

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007 (greiðslutímabil endurhæfingarlífeyris).

Frá félags- og vinnumarkaðsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- Í stað orðanna „18 mánuði“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: 36 mánuði.
2. mgr. orðast svo:

Heimilt er að framlengja greiðslutímabil skv. 1. mgr. um allt að 24 mánuði enda sé starfsendurhæfing með það að markmiði að auka atvinnuþátttöku enn talin raunhæf að mati framkvæmdaraðila, sbr. 1. mgr.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs er lögð rík áhersla á að málefni örorkulífeyrisþega verði tekin til endurskoðunar á kjörtímabilinu með það að markmiði að bæta lífskjör og lífsgæði einstaklinga með mismikla starfsgetu. Sérstaklega verði horft til þess að bæta afkomu og möguleika til virkni, menntunar og atvinnuþátttöku á eigin forsendum. Þá er einnig sett fram það markmið að einstaklingum sem missa starfsgetuna verði í auknum mæli tryggð þjónusta og stuðningur strax á fyrstu stigum með tilliti til líkamlegra, sálfræðilegra og félagslegra þátta sem hafa áhrif á starfsgetu.

Á fundi ríkisstjórnarinnar hinn 11. mars 2022 var samþykkt tillaga félags- og vinnumarkaðsráðherra um að skipa stýrihóp ráðuneyta sem hefði það hlutverk að hafa yfirsýn yfir endurskoðun á örorkulífeyriskerfinu í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Í kjölfarið var skipaður stýrihópur fjögurra ráðuneyta; forsætisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis, undir stjórn félags- og vinnumarkaðsráðuneytis. Einnig var skipað sérfræðingateymi með fulltrúum félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Sérfræðingateymið vann að undirbúningi, útfærslu og innleiðingu breytinga á greiðslu- og þjónustukerfi almannatrygginga vegna örorku og starfsgetumissis og útfærslu tímasettra aðgerða þannig að breyta megi kerfinu í áföngum.

Frumvarp þetta inniheldur fyrsta skref í átt að nýju greiðslu- og þjónustukerfi vegna starfsgetumissis en í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 7. gr. laga um félagslega aðstoð, nr.

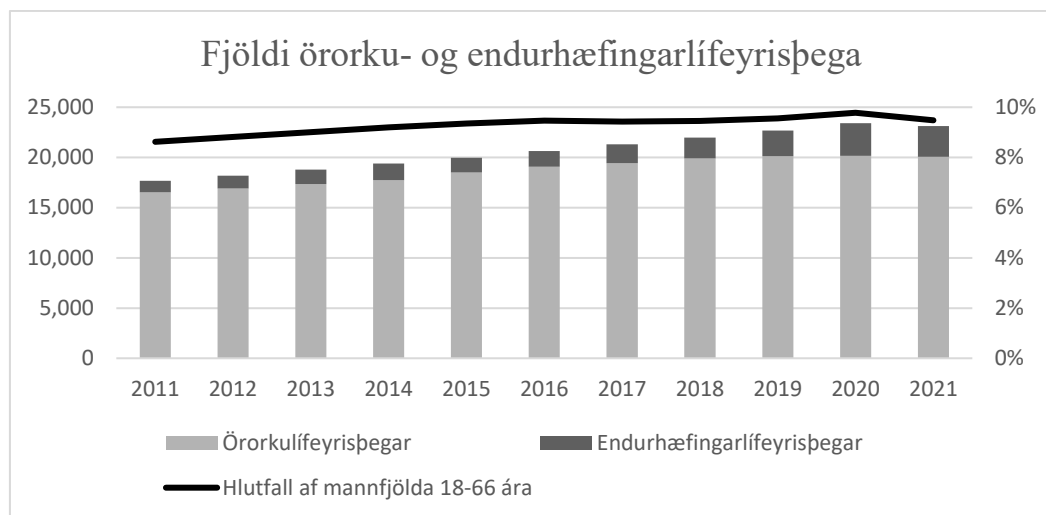
99/2007, hvað varðar greiðslur endurhæfingarlífeyris. Markmið þess er að tryggja einstaklingum sem misst hafa starfsgetuna endurhæfingarlífeyri til lengri tíma en nú gildir enda sé starfsendurhæfing með aukna atvinnuþátttöku að markmiði enn talin raunhæf. Stýrihópur ráðuneytanna hefur kynnt sér efni frumvarpsins og styður markmið þess og að það verði lagt fram á Alþingi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Stjórnvöld hafa um árabil unnið að framgangi starfsendurhæfingar með það að markmiði að fjölga þeim sem geta tekið virkan þátt í samfélaginu, þar á meðal með atvinnuþátttöku. Þannig hefur undanfarin ár verið lögð aukin áhersla á að starfsendurhæfing sé reynd áður en kemur til mats á örorku. Þetta hefur leitt til þess að nýgengi endurhæfingarlífeyrisþega hefur aukist samhliða því sem dregið hefur úr nýgengi örorku. Á sama tíma hefur verið lögð áhersla á að efla samvinnu velferðarkerfa þvert á félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti með það að markmiði að tryggja samþættingu í endurhæfingu fólks, hvort sem um er að ræða heilbrigðistengda endurhæfingu, atvinnutengda starfsendurhæfingu eða önnur tengd úrræði. Þá hefur verið lögð sérstök áhersla á aðgerðir til að auka virkni ungs fólks sem er ekki í vinnu, námi eða starfsþjálfun. Markmið frumvarpsins er þannig að stuðla að árangursríkri starfsendurhæfingu sem flestra með áherslu á heildræna nálgun og samfellu í þjónustu við einstaklinga. Þannig mun frumvarpið m.a. hafa áhrif á réttarstöðu einstaklinga sem ekki hafa náð stöðugleika í sjúkdóm sinn við lok gildandi greiðslutímabils, en sem dæmi um slík tilvik má nefna sjúkdómsgreiningar á borð við geðraskanir ungs fólks.

Samkvæmt tölulegum upplýsingum frá Tryggingastofnun ríkisins hefur nýgengi örorku lækkað um 28% milli árana 2016 og 2020 en þá þróun má fyrst og fremst rekja til fjölgunar þeirra sem láta reyna á starfsendurhæfingu áður en kemur til örorkumats. Það er vísbending um að með aukinni áherslu á starfsendurhæfingu og samþættingu í endurhæfingu þvert á velferðarkerfi félags- og vinnumarkaðsráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis sé mögulegt að lækka nýgengi örorku til frambúðar. Einnig má sjá aukningu í hópi þeirra sem hafa fullnýtt rétt sinn til endurhæfingarlífeyris, en samkvæmt gildandi lögum getur tímabil greiðslna að hámarki verið þrjú ár.

Á mynd 1 má sjá að heilt yfir hefur dregið úr fjölgun þeirra sem fá samþykktan örorkulífeyri síðustu ár á sama tíma og fjölgað hefur í hópi þeirra sem fá samþykktan endurhæfingarlífeyri. Einnig sést að samanlagður fjöldi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega hefur haldist í hendur við mannfjölda á sama aldri síðustu ár.



Mynd 1. Fjöldi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega á árunum 2011–2021 og samanlagt hlutfall þeirra af mannfjölda á sama aldri, 18–66 ára.

Fjöldi þeirra sem hefja töku endurhæfingarlífeyris hefur aukist jafnt og þétt að undanfögnu og í töflu 1 má sjá fjölda einstaklinga sem hefja töku endurhæfingarlífeyris skipt eftir árum. Í töflunni sést einnig fjöldi einstaklinga sem hefur fengið greiðslur í 18 mánuði eða lengur sem og þeirra sem hafa fullnýtt alla 36 mánuðina. Þá má einnig sjá þann fjölda sem fær greiddan örorkulífeyri á árinu 2022 og loks eru sýnd hlutföll hópanna. Taflan sýnir árin 2014 til 2018 sem er síðasta heila árið þar sem 36 mánuðir eru liðnir frá því greiðsla endurhæfingarlífeyris hófst. Þar sést að þeim fækkar eftir árum sem fá örorkulífeyri eftir að töku endurhæfingarlífeyris lýkur. Einnig er rétt að benda á að hlutfall þeirra sem nýta alla 36 mánuðina samkvæmt gildandi lögum er mjög lágt og mun frumvarpið því ná til fárra einstaklinga, t.d. voru alls 133 einstaklingar af þeim 1.843 sem hófu töku endurhæfingarlífeyris á árinu 2018 sem nýttu allt 36 mánaða tímabilið. Þannig eru það ekki nema 7% þeirra sem hófu töku endurhæfingarlífeyris 2017 og 2018 sem fullnýta þennan rétt. Af þeim sem fullnýta 36 mánaða greiðslutímabil endurhæfingarlífeyris hafa allt að 80% fengið örorkulífeyrisgreiðslur í kjölfarið og má leiða líkur að því að hluti þess hóps muni hafa ávinning af lengra endurhæfingartímabili. Þannig má ætla að með lengra endurhæfingartímabili aukist líkur á endurkomu einstaklinga í þeim hópi á vinnumarkaði sé starfsendurhæfing enn talin raunhæf að loknu gildandi greiðslutímabili.

Ár sem greiðsla endurhæfingarlífeyris hefst	Fjöldi	Fjöldi sem er a.m.k. 18 mánuði	Fjöldi sem nýtir 36 mánuði	Fjöldi á örorku 2022	Hlutfall sem er a.m.k. 18 mánuði	Hlutfall sem nýtir 36 mánuði	Hlutfall á örorku 2022
2014	1484	707	64	906	48%	4%	61%
2015	1433	687	63	876	48%	4%	61%
2016	1496	687	72	790	46%	5%	53%
2017	1727	750	122	852	43%	7%	49%
2018	1843	734	133	794	40%	7%	43%

Tafla 1. Fjöldi einstaklinga sem hóf töku endurhæfingarlífeyris á árunum 2014–2018, fjöldi sem fékk greiðslur í 18 mánuði eða lengur, fjöldi sem fullnýtti alla 36 mánuðina og fjöldi sem fékk greiddan örorkulífeyri á árinu 2022 og hlutföll hópanna.

Í skýrslu nefndar um endurskoðun laga um almannatryggingar frá febrúar 2016 var lagt til að greiðslur vegna endurhæfingar yrðu greiddar að hámarki í þrjú ár með möguleika á framlengingu í fimm ár. Þá lagði samráðshópur um breytt framfærslukerfi almannatrygginga vegna skertrar starfsgetu til í skýrslu sinni frá maí 2019 að greiðslur vegna endurhæfingar yrðu inntar af hendi að hámarki í fimm ár. Er í frumvarpi þessu tekið mið af tillögum þessara tveggja starfshópa sem og annarra gagna sem benda til þess að lenging greiðslutímabils endurhæfingarlífeyris geti leitt til þess að ná megi auknum árangri í starfsendurhæfingu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpi þessu er lagt til að réttarstaða þeirra einstaklinga sem fá tímabundnar greiðslur meðan á starfsendurhæfingu stendur verði styrkt með því að lengja tímabil greiðslna endurhæfingarlífeyris úr 18 mánuðum í 36 mánuði. Auk þess er gert ráð fyrir að heimilt verði að framlengja greiðslutímabilið um allt að 24 mánuði í stað 18 mánaða samkvæmt gildandi lögum ef starfsendurhæfing með atvinnuþátttöku að markmiði er enn talin raunhæf. Er þannig gert ráð fyrir að tímabil greiðslna geti orðið allt að fimm ár en samkvæmt gildandi lögum er það að hámarki þrjú ár.

Lenging greiðslutímabils endurhæfingarlífeyris er talin samræmast vel stefnu stjórnvalda um að leggja aukna áherslu á starfsendurhæfingu og mat á möguleikum til virkni á vinnumarkaði og í samfélaginu áður en kemur til mats á varanlegri örorku. Þannig aukast líkur á að fleiri geti til lengri tíma framfleytt sér sjálfir, að hluta eða að öllu leyti, með þátttöku á vinnumarkaði. Því er nauðsynlegt að tryggja einstaklingum endurhæfingarlífeyri þann tíma sem þeir eru í virkri starfsendurhæfingu í kjölfar veikinda eða slysa, en dæmi eru um að einstaklingar hafi fullnýtt rétt sinn til greiðslu endurhæfingarlífeyris áður en starfsendurhæfing er metin fullreynd sem eykur líkur á ótímabæru brotthvarfi af vinnumarkaði og örorku. Ungt fólk, 18–29 ára, hefur verið í sérstökum áhættuhópi hvað þessa þróun varðar hér á landi samanborið við aðrar Norðurlandþjóðir, enda hefur þar verið lögð aukin áhersla á að framfærsla sé ákvörðuð tímabundið þann tíma sem ekki er fyrir séð hverjir möguleikar fólks eru til virkni til lengri tíma lítið.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins þykir ekki gefa tilefni til að ætla að tillögur þess stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið var unnið í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu í samráði við og á vettvangi sérfræðingateymis ráðuneytanna og kynnt stýrihópi ráðuneytanna áður en það var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda. Frumvarpið var jafnframt kynnt Endurhæfingarráði – samstarfsvettvangi um endurhæfingu þvert á velferðarkerfi félags- og vinnumarkaðsráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis. Við gerð frumvarpsins var haft samráð við Tryggingastofnun ríkisins sem annast framkvæmd laganna. Þá var efni frumvarpsins einnig kynnt á fundi með heildarsamtökum fatlaðs fólks.

Frumvarpið var birt í samráðsgátt stjórnvalda 23. september 2022 (mál nr. S-174/2022) og var helstu hagsmunaaðilum gert viðvart um birtingu frumvarpsins. Ráðuneytinu bárust alls sex umsagnir um frumvarpið sem allar eiga það sammerkt að með þeim er fyrst og fremst verið að koma á framfæri ábendingum og athugasemdum um endurhæfingarlífeyriskerfið

almennt, svo sem fyrirkomulag greiðslna og mats vegna starfsendurhæfingar og starfsgetumissis í nágildandi kerfi og væntingar umsagnaraðila til nýs greiðslu- og þjónustukerfis til framtíðar.

Í umsögn frá VIRK – Starfsendurhæfingarsjóði kemur fram að sjóðurinn fagni þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu, enda miði þær að því að bæta réttarstöðu einstaklinga með alvarlegan heilsuvanda og gera þeim kleift að klára sína endurhæfingu með það að markmiði að auka vinnugetu sína og lífsgæði. VIRK vilji þó koma frekari sjónarmiðum og ábendingum á framfæri. Þannig bendir sjóðurinn á að þörf sé á nýjum greiðsluflokki, sjúkragreiðslum, fyrir einstaklinga sem geta ekki uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru til þátttöku í virkri endurhæfingaráætlun, svo sem vegna biðlista í heilbrigðiskerfinu eða heilsubresturinn er þess eðlis að hvíld er nauðsynleg áður en markviss starfsendurhæfing er talin raunhæf. Þá telur VIRK að það yrði til bóta ef einstaklingar gætu haldið endurhæfingarlífeyri í einhvern tíma samhliða þátttöku á vinnumarkaði að hluta. Loks er bent á mikilvægi þess að endurskoða greiðslufyrirkomulag endurhæfingarlífeyris þannig að framkvæmd greiðslna sé eftir á líkt og á við um almennar launagreiðslur. Greiðsla endurhæfingarlífeyris fyrir fram, eins og nú er, leiði til þess að einstaklingar geti verið án greiðslna ein mánaðamót við tilfærslu af endurhæfingarlífeyri í launað starf.

Í umsögn Hugarafis – notendastýrðrar starfsendurhæfingar er lögð áhersla á mikilvægi þess að notandi þjónustunnar eigi hlutdeild í gerð endurhæfingaráætlunar. Í umsögninni kemur einnig fram að lágmarksgildistími endurhæfingaráætlana ætti að vera sex mánuðir. Jafnframt er talið mikilvægt að endurhæfingarlífeyrir geti komið á móti fari einstaklingur í hlutastarf á vinnumarkaði.

Félag íslenskra heimilislækna bendir á að nauðsynlegt sé að breyta allri umgjörð umsókna og áætlana á endurhæfingartíma til að fyrirhuguð lenging geti gengið eftir. Ferlið sé of flókið, mótsagnakennt og streituvaldandi. Á biðtíma þurfi nú endurtekna og flókna vottorðagerð af hálfu heimilislækna, sem öll hafi ekki aðgang að. Einnig er bent á að stundum þurfi skjólstaðingar ekki virka endurhæfingu heldur hvíld eða léttu hreyfingu, sem sjaldan uppfylli skilyrði greiðslna endurhæfingarlífeyris. Félagið telur að taka þurfi kerfi endurhæfingarlífeyris og upphaf örorku til gagnerrar endurskoðunar og óskað er eftir því að við þá endurskoðun verði rætt við þá fagaðila sem helst koma að gerð endurhæfingaráætlana og vottorða.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins (SA) kemur fram að þau séu sammála því markmiði frumvarpsins, sem kemur fram í greinargerð, að tryggja einstaklingum sem misst hafa starfsgetuna endurhæfingarlífeyri til lengri tíma en nú gildir enda sé endurhæfing með aukna atvinnuþátttöku að markmiði enn metin raunhæf. Að mati SA er mikilvægt að leggja áherslu á aukna virkni einstaklinga sem glíma við starfsgetumissi og rímar frumvarpið vel við þá sýn, þ.e. að koma í veg fyrir að einstaklingar endi á örorkulífeyri áður en endurhæfing er að fullu reynd. Þannig sé mögulegt að sporna gegn hækkandi nýgengi örorku og auka líkur á endurkomu einstaklinga á vinnumarkað. Þó telja samtökin eðlilegt að lengra greiðslutímabil sé bundið ákveðnum skilyrðum, t.d. að lífeyristaki sé í markvissri endurhæfingu undir eftirliti fagaðila og að ekki sé nægilegt að endurhæfingaráætlun sé til staðar heldur þurfi að sýna fram á með einhverjum hætti að starfsendurhæfingin skili sér.

Í umsögn Öryrkjabandalags Íslands (ÖBÍ) er lögð áhersla á að framlenging greiðslutímabilsins feli í sér jákvæða breytingu fyrir þá einstaklinga sem þurfa lengra endurhæfingartímabil til að bæta getu sína til samfélagsþátttöku og/eða starfshæfni. Þá er bent á að samhliða lengingu greiðslutímabils sé mikilvægt að gera úrbætur á núverandi fyrirkomulagi og fjölga endurhæfingaráætlunum. ÖBÍ telur að heimildin til að framlengja greiðslutímabil um allt að 24 mánuði sé of óskýr og opin fyrir túlkun framkvæmdaraðila. Í umsögninni er lagt til að í 2. mgr. 7.

gr. laga um félagslega aðstoð verði sett inn skýrt skilyrði um að framkvæmdaraðili rökstyðji ákvörðun um lengra tímabil og á hverju hún byggist. Bent er á að skilgreiningar vanti á orðinu framkvæmdaraðili og einnig að skilgreina þurfi hugtökin „hæfing“ og „endurhæfing“. Þá er lögð áhersla á að allir sem hafa einhverja starfsgetu eigi kost á endurhæfingarúrræðum sem leiði til aukinna möguleika á atvinnuþátttöku. Þá bendir ÖBÍ á að upp hafi komið tilvik þar sem einstaklingum með meðfædda fötlun sé synjað um örorkumat því endurhæfing sé ekki fullreynd en ÖBÍ telur að af lögskýringargögnum megi ráða að markmið með endurhæfingarlífeyri eigi ekki við um fatlað fólk og enn síður þau sem hafa áður verið skilgreind sem fötluð börn. Í umsögninni eru einnig ýmsar ábendingar um framkvæmd og fyrirkomulag endurhæfingarlífeyris, m.a. um skort á leiðbeiningum til umsækjenda og hættu á tekjufalli vegna þess að fólk sé vísað fram og til baka í kerfinu.

Í umsögn einstaklings, sem er læknir og tekur undir umsögn Félags íslenskra heimilislækna, er bent á að verði fyrirhugaðar breytingar samþykktar leiði það til enn meiri vinnu heimilislækna við gerð vottorða og meiri skriffinnsku, sem sé ærin fyrir. Þetta geti dregið úr getu heilsugæslunnar almennt til að sinna sínu hlutverki. Umsagnaraðilinn bendir enn fremur á að það að vera öryrki eftir tilraunir til endurhæfingar í 36 mánuði þýði ekki að viðkomandi geti ekki átt framtíð á vinnumarkaði. Umsagnaraðilinn telur ekki hægt að styðja frumvarpið í núverandi mynd.

Í umsögnum er almennt lýst yfir ánægju með efni frumvarpsins, þ.e. að lengja greiðslutímabil endurhæfingarlífeyris og að það muni bæta réttarstöðu einstaklinga sem glíma við heilsufarsvanda og auka líkur á því að þeir öðlist frekari starfshæfni og lífsgæði. Umsagnaraðilar benda aftur á móti á ýmis atriði sem megi bæta og snúa að greiðslu- og þjónustukerfi almannatrygginga vegna starfsgetumissis almennt. Eftir að hafa farið ítarlega yfir umsagnirnar er niðurstaðan sú að þær kalla ekki á breytingar á frumvarpinu þar sem í því er ekki kveðið á um umrædd atriði heldur einvörðungu tímalengd endurhæfingarlífeyris. Framangreind atriði verða þó tekin til skoðunar á vettvangi verkefnisstjórnar um heildarendurskoðun á örorkulífeyriskerfinu eftir því sem við á.

6. Mat á áhrifum.

Í frumvarpi þessu er lagt til að greiðslutímabil vegna starfsendurhæfingar verði lengt þannig að tímabil endurhæfingarlífeyris verði allt að 36 mánuðir með möguleika á framlengingu um 24 mánuði, alls fimm ár. Með því móti er stefnt að því að bæta réttarstöðu einstaklinga með alvarlegan heilsuvanda og gera þeim kleift að klára endurhæfingu sína með aukna vinnugetu og lífsgæði að markmiði. Þá er lenging greiðslutímabilsins talin til þess fallin að koma í veg fyrir að einstaklingar endi á örorkulífeyri áður en endurhæfing er að fullu reynd.

Ekki er talið að ákvæði frumvarpsins hafi áhrif á stjórnarsýslu ríkisins og ekki verður séð að frumvarpið hafi bein áhrif á jafnrétti kynjanna, en öll hafa sömu réttindi og bera sömu skyldur samkvæmt ákvæðum laga um félagslega aðstoð. Þó má gera ráð fyrir að $\frac{2}{3}$ hlutar þeirra sem njóta lengra greiðslutímabils endurhæfingarlífeyris verði konur og $\frac{1}{3}$ hluti karlar, verði frumvarpið að lögum.

Til skemmri tíma er gert ráð fyrir að kostnaður vegna greiðslna endurhæfingarlífeyris aukist en á móti komi að greiðslur örorkulífeyris lækki um sömu fjárhæð. Langtímaávinningur af frumvarpinu felst í því að fleiri einstaklingar, ungt fólk sérstaklega, öðlast aukna starfshæfni og þar með tækifæri til betri lífsafkomu.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið er lagt til að greiðslutímabil endurhæfingarlífeyris verði lengt þannig að tímabilið verði allt að 36 mánuðir í stað 18 mánaða samkvæmt gildandi lögum.

Í b-lið er lagt til að heimilt verði að framlengja greiðslutímabil endurhæfingarlífeyris um allt að 24 mánuði í stað 18 mánaða. Jafnframt er lagt til það skilyrði fyrir beitingu heimildar til framlengingar greiðslna að starfsendurhæfing með atvinnuþátttöku að markmiði sé enn talin raunhæf að mati framkvæmdaraðila. Er þannig gert ráð fyrir auknum kröfum um framvindu starfsendurhæfingar og áherslu á endurkomu viðkomandi á vinnumarkað.

Að öðru leyti vísast til almennra athugasemda við frumvarpið.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.