

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018 (framlenging á bráðabirgðaákvæði I).

Frá félags- og vinnumarkaðsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða I í lögnum:

- Í stað ártalsins „2022“ í 1. mgr. kemur: 2024.
- Í stað 2.–6. másl. 2. mgr. koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi:
Á árinu 2023 vegna allt að 145 samninga.
Á árinu 2024 vegna allt að 172 samninga.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Í frumvarpinu er lagt til að framlengja gildistíma bráðabirgðaákvæðis I í lögum nr. 38/2018 til loka árs 2024. Í frumvarpinu er einnig lagt til að veitt verði framlag til allt að 145 NPA-samninga á árinu 2023 og allt að 172 samninga á árinu 2024. Framlagi skuli ráðstafað í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem hlutdeild af fjárhæð samninga, á grundvelli umsókna frá sveitarfélögum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, tóku gildi 1. október 2018. Í 11. gr. laganna er kveðið á um að einstaklingur eigi rétt á notendastýrðri persónulegri aðstoð (NPA) hafi hann mikla og viðvarandi þörf fyrir aðstoð og þjónustu, svo sem við athafnir daglegs lífs, heimilishald og þátttöku í félagslífi, námi og atvinnulífi. Aðstoðin skal vera skipulögð á forsendum notandans og undir verkstýringu og verkstjórn hans. Ef einstaklingur á erfitt með að annast verkstjórn vegna fötlunar sinnar skal hann eiga rétt á aðstoð við hana. Aðstoðin skal vera heildstæð þar sem þjónustukerfi félags-, heilbrigðis- og menntamála samhæfa aðstoð sína í þágu þess sem nýtur hennar.

NPA er þjónustuform sem byggist á hugmyndafræði um sjálfstætt líf fatlaðs fólks og hefur það markmið að tryggja mannréttindi þess á grundvelli samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, enda gerir það fötluðum einstaklingum kleift að ráða hvar og með hverjum það býr. Þannig stýrir hinn fatlaði einstaklingur því hvernig aðstoðin er skipulögð, hvenær og hvar hún fer fram og hver veitir hana.

Fyrstu tilraunasamningar um NPA á Íslandi voru samþykktir árið 2012, m.a. á grundvelli áherslna sem komu fram í vinnu verkefnisstjórnar um NPA. Ákveðið var að leita samstarfs við sveitarfélögin um framkvæmd þessarar tilraunar og jafnframt að ríkið legði tímabundið fram 25% af heildarkostnaði við hvern samning. Almennt var litið svo á að með framlaginu væri verið að hvetja sveitarfélögin til þess að gera tilraunir með mismunandi útfærslur á NPA.

Í ákvæði til bráðabirgða I í lögnum er fjallað um innleiðingu NPA. Í 1. mgr. kemur m.a. fram að til þess að auka val fatlaðs fólks um þjónustu og fyrirkomulag stuðnings skulu sveitarfélög vinna að innleiðingu NPA í samræmi við 11. gr. á tímabilinu 2018–2022. Í 2. mgr. kemur fram að ríkissjóður skuli veita framlag til tiltekins fjölda samninga um NPA sem yrði ráðstafað í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem tiltekinni hlutdeild af fjárhæð samninga, á grundvelli umsókna frá sveitarfélögum. Með setningu laganna var gert ráð fyrir því að innleiðing verkefnisins tæki fimm ár og að heildarfjöldi samninga að lokinni innleiðingu yrði allt að 172 á landsvísu.

Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 38/2018 kemur m.a. fram að kostnaðarskipting útgjalda milli ríkis og sveitarfélaga verði þannig háttáð að hlutdeild ríkisins verði 25% af heildarfjárhæð samninga á innleiðingartímabilinu. Að innleiðingartímabilinu loknu skyldi vera samið um varanlegt fyrirkomulag, þ.e. kostnaðar- og verkaskiptingu vegna NPA til framtíðar. Umsamin fjárhæð þess samkomulags yrði flutt varanlega frá ríki til sveitarfélaga með fjárlögum 2023 og þar með yrði verkefnið alfarið á ábyrgð sveitarfélaga.

Í 3. mgr. núgildandi ákvæðis til bráðabirgða I er kveðið á um að fyrirkomulag NPA, auk þeirra álitafna sem upp koma við framkvæmd laga nr. 38/2018, skuli endurskoða innan þriggja ára frá gildistöku laganna. Í aðdraganda að endurskoðun laganna vann ráðuneytið mat á þeim álitamálum sem upp höfðu komið varðandi NPA. Þáverandi félags- og barnamálaráðherra skipaði í ársbyrjun 2021 starfshóp um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018. Hópurinn skilaði skýrslu í maí 2022 þar sem m.a. er fjallað um framkvæmd innleiðingar á NPA.

Tilfni þessa frumvarps er að sá gildistími sem lagður var til við vinnu að innleiðingu NPA í 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I rennur sitt skeið í árslok 2022. Ekki hefur náðst að uppfylla markmið um allt að 172 samninga fyrir árslok 2022 og ekki hefur náðst að leysa úr öllum þeim álitamálum sem fyrir liggja varðandi þjónustuna á umræddu innleiðingartímabili. Í framangreindri skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018, sem og í greiningum ráðuneytis og hagaðila, eru tiltekin ýmis álitamál varðandi NPA, til að mynda hvað varðar aðkomu ættingja að NPA, gerviverktöku, aðstoðarverkstjórn, kostnaðarhlutföll við umsýslu, flutning fjármagns milli ára og ábyrgð á verkstjórn/aðstoðarverkstjórn. Í skýrslunni er m.a. lagt til að innleiðingartímabil NPA verði framlengt um tvö til þrjú ár. Í frumvarpinu er lagt til að framlengja ákvæði til bráðabirgða I til loka árs 2024. Með framlengingu er stefnt að því að skapa svigrúm til þess að leysa úr þeim álitamálum sem enn eru óleyst varðandi þjónustuna og tryggja þannig að þjónustan færist með farsælum hætti frá ríki til sveitarfélaga.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að framlengja gildistíma bráðabirgðaákvæðis I í lögum nr. 38/2018 til loka árs 2024. Í frumvarpinu er einnig lagt til að veitt verði framlag til allt að 145 samninga NPA á árinu 2023 og allt að 172 samninga á árinu 2024. Framlagi skuli ráðstafað í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem hlutdeild af fjárhæð samninga, á grundvelli umsókna frá sveitarfélögum. Jafnframt er lagt til að upptalning á framlagi ríkissjóðs til NPA-samninga árána 2018–2022 verði felld brott.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins þykir ekki gefa sérstakt tilefni til mats á samræmi við ákvæði stjórnarskrár eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Í fyrrgreindri skýrslu starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018 er m.a. sett fram tillaga um að innleiðingartímabil NPA verði framlengt um tvö til þrjú ár. Í frumvarpinu er lagt til að framlengja ákvæði til bráðabirgða I til loka árs 2024. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Þroskahjálpi, ÖBÍ réttindasamtökum, auk fulltrúa og starfsmanna frá félagsmálaráðuneytinu, nú félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu.

Í ljósi þess að fjárheimildir lágu ekki fyrir með nægjanlegum fyrirvara var frumvarpið ekki kynnt sérstaklega í opnu umsagnarferli í samráðsgátt stjórnvalda.

Breytingarfrumvarpið var tekið til umfjöllunar í samráðsnefnd um málefni fatlaðs fólks sem starfar skv. 36. gr. laga nr. 38/2018. Auk samráðsnefndar sat félags- og vinnumarkaðsráðherra fundinn og kynnti efni frumvarpsins. Fram kom á fundinum að fulltrúar í samráðsnefnd styðji þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu. Þá komu einnig fram þau sjónarmið að aukið fjármagn sem lagt er til eigi, miðað við gefnar forsendur, að nægja til að vinna á biðlistum um NPA-samninga.

Jafnframt var breytingarfrumvarpið tekið til umfjöllunar á samráðsfundi félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þar kom fram að Sambandið styddi þá tillögu sem fram kemur í frumvarpinu um að framlengja ákvæði til bráðabirgða I um tvö ár, og hefði væntingar um að álitamál þau sem fyrir liggja um NPA yrðu leyst á framlengdu innleiðingartímabili með samráði ríkis, sveitarfélaga og hagaðila.

6. Mat á áhrifum.

Efni frumvarpsins lýtur að framlengingu á bráðabirgðaákvæði um innleiðingu á notendastýrði persónulegri aðstoð á árunum 2018–2022. Í frumvarpinu er lagt til að bráðabirgðaákvæðið verði framlengt til ársloka 2024 og á árunum 2023 og 2024 komi til auknar fjárheimildir, 375 millj. kr. árið 2023 og 203 millj. kr. árið 2024, í heildina alls 578 millj. kr. til að uppfylla efni bráðabirgðaákvæðisins um 172 samninga. Fjárhæðin 578 millj. kr. tekur til 25% framlags ríkissjóðs til samninga um notendastýrða persónulega aðstoð og gert er ráð fyrir að meðalkostnaður ríkisins við hvern nýjan samning verði 7,5 millj. kr. Forsendur þess að framangreind markmið um 172 samninga náist eru því að meðaltalsframlag ríkisins sé 7,5 millj. kr. með hverjum samningi. Einnig er gert ráð fyrir að í ársbyrjun 2025 renni 25% framlag ríkisins til NPA í jöfnunarsjóð og fjármögnun og ábyrgð samninga verða alfarið á höndum sveitarfélaga.

Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 38/2018 voru gefnar þær forsendur við útreikning hlutdeildar ríkisins árin 2018 til 2022 að lágmarksfjárhæð samninga væri 6 millj. kr. Í frumvarpinu kemur einnig fram að gert sé ráð fyrir að fjöldi samninga í lok innleiðingartímabilsins verði allt að 172 árið 2022. Síðan greinir að árið 2022 verði framlag ríkisins á föstu verðlagi orðið samtals 560 millj. kr. Þannig má ætla að gert hafi verið ráð fyrir að heildarfjárhæð 172 NPA-samninga yrði samtals 2.240 millj. kr. árið 2022. Fjöldi samninga í lok árs 2021 var 90, heildarfjárhæð samninga var 2.755 millj. kr. og hlutdeild ríkisins var 689 millj. kr. Ástæður þess að samningar urðu ekki fleiri en raun ber vitni má m.a. rekja til þess að umsóknir sveitarfélaga um framlag ríkisins til fjölda samninga fólu í sér mun hærri fjárhæðir en gert hafði verið ráð fyrir í þeim forsendum sem lýst er að framan.

Á samráðsfundi félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um efni frumvarpsins kom m.a. fram að fulltrúar Sambandsins teldu ekki að þær breytingar sem lagðar eru til hefðu neikvæð áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

Lagt var mat á áhrif tillögunnar á jafnrétti kynjanna með aðferðum kynjaðrar fjárlagagerðar í samræmi við 18. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Aukið fjármagn til NPA getur orðið til þess að draga úr ólaunaðri vinnu aðstandenda fatlaðra, sem konur verja almennt meiri tíma í en karlar. Efni frumvarpsins er því talið stuðla að jafnrétti kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um a-lið.

Í þessum lið er lagt til að gildistími innleiðingartímabils NPA sem fram kemur í 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis I í lögnum verði framlengdur um tvö ár, nánar tiltekið til loka árs 2024 í stað 2022.

Um b-lið.

Í þessum lið er lagt til að 2.–6. másl. 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis I við löggin, þar sem kveðið er á um heildarfjölda NPA-samninga sem ríkissjóður skal veita framlag til á árunum 2018–2022, verði felldir brott. Þess í stað bætast við 2. mgr. tveir nýir máslíðir þar sem kveðið er á um að á árinu 2023 veiti ríkissjóður framlag til allt að 145 samninga um notendastýrða persónulega aðstoð sem skal ráðstafað í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem tiltekinni hlutdeild af fjárhæð samninga á grundvelli umsókna frá sveitarfélögum og á árinu 2024 skuli samningarnir vera allt að 172 talsins.

Gert er ráð fyrir að heildarfjöldi samninga að lokinni innleiðingu árið 2024 verði allt að 172 samningar á landsvísu. Breytingin er varðar 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis I felur í sér að árin 2023 og 2024 bætast við upptalningu á tilteknum heildarfjölda samninga sem ríkissjóður skal veita framlag til sem hlutdeild af fjárhæð NPA-samninga. Gert er ráð fyrir því að hlutdeild ríkisins verði áfram 25% af heildarfjárhæð samninga á innleiðingartímabilinu á móti sveitarfélögum. Þá er jafnframt gert ráð fyrir að í lok árs 2024 hafi ríki og sveitarfélög náð samkomulagi um varanlegt fyrirkomulag, þ.e. kostnaðar- og verkaskiptingu vegna NPA til framtíðar, og verði NPA þá alfarið á ábyrgð sveitarfélaga. Gert er ráð fyrir að umsamin fjárhæð þess samkomulags skuli flutt varanlega frá ríki til sveitarfélaga með fjárlögum 2025 í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.