



Skýrsla um ítrekaða eftirfylgni:
Vinnumálastofnun

September 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ítrekaðar ábendingar	3
Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum	5
1 Inngangur.....	8
2 Vinnumálastofnun	9
2.1 Útdráttur úr skýrslunum frá 2008 og 2011	9
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	10
2.2.1 Ný ábending til velferðarráðuneytis	10
2.2.2 Breytt ábending til velferðarráðuneytis.....	11
2.2.3 Ítrekaðar ábendingar til velferðarráðuneytis	12

Niðurstöður og ítrekaðar ábendingar

Í skýrslunni *Vinnumálastofnun* (maí 2008) kannaði Ríkisendurskoðun hvort stjórnun og skipulag Vinnumálastofnunar, og sjóða í hennar umsjón, stuðluðu að skilvirkni og árangri. Skoðað var hvort nýyfirastaðin breyting á verkaskiptingu milli félags- og tryggingamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis (sem nú hafa sameinast í velferðarráðuneyti) hefði leitt til þess að hagkvæmt væri að flytja verkefni til eða frá Vinnumálastofnun. Ríkisendurskoðun setti fram tíu ábendingar í skýrslu sinni, þ.e. þrjár til Vinnumálastofnunar og sjö til félags- og tryggingamálaráðuneytis.

Skýrsla um
Vinnumálastofnun
frá 2008

Í *Skýrslu um eftirfylgni: Vinnumálastofnun* (maí 2011) kannaði Ríkisendurskoðun hvort og þá hvernig hefði verið brugðist við ábendingum hennar. Tvær ábendingar til Vinnumálastofnunar höfðu þá komið til framkvæmda. Fimm ábendingar til félags- og tryggingamálaráðuneytis voru ítrekaðar í óbreyttri mynd, tveimur var fylgt eftir með einni breyttri ábendingu og ný ábending til velferðarráðuneytis kom í stað ábendingar sem áður hafði verið beint til Vinnumálastofnunar. Í þessari skýrslu fylgir Ríkisendurskoðun því eftir sjö ábendingum til velferðarráðuneytis frá árinu 2011.

Skýrslunni var fylgt
eftir árið 2011

Í fyrri skýrslum sínum hvatti Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að móta stefnu um fyrirkomulag starfsendurhæfingar. Árið 2012 voru sett lög nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða þar sem m.a. er kveðið á um hlutverk slíkra sjóða, aðkomu ríkis, sveitarfélaga og atvinnurekenda að þeim og réttindi einstaklinga. Vinnumálastofnun annast framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða og skipulag samkvæmt lögum nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir og þjónustar m.a. atvinnuleitendur sem uppfylla ekki skilyrði fyrir þjónustu starfsendurhæfingarsjóða. Fyrirkomulag starfsendurhæfingar hefur þannig verið skýrt. Ríkisendurskoðun telur því ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

Bent var á að móta
þyrfti stefnu um
fyrirkomulag
starfsendur-
hæfingar

Ríkisendurskoðun lagði einnig til að velferðarráðuneyti endurskoðaði stofnanaskipan á sviði vinnumarkaðsmála og tekjutilfærsluverkefna. Árið 2010 lagði þáverandi ráðherra fram frumvarp á Alþingi um sameiningu Vinnumálastofnunar og Vinnueftirlits ríkisins í nýja Vinnumarkaðsstofnun. Frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu. Þegar Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga um þróun mála í ársbyrjun 2014 greindi ráðuneytið frá því að félags- og húsnæðismálaráðherra áformaði að setja af stað vinnu í því skyni að endurskoða stofnanaskipan ráðuneytisins á sviði vinnumála. Stofnunin ítrekar ábendingu sína.

Ábending um að
endurskoða stofn-
anaskipan á sviði
vinnumarkaðsmála

Þá hvatti Ríkisendurskoðun velferðarráðuneyti til að kanna réttmæti þess að hafa sérstaka stjórn yfir Vinnumálastofnun. Það veikti m.a. stjórnunarumboð þess gagnvart stofnuninni. Jafnframt lagði Ríkisendurskoðun til að kannaður væri ávinningur þess að stofna fagråd vinnumála sem kæmi í stað stjórnarinnar og yrði velferðarráðuneyti og Vinnumálastofnun til ráðgjafar. Það yrði jafnframt samráðsvettvangur stjórnvalda og samtaka vinnumarkaðarins. Ríkisendurskoðun lagði einnig til að ráðuneytið kannaði kosti þess að leggja niður stjórnir sjóða í umsjón Vinnumálastofnunar. Að sögn ráðuneytisins í ársbyrjun 2014 var ráðgert að taka þessi atriði til skoðunar við fyrirhugaða

Ábendingar um
endurskoðun
stjórnskipulags

Þrjár ábendingar
sameinaðar í eina

Kanna þarf fýsileika
á sameiningu
greiðslukerfa

Gera þarf
árangursstjórnun-
arsamning við
Vinnumálastofnun

endurskoðun á stofnanaskipan málaflokksins. Það benti þó á að vilji samtaka aðila vinnumarkaðarins stæði til þess að stjórnir Vinnumálastofnunar og sjóða í hennar umsjón störfuðu í óbreyttri mynd fremur en að fagráð yrði stofnað í þeirra stað. Ríkisendurskoðun bendir á að stjórn Vinnueftirlits ríkisins hefur eingöngu verið ráðgefandi frá árinu 2003, auk þess að vera samráðsvettvangur ríkisins og aðila vinnumarkaðarins. Fordæmin eru því til staðar. Ríkisendurskoðun ítrekar framangreindar þrjár ábendingar (um mat á réttmæti stjórnar yfir Vinnumálastofnun, kostum þess að leggja niður stjórnir sjóða og kostum þess að stofna fagráð vinnumála) en sameinar þær nú í eina.

Í fyrri skýrslum sínum lagði Ríkisendurskoðun til að greiðslukerfi ríkisins vegna almannatrygginga yrðu sameinuð. Í ársbyrjun 2014 sagði velferðarráðuneyti að þetta yrði skoðað samhliða fyrirhugaðri endurskoðun á sviði vinnumarkaðsmála. Ríkisendurskoðun ítrekar ábendinguna öðru sinni.

Loks hvatti Ríkisendurskoðun velferðarráðuneyti til að gera árangursstjórnunarsamning við Vinnumálastofnun. Árið 2014 hefur það ekki verið gert. Ráðuneytið benti þó á að Vinnumálastofnun hefði innleitt matslíkanið CAF (*Common Assessment Framework*) sem margar stofnanir og sveitarfélög nota til að gera sjálfsmat á stjórnun sinni og starfsemi. Að mati Ríkisendurskoðunar getur slíkt mat verið góður grunnur að árangursstjórnunarsamningi en kemur ekki í stað hans. Ábendingin er því ítrekuð öðru sinni.

Ítrekaðar ábendingar til velferðarráðuneytis

1. Endurskoða þarf stofnanaskipan á sviði vinnumarkaðsmála

Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að endurskoða stofnanaskipan á sviði vinnumarkaðsmála og tekjutilfærsluverkefna og vinna markvisst að því að frumvarp þar að lútandi verði lagt fram á Alþingi hið fyrsta.

2. Endurskoða þarf stjórnskipulag Vinnumálastofnunar og sjóða hennar

Velferðarráðuneyti þarf að meta ávinning þess að stofna fagráð vinnumála sem komi í stað stjórnar Vinnumálastofnunar og stjórna sjóða í hennar umsjón. Fagráðið yrði ráðuneytinu og stofnuninni til ráðgjafar, auk þess að vera samráðsvettvangur stjórnvalda og samtaka vinnumarkaðarins. Færa verður skýr rök fyrir réttmæti núverandi fyrirkomulags verði það áfram við lýði.

3. Kanna þarf fýsileika sameiningar á greiðslukerfum almannatrygginga

Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að kanna fýsileika þess að sameina greiðslukerfi ríkisins vegna almannatrygginga. Þannig má veita saman upplýsingum úr mörgum kerfum og notendur þjónustunnar fengju m.a. eitt samræmt yfirlit um bætur og aðrar greiðslur.

4. Ráðuneytið geri árangursstjórnunarsamning við Vinnumálastofnun

Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að gera árangursstjórnunarsamning við Vinnumálastofnun sem taki mið af núverandi starfsemi stofnunarinnar og kröfum um árangur.

Viðbrögð við ítrekuðum ábendingum

Viðbrögð velferðarráðuneytis við ítrekuðum ábendingum

Viðbrögð vegna ábendingar um að endurskoða þurfi stofnanaskipan á sviði vinnumarkaðsmála og ábendingar um að endurskoða þurfi stjórnskipulag Vinnumálastofnunar og sjóða hennar

„Ríkisendurskoðun lagði til að kannaðir yrðu formlega kostir þess að sameina Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins þannig að samnýta mætti samráðsvettvang mála-flokkanna sem stofnanirnar sinna, þ.e. vinnumarkaðsaðgerðir og vinnuvernd. Í því sambandi vill ráðuneytið taka fram að á vormánuðum 2014 hófst vinna innan ráðuneytisins þar sem farið var yfir kosti þess og galla að sameina framangreindar stofnanir þar sem meðal annars var nýtt sú vinna sem fram fór í ráðuneytinu á árunum 2008–2010 í tengslum við hugsanlega sameiningu þessara stofnana.

Í vinnu ráðuneytisins var farið vel yfir verkefni Vinnumálastofnunar annars vegar og Vinnueftirlits ríkisins hins vegar. Vinnumálastofnun er aðallega þjónustustofnun sem annast framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða ásamt því að annast vörslu þriggja sjóða sem ætlað er að tryggja framfærslu þátttakenda á vinnumarkaði við nánar skilgreindar aðstæður, þ.e. Atvinnuleysistryggingasjóðs, Fæðingarorlofssjóðs og Ábyrgðasjóðs launa. Einnig sinnir stofnunin öðrum verkefnum, svo sem veitingu atvinnuleyfa til útlendinga, eftirlit með lögum um starfsmannaleigur o.fl.

Meginverkefnin eru því þjónusta við einstaklinga sem þurfa á þjónustu stofnunarinnar að halda en starfs- og námsráðgjafar stofnunarinnar veita aðstoð við atvinnuleit, upplýsingar og ráðgjöf um náms- og starfsval ásamt því að hafa eftirlit með því að atvinnuleitendur fylgi eftir áætlun um atvinnuleit og þátttöku í viðeigandi vinnumarkaðsúr-ræðum. Þá geta atvinnurekendur haft samband við þjónustuskrifstofu stofnunarinnar í umdæmi sínu og óskað eftir því að hún hafi milligöngu um að útvega starfsfólk.

Vinnueftirlit ríkisins annast vinnuverndarstarf vegna starfa á landi og byggir starf sitt á samþættingu víðtæks eftirlits, fræðslu og rannsókna. Stofnuninni er ætlað að stuðla að forvörnum og heilsuvernd á vinnustöðum með ráðgjöf og leiðbeiningum en meginhlutverk hennar er að annast eftirlit með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum. Enn fremur annast stofnunin markaðseftirlit og vinnuvéla- og tækjaeftirlit. Þá stendur Vinnueftirlitið fyrir fræðslu og upplýsingastarfi á sviði vinnuverndar. Af þessu leiðir að starfsmenn Vinnueftirlits ríkisins hafa meiri samskipti við atvinnurekendur og forsvarsmenn fyrirtækja fremur en einstaklinga.

Einnig var farið yfir kosti þess og galla að sameina stofnanirnar. Kostir sameiningar voru taldir felast meðal annars í rekstrarlegri samlegð sem felur einkum í sér mögulegan sparnað miðað við raunhæfar forsendur um stærðarhagkvæmni. Ljóst er að sameinuð stofnun hefði einn forstöðumann og má gera ráð fyrir að unnt sé að sameina stoðdeildir innan stofnananna sem annast fjármál og rekstur. Vegna eðlis starfsemi stofnananna verður ekki séð að sparnaður í upplýsingum og móttöku verði mikill þar

sem verkefni eru ólík. Þá verður einnig að líta til þess að umræddar stofnanir hafa á síðustu árum þegar farið í gegnum talsverða hagræðingu vegna ítrekaðra krafna um sparnað í rekstri stofnananna þar sem markmiðið hefur engu að síður verið að viðhalda góðri þjónustu. Hefur því frekar verið dregið úr stoðþjónustu þessara stofnana heldur en þjónustunni sem slíkri.

Má gera ráð fyrir að mesta hagræðingin yrði vegna sameiginlegs húsnæðiskostnaðar. Engu að síður verður að taka tillit til þess að á höfuðborgarsvæðinu er Vinnueftirlitið í eigin húsnæði þannig að kostnaður gæti aukist í upphafi sameiningar. Hins vegar eru líkur á því að ná megi fram sparnaði með sameiningu þjónustustöðva stofnananna á landsbyggðinni.

Þá þótti líklegt að samtök aðila vinnumarkaðarins krefðust þess að stjórn yrði áfram yfir nýrri sameiginlegri stofnun enda ekkert komið fram sem bendir til þess að sjónarmið samtaka aðila vinnumarkaðarins hafi breyst hvað það varðar frá því að frumvarp þáverandi félags- og tryggingamálaráðherra til laga um Vinnumarkaðsstofnun (þskj. 945 –555. mál) var lagt fram á Alþingi vorið 2010. Þar var gert ráð fyrir stjórn yfir stofnuninni með sama sniði og verið hefur yfir Vinnumálastofnun. Engu að síður er ljóst að einungis yrði um að ræða eina stjórn ef af sameiningu þessara stofnana yrði og því um að ræða fækkun um eina stjórn.

Að því er varðar galla hugsanlegrar sameiningar Vinnumálastofnunar og Vinnueftirlits ríkisins þótti fagleg og þekkingarleg samlegð ekki vera mikil. Málefna svið þessara stofnana varðar innlendan vinnumarkað en með ólíkum hætti. Vinnumálastofnun annast aðallega framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða og útgreiðslu framfærsluþrygginga og eru því að meginstofni til stofnun sem veitir einstaklingum þjónustu. Að því er varðar eftirlitið sérstaklega þá hefur Vinnumálastofnun eftirlit með mögulegum bóta- svikum úr Atvinnuleysistryggingasjóði og Fæðingarorlofssjóði, annast eftirlit með starfsemi starfsmannaleigna auk þess sem tilkynna skal stofnuninni um tilvik er eftirlitsfulltrúum samtaka aðila vinnumarkaðarins er neitað um aðgengi að vinnustöðum atvinnurekanda eða ef atvinnurekandi eða starfsmenn hans bera ekki vinnustaðaskírteini á sér, sbr. lög nr. 42/2010, um vinnustaðaskírteini og eftirlit á vinnustöðum. Vinnueftirlitið hefur eftirlit með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum og er því að meginstofni til eftirlitsstofnun sem á aðallega í samskiptum við forsvarsmenn fyrirtækja. Þykir því sú litla samlegð sem er fyrir hendi og felst aðallega í þekkingu á stjórnsýslunni ekki vera líkleg til að leiða til bættrar samhæfingar og markvissari þjónustu við notendur þessara stofnana.

Enn fremur hefur verið bent á að komi gæti til hlutverkaárekstra verði af sameiningu stofnananna þar sem ekki fari saman eftirlit með öryggi á vinnustöðum og verndun starfa. Í því sambandi kann að vera óheppilegt að sama stofnunin hafi það hlutverk að beina tilmælum til fyrirtækja um að grípa til úrbóta á vinnustað vegna vanbúnaðar á sama tíma og stofnunin hvetur til verndunar starfa og jafnvel tímabundinnar fjölgunar starfa. Er hér átt við tilvik þar sem til dæmis hefðbundin eftirfylgni með úrbótum á vinnustað hefur ekki tilætlaðan árangur þannig að grípa þarf til þess ráðs að loka vinnustaðnum. Er jafnframt hætt við að slík stofnun gangi vægt fram við að knýja á um úrbætur hjá fyrirtækjum hvað varðar aðbúnað, hollustuhætti og öryggi af ótta við að það kunni að leiða til fækkunar starfa á viðkomandi vinnustað. Ætla má að það hafi

ávallt í för með sér að störf tapist hvort sem vinnustað er lokað vegna eftirlits eða af eiganda og stangast slíkt á við það hlutverk sameinaðrar stofnunar að vernda störf.

Það er jafnframt almennt talið mikilvægt að eftirlit með aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum, líkt og Vinnueftirlitið hefur með höndum sé sjálfstætt í störfum sínum og varði enga aðra hagsmuni en þá er varða vinnuvernd. Þá hefur verið bent á að vinnueftirlitsstofnanir í nágrenni þess eru sjálfstæðar stofnanir.

Þegar litið er til framangreinds verður ekki talið að sameining Vinnuálastofnunar og Vinnueftirlitsins skili að svo stöddu þeirri heildarhagræðingu að réttlæti sameiningu umræddra stofnana með tilheyrandi áhættu sem ávallt fylgir sameiningum og kostnaðarauka í upphafi sameininga.

Hins vegar hefur verið bent á aðra möguleika til að auka hagræði í rekstri umræddra stofnana. Þar má nefna sameiginlegan rekstur þjónustumiðstöðva á landsbyggðinni þar sem húsnæði er samnýtt. Félags- og húsnæðismálaráðherra hefur þegar kynnt minnisblað á fundi ríkisstjórnar, dags. 29. ágúst 2014, um sameiningu þjónustumiðstöðva Tryggingastofnunar ríkisins og Vinnuálastofnunar bæði á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni til að ná fram rekstrarlegri hagræðingu. Samhliða því verði skoðuð hagræðing af því að Vinnueftirlit ríkisins samnýti skrifstofuhald á landsbyggðinni með framangreindum stofnunum. Gert er ráð fyrir að skipaður verði formlegur starfshópur með forstöðumönnum þessara stofnana til að vinna áætlun þess efnis.

Að því er varðar stjórnir þeirra sjóða sem Vinnuálastofnun annast umsýslu með vísast til fyrri svara velferðarráðuneytisins um það efni.“

[Kanna þarf fýsileika sameiningar á greiðsluferfum almannatrygginga](#)

„Innan ráðuneytisins er enn til skoðunar kostir og gallar þess að flytja greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði frá Vinnuálastofnun yfir til Tryggingastofnunar ríkisins þannig að þær fari saman við útgreiðslu almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar auk þess sem ráðuneytið hefur til skoðunar kosti þess og galla að færa þann hluta af starfsemi Tryggingastofnunar ríkisins sem lýtur að endurhæfingu og örorkumati til Vinnuálastofnunar.“

[Ráðuneytið geri árangursstjórnunarsamning við Vinnuálastofnun](#)

„Ráðuneytið vísar til bréfs þess til ríkisendurskoðunar, dags. 14. febrúar 2014, þar sem fram kemur að ráðuneytið hafi ekki gert árangursstjórnunarsamning við Vinnuálastofnun. Ráðuneytið ítrekar það sem fram kemur í fyrrnefndu bréfi og þá sérstaklega að ráðuneytið fylgist náið með starfssemi Vinnuálastofnunar almennt og þeim árangri sem stofnunin hefur náð í störfum sínum á hverjum tíma. Þannig hefur ráðuneytið sem dæmi fylgst náið með þeim árangri sem stofnunin hefur náð í tengslum við framkvæmd vinnuþæðsaðgerða sem stofnunin hefur staðið fyrir sem og þeim árangri sem stofnunin hefur nýverið náð við að bæta starfsánægju starfsmanna sem meðal annars kom fram í könnuninni um Stofnun ársins 2014.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu almannaþjóf, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Eftirfylgniskýrslu frá árinu 2011 fylgt eftir árið 2014

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir niðurstöðum ítrekaðrar eftirfylgni Ríkisendurskoðunar með skýrslunni *Vinnumálastofnun* (maí 2008). Leitast var við að meta hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti hafi brugðist við þeim ábendingum sem ítrekaðar voru í *Skýrslu um eftirfylgni: Vinnumálastofnun* (maí 2011).

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga og gagna hjá velferðarráðuneyti. Það og Vinnumálastofnun fengu drög að skýrslunni til umsagnar, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ábendingum sem beint er til þess í þessari skýrslu. Ríkisendurskoðun þakkar báðum þessum aðilum gott samstarf.

2 Vinnumálastofnun

2.1 Útdráttur úr skýrslunum frá 2008 og 2011

Í skýrslunni [Vinnumálastofnun](#) (maí 2008) fjallaði Ríkisendurskoðun um úttekt sína á stjórnun og skipulagi Vinnumálastofnunar og þeim sjóðum sem undir hana heyra. Leitast var við að kanna hvort þessir þættir stuðluðu að því að verkefnum væri sinnt á skilvirkan og árangursríkan hátt. Þá var metið hvort ný ábyrgðarsvið félags- og tryggingamálaráðuneytis vegna breyttrar verkaskiptingar þess og heilbrigðisráðuneytis (sem nú hafa sameinast í velferðarráðuneyti) hefðu leitt til þess að hagkvæmt væri að flytja verkefni til eða frá Vinnumálastofnun.

Í skýrslunni kom fram að breyta þyrfti innri stjórnsýslu Vinnumálastofnunar til samræmis við verkefni hennar og lagalegar áherslur. Stjórnskipulag hennar ylli því m.a. að stjórnunarumboð félags- og tryggingamálaráðuneytis gagnvart stofnuninni og ábyrgðarskipting milli þess og stjórnar hennar væri ekki nógu skýr. Ríkisendurskoðun lagði til að réttmæti þess að stofnunin hefði sérstaka stjórn yrði metið. Þá lagði Ríkisendurskoðun til að kannaðir yrðu formlega kostir þess að sameina Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins og samnýta samráðsvettvang málaflokkanna sem þær sinna, þ.e. vinnumarkaðsaðgerðir og vinnuvernd. Einnig var lagt til að metinn yrði, í samvinnu við aðila vinnumarkaðarins, ávinningur þess að stofna eitt fagráð vinnumála sem kæmi í stað stjórnar stofnananna og mætti m.a. virkja sem samráðsvettvang fyrir vinnumarkaðsmál.

Jafnframt kom fram að Ríkisendurskoðun teldi að stjórnsýsla sjóða í umsjón Vinnumálastofnunar væri óþarflega flókin og að einföldun hennar gæti bætt þjónustu við bótaþega, aukið skilvirkni og lækkað umsýslukostnað. Ríkisendurskoðun lagði til að stjórnir sjóðanna yrðu lagðar niður og umsjón með þeim flutt til nýrrar stofnunar velferðarmála sem sinnti allri umsýslu lífeyris-, sjúkra-, slysa- og vinnumarkaðstengdra trygginga og bóta. Samhliða þessum aðgerðum taldi Ríkisendurskoðun að sameina ætti greiðslukerfi ríkisins í eitt og veita þangað upplýsingum úr fjölmörgum kerfum sem reikna og ákvarða bætur. Það hefði betri þjónustu í för með sér, m.a. gæfist einstaklingum kostur á einu samræmdu greiðslufirliti um bætur og aðrar greiðslur.

Þá gerði Ríkisendurskoðun athugasemdir við að félags- og tryggingamálaráðuneyti hefði hvorki gert árangursstjórnunarsamning við Vinnumálastofnun né sett reglugerð um vinnumarkaðsaðgerðir eins og því bæri samkvæmt lögum nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir. Að auki væri nauðsynlegt að ráðuneytið mótaði faglega stefnu um fyrirkomulag starfsendurhæfingar.

Í skýrslu sinni árið 2008 beindi Ríkisendurskoðun alls tíu ábendingum til félags- og tryggingamálaráðuneytis og Vinnumálastofnunar, þremur til stofnunarinnar og sjö til ráðuneytisins. Í [Skýrslu um eftirfylgni: Vinnumálastofnun](#) (2011) kannaði stofnunin hvort brugðist hefði verið við ábendingum hennar. Tvær ábendingar til Vinnumála-

Skýrsla frá árinu 2008 fjallaði um stjórnun og skipulag Vinnumálastofnunar

Lagt til að kannað yrði hvort fagráð vinnumála gæti komið í stað stjórnar

Lagt til að greiðslukerfi ríkisins vegna almannatrygginga yrðu sameinuð í eitt

Tíu ábendingar til ráðuneytis og stofnunar árið 2008

stofnunar höfðu komið til framkvæmda. Fimm ábendingar til félags- og tryggingamálaráðuneytis voru ítrekaðar í óbreyttri mynd, tveimur var fylgt eftir með einni breyttri ábendingu og ný ábending til velferðarráðuneytis kom í stað einnar ábendingar til Vinnumálastofnunar.

Frumvarp til laga um Vinnumarkaðsstofnun fékk ekki afgreiðslu þingsins

Meginástæða þess að svo fáar ábendingar höfðu komið til framkvæmda var að frumvarp til laga um Vinnumarkaðsstofnun, sem lagt var fyrir Alþingi vorið 2010 (þskj. 945, 138. löggjafarþing), fékk ekki afgreiðslu þingsins. Vinnumarkaðsstofnun var ætlað að taka við verkefnum Vinnumálastofnunar og Vinnueftirlits ríkisins. Í janúar 2011 runnu félags- og tryggingamálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti saman í velferðarráðuneyti. Í tengslum við það ákvað hið nýstofnaða ráðuneyti að bíða með sameiningu stofnana sem störfuðu á málefnasviði þess þar til heildarendurskoðun á verkefnum nýs ráðuneytis hefði farið fram.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Sjö ábendingar til velferðarráðuneytis árið 2011

Í eftirfylgniskýrslu sinni árið 2011 beindi Ríkisendurskoðun sjö ábendingum til velferðarráðuneytis, þ.e. að móta þyrfti stefnu um fyrirkomulag starfsendurhæfingar, endurskoða stofnanaskipan á sviði vinnumarkaðsmála, endurskoða stjórnskipulag Vinnumálastofnunar, kanna kosti þess að stofna fagråd vinnumála í stað stjórnar stofnunarinnar, leggja ætti niður stjórnir sjóða í umsjón Vinnumálastofnunar, sameina greiðslukerfi ríkisins vegna almannatrygginga og gera árangursstjórnunarsamning við stofnunina.

2.2.1 Ný ábending til velferðarráðuneytis

1. Móta þarf stefnu um fyrirkomulag starfsendurhæfingar

Ríkisendurskoðun taldi að stjórnvöld þyrftu að ákveða hvaða fyrirkomulag þau vildu hafa á starfsendurhæfingu þar sem samtök vinnumarkaðarins hefðu komið á fót starfsendurhæfingarsjóði með fjárhagslegri aðkomu ríkisins. Endurskoða þyrfti aðild Vinnumálastofnunar að starfsendurhæfingu ef þörf krefði.

Sett voru lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu árið 2012

Í ársbyrjun 2014 leitaði Ríkisendurskoðun upplýsinga hjá velferðarráðuneyti um hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingunni. Árið 2012 voru sett lög nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða. Þar er m.a. kveðið á um hlutverk starfsendurhæfingarsjóða, aðkomu ríkis, sveitarfélaga og atvinnurekenda að þeim og réttindi einstaklinga. Í lögnum er atvinnutengd starfsendurhæfing skilgreind sem ferli sem feli í sér ráðgjöf og úrræði fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu í kjölfar veikinda eða slysa til að stuðla að endurkomu þeirra til vinnu að fullu eða hluta. Í svörum ráðuneytisins kom fram að vinnufærni einstaklinga væri metin og úrræði valin með hliðsjón af færni og að gert væri ráð fyrir að starfsendurhæfingarsjóðirnir gerðu samninga við þjónustuaðila um framkvæmd ýmissa úrræða. Einn slíkur sjóður, VIRK starfsendurhæfingarsjóður, sé starfandi. Að honum standi fjármála- og efnahagsráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og samtök aðila á vinnumarkaði, þ.e. Alþýðusamband Íslands, Bandalag háskólamanna, Bandalag starfsmanna ríkis og bæja, Kennarasamband Íslands og Samtök atvinnulífsins.

Í svörum velferðarráðuneytis kom einnig fram að Vinnumálastofnun annist framkvæmd vinnumarkaðsaðgerða og skipulag samkvæmt lögum nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir. Lögin geri ráð fyrir að einstaklingum á aldrinum 16–70 ára sé heimilt að sækja um þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum. Áhersla sé lögð á að þjónusta Vinnumálastofnunar sé einstaklingsmiðuð óháð því hvaðan framfærsla einstaklinga kemur. Vinnumarkaðsaðgerðir feli í sér vinnumiðlun og skipulag vinnumarkaðsúrræða, sem og mat á atvinnuhorfum á innlendum vinnumarkaði. Vinnumálastofnun muni áfram sinna því hlutverki og veita þeim atvinnuleitendum þjónustu sem uppfylli ekki skilyrði fyrir þjónustu starfsendurhæfingarsjóða. Með þessu sé leitast við að tryggja að allir atvinnuleitendur sem þurfi á aðstoð að halda til að vera virkir á vinnumarkaði geti fengið þjónustu eftir því sem við á hverju sinni.

Leitast við tryggja að atvinnuleitendur sem vilja vera virkir á vinnumarkaði fái þjónustu við hæfi

Í svörum sínum tók ráðuneytið einnig fram að í febrúar 2012 gerðu stjórnvöld samkomulag við Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins um tilraunaverkefni til þriggja ára um þjónustu við atvinnuleitendur. Verkefnið skyldi vera útfært þannig að hægt yrði að meta síðar kosti þess og galla að stéttarfélög í samstarfi við atvinnurekendur sæju um þjónustu við atvinnuleitendur. Markmið verkefnisins sé að efla vinnumiðlun og vinnumarkaðsaðgerðir fyrir atvinnuleitendur sem tryggðir séu innan atvinnuleysistryggingakerfisins. Í samkomulaginu var m.a. lögð áhersla á að um væri að ræða viðbót við þá þjónustu sem Vinnumálastofnun veitti á sviði vinnumiðlunar og ráðgjafar.

Ríkisendurskoðun telur að fyrirkomulag starfsendurhæfingar sé nú skýrt, sem og hlutverk Vinnumálastofnunar í tengslum við það. Stofnunin ítrekar því ekki ábendingu sína.

Ábendingin ekki ítrekuð

2.2.2 Breytt ábending til velferðarráðuneytis

1. Endurskoða þarf stofnanaskipan velferðarráðuneytis

Í skýrslu sinni árið 2008 lagði Ríkisendurskoðun til að stofnanaskipan á sviði vinnumarkaðsmála og tekjutilfærsluverkefna yrði breytt. Í kjölfar þess að félags- og tryggingamálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti sameinuðust í velferðarráðuneyti í ársbyrjun 2011 lagði Ríkisendurskoðun til (árið 2011) að það endurskoðaði hvernig verkefnum hins nýja ráðuneytis yrði haganlega skipað í stofnanir.

Í svörum velferðarráðuneytis í ársbyrjun 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að veturinn 2008–09 hafi félags- og tryggingamálaráðuneyti hafið undirbúning að mögulegri sameiningu Tryggingastofnunar ríkisins, Vinnueftirlits ríkisins og Vinnumálastofnunar. Á síðari stigum undirbúningsferlisins hafi verið tekin ákvörðun um að vinna eingöngu að sameiningu Vinnumálastofnunar og Vinnueftirlits ríkisins. Í þessari vinnu hafi ábendingar Ríkisendurskoðunar frá árinu 2008 m.a. verið hafðar til hliðsjónar. Þá kom fram að í apríl 2010 hafi þáverandi félags- og tryggingamálaráðherra lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um Vinnumarkaðstofnun (þskj. 945, 138. lögjafarþing) þar sem m.a. hafi verið lagt til að sameina Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins í eina stofnun. Ekki hafi náðst að ljúka afgreiðslu frumvarpsins fyrir þinglok í september 2010.

Í svörum ráðuneytisins í byrjun árs 2014 kom einnig fram að félags- og húsnæðismálaráðherra áformaði að hefja vinnu við endurskoðun á stofnanaskipan velferðarráðu-

neytis á sviði vinnumála. Meðal annars væri ráðgert að nýta eins og kostur væri þá vinnu sem fram fór í ráðuneytinu árin 2008–09 í tengslum við áformaða sameiningu Vinnueftirlits ríkisins og Vinnumálastofnunar. Ábendingin er ítrekuð.

2.2.3 Ítrekaðar ábendingar til velferðarráðuneytis

1. Endurskoða þarf stjórnskipulag Vinnumálastofnunar

Ríkisendurskoðun lagði til að metið yrði réttmæti þess að hafa sérstaka stjórn yfir Vinnumálastofnun og benti á þá veikleika sem fælust í stjórn skipaðri hagsmunaaðilum vinnu- markaðarins.

Þegar Ríkisendurskoðun fylgdi ábendingunni eftir árið 2011 kom fram að ekki hefði verið lagt mat á það sérstaklega hvort rétt væri að hafa stjórn yfir Vinnumálastofnun. Velferðarráðuneyti greindi frá því að við undirbúning frumvarps til laga um Vinnu- markaðsstofnun, sem leysa átti Vinnumálastofnun og Vinnueftirlit ríkisins af hólmi, hefðu samtök aðila vinnu- markaðarins lagt áherslu á að yfir hinni nýju stofnun yrði stjórn sem skipuð væri fulltrúum þeirra líkt og verið hefði. Ráðuneytið hefði fallist á sjónarmið samtakanna og í frumvarpi til laga um Vinnu- markaðsstofnun (þskj. 945, 138. löggjafar- þing) sem lagt var fram á Alþingi í apríl 2010 hefði verið gert ráð fyrir stjórn með sama sniði og verið hefði yfir Vinnumálastofnun. Ríkisendurskoðun taldi að ábendingin hefði ekki verið framkvæmd og ítrekaði jafnframt mikilvægi þess að valdsvið og ábyrgð for- stöðumanns stofnunar og ráðuneytis væri skýr, sem og að stefnumótunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins gagnvart stofnuninni væri óumdeilt.

Í ársbyrjun 2014 leitaði Ríkisendurskoðun upplýsinga um stöðu mála. Velferðarráðu- neyti upplýsti að við fyrirhugaða endurskoðun á stofnanaskipan þess yrði m.a. metið hvort rétt væri að sérstök stjórn yrði yfir þeirri stofnun eða þeim stofnunum sem falla myndu undir málefna- svið ráðuneytisins á sviði vinnu- markaðsmála. Ráðuneytið ítrekaði þó það sem fram kom í svörum þess árið 2011 um áherslu samtaka aðila vinnu- markaðarins á að yfir nýrri stofnun yrði stjórn skipuð fulltrúum þeirra.

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína um að velferðarráðuneyti meti réttmæti þess að hafa hefðbundna stjórn yfir Vinnumálastofnun. Það fyrirkomulag er á skjön við ríkjandi áherslur í íslenskri stjórnsýslu, þ.e. að hlutaðeigandi ráðuneyti skuli hafa skýrt stefnumótunar- og eftirlitshlutverk gagnvart sínum stofnunum. Ríkisendurskoðun bendir í þessu sambandi á Vinnueftirlit ríkisins en stjórn þess hefur frá árinu 2003 fyrst og fremst verið ráðherra og stofnuninni til ráðgjafar um stefnumótandi áherslur. For- dæmin eru því fyrir hendi.

2. Kanna þarf kosti og galla þess að stofna fagråd vinnumála

Ríkisendurskoðun taldi að meta þyrfti kosti þess og galla að stofna fagråd vinnu- mála, skipuðu fulltrúum stjórnvalda og samtaka vinnu- markaðarins, í stað stjórn Vinnumála- stofnunar og Vinnueftirlits ríkisins. Fagráðið yrði velferðarráðuneyti til ráðgjafar og jafn- framt samráðsvettvangur stjórnvalda og samtaka vinnu- markaðarins í málaflokknum eftir að stjórn Vinnumálastofnunar yrði lögð niður.

Árið 2011 hafði ekki verið lagt mat á hvort hafa ætti stjórn yfir Vinnu- málastofnun

Ábending um mat á réttmæti þess að hafa stjórn yfir Vinnumálastofnun ítrekuð árið 2014

Í svörum velferðarráðuneytis árið 2011 um það hvernig brugðist hefði verið við ábendingunni kom fram að við undirbúning frumvarps að breyttri stofnanaskipan ráðuneytisins (sjá umfjöllun um ábendingu um stjórnskipulag Vinnumálastofnunar), sem lagt var fyrir Alþingi árið 2010, hafi það fallist á sjónarmið samtaka aðila vinnumarkaðarins um að yfir nýrri stofnun yrði stjórn sem skipuð væri fulltrúum þeirra. Af þeim sökum hefði ráðuneytið ekki talið grundvöll fyrir því að kanna ávinning þess að stofna fagráð vinnumála.

Í svörum velferðarráðuneytis árið 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að þetta atriði yrði tekið til umfjöllunar í tengslum við þá vinnu sem framundan væri í ráðuneytinu varðandi endurskipulagningu á sviði vinnumarkaðsmála. Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína en fléttar henni nú saman við ábendingu um endurskoðun stjórnskipulags Vinnumálastofnunar hér að framan.

Ábendingin ítrekuð en fléttuð saman við ábendingu um endurskoðun stjórnskipulags

3. Leggja þarf niður stjórnir sjóða sem Vinnumálastofnun hefur umsjón með

Í skýrslu sinni árið 2008 lagði Ríkisendurskoðun til að stjórnir sjóða í umsjón Vinnumálastofnunar yrðu lagðar niður til að einfalda tekjutilfærsluverkefni stofnunarinnar og að verkefni yrðu færð til nýrrar stofnunar á sviði vinnumarkaðsmála sem sinnti allri umsýslu lífeyris- og vinnumarkaðstengdra trygginga og bóta. Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2011 kom fram að enn væru stjórnir yfir sjóðum Vinnumálastofnunar sem skipaðar væru með svipuðum hætti og áður.

Þegar Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga hjá velferðarráðuneyti um þróun mála í ársbyrjun 2014 kom fram að við fyrirhugaða endurskoðun á stofnanaskipan velferðarráðuneytis yrði metið hvort stjórnir skyldu vera yfir þeim sjóðum sem Vinnumálastofnun hefur umsjón með. Ráðuneytið áréttaði þó að vilji samtaka aðila vinnumarkaðarins stæði til þess að áfram yrðu stjórnir yfir sjóðum í umsjón Vinnumálastofnunar.

Í ársbyrjun 2014 var fyrirhugað mat á því hvort stjórnir yrðu áfram yfir sjóðunum

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína en fellir hana nú saman við ábendingarnar hér að framan um endurskoðun stjórnskipulags Vinnumálastofnunar og um stofnun fagráðs vinnumála. Þá hvetur stofnunin velferðarráðuneyti til að lágmarka flækjustig í umsýslu lífeyris- og vinnumarkaðstengdra trygginga og tryggja skilvirkni tekjutilfærsluverkefna.

Þrjár ábendingar sameinaðar í eina ítrekaða ábendingu

4. Sameina þarf greiðsluferfi ríkisins vegna almannatrygginga

Árið 2008 lagði Ríkisendurskoðun til sameiningu greiðsluferfa ríkisins vegna almannatrygginga með því að veita saman upplýsingum úr mörgum kerfum. Þannig fengu notendur þjónustunnar m.a. eitt samræmt yfirlit um bætur og aðrar greiðslur. Árið 2011 höfðu kerfin ekki verið sameinuð og ítrekaði Ríkisendurskoðun því ábendinguna.

Í ársbyrjun 2014 kannaði Ríkisendurskoðun þróun þessa máls frá árinu 2011. Í svörum velferðarráðuneytis kom fram að þetta atriði yrði tekið til umfjöllunar í tengslum við þá vinnu sem framundan væri í ráðuneytinu hvað varðar mögulegar breytingar á stofnanaskipan þess á sviði vinnumála. Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína og hvetur velferðarráðuneyti til að kanna hið fyrsta fýsileika þess að sameina greiðsluferfi ríkisins vegna almannatrygginga.

Ábending um mat á ávinningi þess að sameina greiðsluferfi í eitt ítrekuð

5. Gera þarf árangursstjórnunarsamning við Vinnumálastofnun

Árið 2008 benti Ríkisendurskoðun á að ekki hefði verið gerður árangursstjórnunarsamningur við Vinnumálastofnun og hvatti félags- og tryggingamálaráðuneyti til að bæta úr því. Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2011 kom fram að velferðarráðuneyti hefði ekki enn gert slíkan samning við Vinnumálastofnun. Ríkisendurskoðun ítrekaði því ábendingu sína.

Árangurstjórnunarsamningur ekki enn verið gerður árið 2014

Þegar Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga um þróun mála í ársbyrjun 2014 kom fram að velferðarráðuneyti hefði enn ekki gert árangursstjórnunarsamning við Vinnumálastofnun. Það benti þó á að stofnunin hefði tekið matslíkanið CAF (*Common Assessment Framework*) í notkun. Það er ætlað aðilum hjá ríki og sveitarfélögum til að gera sjálfsmat á stjórnun sinni og starfsemi með það að markmiði að draga fram tækifæri til umbóta. Ráðuneytið hefði fylgst náið með þeirri vinnu stofnunarinnar, sem og með starfsemi hennar almennt og árangri á hverjum tíma.

Ábendingin ítrekuð

Að mati Ríkisendurskoðunar geta niðurstöður matslíkansins lagt gagnlegan grunn að árangursstjórnunarsamningi því þær draga fram stöðu í stjórnun, rekstri og starfsemi stofnunar á hverjum tíma. Líkanið kemur hins vegar ekki í stað árangursstjórnunarsamnings. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið því til að gera slíkan samning við Vinnumálastofnun hið fyrsta sem taki mið af núverandi starfsemi hennar og kröfum um árangur.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is