

Eftirfylgni: Atvinnutengd starfsendurhæfing

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki tvær ábendingar sem beint var til velferðarráðuneytis árið 2015 vegna atvinnutengdrar starfsendurhæfingar. Fyrri ábendingin laut að því að setja þyrfti heildstæða stefnu vegna einstaklinga með skerta starfsgetu en sú seinni að setja þyrfti skýrar reglur um eftirlit ráðuneytisins með kaupum VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs á þjónustu starfsendurhæfingarstöðva.

Þótt heildstæð stefna fyrir málaflokkinn liggja ekki fyrir hefur velferðarráðuneyti unnið að mótun slíkrar stefnu. Sú vinna verður meðal áherslumála félags- og jafnréttismálaráðherra árið 2018 og má samkvæmt ráðuneytinu vænta niðurstaðna fag- og starfshópa sem snúa að innleiðingu starfsgetumats og atvinnuþátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu síðar á árinu. Þá hefur ráðuneytið gert kröfulýsingu vegna þjónustu starfsendurhæfingarsjóða og undirritað þjónustusamning við VIRK – Starfsendurhæfingarsjóð sem tekur mið af þeim kröfum. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingar sínar en gerir athugasemd við hversu lengi stefnumótun ráðuneytisins hefur dregist.

Úr fyrri skýrslum Ríkisendurskoðunar

Atvinnutengd starfsendurhæfing er ferli sem felur í sér ráðgjöf og úrræði fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu í kjölfar veikinda eða slysa til að auka starfsgetu þeirra og stuðla markvisst að endurkomu þeirra til vinnu að fullu eða hluta. Þetta kemur fram í 3. gr. laga nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða. VIRK er eini starfsendurhæfingarsjóðurinn á Íslandi. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Atvinnutengd starfsendurhæfing](#) (2012) kom fram að mikilvægt væri að lögleiða starfsgetumat þar sem færni einstaklinga væri metin heildrænt út frá líkamlegum, andlegum og félagslegum forsendum. Rannsóknir hefðu bent til þess að atvinnutengd starfsendurhæfing dragi úr nýgengi örorku.

Ríkisendurskoðun beindi fjórum ábendingum til velferðarráðuneytis árið 2012. Setja þyrfti heildstæða stefnu vegna einstaklinga með skerta starfsgetu, stuðla þyrfti að aukinni ábyrgð vinnuveitenda, auka þyrfti samfellu í endurhæfingar-

ferlinu og setja skýrar reglur um eftirlit ráðuneytisins með kaupum VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs á þjónustu starfsendurhæfingarstöðva. Ríkisendurskoðun fylgdi þessum ábendingum eftir í skýrslunni [Eftirfylgni: Atvinnutengd starfsendurhæfing](#) (2015) og ítrekaði þá tvær þeirra.

Ábendingar árið 2015

Árið 2015 ítrekaði Ríkisendurskoðun annars vegar þá ábendingu að setja þyrfti heildstæða stefnu vegna einstaklinga með skerta starfsgetu, einnig þeirra sem lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu tækju ekki til. Hins vegar var bent á að setja þyrfti skýrar reglur um eftirlit velferðarráðuneytis með kaupum VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs á þjónustu starfsendurhæfingarstöðva. Í þessu fólst að tryggð yrði að þjónustan stæðist gæðakröfur, skilgreint væri hvað fælist í einstökum þjónustuþáttum og gætt yrði að jafnræði meðal seljenda þjónustunnar.

Í viðbrögðum sínum við ábendingunum árið 2015 vísaði velferðarráðuneyti til tillagna nefndar sem félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði í september 2014, m.a. í þeim tilgangi að móta vinnumarkaðsstefnu. Í [skýrslu](#) nefndarinnar kom m.a. fram að mikilvægt væri að allir hefðu sömu tækifæri til þátttöku á vinnumarkaði og áhersla yrði lögð á að skapa fólki með skerta starfsgetu slík skilyrði. Varðandi setningu skýrra reglna um eftirlit ráðuneytisins vísaði það til ákvæða laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða. Þar segir að slíkum sjóðum sé skylt að verða við kröfu ráðherra um upplýsingar og gögn. Þá væri samningur og kröfulýsing um þjónustu VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs í burðarliðnum sem tæki m.a. á þessum þætti. Ráðuneytið gat þess jafnframt að ráðherra ætti samkvæmt bráðabirgðaákvæði laganna að skipa óháða nefnd til að gera heildarúttekt á þjónustu starfsendurhæfingarsjóða og skila niðurstöðu í árslok 2016.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2018

Í nóvember 2017 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá velferðarráðuneyti um hvort og með hvaða hætti brugðist hefði verið við ábendingunum sem voru ítrekaðar árið 2015. Svör bárust í janúar 2018.

Í svörum ráðuneytisins kom fram að unnið væri að stefnu-
mótun í málaflokknum og að áfram verði lögð áhersla á að
öll kerfi vinni vel saman þannig að samfella verði í þeirri
þjónustu sem fólk þurfi á að halda. Árið 2018 verði þetta
meðal áherslumála félags- og jafnréttismálaráðherra. Fag-
hópur sem skipaður var af ráðherra 2017 til að gera til-
lögur um innleiðingu starfsgetumats mun samkvæmt ráðu-
neytinu ljúka störfum vorið 2018. Á sama tíma mun starfs-
hópur um rannsókn á styðjandi og hindrandi þáttum fyrir
atvinnuþátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu skila
sínum niðurstöðum. Auk þessa má benda á að árið 2015
var lögum nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir breytt
svo að ráðherra hefur nú heimild til að fela Vinnumála-
stofnun að semja við fyrirtæki eða stofnanir um að ráða til
starfa öryrkja með vinnugetu sem ekki hefur nýst á vinnu-
markaði og hafa ekki aðrar tekjur en lífeyri almannatrygg-
inga. Þess má einnig geta að frumvarp til laga um jafna
meðferð á vinnumarkaði er nú á þingmálaskrá ríkisstjórn-
arinnar en það var áður flutt á 146. lögjafarþingi. Frum-
varpið kveður á um jafna meðferð einstaklinga á vinnu-
markaði óháð starfsgetu. Í fjárlagafrumvarpi 2018 kemur
jafnframt fram að tekið verði upp starfsgetumat í stað
örorkumats þegar það á við. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki
ábendingu sína um mörkun heildarstefnu en telur brýnt að
ráðuneytið ljúki henni sem fyrst.

Í september 2017 undirrituðu ráðuneytið og VIRK – Starfs-
endurhæfingarsjóður [þjónustusamning](#). Hann tryggir m.a.
þeim sem ekki eiga lögvarinn rétt til þjónustu starfsendur-
hæfingarsjóða aðgang að þjónustu sjóðsins líkt og 9. gr.
laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi
starfsendurhæfingarsjóða gerir ráð fyrir. Samningurinn
byggist á kröfulýsingu fyrir starfsendurhæfingarsjóði sem
óska eftir viðurkenningu ráðherra samkvæmt lögnum.
Hún kveður m.a. á um að stjórnendur starfsendurhæf-
ingarsjóðs skuli setja sjóðnum gæða- og innkaupastefnu í
samræmi við kröfur 18. gr. laga um atvinnutengda starfs-
endurhæfingu. Samkvæmt henni skal starfsendurhæfingar-
sjóður gæta hagkvæmni, jafnræðis og gagnsæis við inn-
kaup á þjónustu. Í kröfulýsingunni (kafla 1.2.2) kemur fram
að innkaupum skuli stýrt samkvæmt skjalfestu ferli sem
tryggi þetta og að gera eigi samanburð milli sem flestra
þjónustuveitenda m.t.t. gæða. Innkaupaferlið skuli tryggja
að innkaupin séu endurmetin reglulega. Í kröfulýsingunni
er auk þess kveðið á um eftirlit ráðherra (kafla 1.3.1). Slíkt
eftirlit getur einnig náð til starfsemi þeirra aðila sem starfs-
endurhæfingarsjóður gerir samninga við um þjónustu.

Eftirlitið felst í vettvangsúttektum sem úttektarmönnum er
falið að framkvæma. Kröfulýsingin kemur til móts við
seinni ábendingu Ríkisendurskoðunar og er hún því ekki
ítrekuð.

Ráðherra hefur enn ekki skipað nefnd til að gera heildar-
úttekt á þjónustu starfsendurhæfingarsjóða líkt og bráða-
birgðaákvæði laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu
og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða kveður á um. Fyrir-
hugað er að gera það á vormánuðum 2018. Samkvæmt
skýringum velferðarráðuneytis var ekki talið tímabært að
ráðast í slíka úttekt þar sem VIRK – Starfsendurhæfingar-
sjóður hafði ekki fengið það fjármagn sem upphaflega var
gert ráð fyrir þegar löggin voru samþykkt. Í [yfirlýsingu](#) ríkis-
stjórnar tengdri kjarasamningum árið 2011 var gert ráð
fyrir jafnháum framlögum frá ríki, lífeyrissjóðum og at-
vinnurekendum. Ekkert framlag kom úr ríkissjóði árin 2013
og 2014. Með samkomulagi ráðherra og VIRK frá árinu
2015 var ákveðið að framlög ríkisins yrðu 200 m.kr. árið
2015 og 500 m.kr. árið 2016. Í fjárlagafrumvarpi ársins
2017 voru framlög til starfsendurhæfingarsjóða aukin í
738,5 m.kr. Þar af voru 640 m.kr. nýttar samkvæmt fjár-
hags- og mannauðskerfi ríkisins. Fjárlagafrumvarp ársins
2018 gerir ráð fyrir 691,2 m.kr. til starfsendurhæfingar-
sjóða enda gerði fjármálaáætlun árána 2018–22 ráð fyrir
að framlög ríkisins lækkuðu sem hlutfall af gjaldstofni
tryggingagjalds, úr 0,06% í 0,05%. Ástæðan fyrir lægri
framlögum ríkisins en upphaflega var gert ráð fyrir var að
fjölgun skjólstaðinga VIRK varð minni en áætlað var þar
sem starfsgetumat hefur ekki enn verið innleitt.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016
um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í
samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um
stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir
Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með
sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi
verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um
það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofn-
unin þar megináherslu á að kanna hvort þeir anmarkar
eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Velferðarráðuneyti fékk drög að þessari eftirfylgniskýrslu
til umsagnar og þakkar stofnunin því fyrir aðstoð og upp-
lýsingar við gerð hennar.