



Nefndasvið Alþingis
Fjárlaganefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Kópavogur, 6. október 2023

Umsögn NPA miðstöðvarinnar um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024, 1. mál, 154. löggjafarþing 2023–2024.

Áherslur

Að almenn aðhaldskrafa eigi ekki við um málaflökk fatlaðs fólks og að aðhaldskrafa sem fram kemur í fjárlögunum verði leiðrétt

Fjárframlög ríkisins til fjármögnunar NPA samninga fyrir árið 2024 verði aukin og færð til samræmis við þann fjöldu samninga sem til stendur að fjölga um og rúmast innan bráðabirgðaákvæðis laga nr. 38/2018.

Krafa

Að aðhaldskrafa sem nemur 39,7 millj. kr. verði leiðrétt í frumvarpinu og að heildarframlög ríkisins í fjárlögum ársins 2024 vegna allt að 172 NPA samninga nemi amk. 1.853 millj. kr.

Greinargerð

Almenn aðhaldskrafa á ekki við

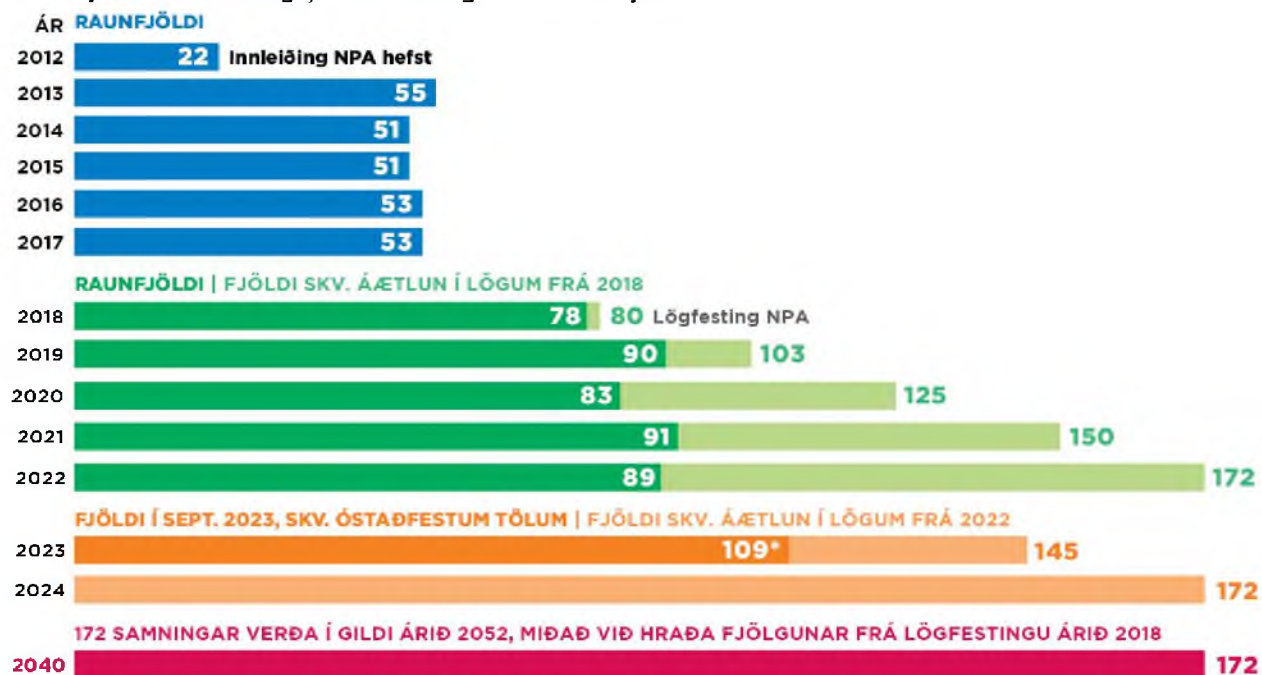
Í frumvarpinu er að finna almenna aðhaldskröfu um 2% og 1% viðbótaraðhaldskröfu á ráðuneyti. Skólar hljóta lægri aðhaldskröfu og almanna- og sjúkratryggingar eru undanskildar aðhaldskröfunni ásamt heilbrigðis- og öldrunarstofnunum, löggæsluembættum, fangelsum og dómstólum. Markmið aðhaldskröfunnar er að draga úr þenslu og ríkisumsvifum, skapa rými fyrir önnur verkefni og stuðla að bættri nýtingu opinbers fjár.

NPA miðstöðin vísar til nefndarálits meirihluta fjárlaganefndar um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021, sbr. þingskjal 530, 1. mál á 151. löggjafarþingi. Í álitni nefndarinnar kemur m.a. fram að tilgangur almennrar aðhaldskröfu sé að knýja á um skýra forgangsröðun verkefna en að í reynd hafi það tekist misjafnlega. Algengt sé að útgjaldasvigrúm komi á móti aðhaldskröfu og leiði ekki til breyttrar forgangsröðunar. Nefndin bendir á þann möguleika að verkefni sem snúa að endurmati útgjalda komi til framkvæmda í stað almennrar aðhaldskröfu. Í nefndarálitinu er því jafnframt beint til ráðherra að framvegis verði forgangsráðað með þeim hætti að ekki komi til almenn aðhaldskrafa á málefni fatlaðs fólks.

Í fjárlögunum er gert ráð fyrir að fjárheimild vegna málaflokksins sé aukin um 205 milljónir kr. vegna NPA samninga, en að hlutdeild málaflokksins í aðhaldskröfu málefna sviðsins nemi 39,7 milljónum kr. NPA miðstöðin telur einsýnt að almenna aðhaldskrafan eigi ekki við um málaflokkinn. Er þar bæði vísað til nefndarálits fjárlaganefndar sem og skýringar í frumvarpinu sjálfu um þá hópa og málaflokka þar sem ekki gerð aðhaldskrafa. Ekki er því rétt að beita almennri aðhaldskröfu í fjárlögunum eins og nú er gert, að minnsta kosti er varðar fjárframlög til NPA, enda er í lögum beinlínis gert ráð fyrir því að því fjárframlög til málaflokksins verði aukin til þess að fjölga megi NPA samningum upp í að minnsta kosti þann fjölda samninga sem lögin gera ráð fyrir við lok árs 2024. Leiðréttu þarf þessa aðhaldskröfu í frumvarpinu.

Fjöldi NPA samninga

Fjöldi NPA samninga, 2012-2022 og áætlanir um fjölda



*Samkvæmt óstaðfestum upplýsingum hafa 20 nýir NPA samningar verið samþykktir á þessu ári og ekki liggja fyrir tölur um hvort einhverjir samningar hafi dottið út. Fjöldi NPA samninga í september 2023 er þar af leiðandi líklega 109 eða færri, skv. óstaðfestum tölum.

Tölur eru fengnar úr ársskýrslum Jöfnunarsjóðs, úr vefrættum stjórnarráðsins, úr lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018 og bráðabirgðaákvæði laga frá 2022.

Forsendur fyrir upphæðum á bakvið fjölgun NPA samninga

Í fjárlagafrumvarpinu má finna tillögu að framlagi til 172 NPA samninga að upphæð 1.258 millj. kr. NPA miðstöðin bendir á að framangreind fjárhæð dugir aðeins fyrir um 117 NPA samningum og vantar því uppá framlagið vegna alls 55 nýrra NPA samninga til að ná upp í þessa 172 sem til stendur að fjölga upp í. 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 frumvarpinu skýr afturför á réttindum fatlaðs fólks sem nauðsynlegt er að leiðréttu.

Í umsögn sinni um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2023 fór NPA miðstöðin ítarlega yfir þær fjárhæðir sem eru á bakvið hvern NPA samning og hvernig fjárhæðin sem áætluð hefur verið sem framlag ríkisins vegna fjölgunar NPA samninga hefur verið vanáætluð svo árum skiptir. Ástæðuna á bakvið vanáætlunina má rekja aftur til ársins 2018, við setningu laga nr. 38/2018. Vegna bráðabirgðaákvæðis laga um kostnaðarþátttöku ríkisins um fjölgun NPA samninga var sett fram áætlun um fjölgun NPA samninga í þrepum fram til ársins 2022 (hefur síðar verið framlagt til 2024) og var gert ráð fyrir að NPA samningar yrðu allt að 172 við lok

tímabilsins. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laganna mátti finna áætlun um kostnað við hvern NPA samning og miðaðist framlag ríkisins ár frá ári við þá áætlun.

Hins vegar var þessi áætlun aldrei raunhæf og á bakvið áætlunina voru ekki raunverulegar upphæðir. Þá var ekki gert ráð fyrir því að hækka þarf framlag til NPA samninga á hverju ári vegna kjarahækkana, en nær allt fjarmagn sem notað er í NPA rennur beint til starfsfólks í formi launakostnaðar. Af þessum sökum hefur lítil fjölgun orðið á NPA samningum frá lögfestingu þjónustunnar, enda hafa sveitarfélög litið svo á þau geti skilyrt gerð nýrra NPA samninga við að móttframlög berist frá ríkinu, með vísan til reglugerðar um NPA. NPA miðstöðin hefur þó bent á að fyrir slíku skilyrði er engin lagastoð.

NPA miðstöðin hefur ítrekað bent á að endurskoða þyrfti áætlunina sem lagt var af stað með í upphafi en ekki haft erindi sem erfiði. Hins vegar má þó segja að ákveðnum árangri hafi verið náð með aukningu á fjárframlögum í fjárlögum fyrir árið 2023, þar sem fram kemur að fyrir árin 2023 og 2024 verði fjárframlög til NPA aukin svo unnt sé að standa við áætlanir um gerð 172 NPA samninga fyrir lok árs 2024.

Í álitni fjárlaganefndar, sbr. þingskjal 699, 1. mál á 153. löggjafarþingi, kemur fram að í frumvarpi fyrir árið 2023 sé gert ráð fyrir 679,3 m.kr. fjárheimild vegna NPA samninga, en að þessi upphæð dugi aðeins fyrir þeim rúmlega 90 NPA samningum sem í gildi séu. Í álitni nefndarinn segir svo:

„Til að uppfylla jölda samninga sem getið er í bráðabirgðaákvæði laga nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, þarf að bæta við 75 samningum en ákvæðið kveður á um 172 samninga. Til að hægt verði að ná þessum jölda er gerð tillaga um tvískipta fjárheimild. Tillaga í frumvarpinu að fjárhæð 375 m.kr. er til að standa straum af 50 nýjum samningum. Á árinu 2023 verði þá til ráðstöfunar 1.065 m.kr. til að gera 50 samninga til viðbótar við þá 95–97 sem þegar eru í gildi. Í október 2023 verði þá 145–147 samningar í gildi. Einnig er gert ráð fyrir að í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2024 verði tillaga að fjárhæð 203 m.kr. til að standa straum af 25–27 samningum til viðbótar. Í heildina er þá búið að uppfylla jölda í bráðabirgðaákvæðinu um 172 samninga.“

Á heildina litið megi því gera ráð fyrir að framlag vegna NPA fyrir árið 2024 verði 1.258 milljónir kr. vegna alls 172 NPA samninga (1.065 m.kr. fyrir 2023 og 203 milljónir til viðbótar vegna 2024). Miðast þessar upphæðir nefndarinnar við að móttframlag ríkisins vegna hvers NPA samnings nemi 7,5 milljónum að meðaltali.

NPA miðstöðin bendir enn á ný á að þessi fjárhæð er vanáætluð. Tiltölulega einfalt er að reikna út meðalkostnað ríkisins vegna hvers NPA samnings. Samkvæmt svari félags- og vinnumarkaðsráðherra við fyrirspurn Halldóru K. Hauksdóttur, sbr. þingskjal 1407, 745. mál á 153. löggjafarþingi, nam heildarframlag ríkisins vegna 89 NPA samninga á árinu 2022 samtals um 845 millj. kr. Framlög ríkisins vegna hvers NPA samnings námu því um 9,5. að meðaltali á árinu 2022. Heildarframlög ríkisins vegna 172 NPA samninga þyrfti því að nema 1.632 millj. kr., miðað við verðlag ársins 2022. Hins vegar verður að hafa í huga að gera þarf ráð fyrir launabreytingum á árinu 2023 og 2024 við ákvörðun fjárframlags vegna nýrra NPA samninga á árinu 2024. Kjarahækkanir hjá NPA aðstoðarfólki námu alls t.a.m. um 13,5% á árinu 2023 og búast má við einhverri hækkun með nýjum kjarasamningum næsta vor. Ef eingöngu er miðað við kjarahækkanir á árinu 2023 þarf framlag ríkisins að vera amk. um 10,8 millj. kr. vegna hvers NPA samnings, eða samtals 1.853 millj. kr. til þess að raunhæft sé að gera 172 NPA samninga.

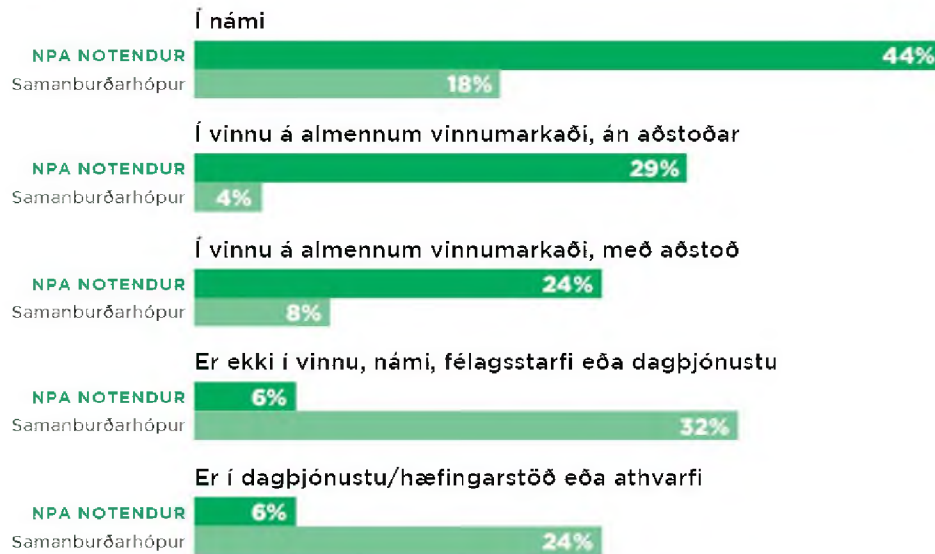
Jákvæð áhrif NPA

NPA er ein mikilvægasta réttarbót fyrir fatlað fólk sem lögfest hefur verið hér á landi enda færir NPA fötluðu fólki aukið frelsi og kost á að lifa sjálfstæðu lífi til jafns við aðra. Með NPA er traustið sett á NPA notandann

og hans frumkvæði til að stýra eigin lífi á meðan fatlað fólk sem ekki nýtur NPA þjónustu er líklegra til að lúta boðvaldi stofnanþjónustu.

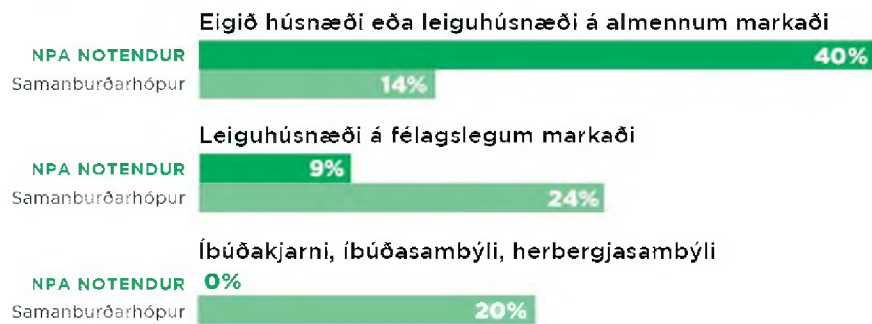
NPA notendur eru mun líklegri til að stunda vinnu, nám og félagsstörf en fatlað fólk í samanburðarhópi

Spurning: Ert þú í vinnu, námi, félagsstarfi eða dagþjónustu?



NPA notendur eru mun líklegri til búa á eigin vegum en fatlað fólk í samanburðarhópi

Spurning: Hvernig býrð þú?

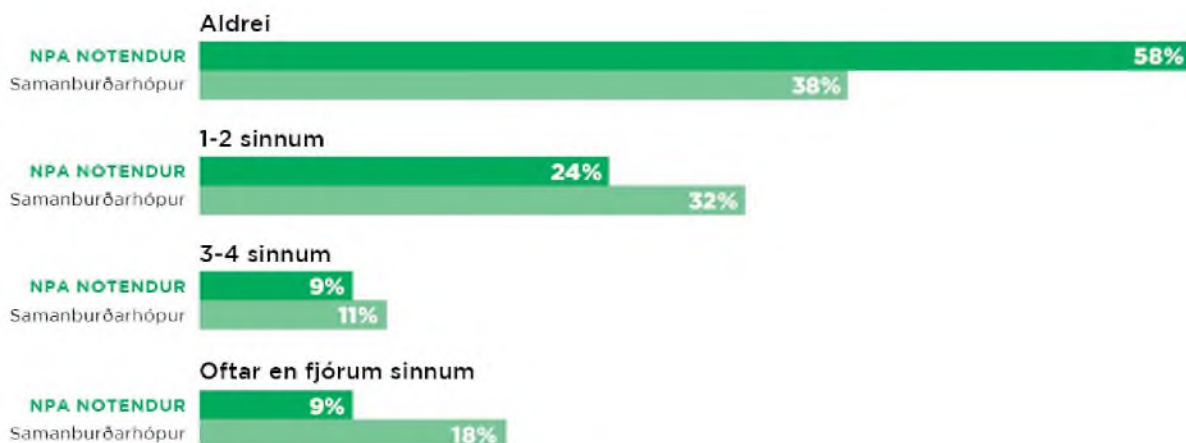


Samkvæmt [rannsókn Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands](#) frá 2016 kom m.a. fram að fatlað fólk með NPA er á heildina mun virkara í samfélaginu en fatlað fólk í samanburðarhópnum. Það er því ljóst að NPA er mjög valdeflandi fyrir fatlað fólk.

- NPA notendur voru margfalt líklegri til að stunda vinnu heldur en fatlað fólk í samanburðarhópi.
- NPA notendur voru ríflega tvisvar sinnum líklegri til að stunda nám en fatlað fólk í samanburðarhópi.
- NPA notendur voru tæplega þrisvar sinnum líklegri til að búa í húsnæði á eigin vegum og einungis 9% NPA notenda bjuggu í félagslegu húsnæði á móti 44% fatlaðs fólks í samanburðarhópnum.

NPA notendur leggjast mun sjaldnar inn á sjúkrahús en fatlað fólk í samanburðarhópi

Spurning: Hversu oft hefur þú lagst inn á sjúkrahús eða farið á bráðamóttökuna á árunum 2014-2015?



NPA notendur eru mun sjaldnar leiðir en fatlað fólk í samanburðarhópi

Spurning: Ef þú hugsar um síðastliðinn mánuð, varst þú leið(ur)?

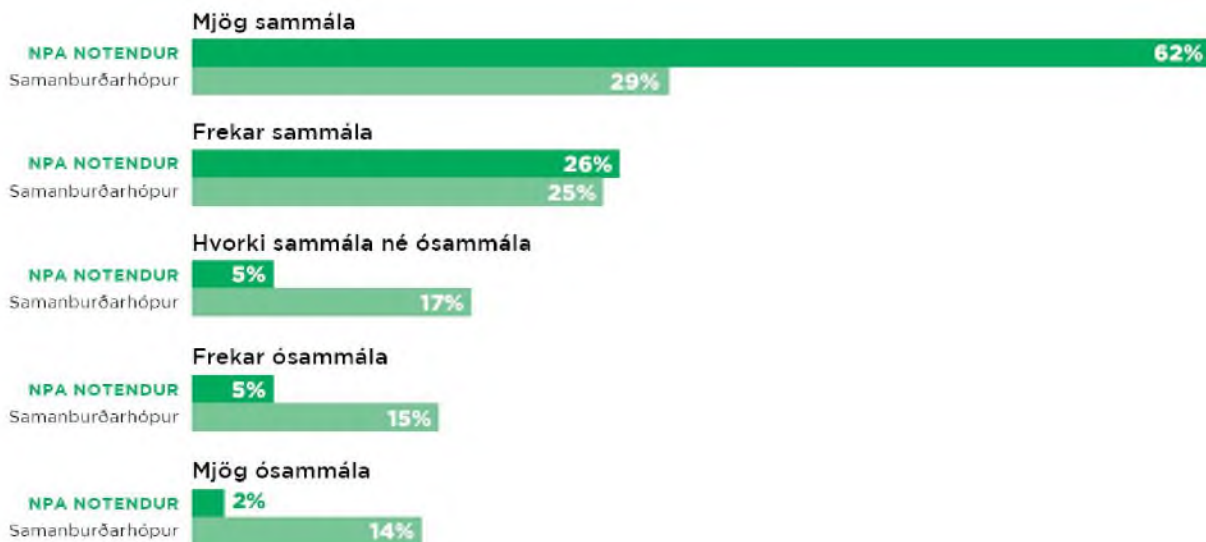


Rannsókinin sýnir einnig að NPA hefur ýmis jákvæð áhrif á líðan fatlaðs fólks með NPA, m.a. eftirfarandi:

- NPA notendur lögðust mun sjaldnar inn á spítala eða leituðu til bráðamóttökunnar heldur en fólk í samanburðarhópnum.
- NPA notendur sögðust mun sjaldnar vera leiðir heldur en fatlað fólk í samanburðarhópnum og engir þeirra sögðust alltaf vera leiðir.
- NPA notendur urðu sjaldnar fyrir ofbeldi og var t.d. sjaldnar öskrað á þá heldur en fatlað fólk í samanburðarhópnum.

NPA notendur hafa mun meiri stjórn á eigin lífi heldur en fatlað fólk í samanburðarhópi

Fullyrðing: Ég stýri því sjálf(ur) hvað ég geri og hvenær í daglegu lífi



NPA notendur nýta ýmsa félagslega þjónustu mun minna

en fatlað fólk í samanburðarhópi

Spurning: Hvaða þjónustu hafðir þú **ÁÐUR** en þú fékkst NPA og hvaða þjónustu ert þú með **Í DAG?**

Akstursþjónusta fatlaðs fólks



Ráðgjöf frá starfsfólki félagsþjónustunnar



Heimahjúkrun



Skammtíma vistun eða skammtímadvöl á hjúkunarheimili



Lengd viðvera eða skólavistun



Heimsending á mat



Auk þess voru NPA notendur miklu líklegri til að telja sig hafa stjórn á eigin lífi og höfðu meira frelsi til að ráða því hvað þeir gera og hvenær. Jafnframt var ólíklegra að NPA notendur nýttu sér ýmsa félagslega þjónustu eins og heimahjúkrun, félagslegt húsnæði eða akstursþjónustu fatlaðs fólks heldur en fatlað fólk í samanburðarhópnum.

Rannsóknin sýndi jafnframt jákvæð áhrif NPA á líf aðstandenda fatlaðs fólks með NPA, m.a.:

- Aðstandendur NPA notenda voru líklegri en aðstandendur í samanburðarhópi, til að telja að NPA styddi við fjölskyldulíf.
- Aðstandendur NPA notenda voru líklegri til að telja að NPA auðveldaði notandanum að lifa sjálfstæðu lífi, heldur en aðstandendur fatlaðs fólks í samanburðarhópi.
- Aðstandendur NPA notenda höfðu mun síður áhyggjur af þjónustunni sem NPA notandi fékk heldur en aðstandendur fatlaðs fólks í samanburðarhópnum.

Að auki þurftu mun færri aðstandendur NPA notenda að veita fatlaða einstaklingnum mikla aðstoð í sjálfboðavinnu, heldur en aðstandendur fatlaðs fólks í samanburðarhópi. NPA gerir ættingjum þar af leiðandi frekar kleift að stunda launaða vinnu, minnkar álag og minnkar áhyggjur yfir þjónustu.

Í úttekt Finnborgar S. Steinþórsdóttur, doktor í kynjafræði sem hún vann fyrir heilbrigðisráðuneytið og kynnt var snemma árs 2021, kom m.a. fram að í samanburði við önnur Evrópulönd sé Ísland með hæst hlutfall fólks sem veitir veikum, fötluðum eða öldruðu skyldfólki reglulega umönnun í sjálfboðavinnu. Í úttektinni kom fram að atvinnuþátttaka kvenna á Íslandi sé mikil en að konur verji jafnframt mun meiri tíma en karlar í sjálfboðavinnu sem tengist heimilishaldi og umönnun og hefur þetta samspil launaðrar vinnu og sjálfboðavinnu mikil neikvæð áhrif á lífsgæði og heilsu kvenna.

Í ljósi þess að ólaunuð sjálfboðavinna lendir alla jafna frekar á konum og er algeng orsök fyrir því að þær lenda í kulnun og á örorku, má telja öruggt að NPA minnki líkur á álagstengdri kulnun og örorku meðal kvenna.

Lokaorð

Réttur fatlaðs fólks til NPA er tryggður í lögum og er ríkissjóður skuldbundinn til þess að fjármagna tiltekinn fjölda af samningum á meðan á innleiðingu þjónustunnar stendur. Hins vegar ber frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2024 því miður með sér að markmið um fjölgun NPA samninga í 172 á landsvisu nái ekki fram að ganga. 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.

Virðingarfyllst,
Fh. NPA miðstöðvarinnar,



Hjörtur Örn Eysteinnsson
Framkvæmdastjóri



Rúnar Björn Herrera Porkelsson
Formaður