



Nefndasvið Alþingis
Fjárlaganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Kópavogur, 7. október 2022

Umsögn NPA miðstöðvarinnar um fjárlagafrumvarpið 2023, 1. mál, 153. löggjafarþing 2022–2023.

Áherslur

Fjárframlög ríkisins til fjármögnunar NPA samninga verði aukin og færð til samræmis við þann fjölda samninga sem fyrir liggur að þörf er á og sem rúmast innan bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/2018.

Heildarframlag ríkissjóðs til NPA þyrfti að minnsta kosti að vera tæplega 1.200 milljónir til þess að vinna verulega á þeim biðlistum sem eru til staðar um slíka þjónustu.

Krafa

Til þess að mæta þörf, sem staðfest er í opinberum gögnum varðandi biðlista fyrir NPA samningum, leggi ríkið fram 1.180 milljónir króna til NPA í stað 720 milljóna samkvæmt áætlun núverandi frumvarps.

Greinargerð

Í frumvarpinu felst tillaga að framlagi til NPA samninga að upphæð 720 milljónum. Að óbreyttu felur það framlag í sér skerðingu á fjárframlagi til NPA þjónustunnar og því **fækkun** á NPA samningum á landsvísu. Þetta er þvert á gefin fyrirheit og áætlanir stjórnvalda um verulega **fjölgun** NPA samninga og þvert á þau markmið og áætlanir sem sett eru í lögum nr. 38/2018 um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. Þannig felst í tillögunni skýr afturför á réttindum fatlaðs fólks sem nauðsynlegt er að leiðrétta.

Þrjár megin ástæður eru fyrir því að tillagan veldur slíkri afturför:

1. Um er að ræða lækun á heildarframlagi ríkisins m.v. fjárlög síðasta árs sem kvað á um 321 milljón aukalega inn í þennan málaflokk sem fellur svo niður núna en kemur aftur inn sem 320 milljónir. Þannig hefur framlagið lækkað um eina milljón á milli ára skv. tillögunni. Ekki fæst séð að nokkuð tilefni sé til slíkrar lækkunar.

2. Þetta er í þriðja skipti sem sambærilegu fjármagni er bætt við með þessum hætti, þrátt fyrir skýr fyrirmæli fjárlaganefndar til ráðuneytis málaflokksins um að „*ráðuneytið forgangsraði framlagi þessu með þeim hætti að það verði gert varanlegt*“ (Þingskjal nr. 530/2020-2021). Í sama nefndarálit kemur fram eindreginn vilji fjárlaganefndar um að framlagið nýtist til þess að fjölga NPA samningum um 30-40 á komandi ári en fjöldi samninga hefur nokkurn veginn staðið í stað frá árslokum 2019. Því er ljóst að markmiði og fyrirmælum fjárlaganefndar hefur ekki verið fylgt af hálfu ráðuneytisins og Alþingi jafnvel ekki nægjanlega upplýst um raunverulega stöðu mála af ráðuneytinu hvað varðar fjárför og biðlista eftir NPA samningum í gegnum árin.
3. Framlög til NPA samninga miðast alfarið við launakostnað NPA aðstoðarfólks. Á liðnu ári hafa orðið talsverðar kjarasamningsbundnar hækkanir á launakostnaði og breytingar á starfsumhverfi NPA aðstoðarfólks, sem og öðrum sambærilegum störfum, þar á meðal stytting vinnuvikunnar. Að öllu óbreyttu er því ljóst að fækka verður samningum þar sem framlagið sem lagt er til nægir ekki til að mæta fjárför vegna þegar gerðra NPA samninga.

Nánar um framkvæmdina

Í bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/2018 kemur fram að fjármögnun NPA samninga sé samstarfsverkefni milli ríkis og sveitarfélaga. Í ákvæðinu segir að á innleiðingartímabilinu frá 2018 til 2022 veiti ríkissjóður framlag til tiltekins fjölda NPA samninga og nemur framlag ríkissjóðs 25% af heildarkostnaði hvers samnings. Framlagi ríkisins er ráðstafað í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga á grundvelli umsókna frá sveitarfélögum, en eftir árið 2022 er gert ráð fyrir að fjármögnun NPA samninga verði að fullu á höndum sveitarfélaga. Nú ríkir því veruleg óvissa hjá fötluðu fólki og aðstoðarfólki þess um hvað taki við eftir næstu áramót.

Alvarlegar brotalamir hafa orðið á framkvæmd þessa samstarfs sem hefur leitt til þess að mun færri NPA samningar hafa verið gerðir en ákvæðið segir til um. Sveitarfélög hafa sett það sem skilyrði fyrir því að NPA samningur taki gildi að framlag fái fyrir samningnum úr ríkissjóði. Hins vegar hafa framlög ríkissjóðs til samninganna ekki verið nægjanleg til að fjármagna þann fjölda samninga sem sveitarfélög hafa sótt um. Sjá dóm Hæstaréttar í máli Erlings Smith gegn Mosfellsbæ nr. 50/2021.

Í dag eru NPA samningar rúmlega 90 talsins á landinu öllu, en samkvæmt bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/2018 ættu þeir að vera allt að 172 í lok árs 2022. Í þessu sambandi skal jafnframt bent að í athugasemdum með frumvarpinu kemur vilji löggjafans skýrt fram. Þar segir að „*samningum verði fjölgað jafnt og þétt til ársins 2022*“ og að „*fjármagn verði aukið í skrefum þar til rúmlega 170 samningar verði á landinu öllu.*“ Mikilvægt er því að fjárlagagerð fyrir árið 2022 og 2023 taki mið af þessu markmiði.

Samkvæmt [skýrslu](#) starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 (bls. 23) eru 44 einstaklingar á biðlista eftir NPA þjónustu. Þetta eru einstaklingar sem þegar hafa verið metnir af sveitarfélögum til að eiga rétt á NPA, en fá ekki sínum réttindum framgengt vegna skorts á fjármagni frá ríkinu. Mikilvægt er að áréttta að lögin kveða á um fjölda samninga sem ríkið veiti framlag til en ekki tilteknar fjárhagslegar upphæðir. Í þessu ljósi er forkastanlegt að tugir fatlaðra einstaklinga séu á biðlista sem þó rúmist vel innan þess fjölda samninga sem bráðabirgðaákvæðið gerir áætlun um.

Vanfjármögnun af hálfu ríkisins sést berlega ef rýnt er í tölur frá stærsta sveitarfélagi landsins. Um þessar mundir eru 28 einstaklingar með NPA þjónustu í Reykjavík á meðan 34 einstaklingar þar eiga

samþykktu umsókn um NPA og bíða eftir að þjónusta geti hafist. Þverpólitísk samstaða var um [bókun](#) Velferðarráðs Reykjavíkur, dags. 21. september sl., sem segir að mikilvægt sé að NPA verði „*raunverulegur valkostur fyrir fatlað fólk*“. Samkvæmt [minnisblaði](#) Reykjavíkurborgar, dags. 21. september 2022, er ljóst að „*ríkið verður að koma að fjármögnun NPA samninga með miklu sterkari hætti*.“

Greining á ástæðum vanfjármögnunar á NPA samningum

Eins og komið hefur fram hefur ríkið ekki miðað 25% mótframlag sitt til NPA samninga við fjölda samninga, hvort sem litið er til fyrirbyggjandi biðlista eða þess fjölda sem fram kemur í bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/2018. Fyrir þessu eru fjölþættar ástæður en stærstu ástæðuna má rekja til upphaflegrar áætlunar sem birtist fyrst í frumvarpsdrögum að lögum nr. 38/2018 árið 2017. Sú áætlun var illa unnin og fyrir vikið var fjárþörfin gróflega vanáætluð. Þessi skekkja hefur svo undið markvisst upp á sig ár frá ári.

Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi sem varð að lögum nr. 38/2018 segir:

„Hér verður lagt mat á kostnaðarauka sem leiðir af innleiðingunni. Samkvæmt lokaskýrslu verkefnisstjórnar NPA, dags. 23. janúar 2017, er áætlað að þörf fyrir NPA-samninga til og með árinu 2019 verði samtals 172 samningar. Árið 2016 voru 53 samningar virkir, lægsti samningur var 1,3 millj. kr. og hæsti samningur 35,0 millj. kr. og hlutdeild ríkisins var 188 millj. kr.

Grundvöllur kostnaðarmatsins er **að sett verði lágmark á NPA-samninga** sem svarar 4 klst. þjónustuþörf á dag og miðað við að ekki verði gerðir NPA-samningar fyrir lægri fjárhæð en 5,4 millj. kr. á ári. **Með 10% umsýslugjaldi yrði samningsfjárhæðin 6,0 millj. kr.** Þannig má gera ráð fyrir hægari fjölgun samninga en fram kemur í lokaskýrslu verkefnisstjórnar. Hér er gert ráð fyrir að innleiðing verkefnisins taki fimm ár eða árin 2018–2022 og heildarfjöldi samninga að lokinni innleiðingu verði 172 samningar á landsvísu. Reiknað er með að tilfærsla útgjalda hjá sveitarfélögum verði 15%, þ.e. að kostnaður við önnur þjónustuform lækki sem því svarar við upptöku á NPA-þjónustu. Gert er ráð fyrir að hagræðingunni verði skipt milli sveitarfélaga og ríkisins þannig að hlutdeild ríkisins verði 25%. Árleg kostnaðaraukning ríkissjóðs verður þannig 71–74 millj. kr. og samtals kostnaðaraukning á fimm árum er metin 360 millj. kr. **Árið 2022 verður framlag ríkisins á föstu verðlagi orðið samtals 560 millj. kr.** Gert er ráð fyrir að þegar innleiðingu lýkur árið 2022 verði samið um varanlegt fyrirkomulag, þ.e. kostnaðar- og verkaskipti vegna notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar til framtíðar. Umsamin fjárhæð þess samkomulags verði flutt varanlega frá ríki til sveitarfélaga með fjárlögum 2023 og að frá og með því ári verði verkefnið alfarið á ábyrgð sveitarfélaga.“ [feitletrun undirritaðra]

Samkvæmt þessari áætlun, sem var lögð fram óbreytt frá fyrra ári þegar [frumvarpið](#) var lagt fram fyrst, er reiknað með að 172 samningar verði samtals á landinu öllu við lok innleiðingartímabilsins og að samtals nemi framlög ríkisins (25% af heildarframlögum) alls 560 milljónum króna. Það þýðir að gert sé ráð fyrir að meðalsamningur sé að fá um **3,3 milljónir króna** í mótframlag.

Ekki þarf að leita lengra en í yfirlit Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga um framlög til fatlaðs fólks árið 2016 til að sjá að þessi tala er vanmat. Þessi tala er jafnframt vanmat skv. [fyrirliggjandi gögnum](#) snemma árs 2017 varðandi úthlutanir frá árinu 2016 þar sem 187,9 milljónum var úthlutað vegna 53 samninga. Einfaldir útreikningar sýna að á árinu 2016 hafi meðal mótframlag ríkisins til NPA-samnings numið **3,5 milljónum króna**. Fyrirliggjandi raunkostnaður við mótframlög, samkvæmt opinberum gögnum á þeim tíma sem verið var að vinna frumvarpið, var því um 9% hærri en áætlunin í greinargerð gerði ráð fyrir.

Hér sést strax að um er að ræða augljóst og grafalvarlega vanmat á fjárförf. Ætla má að hluta af þessari skekkju megi rekja til þess að eingöngu er gert ráð fyrir 10% viðbótarframlagi vegna umsvifakostnaðar á hvern NPA samning, en ekki jafnframt viðbótarframlagi vegna 5% starfsmannakostnaðar, sem þó hefur verið hluti af NPA samningum frá upphafi og skilyrt eru í lögum nr. 38/2018 og svo síðar einnig í reglugerð nr. 1250/2018 um notendastýrða persónulega aðstoð. Við þetta bætist sú staðreynd að í greinargerðinni segir að lágmarksskilyrði þurfi til að fá NPA samning í fyrsta sinn sem þýðir að þróun meðaltals mótframlaga fer vaxandi.

Það sætir mikilli furðu að áætlunin hafi ekki verið uppfærð árið 2018 þegar frumvarpið var lagt fram í þriðja skipti og varð að lögum. Árið 2017 námu framlög ríkisins alls 198,6 milljónir vegna 53 NPA samninga, eða um **3,7 milljónir króna** að meðaltali fyrir hvern samning. Hefði áætlunin verið uppfærð miðað við þessa vitneskju (og sé aðeins miðað við fyrirliggjandi tölur og þar af leiðandi engar aðrar breytingar svo sem forgangsröðun stærri samninga) þá liggur fyrir að áætlun í greinargerð hefði átt að vera að lágmarki 15% hærri. Einungis þessi þáttur í vanáætluninni orsakar um 84 milljóna króna skekkju á föstu verðlagi.

Að síðustu er rétt að nefna að fram að gildistöku laga nr. 38/2018 miðuðu sveitarfélög ekki framlög sín til NPA samninga til kjarasamninga NPA aðstoðarfólks, heldur við útgefinn jafnaðartaxta á hverja klukkustund í aðstoð. Þessi jafnaðartaxti var í flestum tilvikum umtalsvert lægri en raunkostnaður við þjónustuna, þ.e. launakostnaður NPA aðstoðarfólks. Þessi brotalöm var leiðrétt með lagasetningunni og með reglugerð nr. 1250/2018 um NPA, en þar er skýrt kveðið á um að framlög sveitarfélaga til NPA samninga skuli taka mið af gildandi kjarasamningum NPA aðstoðarfólks hverju sinni. Dæmi eru um að fatlað fólk sem þurfti á sólarhringsþjónustu að halda hafi þurft að vera án þjónustu hátt í sólarhring á viku vegna þessarar brotalamar fyrir lögfestinguna. Með nýju og skýrara regluverki í lok árs 2018 komust sveitarfélög ekki undan því að miða framlög sín við kjarasamningsbundin réttindi aðstoðarfólks sem þýddi að framlög jukust umfram kjarþróun.

Mögulega hefði mátt koma í veg fyrir þessa fjölmörgu vankanta við áætlanagerðina ef samráð hefði verið viðhaft við fatlað fólk við gerð áætlunarinnar. Afleiðing þessa er gróflega vanáætluð fjárförf í verkefnið sem hefur þó verið höfð til hliðsjónar allar götur síðan.

Nánar um kröfu um viðbótarframlag til NPA

Þrátt fyrir að bráðabirgðaákvæði laga 38/2018 kveði á um að ríkið skuli fjármagna sinn hluti í allt að 172 NPA samninga leggur NPA miðstöðin að svo stöddu einungis fram þá sjálfsgöðu kröfu að ríkið fjármagni umsvifalaust mótframlög vegna þeirra einstaklinga sem þegar eru á biðlista eftir þjónustunni skv. opinberum gögnum. Þetta eru sem fyrr segir 44 einstaklingar og yrði því heildarfjöldi samninga um 135 eftir að slíku markmiði yrði náð.

Samkvæmt gögnum frá Jöfnunarsjóði námu heildarframlög til alls 91 NPA samnings samtals 2.754 millj. kr. árið 2021. Á árinu 2022 tóku gildi taxtahækkningar á kjarasamningum NPA aðstoðarfólks ásamt því að vinnuvikan stýttist frá 1. maí 2022. Kostnaðaraukning vegna þessara taxtahækkana og kjarabreytinga nemur að meðaltali um 15% yfir allt árið. Því má ætla að heildarframlög vegna þessara 91 NPA samninga þurfi að nema alls 3.180 milljóna, eða að meðaltali um 35 milljónir fyrir hvern NPA samning. Hlutdeild ríkisins í hverjum samningi fyrir árið 2022 má því áætla að nemi 8,7 milljónum á ársgrundvelli. Heildarframlag ríkisins þarf því að nema um 795 milljónum að lágmarki til að standa undir þeim NPA samningum sem þegar hafa verið gerðir.

Líkt og áður segir er hins vegar lágmarkskrafa að unnið verði verulega á þeim biðlista sem nú liggur fyrir vegna NPA samninga. Til þess að unnt verði að gera 135 NPA samninga verður 25% framlag ríkisins að nema um 1.180 milljónum króna fyrir árið 2023, með fyrirvara um mögulegar kjarahækkningar sem kunna að koma til framkvæmda á árinu 2023. Í ljósi þess að um er að ræða samþykktar umsóknir um NPA sem eru á biðlista hlýtur nákvæmari tala hins vegar að liggja fyrir hjá stjórnvöldum hvað varðar nauðsynleg framlög.

Þeir 44 einstaklingar sem þegar eru á biðlista eru ólíklega heildarfjöldi fatlaðs fólks sem þarf og vill NPA þjónustu og því afar mikilvægt að raunveruleg þörf sé metin og áætlanir gerðar í samræmi við hana. Sé miðað við stöðu mála í Noregi er líklegt að heildarfjöldi samninga muni svo eftir 1-2 áratugi liggja á bilinu 200-250.

Lokaorð

NPA er ein mikilvægasta réttarbót fyrir fatlað fólk sem lögfest hefur verið hér á landi. Réttur til þjónustunnar er tryggður í lögum og er ríkissjóður skuldbundinn til þess að fjármagna tiltekinn fjölda af samningum á meðan innleiðingu þjónustunnar stendur. Hins vegar ber frumvarp til fjárlaga því miður með sér að ætlunin sé að skerða framlög til NPA og fækka þar með NPA samningum á komandi ári. Slík niðurstaða gengur í berhöggi við bráðabirgðaákvæði laga um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir nr. 38/2018. Þessi þróun er andstæð gildandi landslögum, fyrri fyrirheitum stjórnvalda sem og alþjóðlegum skuldbindingum Íslands. Um þessar mundir ber sífellt meira á stofnanavæðingu í úrræðum fatlaðs fólks á landsvísi, sem er þvert á áætlanir stjórnvalda um afstofnanavæðingu sem byggir m.a. á fyrirmælum Samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SSRFF), sjá [leiðbeiningar](#) dags. 9. september 2022 frá eftirlitsnefnd SSRFF um afstofnanavæðingu.

Nú þegar bíður fjöldi einstaklinga eftir tækifæri til þess að hefja sjálfstætt líf á eigin forsendum í stað þess að dvelja á stofnunum, þiggja þjónustu sem þeir vilja ekki eða vera upp á ölmusu ættingja sinna komnir.

NPA miðstöðin ætlast til þess að ríkissjóður standi við skuldbindingar sínar gagnvart einstaklingum sem bíða eftir NPA samningum og veiti fullnægjandi fjármagn til að gera fyrirbyggjandi samninga við það fólk sem er á biðlista eftir þjónustunni á komandi ári.

NPA miðstöðin mun koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum ef þess gerist þörf eða þess er óskað.

Virðingarfyllt,
Fh. NPA miðstöðvarinnar,



Hjörtur Örn Eysteinnsson
Framkvæmdastjóri

Rúnar B.H. Þorkelsson

Rúnar Björn Herrera Þorkelsson
Formaður