

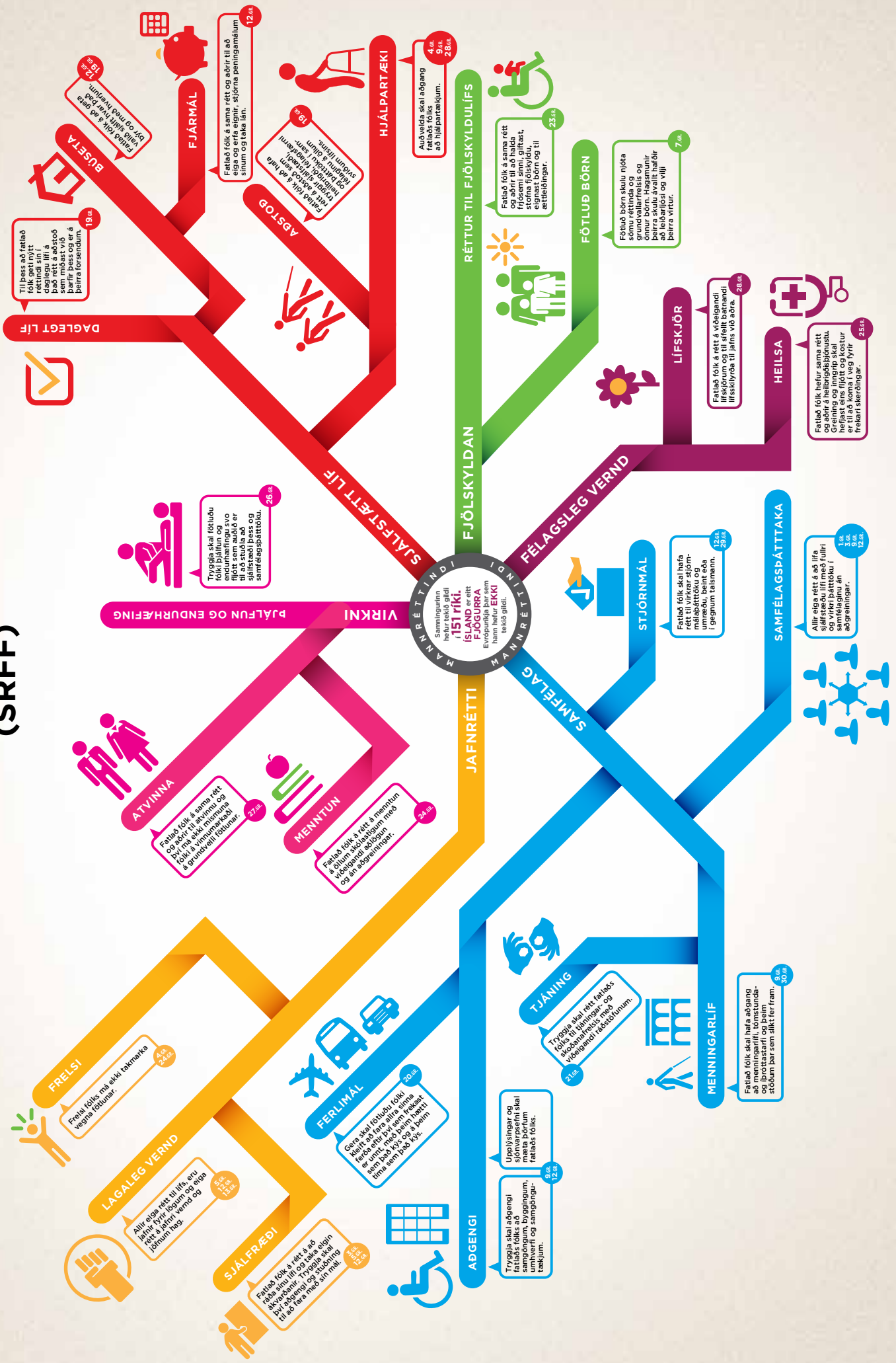


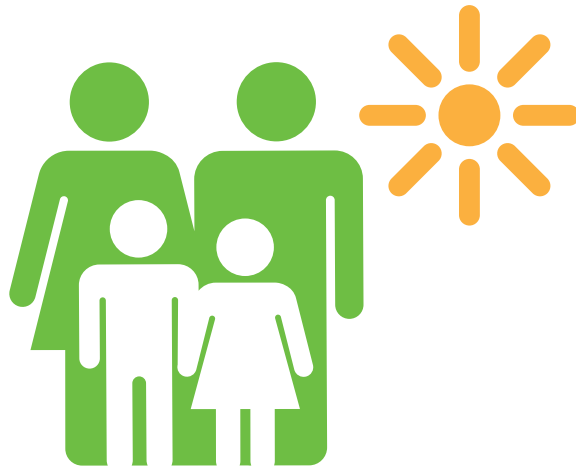
## VIRKT SAMFÉLAG

**Tillögur ÖBÍ að heildstæðu kerfi starfsgetumats  
og framfærslu á grundvelli þess**

**2016**

# Samningur sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF)





## Formáli

Á haustmánuðum 2013 skipaði Eygló Harðardóttir félags- og húsnæðismálaráðherra nefnd um endurskoðun laga um almannatryggingar. Verkefni nefndarinnar var annars vegar að fjalla um kerfi starfsgetumats sem taki við af kerfi örorkumats og sveigjanleg starfslok. Hins vegar var verkefni nefndarinnar að fjalla um fjárhæðir lífeyrisgreiðslna til aldraðra og öryrkja.

Öryrkjabandalag Íslands (ÖBÍ) ákvað að setja af stað vinnuhóp til að kortleggja hugmyndir um starfsgetumat og meta áhrif fyrirhugaðra breytinga úr örorkumati í starfsgetumat fyrir örorkulífeyrisþega. Í febrúar 2014 var Gunnar Alexander Ólafsson heilsuhagfræðingur ráðinn sem verkefnastjóri til að halda utan um verkefnið og starf vinnuhópsins. Í vinnuhópnum voru auk Gunnars Alexanders, Sigríður Hanna Ingólfssdóttir félagsráðgjafi ÖBÍ, Sigurjón Unnar Sveinsson lögfræðingur ÖBÍ og Klara Geirsdóttir sem átti sæti í framkvæmdastjórn ÖBÍ. Auk þeirra störfuðu eftirtaldir aðilar með vinnuhópnum: Guðrún Hannesdóttir félagsfræðingur, Daníel Isebarn Ágústsson lögmaður ÖBÍ, Ellen Calmon formaður ÖBÍ og Lilja Þorgeirsdóttir framkvæmdastjóri ÖBÍ. Þá var einnig leit að til ýmissa sérfræðinga svo sem tryggingastærðfræðinga, sérfræðinga um náms- og starfsendurhæfingu og fleiri. Afrakstur þessarar vinnu var skýrslan „Virkt samfélag“ sem var fyrst gefin út í apríl 2015 en hér gefur að líta

endurskoðað útgáfu þeirrar skýrslu þar sem fjárhæðir eru meðal annars uppfærðar.

Vinnuhópurinn skoðaði innleiðingu starfsgetumats út frá mörgum þáttum og hélt m.a. fundi með ýmsum aðilum, en listi yfir þessa aðila er að finna í viðauka skýrslunnar. Að mati hópsins þarf að uppfylla nokkur skilyrði áður en innleiðing á starfsgetumati getur hafist. Fyrst þarf að lögfesta samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Í öðru lagi þarf að samþykkja lög sem banna mismunun (m.a. á vinnu- markaði) og í þriðja lagi þarf að tryggja fjölbreytt úrval hlutastarfa og starfa með ákveðinn sveigjanleika áður en starfsgetumat verður tekið upp. Nánari útlitun er að finna í samantekt á bls. 6.

Nefndin sem ráðherra skipaði hefur nú lokið störfum og hefur skilað lokaskýrslu til ráðherra. ÖBÍ skrifaði ekki undir lokaskýrsluna, heldur skilaði séráliti og greinargerð sem finna má í fylgigögnum. Er það von undirritaðrar að stjórnvöld horfi til „Virks samfélags“ og þar með hugmyndafræði og tillagna ÖBÍ þegar, og ef, farið verður í að breyta örorkumati í starfsgetumat.

Reykjavík, 18. maí 2016  
Ellen Calmon formaður ÖBÍ

## Efnisyfirlit

Samantekt .....	6
<b>1. Inngangur</b> .....	7
1.1 Eitt samfélag fyrir alla .....	7
1.2 Hugtakið fötlun í alþjóðlegum vinnurétti .....	7
1.2.1 Réttindi fatlaðs fólks .....	7
1.2.2 Fötlun samkvæmt SRFF.....	7
1.2.3 Fötlun í skilningi Evróputilskipunar um bann við mismunun .....	8
1.3 Frumforsendur atvinnuþátttöku fatlaðs fólks .....	9
1.4 Hugtök um skerðingar í íslenskum lögum .....	10
1.5 Vinnumarkaður án aðgreiningar .....	11
<b>2. Starfsgetumat - Örorkumat</b> .....	12
2.1 Aðdragandi.....	12
2.2 Skilgreiningar.....	13
2.3 Nýjar áskoranir - Nýtt kerfi.....	14
2.4 Endurhæfing .....	14
2.5 Stoðþjónusta.....	14
2.6 Menntun.....	15
2.7 Starfsgetumat .....	15
2.8 Ferli starfsgetumats .....	16
<b>3. Hlutverk og samspil aðila sem koma að starfsgetumati</b> .....	18
3.1 Miðstöð starfsgetu og endurhæfingar (MSE) .....	18
3.2 Vinnu- og velferðarstofnun (VVS).....	19
3.3 Starfsendurhæfingarsjóðir.....	20
3.4 Lífeyrissjóðir .....	21
3.5 Eftirlitshlutverk ráðherra .....	21
3.6 Úrskurðarnefnd velferðarmála .....	21
<b>4. Réttur til framfærslu og endurhæfingar</b> .....	22
4.1 Framfærsla.....	22
4.2 Réttur til endurhæfingar.....	23
4.3 Samspil framfærslu og endurhæfingar .....	24
<b>5. Endurhæfingarlífeyrir</b> .....	25
5.1 Lagaleg skilyrði fyrir endurhæfingarlífeyri .....	25
5.2 Tillögur að breytingum á núverandi löggjöf .....	25
5.2.1 Endurhæfingarlífeyrir og aðrar greiðslur .....	25
5.2.2 Hvenær starfsgetumat þarf að liggja fyrir.....	25
5.2.3 Búseta erlendis fyrir upphaf greiðslu endurhæfingarlífeyris.....	25
5.2.4 Greiðslur endurhæfingarlífeyris .....	25

<b>6. Lífeyrir á grundvelli starfsgetumats</b> .....	26
6.1 Lagaleg skilyrði fyrir greiðslum lífeyris á grundvelli starfsgetumats .....	26
6.2 Tillögur að breytingum á núverandi löggjöf .....	26
6.2.1 Greiðsluflokkar lífeyris .....	26
6.2.2 Fólk sem er 18-21 árs og hefur búið erlendis .....	26
<b>7. Tillögur ÖBÍ að einföldun greiðslna á grundvelli starfsgetu- og endurhæfingarmats</b> .....	27
7.1 Einföldun fyrirkomulags greiðslna .....	27
7.1.1 Sérstök framfærsluuppbót felld inn í tekjutryggingu .....	27
7.1.2 Aldurstengd örorkuuppbót .....	27
7.1.3 Heimilisuppbót .....	28
7.2 Áhrif tekna á lífeyri á grundvelli starfsgetumats .....	28
7.2.1 Sameiginlegt frítekjumark lífeyris- og fjármagnstekna .....	28
7.2.2 Atvinnutekjur .....	28
7.3 Búseta erlendis og lífeyrisréttindi almannatrygginga .....	29
7.4 Áhrif búsetu erlendis á sérstaka framfærsluuppbót .....	29
<b>8. Nauðsynlegar aðgerðir</b> .....	30
8.1 Hækkun lágmarksviðmiðs/framfærsluviðmiðs .....	30
8.2 Greiðslurnar verði tryggðar öllum .....	30
8.3 Afnema víxlverkun .....	30
8.4 Tryggja aðgengi að vinnumarkaði .....	31
8.4.1 Fjölgun hlutastarfa og sveigjanleiki í starfi .....	31
8.4.2 Tryggja aðgengi að vinnumarkaðsúræðum .....	32
<b>9. Helstu niðurstöður</b> .....	33
9.1 Eitt kerfi eða tvö kerfi .....	34
9.2 Tenging lífeyris á grundvelli starfsgetumats við aðrar greiðslur .....	34
<b>10. Lokaorð</b> .....	35
Skrá yfir skammstafanir .....	36
Orðskýring .....	36
Heimildaskrá .....	37
Dómaskrá .....	41
Lagaskrá .....	42
Viðauki 1 .....	43
Viðauki 2 .....	45
Viðauki 3 .....	48

## Samantekt

Öryrkjabandalag Íslands leggur áherslu á að:

- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verði fullgiltur og lögfestur.
- Sett verði lög sem banna mismunun á vinnu- markaði. Lögin skulu tryggja viðeigandi að- lögun með skýrum hætti.
- Innleitt verði starfsgetumat í samræmi við til- lögur skýrslunnar.
- Kerfið byggji á hvata til atvinnuþátttöku.
- Sett skuli á laggirnar Miðstöð starfsgetu og endurhæfingar (MSE) sem er ábyrg fyrir starfsgetumati og endurhæfingu.
- Stokkað verði upp kerfi stofnana sem sinna vinnu og velferð og þær sameinaðar í eina stofnun, Vinnu- og velferðarstofnun (VVS). Hún mun samþætta þau hlutverk sem Sjúkra- tryggingar Íslands, Tryggingastofnun ríkisins og Vinnumálastofnun sinna í dag.
- Framkvæmd mats og ákvarðana á grundvelli þess verði ekki á höndum sama aðila.
- Allt ferli starfsgetumats lúti stjórnsýslulög- um. Að ákvarðanir verði rökstuddar, málefna- legar og kæránlegar til æðra setts stjórn- valds.
- Stuðlað verði að fjölgun hlutastarfa og starfa með sveigjanlegan vinnutíma.
- Réttur atvinnurekenda til endurgreiðslu sér- tæks kostnaðar, sem til fellur við ráðningar á fólki með skerta starfsgetu, verði tryggður.
- Gera á lífeyrisþegum, sem fá greiðslur í nú- verandi kerfi, kleift að velja að fara í starfs- getumat eða vera áfram í núverandi kerfi.
- Réttur einstaklinga til endurmats verði tryggður í starfsgetumatskerfinu.
- Samhliða innleiðingu starfsgetumats verði dregið mjög úr tekjuskerðingum og öllum líf- eyrisþegum tryggð viðunandi framfærsla.
- Tryggð verði virk þátttaka vinnuveitenda til að skapa fólki með skerta starfsgetu raun- veruleg tækifæri til atvinnuþátttöku.



# 1. Inngangur

## 1.1 Eitt samfélag fyrir alla

„*The Convention is a fundamental shift in the way disability is perceived. The most significant is that it creates persons with disabilities as subjects of rights rather than objects of welfare.*“<sup>1</sup>

Með þessum orðum lýsir Rosemary Kayess þeirri grundvallarbreytingu sem felst í nálgun alþjóðasamfélagsins eftir að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF), (e. *United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*), var samþykktur á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna (SP) 13. desember 2006. Með samningnum viðurkennir alþjóðasamfélagið að fatlað fólk skuli njóta sama réttar og aðrir þegnar. Grundvallarhugmynd samningsins er að skapa eitt samfélag fyrir alla, án aðgreiningar. Í samningnum felst að réttindum fatlaðs fólks verður ekki náð að fullu nema með sérstökum aðgerðum aðildarríkja samningsins. Samningurinn var undirritaður fyrir Íslands hönd þann 30. mars 2007. Með þeirri undirritun skuldbatt íslenska ríkið sig til þess að gera ekkert sem gengur í berhögg við samninginn.

Áherslur Öryrkjabandalags Íslands hafa lengi verið í samræmi við SRFF, þ.e. að skapa skuli eitt samfélag fyrir alla einstaklinga. Samningurinn hefur verið kallaður tímamótasamningur,<sup>2</sup> stórt framfaraskref í réttindavernd fatlaðs fólks<sup>3</sup> og gert réttindi fatlaðs fólks sýnilegri.<sup>4</sup>

## 1.2 Hugtakið fötlun í alþjóðlegum vinnurétti

### 1.2.1 Réttindi fatlaðs fólks

SRFF kveður ekki á um ný réttindi.<sup>5</sup> Með honum eru réttindi einstaklinga áréttuð og þau útfærð og aðlöguð að fötluðum einstaklingum. Grundvallarréttur til jafnræðis er t.d. útfærður með þeim hætti að fötluðum einstaklingi sé

tryggt viðeigandi aðlögun, á öllum sviðum. Inntak reglunnar um viðeigandi aðlögun er nánar tiltekið að ríki skulu byggja upp kerfi þar sem komið er til móts við fatlaða einstaklinga með þeim hætti að þátttaka þeirra á öllum sviðum skuli tryggð með sama hætti og annarra einstaklinga.<sup>6</sup>

Réttur til framfærslu og annarrar félagslegrar aðstoðar, réttur til hæfingar og endurhæfingar, réttur til vinnu á vinnumarkaði án aðgreiningar eru réttindi sem einnig eru tryggð í samningnum. Unnið er að fullgildingu samningsins hér á landi. Taka þarf mið af öllum þessum réttindum þegar nýtt kerfi starfsendurhæfingar er byggt upp. Í þeim kerfisbreytingum sem fram undan eru felast tækifæri til þess að samræma kerfið þeim kröfum sem gerðar eru í samningnum. Frekari greining á þessum réttindum þyrfti að fara fram áður en heildstætt kerfi er byggt upp.

### 1.2.2 Fötlun samkvæmt SRFF

Skilgreiningar á fötlunarhugtakinu geta verið með ýmsum hætti. Helst er rætt um læknisfræðilega eða félagslega sýn á fötlun. Sjónarhorn sem byggir á læknisfræðilegum skilningi á fötlun hefur verið ríkjandi í hinum vestræna heimi mestan hluta síðustu aldar. Sú sýn byggir á hugmyndum og skilgreiningum læknisfræðinnar og heilsufélagsfræði, en innan þeirra fræða er litið á fötlun sem andstæðu þess sem er talið vera heilbrigt og eðlilegt. Þessi sjónarhorn líta á skerðingu einstaklingsins sem „persónulegan harmleik“. Félagslega sjónarhornið hefur oft verið nefnt andsvar við læknisfræðilegt sjónarhorn. Með félagslegu sjónarhorni er átt við að fötlun stafi af hindrunum sem hamli samfélagsþátttöku einstaklinga.

Alþjóðasamfélagið hefur komið sér saman um sameiginlegan skilning á fötlunarhugtakinu, sbr. skilgreiningu SRFF á hugtakinu:

„*Til fatlaðs fólks teljast m.a. þeir sem eru með langvarandi líkamlega, andlega eða vitsmuna-*

<sup>1</sup> UNSW media, 2009. Rosemary Kayess er einn af hvatamönnum og höfundum samningsins.

<sup>2</sup> Waddington, 2009, bls. 111.

<sup>3</sup> Oddný Mjöll Arnardóttir, 2009, bls. 41.

<sup>4</sup> Koch, 2009a, bls. 67.

<sup>5</sup> Lawson, 2009, bls. 107.

<sup>6</sup> Reglan um viðeigandi aðlögun var skýrð í einstaklingsmáli nr. 3/2011, HM gegn Svíþjóð fyrir Nefnd SP um SRFF. Til að sjá umfjöllun Nefndarinnar í einstaklingsmálum: OHCHR, (e.d.) ; OHCHR, 2014 [umfjöllun um málið].

*lega skerðingu eða skerta skynjun og sem verða fyrir ýmiss konar hindrunum sem geta komið í veg fyrir fulla og árangursríka samfélagsþátttöku til jafns við aðra.“*

Með þessum orðum er undirstrikað að samningurinn byggir á félagslegum sjónarhornum, en samkvæmt þeim eiga samfélagslegar hindranir stóran þátt í að skapa fötlun einstaklingsins, sem á ekki einhliða að þurfa að aðlaga sig samfélaginu, heldur verður að laga umhverfið að þörfum hans. Þar með er gert ráð fyrir þeim mannlega margbreytileika sem til staðar er í samfélaginu. Greinarmunur er gerður á skerðingum, þ.e. því sem tengist andlegu eða líkamlegu atgervi fólks og fötlun, sem er hinn félagslegi og menningarlegi þáttur. Viðhorf eða hindranir samfélagsins eru utan við einstaklinginn. Þegar samspil þessara þátta veldur því að einstaklingur getur ekki tekið þátt í samfélagi til jafns við aðra er um fötlun að ræða.

Í SRFF er áhersla lögð á tengingu einstaklings og samfélags. Horft er á mismunun, útilokun og fordóma sem vandamálið og að sama skapi er lausnin að koma í veg fyrir slíkt.<sup>7</sup>

### 1.2.3 Fötlun í skilningi Evróputilskipunar um bann við mismunun

Í atvinnumálatilskipun Evrópusambandsins er kveðið á um bann við mismunun á grundvelli fötlunar á vinnumarkaði, án þess þó að hugtakið sé skilgreint með beinum hætti í tilskipuninni og því hefur Evrópudómsstólur verið fengið það hlutverk að skýra hugtakið.<sup>8</sup> Reynt hefur á fötlunarhugtak tilskipunarinnar í eftirfarandi málum:

Í máli Coleman<sup>9</sup> segir Evrópudómstóllinn að fötlunarhugtakið geti átt við aðstandendur undir ákveðnum kringumstæðum.

Í máli Chacon Navas<sup>10</sup> reyndi á hvort sjúkdómur teljist sjálfkrafa fötlun í skilningi tilskipunar-

innar. Dómstóllinn taldi svo ekki vera, með ákveðnum rökstuðningi sem ekki verður rakinn hér. Þessi dómur var gagnrýndur mjög af fræðimönnum á þeim forsendum að ekki hafi verið litið á fötlunarhugtakið út frá félagslegu sjónarhorni.<sup>11</sup>

Í málum HK og Denmark/Ring<sup>12</sup> breytti dómstóllinn nálgun sinni á fötlunarhugtakið með tilliti til þeirra breytinga sem urðu við það að tilskipunin skuli skýrð með hliðsjón af SRFF, sem Evrópusambandið og öll aðildarríkin eru bundin af. Nálgunin á fötlunarhugtak tilskipunarinnar var því með félagslegum hætti. Dómurinn sagði að viðeigandi aðlögun gæti m.a. verið stytting á vinnutíma.

Í máli Fag og Arbejde (FOA) komst dómstóllinn að því að offita félli ekki sjálfkrafa undir réttarvernd tilskipunarinnar en þegar hún veldur hindrunum geti slíkt átt við í ákveðnum tilvikum. Dómstóllinn nefndi að fötlunarhugtakið yrði að vera skilið á þann hátt að það ætti ekki einungis við ómöguleikann til þess að taka þátt í atvinnu, heldur ætti það einnig við hindranir sem koma í veg fyrir slíka þátttöku. Önnur túlkun á hugtakinu væri í ósamræmi við markmið tilskipunarinnar, sem er að auðvelda aðgang



<sup>7</sup> Rannveig Traustadóttir, 2009, bls. 8.

<sup>8</sup> Tilskipun ráðsins nr. 2000/78/EB frá 27. nóvember 2000 um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi. Í daglegu tali kölluð atvinnumálatilskipunin.

EPR, 2009 [stutt greiningarblað um áhrif tilskipunarinnar á starfsendurhæfingarþjónustu].

<sup>9</sup> ECJ, mál C 303/06.

<sup>10</sup> ECJ, mál C 13/05.

<sup>11</sup> Waddington, e. d. [gagnrýni á dóminn].

<sup>12</sup> ECJ, sameinuð mál C-335/11 og C-337/11.



fatlaðs fólks að vinnumarkaði og stuðla að atvinnuþátttöku þess.<sup>13</sup>

### 1.3 Frumforsendur atvinnuþátttöku fatlaðs fólks

Tilgangur þeirra hugmynda að breytingum sem fram hafa komið er að tryggja sjálfbært velferðarsamfélag og unnið er eftir svokallaðri virknistefnu (e. *Activation Policy*) sem þýðir að unnið er að því að byggja brú milli velferðar- og atvinnumála. Þetta samræmist einnig hugmyndinni um eitt samfélag fyrir alla og því að nýta skuli alla hæfileika einstaklinga til þátttöku, hverjir sem þeir eru og þá skal nýta alls staðar, m.a. á vinnumarkaði.

Þegar fjallað er um starfsendurhæfingu og starfsgetumat, er hugtakið starf ýmist tengt við þátttöku á vinnumarkaði eða í víðari skilningi. Þegar fjallað er um starfsgetumat í þrengri skilningi er um að ræða mat á því hvort einstaklingur uppfylli kröfur vinnumarkaðarins til þátttöku. Í enski tungu hefur starfsgetuhugtakinu verið skipt upp í „*employability*“ annars vegar, það er hve hæfur og fýsilegur einstaklingurinn þykir til ráðningar og starfa (séð með augum vinnuveitanda) eða „*workability*“ sem merkir hve mikla starfsgetu, þ.e. hæfi einstaklingurinn hefur til að sinna starfi í víðari skilningi.

Tilgangur starfsendurhæfingar með skýra atvinnutengingu er að koma einstaklingi á vinnumarkað, auka getu hans á vinnumarkaði eða að koma í veg fyrir brottfall hans af vinnumarkaðnum.

Í starfsendurhæfingarmálum eru þrjár leiðir í boði:

- Í fyrsta lagi að efla hæfni einstaklingsins þannig að hann standist kröfur vinnumarkaðarins.
- Í öðru lagi að vinnumarkaðurinn komi til móts við einstaklinginn til að tryggja stöðu hans á vinnumarkaði.

- Í þriðja lagi getur verið um sambland beggja leiða að ræða.

Velta má þeirri spurningu upp hvort kerfi starfsendurhæfingar geti gengið upp þegar áhersla er einungis lögð á fyrsta þáttinn. Á starfsendurhæfingu og starfsgetumat er ekki hægt að horfa nema með heildstæðum hætti. Umfjöllunin hér að neðan mun taka mið af þeim heildstæðu breytingum sem ÖBÍ telur þörf á til þess að tryggja stöðu allra einstaklinga á vinnumarkaði.

Mat á starfsgetu einstaklinga, það er hvort hann standist kröfur vinnumarkaðarins, getur ekki farið fram nema fram fari greining á því hvaða leiðir vinnumarkaðurinn getur gripið til, til þess að tryggja stöðu einstaklingsins á vinnumarkaði. Þegar byggt verður upp samfélag sem tekur mið af fjölbreytileika einstaklinga, er hægt að meta starfsgetu einstaklinga með réttum hætti.

Í skýrslu alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar (*WHO*) og alþjóðabankans (*The World Bank*) um fötlun (e. *World report on Disability*) kom fram að viðeigandi aðlögun að vinnustað geti verið nauðsynlegur þáttur til þess að gera fötlðu fólki kleift að inna starf af hendi á jafnréttisgrundvelli.<sup>14</sup> Samkvæmt reglunni er það lagt á herðar vinnumarkaðarins að laga sig að fötlðu fólki, en ekki öfugt. Viðeigandi aðlögun getur m.a. falist í því að:

- gera umsóknar- og ráðningarferli aðgengilegt
- aðlaga vinnuumhverfi
- aðlaga vinnutíma
- útvega tæki sem tryggja atvinnuþátttöku (e. assistive technology).

Ríkisvaldið getur t.d. haft það hlutverk að tryggja viðeigandi aðlögun með skattalegum hvötum eða með beinum fjárhagslegum stuðningi.

<sup>13</sup> ECJ, mál C 354/13. Um hugtakið segir dómstóllinn orðrétt: „That concept of ‘disability’ must be understood as referring not only to the impossibility of exercising a professional activity, but also to a hindrance to the exercise of such an activity. Any other interpretation would be incompatible with the objective of that directive, which aims in particular to enable a person with a disability to have access to or participate in employment.“ Cathaoir, 2014 [greining á dómnum].

<sup>14</sup> „Viðeigandi aðlögun merkir nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar, sem eru ekki umfram það sem eðlilegt má teljast eða ofþyngjandi, þar sem þeirra er þörf í sérstöku tilviki, til þess að tryggja sé að fatlað fólk fái notið eða geti nýtt sér, til jafns við aðra, öll mannréttindi og grundvallarfrelsi.“ Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (2. gr.).

Í umræddri skýrslu er viðurkennt að ýmsar hindranir standa í vegi fyrir þátttöku fatlaðs fólks á vinnumarkaði og eru leiðir til lausna m.a. nefndar þær að lög og reglugerðir skuli banna mismunun á grundvelli fötlunar. Aðrar mögulegar og/eða nauðsynlegar aðgerðir eru einnig nefndar, t.d. kvótar á vinnumarkaði. Þá er einnig talið nauðsynlegt að vinna gegn ranghugmyndum og vinna að vitundarvakningu, ekki síst hjá vinnuveitendum. Að auki segir í skýrslunni að þær aðgerðir sem gripið sé til skuli ekki vera letjandi til atvinnuþátttöku. Í sömu skýrslu er það nefnt sem grundvallaratriði að horft skuli á atvinnumál með heildstæðum hætti og aðgengi að almennum kerfum og þjónustu skuli tryggt (*e. mainstream*).<sup>15</sup> ÖBÍ telur farsælast að ekki verði farið í fyrirhugaðar breytingar fyrr en þær hindranir sem nefndar eru hér að ofan í umræddri skýrslu hafa verið fjarlægðar. ÖBÍ leggur sérstaka áherslu á að lög gegn mismunun á vinnumarkaði verði lögfest hið fyrsta.

Kerfi, sem byggir á samspili réttar til atvinnu og réttar til framfærslu, er árangursríkast þegar hvati til atvinnuþátttöku er tryggður og einstaklingar njóta sanngjarns ágóða af vinnu sinni. Núverandi kerfi er byggt upp með þeim hætti að við ákveðnar aðstæður öðlast einstaklingar engan ágóða af fyrstu tekjum sínum. Lagfæring á þessu er nauðsynleg áður en farið verður í grundvallarbreytingar á kerfinu.

#### 1.4 Hugtök um skerðingar í íslenskum lögum

Í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands er öllum tryggður réttur til aðstoðar vegna örorku. Í víðasta skilningi merkir orðið örorka „lítil orka“ og á við einstaklinga sem hafa skerta orku hvort sem það er til starfa (skert starfsorka) eða til athafna daglegs lífs. Inntak stjórnarskrárbundins framfærsluréttar til örorku má með ákveðinni einföldun segja að komi til þegar einstaklingur getur ekki séð fyrir sér sjálfur. Þessi réttur

skal svo tryggður og útfærður í lögum og reglugerðum. Í lögum um almannatryggingar nr. 100/2007 er fjallað um þennan rétt. Löggjafinn hefur valið að nálgast örorkuhugtak 18. gr. sömu laga með læknisfræðilegum hætti, m.ö.o. örorka er metin á læknisfræðilegum grunni samkvæmt íslenskum lögum.

Þær hugmyndir að breytingum sem uppi eru miðast að því að laga þá þversögn sem felst í núgildandi örorkumati og grundvallarhugmyndinni um framfærslurétt. Tvö meginmarkmið breytinganna eru, annars vegar, að tryggja framfærslu einstaklinga sem ekki geta séð fyrir sér sjálfir og hins vegar að styðja einstaklinga til sjálfshjálpar. Í nútímasamfélagi framfleyta flestir einstaklingar sér með tekjum sem aflað er með þátttöku á vinnumarkaði. Réttur til áðurnefnds framfærsluréttar af ríkisins hendi afmarkast af þörf einstaklinga fyrir aðstoðina og með ákveðinni einföldun má því segja að rétturinn nái til þeirra sem ekki geta tekið þátt á vinnumarkaði, m.ö.o. rétturinn nær til þeirra einstaklinga sem uppfylla ekki kröfur þær sem gerðar eru fyrir þátttöku á vinnumarkaði. Hér er því um að ræða samspil vinnumarkaðar og einstaklingsbundinna þátta.

#### 1.5 Vinnumarkaður án aðgreiningar

Sjálfsmýnd margra einstaklinga markast m.a. af atvinnuþátttöku þeirra. Atvinnuþátttaka fatlaðs fólks er í meginatriðum málefni sem varðar aðgengi og bann við mismunun.<sup>16</sup> Atvinnuþátttaka fatlaðs fólks er almennt minni en ófatlaðs fólks og störfín sem það fær oft illa launuð, réttindi þess takmörkuð og fatlað fólk oft í störfum sem aðgreind eru frá hinum almenna vinnumarkaði.<sup>17</sup> Erlendis hefur komið fram að atvinnurekendur ofmeti vandamál sem felast í því að ráða til sín fatlað fólk, vanmeti framlag þess og að viðhorf þeirra séu fordómfull og byggð á staðalímyndum.<sup>18</sup> Hér á landi eru ekki til rannsóknir sem sýna fram á viðhorf

<sup>15</sup> WHO, 2011.

<sup>16</sup> Schulze, 2010, bls. 150.

<sup>17</sup> WHO, 2011.

<sup>18</sup> Hvinden, 2009.

atvinnurekenda til atvinnuþátttöku fatlaðs fólks með almennum hætti. Þó eru til tölur sem sýna fram á að viðhorf til atvinnuþátttöku fólks sé mismunandi eftir skerðingum.<sup>19</sup> Af þeim má ráða að eitt af verkefnum samfélagsins nú sé að vinna gegn fordómum.

Alþjóðavinnuáráðastofnunin hefur unnið að mikilvægum og heildstæðum samþykktum sem varða atvinnuþátttöku fatlaðs fólks. Sjá samþykkt nr. 159 um starfsendurhæfingu og atvinnuáráð fatlaðs fólks<sup>20</sup> og tilmæli nr. 168 sama efnis.

Með SRFF var m.a. viðurkennt að allir einstaklingar skuli njóta réttar til vinnu á vinnumarkaði án aðgreiningar, sjá 27. gr. samningsins:

*„... í því felst réttur til að fá ráðrúm til að afla sér lífsviðurværis með vinnu að eigin vali eða vinnu sem er þegin á frjálstan hátt á vinnumarkaði og í vinnuumhverfi sem fötluðu fólki stendur opið, er án aðgreiningar og er því aðgengilegt.“*

Réttur til vinnu hefur því ekki náð fram að ganga þegar eina tækifæri fólks er að vinna á vernduðum vinnustöðum.<sup>21</sup>

Í sömu grein segir að þær aðgerðir sem ríkin skulu grípa til, til þess að ná fram vinnumarkaði án aðgreiningar, skuli m.a. vera:

- „að leggja bann við mismunun vegna fötlunar að því er varðar öll mál sem tengjast störfum af hvaða tagi sem er, meðal annars nýliðunar-, ráðningar- og starfsskiyrði, starfsöryggi, starfsframa og öryggi og hollustuhætti á vinnustað,
- að tryggja að viðeigandi aðlögun sé veitt fötluðu fólki á vinnustað,
- að stuðla að starfstengdri og faglegri endurhæfingu fatlaðs fólks, að því að það haldi störfum sínum og að framgangi áætlana um að það geti snúið aftur til starfa.“

Af greininni má sjá að horfa skuli á þessa þætti með heildstæðum hætti. Í þessu samhengi leggur ÖBÍ sérstaka áherslu á að opinberir aðilar, þ.e. ríki og sveitarfélög, sýni gott fordæmi og skapi vinnumarkað án aðgreiningar, m.a. með fjölgun starfa með sveigjanlegum vinnutíma, fjölgun hlutastarfa og bættu aðgengi.



<sup>19</sup> Í rannsókn sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands vann fyrir ÖBÍ, Fatlað fólk og öryrkjar sem íbúar sveitarfélaga 2013, ([Öryrkjabandalag Íslands, 2014](#)) var viðhorf fólks til atvinnuþátttöku fatlaðs fólks kannað. Spurt var um viðhorf til fólks með fimm mismunandi skerðingar. Svarmöguleikar voru settir upp á skalanum 1-5 eftir því hve sáttur þátttakandinn var við atvinnuþátttöku fólks með fimm ólíkar skerðingar. Lægst meðalskor var gagnvart atvinnuþátttöku fólks með geðsjúkdóma og fólks með þroskahömlun. Hæsta meðalskorið var gagnvart atvinnuþátttöku fólks með hreyfihömlun.

<sup>20</sup> Lista yfir ríki sem hafa fullgilt samþykktina um atvinnuþátttöku fatlaðs fólks má finna á heimasíðu Alþjóðavinnuáráðastofnunarinnar (ILO, e.d.). Samþykktin var fullgild hér á landi í 22. júní 1990.

<sup>21</sup> Schulze, 2010, bls. 150.

## 2. Starfsgetumat – Örorkumat

Réttur til vinnu telst til mikilvægra mannréttinda. Gera verður þá kröfu að allir eigi rétt á fjárhagslegu og félagslegu öryggi ásamt mannsæmandi líf skjörum. Þeir sem þess óska geti að sama skapi tekið þátt í hagnýtu starfi. Vinnumarkaðurinn verður að taka tillit til fjölbreytileika fólks á öllum sviðum samfélagsins svo fatlað fólk hafi sömu möguleika og tækifæri til lífsgæða og aðrir.

Í íslensku samfélagi skiptir vinna og vinnustaður miklu máli fyrir sjálfsmynd fólks, vellíðan, félagslega þátttöku og virkni. Í nútímaþjóðfélagi finnst þekking, tæknikunnátta og þjónusta sem getur rutt hindrunum úr vegi, sem hingað til hafa komið í veg fyrir atvinnuþátttöku fatlaðs fólks.

### 2.1 Aðdragandi

Árið 2003 gaf OECD út skýrslu um stefnu aðildarríkjanna í málefnum fatlaðs fólks. Samkvæmt skýrslunni hefur stefnan tvö meginmarkmið hvað örorkulífeyrisþega varðar.

Annars vegar að tryggja virka þátttöku þeirra í þjóðfélaginu, einkum með þátttöku í launaðri vinnu.

Hins vegar að tryggja þeim viðunandi framfærslu þrátt fyrir örorku sem dregur úr getu þeirra til að afla tekna.

Erfitt hefur reynst að samræma þessi tvö markmið. Áherslum velferðarkerfisins er breytt frá því að leggja höfuðáherslu á óvirka forsjá (e. *passive welfare*) eða stuðning, með einhliða greiðslu framfærslulífeyris til öryrkja, til samhliða áherslu á virkni aukandi aðgerðir (e. *active welfare*) á vinnumarkaði og í samfélaginu.<sup>22</sup>

Hugmyndir um innleiðingu starfsgetumats í stað örorkumats hafa verið í umræðunni um nokkurt skeið. Í skýrslu sem starfshópur á vegum þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis gaf út árið 2005 voru skoðaðir möguleikar á upptöku starfsendurhæfingar-

mats í stað örorkumats.<sup>23</sup> Markmið þess var að styðja fólk með markvissari og skipulagðari hætti til að ná fótfestu á vinnumarkaði á nýjan leik. Gert var ráð fyrir því í tillögum starfshópsins að setja á fót miðstöð starfsendurhæfingar. Starfshópurinn lagði til að allt ferlið kringum óvinnufærni yrði endurskoðað og að starfsendurhæfingarmat tæki við. Í skýrslunni kom fram að ef snemma yrði gripið inn í aðstæður einstaklinga sem glíma við óvinnufærni með verkfærum starfsendurhæfingar ykjust líkur á því að einstaklingurinn ætti afturkvæmt á vinnumarkað.

Árið 2007 kom út skýrsla nefndar (sk. Bollanefnd) um endurskoðun örorkumats og eflingu starfsendurhæfingar. Nefndin átti að gera tillögur um:

„a) Samræmingu á viðmiðunum til örorkumats í almannatryggingakerfinu annars vegar og lífeyrissjóðakerfinu hins vegar, þar sem fyrst og fremst yrði horft til getu einstaklinga til að afla sér tekna.

b) Leiðir til að efla starfsendurhæfingu í því skyni að hjálpa einstaklingum sem af einhverjum ástæðum hafa ekki fest rætur á vinnumarkaði vegna örorku.“

Bollanefndin fór yfir gildandi örorkumatskerfi sem samkvæmt reglum leiðir til þess að þeir sem ná 75% örorkumati fá örorkulífeyrisgreiðslur og örorkuskírteini sem veitir ýmsan rétt, en þeir sem eru metnir 50-75% öryrkjar fá aðeins lágan örorkustyrk og þeir sem eru metnir með 49% eða lægra fá engar greiðslur. Að mati nefndarinnar hindraði örorkumatskerfið endurhæfingu og að fólk með lægra örorkumat fengi nauðsynlega aðstoð.

Að mati Bollanefndarinnar stuðlar núverandi kerfi að því að fólk hverfi af vinnumarkaði og fái greiddan örorkulífeyri til langframa, en einnig dregur skerðing lífeyris, vegna launa, úr hvata til að afla atvinnutekna.

Bollanefndin lagði fram ýmsar tillögur sem varða breytingu úr örorkumatskerfi yfir í starfs-

<sup>22</sup> OECD, 2003.

<sup>23</sup> Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, 2005.

getumatskerfi. Þar er lagt til að skilgreining á örorku verði breytt og greiðslur úr almannatryggingakerfinu og lífeyrissjóðskerfinu verði samræmdar. Aðgreint verði á milli mats á þörf fyrir stoðþjónustu annars vegar og mats á getu til að afla tekna hins vegar.

Í niðurstöðum Bollanefndarinnar varðandi mat á starfsgetu einstaklings til að afla tekna var lagt til að viðkomandi fari í ítarlega læknisfræði- og atvinnulega endurhæfingu og starfsgeta verði metin í framhaldinu. Starfsgetan verði mæld í prósentustigum. Það sem vantar upp á 100% starfsgetu verður þá í reynd örorkumat einstaklingsins og fái hann greiðslur sem því nemur. Ef einstaklingur yrði t.d. metinn með 60% starfsgetu fengi hann 40% af fullum lífeyrisgreiðslum. Lögð var áhersla á að endurhæfing hefjist eins fljótt og auðið er og að einstaklingum standi mörg endurhæfingarúrræði til boða, m.a. menntun.

Í bókun fulltrúa ÖBÍ í nefndinni segir m.a.:

*„Fulltrúi ÖBÍ fagnar þeirri samstöðu sem náðst hefur í nefndinni um markmið til aukinnar atvinnuþátttöku öryrkja þar sem horft er fremur til færni einstaklingsins en skerðinga... vinna við útfærslu og framkvæmd sem er framundan má þó ekki undir neinum kringumstæðum verða til þess að skerða rétt öryrkja heldur er um ný réttindi að ræða og tækifæri til samfélagslegrar þátttöku og lífsgæða.“<sup>24</sup>*

Hér á landi hefur þessi áhersla á virknistefnu rutt sér til rúms, bæði hjá hagsmunasamtökum og stjórnvöldum. Þar sem atvinnuþátttaka fólks á vinnufærum aldri hefur að jafnaði verið meiri hér á landi, ásamt minna atvinnuleysi, en þekkt hefur hjá þeim þjóðum sem við gjarnan berum okkur saman við, þá hefur ekki þótt knýjandi þörf fyrir virkniaukandi aðgerðir. Eftir efnahagslega áfallið í október 2008 og afleiðingar þess, hefur þetta þó breyst og þörf fyrir virkniaukandi aðgerðir orðið brýnni en áður.<sup>25</sup>

## 2.2 Skilgreiningar

Nauðsynlegt er að skilgreina hugtök þannig að ljóst sé um hvað rætt er.

*Starfsgeta:* Færni einstaklings í líkamlegu, andlegu og félagslegu tilliti til að taka virkan þátt í samfélaginu þ.m.t. að afla sér lífsviðurværis. Lagt er til að hugtökin starfsgeta og starfs-hæfni séu lögð að jöfnu.

*Stoðþjónusta:* Öll aðstoð sem fatlaðir einstaklingar og langveikt fólk þarf til að geta sinnt atvinnu, félagslegum þáttum og öðrum athöfnum daglegs lífs. Stoðþjónustan skal skapa einstaklingnum eins jöfn tækifæri og kostur er m.a. með hvers konar liðveislu og aðstoð í samræmi við þarfir hans. Hér er bæði átt við þjónustu á vegum ríkis og sveitarfélaga. Má þar meðal annars nefna sjúkráþjálfun, liðveislu, lækniþjónustu, túlkþjónustu, hjálpartæki, lyf, ferðaþjónustu sem hentar einstaklingnum, aðstoð við heimilisstörf, umönnun barna og sjálfsumhirðu. Greiðslur vegna stoðþjónustu verða að vera ótengdar tekjum eða lífeyri til framfærslu.

*Starfsendurhæfing:* Í skýrslu sem kom út árið 2009 „Drög að starfshæfnismati“ á vegum félagsmálaráðuneytisins er að finna eftirfarandi skilgreiningu:

*„Starfsendurhæfing miðar að því að einstaklingur sem býr við veikindi eða fötlun öðlist eins góða líkamlega, andlega og félagslega færni og unnt er. Í boði verða úrræði sem stuðla að virkri þátttöku einstaklingsins í samfélaginu.“<sup>26</sup>*

Starfsendurhæfing hefur mun víðari skilgreiningu en atvinnuleg endurhæfing, þar sem starf vísar til félagsstarfs, heimilisstarfa og atvinnu eða annarrar nytsamlegrar/gagnlegrar iðju (*e. useful occupation*).

## 2.3 Nýjar áskoranir – Nýtt kerfi

Í nóvember 2013 var sett á laggirnar nefnd á vegum velferðarráðuneytis. Hlutverk nefndarinnar skv. erindisbréfi er að: „...fjalla um starfsgetumat sem komi í stað gildandi örorkumats og sveigjanleg starfslok.“<sup>27</sup> Við upptöku á þessu nýja kerfi, er gert ráð fyrir að þeir einstaklingar sem hafa skerta eða óvissa starfsgetu vegna fötlunar eða veikinda gangist undir mat á þörf og getu til endurhæfingar og e.t.v. starfsgetumats.

<sup>24</sup> Forsætisráðuneytið, 2007.

<sup>25</sup> Guðrún Hannesdóttir, 2010.

<sup>26</sup> Forsætisráðuneytið, 2009.

<sup>27</sup> Velferðarráðuneytið, 2013.

Gera þarf lífeyrisþegum, sem fá greiðslur í núverandi kerfi, kleift að velja hvort þeir vilji fara í nýtt kerfi eða vera áfram í núverandi kerfi. Ákveði þeir að fara í nýtt starfsgetumatskerfi ber að tryggja þeim tíma til að aðlagast því og möguleika á að snúa aftur í fyrra kerfi.

## 2.4 Endurhæfing

Eitt af markmiðum nýs kerfis ætti að vera að bæta aðgengi að endurhæfingu og auka félagslega virkni. ÖBÍ leggur áherslu á að allir eigi rétt á endurhæfingu og hún standi einstaklingnum til boða, í samráði við hann, eins fljótt og þörf er á. Tryggja þarf að fyrirkomu-lagið eigi við um alla og að öllum þátttakendum standi til boða fjölbreytt endurhæfingarúr-ræði við hæfi hvers og eins. ÖBÍ leggur áherslu á að settar verði samræmdar reglur um inntak, viðmið og framkvæmd endurhæfingaráætlna og -mats. Tilgangurinn ætti að vera að auka hæfni einstaklingsins til félagslegrar virkni, starfa og ekki síst að boðið sé upp á möguleika til menntunar sem undanfara atvinnuþátttöku. Áriðandi er að menntun sé viðurkennd sem sjálfsagður mikilvægur valmöguleiki innan starfsendurhæfingarúrræða.<sup>28</sup>

Hlutverk aðila sem koma að framkvæmd þessara mála þarf að vera skýrt. Hér verður leitast við að skýra það á einfaldan máta og í stuttu máli skv. mynd á bls. 17.

ÖBÍ leggur til að komið verði á fót Miðstöð starfsgetu og endurhæfingar (MSE) sem hafi umsjón með samhæfðu mati, stoðþjónustu-mati/stöðumati, endurhæfingarmati (samþykkir endurhæfingaráætlanir) og starfsgetu-mati. MSE skilar svo matsáliti til Vinnu- og velferðarstofnunar (VVS) og annarra aðila sbr. skýringarmynd á bls. 17.

Vinnu- og velferðarstofnun hefur umsjón með greiðslum endurhæfingarlífeyris og/eða starfsgetulífeyris (örorkulífeyris). Meginhlutverk VVS eru skýrð í kafla 3.2. Innan VVS er metið hvort umsækjendur uppfylli skilyrði til greiðslu endurhæfingarlífeyris. Starfsendurhæfingarsjóðir, VVS

og aðrir til þess bærir aðilar hafa umsjón með tilvísunum í endurhæfingarúrræði. ÖBÍ leggur áherslu á að endurhæfingartímabil sé í samræmi við endurhæfingaráætlun hvers einstaklings, því staða, heilsa og þarfir fólks eru afar mismunandi.

## 2.5 Stoðþjónusta

Að mati ÖBÍ þarf réttur til stoðþjónustu (í við-um skilningi) og aðlögun (vinnu) umhverfis að vera tryggð. Stoðþjónusta er stuðningur til daglegs lífs þ.m.t. atvinnuþátttöku og ber að túlka rúmt. Það þarf að vera ljóst hvernig matsferlið er, hverjir meta og hverjir bera ábyrgð á niðurstöðum úr því mati. Einnig þarf að vera ljós réttur viðkomandi á því að niðurstöðum verði fylgt eftir, þörfum mætt og ljóst hverjir bera fjárhagslega ábyrgð og hverjir bera ábyrgð á framkvæmdinni. Að mati ÖBÍ er nauðsynlegt að hafa samræmda mælikvarða varðandi stoðþjónustumat. Benda má á að mat á stuðningsþörf (*e. Support Intensity Scale, SIS*) sem fjölmörg sveitarfélög styðjast við í dag þjónar fámennum hópi fatlaðs fólks. Að mati ÖBÍ þarf að huga vel að aðgengi að tákna-málstúlka- og rittúlkaþjónustu. Mikilvægt er að við framkvæmd stoðþjónustu verði kostnaður við stoðþjónustu aðgreindur frá framfærslu. Lækka verður tilkostnað lífeyrisþega vegna hjálpartækja sem nýtast til félagslegrar virkni og starfa. Ef stoðþjónusta er öflug getur það haft jákvæð áhrif á starfsgetu.

Ef þörf fyrir stoðþjónustu er metin út frá þröngu læknisfræðilegu sjónarhorni, er hætta á því að matið þjóni færri fötluðu fólki en ella. Ætla má að hópur öryrkja þurfi eingöngu á félagslegri aðstoð að halda til að geta sinnt vinnu.

Lagt er til að mat á stoðþjónustu einstaklings með skerta starfsgetu sé í umsjá og á ábyrgð opinberrar stofnunar, MSE, sem hafi heildarsýn yfir grunnmat, endurhæfingu og starfsgetumat. ÖBÍ leggur áherslu á að allur aukakostnaður vinnuveitenda sem til fellur við að ráða fólk með skerta starfsgetu fái endurgreiddur frá opinberum aðilum, hvort sem um ræðir ríki

<sup>28</sup> Í þessu sambandi má nefna að ÖBÍ lagði fram [umsögn 4. desember 2013](#) vegna frumvarps til laga um breytingar á lögum, nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þar taldi ÖBÍ rétt og skynsamlegt að breyta 1. gr. frumvarpsins þannig að þar sé kveðið á um rétt einstaklingsins til endurhæfingar og hvatning til að nýta sér hann. Jafnframt var lögð áhersla á að aðgangur að úrræðum verði tryggður.

eða sveitarfélög. Í lögum um þáverandi framkvæmdasjóð fatlaðra var ákvæði um að sjóðurinn greiddi kostnað atvinnurekenda vegna nauðsynlegra breytinga eða kaup á tækjum vegna atvinnuráðninga fatlaðs fólks. Þegar lögum um framkvæmdasjóð voru felld úr gildi var þessi stuðningur að hluta til felldur inn í lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995. Jafnframt var sett reglugerð, nr. 960/2010 um jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Þar segir í 10. gr. um skyldur sveitarfélaga að styðja eigi fatlað fólk þannig að ákveðnum tekjum jöfnunarsjóðs skuli varið til jöfnunar vegna þjónustu við fatlað fólk með greiðslu framlaga til einstakra sveitarfélaga og þjónustusvæða. Því leggur ÖBÍ til að sett verði lagaákvæði sem tryggir rétt atvinnurekenda að þessu leyti.

Í lögum um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992, með síðari breytingum, er þess getið að vinna eigi að lögleiðingu Notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA) sem eitt af meginformum þjónustu við fatlað fólk. NPA gefur fötluðu fólki tækifæri til að stunda nám og starf til jafns við aðra. Því leggur ÖBÍ til að lögfesting nái fram að ganga sem fyrst.

## 2.6 Menntun

Endurhæfingarúrræði verða að vera fjölbreytt og taka mið af þörfum og stöðu einstaklingsins. Þessi úrræði miða að því að fólk, sem er oft rúið sjálfstrausti og vinnubreki, nái að efla þor og þrek til virkni og almennrar samfélagsþátttöku og öðlast nýja færni t.d. í gegnum nám. Menntun er mikilvægt hreyfiafl sem breytir stöðu einstaklingsins, því menntun leiðir til aukinnar persónulegrar hæfni, styrkari stöðu og býður upp á fleiri möguleika á vinnumarkaði. Það er því mikilvægt að nám sé viðurkenndur liður í starfsendurhæfingu á hinum ýmsu stigum hennar. Því gæti reynst nauðsynlegt að greiða endurhæfingarlífeyri lengur en áður hefur þekkt til að koma til móts við fólk með skerta starfsgetu á meðan það stundar nám til að styrkja samfélagslega stöðu sína og afkomu.

## 2.7 Starfsgetumat

Samkvæmt SRFF skuldbinda aðildarríkin sig til að samþykkja ráðstafanir til þess að auka vitund um getu og framlag fatlaðs fólks. Á það einnig við um vinnumarkaðinn. Slík vitundarvakning er nauðsynleg er til að kerfi starfsgetumats geti orðið sem árangursríkast. Í núverandi örorkumatskerfi er örorka metin út frá læknisfræðilegum forsendum. Starfsgetu er hægt að meta bæði út frá læknisfræði- og félagslegu sjónarhorni og mætti þar m.a. fylgja alþjóðlega flokkunarkerfinu um færni, fötlun og heilsu (e. international classification of functioning, disability and health).<sup>29</sup> Við matið er mikilvægt að nota verklag og viðmiðanir sem tryggja að starfsgeta sé metin með samræmdum og heildstæðum hætti í samráði við umsækjanda og þarfir hans. ÖBÍ leggur áherslu á að matið sé unnið af þverfaglegu teymi í anda félagslegrar sýnar á fötlun.

Í fyrirhuguðu starfsgetumati er það tillaga ÖBÍ að niðurstaða um starfsgetu geti verið:

- A flokkur** 0-25% **lítill sem engin starfsgeta**  
fullar greiðslur.
- B flokkur** 26-50% **verulega skert starfsgeta**  
75% hlutfall greiðslna.
- C flokkur** 51-75% **nokkur starfsgeta**  
50% greiðslna.
- D flokkur** 76-100% **viðunandi starfsgeta**  
engar greiðslur.

ÖBÍ leggur áherslu á að umframkostnaður fatlaðs fólks við að sinna eigin umhirðu, halda heimili og stunda vinnu verði í algjöru lágmarki. Einnig er mikilvægt að fatlað fólk sem fær starfsgetumat fái skírteini sem samsvarar núverandi örorkuskírteini. Þá þarf að hafa í huga að það hafa ekki allir sömu tækifæri til að fá vinnu við hæfi og getur skipt máli hvar á landinu fólk býr.

<sup>29</sup> Landlæknisembættið, 2009.

Einstaklingur með skerta starfsgetu fengi hluta lífeyrisgreiðslna á móti atvinnutekjum. Þannig gæti einstaklingur sem metinn er með nokkra starfsgetu (C flokkur), fengið 50% þeirra lífeyrisgreiðslna sem hann hefði ella fengið. Einstaklingur með mat í D flokki (viðunandi starfsgeta) fengi engar greiðslur en ætti hins vegar rétt á skírteini.

Tillögur ÖBÍ um framfærslu á grundvelli endurhæfingar- og starfsgetumats er að finna í kafla sjö.

## 2.8 Ferli starfsgetumats

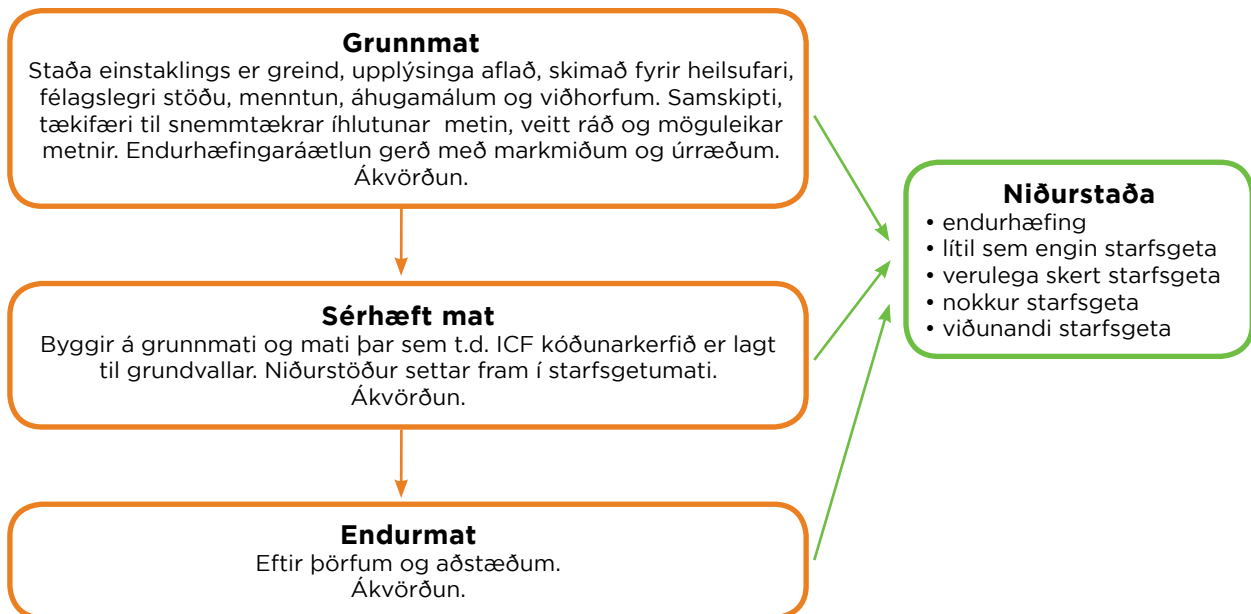
Starfsgetumat er ferli sem meðal annars getur stuðst við ICF flokkunar- og kóðunarkerfið. Í skýrslunni „Drög að starfshæfnismati“ kemur fram að framkvæmd starfsgetumats geti skipst í grunnmat, sérhæft mat og endurmat.<sup>30</sup> Byrjað er að framkvæma grunnmat þar sem skimað er fyrir heilsufari einstaklings og fé-

lagslegum þáttum. Þá um leið er gerð könnun á þörfum og viðhorfum einstaklingsins og stoðþjónustumat framkvæmt. Í framhaldi af grunnmati er samin einstaklingsbundin áætlun. Í kjölfar þess fer fram sérhæft mat, ef þörf þykir, þar sem starfsgeta er metin, hvaða starfsendurhæfingarmöguleikar eru í boði og gerð áætlun. Endurmat er framkvæmt eftir þörfum. Sjá mynd 1.

Við framkvæmd á starfsgetumati þurfa nokkrir þættir að vera skýrir. Að mati ÖBÍ er mikilvægt að starfsgetumat geti verið varanlegt eða tímabundið. Því þarf að tryggja að einstaklingur geti farið fram á endurmat.

Að mati ÖBÍ þarf að efla starfsendurhæfingarúrræði. Tryggja þarf rekstrargrundvöll þeirra, svo þau geti veitt viðeigandi þjónustu og verði ekki fjárhagslega berskjölduð vegna sveiflna í fjölda einstaklinga innan úrræðanna.<sup>31</sup>

Mynd 1. Ferli starfsgetumats

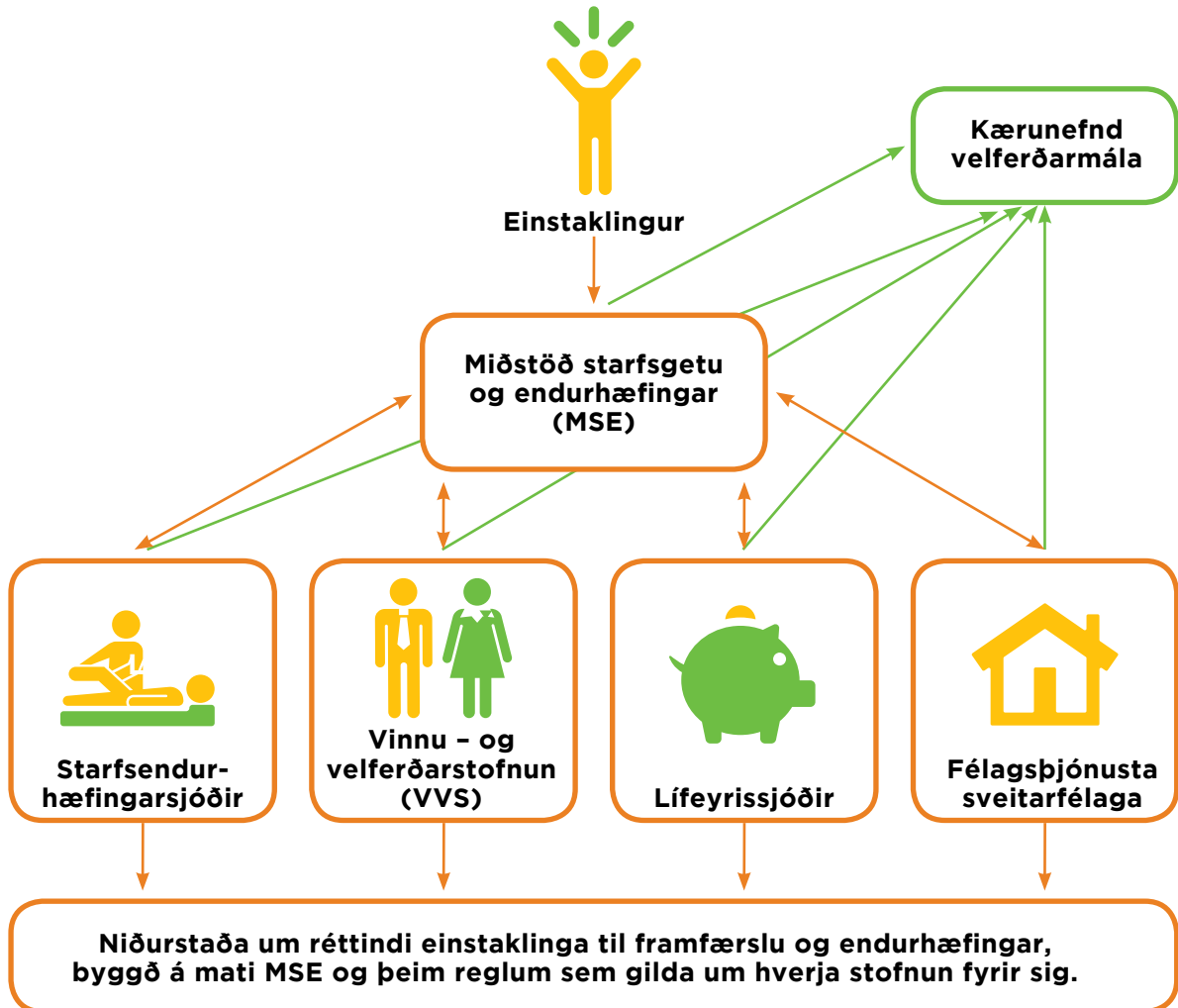


<sup>30</sup> Forsætisráðuneytið, 2009

<sup>31</sup> Vinnumálastofnun, 2014.



Mynd 2. Samspil aðila í starfsgetumatskerfi



MSE hefur umsjón og ber ábyrgð á endurhæfingarmati, starfsgetumati og stoðþjónustumati einstaklinga með óvissa starfsgetu.

Mat MSE er lagt til grundvallar við úrlausn á réttindum einstaklingsins.

### 3. Hlutverk og samspil aðila sem koma að starfsgetumati

Í lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða nr. 60/2012 er fjallað um atvinnutengda starfsendurhæfingu og að hún skuli vera:

*„einn þáttur í heildstæðu kerfi endurhæfingar þar sem starfsendurhæfingarsjóðir og stofnanir á vegum ríkis og sveitarfélaga starfa saman eins og kostur er og leitast við að skilgreina og sinna hlutverkum sínum með þeim hætti að sem flestir eigi þess kost að vera virkir á vinnu-markaði.“*

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um atvinnutengda starfsendurhæfingu frá desember 2012 kemur fram að þessi lagagrein sé óljós. Nauðsynlegt sé að skýra innihald hennar betur með reglugerð, þar sem hlutverk og ábyrgð hvers og eins framkvæmdaaðila er skilgreint, þ.á.m. hver skuli bera ábyrgð á og hafa frumkvæði að þeirri samvinnu sem gert er ráð fyrir.<sup>32</sup>

Í 3. gr. sömu laga segir:

*„...atvinnutengd starfsendurhæfing er ferli sem felur í sér ráðgjöf og úrræði fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu í kjölfar veikinda eða slysa til að auka starfsgetu þeirra og stuðla markvisst að endurkomu þeirra til vinnu að fullu eða hluta. Atvinnutengd starfsendurhæfing skal byggð á einstaklingsbundinni áætlun, þar sem unnið er með styrkleika einstaklingsins samhlíða því að lögð er áhersla á að draga úr áhrifum hindrana sem skerða starfsgetu hans.“*

Til að gera ferli um starfsgetumat skilvirkt þarf skýrar línur um hvernig hlutverkum, ábyrgð, samspili og samvinnu ráðuneyta, stofnana ríkisins, sveitarfélaga, lífeyrissjóða, starfsendurhæfingarsjóða og annarra er háttað. Þetta snertir m.a. ráðgjöf, grunnmat, starfsgetumat, gerð endurhæfingaráætlana, starfsendurhæfingu, virkniúrræði, endurmat og ákvörðun lífeyris. Samræmt starfsgetumat verði grundvöllur greiðslna jafnt úr almannatryggingakerfinu sem og lífeyrissjóðskerfinu. Að mati ÖBÍ er

mikilvægt að fagleg umsjón og eftirlit með endurhæfingu og starfsgetumati verði hjá opberum aðilum. Aðilum sem sjá um gerð og framkvæmd starfsgetumats er falin mikil ábyrgð og þeir hafa úrskurðarvald þar sem niðurstaða þeirra er lögð til grundvallar við ákvörðun greiðslna til þeirra sem metnir eru með skerta starfsgetu. Mikilvægt er að réttarstaða einstaklinga sé tryggð sem og fagleg vinnubrögð í samræmi við stjórnsýslulög.

#### 3.1 Miðstöð starfsgetu og endurhæfingar (MSE)

Það er tillaga ÖBÍ að sett verði lög um framkvæmd mats í velferðarþjónustu. Í lögnum verður fjallað um endurhæfingu, starfsgetumat og stoðþjónustumat ásamt inntaki, viðmiði og framkvæmd.

Í lögnum verði kveðið á um að ný stofnun, Miðstöð starfsgetu og endurhæfingar, hafi umsjón með í samstarfi við hlutaðeigandi aðila og beri ábyrgð á framkvæmd þess mats sem nauðsynlegt er í hinu nýja kerfi. Þar með verða öll réttindi einstaklinga, hvort sem þau eru hjá almannatryggingum, starfsendurhæfingarsjóðum, lífeyrissjóðum, sveitarfélögum eða öðrum, grundvölluð á samræmdu mati sjálfstæðrar ríkisstofnunar.

Ákvörðun um starfsgetumat er stjórnvaldsákvörðun og lýtur þannig ákvæðum stjórnsýslulaga. Málsmeðferð þarf að uppfylla málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga og meginreglur stjórnsýsluréttar. Niðurstaða mats telst vera stjórnvaldsákvörðun og skal vera rökstudd og kæránleg til kærunefndar velferðarmála.



<sup>32</sup> Ríkisendurskoðun, 2012.

Þrátt fyrir að hér sé lagt til nýtt stjórnvald felur hugmyndin engu að síður í sér einföldun og sparnað í velferðarkerfinu í heild. Í núverandi kerfi er staða einstaklings metin af mörgum aðilum með tilheyrandi kostnaði. Útkoma örorkumats getur verið mismunandi eftir aðilum og réttindi eftir því. Þar sem ÖBÍ telur rétt að líta á velferðarkerfið sem heild stuðlar samræmt mat að einföldun kerfisins.

Það er í samræmi við nýjar áherslur og hugsun í kerfinu að umsjón og ákvörðun um mat sé á einum stað. Það er því eitt kerfi þar sem allt mat er samræmt og stuðlar að sama markmiði, með áherslu á aukna þátttöku fólks í samfélaginu, þ.á.m. á vinnumarkaði og um leið tryggir matið fólki viðunandi framfærslu þrátt fyrir skerta starfsgetu. Hin nýja stofnun leggur áherslu á starfsgetu í stað örorku og tryggir að öll réttindi einstaklinga miðist við samræmt mat. Að mati ÖBÍ er nauðsynlegt að líta til mismunandi stöðu einstaklinga og gæta þarf sérstaklega að stöðu geðfatlaðra innan starfsgetumatskerfis og annarra með skerðingar, sem ekki eru sýnilegar. Munurinn á núgildandi kerfi og því kerfi sem hér er lagt til felst í því að ákvörðunin í nýju kerfi yrði byggð á matsniðurstöðu sjálfstæðrar stofnunar, en ekki á mati sama aðila og tekur ákvörðun um réttindi eins og háttað er í núverandi kerfi.

Þar sem mat á starfsgetu tengist bæði mati á endurhæfingu og stoðþjónustu er auk þess eðlilegra og skilvirkara að matið sé ávallt í sömu umsjá. Endurhæfing er í mörgum tilvikum undanfari starfsgetumats. Stoðþjónustumat segir til um þjónustupörf einstaklings sem þarf að fullnægja, svo viðkomandi geti sinnt daglegu lífi, þ.m.t. vinnu. Þessi þátttaka ræðst í mörgum tilvikum alveg eða verulega af því hversu mikla aðstoð einstaklingurinn fær. Einnig yrði það hlutverk stofnunarinnar að meta ásamt viðkomandi hvort viðkomandi einstaklingur þurfi á viðeigandi aðlögun að vinnustað að halda og í hverju sú aðlögun ætti að felast.

MSE hefði þá skyldu að sinna öllum einstaklingum óháð skerðingu. Hlutverk stofnunarinnar er þess vegna almennt og er það í samræmi

við áherslur alþjóðasamfélagsins í þessum málum.

### 3.2 Vinnu- og velferðarstofnun (VVS)

ÖBÍ leggur áherslu á að stofnanakerfi ríkisins sem hefur umsjón með réttinda- og atvinnu- málum verði stokkað upp og að ný stofnun, VVS, verði sett á laggirnar. Verkefni sem Tryggingastofnun ríkisins, Vinnumálastofnun og Sjúkratryggingar Íslands hafa með höndum verða sameinuð í nýju stofnunina, notendum þeirra til hagsbóta. Með sameinaðri stofnun, VVS, fer saman samspil ábyrgðar og faglegra vinnubragða. Tillaga að sameinaðri stofnun er í samræmi við áherslur WHO sem gerði tillögu að því að samþætta allt skipulag og þjónustu (*e. Mainstreaming*).<sup>33</sup>

Að mati ÖBÍ þarf að efla þann hluta í starfi VVS, sem Vinnumálastofnun sinnir í dag, sem snýr að atvinnuáttum fatlaðs fólks og endurhæfingu. Meðal verkefna sem hin nýja stofnun mun sinna er: Að annast aðstoð við atvinnuleit, skipulag vinnumarkaðsúrræða, s.s. námskeiða, starfsúrræða, námsúrræða og endurhæfingar. Nauðsynlegt er að þjónusta ráðgjafa VVS miðist við einstaklingsbundnar þarfir hvers og eins atvinnuleitanda. VVS hefur samvinnu við MSE þegar einstaklingur með skerta starfsgetu sækir um þátttöku í vinnumarkaðsaðgerðum. Gerð er áætlun um atvinnuleit hans og þátttöku í viðeigandi vinnumarkaðsúrræðum, eða honum leiðbeint um aðra þjónustu ef þörf er talin á.<sup>34</sup>

ÖBÍ leggur áherslu á að vinnumiðlun sé fyrir alla (án aðgreiningar) og öll laus störf verði auglýst í gagnagrunni hennar. Vinnumiðlunin verði staðsett hjá svæðisbundnum vinnumiðlunum VVS sem í dag tilheyra Vinnumálastofnun. Mikilvægt er að tryggja aðgengi fólks með skerta starfsgetu að vinnumiðlun. Í 27. gr. SRFF segir m.a. að aðildarríkin skulu tryggja og stuðla að því að rétturinn til vinnu verði að veruleika m.a. með því að gera fötluðu fólki kleift að hafa með virkum hætti aðgang að tækni- og starfsráðgjöf, atvinnumiðlun og endurmenntun. Efla þarf starfs- og námsráðgjöf, menntun- og símenntun, en aukin mennt-

<sup>33</sup> WHO, 2011.

<sup>34</sup> Vinnumálastofnun, e.d.

un og færni er hreyfiafl til atvinnuþátttöku. Jafnframt þarf að auka fjölda hlutastarfa og starfa með sveigjanlegan vinnutíma til að auka möguleika fólks með skerta starfsgetu til að fá atvinnu en samkvæmt upplýsingum sem ÖBÍ hefur aflað þá eru 10-30% af auglýstum störfum hlutastörf.<sup>35</sup> Það er of lágt hlutfall og leggur ÖBÍ áherslu á að vinnumarkaðurinn fjölgi hlutastörfum og störfum með sveigjanlegan vinnutíma.

Að mati ÖBÍ þarf að efla aðstoð og ráðgjöf við fólk með skerta starfsgetu í atvinnuleit. Enn fremur þarf að þróa og fjölga einstaklingsbundnum úrræðum hjá VVS, s.s. „atvinnu með stuðningi“ og vinnustaðasamningum VVS, ásamt eftirfylgni ef þörf er á.

Mikilvægt er að fram komi að ekki sitja allir við sama borð hvað varðar aðgengi að úrræðum. Sérstaklega þarf að hafa stöðu innflytjenda í huga og einnig þeirra sem búa í dreifðari byggðum landsins. Víða á landsbyggðinni er aðgengi að úrræðum takmarkað. Innflytjendur eiga enn fremur oft erfiðara með að komast í endurhæfingarúrræði eða nýta sér þau, s.s. viðtalsmeðferð m.a. vegna tungumálaerfiðleika.

ÖBÍ telur mikilvægt að þátttaka í vinnumarkaðsúrræðum standi öllum atvinnuleitendum til boða. Með því móti er hægt að ná til fólks, sem vegna slysa, fötlunar eða langvarandi veikinda hefur ekki verið á vinnumarkaði eða nær ekki að uppfylla skilyrðin um að hafa greitt í atvinnuleysistryggingasjóð á því tímabili sem lögin kveða á um. Til að slík útvíkkun geti átt sér stað þarf ríkið að leggja sitt af mörkum, ef um er að ræða úrræði sem eru kostuð af og í samvinnu við vinnumarkaðinn. Tryggja þarf úrræði fyrir fólk með skerta starfsorku sem vill starfa sjálfstætt með aðstoð við þróun eigin viðskiptahugmynda.

### 3.3 Starfsendurhæfingarsjóðir

Lögð skuli áhersla á að starfsendurhæfingarsjóðir eigi samvinnu við MSE, enda hafi sú

stofnun með höndum forsjá og faglegt eftirlit sem nauðsynlegt er í hinu nýja kerfi. Eins og áður hefur komið fram þá verða öll réttindi einstaklinga, hvort sem þau eru hjá almannastryggingum, starfsendurhæfingarsjóðum, lífeyrissjóðum, sveitarfélögum eða öðrum, grundvölluð á samræmdu mati undir faglegri umsjá sjálfstæðrar ríkisstofnunar. ÖBÍ telur mikilvægt að tryggja rekstrargrundvöll starfsendurhæfingarúrræða, þannig að þeim sé gert kleift að veita einstaklingsmiðaða og fjölbreytta starfsendurhæfingu og stuðla þannig að atvinnuþátttöku fólks.

Í þessu sambandi leggur ÖBÍ mikla áherslu á að starfsendurhæfingarsjóðir lúti reglum stjórn-sýslulaga og stjórn-sýsluréttar. Einstaklingar verða að hafa kærurétt þegar starfsendurhæfingarsjóðir taka ákvarðanir í þeirra málum.

Ráðgjafar hjá starfsendurhæfingarsjóðum taka við staðfestu mati frá MSE og sinna því hlutverki að halda utan um einstaklingsáætlanir, tryggja aðgang að úrræðum og greiða fyrir úrræðin. Starfsendurhæfingarsjóðir fjármagni ráðgjöfina.

Í umsögn ÖBÍ vegna laga nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða kom fram að með nýju kerfi starfsendurhæfingarsjóða er miklu fé veitt til nýrra sjálfseignarstofnana (sjóða), sem eiga að sinna verkefnum sem hingað til hafa verið á ábyrgð hins opinbera velferðarkerfis og meðal annars verið sinnt af almannatryggingum og heilbrigðiskerfi, sem sætt höfðu miklum niðurskurði á þeim tíma.

ÖBÍ leggur áherslu á að tryggja nauðsynlegar fjárveitingar til aðila, sem um árábil hafa sinnt starfsendurhæfingu. Mikilvægt er að hafa í huga að launavinna er ekki eina markmiðið með starfsendurhæfingu, heldur er ekki síður mikilvægt að efla þor og krafta fólks til virkni og almennrar samfélagsþátttöku. Sérstaklega þarf að tryggja framboð úrræða, fagmennsku

<sup>35</sup> ÖBÍ sendi nokkrum aðilum eftirfarandi tölvupóst: „Öryrkjabandalagið er að skoða möguleika á frekari þátttöku fólks sem hefur skerta vinnuhæfni að vinnumarkaði. Þau eru gjaldgeng í hlutastörf en ekki í fulla vinnu. Getur þú gefið mér grófa tölu hvað mörg störf fyrirtæki sem þú veitir forstöðu auglýsir á ári og hvert var hlutfall hlutastarfa af þeim störfum?“ Þeir aðilar sem fengu tölvupóstinn voru Hafnarfjörður, Hagvangur, Reykjavíkurborg, Capacent, Kópavogur og Starfatorg. Svör bárust frá þremur fyrstnefndu aðilunum og leiddu þau í ljós að fá hlutastörf eru auglýst eða í 10-30% tilvika.

og samfellu í endurhæfingu fyrir fólk með geðraskanir. Endurskoða þarf fjármögnun starfsendurhæfingar í ljósi tillagna um endurskipulagningu kerfisins.

### 3.4 Lífeyrissjóðir

Í núverandi lífeyrissjóðskerfi byggja greiðslur örorkulífeyris m.a. á mati á orkutapi, sem er framkvæmt af trúnaðarlækni lífeyrissjóðsins. Til að eiga rétt á greiðslum þarf orkutapið að vera 50% eða meira. Í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 er ekki fjallað nánar um framkvæmd en vísað í samþykktir þeirra. Í 7. mgr. 15. gr. laganna segir að:

*„Í samþykktir lífeyrissjóðs skulu sett frekari ákvæði um örorkulífeyri, svo sem um örorkumat, fjárhæð örorkulífeyris, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans.“*

Við innleiðingu starfsgetumats í stað örorkumats ætti matið að byggjast á starfsgetu í stað orkutaps áður. Því er mikilvægt að samræma mat lífeyrissjóðanna nýju mati þannig að matið byggji á sömu reglum um inntak, viðmið og framkvæmd.

ÖBÍ leggur áherslu á að reglur stjórnsýslulaga eigi við í málum einstaklinga hjá lífeyrissjóðunum. Hér er fyrst og fremst átt við ákvarðanir sem hafa áhrif á réttindi sem tengjast ákvörð-

un um mat á starfsgetu og greiðslu lífeyris. Með stjórnsýslulögum er ætlað að tryggja að ákvarðanir sem varða réttindi séu byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Stjórnsýslulög eiga að tryggja fólki vandaðri málsmeðferð, t.d. fullnægjandi rannsókn mála, andmælarétt, upplýsingarétt, kærueimild [o.s.frv.](#) Að auki leggur ÖBÍ ríka áherslu á að aðilar sem taka ákvarðanir um réttindi og greiðslur innan starfsgetumatskerfisins falli undir stjórnsýslulög.

### 3.5 Eftirlitshlutverk ráðherra

ÖBÍ leggur áherslu á að komið verði á fót faglegu eftirliti með öllum aðilum innan starfsgetumatskerfisins sem tryggi reglubundið árangursmat og gæði þjónustu. Að mati ÖBÍ er það á ábyrgð viðkomandi ráðherra að tryggja framkvæmd eftirlits og ákveða hvaða stofnun hafi umsjón með því.

### 3.6 Úrskurðarnefnd velferðarmála

ÖBÍ leggur áherslu á að núverandi úrskurðarnefnd velferðarmála fái víðtækara hlutverk. Hlutverkið felst í endurskoðun ákvarðana innan starfsgetumatskerfisins í heild. Tryggja verður rétt einstaklinga til endurskoðunar betur en nú er gert. Nefndin taki þá m.a. yfir hlutverk sem gerðardómur hefur með höndum í dag. Núverandi gerðardómsfyrirkomulag er miklum vandkvæðum bundið og kostnaðarsamt.



## 4. Réttur til framfærslu og endurhæfingar

Í þessum hluta skýrslunnar verður fjallað um framfærslu á grundvelli starfgetumats. Í skýrslunni verður almennt fjallað um framfærslu og endurhæfingu út frá samfélagslegu og réttarlegu sjónarhorni. Einnig koma fram tillögur Öryrkjabandalags Íslands um útfærslu á framfærslu á grundvelli endurhæfingar- og starfsgetumats.

### 4.1 Framfærsla

Allt frá árinu 1923 hefur setningin „*Si vis pacem, cole justitiam*“ verið grafin í veggri höfuðstöðvar Alþjóðavinnumálastofnunarinnar, (ILO). Orðin merkja að enginn friður verði án þess að réttlætis sé gætt. Þau fela jafnframt í sér mikil sannindi,<sup>36</sup> og ákveðinn kjarna í viðfangsefni skýrslunnar, þ.e. réttlátt kerfi framfærslu, endurhæfingar, aðstoðar og atvinnu. Út frá samfélagslegu sjónarhorni má segja að fátækt og særð réttlætiskennnd hafi leitt til þjóðfélagsá-taka og uppreisna.

Viðfangsefni skýrslunnar er í grunninn ekki nýtt af nálinni. Kostnaður samfélagsins við framfærslu einstaklinga og áherslur á verðmætasköpun þeirra hefur verið viðfangsefni löggjafar frá 16. og 17. öld. Lög þess tíma um fátækraaðstoð og framfærslu „fólu í sér þær áherslur að koma skyldi fátækum sem mest til vinnu.“ Á 18. öld kom upp togtreita á milli fátækraaðstoðar og þvingana til sjálfsbjargar.

Thomas Paine, einn af frumkvöðlum félagslegra trygginga, nefndi í bók sinni „Rights of Man“ sem kom út árið 1791 að fátækralöggjöf skyldi aflögð og réttindi einstaklinga til opinberra trygginga ættu að vera tryggð. Það myndi leiða til þess að skapa sátt í samfélagi manna og glæpatíðni myndi minnka.<sup>38</sup> Sömu áskorunum hafa Bismarck, Beveridge og Roosevelt staðið frammi fyrir og leitt í lög framfarir á sviðinu.<sup>39</sup>

Hin síðari ár hefur réttur til félagslegrar verndar fengið styrkari stoðir. Hér á Íslandi er framfær-

sluréttur einstaklinga verndaður í stjórnarskrá og alþjóðasamningum sem íslenska ríkið er aðili að. Í 76. gr. stjórnarskrárinnar segir orðrétt:

„Öllum, sem þess þurfa, skal tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbirgðar og sambærilegra atvika.“

Hugtakið aðstoð hefur samkvæmt Hæstarétti verið skýrt bæði sem réttur til aðstoðar í verki og réttur til framfærslu.<sup>40</sup> Á heimasíðu Hæstaréttar segir orðrétt um dóm nr. 125/2000 sem hefur verið nefndur Öryrkjabandalagsdómurinn:

„Þá var talið að skýra bæri 76. gr. stjórnarskrárinnar til samræmis við alþjóðasamninga, sem ríkið hefur staðfest, þannig að skylt væri að tryggja að lögum rétt sérhvers einstaklings til að minnsta kosti einhverrar lágmarks framfærslu eftir fyrirfram gefnu skipulagi, sem ákveðið væri á málefnalegan hátt.“

Eins og sést af tilvísuðum texta vísaði Hæstiréttur m.a. til þess að 76. grein stjórnarskrárinnar skyldi skýrð til samræmis við alþjóðasamninga. Þeir samningar sem komu þar til álitu voru Mannréttindasáttmáli Evrópu, Félagsmálasáttmáli Evrópu og Samningur Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Nú síðast hefur Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks komið inn í myndina eftir að hann var undirritaður fyrir hönd íslenska ríkisins þann 30. mars 2007. Samningurinn hefur enn ekki verið fullgildur.

Umrætt stjórnarskrárákvæði er sambærilegt 2. mgr. 72. gr. dönsku stjórnarskrárinnar.<sup>41</sup> Í dómi Hæstaréttar Danmerkur frá árinu 2012 í máli U.2012.1761H segir dómurinn að ákvæðið feli a.m.k. í sér rétt til lágmarksframfærslu og það sé á valdi dómstóla að meta hvort slík réttindi séu nægilega tryggð. Prof. Kirsten Ketscher hefur sagt þennan dóm fela í sér mikilvægt stjórnskipulegt fordæmi<sup>42</sup> og að dómstóllinn slái því föstu að ákvæðið feli í sér einstaklings-

<sup>36</sup> Stefán Jóhann Stefánsson, 1942, bls. vi.

<sup>37</sup> Stefán Ólafsson, 1996;

Stefán Ólafsson, 1999, bls. 18-20.

<sup>38</sup> Paine, 1791.

<sup>39</sup> ILO, 2009.

<sup>40</sup> Hrd., mál nr. 125/2000.

<sup>41</sup> Björg Thorarensen, 2008, bls. 537 [neðanmálgrein nr. 2].

bundin réttindi.<sup>43</sup> Dómurinn hefur ekki vakið upp lögfræðilegar deilur.<sup>44</sup>

Dr. Ida Elisabeth Koch hefur einnig bent á að rétturinn til lágmarksframfærslu í formi peninga byggist á alþjóðaskuldbindingum, helst bæri þar að nefna 12. og 13. grein Félagsmálasáttmála Evrópu. Einnig hefði framsækin túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu á hugtakinu „borgaraleg réttindi“ stutt tengingu á milli Mannréttinasáttmála Evrópu og kröfu um peningaframfærslu.<sup>45</sup>

Inntak framfærsluréttar er skilgreint sem útvegur gæða sem nauðsynleg eru til þess að einstaklingur geti dregið fram lífið og haldið áfram með líf sitt.<sup>46</sup> Kjarni réttindanna er að einstaklingar skuli allir njóta gæða sem tryggja þeim fæði, klæði og húsnæði sem svara grundvallarþörfum einstaklingsins. Í athugasemdum þeim sem fylgdu frumvarpi að íslenska stjórnarskrárákvæðinu segir að ákvæðinu sé einnig ætlað að tryggja mannsæmandi líf einstaklinga. Þá hefur einnig verið viðurkennt hin síðari ár að framfærslan skuli tryggja samfélagsþátttöku einstaklinga á jafnréttisgrundvelli. SRFF gengur í stuttu máli út á að allir einstaklingar, óháð fötlun, skuli tryggð jöfn staða. Réttarverndin er því ekki einungis bundin við kjarna réttindanna eins og hann var túlkaður áður - ríkið er skuldbundið til þess að tryggja framfærslu sem tryggir mannsæmandi líf og samfélagsþátttöku til jafns við aðra, og stöðugt batnandi lífskjör.

Af alþjóðasamningum má ráða að ríkið er sá aðili sem ber ábyrgð á framfærslu einstaklinga. Þrátt fyrir þessa einföldu staðreynd hefur framfærslukerfið, sem er við lýði á Íslandi, bæði stofnanakerfið og reglurnar sem um framfærsluna gilda, virkað svo flókið að einstaklingum fallast hendur. Eins og örorkulífeyrisþegi sagði í viðtali við ráðgjafa ÖBÍ:

*„Flækjustigið í kerfinu er svo mikið að ég týnist inni í því. Það er það sem kemur í veg fyrir bata minn.“*

Laga mætti framfærslukerfið að staðreyndinni um skyldu ríkisins gagnvart einstaklingum. Leið til lausnar mætti liggja í einföldun á stofnanakerfinu og úthlutunarreglum framfærslunnar. Einstaklingur, sem þarf á aðstoð að halda, fer til VVS og óskar eftir framfærslu og fær hana. Það er svo VVS að vinna að því að krefja viðkomandi aðila um greiðslurnar fyrir hann. Fyrirmynd að kerfinu gæti verið meðlagskerfið þar sem einstaklingur sem nýtur réttar þarf ekki að takast á við greiðanda.

## 4.2 Réttur til endurhæfingar

Eins og fram hefur komið þá kveður stjórnarskráin á um að aðstoð skuli veitt þeim sem á þurfa að halda m.a. vegna örorku. Slík mannréttindaákvæði skulu skýrð rúmt, gæta skal jafnræðis við slíkar skýringar og einnig með hliðsjón af mannréttinasáttmálum. Í þessu samhengi skal hér nefnt að Ísland er m.a. hluti af Félagsmálasáttmála Evrópu sem kveður á um rétt til endurhæfingar. SRFF kveður einnig á um þennan rétt og það með ítarlegri og skýrari hætti.

Færa má rök fyrir því að endurhæfing, sem sú aðstoð sem tryggir þátttöku okkar í samfélaginu, hvort sem það er til vinnu eða ekki, falli undir 76. gr. stjórnarskrárinnar.

Réttur til endurhæfingar er því einstaklingsbundinn og á samkvæmt alþjóðasamningum að koma til eins fljótt og mögulegt er, eins og fram kemur í 26. gr. SRFF.

Komið hefur upp umræða um að einstaklingar ættu ekki að njóta endurhæfingar nema ljóst sé að endurhæfingin muni skila sér, og að hún verði að skila sér innan ákveðins tíma. Í einstaklingsmáli nr. 2/2010, Gröninger gegn Þýskalandi, fyrir nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks var fjallað um þessi álitafni.<sup>47</sup> Þar sagði nefndin að regla sem kveður á um að einstaklingur fái ekki vinnusamning og þar með endurhæfingu, samkvæmt þýskum reglum, nema ljóst væri að hægt væri að endurheimta vinnugetu hans innan 36 mánaða, feli í

<sup>42</sup> Ketscher, 2012.

<sup>43</sup> Ketscher, e.d. [samantekt á dómnum].

<sup>44</sup> Ketscher, 2015, 6. janúar. Tölvupóstur.

<sup>45</sup> Koch, 2009b.

<sup>46</sup> Ketscher, 2008, bls. 79.

<sup>47</sup> IDA, e.d.

sér mismunun og þar með vera andstæða SRFF. Kerfi starfsgetumats verður því að vera byggt upp með þeim hætti að allir einstaklingar njóti réttar til endurhæfingar á jafnréttisgrundvelli. Allir einstaklingar skuli því fá aðgang að kerfinu, óháð skerðingu, sbr. Gröninger gegn Þýskalandi.

Í 26. gr. SRFF er fjallað um endurhæfingu á viðum grundvelli. Þar segir að þjónusta og áætlanagerð á sviði heildstæðrar hæfingar og endurhæfingar „hefjist eins snemma og frekast er unnt og séu byggðar á þverfaglegu mati á þörfum og styrkleika hvers einstaklings um sig.“

Í lögum um félagslega aðstoð nr. 99/2007 er heimildarákvæði um endurhæfingarlífeyri. Í samræmi við það sem fram kemur hér að ofan er mikilvægt að í lögum sé tryggður réttur til endurhæfingar.

Í núgildandi lögum er greint á milli atvinnutengdrar starfsendurhæfingar, sbr. lög nr. 60/2012, og annarrar endurhæfingar. Erfitt er að sjá hvernig slík aðgreining samræmist því að um rétt einstaklinga sé að ræða nema með því að umsjón og ábyrgð á grunnmati fari fram hjá óháðri stofnun. Sú stofnun skal þá lúta regl-

um stjórnsýslulaga og stjórnsýsluréttar. ÖBÍ leggur til að MSE verði sú stofnun sem hefði það hlutverk að meta hvort einstaklingar fari í endurhæfingu eða atvinnutengda starfsendurhæfingu.

### 4.3 Samspil framfærslu og endurhæfingar

Ein af meginhugmyndum starfsgetumats er að aukin áhersla verði lögð á virkni og getu fólks í samræmi við hugmyndafræðina virka velferð. Í því samhengi skal bent á að upphæðir greiðslna og réttur til endurhæfingar eru nátengdir þættir. Upphæðir greiðslna duga ekki til framfærslu í dag. Einstaklingar verða að geta lifað mannsæmandi lífi af endurhæfingarlífeyri. Lágur tekjur og erfiðar fjárhagsaðstæður geta enn fremur gert fólki erfitt um vik að komast aftur á vinnumarkaðinn. Eins og ein kona sagði í viðtali hjá ráðgjafa ÖBÍ:

*„Upphæðirnar koma í veg fyrir bata minn“*

Auk þess má geta þess að Per K. Larsen, formaður EAPN (European Anti Poverty Network) í Danmörku og Norðurlöndum, hefur bent á að upphæðirnar geta ekki talist kostnaður heldur fjárfesting í fólki og betra lífi.





## 5. Endurhæfingarlífeyrir

### 5.1 Lagaleg skilyrði fyrir endurhæfingarlífeyri

Tillögur ÖBÍ um lagaleg skilyrði fyrir endurhæfingarlífeyri, sem hér eru lagðar fram, eru til þess fallnar að bæta aðgengi að endurhæfingu og auka félagslega virkni, sem á að vera eitt af markmiðum starfsgetumatskerfis að mati ÖBÍ.

ÖBÍ leggur áherslu á að allir hafi rétt á endurhæfingu og að einstaklingar geti hafið endurhæfingu eins fljótt og þörf er á og endurhæfingaráætlun sé samin í samráði við þá.

Lagt er til að rétt til endurhæfingarlífeyris á grundvelli endurhæfingaráætlunar eigi þeir sem eru á aldrinum 18-67 ára og:

- Eiga lögheimili hér á landi, sbr. 1. gr. laga um lögheimili, og hafa verið búsettir hér á landi sl. 6 mánuði, þegar umsókn er lögð fram.
- Eru metnir með skerta eða óvissa starfsgetu og endurhæfing er talin geta komið að gagni við að auka starfsgetu og/eða virkni umsækjanda.

Greiðslur á grundvelli endurhæfingarmats skulu inntar af hendi á grundvelli endurhæfingaráætlunar, sem samþykkt hefur verið af MSE.

### 5.2 Tillögur að breytingum á núverandi löggjöf

#### 5.2.1 Endurhæfingarlífeyrir og aðrar greiðslur

ÖBÍ leggur til að skilyrði verði afnumið um að umsækjandi um endurhæfingarlífeyri megi ekki eiga rétt á veikindalaunum frá vinnuveitanda, dagpeningum úr sjúkrasjóði stéttarfélags eða greiðslum úr atvinnuleysistryggingasjóði. Bandalagið telur að sömu reglur um áhrif tekna eigi að gilda fyrir endurhæfingarlífeyri og lífeyri á grundvelli starfsgetumats.

#### 5.2.2 Hvenær starfsgetumat þarf að liggja fyrir

Starfsgetumat þarf að liggja fyrir í síðasta lagi mánuði áður en tímabil endurhæfingarlífeyris rennur út. Ef endurhæfingartímabili er lokið

þarf að tryggja áframhaldandi greiðslur þar til að greiðslur sem byggja á starfsgetumati taka við.

#### 5.2.3 Búseta erlendis fyrir upphaf greiðslu endurhæfingarlífeyris

Eftir breytingu á lögum nr. 120/2009 um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð ofl., þurfa umsækjendur um endurhæfingarlífeyri að hafa verið búsettir á Íslandi síðustu þrjú árin áður en umsókn er lögð fram eða sex mánuði ef starfsorka var óskert við upphaf búsetu.<sup>48</sup> Í greinargerð með frumvarpi ofangreindra laga segir: „Mikilvægt er að allir sem einhverja starfsgetu hafa eigi kost á endurhæfingarúrræðum sem leiða til aukinna möguleika á atvinnuþátttöku. Efla þarf endurhæfingu þeirra sem búa við skerta starfsgetu og gera þeim þannig mögulegt að komast á ný út á vinnumarkað eða taka á annan hátt virkan þátt í samfélaginu.“

Ofangreind skilyrði um 3ja ára búsetu fyrir umsókn skerða rétt einstaklinga sem þurfa endurhæfingu og ganga gegn markmiði endurhæfingar. Það er ríkjandi skoðun fræðasamfélagsins að til að fyrirbyggja ótímabæra örorku sé mjög mikilvægt að tryggja að einstaklingar fái endurhæfingarúrræði eftir slys eða veikindi eins fljótt og auðið er. Í þessu ljósi er ljóst að þriggja ára bið, eða jafnvel lengri biðtími, þrengir mjög möguleika einstaklings til endurhæfingar. Því er lagt til að stytta biðtímann úr 3 árum í 6 mánuði.

#### 5.2.4 Greiðslur endurhæfingarlífeyris

Lögð er áhersla á að endurhæfingarlífeyrir verði greiddur í minnst sex mánuði samfelld. Tímalengd greiðslna endurhæfingarlífeyris verði í samræmi við endurhæfingaráætlun. Einnig skuli búseta erlendis ekki hafa áhrif á útreikning og greiðslur. Að auki leggur ÖBÍ áherslu á að fólk sem fær greiddan endurhæfingarlífeyri fái skírteini, með tilheyrandi réttindum.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Í lögnum er vísað í ákvæði er gilda um elli- og örorkulífeyri, þ.e. 17. og 18. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007.

<sup>49</sup> Skírteinið samsvari núverandi örorkuskírteini.

## 6. Lífeyrir á grundvelli starfsgetumats

### 6.1 Lagaleg skilyrði fyrir greiðslum lífeyris á grundvelli starfsgetumats

Öryrkjabandalagið leggur áherslu á að rétt til lífeyris á grundvelli starfsgetumats eigi þeir sem eru á aldrinum 18-67 ára og:

- Eiga lögheimili hér á landi, sbr. 1. gr. laga um lögheimili og hafa verið búsettir hér á landi sl. eitt ár,<sup>50</sup> áður en umsókn var lögð fram.
- Eru metnir með skerta starfsgetu í flokki A, B eða C.

Veita skal einstaklingum á aldrinum 18-21 árs undanþágu frá skilyrði um árs búsetu fyrir umsókn að því tilskyldu að þeir hafi áður verið búsettir á Íslandi og búið erlendis um tíma og eru metnir með skerta starfsgetu í flokki A, B eða C.

### 6.2 Tillögur að breytingum á núverandi löggjöf

#### 6.2.1 Greiðsluflokkar lífeyris

Til upprifjunar er hlutfall starfsgetu og flokkun endurtekin úr kafla 2.7:

**A flokkur** 0-25% lítil sem engin starfsgeta fullar greiðslur.

**B flokkur** 26-50% verulega skert starfsgeta 75% hlutfall greiðslna.

**C flokkur** 51-75% nokkur starfsgeta 50% greiðslna.

**D flokkur** 76-100% viðunandi starfsgeta engar greiðslur.

Í ofangreindri tillögu ÖBÍ er einu þrepi bætt við nügildandi kerfi sem er þriggja þrepa kerfi. Tillaga ÖBÍ gengur út frá því að aðili með meira en 75% starfsgetu fái engan lífeyri enda skilgreindur með viðunandi starfsgetu. Aðili sem er metinn með 51-75% starfsgetu (skilgreind nokkur starfsgeta) fái 50% lífeyri. Aðili sem er

metinn með 26-50% starfsgetu (skilgreind verulega skert starfsgeta) fái 75% lífeyri. Þessi aðili fengi engar greiðslur í núverandi kerfi en flokkurinn skiptir máli til að hvetja fólk til að fara í smáum skrefum út á vinnumarkaðinn til að efla getu sína og auka virkni.

#### 6.2.2 Fólk sem er 18-21 árs og hefur búið erlendis

Einstaklingum, sem flytja til Íslands um 18 ára aldur, hefur verið synjað um örorkulífeyri á Íslandi á grundvelli þess að þeir geta ekki sýnt fram á 3ja ára búsetu hér á landi fyrir umsókn. Í mörgum tilvikum er um einstaklinga að ræða sem hafa flutt erlendis með sínum forráðamönnum. Greiðslur erlendis frá, s.s. umönnunargreiðslur með börnum og ungmennum, stöðvast við flutning úr landi, en réttur til umönnunargreiðslna á Íslandi fellur niður þegar barn nær 18 ára aldri. Mikilvægt er að setja inn ákvæði, þar sem litið er til aldurs umsækjenda til að einstaklingum í þessari stöðu sé ekki synjað um örorkumat.



<sup>50</sup> Sbr. 57. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) um samræmingu almannatryggingakerfa nr. 883/2004

## 7. Tillögur ÖBÍ að einföldun greiðslna á grundvelli starfsgetu- og endurhæfingarmats

Hér á eftir eru nokkrar tillögur sem miða að því að einfalda greiðslukerfi almannatrygginga, jafnframt því að draga úr tekjutengingum og auka hvata til atvinnuþátttöku.

ÖBÍ leggur til einföldun á greiðslukerfi hins opinbera. Nýrri stofnun, VVS, verði falin umsjón með og ábyrgð á lífeyrisgreiðslum til einstaklinga á grundvelli endurhæfingar- og starfsgetumats. VVS verði gert að tryggja að greiðslurnar séu ekki undir lágmarksviðmiði óháð því hvaðan framfærslan kemur. Síðan er það hlutverk VVS að sækja greiðslur frá framfærsluskyldum stofnunum eins og atvinnuleysistryggingasjóði og sveitarfélögum. Ef samlagðar greiðslur vegna endurhæfingar- eða starfsgetumats og frá öðrum aðilum ná ekki viðmiðum lágmarksframfærslu skal VVS greiða mismuninn.

### 7.1 Einföldun fyrirkomulags greiðslna

ÖBÍ leggur fram eftirfarandi tillögur til fækkunar og einföldunar á greiðsluflokkum.

#### 7.1.1 Sérstök framfærsluuppbót felld inn í tekjutryggingu

Í september 2008 var sérstök uppbót til framfærslu innleidd, en henni var ætlað að tryggja lífeyrisþegum ákveðna lágmarksframfærslu á mánuði. Ef allar skattskyldar tekjur lífeyrisþega, að meðtöldum tekjum frá TR, eru undir framfærsluviðmiði fær lífeyrisþegi mismuninn greiddan sem sérstaka uppbót til framfærslu. Uppbótin er útfærð á þann hátt að allar staðgreiðsluskyldar greiðslur skerða hana, krónu á móti krónu.<sup>51</sup> Gilda þar með aðrar reglur um sérstaka framfærsluuppbót en bótaflokka almannatrygginga. Þetta hefur komið sér illa fyrir fólk með atvinnu- og eða lífeyristekjur og einstaklinga sem fá mæðra- og feðralaun. Til að lífeyrisþegi geti nýtt sér frítekjumörkin á bótum almannatrygginga þarf hann að vinna

sér inn fleiri krónur en hann fær í sérstaka framfærsluuppbót, sbr. dæmið hér að neðan.

**Dæmi:** Lífeyrisþegi sem fær greidda sérstaka framfærsluuppbót að upphæð 40.000 kr. þarf að fá að lágmarki 40.001 kr. tekjur til að virkja frítekjumörk vegna tekna. Ef viðkomandi er með 39.990 kr. í tekjur fengi hann 10 kr. í sérstaka framfærsluuppbót og er því með sömu innkomu og ef hann hefði engar aðrar tekjur (lífeyrissjóðs-, atvinnu- og/eða fjármagnstekjur).

Lágar greiðslur almannatrygginga og reglur um sérstaka framfærsluuppbót hafa það í för með sér að lífeyrisþegar sem fá uppbótina eru í raun fastir í fátæktargildru þrátt fyrir að hafa burði til að afla sér tekna að einhverju marki og reyna að bæta líf skjör sín. Mikilvægt er að auka réttindi lífeyrisþega til að afla sér tekna til viðbótar við greiðslur almannatrygginga sem myndi auka virkni og bæta lífsskilyrði þeirra.

ÖBÍ leggur til að sérstök uppbót til framfærslu verði felld inn í tekjutrygginguna. Skerðingarhlutfall tekjutryggingar yrði áfram óbreytt, 38,35% vegna tekna umfram frítekjumark.

Í kjölfar breytingarinnar mun framfærsluviðmiðið, sem tryggja skal öllum lífeyrisþegum ákveðna fjárhæð til framfærslu á mánuði, miðast við óskerta upphæð grunnlífeyris og tekjutryggingar, eftir að sérstök framfærsluuppbót hefur verið felld inn í. Aðrar greiðslur leggjast ofan á framfærsluviðmiðið.

#### 7.1.2 Aldurstengd örorkuuppbót

Tilgangurinn með aldurstengdri örorkuuppbót var að koma til móts við þá einstaklinga, sem hafa ekki tók á að safna réttindum í lífeyrisjóð.<sup>52</sup> Frá 2008 hefur þessi bótaflokkur skert sérstaka framfærsluuppbót. Með þessu fyrirkomulagi eru áhrif aldurstengdrar örorkuuppbótar til hækkunar framfærslu að engu gerð.

Því er lagt til að greiðsla aldurstengdrar örorkuuppbótar leggist ofan á framfærsluviðmiðið, svo uppbótin nái upprunalegum tilgangi

<sup>51</sup> Eftir mikla gagnrýni ÖBÍ voru nokkrir bótaflokkar, sem eru til að mæta kostnaði vegna fötlunar og sjúkdóma undanskildir því að skerða sérstöku framfærsluuppbótina frá árinu 2011.

<sup>52</sup> Aldurstengd örorkuuppbót var innleidd árið 2003.

sínum. Ennfremur er lagt til að sömu ákvæði og gilda um tekjutryggingu skuli eiga við um áhrif annarra tekna á aldurstengda örorkuupp-bót. Þar með myndu lífeyrissjóðstekjur skerða aldurstengdu örorkuupp-bótina sem þær gera ekki í dag. Aldurstengd örorkuupp-bót verði áfram greidd eftir 67 ára aldur.

### 7.1.3 Heimilisuppbót

Lagt er til að heimilisuppbót verði sjálfstæður greiðsluflokkur<sup>53</sup> og leggist ofan á framfærsluviðmið. Uppbótin skal greidd lífeyrisþegum sem búa einir og án hagræðis af sambúð við annan fullorðinn einstakling. Mikilvægt er að tryggja greiðslu heimilisuppbótar ef:

- a) Maki er vistaður á stofnun (s.s. á sjúkrahúsi eða hjúkrunarheimili) eða hjón búa ekki saman vegna langvarandi fjarveru maka sökum veikinda eða fötlunar.
- b) Ungmenni 18-21 árs býr á heimilinu<sup>54</sup> og er með tekjur undir ákveðnu tekjuviðmiði.<sup>55</sup>

Lagt er til að 10% tekna umfram frítekjumark skerði heimilisuppbótina.<sup>56</sup> Að öðru leyti gildi sömu reglur um áhrif tekna á heimilisuppbót og tekjutryggingu.

## 7.2 Áhrif tekna á lífeyri á grundvelli starfsgetumats

### 7.2.1 Sameiginlegt frítekjumark lífeyris- og fjármagnstekna

Lagt er til að einfalda almannatryggingakerfið með sameiningu tveggja frítekjumarka á eftirfarandi hátt: Frítekjumark vegna fjármagns- og lífeyrissjóðstekna verði sameinað í eitt frítekjumark, að upphæð 82.555 kr. á mánuði að uppfylltum fjórum eftirfarandi skilyrðum:<sup>57</sup>

1. Fjármagnstekjur maka skerði ekki greiðslur almannatrygginga.
2. Verðbætur teljist ekki til fjármagnstekna þegar kemur að almannatryggingum enda eru þær greiddar til að innistæður haldi verðgildi sínu. Ef verðbætur skerða rétt til lífeyris, dregur það úr hvata hjá lífeyrisþegum að spara til að geta mætt óvæntum útgjöldum.<sup>58</sup>
3. Einstaklingum verði gert kleift að leigja út eina íbúð skattfrjálst og tryggt verði að leigutekjurnar skerði ekki greiðslur almannatrygginga.<sup>59</sup>
4. Ákvæði verði sett í lög um almannatryggingar að frítekjumarkið skuli taka breytingum á sama hátt og greiðslur skv. lögum um almannatryggingar.

Mikilvægt er að frítekjumark vegna fjármagnstekna og lífeyrissjóðstekna verði ekki afnumið þar sem það hvetur til sparnaðar.

### 7.2.2 Atvinnutekjur

Hvati til atvinnuþátttöku þarf að vera innbyggður í kerfið. Því er lagt til að atvinnutekjur (m.a. verktakalaun) og tekjur sem teljast vera ígildi atvinnutekna (eins og atvinnuleysisbætur og greiðslur úr fæðingarorlofssjóði) upp að 336.035 kr. á mánuði hafi engin áhrif á útreikning lífeyris á grundvelli starfsgetu- eða endurhæfingarmats. Skerðingarhlutfall atvinnutekna umfram 336.035 kr. á mánuði fylgi skattprósentu í 2. skattþrepi (38,35%) þar til lífeyrisgreiðslur falla niður vegna tekjutengingar.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> Lagt er til að greiðsla heimilisuppbótar verði reiknuð út án tenginga við aðra greiðsluflokka.

<sup>54</sup> Dæmi eru um að ungmenni flytji að heiman við átján ára aldur til að foreldri missi ekki heimilisuppbót. Hefur það einnig leitt til þess að ungt fólk hverfur frá námi.

<sup>55</sup> Lagt er til að sama tekjuviðmið verði notað og er í 6. gr. reglugerðar nr. 140/2006 fyrir menntunarbarnalífeyri, eða að mánaðartekjur nemi ekki hærri upphæð en sjöfaldri upphæð barnalífeyris á hverjum tíma.

<sup>56</sup> Í núverandi kerfi er skerðingarhlutfall heimilisuppbótar 11,3%.

<sup>57</sup> Uppreiknað frítekjumark vegna lífeyrissjóðstekna vegna ársins 2013 var 62.058 kr. á mánuði. Núgildandi frítekjumark vegna fjármagnstekna er 8.220 kr. á mánuði og hefur það ekki hækkað síðan 2009. Tillaga að upphæð er 82.555 kr. á mánuði. Upphæðin er endurreiknuð árið 2016 með tilliti til bráðabirgðaákvæði nr. 18 í lögum nr. 100/2007.

<sup>58</sup> Ríkisskattstjóri, e.d.

<sup>59</sup> Þingskjal nr. 5/2013-2014.

<sup>60</sup> Viðmiðið taki breytingum samhliða hækkun skattþrepsins.

### 7.3 Búseta erlendis og lífeyrisréttindi almannaþrygginga

Í nágildandi lögum er skilyrði til að fá fullan lífeyri frá TR 40 ára búseta á Íslandi frá 16-67 ára. Sé um skemmri búsetu að ræða greiðist lífeyrir í hlutfalli við búsetutíma. Eingöngu árin frá 16 ára aldri og fram að fyrsta mati geta gefið rétt sem búsetuár. Árin eftir fyrsta mat og fram að 67 ára aldri reiknast sem framtíðartímabil (framreikningur). TR reiknar framtíðartímabil með tvennum hætti, eftir því hvort einstaklingur hafi verið búsettur innan EES eða ekki. Einstaklingar sem hafa verið búsettir innan EES fá einungis hluta framreikningsins, í samræmi við búsetuhlutfall og þurfa því að sækja það sem upp á vantar, til fyrra búsetulands.

Forsendur þær sem stjórnvöld gefa sér fyrir hlutfallsútreikningi lífeyris, þ.e. að örorkulífeyrisþegar fái greiðslur á móti frá fyrra búsetulandi, eru í flestum tilvikum ekki fyrir hendi. Á það einnig við um örorkulífeyrisþega sem hafa verið búsettir í aðildarríkjum EES, eins og fram kemur í svari félags- og húsnæðismálaráðherra frá 13.04.2015 við fyrirspurn um búsetuland og greiðslur almannaþrygginga. Þar kemur fram að yfir 80% þeirra sem fengu skertan örorkulífeyri vegna búsetu erlendis voru ekki með neinar greiðslur frá fyrra búsetulandi þrátt fyrir að milliríkjasamningur væri í gildi á milli Íslands og fyrra búsetulands.<sup>61</sup> Í því skyni að tryggja rétt og framfærslu lífeyrisþega, sem hafa verið búsettir erlendis fyrir starfsgetumat er sett fram eftirfarandi tillaga:

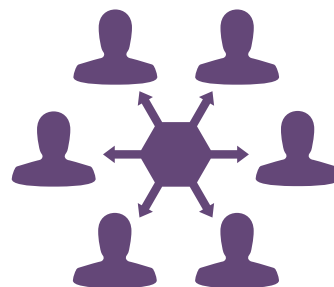
Lífeyrisþegar sem fá engar greiðslur erlendis frá, skulu fá greiddan lífeyri á grundvelli starfsgetumats, þegar það liggur fyrir, óháð fyrri búsetu erlendis. VVS ber ábyrgð á því að sækja um lífeyrisgreiðslur erlendis frá fyrir lífeyrisþega þegar það á við. Ef í ljós kemur að einstaklingur fær greiðslur erlendis frá, hafa slíkar tekjur sömu áhrif og sambærilegar innlendar tekjur.

### 7.4 Áhrif búsetu erlendis á sérstaka framfærsluþbót

Eins og fram kemur í kafla 7.1.1 er yfirlýst markmið með sérstakri framfærsluþbót að öllum lífeyrisþegum sé tryggð ákveðin lágmarksfjárhæð<sup>62</sup> til framfærslu samkvæmt lögum.<sup>63</sup> Í frétt sem birtist á heimasíðu TR, dags. 13.9.2012, kom fram að uppbótin var innleidd sökum þess að það var „mat manna að bótaflokkar almannaþryggingakerfisins nægðu ekki til framfærslu lífeyrisþega...“<sup>64</sup>

Á grundvelli reglugerðarákvæðis er sérstök framfærsluþbót reiknuð út frá búsetuhlutfalli. Af því leiðir að hluti lífeyrisþega er með heildartekjur undir framfærsluviðmiði TR, eins og fram kemur m.a. í svari félags- og húsnæðismálaráðherra. Þar koma einnig fram tölur yfir fjölda örorkulífeyrisþega í þessari stöðu.<sup>65</sup> Fólk í þessari stöðu leitar í auknum mæli til sveitarfélaga eftir fjárhagsaðstoð.

Lágmarksviðmið á að tryggja öllum lífeyrisþegum skilgreinda lágmarksframfærslu, einnig þeim sem hafa verið búsettir erlendis. Því miður er það ekki reyndin í núverandi kerfi. ÖBÍ leggur áherslu á að lífeyrisþegum með lögheimili hér á landi og greiðslur frá almannaþryggingum sé í nýju kerfi tryggð ákveðin lágmarksupphæð kr. 255.993 á mánuði og sé ekki mismunað á forsendum fyrri búsetu erlendis.



<sup>61</sup> Þingskjal nr. 1185/2014–2015.

<sup>62</sup> Fyrir árið 2014 er framfærsluviðmið TR á mánuði 188.313 kr. og 218.515 kr. með heimilisuppbót.

<sup>63</sup> Þingskjal 998/2009–2010.

<sup>64</sup> Tryggingastofnun, 2012.

<sup>65</sup> Þingskjal nr. 444/2015/2016.

## 8. Nauðsynlegar aðgerðir

### 8.1 Hækkun lágmarksviðmiðs/ framfærsluviðmiðs

Framfærsluviðmið sem lágmarksviðmið greiðslna þarf að hækka vegna kjaragliðnunar<sup>66</sup> lífeyris frá árinu 2009. Útreikningar í töflu 1 sýna að lágmarksviðmið þarf að hækka úr kr. 212.776 í kr. 255.993 kr. á mánuði (sjá viðauka 1).



Heiti greiðsluflokka	Upphæð	
Grunnlífeyrir	50.146	
Tekjutrygging (ásamt framfærsluuppbot)	205.847	
Lágmarksviðmið	255.993	
Aldurstengd örorkuuppbot	50.146	(leggst ofan á lágmarksviðmið)
Heimilisuppbot	44.840	(leggst ofan á lágmarksviðmið)
Samtals hámarksgræiðsla	306.139	án heimilisuppbotar
Samtals hámarksgræiðsla	350.979	með heimilisuppbot

Tafla 1. Lágmarksviðmið og greiðsluflokkar almannatrygginga á grundvelli endurhæfingar- og starfsgetumats.

Lagt er til að ríkið tryggi að framfærsla á grundvelli endurhæfingar- og starfsgetumats sé ekki undir ofangreindu lágmarksviðmiði óháð því hver greiðir framfærsluna.

### 8.2 Greiðslurnar verði tryggðar öllum

Til að tryggja framfærslu einstaklinga með skerta starfsgetu, sem hafa lágar eða engar atvinnutekjur, þarf hluti framfærslunnar að koma frá öðrum úrræðum, s.s. atvinnuleysisbætur eða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Að auki þyrfti viðkomandi að fá viðbót frá VVS til að ná lágmarksviðmiði, eins og fram kemur í dæmunum hér fyrir neðan. **Dæmin eru án heimilisuppbotar og aldurstengdrar örorkuuppbotar, sem bæstast ofan á lágmarksviðmiðið, en VVS hefur einnig umsjón með þessum greiðslum.** Upphæð aldurstengdrar örorkuuppbotar ákvarðast af aldri við fyrsta mat.

A flokkur – 100% greiðsluhlutfall lífeyris – Einstaklingum er alltaf tryggður lífeyrir í samræmi við lágmarksviðmið, kr. 255.993.

B flokkur – 75% greiðslur lágmarksviðmiðs og 25% atvinnuleysisbætur eða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga auk viðbotar frá VVS:

Greiddur lífeyrir 75%	191.994
Greiddar atvinnuleysisbætur 25%	50.514
Samtals	242.508
Viðbót frá VVS	13.485
Lágmarksviðmið	255.993

VVS endurkrefur svo atvinnuleysistryggingar-sjóð um hlut hans í framfærslunni.

C flokkur – 50% greiðslur lágmarksviðmiðs og t.d. 50% atvinnuleysisbætur eða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga auk viðbotar frá VVS:

Greiddur lífeyrir 50%	127.997
Greiddar atvinnuleysisbætur 50%	101.027
Samtals	229.024
Viðbót frá VVS	26.969
Lágmarksviðmið	255.993

D flokkur – Engar greiðslur en fær eins og aðrir flokkar skírteini sbr. kafla 2.7.

### 8.3 Afnema víxlverkun

Víxlverkanir örorkulífeyris almannatrygginga og almennra lífeyrissjóða hófust árið 2007 í kjölfar breytinga á samþykktum margra lífeyr-

<sup>66</sup> Kjaragliðnun er munur á rauntekjum og tekjum eins og þær hefðu átt að vera samkvæmt lögum.

issjóða. Breytingin fólst í því að að lífeyrissjóðir tóku mið af greiðslum frá TR við útreikning tekjutaps.<sup>67</sup> Á næstu árum hríðlækkuðu lífeyrissjóðstekjur hjá fjölda öryrkja eða féllu jafnvel alveg niður. Hlutfall örorkulífeyrisþega sem fá greiðslur úr lífeyrissjóðum samhliða örorkugreiðslum almannatrygginga lækkaði úr 57,3% árið 2006 í 47,8% árið 2014.<sup>68</sup> Hlutfallið ætti í raun að hækka, sökum þess að fleiri hafa greitt og greiða í lífeyrissjóð en áður, en skylduaðild var komið á árið 1980.

Samkomulag ríkissjóðs og Landssambands lífeyrissjóða (LL) um samspil örorkubóta almannatrygginga og örorkulífeyris lífeyrissjóða var í gildi frá 1.1.2011 til 31.12.2013. Samkomulagið var gert til að koma tímabundið í veg fyrir frekari víxlverkun milli þessara meginstoða lífeyrstrygginga landsmanna á meðan unnið væri að varanlegri lausn. Í desember 2014 voru sett lög um breytingu á lögum um almannatryggingar nr. 137/2014 sem ætlað var að koma í veg fyrir þá víxlverkun sem hafði orðið á árinu. Lögfest var ný útfærsla af fyrra samkomulagi sem fól í sér lægri kostnað fyrir ríkissjóð. Í desember 2015 voru sett lög afturvirkir fyrir árið 2015 og sem einnig gilda fyrir árið 2016, en ekki hefur verið fundin varanleg lausn. ÖBÍ leggur áherslu á mikilvægi þess að sett verði lög til að koma í veg fyrir víxlverkun nú þegar, sem feli í sér lausn til framtíðar.

ÖBÍ leggur áherslu á, að þegar einstaklingar njóta góðs af sameiningu bótaflokka eins og lagt er til, sé lífeyrissjóðunum gert óheimilt skv. lögum að lækka greiðslur sínar vegna þessa.<sup>69</sup>

## 8.4 Tryggja aðgengi að vinnumarkaði

### 8.4.1 Fjölga hlutastarfa og sveigjanleiki í starfi

Í óformlegri könnun sem ÖBÍ gerði vorið 2014 kom í ljós að fá hlutastörf og störf með sveigjanleika sem henta fötluðu fólki voru auglýst og er sú þróun áhyggjuefni. Megintilgangur fyrirhugaðra kerfisbreytinga er að auka virkni fólks á vinnumarkaði. Þegar talað er um störf með

sveigjanleika er átt við störf þar sem tekið er mið af mismunandi skerðingum fólks. Með sveigjanleika er átt við störf þar sem vinnutími, -tilhögun og -fyrirkomulag er sveigjanlegt og aðlagð að þörfum og getu hvers og eins. Nauðsynlegt er að fólk þurfi ekki að óttast að missa starf vegna fötlunar.

Fjölga þarf hlutastörfum til að auka möguleika fólks með skerta starfsgetu til að fá atvinnu (sjá kafla 3.2.) Samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands hefur hlutfall hlutastarfa frá árinu 2000 verið á bilinu 22-26%.<sup>70</sup> Ríkið og sveitarfélög þyrftu að ganga fram með góðu fordæmi, fjölga störfum með sveigjanleika og leggja þær skyldur á stofnanir sínar að hafa ákveðið hlutfall fólks með skerta starfsgetu í starfi hjá sér enda eru þessir aðilar mjög stórir atvinnurekendur.

Í könnun sem Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga, gerði um atvinnumál voru skoðaðir þættir sem hindra frekari atvinnuþátttöku þessa hóps.<sup>71</sup> Helstu hindranir reyndust vera: Skortur á atvinnutækifærum og starfsendurhæfingu, fordómar og mikil tregða hjá atvinnurekendum að ráða blinda og sjónskerta vegna kostnaðar á hjálpartækjum en fullyrt var í skýrslunni að atvinnurekendur beri þann kostnað. Því er það krafa ÖBÍ að hið opinbera endurgreiði atvinnurekendum allan kostnað sem til fellur (kaup á hjálpartækjum, breyting á húsnæði [o.s.frv.](#)) vegna ráðningar á fólki með skerta starfsgetu. Í dag er enginn sjóður sem atvinnurekendur geta leitað í vegna tilkostnaðar við að ráða fatlaðan einstakling í vinnu, s.s. breytingar á húsnæði.

Niðurstöður könnunar sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands gerði árið 2013 um fatlað fólk og öryrkja sem íbúa sveitarfélaga sýnir mismikla fordóma gagnvart atvinnuþátttöku fatlaðs fólks. Í þeirri könnun kom fram að fólk með þroskahömlun og fólk með geðsjúkdóma býr yfir meiri fordómum gagnvart sinni at-

<sup>67</sup> Sigríður Hanna Ingólfssdóttir, 2010.

<sup>68</sup> Samkvæmt tölum frá TR [Tölvupóstur. Svör við fyrirspurnum].

<sup>69</sup> Velferðarráðuneytið, 2011.

<sup>70</sup> Hagstofa Íslands, PX-Web [hugbúnaður].

<sup>71</sup> Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga, 2014.

vinnuþátttöku en blindir, heyrnarlausir og fólk með hreyfihömlun. Vinna þarf markvisst að því að eyða fordómum gagnvart atvinnuþátttöku fatlaðs fólks.<sup>72</sup>

Lagt er til að lögfest verði skylda á opinberar stofnanir um að hafa lágmarksfjölda fólks með skerta starfsgetu í starfsliði sínu, í hlutfalli við stærð vinnustaðar. Að auki er sú krafa gerð að vinnuveitendur taki tillit til mismunandi starfsgetu og starfsorku fólks á vinnumarkaði, þannig að fólk viðhaldi vinnufærni sinni og atvinnuþátttöku og geti þannig komið aftur til starfa eftir slys og veikindi.<sup>73</sup>

Fyrirtæki og stofnanir sem eru til fyrirmyndar hvað varðar aðlögun og ráðningu fólks með skerta starfsgetu fái viðurkenningu á grundvelli þess.

#### 8.4.2 Tryggja aðgengi að vinnumarkaðsúræðum

Tekið er undir áhyggjur Sambands íslenskra sveitarfélaga um að ákveðinn hópur, sem er að stærstum hluta til öryrkjar, er útilokaður frá vinnumarkaði sökum þess hvernig lög um

vinnumarkaðsaðgerðir, nr. 55/2006, eru túlkuð og framkvæmd.<sup>74</sup> Meginregla þeirra laga segir að allir eigi rétt á vinnumarkaðsaðgerðum, þ.á.m. vinnumiðlun og þátttöku í vinnumarkaðsúræðum óháð úr hvaða kerfi viðkomandi fái sína framfærslu. Framkvæmd laganna hefur verið með öðrum hætti en meginreglan segir til um. Þannig hefur nánast öll regluleg starfsemi Vinnuálastofnunar (VMST), þ.m.t. vinnumarkaðsúræði verið fjármögnuð úr Atvinnuleysistryggingasjóði (ATS). Í 62. grein laga nr. 54/2006 um atvinnuleysistryggingar segir að fjármögnun sjóðsins skuli einungis vera fyrir þá sem eru tryggðir innan atvinnuleysistryggingakerfisins. Framkvæmdin með ofangreindum hætti þýðir að stór hópur atvinnuleitenda, þar sem fatlaðir og öryrkjar eru í meirihluta, hefur ekki áunnið sér bótarétt hjá ATS og hefur ekki aðgang að vinnumarkaðsúræðum VMST. Þetta skiptir máli þegar rætt er um innleiðingu á starfsgetumatskerfi. Því tekur ÖBÍ undir kröfu Sambands íslenskra sveitarfélaga um að ríkisvaldið tryggi VMST fjárveitingu til að standa undir þessum skyldum sínum og sinna öllum án aðgreiningar.



<sup>72</sup> Öryrkjabandalag Íslands, 2014.

<sup>73</sup> Öryrkjabandalag Íslands, 2006.

<sup>74</sup> Samband íslenskra sveitarfélaga, 2014.



## 9. Helstu niðurstöður

Kerfi starfsgetumats á að byggja á hvata. Annars vegar á hvati til atvinnuþátttöku að felast í umbun og bættu aðgengi fólks með skerta starfsgetu að vinnumarkaði. Hins vegar þarf að skapa aukinn hvata vinnuveitenda til að ráða fólk með skerta starfsgetu í vinnu. Einnig skal litið til ábyrgðar stjórnvalda að skapa umhverfi sem er hvetjandi bæði fyrir vinnuveitendur og einstaklinga. Mikilvægt er að kerfið sé ekki íþyngjandi fyrir þá sem hafa skerta starfsorku. Hvatinn til atvinnuþátttöku á að felast í umbun og bættu aðgengi að vinnumarkaði. Áhersla er lögð á að fólk með skerta starfsorku haldi öllum sínum réttindum í nýju kerfi.<sup>75</sup> Fólk með skerta starfsgetu verður að standa til boða öflug og stoðþjónusta sem gerir því kleift að vera virkt í samfélaginu.

Eftirfarandi atriði þurfa að vera uppfyllt áður en starfsgetumatskerfi verður innleitt:

- Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verði fullgiltur og lögfestur.
- Sett verði lög sem banna mismunun á vinnumarkaði. Löggin skulu tryggja viðeigandi aðlögun með skýrum hætti.
- Sett verði á laggirnar ný stofnun, Miðstöð starfsgetu og endurhæfingar (MSE), sem er ábyrg fyrir samræmdu starfsgetu og endurhæfingarmati.
- Stofnanir sem sinna vinnu og velferð verði sameinaðar í eina stofnun, Vinnu og velferðarstofnun (VVS).
- Réttur atvinnurekenda til endurgreiðslu sér-tæks kostnaðar, sem til fellur við ráðningar fólks með skerta starfsgetu, verði tryggður.
- Stuðlað verði markvisst að fjölgun hlutastarfa og að auknum sveigjanleika í starfi.
- Gera þarf rannsóknir um viðhorf atvinnurekenda til atvinnuþátttöku fatlaðs fólks.
- 100% tekjuskeringar (króna á móti krónu) verði afnumdar og dregið verulega úr tekjuskeringum.
- Starfsgetumatskerfið þarf meðal annars að uppfylla eftirfarandi skilyrði:
  - Allt ferli starfsgetumats lúti stjórnarsýslulögum og stjórnarsýslurétti.
  - Aðgreint verði á milli mats og réttinda.
  - Öllum verði tryggð viðunandi framfærsla.
  - Tryggð verði virk þátttaka vinnuveitenda til að skapa fólk með skerta starfsorku raunveruleg tækifæri til atvinnuþátttöku.

Eins og áður hefur komið fram er nauðsynlegt að breyta skilyrðum varðandi endurhæfingu þannig að hún geti gripið einstaklinginn eins fljótt og auðið er til að auka möguleika hans á endurkomu á vinnumarkað og/eða auka virkni hans.

Í skýrslunni eru lagðar fram tillögur um greiðsluflokka sem gera meðal annars ráð fyrir að fólk með verulega skerta starfsgetu á bilinu 26-50% geti farið út á vinnumarkaðinn og unnið hlutastörf en haldið 75% lífeyri. Í ljósi ofangreindra orða um að kerfi starfsgetumats eigi að vera hvetjandi en ekki íþyngjandi skiptir máli að fleiri greiðsluflokkar verði til staðar en eru í dag. Að auki er í skýrslunni að finna tillögur um einföldun lífeyriskerfisins og hækkun lágmarkslífeyris TR. Nýrri stofnun (VVS) verði falið að greiða lífeyri til þeirra sem þess þurfa, en stofnunin mun svo sækja greiðslur sem aðrir aðilar eiga að greiða s.s. Atvinnuleysis-tryggingasjóður og sveitarfélög.

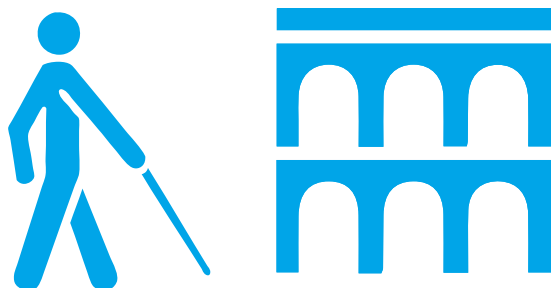
<sup>75</sup> Réttindi til að mæta kostnaði vegna fötlunar eða sjúkdóma viðkomandi, s.s. sjúkrabjálfun, lyfja og hjálpartæki.

### 9.1 Eitt kerfi eða tvö kerfi

Í umræðu um starfsgetumatskerfi hafa komið fram áhyggjur fólks um stöðu þess ef kerfi starfsgetu verði sett á laggirnar. Að mati ÖBÍ er nauðsynlegt að fólk sem hefur örorkumat fái ákveðinn aðlögunartíma og tryggt verði að fólk verði hvorki fyrir tekju- né annarri réttinda-skerðingu. Þessir einstaklingar, þ.e. þeir sem eru þegar með örorkumat, þurfa einnig að eiga rétt á að tilheyra áfram núverandi örorku-matskerfi ef þeir óska þess.

### 9.2 Tenging lífeyris á grundvelli starfs-getumats við aðrar greiðslur

Ein nauðsynleg forsenda þess að taka upp starfsgetumat er að tryggt verði að fólk með skerta starfsgetu (í flokki A, B og C) verði tryggt ákveðin lágmarksframfærsla, sjá kafla 8.1, óháð því hvort viðkomandi eigi rétt á öðrum greiðslum (s.s. atvinnuleysisbótum).



## 10. Lokaorð

Í inngangi skýrslunnar var vísað í virtan fræðimann, Rosemary Kayess sem var einn af þeim aðilum sem lögðu grunninn að samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Grundvallarbreytingin sem hún vísaði til var sú að horft skyldi á fatlað fólk sem einstaklinga með réttindi en ekki sem viðfangsefni velferðarkerfisins. Með orðum sínum gerði hún tilraun til þess að berja niður hugmyndafræðilega múra sem hafa verið við lýði í vestrænum samfélögum um langa tíð. Hið íslenska örorkumat er eins og hver annar steinn í þessum múr. Allar þær skýrslur sem gerðar hafa verið á Íslandi til þessa um starfsgetumat hafa einnig verið fastar innan þessara hugmyndafræðilegu múra, mismikið þó. Með þessari skýrslu er tilraun gerð til þess að halda múrbroti Rosemary Kayess áfram með ábendingum um að kerfi starfsendurhæfingar verði aldrei byggt upp með farsælum hætti fyrr en okkur tekst að vinna að þessum málum með heildstæðum hætti.

Nú er svo komið að aðilum vinnumarkaðarins hefur verið falið hlutverk í starfsendurhæfingu hér á landi. Í því felast tækifæri sem allir aðilar ættu að geta nýtt sér. Stjórnámamenn, ríki, sveitarfélög, hagsmunafélög og aðrir viðkom-

andi verða að sama skapi að vera tilbúnir til þess að takast á við verkefnið sem við stöndum frammi fyrir, þ.e. eitt samfélag sem tryggir þátttöku allra á jafnréttisgrundvelli. Með sameiginlega sýn að leiðarljósi og án fordóma munum við eiga auðvelt með að byggja upp heildstætt kerfi starfsendurhæfingar og vinnu- markaðar án aðgreiningar. Þessi kerfi verða ekki aðskilin.

Í skýrslunni eru jafnframt lagðar fram tillögur um lágmarkslífeyri. Hér er um að ræða réttindi sem ættu að vera sjálfsögð í íslensku nútíma- samfélagi. Að auki er lagt til að nýrri stofnun, Vinnu- og velferðarstofnun verði falin ábyrgð á greiðslum samkvæmt lágmarksviðmiði til lífeyrisþega óháð því hvaðan framfærslan kemur.

Með framangreindum tillögum ÖBÍ ætti að nást fram einföldun og hagræðing á vinnu- og velferðarkerfinu.

Við hvetjum stjórnvöld til að kynna sér tillögurnar og vinna að þeim lausnum sem hér eru settar fram. Öryrkjabandalagið er ávallt reiðubúið til samstarfs um verkefni þar sem mannréttindi eru höfð að leiðarljósi.

Ekkert um okkur án okkar!



## Skrá yfir skammstafanir

<b>ATS</b>	Atvinnuleysistryggingasjóður.
<b>CJEU</b>	The Court of Justice of the European Union - Dómstóll Evrópusambandsins.
<b>CRPD</b>	The Convention on the Rights of Persons with Disabilities & The Committee on the Rights of Persons with Disabilities - SRFF (Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks) & Nefnd Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.
<b>ECJ</b>	European Court of Justice - Evrópudómstóllinn.
<b>EPR</b>	European Platform for Rehabilitation.
<b>ICF</b>	The International Classification of Functioning, Disability and Health - Alþjóðlega flokkunarkerfið um færni, fötlun og heilsu.
<b>IDA</b>	International Disability Alliance.
<b>ILO</b>	International Labour Organization - Alþjóðavinnuárástofnunin.
<b>LL</b>	Landssamtök lífeyrissjóða.
<b>MSE</b>	Miðstöð starfsgetu og endurhæfingar.
<b>OECD</b>	Organization for Economic Co-operation and Development - Efnahags- og framfarastofnunin.
<b>OHCHR</b>	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - Mannréttindastofnun Sameinuðu þjóðanna.
<b>SRFF</b>	Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.
<b>SP</b>	Sameinuðu þjóðirnar.
<b>TR</b>	Tryggingastofnun Íslands.
<b>VMST</b>	Vinnumálastofnun Íslands.
<b>VVS</b>	Vinnu- og velferðarstofnun.
<b>WHO</b>	World Health Organization - Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin.
<b>ÖBÍ</b>	Öryrkjabandalag Íslands.

## Orðskýring

**Ráðið** - The Council of the European Union - Ráð Evrópusambandsins

## Heimildaskrá

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur - Mannréttindi*. Reykjavík. 2009.

Cathaoir, K. O. (2014, 18. desember). The CJEU rules on obesity and discrimination law. *EU Law Analysis*. Sótt 7. janúar 2015 af <http://eulawanalysis.blogspot.is/2014/12/the-cjeu-rules-on-obesity-and.html>

EPR (European Platform for Rehabilitation). (2009). *The EU Equality Employment Directive 2000/78/EC: what impact for vocational rehabilitation services? Analysis Paper*. Sótt 18. desember 2014 af [http://www.epr.eu/images/EPR/documents/policy\\_documents/Employment-Directive.pdf](http://www.epr.eu/images/EPR/documents/policy_documents/Employment-Directive.pdf)

Forsætisráðuneytið. (2007, 5. mars). *Skýrsla nefndar um endurskoðun örorkumats og eflingu starfsendurhæfingar*. Sótt 10. janúar 2015 af <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Alitogtillogur.pdf>

Forsætisráðuneytið. (2009, september). *Drög að starfshæfnismati: skýrsla faghóps um aðferðir við mat á starfshæfni*. Sótt 19. desember 2014 af [https://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Drog\\_ad\\_starfshaefnismati06112009.pdf](https://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Drog_ad_starfshaefnismati06112009.pdf)

Guðrún Hannesdóttir. (2010). *Lífskjör og hagir öryrkja: könnun meðal örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega*. Skýrsla fyrir Öryrkjabandalag Íslands. Reykjavík: Öryrkjabandalag Íslands og Þjóðmálastofnun Háskóla Íslands.

Hagstofa Íslands. (PC-axis [hugbúnaður]). Talnaefni [*Velja: > Samfélag > Vinnumarkaður. Breytur: Vinnumarkaður eftir kyni, aldri, búsetu og menntun 1991-2014, hlutfallsleg skipting*].

Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið. (2005, 14. febrúar). *Lokaskýrsla starfshóps um starfsendurhæfingu á Íslandi*. Sótt 25. janúar 2015 af [http://www.ll.is/files/bbecdchifd/Skyrsla\\_um\\_starfsendurhafingu.pdf](http://www.ll.is/files/bbecdchifd/Skyrsla_um_starfsendurhafingu.pdf)

Hvinden, B. (2009). Redistributive and Regulatory Disability Provisions: Incompatibility or Synergy? Í G. Quinn & L. Waddington (Ritstj.), *European Yearbook of Disability Law* (1. bindi), (bls. 5-27). Antwerp; Oxford; Portland: Intersentia.

IDA (International Disability Alliance). (e.d.). CRPD Committee views on communications lodged under the Optional Protocol: Liliane Gröninger v Germany (no 2/2010). *International Disability Alliance*. Sótt 17. janúar 2015 af <http://www.internationaldisabilityalliance.org/en/crpd-committee-views-communications>

ILO (International Labour Organization). (2009, desember). ILO in history: from Bismarck to Beveridge: social security for all. *World of Work* [tímarit ILO],67, (bls. 2). Sótt 29. nóvember 2014 af [http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcm\\_041914.pdf](http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcm_041914.pdf)

ILO (International Labour Organization). (e.d.). Ratifications of C159 - Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983 (No. 159): Ratifications by country [Listi yfir ríki sem hafa fullgilt samþykktina um atvinnuþátttöku fatlaðs fólks]. Sótt 9. janúar 2015 af [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312304](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312304)

Ketscher K. (2008). *Socialret; principper, rettigheder, værdier* (3. útg.). Kaupmannahöfn: Gads forlag.

Ketscher, K. (2012). Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret: overvejelser i tilknytning til U.2012.1761H. *Juristen*, 94(4), bls. 177- 185. Sótt 15. febrúar 2015 af [http://jura.ku.dk/welma/nyheder/Juristen\\_nr\\_04\\_Kirsten\\_Ketscher\\_eksistensminimum.pdf](http://jura.ku.dk/welma/nyheder/Juristen_nr_04_Kirsten_Ketscher_eksistensminimum.pdf)

Ketscher, K. (e.d.). Comment to Kaltoft v. *Municipality of Billund – obesity as a disability* [samantekt um danska dóma]. Sótt 8. janúar 2015 af: <http://jura.ku.dk/welma/retspraksis/danskedomstole/>

Koch, I. E. (2009a). From Invisibility to Indivisibility: the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Í Oddný Mjöll Arnardóttir and G. Quinn (ritstj.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian perspectives. International Studies in Human Rights*, 100, (bls. 67-77). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Koch, I. E. (2009b). *Human rights as indivisible rights: The protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights. International Studies in Human Rights*, 101. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Landlæknisembættið. (2009). ICF: alþjóðlega flokkunarkerfið um færni, fötlun og heilsu (kynn-ingarútgáfa). Sótt 18. mars 2015 af <http://www.landlaeknir.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4110>

Lawson, A (2009). The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and European disability law: a catalyst for cohesion? Í Oddný Mjöll Arnardóttir and G. Quinn (ritstj.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian perspectives. International Studies in Human Rights*, 100, (bls. 81-110). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Oddný Mjöll Arnardóttir (2009). A future of multidimensional disadvantage equality?. Í Oddný Mjöll Arnardóttir and G. Quinn (ritstj.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian perspectives. International Studies in Human Rights*, 100, (bls. 41-66). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

OECD. (2003). *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*. París: OECD Publishing.

OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). (2014). H.M. v. Sweden: communication No. 3/2011. *The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: training guide*, 19, (bls. 132-134). New York ; Geneva: United Nations. Sótt 2. febrúar 2015 af [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CRPD\\_TrainingGuide\\_PTS19\\_EN%20Accessible.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/CRPD_TrainingGuide_PTS19_EN%20Accessible.pdf)

OHCHR (The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights). (e.d.). *Jurisprudence*. CRPD (Committee on the rights of persons with disabilities). Sótt 25. janúar 2015 af <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx>

Paine, T. (1791). *Rights of man: being an answer to mr. Burke's attack on the French revolution*. London.

Rannveig Traustadóttir. (2009). Disability studies, the social model and legal developments. Í Oddný Mjöll Arnardóttir and G. Quinn (ritstj.), *The UN Convention on the Rights of Persons with*

*Disabilities: European and Scandinavian perspectives. International Studies in Human Rights*, 100, (bls. 3-16). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Ríkisendurskoðun. (2012). *Atvinnutengd starfsendurhæfing*. Skýrsla til Alþingis. Reykjavík: Ríkisendurskoðun. Sótt 1. september 2014 af <http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Starfsendurhaefing.pdf>

Ríkisskattstjóri. (e.d.). *Fjármagnstekjur*. Sótt 2014 af <https://www.rsk.is/einstaklingar/tekjur-og-fradraettir/fjarmagnstekjur/>

Samband íslenskra sveitarfélaga. (2014, 14. janúar). *Yfirlit um grá svæði í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarþjónustu*. Sótt 17. mars 2014 af vef Sambands íslenskra sveitarfélaga: <http://www.samband.is/media/thjonusta-vid-fatlada/Yfirlit-um-gra-svaedi-i-verkaskiptingu-milli-rikis-og-svf-a-svidi-velferdarthjonustu.pdf>

Schulze M. (2010, júlí). *Understanding The UN Convention On The Rights Of Persons With Disabilities: a handbook on the human rights of persons with disabilities* (3. útg.). New York: Handicap International. Sótt í janúar 2015 af [http://www.hiproweb.org/uploads/tx\\_hidrtdocs/HICRPDManual2010.pdf](http://www.hiproweb.org/uploads/tx_hidrtdocs/HICRPDManual2010.pdf)

Sigríður Hanna Ingólfssdóttir. (2010). Víxlverkun sem leiðir til skerðinga hjá öryrkjum. *Tímarit Öryrkjabandalags Íslands*, 23(1), (bls. 18-20). Sótt 13. desember 2014 af [http://www.isafold.is/vef-blod/obi/des\\_2010/](http://www.isafold.is/vef-blod/obi/des_2010/)

Stefán Jóhann Stefánsson. (1942). [Formáli félagsmálaráðherra]. Í Jón Blöndal (ritstj.), *Félagsmál á Íslandi* (bls. v-vi). Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið.

Stefán Ólafsson. (1996). *Hugarfar og hagvöxtur: menning, þjóðfélag og framfarir á Vesturlöndum*. (Ritröð Félagsvísindastofnunar). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Stefán Ólafsson. (1999). *Íslenska leiðin: almannatryggingar og velferð í fjölbjóðlegum samanburði*. Reykjavík: Tryggingastofnun; Háskólaútgáfan.

Tryggingastofnun. (2012, 13. september). Sérstaka uppbótin – hvernig virkar hún? *Fréttir* [Tryggingastofnunar]. Sótt 6. desember 2014 af <http://www.tr.is/tryggingastofnun/frettir/nr/1372>

UNSW media. (2009, 2. desember). *On the Couch with Rosemary Kayess* [Myndskeið. Viðtal við Rosemary Kayess]. (Lengd: 09:37 mín.). Sótt 1. febrúar 2015 af <https://www.youtube.com/watch?v=RMYu-tJKers>

Velferðarráðuneytið. (2011, 5. janúar). Samkomulag varðandi víxlverkun bóta og hækkun frítekjumarks ellilífeyrisþega (30. desember 2010). Sótt 5. desember 2014 af <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/32525>

Velferðarráðuneytið. (2013). Nefnd um endurskoðun almannatryggingalaga. Sótt 30. nóvember 2014 af vefsafni Landsbókasafns Íslands: <http://vefsafn.is/?page=wayback-results&simple=&site=-http%3A%2F%2Fwww.velferdarraduneyti.is%2Fraduneyti%2Fnefndir-rad-stjornir%2Fnr%2F34242>

Vinnumálastofnun. (2014). *Fyrrum atvinnuleitendur: nóvember – desember 2013*. [Skýrsla]. Reykjavík: Maskína ehf.

Vinnumálastofnun. (e.d.). Um okkur. *Vinnumálastofnun*. Sótt 15. desember 2014 af <https://vinnu-malastofnun.is/um-okkur>

Virk starfsendurhæfing. (2014). *Ársreikningur 2013*. Reykjavík. Sótt 9. janúar 2015 af: [http://www.virk.is/static/files/\\_2014/Arsfundur\\_2014/arsreikningur-2013.pdf](http://www.virk.is/static/files/_2014/Arsfundur_2014/arsreikningur-2013.pdf)

Waddington, L. (2009). *Breaking new ground: the implications of ratification of the UN Convention on the rights of persons with disabilities for the European community*. Í Oddný Mjöll Arnardóttir and G. Quinn (ritstj.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian perspectives. International Studies in Human Rights, 100*, (bls. 111-140). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Waddington, L. (e.d.). *ECJ Rulings with Regard to Discrimination on the Grounds of Disability – Case C-13/05 Chacón Navas* [glærur af fyrirlestri Lísu Waddington í Maastricht University]. Sótt 7. janúar 2015 af [www.equineteurope.org/IMG/ppt/lisa\\_waddington\\_1.ppt](http://www.equineteurope.org/IMG/ppt/lisa_waddington_1.ppt).

WHO (World Health Organization). (2011). *World report on disability*. Malta: WHO.

Þingskjal 998/2009–2010. Svar félags- og tryggingamálaráðherra við fyrirspurn Önnu Pálu Sverrisdóttur um lágmarksframfærslu.

Þingskjal 1185/2014–2015. Svar félags- og húsnæðismálaráðherra við fyrirspurn frá Guðbjarti Hannessyni um búsetuland og greiðslur almannatrygginga til örorkulífeyrisþega.

Þingskjal nr. 5/2013-2014. Tillaga til þingsályktunar um bráðaaðgerðir til að efla leigumarkað á Íslandi.

Þingskjal nr. 444/2015-2016. Svar félags- og húsnæðismálaráðherra við fyrirspurn frá Herði Ríkharðssyni um greiðslur almannatrygginga til örorkulífeyrisþega.

Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga. (2014). *Virgni blindra og sjónskertra einstaklinga á atvinnualdri 18-67 ára* [skýrsla]. Sótt 2015 af [http://midstod.is/library/Files/Frodleikur/Baeklingar-og-kynningarefni/Virkni%20blindra%20og%20sj%C3%B3nskertra%20einstaklinga%20%C3%A1%20atvinnualdri%2018-67%20%C3%A1ra%20-%20Copy%20\(1\).pdf](http://midstod.is/library/Files/Frodleikur/Baeklingar-og-kynningarefni/Virkni%20blindra%20og%20sj%C3%B3nskertra%20einstaklinga%20%C3%A1%20atvinnualdri%2018-67%20%C3%A1ra%20-%20Copy%20(1).pdf)

Öryrkjabandalag Íslands. (2006, apríl). *Eitt samfélag fyrir alla: hugmynd að betra samfélagi* [Skýrsla]. ÖBÍ í samvinnu við Landssamband eldri borgara Landssamtökin Þroskahjálp. Sótt 18. janúar 2015 af <http://www.obi.is/media/utgafa/skyrslurin/oryrkjapdfari.pdf>

Öryrkjabandalag Íslands. (2013, 4. desember). *Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum, nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum (skilyrði til greiðslu örorkulífeyris og fjárfestingarheimildir.)*. Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014. Þskj. 217 - 177. mál. Umsögnin er aðgengileg á vef Alþingis <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=143&malnr=177&dbnr=541&nefnd=ev>

Öryrkjabandalag Íslands. (2014). *Fatlað fólk og öryrkjar sem íbúar sveitarfélaga 2013*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Sótt af <http://www.obi.is/media/utgafa/Fatlad-folk-og-oryrkjar-sem-ibuar-sveitarfelaga.pdf>



## Dómaskrá

### Hæstaréttardómar

Hrd., mál nr. 125/2000. *Tryggingastofnun ríkisins g. Öryrkjabandalagi Íslands*. 19. desember 2000

### Danskir hæstaréttardómar

UfR., mál nr. 159/2009. A g. Egedal Kommune og Beskæftigelsesministeriet. 15. febrúar 2012. [U.2012.1761H]

### Dómar Evrópudómstólsins

ECJ, mál C 13/05. *Sonia Chacón Navas g. Eurest Colectividades SA*. 11. júlí 2006.

ECJ, mál C-303/06. *S. Coleman g. Attridge Law og Steve Law*. 17. júlí 2008.

ECJ, sameinuð mál C 335/11 og C 337/11. *HK Danmark, f.h. Jette Ring gegn Dansk almennyttigt Boligselskab (C-335/11) og HK Danmark, f.h. Lone Skouboe Werge gegn Dansk Arbejdsgiverforening, fyrir hönd Pro Display A/S, (C-337/11)*. 11. apríl 2013.

ECJ, mál C 354/13. *Fag og Arbejde (FOA) f.h. Karsten Kaltoft g. Kommunernes Landsforening (KL), f.h. Municipality of Billund*. 18. desember 2014.

### Álit nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks í einstaklingsmálum

Nefnd SP um réttindi fatlaðs fólks, mál CRPD nr. 3/2011, H.M. g. Svíþjóð.

Nefnd SP um réttindi fatlaðs fólks, mál CRPD nr. 2/2010, Liliane Gröninger g. Þýskalandi.

## Lagaskrá

### Íslensk lög

Lög um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992.

Lög um breytingu á lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar, með síðari breytingum nr. 130/2003.

Lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.

Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997.

Lög um almannatryggingar nr. 100/2007.

Lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða nr. 60/2012.

Lög um breytingu á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða (samspil örorkugreiðslna almanna-trygginga og lífeyrissjóða) nr. 137/2014.

### Íslensk stjórnvaldsfyrirmæli

Reglugerð um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 960/2010.

Reglugerð um heimild Tryggingastofnunar ríkisins til að greiða barnalífeyri vegna náms eða starfsþjálfunar ungmenna á aldrinum 18–20 ára nr. 140/2006.

### EB-gerðir

Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) um samræmingu almannatryggingakerfa nr. 883/2004.

Tilskipun ráðsins 2000/78/EB frá 27. nóvember 2000 um almennar reglur um jafna meðferð á vinnumarkaði og í atvinnulífi.

[e. Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.]

### Alþjóðlegir samningar, yfirlýsingar og aðrar samþykktir

Samþykkt ILO nr. 159 um starfsendurhæfingu og atvinnumál fatlaðra.

[Dags. 20.6.1983, fullgilt 22. júní 1990, öðlaðist gildi 22. júní 1991].

[e. ILO Convention No.159 concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons)].

Tilmæli ILO nr. 168 um starfsendurhæfingu og atvinnumál fatlaðra.

[e. ILO Recommendation No.168 concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons)].

Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks /2007.

[e. Convention on the Rights of Persons with Disabilities /2006].

## Viðauki 1

Útreikningar kjaragliðnunar frá 2009.<sup>76</sup>

Vísitöluhækkun frá janúar til janúar.

2008 er viðmiðunarár - kjaragliðnun er reiknuð frá 2009.

## Raunupphæðir á mánuði

	Vísitala		Tekju- trygging	Hækkun á að vera	Upphæð á að vera	Raun- hækkun	Kjara- gliðnun
2008			85.592				
2009	Neysluverðs	18,6%	93.809	15.920	101.512	8.217	7.703
2010	Neysluverðs	6,6%	93.809	6.700	108.212	0	6.700
2011	Launavísitala	4,4%	101.408	4.761	112.973	7.599	-2.838
2012	Launavísitala	9,1%	104.957	10.281	123.254	3.549	6.732
2013	Launavísitala	5,0%	109.050	6.163	129.416	4.093	2.070
2014	Launavísitala	6,7%	112.976	8.671	138.087	3.926	4.745
2015	Launavísitala	6,3%	116.365	8.700	146.787	3.389	5.311
2016	Launavísitala	9,4%	127.652	13.798	160.585	11.287	2.511
<b>Samtals 2009-2016:</b>			<b>74.993</b>			<b>42.060</b>	<b>32.932</b>

## Raunupphæðir á mánuði

	Vísitala		Grunn- lífeyrir	Hækkun á að vera	Upphæð á að vera	Raun- hækkun	Kjara- gliðnun
2008			26.728				
2009	Neysluverðs	18,6%	29.294	4.971	31.699	2.566	2.405
2010	Neysluverðs	6,6%	29.294	2.092	33.792	0	2.092
2011	Launavísitala	4,4%	31.667	1.487	35.278	2.373	-886
2012	Launavísitala	9,1%	32.775	3.210	38.489	1.108	2.102
2013	Launavísitala	5,0%	34.053	1.924	40.413	1.278	646
2014	Launavísitala	6,7%	35.279	2.708	43.121	1.226	1.482
2015	Launavísitala	6,3%	36.337	2.717	45.837	1.058	1.659
2016	Launavísitala	9,4%	39.862	4.309	50.146	3.525	784
<b>Samtals 2009-2016:</b>			<b>23.418</b>			<b>13.134</b>	<b>10.284</b>

## Raunupphæðir á mánuði

	Vísitala		Aldurs- tengd*	Hækkun á að vera	Upphæð á að vera	Raun- hækkun	Kjara- gliðnun
2008			26.728				
2009	Neysluverðs	18,6%	29.294	4.971	31.699	2.566	2.405
2010	Neysluverðs	6,6%	29.294	2.092	33.792	0	2.092
2011	Launavísitala	4,4%	31.667	1.487	35.278	2.373	-886
2012	Launavísitala	9,1%	32.775	3.210	38.489	1.108	2.102
2013	Launavísitala	5,0%	34.053	1.924	40.413	1.278	646
2014	Launavísitala	6,7%	35.279	2.708	43.121	1.226	1.482
2015	Launavísitala	6,3%	36.337	2.717	45.837	1.058	1.659
2016	Launavísitala	9,4%	39.862	4.309	50.146	3.525	784
<b>Samtals 2009-2016:</b>			<b>23.418</b>			<b>13.134</b>	<b>10.284</b>

\*Aldurstengd örorkuuppbót, upphæðir miðast við örorkumat við 18-24 ára aldur.

<sup>76</sup> Tölurnar til 2013 byggja á útreikningum Talnakönnunnar ehf. í skýrslunni Þróun bóta TR til öryrkja 2008-2013. Samanburður við helstu vísitölur. <http://www.obi.is/utgafa/skyrslur/>

Vísitöluhækkun frá janúar til janúar.

2008 er viðmiðunarár - kjaragliðnun er reiknuð frá 2009.

**Raunupphæðir á mánuði**

	Vísitala		Heimilis- uppbót	Hækkun á að vera	Upphæð á að vera	Raun- hækkun	Kjara- gliðnun
2009	Neysluverðs	18,6%	23.900	4.445	28.345	3.342	1.103
2010	Neysluverðs	6,6%	27.242	1.871	30.216	0	1.871
2011	Launavísitala	4,4%	29.449	1.330	31.546	2.207	-877
2012	Launavísitala	9,1%	30.480	2.871	34.416	1.031	1.840
2013	Launavísitala	5,0%	31.669	1.721	36.137	1.189	532
2014	Launavísitala	6,7%	32.809	2.421	38.558	1.140	1.281
2015	Launavísitala	6,3%	33.793	2.429	40.988	984	1.445
2016	Launavísitala	9,4%	37.071	3.853	44.840	3.278	575
<b>Samtals 2009-2016:</b>			<b>20.940</b>			<b>13.171</b>	<b>7.769</b>

Kjaragliðnun samtals miðað við óskertar greiðslur og heimilisuppbót **61.271 kr.** á mánuði

Lágmarksviðmið	255.993	Samtala fyrir grunnlífeyrir, tekjutryggingu og framfærsluuppbót.
Aldurstengd örorkuuppbót	50.146	leggst ofan á lágmarksviðmiðið
Samtals	<b>306.139</b>	Miðað við óskerta greiðslur og fulla aldurstengda örorkuuppbót (fyrsta mat 18-24 ára)

Lágmarksviðmið	255.993	Samtala fyrir grunnlífeyrir, tekjutryggingu og framfærsluuppbót
Aldurstengd örorkuuppbót	50.146	leggst ofan á lágmarksviðmiðið
Heimilisuppbót	44.840	leggst ofan á lágmarksviðmiðið
Samtals	<b>350.980</b>	Miðað við óskerta greiðslur og fulla aldurstengda örorkuuppbót (fyrsta mat 18-24 ára)

**Aðilar sem rætt var við í tengslum við gerð skýrslunnar**

Fulltrúar frá Vinnumálastofnun

Fulltrúar frá Velferðarsviði Reykjavíkurborgar

Fulltrúi frá Hringsjá náms- og starfsendurhæfingu

Bjarni Guðmundsson tryggingastærðfræðingur

Fulltrúar Þroskahjálpar

Fulltrúar frá Hlutverki – Samtökum um vinnu og verkþjálfun

## Viðauki 2

### Sérálit við skýrslu hluta nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar, dags. 10.1.2016

Sú grunnhugmynd að baki starfsgetumats, að horfa fremur til færni einstaklings en skerðinga er jákvæð. Útfærsla starfsgetumats skiptir miklu máli og ekki síður umgjörð þess og framkvæmd. Starfsgeta snýst m.a. um samspil einstaklinga og umhverfis, því þarf að taka á viðfangsefninu með mun heildstæðari hætti en gert er í skýrslunni. Reynsla annarra þjóða er sú að einstaklingar verða skyldaðir til að fara í starfsendurhæfingu sem undanfara starfsgetumats, en það ferli getur tekið nokkur ár. Því er afar mikilvægt að ramminn utan um starfsgetumatið verði skýr, innkoma einstaklinga inn í kerfið verði skýrt afmörkuð og réttur þeirra tryggður í hvívetna.

#### I. Undirrituð eru fylgjandi eftirfarandi tillögum að breytingum laga um almannatryggingar sem fram koma í skýrslunni:

- a) **Sérstök framfærsluuppbot verði felld inn í sameinaðan bótaflokk (lífeyri).** Breytingin hefði í för með sér afnám „krónu á móti krónu“ skerðingar, auk þess sem hún myndi einfalda kerfið og gera það skiljanlegra. „Krónu á móti krónu“ skerðing í núverandi kerfi hefur m.a. hamlað atvinnuþátttöku lífeyrisþega.
- b) **Afnám innbyrðis skerðingar bótaflokka.** Viðbót við lífeyri, sem kemur í stað aldurstengdrar örorkuuppbotar, bætist ofan á sameiginlegan bótaflokk og myndi taka út innbyrðis skerðingu tveggja bótaflokka. Frá 2008 hefur aldurstengda örorkuuppbotin skert sérstaka framfærsluuppbot. Um er að ræða jákvæða breytingu, þó með þeim fyrirvara að núverandi fjárhæð (39.862 kr. á mánuði) haldi sér og hækki árlega í samræmi við hækkun lífeyris.
- c) **Afnám víxlverkana í samspili almanna-trygginga og lífeyrissjóða.** Lífeyrissjóðir hætti að líta til greiðslna frá almanna-tryggingum við tekjuathugun vegna örorku-lífeyrisgreiðslna.

- d) **Heimilisuppbot verði áfram sérstakur bótaflokkur og tilheyri lögum um félagslega aðstoð líkt og nú.** Jafnframt er tekið undir að endurskoða eigi þær skilgreiningar sem eru að baki fjárhagslegu hagræði þess að búa með öðrum
- e) **Stoðþjónustu- og starfsgetumat verði aðskilið.** Greiðslur vegna stoðþjónustu og hjálpartækja verða ótengdar tekjum eða lífeyri til framfærslu.
- f) **Eitt sameiginlegt mat.** Eitt sameiginlegt mat fyrir almannatryggingar og lífeyrissjóði er jákvæð breyting að því gefnu að slíkt mat sé ávallt kæránlegt og framkvæmdin lúti stjórnarsýslulögum.

#### II. Undirrituð eru andvíg eftirfarandi tillögum að breytingum laga um almannatryggingar í skýrslunni:

- a) **Framfærsluviðmiðið óbreytt.** Hluti nefndarinnar leggur til að festa eigi í sessi núverandi framfærsluviðmið. Aukið fjárframlag til almanna-trygginga mun því ekki skila sér til lífeyrisþega, sem hafa engar aðrar tekjur en lífeyri almanna-trygginga.
- b) **Óljóst hvernig hækka eigi lífeyri.** Í skýrslunni er ekki kveðið skýrt á um hvernig lífeyrir eigi að hækka í samræmi við krónutöluhækkun lægstu launa. Lífeyrir (án heimilisuppbotar og viðbótar) skal vera að minnsta kosti jafn hár og lágmarkslaun hverju sinni. Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að frá því nefndin tók til starfa í lok árs 2013 hafa efnahagslegar aðstæður þjóðarbúsins vænkast verulega og þar með hafa forsendur breyst. Fjárhæðir almanna-trygginga hafa ekki fylgt launaþróun og lífeyrir hækkað mun minna en lægstu laun og er kjaragliðnun síðustu ára enn óbætt.
- c) **Of hátt skerðingarhlutfall vegna tekna.** Í skýrslunni er lagt til 45% skerðingarhlutfall á allar tekjur, með einni undantekningu (sjá lið II d). Skerðingarhlutfall vegna tekna myndi

hækka úr 38,35% í 45%. 45% skerðingarhlutfall þýðir að lífeyrisþegi heldur eftir 322 kr. af 1.000 kr. tekjum annars staðar frá, eftir að tekjuskattur hefur verið dreginn frá. Í útreikningum með tillögunum er heimilisuppbótin áfram afleiddur bótaflokkur og því yrði skerðingarhlutfall þeirra sem fá hana greidda yfir 50%. Fjárhagslegur hvati er því enginn fyrir þá sem falla í þennan hóp.

d) **Lítill sem enginn hvati til atvinnuþátttöku – afnám frítekjumarka og hátt skerðingarhlutfall.**

Frítekjumörkin draga úr skerðingum hjá þeim lífeyrisþegum, sem geta nýtt sér þau. Í nefndinni náðist ekki samstaða um hvort meðhöndla ætti allar tekjur eins eða hvort áhrif þeirra ættu að vera mismunandi eftir tegundum tekna. Í skýrslunni er lagt til að allar tekjur verði meðhöndlaðar eins, þ.e. án frítekjumarks, með þeirri einu undantekningu að atvinnutekjur einstaklinga í 1. þrepi (26-50% starfsgeta) hafi engin áhrif á útreikning lífeyris. Afnám frítekjumarks fyrir atvinnutekjur samhliða 45% skerðingarhlutfalli myndi taka út allan hvata til atvinnuþátttöku fyrir einstaklinga í 2. þrepi (0-25%). Við teljum óásættanlegt að meðhöndla tekjur þessara einstaklinga á þennan hátt og að tillögurnar feli í sér mismunun gagnvart þeim sem fá lægra starfsgetumat og hafa minni möguleika á atvinnuþátttöku.

e) **Innleiðing 2ja þrepa kerfis.**

Í núverandi kerfi getur 75% örorkumat veitt rétt til fullra greiðslna. Mat upp á 50-74% örorku veitir lítinn sem engan rétt (örorkustyrk). Þetta hefur verið gagnrýnt og talið óréttlátt. Innleiðing 2ja þrepa kerfis leysir ekki þennan vanda og myndi í raun viðhalda núverandi skiptingu. Því er mikilvægt að lögð verði til ný/önnur skipting sem er atvinnuhvetjandi og veitir einstaklingum með skerta starfsgetu aukið svigrúm til að fóta sig á vinnumarkaði án þess að greiðslur falli niður.

f) **Engin réttarbót fyrir einstaklinga með hlutfallslegan lífeyri vegna fyrri búsetu erlendis.**

Í tillögum skýrslunnar er ekki að finna neina réttarbót fyrir þennan hóp. Rúmlega 80% örorkulífeyrisþega í þessari stöðu fá engar greiðslur frá fyrri búsetulandi, þrátt fyrir millirikjasamninga.<sup>77</sup> Tillögur nefndarinnar valda því enn fremur að greiðslur til þessa hóps verða lægri í nýju kerfi, en um er að ræða lífeyrisþega með lægstu heildartekjurnar, sem oft á tíðum eru undir skilgreindum framfærsluviðmiðum.<sup>78</sup>

III. **Undirrituð benda á að í skýrslunni er neðangreindum álitaeftum og spurningum um starfsgetumat ósvarað og/eða hafa ekki fengið umfjöllun.**

a) **Skilyrði sem þarf að uppfylla fyrir innleiðingu starfsgetumats og ekki eru ekki tilgreind í skýrslunni.**

- Samningur SP um réttindi fatlaðs fólks verði fullgiltur og lögfestur.
- Sett verði lög sem banna mismunun á vinnumarkaði. Lögín skulu tryggja viðeigandi aðlögun á vinnumarkaði með skýrum hætti.
- Allt starfsgetumatsferlið og ákvarðanir um greiðslur á grundvelli þess lúti stjórnslu- lögum.
- Öllum verði tryggð viðunandi framfærsla.

b) **EKKI ER SAMSTAÐA UM FJÁRHÆÐIR SEM SETTAR VORU INN Í NÝJUSTU DRÖGUM SKÝRSLUNNAR.**

Í nýjustu drögum skýrslunnar, dags. 10.2.2016, eru settar inn fjárhæðir fyrir viðbót og heimilisuppbót, sem ekki hafa verið ræddar og/eða ekki er samstaða um í nefndinni. Í sérálitinu undir lið 1 b) er settur fyrirvari um að núverandi fjárhæð (39.862 kr. á mánuði) fyrir viðbótina haldi sér og hækki árlega í samræmi við hækkun lífeyris. Alls er óljóst hvernig upphæð heimilisuuppbótar 34.126 kr. er tilkomin í skýrsludrögum, en óskert heimilisuppbót árið 2016 er 37.071 kr.

<sup>77</sup> Sbr. svar félags- og húsnæðismálaráðherra við fyrirspurn um búsetuland og greiðslur almannatrygginga til örorkulífeyrisþega. Þskj. 1185 - 601. mál.

<sup>78</sup> Sbr. svar félags- og húsnæðismálaráðherra við fyrirspurn um greiðslu almannatrygginga til örorkulífeyrisþega. Þskj. 444. - 235. mál.


c) **Útfærsla starfsgetumats er mjög óljós.** Útfærsla starfsgetumats er um margt óljós og mörgum spurningum er ósvarað, m.a. varðandi hver muni framkvæma starfsgetumat, hvernig framkvæmd þess verður háttáð, hver réttarstaða umsækjenda verður og á hverju starfsgetumat muni byggja (t.d. hvaða hugmyndafræði).

Í dag er vinnumarkaðurinn, bæði opinberi og almenni geirinn, ekki nægilega tilbúinn að veita fólki með skerta starfsgetu hlutastörf og/eða störf með sveigjanleika. Því er ljóst að fjöldi fólks með skerta starfsgetu verður áfram án atvinnu ef ekki er farið í frekari aðgerðir af hálfu stjórnvalda og sérstakar aðgerðir með Samtökum atvinnulífsins og tengdum aðilum. Í skýrslunni er ekki tekið á því hvernig framfærslu þeirra einstaklinga skuli háttáð sem metnir verða með 50-74% starfsgetu og eru án atvinnutekna.

Starfsendurhæfing er tiltölulega ný af nálinni á Íslandi og við eigum enn langt í land með að þróa úrræði fyrir ólíka hópa, fjölga þeim og bæta. Breyta þarf m.a. lögum um sjúkra tryggingar til að allt fatlað fólk hafi trygging og jafnan aðgang að hjálpartækjum. Skilgreina þarf mun betur hvað fellur undir „stöðþjónustu“.

Sökum þess hversu útfærsla starfsgetumats er óljós er óraunhæft að taka upp nýtt kerfi fyrr en búið er að svara þessum spurningum og öðrum ósvöruðum spurningum hér að ofan. Í skýrsluna vantar enn fremur tillögu um að starfsgetumat verði tekið til endurskoðunar innan ákveðins árafjölda, eftir upptöku þess,

Reykjavík, 15.2.2016

  
Björt Ólafsdóttir  
Björt framtíð

  
Halldór Sævar Guðbergsson  
Öryrkjabandalag Íslands


  
Klara Geirsdóttir  
Öryrkjabandalag Íslands

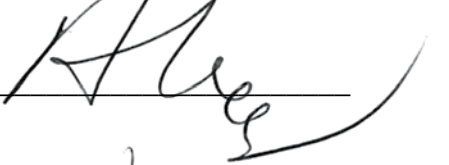
með það fyrir augum að meta reynsluna og gera breytingar.

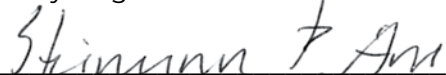
### Lokaorð

Vinna nefndarinnar um endurskoðun laga um almannatryggingar hefur að mörgu leyti verið gagnleg til að draga fram þær áskoranir sem þarf að takast á við til að hanna nýtt almannatryggingakerfi. Ljóst er að þeir hagsmunaaðilar sem sátu í nefndinni hafa ólíkra hagsmuna að gæta. Undir almannatryggingum og lífeyrissjóðum liggja miklir fjármunir eða rúmlega 150 milljarðar króna á ársgrundvelli. Að hanna almannatryggingakerfi sem hentar öllum aðilum, þ.e. jafnt einstaklingum og rekstraraðilum (þ.e. ríki og lífeyrissjóðum) er afar flókið viðfangsefni. Fyrir svo umfangsmikla breytingu á löggjöfnni sem hluti af heildarendurskoðun er, þurfa úrvinnsla og fyrirkomulag lykilkáttu að liggja fyrir áður en endanleg afgreiðsla fer fram, að mati undirritaðra. Þá væri eflaust vænlegri nálgun að hanna fyrirkomulag starfsgetumats, starfsendurhæfingar og greiðslufyrirkomulags fyrir þá einstaklinga með skerta starfsgetu, sem koma nýir inn. Við endurmat ættu allir umsækjendur óháð aldri að hafa val um hvort þeir fari inn í nýja kerfið eða verði áfram í núverandi kerfi.

Það er von undirritaðra að farið verði strax í að draga verulega úr tekjuskerðingum í almannatryggingakerfinu og tryggja fólki mannsæm- andi framfærslu, óháð innleiðingu starfsgetumats. Mikilvægt skref í þá veru væri að fella sérstöku framfærsluuppbótina inn í tekju- tryggingu og afnema þar með „krónu á móti krónu“ skerðingar.

  
Guðmundur Ingi Kristinsson  
Píratar

  
Helgi Hjörvar  
Samfylkingin

  
Steinunn Þóra Árnadóttir  
Vinstri hreyfingin - grænt framboð

## Viðauki 3

### Greinargerð ÖBÍ: Viðbót við sérálit, dags 11.01.2016.

#### I. Fjárhæðir

Í nefnd um endurskoðun laga um almannatryggingar var lítil umræða um fjárhæðir lífeyrisgreiðslna, en þetta atriði skiptir örorkulífeyrisþega einna mestu máli í dag. Frá því nefndin tók til starfa hafa orðið miklar launahækkunar á vinnumarkaði og lífeyrisþegar hafa setið eftir. Lífeyrir almannatrygginga hækkaði um 9,7% um síðustu áramót og kom sú hækkun talsvert seinna en launahækkunar á vinnumarkaði auk þess sem launþegar fengu í flestum tilvikum afturvirkar hækkunar frá maí eða mars 2015. Lægstu laun hækkuðu um 31.000 kr. á mánuði frá 1.5.2015 en hækkunin hjá lífeyrisþegum með engar aðrar tekjur (framfærsluviðmið)<sup>79</sup> í byrjun árs 2015 var 5.649 kr. á mánuði og myndi verða 18.814 kr. mánuði í janúar 2016 í kjölfar 9,7% hækkunar. Mjög fámennur hópur lífeyrisþega fékk hámarkshækkun, enda var miðað við einstaklinga sem ekki eru með neinar aðrar tekjur en lífeyri almannatrygginga sér til framfærslu. Meginþorri lífeyrisþega fékk minni hækkunar. Samanlögð hækkun beggja ára, 24.463 kr. á mánuði, nær því ekki upp í hækkun lágmarks-launa í maí síðastliðnum.

Samkvæmt drögum að skýrslu nefndar um endurskoðun almannatrygginga er hins vegar „markmiðið að ... festa í sessi þá lágmarksfjárhæð sem framfærsluuppbótin tryggir þeim sem hafa lægstu tekjurnar í dag ...“. Með því að festa í sessi núverandi framfærsluviðmið er algjörlega horft framhjá kjaragliðnun síðustu ára. Minnt er á að fyrir síðustu alþingiskosningar voru gefin loforð um leiðréttingu kjaragliðnunar sem varð í kjölfar efnahagshrunsins. Í viðauka 1 við skýrsluna *Virkt samfélag*: Tillögur ÖBÍ að heildstæðu kerfi starfsgetumats og framfærslu á grundvelli þess er að finna útreikning kjaragliðnunar frá árinu 2009.

#### II. Áhrif atvinnutekna

Í tillögum ÖBÍ í skýrslunni *Virkt samfélag* er hvati til atvinnuþátttöku tryggður með frítekjumarki

óháð útkomu starfsgetumats. Frítekjumark vegna atvinnutekna fylgir skattþreunum. Lífeyrisgreiðslur falla því niður ef atvinnutekjur eru yfir 784.619 kr. á mánuði.<sup>80</sup>

Í skýrslu hluta nefndar um endurskoðun almannatrygginga er tillaga um að einstaklingur með um 50% starfsgetu geti unnið 50% starf þar sem engin skerðing er vegna atvinnutekna. Hvernig á hið opinbera að sinna eftirliti með starfshlutfalli lífeyrisþega, sem eru með 50% starfsgetu?

#### III. Tekjuskerðing

Í skýrsludrögum er lögð til 45% skerðing af öllum samanlögðum tekjum „Þessi lífeyrir lækki um 45% af öllum samanlögðum tekjum viðkomandi utan séreignasparnaðar og fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga...“ (töluliður 1. Breytt bótakerfi).

Tvær ábendingar eru við ofangreinda setningu:

- Eingöngu skattskyldar tekjur geti skert lífeyri almannatrygginga.
- Greiðslur vegna kostnaðar s.s. uppbætur á lífeyri<sup>81</sup>, uppbætur vegna reksturs bifreiðar<sup>82</sup> sé einnig haldið fyrir utan. Þessar greiðslur eru skattskyldar í dag og hefur ÖBÍ gert athugasemdir við það.

Greiðslur sem í núverandi kerfi skerða ekki sérstaka framfærsluuppbót, ættu ekki að teljast til tekna og skerða sameinaðan bótaflokk. Í skýrslunni *Virkt samfélag* er lagt til að frítekjumörk vegna fjármagns- og lífeyrissjóðstekna verði sameinað í eitt (sjá nánar í kafla 7.2).

#### IV. Framfærsla samhlíða 50% starfsgetumati

Í skýrslu hluta nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar er óleyst með hvaða tekjum einstaklingar með 50% starfsgetumat og engar atvinnutekjur eiga að geta framfleytt sér. ÖBÍ er með tillögu þar að lútandi í skýrslunni *Virkt samfélag*, sjá nánar í kafla 8.2)

<sup>79</sup> Hækkun framfærsluviðmiðar TR án heimilisuppbót. Einungis um 30% lífeyrisþega fá heimilisuppbótina greidda. Framfærsluviðmið með heimilisuppbót var 6.555 kr. í janúar 2015. 9,7% hækkun framfærsluviðmiðs með heimilisuppbót er hækkun um kr. 21.832 kr.

<sup>80</sup> Skýrslan *Virkt samfélag* er frá árinu 2015 og því er miðað við upphæðir þess árs.

<sup>81</sup> Skv. 9. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007.

<sup>82</sup> Skv. 10. gr. laga um félagslega aðstoð nr. 99/2007.



## V. Vixlverkunin í samspili almannatrygginga og lífeyrissjóða

Úr skýrslu hluta nefndarinnar (5. töluliður): „Nefndin leggur til að lífeyrissjóðir hætti að líta til greiðslna frá almannatryggingum við tekjuathugun vegna örorkulífeyrisgreiðslna. Það skal gert samhliða upptöku starfsgetumats og sameiningu þriggja bótaflokka.“

Innleiðing starfsgetumats er nokkurra ára ferli. Ráðstafanir til að draga verulega úr tekjuskerðingum og einfalda kerfið er mjög vel hægt að framkvæma á næstum mánuðum og er mikil þörf þar á. Mjög brýnt er að vandi vegna vixlverkana í samspili almannatrygginga og lífeyrissjóða verði leystur, (sbr. ofangreinda tilvitnun) samhliða því að dregið verði úr tekjuskerðingum hjá almannatryggingum og ekki verið beðið með slíkar breytingar þar til starfsgetumat verður innleitt. Í skýrslunni *Virkt samfélag* (kafla 8.3) er lögð áhersla á mikilvægi þess að sett verði lög til að koma í veg fyrir vixlverkanir nú þegar, sem feli í sér lausn til framtíðar.

## VI. Útfærsla og framkvæmd starfsgetumats

Útfærsla og framkvæmd starfsgetumats er mjög óljós. Á hverju á starfsgetumatið að byggja? Hver á að framkvæma það? Í skýrslunni segir aðeins að skilgreina þurfi kröfur sem gerðar verða til aðila er annast framkvæmd starfsendurhæfingar og starfsgetumats. Tekið er fram í skýrslunni að skilgreina þurfi á hvaða gögnum TR byggji ákvörðun sína sem og sjónarmiðum og viðmiðum sem TR beri að líta til, en ekkert er minnst á lífeyrissjóðina í því sambandi. Í nágildandi lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/2007 segir um örorkumat: (7. mgr. [15.gr](#)). „Í samþykktir lífeyrissjóðs skulu sett frekari ákvæði um örorkulífeyri, svo sem um örorkumat, fjárhæð örorkulífeyris, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans.“ Lögin segja því í raun ekkert til um framkvæmd örorkumats. Í skýrslunni *Virkt samfélag* er að finna tillögur að framkvæmd og útfærslu starfsgetumats (kaflar 2.8 og 2.9). Þar er enn fremur lagt til að tímallengd greiðslna endurhæfingarlífeyris verði í samræmi við endurhæfingaráætlun og lögð áhersla á nám sé hluti af endurhæfingu.

## VII. Starfsgetumat og stjórnsýslulög

Í skýrslunni kemur fram að nýja matskerfið verið notað bæði í almannatryggingum og lífeyrissjóðum. Ef báðir aðilar framkvæma starfsgetumat þá getur komið upp sú staða að þeir komist að mismunandi niðurstöðu hjá sama einstaklingi. Í skýrslunni (undir tölulið 7) segir að ákvörðun um starfsgetu og bótarétt í almannatryggingum sé stjórnsýsluákvörðun og kæránleg. Hvað með ákvarðanir lífeyrissjóða og VIRK starfsendurhæfingarsjóðs, sem í dag falla ekki undir stjórnsýslulög og eru ekki kæránlegar? Eða á ákvörðun starfsgetu og rétt til lífeyris að vera tekin annars staðar en hjá lífeyrissjóðunum og VIRK? Í skýrslunni *Virkt samfélag* er gerð sú krafa að allt ferli starfsgetumats lúti stjórnsýslulögum og að ákvarðanir verði rökstuddar og kæránlegar til æðra setts stjórnvalds (sjá nánar í 3. og 4. kafla).

## VIII. Einstaklingar með hlutfallslegar greiðslur

Mál lífeyrisþega með hlutfallslegar lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum vegna fyrri búsetu erlendis fékk nær enga umfjöllun í nefndinni. Árið 2014 var settur af stað starfsþópur (sérfræðingahópur), sem skoða átti stöðu þessa hóps. Hópurinn hittist tvisvar á árinu 2014 og var engin niðurstaða úr þeirra starfi. Formaður ÖBÍ skrifaði bréf til formanns nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar, dags. 30.6.2015, þar sem óskað var svara um hvert framhaldið verði á starfi undirnefndarinnar/sérfræðingahópsins, hvort og þá hvenær honum sé ætlað að leggja fram tillögur til ráðherra.

Í svörum við fyrirspun á Alþingi um stöðu þessara einstaklinga<sup>83</sup> hefur verið vísað til þess að beðið sé eftir tillögum nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar.

Lífeyrisþegar með hlutfallslegar lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum eru oft á tíðum með lægstu heildartekjur allra lífeyrisþega. Heildartekjur þeirra eru nær undantekningarlaust undir skilgreindu framfærsluviðmiði TR, eins og fram kemur í svari félags- og tryggingamálaráðherra dags 17.11.2015 við fyrirspurn um greiðslur almannatrygginga til örorkulífeyris.

<sup>83</sup> <http://www.althingi.is/alttext/upptokur/raeda/?raeda=rad20150413T194809>

## V. Víxlverkunin í samspili almannatrygginga og lífeyrissjóða

Úr skýrslu hluta nefndarinnar (5. töluliður): „Nefndin leggur til að lífeyrissjóðir hætti að líta til greiðslna frá almannatryggingum við tekjuathugun vegna örorkulífeyrisgreiðslna. Það skal gert samhliða upptöku starfsgetumats og sameiningu þriggja bótaflokka.“

Innleiðing starfsgetumats er nokkurra ára ferli. Ráðstafanir til að draga verulega úr tekju-skerðingum og einfalda kerfið er mjög vel hægt að framkvæma á næstum mánuðum og er mikil þörf þar á. Mjög brýnt er að vandi vegna víxlverkana í samspili almannatrygginga og lífeyrissjóða verði leystur, (sbr. ofangreinda tilvitnun) samhliða því að dregið verði úr tekjuskerðingum hjá almannatryggingum og ekki verið beðið með slíkar breytingar þar til starfsgetumat verður innleitt. Í skýrslunni *Virkt samfélag* (kafli 8.3) er lögð áhersla á mikilvægi þess að sett verði lög til að koma í veg fyrir víxlverkanir nú þegar, sem feli í sér lausn til framtíðar.

## VI. Útfærsla og framkvæmd starfsgetumats

Útfærsla og framkvæmd starfsgetumats er mjög óljós. Á hverju á starfsgetumatið að byggja? Hver á að framkvæma það? Í skýrslunni segir aðeins að skilgreina þurfi kröfur sem gerðar verða til aðila er annast framkvæmd starfsendurhæfingar og starfsgetumats. Tekið er fram í skýrslunni að skilgreina þurfi á hvaða gögnum TR byggi ákvörðun sína sem og sjónarmiðum og viðmiðum sem TR beri að líta til, en ekkert er minnst á lífeyrissjóðina í því sambandi. Í nágildandi lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/2007 segir um örorkumat: (7. mgr. [15.gr.](#)). „Í samþykktir lífeyrissjóðs skulu sett frekari ákvæði um örorkulífeyri, svo sem um örorkumat, fjárhæð örorkulífeyris, útreikning og skilyrði fyrir greiðslu hans.“ Lögin segja því í raun ekkert til um framkvæmd örorkumats. Í skýrslunni *Virkt samfélag* er að finna tillögur að framkvæmd og útfærslu starfsgetumats (kaflar 2.8 og 2.9). Þar er ennfremur lagt til að tímalengd greiðslna endurhæfingarlífeyris verði í samræmi við endurhæfingaráætlun og lögð áhersla á nám sé hluti af endurhæfingu.

## VII. Starfsgetumat og stjórnsýslulög

Í skýrslunni kemur fram að nýja matskerfið verði notað bæði í almannatryggingum og lífeyrissjóðum. Ef báðir aðilar framkvæma starfsgetumat þá getur komið upp sú staða að þeir komist að mismunandi niðurstöðu hjá sama einstaklingi. Í skýrslunni (undir tölulið 7) segir að ákvörðun um starfsgetu og bótarétt í almannatryggingum sé stjórnsýsluákvörðun og kæránleg. Hvað með ákvarðanir lífeyrissjóða og VIRK starfsendurhæfingarsjóðs, sem í dag falla ekki undir stjórnsýslulög og eru ekki kæránlegar? Eða á ákvörðun starfsgetu og rétt til lífeyris að vera tekin annars staðar en hjá lífeyrissjóðunum og VIRK? Í skýrslunni *Virkt samfélag* er gerð sú krafa að allt ferli starfsgetumats lúti stjórnsýslulögum og að ákvarðanir verði rökstuddar og kæránlegar til æðra setts stjórnvalds (sjá nánar í 3. og 4. kafla).

## VIII. Einstaklingar með hlutfallslegar greiðslur

Mál lífeyrisþega með hlutfallslegar lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum vegna fyrri búsetu erlendis fékk nær enga umfjöllun í nefndinni. Árið 2014 var settur af stað starfsþópur (sérfræðingahópur), sem skoða átti stöðu þessa hóps. Hópurinn hittist tvisvar á árinu 2014 og var engin niðurstaða úr þeirra starfi. Formaður ÖBÍ skrifaði bréf til formanns nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar, dags. 30.6.2015, þar sem óskað var svara um hvert framhaldið verði á starfi undir nefndarinnar/sérfræðingahópsins, hvort og þá hvenær honum sé ætlað að leggja fram tillögur til ráðherra.

Í svörum við fyrirspurn á Alþingi um stöðu þessara einstaklinga<sup>84</sup> hefur verið vísað til þess að beðið sé eftir tillögum nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar.

Lífeyrisþegar með hlutfallslegar lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum eru oft á tíðum með lægstu heildartekjur allra lífeyrisþega. Heildartekjur þeirra eru nær undantekningarlaust undir skilgreindu framfærsluviðmiði TR, eins og fram kemur í svari félags- og tryggingamálaráðherra dags 17.11.2015 við fyrirspurn um

<sup>84</sup> Þingskjal 444 - 235. mál. <http://www.althingi.is/altxt/145/s/O444.html>

greiðslur almannatrygginga til örorkulífeyrisþega.<sup>84</sup> Staða þeirra mun versna ef framfærslu-uppbótin verður felld inn í sameinaðan bótaflokk án þess að gera ráðstafanir á móti til að koma í veg fyrir lækkun lífeyrisgreiðslna til þessa hóps. Tillaga að lausn er að finna í skýrslu ÖBÍ *Virkt samfélag* (sjá nánar kafla 7.4).

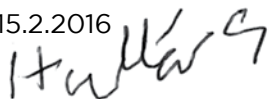
Í skýrslunni undir *Staða einstaklinga sem ekki eru með full réttindi* (töluliður 6) segir að fella þurfi brott undanþágu frá 3ja ára lágmarksskilyrðinu. Í lögum um almannatryggingar nr. 100/2007 er ákvæði um að til að eiga rétt til örorkulífeyris þurfi umsækjendur að hafa verið búsettir á Íslandi a.m.k. þrjú síðustu árin áður en umsókn er lögð fram eða í sex mánuði ef starfsorka var óskert fyrir búsetu. Ef einstaklingur hefur haft búsetu á EES svæðinu, þá nægir eins árs búseta hér á landi. Því er hér ekki um að ræða undanþágu frá 3ja ára skilyrðinu heldur ákvæði sem á við um alla sem flytja til Íslands frá löndum innan EES eftir búsetu þar.

### IX. Sameining bótaflokka

Samkvæmt skýrslu hluta nefndar um endurskoðun almannatrygginga mun grunnlífeyrir fara inn í einn sameinaðan bótaflokk, lífeyri. Eins og fram kemur í skýrslunni *Virkt samfélag*, er lagt til að grunnlífeyririnn standi fyrir utan sameinaðan bótaflokk.

**Greinargerðin er lögð fram til viðbótar við sérálit dags. 10.2.2016. Með greinargerðinni er lögð fram skýrslan *Virkt samfélag: Tillögur ÖBÍ að heildstæðu kerfi starfsgetumats og framfærslu á grundvelli þess*. Tölulegar upplýsingar í skýrslunni miðast við árið 2015 og því þarf að uppfæra þær.**

Reykjavík, 15.2.2016



Halldór Sævar Guðbergsson  
Öryrkjabandalag Íslands



Klara Geirsdóttir  
Öryrkjabandalag Íslands

**Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar ásamt sérálitum og bókunum er að finna á heimasíðu velferðarráðuneytisins ásamt frétt frá 1.3. 2016.**

<https://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/tillogur>-nefndar-um-endurskodun-almannatryggingakerfisins



Öryrkjabandalag Íslands, Sigtúni 42, 105 Reykjavík - [www.obi.is](http://www.obi.is) - sími 530 6700 - [obi@obi.is](mailto:obi@obi.is)  
[www.facebook.com/oryrkjabandalagislands](https://www.facebook.com/oryrkjabandalagislands)