

Bolli Þór Bollason
Ráðuneytisstjóri í forsætisráðuneytinu

Helstu niðurstöður örorkumatsnefndarinnar

Fundarstjóri, góðir gestir.

Ég hef fengið það verkefni að gera grein fyrir helstu niðurstöðum örorkumatsnefndarinnar sem skilaði tillögum sínum fyrir skömmu. En fyrst vil ég segja nokkur orð um aðdraganda nefndarstarfsins.

Aðdragandi nefndarstarfsins

Það má segja að hinn formlega aðdragandi nefndarstarfsins sé að finna í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 15. nóvember 2005, til að greiða fyrir samkomulagi Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins um áframhaldandi gildi kjarasamninga, en þar lýsir ríkisstjórnin sig meðal annars reiðubúna til samstarfs um leiðir til að draga úr vaxandi örorkubyrði lífeyrissjóða og jafna stöðuna á milli einstakra sjóða.

Til að vinna að framgangi málsins skipaði forsætisráðherra nefnd fulltrúa stjórnvalda með aðild fjögurra ráðuneyta, Öryrkjabandalags Íslands, Alþýðusambands Íslands, Samtaka atvinnulífsins, Bandalags starfsmanna ríkis og bæja og Landssamtaka lífeyrissjóða. Ég var síðan skipaður formaður nefndarinnar.

Hinn efnislegi aðdragandi nefndarstarfsins er öllu lengri og má í reynd rekja til þeirrar staðreyndar að örorkulífeyrisþegum hefur fjölgað mikið hér á landi, sérstaklega undanfarin tíu ár eða svo. Þetta hefur leitt til mikillar útgjaldaaukningar, bæði hjá ríkinu en ekki síður hjá lífeyrissjóðunum sem margir hverjir voru komnir í mikla erfiðleika og sáu fram á að grípa þyrfti til umtalsverðrar skerðingar á réttindum bótaþega að óbreyttu ástandi. Sumir þeirra höfðu reyndar þegar gripið til aðgerða af þessu tagi.

Lítum aðeins á tölfræðina áður en lengra er haldið. Hún segir okkur að síðastliðinn áratug hafi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum fjölgað úr 7.800 einstaklingum í árslok 1997 í 13.200 í árslok 2006. Árleg fjölgun er þannig á bilinu 600-700 að meðaltali þetta tímabil eða um 6% á ári. Ef við setjum þetta í samhengi við vinnumarkaðinn í heild svarar þessi fjölgun til þess að hlutfall örorkulífeyrisþega af heildarvinnuafli hafi farið úr 5,2% í árslok 1997 í 7,5% í árslok 2006.

En er þessi þróun úr takti við það sem gerist í löndunum í kringum okkur? Svarið er eiginlega bæði já og nei. Þótt einstaklingum með örorku hafi ekki fjölgað meira hér á landi en annars staðar í Evrópu virðist fjölgunin hafa verið heilum áratug seinna á

ferðinni hér. Ennfremur hefur meðalaldur örorkulífeyrisþega lækkað hér á landi og athygli vekur að fleiri ungmenni innan 19 ára aldurs þiggja hér örorkulífeyri en annars staðar á Norðurlöndum. Yngstu bótaþegarnir voru þannig meira en tvöfalt fleiri hlutfallslega hér en annars staðar á Norðurlöndum árið 2002.

Það segir sig sjálft að svo mikilli fjölgun örorkulífeyrisþega fylgir mikil útgjaldaaukning enda hafa útgjöld almannatrygginga og lífeyrissjóða tvöfaldast á innan við áratug og farið úr 10 milljörðum króna árið 1998 í 20 milljarða árið 2005, hvort tveggja á verðlagi ársins 2005. Þetta eru háar tölur. En við megum heldur ekki gleyma því að þeir einstaklingar sem hér eiga hlut að máli hafa orðið fyrir miklum tekjumissi. Sömuleiðis verður atvinnulífið af starfskröftum þeirra einstaklinga sem hverfa af vinnumarkaði auk þess sem ríki og sveitarfélög missa skatttekjur. Hér eru því allir í rauninni að tapa.

En hvað skýrir mikla fjölgun örorkulífeyrisþega? Þar kemur margt til álita. Meðal annars hefur verið bent á fyrirkomulag og aðferð við nógildandi örorkumat, fjárhagslegar aðstæður þeirra sem sækja um örorkumat og takmörkuð endurhæfingaráræði.

Samkvæmt gildandi lögum um almannatryggingar er þeim sem eru metnir til a.m.k. 75% örorku til langframa vegna afleiðinga sjúkdóma eða fötlunar tryggður réttur til örorkulífeyris auk ýmissa afsláttarkjara. Örorkan er metin samkvæmt sérstökum örorkustaðli sem nánar er skilgreindur í reglugerð og rétturinn er óháður starfshæfni eða vinnugetu.

Það er samdóma álit nefndarinnar að gildandi örorkumatskerfi hafi stuðlað að því að fólk hafi horfið af vinnumarkaði og fengið greiddan örorkulífeyri til langframa. Auk þess hefur tekjuskerðing bóta dregið úr hvata til að afla tekna. Loks getur fólk með örorkubætur í sumum tilfellum verið fjárhagslega betur sett en á vinnumarkaði og það letur fólk án efa frá því að fara í endurhæfingu.

Þetta er mjög óheppilegt þar sem fjölmargar rannsóknir sýna að þegar fólk hefur verið óvinnufært í nokkra mánuði dregur fljótt úr sjálfsöryggi og sjálfsbjargarviðleitni og þar með minnka líkurnar á því að viðkomandi fái starf á ný eða treysti sér yfirhöfuð til að vinna. Sem dæmi má nefna að í Bandaríkjunum fer helmingur þeirra sem er frá vinnu í meira en 8 vikur ekki aftur út á vinnumarkaðinn og 85% þeirra sem eru frá vinnu í hálf ári eða lengur snúa aldrei aftur til vinnu.

Svipuð staða virðist vera hér á landi ef marka má niðurstöður athugunar Sigurðar Thorlacius tryggingayfirlæknis og Tryggva Þórs Herbertssonar hagfræðings sem benda til þess að einungis 12% kvenna og 9% karla hafi snúið aftur til vinnu eftir fjarveru á örorkubótum.

Allar þessar aðstæður hafa valdið því að atvinnuþátttaka örorkulífeyrisþega hefur verið mjög lítil þrátt fyrir gott atvinnuástand á Íslandi og mikla atvinnuþátttöku

almennt. Aðeins fjórðungur þeirra er virkur á vinnumarkaði sem er mjög lágt hlutfall í samanburði við nágrannalönd okkar.

Talið er að skortur á starfsendurhæfingu sé ein skýring þess að fólk með örorku fer ekki aftur út á vinnumarkaðinn enda benda rannsóknir til þess að hlutfall fólks í starfsendurhæfingu af heildarfjölda örorkulífeyrisþega sé miklu lægra hér en annars staðar á Norðurlöndum.

Verkefni og starf nefndarinnar

En lítum þá á verkefni nefndarinnar. Samkvæmt erindisbréfi var henni falið að gera tillögur um eftirfarandi atriði:

Annars vegar um samræmingu á viðmiðunum til örorkumats í almannatryggingakerfinu og lífeyrissjóðakerfinu þar sem fyrst og fremst átti að horfa til getu einstaklinga til að afla sér tekna.

Hins vegar um leiðir til að efla starfsendurhæfingu í því skyni að hjálpa einstaklingum sem af einhverjum ástæðum hafa ekki fest rætur á vinnumarkaði vegna örorku.

Tillögunum er ætlað að leggja áherslu á einstaklingsmiðaða þjónustu þar sem lítið verði til starfshæfni einstaklinganna en einnig miða að því að einfalda og auka skilvirkni þjónustunnar og tryggja betri yfirsýn yfir þau úrræði sem eru í boði hverju sinni.

Af þessu má ráða að nefndin þurfti að koma víða við. Meðal annars fjallaði hún um skilgreiningu örorku, framkvæmd örorkumats, stoðþjónustu, framboð og skipulag endurhæfingar, atvinnuþátttöku, samspil heilbrigðiskerfis, almannatrygginga, lífeyrissjóða, sjúkrasjóða og tryggingarákvæða kjarasamninga og áhrif langtímaatvinnuleysis. Þá ræddi nefndin kjaraumhverfi örorkulífeyrisþega almennt eins og það birtist meðal annars í framfærslutekjum og ýmsum afsláttarkjörum hjá ríki og sveitarfélögum, einangrun þeirra og skorti á úrræðum þeim til handa. Loks kynnti nefndin sér tilhögun þessara mála í öðrum löndum, einkum Noregi og Danmörku.

Nefndin fjallaði ítarlega um þau einkenni gildandi örorkumats að þeir sem ná 75% örorkumati fá fullar bætur á meðan þeir sem metnir eru á bilinu 50-74% fá mjög lítið og þeir sem metnir eru 49% eða minna fá ekki neitt. Að mati nefndarinnar hindra þessi einkenni matsins endurhæfingu og koma þannig beinlínis í veg fyrir að fólk með minni örorku fái nauðsynlega aðstoð.

Tillögur nefndarinnar

Og þá er komið að tillögum nefndarinnar sem eru í meginatriðum tvíþættar: Í fyrsta lagi er nefndin sammála um að nauðsynlegt sé að gera breytingar á núverandi framkvæmd örorkumats og gera það mun sveigjanlegra en það er í dag. Í öðru lagi þarf að leggja stórákna áherslu á endurhæfingarúrræði auk þess sem stjórnvöld og

aðilar vinnumarkaðarins þurfa að taka höndum saman um að stórefla fyrirbyggjandi aðgerðir sem til lengri tíma litið komi í veg fyrir ótímabæra skerðingu starfsorku.

Gert er ráð fyrir að ríkissjóður, lífeyrissjóðir og aðilar vinnumarkaðarins komi sameiginlega að fjármögnun þessara aðgerða sem hafi það að markmiði að sem flestir verði aftur virkir á vinnumarkaði.

Í þessu skyni leggur nefndin til að gripið verði til eftirfarandi aðgerða:

1. Í fyrsta lagi verði örorkumatinu breytt með því að breyta skilgreiningu á örorku og rétti til örorkulífeyris og samræma viðmiðanir um örorkumat í almannatryggingakerfinu og lífeyrissjóðakerfinu. Þá verði einnig skilið á milli mats á þörf einstaklingsins fyrir stoðþjónustu og mats á getu hans til að afla tekna. Mat á heilsufari einstaklings verði þannig tvíþætt:

- Annars vegar verði svokallað færnimat eftir heilsutjón þar sem metin er þörf á stoðþjónustu. Með stoðþjónustu er meðal annars átt við hvers konar liðveislu og aðstoð í samræmi við þarfir einstaklings, greiðslu á umframkostnaði vegna veikinda eða fötlunar og aðgang að hjálpartækjum. Miðað verði við að veita fólki rétt til þjónustu og tækja sem geri því kleift að vera þátttakendur á vinnumarkaði og geri almenna samfélagsþátttöku mögulega. Slíkt mat standi til boða eftir slys eða veikindi og er þá eðlilegt að hjálpartæki einstaklingsins sem notuð eru á vinnustað verði greidd af Tryggingastofnun ríkisins. Matið verði endurskoðað eftir þörfum. Þetta mat verður þó ekki ávísun á bætur eða styrki til framfærslu vegna tekjumissis.
- Hins vegar verði tekið upp mat á getu einstaklingsins til að afla tekna í kjölfar sjúkdóms eða slyss. Tekið verði upp miklu sveigjanlegra mat þar sem starfsgetan verði mæld í prósentum í stað eins eða tveggja þrepa eins og nú er. Jafnframt verði reglur um tekjuskerðingu bóta rýmkaðar þannig að ef einstaklingur yrði til dæmis metinn með 60% starfsgetu fengi hann samkvæmt þessum tillögum 40% af fullum bótum. Þetta eru grundvallarbreytingar á örorkumatskerfinu. Fyrsta skrefið í þessu ferli er að einstaklingurinn fari í lækisfræðilega og atvinnulega endurhæfingu og á þeim tíma fengi viðkomandi endurhæfingarbætur. Samhliða endurhæfingu verði geta einstaklingsins til atvinnuþátttöku og tekjuöflunar metin. Til endurhæfingar getur meðal annars talist framhaldsmenntun og endurmenntun. Nefndin telur mikilvægt að ýmsir sérfræðingar komi að þessu mati, svo sem læknar, sjúkráþjálfarar, iðjuþjálfarar, félagsráðgjafar, sálfræðingar, náms- og starfsráðgjafar og aðrir sérfræðingar eftir því sem þurfa þykir.

Til að halda tengslum viðkomandi við vinnumarkaðinn og viðhalda ráðningarsambandi hans við fyrri atvinnurekenda er mikilvægt að fulltrúi frá stéttarfélagi eða sjúkrasjóði eigi aðild að þessu teymi. Að því gefnu að einhver

starfsgeta sé til staðar komi matið til endurskoðunar a.m.k. árlega og oftár ef þörf krefur. Jafnframt verði til staðar ákveðinn sveigjanleiki í þessum ákvörðunum þannig að einstaklingur geti aukið starfshlutfall sitt tímabundið án þess að lífeyrisgreiðslur eða bætur skerðist. Eftir ákveðinn reynslutíma verði tekin ákvörðun um hvort breytingin sé tímabundin eða til frambúðar og þá verði hlutfall bóta lagað að breyttum aðstæðum.

2. Í öðru lagi leggur nefndin til að skipulag endurhæfingar verði bætt þar sem eftirfarandi atriði verði höfð til hliðsjónar:

- Áhersla verði lögð á að saman fari læknisfræðileg endurhæfing og starfsendurhæfing eftir því sem við á og að hún hefjist eins fljótt og auðið er. Einnig verði heimilt að lengja endurhæfingartímann frá því sem nú er og greiða bætur meðan á endurhæfingu stendur.
- Nefndin leggur til að svipað fyrirkomulag verði haft um starfsendurhæfingu og nú gildir um fullorðinsfræðslu og starfsmenntun hvað varðar kostnaðarskiptingu milli ríkis, einstaklinga og sjóða. Tryggingastofnun, Vinnumálastofnun og lífeyrissjóðir geri sameiginlega þjónustusamninga um starfsendurhæfingu við einkaaðila, fyrirtæki á vegum stéttarféлага, opinber fyrirtæki eða opinberar stofnanir ríkis eða sveitarféлага, jafnframt því að kosta framkvæmd þeirra.
- Nefndin telur mikilvægt að beitt verði svokallaðri snemmtækri íhlutun þannig að endurhæfing hefjist sem fyrst eftir að starfsþrek einstaklingsins skerðist. Gerður verði samningur við viðkomandi einstakling sem kveði á um þátttöku hans í endurhæfingu en að öðrum kosti falli endurhæfingarbætur niður. Ennfremur er æskilegt, eftir því sem við verður komið, að í slíkum samningi verði kveðið á um hvenær stefnt sé að því að viðkomandi einstaklingur hefji störf að nýju þar sem byggt verði á mati frá sérfræðingateymi.
- Komið verði á fót einstaklingsmiðaðri þjónustu með leiðbeinanda sem heldur utan um einstaklinginn og hans mál til lengri tíma og verði tengiliður hans við ýmsa aðila, lækna, Tryggingastofnun, lífeyrissjóði, Vinnumálastofnun og endurhæfingaraðila. Hafa verður færni og atvinnuþátttöku einstaklings að leiðarljósi og vinna með hverjum einstaklingi strax frá upphafi. Nauðsynlegt er að tekið sé mið af menntun viðkomandi og reynslu, félagslegu umhverfi, fjárhag, heilbrigði og getu, afstöðu og væntingum til atvinnu. Fyrir fólk á vinnumarkaði gæti þessi þjónustufulltrúi tengst viðkomandi stéttarfélagi eða sjúkrasjóði en gagnvart öðrum gætu heilsugæslustöðvar eða þjónustuskrifstofur Vinnumálastofnunar gegnt þessu hlutverki. Jafnframt hefur verið bent á þann möguleika að slíkir leiðbeinendur verði ráðnir úr röðum örorkulífeyrisþega.

- Nefndin telur mikilvægt að tengslum viðkomandi einstaklings við vinnumarkaðinn verði haldið við með því að greiða fyrir áframhaldandi ráðningarsambandi við hlutaðeigandi vinnuveitanda. Nefndin er sammála um mikilvægi þess að atvinnulífið leggi sitt af mörkum til að gefa einstaklingum með skerta starfsorku tækifæri til að fá störf við sitt hæfi. Tryggingastofnun ríkisins hefur um nokkurt skeið gert vinnusamninga um að fyrirtæki taki örorkulífeyrisþega í vinnu. Einstaklingurinn fær þá laun frá vinnuveitanda en Tryggingastofnun greiðir vinnuveitanda hlutfall af launum einstaklingsins. Fjölga mætti þessum samningum með því að auka fjárframlög vegna þeirra.
- Gert er ráð fyrir því að stjórnvöld, lífeyrissjóðir og aðilar vinnumarkaðarins komi sameiginlega að fjármögnun þessara aðgerða í samræmi við fyrrnefnda yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Einnig er gert ráð fyrir því í lögum um vinnumarkaðsaðgerðir sem samþykkt voru vorið 2006 að auknum fjármunum verði ráðstafað í starfsendurhæfingu.
- Þeir sem eru á örorkubótum þegar breytingin á sér stað hafi, í tiltekinn tíma, val um hvort þeir fari yfir í nýtt kerfi eða ekki. Þeir geti valið að fá aðstoð við atvinnuleit ef þeir óska þess. Viðkomandi færi þá af örorkubótum en fengi þess í stað endurhæfingarbætur enda yrðu slík úrræði í boði.
- Hugað verði að forvörnum og leitast við að koma í veg fyrir að vinnuaðstæður verði til þess að starfsorka einstaklinga skerðist. Í þeim tilfellum sem starfsorka einstaklinga skerðist verði greitt fyrir því að viðkomandi vinnustaður geti boðið þeim starf við hæfi.

Áhrif tillagnanna og framhald málsins

Eins og fram kom hjá forsætisráðherra marka þessar tillögur á margan hátt tímamót og geta haft víðtæk áhrif. Fyrst og síðast munu tillögurnar koma öryrkjum til góða og bæta þeirra stöðu á allan hátt. En ég tel líka að tillögurnar muni til lengri tíma litið fela í sér mikinn ávinning fyrir allt samfélagið.

Til að byrja með er óhjákvæmilegt að kostnaður aukist vegna fjölgunar endurhæfingarúrræða, rýmri reglna um hjálpartæki, meiri stoðþjónustu á heilsugæslustöðvum o.fl. Á móti vegur minni kostnaður vegna lækkunar bótagreiðslna þegar einstaklingar fara aftur út á vinnumarkaðinn eftir endurhæfingu. Jafnframt má reikna með auknum skatttekjum ríkis og sveitarfélaga og minni sjúkra- og lyfjakostnaði þegar fram í sækir. Við megum heldur ekki gleyma því að óbreytt ástand og áframhaldandi fjölgun lífeyrisþega myndi hafa í för með sér áframhaldandi útgjaldaaukningu vegna aukinna bótagreiðslna ríkisins og lífeyrissjóða.

Tillögur nefndarinnar fela í sér umtalsverðar breytingar á laga- og reglugerðarumhverfi örorkumats- og bótakerfisins. Þar mun reyna á

framkvæmdanefndina sem nú tekur til starfa við að fylgja tillögunum eftir. Það er til mikils að vinna og við í framkvæmdanefndinni munum leggja ofuráherslu á að tillögur nefndarinnar komi til framkvæmda um næstu áramót.