skýrslunni sem hér birtist til umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

**KANNA MEÐFERÐ OG
NÝTINGU RÍKISFJÁR**

**HAFNA ÁBENDINGAR
LEITT TIL ÆSKILEGRA
ÚRBÓTA?**

2 VINNUMÁLASTOFNUN (2008)

ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLUNNI

Í skýrslunni Vinnumálastofnun, stjórnýsluúttekt (2008) var leitað svara við því hvort stjórnun og skipulag Vinnumálastofnunar og þeirra sjóða sem heyra undir hana stuðluðu að því að verkefnum væri sinnt á skilvirkan og árangursríkan hátt. Jafnframt var lagt mat á hvort ný ábyrgðarsvið félags- og tryggingamálaráðuneytis vegna breyttrar verkaskiptingar félagsmála- og heilbrigðisráðuneyta leiddu til þess að hagkvæmt yrði að flytja verkefni til eða frá Vinnumálastofnun.

UMSJÓN MEÐ SJÓÐUM YRÐI FLUTT TIL NÝRRAR STOFNUMAR

Í skýrslunni kom fram að stjórnýsla þeirra sjóða sem Vinnumálastofnun hefði umsjón með væri óþarflega flókin og að einföldun hennar gæti bætt þjónustu við bótaþega, aukið skilvirkni og lækkað umsýslukostnað. Lagt var til að stjórnir sjóðanna yrðu lagðar niður og að umsjón Vinnumálastofnunar með þeim yrði flutt til nýrrar stofnunar vel ferðarmála sem sinnti allri umsýslu lífeyris-, sjúkra-, slysa- og vinnumarkaðstengdra trygginga og bóta. Breytt verkaskipting félagsmála- og heilbrigðisráðuneyta gæfi sérstakt tilefni til að efnt yrði til slíkrar stofnunar.

GREIÐSLUKERFI YRÐU SAMEINUÐ

Ríkisendurskoðun taldi að um leið og umsýsla ríkisins með tryggingum og bótum yrði sameinuð ætti að sameina greiðslukerfi ríkisins í eitt og veita þangað upplýsingum úr fjölmörgum kerfum sem reikna og ákvarða bætur. Með því móti gæfist einstaklingum kostur á einu samræmdu greiðslufirliti um bætur og aðrar greiðslur. Þetta myndi því bæta þjónustu við þá.

VINNUMÁLASTOFNUN OG VINNUEFTIRLIT YRÐU SAMEINUÐ

Jafnframt þessu lagði Ríkisendurskoðun til að kannaðir yrðu með formlegum hætti kostir þess að sameina Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins í eina öfluga stofnun á sviði vinnumarkaðsmála. Að minnsta kosti gæti verið hagkvæmt að sameina þjónustuskrifstofur Vinnumálastofnunar og umdæmisskrifstofur Vinnueftirlitsins í eina þjónustuskrifstofu vinnumarkaðsmála á hverjum stað. Yrði af sameiningu stofnananna tveggja mætti einnig samnýta samráðsvettvang málaflokkanna sem þær sinna: Vinnumarkaðsaðgerða og vinnuverndar. Lagt var til að skoðaðir yrðu í samvinnu við aðila vinnumarkaðarins kostir og gallar þess að stofna eitt fagrát vinnumála í stað stjórna stofnananna. Slíkt ráð mætti einnig virkja sem öflugan samráðsvettvang fyrir vinnumarkaðsmál.

BREYTA ÞYRFTI INNRI STJÓRNÝSLU

Að lokum benti Ríkisendurskoðun á að breyta þyrfti innri stjórnýslu Vinnumálastofnunar svo að hún endurspeglaði betur þau verkefni sem hún sinnti og lagalegar áherslur. Þá ylli stjórnskipulag hennar meðal annars því að ábyrgð væri ekki nægjanlega skýr og lagði Ríkisendurskoðun til að metið yrði hvort rétt væri að stofnunin hefði sérstaka stjórn. Einnig voru gerðar alvarlegar athugasemdir við að ráðuneytið hefði hvorki gert

árangursstjórnunarsamning við Vinnumálastofnun né sett reglugerð um vinnumarkaðsaðgerðir eins og því bæri. Þá væri nauðsynlegt að stofnunin mótaði faglega stefnu um starfsendurhæfingu svo að hún gæti sinnt því hlutverki sem löggin ætluðu henni.

ÁBENDINGAR Í SKÝRSLUNNI FRÁ 2008

ÁBENDINGAR TIL FÉLAGS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTIS

ÁBENDING 1

Lagt var til að metið yrði réttmæti þess að hafa sérstaka stjórn yfir Vinnumálastofnun og bent á þá veikleika sem fælust í stjórn skipaðri hagsmunaaðilum vinnumarkaðarins.

VIÐBRÖGD VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

Ráðuneytið hefur ekki lagt mat á það sérstaklega hvort rétt sé að hafa stjórn yfir Vinnumálastofnun. Við undirbúning frumvarps til laga um nýja stofnun sem leysti af hólmi Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins lögðu samtök aðila vinnumarkaðarins ríka áherslu á að yfir hinni nýju stofnun væri stjórn sem skipuð væri fulltrúum þeirra líkt og verið hafði. Ráðuneytið féllst á þau sjónarmið og í frumvarpi til laga um Vinnumarkaðsstofnun (138. löggjafarþing, þingskjal 945) sem ætlað var að taka við verkefnum Vinnumálastofnunar og Vinnueftirlits ríkisins var gert ráð fyrir stjórn með sama sniði og verið hefur yfir Vinnumálastofnun.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd. Stofnunin ítrekar jafnframt mikilvægi þess að valdsvið og ábyrgð forstöðumanns stofnunar og ráðuneytis séu skýr.

ÁBENDING 2

Lagt var til að ráðuneytið gerði árangursstjórnunarsamning við Vinnumálastofnun sem innihéldi töluleg árangursmarkmið, m.a. um vinnumarkaðsaðgerðir.

VIÐBRÖGD VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

Ráðuneytið hefur ekki gert árangursstjórnunarsamning við Vinnumálastofnun.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd og ítrekar hana hér með.

ÁBENDING 3

Lagt var til að ráðuneytið gæfi út reglugerð um vinnumarkaðsaðgerðir, svo sem kveðið er á um í lögum.

VIÐBRÖGD VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

Á árinu 2009 gaf félags- og tryggingamálaráðuneytið út tvær reglugerðir sem lúta að vinnumarkaðsaðgerðum, sbr. 12. gr. laga nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir.

Annars vegar var reglugerð um „þátttöku atvinnuleitenda sem tryggðir eru innan atvinnuleysistryggingakerfisins í vinnumarkaðsaðgerðum og um búferlastyrki“ (reglugerð 12/2009) og hins vegar reglugerð um „nám og námskeið sem eru viðurkennd sem vinnumarkaðsúrræði“ (reglugerð 13/2009).

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.

ÁBENDING 4

Lagt var til að tekjutilfærsluverkefni Vinnumálastofnunar yrðu einfölduð með því að leggja niður stjórnir þeirra sjóða sem hún hefur umsjón með og færa verkefni til nýrrar stofnunar sem sinnti allri umsýslu lífeyris- og vinnumarkaðstengdra trygginga og bóta.

VIÐBRÖGD VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

Yfir þeim sjóðum sem Vinnumálastofnun hefur umsýslu með eru enn stjórnir sem skipaðar eru með sama hætti og áður. Veturinn 2008 til 2009 hóf félags- og tryggingamálaráðuneytið vinnu sem laut að hugsanlegri sameiningu Vinnumálastofnunar og Tryggingastofnunar ríkisins auk Vinnueftirlits ríkisins. Niðurstaða þeirrar vinnu var að sameina aðeins Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins og var lagt fram lagafrumvarp á Alþingi þar að lútandi (138. löggjafarþing, þingskjal 945) en afgreiðslu þess lauk ekki á þinginu.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd og ítrekar hana hér með.

ÁBENDING 5

Lagt var til að komið yrði á fót nýrri stofnun velferðarmála sem sæi um öll tekjutilfærsluverkefni félagsmálaráðuneytisins auk annarra lífeyristrygginga, s.s. sjúkra- og slysatrygginga.

VIÐBRÖGD VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

Félags- og tryggingamálaráðuneytið kannaði mögulega endurskipan stofnana sinna með tilliti til sameiningar Vinnumálastofnunar, Tryggingastofnunar ríkisins og Vinnueftirlitsins. Niðurstaða athugunarinnar var að sameina Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins en að Tryggingastofnun stæði utan við sameininguna. Lagt var fram frumvarp til laga þar að lútandi en ekki tókst að ljúka afgreiðslu þess (sbr. ábendingu 4).

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd og ítrekar hana hér með.

ÁBENDING 6

Lagt var til að greiðslukerfi ríkisins vegna almannatrygginga yrðu sameinuð í eitt með því að veita þangað upplýsingum úr mörgum kerfum. Þannig fengju notendur þjónustunnar eitt samræmt greiðslufirlit um bætur og aðrar greiðslur.

VIÐBRÖGD VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

Greiðslukerfi ríkisins vegna almannatrygginga hafa ekki verið sameinuð.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd og ítrekar hana hér með.

ÁBENDING 7

Lagt var til að kannað yrði hvort sameina ætti Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins eða a.m.k. sameina þjónustuskrifstofur Vinnumálastofnunar og umdæmis-skrifstofur Vinnueftirlitsins í eina þjónustuskrifstofu á hverjum stað.

VIÐBRÖGD VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

Félags- og tryggingamálaráðuneytið kannaði mögulega endurskipan stofnana sinna með sameiningu Vinnumálastofnunar, Tryggingastofnunar ríkisins og Vinnueftirlitsins að markmiði. Niðurstaða athugunarinnar var að sameina Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins en að Tryggingastofnun ríkisins stæði utan við sameininguna. Lagt var fram frumvarp til laga þar að lútandi sem ekki tókst að afgreiða (sbr. ábendingu 4).

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að félags- og tryggingamálaráðuneytið hafi fylgt ábendingunni fyrir sitt leyti. Efni hennar hefur hins vegar ekki orðið að veruleika og ítrekar Ríkisendurskoðun því ábendinguna.

ÁBENDING 8

Lagt var til að kannaðir yrðu kostir og gallar þess að stofna eitt fagråd vinnumála í stað stjórna Vinnumálastofnunar og Vinnueftirlitsins.

VIÐBRÖGD VELFERÐARRÁÐUNEYTIS

Við undirbúning að breyttri stofnanaskipan ráðuneytisins (sbr. ábendingu 4) lögðu samtök aðila vinnumarkaðarins ríka áherslu á að yfir nýrri stofnun sem leysti Vinnumálastofnun og Vinnueftirlitið af hólmi væri stjórn sem skipuð væri fulltrúum þeirra (sbr. ábendingu 1). Ráðuneytið féllst á þau sjónarmið og þar með var ekki grundvöllur fyrir að kanna að sinni kosti og galla þess að stofna fagråd vinnumála.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd og ítrekar hana hér með.

ÁBENDINGAR TIL VINNUMÁLASTOFNUNAR

ÁBENDING 1

Lagt var til að innri stjórnsýslu Vinnumálastofnunar yrði breytt á þann hátt að hún endurspeglaði verkefni stofnunarinnar.

VIÐBRÖGD VINNUMÁLASTOFNUNAR

Þann 15. mars 2011 tók gildi nýtt skipurit Vinnumálastofnunar. Markmið þess er að laga starfsemi stofnunarinnar að þeim breytingum sem hafa átt sér stað undanfarin ár jafnframt því að búa stofnunina undir ný viðfangsefni næstu missera og ára.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi verið framkvæmd.

ÁBENDING 2

Lagt var til að Vinnumálastofnun mótaði faglega stefnu um starfsendurhæfingu þannig að hún gæti sinnt því hlutverki sem henni er ætlað samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir.

VIÐBRÖGD VINNUMÁLASTOFNUNAR

Eftir að skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út hafa samtök launþega og atvinnurekenda ásamt fjármálaráðherra, Reykjavíkurborg og launanefnd sveitarfélaga komið á fót starfsendurhæfingarsjóði. Hlutverk sjóðsins er ekki fullmótað og standa enn yfir viðræður milli aðila um það í tengslum við gerð kjarasamninga. Gert er ráð fyrir fjárhagslegri aðkomu ríkisins að sjóðnum. Vinnumálastofnun telur að stofnuninni sé ekki fært að móta faglega stefnu í starfsendurhæfingarmálum meðan ekki er komin niðurstaða um hlutverk þessa starfsendurhæfingarsjóðs. Jafnframt telur Vinnumálastofnun líklegt að breyta þurfi lögum um vinnumarkaðsaðgerðir ef hlutverk hins nýja starfsendurhæfingarsjóðs verður víðtækt enda var ekki gert ráð fyrir honum þegar lög um vinnumarkaðsaðgerðir voru sett.

MAT RÍKISENDURSKOÐUNAR

Ríkisendurskoðun telur að ábendingin hafi ekki verið framkvæmd en fellst á sjónarmið Vinnumálastofnunar. Jafnframt hvetur stofnunin velferðarráðuneyti til að ákveða fyrirkomulag starfsendurhæfingar og endurskoða hlutverk Vinnumálastofnunar í samræmi við það ef þörf krefur.