

## Skýrsla nefndar um endurskoðun örorkumats og eflingu starfsendurhæfingar

### Inngangur

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 15. nóvember 2005, til að greiða fyrir samkomulagi Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins um áframhaldandi gildi kjarasamninga, lýsir ríkisstjórnin sig meðal annars reiðubúna til samstarfs um leiðir til að draga úr vaxandi örorkubyrði lífeyrissjóða og jafna stöðuna á milli einstakra sjóða.

Til að vinna að framgangi málsins skipaði forsætisráðherra nefnd fulltrúa stjórnvalda, aðila vinnumarkaðarins, Landssamtaka lífeyrissjóða og Öryrkjabandalags Íslands. Í nefndinni hafa setið Bolli Þór Bollason, sem jafnframt hefur verið formaður nefndarinnar, tilnefndur af forsætisráðherra, Davíð Á. Gunnarsson, tilnefndur af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, Gissur Pétursson, tilnefndur af félagsmálaráðherra, Gunnar Gunnarsson, tilnefndur af BSRB, Gylfi Arnbjörnsson, tilnefndur af Alþýðusambandi Íslands, Hallgrímur Guðmundsson, tilnefndur af fjármálaráðherra, Hannes G. Sigurðsson, tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins, Hrafn Magnússon, tilnefndur af Landssamtökum lífeyrissjóða, Pétur H. Blöndal, tilnefndur af utanríkisráðherra, og Ragnar Gunnar Þórhallsson, tilnefndur af Öryrkjabandalagi Íslands. Jón Sæmundur Sigurjónsson hefur setið fundi nefndarinnar í forföllum Davíðs Á. Gunnarssonar. Með nefndinni hafa starfað Fjóla Agnarsdóttir og Sigrún Ólafsdóttir, sérfræðingar í forsætisráðuneyti. Nefndin hefur einnig notið viðtækrar aðstoðar sérfræðinga á vegum ofangreindra aðila, Tryggingastofnunar ríkisins o.fl.

### Verkefni nefndarinnar

Samkvæmt erindisbréfi nefndarinnar var henni falið að gera tillögur um eftirfarandi atriði:

- a. Samræmingu á viðmiðunum til örorkumats í almannatryggingakerfinu annars vegar og lífeyrissjóðakerfinu hins vegar þar sem fyrst og fremst verði 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.

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

### Starf nefndarinnar

Nefndin hefur á fundum sínum fjallað um fjölmörg málefni er varða einstaklinga sem búa við örorku, s.s. skilgreiningu örorku, framkvæmd örorkumats, stoðþjónustu, framboð og skipulag endurhæfingar, atvinnuþátttöku, samspil heilbrigðiskerfis,

almannatrygginga, lífeyrissjóða, sjúkrasjóða og tryggingarákvæða kjarasamninga og áhrif langtímaatvinnuleysis. Þá hefur nefndin rætt kjaraumhverfi örorkulífeyrisþega almennt eins og það birtist meðal annars í framfærslutekjum og ýmsum afsláttarkjörum hjá ríki og sveitarfélögum, einangrun þeirra og skorti á úrræðum þeim til handa.

Nefndin ræddi ítarlega þau einkenni gildandi örorkumats að þeir sem ná 75% örorkumati fá fullar bætur en þeir sem metnir eru á bilinu 50-74% fá mjög lítið og þeir sem metnir eru 49% eða minna fá ekki neitt. Þessi einkenni matsins hindra endurhæfingu og koma í veg fyrir að fólk með minni örorku fái nauðsynlega aðstoð. Það veldur þrýstingi á úrskurðaraðilann og viðkomandi einstakling því að báðir vita hvað er í húfi ef þessum mörkum er ekki náð.

Nefndin er sammála um að meginmarkmiðið með endurskoðun á örorkumati og aukinni áherslu á starfsendurhæfingarúrræði sé að bæta hag þeirra einstaklinga sem búa við skerta starfsorku vegna örorku og auka atvinnuþátttöku þeirra. Nefndin leggur þess vegna áherslu á að horft verði á getu einstaklinga til að afla sér tekna og að örorkubætur verði að jafnaði háðar skilyrðum um atvinnuleit og endurhæfingu. Einnig þarf að einfalda kerfið og gera samspil allra þátta samfelld og rökrétt. Huga þarf að þeim sem hafa horfið af vinnumarkaði vegna langtímaatvinnuleysis, veikinda eða slysa. Nefndin hefur kynnt sér stöðu þessara mála í helstu nágrannaríkjunum, einkum nýlegar aðgerðir Dana og Norðmanna til að auka atvinnuþátttöku einstaklinga með skerta starfsorku.

## Staða örorkumála á Íslandi

Hér á landi hefur einstaklingum með örorku fjölgað um 6% að meðaltali á ári síðastliðinn áratug, eða úr 7.800 í árslok 1997 í 13.200 í árslok 2006. Árleg fjölgun er þannig á bilinu 600-700 að meðaltali þetta tímabil. Hlutfall örorkulífeyrisþega af heildarvinnuafli hefur farið úr 5,2% í árslok 1997 í 7,5% í árslok 2006. Fjöldi örorkumatsúrskurða hefur verið mun meiri, eða á bilinu 1.100-1.300 síðustu ár.

### Fjöldi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega

Árslok	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Örorku- lífeyrisþegar	7.776	7.980	8.673	9.329	9.780	10.443	11.199	12.011	12.755	13.227
% af vinnuafli	5,2	5,2	5,5	5,8	6,0	6,5	7,1	7,5	7,7	7,5
Endurhæfingar- lífeyrisþegar	262	259	279	358	497	446	625	739	807	855

\*Áætlun. Heimild: Tryggingastofnun ríkisins.

### Örorkumatsúrskurðir

Úrskurðarár	Karlar	Konur	Alls
2004	583	760	1.343
2005	524	767	1.291
2006	481	695	1.176
Samtals	1.588	2.222	3.810

Heimild: Tryggingastofnun ríkisins.

Þótt einstaklingum með örorku hafi ekki fjölgað meira hér á landi en annars staðar í Evrópu virðist fjölgunin hafa verið heilum áratug seinna á ferðinni hér.<sup>1</sup> Ennfremur hefur meðalaldur örorkulífeyrisþega lækkað hér á landi og athygli vekur að fleiri ungmenni innan 19 ára aldurs þiggja hér örorkulífeyri en annars staðar á Norðurlöndum. Yngstu bótapegarnir voru þannig 136% fleiri hlutfallslega hér en annars staðar á Norðurlöndum árið 2002.<sup>2</sup>

Fjölgun örorkulífeyrisþega hefur leitt til aukinna útgjalda almannatrygginga og lífeyrissjóða, úr tæpum 10 milljörðum króna árið 1998 í tæpa 20 milljarða árið 2005 (á verðlagi ársins 2005). Jafnframt verður atvinnulífið af starfskröftum þeirra sem hverfa af vinnumarkaði, ríki og sveitarfélög missa skatttekjur og einstaklingurinn missir tekjur.

### Útgjöld almannatrygginga og lífeyrissjóða vegna örorkulífeyrisgreiðslna

Í milljónum króna á verðlagi ársins 2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Útgjöld vegna örorkulífeyris</b>	9.990	10.662	12.855	12.455	13.739	16.083	18.691	19.889
<b>Hlutfall af heildargreiðslum</b>	24,5%	24,3%	26,5%	24,9%	25,4%	26,6%	29,0%	29,7%

Heimild: Tryggingastofnun ríkisins og Fjármálaeftirlitið.

Samkvæmt tölum frá Fjármálaeftirlitinu námu heildargreiðslur lífeyrissjóðanna vegna örorku 6,1 milljarði króna á árinu 2005, eða rúmlega 18% af greiðslum lífeyrissjóðanna í heild. Hlutfallið er þó mjög mismunandi á milli sjóða og meðaltalið hjá lífeyrissjóðum á almennum markaði er töluvert hærra og fer yfir 40% hjá sumum lífeyrissjóðum.

Meðal helstu skýringa á þessari fjölgun einstaklinga með örorku hefur verið bent á fyrirkomulag og aðferð við örorkumat, fjárhagslegar aðstæður þeirra sem sækja um örorkumat og takmörkuð endurhæfingaráhræði. Samkvæmt gildandi lögum um almannatryggingar er þeim sem eru metnir til a.m.k. 75% örorku til langframa vegna afleiðinga læknisfræðilega viðurkenndra sjúkdóma eða fötlunar tryggður réttur til örorkulífeyris auk ýmissa afsláttarkjara. Örorkan er metin samkvæmt sérstökum örorkustaðli sem nánar er skilgreindur í reglugerð um örorkumat (nr. 379/1999). Þessi réttur er óháður starfshæfni eða vinnugetu. Samkvæmt lögnum er það verkefni Tryggingastofnunar ríkisins að meta örorkuna miðað við staðal þar sem líkamleg og andleg færni er metin.

Reynslan sýnir að þetta kerfi hefur í of miklum mæli stuðlað að því að fólk hverfi af vinnumarkaði og fái greiddan örorkulífeyri til langframa en einnig dregur skerðing bóta vegna launa úr hvata til að afla atvinnutekna. Þá getur fólk með örorkubætur í sumum tilfellum verið fjárhagslega betur sett en á vinnumarkaði og þetta letur fólk frá að endurhæfast.

Rannsóknir sýna að þegar fólk hefur verið óvinnufært í nokkra mánuði dregur fljótt úr sjálfsöryggi og sjálfsbjargarviðleitni og þar með minnka líkur á því að viðkomandi fái starf á ný eða treysti sér til að vinna.<sup>3</sup> Þetta gildir bæði um þá einstaklinga sem verða

<sup>1</sup> Stefán Ólafsson. Örorka og velferð á Íslandi og öðrum vestrænum löndum. 2005.

<sup>2</sup> Trygvi Þór Herbertsson. Fjölgun öryrkja á Íslandi – Orsakir og afleiðingar. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, 20. apríl 2005.

<sup>3</sup> Lokaskýrsla starfshóps um starfsendurhæfingu á Íslandi, 14. febrúar 2005.

fyrir örorku og þá sem verða atvinnulausir af öðrum orsökum. Í Bandaríkjunum fer helmingur þeirra sem er frá vinnumarkaði í meira en 8 vikur ekki aftur út á vinnumarkaðinn og 85% þeirra sem eru frá vinnu í hálf ári eða lengur.<sup>4</sup> Svipuð staða virðist vera á Íslandi. Niðurstöður athugunar Sigurðar Thorlacius tryggingayfirlæknis og Tryggva Þórs Herbertssonar á stöðu þeirra sem metnir voru í fyrsta sinn til örorku árið 1992 benda til þess að um 12% kvenna og 9% karla hafi komið aftur inn á vinnumarkaðinn eftir fjarveru á örorkubótum.<sup>5</sup>

Þessar aðstæður hafa valdið því að atvinnuþátttaka einstaklinga með örorku hefur verið mjög lítil þrátt fyrir gott atvinnuástand á Íslandi og mikla atvinnuþátttöku. Aðeins fjórðungur þeirra er virkur á vinnumarkaði sem er mjög lágt hlutfall í samanburði við nágrannalönd okkar.

Sem fyrr segir er talið að skortur á starfsendurhæfingu sé ein skýring þess að fólk með örorku fer ekki aftur út á vinnumarkaðinn. Þannig var hlutfall fólks í starfsendurhæfingu af heildarfjölda örorkulífeyrisþega 4,4% hér á landi árið 2003 samanborið við 10,4% í Svíþjóð, 19,2% í Danmörku, 22,3% í Finnlandi og 39% í Noregi.<sup>6</sup>

Í skýrslu starfshóps um starfsendurhæfingu kemur fram að þótt víða sé unnið að starfsendurhæfingu hér á landi séu kraftarnir dreifðir og heildaryfirsýn og samhæfingu skorti. Starfsendurhæfing heyrir undir þrjú ráðuneyti, þ.e. ráðuneyti félagsmála, heilbrigðis- og tryggingamála og menntamála. Meðal úrræða sem í boði eru má nefna að Tryggingastofnun ríkisins hefur komið á fót teyllum til að meta möguleika óvinnufærs fólks til endurhæfingar. Þau starfa sjálfstætt samkvæmt þjónustusamningi við stofnunina og sjá um að meta hvort endurhæfing sé líkleg til að auka starfshæfni viðkomandi og, ef svo er, hvernig henni verði best háttáð. Ýmis fyrirtæki bjóða upp á endurhæfingarúrræði, ýmist samkvæmt þjónustusamningum við Tryggingastofnun ríkisins, félagsþjónustu sveitarfélaga, lífeyrissjóði eða jafnvel í sjálfböðavinnu. Þrátt fyrir þetta telja skýrsluhöfundar að framboð úrræða sé ekki nóg, skortur sé á fjölbreytni og að of litlu fjármagni hafi verið varið í málaflokkinn.

### **Alþjóðleg staða örorkumála**

Árið 2003 gaf OECD út skýrslu um stefnu aðildarríkjanna í málefnum einstaklinga með örorku.<sup>7</sup> Samkvæmt skýrslunni hefur slík stefna tvö meginmarkmið. Annars vegar að tryggja virka þátttöku örorkulífeyrisþega 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. Þessi tvö markmið getur verið erfitt að samræma.

Skýrslan byggist á rannsókn á stefnu 20 aðildarríkja í málefnum örorkulífeyrisþega og samspili örorkulífeyris og atvinnuþátttöku þeirra. Í skýrslunni eru rakin mörg dæmi um mistök og víti til varnaðar og tekið fram að ekkert landanna geti talist fylgja fyrirmyndarstefnu á þessu sviði. Staða einstaklinga með örorku er mjög mismunandi

<sup>4</sup> Gunnar Kr. Guðmundsson. Erindi á Örorkuráðstefnu Landssamtaka lífeyrissjóða 6. apríl 2006.

<sup>5</sup> Sigurður Thorlacius og Tryggvi Þór Herbertsson. Hve lengi eru menn öryrkjar á Íslandi? Læknablaðið, 6. tbl. 2005.

<sup>6</sup> Fyrirnefnd skýrsla Stefáns Ólafssonar.

<sup>7</sup> Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People, OECD 2003.

og erfitt að hanna kerfi sem hentar þörfum allra. Atvinnuþátttaka þeirra er yfirleitt lítil, sérstaklega hjá þeim sem eru mikið hamlaðir eða eru eldri en 50 ára auk þess sem fátítt er að fólk falli af bótum. Þeir örorkulífeyrisþegar sem hafa atvinnu hafa hins vegar svipaðar tekjur og aðrir.

Ein af niðurstöðum skýrslu OECD er að örorka eigi ekki að jafngilda því að vera ófær til vinnu. Því sé mikilvægt að líta á örorkustig óháð aðstæðum einstaklingsins til tekjuöflunar og atvinnuþátttöku. Geta til að vinna og afla sér tekna eigi að vera metin sérstaklega og endurtekin reglulega. Einnig þykir nauðsynlegt að breyta viðhorfi til örorku þannig að um sé að ræða skyldur í báðar áttir. Það eigi ekki eingöngu að vera skylda ríkisins að veita fjárhagsaðstoð og annan stuðning heldur sé rétt að örorkulífeyrisþegar sjálfir og vinnuveitendur leggi sitt af mörkum.

Í skýrslunni er mælt með því að færa stefnu í málefnum einstaklinga með örorku nær þeim hugsunarhætti sem ríkir í stuðningi við atvinnulausa og aðra þá sem standa höllum fæti á vinnumarkaði. Örorkubætur verði þannig háðar skilyrðum um atvinnuleit og endurhæfingu. Lögð er áhersla á að virkja einstaklinginn, bjóða honum fljótt einstaklingsmiðaða endurhæfingu og fjarlægja vinnuleitjandi farartálma. Best er ef viðkomandi getur fengið á einum stað allar upplýsingar um hvaða úrræði eru í boði. Ábyrgð á að finna lausn á að vera sameiginleg og eðlilegt að virkja vinnuveitendur í því ferli með því að auka og efla atvinnutengd stuðningsúrræði, s.s. aðlögun á vinnustað, atvinnu með stuðningi, fjárhagshvata til atvinnuþátttöku, starfsendurhæfingu, þjálfun o.fl.

Í Noregi hefur á undanförunum árum verið lögð áhersla á að efla endurhæfingarúrræði og auka atvinnuþátttöku einstaklinga með skerta starfsorku og annarra sem eru af einhverjum ástæðum ekki á vinnumarkaði. Samhliða hefur örorkumat verið endurskoðað í þá átt að þátttaka í endurhæfingarúrræðum verði skilyrði fyrir örorkugreiðslum þegar um einhverja starfsorku er að ræða. Unnið hefur verið að því að auka þátttöku og skyldur vinnuveitenda í þessu ferli og leitað hefur verið leiða til að auka möguleika á atvinnu með aðstoð. Leitast er við að veita einstaklingsmiðaða þjónustu og einnig er stefnt að því að byggja kerfið upp þannig að það borgi sig að fara af bótum og í atvinnu. Svipuð þróun hefur einnig verið í Danmörku og Svíþjóð.

### **Tillögur nefndarinnar**

Á grundvelli þess sem hér hefur verið rakið hefur nefndin rætt ítarlega ýmsar leiðir til að draga úr fjölgun einstaklinga með örorku og skapa sem flestum með skerta starfsorku vegna fötlunar eða veikinda tækifæri og ávinning af því að vera á vinnumarkaðnum. Nefndarmenn eru sammála um að nauðsynlegt sé að gera breytingar á núverandi framkvæmd örorkumats og leggja stórauðna áherslu á endurhæfingarúrræði. Þá þurfi stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins að taka höndum saman um að stórefla fyrirbyggjandi aðgerðir sem til lengri tíma litið komi í veg fyrir ótímabæra skerðingu starfsorku. Gert er ráð fyrir að ríkissjóður, lífeyrissjóðir og aðilar vinnumarkaðarins komi sameiginlega að fjármögnun þessara aðgerða sem hafi það að markmiði að sem flestir verði aftur virkir á vinnumarkaði.

Í þessu skyni leggur nefndin til eftirfarandi aðgerðir:

1. Að breytingar verði gerðar á skilgreiningu á örorku og rétti til örorkulífeyris og viðmiðanir um örorkumat í almannatryggingakerfinu og lífeyrissjóðakerfinu verði

samræmdar. Skilið verði á milli mats á þörf einstaklingsins fyrir stoðþjónustu og mats á getu hans til að afla tekna. Mat á heilsufari einstaklings verði þannig tvíþætt:

- a. Annars vegar verði færnimat eftir heilsutjón þar sem metin er þörf á stoðþjónustu. Með stoðþjónustu er meðal annars átt við hvers konar liðveislur og aðstoð í samræmi við þarfir einstaklings, greiðslu á umframkostnaði vegna veikinda eða fötlunar og aðgang að hjálpartækjum. Stoðþjónusta miðar að því að skapa einstaklingi eins jöfn tækifæri og kostur er. Hér er bæði átt við þjónustu á vegum ríkis og sveitarfélaga. Miðað verði við að veita fólki rétt til þjónustu og tækja sem geri því kleift að vera þátttakendur á vinnumarkaði og geri almenna samfélagsþátttöku mögulega. Slíkt mat standi til boða eftir slyss/veikindi og er þá eðlilegt að hjálpartæki einstaklingsins sem notuð eru á vinnustað verði greidd af Tryggingastofnun ríkisins. Matið verði endurskoðað eftir þörfum. Þetta mat sé þó ekki ávísun á bæturlaun/styrk til framfærslu vegna tekjumissis.
  - b. Hins vegar verði tekið upp mat á getu einstaklingsins til að afla tekna í kjölfar sjúkdóms eða slyss. Fyrsta skref einstaklings verði að fara í lækisfræðilega og atvinnulega endurhæfingu og á þeim tíma fái viðkomandi endurhæfingarbætur. Samhliða endurhæfingu eða undir lok endurhæfingar verði geta einstaklingsins til atvinnuþátttöku og tekjuöflunar metin. Til endurhæfingar getur meðal annars talist framhaldsmenntun og endurmenntun. Starfsgetan verði mæld í prósentustigum. Það sem á vantar í 100% starfsgetu verður þá í reynd örorkumat einstaklingsins og fái hann bætur sem því nemur. Ef einstaklingur yrði t.d. metinn með 60% starfsgetu fengi hann samkvæmt þessum tillögum 40% af fullum bóttum. Nefndin telur mikilvægt að sérfræðingar komi að þessu mati eftir þörfum, s.s. lækningar, sjúkrahjálfrátt, iðjuþjálfarar, félagsráðgjafar, sálfræðingar, náms- og starfsráðgjafar og aðrir sérfræðingar eftir því sem þurfa þykir. Til að halda tengslum viðkomandi við vinnumarkaðinn er mikilvægt að fulltrúi frá stéttarfélaginu (sjúkrasjóði) eigi aðild að þessu teymi. Að því gefnu að einhver starfsgeta sé til staðar komi matið til endurskoðunar a.m.k. árlega og oftast ef þörf krefur. Jafnframt verði til staðar ákveðinn sveigjanleiki í þessum ákvörðunum þannig að einstaklingur geti aukið starfshlutfall sitt tímabundið án þess að lífeyrisgreiðslur eða bætur skerðist. Eftir ákveðinn reynslutíma verði tekin ákvörðun um hvort breytingin sé tímabundin eða til frambúðar og þá verði hlutfall bóta lagað að breyttum aðstæðum.
2. Lagt er til að skipulag endurhæfingar verði bætt þar sem eftirfarandi atriði verði höfð til hliðsjónar:
- a. Áhersla verði lögð á að saman fari lækisfræðileg endurhæfing og starfsendurhæfing eftir því sem við á og að hún hefjist eins fljótt og auðið er. Þetta kallar á náið samstarf Tryggingastofnunar og Vinnumálastofnunar. Heimilt verði að lengja endurhæfingartímann frá því sem nú er og verði endurhæfingarbætur greiddar meðan á endurhæfingu stendur.
  - b. Svipað fyrirkomulag verði haft um starfsendurhæfingu og nú er um fullorðinsfræðslu og starfsmenntun hvað varðar kostnaðarskiptingu ríkis, einstaklinga og sjóða (sjúkra- og lífeyrissjóða). Tryggingastofnun, Vinnumálastofnun og lífeyrissjóðir geri sameiginlega þjónustusamninga um starfsendurhæfingu við einkaaðila, fyrirtæki á vegum stéttarfélaga, opinber

fyrirtæki eða opinberar stofnanir ríkis eða sveitarfélaga jafnframt því að kosta framkvæmd þeirra. Í samningunum verði endurhæfingin skilgreind sem ferli sem leiði til atvinnuþátttöku og kveðið verði á um kostnaðar- og gæðaeftirlit. Endurhæfingaraðgerðir verði skipulagðar á grundvelli mats sérfræðinga á starfshæfni eða vinnugetu (sbr. lið 1b).

- c. Beitt verði snemmtækri íhlutun þannig að endurhæfing hefjist sem fyrst eftir að starfsþrek einstaklingsins skerðist. Gerður verði samningur við viðkomandi einstakling sem kveði á um þátttöku hans í endurhæfingu en að öðrum kosti falli endurhæfingarbætur niður. Ennfremur er æskilegt, eftir því sem við verður komið, að í slíkum samningi verði kveðið á um hvenær stefnt sé að því að viðkomandi einstaklingur hefji störf að nýju þar sem byggt verði á mati frá sérfræðingateymi.
- d. Komið verði á fót einstaklingsmiðaðri þjónustu með leiðbeinanda sem heldur utan um einstaklinginn og hans mál til lengri tíma og verði tengiliður hans við ýmsa aðila, t.d. lækna, Tryggingastofnun, lífeyrissjóði, Vinnumálastofnun og endurhæfingaraðila. Hafa verður færni og atvinnuþátttöku einstaklings að leiðarljósi og vinna með hverjum einstaklingi strax frá upphafi veikinda eða fötlunar. Nauðsynlegt er að tekið sé mið af menntun viðkomandi og reynslu, félagslegu umhverfi, fjárhag, heilbrigði og getu, afstöðu og væntingum til atvinnu. Fyrir fólk á vinnumarkaði gæti þessi þjónustufulltrúi tengst viðkomandi stéttarfélagi eða sjúkrasjóði en gagnvart einstaklingum utan vinnumarkaðar gætu heilsugæslustöðvar eða þjónustuskrifstofur Vinnumálastofnunar gegnt þessu hlutverki. Jafnframt hefur verið bent á þann möguleika að slíkir leiðbeinendur verði ráðnir úr röðum örorkulífeyrisþega.
- e. Mikilvægt er að tengslum viðkomandi einstaklings við vinnumarkaðinn verði haldið við með því að greiða fyrir áframhaldandi ráðningarsambandi við hlutaðeigandi vinnuveitanda. Nefndin er sammála um mikilvægi þess að atvinnulífið leggi sitt af mörkum til að gefa einstaklingum með skerta starfsorku tækifæri til að fá störf við sitt hæfi. Þess verði gætt að ferillinn - veikinda- og/eða slysaréttur kjarasamninga, sjúkrasjóður og lífeyrissjóður - verði samfelldur. Tryggingastofnun ríkisins hefur gert vinnusamninga á grundvelli 58. gr. laga nr. 117/1993 um almannatryggingar og reglugerðar nr. 159/1995 um öryrkjavinnu um að fyrirtæki taki örorkulífeyrisþega í vinnu. Einstaklingurinn fær laun frá vinnuveitanda en Tryggingastofnun greiðir vinnuveitanda hlutfall af launum einstaklingsins. Fjölga mætti þessum samningum með því að auka fjárframlög vegna þeirra.
- f. Gert er ráð fyrir því að stjórnvöld, lífeyrissjóðir og aðilar vinnumarkaðarins komi sameiginlega að fjármögnun þessara aðgerða sem hafa það að markmiði að sem flestir verði aftur virkir á vinnumarkaði. Þetta er í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar 15. nóvember 2005 til að greiða fyrir áframhaldandi gildi kjarasamninga. Einnig er gert ráð fyrir því í lögum um vinnumarkaðsaðgerðir sem samþykkt voru vorið 2006 að auknum fjármunum verði ráðstafað í starfsendurhæfingu.
- g. Gildandi reglur um tekjuskerðingu örorkubóta og greiðsluþátttöku vegna stoðþjónustu verði endurskoðaðar þannig að þær letji ekki frá vinnu. Einstaklingur greiði ekki fyrir viðeigandi hjálpartæki sem tengjast sérstaklega þátttöku hans á vinnumarkaði (sbr. 1a).

- h. Þeir sem eru á örorkubótum þegar breytingin á sér stað hafi, í tiltekinn tíma, val um hvort þeir fari yfir í nýtt kerfi eða ekki. Þeir geti valið að fá aðstoð við atvinnuleit ef þeir óska þess. Viðkomandi færi þá af örorkubótum en fengi þess í stað endurhæfingarbætur enda yrðu slík úrræði í boði.
- i. Hugað verði að forvörnum og leitast við að koma í veg fyrir að vinnuáðstæður verði til þess að starfsorka einstaklinga skerðist. Í þeim tilfellum sem starfsorka einstaklinga skerðist verði greitt fyrir því að viðkomandi vinnustaður geti boðið þeim starf við hæfi.

### **Áhrif tillagnanna og framhald málsins**

Erfitt er að meta heildaráhrif af þessum tillögum á ríkissjóð. Til lengri tíma litið er óumdeilt að mikill þjóðhagslegur ávinningur er fólgin í því að efla endurhæfingarúrræði. Til að byrja með er hins vegar óhjákvæmilegt að kostnaður aukist vegna fjölgunar endurhæfingarúrræða, rýmri reglna um hjálpartæki, meiri stoðþjónustu á heilsugæslustöðvum o.fl. Á móti vegur minni kostnaður vegna lækkunar bótagreiðslna þegar einstaklingar fara aftur út á vinnumarkaðinn eftir endurhæfingu. Jafnframt má reikna með auknum skatttekjum ríkis og sveitarfélaga og minni sjúkra- og lyfjakostnaði þegar fram í sækir. Loks er rétt að hafa í huga að óbreytt ástand og áframhaldandi fjölgun lífeyrisþega hefur í för með sér vaxandi útgjöld vegna aukinna bótagreiðslna ríkisins og lífeyrissjóða. Mikilvægt er að stjórnvöld fylgist grannt með framvindu mála og reyni að meta árangurinn af þeim aðgerðum sem tillögurnar fela í sér með markvissum og reglubundnum hætti.

Tillögur nefndarinnar kalla á umtalsverðar breytingar á laga- og reglugerðarumhverfi örorkumats- og örorkubótakerfisins. Mikilvægt er að tryggja framgang ofangreindra tillagna og er í því skyni lagt til að sett verði á laggirnar framkvæmdanefnd til að fylgja þeim eftir, leggja mat á áhrif tillagna, ávinning og kostnað, og skera úr um álitamál. Framkvæmdanefndin verði skipuð fulltrúum frá félagsmálaráðuneyti, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, Öryrkjabandalaginu, Landssamtökum lífeyrissjóða og aðilum vinnumarkaðarins undir forystu forsætisráðuneytis. Í framhaldi af þessu er gert ráð fyrir að aðilar vinnumarkaðarins muni sérstaklega fjalla um og semja við hlutadeigandi aðila um þau atriði sem lúta að breytingum á kjarasamningsákvæðum og reglum sjúkrasjóða og lífeyrissjóða.