

Greinargerð með leiðbeiningum um reglur um fjárhagsaðstoð

1. Inngangur

Félagsmálaráðuneytið hefur í samvinnu við Samtök félagsmálastjóra á Íslandi og Samband íslenskra sveitarfélaga samið meðfylgjandi leiðbeiningar um reglur sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð, sbr. 21. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 með síðari breytingum.

Í 21. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga er kveðið á um að sveitarstjórn setji sér reglur um fjárhagsaðstoð að fengnum tillögum félagsmálanefndar. Þessar reglur skulu sendar félagsmálaráðuneyti. Sveitarfélag ber ábyrgð á félagsþjónustu innan sinna marka, sbr. 4. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, og skal það með skipulagðri félagsþjónustu tryggja framgang markmiðanna sem sett eru fram í 1. gr. laganna. Félagsmálaráðuneytið hefur á hinn bóginn eftirlit með því að sveitarfélögin veiti lögboðna þjónustu. Rétt er að geta hér mikilvægs hlutverks úrskurðarnefndar félagsþjónustu, en til nefndarinnar geta einstaklingar skotið einstökum ákvörðunum félagsmálanefnda og felst í því ákveðið eftirlit með framkvæmd laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Félagsmálaráðuneytið samdi á sínum tíma leiðbeiningar með reglum um fjárhagsaðstoð, sem það notaði þegar hin nýju lög um félagsþjónustu sveitarfélaga voru kynnt um allt land í kjölfar lagasetningarinnar árið 1991. Fjölmörg sveitarfélög höfðu þær til hliðsjónar við gerð sinna fyrstu reglna um fjárhagsaðstoð. Þessar reglur eru barn síns tíma og hafa fjölmörg sveitarfélög samið mun ítarlegri og nútímalegri reglur. Fulltrúar sveitarfélaga hafa margsinnis haft samband við félagsmálaráðuneytið og óskað eftir leiðbeiningum varðandi félagsþjónustu sveitarfélaga, einkum fjárhagsaðstoð. Enn fremur hafa verið gerðar athugasemdir við það að munur á aðstoð frá einu sveitarfélagi til annars sé mjög mikill. Af þessu tilefni ákvað ráðuneytið að bjóða Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum félagsmálastjóra til samstarfs við að semja nýjar leiðbeiningar. Tóku báðir aðilar vel í slíkt samstarf og tilnefndi Samband íslenskra sveitarfélaga Guðmund Inga Gunnlaugsson sveitarstjóra í Rangárfingi ytra og Samtök félagsmálastjóra Láru Björnsdóttur félagsmálastjóra í samráðshóp til að semja leiðbeiningarnar. Ingibjörg Broddadóttir var fulltrúi félagsmálaráðuneytis og jafnframt formaður hópsins. Hjördís Árnadóttir félagsmálastjóri í Reykjanesbæ var varamaður Láru og tók hún virkan þátt í starfinu. Enn fremur vann Björg Kjartansdóttir í félagsmálaráðuneyti með starfshópnum.

Félagsmálaráðuneytið hefur ekki lögbundnar skyldur til að útbúa leiðbeiningar um fjárhagsaðstoð, en það taldi rétt að kanna hvort áhugi væri á slíku samstarfi, sem í ljós kom að var fyrir hendi. Það er á hinn bóginn ljóst að gerð reglna um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga er alfarið í höndum hvers og eins sveitarfélags, enda er sjálfákvörðunarréttur þeirra skýr hvað þetta varðar. Reglurnar skulu að sjálfsgöðu vera í samræmi við skyldur þeirra samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í þessu felst m.a. að í reglunum skal lágmarksfjárhæðin tilgreind sem félagsmálanefnd notar við mat á fjárþörf. Þau atriði sem fjallað er um í köflum I., II. og III. í leiðbeiningunum þurfa að koma fram í reglum sveitarfélags um fjárhagsaðstoð. Heimildaákvæðin í IV. kafla eru háð mati og geta sveitarfélög ákveðið að velja úr þau

ákvæði sem þau telja eðlilegt að höfð séu með, tekið þau öll með eða sleppt þessum kafla alfarið. Ef sveitarfélag hyggst hins vegar veita aðstoð vegna sérstakra aðstæðna er nauðsynlegt að reglur séu settar þar um. Málsmeðferðarkafllinn skiptir miklu máli, en það er matsatriði hvort menn vilja hafa hann með reglum um fjárhagsaðstoð þar sem atriðin sem þar eru tilgreind eiga ekki einvörðungu við um fjárhagsaðstoð.

Það er mikilvægt að lesa leiðbeiningarnar sem hér eru lagðar fram í þessu ljósi. Þær eru hugsaðar sem hjálpartæki fyrir þær sveitarstjórnir og félagsmálanefndir sem kjósa að hafa þær til hliðsjónar við gerð reglnanna. Leitast er við að halda öllu til haga sem máli skiptir við ákvörðun á fjárþörf einstaklings eða fjölskyldu og athygli er vakin ákvæðum annarra laga eftir því sem við á og er gerð nánari grein fyrir því hér síðar.

2. Vinnubrögð starfshópsins

Ýmsar greiðslur

Upplýsinga var aflað um almannatryggingar, atvinnuleysisbætur, húsaleigubætur og barnabætur. Allar tölur sem hér eru tilgreindar miða við janúar 2003. Heildargreiðslur almannatrygginga til öryrkja sem býr einn nema 95.025 kr. (örorkulífeyrir, tekjutrygging, heimilisuppbót og tekjutryggingarauki hærri), barnalífeyrir vegna eins barns nemur 15.558 kr. og mæðralaun/feðralaun, sem ekki eru greidd með fyrsta barni, nema 4.532 kr. með tveimur börnum og 11.782 kr. með þremur börnum. Heildargreiðslur almannatrygginga til öryrkja sem ekki fær tekjutryggingarauka eru 77.083 kr. Þessar greiðslur eru skattlagðar, utan barnalífeyri.

Fullar atvinnuleysisbætur nema 77.198 kr. á mánuði miðað við 21,6 virkan dag í mánuði og greiðslur með hverju barni á framfæri nema 143 kr. á dag eða 3.089 kr. á mánuði. Þessar bætur eru skattlagðar.

Húsaleigubætur geta að hámarki náð 31.000 kr. Þær eru tekju- og eignatengdar og eru miðaðar við fjölskyldustærð og fjárhæð leigu. Skattur er ekki lagður á húsaleigubætur.

Barnabætur, sem greiddar eru með börnum til 16 ára aldurs, eru að mestu tekjutengdar. Þær eru ákvarðaðar samkvæmt skattframtali og greiddar eftir á. Óskertar barnabætur hjóna á ári eru með fyrsta barni 120.249 kr. og með hverju barni umfram eitt 143.135 kr. Sérstakar ótekjutengdar barnabætur eru greiddar með öllum börnum yngri en 7 ára, 35.422 kr. á ári með hverju barni. Óskertar barnabætur einstæðra foreldra eru með fyrsta barni 200.282 kr., með hverju barni umfram eitt 205.447 kr. og viðbót vegna barna yngri en sjö ára nemur 35.422 kr. Barnabætur eru ekki skattlagðar.

Nánar er greint frá framangreindum greiðslum í skjali sem fylgir hér með. Þar er ítarlega fjallað um fjárhagsaðstoð með tilliti til mismunandi fjölskyldugerða, fjárþörf þeirra og ráðstöfunartekjur.

Gildandi reglur sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð

Kannað var hvort mikill munur væri á milli sveitarfélaga á mati á fjárþörf og ákvörðun um fjárhagsaðstoð. Nokkur dæmi voru send til allra félagsmálastjóranna haustið 2002 og þeir beðnir að meta fjárþörf einstaklinga og fjölskyldna í fjórum mismunandi aðstæðum. Í ljós kom að munurinn var töluverður milli sveitarfélaga, einnig hjá þeim sveitarfélögum sem við fyrstu sýn virtust hafa sams konar reglur. Enn

fremur höfðu niðurstöður könnunar félagsráðgjafanna Annýjar Ingimarsdóttur og Guðnýjar Eydal frá árinu 2000 bent til þess að munur væri verulegur milli sveitarfélaga.

Grunnfjárhæðin

Ákvörðun um *grunnfjárhæð* sem tilgreind er í leiðbeiningunum tekur mið af framangreindum greiðslum og taldi starfshópurinn ekki koma til greina að leggja til hærri fjárhæð en einstaklingur á fullum atvinnuleysisbótum fær greidda á mánuði, en sú fjárhæð er 77.198 kr. eins og áður er fram komið. Þar sem greiðslur úr Atvinnuleysistryggingasjóði miðast við fjölda virkra daga í mánuði var talið heppilegra að miða við fjárhæðir almannatrygginga, eins og reyndar hafði verið gert í eldri leiðbeiningum. Starfshópurinn kom sér því saman um að miða við samanlagðar greiðslur örorkulífeyris, tekjutryggingar og heimilisuppbótar eins og þær eru á hverjum tíma. Í dag nemur þessi fjárhæð 77.083 kr. og er hún sambærileg við fullar atvinnuleysisbætur.

Starfshópnum er kunnugt um ákvörðun stjórnvalda um að hækka örorkulífeyri til yngra fólks og að stefnt skuli að því að sú hækkun komi til framkvæmda síðar á þessu ári. Sveitarstjórnir geta ævinlega ákveðið að breyta viðmiðunarfjárhæðum í reglum sínum, enda er í leiðbeiningunum einungis lögð til lágmarksfjárhæð. Rétt er einnig að vekja athygli á að í ákvæði 11. gr. leiðbeininganna er kveðið á um að miða skuli við greiðslur almannatrygginga á hverjum tíma. Í því felst að grunnfjárhæðin hækki í samræmi við hækkun tryggingabótanna sem miðað er við. Á hinn bóginn gætu bætur almannatrygginga breyst og/eða bótaflokkum gefin ný nöfn í framtíðinni og yrðu sveitarstjórnir og félagsmálanefndir að bregðast við því með viðeigandi hætti.

Starfshópurinn komst að þeirri niðurstöðu að eðlilegt væri að kynna tvær leiðir við mat á fjárþörf einstaklinga og fjölskyldna, leið a og leið b. Annars vegar er fjárþörf miðuð við alla fjölskylduna í leið a og framfærsla barna talin með og á hinn bóginn er einungis tekið mið af fjárþörf fullorðinna í leið b. Þegar börn eru ekki í fjölskyldum er sama hvor leiðin er valin, niðurstaðan verður sú sama. Þegar framfærsla barna er talin með eru einnig allar greiðslur vegna barna taldar til tekna en það er ekki gert þegar framfærsla þeirra er ekki talin með. Reykjavíkurborg og nokkur önnur sveitarfélög meta fjárþörf án tillits til barna, en meginþorri sveitarfélaganna miðar við bæði börn og fullorðna. Nánar er greint frá leiðum a og b í 4. kafla hér síðar og í fylgiskjali með leiðbeiningunum.

Ýmis önnur atriði

Fjöldmörg önnur atriði þörfnuðust athugunar, ekki einungis hvaða grunnfjárhæð ætti að leggja til við mat á fjárþörf. Fjallað var um hvernig tekjur skyldu meðhöndlaðar, hvað teldist til frádráttar við matið, hvernig atvinnuleysisbætur skyldu metnar og hvernig skynsamlegast væri að meta sérstakar aðstæður sjálfstætt starfandi fólks og bænda. Enn fremur var farið ítarlega yfir þau atriði sem fjalla skyldi um í heimildarákvæðum um sérstakar aðstæður sem upp geta komið þar sem þörf er á aðstoð umfram grunnfjárhæð.

Farið var nákvæmlega yfir reglur nokkurra sveitarfélaga og það valið úr sem talið var gagnlegt, öðrum ákvæðum breytt og ný ákvæði samin þar sem talin var þörf á. Starfshópurinn taldi mikilvægt að leiðbeiningarnar tækju til sem flestra atriða sem á reynir við mat á fjárþörf. Leitast er við að halda öllu til haga sem máli skiptir við

ákvörðun á fjárþörf einstaklings eða fjölskyldu og athygli er vakin á ákvæðum annarra laga, sem fela í sér félagsleg réttindi, eftir því sem við á. Það sjónarmið ríkti í starfshópnum að ítarlegar leiðbeiningar kæmu að góðu gagni og með því móti hefðu félagsmálanefndir og sveitarstjórnir úr sem mestu að móða við samningu sinna eigin reglna.

3. Samspil félagsþjónustunnar og verkefna ríkisins – nauðsyn á þekkingu innan félagsþjónustunnar

Rauður þráður fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga er að koma til móts við brýnar þarfir fjölskyldna og einstaklinga þegar laun og/eða aðrar greiðslur duga ekki til mannsæmandi lífs. Það er grundvallaratriði að gengið hafi verið úr skugga um rétt fólks og möguleika til aðstoðar samkvæmt öðrum lögum og að tryggt hafi verið að viðkomandi njóti til fulls þeirra réttinda sem honum ber lögum samkvæmt. Réttur til aðstoðar frá öðrum svo sem stéttarfélögum skal einnig hafa verið kannaður.

Augljóst er að félagsþjónustunni er nauðsynlegt hafa á að skipa starfsfólki með yfirgripsmikla þekkingu á þessu sviði. Í 16. gr. laganna er kveðið á um að félagsmálanefndir skuli bjóða upp á félagslega ráðgjöf. Markmið ráðgjafarinnar er að veita upplýsingar og leiðbeiningar um félagsleg réttindi annars vegar og stuðning vegna persónulegs vanda hins vegar. Forsenda þess að sveitarfélög geti veitt þessa aðstoð er að starfsfólk hafi staðgóða þekkingu og viðeigandi menntun. Í þessu sambandi er athygli vakin á 18. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga sem er svohljóðandi: „Félagsmálanefndir skulu leitast við að hafa á að skipa menntuðu starfsfólki í félagsráðgjöf eða á hliðstæðu sviði til þess að annast félagslega ráðgjöf. Ef sveitarfélag ræður starfsmann skal hann hafa viðhlítandi menntun.“

Í 4. mgr. 1. gr. leiðbeininganna sem hér eru lagðar fram er áhersla lög á framangreind atriði, annars vegar með þeim hætti að kanna skuli „til þrautar rétt umsækjanda til annarra greiðslna, þar með talið frá almannatryggingum, atvinnuleysistryggingum, lífeyrissjóðum og sjúkrasjóðum stéttarfélaga, svo og skal kanna rétt til aðstoðar samkvæmt lögum um námsstyrki“. Á hinn bóginn er tekið fram í 5. mgr. 1. gr að fjárhagsaðstoð skuli „veitt í eðlilegum tengslum við önnur úrræði félagsmálanefndar...“. Í þessu felst m.a. að veitt sé ráðgjöf og leiðbeiningar eftir því sem við á hverju sinni.

Í neðanmálgreinum með einstökum ákvæðum í leiðbeiningunum er leitast við halda til haga helstu atriðum gildandi laga sem kveða á um rétt manna til greiðslna frá ríkinu. Þrátt fyrir það er ljóst að leiðbeiningarnar eru langt í frá tæmandi hvað þessar upplýsingar varðar og því nauðsynlegt að starfsmenn geti beint fólki rétta leið í hverju tilviki, án þess að reiða sig eingöngu á leiðbeiningarnar. Ráðgjafarstofa um fjármál heimilanna þjónar fólki af öllu landinu og eru félagsmálanefndir hvattar til að notfæra sér þjónustu stofunnar m.a. með því að beina umsækjendum um fjárhagsaðstoð þangað til að fá sérhæfða ráðgjöf um fjármál sín.

4. Stutt lýsing á leiðbeiningunum

Leiðbeiningunum sem hér eru lagðar fram er skipt í fimm kafla:

- I. Almenn atriði
- II. Umsókn um fjárhagsaðstoð
- III. Réttur til aðstoðar og mat á fjárþörf
- IV. Heimildir vegna sérstakra ákvæða
- V. Málsmeðferð

Leiðbeiningunum verða nú gerð nokkur skil, en hugsunin er þó sú að hvert ákvæði um sig þarfnist ekki sérstakra skýringa. Í neðanmálgreinum í leiðbeiningunum er gerð nánari grein fyrir einstökum ákvæðum eftir því sem þörf var talin á.

Skipta má leiðbeiningunum í tvennt annars vegar ákvæði I., II. og III. kafla, en efni þeirra er nauðsynlegt að komi fram í reglum sveitarfélaganna um fjárhagsaðstoð. Kafli IV fjallar um heimildaákvæði og síðan V. kafli um málsmeðferð.

I. Almenn atriði

Í fyrsta hluta leiðbeininganna er fjallað um almenn atriði sem skipta máli við ákvörðun á fjárhagsaðstoð. Fjallað er um inntak aðstoðarinnar og er byggt í meginatriðum á ákvæðum IV. og VI. kafla laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í 3. mgr. 1. gr. er sérstök áhersla lögð á að gefa gaum að aðstæðum barnafjölskyldna. Rík áhersla lögð á að réttur umsækjanda til annarrar aðstoðar og þjónustu sé kannaður og að fjárhagsaðstoð sé veitt í eðlilegum tengslum við önnur úrræði félagsmálanefndar.

II. Umsókn um fjárhagsaðstoð

Í þessum kafla er fjallað um frágang umsóknar og þau gögn sem nauðsynlegt er talið að fylgi með henni. Einnig er fjallað um öflun upplýsinga um tekjur og fjárhag umsækjanda.

III. Réttur til fjárhagsaðstoðar, mat á fjárþörf og útreikningur fjárhagsaðstoðar

Tvær leiðir eru kynntar við mat fjárþörf, leið a og leið b. Leiðbeiningarnar eru þess vegna settar fram í tveimur skjölum með sín hvorri leiðinni. Leiðirnar eru eins að uppbyggingu en meginmunur er þó á þeim hvað varðar útreikning á grunnfjárhæð. Þessi munur kemur fram í tveimur greinum, 11. og 12. gr., aðrar greinar eru þær sömu. Leið a felur í sér að framfærsla barna er talin með við mat á fjárþörf og samhliða eru allar greiðslur vegna barna taldar til tekna nema umönnunarbætur vegna barna. Í leið b er framfærsla barna á hinn bóginn ekki talin með og greiðslur með þeim ekki taldar til tekna. Grunnfjárhæðin er sú sama í báðum leiðum, en hún hækkar ekki vegna barna í leið b. Starfshópurinn taldi rétt að kynna tvo möguleika og sveitarfélög gætu síðan valið annan hvorn.

Í fylgiskjali með leiðbeiningunum er útreikningur á fjárhagsaðstoð og ráðstöfunarfé mismunandi fjölskyldugerða sem búa við mismunandi fjárhagsaðstæður sýndur miðað við báðar leiðir. Þessir útreikningar geta hjálpað sveitarstjórnnum og félagsmálanefndum við að komast að niðurstöðu hvora leiðina eigi að velja. Tekið er tillit til hugsanlegra greiðslna vegna barna og skattur dreginn frá. Með þessu fæst raunhæf mynd af fjárhagslegum aðstæðum fólks og sjá má hve mikil fjárhagsaðstoð yrði greidd hverri fjölskyldu og hve mikið fjölskyldan hefur til ráðstöfunar miðað við sín hvora leiðina. Niðurstöðutafla á bls. 20 í fylgiskjalinu sýnir þennan mun í

hnotskurn hvað varðar ráðstöfunarfé og tafla á bls. 21 sýnir mun fjárhæðanna sem sveitarfélagið greiðir.

Í þriðja kafla er einnig að finna sérákvæði vegna atvinnurekenda, sjálfstætt starfandi einstaklinga og bænda. Ákvæðið um fjárhagsaðstoð til bænda var samið í samráði við Stéttarsamband bænda.

IV. Heimildir vegna sérstakra aðstæðna

Í fjórða kafla er fjallað um heimildir til starfsmanna eða félagsmálanefndar til að ákveða fjárhagsaðstoð vegna sérstakra aðstæðna. Heimildirnar eru af ýmsum toga en rík áhersla er lögð á aðstoð við barnafjölskyldur. Ef félagsmálanefnd hyggst veita aðstoð vegna sérstakra aðstæðna er nauðsynlegt að um það séu settar reglur.

Fjárhæðirnar sem tilgreindar eru í þessum kafla eru hugsaðar til viðmiðunar fyrir sveitarfélögin. Starfshópurinn leitaðist við að hafa þessar fjárhæðir sem raunhæfastar. Viðmiðin eru hugsuð sem leiðbeining til sveitarfélaganna svo þau eigi auðveldara með að setja ákveðnar fjárhæðir við hvert ákvæði. Nauðsynlegt er að tilgreina fjárhæðir í þeim ákvæðum þar sem viðmið eru nefnd í leiðbeiningunum. Lagt er til að þessar fjárhæðir verði endurskoðaðar reglubundið í samræmi við breytingar sem kunna að verða gerðar á *grunnfjárhæðinni*.

Það er áriðandi að félagsþjónustan gæti samræmis og jafnræðis við beitingu ákvæða IV. kafla, og gæti þess í hvívetna að sambærileg mál fái sambærilega málsmeðferð og úrlausn.

V. Málsmeðferð

Í þessum kafla er fjallað um málsmeðferð einstakra mála og eiga ákvæðin ekki einvörðungu við um fjárhagsaðstoð heldur alla aðstoð og þjónustu samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í kaflanum er einnig kveðið á um heimildir starfsmanna til að taka ákvarðanir samkvæmt reglum sveitarfélagsins um fjárhagsaðstoð, sem sveitarstjórn og félagsmálanefnd útfæra eftir því sem við á hverjum stað.

Maí 2003,

F. h. starfshópsins,

Ingibjörg Broddadóttir

