

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 13/1997.

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Nýr staflíður, g-liður, bætist við 1. mgr., svohljóðandi: Að annast samninga um launuð störf í verndaðri vinnu.
- b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi: Vinnumálastofnun er heimilt að koma á fót og reka verndaða vinnustaði.
- c. Í stað „1. mgr.“ í 2. mgr. (verður 3. mgr.) kemur: 1. og 2. mgr.

2. gr.

Við 1. mgr. 10. gr. laganna bætast tveir nýir staflíðir, svohljóðandi:

- h. Að sjá til þess að fatlaðir sem ekki geta unnið á almennum vinnumarkaði án stuðnings geti átt kost á liðveislu í starfi.
- i. Að aðstoða fatlaða og aðra þá sem ekki geta unnið á almennum vinnumarkaði við að fá launuð störf í verndaðri vinnu.

3. gr.

Við 23. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Jafnframt setur ráðherra reglugerð um liðveislu fatlaðra á vinnustað, sbr. h-lið 10. gr., og um verndaða vinnu skv. g-lið 4. gr. og i-lið 10. gr.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2002.

Fyrir gildistöku laganna skal Vinnumálastofnun hafa gert þjónustusamninga um vernduð störf sem fyrir eru við gildistöku laga þessara samkvæmt lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, enda sé um störf að ræða þar sem gerð er krafa um vinnuframlag.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið með hliðsjón af frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Í því frumvarpi er lagt til að málefni fatlaðra verði færð til sveitarfélaga, þó að undanskildum ákveðnum málaflokkum, þar á meðal atvinnumálum fatlaðra sem lagt er til að færist til Vinnumálastofnunar. Sá flutningur kallar á breytingu á lögum um vinnumarkaðsaðgerðir.

Í frumvarpi til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga eru tilgreind rök fyrir því að hin eiginlegu atvinnumál fatlaðra flokkist ekki undir félagsþjónustu heldur verði skipað með atvinnumálum annarra. Samrýmist það blöndun fatlaðra og ófatlaðra sem verið hefur baráttumál hagsmunasamtaka fatlaðra um langt skeið og séð hefur æ meiri stað í löggjöf og framkvæmd. Með því að fella úr gildi sérlæg um málefni fatlaðra og fella þann málaflokk inn í almenna

félagsmálalöggjöf má segja að stigið sé lokaskref í blöndun fatlaðra og ófatlaðra á vettvangi félagsmálalaga. Samfara væntanlegum lagabreytingum liggur beint við að atvinnumál fatlaðra færist til Vinnumálastofnunar og svæðisvinnumiðlana.

Þjónusta við fatlaða sem nær til starfsráðgjafar, atvinnuleitar, vinnumiðlunar og annarrar almennrar aðstoðar telst tvímælalaust til viðfangsefna Vinnumálastofnunar og svæðisvinnumiðlana að óbreyttum lögum. Frumvarp þetta fjallar því ekki um þá aðstoð.

Nauðsynlegt er að fyrir liggja skýr skilgreining á því hvað teljist til atvinnumála fatlaðra og hvað falli undir félagsþjónustu sveitarfélaga. Með hliðsjón af efni laga um vinnumarkaðsaðgerðir og í því skyni að atvinnumál fatlaðra falli sem best að þeim, svo og með það í huga að koma í veg fyrir vafaatriði og „grá svæði“, er lagt til að umrædd skil komi fram í því hvort greidd séu laun samkvæmt kjarasamningi. Það þýðir að gerð er krafa um vinnuframlag einstaklinganna og er svæðisvinnumiðlun ætlað að meta vinnufærni þeirra. Atvinna fatlaðra í framangreindum skilningi sem unnin er fyrir sammingsbundin laun verði þannig felld undir lög um vinnumarkaðsaðgerðir. Það þýðir að undir lögina fellur tvenns konar þjónusta, sbr. 1. og 2. gr. frumvarpsins. Annars vegar eru um að ræða verndaða vinnu, á vernduðum vinnustöðum eða í dagvist sveitarfélaga, þar sem gerð er krafa um vinnuframlag og laun eru samkvæmt kjarasamningum. Hins vegar er stuðningur við fatlaða sem vinna á almennum vinnumarkaði við störf sem launuð eru samkvæmt kjarasamningi.

Önnur atriði sem nú flokkast sem atvinnumál fatlaðra samkvæmt lögum um málefni fatlaðra og reglugerð um atvinnumál fatlaðra verði á vegum félagsþjónustu sveitarfélaga. Er þar annars vegar átt við iðju og þjálfun sem fari fram í dagvist á vegum félagsþjónustu sveitarfélaga, en hins vegar aðstoð á vegum dagvistar sveitarfélaga við mikið fatlað fólk sem starfar á almennum vinnumarkaði. Vísast um þessi atriði til athugasemda við 33. gr. frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Hugtakið fötlun er í frumvarpi þessu notað í sömu merkingu og gert hefur verið í lögum um málefni fatlaðra, nr. 59/1992, sbr. 2. gr. frumvarps til laga um réttindagæslu fatlaðra. Um þetta efni vísast einnig til athugasemda við frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga.

Samkvæmt framansögðu tekur frumvarp þetta til:

- a. liðveislu fatlaðra á almennum vinnumarkaði, enda vinni fatlaðir þar á sammingsbundnum launum,
- b. verndaðrar vinnu, fyrir fatlaða eða aðra þá sem ekki geta unnið á almennum vinnumarkaði, enda séu laun samkvæmt kjarasamningi, þ.e.
 - vinnu á vernduðum vinnustöðum,
 - verndaðrar vinnu innan dagvistar félagsþjónustu sveitarfélaga.

Þegar fatlaðir eiga í hlut skal fyrst litið til vinnu á almennum vinnumarkaði með aðstoð, áður en vernduð vinna kemur til greina. Reynslan sýnir að ef rétt er á haldið og fatlaðir fá vinnu við hæfi og nauðsynlega aðstoð, einkum í upphafi starfs, geta þeir innt af hendi margvísleg störf á vinnumarkaði. Er ekki talinn vafi á að sú leið er fötluðum mikilvæg til þátttöku í samfélaginu og að það sé ódýrara fyrir þjóðfélagið þegar fram í sækir en störf í verndaðri vinnu.

Vinnumálastofnun er ætlað að gera samninga um verndaða vinnu við rekstraraðila verndaðra vinnustaða en svæðisvinnumiðlunum að aðstoða einstaklinga við að fá verndaða vinnu.

Um leið og lagt er til að á svæðisvinnumiðlunum hvíli sú skylda að aðstoða einstaklinga við að fá verndaða vinnu opnast um leið tækifæri til að bjóða fleiri en fötluðum slíka vinnu. Ætla má að það geti hentað þeim sem af ýmsum ástæðum geta ekki unnið á almennum vinnumarkaði. Er það Vinnumálastofnunar eða svæðisvinnumiðlunar eftir atvikum að meta þetta

atriði. Verður það að teljast umtalsverður kostur að Vinnuálastofnun bætist nýtt úrræði til aðstoðar við þá sem af ýmsum ástæðum hafa ekki fundið sig í störfum á almennum vinnu- markaði en geta nýtt starfskrafta sína í vernduðu umhverfi. Því þykir ekki rétt að takmarka möguleika á verndaðri vinnu eingöngu við þá sem eru skilgreindir fatlaðir.

Tekið skal fram að þegar málaflókkurinn verður færður til Vinnuálastofnunar er gert ráð fyrir að þangað verði ráðnir starfsmenn til að sinna honum. Lögð er áhersla á að sú sérþekking sem svæðisskrifstofur málefna fatlaðra hafa á sviði atvinnumála fatlaðra glattist ekki, heldur skili sér til Vinnuálastofnunar. Er þetta að sínu leyti sams konar áhersla og fram kemur við yfirfærslu málefna fatlaðra frá ríki til félagsþjónustu sveitarfélaga.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr. og síðari staflíð 2. gr.

Í 1. gr. og síðari staflíð 2. gr. frumvarpsins er fjallað um verndaða vinnu.

Með verndaðri vinnu er átt við launuð störf á vernduðum vinnustöðum eða innan dagvistar félagsþjónustu sveitarfélaga þar sem gerð er krafa um vinnuframlag. Svæðisvinnumiðlun metur vinnufærni einstaklinga.

Samkvæmt a-lið 1. gr. annast Vinnuálastofnun samninga um vernduð störf. Annars vegar er um að ræða verndaða vinnustaði sem reknir eru af einkaaðilum, félagasamtökum eða sveitarfélögum. Hins vegar dagvist á vegum félagsþjónustu sveitarfélaga.

Samkvæmt síðari staflíð 2. gr. aðstoðar svæðisvinnumiðlun einstaklinga við að fá launuð störf í verndaðri vinnu. Með einstaklingum er jöfnum höndum átt við fatlaða og aðra þá sem af ýmsum ástæðum geta ekki unnið á almennum vinnu- markaði. Með ákvæðinu bætist svæðisvinnumiðlun því nýtt verkefni og úrræði í aðstoð sinni við einstaklinga. Forsenda fyrir störfum í verndaðri vinnu er að á vegum svæðisvinnumiðlunar eigi sér stað mat á vinnugetu.

Auk samninga Vinnuálastofnunar um verndaða vinnu er gert ráð fyrir að Vinnuálastofnun verði heimilt að koma á fót og reka verndaða vinnustaði. Rétt þykir að slík heimild sé fyrir hendi í lögum.

Auk þeirra nýmæla að vernduð vinna falli undir lög um vinnu- markaðsaðgerðir eru helstu nýmæli þau að:

- a. lögð er áhersla á vernduð störf en ekki verndaða vinnustaði sem stofnanir,
- b. lögfest verði að greidd skulu kjarasamningsbundin laun fyrir verndaða vinnu,
- c. vernduð störf verði ekki einungis ætluð fötluðum heldur einnig öðrum þeim sem þurfa á verndaðri vinnu að halda.

Óbreytt verði að vernduð vinna hafi tvíþætt hlutverk. Annars vegar að sjá fólki fyrir vinnu til frambúðar. Hins vegar að starfsþjálfun sem í vinnunni felst skili þeim árangri að einstaklingar geti „útskrifast“ frá vernduðum vinnustað til almenns vinnu- markaðar. Í verndaðri vinnu felst því samkvæmt framansögðu vinna í hefðbundnum skilningi, en jafnframt starfs- hæfing og starfsþjálfun. Í beinum tengslum við þetta hlutverk skal Vinnuálastofnun eða svæðisvinnumiðlun láta fara fram reglubundið mat á vinnugetu þeirra sem starfa í verndaðri vinnu í því skyni að viðkomandi einstaklingur fái þá þjónustu sem hann þarf á að halda eða fái vinnu á almennum vinnu- markaði. Mikilvægt er að mat á vinnugetu fari ætíð fram í sam- ráði við einstakling.

Þegar einstaklingur telst hæfur til þess að hverfa frá verndaðri vinnu, að mati svæðis- vinnumiðlunar og í samráði við hann, útvegar svæðisvinnumiðlun viðkomandi starf á al- mennum vinnu- markaði í beinu framhaldi. Hér má því ekki verða tómarúm á milli. Um getur

verið að ræða m.a. starf á almennum vinnumarkaði samkvæmt reglugerð um öryrkjavinnu, nr. 159/1995, eða vinnu með liðveislu.

Eins og áður sagði skulu vernduð störf vera launuð. Það þýðir að almenn ákvæði kjarasamninga viðkomandi stéttarféлага gilda um verndaða vinnu. Sömuleiðis lög og reglugerðir er varða kjaramál og réttindi fólks til inngöngu í stéttarfélög, enda verði stéttarfélagsaðild í samræmi við starf hvers og eins á vinnustaðnum.

Kostnaður við vinnu á vernduðum vinnustöðum greiðist úr ríkissjóði samkvæmt fjárlögum.

Um verndaða vinnu samkvæmt lögum um málefni fatlaðra skal eftirfarandi tekið fram: Verndaðir vinnustaðir og dagvist fatlaðra heyra nú undir lög um málefni fatlaðra. Nokkur skörun er á milli starfsemi verndaðra vinnustaða og dagvistarstofnana fatlaðra. Á nokkrum vernduðum vinnustöðum fer fram allt í senn, framleiðsla, starfshæfing og iðja, þ.e. bæði það sem flokka má sem félagsþjónustu og atvinnumál. Þeir vinnustaðir þurfa talsvert fé til rekstursins og eru þannig nær því að flokkast undir dagvistarstofnanir en verndaða vinnustaði. Aðrir eru raunverulegir vinnustaðir og enn aðrir eru sambland af þessu tvennu. Ætla má að frumvarpið taki til 25–30% fatlaðra sem starfa á þessum stöðum.

Í tengslum við frumvarpið þarf að gera úttekt á vernduðum vinnustöðum, einkum þeim sem hafa verið „blandaðir vinnustaðir“, þ.e. þar sem saman fer vinna annars vegar og hæfing og iðja hins vegar. Þeirri úttekt þarf að vera lokið fyrir gildistöku laga samkvæmt frumvarpi þessu. Með úttektinni á að greina að hvaða leyti starfsemi vernduðu vinnustaðanna flokkast undir vinnu og framleiðslu annars vegar og iðju og þjálfun hins vegar. Að úttekt lokinni skal sá hluti starfseminnar sem flokkast undir vinnu felldur undir verndaða vinnustaði samkvæmt frumvarpi þessu, en sá hluti sem felur í sér iðju og þjálfun verður felldur undir dagvist á vegum félagsþjónustu sveitarfélaga, sbr. 33. gr. frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga. Einstaklingum, sem við gildistöku laga þessara njóta þjónustu þeirra vernduðu vinnustaða sem úttektin nær til, skal að úttekt lokinni tryggð áframhaldandi vernduð vinna eða iðja og þjálfun. Lagt er til að félagsmálaráðuneytið verði í forsvari fyrir úttektinni í samráði við Vinnumálastofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Gert er ráð fyrir að áfram, þ.e. eftir gildistöku laga samkvæmt frumvarpinu, verði rekin starfsemi, einkum á landsbyggðinni, þar sem saman fer vernduð vinna, hæfing og iðja. Skýrist það fyrst og fremst af því að forsendur eru ekki til að reka í aðskildum rekstrareiningum annars vegar iðju og dagvist og hins vegar verndaðan vinnustað. Eftir áðurgreinda úttekt er gert ráð fyrir að slíkir „blandaðir vinnustaðir“, sem fela bæði í sér dagvistarþjónustu samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga og verndaða vinnu samkvæmt frumvarpi þessu, verði að formi til reknir sem dagvist á vegum félagsþjónustu sveitarfélaga. Vinnumálastofnun á hins vegar aðgang að þeim hluta starfseminnar þar sem fram fer vernduð vinna samkvæmt sérstökum samningum.

Um fyrri staflíð 2. gr.

Ákvæðið tekur til fatlaðra á almennum vinnumarkaði sem vinna ótímabundið starf á launum en þurfa á aðstoð að halda, einkum í upphafi. Gengur slík aðstoð undir nafninu liðveisla.

Eins og áður hefur verið getið um er gengið út frá því að fatlaðir eigi rétt á aðstoð svæðisvinnumiðlunar við atvinnuleit, vinnumiðlun og starfsráðgjöf samkvæmt lögum um vinnumarkaðsaðgerðir á sama hátt og annað fólk. Er því óþarft að tiltaka það atriði í þessu frumvarpi. Ákvæði þetta tekur því einungis til sérstaks stuðnings sem fatlaðir þurfa á að halda á vinnumarkaði eftir að atvinnuleit og vinnumiðlun lýkur.

Eins og vikið er að í almennum athugasemdum við frumvarpið skal atvinna fatlaðra á almennum vinnumarkaði með stuðningi hafa forgang fram yfir verndaða vinnu. Bæði er það í samræmi við hugmyndafræði um blöndun fatlaðra og ófatlaðra sem verið hefur og er stefna stjórnvalda í þessum málum en einnig ber á það að líta að sú leið er hagkvæmari fyrir samfélagið þegar allt kemur til alls. Mergurinn málsins er að fatlaðir fái störf við hæfi og nauðsynlega aðstoð og stuðning, einkum til að byrja með. Við þau skilyrði geta þeir innt af hendi margvísleg störf, sér og samfélaginu til gagns.

Með liðveislu við fatlaða á almennum vinnumarkaði er átt við einstaklingsbundinn stuðning við hinn fatlaða. Liðsmaður getur verið á vegum svæðisvinnumiðlunar, verndaðs vinnustaðar eða fyrirtækis eða aðila sem er sérstaklega til þess ráðinn. Vinnumálastofnun sér um greiðslu til atvinnurekenda eða liðsmanna eftir fyrirframgerðum samningi við þá.

Til að liðveisla nýtist fötluðum sem best á vinnustað er nauðsynlegt að uppfræða starfsmenn og veita þeim ráðgjöf. Þetta á einkum við um þá sem takast á hendur liðveislu við hinn fatlaða en einnig um aðra starfsmenn eftir því sem við á.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpinu er lagt til að aðstoð svæðisvinnumiðlunar við fatlað fólk á almennum vinnumarkaði takmarkist við þá sem þar vinna á launum. Önnur aðstoð við fatlaða á almennum vinnumarkaði, sem þarfnast verulegrar viðvarandi aðstoðar og njóta þar af leiðandi ekki launa samkvæmt kjarasamningi, verði á vegum félagsþjónustu sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að sú þjónusta verði í tengslum við starfsemi dagvistar/dagvistarstofnana á vegum félagsþjónustunnar, sbr. 33. gr. frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga og þaðan komi sú aðstoð sem fatlaðir fái á almennum vinnumarkaði ef því er að skipta.

Kostnaður svæðisvinnumiðlana af því verkefni sem undir grein þessa fellur er greiddur úr ríkissjóði.

Um 3. gr.

Með frumvarpi þessu er liðveislu fatlaðra á vinnumarkaði og verndaðri vinnu fundin lagastöð í lögum um vinnumarkaðsaðgerðir en hvorki skilgreint þar hvað í því felst né hverjar séu skyldur Vinnumálastofnunar og svæðisvinnumiðlana þar að lútandi. Um þau atriði er lagt til að kveðið verði á um í reglugerð. Um framangreind efnisatriði væntanlegrar reglugerðar vísast að öðru leyti til athugasemda við frumvarpið.

Um 4. gr.

Gildistaka frumvarpsins helst í hendur við gildistöku frumvarps til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, enda frumvarp þetta samið í beinum tengslum við það frumvarp eins og áður hefur komið fram.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum,
um vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 13/1997.**

Frumvarp þetta er lagt fram í tengslum við frumvarp til laga um félagsþjónustu sveitarfélaga en í því frumvarpi er m.a. lagt til að málefni fatlaðra verði færð yfir til sveitarfélaga. Undanskildir eru þó ákveðnir málaflokkar, þar á meðal atvinnumál fatlaðra sem lagt er til að heyri undir Vinnumálastofnun og flokkist ekki sem félagsþjónusta. Í greinargerð frumvarpsins segir að ef rétt er á málum haldið geti fatlaðir innt af hendi margvísleg störf á vinnumarkaði fái þeir vinnu við hæfi og nauðsynlega aðstoð. Því þarf að liggja fyrir skýr skilgreining á því hvað teljist til atvinnumála fatlaðra annars vegar og félagsþjónustu sveitarfélaga hins vegar. Lagt er til að umrædd skil komi fram í því hvort greidd séu laun samkvæmt kjarasamningi og þar með gerð krafa um vinnuframlag. Er svæðisvinnumiðlunum ætlað að meta vinnufærni einstaklinga og aðstoða fatlaða og aðra þá sem ekki geta unnið á almennum vinnumarkaði við að fá launuð störf í verndaðri vinnu. Vinnumálastofnun er hins vegar ætlað að gera samninga um verndaða vinnu við rekstraraðila verndaðra vinnustaða.

Í fjárlögum ársins 2000 fá tíu verndaðir vinnustaðir um 140 m.kr. framlag en árið 1998 störfuðu þar 349 manns í rúmlega 220 stöðugildum. Meðalstarfshlutfall starfsmanns í verndaðri vinnu var því um 60% og má áætla að 25–30% eða um 90–100 manns hafi þá starfsgetu sem krafist er í frumvarpinu til að stunda launuð störf. Ef miðað er við meðalstarfshlutfallið má gera ráð fyrir að alls verði um 60 stöðugildi í verndaðri vinnu eftir gildistöku laganna og að kostnaður ríkissjóðs vegna þeirra verði 35–40 m.kr. á ári. Ekki er um að ræða ný útgjöld þar sem fjárhæðin kemur til lækkunar á þeim 140 m.kr. sem nú er varið til verndaðra vinnustaða. Mismunurinn flyst yfir til sveitarfélaga til að reka dagvist fyrir þann hóp starfsmanna á vinnustöðunum sem ekki standast þær kröfur um vinnugetu sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Í greinargerð frumvarpsins er gert ráð fyrir að gera þurfi úttekt á vernduðum vinnustöðum og mun endanlegur fjöldi starfa í verndaðri vinnu og kostnaður við þau ekki liggja nákvæmlega fyrir fyrir en sú úttekt hefur farið fram.

Viðbótarútgjöld ríkissjóðs vegna þessa frumvarps felast annars vegar í fyrri staflíð 2. gr. um liðveislu í starfi og hins vegar í mati á vinnugetu. Má áætla að Vinnumálastofnun þurfi tvo starfsmenn til að sinna þessum verkefnum og að árlegur kostnaður af því verði um 10 m.kr.