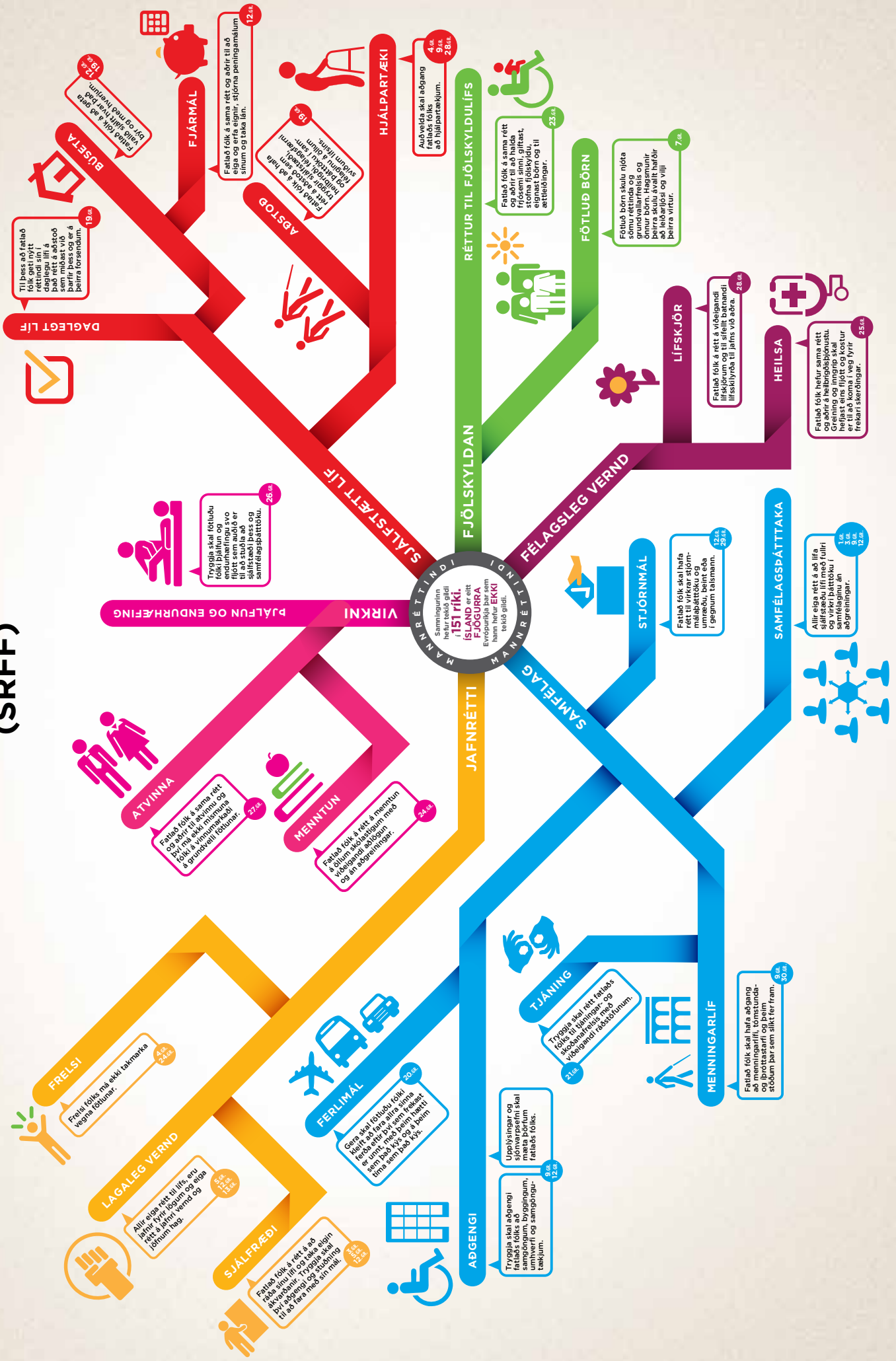


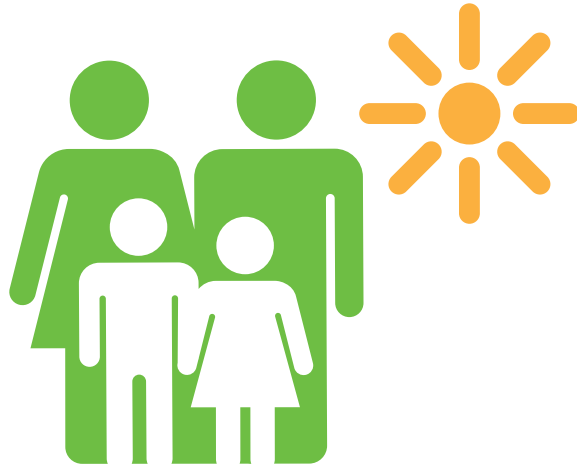


VIRKT SAMFÉLAG

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

Samningur sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks (SRFF)





Formáli

Á haustmánuðum 2013 skipaði Eygló Harðardóttir félags- og tryggingamálaráðherra 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 vinnuhóp af stað til að kortleggja hugmyndir um starfsgetumat og meta áhrif fyrirhugaðra breytinga fyrir örorkulífeyrisþega. Í febrúar 2014 var Gunnar Alexander Ólafsson heilshagfræðingur 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 á 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. Vinnuhópurinn skilaði drögum að áfangaskýrslu um starfsgetumat í maí 2014 sem er fyrri hluti þessarar skýrslu.

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.

Efnisyfirlit

Samantekt.....	6
1. Inngangur.....	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
2. Starfsgetumat – Örorkumat.....	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
3. Hlutverk og samspil aðila sem koma að starfsgetumati.....	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 Kærunefnd velferðarmála	21
4. Réttur til framfærslu og endurhæfingar	22
4.1 Framfærsla.....	22
4.2 Réttur til endurhæfingar.....	23
4.3 Samspil framfærslu og endurhæfingar	24
5. Endurhæfingarlífeyrir	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

6. Lífeyrir á grundvelli starfsgetumats	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
7. Tillögur ÖBÍ að einföldun greiðslna á grundvelli starfsgetu- og endurhæfingarmats	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
8. Nauðsynlegar aðgerðir	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
9. Helstu niðurstöður	33
9.1 Eitt kerfi eða tvö kerfi.....	34
9.2 Tenging lífeyris á grundvelli starfsgetumats við aðrar greiðslur	34
10. Lokaorð	35
Heimildaskrá	36
Viðauki 1.....	38

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 aðlögun með skýrum hætti.
- Innleitt verði starfsgetumat í samræmi við tilögur 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.“¹

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,² stórt framfaraskref í réttindavernd fatlaðs fólks³ og gert réttindi fatlaðs fólks sýnilegri.⁴

1.2 Hugtakið fötlun í alþjóðlegum vinnurétti

1.2.1 Réttindi fatlaðs fólks

SRFF kveður ekki á um ný réttindi.⁵ 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 tryggð 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.⁶

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.

¹ Professor Rosemary Kayess, einn af hvatamönnum og höfundum samningsins. Sjá viðtal: <http://www.youtube.com/watch?v=RMYu-tJKers>

² Lisa Waddington, *Breaking New Ground: Implication of Ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities for the European Community*, bls 111.

³ Oddný Mjöll Arnardóttir: *A future of Multidimensional Disadvantage Equality*, bls. 41.

⁴ Ida Elisabeth Koch: *From Invisibility to Indivisibility: The International Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, bls. 67.

⁵ Anna Lawson: *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and European Disability Law: Catalyst or Cohesion?*, bls. 107.

⁶ Reglan um viðeigandi aðlögun var skýrð í einstaklingsmáli nr. 3/2011, HM gegn Svíþjóð fyrir nefnd SP um SRFF. Málið má finna hér: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx>

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 vitsmunalega 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.⁷

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 Evrópudómstólnum verið fengið

það hlutverk að skýra hugtakið.⁸ Reynt hefur á fötlunarhugtak tilskipunarinnar í eftirfarandi málum:

Í máli Coleman⁹ segir Evrópudómstóllinn að fötlunarhugtakið geti átt við aðstandendur undir ákveðnum kringumstæðum.

Í máli Chacon Navas¹⁰ reyndi á hvort sjúkdómur teljist sjálfkrafa fötlun í skilningi tilskipunarinnar. 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.¹¹

Í málum HK og Denmark/Ring¹² 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.



⁷ Rannveig Traustadóttir: „Disability Studies, the Social Model and Legal Development“, bls. 8.

⁸ Tilskipun ráðsins nr. 2000/78/EB frá 27. nóv. 2000 um meginregluna um jafnrétti á vinnumarkaði og í starfi. Í daglegu tali kölluð atvinnumálatilskipunin. <http://www.utanrikisraduneyti.is/skjalasafn/32000L0078.pdf>. Tilskipunin á ensku: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML>. Stutt greiningarblað um áhrif tilskipunarinnar á starfsendurhæfingarpjónustu má finna í greininni, „The EU Equality Employment Directive 2000/78/EC. What impact for vocational rehabilitation services?“, http://www.epr.eu/images/EPR/documents/policy_documents/EmploymentDirective.pdf

⁹ ECJ C-303/06. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67793&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=308993>

¹⁰ ECJ C-13/05. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=56459&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=309053>

¹¹ Gagnrýni Prof. Lisu Waddington á dóminn: www.equineteurope.org/IMG/ppt/lisa_waddington_1.ppt

¹² Sameinuð mál ECJ C-335/11 og C-337/11. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=136161&doclang=EN>

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 fatlaðs fólks að vinnumarkaði og stuðla að atvinnuþátttöku þess.¹³

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 enskri 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*)

¹³ ECJ C-354/13. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd728de1acffb045cf8f4d98ac04bfcdbd9.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuPahn0?text=&docid=160935&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=25526>

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.“

Greining á dómnum: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/12/the-cjeu-rules-on-obesity-and.html>

¹⁴ Viðeigandi aðlögun merkir nauðsynlegar og viðeigandi breytingar og lagfæringar, sem eru ekki umfram það sem eðlilegt má teljast eða of íþyngjandi, 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.“ Sjá 2. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

¹⁵ Assistive technology.

um fötlun (e. *World report on Disability*) kom fram að viðeigandi aðlögun að vinnustað geti verið nauðsynlegur þáttur til þess að gera fötluðu fólki kleift að inna starf af hendi á jafnréttisgrundvelli.¹⁴ Samkvæmt reglunni er það lagt á herðar vinnumarkaðarins að laga sig að fötluðu 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.¹⁵

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

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*).¹⁶ 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. 100/2007¹⁷ 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.

¹⁶ Skýrslan á ensku: http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf?ua=1

¹⁷ <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2007100.html>

¹⁸ Marianne Schulze, *Understanding The UN Convention On The Rights Of Persons With Disabilities*, bls. 150. http://www.hiproweb.org/uploads/tx_hidrtdocs/HICRPDManual2010.pdf

¹⁹ Sama heimild og í 17

²⁰ Björn Hvinden: *Redistributive and Regulatory Disability Provisions. European Yearbook of Disability Law. Volume 1. 2009*, bls. 22.

1.5 Vinnumarkaður án aðgreiningar

Sjálfsmynd margra einstaklinga markast m.a. af atvinnuþátttöku þeirra. Atvinnuþátttaka fatlaðs fólks er í meginatriðum málefni sem varðar aðgengi og bann við mismunun.¹⁸ 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.¹⁹ 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 fordómafull og byggð á staðalímyndum.²⁰ Hér á landi eru ekki til rannsóknir sem sýna fram á viðhorf 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.²¹ Af þeim má ráða að eitt af verkefnum samfélagsins nú sé að vinna gegn fordómum.

Alþjóðavinnuástandastofnunin hefur unnið að mikilvægum og heildstæðum samþykktum sem varða atvinnuþátttöku fatlaðs fólks. Sjá samþykkt nr. 159 um starfsendurhæfingu og atvinnuástand fatlaðs fólks²² og tilmæli nr. 168 sama efnis.²³

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 frjálsan 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.²⁴

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 starfsskilyrði, starfsöryggi, starfsframa og öryggi og hollustuhætti á vinnustað,
- að tryggja að viðeigandi aðlögun sé veitt fötluðu fólki á vinnustað,
- að stuðla að starfstengdri og faglegrri 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 hlutastarfa og starfa með sveigjanlegum vinnutíma.



²¹ Í rannsókn Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands og rannsóknaseturs í fötlunarfræðum, Fatlað fólk og öryrkjar sem íbúar sveitarfélaga, sem gefin var út 4. apríl 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.

²² <http://www.obi.is/media/utgafa/Fatlad-folk-og-oryrkjar-sem-ibuar-sveitarfelaga.pdf> Samþykktina og lista yfir ríki sem hafa fullgilt hana má finna á heimasíðu Alþjóðavinnuástandastofnunarinnar: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312304 Samþykktin á íslensku: <http://www.velferdarraduneyti.is/malaflokkar/vinnuamal/ilo/nr/723> Samþykktin var fullgild hér á landi 22. júní 1990.

²³ Tilmælin má finna á heimasíðu Alþjóðavinnuástandastofnunarinnar: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312506:NO

²⁴ Marianne Schulze, Understanding The UN Convention On The Rights Of Persons With Disabilities, 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.²⁵

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 starfsendurhæfingarmats í stað örorkumats.²⁶ 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.²⁷ 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.“²⁸

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.²⁹

²⁵ http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/transforming-disability-into-ability_9789264158245-en

²⁶ http://www.ll.is/files/bbecdchifd/Skyrsla_um_starfsendurhafingu.pdf

²⁷ <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Alitogtillogur.pdf>

²⁸ <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Alitogtillogur.pdf>

²⁹ <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Alitogtillogur.pdf>

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.³⁰

Bollanefndin lagði fram ýmsar tillögur sem varða breytingu úr örorkumatskerfi yfir í starfsgetumatskerfi.³¹ 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 lækni- fræði- 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.“³²

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.³³

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 athöfn- um 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 sjúkrahjálfun, liðveislu, lækniþjónustu, túlkþjónustu, hjálpartæki, lyf, ferðaþjónustu sem hentar einstaklingnum, aðstoð við heimilisstörf, umönnun barna og sjálfsúthyrðu. 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.“³⁴

³⁰ <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Alitogtillogur.pdf>

³¹ <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Alitogtillogur.pdf>

³² <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir/Alitogtillogur.pdf>

³³ Guðrún Hannesdóttir: Lífskjör og hagir öryrkja. Öryrkjabandalag Íslands og Þjóðmálastofnun 2010.

³⁴ http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Drog_ad_starfshaefnismati06112009.pdf

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*).³⁵

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.“³⁶ 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.

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 fyrirkomulagið eigi við um alla og að öllum þátttakendum standi til boða fjölbreytt endurhæfingarúræði við hæfi hvers og eins. ÖBÍ leggur áherslu á að settar verði samræmdar reglur um inntak, viðmið og framkvæmd endurhæfingaráætla 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 starfsendurhæfingarúræða.³⁷

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 starfsgetumati. 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 endurhæfingarúræði. 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 viðum 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 framkvæmd. 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 táknmálstúlka- og rittúlka-

³⁵ <http://www.vra-uk.org/>

³⁶ <http://www.velferdarraduneyti.is/raduneyti/nefndir-rad-stjornir/nr/34242>

³⁷ 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. <http://www.obi.is/utgafa/umsagnir/2013/f>

þjónustu. 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 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 löggin um framkvæmdasjóð voru felld úr gildi var þessi stuðningur að hluta til felldur inn í lög um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995.³⁸ 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.³⁹ Því leggur ÖBÍ til að sett verði lagaákvæði sem tryggji rétt atvinnurekenda að þessu leyti.

Í lögum um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992,⁴⁰ með síðari breytingum, er þess getið að vinna eigi að lögleiðingu Notendastýrðrar persónulegrar aðstoðar (NPA) sem eitt af meginform-

um 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 framm 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 (ICF).⁴¹ 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.

³⁸ <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1995004.html>

³⁹ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/aa0d47377abc977400256a090053ff91/c7de491b074b8ef60025781d004e7a4f?OpenDocument&Highlight=0,960%252F2010>

⁴⁰ <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1992059.html>

⁴¹ International Classification of Functioning, Disability and Health. Sjá umfjöllun um ICF á heimasíðu embættis landlæknis. <http://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item2214/4110.pdf>

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

- 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.

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.

Einstaklingur með skerta starfsgetu fengi hluta lífeyrisgreiðslna á móti atvinnutekjum. Þannig

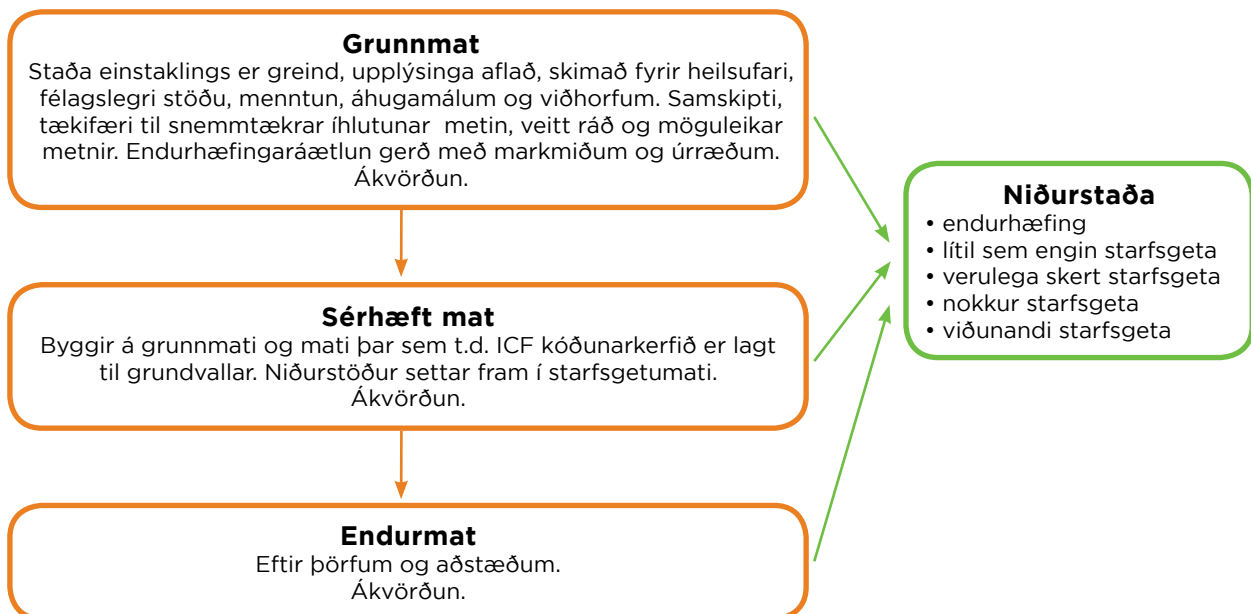
gæti einstaklingur sem metinn er með nokkra starfsgetu (C flokkur), fengið 50% þeirra lífeyrisgreiðslna sem hann hefði ella fengið. Einstaklingur með mat í D flokki (viðunandi starfsgeta) fengi engar greiðslur en ætti hins vegar rétt á skírteini.

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.⁴² Byrjað er að framkvæma grunnmat þar sem skimað er fyrir heilsufari einstaklings og félagslegum 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.

Mynd 1. Ferli starfsgetumats

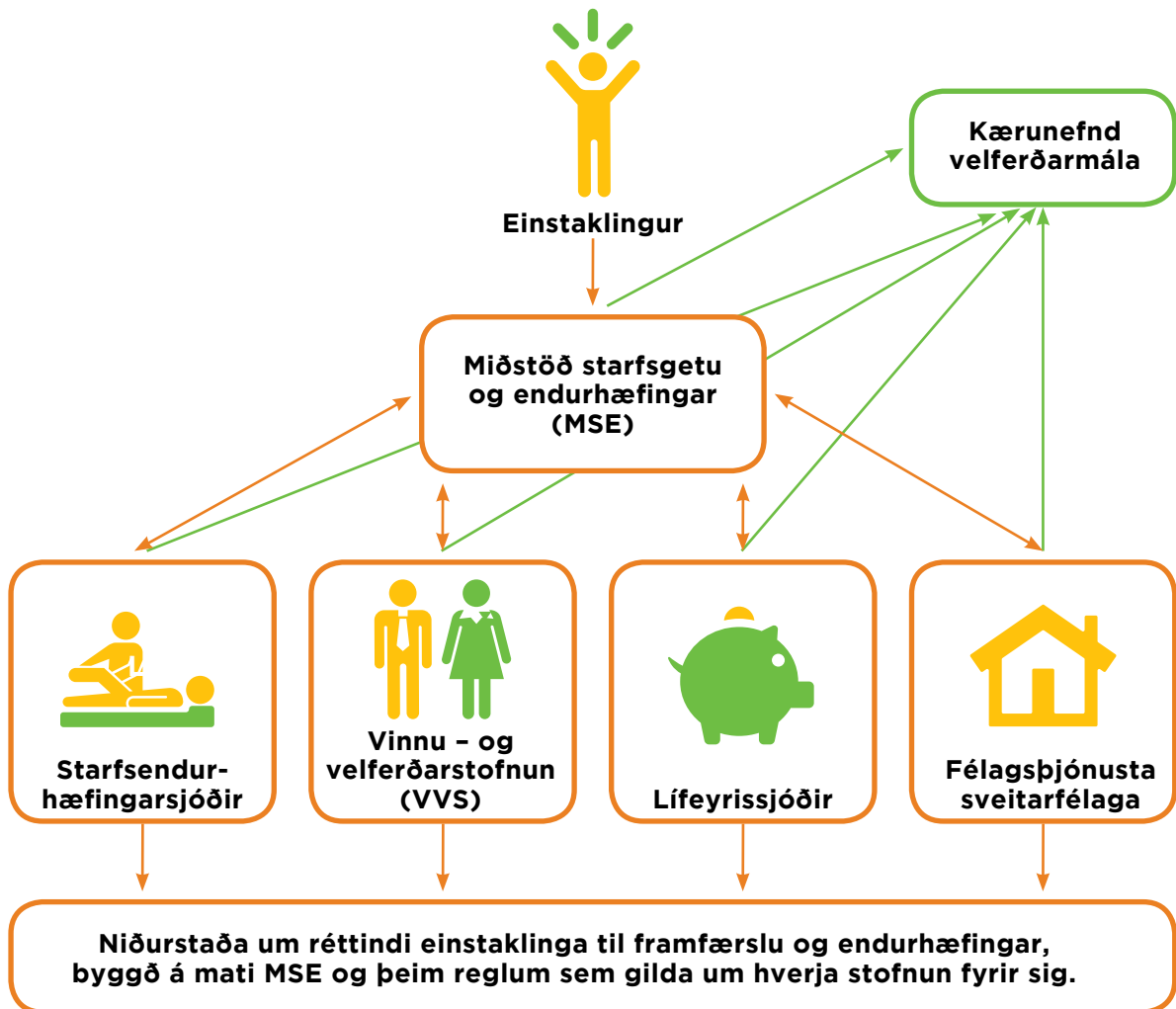


⁴² http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/Drog_ad_starfshaefnismati06112009.pdf

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 einstaklingsbundnum samningum.⁴³

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.

⁴³ <http://www.vinnumalastofnun.is/vinnumalastofnun/frettir/nr/2591/arangur-af-vinumarkadsurraedum-vinnumalastofnunar/>

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.“⁴⁴

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.⁴⁵

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.“⁴⁶

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 grund-

völlur greiðslna jafnt úr almannatryggingakerfinu sem og lífeyrissjóðskerfinu. Að mati ÖBÍ er mikilvægt að fagleg umsjón og eftirlit með endurhæfingu og starfsgetumati verði hjá opinberum 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.



⁴⁴ <http://www.obi.is/utgafa/umsagnir/2012/>

⁴⁵ <http://www.ríkisendurskodun.is/skyrslur-radad-eftir-malaflokkum/felags-og-tryggingamal.html>

⁴⁶ <http://www.althingi.is/lagas/143a/2012060.html>

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 háttáð 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 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, Vinnuálastofnun 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*).⁴⁷

Að mati ÖBÍ þarf að efla þann hluta í starfi VVS, sem Vinnuálastofnun sinnir í dag, sem snýr að atvinnuálagi 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.⁴⁸

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 Vinnuálastofnun. 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

⁴⁷ http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/

⁴⁸ <http://www.vinnuastofnun.is/vinnuastofnun/um-vinnuastofnun/>

endurmenntun. Efla þarf starfs- og námsráðgjöf, menntun- og símenntun, en aukin menntun 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.⁴⁹ 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 almannastryggingum 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

⁴⁹ 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.

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 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.“⁵⁰

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 lífeyrissjóðun-

um. Hér er fyrst og fremst átt við ákvarðanir sem hafa áhrif á réttindi sem tengjast ákvörðun 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 Kærunefnd velferðarmála

ÖBÍ leggur áherslu á að sett verði á laggirnar sjálfstæð kærunefnd velferðarmála sem taki yfir hlutverk úrskurðarnefndar almanna-trygginga (ÚRAL) og hafi 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.



⁵⁰ <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1997129.html>

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 vegg höfuðstöðvar Alþjóðavinnumálastofnunarinnar, (ILO). Orðin merkja að enginn friður verði án þess að réttlætis sé gætt. Þau fela jafnframt í sér mikil sannindi,⁵¹ 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.⁵²

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.“⁵³ Á 18. öld kom upp togtreita á milli fátækraaðstoðar og þvingana til sjálfsbjargar.⁵⁴

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.⁵⁵ Sömu áskorunum hafa Bishmarck,⁵⁶ Beveridge⁵⁷ og Rosevelt⁵⁸ staðið frammi fyrir og leitt í lög framfarir á sviðinu.

Hin síðari ár hefur réttur til félagslegrar verndar fengið styrkari stoðir. Hér á Íslandi er framfærsluréttur 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.⁵⁹ Á heimasíðu Hæstaréttar segir orðrétt um dóm nr. 125/2000 sem hefur verið nefndur Öryrkjadómurinn:

„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. Þann samning hefur íslenska ríkið lengi stefnt á að fullgilda og fyrir liggur að hann verði fullgiltur næsta vor.

Umrætt stjórnarskrárákvæði er sambærilegt 2. mgr. 72. gr. dönsku stjórnarskrárinnar.⁶⁰ 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

⁵¹ Félagsmál á Íslandi, 1941, bls. VI

⁵² Stefán Ólafsson, Íslenska leiðin, bls. 18.

⁵³ Stefán Ólafsson, Íslenska leiðin, bls. 19. Sjá einnig Stefán Ólafsson, Hugarfar og hagvöxtur.I

⁵⁴ Stefán Ólafsson, Íslenska leiðin, bls. 20.

⁵⁵ Bókin í heild sinni: <http://www.ushistory.org/paine/rights/singlehtml.htm>

⁵⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Otto_von_Bismarck

⁵⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/William_Beveridge

⁵⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/New_Deal

⁵⁹ <http://haestirettur.is/domar?nr=1104>

⁶⁰ Björg Thorarensen, Stjórnskipunarréttur Mannréttindi, neðanmálsgrein 2, bls. 537.

sé á valdi dómstóla að meta hvort slík réttindi séu nægilega tryggð. Prof. Kirsten Ketscher hefur sagt þennan dóm fela í sér mikilvægt stjórnskipulegt fordæmi⁶¹ og að dómstóllinn slái því föstu að ákvæðið feli í sér einstaklingsbundin réttindi.⁶² Dómurinn hefur ekki vakið upp lögfræðilegar deilur.⁶³

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.⁶⁴

Inntak framfærsluréttar er skilgreint sem útvegurin gæða sem nauðsynleg eru til þess að einstaklingur geti dregið fram lífið og haldið áfram með líf sitt.⁶⁵ 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 líf skjör.

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 ténist 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.

⁶¹ Retten til eksistensminimum – og retten til ikke at blive diskrimineret. Overvejelser i tilknytning til U.2012.1761H. http://jura.ku.dk/welma/nyheder/Juristen_nr__04__Kirsten_Ketscher_eksistensminimum.pdf

⁶² Sjá samantekt Ketscher á þessum dómi, sem og öðrum hér: <http://jura.ku.dk/welma/retspraksis/danskedomstole/>

⁶³ Fékkst staðfest frá Prof. Kirsten Ketscher með tölvupóstum, dags. 6.1.2015.

⁶⁴ Dr. Ida Elisabeth Koch, A Right to Social Benefits under the European Convention on Human Rights. Human Rights as Indivisible Rights, The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights.

⁶⁵ Kirsten Ketscher, Socialret, bls. 79.

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 álitafæni.⁶⁶ 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 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 víðum 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 nágildandi 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 reglum stjórnarsýslulaga og stjórnarsýsluréttar. 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.



⁶⁶ <http://thetownkindle.com/link/committee-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-aHR0cDovL3d3dy-5vaGNoci5vcvcvRU4vSFJCb2RpZXMvQ1JQRc9QYWdlcy9KdXJpc3BydWRlbnNILmFzcHg=> <http://www.internationaldisabilityalliance.org/en/crpd-committee-views-communications>

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 um félagslega aðstoð árið 2009⁶⁷ 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.⁶⁸ 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.“⁶⁹

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 skirteini, með tilheyrandi réttindum.⁷⁰

⁶⁷ Lög nr. 120/2009.

⁶⁸ Í lögnum er vísað í ákvæði er gilda um elli- og örorkulífeyri, þ.e. 17. og 18. gr. laga um almannatryggingar nr. 100/2007.

⁶⁹ Lög nr. 120/2009.

⁷⁰ Skirteinið samsvari núverandi örorkuskirteini.

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,⁷¹ 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.



⁷¹ Sbr. 57. gr. EES reglugerðar 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.⁷² 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 lífsskjör 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 tækni til að safna réttindum í lífeyrisjóð.⁷³ 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 leggjast ofan á framfærsluviðmiðið, svo uppbótin nái upprunalegum tilgangi

⁷² 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.

⁷³ 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 greiðsluflokkur⁷⁴ 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 heimilinu⁷⁵ og er með tekjur undir ákveðnu tekjuviðmiði.⁷⁶

Lagt er til að 10% tekna umfram frítekjumark skerði heimilisuppbótina.⁷⁷ 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 70.500 kr. á mánuði að uppfylltum fjórum eftirfarandi skilyrðum:⁷⁸

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.⁷⁹
3. Einstaklingum verði gert kleift að leigja út eina íbúð skattfrjálst og tryggt verði að leigutekjurnar skerði ekki greiðslur almannatrygginga.⁸⁰
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 309.140 kr. á mánuði hafi engin áhrif á útreikning lífeyris á grundvelli starfsgetu- eða endurhæfingarmats. Skerðingarhlutfall atvinnutekna umfram 309.140 kr. á mánuði fylgi skattprósentu í 2. skattþrepi (39,74%) þar til lífeyrisgreiðslur falla niður vegna tekjutengingar.⁸¹

⁷⁴ Lagt er til að greiðsla heimilisuppbótar verði reiknuð út án tenginga við aðra greiðsluflokka.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Lagt er til að sama tekjuviðmið verði notað og er í 6. gr. reglugerðar nr. 140/2006 fyrir menntunarbarnalífeyri, eða að mánaðartekjur nemi ekki hærrí upphæð en sjöfaldri upphæð barnalífeyris á hverjum tíma.

⁷⁷ Í núverandi kerfi er skerðingarhlutfall heimilisuppbótar 11,3%.

⁷⁸ 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 70.500 kr. á mánuði er því mjög nálæg samtölu ofangreindra tveggja frítekjumarka (62.058 + 8.220 = 70.278 – uppreiknað í kr. 70.500)

⁷⁹ <http://www.althingi.is/alttext/143/s/0005.html>

⁸⁰ <https://www.rsk.is/einstaklingar/tekjur-og-fradraettir/fjarmagnstekjur/>

⁸¹ 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 velferðarráðherra frá 15.03.2013 við fyrirspurn um búsetuland og greiðslur almannaþrygginga. Þar kemur fram að 78% 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.⁸² Í því skyni að tryggja rétt og framfærslu lífeyrisþega, sem hafa verið búsettir erlendis fyrir starfsgetumat er sett fram eftirfarandi tillaga:

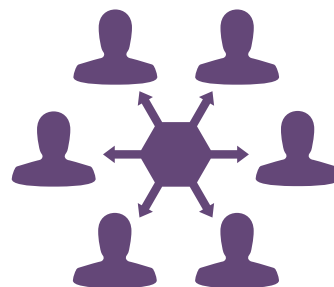
Lífeyrisþegar sem fá engar greiðslur erlendis frá, skulu fá greiddan lífeyri á grundvelli starfsgetumats, þegar það liggur fyrir, óháð fyrri búsetu erlendis. VVS ber ábyrgð á því að sækja um lífeyrisgreiðslur erlendis frá fyrir lífeyrisþega þegar það á við. Ef í ljós kemur að einstaklingur fær greiðslur 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 lágmarksfjárhæð⁸³ til framfærslu samkvæmt lögum.⁸⁴ 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...“⁸⁵

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 ofangreindu svari velferðarráðherra. Þar koma einnig fram tölur yfir fjölda örorkulífeyrisþega í þessari stöðu.⁸⁶ 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. 230.151 á mánuði og sé ekki mismunað á forsendum fyrri búsetu erlendis.



⁸² <http://www.althingi.is/altext/141/s/pdf/1266.pdf>

⁸³ Svar félags- og tryggingamálaráðherra við fyrirspurn Önnu Pálu Sverrisdóttur um lágmarksframfærslu. Þskj. 998 - 347. mál. 138. löggjafarþing

⁸⁴ <http://www.tr.is/tryggingastofnun/frettir/nr/1372>

⁸⁵ <http://www.althingi.is/altext/141/s/pdf/1266.pdf>

8. Nauðsynlegar aðgerðir

8.1 Hækkun lágmarksviðmiðs/ framfærsluviðmiðs

Framfærsluviðmið sem lágmarksviðmið greiðslna þarf að hækka vegna kjaragliðnunar⁸⁷ lífeyris frá árinu 2009. Útreikningar í töflu 1 sýna að lágmarksviðmið þarf að hækka úr kr. 193.962 í kr. 230.151 kr. á mánuði (sjá viðauka 1).



Heiti greiðsluflokka	Upphæð	
Grunnlífeyrir	43.685	
Tekjutrygging (ásamt framfærsluuppbot)	186.466	
Lágmarksviðmið	230.151	
Aldurstengd örorkuuppbot	43.685	(leggst ofan á lágmarksviðmið)
Heimilisuppbot	40.988	(leggst ofan á lágmarksviðmið)
Samtals hámarksgræiðsla	273.836	án heimilisuppbotar
Samtals hámarksgræiðsla	314.824	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 bætast 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. 230.151.

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

Greiddur lífeyrir 75%	172.613
Greiddar atvinnuleysisbætur 25%	46.047
Samtals	218.660
Viðbót frá VVS	11.491
Lágmarksviðmið	230.151

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

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

Greiddur lífeyrir 50%	115.075
Greiddar atvinnuleysisbætur 50%	92.094
Samtals	207.169
Viðbót frá VVS	22.982
Lágmarksviðmið	230.151

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-

⁸⁷ 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.⁸⁸ 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 2014.⁸⁹ 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 nr. 137/2014⁹⁰ 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 byrjun árs 2015 er staðan sú að óljóst er með framhaldið, því gildistími laganna er tímabilið 1.1. til 31.12.2014. 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 bótaflokkas eins og lagt er til, sé lífeyrissjóðunum gert óheimilt skv. lögum að lækka greiðslur sínar vegna þessa.⁹¹

8.4 Tryggja aðgengi að vinnumarkaði

8.4.1 Fjölgun 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%.⁹² 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.⁹³ 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.

⁸⁸ Nánari upplýsingar um víxlverkun lífeyrissjóðsgreiðslna og örorkulífeyris almannatrygginga er m.a. að finna í grein í Tímariti ÖBÍ, 1. tbl. 2010: Víxlverkun sem leiðir til skerðinga hjá öryrkjum. http://www.isafold.is/vefblod/obi/des_2010/

⁸⁹ Samkvæmt tölum frá TR, svör við fyrirspurnum.

⁹⁰ <http://stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=03e38605-1df7-46df-a879-8054af1c420d>

⁹¹ Sjá samkomulag varðandi víxlverkun bóta og hækkun frítekjumarks ellilífeyrisþega. <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/nr/32525>

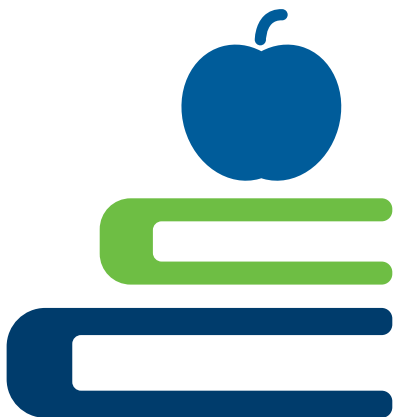
⁹² <http://www.hagstofa.is/?PageID=2594&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=VIN01104%26ti=Vinnumarkadur&eftir+kyni%2C+aldri%2C+b%FAsetu+og+menntun+1991%2D2014%2C+hlutfallsleg+skipting++++++%26path=../Database/vinnumarkadur/rannsoknir/%26lang=3%26units=Hlutfall>

⁹³ <http://midstod.is/-um-midstodina/frettir/frett/2014/09/12/Uttekt-a-stodu-atvinnumala-hja-blindum-og-sjonskertum-a-Islandi/>

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 atvinnuþátttöku en blindir, heyrnarlausir og fólk með hreyfihömlun. Vinna þarf markvisst að því að eyða fordómum gagnvart atvinnuþátttöku fatlaðs fólks.⁹⁴

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.⁹⁵

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 vinnumarkaðsúrræðum

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.⁹⁶ Meginregla þeirra laga segir að allir eigi rétt á vinnumarkaðsaðgerðum, þ.á.m. vinnumiðlun og þátttöku í vinnumarkaðsúrræðum 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 Vinnumálastofnunar (VMST), þ.m.t. vinnumarkaðsúrræði 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 vinnumarkaðsúrræðum 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.

⁹⁴ <http://www.obi.is/i-brennidepli/nr/1591>

⁹⁵ Hugmynd að betra samfélagi. ÖBÍ í samvinnu við LEB og Þroskahjálp. Apríl 2006.

⁹⁶ <http://www.samband.is/media/thjonusta-vid-fatlada/Yfirlit-um-gra-svaedi-i-verkaskiptingu-milli-rikis-og-svf-a-svidi-velferdarthjonustu.pdf>

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.⁹⁷ Fólki 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. Lögin 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% tekjuskærðingar (króna á móti krónu) verði afnumdar og dregið verulega úr tekjuskærðingum.
- Starfsgetumatskerfið þarf meðal annars að uppfylla eftirfarandi skilyrði:
 - Allt ferli starfsgetumats lúti stjórnsýslulögum og stjórnsýslurétti.
 - 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.

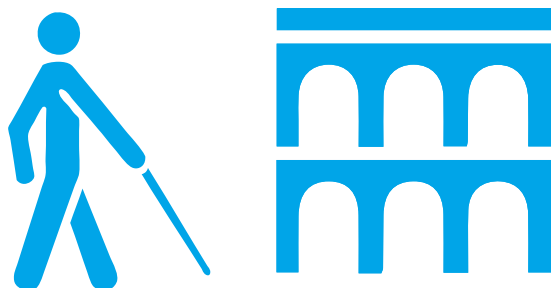
⁹⁷ Réttindi til að mæta kostnaði vegna fötlunar eða sjúkdóma viðkomandi, s.s. sjúkrapjálfun, lyfja og hjálpertæki.

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 tryggð 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!



Heimildaskrá

1. Alþingi: Tillaga til þingsályktunar um bráðaaðgerðir til að efla leigumarkað á Íslandi. <http://www.althingi.is/altext/143/s/0005.html> (skoðað 10. mars 2014).
2. Anna Lawson: The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and European Disability Law: Catalyst or Cohesion? *The International Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Leiden- Boston. Martinus Nijhoff. 2009.
3. Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur - Mannréttindi*. Reykjavík. 2009.
4. Björn Hvinden: *Redistributive and Regulatory Disability Provisions*. European Yearbook of Disability Law. Volume 1. Andwerpen- Oxford- Portland. 2009.
5. Félagsmálaráðuneytið: *Félagsmál á Íslandi*. 1942. Reykjavík.
6. Félags- og tryggingarmálaráðherra: *Svar félags- og tryggingamálaráðherra við fyrirspurn Önnu Pálu Sverrisdóttur um lágmarksframfærslu*. <http://www.althingi.is/altext/138/s/0998.html> (Skoðað 3. mars 2014).
7. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands: *Fatlað fólk og öryrkjar sem íbúar sveitarfélaga*. Reykjavík. 2014.
8. Forsætisráðuneytið: *Skýrsla nefndar um endurskoðun örorkumats og eflingu starfsendurhæfingar*. Reykjavík. 2007.
9. Guðrún Hannesdóttir: Lífskjör og hagir öryrkja. Öryrkjabandalag Íslands og Þjóðmálastofnun. Reykjavík. 2010.
10. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti: *Lokaskýrsla starfshóps um starfsendurhæfingu á Íslandi*. Reykjavík. 2005.
11. Ida Elisabeth Koch: *From Invisibility to Indivisibility: The International Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Leiden- Boston. Martinus Nijhoff. 2009.
12. Ida Elisabeth Koch: *A Right to Social Benefits under the European Convention on Human Rights. Human Rights as Indivisible Rights, The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights*.
13. Katarina O Cathaoir: *The CJEU rules on Obesity and Discrimination Law*. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/12/the-cjeu-rules-on-obesity-and.html>. (skoðað 7. janúar 2015)
14. Kirsten Ketscher: *Retten til eksistens minimum og retten til ikke at blive diskriminert*. http://jura.ku.dk/welma/nyheder/Juristen_nr__04__Kirsten_Ketscher_eksistensminimum.pdf (skoðað 8. janúar 2015).
15. Kirsten Ketscher: Samantekt um danska dóma. <http://jura.ku.dk/welma/retspraksis/danskedomstole/> (skoðað 8. janúar 2015).
16. Kirsten Ketscher: Tölvupóstur, dags. 6. janúar 2015 og 12. janúar 2015.

17. Kirsten Ketscher: *Socialrett. Principper, rettigheder, værdier*. 3. útgáfa. Kaupmannahöfn 2008.
18. Lisa Waddington: *Breaking new ground: The Implications of Ratification of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities of the European Community, The Un Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden- Boston. Martinus Nijhoff. 2009.
19. Lisa Waddington, *ECJ Rulings with Regard to Discrimination on the Grounds of Disability – Case C-13/05 Chacón Navas*. Maastricht.
www.equineteurope.org/IMG/ppt/lisa_waddington_1.ppt. (skoðað 7. janúar 2015).
20. Marianne Schulze: *Understanding The UN Convention On The Rights Of Persons With Disabilities*. bls. 150. http://www.hiproweb.org/uploads/tx_hidrtdocs/HICRPDManual2010.pdf (skoðað janúar 2015).
21. Oddný Mjöll Arnardóttir: A future of multidimensional disadvantage equality? *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Martinus Nijhoff. 2009.
22. Rannveig Traustadóttir: „Disability Studies, the Social Model and Legal Development“, *The International Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Leiden- Boston. Martinus Nijhoff. 2009.
23. Ríkisendurskoðun: *Atvinnutengd starfshæfing*. Reykjavík. 2012
24. Sigríður Hanna Ingólfssdóttir: *Víxlverkun sem leiðir til skerðinga hjá öryrkjum*. Tímariti ÖBÍ, 1. tbl. 2010.
25. Samband Íslenskra sveitarfélaga: *Yfirlit um grá svæði í verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga á sviði velferðarþjónustu*. 12. Janúar 2014.
<http://www.samband.is/media/thjonusta-vid-fatlada/Yfirlit-um-gra-svaedi-i-verkaskiptingu-milli-rikis-og-svf-a-svidi-velferdarthjonustu.pdf> (Skoðað 17. mars 2014).
26. Stefán Ólafsson: *Íslenska leiðin*. Reykjavík. 1999.
27. *Transforming Disability into Ability. Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*. OECD. París, 2003. http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/transforming-disability-into-ability_9789264158245-en (skoðað 8. janúar 2015).
28. Velferðarráðuneytið: *Drög að starfshæfnismati*. Reykjavík. 2009.
29. Velferðarráðherra: *Svar velferðarráðherra við fyrirspurn Margrétar Tryggvadóttur um búsetuland og greiðslur almannatrygginga til örorkulífeyrisþega*.
<http://www.althingi.is/altext/138/s/0998.html> (Skoðað 3. mars 2014).
30. Virk starfsendurhæfing: *Ársreikningur 2013*. Reykjavík. 2014
31. World Health Organisation and The World Bank: *World report on disability*. Malta. 2011.
32. Þjónusta – og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og dauðblinda einstaklinga: *Virgni blindra og sjónskertra einstaklinga á atvinnualdri 18-67 ára*. Reykjavík. 2014.

Viðauki 1

Útreikningar kjaragliðnunar frá 2009.⁹⁸

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	7.117	145.205	3.389	3.728
Samtals 2009-2015:			59.613			30.773	28.840

Raunupphæðir á mánuði

	Vísitala		Grunn-lífeyrir	Hækkun á að vera	Upphæð á að vera	Raun-hækkun	Kjara-gliðnun
2008			25.700				
2009	Neysluverðs	18,6%	29.294	4.780	30.480	3.594	1.186
2010	Neysluverðs	6,6%	29.294	2.012	32.492	0	2.012
2011	Launavísitala	4,4%	31.667	1.430	33.922	2.373	-943
2012	Launavísitala	9,1%	32.775	3.087	37.008	1.108	1.979
2013	Launavísitala	5,0%	34.053	1.850	38.859	1.278	572
2014	Launavísitala	6,7%	35.279	2.604	41.462	1.226	1.378
2015	Launavísitala	6,3%	36.337	2.223	43.685	1.058	1.165
Samtals 2009-2015:			17.985			10.637	7.348

Raunupphæðir á mánuði

	Vísitala		Aldurs-tengd*	Hækkun á að vera	Upphæð á að vera	Raun-hækkun	Kjara-gliðnun
2008			25.700				
2009	Neysluverðs	18,6%	29.294	4.780	30.480	3.594	1.186
2010	Neysluverðs	6,6%	29.294	2.012	32.492	0	2.012
2011	Launavísitala	4,4%	31.667	1.430	33.922	2.373	-943
2012	Launavísitala	9,1%	32.775	3.087	37.008	1.108	1.979
2013	Launavísitala	5,0%	34.053	1.850	38.859	1.278	572
2014	Launavísitala	6,7%	35.279	2.604	41.462	1.226	1.378
2015	Launavísitala	6,3%	36.337	2.223	43.685	1.058	1.165
Samtals 2009-2015:			17.985			10.637	7.348

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

⁹⁸ 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%	27.242	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
Samtals 2009-2015:				17.088		9.893	7.195

Kjaragliðnun samtals miðað við óskertar greiðslur og heimilisuppbót **50.730 kr.** á mánuði

Lágmarksviðmið	230.151	Samtala fyrir grunnlífeyrir, tekjutryggingu og framfærsluuppbót.
Aldurstengd örorkuuppbót	43.685	leggst ofan á lágmarksviðmiðið
Samtals	273.836	Miðað við óskerta greiðslur og fulla aldurstengda örorkuuppbót (fyrsta mat 18-24 ára) Hækkun úr 193.963 í 273.836 krónur.

Lágmarksviðmið	230.151	Samtala fyrir grunnlífeyrir, tekjutryggingu og framfærsluuppbót
Aldurstengd örorkuuppbót	43.685	leggst ofan á lágmarksviðmiðið
Heimilisuppbót	40.988	leggst ofan á lágmarksviðmiðið
Samtals	314.824	Miðað við óskerta greiðslur og fulla aldurstengda örorkuuppbót (fyrsta mat 18-24 ára) Hækkun úr 225.070 í 314.824 krónur.

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



Öryrkjabandalag Íslands, Sigtúni 42, 105 Reykjavík - www.obi.is - sími 530 6700 - obi@obi.is
www.facebook.com/oryrkjabandalagislands