

05.00
1502033

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991,
með síðari breytingum (skilyrði fjárhagsaðstoðar).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Við 21. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra gefur árlega út leiðbeinandi reglur til sveitarstjórna, í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, um framkvæmd fjárhagsaðstoðar auk viðmiðunarfjárhæða fyrir fjárhagsaðstoð.

2. gr.

Á eftir 21. gr. laganna kemur ný grein, 21. gr. a, svohljóðandi:

Sveitarstjórn er heimilt að setja í reglur um veitingu fjárhagsaðstoðar skv. 21. gr. skilyrði um virka atvinnuleit sem einstaklingur, sem telst vinnufær að hluta eða fullu, skal uppfylla til að eiga rétt á grunnfjárhagsaðstoð og/eða fjárhagsaðstoð vegna sérstakra aðstæðna. Óheimilt er að skilyrða fjárhagsaðstoð til annars en umsækjanda sem metinn er vinnufær að hluta eða að öllu leyti. Þá er óheimilt að skerða aðstoð sem sérstaklega er ætluð börnum samkvæmt reglum sveitarstjórna.

Mat á vinnufærni einstaklings skal byggjast á samræmdu faglegu mati á færni til vinnu. Matið skal unnið í samvinnu við umsækjanda og samhliða gerð einstaklingsbundinnar áætlunar um framvindu. Til virkrar atvinnuleitar skv. 1. mgr. getur talist eftirfarandi:

- a. að hafa frumkvæði að starfsleit,
- b. að vera reiðubúinn að ráða sig í hvert það starf sem atvinnuleitandi er fær um að sinna samkvæmt mati á vinnufærni og greitt er fyrir samkvæmt lögum og kjarasamningum, sbr. 1. gr. laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, nr. 55/1980, með síðari breytingum, en þar með telst að vera reiðubúinn að mæta í atvinnuviðtöl,
- c. að sækja um þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum, sbr. 7. gr. laga um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006,
- d. að taka þátt í virkum vinnumarkaðsaðgerðum, þ.m.t. námsúræðum, og
- e. að veita félagsþjónustu sveitarfélaga eða eftir atvikum Vinnumálastofnun nauðsynlegar upplýsingar til að auka líkur viðkomandi á að fá starf við hæfi.

Aðstoð veitt af félagsþjónustu sveitarfélaga skal miðast við einstaklingsbundnar þarfir hvers og eins einstaklings og skal meðal annars veita félagslega ráðgjöf skv. V. kafla laga þessara.

Þegar sveitarstjórn setur skilyrði um virka atvinnuleit fyrir grunnfjárhagsaðstoð er heimilt að kveða á um skerðingu grunnfjárhagsaðstoðar í allt að tvo mánuði í senn uppfylli hlut-

aðeigandi ekki lengur skilyrði 1. mgr. Hafi grunnfjárhagsaðstoð til einstaklings sætt slíkri skerðingu í tvígang verður grunnfjárhagsaðstoð til hans þó ekki skert í þriðja sinn fyrr en framkvæmt hefur verið að nýju mat á vinnufærni einstaklingsins skv. 2. mgr. Reynist hlutaðeigandi vinnufær að hluta eða öllu leyti er heimilt að skerða grunnfjárhæð hans að nýju. Óheimilt er að skerða mánaðarlega grunnfjárhagsaðstoð um meira en helming.

Hafi sveitarstjórn sett skilyrði um virka atvinnuleit fyrir fjárhagsaðstoð vegna sérstakra aðstæðna er sveitarstjórn heimilt að fella hana niður í allt að sex mánuði í senn sé skilyrðum 1. mgr. ekki lengur fullnægt. Ný ákvörðun um greiðslu fjárhagsaðstoðar vegna sérstakra aðstæðna skal tekin að undangengnu mati.

Félagsþjónusta sveitarfélaga er heimilt að leita eftir samstarfi á grundvelli samstarfssamnings við Vinnumálastofnun um aðstoð við atvinnuleitendur sem njóta fjárhagsaðstoðar hjá sveitarfélaginu og eftirfylgni við virka atvinnuleit þeirra, sbr. 15. gr. laga um vinnu- markaðsaðgerðir, nr. 55/2006.

Við skerðingu á grunnfjárhagsaðstoð eða niðurfellingu fjárhagsaðstoðar vegna sérstakra aðstæðna skal ávallt meta aðstæður einstaklingsins heildstætt til að kanna hvort hann hafi hætt virkri atvinnuleit án gilda ástæðna.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta, sem unnið var í velferðarráðuneytinu, felur í sér breytingar á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Annars vegar er ráðherra falið að gefa út leiðbeinandi reglur til sveitarfélaga um framkvæmd fjárhagsaðstoðar þar sem m.a. sé kveðið á um viðmiðunar- fjárhæðir fjárhagsaðstoðar sem sveitarfélög geta nýtt sér við setningu eigin reglna um framkvæmd fjárhagsaðstoðar. Hins vegar er lagt til að sveitarfélögin fái skýrari heimildir til að skilyrða fjárhagsaðstoð félagsþjónustu sveitarfélaga við virkni þeirra sem eru vinnufærir og fá fjárhagsaðstoð þar sem þeir hafa ekki fengið störf.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Á undanförunum missirum hefur skapast talsverð umræða um hvort núgildandi ákvæði laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, heimili sveitarfélögum að setja í reglur sínar skilyrði um virkni fyrir því að einstaklingar fái greidda fjárhagsaðstoð. Hefur sú umræða einna helst snúið að þeim sem teljast vinnufærir en hafa annaðhvort fullnýtt rétt sinn til atvinnuleysisbóta eða eiga af einhverjum ástæðum ekki rétt til greiðslna úr Atvinnuleysis- tryggingasjóði. Núgildandi 21. gr. laganna, sem fjallar um skyldu sveitarfélaga til þess að setja sér reglur um fjárhagsaðstoð, er fremur fáorð og lítið fjallað um hvert efni slíkra reglna geti verið og hvaða skilyrði megi setja fyrir greiðslu fjárhagsaðstoðar. Þar sem óvissa hefur ríkt um hvort heimilt sé að setja skilyrði um virkni í reglur sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð hefur Samband íslenskra sveitarfélaga farið þess á leit við ráðuneytið að kannað verði til hlítar hvort sveitarfélögin megi setja skilyrði um virkni og að lögin verði skýrð að þessu leyti. Í því samhengi þótti einnig rétt að kveða á um að ráðherra skuli gefa út leiðbeinandi reglur og viðmiðunarfjárhæðir til þess að tryggja samræmi og að fjárhæðir séu uppfærðar með reglubundnum hætti.

III. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er annars vegar lagt til að ráðherra gefi árlega út leiðbeinandi reglur um fjárhagsaðstoð þar sem m.a. skuli kveðið á um viðmiðunarfjárhæðir fjárhagsaðstoðar. Skulu slíkar reglur settar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Hins vegar er lagt til að sveitarfélögum verði heimilað að setja í reglur sínar skilyrði um virkni þeirra sem eru vinnufærir en fá fjárhagsaðstoð þar sem þeir hafa ekki fengið störf. Er þar lagt til að fara skuli fram mat á vinnufærni umsækjanda áður en kemur til skoðunar hvort binda eigi fjárhagsaðstoð skilyrðum um virkni. Tekið er fram hvað geti talist til virkrar atvinnuleitar en þar var höfð hliðsjón af sams konar kröfum og gerðar eru til atvinnuleitenda innan atvinnuleysistryggingakerfisins svo að þeir teljist vera í virkri atvinnuleit.

Lagt er til að einungis verði heimilt að kveða á um skerðingu mánaðarlegrar grunnfjárhagsaðstoðar félagsþjónustu sveitarfélaga í tvo mánuði í senn. Hins vegar eru ekki sett takmörk á það hversu oft sami einstaklingur geti sætt skerðingum en gert ráð fyrir að hlutaðeigandi fari aftur í mat á vinnufærni sé það gert oftár en tvisvar.

Þá er lagt til að ekki verði heimilt að skerða mánaðarlega grunnfjárhagsaðstoð sem hlutaðeigandi á rétt á samkvæmt reglum sveitarfélagsins um meira en helming. Njóti hjón eða sambúðarfolk sameiginlegrar fjárhagsaðstoðar skal þó gæta þess að einungis fjárhagsaðstoð þess maka sem uppfyllir ekki lengur skilyrði samkvæmt ákvæði þessu skerðist. Þegar um er ræða svokallaðar heimildargreiðslur vegna sérstakra aðstæðna þá er gert ráð fyrir að heimilt sé að fella slíkar greiðslur niður í allt að sex mánuði í senn. Hins vegar er lagt til að óheimilt verði að skilyrða heimildargreiðslur sem koma til vegna aðstæðna barna, svo sem greiðslur fyrir tómstundir eða skólamáltíðir og þar sem reglur sveitarfélags taka framfærslu barna inn í útreikning grunnfjárhæðar.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Réttur einstaklinga til félagslegrar aðstoðar skv. 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, einskorðast við þá sem þess þurfa. Þannig segir í athugasemdum við ákvæðið að ekki hafi verið ráðgert að sá sem gæti séð nægilega fyrir sér sjálfur þyrfti að njóta réttar til slíkrar aðstoðar. Með vísan til umrædds skilyrðis 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar verður það því talið eiga við málefnaleg rök að styðjast að setja skilyrði um virka atvinnuleit fyrir rétti einstaklings sem telst vinnufær að hluta eða að öllu leyti til fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga en sams konar skilyrði um virka atvinnuleit hafa verið sett fyrir rétti einstaklings til atvinnuleysistrygginga, sbr. 14. gr. laga um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006.

V. Samráð.

Frumvarpið er unnið í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga sem voru sammála þeirri útfærslu sem hér er lögð til. Þá var mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, einnig unnið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.

VI. Mat á áhrifum.

Meginmarkmið frumvarpsins er að virkja atvinnuleitendur sem hafa fullnýtt eða munu að óbreyttu fullnýta rétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins til þátttöku að nýju á vinnumarkaði og koma í veg fyrir að langvarandi atvinnuleysi leiði til óvinnufærni.

Tillögum frumvarpsins er ætlað að taka af öll tvímæli um inntak heimilda til að skilyrða fjárhagsaðstoð en nokkur óvissa hefur verið uppi um það efni, einkum þar sem núgildandi

lagaákvæði eru komin til ára sinna. Þá skapar frumvarpið lagagrundvöll undir samstarf milli Vinnumálastofnunar og félagsþjónusta sveitarfélaganna um mat á vinnufærni og þjónustu við atvinnuleitendur sem njóta fjárhagsaðstoðar hjá sveitarfélögum. Má ætla að frumvarpið leiði til þess að bæta þjónustu og stuðning við þá atvinnuleitendur sem fullnýtt hafa rétt sinn innan atvinnuleysisbótakerfisins. Þá mun það leiða til þess að fleiri þeirra komist aftur á vinnu-markað og draga úr óvinnufærni vegna langtímaatvinnuleysis.

Við undirbúning frumvarpsins fór fram mat á áhrifum þess á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Niðurstaða þess var að frumvarpið, verði það lög-fest, muni hafa jákvæð áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Útgjöld þeirra til fjárhagsaðstoðar munu lækka og betra jafnvægi verður í útgjöldunum samhliða innleiðingu á virkri velferðarstefnu. Á móti vegur að aukning verður í stjórnsýslu þeirra vegna fjölgunar starfsmanna.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að ný málsgrein bætist við 21. gr. laganna sem heimili ráðherra að gefa út leiðbeiningar til sveitarfélaga um framkvæmd fjárhagsaðstoðar sem sveitarfélög geti litið til við setningu reglna sinna um fjárhagsaðstoð. Skal þar meðal annars kveða á um viðmiðunarfjárhæðir fyrir fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Talsvert hefur skort á að samræmi sé á milli fjárhæðar fjárhagsaðstoðar milli sveitarfélaga auk þess sem fjárhæðir hafa í misjöfnum mæli tekið breytingum í samræmi við almennar verðlagsbreytingar í landinu. Er með þessu ákvæði ætlað að stuðla að því að meira samræmi verði milli sveitarfélaga auk þess að tryggja að reglulega sé farið yfir viðmiðunarfjárhæðir og að sveitarfélögin hafi alltaf aðgang að uppfærðum fjárhæðum miðað við þróun verðlags, launa o.fl.

Um 2. gr.

Er ákvæði þessu ætlað að stuðla með almennum hætti að því að atvinnuleitendur séu í virkri atvinnuleit þann tíma sem þeir fá greidda fjárhagsaðstoð og sýni vilja til að standa á eigin fótum og framfæra sjálfan sig og fjölskyldu sína.

Áhersla er lögð á að einungis sé heimilt að skilyrða fjárhagsaðstoð til þeirra sem teljast vinnufærir að hluta eða öllu leyti. Gert er ráð fyrir að ákveðin skimun fari fram innan fé-lagsþjónustu sveitarfélaga á því hvort líkur séu á að hlutaðeigandi sé vinnufær og sé það raunin er viðkomandi vísað til Vinnumálastofnunar þar sem hann sækir jafnframt um þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum á grundvelli laga um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006. Þannig er miðað við að áður en til skilyrðingar á fjárhagsaðstoð geti komið fari fram mat á vinnu-færni hlutaðeigandi einstaklings hjá ráðgjafa Vinnumálastofnunar í samræmi við 11. gr. laga um vinnumarkaðsaðgerðir. Leiði mat á vinnufærni einstaklings í ljós að viðkomandi sé ekki vinnufær að hluta eða að öllu leyti skal honum vísað til félagsþjónustu hlutaðeigandi sveitar-félags.

Atvinnuleitandi skal leggja fram allar þær upplýsingar sem liggja fyrir um vinnufærni hans svo að unnt sé að aðstoða hann við að fá starf við hæfi og gefa honum kost á þátttöku í einstökum vinnumarkaðsúræðum. Með samkomulagi við atvinnuleitandann er síðan gerð áætlun um atvinnuleit hans og þátttöku í viðeigandi vinnumarkaðsúræðum á grundvelli matsins. Jafnframt skal leiðbeina atvinnuleitanda um aðra þjónustu verði talin þörf á að hann leiti sér aðstoðar í öðrum opinberum þjónustukerfum áður eða samhliða þeirri þjónustu sem veitt er samkvæmt lögum um félagsþjónustu eða lögum um vinnumarkaðsaðgerðir. Byggist þetta á góðri samvinnu ráðgjafa félagsþjónustu sveitarfélaga og Vinnumálastofnunar en

mikilvægt er að aðstoðin miðist við einstaklingsbundnar þarfir hvers og eins til að stuðla að sem bestum árangri.

Tekið er fram hvað geti talist til virkrar atvinnuleitar en þar var höfð hliðsjón af sams konar kröfum og gerðar eru til atvinnuleitenda innan atvinnuleysistryggingakerfisins svo að þeir teljist vera í virkri atvinnuleit. Þar á meðal er við það miðað að einstaklingurinn hafi sótt um þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum, sbr. 7. gr. laga vinnumarkaðsaðgerðir, hafi frumkvæði að starfsleit og sé reiðubúinn að ráða sig í hvert það starf sem greitt er fyrir samkvæmt lögum og kjarasamningum, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda, en þar með telst einnig að vera reiðubúinn að mæta í atvinnuviðtöl. Er jafnframt við það miðað að um sé að ræða starf sem atvinnuleitandi er fær um að sinna samkvæmt mati á vinnufærni. Í þessu tilliti er ekki síður mikilvægt að atvinnuleitendur séu reiðubúnir að taka þátt í virkum vinnumarkaðsaðgerðum, þ.m.t. námsúrræðum, og að veita félagsþjónustu sveitarfélaga eða eftir atvikum Vinnumálastofnun nauðsynlegar upplýsingar til að auka líkur viðkomandi á að fá starf við hæfi.

Enn fremur er rík áhersla lögð á að áður en til skerðingar á grunnfjárhagsaðstoð eða niðurfellingar fjárhagsaðstoðar vegna sérstakra aðstæðna geti komið skuli ávallt meta aðstæður einstaklingsins heildstætt til að kanna hvort gildar ástæður hafi verið fyrir því að viðkomandi hafi hætt virkri atvinnuleit. Það verður að ætla að það sé erfiðleikum bundið að takmarka þau tilvik sem gætu talist til gildra ástæðna í lögum eða reglugerðum þar sem ástæður þess að fólk hættir í virkri atvinnuleit geta verið af margvíslegum toga. Ljóst er því að lagaregla þessi verður matskennd og ber því að líta til almennra reglna og málefnaþegra sjónarmiða við ákvarðanir um hvort viðkomandi sem í hlut á skuli sæta skerðingu á grunnfjárhagsaðstoð. Í ljósi þess að um íþyngjandi ákvörðun er að ræða eru gerðar ríkar kröfur um að þegar ákvarðanir um skerðingu fjárhagsaðstoðar eru teknar liggi fyrir hvaða ástæður lágu raunverulega að baki því að hlutaðeigandi einstaklingur hætti virkri atvinnuleit. Mikilvægt er að þau meginsjónarmið er ákvörðunin byggist á séu tilgreind í rökstuðningi hennar.

Þá þykir mikilvægt að skilyrði séu sett um tímamörk þess hve lengi heimilt sé að skerða fjárhagsaðstoð í hvert sinn og hversu mikið. Þannig er lagt til að heimilt verði að kveða á um skerðingu mánaðarlegrar grunnfjárhagsaðstoðar félagsþjónustu sveitarfélaga í tvo mánuði í senn. Hins vegar eru ekki sett takmörk á það hversu oft sami einstaklingur geti sætt skerðingum en gert ráð fyrir að hlutaðeigandi fari aftur í mat á vinnufærni sé það gert oftar en tvisvar. Hafi einstaklingur í tvígang sætt skerðingu verði grunnfjárhagsaðstoð til hans því ekki skert í þriðja sinn nema að undangengnu endurmati á vinnufærni einstaklingsins sem leiðir í ljós að hann sé vinnufær að hluta eða að fullu. Verður að ætla að einstaklingur sem ítrekað hafnar starfstilboðum, neitar að mæta í atvinnuviðtöl eða taka þátt í virkum vinnumarkaðsaðgerðum sem ætlaðar eru til að auka færni hans svo að hann verði betur í stakk búinn að taka starfi þegar það býðst þarfnist mikillar aðstoðar og eftirfylgni við að standa aftur á eigin fótum. Er því mikilvægt að félagsþjónusta sveitarfélaga kanni vel ástæður þess að viðkomandi uppfyllir ekki skilyrði þau sem sett eru fyrir fjárhagsaðstoð til hans svo unnt sé að bjóða honum viðeigandi þjónustu, sbr. 3. mgr. ákvæðis þessa. Þá er lagt til að ekki verði heimilt að skerða mánaðarlega grunnfjárhagsaðstoð sem hlutaðeigandi á rétt á samkvæmt reglum sveitarfélagsins um meira en helming. Njóti hjón eða sambúðarfólk sameiginlegrar fjárhagsaðstoðar skal þó gæta þess að einungis fjárhagsaðstoð þess maka sem uppfyllir ekki lengur skilyrði samkvæmt ákvæði þessu skerðist en lagt er í hendur hvernar sveitarstjórnar að móta þær reglur en þó þannig að fjárhagsaðstoð hlutaðeigandi skerðist ekki nema um helming. Þegar um er að ræða svokallaðar heimildargreiðslur vegna sérstakra aðstæðna

þá er gert ráð fyrir að heimilt sé að fella slíkar greiðslur niður í allt að sex mánuði í senn. Hins vegar er lagt til að óheimilt verði að skilyrða heimildargreiðslur sem koma til vegna aðstæðna barna, svo sem greiðslur fyrir tómstundir eða skólamáltíðir, og þar sem reglur sveitarfélags taka framfærslu barna inn í útreikning grunnfjárhæðar.

Rétt er að geta þess að viðkomandi getur borið skerðingu á fjárhagsaðstoð og skilyrði fyrir henni undir úrskurðarnefnd félagsþjónustu og húsnæðismála í samræmi við 63. gr. laganna.

Fylgiskjal I.

Velferðarráðuneyti:

Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Frumvarpið snýr að heimildum sveitarfélaga til þess að binda ákvörðun um fjárhagsaðstoð til vinnufærra einstaklinga tilteknum skilyrðum um virka atvinnuleit eða þátttöku í öðrum hliðstæðum virkniverkefnum.

Meginmarkmið frumvarpsins er að virkja atvinnuleitendur sem hafa fullnýtt eða munu að óbreyttu fullnýta rétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins til þátttöku að nýju á vinnu- markaði og koma í veg fyrir að langvarandi atvinnuleysi leiði til óvinnufærni.

Tillögum frumvarpsins er ætlað að taka af skarið um inntak heimilda til að skilyrða fjárhagsaðstoð en nokkur óvissa hefur verið uppi um það efni einkum þar sem nágildandi laga- ákvæði eru komin til ára sinna. Þá skapar frumvarpið lagagrundvöll undir samstarf milli Vinnumálastofnunar og félagsþjónusta sveitarfélaganna um mat á vinnufærni og þjónustu við atvinnuleitendur sem njóta fjárhagsaðstoðar hjá sveitarfélögum. Gert er ráð fyrir að samstarfið verði formgert nánar með samningum um gagnkvæmt framlag aðila til vinnumarkaðs- úrræða í víðum skilningi.

Forsendur kostnaðarmats.

Að mati velferðarráðuneytis mun frumvarpið, verði það lögfest, hafa jákvæð áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Eðli málsins samkvæmt eru nokkur atriði sem óvissa er um. Fyrst skal nefna að um er að ræða heimildarákvæði og ekki vitað á þessu stigi hversu mörg sveitarfélög muni festa það í reglur sínar um fjárhagsaðstoð. Í öðru lagi kemur það bæði í hlut Vinnumálastofnunar og félagsþjónustu að annast greiningarviðtöl og ráðgjöf við vinnufært fólk sem nýtur fjárhagsaðstoðar hjá sveitarfélögum. Vegna þessarar verkaskiptingar er kostnaður sveitarfélaga af þjónustu við atvinnuleitendur nokkuð óljós og háður nánari útfærslu í samstarfs- samningum. Í þriðja lagi ráðast útgjöld til fjárhagsaðstoðar af þróun atvinnuleysis og framboði virkni- og átaksverkefna á vegum Vinnumálastofnunar. Spár gera ráð fyrir að atvinnuleysi haldi áfram að minnka. Í fjórða lagi er óvíst að hve miklu leyti tillaga um að stytta tíma- bil réttar innan atvinnuleysistryggingakerfisins úr þremur árum í tvö og hálft ár mun hafa áhrif á útgjöld sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar.

Á þessu stigi byggist kostnaðarmat því að verulegu leyti á vísbendingum.

1. *Virk velferðarstefna.*

Tillögur frumvarpsins byggja á virkri velferðarstefnu. Á þessu stigi eru ekki forsendur til þess að meta nákvæmlega hvaða áhrif stefnan kann að hafa á þróun útgjalda sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar. Tvennt mun þó sýnilega skipta mestu máli, annars vegar hvaða árangri verður náð við að skapa atvinnutækifæri og virkniúrræði og hins vegar að samfella og skilvirkni náist í því fyrirkomulagi sem frumvarpið áformar. Er þar einkum horft til þess að ekki verði löng bið eftir því að vinnufærir umsækjendur um fjárhagsaðstoð fái boð um atvinnu eða virkni og að starfskraftar í félagsþjónustu nýtist sem best í beinni einstaklingsbundinni vinnu.

Frá því snemma árs 2014 hefur Hafnarfjarðarbær unnið að verkefni, í samstarfi við Vinnu-
málastofnun, um innleiðingu á virkri velferðarstefnu undir yfirskriftinni „Áfram í Hafnar-
firði“. Verkefnið innleiðir ferli hliðstætt því sem lagt er upp með í frumvarpinu og hafa 137
einstaklingar farið í gegnum það hjá bæjarfélaginu það sem af er ári. Af þeim hópi hafa 106
fengið mat á vinnufærni og 79 fengið starf, þar af 24 hjá bæjarfélaginu sjálfu. Af þessum 79
störfum eru 46 sett á laggirnar með tímabundnum styrk sem er nokkuð hærri en sem nemur
fullri fjárhagsaðstoð. Í 33 tilvikum hefur einstaklingur hins vegar fengið starf án þess að
styrkur kæmi á móti frá sveitarfélaginu.

Verkefnið í Hafnarfirði gefur vísbendingu um að ef nægilegt framboð er tryggt á atvinnu-
tækifærum og virkniúrræðum geti samstarf sveitarfélaga og Vinnu-
málastofnunar dregið mjög úr útgjöldum vegna fjárhagsaðstoðar. Framhald atvinnuátaksverkefna, og sameiginleg fjár-
mögnun þeirra af hálfu Vinnu-
málastofnunar og sveitarfélaga, er einnig ákveðin forsenda þess
að jafnvægi verði náð í útgjöldum sveitarfélaga vegna atvinnuleitenda sem hafa fullnýtt eða
munu að óbreyttu fullnýta rétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins.

2. *Aukinn kostnaður innan stjórnsýslu sveitarfélaga.*

Reynsla sveitarfélaganna frá umliðnum árum er sú að tæplega helmingur þeirra sem full-
nýta bótarétt sinn leiti eftir fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélögum. Talið er að á yfirstandandi ári
sé sá hópur um eða yfir 2.000 manns, þ.e. þeir sem fá fjárhagsaðstoð tímabundið eða sam-
fellt, eftir að hafa fullnýtt rétt sinn til atvinnuleysisbóta.

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um breytingu á lögum, nr. 54/2006, um atvinnu-
leysistryggingar sem gerir ráð fyrir að stytta það tímabil sem heimilt er að greiða atvinnu-
leysisbætur úr þremur árum í tvö og hálft. Verði frumvarpið að lögum má gera ráð fyrir að
um 500–550 manns missi rétt sinn til bóta um næstu áramót auk þess sem á milli 75 og 90
manns muni til viðbótar fullnýta rétt sinn í hverjum mánuði á árinu 2015. Þannig má gera ráð
fyrir að um 2.500–3.000 einstaklingar komi til greina í því ferli hjá sveitarfélögum og Vinnu-
málastofnun sem þetta frumvarp gerir ráð fyrir.

Ekki hefur farið fram greining á vinnu sveitarfélaga við gerð, framkvæmd og eftirfylgni
einstaklingsbundinna áætlana. Út frá almennum viðmiðum um fjölda skjólstæðinga á hvern
ráðgjafa innan félagsþjónustunnar má þó reikna með að á landsvísi muni þurfa að fjölga
störfum í félagsþjónustu um a.m.k. 25–30 til þess að sinna núverandi hópi og þeirri viðbót
sem fellur til nái tillögur fram að ganga þar að lútandi. Er þá gengið út frá viðtekinni verka-
skiptingu þ.e. að félagsþjónustan muni hér eftir sem hingað til sinna almennri félagslegri ráð-
gjöf og veita persónulegan stuðning en að ráðgjöf og eftirfylgni við virka atvinnuleit og þátt-
töku í virkniúrræðum teljist viðbót við hefðbundin verkefni félagsþjónustunnar.

3. Skerðing / niðurfelling fjárhagsaðstoðar.

Samkvæmt tillögum frumvarpsins mun grunnfjárhagsaðstoð skerðast í ákvæðnum tilvikum, þ.e. þegar vinnufær viðtakandi sinnir ekki virkri atvinnuleit. Með sama hætti getur önnur fjárhagsaðstoð fallið niður.

Enda þótt mörg sveitarfélög hafi í reglum sínum ákvæði um skerðingar liggja ekki fyrir gögn um hversu algengt er að fjárhagsaðstoð falli niður að hluta eða í heild. Fyrir liggur þó að í áðurnefndu verkefni Hafnarfjarðarbæjar hefur það sem af er ári komið til skerðingar í fimmtán tilvikum eða rúmlega 10%.

Reykjavíkurborg hefur í 3. gr. reglna sinna um fjárhagsaðstoð ákvæði um heimild til skerðingar á grunnfjárhæð til handa þeim sem eru ekki í virkri atvinnuleit en hafa verið metnir vinnufærir. Samkvæmt upplýsingum frá velferðarsviði borgarinnar er áætlað, í samræmi við reynslu árána 2013 og 2014 að skerðing komi til í 4% aðstoðarmánaða árið 2015. Borgin áætlað jafnframt að útgjöld vegna fjárhagsaðstoðar (framfærslustyrks) verði u.þ.b. 2,8 ma.kr. árið 2015 og að reiknaðir aðstoðarmánuðir verði 20.711.

4. Brottfall í hópi þeirra sem sækja um fjárhagsaðstoð.

Sjá má af verkefninu í Hafnarfjarðarbæ að nokkurt brottfall verður í hópi þeirra sem sækja um fjárhagsaðstoð þegar kemur að gerð og eftirfylgni einstaklingsbundinna áætlana. Ástæður þessa brottfalls hafa ekki verið greindar en mögulega er hér um einhvers konar varnaðaráhrif að ræða.

Að svo stöddu liggja ekki fyrir gögn um umfang brottfalls en vísbendingar eru um að það geti náð til fimmtungs umsækjenda. Slíkt umfang væri út af fyrir sig í samræmi við það sem greint hefur verið í atvinnuáttaksverkefnum Vinnumálastofnunar. Telja verður því að brottfall úr hópnum geti haft merkjanleg kostnaðaráhrif, en aukið samstarf Vinnumálastofnunar og félagsþjónustu gefur einnig færi á að bregðast við tilvikum þar sem upp kemur grunur um misferli, bótasvik eða svarta atvinnustarfsemi.

Samantekin niðurstaða.

Að mati velferðarráðuneytis mun frumvarpið, verði það lögfest, hafa jákvæð áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Útgjöld þeirra til fjárhagsaðstoðar munu lækka og betra jafnvægi verður í útgjöldunum samhliða innleiðingu á virkri velferðarstefnu. Á móti vegur að aukning verður í stjórnsýslu þeirra vegna fjölgunar starfsmanna.

Velferðarráðuneytið áætlað að áhrif til lækkunar á útgjöldum sveitarfélaga til fjárhagsaðstoðar geti numið á bilinu 100–150 m.kr. á ári og er þá miðað við að aðstoðarmánuðum fækki um á bilinu 5–7% í kjölfar laganna. Inn í þessum fjárhæðum er þá búið að reikna með að fjölga þurfi störfum innan stjórnsýslu sveitarfélaga um 25 til að sinna greiningu, framkvæmd og eftirfylgni einstaklingsbundinna áætlana.

Haft var samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga við gerð kostnaðarumsagnar þessarar og gerir sambandið ekki athugasemd við niðurstöðu þess.

Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (skilyrði fjárhagsaðstoðar).

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar varðandi félagsþjónustu sveitarfélaga en þær eru tvíþættar. Annars vegar er lagt til að félags- og húsnæðismálaráðherra gefi árlega út leiðbeinandi reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga þar sem m.a. verði kveðið á um viðmiðunarfjárhæðir fjárhagsaðstoðar sem sveitarfélög geta nýtt sér við að setja reglur um framkvæmd fjárhagsaðstoðar. Með þessari breytingu er ætlunin að reyna að samræma fjárhæðir fjárhagsaðstoðar milli sveitarfélaga og stuðla að því að viðmiðunarfjárhæðir verði uppfærðar með reglubundnum hætti. Um er að ræða lögfestingu á svipuðu fyrirkomulagi og hefur verið við lýði allt frá því lögin voru sett þótt leiðbeinandi reglur og viðmiðunarfjárhæðir hafi ekki verið gefnar út og uppfærðar árlega.

Hins vegar er lagt til sveitarfélög fái skýrari heimildir til að skilyrða ákvörðun um fjárhagsaðstoð við mat á vinnufærni og virka atvinnuleit þeirra sem eru taldir vinnufærir. Virk atvinnuleit samkvæmt frumvarpinu getur t.d. falið í sér frumkvæði að starfsleit, að vera tilbúinn að ráða sig í starf sem viðkomandi getur sinnt og að sækja um og taka þátt í vinnumarkaðsúrreðum. Líkt og kemur fram í greinargerð frumvarpsins er breytingunni ætlað að stuðla að því að atvinnuleitendur séu í virkri atvinnuleit þann tíma sem þeir fá greidda fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum. Uppfylli einstaklingur ekki skilyrði um virka atvinnuleit verður sveitarfélögum heimilt að skerða fjárhagsaðstoð hans og kann það að draga úr þeim útgjöldum hjá sveitarfélögum. Skerðing á fjárhagsaðstoð mun aðeins koma til að undangengnu mati á vinnufærni og miðað er við að Vinnumálastofnun annist það mat en áður hafi starfsmenn félagsþjónustunnar unnið ákveðna greiningar- og undirbúningsvinnu með umsækjendum. Í þessu sambandi má benda á að í fjárlögum fyrir árið 2013 voru veittar tímabundið 255 m.kr. auknar fjárheimildir til að efla þjónustu Vinnumálastofnunar og Starfs ehf. við atvinnuleitendur með greiningarviðtölum og ráðgjöf. Þeirri þjónustu var ætlað að ná jafnt til þeirra sem áttu rétt til bóta hjá Atvinnuleysistryggingasjóði og þeirra sem voru án bótaréttar og fengu greidda framfærslu frá sveitarfélögum. Vinnumálastofnun fékk sambærilega tímabundna fjárheimild í fjárlögum fyrir árið 2014 til að sinna verkefnum sem þessum og þá er í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2015 einnig gert ráð fyrir slíkum framlögum ef frá eru talin áhrif af minnkandi atvinnuleysi.

Telja má að lögfesting frumvarpsins geti haft nokkur áhrif á fjárhag sveitarfélaga og er fjallað um það í annarri umsögn en fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur ekki lagt mat á þær áætlanir. Hér er eingöngu fjallað um áhrif lagasetningarinnar á fjárhag ríkissjóðs.

Verði frumvarpið lögfest í núverandi mynd er því ekki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.

