

Fjölgun öryrkja á Íslandi

Orsakir og afleiðingar

Tryggvi Þór Herbertsson

Hönnun kápu: Hunang ehf.

Prentun: Prentsmiðjan Oddi hf

Fjölgun öryrkja á Íslandi

Orsakir og afleiðingar

Höfundarréttur © 2005 Tryggvi Þór Herbertsson

Útgefandi: Heilbrigðis og tryggingamálaráðuneytið, Reykjavík

ISBN 9979-872-67-5

Efnisyfirlit

Formáli.....	1
Ágrip	3
1 Inngangur	13
2 Hagfræði örorku.....	15
2.1 Lýðfræði örorku	15
2.2 Útgjöld hins opinbera.....	25
2.3 Ástæður örorku	28
2.4 Áhrif örorkubóta á vinnuframboð	29
2.5 Þjóðhagslegur kostnaður við örorku	32
2.6 Stefna hins opinbera í örorkumálum	34
2.7 Stefnan í örorkumálum í löndum OECD	35
2.8 Samantekt.....	36
3 Fjárhagur öryrkja.....	39
3.1 Flokkar örorkubóta.....	39
3.2 Samspil bóta, atvinnutekna og skerðinga.....	41
3.3 Samspil við almenna lífeyrissjóðakerfið	44
3.4 Dæmi um tekjur fjögurra öryrkja	47
3.5 Barnalífeyrir	48
3.6 Samantekt.....	53
4 Samspil örorku, atvinnu og félagslegrar aðstoðar.....	55
4.1 Atvinnuleysisbætur	56
4.2 Fjárhagsleg aðstoð sveitarfélaga	58
4.3 Samanburður á kjörum öryrkja og atvinnulausra	61
4.4 Útgjöld bótakerfanna tveggja.....	66
4.5 Samantekt.....	69

5	Lýðfræði.....	71
5.1	Aðferðafræði og gögn	71
5.2	Niðurstöður reiknilíkans.....	74
5.3	Samantekt.....	79
6	Atvinnuleysi	81
6.1	Rannsókn Sigurðar Thorlacius og féлага	81
6.2	Hugsanlegar ástæður fyrir auknu atvinnuleysi á Íslandi	82
6.3	Tengsl atvinnuleysis og örorku	86
6.4	Samantekt.....	86
7	Örorkumat og endurhæfingarræði	89
7.1	Ferli að örorkubótum	89
7.2	Innleiðing örorkumatsstaðals	96
7.3	Ásókn í örorkumat	97
7.4	Endurhæfingarræði	99
7.5	Samantekt.....	100
8	Tillögur.....	103
9	Heimildir	105
	Viðauki A. Reglugerðarbreytingar.....	109
	Viðauki B. Aðrar bætur og styrkir	111
	Viðauki C. Líkan til að meta fjölgun öryrkja.....	117
	Viðauki D. Orsakasamband örorku og atvinnuleysis.....	119
	Viðauki E. Örorkumatsstaðall.....	123
	Viðauki F. Endurhæfingarræði	129
	Viðauki G. Sérstök fjárhagsaðstoð	135

Myndalisti

Mynd 2.1 Fjöldi öryrkja eftir kyni og stigi örorku, 1992–2004.....	16
Mynd 2.2 Aldursdreifing öryrkja og Íslendinga í heild árin 1994 og 2004	17
Mynd 2.3 Hlutfall aldurhóps sem þiggur aðrar bætur en elli-, atvinnuleysis- eða dánarbætur á Norðurlöndunum árið 2002.....	19
Mynd 2.4 Hlutfallslegt frávik fjölda íslenskra bótaþega frá meðaltali hinna Norðurlandanna árið 2002 (hin Norðurlöndin = 100).....	19
Mynd 2.5 Hlutfall örorkulífeyrisþega á Íslandi og í Noregi í lok árs 2004.....	20
Mynd 2.6 Líftími (e. <i>duration</i>) örorkulífeyriskerfisins 1994–2004.....	21
Mynd 2.7 Búseta örorkulífeyrisþega árið 2003 (öryrkjar á hverja 100 íbúa).....	23
Mynd 2.8 Hlutfallsleg fjölgun örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega 1998–2003 eftir búsetu	24
Mynd 2.9 Útgjöld vegna örorkulífeyris, milljarðar króna (verðlag 2004)	26
Mynd 2.10 Útgjöld vegna endurhæfingarlífeyris 1990–2003, þúsundir króna, meðalverðlag ársins 2004	27
Mynd 2.11 Heildarútgjöld vegna örorkulífeyris, örorkustyrks og endurhæfingar-lífeyris 1990–2003, milljarðar króna (verðlag 2004)	28
Mynd 2.12 Samband vinnumarkaðsþátttöku eldri starfsmanna og örorkulíkna	30
Mynd 2.13 Heldniföll fyrir öryrkja sem fóru inn á örorkuskrá árið 1992.....	32
Mynd 3.1 Samband aldurs við örorku og hlutfalls aldursuppbótar.....	40
Mynd 3.2 Lífaldur, örorkubætur og atvinnutekjur	42
Mynd 3.3 Samspil atvinnutekna og bóta.....	43
Mynd 3.4 Samspil örorkubóta lífeyrissjóða og örorkubóta TR	44
Mynd 3.5 Fjöldi barnalífeyrisþega 1996–2003.....	51
Mynd 3.6 Heildarútgjöld til barnalífeyrisþega 1996–2003, raunútgjöld og útgjöld ef fjöldi lífeyrisþega hefði staðið í stað.....	52
Mynd 4.1 Þróun atvinnuleysisbóta 1990–2005 á föstu meðalverðlagi ársins 2004	58
Mynd 4.2 Þróun grunnbóta Félagsþjónustunnar í Reykjavík 1995–2005, á föstu meðalverðlagi ársins 2004	60
Mynd 4.3 Atvinnuleysisbætur í hlutfalli við örorkulífeyri einhleypings 1990–2005	65
Mynd 4.4 Grunnbætur Félagsþjónustunnar í Reykjavík í hlutfalli við örorkulífeyri einhleypings 1990–2005	66
Mynd 4.5 Atvinnuleysi 1991–2003	67
Mynd 4.6 Útgjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs 1990–2003 á föstu meðalverðlagi ársins 2004, milljónir króna	68
Mynd 4.7 Útgjöld til fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga og félagslegrar heimaþjónustu á föstu meðalverðlagi ársins 2004, milljónir króna	68
Mynd 5.1 Örorkulíkur karla eftir aldri, tímabilið 1994 til 2004	73
Mynd 5.2 Örorkulíkur kvenna eftir aldri, tímabilið 1994 til 2004.....	73
Mynd 5.3 Fjöldi örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við örorkulíkur ársins 1994	74

Mynd 5.4 Fjöldi karlkyns örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við örorkulíkur ársins 1994	75
Mynd 5.5 Fjöldi kvenkyns örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við örorkulíkur ársins 1994	76
Mynd 5.6 Fjöldi örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við að mannfjöldi hefði haldist óbreyttur frá árinu 1994.....	76
Mynd 5.7 Fjöldi karlkyns örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við að mannfjöldi hefði haldist óbreyttur frá árinu 1994.....	77
Mynd 5.8 Fjöldi kvenkyns örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við að mannfjöldi hefði haldist óbreyttur frá árinu 1994.....	77
Mynd 5.9 Spá um fjölgun örorkulífeyrisþega til ársins 2030, miðað við örorkulíkur ársins 2004	78
Mynd 5.10 Spá um fjölgun karl- og kvenkyns örorkulífeyrisþega til ársins 2030 miðað við örorkulíkur ársins 2004	79
Mynd 6.1 Nýgengi örorku á Íslandi 1992–2003, eftir kyni og örorkustigi	81
Mynd 6.2 Samband nýgengis örorku og atvinnuleysis tímabilið 1992–2003	82
Mynd 6.3 Hlutfall langtímaatvinnulausra af heildarfjölda atvinnulausra 1986 til október 2004	83
Mynd 6.4 Meðallengd atvinnuleysis karla og kvenna í VR 1991–2003	85
Mynd 7.1 Fjöldi karla og kvenna sem þáðu endurhæfingarlífeyri tímabilið 1990–2004.....	94
Mynd 7.2 Fjöldi karla og kvenna sem þáðu örorkustyrk tímabilið 1990–2004	95
Mynd 7.3 Fjöldi karla og kvenna sem þáðu örorkulífeyri tímabilið 1990–2004	95
Mynd 7.4 Fjöldi umsókna um örorkumat, 1992–2004	98
Mynd 7.5 Hlutfall umsókna um 75% örorkumat sem vísað er frá eða synjað	99

Töflulisti

Tafla 2.1 Menntun og starfsreynsla öryrkja og þjóðarinnar árið 1997.....	22
Tafla 2.2 Fyrsta orsök örorku á meðal örorkulífeyris- og örorkustyrkþega,	29
Tafla 2.3 Rannsóknir á sambandi vinnumarkaðspáttöku og örorkubóta.....	31
Tafla 3.1 Helstu bótaflokkar, bætur, tekjumörk og skerðingarhlutföll	39
Tafla 3.2 Tekjuáhrif þess að verða öryrki 62 ára	45
Tafla 3.3 Bætur öryrkja í sambúð	46
Tafla 3.4 Meðaltekjur öryrkja í sambúð	46
Tafla 3.6 Dæmi um fjárhagslega afkomu fjögurra öryrkja	48
Tafla 3.7 Dæmi um fjárhagslega afkomu 28 ára hreyfihamlaðs foreldris.....	50
Tafla 4.1 Kjör öryrkja og atvinnulausra, einhleypingar	61
Tafla 4.2 Kjör öryrkja og atvinnulausra, einstætt foreldri með eitt barn	62
Tafla 4.3 Kjör öryrkja og atvinnulausra, einstætt foreldri með tvö börn	62
Tafla 4.4 Kjör öryrkja og atvinnulausra, einstætt foreldri með þrjú börn.....	63
Tafla 7.1 Dæmi um kjör sjúkradagpeningaþega sem var á meðallaunum fullvinnandi Íslendinga og á eitt barn	93

Formáli

Í október 2004 hafði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið samband við undirritaðan og bað hann um að taka saman rit um ástæður fyrir fjölgun öryrkja á Íslandi undanfarinn áratug eða svo. Síðastliðna sex mánuði hefur undirritaður unnið að verkefninu ásamt aðstoðarmanni, Halldóri Gunnari Haraldssyni, BS-nema í hagfræði, og er þessi bók árangur þeirrar vinnu. Undirritaður hefur notið mikillar og góðrar aðstoðar starfsfólks Tryggingastofnunar ríkisins (TR) og má þar helst nefna Sigríði Lillý Baldursdóttur, framkvæmdastjóra þróunarsviðs, Sigurð Thorlacius tryggingayfirlækni, Ástu Rósu Magnúsdóttur, deildarstjóra fjárlaga- og hagdeildar, og Guðmund Helga Hjaltalín forritara. Þá átti undirritaður fundi með nefnd sem skipuð var fulltrúum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins og TR og mynduð var vegna verkefnisins. Þá fór hann á vikulegan samráðsfundi tryggingalækna TR. Undirritaður hafði einnig gagn af samtölum við Hrafn Magnússon, framkvæmdastjóra Landsambands lífeyrissjóða, Garðar Sverrisson, fyrirverandi formann Öryrkjabandalagsins, Pétur Blöndal alþingismann, Sæunni Stefánsdóttur, aðstoðarkonu heilbrigðisráðherra, Helga Má Arthursson, upplýsingafulltrúa heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, Jón Sæmund Sigurjónsson, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu og Eyþór Benediktsson, fjármálaráðuneytinu. Halldór Benjamín Þorbergsson BS-nemi, dr. Jón Þór Sturluson, forstöðumaður Rannsóknarseturs verslunarinnar, Heiðrún Guðmundsdóttir MS-nemi og dr. Sveinn Agnarsson, fræðimaður á Hagfræðistofnun, lásu yfir hluta ritsins eða í heild og gáfu mörg góð ráð. Gunnar Már Gunnarsson tölvunarfræðingur aðstoðaði við gerð búsetukorts í 2. kafla og tölvuvinnslu. Þá aðstoðaði Marías Halldór Gestsson hagfræðingur við tölfræðigreiningu í 5. kafla, Sólveig F. Jóhannsdóttir hagfræðingur við reiknilíkan í 6. kafla og Harpa Guðnadóttir MS-nemi við uppsetningu. Öllu þessu fólki kann ég bestu þakkir fyrir hjálpina. Rétt er að taka fram að undirritaður ber einn ábyrgð á hnökrum sem kunna að vera á verkinu og að skoðanir og sjónarmið sem koma fram eru höfundar og þurfa ekki að endurspeglu hugmyndir verkkaupa né þess fólks sem lagði hönd á plóginn á neinn hátt.

Reykjavík 20. apríl 2005

Tryggvi Þór Herbertsson,
prófessor við viðskipta- og hagfræðideild HÍ

Ágrip

Ísland er ekkert einsdæmi þegar kemur að algengi örorku — örorkulíkur hafa aukist í öllum ríkjum OECD undanfarna áratugi. Ástæður þessarar fjölgunar eru langt frá því að vera kunnar en helst er horft til þess hvernig fólk er metið inn á örorku og hve ríflegar bæturnar eru. Þannig benda rannsóknir OECD til þess að í löndum þar sem bætur eru hlutfallslega háar, og tiltölulega auðvelt er að fá greiningu sem öryrki, séu öryrkjar hlutfallslega flestir. En örorkulíkur þjóða eru ekki eingöngu háðar þessum tveimur þáttum. Aldurssamsetning þjóða skiptir einnig máli sem og atvinnuleysi og aðgengi þeirra sem láta af störfum að öðrum úrræðum, svo sem atvinnuleysisbótum eða möguleikum á að fara fyrir á eftirlaun en lögbundinn eftirlaunaaldur segir til um. Þetta á sérstaklega við um þjóðir sem byggja á lífeyrissjóðakerfi sem notast við gegnumstreymisfjármögnun (e. *pay-as-you-go*).

Fjölgun öryrkja setur mikinn fjárhagslegan þrýsting á fjármál hins opinbera sem og á lífeyrissjóðakerfið, sérstaklega á lífeyrissjóði þar sem sjóðfélagar vinna í áhættusömum starfsgreinum eins og við sjósókn eða landbúnað. Þannig er talið að kostnaður ríkissjóðs og íslenska lífeyrissjóðakerfisins vegna öryrkja hafi numið um 18 milljörðum kr. árið 2003.

En það er ekki aðeins mikill beinn kostnaður tengdur örorku heldur minnkar framleiðslugeta þjóða þegar fólk hverfur af vinnumarkaði vegna örorku. Það er því til mikils að vinna ef hægt er með einhverjum ráðum að hemja fjölgun öryrkja og jafnvel snúa þessari þróun við. Ábatinn er þó ekki eingöngu fjárhagslegur og þjóðhagslegur því velferð hvers manns er háð því að hann geti fundið sér það starf sem hæfir getu hans. Hér hafa stjórnámálamenn því verk að vinna.

A. Helstu niðurstöður

Hagfræði örorku

Nútímaleg stefna í örorkumálum byggist á þremur meginmarkmiðum: að tryggja fjárhagslega framfærslu, stuðla að endurhæfingu og efla forvarnarstarf. Iðnvæddu ríkin leggja mjög mismunandi áherslu á markmiðin en almennt hefur örorkustefna hvers lands leitað í svipaða átt og orðið æ líkari því sem gerist annars staðar, jafnframt því sem fjárhagslegur stuðningur hefur minnkað frá því sem áður var.

Sökum þess hve stór hluti tryggingamarkaðar og heilsugæslu er á ábyrgð hins opinbera hefur hátt hlutfall örorkubótaþega bein og ráðandi áhrif á umfang ríkisfjármála. Að sama skapi má ætla að vaxandi útgjöld til málaflokksins hafi áhrif á fjárhagslega

velferð og tekjudreifingu þeirra heimila í landinu sem standa straum af þeim kostnaði sem til fellur við greiðslu bóta úr tryggingakerfinu.

Til að halda samfélagslegri bjögun í lágmarki ríður á að gaumgæfa hvort ekki megi hverfa af þeirri braut sem mörkuð er af síauknum fjárhagslegum stuðningi við öryrkja. Í því skyni mætti til að mynda leita leiða til að aðstoða öryrkja í auknum mæli við að fóta sig á nýjan leik á vinnumarkaði.

Þrátt fyrir miklar framfarir á sviði læknávisinda og bætt aðgengi almennings að allri heilbrigðisþjónustu hefur öryrkjum á Íslandi fjölgað verulega á síðustu árum, úr um 8.700 árið 1992 í um 13.800 árið 2004. Sú uggvænlega þróun hefur átt sér stað að hlutfallslega mest fjölgar í hópi yngri öryrkja og er þróunin svo ör að furðu sætir. Jafnframt virðast mjög fáir leita aftur út á vinnumarkað eftir að á örorkubætur er komið. Þannig sýnir ný rannsókn að af 725 nýskráðum öryrkjum (hærra og lægra örorkustig) árið 1992, sem fylgt var allt til loka nóvember 2004, hafa einungis 12% karla og 9% kvenna farið af örorkuskrá og aftur út á vinnumarkaðinn.

Ef aldursdreifing allra Íslendinga er skoðuð kemur í ljós að þjóðin hefur elst undanfarinn áratug. Breytingar á aldurssamsetningu þjóðarinnar ættu að öllu jöfnu að leiða til þess að þungi aldursdreifingar öryrkja færðist ofar vegna sambands aldurs og örorkulíkna. Sú er hins vegar ekki raunin en örorka virðist hafa jafnast mjög niður eftir aldursdreifingunni þannig að yngri öryrkjum hefur hlutfallslega fjölgað frá árinu 1994.

Þegar fjöldi bótaþega á Íslandi er borinn saman við fjöldann á Norðurlöndunum kemur ýmislegt athyglisvert í ljós. Mun fleiri íslensk ungmenni (16–19 ára) þiggja lífeyri af einhverju tagi en á hinum Norðurlöndunum. Þannig voru yngstu bótaþegarnir á Íslandi 136% fleiri en á hinum Norðurlöndunum árið 2002. Íslendingar virðast jafnframt vera líklegri til að þiggja bætur fram að fertugu en á milli 40 og 49 ára virðist vera jafnt á komið með Íslendingum og öðrum Norðurlandabúum. Eftir fimmtugt snýst dæmið hins vegar við og mun algengara verður að fólk á hinum Norðurlöndunum þiggi bætur. Þetta er áhyggjuefni því ekki einungis eru íslenskir öryrkjar að yngjast heldur virðist þessi þróun ekki eiga sér hliðstæðu á hinum Norðurlöndunum.

Þrátt fyrir að öryrkjar séu að yngjast hefur líftími (e. *duration*) örorkulífeyriskerfisins (sá tími sem einstaklingar njóta að meðaltali bótagreiðslna) staðið nokkurn veginn í stað og er nú tæplega 19 ár. Þegar kynin eru aftur á móti skoðuð sérstaklega sést að líftími meðal kvenna hefur hækkað en lækkað meðal karla og hefur sú lækkun náð að vega upp hækkun kvenna. Hægt er að nota þessar upplýsingar til að meta hvað það myndi kosta að fjármagna kerfið að fullu.

Ef útgjöld vegna örorkulífeyris væru þau sömu í framtíðinni og árið 2004 má ætla að áfallnar skuldbindingar kerfisins nemi um 165 milljörðum kr. miðað við 3,5% ávöxtunarkröfu. Augljóst er að ef örorkulífeyrisþegar eru að yngjast þá mun það leiða

til aukins kostnaðar í framtíðinni. Þannig myndi eins árs hækkun á líftíma meðalbót leiða til um 6,5 milljarða hækkunar á áföllnum skuldbindingum.

Heildarútgjöld hins opinbera til málaflokksins hafa vaxið úr ríflega 3,8 milljörðum kr. árið 1990 í ríflega 12,7 milljarða kr. árið 2003. Stærsta hluta þessarar miklu og vaxandi útgjaldaaukningar má rekja til fjölgunar bótaþega (82%) en um 18% útgjaldaaukningarinnar stafa af hækkun bótagreiðslna að raunvirði. Ef útgjöld almenna lífeyrissjóðakerfisins eru talin með má ætla að heildarbætur til öryrkja hafi numið um 18 milljörðum kr. árið 2003. Að sama skapi nam áætlaður kostnaður samfélagsins vegna tapaðra vinnustunda vegna örorku tæpum 4% af landsframleiðslu árið 2003, sem varlega áætlað jafngildir tæplega 34 milljörðum kr. á föstu verðlagi.

Fjárhagur öryrkja

Margvíslegar bætur og styrkir standa öryrkjum til boða. Til að draga upp heildstæða mynd af afkomu öryrkja er nauðsynlegt að taka tillit til samspils afsláttar, styrkja og bóta sem þeim standa til boða að viðbættum bótum vegna örorku frá Tryggingastofnun ríkisins og lífeyrissjóðunum.

Í 3. kafla kemur í ljós að mikill fjárhagslegur hvati er fyrir láglaunafólk að leita eftir örorkumati, enda getur það hækkað laun sín umtalsvert með því móti. Að sama skapi er lítil hvati fyrir fólk að hverfa af örorkubótum nema þökkalega vel launuð vinna bíði þeirra. Núverandi kerfi er verulega vinnuleytandi og fullljóst að það borgar sig ekki fyrir öryrkja að fara út á vinnumarkað og hverfa af bótum fyrir lægri mánaðarlaun en 127 þúsund kr., eða jafnvel 165 þúsund kr. ef afsláttur sem örorkuskírteini veitir er nýttur og nokkrar vægar forsendur eru uppfylltar. Þá ber á það að líta að allir þeir sem hafa greitt í lífeyrissjóð í þrjú ár áður en þeir eru metnir öryrkjar fá örorkubætur úr lífeyrissjóði. Þannig getur þrítugur einstaklingur með undir 160 þúsund kr. á mánuði í atvinnutekjur fyrir örorku hækkað í ráðstöfunartekjum við það að vera metinn öryrki. Hið sama gildir um 62 ára einstaklinga sem eru með undir 146 þúsund kr. í mánaðarlaun.

Jaðaráhrif innan núverandi kerfis eru umtalsverð og í öfgatilfellum geta ráðstöfunartekjur örorkulífeyrisþega lækkað um ríflega 20 þúsund kr. við það eitt að hækka í launum um eitt þúsund krónur, en það gerist þegar mánaðartekjur hækka úr 240 þúsund kr. í 241 þúsund. Þetta stafar af því að aldurstengd örorkuuppbót fellur öll niður við þetta tekjumark. Þeir sem verða öryrkjar snemma á lífsleiðinni eiga oft afar takmarkaðan rétt á greiðslum úr lífeyrissjóðum. Aldurstengdum örorkubótum er að einhverju leyti ætlað að rétta hlut þeirra sem verða ungir öryrkjar. Engu að síður eru meðalkjör þeirra sem verða öryrkjar seint á ævinni miklum mun betri en þeirra sem voru utan vinnumarkaðar áður en þeir urðu öryrkjar.

Að meðaltali lækka einstæðir foreldrar óverulega í tekjum við örorkumat og geta raunar hækkað en tekjur einhleypinga skerðast hins vegar umtalsvert. Skýringar á þessu misræmi er fyrst og fremst að leita í barnalífeyrinum sem er ótekjutengdur og

skattfrjáls. Útgjaldaaukningu til barnalífeyrisþega má að mestu leyti rekja til fjölgunar bótaþega (87%) en ekki til hækkunar bótafjárhæða (13%). Dæmin sanna að umtalsverður fjárhagslegur hvati er fyrir barnafólk — sérstaklega einstæða foreldra — að fá örorkumat jafnvel þótt það sé á talsvert háum mánaðartekjum.

Arðsemi þess að hverfa af bóttum og fara aftur út á vinnumarkað er mjög lítil, jafnvel neikvæð, fyrir tekjulága einstaklinga og einstæða foreldra. Þó er hér hvorki tekið tillit til hugsanlegrar skerðingar barna-, vaxta- og húsaleigubóta né breytinga á tekjuskatti, svo að jaðaráhrifin geta verið enn meiri. Valið stendur því á milli þess að greiða óskertar bætur til tiltölulega tekjuhárra einstaklinga eða magna enn frekar upp jaðaráhrif innan kerfisins. Ein lausn byggist á því að koma í veg fyrir að vinnufært fólk komist á bætur, sem þýðir að hverfa verður frá þeirri stefnu sem mörkuð var með nýjum örorkumatsstaðli árið 1999 þar sem örorkumat byggist einvörðungu á læknisfræðilegum forsendum. Þannig væri heppilegt að líta í auknum mæli til þess hvort viðkomandi einstaklingur getur unnið þrátt fyrir fötlun sína. Eins og sakir standa er arðsemi hans af því að fara á nýjan leik út á vinnumarkaðinn lítil vegna jaðaráhrifa sem stafa af tekjutengingu bóta en þau skerða ráðstöfunartekjur hans nema þeim mun hærri tekjur séu í boði. Einnig er nauðsynlegt að skoða hvort ekki þurfi að endurskoða og samræma greiðslur vegna barna, sérstaklega í því skyni að draga úr fjárhagslegum hvötum til örorkumats hjá einstæðum foreldrum.

Samspil örorku, atvinnu og félagslegrar aðstoðar

Því lægri sem atvinnuleysisbætur og fjárhagsleg aðstoð sveitarfélaga eru í hlutfalli við örorkubætur þeim mun meiri hvati er fyrir fólk, sem af einhverjum ástæðum hefur lengi treyst á félagslega fjárhagsaðstoð eða verið atvinnulaust, að sækja um örorkubætur. Því er mikilvægt að gefa þessum tveimur kerfum gaum þegar orsakir þess að öryrkjum fjölgar eru ígrundaðar.

Kjör örorkulífeyrisþega eru mun betri en kjör atvinnulausra og þeirra sem ekki eru á vinnumarkaði og þiggja félagslegar bætur og má einkum rekja þennan mun til þriggja ástæðna. Í fyrsta lagi eru örorkubætur mun hærri en bæði atvinnuleysisbætur og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Þar munar ekki síst um aldurstengdu örorkuuppþótina sem nýlega var komið á. Í annan stað kunna örorkulífeyrisþegar að eiga rétt á umtalsverðum greiðslum úr lífeyrissjóðum og í þriðja lagi leikur barnalífeyririnn stórt hlutverk. Eftir því sem börnin verða fleiri verður munurinn á kjörum öryrkja og atvinnulausra meiri. Sem dæmi má taka að eftir skatta og að meðtöldum barna- og húsaleigubótum hefur heilbrigður, barnlaus einhleypingur sem er öryrki um 22% betri kjör en sá sem treystir á félagslega aðstoð. Ef við skoðum sömu einstaklinga en gerum ráð fyrir að þeir eigi tvö börn þá eru tekjur hins atvinnulausa 176.588 kr. á mánuði en örorkulífeyrisþegans 224.190 kr. Hér eru kjör örorkulífeyrisþegans um 27% betri. Ef börnin eru þrjú er svo munurinn 29%.

Atvinnuleysisbætur og örorkulífeyrir voru nær sama upphæð allt fram á miðjan tíunda áratuginn. Eftir það hækkaði upphæð örorkulífeyris og árið 2003 var svo komið að

atvinnuleysisbætur voru um 80% af örorkulífeyri. Við innleiðingu aldurstengdra örorkuuppbóta batnaði hlutfallsleg staða atvinnulausra miðað við þá sem metnir voru seint á æfinni til örorku nokkuð en versnaði jafnt og þétt miðað við þá sem metnir voru snemma. Augljóst er að hvatarnir fyrir þá sem búið hafa við langtímaatvinnuleysi til að fá örorkumat hafa styrkst jafnt og þétt allt frá því um miðjan síðasta áratug. Sérstaklega á þetta við um fólk sem er metið snemma á lífsleiðinni til örorku og gæti þessi staðreynd að einhverju leyti skýrt fjölgun ungra öryrkja.

Um miðjan síðasta áratug var grunnfjárhæð félagslegrar aðstoðar Reykjavíkurborgar um 5% hærrí en örorkulífeyrir TR. Nú er svo komið að aðstoðin er komin niður í rétt rúmlega 65% fyrir einhleyping sem metinn var snemma til örorku en um 60% fyrir þann sem metinn var seint. Hér er þróunin enn meira sláandi en í tilfelli atvinnuleysisbóta og hefur vafalítið hvatt þá er njóta fjárhagslegrar aðstoðar til að leita eftir örorkumati. Með þeim hætti geta þeir bætt kjör sín og öðlast þannig rétt til örorkulífeyris. Þetta á eins og áður sérstaklega við um yngra fólk.

Lýðfræði

Frá árinu 1994 hafa örorkulíkur vaxið í öllum aldurshópum nema þeim elsta (65–67 ára), þó mest í næstelsta hópnun (60–64 ára). Ef elsti og næstelsti aldurshópurinn eru skoðaðir saman koma í ljós vísbendingar um samspil á milli lífeyrissjóða- og örorkukerfisins — að fólk noti hugsanlega örorkubætur í einhverjum mæli til að auðvelda sér að hverfa af vinnumarkaði.

Örorkulífeyrisþegum á Íslandi fjölgaði um tæplega 5.500 milli árána 1994 og 2004. Tæplega einn fimmti hluti (um 1.000 einstaklingar) þessarar aukningar varð vegna lýðfræðilegra breytinga á íslensku þjóðinni, vegna fólksfjölgunar og breyttrar aldursamsetningar. Ef gert er ráð fyrir að örorkulíkur ársins 2004 muni ekki breytast til ársins 2030 mun öryrkjum sem metnir eru til herra örorkustigs fjölga um 4.000 næstu 25 árin eingöngu vegna lýðfræðilegra breytinga — um 2.000 vegna öldrunar íslensku þjóðarinnar og um 2.000 vegna fólksfjölgunar. Helftin af fjölguninni verður á næstu 10 árum.

Atvinnuleysi

Sterkt tölfræðilegt samband virðist ríkja á milli nýgengis örorku og atvinnuleysis á Íslandi. Þegar orsakasamhengi er greint er ekki hægt að hafna því tölfræðilega að atvinnuleysi valdi aukinni ásókn í örorkubætur.

Ástæður aukins atvinnuleysis á Íslandi eru margvíslegar. Ríkari krafa er nú en áður um arðsemi sem leiðir til þess að þeir einstaklingar sem skila minni framleiðni hrekjast af vinnumarkaði. Þá hafa tækniframfarir og alþjóðavæðing í kjölfar „opunar Íslands“ um miðjan tíunda áratug síðustu aldar leitt til þess að störf hafa úrelst. Þar sem ný sambærileg störf bjóðast ekki geta hlutaðeigandi einstaklingar átt á hættu að verða atvinnulausir í langan tíma og verða að lokum öryrkjar, sem aftur hefur verið lagt út á þann veg að aukin harka sé á vinnumarkaði.

Það er vel þekkt að „áreiði“ kerfisins við atvinnuleysisbótaþega er mun meira en við örorkubótaþega. Því má velta því fyrir sér hvort atvinnuleysisbótaþegar sem ekki treysta sér út á vinnumarkað, eða vilja ekki af einhverjum orsökum sækja þangað, kunni í sumum tilfellum að sækja frekar um örorkubætur.

Örorkumat

Mat á örorku hefur tekið stakkaskiptum á undanförunum árum. Nýr örorkumatsstaðall hefur leitt til þess að einstaklingar sem áður voru á vinnumarkaði geta nú sótt um örorkulífeyri þrátt fyrir að starfsgeta þeirra hafi lítið sem ekkert skerst. Meginbreytingin var fólgin í því að nálgast örorkumat eingöngu frá læknisfræðilegu sjónarhorni og horfa fram hjá getu einstaklingsins til að afla sér lífsviðurværis. Í þessu samhengi hefur verið bent á að örorkumat sem byggist einvörðungu á læknisfræðilegri nálgun geti haft vinnuleitjandi áhrif á vinnufæra einstaklinga og í núverandi kerfi sé lítið fram hjá þeirri staðreynd. Lífeyrissjóðir gera hins vegar ríkari kröfur til einstaklinga við mat á örorku en TR og miða bótagreiðslur vegna örorku út frá starfsgetu sjóðsfélaga.

Athyglisvert er að skoða fjölda einstaklinga sem sækjast eftir örorkumati hverju sinni. Fjöldi umsókna hélst nokkuð stöðugur mestallan tíunda áratuginn, rúmlega 900 umsóknir á ári. Upp úr aldamótum fjölgaði umsóknum mjög og fóru þær úr 944 umsóknum árið 2002 í 1.317 umsóknir árið 2003 og í 1.622 umsóknir árið 2004. Einhvern hluta þessarar fjölgunar er vafalaust hægt að skýra með auknu atvinnuleysi en sennilega er skýringanna þó frekar að leita í breyttu bótaumhverfi í kjölfar Öryrkjadómsins og í batnandi kjörum öryrkja.

Fjöldi umsókna um örorkumat varpar að einhverju leyti ljósi á þann fjölda einstaklinga sem sækjast eftir því að komast á örorkubætur, óháð því hvort viðkomandi eru sannanlega öryrkjar eða hvort þeir reyna að nýta sér almannatryggingakerfið til að hverfa af vinnumarkaði. Ef hið síðara er raunin hefði synjunum og frávísunum átt að fjölga mjög á árunum 2003 og 2004, því afar ólíklegt er að örorkulíkur hafi breyst svo skyndilega að umsóknum fjölgi um tæp 40% á milli árána 2002 og 2003 og um rúm 70% milli 2002 og 2004.

Hlutfall synjana var um 10% í byrjun tíunda áratugarins en jókst síðan jafnt og þétt í um 20% árið 1998. Með nýjum örorkumatsstaðli árið 1999 hrundi fjöldi synjana og árið 2004 var einungis um 7% umsókna synjað eða vísað frá. Greinilegt er að mun erfiðara er að synja umsóknum eftir að læknisfræðilegur örorkumatsstaðall var tekinn upp en þegar einnig var tekið tillit til starfsorku viðkomandi. Meginniðurstaðan er því sú að breytt fyrirkomulag örorkumats skýri hugsanlega að einhverju leyti af hverju öryrkjum hefur fjölgað.

Sjúkradagpeningar TR eru lágir þótt flestir eigi rétt á greiðslum úr sjúkrasjóðum stéttarfélaganna eða í versta falli fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna. Nauðsynlegt er að setja

skýrari reglur um sjúkrasjóði stéttarfélaganna, samræma rétt til sjúkradagpeninga og koma í veg fyrir að einstaklingar lendi utan kerfisins, t.d. þegar þeir skipta um vinnu.

Möguleikum á endurhæfingu og niðurgreiðslu launa mætti beita á markvissari hátt til að hamla fjölgun öryrkja. Þá þarf að leggja áherslu á að meta árangur endurhæfingaráæða og vinnusamninga og jafnvel árangurstengja fjárframlög til endurhæfingaraðila. Ekki er skynsamlegt að gera það að skilyrði fyrir þátttöku í endurhæfingu að viðkomandi sækji um örorkumat því það getur beinlínis virkað sem hvati fyrir atvinnulausa til að sækja um örorkubætur.

Niðurstaða

Fjölgun öryrkja má í meginatriðum rekja til sex þátta:

- Breyttrar aldurssamsetningar þjóðarinnar. Örorkulíkur aukast með lífaldri og íslenska þjóðin er að eldast og þar með fjölgar öryrkjum.
- Hertra krafna um arðsemi á vinnumarkaði. Minna framleiðni einstaklingar hafa misst störf sín, orðið atvinnulausir um lengri tíma og að lokum orðið öryrkjar.
- Misræmis á milli lægstu launa og þeirra bóta og styrkja sem örorkulífeyrisþegar eiga rétt á. Fyrir vikið hefur skapast fjárhagslegur hvati fyrir þá allra lægstlaunuðu að sækja um örorkumat, sérstaklega á þetta við um einstæða foreldra og barnmargt fólk.
- Misræmis á milli lægstu launa og bóta leiðir til þess að arðsemi þess að hverfa af örorkuskrá og út á vinnumarkað er afar lítil og jafnvel neikvæð. Þetta leiðir til þess að fólk hættir sjaldan að þiggja örorkulífeyri til að láta aftur til sín taka á vinnumarkaði.
- Hækkunar örorkulífeyris umfram atvinnuleysisbætur og fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna. Með þessu hefur myndast hvati fyrir fólk sem fær atvinnuleysisbætur eða fjárhagsaðstoð til að sækja um örorkumat til að bæta fjárhagslega afkomu sína.
- Breytts örorkumatsstaðals. Þegar læknisfræðilegi örorkumatsstaðallinn var tekinn upp árið 1999 var hætt að taka tillit til starfsþreks og afkomumöguleika öryrkja og einungis litið til læknisfræðilegra þátta sem leiddi til þess að mun auðveldara er nú að fá örorkumat en áður.

B. Tillögur

Í sinni einföldustu mynd miðar örorkustefnan að því að spinna öryggisvef fyrir þá sem eru sannanlega hjálparþurfi, að hvetja þá sem geta unnið til að hverfa aftur út á vinnumarkað og að stuðla að umhverfi — bæði á vinnumarkaði og í heilbrigðiskerfinu — sem hamlar því að fólk verði öryrkjar. Ef örorka væri eitt tiltekið hlutlægt fyrirbæri, sem auðvelt væri að skilgreina, og snerist eingöngu um að kvarða starfsþrek öryrkja mætti hugsanlega ná öllum þessum markmiðum samtímis. En örorka er margbrotið, huglægt fyrirbæri sem erfitt er að henda reiður á og því er mjög erfitt að ná þessum

markmiðum. Af þeim sökum þarf að gefa mörgum atriðum gaum og svara spurningum eins og:

- Er hægt að byggja örorkumat á því að öryrki sé sjálfvirkt endurmetinn þegar nýjar lækninga- eða lyfjameðferðir koma fram í dagsljósið?
- Er hægt að skilgreina vinnuþrek á þann hátt að vinnuveitendur geti ráðið öryrkja í störf sem hæfa vinnuþreki þeirra, jafnvel þótt ástand á vinnumarkaði sé erfitt?
- Er hægt að mynda fjárhagslega hvata sem valda því að atvinnurekendur verði viljugir til að auka framboð á störfum sem henta ungum öryrkjum?
- Er hægt að nota skammtímastuðning eins og vinnusamninga í ríkari mæli en nú er gert?
- Er hægt að nota einkaaðila í ríkari mæli við endurhæfingu öryrkja og árangurstengja greiðslur til þeirra aðila á einhvern hátt?
- Er ástæða til að hvetja unga öryrkja, umfram aðra, sem búa t.d. við líkamlegar hömlur, til að sækja sér menntun, t.d. í háskólum, sem getur leitt til þess að þeim bjóðast störf sem ekki krefjast líkamlegra burða?
- Er ástæða til að leyfa öryrkjum að vinna án þess að bætur þeirra skerðist tímabundið til að auka arðsemi þess að hverfa af örorkubótum?
- Er hægt að draga úr fjárhagslegum hvötum til að sækja um örorkumat?

Í meginatriðum má því skipta aðgerðum sem miða að því að halda fjölgun örorkubótaþega í skefjum í þrennt:

Aðgerðir sem miða að því að minnka nýgengi örorku

Þetta geta verið aðgerðir eins og aðstoð við þá sem hafa verið atvinnulausir í langan tíma, en þær gætu t.d. falist í endurþjálfun, aðstoð við atvinnuleit eða jafnvel niðurgreiðslu launatekna. Þá þyrfti að herða reglur um hvernig örorka einstaklinga er metin, en nú er eingöngu um læknisfræðilega nálgun að ræða og ekki er litið til starfsþreks viðkomandi eins og gert var fyrir innleiðingu örorkumatsstaðals árið 1999. Bandarískar rannsóknir sýna fram á að hægt er að koma fólki út á vinnumarkað á nýjan leik með hertu eftirliti. Hægt væri að herða reglur um endurmat og fylgja þannig betur eftir þeim einstaklingum sem mögulega geta snúið á nýjan leik út á vinnumarkað.

Aðgerðir sem miða að því að koma öryrkjum aftur út á vinnumarkað

Þessar aðgerðir gætu falist í mun meiri eftirfylgni og endurmati en nú tíðkast, auk þess sem fjölga mætti möguleikum til endurmenntunar og starfsþjálfunar. Í því sambandi mætti endurskoða reglur um vinnusamninga með niðurgreiddum launatekjum, auk þess sem nýta mætti einkaaðila í mun meiri mæli en nú er gert.

Aðgerðir sem miða að því að breyta fjárhagslegum hvötum

Sennilega er áhrifamesta aðgerðin til að hvetja öryrkja til að fara út á vinnumarkaðinn, og letja fólk til að sækja um örorkumat, sú að draga úr fjárhagslegum ávinningi af því að vera á örorkubótum, nema þegar um algjört neyðarbrauð er að ræða. Fyrir fólk á

lágum tekjum felst lítil arðsemi í því að fara af örorkubótum í vinnu og í mörgum tilfellum er hún jafnvel neikvæð. Arðsemina má auka með ýmsum ráðum. Hægt væri að minnka jaðaráhrif þess að hverfa af örorkuskra með því að leyfa viðkomandi að halda eftir hluta bóta þrátt fyrir að hann hefji störf að nýju, líkt og tíðkast í Bandaríkjunum og í Bretlandi og Norðmenn gera nú tilraunir með. Þá virðist fjárhagsstuðningur við barnafólk hvetja það mjög til að sækja um örorkumat. Skilvirkasta leiðin til úrbóta væri að samræma fjárhagslegan stuðning við barnafólk þannig að hann færi allur fram í gegnum almenna barnabótakerfið en ekki í gegnum TR, sveitarfélögin og verkalýðsfélögin eins og málum er nú háttað. Þó að þessi breyting sé ef til vill nokkuð róttæk hefði hún í för með sér mun gagnsærra og einfaldara kerfi — fjárhagsstuðningi við hópa eins og öryrkja og atvinnulausa yrði ekki blandað saman við fjárhagsstuðning við barnafólk.

1 Inngangur

Ísland er ekkert einsdæmi þegar kemur að algengi örorku — örorkulíkur hafa aukist í öllum ríkjum OECD undanfarna áratugi. Viðleitni til að stemma stigu við örorku eða að fá fólk aftur út á vinnumarkað hefur nær engan árangur borið. Ástæður þessarar fjölgunar eru langt frá því að vera kunnar en helst er horft til þess hvernig fólk er metið inn á örorku og hve ríflegar bæturnar eru. Þannig benda rannsóknir OECD til þess að í löndum þar sem bætur eru hlutfallslega háar, og tiltölulega auðvelt er að fá greiningu sem öryrki, séu öryrkjar hlutfallslega flestir.¹ En örorkulíkur þjóða eru ekki eingöngu háðar þessum tveimur þáttum. Aldurssamsetning þjóða hefur einnig nokkuð að segja og atvinnuleysi og aðgengi að öðrum úrræðum til að hverfa úr vinnu, úrræðum eins og atvinnuleysisbótum eða leiðum til að fara fyrir á eftirlaun en lögbundinn eftirlaunaaldur segir til um. Þetta á sérstaklega við meðal þjóða sem byggja á lífeyrissjóðakerfi sem notast við gegnumstreymisfjármögnun (e. *pay-as-you-go*).

Fjölgun öryrkja setur mikinn fjárhagslegan þrýsting á fjármál hins opinbera sem og á lífeyrissjóðakerfið, sérstaklega á lífeyrissjóði þar sem sjóðfélagar vinna í áhættusömum starfsgreinum eins og sjósókn. Þannig er talið að kostnaður ríkissjóðs og lífeyrissjóðakerfisins vegna öryrkja hafi numið um 18 milljörðum kr. árið 2003.

En það er ekki aðeins mikill beinn kostnaður tengdur örorku heldur minnkar framleiðslugeta þjóða þegar fólk hverfur af vinnumarkaði vegna örorku. Það er því til mikils að vinna ef hægt er með einhverjum ráðum að hemja þá þróun sem verið hefur undanfarin ár hvað varðar fjölgun öryrkja og jafnvel snúa henni við. Ábatinn er þó ekki eingöngu fjárhagslegur og þjóðhagslegur því velferð hvers manns er háð því að hann geti haft einhvern starfa — allt eftir getu hvers og eins. Það má segja að það sé á ábyrgð stjórnámálamanna að finna öllum hlutverk.

Skýrslan er skipulögð á eftirfarandi hátt. Í öðrum kafla er farið yfir hagfræði örorku, hverjar eru ástæður örorku, hver er kostnaðurinn, áhrif bóta á vinnuframboð og hver er stefna hins opinbera í örorkumálum almennt og meðal ríkja OECD. Í þriðja og fjórða kafla er fjallað um fjárhag öryrkja á Íslandi, hvaða bætur og styrkir eru í boði og samspil þeirra við tekjur annars vegar og örorkubætur úr lífeyrissjóðum. Þá er fjallað um samspil örorku, atvinnu og félagslegra bóta og hvernig hvatar hafa styrkst undanfarin ár í þá áttina að fólk án atvinnu leiti í örorkumat til að styrkja fjárhagslega stöðu sína. Í fimmta kafla er fjallað um það að aldurssamsetning íslensku þjóðarinnar

¹ Sjá OECD (2003). „Disability Programmes in Need of Reform,“ *Policy Brief*, OECD Observer.

leiði sjálfkrafa til þess að öryrkjum fjölgar vegna þess að hlutfallslega fleiri öryrkjar eru meðal eldra fólks en þess yngra. Í sjötta kafla er fjallað um samband atvinnuleysis og örorku og sýnt fram á það tölfræðilega að líklegt er að aukið langtímaatvinnuleysi leiði til aukinnar ásóknar í örorkumat. Í sjöunda kafla er fjallað um hvernig örorkumati er háttáð hér á landi og hvort einhverjar breytingar hafi orðið þar á sem skýrt geti fjölgun öryrkja. Þá er í kaflanum kannað í hve miklum mæli fólki er synjað þegar kemur að örorkumati og hvort eitthvað hafi breyst í þeim efnum undanfarinn áratug eða svo. Í áttunda og síðasta kafla skýrslunnar eru settar fram nokkrar tillögur til að sporna við fjölgun öryrkja og eiga þær rætur sínar að rekja til niðurstaðna úr köflunum á undan.

2 Hagfræði örorku

Í þessum kafla er fjallað um hagfræði örorku.² Rannsóknir sem notast við fastar skilgreiningar á örorku sýna að örorkulíkur hafa minnkað nokkuð í Bandaríkjunum. Þannig fundu Haveman og Wolf (1990) að öryrkjum hafði fækkað úr 10–11% af fólki á vinnualdri á tímabilinu 1968–1980 í um 8% í lok níunda áratugarins. Þessu er hins vegar þveröfugt farið á Íslandi og reyndar almennt í Evrópu þar sem örorkulíkur hafa vaxið jafnt og þétt a.m.k. síðustu þrjá áratugi, sjá Haveman og Wolf (1999) og myndir 5.1 og 5.2 í 5. kafla.

Hægt er að meta fjölda öryrkja eins og gert er hér á landi út frá því hve margir einstaklingar þiggja örorkubætur. Þannig skoða Arts og de Jong (1996) gögn frá fimm OECD-löndum, tímabilið 1970–1994.³ Rannsóknir þeirra leiddu athyglisverða tilhneigingu í ljós:

- Öryrkjum sem þiggja bætur fjölgaði í öllum löndunum sem rannsóknin náði til;
- örorkulíkur hækkuðu með aldri í öllum löndunum og voru a.m.k. fjórum sinnum hærri í aldurshópnum 60–64 ára en í aldurshópnum 45–59 ára;
- mjög mismunandi er hve margir örorkubótaþegar eru í hverju landi. Þannig voru t.d. hlutfallslega tvöfalt fleiri öryrkjar á bótum í Hollandi en í því landi sem kom næst á eftir.

2.1 Lýðfræði örorku

Fjöldi öryrkja á vinnualdri ákvarðast af mörgum þáttum sem markast af lýðfræðilegum og hagfræðilegum aðstæðum. Á tímum atvinnuleysis má jafnvel líta á eldri starfsmenn án atvinnu í langan tíma sem öryrkja. Wolf og Haveman (1990) tengja líkur á því að verða öryrki í Bandaríkjunum ýmsum félagshagfræðilegum þáttum. Helstu niðurstöður þeirra eru: a) örorkulíkur litaðra eru meiri en hvítra, b) því eldra sem fólk er þeim mun meiri eru líkur á örorku, c) örorkulíkur minnka með aukinni menntun og d) einhleypir og barnlausir búa við meiri líkur á að verða öryrkjar en fólk í sambúð og barnafólk.

² Þessi kafla byggist að nokkru á ritgerðinni „The Economics of Disability and Disability Policy“ eftir Robert Haveman og Barböru Wolf sem birtist í *Handbook of Health Economics*.

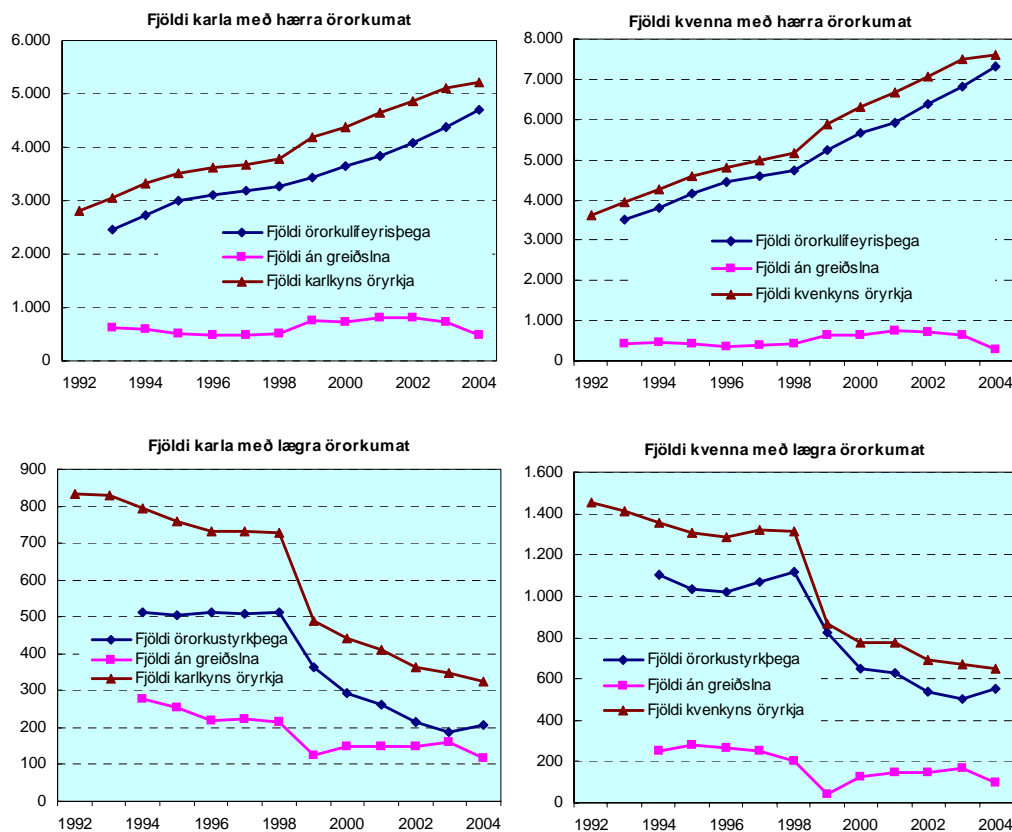
³ Löndin sem skoðuð eru í rannsókninni eru Bandaríkin, Bretland, Holland, Svíþjóð og Þýskaland. Þetta virðist fljótt á litið vera í mótsögn við það sem áður var sagt um þróun örorku í Bandaríkjunum. Svo er þó ekki. Skilgreining á örorku hefur breyst og því getur öryrkjum fjölgað eingöngu vegna breytinga á skilgreiningum.

Hér á landi hefur öryrkjum fjölgað mjög frá því snemma á síðastliðnum áratug. Rétt er að skoða lýðfræðilega eiginleika öryrkja til að henda reiður á einkennum hópsins.

Fjöldi og kyn

Öryrkjar voru samtals um 13.800 árið 2004 og þar af voru tæplega þúsund metnir til lægra stigs örorku, sjá mynd 2.1.

Mynd 2.1 Fjöldi öryrkja eftir kyni og stigi örorku, 1992–2004

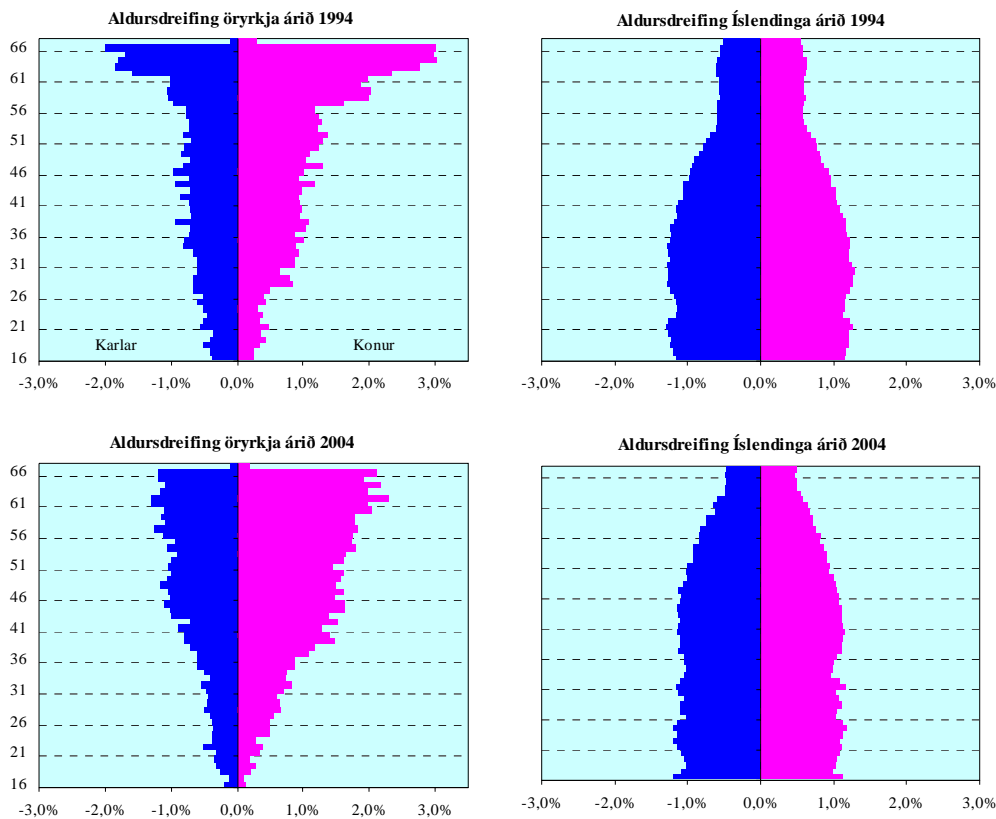


Á myndinni sést að mikill kynbundinn munur virðist vera á örorku — mun fleiri konur eru öryrkjar en karlar. Jafnframt má sjá að ekki þiggja allir öryrkjar örorkulífeyri eða öryrkustyrk frá TR. Ástæður þessa geta verið ýmsar. Hugsanlegt er að viðkomandi fái ekki bætur vegna of hárra tekna, að viðkomandi sé vistaður á sjúkrastofnun og njóti ef til vill aðeins vasapeninga eða að viðkomandi vilji einfaldlega ekki þiggja bætur. Í þessari skýrslu er almennt ekki fjallað um þá sem ekki njóta greiðslna þegar vísað er til öryrkja. Athygli vekur að öryrkjum metnum til hærra örorkustigs virðist fjölga jafnt og þétt en öryrkjum metnum til lægra örorkustigs fækkar, sérstaklega eftir að örorkumatsstaðallinn var tekinn upp árið 1999.

Aldur

Aldursdreifing öryrkja er önnur en aldursdreifing Íslendinga í heild, sjá mynd 2.2. Það stafar meðal annars af því að örorkulíkur hækka með lífaldri (sjá myndir 5.1 og 5.2) og því eru eldri öryrkjar hlutfallslega fleiri en ungir öryrkjar.

Mynd 2.2 Aldursdreifing öryrkja og Íslendinga í heild árin 1994 og 2004



Eins og sést á myndinni liggur þungi aldursdreifingarinnar árið 1994 á meðal elstu öryrkjanna. Ef aldursdreifing allra Íslendinga er skoðuð sést að þjóðin hefur elst síðan 1994. Breytingar á aldursamsetningu þjóðarinnar ættu að öllu jöfnu að leiða til þess að þungi aldursdreifingar öryrkja færdist ofar vegna sambands aldurs og örorkulíkna. Sú er hins vegar ekki raunin en örorka virðist hafa jafnast mjög niður eftir aldursdreifingunni þannig að hlutfallslegur fjöldi öryrkja á miðjum aldri hefur vaxið frá árinu 1994.

Samanburður við Norðurlöndin

Erfitt getur reynst að bera fjölda örorkubótaþega saman milli landa þar sem mjög mismunandi reglur gilda um rétt til örorkubóta. Norræna hagskýrslunefndin á sviði

félagsmála, NOSOSCO, tekur saman tölfræði um almannatryggingar og önnur lífeyriskerfi Norðurlandanna og þar á meðal upplýsingar um svokallaðan snemmlífeyri (d. førtidspension), en það er allur annar lífeyrir en sá sem telst til eftirlauna, atvinnuleysis- eða dánarbóta og ætti því að endurspeglar bætur vegna skertrar starfsgetu eða örorku. Í Finnlandi, Noregi og á Íslandi er þessi lífeyrir kallaður örorkulífeyrir. Þá geta einstaklingar á aldrinum 58–64 ára sem ekki ganga heilir til skógar fengið sérstakar aldurtengdar örorkubætur í Finnlandi.

Í Danmörku eru almennur ellilífeyrir, örorkulífeyrir, bætur til eftirlifandi maka og snemmtökulífeyrir settir saman í eitt allsherjarregluverk. Greiðslur snemmtökulífeyris fylgja sömu reglum og almenna lífeyrisins. Þeim sem þiggja snemmtökulífeyri má skipta í þrjá hópa eftir því hve háar greiðslur þeir fá. Þeir sem fá minnst fá eingöngu grunn-snemmtökulífeyri, þeir sem fá næstmest fá að auki sérstakar örorkubætur og þeir sem fá hæstar bætur fá þar ofan á sérstakar greiðslur fyrir að vera ekki á vinnumarkaði. Viðbótargreiðslurnar eru ekki tekjutengdar. Þá eru sérstöku örorkubæturnar ekki heldur skattskyldar.

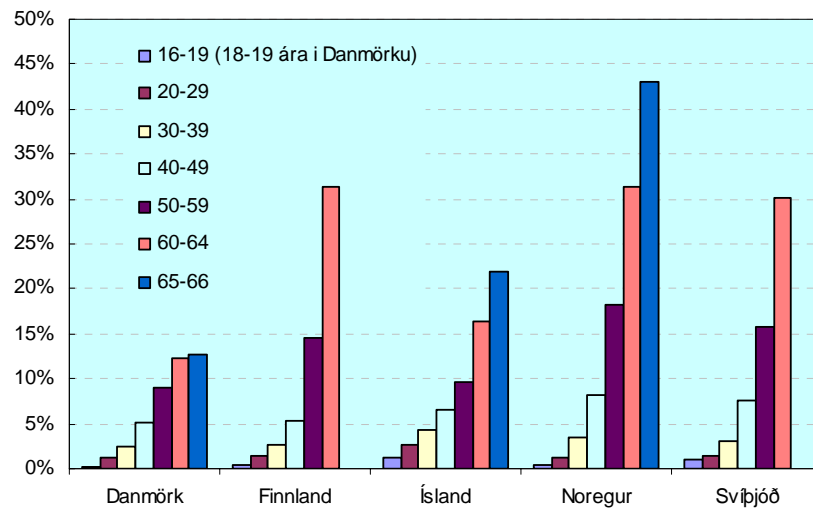
Á hinum Norðurlöndunum er snemmtökulífeyrir annaðhvort lágmarkstryggður lífeyrir eða vinnutengdur lífeyrir og er hann yfirleitt greiddur eftir þeim reglum sem gilda um almennan lífeyri.

Útreikningurinn á vinnutengda lífeyrinum er háður því hversu mikið viðkomandi hefur áður haft í laun. Á Íslandi og í Noregi og Svíþjóð er yfirleitt miðað við tímann fram að venjulegum eftirlaunaaldri. Í Finnlandi er miðað við prósentuhlutfallið fyrir snemmtökulífeyri, frá því snemmtakan hefst og fram að venjulegum eftirlaunaaldri. Á mynd 2.3 er hlutfall aldurshópa sem þiggja snemmtökulífeyri sýnt. Þess má geta að tölurnar fyrir Ísland eru fengnar úr skattframtölum og ná til örorkubóta lífeyrissjóðanna auk örorkustyrks og örorkulífeyris TR.

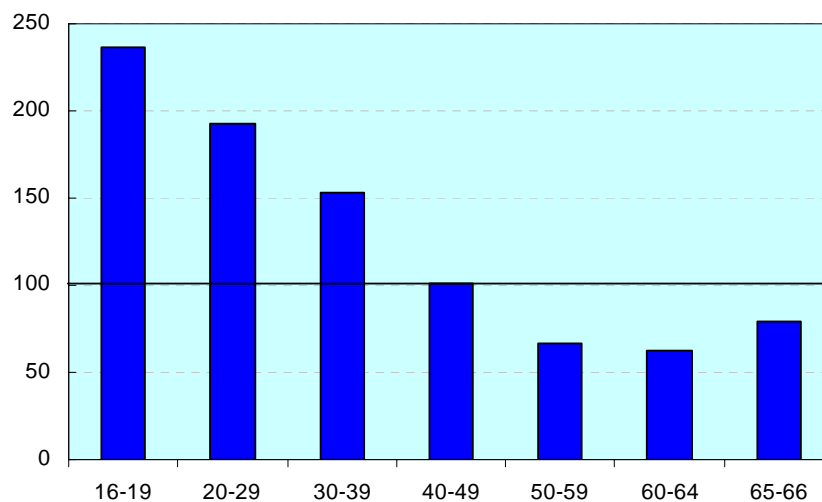
Eins og sjá má skera Ísland og Danmörk sig nokkuð úr hvað varðar bótaþega í elstu aldurshópnum. Í yngri hópnum virðist dæmið hins vegar snúast við. Á mynd 2.4 má sjá frávik Íslands frá meðaltali hinna Norðurlandanna (athugið meðaltalið í elsta aldurshópnum er aðeins fyrir Noreg og Danmörku).

Ef aldurshópurinn 16–19 ára er skoðaður má sjá að hlutfallslega mun fleiri íslensk ungmenni þiggja snemmlífeyri af einhverju tagi en á hinum Norðurlöndunum. Þannig voru bótaþegar á Íslandi 136% fleiri en á hinum Norðurlöndunum árið 2002. Íslendingar virðast jafnframt vera líklegri til að þiggja bætur allt til 40 ára aldurs en á milli 40 og 49 ára virðist vera jafnt á komið með Íslendingum og öðrum Norðurlandabúum. Eftir fimmtugt snýst dæmið hins vegar við og mun algengara verður að fólk á hinum Norðurlöndunum þiggi bætur.

Mynd 2.3 Hlutfall aldurhóps sem þiggur aðrar bætur en elli-, atvinnuleysis- eða dánarbætur á Norðurlöndunum árið 2002

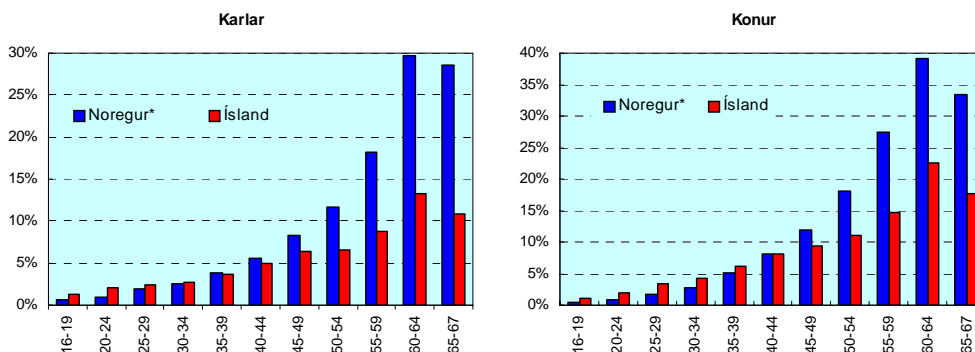


Mynd 2.4 Hlutfallslegt frávik fjölda íslenskra bótaþega frá meðaltali hinna Norðurlandanna árið 2002 (hin Norðurlöndin = 100)



Svo heppilega vill til að til eru nákvæmlega sambærilegar tölur um líkur þess að vera á örorkulífeyri á Íslandi og Noregi. Á mynd 2.5 má sjá hlutfall örorkulífeyrisþega af aldurshópi í löndunum tveimur, 31. desember 2004 í Noregi en 31. nóvember sama ár á Íslandi.

Mynd 2.5 Hlutfall örorkulífeyrisþega á Íslandi og í Noregi í lok árs 2004
(*18–19 ára)



Eins og sjá má á myndinni er mun algengara að fólk þiggi örorkubætur í Noregi eftir að komið er fram yfir miðjan aldur. Noregur er reyndar það land sem hefur hvað hæstar örorkulíkur í heiminum. Athygli vekur enn og aftur hve örorkulíkurnar eru háar í yngri aldurshópunum og er það sérstaklega alvarlegt þar sem það fólk á ekki nema í mjög litlum mæli eftir að vera á vinnumarkaði og á því eftir að þiggja bætur í marga áratugi.

Líftími örorkulífeyriskerfisins

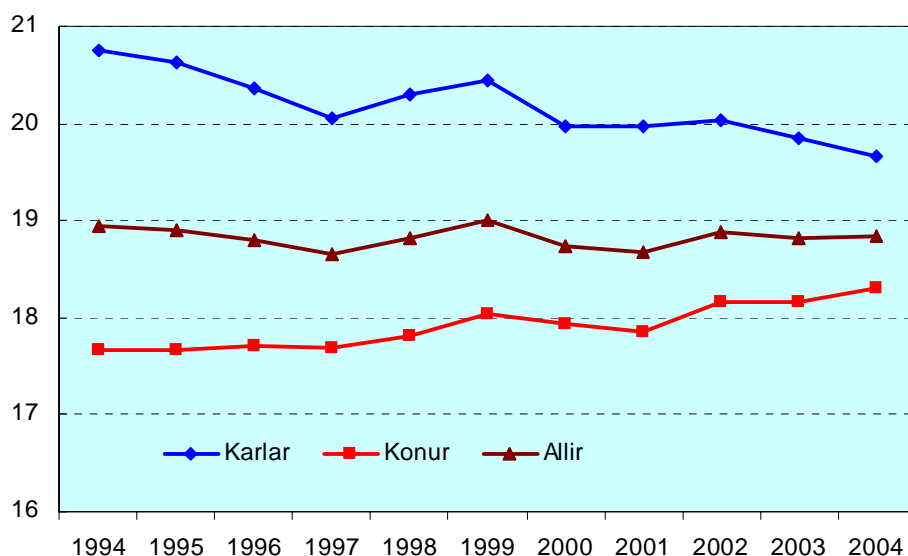
Að lokum er athyglisvert að velja því fyrir sér hvaða afleiðingar það hefur fyrir fjármál hins opinbera að öryrkjar séu að yngjast. Á mynd 2.6 má sjá svokallaðan líftíma (e. duration) lífeyris örorkulífeyrisþegahópsins, en hann sýnir þann tíma sem að meðaltali mun líða þar til allur örorkulífeyrisþegahópurinn tiltekið ár er horfinn af örorkuskra og farinn á eftirlaun

Eins og sjá má á myndinni hefur líftími hópsins staðið nokkurn veginn í stað og er hann nú tæplega 19 ár. Þegar kynin eru aftur á móti skoðuð sést að líftíminn meðal kvenna hefur hækkað en lækkað meðal karla og hefur sú lækkun náð að vega upp hækkun kvenna. Hægt er að nota þessar upplýsingar til að meta hvað það myndi kosta að fjármagna kerfið að fullu, það sem á máli tryggingastærðfræðinga er kallað áfallnar skuldbindingar almannatryggingakerfisins.

Útgjöld vegna örorkulífeyris námu tæplega 12 milljörðum árið 2004 og ef bæturnar héldust þær sömu í framtíðinni eru áfallnar skuldbindingar kerfisins tæplega 165 milljarðar miðað við 3,5% ávöxtunarkröfu, en tæplega 145 milljarðar miðað við 5% kröfu. Þetta eru ekki hárnákvæmir útreikningar — þar sem ekki er gert ráð fyrir að einhver hluti örorkuþega mun hverfa af örorkuskra í framtíðinni eins og nánar er fallað um síðar í þessum kafla — en þeir gefa þó hugmynd um stærðarhlutföll. Augljóst er að ef örorkulífeyrisþegar eru að yngjast þá mun það leiða til aukins kostnaðar fyrir kerfið í framtíðinni. Þannig myndi eins árs hækkun á líftímanum leiða til um 6,5 milljarða

hækkunar á áföllnum skuldbindingum að núvirði miðað við 3,5% ávöxtunarkröfu og sömu forsendur og áður.

Mynd 2.6 Líftími (e. *duration*) örorkulífeyriskerfisins 1994–2004



Menntun

Eitt af því sem getur haft áhrif á ákvörðun fólks um að sækja um örorkubætur er menntunarstig þess og starfsreynsla. Menntað fólk getur oft haldið áfram að vinna þrátt fyrir umtalsverða líkamlega fötlun á meðan þeir sem stunda líkamlega vinnu þurfa iðulega að láta af störfum þegar slys eða veikindi ber að höndum. Líkamlegri vinnu fylgir líka meiri áhætta og hærri örorkulíkur. Fólk í vel launuðum störfum, sem oft er menntafólk, hefur líka miklu minni ástæðu til að sækja um örorkubætur en lágtekjufólk því það getur í mörgum tilfellum átt kost á sæmilega ríflegum greiðslum úr lífeyrissjóðum. Af þessum sökum má gera ráð fyrir að í hópi öryrkja sé hlutfallslega meira af lágtekjufólki. Árið 1997 gerðu Sigurður Thorlacius tryggingayfirlæknir og félagar rannsókn þar sem sendir voru spurningalistar til allra nýorðinna öryrkja en þar var kannað menntunarstig og starf fyrir örorku og borið saman við úrtak af þjóðinni.⁴ Í töflu 2.1 sjást niðurstöður rannsóknarinnar.

Af töflunni sést að öryrkjar eru að meðaltali talsvert minna menntaðir en þjóðin, t.d. hafa 4,9% öryrkja nám á háskólastigi að baki en 16,2% þjóðarinnar. Sé starfsreynsla skoðuð sést að öryrkjar hafa einkum unnið störf sem krefjast lítillar formlegrar

⁴ Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson og Stefán Ólafsson (2001). „Menntun, störf og tekjur þeirra sem urðu öryrkjar á Íslandi árið 1997,“ *Læknablaðið* 87, bls. 981–985.

menntunar. Sérfræðingar og stjórnendur eru áberandi fleiri meðal þjóðarinnar allrar en meðal öryrkja.

Gyða Halldórsdóttir gerði sambærilega, en viðaminni, könnun árið 2003 en í henni var einungis notast við 50 manna úrtak og því tæpast hægt að draga miklar ályktanir af henni.⁵ Í rannsókn Gyðu var athugað hvort marktæk breyting hefði orðið á menntunarstigi öryrkja. Árið 2003 var komin nokkur reynsla á nýja örorkumatsstaðalinn og því er hér um að ræða ágætan samanburð á menntunarstigi öryrkja fyrir og eftir upptöku hans. Niðurstaðan reyndist sú að ekki var marktækur munur á menntunarstigi öryrkja nema að því leytinu til að háskólamenntuðum öryrkjum fjölgaði hlutfallslega, eða úr 4,9% í 14,3%. Þetta kann að stafa af því að skerðingar bóta vegna atvinnutekna og greiðslna úr lífeyrissjóðum hafa minnkað og því meiri ástæða fyrir hátekjufólk að sækja um örorkubætur en áður hefði það e.t.v. ekki fengið neinar bætur þrátt fyrir örorkumatið. Einnig getur skipt máli að örorkumatið er nú eingöngu læknisfræðilegt og því kann að vera að háskólamenntað fólk í vinnu fái nú bætur sem fyrir 1999 hefði verið synjað um þær.

Tafla 2.1 Menntun og starfsreynsla öryrkja og þjóðarinnar árið 1997

Menntunarstig öryrkja og þjóðarinnar	Öryrkjar	Þjóðin
Grunnskóli	56,1%	35,0%
Starfsnám	14,2%	12,4%
Iðnnám	15,0%	20,1%
Bóklegt nám á framhaldsskólastigi	9,8%	16,3%
Nám á háskólastigi	4,9%	16,2%
Starfsreynsla öryrkja og þjóðarinnar	Öryrkjar	Þjóðin
Stjórnendur	0,9%	8,2%
Sérfræðingar	4,2%	11,0%
Tæknar og skrifstofufólk	15,3%	13,8%
Þjónusta og afgreiðsla	18,3%	17,1%
Iðnaðarmenn	11,5%	11,3%
Verkafólk	28,5%	17,4%
Bændur og sjómenn	15,7%	6,1%
Ekki útvinnandi	5,6%	15,1%

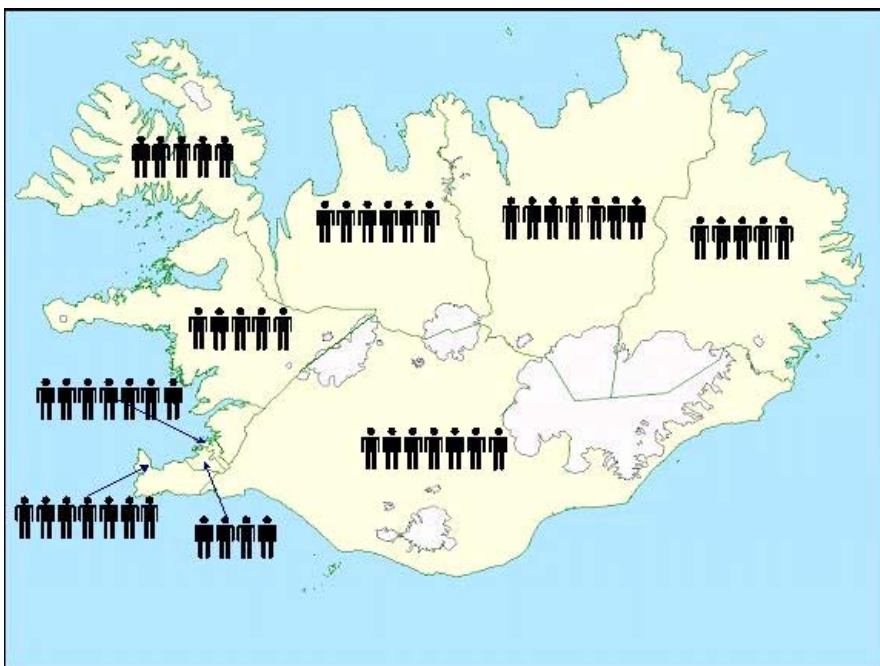
Búseta

Búsetumynstur öryrkja er að sumu leyti frábrugðið búsetumynstri annarra þjóðfélagshópa. Á mynd 2.7 má sjá fjölda örorkulífeyrisþega (öryrkja með herra örorkumat) á hverja hundrað íbúa á aldrinum 16–66 ára í hverjum landshluta árið 2003.

⁵ Gyða Halldórsdóttir (2003). *Símakönnun á félagslegum aðstæðum nýorðinna öryrkja á Íslandi árið 2002*, óbirt ritgerð, félagsvísindadeild HÍ.

Örorkulífeyrisþegar eru flestir í Reykjavík og á höfuðborgarsvæðinu eins og við var að búast. Athyglisvert er þó að ef við skoðum fjölda örorkulífeyrisþega sem hlutfall af heildarfólksfjölda á hverju svæði þá eru örorkulífeyrisþegar 5,9% íbúa á landinu öllu. Þeir eru hlutfallslega fleiri en það í Reykjavík, á Suðurnesjum, á Norðurlandi vestra, á Norðurlandi eystra og á Suðurlandi en hlutfallslega færri á höfuðborgarsvæðinu, Vesturlandi, Vestfjörðum og Austurlandi. Hlutfallslega flestir öryrkjar eru á Norðurlandi eystra en hlutfallslega fæstir á Vestfjörðum. Fyrirfram hefði mátt búast við að örorkulífeyrisþegar væru flestir í þéttbýlinu þar sem gera má ráð fyrir því að auðveldara sé að veita ýmiss konar þjónustu þar. Þessi tilgáta virðist standast fyrir utan það að örorkulífeyrisþegar eru hlutfallslega fáir á höfuðborgarsvæðinu utan Reykjavíkur. Athyglisvert er að velta því fyrir sér hvar fjölgun öryrkja hefur orðið mest undanfarin ár. Til að varpa ljósi á það er á mynd 2.8 sýnd fjölgun örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega eftir landshlutum tímabilið 1998 til 2003.

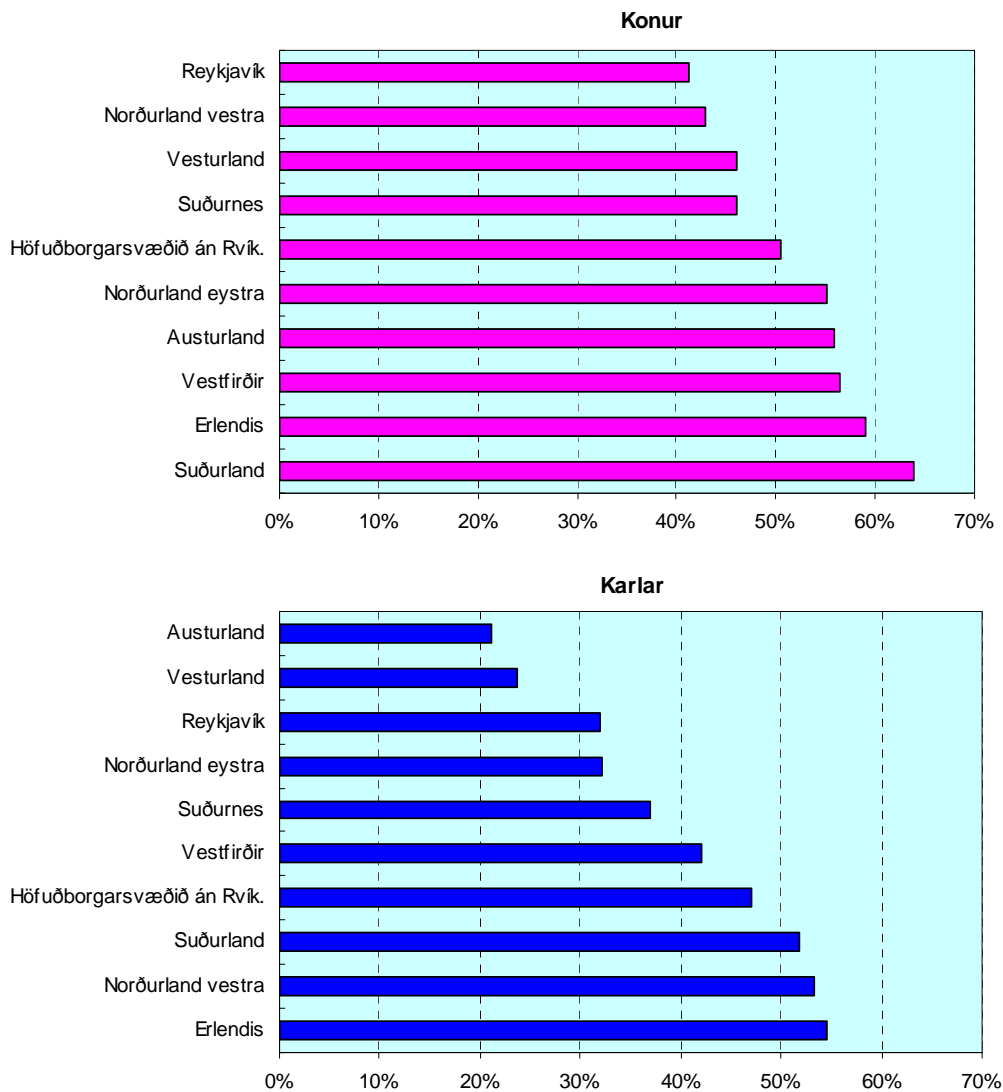
Mynd 2.7 Búseta örorkulífeyrisþega árið 2003 (öryrkjar á hverja 100 íbúa)



Eins og sjá má á myndinni hefur örorku- og endurhæfingarlífeyrisþegum fjölgað hlutfallslega í öllum landshlutum sem og erlendis á tímabilinu 1998–2003 og kvenkyns lífeyrisþegum hefur fjölgað meira en karlkyns. Minnst hefur fjölgunin orðið meðal kvenna í Reykjavík en mest meðal kvenna sem búsettar eru á Suðurlandi og erlendis. Ekki virðist vera samræmi meðal kynjanna hvar lífeyrisþegum fjölgar mest eða minnst. Þannig fjölgar karlkyns lífeyrisþegum mest erlendis en minnst á Austurlandi.

Tilgátur hafa verið settar fram um að tengsl séu milli fjölgunar öryrkja og atvinnuleysis og eigi þetta sérstaklega við á landsbyggðinni þar sem miklar breytingar hafa orðið á frumgerð atvinnulífsins. Til að kanna þetta var sambandið á milli hlutfallslegra breytinga á fjölda örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega og hlutfallslegra breytinga á atvinnuleysi eftir landshlutum skoðað. Niðurstöðurnar benda ekki til þess að þar sé tölfræðilegt samband á milli.

Mynd 2.8 Hlutfallsleg fjölgun örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega 1998–2003 eftir búsetu



2.2 Útgjöld hins opinbera

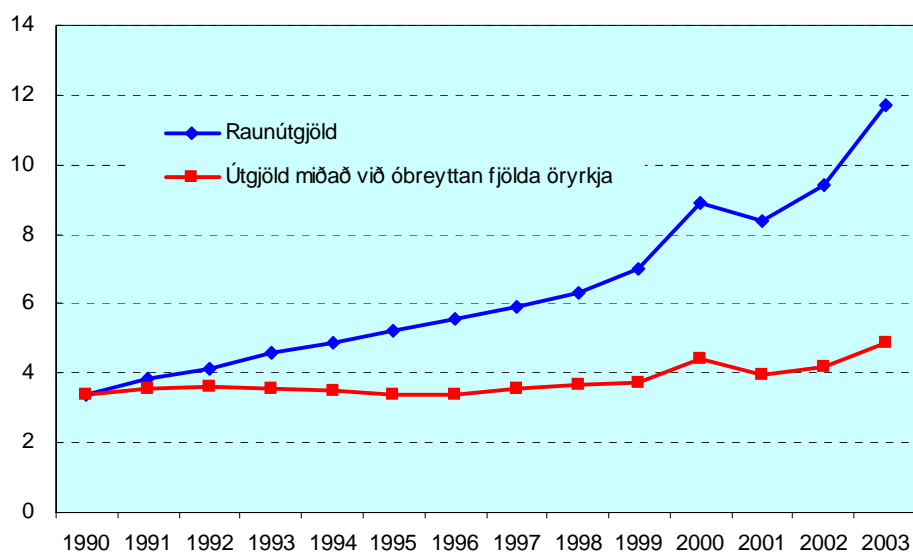
Samhliða fjölgun öryrkja hafa útgjöld hins opinbera til örorkumála aukist mjög hér á landi síðustu ár, eða úr rúmum 3,8 milljörðum kr. árið 1990 í 12,7 milljarða kr. árið 2003 á föstu meðalverðlagi ársins 2004. Með útgjöldum til örorkumála er átt við útgjöld til bóta og styrkja til öryrkja en ekki, svo dæmi sé tekið, kostnað heilbrigðiskerfisins. Útgjöldin hafa annars vegar aukist vegna fjölgunar öryrkja og hins vegar vegna þess að bætur á hvern öryrkja hafa hækkað að raunvirði. Ástæður þess að bótafjárhæðir hafa hækkað eru margvíslegar en fjölmargar laga- og reglugerðabreytingar hafa verið gerðar undanfarin ár í því skyni að bæta kjör öryrkja, sjá viðauka A. Téðar breytingar hafa kallað á aukin útgjöld til málaflokksins. Í þessum kafla er varpað ljósi á það hvaða hluti aukinna útgjalda stafar af fjölgun öryrkja og hvaða hluta megi rekja til hærri bótafjárhæða.

Um er að ræða eftirfarandi greiðslur, sem eru beintengdar þeim sem þiggja örorkulífeyri, örorkustyrk eða endurhæfingarlífeyri: tekjutryggingu, tekjutryggingarauka (áður sérstök heimilisuppbót), heimilisuppbót, uppbætur, vasapeningar, uppbætur vegna reksturs bifreiða (áður bensínstyrkir), makabætur, uppbætur vegna kaupa á bifreiðum (áður bílakaupastyrkir), barnalífeyrir, lífeyrir til menntunar barna og umönnunarbætur. Hér er því ekki aðeins um hinar eiginlegu örorkubætur að ræða heldur heildarútgjöld ríkisins til málaflokksins. Til að mynda eru makabætur og umönnunarbætur greiddar til aðstandenda og uppbætur vegna kaupa á bifreiðum fara oft til kaupa á sérútbúnum bifreiðum fyrir hreyfihamlaða. Engu að síður er rétt að taka allar greiðslur með í reikninginn til að fá sem gleggsta mynd af þeirri útgjaldaaukningu sem orðið hefur á undanförunum árum. Aðeins eru teknar með greiðslur til öryrkja á aldrinum 16–66 ára. Þessi útgjöld eru enn fremur flokkuð í þrjá hluta: útgjöld vegna örorkulífeyrisþega; útgjöld vegna örorkustyrkþega og útgjöld vegna endurhæfingarlífeyrisþega. Allar útgjaldafjárhæðir eru á föstu meðalverðlagi ársins 2004.

Örorkulífeyrir

Örorkulífeyrir er langstærsti útgjaldaflokkurinn vegna örorkumála — nemur um 92% af heildarútgjöldum — og er greiddur til einstaklinga sem metnir hafa verið a.m.k. 75% öryrkjar. Á mynd 2.9 má annars vegar sjá hvernig útgjöld vegna örorkulífeyrisþega þróuðust á árunum 1990–2003 og hins vegar hvernig þau hefðu þróast ef fjöldi bótaþega hefði staðið í stað. Með því að halda fjölda bótaþega föstum má sjá hve mikinn hluta útgjaldaaukningarinnar má rekja til hækkunar meðalbóta og hve mikinn hluta til fjölgunar bótaþega.

Mynd 2.9 Útgjöld vegna örorkulífeyris, milljarðar króna (verðlag 2004)



Árið 1990 voru útgjöld vegna örorkulífeyrisþega tæpir 3,4 milljarðar kr. á meðalverðlagi ársins 2004. Árið 2003 höfðu þessi útgjöld aukist í tæpa 11,7 milljarða kr., eða um 245%. Neðri línan á ofangreindri mynd sýnir hvernig útgjöld hefðu þróast ef fjöldi örorkulífeyrisþega hefði staðið í stað. Útgjöld til málaflokksins hefðu þá vaxið um 43% og orðið rúmir 4,9 milljarðar króna árið 2003 í stað 11,7 milljarða. Um 82% af útgjaldaaukningunni má því rekja til fjölgunar örorkulífeyrisþega en 18% til raunhækkunar bótagreiðslna.⁶

Örorkustyrkur

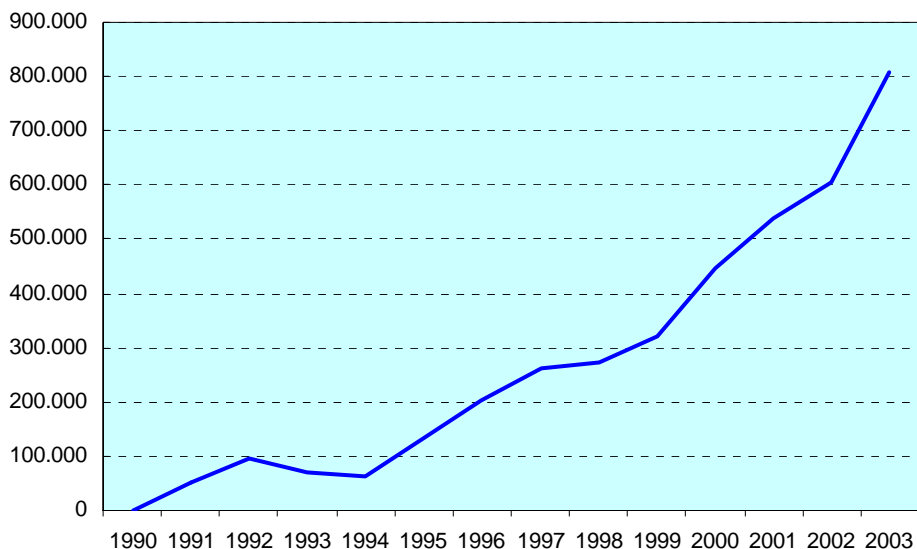
Útgjöld til örorkustyrkþega, þ.e. einstaklinga með 50–74% metna örorku, hafa lækkað jafnt og þétt undanfarin ár. Árið 1990 námu útgjöldin tæpum 470 milljónum kr. en voru komin niður í rúmar 200 milljónir árið 2003, og hafa því dregist saman um 57%. Ef fjöldi örorkustyrkþega hefði staðið í stað hefðu útgjöldin hins vegar orðið tæpar 520 milljónir króna árið 2003, sem hefði jafngilt 11% aukningu. Lækkun útgjaldanna skýrist því af fækkun örorkustyrkþega. Svo virðist sem færri séu nú metnir örorkustyrkþegar en örorkulífeyrisþegum og endurhæfingarlífeyrisþegum hefur að sama skapi fjölgað. Metin örorka fólks virðist því vera að aukast jöfnum skrefum, en einnig er hugsanlegt að örorkumat sé ekki jafnstrangt og áður. Í 7. kafla er fjallað nánar um þetta atriði.

⁶ Tölurnar eru fengnar úr staðtölum almannatrygginga og bókhaldi TR.

Endurhæfingarlífeyrir

Endurhæfingarlífeyrir samsvarar fjárhagslega til örorkulífeyris og er greiddur til einstaklinga sem þarfnast endurhæfingar vegna langvarandi sjúkdóma eða afleiðinga slysa til að þeir öðlist starfsorku á nýjan leik. Á mynd 2.10 má sjá útgjaldaþróun til þessa málaflokks.

Mynd 2.10 Útgjöld vegna endurhæfingarlífeyris 1990–2003, þúsundir króna, meðalverðlag ársins 2004



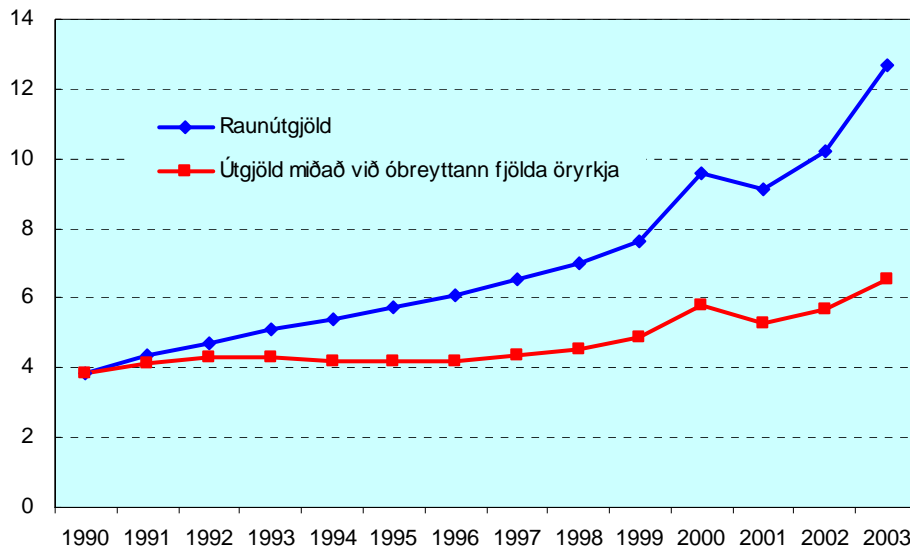
Árið 1990 voru útgjöld vegna endurhæfingarlífeyris rúmlega 1,7 milljónir kr. en hækkuðu í um 808 milljónir árið 2003. Útgjöldin endurspegla mikla fjölgun endurhæfingarlífeyrisþega, en þeir voru aðeins 14 árið 1990 en hafði fjölgað í 625 árið 2003.

Heildarútgjöld

Á mynd 2.11 má sjá heildarútgjöld til málaflokksins. Hér er öryrki skilgreindur sem einstaklingur sem er örorkulífeyrisþegi, endurhæfingarlífeyrisþegi eða örorkustyrkþegi. Árið 1990 námu heildarútgjöld tæplega 3,9 milljörðum kr. en höfðu hækkað í rúma 12,7 milljarða kr. árið 2003. Útgjaldaaukningin nemur því rúmum 8,8 milljörðum kr., sem jafngildir 229% vexti. Ef fjöldi öryrkja hefði staðið í stað hefði útgjaldaaukningin numið 2,7 milljörðum kr. eða 69%. Skýra má 30% útgjaldaaukningarinnar af hærri bótagreiðslum en 70% hennar má rekja til fjölgunar öryrkja.⁷

⁷ Tryggingastofnun ríkisins: *Staðtölur almannatrygginga 1994–2004*.

Mynd 2.11 Heildarútgjöld vegna örorkulífeyris, örorkustyrks og endurhæfingar-lífeyris 1990–2003, milljarðar króna (verðlag 2004)



Auk útgjalda hins opinbera eru útgjöld lífeyrissjóðakerfisins mikil. Þannig áætla örorkunefnd Landssamtaka lífeyrissjóða að útgjöld vegna örorkubóta hafi numið tæpum 5 milljörðum árið 2003.⁸ Heildarútgjöld vegna bóta til öryrkja námu því tæpum 18 milljörðum árið 2003.

2.3 Ástæður örorku

Fjölmargir þættir ákvarða heilsufar þjóðar, og þar af leiðandi örorku, og fléttast þeir saman á flókinn hátt. Í þessu samhengi þarf til dæmis að huga að hagþróun, gæðum heilbrigðiskerfis og aðgengi að því, mataræði og lífsstíl. Ljóst er að fullkomnari heilsugæsla og bætt aðgengi að henni er til þess fallin að sporna við sjúkdómum sem jafnan leiða til örorku. Sjúkdómar sem rekja má til mengunar, offitu og álags hafa magnað upp örorkulíkur en bætt heilbrigðiskerfi og lífskjör hafa unnið á móti þessari þróun. Þannig sýnir til dæmis nýleg rannsókn að aukin tíðni offitu á Íslandi hefur leitt til gríðarmikillar aukningar á áunninni sykursýki.⁹

⁸ Skýrsla örorkunefndar Landssamtaka lífeyrissjóða, febrúar 2004.

⁹ Sjá Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson, Ástráður Hreiðarson, og Arna Guðmundsdóttir (2005), „Örorka vegna sykursýki á Íslandi,“ óbirt ritgerð.

Í töflu 2.2 má sjá þær ástæður sem leiddu til örorku annars vegar árið 1992 og hins vegar árið 2004. Þessar upplýsingar byggjast á fyrstu greiningu öryrkja sem þiggja örorkubætur og -styrki.

Tafla 2.2 Fyrsta orsök örorku á meðal örorkulífeyris- og örorkustyrkþega, 1992 og 2004

	Konur			Karlur		
	1992	2004	Breyting	1992	2004	Breyting
Krabbamein	13,1%	7,4%	-5,6%	14,5%	5,8%	-8,6%
Innkirtla og efnaskiptasjúkdómar	3,7%	1,5%	-2,2%	1,3%	2,7%	1,3%
Geðraskanir	15,0%	28,7%	13,8%	17,8%	37,8%	20,0%
Sjúkdómar í taugakerfi og skynfærum	6,8%	8,0%	1,3%	6,4%	9,8%	3,4%
Hjarta- og æðasjúkdómar	5,6%	4,3%	-1,4%	24,9%	10,7%	-14,2%
Sjúkdómar í öndunarfærum	5,4%	2,1%	-3,2%	3,4%	1,3%	-2,0%
Stoðkerfissjúkdómar	33,9%	37,1%	3,2%	19,2%	17,3%	-1,9%
Áverkar	4,9%	5,3%	0,4%	5,7%	8,7%	2,9%
Aðrar ástæður	11,7%	5,4%	-6,2%	6,7%	5,8%	-0,9%

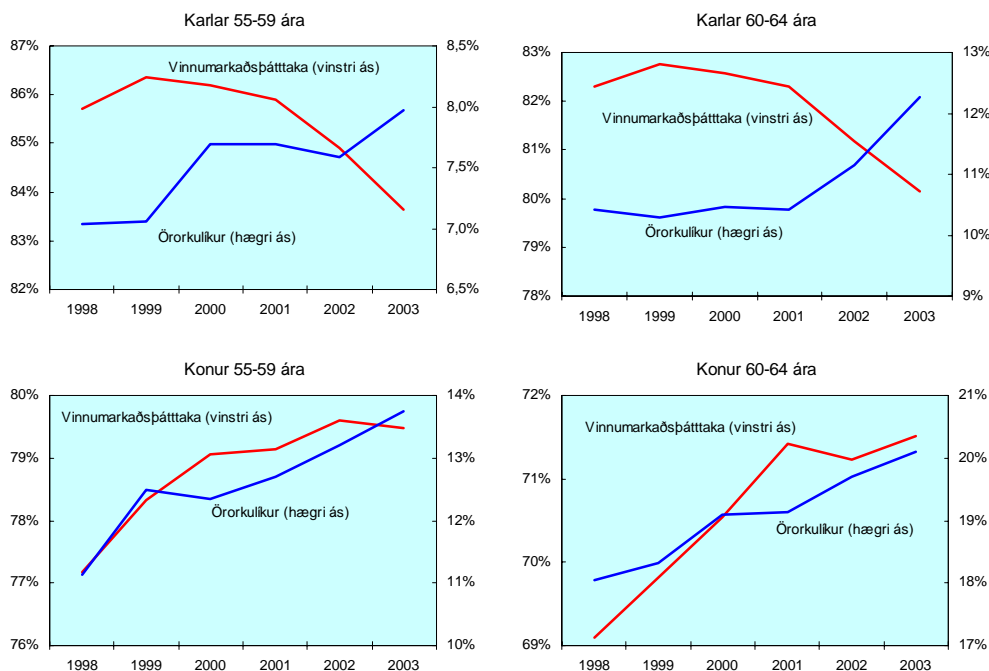
Eins og sjá má í töflunni hefur orðið gríðarmikil hlutfallsleg fjölgun fólks sem verður öryrkjar vegna geðraskana. Þær eru nú algengasti kvillinn sem leiðir til örorku meðal karla og sá næstalgengasti meðal kvenna. Algengasta orsök örorku meðal kvenna eru stoðkerfissjúkdómar.

2.4 Áhrif örorkubóta á vinnuframboð

Þegar atvinnuástand er slæmt, örorkubætur háar í hlutfalli við laun eða ef örorkubætur eru hækkaðar er augljóst að hvati myndast hjá fólki til að sækja um örorkumat og í kjölfarið dregur úr vinnumarkaðsframboði. Það hve strangar reglur gilda um örorkumat hefur áhrif á vilja fólks til að leita örorkumats og þar með á vinnumarkaðsþátttöku. Ótryggar framtíðarhorfur á vinnumarkaði auka einnig ásókn í örorkumat og þar með hefur óvissan áhrif á vinnuframboð.

Einstaklingar geta ráðstafað tíma sínum á þrennan hátt: á vinnumarkaði, sem öryrkjar og utan vinnumarkaðar. Á mynd 2.12 má annars vegar sjá vinnumarkaðsþátttöku launamanna á efri árum á Íslandi tímabilið 1998 til 2003 og hins vegar örorkulíkur sama hóps.

Mynd 2.12 Samband vinnumarkaðspáttöku eldri starfsmanna og örorkulíkna



Eins og sést á myndinni hefur minnkandi vinnumarkaðspáttaka eldri karlmanna haldist í hendur við vaxandi örorkulíkur á meðal þeirra. Þetta virðist við fyrstu sýn benda til þess að karlmenn fari af vinnumarkaði og þiggi örorkubætur í staðinn. Hins vegar er ekki hægt að greina þetta samband á meðal kvenna þrátt fyrir að örorkulíkur meðal þeirra séu hærri en á meðal karla. Eldri konum utan vinnumarkaðar fækkar jafnt og þétt og virðast þær annars vegar fara inn á vinnumarkað og hins vegar gerast örorkubótaþegar. Ástæður þess að fólki á örorkubótum fjölgar eru margvíslegar og má meðal annars rekja þær til fjárhagslegra hvata sem eru innbyggðir í kerfið.

Fjöldi rannsókna í Bandaríkjunum hefur beinst að því að skoða sambandið á milli fjárhæðar örorkubóta, hve auðvelt er að fá örorku metna og ásókn launamanna í örorkubætur. Rannsóknirnar byggjast á þversniðsaðferðum og oftast en ekki einföldum, kyrrstæðum líkönum þar sem einstaklingur hefur val á milli atvinnu eða örorku og byggir þá á væntingum um örorkubætur og tækifæri á vinnumarkaði. Í töflu 2.3 má sjá niðurstöður nokkurra slíkra rannsókna.

Tafla 2.3 Rannsóknir á sambandi vinnumarkaðspáttöku og örorkubóta

Rannsókn	Gögn	Teygni vinnu- markaðspáttöku
Parson (1980a)	3.219 karlmenn á aldrinum 48–62 ára árið 1969	0,63
Parson (1980b)		1,80
Salde (1984)	5.403 karlmenn 58– 63 ára árið 1969	0,81
Haveman og Wolfe (1984b)	741 karlmenn 45–62 ára árið 1978	0,06–0,21
Haveman, de Jong og Wolfe (1991)		0,97 (einhleypir karlmenn), 0,23 (giftar konur)
Gruber (1996)	Kanadískir karlmenn 45–59 árið 1985–89	0,25–0,32

Heimild: Haveman og Wolfe (1999)

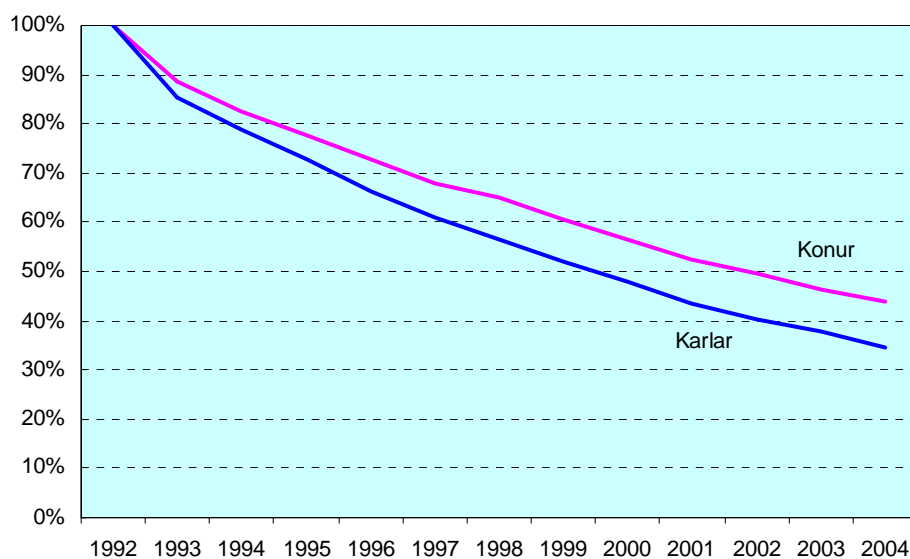
Eins og sést af töflunni er þáttökuteygnin á vinnumarkaði metin á mismunandi hátt eftir því við hvaða rannsókn er miðað, en vinnumarkaðsteygni sýnir breytingar á vinnuframboði sem rekja má til breytinga á bótum.¹⁰ Þannig rekja eldri rannsóknir (Parson 1980a, 1980b og Slade 1984) nánast allan samdrátt í vinnumarkaðspáttöku eldri karlmannna til hækkunar á örorkubótum. Nýrri rannsóknir ná að skýra hluta fækkunarinnar með hækkun bóta.

Eftir að einstaklingar fá örorkubætur hefur reynst mjög erfitt að fá þá til að snúa aftur út á vinnumarkaðinn. Þetta virðist fyrst og fremst stafa af því að arðsemi þess að snúa aftur út á vinnumarkað er lítil — lágmarkslaun eru oft lægri en örorkubætur. Í nýrri rannsókn Sigurðar Thorlacius og Tryggva Þórs Herbertssonar (2005) kemur t.d. fram að af 725 nýskráðum öryrkjum (hærra og lægra örorkustig) árið 1992, og fylgt var allt til loka nóvember 2004, hafa einungis 12% karla og 9% kvenna farið af örorkuskrá út á vinnumarkað. Þetta eru mjög sambærilegar niðurstöður og Dykacz og Henessy (1989) fengu í rannsókn sinni á bandarískum öryrkjum, sem leiddi í ljós að um 11% af gefnum árgangi öryrkja sneri á nýjan leik út á vinnumarkað.

Á mynd 2.13 má sjá heldniföll (e. *survival functions*) en þau sýna hve margir af nýskráðum öryrkjum árið 1992 voru enn öryrkjar árið 1993, 1994 og svo framvegis allt til ársins 2004.

¹⁰ Teygni er skilgreind í hagfræði sem viðbrögð einnar breytu við breytingum í annarri. Oftast er talað um verðteygni og er þá t.d. átt við hve mikið eftirspurn eftir tiltekinni vöru minnkar í kjölfar tiltekinnar verðhækkunar.

Mynd 2.13 Heldniföll fyrir öryrkja sem fóru inn á örorkuskrá árið 1992



Á myndinni má sjá að af þeim 428 konum sem metnar voru öryrkjar árið 1992 voru 44% enn skráðar sem öryrkjar þann 30. nóvember árið 2004 og 35% karla. Þeir sem ekki voru lengur skráðir öryrkjar höfðu verið afskráðir og þá sennilega horfið aftur út á vinnumarkað, farið á eftirlaun eða látist. 54% kvenna og 35% karla fóru á eftirlaun og 34% kvenna og 55% karlanna létust. Af þeim sem sneru aftur til vinnu hafði hlutfallslega stærstur hluti kvenna (8%) verið metinn til örorku vegna geðraskanana eða sjúkdóma í æðakerfi, en algengustu orsakir á meðal karlanna voru geðraskanir og sjúkdómar sem herja á stoðkerfi líkamans (10%).

2.5 Þjóðhagslegur kostnaður við örorku

Öryrkjar og veikt fólk leggja eðli máls samkvæmt minna til landsframleiðslunnar en heilbriggt fólk á vinnumarkaði. Sú staðreynd leiðir til þess að meðalframleiðni og hagvaxtarmöguleikar landa eru minni en ef hægt væri að fullnýta starfskrafta allra einstaklinga á vinnualdri. Hins vegar er ljóst að örorka er ekki sjálfskaparviti og því getur oft og tíðum reynst erfitt að nefna fjárhæðir í sömu andrá og örorka er rædd. Þrátt fyrir það er mikilvægt að þjóðfélagslegum kostnaði vegna örorku sé haldið til haga.

Fjölmargar rannsóknir hafa verið gerðar í Bandaríkjunum á kostnaði þjóðfélagsins vegna lélegrar heilsu og örorku vinnuafls.¹¹ Í upphafi sneru þessar rannsóknir að því að mæla raunverulega tapaðar tekjur þjóðfélagsins vegna örorku og var tapið í Bandaríkjunum metið á bilinu 1,7% til 3,5% af vergum þjóðartekjum. Nýlegri rannsóknir einblína hins vegar á tapaðar tekjur vegna skertra möguleika til atvinnuþátttöku. Niðurstöður þeirra rannsókna benda til að kostnaður geti numið allt að 5% af mögulegum launatekjum í Bandaríkjunum.

Til að varpa ljósi á hver kostnaður íslensks þjóðfélags vegna tapaðra vinnustunda af völdum örorku getur verið má taka einfalt dæmi. Árið 2003 voru 692 Íslendingar metnir 50% öryrkjar og 11.199 einstaklingar voru metnir 75% öryrkjar. Ef gert er ráð fyrir að þetta örorkumat endurspegli glatað starfsþrek þá er heildarvinnutap á Íslandi vegna örorku um 18,2 milljónir klukkustunda miðað við 40 tíma vinnuviku, sem jafngildir um 8.745 mannrúm.¹² Ef þessu vinnuframlagi væri bætt við þær vinnustundir sem þegar eru inntar af hendi á Íslandi, að þeirri forsendu gefinni að meðalframleiðni í landinu haldist óbreytt, þá myndi vinnuframlagið aukast um 5,9% við aukið vinnuframlag ofangreinds hóps.¹³ Ef framlag til vinnuafls er um 70% af landsframleiðslunni þá er metinn kostnaður af töpuðum vinnustundum vegna örorku um 3,9% af mögulegri landsframleiðslu á Íslandi árið 2003, sem jafngildir um 33,5 milljörðum króna. Þessi kostnaður er nokkuð vanmetinn þar sem miðað er við að 50% öryrki vinni hálfu vinnu og 75% öryrki inni af hendi fjórðungsvinnu, en einstaklingar með fulla örorku vinna sjaldnast nokkuð. Það er auk þess varla gerlegt að taka tillit til allra örorkuflokka við útreikningana.

Ljóst er að um gríðarlega háar fjárhæðir er að ræða en þó verður að slá varnagla við ofangreindum útreikningum enda gefa þeir í besta falli vísbendingar um hver beinn þjóðhagslegur kostnaður af völdum örorku gæti verið. Eini kostnaðurinn sem er hægt að fullyrða um (og ekki er tekið tillit til í þessu dæmi) er kostnaður sem hið opinbera stendur straum af fyrir hönd skattborgara landsins og það sem lífeyrissjóðirnir greiða.

¹¹ Sjá t.d. Cooper og Rice (1976), Rice, Hodgson og Kopstein (1985) og Rice, Kelman og Miller (1991). Á Hagfræðistofnun hafa verið gerðar nokkrar rannsóknir á kostnaði vegna slysa og sjúkdóma, sjá t.d. Hagfræðistofnun (2003) *Kostnaður vegna reykinga á Íslandi árið 2000*, skýrsla nr. C03:04, Hagfræðistofnun (2004) *Kostnaður og ábati kerfisbundinnar skimunar eftir krabbameini í ristli og endaparmi*, skýrsla nr. C02:04, Hagfræðistofnun (1998), *Tölfræðileg greining á alvarlegum umferðarslysum á Íslandi 1970–1997*, skýrsla nr. C98:10 og Hagfræðistofnun (1993) *Er hagkvæmt að taka upp þrípróf fyrir þungaðar konur?*, skýrsla nr. C93:07.

¹² Miðað er við 52 vikur.

¹³ Heimild: Fjármálaráðuneytið. Framreikningur vinnuafls (ársverk).
<http://fjarmalaraduneyti.is/media/Hagtalur/Frambodvinnuafls2004.xls>

2.6 Stefna hins opinbera í örorkumálum

Í meginatriðum má segja að opinber stefna í örorkumálum í iðnvæddu ríkjum hafi þrjú meginmarkmið:

- að minnka áhrif örorku og skertra tekjumöguleika á líf einstaklinga;
- að veita heilsuvernd og skapa ný störf fyrir fólk með skerta vinnugetu;
- að veita þjálfun sem miðar að því að einstaklingar geti endurheimt tekjuöflunarmöguleika sína eða aukið möguleika sína á að sinna öðrum verkum.

Að baki þessum markmiðum býr tryggingafræðileg hugsun — að minnka þá fjárhagslegu áhættu sem er samfara örorku. Fyrsta markmiðið er það sem þjóðir heims einblína fyrst og fremst á og eyða mestum fjármunum í að ná. En hvernig er hægt að ná þessum markmiðum þannig að öryrkjar geti haft mannsæmandi tekjur án þess að hvati myndist til að vinna ekki eða snúa ekki aftur til vinnu ef bati næst?

Málefni öryrkja

Stefna hins opinbera, verkalyðsfélaga, lífeyrissjóða og ýmissa samtaka myndar margvíslega hvata sem hafa áhrif á hegðun öryrkja. Þar á meðal hvata til vinnu, til að þiggja bætur auk þess sem þeir hafa áhrif á það hvernig einstaklingar haga lífi sínu. Öryrkjar og fólk sem býr við heilsubrest hefur einnig áhrif á áhættu og þar af leiðandi á ýmsa markaði í þjóðfélaginu. Ber þar helst að nefna tryggingamarkaði og markaði með heilsuvernd. Sökum þess hve stór hluti þessara markaða er í umsjá hins opinbera hefur örorka þjóðfélagsþegna bein áhrif á umfang og uppbyggingu ríkisfjármála. Stefna nefndra aðila hefur því áhrif á fjárhagslega velferð og tekjudreifingu fjölda heimila í landinu — ekki einvörðungu þeirra sem þiggja bætur heldur einnig þeirra sem þurfa að standa straum af þeim greiðslum.

Til að skilja til hlítar þau efnahagslegu áhrif sem stefna í málefnum öryrkja hefur í för með sér þyrfti að liggja til grundvallar hagkerfi án öryrkja þannig að hægt væri að bera ástandið sem þar ríkti saman við raunverulegt ástand. Eins og gefur að skilja er þetta algjörlega óraunhæft. Samanburður við veröld þar sem einkamarkaðir tryggja þjóðfélagsþegna fyrir örorku væri mun raunhæfari, veröld þar sem freistnivandi (e. moral hazard) og hrakval (e. adverse selection) vegna ósamhverfra upplýsinga milli tryggjanda og hins tryggða gætu verið fyrir hendi. Ef hið opinbera og einkamarkaðir bjóða upp á sams konar tryggingu er ekkert hlutverk fyrir hið opinbera á þeim markaði og einstaklingarnir myndu einfaldlega tryggja sig sjálfir í stað þess að hið opinbera hefði milligöngu um tryggingar með tilheyrandi kostnaði. Það er hins vegar staðreynd að vegna ósamhverfra upplýsinga og tekjujöfnunarástæðna er hlutverk fyrir hið opinbera á þessum mörkuðum. Af þessu má draga þá ályktun að stefna í málefnum öryrkja hafi ekki aðeins í för með sér ýmsa hvata heldur ræðst hún einnig af velferðarsjónarmiðum.

Tekjur öryrkja

Áður en bætur og styrkir til öryrkja eru tífundaðir, eins og gert er í næsta kafla, er rétt að rekja lauslega ýmis hagfræðileg álitafni sem varða tekjutilfærslur til öryrkja. Stefna stjórnvalda í málefnum öryrkja á Vesturlöndum miðar yfirleitt að því að:

- Styðja þá fjárhagslega með tekjutilfærslum;
- aðstoða þá í að snúa aftur út á vinnumarkað;
- tryggja öryrkjum lágmarkslaun á vinnumarkaði;
- tryggja öryrkjum hútaskjól;
- koma í veg fyrir að þeim sé mismunað við ráðningar á vinnumarkaði.

Í þessari viðleitni sinni hafa yfirvöld yfir að ráða verkfærum til að ákvarða hver eigi rétt á örorkutengdum bótum og hver ekki. Hér á landi er þetta einfaldlega nefnt örorkumat.

Hugleiðum fyrst tekjustuðning þar sem almannatryggingar eða lífeyrissjóðir greiða öryrkjum framfærslubætur. Tekjustuðningur hefur bein áhrif á magn vinnu sem styrkþegi innir af hendi — upp kemur siðferðisvandi (e. moral hazard). Með fjárhagslegum stuðningi við einstaklinga sem hafa skerta tekjumöguleika verða til svokölluð tekjuáhrif, en þau endurspeglar þá færslu sem verður frá vinnu til frítíma. Þar sem almannatryggingar eru fjármagnaðar með tekjusköttum verður að auki til skattabjörgun sem dregur úr vinnuframboði þeirra sem eru skattlagðir. Þetta er þó óverulegt vandamál hér á landi ef marka má hve vinnumarkaðsþátttaka er mikil hér á landi. Að ófullkomnum upplýsingum (við að ákvarða örorkustig nákvæmlega) og siðferðisbrestum (vegna þeirra sem þiggja bætur vegna óréttmæts örorkumats) gefnum er mjög sennilegt að hvatar sem leiða til þjóðhagslegrar sóunar séu tengdir almannatryggingum, þó í mismiklum mæli eftir þjóðlöndum.

Örorkubætur greiddar af almannatryggingum hafa fleiri ókosti í för með sér en þá sem tíundaðir eru hér að ofan. Þannig er hægt að sjá fyrir sér að fólk forðist síður hegðun sem leitt getur til örorku ef örorkubætur eru fyrir hendi, eða að fólk sem þiggur örorkubætur sé ekki jafnviljugt og aðrir til endurhæfingar sem hjálpað gæti því aftur út á vinnumarkað.

2.7 Stefna í örorkumálum í löndum OECD

Eins og fram kemur í ofangreindri umfjöllun markast nútímaleg stefna í örorkumálum af þremur meginmarkmiðum: að tryggja fjárhagslega endurhæfingu, stuðla að endurhæfingu og efla forvarnarstarf. Iðnvæddu ríkin leggja mjög mismunandi áherslu á markmiðin en almennt er leitnin sú að örorkustefna hvers lands verður æ líkari því sem gengur og gerist í öðrum löndum og fjárhagslegur stuðningur minnkar frá því sem áður var, sjá Aarts, Burkhauser og deJong (1997).

Það er erfitt að henda reiður á hvers vegna áhersla á mismunandi markmið er ólík á milli landa eða á hverju þau grundvallast. Vafalaust má að einhverju leyti rekja það til ríkidæmis þjóða og hvernig ástætt er í ríkisfjármálum hverju sinni. Rík lönd með lítið atvinnuleysi, eða þar sem hlutfallslega margir eru á vinnumarkaði miðað við fjölda öryrkja, hafa t.d. efni á að reka örorkustefnu sem dregur úr vinnuframboði og greiðir ríflegar bætur. Lönd þar sem þátttaka á vinnumarkaði er lítil, eins og í flestum vanþróuðum ríkjum, eða þar sem ríkisfjármál eru í ólestri, hafa hins vegar ekki efni á slíku bótakerfi. Það er einnig mjög mismunandi milli landa að hvaða hópum örorkustefnan beinist. Í mörgum löndum er t.d. mun meiri áhersla lögð á endurhæfingu yngra fólks í stað þeirra eldri og á sama tíma er ríkari sátt um að veita hinum eldri ríflegan fjárhagslegan stuðning. Að sama skapi er mjög mismunandi milli landa og landsvæða hve sterka tilfinningu þjóðfélagsþegnarnir hafa fyrir einhvers konar félagslegri sátt. Í Suður-Evrópu leikur fjölskyldan t.d. mun stærra hlutverk en í Norður-Evrópu þar sem hið opinbera hefur oft og tíðum nánast leyst hana af hólmi. Í engilsaxnesku löndunum er hins vegar oft litið á örorku sem tryggingafræðilegt vandamál.

Arts og deJong (1996) og Arts, Burkhauser og deJong (1996) skipta fimm OECD-löndum í tvo flokka eftir því hvernig örorkuaðstoð er háttáð: annars vegar lönd þar sem fjárhagslegum stuðningi er beitt sem aðaltæki örorkustefnu og hins vegar lönd þar sem endurhæfingu og forvörnum er beitt í ríkari mæli. Af löndunum fimm leggja yfirvöld í Hollandi ríkasta áherslu á fjárhagslegan stuðning til allra öryrkja en Svíar og Þjóðverjar skipta öryrkjum hins vegar í tvo flokka. Þannig er þeim sem eru eldri en 60 ára veittur ríflegur fjárhagslegur stuðningur en mest er lagt upp úr endurhæfingu yngri öryrkja. Bretar leggja hins vegar litla áherslu á endurhæfingu öryrkja en þar fer einnig lítið fyrir fjárhagslegum stuðningi.

Í Evrópu eru vísbindingar um að örorkubætur hafi verið notaðar til að leysa vandamál vegna atvinnuleysis sem rekja má til kerfisbreytinga á evrópskum vinnumarkaði. Þar er einkum um að ræða vaxandi straum kvenna og ungs fólks inn á vinnumarkað auk þess sem heilar atvinnugreinar hafa verið lagðar af, t.d. kolavinnsla á Bretlandi og skipasmíðar í Hollandi og Belgíu. Þá eru örorkubætur stundum mun hærri en atvinnuleysisbætur og því afar aðlaðandi, sérstaklega fyrir fólk sem hefur verið lengi atvinnulaust. Eldri starfsmenn nýta sér líka örorkubætur í ríkum mæli til að hverfa af vinnumarkaði áður en opinberum eftirlaunaaldri er náð, sjá Tryggva Þór Herbertsson (2001a, 2001b, 2003, 2004).

2.8 Samantekt

Nútímaleg stefna í örorkumálum samanstendur af þremur meginmarkmiðum: að tryggja fjárhagslega endurhæfingu, stuðla að endurhæfingu og efla forvarnarstarf. Iðnvæddu ríkin leggja mjög mismunandi áherslu á markmiðin en almennt er leitnin sú

að örorkustefna hvers lands verður æ líkari því sem gengur og gerist í öðrum löndum og fjárhagslegur stuðningur minnkar frá því sem áður var.

Sökum þess hve stór hluti tryggingamarkaðar og heilsugæslu er á ábyrgð hins opinbera hefur hátt hlutfall örorkubótaþega bein og ráðandi áhrif á umfang ríkisfjármála. Að sama skapi má ætla að vaxandi útgjöld til málaflokksins hafi áhrif á fjárhagslega velferð og tekjudreifingu fjölda heimila í landinu sem standa straum af þeim kostnaði sem til fellur við greiðslu bóta úr tryggingakerfinu.

Til að halda samfélagslegri bjögun í lágmarki ríður á að gaumgæfa hvort ekki megi hverfa af þeirri braut sem mörkuð er af síauknum fjárhagslegum stuðningi við öryrkja. Í því skyni mætti til að mynda leiða til að aðstoða öryrkja í auknum mæli við að fóta sig á nýjan leik á vinnumarkaði.

Þrátt fyrir miklar framfarir á sviði læknávisinda og bætt aðgengi almennings að allri heilbrigðisþjónustu hefur öryrkjum á Íslandi fjölgað verulega á síðustu árum, úr um 8.700 árið 1992 í um 13.800 árið 2004. Sú uggvænlega þróun hefur átt sér stað að hlutfallslega mest fjölgar í hópi miðaldra öryrkja og er þróunin svo ör að furðu sætir. Jafnframt virðast mjög fáir eiga afturkvæmt út á vinnumarkað eftir að á örorkubætur er komið. Þannig sýnir ný rannsókn t.d. að af 725 nýskráðum öryrkjum (hærra og lægra örorkustig) árið 1992, sem fylgt var allt til loka nóvember 2004, hafa einungis 12% karla og 9% kvenna farið af örorkuskra aftur út á vinnumarkaðinn.

Ef aldursdreifing allra Íslendinga er skoðuð kemur í ljós að þjóðin hefur elst undanfarinn áratug. Breytingar á aldursamsetningu þjóðarinnar ættu að öllu jöfnu að leiða til þess að þungi aldursdreifingar öryrkja færðist ofar vegna sambands aldurs og örorkulíkna. Sú er hins vegar ekki raunin en örorka virðist hafa jafnast mjög niður eftir aldursdreifingunni þannig að hlutfallslegur fjöldi yngri öryrkja hefur vaxið frá árinu 1994.

Þegar fjöldi bótaþega á Íslandi er borinn saman við fjöldann á Norðurlöndunum kemur ýmislegt athyglisvert í ljós. Mun fleiri íslensk ungmenni (16–19 ára) þiggja lífeyri af einhverju tagi en á hinum Norðurlöndunum. Þannig voru yngstu bótaþegarnir á Íslandi 136% fleiri en á hinum Norðurlöndunum árið 2002. Íslendingar virðast jafnframt vera líklegri til að þiggja bætur allt til 40 ára aldurs en á milli 40 og 49 ára virðist vera jafnt á komið með Íslendingum og öðrum Norðurlandabúum. Eftir fimmtugt snýst dæmið hins vegar við og mun algengara verður að fólk á hinum Norðurlöndunum þiggi bætur. Þetta er áhyggjuefni því ekki einungis eru íslenskir öryrkjar að yngjast heldur virðist þessi þróun ekki eiga sér hliðstæðu á hinum Norðurlöndunum.

Þrátt fyrir það að öryrkjar eru að yngjast hefur líftími (e. duration) örorkulífeyriskerfisins (meðaltími allra bótagreiðslna) staðið nokkurn veginn í stað og er nú tæplega 19 ár. Þegar kynin eru aftur á móti skoðuð sérstaklega sést að líftíminn meðal kvenna hefur hækkað en lækkað meðal karla og hefur sú lækkun náð að veða

upp hækkun kvenna. Hægt er að nota þessar upplýsingar til að meta hvað það myndi kosta að fjármagna kerfið að fullu.

Ef útgjöld vegna örorkulífeyris væru þau sömu í framtíðinni og árið 2004 eru áfallnar skuldbindingar kerfisins um 165 milljarðar miðað við 3,5% ávöxtunarkröfu. Augljóst er að ef örorkulífeyrisþegar eru að yngjast þá mun það leiða til aukins kostnaðar í framtíðinni. Þannig myndi eins árs hækkun á líftímanum leiða til um 6,5 milljarða hækkunar á áföllnum skuldbindingum.

Heildarútgjöld hins opinbera til málaflokksins hafa vaxið úr ríflega 3,8 milljörðum kr. árið 1990 í ríflega 12,7 milljarða kr. árið 2003. Hins vegar má að mestu leyti rekja mikla og vaxandi útgjaldaaukningu vegna örorkulífeyrisþega til fjölgunar bótaþega (82%) en um 18% útgjaldaaukningarinnar stafa af hækkun bótagreiðslna að raunvirði. Ef útgjöld almenna lífeyrissjóðakerfisins eru talin með má ætla að heildarbætur til öryrkja hafi numið um 18 milljörðum kr. árið 2003. Að sama skapi nam áætlaður kostnaður samfélagsins vegna tapaðra vinnustunda vegna örorku tæpum 4% af landsframleiðslu árið 2003, sem varlega áætlað jafngildir tæplega 34 milljörðum kr. á föstu verðlagi.

3 Fjárhagur öryrkja

Sú skoðun er útbreidd að öryrkjar á vinnualdri búi við sára fátækt. Þetta er þó ekki endilega raunin því öryrkjum standa ekki einvörðungu bætur til boða heldur einnig margs konar fjárhagsleg aðstoð og styrkir. Þá skekkir það einnig myndina að fátækt er oftast skilgreind út frá heimilistekjum og öryrkjar eru oftast en ekki í sambúð. Augljóst er þó að það eru meiri líkur á að öryrki búi við fátækt en heilbrigður einstaklingur sem getur séð sér farborða óstuddur. Í þessum kafla og þeim næsta er fjárhag öryrkja gerð skil. Farið er yfir helstu bótaflokkka ásamt ýmsum viðbótargreiðslum sem öryrkjar eiga rétt á. Einnig er gerð grein fyrir jaðaráhrifum í bótakerfinu, kjörum öryrkja í hjónabandi, samspili almannatrygginga og lífeyrissjóða og fleiri skyldum atriðum. Í lok kaflans er reynt að varpa ljósi á það hvort fjárhagsleg afkoma öryrkja getur verkað sem hvati á fólk til að fara í örorkumat.

3.1 Flokkar örorkubóta

Helstu flokkar örorkubóta eru örorkulífeyrir, aldurstengd örorkuuppbót, tekjutrygging, tekjutryggingarauki og heimilisuppbót. Í töflu 3.1 eru sýndar fjárhæðir óskertra bóta, efra og neðra frítekjumark og ýmis skerðingarhlutföll. Allar fjárhæðir og reglur miðast við 1. janúar 2005 nema annað sé tekið fram.

Tafla 3.1 Helstu bótaflokkar, bætur, tekjumörk og skerðingarhlutföll

Bótaflokkur	Fjárhæð óskertra bóta	Neðra frítekjumark	Efra frítekjumark	Skerðingarhlutfall
Örorkulífeyrir	21.993	153.007	240.979	25%
Aldurstengd örorkuuppbót	21.993	Sjá texta	Sjá texta	Sjá texta
Tekjutrygging	44.172	49.750	147.910	45%
Tekjutryggingarauki	21.259	0	47.242	45%
Heimilisuppbót	18.080	49.750	147.904	18,42%

Örorkulífeyrir

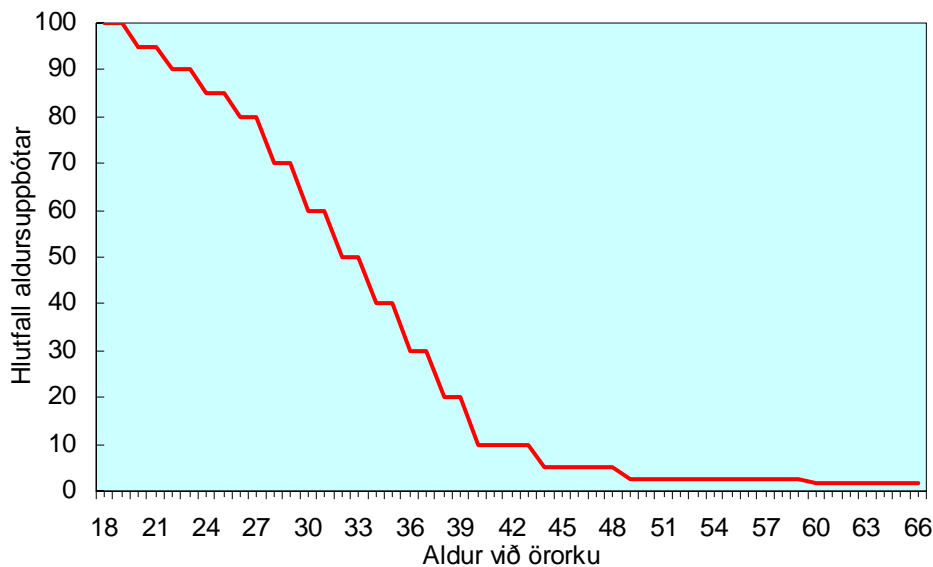
Óskertur örorkulífeyrir nemur 21.993 krónum. Skattskyldar tekjur einstaklings, aðrar en tekjur frá lífeyrissjóði, greiðslur frá TR, húsaleigubætur og fjárhagsleg aðstoð sveitarfélaga, skerða örorkulífeyri eftir að neðri tekjumörkum er náð. Þá skerðir

hellingur fjármagnstekna bætur en þegar um hjón er að ræða er miðað við meðaltekjur þeirra.

Aldurstengd örorkuuppbót

Aldurstengd uppbót er jöfn óskertum örorkulífeyri nema hvað fjárhæð uppbótarinnar lækkar þeim mun eldri sem einstaklingur er þegar hann verður öryrki, þ.e. endurhæfingarlífeyrisþegi eða örorkulífeyrisþegi. Þannig fær sá sem verður öryrki 18 ára eða yngri fulla uppbót, 21.993 kr., en sá sem verður öryrki um sextugt fær hins vegar 1,5% af fullri uppbót, eða 330 kr., sjá nánar mynd 3.1. Aldurstengd örorkuuppbót skerðist hins vegar ekki vegna tekna með hefðbundnum hætti heldur er skerðingin aðeins tengd aldri bótaþega. Þó fellur aldurstengda uppbótin alfarið niður um leið og örorkulífeyrir hefur verið skertur að fullu. Þetta veldur ákveðnum jaðaráhrifum sem vikið verður nánar að hér á eftir.

Mynd 3.1 Samband aldurs við örorku og hlutfalls aldursuppbótar



Tekjutrygging

Tekjutrygging veldur því að greiðslur til örorkulífeyrisþega skerðast þegar skattskyldar tekjur eru hærrí en sem nemur neðri tekjumörkum. Hellingur fjármagnstekna skerðir einnig greiðslurnar á sama hátt. Greiðslur frá Tryggingastofnun, húsaleigubætur og fjárhagsleg aðstoð sveitarfélaga skerða ekki tekjutryggingu og aðeins 60% atvinnutekna örorkulífeyrisþega skerða tekjutryggingu. Þegar um hjón eða sambýlisfólk er að ræða gilda mismunandi reglur eftir því hvort bæði eru lífeyrisþegar eða aðeins annað þeirra. Þiggi báðir einstaklingar örorkulífeyri reiknast tekjutrygging hvors um sig á sama hátt og hjá einhleypingum nema hvað við skerðingar er miðað við

meðalviðmiðunartekjur þeirra hvors um sig. Þó getur tekjutrygging aldrei farið niður fyrir ákveðið lágmark sem er ákvarðað eftir tilteknum reglum.¹⁴

Þegar aðeins annar einstaklingurinn er lífeyrisþegi reiknast tekjutrygging hjóna á sama hátt og ef báðir aðilar væru lífeyrisþegar nema hvað neðra frítekjumark verður þá 99.406 kr. á mánuði en það efra 199.082 krónur.

Tekjutryggingarauki

Tekjutryggingarauki er sérstakur greiðsluflokkur til tekjulágra einstaklinga. Einhleytingar sem þiggja heimilisuppbót geta að hámarki fengið 20.540 kr. á mánuði í tekjutryggingarauka en hjón og sambýlingar geta mest fengið 16.488 kr. á mánuði. Allar aðrar tekjur en greiðslur almannatrygginga og greiðslur vegna félagslegrar aðstoðar sveitarfélaga skerða tekjutryggingarauka um 45% og er helmingur samanlagðra tekna hjóna og sambúðarfólks lagður til grundvallar við skerðingu. Þegar sótt er um tekjutryggingu fylgir tekjutryggingarauki sjálfkrafa með til tekjulágra einstaklinga.

Heimilisuppbót

Ef örorkulífeyrisþegi er einn um heimili og nýtur tekjutryggingar er heimilt að greiða honum heimilisuppbót svo fremi sem hann nýtur ekki fjárhagslegs hagræðis af sambýli við aðra. Heimilisuppbót er að fjárhæð 18.080 kr. og skerðist á sama hátt og tekjutrygging.

3.2 Samspil bóta, atvinnutekna og skerðinga

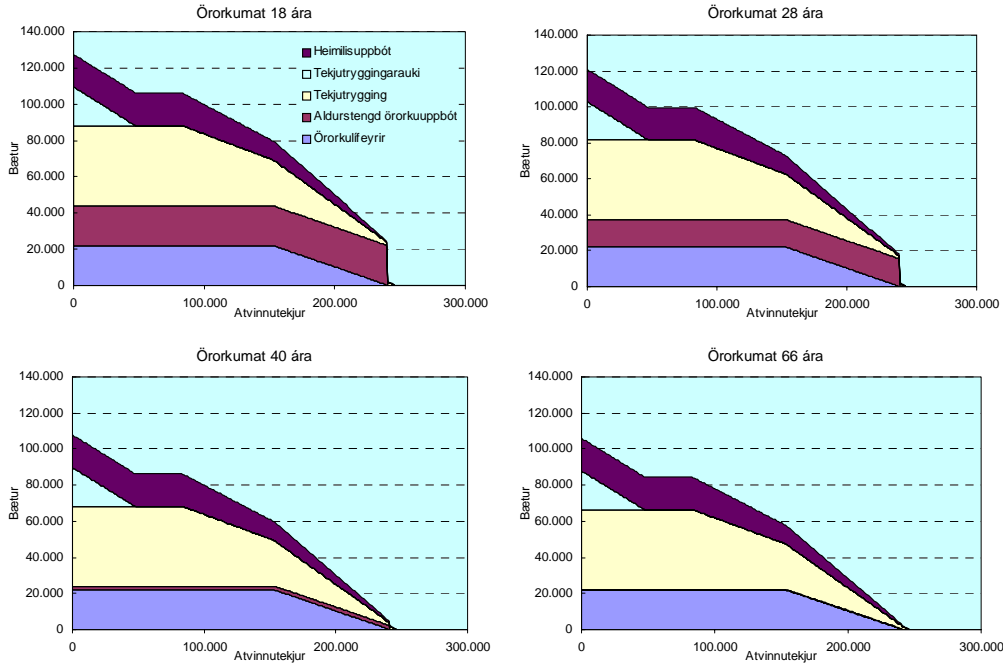
Af upptalningunni hér að framan er ljóst að samspil bóta, tekna og skerðinga er flókið og að sama skapi er ekki einfalt að átta sig á hverjar bætur einstakra öryrkja eru í raun og veru. Til að varpa ljósi á málið eru hér tekin nokkur dæmi um hvernig skerðing bóta gengur fyrir sig. Dæmi eru tekin af einstaklingum sem verða öryrkjar á aldrinum 18 ára, 28 ára, 40 ára og 66 ára, en aldursuppbót gerir það að verkum að bætur verða hærri til þeirra sem verða öryrkjar snemma á ævinni.

Af mynd 3.2 sést að lágmarksbætur frá TR til einhleypra örorkulífeyrisþega með engar atvinnutekjur eru rúmlega 127 þúsund kr. fyrir 18 ára einstakling en tæplega 106 þúsund kr. fyrir 66 ára einstakling ef ekki er tekið tillit til skattgreiðslna. Athygli vekur hve hæg skerðingin er þar sem öryrkjar með um 240 þúsund kr. í atvinnutekjur á mánuði þiggja bætur — þótt þær séu hverfandi. Þannig má velja því fyrir sér hvort heppilegt sé að svo tekjuháir einstaklingar eigi rétt á bótum. Hins vegar verður að hafa í huga að hraðari skerðing getur aukið jaðaráhrif svo mikið að það letji menn til vinnu.

¹⁴ Eftirfarandi formúlu er beitt þar sem VTB eru viðmiðunartekjur bótaþegans eins og sér en ekki meðalviðmiðunartekjur hjóna: $33.725 - ((VTB * 2/3) / 12)$.

Jaðaráhrif geta verið mikil þegar skerðing bóta og skatta leggjast saman á sveif og draga verulega úr ráðstöfunartekjum einstaklinga. Á mynd 3.2 má sjá samband örorkubóta og atvinnutekna ef ekki er tekið tillit til skattgreiðslna.

Mynd 3.2 Lífaldur, örorkubætur og atvinnutekjur



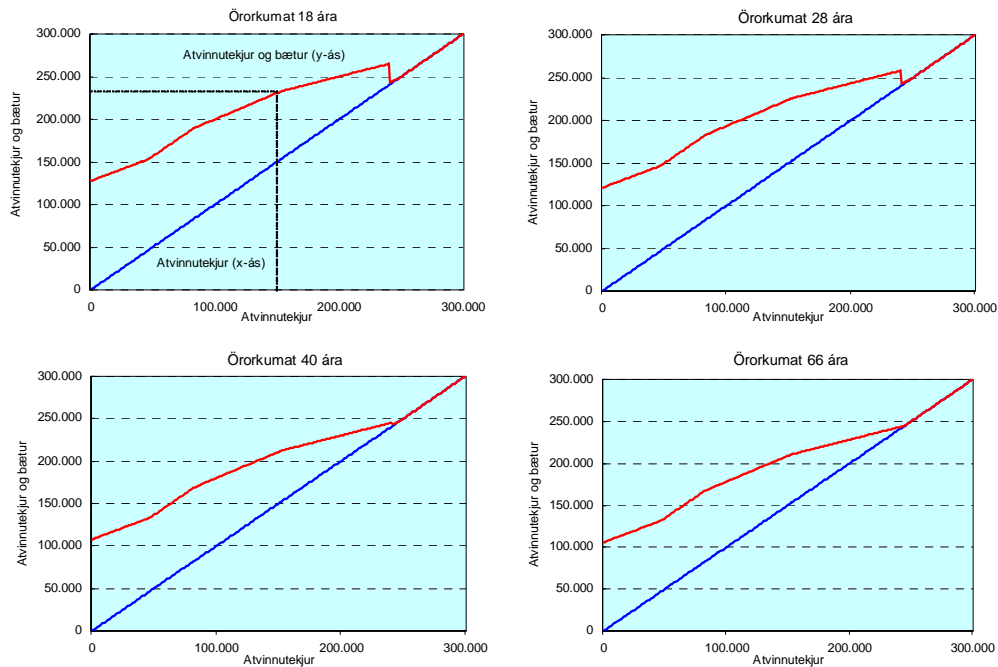
Fyrst er litið til jaðaráhrifa á örorkulífeyrisþega sem fær örorkumat við átján ára aldur. Hafi hann engar aðrar tekjur en bæturnar fær hann samanlagðar bætur fyrir skatta að upphæð 127.497 krónur. Vinni hann sér inn 50 þúsund kr. á mánuði hækka samanlagðar tekjur og bætur fyrir skatta í 156.238 kr. á mánuði, sem jafngildir 22,54% hækkun. Þannig skilar 57,48% tekjuaukans sér til örorkulífeyrisþegans en afgangurinn fer til ríkisins. Auki örorkulífeyrisþeginn nú tekjur sínar úr fimmtíu í hundrað þúsund krónur hækka samanlagðar tekjur og bætur í 199.737 kr. á mánuði. Nú skila 43.499 kr. eða 87% af tekjuaukningunni sér í vasa örorkulífeyrisþegans. Enn fremur sést að ef atvinnutekjur aukast úr 200.000 kr. í 250.000 kr. fær örorkulífeyrisþeginn aðeins 63 kr. í vasann. Sú breyting sem gerð var á aldurstengdri örorkuuppbót í september 2004 er helsta ástæða þess hve mikil jaðaráhrifin eru á tekjubílinu frá 200 þúsund kr. upp í 250 þúsund krónur. Í stað jafnrar skerðingar á ákveðnu tekjubíli er hún nú algerlega ótekjutengd að öðru leyti en því að hún fellur alfarið niður þegar tekjur nema ríflega 240 þúsund kr. á mánuði. Þetta þýðir að örorkulífeyrisþegi lækkar í tekjum um 21.618 kr. á mánuði við það að auka atvinnutekjur sínar úr 240.000 kr. á mánuði í 241.000 kr. á mánuði vegna þess að aldurstengd örorkuuppbót fellur niður. Þetta er grófasta dæmið um jaðaráhrif í örorkubótakerfinu. Hjá þeim sem verða öryrkjar seint á ævinni er vægi

aldurstengdu uppbótarinnar mjög lítið og jafnvel hverfandi hjá þeim sem eru metnir öryrkjar á seinni æviskeiðum.

Einnig má skoða sama dæmi eftir að tekið hefur verið tillit til skatta en þá magnast jaðaráhrifin enn frekar. Hafi öryrki engar tekjur aðrar en bætur fær hann samanlagðar bætur eftir skatta að fjárhæð 107.713 krónur. Vinni hann sér inn 50 þúsund kr. á mánuði hækka samanlagðar mánaðartekjur og bætur eftir skatt í 125.610 kr. eða um 16,62%. Þannig skila 35,79% tekjuaukans sér til öryrkjans. Auki örorkulífeyrisþeginn nú tekjur sínar úr 50.000 kr. í 100.000 kr. hækka samanlagðar tekjur og bætur í 152.698 kr., sem jafngildir hækkun að fjárhæð 27.088 kr. eða 54,18% á mánuði. Við það að auka atvinnutekjur sínar úr 200.000 kr. í 250.000 kr. fær örorkulífeyrisþeginn hins vegar einungis 39 kr. í vasann.

Á mynd 3.3 er samspil atvinnutekna, bóta og skerðinga sýnt enn frekar.

Mynd 3.3 Samspil atvinnutekna og bóta



Á mynd 3.3 eru fyrst valdar þær atvinnutekjur sem miða á við á lárétta ásnum, en síðan er farið lóðrétt upp að rauðu línunni og þaðan lesnar af lóðrétta ásnum samanlagðar bætur og atvinnutekjur. Ef til dæmis er miðað við einstakling sem metinn er örorkulífeyrisþegi 18 ára og er með 150 þúsund kr. í atvinnutekjur má sjá að hann hefur rúm 230 þúsund í samanlagðar atvinnutekjur og bætur. Fjarlægðin á milli bláu og rauðu línunnar endurspeglar þannig bæturnar sem hann þiggur, sem jafngilda 80

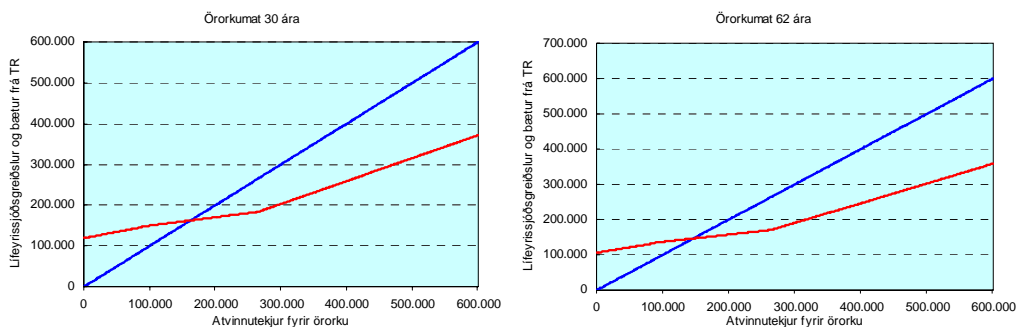
þúsund kr. í þessu tilfalli. Ef sami aðili hefði hins vegar ekki haft neinar tekjur hefði hann þegið ríflega 127 þúsund kr. í bætur á mánuði.

Þessi dæmi sýna að skerðing bóta getur haft mjög vinnulejandi áhrif á tekjulága einstaklinga. Arðsemi þess að hverfa af bótum og fara aftur út á vinnumarkað er mjög lág, jafnvel neikvæð, fyrir tekjulága einstaklinga. Hér er ekki tekið tillit til hugsanlegrar skerðingar barna-, vaxta- og húsaleigubóta að ógleymdum tekjusköttum, svo að jaðaráhrifin geta verið enn meiri en hér er sýnt.

3.3 Samspil við almenna lífeyrissjóðakerfið

Í umfjölluninni hér að framan er jaðaráhrifum bótakerfisins lýst án þess að tekið sé tillit til þess að flestir öryrkjar fá greiðslur úr lífeyrissjóðum. Launamenn sem verið hafa á vinnumarkaði í þrjú ár áður en þeir eru metnir öryrkjar eiga rétt á að fá að minnsta kosti 56% af meðaltekjum sínum frá lífeyrissjóði sínum þar til þeir verða ellilífeyrisþegar — að því gefnu að þeir hafi greitt hluta tekna sinna í almennan lífeyrissjóð. Þannig er fróðlegt að skoða hvert raunverulegt tekjutap einstaklinga reynist vera við örorkumat. Þetta er gert hér með því að skoða sambandið á milli atvinnutekna áður en menn fá örorkumat og fjárhæðar samanlagðra bóta og greiðslna úr lífeyrissjóði eftir að þeir verða öryrkjar. Ekki er gert ráð fyrir að einstaklingar vinni eftir að þeir eru metnir öryrkjar þótt slíkt sé vitaskuld mögulegt í einhverjum tilvikum. Jafnframt er miðað við einhleypinga og að greiðslur úr lífeyrissjóði séu 56% af atvinnutekjum fyrir örorkumat, sem er reyndar vanmat miðað við ávöxtun flestra íslensku lífeyrissjóðanna undanfarin ár. Þá má líka nefna að greiðslur í séreignarlífeyrissjóði og sjúkdómatryggingar ýmiss konar hafa færst í vöxt á undanförunum árum svo tekjutapið gæti jafnvel orðið enn minna en hér er sýnt, sjá mynd 3.4.

Mynd 3.4 Samspil örorkubóta lífeyrissjóða og örorkubóta TR



Á myndinni sést að tekjur þrítugra einstaklinga með undir 160 þúsund kr. á mánuði í atvinnutekjum fyrir örorku aukast séu þeir metnir öryrkjar. Hið sama gildir um 62 ára

einstaklinga sem eru með undir 146 þúsund kr. í mánaðarlaun. Augljóst er af þessum dæmum, sem eru valin af handahófi, að mikill hvati er fyrir láglaunafólk að sækja um örorkubætur auk þess sem arðsemi þess að fara af bótum er neikvæð allt þar til þó nokkuð háum tekjum er náð. Þetta sést betur í töflu yfir einstakling sem verður öyrki 62 ára, en miðað er við tekjur fyrir greiðslu skatta. Hér er miðað við sömu forsendur og áður.

Tafla 3.2 Tekjuáhrif þess að verða öyrki 62 ára

Laun fyrir örorku	0	50.000	100.000	150.000	200.000	250.000
Samtals bætur og greiðslur úr lífeyrissjóði	105.834	121.234	136.611	146.854	157.096	167.338
Tekjuhækkun /(tap) í kr.	105.834	71.234	36.611	(3.146)	(42.904)	(82.662)
Tekjuhækkun /(tap) í %		142,47%	36,61%	(2,10%)	(21,45%)	(33,06%)

Fjárhagur einstaklinga með undir 150.000 kr. í mánaðartekjur vænkast við það að vera metinn öyrki. Þeir sem hafa hærri mánaðartekjur en 150.000 kr. lækka hins vegar í tekjum og lækkunin er meiri eftir því sem tekjur þeirra voru hærri fyrir örorkumat. Þannig lækka heildartekjur þeirra sem voru með 150.000 kr. í mánaðartekjur um 2,1%, þeirra sem voru með 200.000 kr. lækka hins vegar um 21,45% og tekjur þeirra sem voru með 250.000 kr. í mánaðartekjur lækka um 33,06%. Að sama skapi dregur enn meir úr tekjum launahærri einstaklinga.

Ekki eru allir öryrkjar einhleypingar og því er rétt að meta bætur og meðaltekjur hjóna þar sem annar aðili þiggur örorkubætur. Aðeins eru dregin upp nokkur dæmi og í öllum tilfellum er miðað við að heilbrigður einstaklingur með atvinnu sé með 265.500 kr. í mánaðarlaun.¹⁵ Að auki eru forsendur dæmanna þær að þeir öryrkjar sem eiga rétt á greiðslum úr lífeyrissjóði hafi haft 265.500 kr. í mánaðarlaun áður en þeir urðu öryrkjar og fái 56% af þeirri fjárhæð, sem jafngildir 148.680 kr., greiddar mánaðarlega úr lífeyrissjóði.¹⁶ Hafi öyrki atvinnu er gert ráð fyrir að hann hafi 148.680 kr. í meðalatvinnutekjur á mánuði. Sú fjárhæð er aðeins sett fram af handahófi en þarf ekki að vera lýsandi fyrir atvinnutekjur öryrkja sem eru mjög misjafnar. Þessi fjárhæð nemur 56% af meðallaunum Íslendinga í fullri atvinnu samkvæmt könnun kjararannsóknarnefndar. Í þessu samhengi er eðlilegt að miða við að meðaltekjur

¹⁵ Sem eru meðalatvinnutekjur Íslendinga í fullri atvinnu á 3. ársfjórðungi ársins 2004, samkvæmt könnun kjararannsóknarnefndar.

¹⁶ Sem er lágmarkshlutfall ef launamaður á rétt á fullum bótum úr lífeyrissjóði.

öryrkja séu sýnu lægri en þeirra sem ekki þiggja örorkubætur vegna skertrar starfsorku þeirra. Þá er unnt að bera betur saman skerðingar vegna greiðslna úr lífeyrissjóði og vegna atvinnutekna. Hér er gert ráð fyrir að viðkomandi einstaklingar hafi fengið sitt fyrsta örorkumat við 40 ára aldur. Í dæmunum er ekki gert ráð fyrir neinum fjármagnstekjum en gert er ráð fyrir að 4% af atvinnutekjum sem greidd eru í lífeyrissjóð teljist ekki til tekna. Það hlýtur að teljast varlega áætlað í ljósi þess hve margir nýta sér viðbótarlífeyrissparnað. Í þessum dæmum er ekki gert ráð fyrir að hjón hafi neinar fjármagnstekjur. Það skal tekið fram að ofangreindar forsendur eru eingöngu settar fram til útskýringar svo unnt sé að gefa nokkra hugmynd um kjör öryrkja í hjónabandi.

Í töflu 3.3 má sjá bætur til öryrkja sem er í hjónabandi. Í fyrsta dálki er hagur öryrkjans sjálfs sýndur en í fyrstu röð hagur makans. Í töflunni eru aðeins bætur frá Tryggingastofnun ríkisins til öryrkjans en ekki þær bætur sem makinn hlýtur ef báðir aðilar eru öryrkjar. Með bótum er átt við heildarsummu örorkulífeyris, aldurstengdrar örorkuuppbótar, tekjutryggingar og tekjutryggingarauka.

Tafla 3.3 Bætur öryrkja í sambúð

Öryrki/Maki	Tekjulaus öryrki	Öryrki í vinnu	Öryrki með lífeyrissjóð	Heilbrigður í vinnu
Tekjulaus	85.429	59.603	59.603	59.603
Í vinnu	68.364	39.368	38.030	36.522
Með lífeyrissjóð	57.299	24.192	24.192	24.192

Í töflu 3.4 má á sama hátt sjá meðaltekjur hjóna þar sem a.m.k. annað þeirra er öryrki.

Tafla 3.4 Meðaltekjur öryrkja í sambúð

Öryrki/Maki	Tekjulaus öryrki	Öryrki í vinnu	Öryrki með lífeyrissjóð	Heilbrigður í vinnu
Tekjulaus	85.429	135.350	132.791	157.242
Í vinnu	135.350	182.101	176.818	217.068
Með lífeyrissjóð	132.791	176.818	172.872	213.876

Auk hefðbundinna bóta njóta öryrkjar annarra bóta og styrkja af ýmsum toga. Þannig fá þeir afslátt af ýmiss konar þjónustu og búa oft í ódýru leiguhúsnaði, t.d. hjá Félagsbústöðum eða hússjóði Öryrkjabandalagsins. Af þessum sökum er ekki víst að örorkubætur endurspegli einar og sér raunveruleg kjör öryrkja. Til að glöggva sig betur

á raunverulegum kjörum öryrkja er því gott að skoða samsetningu helstu aukagreiðslna og þess afsláttar sem öryrkjar njóta. Í viðauka B er gerð ítarleg grein fyrir öðrum bótum og styrkjum sem öryrkjum standa til boða.

3.4 Dæmi um tekjur fjögurra öryrkja

Af framansögðu er ljóst að öryrkjum sem eru handhafar örorkuskírteinis standa auk bóta til boða ýmiss konar styrkir og bætur. Til að átta sig betur á hver fjárhagsleg afkoma öryrkja gæti verið eru hér tekin nokkur dæmi um afkomu þeirra. Auðvitað er hægt að fá næstum hvaða útkomu sem er með vali á aðstæðum einstaklingsins sem dæmin miðast við, en til að gæta sem mestrar óhlutdrægni eru hér tekin dæmi af tekjulausum einhleypingum á mismunandi aldri. Til að hægt sé að skoða uppbætur vegna reksturs bifreiða í samhengi er gert ráð fyrir að einstaklingarnir eigi rétt á þeim vegna fötlunar sinnar. Einstaklingarnir í dæmunum eru barnlausir og þar með njóta þeir ekki aðstoðar TR við greiðslu meðlags. Þeir eru á mismunandi aldri og hafa allir nema sá yngsti öðlast full réttindi til örorkubóta í lífeyrissjóði á hinum almenna vinnumarkaði með því að greiða af meðallaunum fullvinnandi Íslending áður en þeir urðu öryrkjar. Einnig býr sá tekjulægsti þeirra í leiguhúsnæði á vegum hússjóðs Öryrkjabandalagsins í 32 fm einstaklingsíbúð í Hátúni. Leiguverðið er 17.964 kr. á mánuði auk þess sem þeir greiða 6.502 kr. fyrir hita og rafmagn. Gert er ráð fyrir að þetta sé 20.000 kr. lægra leiguverð en er á almennum markaði sem er varlega áætlað. Í töflu 3.5 má sjá dæmi um fjárhagslega afkomu þessara fjögurra einstaklinga.

Af töflunni sést að bætur frá hinu opinbera segja ekki alla söguna um fjárhagslega afkomu örorkulífeyrisþega. Heildarbætur, styrkir og afsláttur einstaklings sem metinn var öryrki 18 ára nema um 61% af meðallaunum fullvinnandi Íslending fyrir skatt, eða rúmum 265 þúsund krónum. Eftir skatta hækkar þetta hlutfall í 71% vegna skattfrjálsra styrkja og bóta. Hlutfallið hækkar síðan í 75% fyrir einstakling sem metinn er öryrki 28 ára (80% eftir skatt), en lækkar síðan í 70% fyrir einstakling sem er metinn 40 ára (76% eftir skatt) og að lokum niður í 69% (75% eftir skatt) fyrir elsta einstaklinginn. Munurinn á rætur sínar að rekja til aldurstengdra bóta þar sem þeir sem verða öryrkjar ungir eiga oft rétt á litlu sem engu úr lífeyrissjóðum en aldurstengda örorkuuppbótin bætir þar eitthvað úr. Engu að síður eru kjör þeirra sem verða öryrkjar seint á ævinni mun betri vegna greiðslna úr lífeyrissjóði nema hjá þeim sem hafa verið utan vinnumarkaðar áður en þeir urðu öryrkjar. Hjá slíkum einstaklingum voru kjörin tiltölulega slæm fyrir og hafa því ekki versnað við örorkuna.

Tafla 3.5 Dæmi um fjárhagslega afkomu fjögurra öryrkja

	Örorkumat 18 ára	Örorkumat 28 ára	Örorkumat 40 ára	Örorkumat 66 ára
Örorkulífeyrir	21.993	21.993	21.993	21.993
Aldurstengd örorkuuppbot	21.993	15.395	2.199	330
Tekjutrygging	44.172	0	0	0
Tekjutryggingarauki	21.259	0	0	0
Heimilisuppbot	18.080	0	0	0
Bætur samtals	127.497	37.388	24.192	22.323
Örorkubætur frá lífeyrissjóði (1)	0	148.680	148.680	148.680
Uppbot vegna reksturs bifreiðar:	7.496	7.496	7.496	7.496
Skattskyldar greiðslur samtals	134.993	193.564	180.368	178.499
Niðurfelling bifreiðagjalda (2)	1.100	1.100	1.100	1.100
Afsláttur af lækniþjónustu (3)	608	608	608	608
Afsláttur af tannviðgerðum (4)	750	750	750	750
Afsláttur af lyfjakostnaði (5)	625	625	625	625
Lækkun miðaverðs í Þjóðleikhúsinu (6)	150	150	150	150
Afsláttur hjá RÚV	541	541	541	541
Afsláttur hjá Símanum	259	259	259	259
Niðurgreidd húsaleiga	20.000	0	0	0
Niðurfelling aðgangseyris í sund	1.650	1.650	1.650	1.650
Bætur, styrkir og afsláttur fyrir skatt	160.676	199.247	186.051	184.182
Hlutfall af meðallaunum fyrir skatt	61%	75%	70%	69%
Tekjuskattur og útsvar	22.612	44.711	39.732	39.027
Bætur, styrkir og afsláttur eftir skatt	138.064	154.536	146.319	145.155
Hlutfall af meðallaunum eftir skatt	71%	80%	76%	75%

(1) gert er ráð fyrir að greitt hafi verið í lífeyrissjóði af meðallaunum fullvinnandi Íslending, eða af 265.500 kr. (2) Gert er ráð fyrir að bifreið vegi eitt tonn. (3) Miðað er við tvær vitjanir lækis til sjúklings utan dagvinnutíma og 24 ferðir til heimilislækis á ári. (4) Gert er ráð fyrir 12 þúsund króna tannlæknakostnaði á ári og 75% afslætti. (5) Miðað er við 15 þúsund króna lyfjakostnað á ári og 50% afslátt. (6) Gert er ráð fyrir þremur ferðum í leikhús á ári. Í ofangreindum dæmum er ekki tekið tillit til húsaleigubóta, vaxtabóta og barnabóta þar sem það eru allt greiðslur sem fólk fær hvort sem það er öryrkjar eða ekki.

3.5 Barnalífeyrir

Öryrkjar sem eru foreldrar eiga rétt á barnalífeyri. Barnalífeyrir er greiddur til örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega og er hann ótekjutengdur og óskattskyldur. Örorkustyrkþegar geta átt rétt á 75% barnalífeyri. Fjárhæð barnalífeyris er 16.586 kr. með hverju barni en hún tvöfaldast ef báðir foreldrar eru öryrkjar. Þar sem barnalífeyrir er skattfrjáls jafngildir einfaldur barnalífeyrir tekjuhækkun upp á 26.636 kr. sé persónuafsláttur viðkomandi fullnýttur fyrir. Búi barn ekki hjá því foreldri sem er öyrki fær öyrkinn engu að síður barnalífeyri sem rennur til þess foreldris sem hefur barnið í sinni umsjá og kemur því í stað meðlags sem fellur niður. Barnalífeyrir er greiddur vegna örorku foreldra. Hann er greiddur til 18 ára aldurs en þá er hugsanlega unnt að fá svokallaðan menntunarbarnalífeyri sem ekki er fjallað nánar um hér.

Þrjú dæmi af öryrkjum með börn

Til að átta sig betur á kjörum öryrkja er hér tekið dæmi af einstæðu foreldri með börn á framfæri. Þessi einstaklingur hafði meðaltekjur fullvinnandi Íslending, þ.e. 265.500 kr. á mánuði, áður en hann varð öryrki og fær því 56% af þeirri fjárhæð í greiðslur úr lífeyrissjóði. Einnig greiða lífeyrissjóðir barnalífeyri með börnum að uppfylltum þeim skilyrðum að viðkomandi hafi greitt í sjóðinn áður en hann varð öryrki. Þeir sem hafa verið í vinnu undanfarin þrjú ár ættu því allir að eiga rétt á barnalífeyri. Barnalífeyririnn er mismunandi hár eftir lífeyrissjóðum og er greiddur þar til barnið nær ákveðnum aldri, sem getur verið allt að 20 ár. Hér er gert ráð fyrir barnalífeyri að fjárhæð 7.000 kr. með hverju barni sem verður að teljast varlega áætlað. Sem dæmi má taka að barnalífeyrir Lífeyrissjóðs verzlunarmanna nemur 10.334 kr., Lífeyrissjóðurinn Framsýn greiðir 7.003 kr. og Lífeyrissjóður bænda greiðir 7.576 krónur. Umrætt foreldri er ekki í félagslegu leiguhúsnæði þar sem það er yfir tekjuviðmiðunarmörkum. Hér er ekki tekið tillit til meðlags, mæðra- og feðralauna, barna-, vaxta- og húsaleigubóta enda eru það tekjur sem allir einstæðir foreldrar njóta hvort sem þeir eru öryrkjar eða ekki. Engu að síður er rétt að hafa í huga að þessar tekjur eru umtalsverðar, ekki síst vegna þess að þær eru skattfrjálsar (nema mæðra- og feðralaun og tekjur sem fara í að greiða meðlag en þær eru auðvitað skattlagðar hjá meðlagsgreiðanda). Að öðru leyti lítur dæmið eins út og dæmin af 28 ára einhleypingunum hér að framan, sjá nánar töflu 3.6.

Af þessu dæmi sést að einstætt foreldri lækkar í raun óverulega í tekjum við það að verða öryrki þrátt fyrir að hafa haft þökkalegar tekjur fyrir og hækkar raunar þegar um tvö eða þrjú börn er að ræða. Hvatinn til að fá örorkumat er því meiri hjá einstæðum foreldrum en hjá einhleypingum og því meiri sem börnin eru fleiri. Hér munar um barnalífeyri frá TR sem er ótekjutengdur og skattfrjáls og svo auðvitað barnalífeyri lífeyrissjóðanna. Ef við teljum meðlagið með lækkar einstætt foreldri með eitt barn í tekjum við það að verða öryrki úr 282.086 kr. í 239.419 kr. eða um 15%. Einstætt foreldri með tvö börn lækkar úr 298.672 kr. í 279.591 kr. eða um 6% og einstætt foreldri með þrjú börn hækkar úr 315.258 kr. í 319.763 eða um 1%. Ef tillit er tekið til skatta, barnabóta, húsaleigubóta, vaxtabóta og mæðra- og feðralauna verður dæmið svo enn hagstæðara.

Ef horft er til þess að í flestum tilfellum eru einstæðir foreldrar konur, sem að meðaltali hafa lægri laun en karlar, og ná því ef til vill ekki meðallaunum fullvinnandi Íslending, er ljóst að einstæðar mæður sem verða fyrir örorku hafa engan fjárhagslegan ávinning af starfsendurhæfingu. Raunar gæti einstæð móðir sem er öryrki í mörgum og ef til vill flestum tilfellum lækkað í tekjum við það að fara út á vinnumarkað eigi hún rétt á greiðslum úr lífeyrissjóði. Þessir fjárhagslegu hvatar til örorkumats hjá einstæðum foreldrum eru innbyggðir í kerfið vegna margvíslegra greiðslna með börnum. Spyrja má hvort það kerfi sem komið hefur verið upp til stuðnings barnafólki sé ekki of flókið og ógagnsætt. Einstætt foreldri sem er öryrki fær barnabætur sem reiknast sjálfvirkt út frá skattstofni, síðan þarf að sækja sérstaklega um mæðralaun til TR og að lokum fæst barnalífeyrir frá TR og barnalífeyrir frá

lífeyrissjóðum. Auk þess fylgir atvinnuleysisbótum 4% viðbót með hverju barni og þeir sem reiða sig á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga geta í sumum tilfellum átt rétt á greiðslum með börnum. Ekki verður betur séð en að allar þessar greiðslur mætti fella inn í almenna barnabótakerfið og myndu þá allir tekjulágir einstæðir foreldrar fá sömu barnabætur, óháð því hvort þeir væru öryrkjar, atvinnulausir eða einfaldlega á lágum launum. Slíkt kerfi væri bæði einfaldara og gegnsærra og drægi auk þess verulega úr hvata til að sækja um örorkumat.

Tafla 3.6 Dæmi um fjárhagslega afkomu 28 ára hreyfihamlaðs foreldris

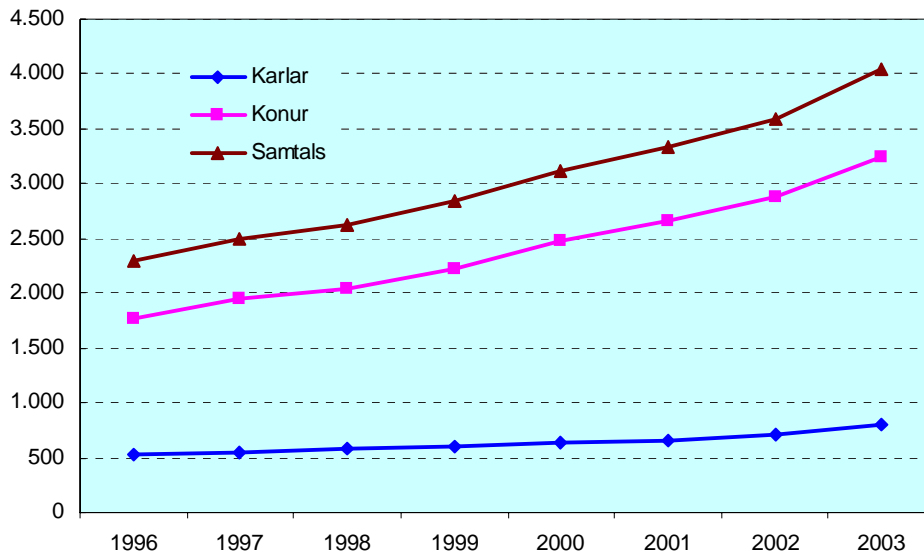
	Eitt barn	Tvö börn	Þrjú börn
Örorkulífeyrir	21.993	21.993	21.993
Aldurstengd örorkuuppbót	15.395	15.395	15.395
Tekjutrygging	0	0	0
Tekjutryggingarauki	0	0	0
Heimilisuppbót	0	0	0
Bætur samtals	37.388	37.388	37.388
Örorkubætur frá lífeyrissjóði (1)	148.680	148.680	148.680
Barnalífeyrir frá lífeyrissjóði (2)	7.000	14.000	21.000
Uppbót vegna reksturs bifreiðar	7.496	7.496	7.496
Skattskyldar greiðslur samtals	200.564	207.564	214.564
Barnalífeyrir	16.586	33.172	49.758
Niðurfelling bifreiðagjalda (3)	1.100	1.100	1.100
Afsláttur af lækniþjónustu (4)	608	608	608
Afsláttur af tannviðgerðum (5)	750	750	750
Afsláttur af lyfjakostnaði (6)	625	625	625
Lækkun miðaverðs í Þjóðleikhúsinu (7)	150	150	150
Afsláttur hjá RÚV	541	541	541
Afsláttur hjá Símanum	259	259	259
Niðurfelling aðgangseyris í sund	1.650	1.650	1.650
Bætur, styrkir og afsláttur fyrir skatt	222.833	246.419	270.005
Hlutfall af meðallaunum fyrir skatt	84%	93%	102%
Tekjuskattur og útsvar	47.352	49.993	52.634
Bætur, styrkir og afsláttur eftir skatt	175.481	196.426	217.371
Hlutfall af meðallaunum eftir skatt	91%	101%	112%

(1) Gert er ráð fyrir að greitt hafi verið í lífeyrissjóð af meðallaunum fullvinnandi Íslending, eða af 265.500 kr. (2) Misjafnt er hversu barnalífeyrir er há milli lífeyrissjóða. Lífeyrissjóður verzlunarmanna greiðir t.d. 10.334 kr., Lífeyrissjóðurinn Framsýn 7.003 kr. og Lífeyrissjóður bænda 7.578 kr. Einnig er misjafnt hversu lengi hann er greiddur, Lífeyrissjóður verzlunarmanna greiðir t.d. barnalífeyri til 20 ára aldurs. (3) Gert er ráð fyrir að bifreið vegi eitt tonn. (4) Miðað er við tvær vitjanir lækni til sjúklings utan dagvinnutíma og 24 ferðir til heimilislækni á ári. (5) Gert er ráð fyrir 12 þúsund króna tannlæknakostnaði á ári og 75% afslætti. (6) Miðað er við 15 þúsund króna lyfjakostnað á ári og 50% afslátt. (7) Gert er ráð fyrir þremur ferðum í leikhús á ári. Í ofangreindum dæmum er ekki tekið tillit til meðlags, húsaleigubóta, vaxtabóta, barnabóta og mæðra- og feðralauna þar sem það eru allt greiðslur sem fólk fær hvort sem það er öryrkjar eða ekki.

Fjöldi barnalífeyrisþega

Barnalífeyrisþegum hefur fjölgað mjög á undanförunum árum eins og sést á mynd 3.5. Hér eru taldir saman allir barnalífeyrisþegar hvort sem um örorkulífeyris-, endurhæfingarlífeyris- eða örorkustyrkþega er að ræða. Menntunarbarnalífeyrir er ekki talinn með. Við sjáum að barnalífeyrisþegar eru flestir konur og í þeim hópi hefur aukningin einnig verið mest.

Mynd 3.5 Fjöldi barnalífeyrisþega 1996–2003



Karlkyns barnalífeyrisþegar voru 529 árið 1996 og hafði fjölgað í 804 árið 2003 eða um 52%. Kvenkyns barnalífeyrisþegar voru 1.770 árið 1996 og hafði fjölgað í 3.239 árið 2003 eða um 83%. Barnalífeyrisþegum hefur fjölgað úr 2.299 árið 1996 í 4.043 árið 2003 eða um 76%.

Útgjöld hins opinbera vegna barnalífeyris

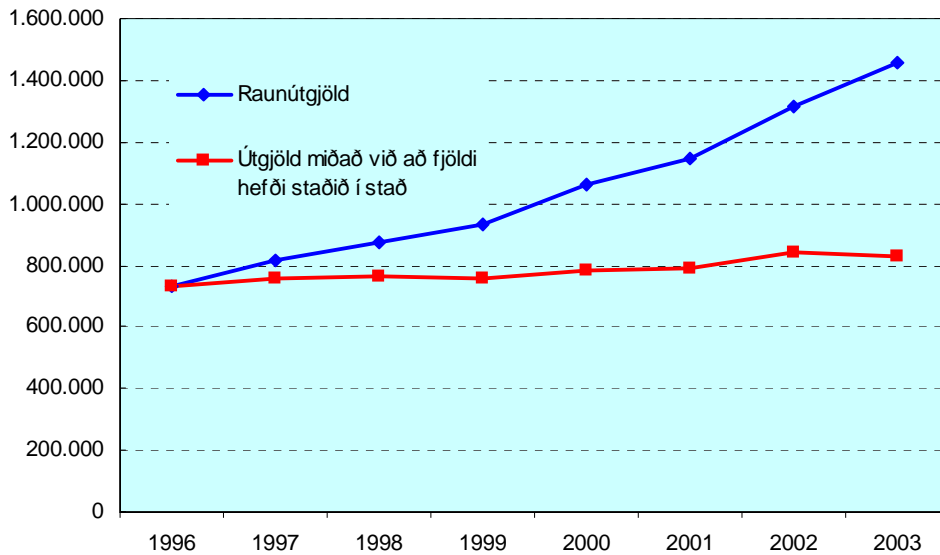
Hugum næst að útgjöldum TR til barnalífeyrisþega. Árið 1996 voru útgjöld til karlkyns lífeyrisþega tæpar 163 milljónir kr. en árið 2003 voru þau orðin tæpar 278 milljónir á meðalverðlagi ársins 2004. Ef fjöldi karlkyns barnalífeyrisþega hefði staðið í stað þennan tíma hefðu útgjöldin orðið um 183 milljónir króna. Þetta þýðir að 17% útgjaldaaukningarinnar koma til af hærri bótafjárhæðum en 83% af fjölgun barnalífeyrisþega.

Á tímabilinu 1996–2003 hækkuðu útgjöld til kvenkyns barnalífeyrisþega úr rúmum 568 milljónum kr. í tæpan 1,2 milljarða króna. Ef fjöldi þeirra hefði hins vegar staðið í stað hefðu útgjöldin hækkað í rúmar 645 milljónir króna. Þetta þýðir að 13%

útgjaldaaukningarinnar koma til af hærri bótafjárhæðum en 87% af fjölgun barnalífeyrisþega.

Að lokum er rétt að skoða heildarútgjöld til barnalífeyrisþega, sjá mynd 3.6.

Mynd 3.6 Heildarútgjöld til barnalífeyrisþega 1996–2003, raunútgjöld og útgjöld ef fjöldi lífeyrisþega hefði staðið í stað



Á myndinni sést að á árabílinu 1996–2003 tvöfölduðust raunútgjöld til barnalífeyrisþega, fóru úr 731 milljón kr. árið 1996 í tæplega einn og hálfan milljarð árið 2003. Ef fjöldi barnalífeyrisþega hefði hins vegar staðið í stað hefðu útgjöldin orðið um 830 milljónir kr. árið 2003. Þetta þýðir að 14% útgjaldaaukningarinnar koma til af hækkun bótafjárhæða en 86% af fjölgun barnalífeyrisþega.

Í stuttu máli sagt hafa útgjöld til barnalífeyrisþega aukist stöðugt á árabílinu 1996–2003 og skýrist það að langmestum hluta af fjölgun barnalífeyrisþega en síður af raunhækkun bótafjárhæða þó bótafjárhæðir hafi vissulega hækkað nokkuð. Einnig vekur athygli hve greiðslur til barnalífeyrisþega eru háar. Hafa verður í huga að barnalífeyrir er skattfrjáls svo að útgjöld ríkisins til barnalífeyrisþega eru í raun ekki samanburðarhæf við önnur útgjöld — ríkið fær jú hluta annarra bóta til baka í gegnum tekjuskattinn en það á ekki við um barnalífeyrinn. Þá er til staðar mikill hvati til að fá örorkumat fyrir fólk með börn, sérstaklega einstæða foreldra og jafnvel fyrir fólk með nokkuð háar tekjur.

3.6 Samantekt

Margvíslegar bætur og styrkir standa öryrkjum til boða. Til að draga upp heildstæða mynd af afkomu öryrkja er nauðsynlegt að taka tillit til samspils afsláttar, styrkja og bóta sem þeim standa til boða að viðbættum bótum vegna örorku frá Tryggingastofnun ríkisins og lífeyrissjóðunum.

Eins og sýnt hefur verið hér að framan er mikill fjárhagslegur hvati fyrir láglaunafólk að leita eftir örorkumati. Það getur þannig hækkað laun sín umtalsvert. Jafnframt er lítil hvati fyrir fólk að hverfa af örorkubótum nema ef þökkalega vel launuð vinna bíður þeirra. Núverandi kerfi er verulega vinnuleytandi og fullljóst að það borgar sig ekki fyrir öryrkja að fara út á vinnumarkað og hverfa af bótum fyrir lægri mánaðarlaun en 127 þúsund kr., eða jafnvel 165 þúsund kr. ef afsláttur sem örorkuskírteini veitir er nýttur og nokkrar vægar forsendur eru uppfylltar. Þá ber á það að líta að allir þeir sem hafa greitt í lífeyrissjóð í þrjú ár áður en þeir eru metnir öryrkjar fá örorkubætur úr lífeyrissjóði. Þannig getur þrítugur einstaklingur með undir 160 þúsund kr. á mánuði í atvinnutekjur fyrir örorku hækkað í ráðstöfunartekjum við það að vera metinn öryrki. Hið sama gildir um 62 ára einstaklinga sem eru með undir 146 þúsund kr. í mánaðarlaun.

Jaðaráhrif innan núverandi kerfis eru umtalsverð og í öfgatilfellum geta ráðstöfunartekjur örorkulífeyrisþega lækkað um ríflega 20 þúsund kr. við það eitt að hækka í launum um eitt þúsund krónur, en það gerist þegar mánaðartekjur hækka úr 240 þúsund kr. í 241 þúsund krónur. Þetta stafar af því að aldurstengd örorkuuppþót fellur öll niður við þetta tekjumark. Þeir sem verða öryrkjar snemma á lífsleiðinni eiga oft afar takmarkaðan rétt á greiðslum úr lífeyrissjóðum. Aldurstengdum örorkubótum er að einhverju leyti ætlað að rétta hlut þeirra sem verða ungir öryrkjar. Engu að síður eru meðalkjör þeirra sem verða öryrkjar seint á ævinni miklum mun betri en þeirra sem voru utan vinnumarkaðar áður en þeir urðu öryrkjar.

Að meðaltali lækka einstæðir foreldrar óverulega í tekjum við örorkumat og geta raunar hækkað en tekjur einhleypinga skerðast hins vegar umtalsvert. Skýringar á þessu misræmi er fyrst og fremst að leita í barnalífeyrinum sem er ótekjutengdur og skattfrjáls. Útgjaldaaukningu til barnalífeyrisþega má að mestu leyti rekja til fjölgunar bótaþega (87%) en ekki til hækkunar bótafjárhæða (13%). Dæmin sanna að umtalsverður fjárhagslegur hvati er fyrir barnafólk — sérstaklega einstæða foreldra — að fá örorkumat jafnvel þótt þeir séu á talsvert háum mánaðartekjum.

Arðsemi þess að hverfa af bótum og fara aftur út á vinnumarkað er mjög lág, jafnvel neikvæð, fyrir tekjulága einstaklinga og einstæða foreldra. Þó er hér ekki tekið tillit til hugsanlegrar skerðingar barna-, vaxta- og húsaleigubóta, að ógleymdum tekjusköttum, svo að jaðaráhrifin geta verið enn meiri. Valið stendur því á milli þess að greiða óskertar bætur til tiltölulega tekjuhárna einstaklinga eða magna enn frekar upp jaðaráhrif innan kerfisins. Ein lausn byggist á því að koma í veg fyrir að vinnufært fólk

komist á bætur, sem þýðir að hverfa verður frá þeirri stefnu sem mörkuð var með nýjum örorkumatsstaðli árið 1999 þar sem örorkumat byggist einvörðungu á læknisfræðilegum forsendum. Þannig væri heppilegt að líta í auknum mæli til þess hvort viðkomandi einstaklingur getur unnið þrátt fyrir fötlun sína. Til dæmis mætti hugsa sér að fólk sem bundið er við hjólastól en er menntað til skrifstofustarfa sé ekki með skerta starfsorku og þurfi því ekki á bótum frá hinu opinbera að halda. Samkvæmt núgildandi örorkumatsstaðli gæti þessi aðili fengið örorkumat og rétt til örorkubóta þrátt fyrir að möguleikar hans til vinnu hafi lítið skerst. Eins og sakir standa er arðsemi hans af því að fara á nýjan leik út á vinnumarkaðinn lág vegna jaðaráhrifa sem stafa af tekjutengingu bóta en þau skerða ráðstöfunartekjur hans nema hann fái þeim mun hærri atvinnutekjur. Einnig er nauðsynlegt að skoða hvort ekki þurfi að endurskoða greiðslur vegna barna, sérstaklega í því skyni að draga úr fjárhagslegum hvötum til örorkumats hjá einstæðum foreldrum.

4 Samspil örorku, atvinnu og félagslegrar aðstoðar

Íslenska velferðarkerfið byggist á þeirri grunnhugsun að almennt beri fólk ábyrgð á eigin framfærslu, maka síns og barna. Í því skyni að aðstoða þá sem af einhverjum ástæðum geta ekki séð fyrir sér og sínum hefur verið komið á fót viðamiklu bótakerfi sem í meginatriðum hvílir á fjórum stöðum: 1) lífeyrissjóðum og 2) atvinnuleysisbótum sem launþegar og fyrirtæki fjármagna beint og 3) fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og 4) bótakerfi TR fyrir öryrkja og eldra fólk sem fjármagnað er af skatttekjum ríkis og sveitarfélaga. Kerfin spila síðan saman með tekjutengingum ýmiss konar. Auk stöðanna fjögurra eru úrræði sem eru á höndum einkaaðila og samtaka.

Meginástæður þess að einstaklingar geta ekki séð sér farborða eru atvinnuleysi, örorka og elli. Því var komið á viðtækum almannatryggingum á fyrri hluta aldarinnar og almenn aðild að lífeyrissjóðum var skyldubundin við upphaf áttunda áratugarins. Lífeyrissjóðirnir eru líklega mikilvægasti hluti bótakerfisins og eykst mikilvægi þeirra stöðugt, bæði hvað varðar greiðslu eftirlauna og örorkubóta. Nú eru samanlögð eftirlaun almenna lífeyrissjóðakerfisins til að mynda orðin hærrí en útgjöld TR til ellilífeyris. Þá nema örorkubætur sjóðanna u.þ.b. helmingi þess sem almannatryggingarnar greiða.

Bætur til atvinnulausra eru nú alla jafna mun lægri en til elli- og örorkulífeyrisþega enda ráð fyrir því gert að slík aðstoð sé aðeins tímabundin þar sem um heilbrigða einstaklinga er að ræða. Fjárhagsleg aðstoð sveitarfélaganna er síðan örprifarád þeirra sem af einhverjum ástæðum eiga annaðhvort ekki rétt á greiðslum úr hinum kerfunum þremur, þeim óverulegum af einhverjum ástæðum, eða ef aðstæður einstaklinganna eru af öðrum ástæðum slíkar að þeir leita á náðir félagsþjónustunnar. Þar er um algera lágmarksaðstoð að ræða. Þannig er tryggt að allir Íslendingar njóti lágmarksframfærslu. Í 3. kafla skýrslunnar var fjallað um lífeyrissjóðina og bótakerfi TR en lítið hefur verið minnst á fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna og atvinnuleysisbótakerfið. Ljóst er að því lægri sem atvinnuleysisbætur og fjárhagsleg aðstoð sveitarfélaga eru í hlutfalli við örorkubætur þeim mun meiri hvati myndast til að sækja í örorkubætur fyrir fólk sem af einhverjum ástæðum hefur lengi treyst á fjárhagsaðstoð eða verið atvinnulaust. Það er því mikilvægt að gefa þessum tveimur kerfum gaum þegar orsakir þess að öryrkjum fjölgar eru ígrundaðar.

4.1 Atvinnuleysisbætur

Um atvinnuleysisbætur gilda lög um atvinnuleysistryggingar nr. 12/1997. Í 1. gr. laganna er kveðið á um þrjú skilyrði sem umsækjandi um atvinnuleysisbætur verður að uppfylla. Í fyrsta lagi verður hann að vera atvinnulaus. Í annan stað verður hann að vera í atvinnuleit. Í þriðja lagi þarf hann að vera fullfær til vinnu. Hafa ber í huga að örorkumat felur ekki í sér mat á því hvort umsækjandi um örorkubætur telst fullfær til vinnu heldur er örorkumat eingöngu læknisfræðilegt eins og áður hefur verið bent á, en breyting þessi tók gildi árið 1999. Það þýðir að öryrkjar geta átt rétt á atvinnuleysisbótum séu þeir vinnufærir enda talsvert um að öryrkjar séu í vinnu. Í 1. gr. reglugerðar nr. 545/1997 um greiðslu atvinnuleysisbóta eru þessi skilyrði nánar útfærð og m.a. gert ráð fyrir því að atvinnuleysisbótaþegar fylgi sérstakri starfsleitaraætlun til að tryggja að atvinnuleit viðkomandi sé hnitmiðuð. Með þessu er reynt að auðvelda mönnum að fá vinnu en jafnframt að koma í veg fyrir að fólk sem ekki er í virkri atvinnuleit reyni að komast á bætur.

Samkvæmt 2. gr. laga um atvinnuleysistryggingar er réttur umsækjanda til atvinnuleysisbóta reiknaður út miðað við starfstíma og starfshlutfall hans á síðustu 12 mánuðum áður en hann missti atvinnu sína og skráði sig hjá svæðisvinnumiðlun. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga um atvinnuleysistryggingar greiðast hámarksbætur þeim sem hafa verið í fullu starfi síðustu tólf mánuði. Sé því skilyrði ekki fullnægt lækkar bótafjárhæð í hlutfalli við starfstímabil og starfshlutfall á síðustu tólf mánuðum þar til lágmarksbótarétti er náð. Samkvæmt núgildandi dagpeningaskrá Atvinnuleysistryggingasjóðs eru hámarksbætur á dag 4.219 krónur. Fullar atvinnuleysisbætur eru því 91.426 kr. á mánuði. Lágmarksbætur, samkvæmt 7. gr. laganna, eru 1/4 hluti hámarksdagpeninga og eru þær samkvæmt frammanfendri dagpeningaskrá 1.055 krónur. Lágmarksbætur greiðast þeim sem hafa unnið samtals í a.m.k. 10 vikur miðað við fullt starf á síðustu tólf mánuðum.

Atvinnuleysisbætur eru óháðar tekjum umsækjanda áður en hann varð atvinnulaus. Ef umsækjandi á hins vegar rétt á hlutabótum á móti hlutastarfi geta bætur hans verið skertar á grundvelli tekjutengingarákvæðis 6. greinar. Tekjur maka hafa ekki áhrif á rétt manna til atvinnuleysisbóta.

Í 8. gr. er kveðið á um að hafi umsækjandi um atvinnuleysisbætur, sem áunnið hefur sér bótarétt, stundað skólanám í ekki skemmri tíma en sex mánuði á síðustu 12 mánuðum og lokið námi, eða einsýnt þykir að hann hafi hætt námi, skuli reikna honum 13 vikur vegna námsins til viðbótar vinnuframlagi hans.

Samkvæmt 7. gr. fær bótaþegi 4% af dagpeningum með hverju barni undir 18 ára aldri sem er á hans framfæri og er þá um að ræða sérstaka uppbót á atvinnuleysisbæturnar. Greiðsla vegna framfærslu barna er því sú sama fyrir alla bótaþega, óháð bótahlutfalli. Barn telst á framfæri bótaþega ef það dvelur að staðaldri á heimili hans. Þetta á einnig við um börn utan heimilis bótaþega sem hann sannanlega greiðir meðlag með.

Samkvæmt reglugerð nr. 68/1996, um hlutdeild sjúkratryggðra í kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu, á einstaklingur sem hefur verið atvinnulaus í sex mánuði samfleytt eða lengur, samkvæmt staðfestingu Atvinnuleysistryggingasjóðs, rétt á heilbrigðisþjónustu á sömu kjörum og lífeyrisþegar njóta.

Í 4. mgr. 7. gr. laganna segir að atvinnuleysisbætur þess sem nýtur elli- eða örorkulífeyris, svo og örorkustyrks frá Tryggingastofnun ríkisins, skuli á mánaðargrundvelli skerðast um það sem er umfram frítekjumark tekjutryggingar einstaklings vegna almennra tekna eins og það er ákveðið á hverjum tíma. Sama gildir um elli- og örorkulífeyri úr lífeyrissjóðum og tekjur af hlutastarfi.

Fjórða mgr. 7. gr. laganna er raunar nokkuð óskýr og erfitt að átta sig á hvað í henni felst. Ástæðan er sú að atvinnuleysisbætur skerða örorkubætur en örorkubætur skerða einnig atvinnuleysisbætur. Þarna virðist því vera um ákveðinn lagatæknilegan vanda að ræða. Hann er þó unnt að leysa með því að líta á dæmið sem jöfnukerfi tveggja jafna með tveimur óþekktum stærðum. Framkvæmdin á þessu er þó óskýr og þarfnast nánari skoðunar við.

Með því að tilgreina sérstaklega í ákvæðinu þær tegundir greiðslna sem koma til skerðingar atvinnuleysisbóta er komið í veg fyrir að greiðsla makalífeyris eða aðrar greiðslur sem umsækjandi um atvinnuleysisbætur nýtur frá framangreindum aðilum komi til frádráttar.

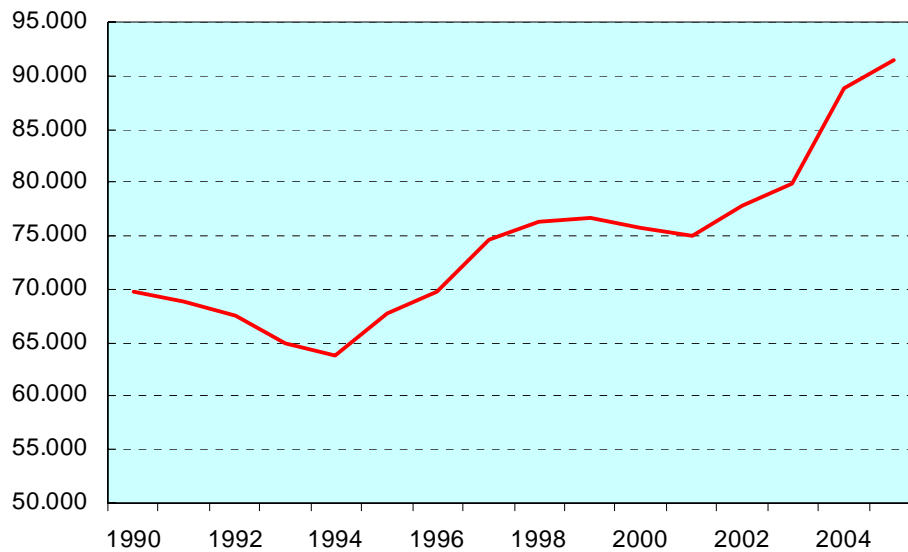
Greiða þarf í lífeyrissjóð af atvinnuleysisbótum eins og af launum. Barnalífeyrir verður þó ekki dreginn frá atvinnuleysisbótum á grundvelli 4. mgr. 7. gr. laga um atvinnuleysistryggingar enda tilheyrir barnalífeyririnn barninu. Barnalífeyrir greiðist hins vegar foreldrum barnanna, enda séu þau á framfæri þeirra eða annað þeirra annist framfærslu þeirra að fullu.

Samkvæmt 9. gr. laganna er hámarksbótatímabil fimm ár. Það þýðir að eftir þann tíma þarf fólk að leita til félagsþjónustu síns sveitarfélags fái það ekki vinnu. Greiðslur þaðan eru lægri en bæði örorkubætur og atvinnuleysisbætur eins og vikið verður að hér á eftir.

Upphæð atvinnuleysisbóta

Fróðlegt er að skoða þróun atvinnuleysisbóta í gegnum árin og hvort merkja megi einhverjar breytingar þar á. Ólíkt örorkubótum, sem skiptast í fjölmarga flokka sem erfitt er að bera saman, eru fullar atvinnuleysisbætur á mánuði einfaldlega dagpeningar sinnum 21,67 auk þess sem 4% álag bætist við vegna hvers barns. Lágmarksbætur eru fjórðungur fullra bóta. Til að bera saman kjör atvinnuleysisbótaþega þarf því ekki að gera annað en að skoða fjárhæð fullra atvinnuleysisbóta á föstu meðalverðlagi. Á mynd 4.1 eru atvinnuleysisbætur á föstu meðalverðlagi ársins 2004 tímabilið 1990–2005 sýndar.

Mynd 4.1 Þróun atvinnuleysisbóta 1990–2005 á föstu meðalverðlagi ársins 2004



Eins og sést á myndinni hefur kaupmáttur atvinnuleysisbóta hækkað óverulega síðastliðinn einn og hálfan áratug. Þannig hafa bætunarnar hækkað um 15% að raunvirði frá 1990.¹⁷

4.2 Fjárhagsleg aðstoð sveitarfélaga

Fjárhagsleg aðstoð sveitarfélaga byggist á lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Fjárhagsleg aðstoð er veitt í öllum sveitarfélögum landsins en útfærsla er svipuð víðast hvar, og einnig þær fjárhæðir sem um ræðir, þó um nokkurn blæbrigðamun sé að ræða. Í þessari umfjöllun verður því til einföldunar aðeins tekið mið af reglum Félagsþjónustunnar í Reykjavík en hún er eðli máls samkvæmt langstærsti aðilinn á þessu sviði í landinu.

Almenn aðstoð

Í 2. gr. reglnanna er kveðið á um að hverjum manni sé skylt að framfæra sjálfum sér, maka sínum og börnum yngri en 18 ára. Jafnframt segir að fólk sem er í skráðri sambúð í þjóðskrá eigi sama rétt til fjárhagsaðstoðar og hjón. Sambúðin skal þó hafa verið skráð í þjóðskrá í a.m.k. eitt ár áður en umsókn er lögð fram. Í 3. gr. reglnanna

¹⁷ Heimild: Heimasíða Vinnuálastofnunar og Atvinnuleysistryggingasjóðs.

segir að hafi umsækjandi hafnað atvinnu, sagt starfi sínu lausu án viðhlítandi skýringa eða hafnað starfsleitaráætlun sé heimilt að greiða hálfu grunnupphæð til framfærslu. Sama á við atvinnulausan umsækjanda sem ekki framvísar skráningarskírteini eða dagpeningavottorði frá svæðisvinnumiðlun án viðhlítandi skýringa. Samkvæmt 5. gr. skal fjárhagsaðstoð að jafnaði veitt sem styrkur. Fjárhagsaðstoð er einungis veitt sem lán óski umsækjandi þess eða ef könnun á aðstæðum leiðir í ljós að eðlilegt sé að gera kröfur um endurgreiðslur með tilliti til eigna og framtíðartekna. Lánin eru vaxtalaus.

Samkvæmt 6. gr. skal fjárhagsaðstoð að öðru jöfnu vera greidd einn mánuð í senn og skulu ákvarðanir um aðstoð að jafnaði ekki ná yfir lengra tímabil en þrjú mánuði. Þegar umsækjandi fær jafnframt bætur frá TR, og ljóst þykir að aðstæður hans muni ekki breytast, er heimilt að samþykkja aðstoð í sex mánuði í senn. Aðstæður þeirra sem fengið hafa fjárhagsaðstoð lengur en sex mánuði skulu kannaðar sérstaklega, félagsleg ráðgjöf veitt og máli vísað til Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna ef við á. Í undantekningartilvikum er heimilt að veita fjárhagsaðstoð vikulega vegna sérstakra aðstæðna. Samkvæmt 7. gr. er aldrei skylt að veita fjárhagsaðstoð lengra aftur í tímann en fjóra mánuði frá því að umsókn er lögð fram.

Í 11. gr. er mælt fyrir um að fjárhagsaðstoð til einstaklinga, 18 ára og eldri, geti numið allt að 84.245 kr. á mánuði. Sú fjárhæð kallast grunnfjárhæð. Fjárhagsaðstoð til hjóna og fólks í skráðri sambúð getur numið allt að 134.792 kr. á mánuði eða 60% meira en fjárhagsaðstoð til einstaklings. Mat á fjárhagsaðstoð er almennt óháð því hvort barn eða börn búa á heimilinu. Samkvæmt 12. gr. koma allar tekjur einstaklingsins og maka hans, í þeim mánuði sem sótt er um og mánuðinn á undan, aðrar en greiðslur vegna barna-, vaxta- og húsaleigubóta, til frádráttar við ákvörðun um upphæð fjárhagsaðstoðar. Mæðra- og fedralaun reiknast umsækjanda til tekna. Með tekjum er átt við allar tekjur einstaklings og maka hans sem ekki eru sérstaklega til framfærslu barna, þ.e. atvinnutekjur, allar skattskyldar tekjur TR, greiðslur úr lífeyrissjóðum, atvinnuleysisbætur, leigutekjur o.s.frv. Eigi umsækjandi rétt á atvinnuleysisbótum skal reikna þær honum til tekna, hvort sem hann hefur stimplað sig eða ekki, nema læknisvottorði sé framvísað. Miða skal við heildartekjur áður en tekjuskattur hefur verið dreginn frá. Við afgreiðslu fjárhagsaðstoðar er gert ráð fyrir að kostnaður vegna barna greiðist af barnabótum, barnabótaauka og meðlögum ef við á. Gert er ráð fyrir að húsnæðiskostnaði verði fyrst og fremst mætt með greiðslum vaxta- og húsaleigubóta, en einnig er gert ráð fyrir honum í grunnfjárhæð. Eigi umsækjandi, maki hans eða sambylingur, eignir umfram íbúðarhúsnæði sem umsækjandi eða fjölskylda hans býr í og eina fjölskyldubifreið, eða hafi hann nýlega selt eignir sínar, skal honum vísað á lánaþinggreiðslu banka og sparisjóða, þó að tekjur hans séu lægri en grunnfjárhæð. Samkvæmt 13. gr. skal taka tillit til meðlagsgreiðslna með barni eða börnum sem umsækjandi hefur greitt með reglulega fram að þeim tíma að hann fær fjárhagsaðstoð þegar tekjur umsækjanda eru við mörkin eða lægri en grunnfjárhæðin. Fjárhagsaðstoðin hækkar sem nemur einu meðlagi eins og það er á hverjum tíma með hverju barni. Umsækjandi skal sýna fram á að hann hafi staðið í skilum með meðlag

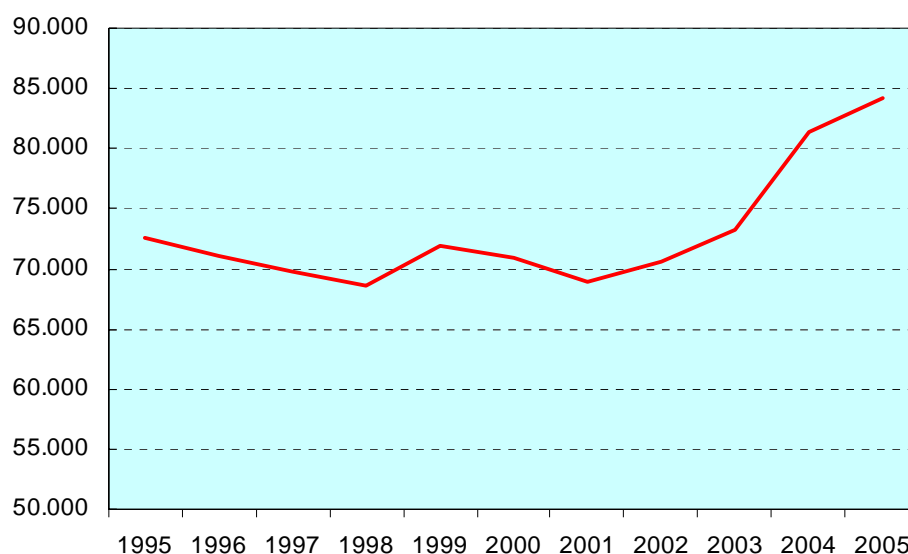
a.m.k. undanfarna þrjá mánuði. Átt er við meðlagsgreiðslur hverju sinni, en ekki uppsafnaðar meðlagsskuldir.

Í 14. gr. er ákvæði um rétt atvinnurekenda, sjálfstætt starfandi einstaklinga og fólks í hlutastörfum til fjárhagsaðstoðar og í 15. gr. er mælt fyrir um að námsmenn eigi almennt ekki rétt á fjárhagsaðstoð nema við sérstakar aðstæður. Í 16.–23. gr. er svo fjallað um styrki vegna sérstakra aðstæðna, m.a. námsstyrki.

Upphæð félagslegrar aðstoðar

Á mynd 4.2 má sjá þróun grunnbóta Félagsþjónustunnar í Reykjavík 1995–2005, á föstu meðalverðlagi ársins 2004.

Mynd 4.2 Þróun grunnbóta Félagsþjónustunnar í Reykjavík 1995–2005, á föstu meðalverðlagi ársins 2004



Eins og sjá má á myndinni stóðu bæturnar því sem næst í stað allt til ársins 2003 en síðan hafa þær hækkað nokkuð. Ef mið er tekið af kaupmáttaraukningu bótanna er ljóst að hún er mun minni en launa á hinum almenna vinnumarkaði.

Auk grunnbóta er hægt að fá sértæka aðstoð en hún tengist oft börnum, sérstökum aðstæðum eða atvikum og er stundum í formi lána. Í viðauka G er fjallað ítarlega um þessa tegund félagslegrar aðstoðar.

Vegna þess hve fjárhagsaðstoð sveitarfélaga er sértæk er erfitt að átta sig á kjörum þess fólks sem nýtur aðstoðarinnar. Í einhverjum tilfellum njóta öryrkjar félagslegrar

aðstoðar af einhverju tagi, en núna eru bætur TR yfir hinni svokölluðu grunnfjárhæð nema örorkustyrkurinn en hann fá öryrkjar með lægra örorkumat. Örorkustyrkþegum hefur þó fækkað á undanförunum árum, eins og fjallað er um í 2. kafla, og eru orðnir fremur lítill hluti öryrkja. Fáir öryrkjar njóta því félagslegrar aðstoðar sveitarfélaga að einhverju marki. Þó munu þeir í einhverjum tilfellum fá sértækar greiðslur en yfirleitt virðist þó miðað við tekjur undir grunnfjárhæð. Því er óhætt að gera ráð fyrir að félagsleg aðstoð sveitarfélaga sé hverfandi hluti af kjörum öryrkja nema e.t.v. einhverra örorkustyrkþega.

Fullar atvinnuleysisbætur eru einnig yfir grunnfjárhæð og því má gera ráð fyrir að atvinnuleysisbótaþegar njóti takmarkaðrar aðstoðar frá sveitarfélögum en þó sjálfsagt í ríkari mæli en öryrkjar. Sá hópur sem hefur framfæri sitt af félagslegri aðstoð sveitarfélaga í lengri tíma hlýtur því annars vegar að samanstanda af þeim sem eru atvinnulausir í langan tíma, hafa verið á atvinnuleysisbótum í fimm ár og missa þar með bæturnar, og hins vegar af þeim sem eiga af einhverjum ástæðum ekki rétt á atvinnuleysisbótum. Hér má nefna fólk nýkomið úr námi sem fær ekki vinnu og hefur ekki unnið sér inn rétt til atvinnuleysisbóta.¹⁸

4.3 Samanburður á kjörum öryrkja og atvinnulausra

Til að átta sig betur á samspili bótakerfanna eru hér borin saman kjör 36 einstaklinga. Í fyrstu töflunni eru kjör níu einhleypinga, sem misjafnlega er ástatt fyrir, borin saman, í annarri töflunni kjör níu einstæðra foreldra með eitt barn, í þriðju töflunni kjör einstæðra foreldra með tvö börn og í fjórðu töflunni kjör einstæðra foreldra með þrjú börn.

Tafla 4.1 Kjör öryrkja og atvinnulausra, einhleypingar

	Atvinnulaus með bótarétt	Atvinnulaus án bótaréttar	Örorkulífeyrisþegi óvinnufær	Örorkulífeyrisþegi óvinnufær með lífeyrissjóð	Örorkustyrkþegi óvinnufær	Örorkustyrkþegi vinnufær	Meðaltekjumaður	Láglaunamaður
Atvinnutekjur	0	0	0	0	0	0	265.500	132.750
Örorkulífeyrir	0	0	21.993	21.993	16.495	16.495	0	0
Aldurstengd örorkuuppbot	0	0	15.395	15.395	0	0	0	0
Tekjutrygging	0	0	44.172	0	0	0	0	0
Tekjutryggingarauki	0	0	21.259	0	0	0	0	0
Heimilisuppbot	0	0	18.080	0	0	0	0	0
Atvinnuleysisbætur	91.426	0	0	0	0	91.426	0	0
Örorkubætur frá lífeyrissjóði	0	0	0	148.680	0	0	0	0
Félagsleg aðstoð	0	84.245	0	0	67.750	0	0	0
Frádráttarb. iðgj. í lífeyrissj.	-3.657	0	0	0	0	-3.657	-10.620	-5.310
Samanlagðar tekjur f. sk.	87.769	84.245	120.899	186.068	84.245	104.264	254.880	127.440
Samanlagðar tekjur e. sk.	82.975	80.780	103.605	144.186	80.780	93.246	187.035	107.678
Húsaleigubætur	11.000	11.000	11.000	11.000	11.000	11.000	415	11.000
Samanlagðar tekjur og bætur eftir skatt að meðtöldum húsaleigubótum	93.975	91.780	114.605	155.186	91.780	104.246	187.450	118.678

¹⁸ Heimasíða Félagsþjónustunnar í Reykjavík.

Tafla 4.2 Kjör öryrkja og atvinnulausra, einstætt foreldri með eitt barn

	Atvinnulaus með bótarétt	Atvinnulaus án bótaréttar	Örorkulífeyrisþegi óvinnufær	Örorkulífeyrisþegi óvinnufær með lífeyrissjóð	Örorkustyrkþegi óvinnufær	Örorkustyrkþegi vinnufær	Meðaltekjumaður	Láglaunamaður
Atvinnutekjur	0	0	0	0	0	0	265.500	132.750
Örorkulífeyrir	0	0	21.993	21.993	16.495	16.495	0	0
Aldurstengd örorkuuppbot	0	0	15.395	15.395	0	0	0	0
Tekjutrygging	0	0	44.172	0	0	0	0	0
Tekjutryggingarauki	0	0	21.259	0	0	0	0	0
Heimilisuppbot	0	0	18.080	0	0	0	0	0
Atvinnuleysisbætur	95.083	0	0	0	0	95.083	0	0
Örorkubætur frá lífeyrissjóði	0	0	0	148.680	0	0	0	0
Barnalífeyrir frá lífeyrissjóði	0	0	0	7.000	0	0	0	0
Félagsleg aðstoð	0	84.245	0	0	67.750	0	0	0
Sérst. félagsl. aðstoð v. barna	0	10.000	0	0	0	0	0	0
Barnalífeyrir (skattfrjálst)	0	0	16.586	16.586	12.440	12.440	0	0
Meðlag (skattfrjálst)	16.586	16.586	16.586	16.586	16.586	16.586	16.586	16.586
Frádráttarb. iðgj. í lífeyrissj.	-3.803	0	0	0	0	-3.803	-10.620	-5.310
Samanlagðar tekjur f. sk.	107.866	110.831	154.071	226.240	113.271	136.801	271.466	144.026
Samanlagðar tekjur e. sk.	101.747	103.593	136.777	181.716	109.806	124.458	203.621	124.264
Húsaleigubætur	18.000	18.000	18.000	18.000	18.000	18.000	7.415	18.000
Barnabætur	16.742	16.653	15.853	13.689	16.953	16.247	11.834	15.657
Samanlagðar tekjur og bætur eftir skatt að meðtöldum barna- og húsaleigubótum	136.489	138.246	170.630	213.405	144.759	158.705	222.870	157.921

Tafla 4.3 Kjör öryrkja og atvinnulausra, einstætt foreldri með tvö börn

	Atvinnulaus með bótarétt	Atvinnulaus án bótaréttar	Örorkulífeyrisþegi óvinnufær	Örorkulífeyrisþegi óvinnufær með lífeyrissjóð	Örorkustyrkþegi óvinnufær	Örorkustyrkþegi vinnufær	Meðaltekjumaður	Láglaunamaður
Atvinnutekjur	0	0	0	0	0	0	265.500	132.750
Örorkulífeyrir	0	0	21.993	21.993	16.495	16.495	0	0
Aldurstengd örorkuuppbot	0	0	15.395	15.395	0	0	0	0
Tekjutrygging	0	0	44.172	0	0	0	0	0
Tekjutryggingarauki	0	0	21.259	0	0	0	0	0
Heimilisuppbot	0	0	18.080	0	0	0	0	0
Atvinnuleysisbætur	98.740	0	0	0	0	98.740	0	0
Örorkubætur frá lífeyrissjóði	0	0	0	148.680	0	0	0	0
Barnalífeyrir frá lífeyrissjóði	0	0	0	7.000	0	0	0	0
Félagsleg aðstoð	0	79.414	0	0	62.919	0	0	0
Sérst. félagsl. aðstoð v. barna	0	10.000	0	0	0	0	0	0
Barnalífeyrir (skattfrjálst)	0	0	33.172	33.172	24.880	24.880	0	0
Meðlag (skattfrjálst)	33.172	33.172	33.172	33.172	33.172	33.172	33.172	33.172
Mæðra/feðralaun	4.831	4.831	4.831	4.831	4.831	4.831	4.831	4.831
Frádráttarb. iðgj. í lífeyrissj.	-3.950	0	0	0	0	-3.950	-10.620	-5.310
Samanlagðar tekjur f. sk.	132.793	127.417	192.074	264.243	142.297	174.168	292.883	165.443
Samanlagðar tekjur e. sk.	123.527	120.179	172.957	217.897	138.832	158.679	223.215	143.858
Húsaleigubætur	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	12.835	20.000
Barnabætur	33.061	33.437	31.233	26.181	34.137	31.906	21.854	30.775
Samanlagðar tekjur og bætur eftir skatt að meðtöldum barna- og húsaleigubótum	176.588	173.616	224.190	264.078	192.969	210.585	257.904	194.633

Tafla 4.4 Kjör öryrkja og atvinnulausra, einstætt foreldri með þrjú börn

	Atvinnulaus með bótarétt	Atvinnulaus án bótaréttar	Örorkulífeyrisþegi óvinnufær	Örorkulífeyrisþegi óvinnufær með lífeyrissjóð	Örorkustyrkþegi óvinnufær	Örorkustyrkþegi vinnufær	Meðaltekjumaður	Láglaunamaður
Atvinnutekjur	0	0	0	0	0	0	265.500	132.750
Örorkulífeyrir	0	0	21.993	21.993	16.495	16.495	0	0
Aldurstengd örorkuuppþót	0	0	15.395	15.395	0	0	0	0
Tekjutrygging	0	0	44.172	0	0	0	0	0
Tekjutryggingarauki	0	0	21.259	0	0	0	0	0
Heimilisuppþót	0	0	18.080	0	0	0	0	0
Atvinnuleysisbætur	102.397	0	0	0	0	102.397	0	0
Örorkubætur frá lífeyrissjóði	0	0	0	148.680	0	0	0	0
Barnalífeyrir frá lífeyrissjóði	0	0	0	7.000	0	0	0	0
Félagsleg aðstoð	0	71.685	0	0	55.190	0	0	0
Sérst. félagsl. aðstoð v. barna	0	10.000	0	0	0	0	0	0
Barnalífeyrir (skattfrjálst)	0	0	49.758	49.758	37.320	37.320	0	0
Meðlag (skattfrjálst)	49.758	49.758	49.758	49.758	49.758	49.758	49.758	49.758
Mæðra/feðralaun	12.560	12.560	12.560	12.560	12.560	12.560	12.560	12.560
Frádráttarb. iðgj. í lífeyrissj.	-4.096	0	0	0	0	-4.096	-10.620	-5.310
Samanlagðar tekjur f. sk.	160.619	144.003	232.975	305.144	171.323	214.434	317.198	189.758
Samanlagðar tekjur e. sk.	147.112	136.765	210.942	255.882	167.858	194.704	244.614	165.257
Húsaleigubætur	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	17.408	20.000
Barnabætur	49.371	50.867	47.338	40.842	51.767	47.887	35.279	46.749
Samanlagðar tekjur og bætur eftir skatt að meðtöldum barna- og húsaleigubótum	216.483	207.632	278.280	316.724	239.625	262.591	297.301	232.006

Í fyrsta dálki er atvinnulaus einstaklingur með bótarétt. Um er að ræða heilbrigðan einstakling sem missir vinnuna en hefur unnið sér inn rétt til atvinnuleysisbóta. Í öðrum dálkinum er einstaklingur sem er heilbrigður en atvinnulaus en nýtur þó ekki réttar til atvinnuleysisbóta, t.d. af því að hann hefur verið atvinnulaus lengur en í fimm ár. Í þriðja dálkinum er síðan örorkulífeyrisþegi, þ.e. 75% öryrki, sem er óvinnufær og nýtur bóta frá TR en á ekki rétt á greiðslum úr lífeyrissjóðum. Í fjórða dálkinum er óvinnufær örorkulífeyrisþegi sem á rétt á greiðslum úr lífeyrissjóði. Hann var með 265.500 kr. á mánuði áður en hann varð öryrki og nýtur 56% þeirrar upphæðar mánaðarlega frá lífeyrissjóði sínum. Þetta er eini einstaklingurinn af þessum sjö sem nýtur greiðslna úr lífeyrissjóði. Miðað er við að barnalífeyrir frá lífeyrissjóði sé 7 þúsund krónur. Í fimmta dálki er óvinnufær einstaklingur sem er þó aðeins metinn 50% öryrki og telst því örorkustyrkþegi. Í sjötta dálki er vinnufær örorkustyrkþegi sem hefur misst vinnuna og er því á atvinnuleysisbótum. Í sjöunda dálki er til samanburðar skoðaður heilbrigður einstaklingur í vinnu með meðallaun fullvinnandi Íslendinga, samkvæmt könnun kjararannsóknarnefndar, eða 265.500 kr. í mánaðartekjur. Í áttunda dálkinum er svo skoðaður láglaunamaður með helming þeirrar upphæðar í mánaðartekjur. Í öllum tilfellum er miðað við að öryrkjarnir hafi fengið örorkumat 28 ára. Miðað er við að einstaklingarnir séu í leiguhúsnaði og greiddar séu 40.000 kr. á mánuði í húsaleigu. Gert er ráð fyrir að börn séu á aldrinum 7–15 ára. Ef börn eru yngri en 7 ára þá eru bæturnar hærri. Einnig er miðað við reglur Félagsþjónustunnar í Reykjavík og að greitt sé 4% iðgjald í lífeyrissjóð af atvinnuleysisbótum. Gert er ráð fyrir að veitt sé hámarksfjárhæð sérstakrar fjárhagslegrar aðstoðar vegna barna frá félagsþjónustunni, þ.e. 10.000 kr., í öllum tilfellum þar sem tekjur eru við eða undir grunnfjárhæð. Það er þó í raun ekki víst að þessi aðstoð fáiast þar sem reglur um þetta eru matskenndar. Skattar eru miðaðir við 1. janúar 2005 en barnabætur eru reiknaðar út frá þeim reglum sem giltu við álagningu 2005 vegna tekna ársins 2004. Tekjur eru reiknaðar á þrennan

hátt. Í fyrsta lagi samanlagðar tekjur fyrir skatt, í annan stað samanlagðar tekjur eftir skatt og í þriðja lagi samanlagðar tekjur og bætur eftir skatt að meðtöldum barna- og húsaleigubótum. Þessar töflur ættu að gefa nokkuð góða mynd af kjörum þessara hópa. Þó ber að hafa í huga að hér er ekki tekið tillit til þess að öryrkjar njóta ýmiss konar afsláttar og styrkja umfram atvinnulausa, eins og áður hefur verið rakið, auk þess sem einhverjir í þessum hópum njóta í einhverjum mæli félagslegrar heimaþjónustu, þ.e. fá þrif og heimsendan mat niðurgreiddan auk ýmissa sértækra styrkja sveitarfélaganna.

Nokkur atriði blasa við þegar töflurnar eru skoðaðar. Í fyrsta lagi er mjög lítil munur á kjörum atvinnulausra með bótarétt og atvinnulausra án bótaréttar. Aðstoð Félagsþjónustunnar er að vísu heldur lægri en á móti kemur að einstaklingar án bótaréttar eiga trúlega hægara um vik með að fá sértæka aðstoð, t.d. sérstaka félagslega aðstoð vegna barna. Slíka aðstoð ættu atvinnulausir strangt til tekið ekki að fá enda með tekjur yfir grunnfjárhæð en svo virðist sem reglur um þetta séu nokkuð sveigjanlegar og taki tillit til sérstakra aðstæðna.

Það vekur einnig athygli að hvatar atvinnulausra til að sækja um örorkustyrk eru litlir nema ef þeir eiga börn. Vegna þess hvernig félagsleg aðstoð er reiknuð er sáralítt munur á kjörum atvinnulauss heilbrigðs einstaklings og atvinnulauss örorkustyrkþega. Það breytist þó ef örorkustyrkþeginn á börn. Þá kann hann að eiga rétt á 75% barnalífeyri sem er ótekjutengdur og skattfrjáls. Barnalífeyririnn myndar þannig sterkan hvata til að sækja um örorkustyrk og því meiri sem börnin eru fleiri.

Þegar kjör örorkulífeyrisþega eru skoðuð kemur í ljós að þau eru mun betri en kjör atvinnulausra, en þar liggja einkum þrjár ástæður til grundvallar. Í fyrsta lagi eru örorkubætur mun hærri en bæði atvinnuleysisbætur og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Þar munar ekki síst um aldurstengdu örorkuuppþótina sem nýlega var komið á. Í annan stað kunna örorkulífeyrisþegar að eiga rétt á umtalsverðum greiðslum úr lífeyrissjóðum. Í þriðja lagi leikur barnalífeyririnn enn og aftur stórt hlutverk. Barnalífeyrir er 16.586 kr. með hverju barni, skattfrjáls og ótekjutengdur. Eftir því sem börnin verða fleiri verður munurinn á kjörum öryrkja og atvinnulausra meiri. Sem dæmi má taka að eftir skatta og að meðtöldum barna- og húsaleigubótum hefur heilbrigður, barnlaus einhleypingur með rétt á atvinnuleysisbótum 93.975 kr. á mánuði á meðan óvinnufær örorkulífeyrisþegi með sömu aðstæður, sem á ekki rétt á greiðslum úr lífeyrissjóði, er með 114.605 kr. á mánuði. Hér eru tekjur öryrkjans 22% hærri. Ef við tökum aftur á móti sömu einstaklinga og sömu forsendur en miðum við að þeir eigi tvö börn þá eru tekjur hins atvinnulausa 176.588 kr. á mánuði en örorkulífeyrisþegans 224.190 kr. á mánuði. Hér eru kjör örorkulífeyrisþegans orðin 27% betri. Ef börnin eru þrjú er svo munurinn orðinn 29%.

Að lokum er athyglisvert að bera saman kjör örorkulífeyrisþega og vinnandi fólks. Þá sjáum við að þegar ekki er um börn að ræða er vinnandi fólk yfirleitt með betri tekjur en örorkulífeyrisþegar, a.m.k. fólk með meðaltekjur. Eftir því sem börnunum fjölgar minnkar þó þessi munur og þegar um einstætt foreldri með tvö eða þrjú börn er að ræða

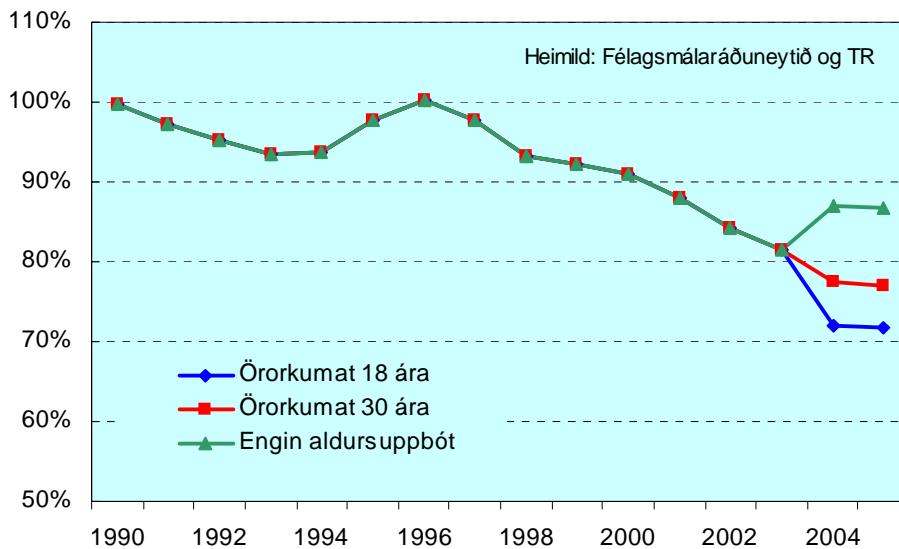
eru kjör öryrkja iðulega orðin svipuð eða betri en hjá vinnandi fólki, ekki síst ef viðkomandi á auk örorkubótanna rétt á greiðslum úr lífeyrissjóðum eða á atvinnuleysisbótum.

Auknir hvatar?

Augljóst er af þeirri mynd sem dregin er upp hér að framan að fyrir hendi eru hvatar fyrir þá sem af einhverjum ástæðum hafa verið atvinnulausir um lengri tíma að leita eftir örorkumati, komast á örorkulífeyri, og bæta þannig kjör sín. Athyglisvert er að kanna hvort þessir hvatar hafa styrkst og hvort hugsanlega megi skýra einhvern hluta fjölgunar örorkulífeyrisþega með því. Á mynd 4.3 má sjá hlutfall atvinnuleysisbóta af örorkubótum síðasta einn og hálfan áratuginn.

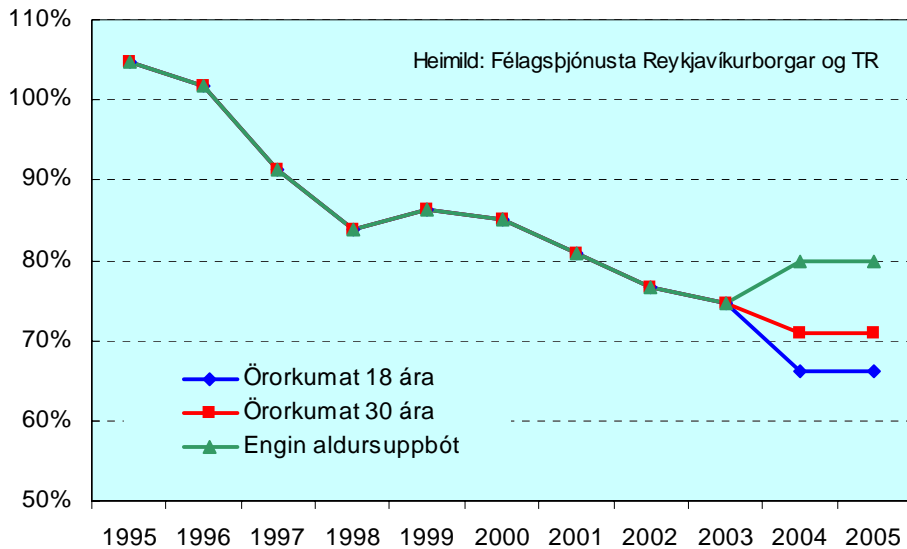
Eins og sjá má á myndinni voru atvinnuleysisbætur og örorkulífeyrir nær sama upphæð allt fram á miðjan títunda áratuginn. Eftir það tók upphæð örorkulífeyris að hækka og árið 2003 var svo komið að atvinnuleysisbætur voru um 80% af örorkulífeyri. Við innleiðingu aldurstengdu örorkuuppbótarinnar batnaði hlutfallsleg staða atvinnulausra miðað við þá sem metnir voru seint á æfinni til örorku nokkuð en versnaði jafnt og þétt miðað við þá sem metnir voru snemma. Augljóst er að hvatarnir fyrir þá sem búið hafa við langtímaatvinnuleysi hafa styrkst jafnt og þétt allt frá því um miðjan síðasta áratug. Sérstaklega á þetta við um fólk sem er metið snemma á lífsleiðinni til örorku og gæti þessi staðreynd að einhverju leyti skýrt fjölgun ungra öryrkja.

Mynd 4.3 Atvinnuleysisbætur í hlutfalli við örorkulífeyri einhleypings 1990–2005



Ef sambærileg mynd er skoðuð fyrir fjárhagslega aðstoð kemur enn skýrari mynd í ljós, sjá mynd 4.4 en á henni má sjá þróun grunnbóta Félagsþjónustunnar í Reykjavík sem hlutfall af örorkubótum frá 1995.

Mynd 4.4 Grunnbætur Félagsþjónustunnar í Reykjavík í hlutfalli við örorkulífeyri einhleypings 1990–2005



Á myndinni má sjá að um miðjan síðasta áratug var grunnfjárhæð félagslegrar aðstoðar Reykjavíkurborgar um 5% hærrí en örorkulífeyrir. Nú er svo komið að aðstoðin er komin niður í rétt rúmlega 65% fyrir einhleyping sem metinn var snemma til örorku en um 60% fyrir þann sem metinn var seint. Hér er þróunin enn meira sláandi með tilliti til aukinna hvata til að leita eftir örorkumatí. Þeir einstaklingar sem þiggja félagslega aðstoð eiga ekki rétt á atvinnuleysisbótum vegna reynsluleysis á vinnumarkaði. Til að bæta kjör sín er einfaldasta leiðin að fá örorkumat og öðlast þannig rétt til örorkulífeyris. Þetta á sérstaklega við um yngra fólk.

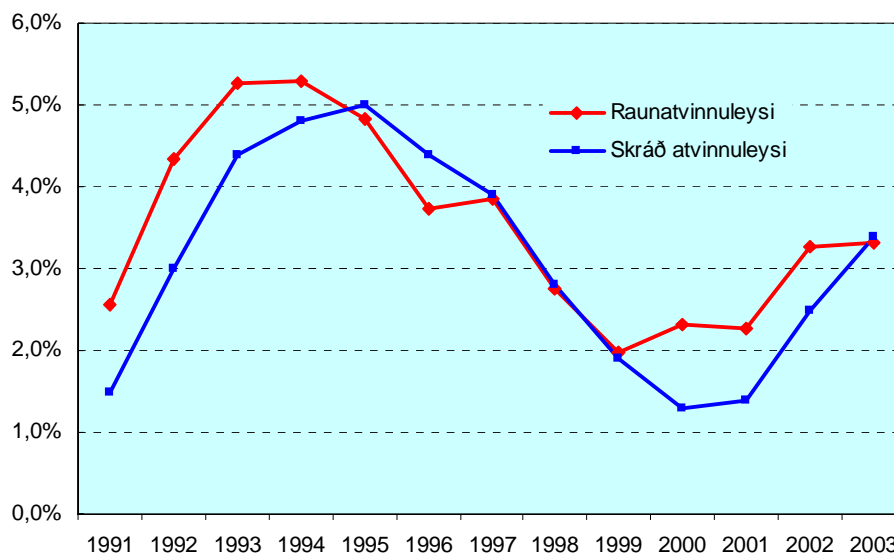
4.4 Útgjöld bótakerfanna tveggja

Í kjölfar aukins atvinnuleysis og þyngri fjárhags er hugsanlegt að forráðamenn félagsþjónustu sveitarfélaga beini skjólstæðingum sínum í meira mæli en áður í örorkumat, sérstaklega eftir breytingarnar sem gerðar voru á umsóknarferlinu árið 1999. Áður en hugað er að útgjöldum bótakerfanna tveggja er rétt að skoða þróun atvinnuleysis á Íslandi frá árinu 1990

Atvinnuleysi

Á mynd 4.5 má sjá þróun atvinnuleysis á árunum 1990–2003. Þar er sýnt raunatvinnuleysi, samkvæmt vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar, en einnig skráð atvinnuleysi sem er talsvert minna og stafar líklega af því að einhver fjöldi á ekki rétt á atvinnuleysisbótum og hefur því ekki fyrir því að skrá sig. Einnig er sennilega nokkur hópur sem ekki kærir sig um að þiggja bætur þrátt fyrir að vera atvinnulaus.

Mynd 4.5 Atvinnuleysi 1991–2003



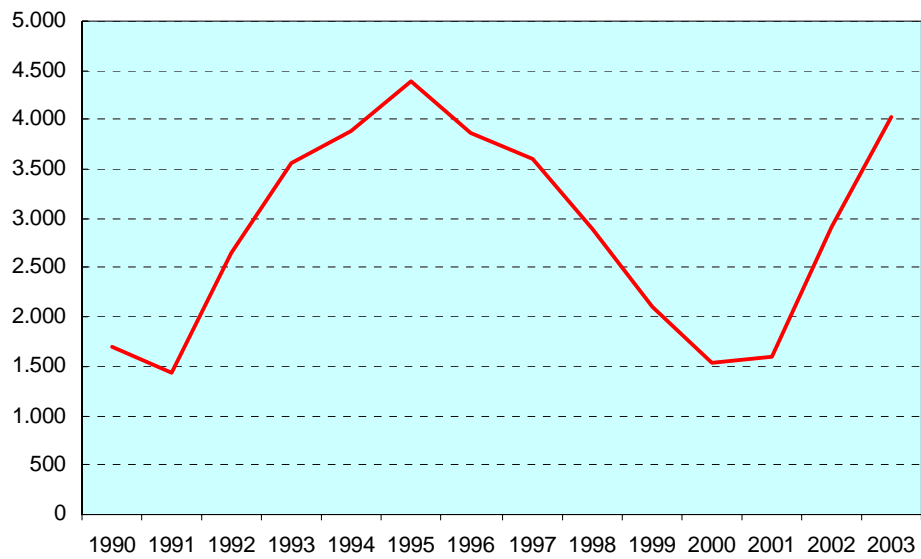
Á myndinni sést glöggt að atvinnuleysi fylgir mjög hagsveiflunni. Í góðæri, líkt og var seinni hluta tíunda áratugarins, er lítið atvinnuleysi en það eykst í niðursveiflu, líkt og var um aldamótin. Útgjöld til atvinnuleysisbóta fylgja hagsveiflunni og hugsanlega einnig útgjöld til félagslegrar aðstoðar.

Eins og sjá má á mynd 4.6 fylgja útgjöld Atvinnuleysistryggingasjóðs atvinnuleysisstiginu nákvæmlega eins og von er. Ljóst er að með því að fólk sem hefur verið atvinnulaust í langan tíma fari í ríkari mæli á örorkulífeyri má draga úr útgjöldum sjóðsins.

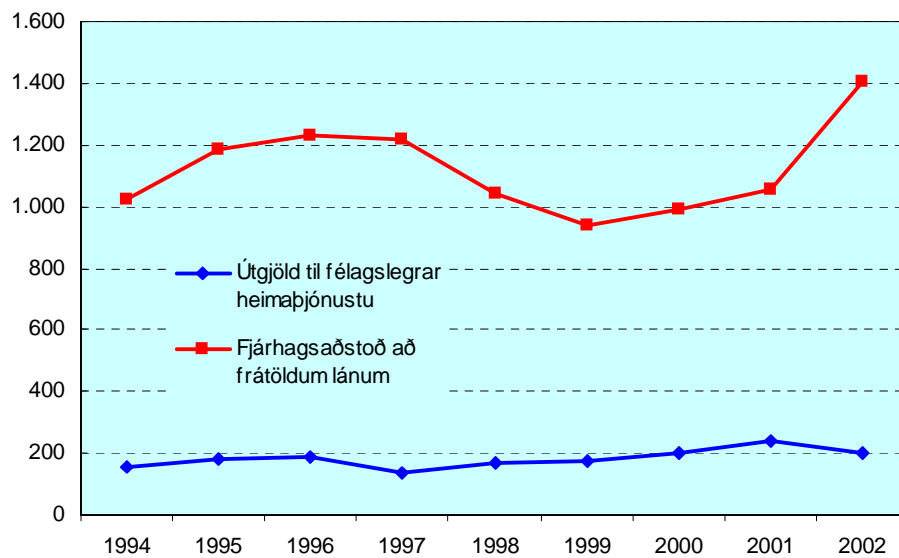
Fjárhagsaðstoð sveitarfélaga

Fróðlegt er að skoða útgjöld til fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga og félagslegrar heimaþjónustu á þeirra vegum, sjá mynd 4.7. Hér er farin sú leið að sýna fjárhæðir á föstu meðalverðlagi ársins 2004 en aðeins eru fáanlegar tölur fyrir árin 1994–2002 vegna tafar sem er á vinnslu sveitasjóðsreikninga hjá Hagstofunni.

Mynd 4.6 Útgjöld Atvinnuleysisstryggingasjóðs 1990–2003 á föstu meðalverðlagi ársins 2004, milljónir króna



Mynd 4.7 Útgjöld til fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga og félagslegrar heimaþjónustu á föstu meðalverðlagi ársins 2004, milljónir króna



Hafa ber í huga að frá útgjöldum til fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga eru dregnar þær fjárhæðir sem fást til baka, en hluti fjárhagsaðstoðar er í formi vaxtalausra lána eins og áður segir. Fjárhagsaðstoðin er því í reynd vanmetin því vaxtalaust lán er auðvitað að hluta til styrkur ef tekið er tillit til fórnarkostnaðar sveitarfélaganna. Lánin eru þó fremur lítil hluti fjárhagsaðstoðarinnar og ætti þetta því ekki að koma að sök. Með útgjöldum til félagslegrar heimaþjónustu er átt við þá þjónustu sveitarfélaga að félagsþjónusturnar sjá um hreingerningu á heimili skjólstæðinga sinna undir kostnaðarverði. Hér er hinn endurgreiddi kostnaður dreginn frá þannig að aðeins niðurgreiðslan er talin með.

Eins og sést á myndinni sveiflast útgjöldin á móti hagsveiflunni en með atvinnuleysinu. Þau voru allt frá 950 milljónum á toppi hagsveiflunnar árið 1999 upp í um 1.400 milljónir árið 2002 þegar botni síðustu niðursveiflu var náð. Augljóst er að þessi háu útgjöld geta leitt til þess að sveitarfélögin reyni að ýta byrðunum yfir á ríkið með því að beina skjólstæðingum félagsþjónustunnar inn á örorkulífeyri. Hvort sú er reyndin skal þó ekki fullyrt hér.

4.5 Samantekt

Því lægri sem atvinnuleysisbætur og fjárhagsleg aðstoð sveitarfélaga eru í hlutfalli við örorkubætur þeim mun meiri hvati er fyrir fólk, sem af einhverjum ástæðum hefur lengi treyst á félagslega fjárhagsaðstoð eða verið atvinnulaust, að sækja í örorkubætur. Því er mikilvægt að gefa þessum tveimur kerfum gaum þegar orsakir þess að öryrkjum fjölgar eru ígrundaðar.

Þegar kjör örorkulífeyrisþega eru skoðuð kemur í ljós að þau eru mun betri en kjör atvinnulausra og þeirra sem ekki eru á vinnumarkaði og þiggja félagslegar bætur, en þar liggja einkum þrjár ástæður til grundvallar. Í fyrsta lagi eru örorkubætur mun hærri en bæði atvinnuleysisbætur og fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Þar munar ekki síst um aldurstengdu örorkuuppbótina sem nýlega var komið á. Í annan stað kunna örorkulífeyrisþegar að eiga rétt á umtalsverðum greiðslum úr lífeyrissjóðum og í þriðja lagi leikur barnalífeyririnn stórt hlutverk. Eftir því sem börnin verða fleiri verður munurinn á kjörum öryrkja og atvinnulausra meiri. Sem dæmi má taka að eftir skatta og að meðtöldum barna- og húsaleigubótum hefur heilbrigður, barnlaus einhleypingur sem er öryrki um 22% betri kjör en sá sem treystir á félagslega aðstoð. Ef við skoðum sömu einstaklinga en gerum ráð fyrir að þeir eigi tvö börn þá eru tekjur hins atvinnulausa 176.588 kr. á mánuði en örorkulífeyrisþegans 224.190 kr. Hér eru kjör örorkulífeyrisþegans um 27% betri. Ef börnin eru þrjú er svo munurinn 29%.

Atvinnuleysisbætur og örorkulífeyrir voru nær sama upphæð allt fram á miðjan tíunda áratuginn. Eftir það hækkaði upphæð örorkulífeyris og árið 2003 var svo komið að atvinnuleysisbætur voru um 80% af örorkulífeyri. Við innleiðingu aldurstengdra örorkuuppbóta batnaði hlutfallsleg staða atvinnulausra miðað við þá sem metnir voru

seint á æfinni til örorku nokkuð en versnaði jafnt og þétt miðað við þá sem metnir voru snemma. Augljóst er að hvatarnir fyrir þá sem búið hafa við langtímaatvinnuleysi til að fá örorkumat hafa styrkst jafnt og þétt allt frá því um miðjan síðasta áratug. Sérstaklega á þetta við um fólk sem er metið snemma á lífsleiðinni til örorku og gæti þessi staðreynd að einhverju leyti skýrt fjölgun ungra öryrkja.

Um miðjan síðasta áratug var grunnfjárhæð félagslegrar aðstoðar Reykjavíkurborgar um 5% hærri en örorkulífeyrir TR. Nú er svo komið að aðstoðin er komin niður í rétt rúmlega 65% fyrir einhleyping sem metinn var snemma til örorku en um 60% fyrir þann sem metinn var seint. Hér er þróunin enn meira sláandi en í tilfelli atvinnuleysisbóta hvað varðar aukna hvata til að leita eftir örorkumati. Til að bæta kjör sín er einfaldasta leiðin að fá örorkumat og öðlast þannig rétt til örorkulífeyris. Þetta á sérstaklega við um yngra fólk og gæti þetta hugsanlega skýrt hvers vegna öryrkjar virðast vera að yngjast á Íslandi eins og fjallað var um í 2. kafla.

5 Lýðfræði

Það er vel þekkt staðreynd að líkur á örorku aukast með aldri (sjá myndir 5.1 og 5.2). Eftir því sem árin færast yfir eru vaxandi líkur á því að fólk hafi orðið fyrir áfalli sem leitt hefur til örorku. Jafnframt er vitað að aldursamsetning íslensku þjóðarinnar er að breytast — fólk er að eldast og því fjölgar. Það er því nokkuð augljóst að þrátt fyrir að örorkulíkur í hverjum aldurshópi haldist óbreyttar yfir langt árabil þá fjölgar öryrkjum vegna lýðfræðilegrar þróunar — fólksfjölgunar og breyttrar aldursamsetningar. Í þessum kafla er sýnt fram á hvernig öryrkjum sem metnir eru til herra örorkustigs hefur fjölgað hér á landi vegna lýðfræðilegra breytinga frá árinu 1994. Auk þess er reifuð spá um fjölgun öryrkja til ársins 2030 sem byggist á lýðfræðilegum forsendum.

5.1 Aðferðafræði og gögn

Til að áætla fjölgun örorkulífeyrisþega vegna lýðfræðilegra breytinga eru örorkulíkur hvers aldurshóps árið 1994 metnar og þeim beitt á þróun mannfjöldans allt til ársins 2004 og þannig er fjöldi örorkulífeyrisþega á tilteknu ári ákvarðaður miðað við örorkulíkur ársins 1994, sjá nánar um aðferðafræði í viðauka C.¹⁹

Töluleg gögn, sem notuð eru til að meta aldurstengdar örorkulíkur, eru fengin frá TR. Þau sýna fjölda þeirra sem fengu greiddan örorkulífeyri 1. desember ár hvert, allt frá árinu 1994. Mannfjöldatölur eru hins vegar fengnar frá Hagstofu Íslands.

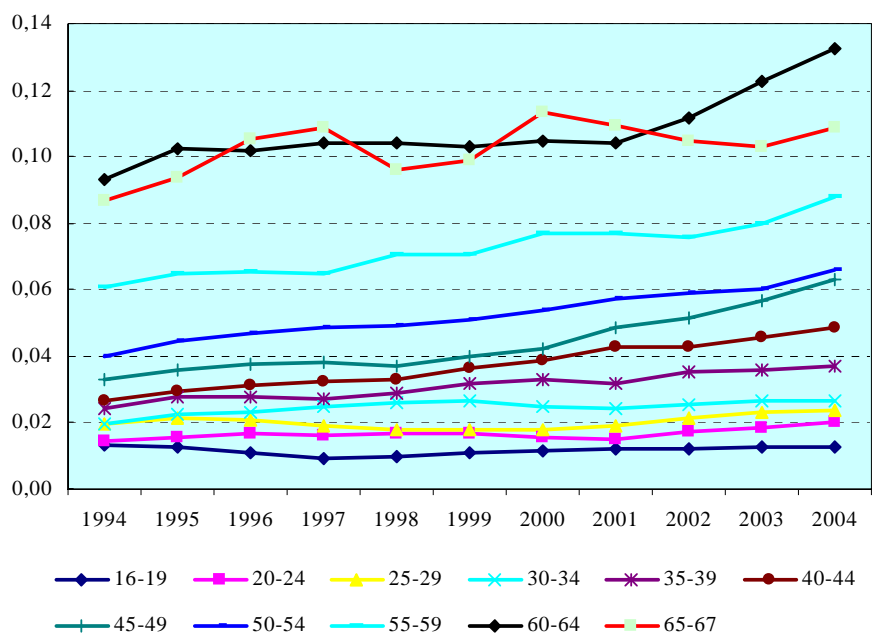
Út frá gögnum TR og mannfjöldatölum er unnt að finna líkur á örorku í hverjum aldurshópi. Á myndum 5.1 og 5.2 hér að neðan sést hvernig örorkulíkur í aldurshópum karla og kvenna hafa breyst frá árinu 1994.

Í næstum öllum aldurshópum hafa örorkulíkurnar vaxið en mest í næstelsta hópnum, þ.e. á meðal einstaklinga á aldrinum 60–64 ára. Athygli vekur að þróunin í átt til fjölgunar hefur ekki verið sambærileg í elsta aldurshópnum, en jafnvel hefur dregið úr örorkulíkum á meðal einstaklinga sem fylla þann hóp. Ef elstu og næstelstu aldurshóparnir eru skoðaðir saman má sjá vísbendingar um samspil á milli

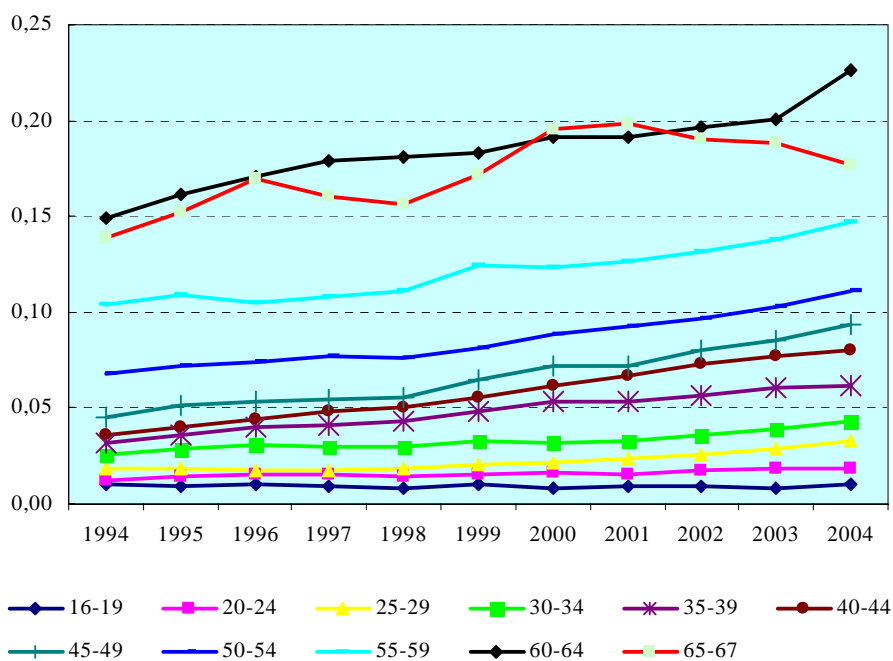
¹⁹ Sjá einnig Mayhew, Lesley (2000), „Health and Elderly Care Expenditure in an Aging World,“ IIASA Research Reports nr. 00–21 og Sólveig F. Jóhannsdóttir og Tryggvi Þór Herbertsson (2002), „Framreikningar heilbrigðisútgjalda,“ *Fjármálatíðindi* 49, fyrra hefti, bls. 30–41.

Lífeyrissjóða- og örorkubótakerfisins — að fólk notar örorkubætur í einhverjum mæli til að hverfa af vinnumarkaði.

Mynd 5.1 Örorkulíkur karla eftir aldri, tímabilið 1994 til 2004



Mynd 5.2 Örorkulíkur kvenna eftir aldri, tímabilið 1994 til 2004

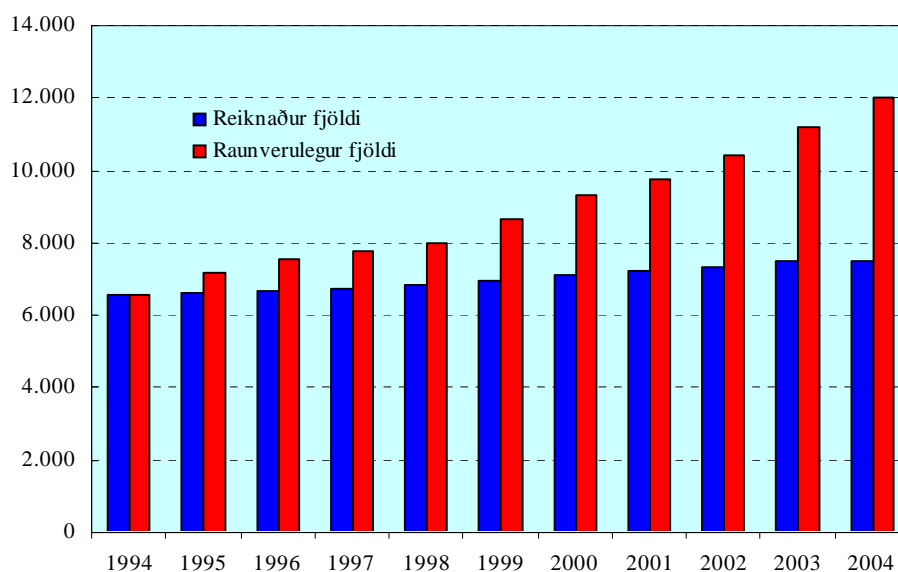


5.2 Niðurstöður reiknilíkans

Hvað ef örorkulíkurnar hefðu ekki breyst?

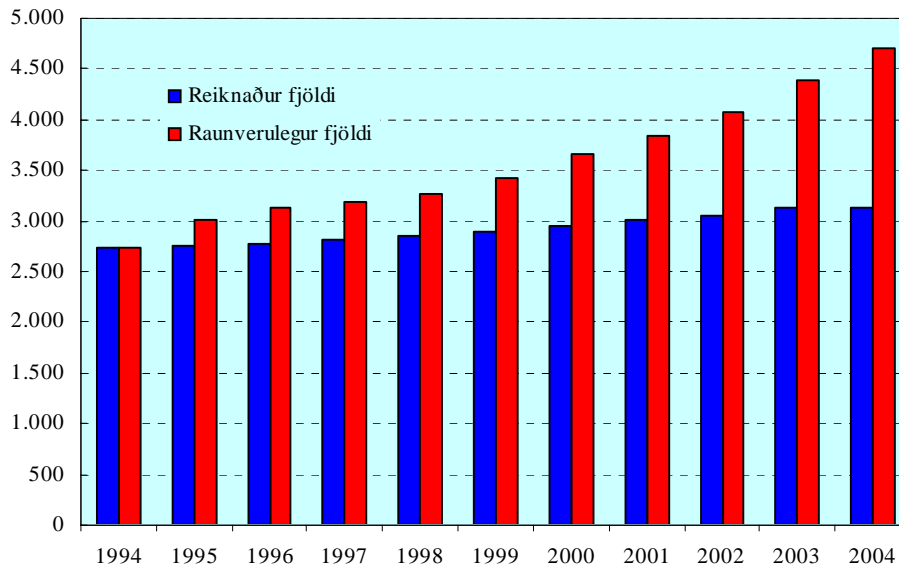
Á mynd 5.3 má annars vegar sjá þróun í fjölda örorkulífeyrisþega frá árinu 1994 til ársins 2004 (miðað er við fjölda einstaklinga sem fengu greiddar bætur 1. desember ár hvert). Hins vegar má sjá þróun í fjölda örorkulífeyrisþega ef líkur á örorku (í hverjum aldurshópi) hefðu haldist óbreyttar frá árinu 1994. Raunverulega fjölgaði örorkulífeyrisþegum á þessu tímabili um tæplega 5.500 manns eða um 84%. Ef líkurnar hefðu hins vegar haldist óbreyttar frá árinu 1994 hefði örorkulífeyrisþegum átt að fjölga á þessu tíu ára tímabili um tæplega 1.000 manns eða um 15%. Muninn, þ.e. 69%, má þá rekja til annarra þátta en hinna lýðfræðilegu.

Mynd 5.3 Fjöldi örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við örorkulíkur ársins 1994



Þegar karlmenn sem njóta örorkulífeyris eru skoðaðir sérstaklega kemur í ljós að þeim hefur fjölgað um 1.975 frá 1994 eða um 72%, sjá mynd 5.4. Fjölgunin sem rekja má til lýðfræðilegra breytinga er hins vegar um 14%. Fjölgun vegna fólksfjölgunar var tæplega 11% og um 3% vegna breyttrar aldurssamsetningar. Á sama tíma hefur kvenkyns örorkulífeyrisþegum fjölgað um 3.493 (92%), sjá mynd 5.5. Fjölgunin vegna lýðfræðilegra breytinga er um 15%. Fjölgunin vegna fólksfjölgunar var rúmlega 11% og rúmlega 3% vegna breyttrar aldurssamsetningar.

Mynd 5.4 Fjöldi karlkyns örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við örorkulíkur ársins 1994



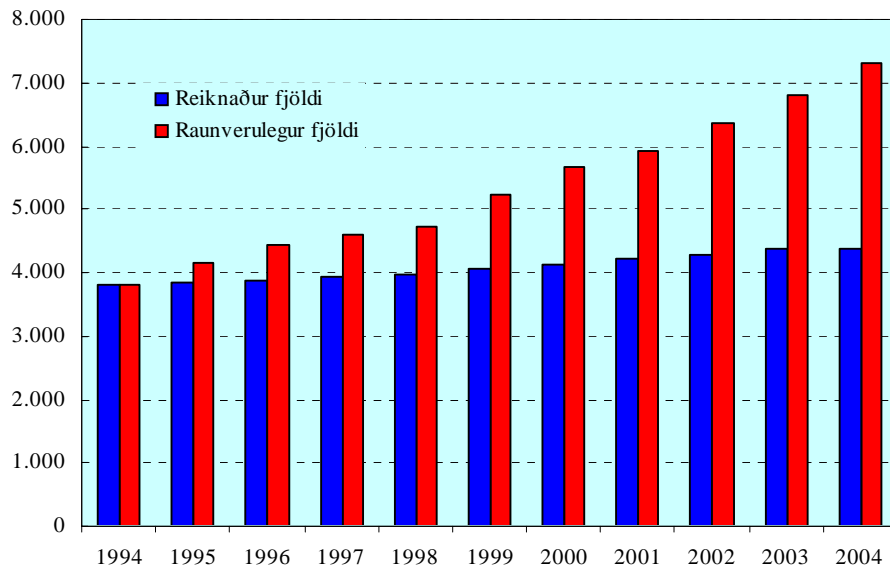
Þegar karlmenn sem njóta örorkulífeyris eru skoðaðir sérstaklega kemur í ljós að þeim hefur fjölgað um 1.975 frá 1994 eða um 72%, sjá mynd 5.4. Fjölgunin sem rekja má til lýðfræðilegra breytinga er hins vegar um 14%. Fjölgun vegna fólksfjölgunar var tæplega 11% og um 3% vegna breyttrar aldurssamsetningar. Á sama tíma hefur kvenkyns örorkulífeyrisþegum fjölgað um 3.493 (92%), sjá mynd 5.5. Fjölgunin vegna lýðfræðilegra breytinga er um 15%. Fjölgunin vegna fólksfjölgunar var rúmlega 11% og rúmlega 3% vegna breyttrar aldurssamsetningar.

Hvað ef mannfjöldinn hefði haldist óbreyttur?

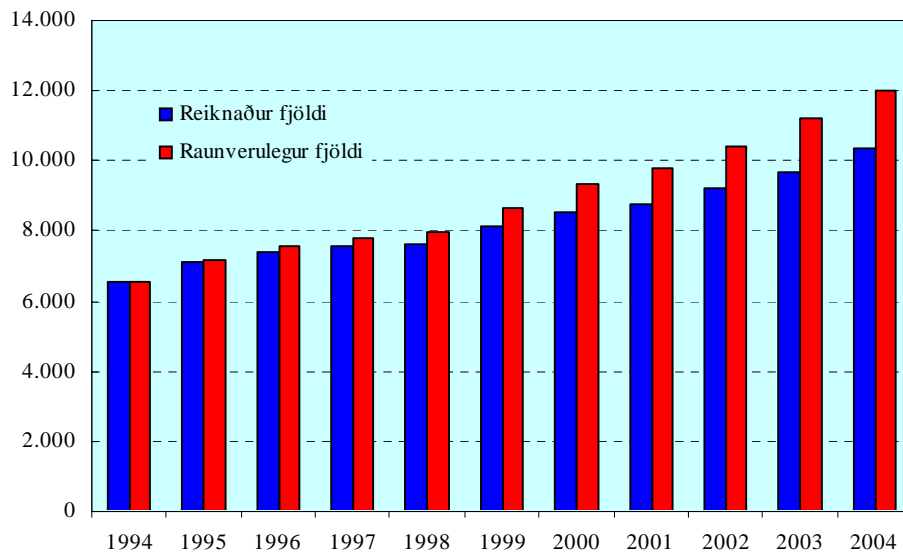
Hægt er að fara aðra leið að þessum útreikningum — halda mannfjöldanum föstum en leyfa örorkulíkunum að þróast eins og raunin varð. Þannig má rekja hve stóran hluta fjölgunarinnar má rekja eingöngu til fólksfjölgunar. Á mynd 5.6 hér að neðan má sjá hver fjöldi örorkulífeyrisþega hefði orðið ef mannfjöldi hefði haldist óbreyttur frá árinu 1994 en örorkulíkur breyst líkt og raunin varð, sjá myndir 5.1 og 5.2 hér að framan.

Ef örorkulíkur eru láttnar þróast eins og í veruleikanum en mannfjöldi ársins 1994 haldið föstum hefði öryrkjum fjölgað um 3.838 eða 59%, sjá mynd 5.6. Körlum hefði fjölgað um 1.335 (49%), sjá mynd 5.7, og konum um 2503 (66%), sjá mynd 5.8.

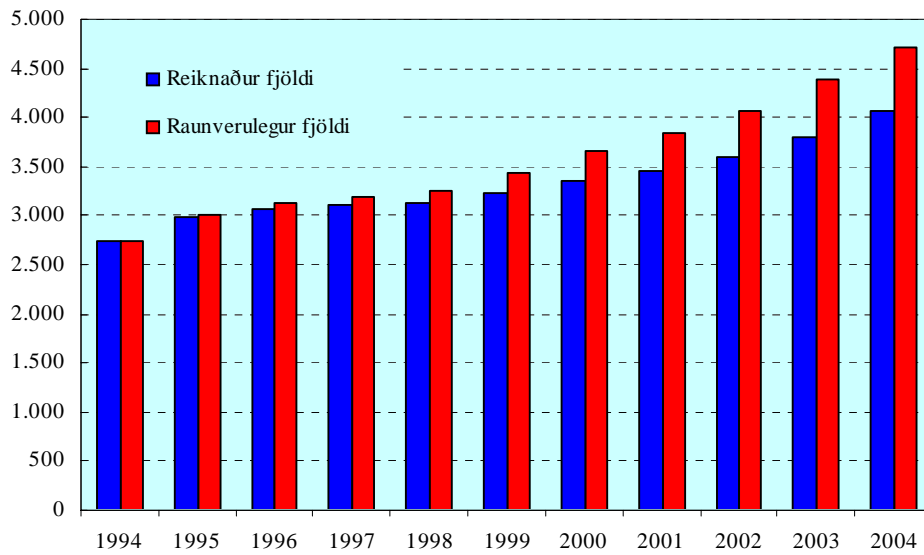
Mynd 5.5 Fjöldi kvenkyns örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við örorkulíkur ársins 1994



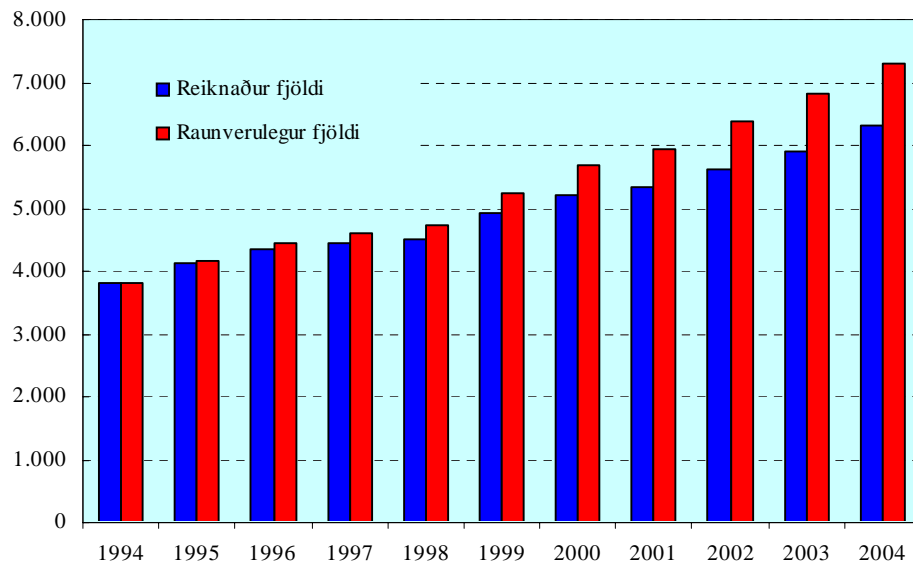
Mynd 5.6 Fjöldi örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við að mannfjöldi hefði haldist óbreyttur frá árinu 1994



Mynd 5.7 Fjöldi karlkyns örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við að mannfjöldi hefði haldist óbreyttur frá árinu 1994



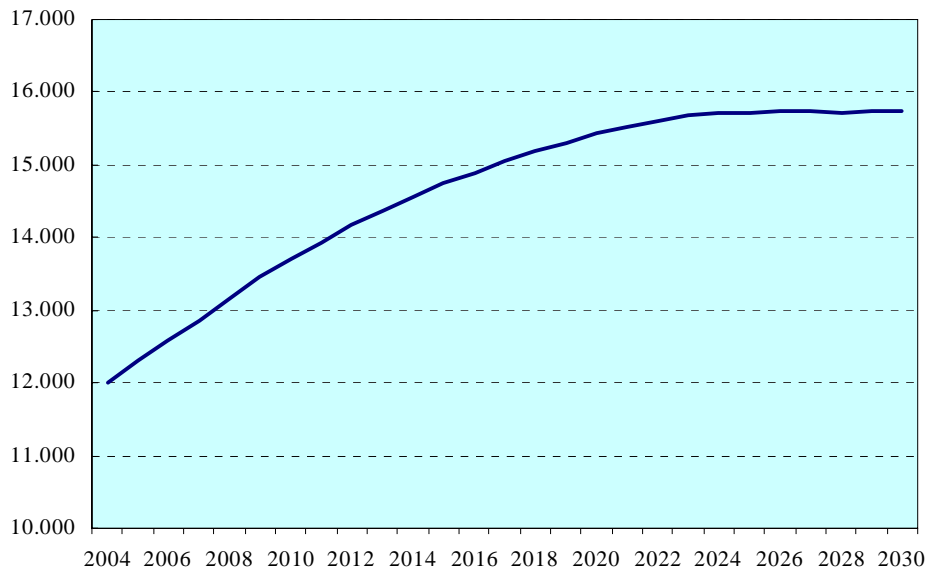
Mynd 5.8 Fjöldi kvenkyns örorkulífeyrisþega tímabilið 1994 til 2004, rauntölur og reiknaður fjöldi miðað við að mannfjöldi hefði haldist óbreyttur frá árinu 1994



Spá um fjölgun vegna lýðfræðilegra breytinga

Að lokum er hægt að nota þetta reikniverk til að spá fyrir um fjölgun örorkulífeyrisþega vegna lýðfræðilegra breytinga. Á mynd 5.9 hér að neðan sést spá til ársins 2030 þar sem gert er ráð fyrir föstum örorkulíkum frá árinu 2004. Eins og sjá má þróast fjöldinn frá því að vera rétt um 12 þúsund árið 2004 í það að verða tæplega 16 þúsund árið 2030, sem jafngildir um 31% aukningu. Af myndinni má sjá að langmestu breytingarnar í fjölda örorkulífeyrisþega eru fyrstu 10 árin, eða um 23%, eftir það dregur til muna úr aukningunni.

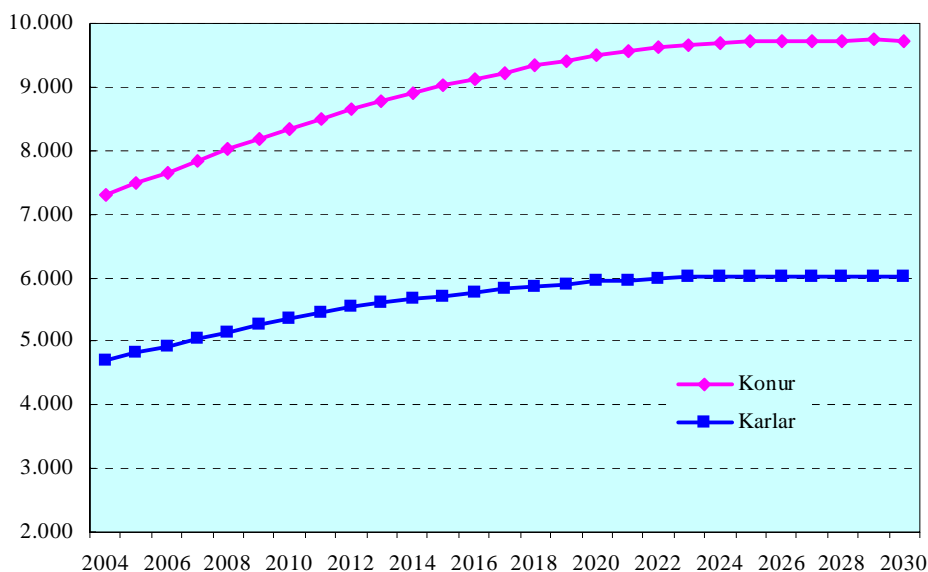
Mynd 5.9 Spá um fjölgun örorkulífeyrisþega til ársins 2030, miðað við örorkulíkur ársins 2004



Að síðustu sést spá fyrir bæði kynin á mynd 5.10. Eins og sjá má fjölgar karlkyns örorkulífeyrisþegum úr um 4.700 árið 2004 í rétt rúmlega 6.000 árið 2030. Fjölgun vegna lýðfræðilegra breytinga er hins vegar rúmlega 27%. Fjölgun vegna mannfjöldaaukningar er um 13% og vegna aldurssamsetningar um 13%.

Aftur á móti fjölgar örorkulífeyrisþegum kvenna úr um 7.300 árið 2004 í rúmlega 9.700 árið 2030 og er fjölgunin vegna lýðfræðilegra breytinga um 33%. Fjölgun vegna mannfjöldaaukningar er rúmlega 15% og vegna aldurssamsetningar um 16%.

Mynd 5.10 Spá um fjölgun karl- og kvenkyns örorkulífeyrisþega til ársins 2030 miðað við örorkulíkur ársins 2004



5.3 Samantekt

Frá árinu 1994 hafa örorkulíkur vaxið í öllum aldurshópum nema þeim elsta (65–67 ára), þó mest í næstelsta hópnum (60–64 ára). Ef elsti og næstelsti aldurshópurinn eru skoðaðir saman koma í ljós vísbendingar um samspil á milli lífeyrissjóða- og örorkukerfisins — að fólk noti örorkubætur í einhverjum mæli til að hverfa af vinnumarkaði.

Örorkulífeyrisþegum á Íslandi fjölgaði um tæplega 5.500 milli árána 1994 og 2004. Tæplega einn fimmti hluti (um 1.000 einstaklingar) þessarar aukningar varð vegna lýðfræðilegra breytinga á íslensku þjóðinni, vegna fólksfjölgunar og breyttrar aldurssamsetningar. Ef gert er ráð fyrir að örorkulíkur ársins 2004 muni ekki breytast til ársins 2030 mun öryrkjum sem metnir eru til herra örorkustigs fjölga um 4.000 næstu 25 árin eingöngu vegna lýðfræðilegra breytinga — um 2.000 vegna öldrunar íslensku þjóðarinnar og um 2.000 vegna fólksfjölgunar. Helftin af fjölguninni verður á næstu 10 árum.

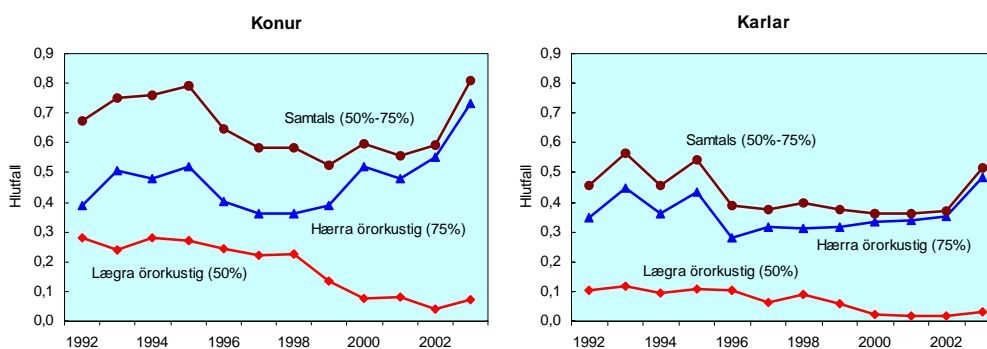
6 Atvinnuleysi

Eins og fram kemur í 2. kafla hér að framan sýna erlendar rannsóknir að samband er á milli atvinnuleysisstigs og nýgengis örorku — því meira sem atvinnuleysið er þeim mun meiri er sókn í örorkubætur. Aðeins ein rannsókn hefur verið gerð á þessu sambandi hér á landi. En nýverið birtist í Læknablaðinu grein eftir þá Sigurð Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson og Stefán Ólafsson um samband þessara tveggja stærða á árunum 1992–2003.²⁰

6.1 Rannsókn Sigurðar Thorlacius og féлага

Sigurður og félagar unnu með tölfræðigögn úr gagnagrunni TR um kyn, aldur og örorkustig þeirra sem voru metnir í fyrsta sinn til örorku á tímabilinu 1992 til 2003 (sem hlutfall af mannfjölda á sama aldri), sjá mynd 6.1, og báru þau saman við þróun atvinnuleysis á sama tíma, sjá mynd 6.2.

Mynd 6.1 Nýgengi örorku á Íslandi 1992–2003, eftir kyni og örorkustigi

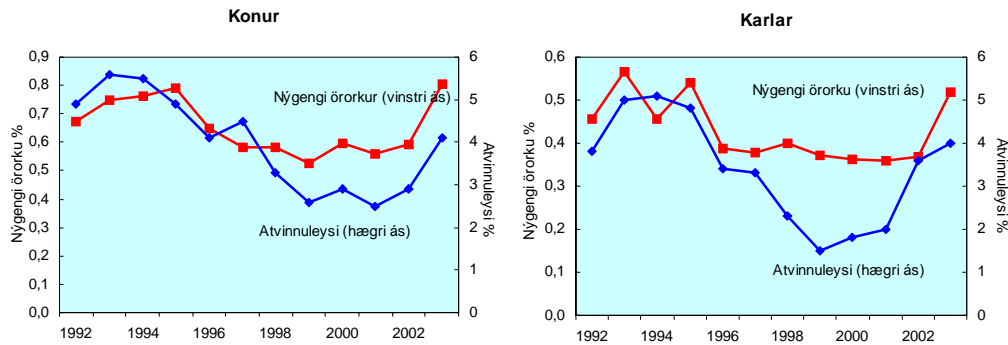


Eins og sést á myndunum að ofan er nýgengi örorku hærra við upphaf og lok þess tímabils sem rannsóknin nær til, sérstaklega á meðal kvenna en þar var hlutfallið um helmingi hærra en hjá körlum í lok tímabilsins.

²⁰ Sjá „Tengsl atvinnuleysis og nýgengis örorku á Íslandi 1992–2003,“ *Læknablaðið* 2004/90, bls. 839–842.

Á mynd 6.2 má sjá tengsl atvinnuleysis og nýgengis örorku, en sterkt samband virðist ríkja á milli þessara breytna. Í byrjun tíunda áratugarins, þegar atvinnuástand var slæmt, var nýgengi örorku hlutfallslega hátt, sérstaklega á meðal kvenna, en það lækkaði síðan með batnandi atvinnuástandi en hækkaði síðan aftur um aldamótin.

Mynd 6.2 Samband nýgengis örorku og atvinnuleysis tímabilið 1992–2003



Á heildina litið greina Sigurður og félagar tvær stórar sveiflur í nýgengi örorku (á tímabilinu 1992–1995 og aftur 2003) og telja þeir þær báðar tengjast verulegri aukningu atvinnuleysis. Til að kanna enn frekar sambandið var notað formlegt tölfræðiþróf (Pearson-fylgni) og er fylgni nýgengis örorku á meðal kvenna og atvinnuleysis metin 0,77 og 0,80 á meðal karlmannna. Niðurstöður rannsóknarinnar benda til sterkar fylgni (0,85) á milli langtímaatvinnuleysis og nýgengis 75% örorku.

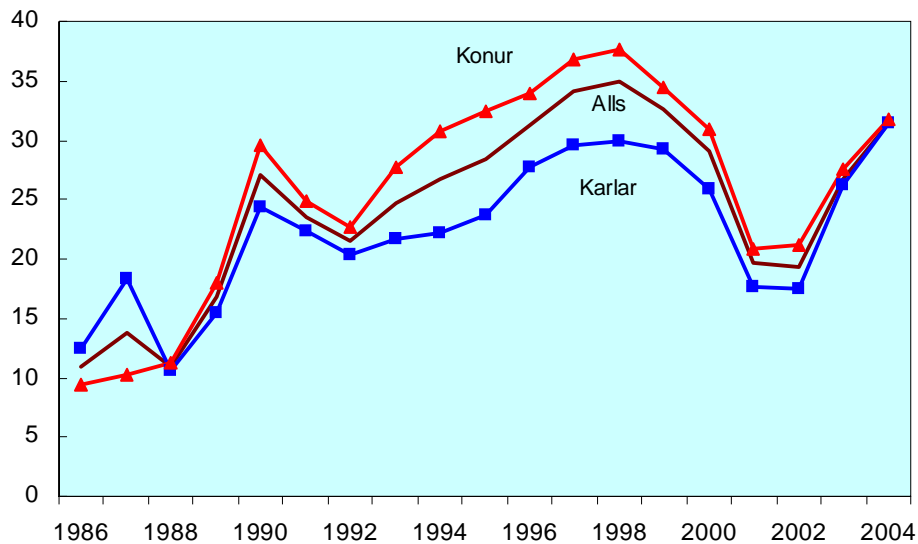
Niðurstöður rannsóknar Sigurðar og félaga eru um margt merkilegar. Sterk fylgni virðist vera á milli nýgengis örorku og atvinnuleysis. Ekki er þó hægt að fullyrða neitt um hvort orsakasambengi ríkir þar á milli. Þannig gæti verið að þriðji þáttur geti í senn útskýrt breytingar í atvinnuleysi og í nýgengi örorku án þess að nokkurt orsakasambengi sé á milli breytnanna. Til að ganga úr skugga um það er hér gerð ítarleg tölfræðigreining á tólfu sambandi, sjá viðauka D. Í stuttu máli sagt er niðurstaðan sú að sterkar vísbendingar eru um að aukið atvinnuleysi hjá körlum hafi haft áhrif til aukningar á nýgengi örorku í öllum hópum karla, einkum í 75% hópnum, á árabilinu 1992–2003. Niðurstaðan er í samræmi við erlendar rannsóknir. Aukið atvinnuleysi hjá konum virðist hins vegar aðeins hafa áhrif á nýgengi örorku í hópnum með 50%–65% örorku.

6.2 Hugsanlegar ástæður fyrir auknu atvinnuleysi á Íslandi

Um það munu flestir sammála að í kjölfar þjóðarsáttarsamninga við upphaf síðasta áratugar hafi orðið kerfisbreyting á íslenskum vinnumarkaði. Fram til þess tíma var verðbólga mikil en með samningunum lækkaði hún úr tveggja stafa tölu og varð svipuð

Því sem gerist í nágrannalöndum okkar. Þjóðarsáttarsamningarnir voru gerðir þegar stöðnun ríkti í íslensku efnahagslífi og það var ekki fyrr en nokkuð var liðið á tíunda áratuginn að hagvöxtur hófst á ný. Á þessum árum, þegar saman fóru stöðnun og minnkandi verðbólga, jókst atvinnuleysi mjög. Því til viðbótar má minna á að á áttunda og níunda áratugnum urðu raunvextir á fjármálamarkaði jákvæðir. Þessar vaxtabreytingar gerðu mörgum rótgrónum fyrirtækjum og fyrirtækjasamsteypum erfitt fyrir og má t.d. að nokkru leyti rekja örlög Sambands íslenskra samvinnufélaga (SÍS) til þessara umskipta. Sem dæmi um það ástand sem ríkti í fjármálakerfi landsmanna má nefna að almennar sparisjóðsbækur báru 14,5% neikvæða raunávöxtun að meðaltali á áttunda áratugnum og -9% á þeim níunda.²¹ Þá gekkst íslenska ríkið undir alþjóðasamninga sem leiddu til þess að fjármagnsflæði var gefið frjálst um miðjan tíunda áratug síðustu aldar. Nokkru áður hafði innlendir hlutabréfamarkaður komist á legg, en þeir sem fjárfestu í hlutabréfum gerðu nú eðlilega kröfu um jákvæða raunávöxtun.

Mynd 6.3 Hlutfall langtímaatvinnulausra af heildarfjölda atvinnulausra 1986 til október 2004



Allir þessir þættir juku arðsemiskröfu til íslenskra fyrirtækja, sem hafði í för með sér að stjórnendur fyrirtækja gerðu auknar kröfur um arðsemi fjármagns og vinnuafis. Afleiðingarnar hafa m.a. orðið þær að atvinnurekendur miða greiddar atvinnutekjur nú meira en áður við framleiðni launþega. Ef lágmarkslaun eru hærri en framleiðni þeirra

²¹ Sjá Tryggvi Þór Herbertsson (2004) *Áhrif afnáms verðtryggingar á íslensku lífeyrissjóðina*, skýrsla til Landssamtaka lífeyrissjóða.

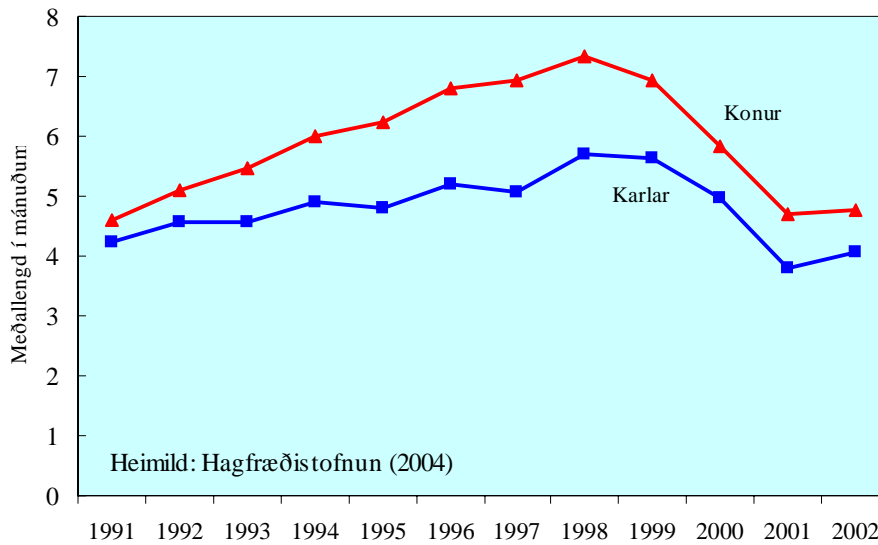
einstaklinga sem minnstum afköstum skila getur það leitt til þess að einstaklingur með lága framleiðni — sem hugsanlega stafar af örorku — hrekst af vinnumarkaði og inn á atvinnuleysisrá. Þar sem ný störf bjóðast ekki getur þessi einstaklingur átt það á hættu að verða atvinnulaus í langan tíma og fara að lokum inn á skrá örorkubótaþega. Þetta er sennilega það sem kallað hefur verið aukin harka á vinnumarkaði. Á mynd 6.3 má sjá meðalhluftfall langtímaatvinnulausra (6 mánuðir eða lengur) af atvinnulausum á tímabilinu 1986 þar til í október 2004. Eins og sjá má jókst hlutfall langtímaatvinnulausra mjög skarpt í lok níunda áratugarins. Sennilega er ástæðuna að finna í því að mörg rótgróin fyrirtæki lögðu upp laupana á þessum tíma og störf urðu úreld. Langtímaatvinnuleysi minnkaði síðan fyrst á tíunda áratugnum en óx síðan jafnt og þétt út öldina.

Það er einnig hægt að skoða þær breytingar sem orðið hafa á langtímaatvinnuleysi með því að reikna meðallengd atvinnuleysis, en hún er reiknuð þannig að í hlutfall atvinnulausra er deilt með meðaltali af inn- og útflæði af atvinnuleysisrá.²² Því miður liggja ekki fyrir gögn til að reikna þetta fyrir landið í heild en svo heppilega vill til að það var gert fyrir Verzlunarmannafélag Reykjavíkur á tímabilinu 1991–1993. Á mynd 5.4 má sjá hlaupandi þriggja ára meðaltal meðallengdar atvinnuleysis hjá félögum í VR.

Af myndinni má ráða að meðallengd atvinnuleysis hefur hækkað jafnt og þétt á tíunda áratug nýliðinnar aldar, en undir aldamótin hefur meðallengdin lækkað nokkuð hratt og er í lok tímabilsins orðin nokkurn veginn hin sama og í upphafi þess. Athygli vekur að þótt hlutfall atvinnuleysis hafi farið lækkandi hjá báðum kynjum allan seinni hluta tíunda áratugarins lækkaði meðallengdin ekki fyrr en á seinni hluta þess vaxtarskeiðs sem einkenndi ofanverðan síðasta áratug. Þetta má túlka á þann veg að þegar horfur fóru að batna á vinnumarkaði hafi þeir fremur fengið vinnu sem höfðu verið atvinnulausir í tiltölulega skamman tíma, en hinir sem lengur höfðu verið atvinnulausir hafi setið eftir og gengið verr að fá starf að nýju þrátt fyrir aukna eftirspurn eftir vinnuafli. Það kemur vel heim og saman við ýmsar erlendar rannsóknir á lengd atvinnuleysis en víðast hvar virðast líkur á að fá vinnu minnka með aukinni lengd atvinnuleysis, sjá Hagfræðistofnun (2004), Machin og Manning (1999) og Bosworth og félaga (1996).

²² Þ.e. meðallengd atvinnuleysis = hlutfall atvinnulausra/(innflæði + útflæði)/2. Sjá bls. 47–49 í Jón Bjarki Bentsson, Sigurður Jóhannesson og Sveinn Agnarsson (2004). *Skýrsla um þróun félagafjölda, launa, atvinnuleysis og tekjudreifingar á árunum 1987–2003*, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, skýrsla nr. C04:09 til Verzlunarmannafélags Reykjavíkur.

Mynd 6.4 Meðallengd atvinnuleysis karla og kvenna í VR 1991–2003



Hugsanlega má einnig rekja þessa þróun á vinnumarkaði til alþjóðavæðingarinnar svokölluðu.²³ Sérhæfing vinnuafls hefur leitt til þess að þættir sem áður voru á könnu fjölskyldunnar eru nú á ábyrgð hins opinbera. Hægt er að líta á alþjóðavæðingu sem framhald þessarar sérhæfingar en hún kallar á enn veigameira hlutverk fyrir hið opinbera vegna aukinnar óvissu í þjóðfélaginu. Það er þekkt niðurstaða í hagfræði að alþjóðaviðskipti auka velferð þjóðfélagsþegna svo framarlega sem framleiðsluþættir eru nýttir á hagkvæmasta hátt og ekki er staðið á móti breytingum með höftum og bönnum. Hagkvæmustu not framleiðsluþátta kalla meðal annars á flutning vinnuafls úr einni grein yfir í aðra, eða frá einu landsvæði til annars — úreld störf eru lögð niður í þágu aukinnar hagkvæmni og skilvirkni. Á þennan hátt leiðir alþjóðavæðing til breytinga og aðlögunar, en hugsanlega einnig til meiri óvissu fyrir þjóðfélagsþegna. Á meðan þessar breytingar standa yfir má vel hugsa sér að atvinnuleysi aukist í þágu aukinnar hagkvæmni.

Ef alþjóðavæðing leiðir til meiri óvissu fylgja henni vandamál þar sem einkamarkaðir bjóða ekki upp á tryggingar gegn slíkri áhættu en það kallar aftur á inngríp af hálfu hins opinbera. Þannig hefur alþjóðavæðing til dæmis haft mikil áhrif á mannaúð því ein tegund þekkingar verður verðlaus í kjölfar hennar en verðgildi annars konar þekkingar eykst. Almenn útgjöld hins opinbera — og þá sér í lagi velferðarútgjöld — geta

²³ Sjá Tryggva Þór Herbertsson (2001). „Alþjóðavæðing og fjármál hins opinbera,“ *Hagmál* 40, og Torben Andersen og Tryggva Þór Herbertsson (2005). „Measuring Globalization,“ *Applied Economics* (væntanleg).

myndað öryggisnet og því getur vöxtur hins opinbera vegið á móti markaðsbrestum á tryggingamarkaði. Einnig er hægt að útskýra aukin umsvif hins opinbera í kjölfar alþjóðavæðingar út frá stjórnámum. Afrakstri alþjóðavæðingar er ekki jafnt skipt, sumir hagnast en aðrir tapa. Því getur myndast þrýstingur á stjórnvöld að endurdreifa ábatanum með því að auka umsvif hins opinbera, svo sem með örorkuúrræðum, til að tryggja áframhaldandi stuðning við þá sem minna bera úr bytjum við alþjóðavæðingu.

Af umræðunni er fullljóst að breytingar hafa orðið á íslenskum vinnumarkaði, sem hugsanlega skýra hvers vegna svo sterkt samband er á milli atvinnuleysis og nýgengis örorku og raun ber vitni.

6.3 Tengsl atvinnuleysis og örorku

Talið er að atvinnuleysi geti leitt til þunglyndis og geðraskana sem aftur getur leitt til örorku, sjá Sigurð Thorlacius og félagi (2004). Það er einnig vel þekkt að einstaklingur sem verið hefur atvinnulaus um langan tíma gefst hreinlega upp og sækir um örorkubætur. Af þessum ástæðum er rétt að fjalla hér stuttlega um hvernig einstaklingur ber sig að við að sækja um atvinnuleysisbætur.

Í 1. gr. laga nr. 12/1997 um atvinnuleysistryggingar er kveðið á um þrjú megin skilyrði fyrir því að umsækjandi um atvinnuleysisbætur eigi rétt á þeim: að umsækjandi sé atvinnulaus, í atvinnuleit og fullfær til vinnu. Í 1. gr. reglugerðar nr. 545/1997 um greiðslu atvinnuleysisbóta segir að til að eiga rétt á atvinnuleysisbótum þurfi umsækjandi að vera reiðubúinn að ráða sig til allra almennra starfa, að vera fullfær til vinnu og að fylgja starfsleitaráætlun sem gerð er á vegum svæðisvinnumiðlunar. Ákvæði um starfsleitaráætlun er nýmæli sem kom inn í reglugerðina árið 1997 en með henni er ætlast til að umsækjandi sýni fram á að hann sé í raunverulegri atvinnuleit.

Það er því ljóst að „áreiti“ kerfisins við atvinnuleysisbótaþega er mun meira en við örorkubótaþega. Því má velta því fyrir sér hvort þeir sem ekki treysta sér út á vinnumarkað, eða vilja ekki af einhverjum orsökum sækja þangað, og eru á atvinnuleysisbótum, kunni í sumum tilfellum að sækja um örorkubætur.

6.4 Samantekt

Sterkt tölfræðilegt samband virðist ríkja á milli nýgengis örorku og atvinnuleysis á Íslandi. Þegar orsakasamhengi er greint er ekki hægt að hafna því tölfræðilega að atvinnuleysi valdi aukinni ásókn í örorkubætur.

Ástæður aukins atvinnuleysis á Íslandi eru margvíslegar. Ríkari krafa er nú en áður um arðsemi sem leiðir til þess að þeir einstaklingar sem skila minni framleiðni hrekjast af vinnumarkaði. Þá hafa tækniframfarir og alþjóðavæðing í kjölfar „opunar Íslands“ um

miðjan tíunda áratug síðustu aldar leitt til þess að störf hafa úrelst. Þar sem ný störf bjóðast ekki geta hlutaðeigandi einstaklingar átt á hættu að verða atvinnulausir í langan tíma og hrekjast að lokum inn á skrá yfir örorkubótaþega, sem aftur hefur verið lagt út á þann veg að *aukin harka sé á vinnumarkaði*.

Það er vel þekkt að „áreiti“ kerfisins við atvinnuleysisbótaþega er mun meira en við örorkubótaþega. Því má velta því fyrir sér hvort atvinnuleysisbótaþegar sem ekki treysta sér út á vinnumarkað, eða vilja ekki af einhverjum orsökum sækja þangað, kunni í sumum tilfellum að sækja frekar um örorkubætur.

7 Örorkumat og endurhæfingarúræði

Hugsanlega má að einhverju leyti rekja fjölgun öryrkja til þeirra aðferða sem notaðar eru við örorkumat. Þannig má ætla að skilgreining á örorku hafi tekið breytingum í árunna rás og því teljist margir til öryrkja nú sem áður töldust frískir. Í þessum kafla er farið yfir ferlið sem ganga þarf í gegnum til að öðlast rétt til örorkubóta auk þess sem fjallað er um þær breytingar sem urðu á örorkumati í septembermánuði árið 1999.

7.1 Ferli að örorkubótum

Í megindráttum má skipta þeirri leið sem liggur að örorkulífeyri í þrennt: rétt til sjúkradagpeninga, rétt til endurhæfingarlífeyris og að lokum örorkumat og tilsvarendi rétt til örorkulífeyris.

Sjúkradagpeningar TR

Lög nr. 19/1979, um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla, fjalla um uppsagnarfrest og sjúkradagpeninga stéttarféлага. Samkvæmt 4. gr. gildir að allt verkafólk sem verður fyrir slysi við vinnu, á leið til eða frá vinnu, eða vegna atvinnusjúkdóma, sem orsakast af henni, skuli fá greidd laun fyrir dagvinnu í allt að þrjú mánuði samkvæmt þeim taxta sem viðkomandi tók laun eftir, enda sé unnið hjá aðila sem fæst við atvinnurekstur í viðkomandi starfsgrein. Samkvæmt 5. gr. skal allt fastráðið verkafólk, sem ráðið hefur verið hjá sama atvinnurekanda í eitt ár samfellt, ekki missa laun sín í einn mánuð ef það forfallast vegna sjúkdóma eða slysa. Hafi starfsfólk verið ráðið hjá sama atvinnurekanda í þrjú ár samfellt skal það auk þess halda daglaunum sínum í einn mánuð, en í tvo mánuði eftir fimm ára samfellda ráðningu hjá sama atvinnurekanda.

Eftir að sjúklingar hætta að fá launagreiðslur frá vinnuveitanda hefjast greiðslur sjúkradagpeninga frá TR, en upphaf greiðslutíma miðast við þann dag sem óvinnufærni er staðfest af lækni. Sjúkradagpeningar eru greiddir fyrir alla daga vikunnar frá og með 15. veikindadegi sé um óvinnufærni í a.m.k. þrjár vikur að ræða. Yfirleitt er sjúkradagpeningum ekki úthlutað afturvirkir í fleiri en tvo mánuði í senn og þeir eru almennt ekki greiddir í fleiri en 52 vikur á tveggja ára tímabili. Í undantekningartilfellum eru þeir þó greiddir lengur, þ.e.a.s. þegar ljóst er að viðkomandi verður vinnufær fljótlega eftir að hámarkstíma er náð, eða að stutt er í að viðkomandi fái örorkumat. Umsóknir um sjúkradagpeninga eru sendar TR ásamt sjúkradagpeningavottorði læknis. Jafnframt þarf umsækjandi að skila vottorði frá vinnuveitanda þar sem fram kemur starfshlutfall, síðasti vinnudagur og hvenær

launatekjur hafa fallið niður. Sé um námsmann að ræða þarf umsækjandi að skila vottorði frá skólanum sem staðfestir að hann tefjist í námi vegna veikinda. Ef ekki er um tafir á námi að ræða fást engir sjúkradagpeningar. Þeir sem eru sjálfstætt starfandi þurfa að tilkynna um tekjuleysi sitt til skattyfirvalda. Þá er miðað við reiknað endurgjald af greiddu tryggingagjaldi. Fullir sjúkradagpeningar eru greiddir þeim sem eru í fullu starfi en annars er greiðsla sjúkradagpeninga í réttu hlutfalli við vinnuhlutfall. Fjárhæð fullra sjúkradagpeninga er 876 kr. á dag auk 299 kr. sem greiddar eru með hverju barni undir 18 ára aldri. Sjúkradagpeningar eru greiddir fyrir alla daga vikunnar. Fullir sjúkradagpeningar á mánuði eru því 26.280 kr. og 8.970 kr. á mánuði að auki með hverju barni.²⁴

Sjúkradagpeningar sjúkrasjóða stéttarfélaganna

Í 7. gr. laga nr. 19/1979, um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla, segir að vinnuveitendur skuli greiða 1% af útborguðu kaupum verkafólks í sjúkrasjóð viðkomandi stéttarfélags, nema um hærri greiðslur hafi verið samið í kjarasamningum. Þetta ákvæði er um margt sérstakt því í lögunum er ekki skilgreint hvernig fjármunum úr sjúkrasjóðunum skuli varið heldur setur hvert stéttarfélag fyrir sig reglur um úthlutun þeirra. Alls kyns styrkir eru í boði úr þessum sjóðum en þeir eru m.a. notaðir til að greiða sjúkradagpeninga til félagsmanna stéttarfélaganna umfram það sem TR gerir. Úthlutunarreglur eru þó æði misjafnar, sums staðar eru sjúkradagpeningar tekjutengdir en annars staðar er miðað við fasta fjárhæð. Þá sinna sjúkrasjóðirnir ýmsu öðru en greiðslu sjúkradagpeninga, svo sem fyrirbyggjandi starfi.

Sem dæmi má taka sjúkrasjóð VR en hann býður einna ríflegustu sjúkradagpeningana. Starfandi VR-félagar, sem eiga við veikindi að stríða, eiga rétt á greiðslum frá vinnuveitanda í tiltekinn tíma samkvæmt kjarasamningi. Ef um langvarandi veikindi er að ræða geta þeir sótt um dagpeninga úr sjúkrasjóði VR eftir að greiðsluskyldu vinnuveitanda lýkur. Þá er hlutverk sjúkrasjóðsins einnig að veita félagsmönnum fjárhagsaðstoð í slysa- og dánartilvikum. Enn fremur er það meðal verkefna sjóðsins að vinna að fyrirbyggjandi aðgerðum, sem snerta öryggi og heilsufar félagsmanna.

Heimilt er að tekjutengja sjúkradagpeninga við meðallaun. Hámark sjúkradagpeningagreiðslna er 810 dagar. Hvert samfellt greiðslutímabil er 270 dagar á hverju 12 mánaða tímabili. Sá sem hefur fullnýtt þann rétt öðlast hann að nýju þegar greitt hefur verið fyrir hann til sjóðsins í 12 mánuði, þ.e.a.s. ef 810 daga hámarkinu hefur ekki verið náð. Dagpeningar greiðast frá þeim tíma er sammingsbundinni kaupgreiðslu lýkur frá vinnuveitanda, ef veikindi standa í a.m.k. 12 daga.

Heimilt er að greiða sjúkradagpeninga vegna veikinda á meðgöngutíma, enda komi ekki dagpeningagreiðsla fyrir sama tímabil frá öðrum aðilum. Eigi félagsmaður rétt á framlengdu fæðingarorlofi hjá TR ber ekki að greiða sjúkradagpeninga úr sjúkrasjóðnum á sama tíma.

²⁴ Heimasíða TR.

Sjúkra- og slysadagpeningar skulu vera 80% af meðallaunum, enda komi ekki greiðsla vegna tímabundinnar örorku samkvæmt ábyrgðartryggingu fyrir sama tímabil. Þá greiða sjúkrasjóðirnir sérstakar slysabætur vegna varanlegrar örorku til þeirra sem lenda í vinnuslysum. Sjúkrasjóður VR greiðir í hlutfalli við bótafjárhæðina 5.034.623 kr., þó þannig að hvert örorkustig 26–50% virkar tvöfalt og hvert örorkustig 51–100% virkar fjórfalt. Bætur vegna tímabundinnar örorku falla undir sjúkra- og slysadagpeninga. Slysabætur greiðast ekki ef bætur koma annars staðar frá vegna lögbundinna ábyrgðartrygginga.

Heimilt er að greiða styrk vegna langvarandi veikinda maka eða barna sjóðfélaga, enda missi sjóðfélagi launatekjur vegna þeirra, allt eftir nánari ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar hverju sinni. Heimilt er að greiða styrk, sem svarar sjúkradagpeningum samtals í allt að 90 daga, vegna sjúkdóms er stafar af ofneyslu áfengis eða vímuefna. Sjúkrasjóður VR greiðir styrk til félagsmanna vegna líf-, slysa- og sjúkdómatrygginga, tannlækninga, sálfræðihjálpar, líkamsræktar, endurhæfingar og einnig kostnað vegna hjálpartækja, svo sem gleraugna og heyrnartækja, ef ekki koma greiðslur frá TR. Upphæð styrkja skal miða við 50% af útlögðum kostnaði samkvæmt reikningi, að hámarki 40% af iðgjöldum viðkomandi í Sjúkrasjóð VR síðustu 36 mánuði.

Sá sem öðlast hefur rétt til greiðslu úr sjúkrasjóði eins verkalýðsfélags öðlast rétt hjá Sjúkrasjóði VR eftir að greitt hefur verið vegna hans til sjóðsins í einn mánuð, enda hafði hann fram að því rétt hjá fyrra félaginu. Vinni maður á fleiri en einum vinnustað, og hafi verið greitt í fleiri en einn sjúkrasjóð þegar sótt er um greiðslu, skal umsækjandi greina frá í hvaða sjóði greitt hefur verið vegna hans. Honum er heimilt að fresta greiðslu bóta þar til staðfesting annarra sjóða liggur fyrir, þess efnis að umsækjandi hafi ekki sótt um greiðslur þaðan. Sjúkrasjóðurinn skal leita slíkrar staðfestingar og gefa öðrum sjóðum yfirlit um bætur sem greiddar eru vegna umsækjandans, tegund og fjárhæð bóta.

Framkvæmdastjórn Sjúkrasjóðs VR er heimilt, að fengnu samþykki stjórnar VR, að semja um tryggingar vegna félagsmanna VR, svo sem hóplíftryggingu, frítímaslysatryggingu, sjúkradagpeningatryggingu, slysatryggingu barna félagsmanna o.fl. Bætur úr Sjúkrasjóði VR greiðast mánaðarlega.

Af þessari upptalningu má ráða að stéttarfélögin hafa mjög frjálssar hendur við úthlutun styrkja úr sjúkrasjóðunum í ljósi þess að hér er um mjög mikla fjármuni að ræða, eða 1% af launum. Í reynd eru sjúkrasjóðirnir fyrst og fremst notaðir til að styrkja fólk áður en það verður öryrkjar, þ.e. á meðan það þiggur sjúkradagpeninga. Því hefur verið haldið fram að hvati til að sækja um örorkumat sé meiri hér á landi en á öðrum Norðurlöndum vegna þess að sjúkradagpeningar TR séu svo lágir að menn freistist til að sækja um varanlegt örorkumat strax og þeir verða veikir eða slasast. Þetta er þó alls ekki algilt. Í fyrsta lagi vegna þess að þó að sjúkradagpeningar TR séu vissulega lágir

verður að gera ráð fyrir að margir eigi rétt á sjúkradagpeningum úr stéttarfélögum. Þegar sjúkradagpeningar stéttarfélaganna eru teknir inn í myndina sést til að mynda að hjá VR eru þeir 80% af launum. Það þýðir að sjúkradagpeningabegi ætti í mörgum tilfellum að vera með mun hærri tekjur en til að mynda örorkulífeyrisþegi á bótum frá TR. Í annan stað má segja að endurhæfingarlífeyririnn gegni hér á landi svipuðu hlutverki og háir sjúkradagpeningar á hinum Norðurlöndunum. Engu að síður er ljóst að sjúkrasjóðirnir eru misvel stæðir. Aldurssamsetning stéttarfélaganna er mismunandi og eins eru líkur á slysum mismunandi eftir því um hvaða störf er að ræða. Þá er ekki víst að allir greiði í sjúkrasjóði. Til dæmis greiða margir einyrkjar alls ekki í sjúkrasjóði. Einnig er í sumum tilfellum um það að ræða að menn fái ekki greitt úr sjúkrasjóðum af því að þeir hafi ekki uppfyllt skilyrði um stéttarfélagsaðild, t.d. ekki greitt nógu lengi í sjóðinn. Menn kunna að lenda utan kerfisins, t.d. vegna þess að þeir hafa oft skipt um vinnu og hafa þar af leiðandi aldrei náð að vinna sér inn mikinn rétt. VR tekur þó tillit til réttinda í öðrum sjúkrasjóðum en misjafnt er hvernig reglum um þessi efni er háttað milli sjúkrasjóða. Þá getur veikindaréttur líka verið misjafn, t.d. hafa opinberir starfsmenn í mörgum tilfellum rýmri veikindarétt en starfsmenn á almennum markaði. Þá eru reglur sjúkrasjóða hjá stéttarfélögum opinberra starfsmanna í sumum tilfellum frábrugðnar reglum á almennum markaði og jafnvel lakari. Æskilegt er að skýrari reglur um sjúkrasjóðina verði lögfestar með það að markmiði að samræma réttindi og koma í veg fyrir að menn lendi utan kerfisins, t.d. þegar þeir skipta um vinnu.

Samanburður á réttindum

Til að varpa enn frekar ljósi á þetta eru hér að lokum sjúkradagpeningaréttindi borin saman milli nokkurra stéttarféлага. Þessi samanburður er augljóslega ekki tæmandi því mjög misjafnt er hvernig sjúkradagpeningaréttindum er háttað. Hér eru tekin dæmi af stéttarfélögum VR, KÍ, BSRB, Hlíf og Eflingu. Tölurnar eru sýndar í töflu 7.1 og miðast þær við einstakling með eitt barn sem á fullan rétt og hefur haft meðallaun fullvinnandi Íslending, þ.e. 265.500 kr. á mánuði áður en hann hvarf af vinnumarkaði. Miðað er við að veikindin vari í eitt ár; en það er hámarkstíminn sem menn geta átt rétt á sjúkradagpeningum frá stéttarfélagi. Sjúkradagpeningabegi hjá VR fær einfaldlega 80% af sínum fyrri launum, hjá KÍ fær hann 4.500 kr. á dag alla daga vikunnar, hjá BSRB fær hann 80% af sínum fyrri launum, hjá Hlíf 4.700 kr. hvern virkan dag auk 300 kr. fyrir hvert barn í að hámarki hálf ár (í heilt ár hjá hinum félögum) og að lokum fær sjúkradagpeningabegi hjá Eflingu 4.635 kr. á hvern virkan dag. Í töflunni eru þessar fjárhæðir sýndar og umreiknaðar þannig að mánaðarfjárhæðir sjást. Fjárhæðirnar í töflunni um Hlíf eru helmingi lægri en þær eru í raun og veru en það er til að gera þær samanburðarhæfar því einstaklingur í Hlíf á rétt á sjúkradagpeningum í helmingi styttri tíma en hjá hinum félögum.

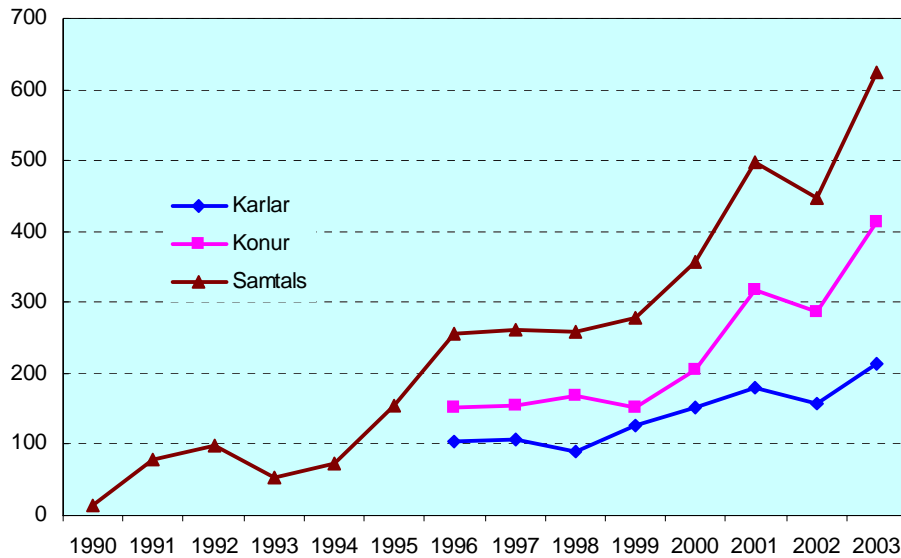
Tafla 7.1 Dæmi um kjör sjúkradagpeningabæga sem var á meðallaunum fullvinnandi Íslendinga og á eitt barn

Stéttarfélag	Greiðslur frá TR	Viðbót frá TR vegna barns	Greiðslur úr sjúkrasjóð	Viðbót frá sjúkrasjóði vegna barns	Samtals
VR	26.280	8.970	212.400	0	247.650
KÍ	26.280	8.970	135.000	0	170.250
BSRB	26.280	8.970	212.400	0	247.650
Hlíf	26.280	8.970	50.925	3.251	89.426
Efling	26.280	8.970	100.441	0	135.691
Einyrki utan félaga	26.280	8.970	0	0	35.250

Endurhæfingarlífeyrir

Þegar læknir fær til sín einstakling í örorkumat þarf hann að meta hvort örorkan er þess eðlis að unnt sé að beita endurhæfingu, þ.e. hvort um tímabundna eða varanlega örorku er að ræða. Sé örorka þess eðlis að engin von er um bata fer sjúklingurinn beint í hið hefðbundna örorkumat. Sé aftur á móti von um bata fær sjúklingurinn svokallaðan endurhæfingarlífeyri sem er skilyrtur þannig að gerð er krafa um að sjúklingurinn taki þátt í endurhæfingu, t.d. á Reykjalundi eða jafnvel að hann fari í einhvers konar nám. Þetta er gert með vísan til 8. gr. laga um félagslega aðstoð. Ákvæði um endurhæfingarlífeyri kom inn í lög um almannatryggingar árið 1989, en var fært yfir í lög um félagslega aðstoð árið 1993. Tilgangur endurhæfingarlífeyris er að tryggja framfærslu einstaklinga sem þarfnast endurhæfingar til að ná starfsorku á ný vegna langvarandi sjúkdóma eða vegna afleiðinga slysa. Endurhæfingarlífeyrir svarar fjárhagslega til örorkulífeyris nema hvað sjúkrahúsvist skerðir ekki endurhæfingarlífeyri. Til þess er ætlast að bótapegi sé í virkri endurhæfingu á því tímabili sem hann fær greiddan endurhæfingarlífeyri. Endurhæfingarlífeyrir er yfirleitt greiddur í eitt ár, stundum þó minna, en jafnvel allt upp í 18 mánuði. Hætti sjúklingur í endurhæfingu missir hann rétt til endurhæfingarlífeyris. Beri endurhæfing árangur hverfur viðkomandi sjúklingur aftur út á vinnumarkað en ella sækir hann um örorkumat. Á mynd 7.1 má sjá fjölda karla og kvenna sem þáðu endurhæfingarlífeyri tímabilið 1990–2004.

Mynd 7.1 Fjöldi karla og kvenna sem þáðu endurhæfingarlífeyri tímabilið 1990–2004



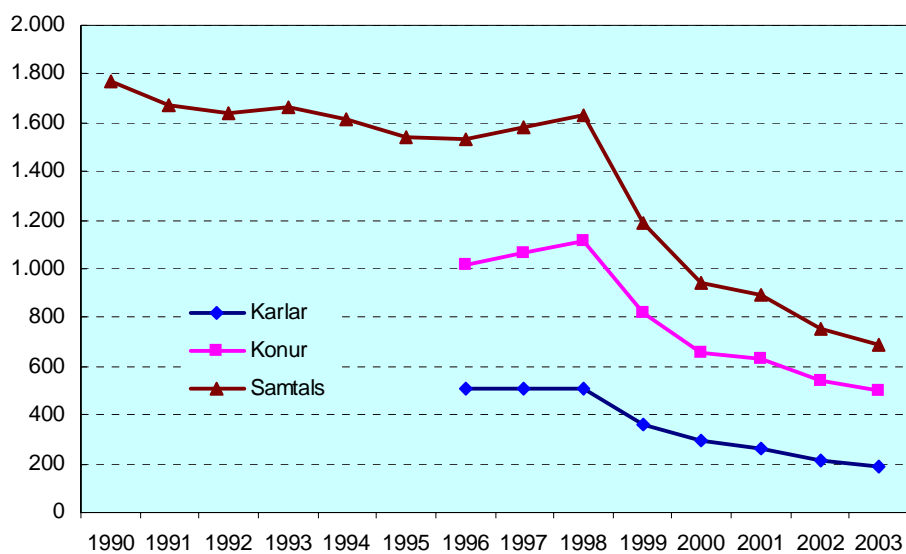
Eins og sjá má af myndinni hefur endurhæfingarlífeyrisþegum fjölgað jafnt og þétt allt frá 1990.

Örorkulífeyrir

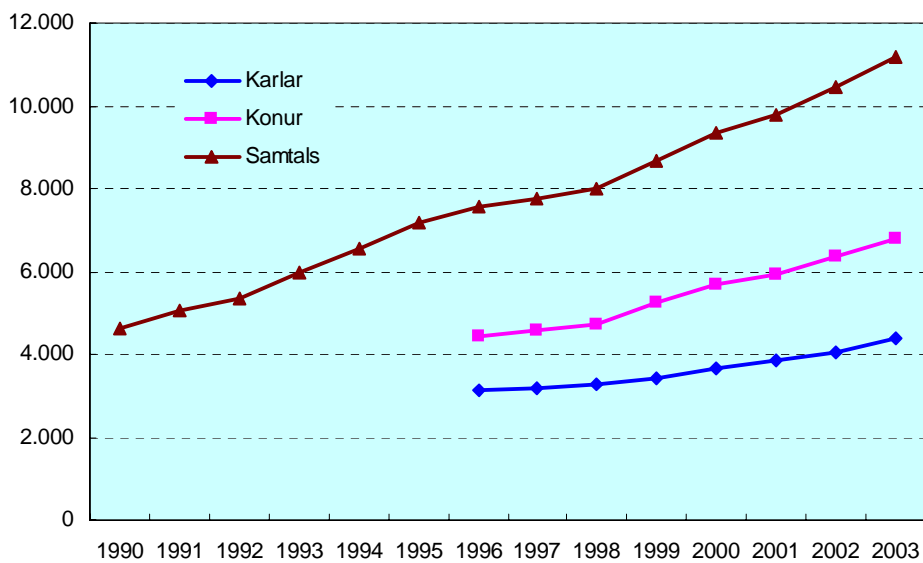
Yfirleitt kemur ekki til greiðslu örorkulífeyris fyrr en sjúkradagpeningar hafa verið greiddir viðkomandi einstaklingi í eitt ár og endurhæfing hefur ekki borið árangur ef um hana er að ræða. Viðkomandi leggur inn umsókn til TR ásamt vottorði frá heimilislækni. Að því loknu fær umsækjandi spurningalista þar sem honum er sjálfum ætlað að leggja mat á eigin færni auk líkamlegs og andlegs ástands. Svör umsækjanda og umsögn heimilislæknis eru grundvöllur örorkumatsins sem framkvæmt er af tryggingalækni. Örorkumatið er að öllu leyti læknisfræðilegt og skiptist í mat á líkamlegri færni annars vegar og mat á andlegri færni hins vegar, sjá nánar viðauka E.

Örorkustyrkir greiðast til þeirra sem metnir eru 50%–74% öryrkjar. Sótt er um hann á sama hátt og örorkulífeyri. Munurinn á örorkustyrk og örorkulífeyri er sá að örorkustyrkþegar fá aðeins grunnörorkustyrk en ekki viðbótargreiðslur eins og tekjutryggingu, heimilisuppbót, tekjutryggingarauka og aldurstengda örorkuuppbót. Örorkustyrkþegar geta þó átt rétt á 75% barnalífeyri ef um börn er að ræða. Þetta þýðir í raun að þær fjárhæðir sem örorkustyrkþegar fá frá TR eru fremur litlar. Þeir verða því að hafa tekjur annars staðar frá en þær geta verið eftir atvikum einhverjar greiðslur úr lífeyrissjóðum, laun fyrir hlutastörf og ef allt annað þrýtur atvinnuleysisbætur eða fjárhagsaðstoð sveitarfélaga. Á myndum 7.2 og 7.3 má sjá fjölda þeirra sem þáðu örorkustyrk annars vegar og örorkulífeyri hins vegar tímabilið 1990 til 2003.

Mynd 7.2 Fjöldi karla og kvenna sem þáðu örorkustyrk tímabilið 1990–2004



Mynd 7.3 Fjöldi karla og kvenna sem þáðu örorkulífeyri tímabilið 1990–2004



7.2 Innleiðing örorkumatsstaðals

Örorka er metin á grundvelli 12. gr. almannatryggingalaga nr. 117/1993. Þar er mælt fyrir um að tryggingayfirlæknir meti örorku þeirra sem sækja um örorkubætur samkvæmt staðli sem læknaeild Tryggingastofnunar ríkisins semur á grundvelli afleiðinga læknisfræðilega viðurkenndra sjúkdóma eða fötlunar. Þetta ákvæði er nýmæli sem sett var inn í lög 1. september 1999. Tólfta greinin er nú útfærð í reglugerð um örorkumat nr. 379/1999. Samkvæmt 4. gr. reglugerðarinnar er heimilt að meta umsækjanda a.m.k. 75% öryrkja án þess að byggja á staðli, ef tryggingayfirlæknir telur sýnt, af læknisvottorði eða öðrum gögnum, að umsækjandi hafi hlotið örorku til langframa vegna læknisfræðilega viðurkenndra sjúkdóma eða vegna fötlunar eða muni sannanlega hljóta slíka örorku.

Til að teljast a.m.k. 75% öryrki þarf að fá 15 stig samanlagt í fyrri hluta örorkumatsstaðalsins, sjá viðauka E. Gefin eru stig fyrir eitt atriði í hverjum þætti og þau lögð saman. Þó eru ekki gefin stig fyrir bæði þættina „að ganga á jafnsléttu“ og „að ganga í stiga“, heldur gildir sá þáttur sem gefur fleiri stig. Í síðari hluta staðalsins leggjast öll stig saman og þarf 10 stig til að teljast a.m.k. 75% öryrki. Nái umsækjandi ekki tilskildum stigafjölda í öðrum hluta staðalsins getur hann samt verið metinn a.m.k. 75% öryrki, nái hann a.m.k. 6 stigum í hvorum hluta staðalsins.²⁵

Þegar staðallinn er skoðaður kemur ýmislegt athyglisvert í ljós. Unnt er að fá stig fyrir ýmislegt sem flokka má sem félagsleg vandamál. Því má ef til vill að einhverju leyti rekja auknar örorkulíkur til þess að gildismat í þjóðfélaginu hefur breyst.

Fyrir 1. september 1999 var mælt fyrir um það í 12. grein almannatryggingalaga að þeir einir ættu rétt til örorkulífeyris sem væru öryrkjar til langframa. Að sama skapi urðu þeir að vera ófærir um að afla fjórðungs þeirra tekna sem líkamlega heilir menn á sama starfsvettvangi væru færir um. Það er augljóst af þessu orðalagi að mikil breyting hefur orðið á örorkumatinu á ofangreindum tímavörðum. Í stað þess að miða við getu til vinnu er nú eingöngu miðað við læknisfræðilega þætti. Þetta þýðir í raun að t.d. skrifstofumaður í hjólastól getur fengið fullar örorkubætur jafnvel þótt hann geti auðveldlega unnið við sitt fag. Í mörgum tilfellum getur vinnufært fólk þannig fengið örorkubætur. Um leið og til að mynda skrifstofumaður í hjólastól fær örorkumat kemst hann inn í það sem kalla mætti „bóttagildru“ — þegar jaðaráhrif tekjuskerðingar gera arðsemi þess að hverfa af bótum litla eða jafnvel neikvæða, eins og rætt var um í 3. og 4. kafla hér að framan. Læknisfræðilegt örorkumat getur því haft vinnuletjandi áhrif á vinnufæra einstaklinga. Miðað við eldri lög hefði til dæmis skrifstofumaður í fullri vinnu ekki fengið fullt örorkumat því miðað var við getu til að afla sér tekna en ekki læknisfræðilega örorku. Þá var skattframtalið mjög mikilvægt gagn þegar læknar mátu

²⁵ Sjá bls. 6–7 í *Fjölgun öryrkja*, greinargerð TR til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, 2004.

örorku en nú er alveg litið fram hjá því hvað menn geta aflað mikilla tekna. Þess má raunar geta að lífeyrissjóðir gera enn í dag mun ríkari kröfur til einstaklinga um mat á örorku en TR gerir. Miðað er við að allir sem fá greiðslur vegna örorku frá lífeyrissjóðunum hafi skerta starfsgetu.²⁶ Af ofangreindu virðist ljóst að fjölgun öryrkja stafar að hluta af hinu nýja örorkumati. Nýja örorkumatið virðist ekki eins strangt og mat lífeyrissjóða eða mat TR samkvæmt eldra fyrirkomulagi. Nauðsynlegt er að ígrunda hvort ekki er rétt að taka fleiri þætti inn í örorkumat en lækisfræðilega þætti þannig að meira sé horft til getu einstaklinga til að afla sér lífsviðurværis.

Örorkulífeyrir frá lífeyrissjóðum miðast ekki við örorkumatsstaðal TR þar sem lífeyrissjóðir byggja greiðslur sínar á mati trúnaðarlækna sinna hverju sinni. Meginreglan, sem t.d. Lífeyrissjóður verzlunarmanna styðst við, er sú að sjóðfélagi á rétt á örorkulífeyri ef hann verður ófær um að gegna því starfi sem veitti honum aðild að sjóðnum. Skilyrði er að örorka hans sé metin varanleg a.m.k. 50% og þá er litið til getu sjóðfélagsins til að gegna tilteknu starfi. Örorkulífeyrir vegna 100% örorku er reiknaður eins og um ellilífeyri væri að ræða. Með framreikningi er bætt við áunnum stigum sem reikna má með að viðkomandi hefði öðlast til 65 ára aldurs miðað við meðaltal stiga síðustu þrjú ár fyrir tap á starfsorku. Örorkulífeyrir verður þó aldrei hærri en sem nemur þeim tekjumissi sem sjóðfélagi hefur sannanlega orðið fyrir vegna örorku. Fyrstu þrjú árin miðast örorkumat við vanhæfni sjóðfélaga til að gegna því starfi sem hann hefur gegnt og veitti honum aðild að sjóðnum. Eftir þann tíma miðast örorkumat við vanhæfni hans til almennra starfa. Reglur flestra annarra lífeyrissjóða eru keimlíkar reglum Lífeyrissjóðs verzlunarmanna um þessi efni þó nokkur tilbrigði megi finna við reglur VR. Reglur lífeyrissjóðanna í þessum efnum virðast öllu skynsamlegri en reglur TR.²⁷

7.3 Ásókn í örorkumat

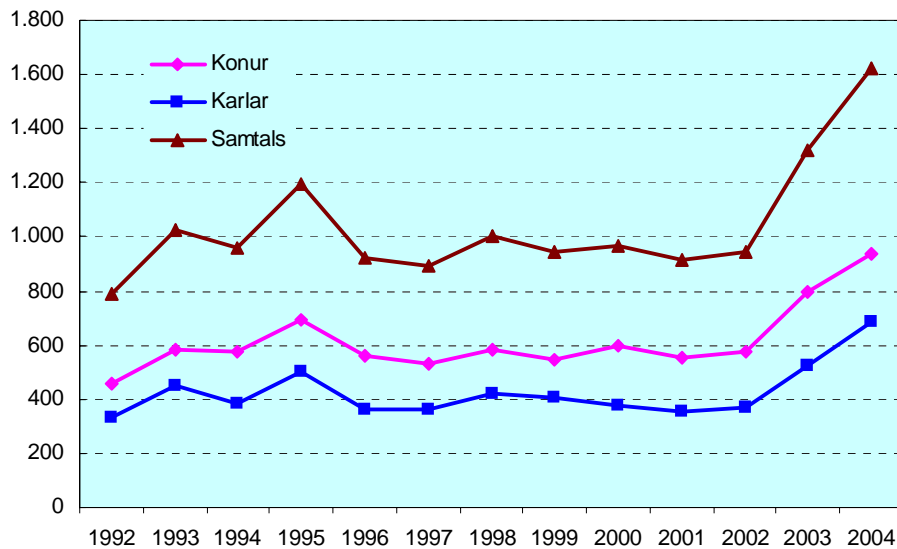
Innleiðing örorkumatsstaðals virðist ekki hafa leitt til þess að nein grundvallarbreyting hafi átt sér stað hvað varðar ásókn í örorkumat eða hve margir eru endanlega metnir 75% öryrkjar. Á mynd 7.4 má sjá fjölda karla og kvenna sem sóttust eftir 75% örorkumati á árabílinu 1990 til 2004.

Fjöldi umsókna hélst nokkuð stöðugur mestallan tíunda áratuginn, rúmlega 900 umsóknir á ári. Árið 2003 fjölgaði umsóknum verulega, fóru úr 944 umsóknum árið 2002 í 1.317 umsóknir árið 2003 og í 1.622 umsóknir árið 2004. Einhvern hluta þessarar fjölgunar er vafalaust hægt að skýra með auknu atvinnuleysi en sennilega er skýringanna þó frekar að leita í breyttu bótaumhverfi í kjölfar Öryrkjadómsins og í batnandi kjörum öryrkja.

²⁶ Heimasíða TR.

²⁷ Heimild: heimasíða VR.

Mynd 7.4 Fjöldi umsókna um örorkumat, 1992–2004

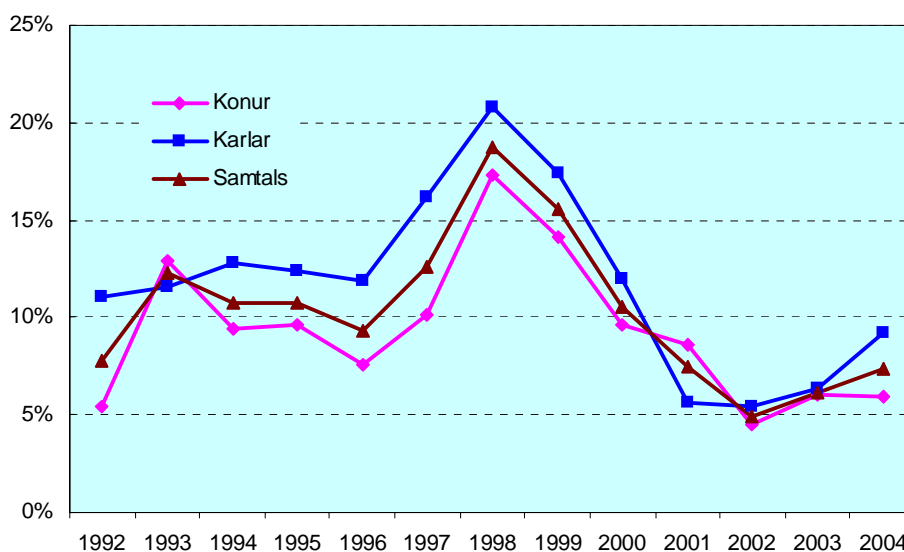


Fjöldi umsókna um örorkumat varpar að einhverju leyti ljósi á þann fjölda einstaklinga sem sækjast eftir því að komast á örorkubætur, óháð því hvort þeir eru sannanlega öryrkjar eða hvort þeir reyna að nýta sér almannatryggingakerfið til að hverfa af vinnumarkaði. Ef hið síðara er raunin hefði synjunum og frávísunum átt að fjölga mjög á árunum 2003 og 2004, því afar ólíklegt er að örorkulíkur hafi breyst svo skyndilega að umsóknum fjölgi um tæp 40% á milli árunna 2002 og 2003 og um rúm 70% milli 2002 og 2004.

Á mynd 7.5 má sjá synjanir og frávísanir í hlutfalli við heildarfjölda umsókna um 75% örorkumat tímabilið 1990 til 2004. Rétt er að taka fram að ekki tíðkaðist að vísa fólki frá fyrr en árið 2002 en það ár var 13 einstaklingum vísað frá, 16 einstaklingum árið 2003 og 31 einstaklingi árið 2004.

Eins og sjá má á mynd 7.5 var hlutfall synjana um 10% í byrjun tíunda áratugarins en jókst síðan jafnt og þétt í um 20% árið 1988. Með nýjum örorkumatsstaðli árið 1999 hrundi fjöldi synjana og árið 2004 var einungis um 7% umsókna synjað eða vísað frá. Greinilegt er að mun erfiðara er að synja umsóknum eftir að læknisfræðilegur örorkumatsstaðall var tekinn upp en þegar einnig var tekið tillit til starfsorku viðkomandi. Reyndar er staðallinn gagnsær og auðvelt fyrir þokkalega glöggan einstakling að átta sig á því hve mörg stig hann fengi á örorkukvarðanum. Þannig er hugsanlegt, þótt langsótt sé, að fleiri síst frá en fyrir árið 1999 og því hafi hlutfall synjana lækkað.

Mynd 7.5 Hlutfall umsókna um 75% örorkumat sem vísað er frá eða synjað



7.4 Endurhæfingarúrræði

Ein af þeim leiðum sem farin hefur verið til að hamla fjölgun öryrkja hér á landi er endurhæfing. Henni er jafnan skipt í þrjá flokka: læknisfræðileg endurhæfing, starfsendurhæfing og atvinnuleg endurhæfing eða starfsþjálfun. Læknisfræðileg endurhæfing miðar að því að draga úr færiskerðingu og fötlun af völdum sjúkdóma og slysa. Starfsendurhæfing miðar aftur á móti sérstaklega að því að gera viðkomandi einstakling hæfari til að taka að sér starf. Starfsendurhæfing þarf því ekki nauðsynlega að fela í sér lækningu við sjúkdómum eða fötlun heldur getur í henni falist menntun eða starfsþjálfun hvers konar sem miðast að því að laga einstaklinginn að breyttum aðstæðum. Þá er einnig talað sérstaklega um atvinnulega endurhæfingu sem er þrengra hugtak en starfsendurhæfing, en með henni er stefnt að launaðri vinnu. Endurhæfing þarf þannig ekki endilega að miða að því að koma fólki út á vinnumarkað. Í sumum tilfellum er slíkt ekki raunhæft og þegar árangur af endurhæfingu er metinn ber að hafa í huga að hún kann að skila einhverjum árangri þótt viðkomandi einstaklingur fái ekki launaða vinnu. Geta viðkomandi einstaklings til heimilisstarfa, félagsstarfa eða iðkunar tómsunda kann að hafa aukist með endurhæfingunni þrátt fyrir að einstaklingurinn komist ekki út á vinnumarkað.

Endurhæfing snýst þannig um að bæta lífsgæði þeirra einstaklinga sem hennar njóta jafnframt því að draga úr kostnaði þjóðfélagsins af völdum örorku. Hér er þó rétt að leggja áherslu á að ekki má einblína á örorku í þessu sambandi. Sýnt hefur verið fram á

tengsl örorku og atvinnuleysis, sérstaklega langtímaatvinnuleysis. Þetta stafar meðal annars af því að atvinnuleysi og fjárhagsörðugleikar, og missir sjálfsvirðingar í kjölfar þess, geta leitt af sér þunglyndi og geðraskanir. Þegar atvinnuleysi eykst og harka eykst á vinnumarkaði, eins og stundum er komist að orði, er þetta fólk oftast en ekki fyrst til að missa vinnuna. Það lendir svo á atvinnuleysissskrá og kemst ekki út af henni aftur, gefst þá e.t.v. upp á atvinnuleitinni og sækir um örorkumat.

Af ofangreindu er ljóst að ekki dugir að einblína á endurhæfingu öryrkja í þessu sambandi ef árangur á að nást. Ef endurhæfingarmöguleikar eru einskorðaðir við öryrkja getur það beinlínis virkað sem hvati fyrir atvinnulausa til að sækja um örorkumat. Þess vegna kann að vera nauðsynlegt að hleypa atvinnulausum og sjúkradagpeningaþegum í auknum mæli inn í endurhæfingarúrræðin og grípa þannig fyrir inn í ferlið því rannsóknir sýna að mjög erfitt er að koma fólki aftur út á vinnumarkað eftir að á örorkuskra er komið, eins og fjallað er um í 2. kafla. Mun betur gengur fyrir endurhæfingarlífeyrisþega sem eru aðeins metnir öryrkjar tímabundið að aðlagast vinnu aftur.

Leggja ætti áherslu á að efla endurhæfingarúrræði og vinnusamninga öryrkja. Fylgjast þarf vel með árangri af þessum úrræðum og ef til vill árangurstengja greiðslur til endurhæfingaraðila. Nú eru endurhæfingarúrræði mjög margbreytileg og enginn einn aðili sem hefur yfirumsjón og eftirlit með þeim. Hugmyndir hafa verið uppi um að stofna sérstaka starfsendurhæfingarmiðstöð þar sem allir sem á þyrftu að halda yrðu sendir í viðtal og reynt yrði að stýra mönnum í þau endurhæfingarúrræði sem best henta hverju sinni. Einnig væri æskilegt að reyna að beita vinnusamningum, þ.e. niðurgreiðslu launa, á markvissari hátt. Ef til vill vantar aukinn stuðning við viðkomandi einstaklinga þannig að þeim verði fylgt betur eftir út í atvinnulífið. Leggja þarf áherslu á að halda fólki í vinnu en ekki bara að koma því í vinnu.

7.5 Samantekt

Mat á örorku hefur tekið stakkaskiptum á undanförunum árum. Nýr örorkumatsstaðall hefur leitt til þess að einstaklingar sem áður voru á vinnumarkaði geta nú sótt um örorkulífeyri þrátt fyrir að starfsgeta þeirra hafi lítið sem ekkert skerast. Meginbreytingin var fólgin í því að nálgast örorkumat eingöngu frá læknisfræðilegu sjónarhorni og horfa fram hjá getu einstaklingsins til að afla sér lífsviðurværis. Í þessu samhengi hefur verið bent á að örorkumat sem byggist einvörðungu á læknisfræðilegri nálgun geti haft vinnuleitandi áhrif á vinnufæra einstaklinga og í núverandi kerfi sé lítið fram hjá þeirri staðreynd. Lífeyrissjóðir gera hins vegar ríkari kröfur til einstaklinga við mat á örorku en TR og miða bótagreiðslur vegna örorku út frá starfsgetu sjóðsfélaga.

Athyglisvert er að skoða fjölda einstaklinga sem sækjast eftir örorkumati hverju sinni. Fjöldi umsókna hélst nokkuð stöðugur mestallan tíunda áratuginn, rúmlega 900

umsóknir á ári. Árið 2003 fjölgaði umsóknum mjög þegar þær fóru úr 944 umsóknum árið 2002 í 1.317 umsóknir árið 2003 og í 1.622 umsóknir árið 2004. Einhvern hluta þessarar fjölgunar er vafalaust hægt að skýra með auknu atvinnuleysi en sennilega er skýringanna þó frekar að leita í breyttu bótaumhverfi í kjölfar Öryrkjadómsins og í batnandi kjörum öryrkja.

Fjöldi umsókna um örorkumat varpar að einhverju leyti ljósi á þann fjölda einstaklinga sem sækist eftir því að komast á örorkubætur, óháð því hvort viðkomandi eru sannanlega öryrkjar eða hvort þeir reyna að nýta sér almannatryggingakerfið til að hverfa af vinnumarkaði. Ef hið síðara er raunin ætti synjunum og frávísunum að fjölga mjög á árunum 2003 og 2004, því afar ólíklegt er að örorkulíkur hafi breyst svo skyndilega að umsóknum fjölgi um tæp 40% á milli áruna 2002 og 2003 og um rúm 70% milli 2002 og 2004.

Hlutfall synjana var um 10% í byrjun tíunda áratugarins en jókst síðan jafnt og þétt í um 20% árið 1998. Með nýjum örorkumatsstaðli árið 1999 hrundi fjöldi synjana og árið 2004 var einungis um 7% umsókna synjað eða vísað frá. Greinilegt er að mun erfiðara er að synja umsóknum eftir að læknisfræðilegur örorkumatsstaðall var tekinn upp en þegar einnig var tekið tillit til starfsorku viðkomandi. Meginniðurstaðan er því sú að breytt fyrirkomulag örorkumats skýri hugsanlega að einhverju leyti af hverju öryrkjum hefur fjölgað.

Sjúkradagpeningar TR eru lágir þótt flestir eigi rétt á greiðslum úr sjúkrasjóðum stéttarfélaganna eða í versta falli fjárhagsaðstoð sveitarfélaganna. Nauðsynlegt er að setja skýrari reglur um sjúkrasjóði stéttarfélaganna, samræma rétt til sjúkradagpeninga og koma í veg fyrir að menn lendi utan kerfisins, t.d. þegar þeir skipta um vinnu.

Endurhæfingarúræðum og niðurgreiðslu launa mætti beita á markvissari hátt til að hamla fjölgun öryrkja. Þá þarf að leggja áherslu á að meta árangur endurhæfingarúræða og vinnusamninga og jafnvel árangurstengja fjárframlög til endurhæfingaraðila. Ekki er skynsamlegt að gera það að skilyrði fyrir þátttöku í endurhæfingarúræðum að viðkomandi sæki um örorkumat því það getur beinlínis virkað sem hvati fyrir atvinnulausa til að sækja um örorkubætur.

8 Tillögur

Öll iðnvæddu ríkin glíma um þessar mundir við mikla fjölgun öryrkja á vinnualdri. Sökum þessa er það forgangsatriði í flestum ríkjum að auka þátttöku öryrkja á vinnumarkaði. Þetta á sérstaklega við um ungt fólk sem gæti mögulega átt mörg góð ár eftir á vinnumarkaði. Í sinni einföldustu mynd miðar örorkustefnan að því að spinna öryggisvef fyrir þá sem eru sannanlega hjálparþurfi, að hvetja þá sem geta unnið til að hverfa aftur út á vinnumarkað og að stuðla að umhverfi — bæði á vinnumarkaði og í heilbrigðiskerfinu — sem hamlar því að fólk verði öryrkjar. Ef örorka væri eitt tiltekið hlutlægt fyrirbæri, sem auðvelt væri að skilgreina, og snerist eingöngu um að kvarða starfsþrek öryrkja mætti hugsanlega ná öllum þessum markmiðum samtímis. En örorka er margvitt, huglægt fyrirbæri sem erfitt er að henda reiður á og því er mjög erfitt að ná þessum markmiðum. Það felur það í sér að gefa þarf mörgum atriðum gaum og svara spurningum eins og:

- Er hægt að byggja örorkumat á því að öyrki sé sjálfvirkt endurmetinn þegar nýjar lækninga- eða lyfjameðferðir koma fram í dagsljósið?
- Er hægt að skilgreina vinnuþrek á þann hátt að vinnuveitendur geti ráðið öryrkja í störf sem hæfa vinnuþreki þeirra, jafnvel þótt ástand á vinnumarkaði sé erfitt?
- Er hægt að mynda fjárhagslega hvata sem hníga í þá átt að atvinnurekendur séu viljugir til að auka framboð á störfum sem henta ungum öryrkjum?
- Er hægt að nota skammtímastuðning eins og vinnusamninga í ríkari mæli en nú er gert?
- Er hægt að nota einkaaðila í ríkari mæli við endurhæfingu öryrkja og árangurstengja greiðslur til þeirra aðila á einhvern hátt?
- Er ástæða til að hvetja unga öryrkja, umfram aðra, sem búa t.d. við líkamlegar hömlur, til að sækja sér menntun, t.d. í háskólum, sem getur leitt til starfa sem ekki krefjast líkamlegra burða?
- Er ástæða til að leyfa öryrkjum að vinna án þess að bætur þeirra skerðist tímabundið til að auka arðsemi þess að hverfa af örorkubótum?
- Er hægt að draga úr fjárhagslegum hvötum til að sækja um örorkumat?

Í meginatriðum má því skipta aðgerðum sem miðað að því að halda fjölgun örorkubótaþega í skefjum í þrennt:

Aðgerðir sem miða að því að minnka nýgengi örorku

Þetta geta verið aðgerðir eins og aðstoð við þá sem hafa verið atvinnulausir í langan tíma, en þær gætu t.d. falist í endurbjálfun, aðstoð við atvinnuleit eða jafnvel

niðurgreiðslu launatekna líkt og hagfræðingurinn Edmund S. Phelps hefur lagt til.²⁸ Þá þyrfti að herða reglur um hvernig örorka einstaklinga er metin, en í dag er eingöngu um læknisfræðilega nálgun að ræða og ekki er litið til starfsþreks viðkomandi eins og gert var fyrir innleiðingu örorkumatsstaðals árið 1999. Þá sýna bandarískar rannsóknir fram á að hægt er að koma fólki út á vinnumarkað á nýjan leik með hertu eftirliti. Hægt væri að herða reglur um endurmat og fylgja þannig betur eftir þeim sem mögulega geta snúið á nýjan leik út á vinnumarkað.

Aðgerðir sem miða að því að koma öryrkjum aftur út á vinnumarkað

Þessar aðgerðir gætu falist í mun meiri eftirfylgni og endurmati en nú tíðkast, auk þess sem fjölga mætti möguleikum til endurmenntunar og starfsþjálfunar. Í því sambandi mætti endurskoða reglur um vinnusamninga með niðurgreiddum launatekjum, auk þess sem nýta mætti einkaaðila í mun meiri mæli en nú er gert.

Aðgerðir sem miða að því að breyta fjárhagslegum hvötum

Sennilega er áhrifamesta aðgerðin til að hvetja öryrkja til að fara út á vinnumarkaðinn, og letja fólk til að sækja um örorkumat, sú að draga úr fjárhagslegum ávinningi af því að vera á örorkubótum, nema þegar um algjört neyðarbrauð er að ræða. Fyrir fólk á lágum tekjum felst lítil arðsemi í því að fara af örorkubótum í vinnu og í mörgum tilfellum er hún jafnvel neikvæð. Arðsemina má auka með ýmsum ráðum. Hægt væri að minnka jaðaráhrif þess að hverfa af örorkuskra með því að leyfa viðkomandi að halda eftir hluta bóta þrátt fyrir að hann hefji störf að nýju, líkt og tíðkast í Bandaríkjunum og í Bretlandi og Norðmenn gera nú tilraunir með. Þá virðist fjárhagsstuðningur við barnafólk hvetja það mjög til að sækja um örorkumat. Skilvirkasta leiðin til úrbóta væri að samræma fjárhagslegan stuðning við barnafólk þannig að hann færi allur fram í gegnum almenna barnabótakerfið en ekki í gegnum TR, sveitarfélögin og verkalyðsfélögin eins og málum er nú háttað. Þó að þessi breyting sé ef til vill nokkuð róttæk hefði hún í för með sér mun gagnsærra og einfaldara kerfi — fjárhagsstuðningi við hópa eins og öryrkja og atvinnulausa yrði ekki blandað saman við fjárhagsstuðning við barnafólk.

²⁸ Sjá Edmund Phelps (1997). *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Harvard University Press.

9 Heimildir

- Aarts, Leo og Philip de Jong (1996). „European Experience with Disability Policy,” í Jerry Mashaw, Virginia Reno, Richarf Burkhauser og Monroe Berkowitz (ritstj), *Disability, Work, and Cash Benefits*, Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.
- Aarts, Leo, Richard Burkhauser og Philip de Jong (1997). „Convergence: A Comparison of European and United States Disability Policy,” Mimeo. Leiden, The Netherlands.
- Bosworth, D., P. Dawkins og T. Stromback (1996). *The Economics of the Labour Market*, Harlow, Addison Wesley Longman Ltd.
- Cooper, B.S. og Dorothy Rice (1976). „The Economic Costs of Illness Revisited,” *Social Security Bulletin* 39, nr. 2: 21-36.
- Dykacz og Henessy (1989). „Postrecovery Experience of Disabled Worker Beneficiaries,” *Social Security Bulletin* 52(9): 42-66.
- Gruber, Jonathan (1996). „Disability Insurance Benefits and Labor Supply,” National Bureau of Economic Research, Working Paper nr. 5866, Cambridge, MA.
- Gyða Halldórsdóttir (2003). „Símakönnun á félagslegum aðstæðum nýorðinna öryrkja á Íslandi árið 2003,” óbirt ritgerð, félagsvísindadeild HÍ.
- Hagfræðistofnun (1993). „Er hagkvæmt að taka upp þrípróf fyrir þungaðar konur?,” skýrsla nr.C93:07. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Hagfræðistofnun (1998). „Tölfræðileg greining á alvarlegum umferðarslysum á Íslandi 1970-1997,” skýrsla nr.C98:10. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Hagfræðistofnun (2002). „Kostnaður og ábati kerfisbundinnar skimunar eftir krabbameini í ristli og endaparmi,” skýrsla nr.C02:04. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.
- Hagfræðistofnun (2003). „Kostnaður vegna reykinga á Íslandi árið 2000,” skýrsla nr.C03:04. Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

- Haveman, Robert og Barbara Wolfe (1984). „Disability Transfers and Early Retirement: A Causal Relationship?,” *Journal of Public Economics* 24: 47-66.
- Haveman, Robert og Barbara Wolfe (1990). „The Economic Well-being of the Disabled, 1962-1984,” *Journal of Human Resources* 25, nr. 1: 32-55.
- Haveman, Robert, Philip de Jong og Barbara Wolfe (1991). „Disability Transfers and the Work Decision of Older Men,” *Quarterly Journal of Economics* 106(5): 939-949.
- Haveman, Robert og Barbara Wolfe (1999). „The Economics of Disability and Disability Policy,” *Handbook of Health Economics*.
- Jón Bjarki Bentsson, Sigurður Jóhannesson og Sveinn Agnarsson (2004). Skýrsla um þróun félaga fjölda, launa, atvinnuleysis og tekjudreifingar á árunum 1987–2003, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, skýrsla nr. C04:09 til Verzlunarmannafélags Reykjavíkur.
- Machin, S. og A. Manning (1999). „The Causes and Consequences of Longterm Unemployment in Europe,” í Ashenfelter og Card (ritstj.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3C. Amsterdam, Elsevier.
- Mayhew, Lesley (2000). „Health and Elderly Care Expenditure in an Aging World,” *IIASA Research Reports* nr. 00-21.
- OECD (2003). „Disability Programme in Need of Reform,” *Policy Brief, OECD Observer*.
- Parson, Donald (1980a). „The Decline in Male Labor Force participation,” *Journal of Political Economy* 88: 117-134.
- Parson, Donald (1980b). „Racial Trends in Male Labor force participation,” *American Economic Review* 70: 911-920.
- Phelps, Edmund (1997). *Rewarding Work: How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Harvard University Press.
- Rice, Dorothy, T.A. Hodgson og A.N. Kopstein (1985). „The Economic Costs of Illness: A Replication and Update,” *Health Care Financing Review* 6, nr. 1: 61-80.
- Rice, Dorothy, S. Kelman og L.S. Miller (1991). „Estimates of Economic Costs of Alcohol and Drug Abuse and Mental Illness, 1985 and 1988,” *Public Health Reports* 106, nr. 3: 280-292.

- Salde, Frederick P. (1984). „Older men, Disability Insurance and Incentive to Work,” *Industrial Relations* 23(2): 260-277.
- Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson og Stefán Ólafsson (1994). „Tengsl atvinnuleysis og nýgengis örorku á Íslandi 1992–2003,” *Læknablaðið* 2004/90: 839–842.
- Sigurður Thorlacius, Sigurjón B. Stefánsson, Ástráður Hreiðarson og Arna Guðmundsdóttir (2005). „Örorka vegna sykursýki á Íslandi,” óbirt ritgerð.
- Sigurður Thorlacius og Tryggvi Þór Herbertsson (2005). „Hve lengi eru menn öryrkjar á Íslandi?,” *Læknablaðið* (væntanleg)
- Sólveig F. Jóhannsdóttir og Tryggvi Þór Herbertsson (2002). „Framreikningar heilbrigðisútgjalda,” *Fjármálatíðindi* 49, fyrra hefti: 30–41.
- Torben Andersen og Tryggvi Þór Herbertsson (2005). „Measuring Globalization,” *Applied Economics* (væntanleg)
- TR (2004). „Fjölgun öryrkja,” greinargerð TR til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra.
- Tryggvi Þór Herbertsson (2001). „Alþjóðavæðing og fjármál hins opinbera,” *Hagmál* 40.
- Tryggvi Þór Herbertsson (2001a). „The Economics of Early Retirement,” *Journal of Pensions Management* 6, nr. 4, júlí: 326–335.
- Tryggvi Þór Herbertsson (2001b), „Shrinking Labour Forces and Early Retirement,” *CESifo Forum* 2, nr. 4: 31–37.
- Tryggvi Þór Herbertsson (2003). „International Perspectives on Early Retirement,” *Generations Review* 13, nr. 1, janúar: 4–9.
- Tryggvi Þór Herbertsson (2004). „Áhrif afnáms verðtryggingar á íslensku lífeyrissjóðina,” skýrsla til Landssamtaka lífeyrissjóða.
- Tryggvi Þór Herbertsson (2004). „Late Retirement in Iceland,” a contribution to the 2004 World Economic Forum Report, *Living Happily Ever After: The Economic Implications of Aging Societies*, World Economic Forum, Davos.

Wolfe, Barbara og Robert Haveman (1990). „Trends in the Prevalence of Work Disability from 1962 to 1984, and Their Correlates,” *Milbank Quarterly* 68, nr. 1: 53-80.

Viðauki A. Reglugerðarbreytingar

Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á almannatryggingakerfinu til að bæta kjör öryrkja á árunum 1995–2003 eru eftirfarandi:

- Bótafjárhæðir hafa verið hækkaðar og komið var á uppbót á örorkulífeyri þeirra sem verða öryrkjar snemma á ævinni með sérstöku samkomulagi við Öryrkjabandalag Íslands árið 2003 og kom það til framkvæmda 1. janúar 2004.
- Frá árinu 1999 hefur verið dregið úr tekjutengingum bóta. Frítekjumark einhleypings var hækkað um helming frá því sem áður var og frítekjumark hjóna jafnað. Þar með tæplega þrefaldaðist samanlagt frítekjumark hjóna. Hugsunin með þessum breytingum var sú að hvetja öryrkja til aukinnar atvinnuþátttöku.
- Þann 1. október árið 2000 hækkaði frítekjumark tekjutryggingar frá Tryggingastofnun og dregið var úr tengingu tekjutryggingar við tekjur maka.
- Frítekjumörk lífeyris og tekjutryggingar TR hafa verið hækkuð um 5% með reglugerð árið 1997, um 4% árið 1998, um 4% árið 1999 (til viðbótar við hækkunina í lögum sem tóku gildi 1. janúar 1999), um 7% árið 2000, um 6,6% árið 2001, um 8,9% árið 2002 og um 6% árið 2003.
- Tekjutrygging örorkulífeyrisþega í hjúskap var hækkuð í byrjun árs 2001. Þetta gerðist í kjölfar öryrkjadómsins.
- Hagur foreldra með fötlud og langveik börn hefur verið bættur með rýmkun réttar til umönnunargreiðslnanna frá TR.
- Árið 2002 voru teknir upp 5,5% ársvextir vegna vangreiddra bóta og tók ákvæðið gildi 1. janúar 2004.
- Þá voru ýmsar breytingar gerðar til að skilgreina hvaða tekjur leiði til skerðingar á örorkulífeyri og tekjutryggingu frá TR. Sem dæmi má nefna:
 - a) Eingreiðslur skaðabóta leiða ekki til skerðingar örorkulífeyris og tekjutryggingar.
 - b) Félagsleg aðstoð sveitarfélaga leiðir ekki til skerðingar á bótum.
 - c) 50% fjármagnstekna leiða nú til skerðingar á bótum.
 - d) 60% atvinnutekna öryrkja koma nú til skerðingar á tekjutryggingu og heimilisuppbót í stað 100% áður.
 - e) Skerðingarhlutfall tekna vegna tekjutryggingarauka lækkaði úr 67% í 45%.

Viðauki B. Aðrar bætur og styrkir

A. Aðrar bætur

Vasapeningar

Þegar bætur falla niður vegna vistunar á sjúkrastofnun öðlast lífeyrisþegi rétt til greiðslu vasapeninga eftir ákveðnum reglum. Dvelji hann tímabundið utan stofnunar án útskriftar á hann rétt á sérstökum vasapeningum þann tíma. Þarf að sækja um þá sérstaklega með vottorði frá þeirri stofnun sem í hlut á. Sömu reglur gilda ef örorkulífeyrisþegi er dæmdur til fangelsisvistar. Þeir sem fá vasapeninga fá ekki aðrar greiðslur frá Tryggingastofnun.

Uppbætur á lífeyri

Heimilt er að greiða uppbót á lífeyri ef sýnt þykir að lífeyrisþegi geti ekki framfleytt sér án uppbótarinnar. Við mat á því skal taka tillit til eigna og tekna bótaþega auk kostnaðar sem hann getur sýnt fram á. Til þess að geta notið uppbótar á lífeyri verður viðkomandi að hafa einhverja tekjutryggingu. Uppbót á lífeyri er heimildarbótaflokkur og er fjárhæð hennar metin í hverju tilviki. Frekari uppbætur skulu þó aldrei greiddar til lífeyrisþega sem eiga yfir fjórar milljónir í peningum eða verðbréfum, eða hafa yfir 125.904 kr. í heildartekjur á mánuði að meðtöldum greiðslum frá Tryggingastofnun og lífeyrissjóðum. Viðmiðunarmörk hjóna eru átta milljónir króna í peningum eða verðbréfum og miðað er við 251.808 kr. í mánaðartekjur að hámarki. Ákvarðanir um greiðslu frekari uppbótar á lífeyri skulu að jafnaði vera tímabundnar.

Uppbætur á lífeyri eru reiknaðar sem hlutfall af fjárhæð grunnlífeyris þannig að 100% uppbót er jafnhá fullum grunnlífeyri. Hámark uppbótar skal þó vera sem hér segir:

1. Lífeyrisþegi, sem er í hjúskap eða óvígðri sambúð, 90%.
2. Lífeyrisþegi, sem býr einn og er á eigin vegum og nýtur heimilisuppbótar, 70%.
3. Lífeyrisþegi, sem er einhleypur og nýtur umönnunar annarra en maka, 120%.
4. Lífeyrisþegi, sem nýtur tekjutryggingarauka, 35%.

Fjárhæð uppbótar getur numið allt að 140% ef einhleypur lífeyrisþegi, sem nýtur umönnunar, getur sýnt fram á verulegan umönnunar-, sjúkra- eða lyfjakostnað sem sjúkratryggingar greiða ekki og enn fremur ef hann getur sýnt fram á kostnað vegna heyrnartækja. Einnig er heimilt að greiða lífeyrisþega sem nýtur tekjutryggingarauka

og uppbótar vegna verulegs sjúkra- og lyfjakostnaðar eða vegna húsaleigu allt að 50% uppbót í ofanálág við aðra uppbót.

Maka- eða umönnunarbætur

Við sérstakar aðstæður er heimilt að greiða maka örorkulífeyrisþega sérstakar bætur. Einnig geta aðrir sem halda heimili með örorkulífeyrisþega átt rétt á umönnunarbótum sem nema sömu fjárhæð og makabætur og geta numið allt að 80% af grunnlífeyri og tekjutryggingu almannatrygginga. Greiðslur maka- eða umönnunarbóta fara ekki saman með frekari uppbót á lífeyri vegna mikils umönnunarkostnaðar og eru ekki tekjutengdar.

B. Aðrir styrkir

Uppbót vegna reksturs bifreiðar

Samkvæmt 2. mgr. 11. gr. laga um félagslega aðstoð er heimilt að greiða örorkulífeyrisþegum og örorkustyrkþegum styrk til að mæta kostnaði við rekstur bifreiðar ef bótapegi þarfnast bifreiðar vegna hreyfihömlunar. Sýna þarf fram á að hann geti ekki komist af án uppbótarinnar. Hér er átt við líkamlega hreyfihömlun, þ.á.m. hjarta- og lungnasjúkdóma, auk blindu, sem gerir menn ófæra um að komast ferða sinna án ökutækis. Uppbót er eingöngu heimilt að veita þegar hinn hreyfihamlaði, eða annar heimilismaður, hefur sjálfur ökuréttindi og umsækjandi eða maki er skráður eigandi bifreiðar. Uppbót af þessu tagi nemur 7.496 kr. á mánuði.

Uppbót vegna kaupa á bifreið

Fjárhæð uppbótar vegna kaupa á bifreið er almennt 250 þúsund kr. en 500 þúsund kr. fyrir þá sem eru að kaupa bifreið í fyrsta sinn. Heimilt er að veita sama örorkulífeyrisþega eða örorkustyrkþega uppbót á fimm ára fresti. Skilyrði er að uppbótarþegi þarfnist bifreiðar vegna hreyfihömlunar og að sýnt sé að hann geti ekki komist af án hennar. Þá er heimilt að veita uppbót til framfæranda hreyfihamlaðs barns sem nýtur umönnunargreiðslna samkvæmt lögum um félagslega aðstoð ef þess er þörf til að koma barninu til reglubundinnar þjálfunar, meðferðar eða úr og í skóla.

Styrkur til kaupa á bifreið

Styrk að fjárhæð einni milljón króna er heimilt að veita á fimm ára fresti samkvæmt 33. gr. almannatryggingalaga. Heimilt er að veita á sex ára fresti styrk allt að 50–60% af kaupverði bifreiðar, þ.e. grunnverði án aukabúnaðar, sé um að ræða einstakling sem kemst ekki af án sérútbúinnar bifreiðar vegna fötlunar. Skilyrði er að umsækjandi aki sjálfur og þurfi á bifreið að halda til að stunda nám eða launaða vinnu. Þá er heimilt að veita styrk til framfæranda hreyfihamlaðs barns sem nýtur umönnunargreiðslna samkvæmt lögum um félagslega aðstoð ef sýnt þykir að þörf sé á að koma barninu til reglubundinnar þjálfunar, meðferðar eða úr og í skóla.

Ýmis hjálpartæki vegna bifreiðar

Samkvæmt 33. gr. almannatryggingalaga greiðir Tryggingastofnun eða tekur þátt í kaupum á nauðsynlegum hjálpartækjum eftir ákveðnum reglum. Undir þennan lið fellur til dæmis ýmis búnaður í bifreiðar, sem nauðsynlegur getur talist vegna fötlunar ökumanns, svo sem sjálfskipting, sérstakar breytingar á hemlabúnaði og bensíngjöf og bílalyfta fyrir hjólastólanotendur.

Styrkur til nauðsynlegrar ökuþjálfunar

Leiði ökuhæfnismat í ljós nauðsyn á ökuþjálfun hreyfihamlaðs örorkulífeyrisþega er veittur styrkur auk þess sem mögulegt er að fá allt að tuttugu tíma í ökuþjálfun en styrkfjárhæðin getur numið allt að 70% af samþykktum kostnaði.

Lán til bifreiðakaupa

Veitt eru lán til kaupa á nýrri bifreið, sem nauðsynleg er vegna hreyfihömlunar umsækjanda eða barns hans. Fjárhæð láns er annaðhvort 180 eða 340 þúsund kr. en hærri fjárhæðin miðast við umsækjendur með mikla hreyfihömlun. Lánin eru veitt til þriggja ára og vextir miðast við meðalvexti óverðtryggðra skuldabréfa.

Niðurfelling bifreiðagjalds

Eigi örorkulífeyrisþegi eða örorkustyrkþegi fólksbifreið falla bifreiðagjöld af henni niður, samkvæmt a-lið 4. gr. laga nr. 39/1988 um bifreiðagjald. Samkvæmt 2. gr. sömu laga er bifreiðagjald á hverju gjaldtímabili 6,60 kr. fyrir hvert kg af eigin þyngd bifreiðar allt að 1.000 kg, 8,90 kr. fyrir hvert kg af eigin þyngd bifreiðar umfram 3.000 kg, en 2.200 kr. af hverju viðbótartoni af eigin þyngd bifreiðar umfram það. Þó skal gjaldið ekki vera lægra en 3.300 kr. og ekki hærra en 39.800 kr. á hverju gjaldtímabili. Hér þarf að hafa í huga að gjaldtímabil eru tvö á hverju ári.

Barnalífeyrir vegna menntunar

Auk hefðbundins barnalífeyris, sem getið var um í 3. kafla, er í einhverjum tilvikum heimilt að greiða barnalífeyri vegna menntunar ungmennis á aldrinum 18–20 ára. Eingöngu er þá greiddur einfaldur barnalífeyrir.

Lækkun á verði lækniþjónustu

Handhafar örorkuskírteinis greiða um helming þess sem aðrir greiða vegna lækniþjónustu og heilsugæslu. Hámarksgreiðslur þeirra fyrir lækni- og heilsugæsluþjónustu á hverju almanaksári eru 4.500 kr., en miðað er við 18.000 kr. hjá öðrum einstaklingum. Fyrir sérfræðilæknishjálpi, rannsóknir og röntgengreiningu greiða öryrkjar um 1/3 af því sem aðrir einstaklingar greiða.

Sjúkra-, iðju- og talþjálfun

Handhafar örorkuskírteinis greiða mun minna en aðrir vegna sjúkra-, iðju- og talþjálfunar.

Tannlækningar

Örorkulífeyrisþegar geta fengið kostnað vegna tannlækninga endurgreiddan. Tannviðgerðir og gervitennur lífeyrisþega sem er langveikur og dvelst á sjúkrastofnun eða í þjónustuhúsnæði, og fær greidda vasapeninga, eru endurgreiddar að fullu. Lífeyrisþegi með tekjutryggingu fær 75% af kostnaði vegna tannviðgerða og gervitanna endurgreidd, en lífeyrisþegi sem enga tekjutryggingu hefur fær 50% af andvirði tannlæknaðnaðar endurgreidd.

Lyfjakostnaður

Öryrkjar greiða mun minna fyrir lyf en aðrir. Þegar á heildina er litið má reikna með að lyfjakostnaður þeirra sé um helmingur almenns lyfjakostnaðar. Almennur lyfjakostnaður fólks er þó auðvitað mjög misjafn og því er erfitt að gera sér grein fyrir því hve sá afsláttur af lyfjakostnaði sem öryrkjar njóta nemur hárrí fjárhæð.

Hjálpartæki

Tryggingastofnun greiðir styrki vegna hjálpartækja sem á að nota lengur en í þrjá mánuði til þess að auðvelda fólki að takast á við daglegt líf. Styrkurinn er ýmist greiddur sem ákveðið hlutfall af verði hjálpartækis eða sem ákveðin fjárhæð til kaupa á hjálpartæki.

Lækkun tekjuskattsstofns

Samkvæmt 1. mgr. 65. gr. laga um tekju- og eignarskatt er heimilt að lækka tekjuskattsstofn ef ellihörleiki, veikindi, slys eða mannlát hafa skert gjaldþol manns verulega. Öryrkjar geta í mjög mörgum tilfellum fallið hér undir.

Lækkun eða niðurfelling eignarskatts

Samkvæmt 2. mgr. 79. gr. laga um tekju- og eignarskatt er heimilt að lækka eignarskattsstofn af sömu ástæðum og koma til skoðunar við lækkun tekjuskattsstofns.

Lækkun fasteignagjalda

Samkvæmt 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga er heimilt að lækka eða fella niður fasteignaskatta sem tekjulitlum örorkulífeyrisþegum er gert að greiða. Fasteignaskattar geta numið allt að 0,5% af fasteignamati að frádregnu afgjaldskvaðarverðmæti. Ef um íbúð er að ræða, sem samkvæmt fasteignamati er tíu milljóna króna virði, getur lækkunin numið allt að 50 þúsund kr. á ári eða 4.167 kr. á mánuði. Reglur sveitarfélaga um afslátt eru þó mismunandi og alls ekki víst að um algera niðurfellingu fasteignagjalda sé að ræða.

Lækkun á endurgreiðslu námslána

Árleg endurgreiðsla námslána er 52.698 kr. á ári auk 4,75% af útsvarsstofni ársins á undan. Ef útsvarsstofn vegna tekna á fyrra ári gefur ekki rétta mynd af fjárhag lánþega á endurgreiðsluári, vegna skyndilegra og verulegra breytinga sem orðið hafa á högum hans milli ára — t.d. ef hann veikist alvarlega eða verður fyrir slysi er skerðir til muna ráðstöfunarfé hans og möguleika til að afla tekna — er heimilt að veita undanþágu frá

árlegri endurgreiðslu, ýmist til lækkunar eða niðurfellingar á greiðslum, eftir atvikum. Vitaskuld á þetta ákvæði oftast en ekki við um öryrkja.

Lækkun á fargjaldi í almenningsvagna og hópferðabíla

Örorkulífeyrisþegar eiga þess kost að kaupa kort með 18 miðum í strætisvagna á 1.000 kr. Farmiðaspjald með níu miðum kostar almennt 1.500 kr. en ekki er boðið upp á 18 miða kort fyrir aðra en öryrkja.

Íbúðir á vegum félagasamtaka og Félagsbústaða hf.

Hússjóður Öryrkjabandalags Íslands á og rekur leiguíbúðir fyrir fatlaða víðs vegar um landið. Samkvæmt upplýsingum frá hússjóðnum nýtur hann tekna frá Íslenskri getsþá auk þess sem leigjendur greiða fyrir húsnæðið 5,36% af fasteignamati þess. Aftur á móti hefur þeirri stefnu verið fylgt að segja almennt ekki upp leigusamningum þótt langt sé um liðið síðan íbúð var tekin á leigu. Það þýðir að þeir sem hafa leigt íbúðir í langan tíma greiða talsvert lægri leigu en þeir sem eru nýbúnir að taka íbúð á leigu. Einnig er leiguverð mjög mismunandi eftir staðsetningu og stærð. Engu að síður skulu hér nefnd þrjú dæmi um leiguverð sem fengust gefin upp hjá hússjóðnum:

- 32 fm einstaklingsíbúð í Hátúni kostar 17.964 kr. á mánuði auk 6.502 kr. fyrir hita og rafmagn.
- Tvíbýli, þ.e. tveggja herbergja íbúð, í Hátúni sem er 47 fm kostar 33.385 kr. á mánuði auk þess sem 9.205 kr. eru greiddar aukalega fyrir rafmagn, hita og þrif. Íbúðir af þessu tagi eru ýmist leigðar af hjónum eða einstaklingum.
- Þriggja herbergja íbúð í Álagranda, 74,3 fm, kostar 29.425 kr. á mánuði og 5.200 kr. eru greiddar fyrir hita en auk þess þarf leigutaki að greiða sérstaklega fyrir rafmagn.

Miðað við þessi dæmi er ekki óvarlegt að giska á að það leiguverð sem öryrkjar greiða geti í mörgum tilfellum verið allt að 30–50% lægra en markaðsverð sambærilegra íbúða á almennum markaði.

Sveitarfélög bjóða einnig upp á félagslegt leiguhúsnæði. Í Reykjavík eru það Félagsbústaðir hf. sem sjá um rekstur þess en það er ekkert sérstaklega ætlað öryrkjum heldur tekjulitlu fólki almennt. En þar sem öryrkjar eru margir tekjulágir segir sig sjálft að þeir eru oft í félagslegum leiguíbúðum af þessu tagi. Meðalleiguverð á tveggja herbergja íbúð hjá Félagsbústöðum er 30.868 kr., meðalleiguverð á þriggja herbergja íbúð er 38.820 kr., meðalleiguverð á fjögurra herbergja íbúð er 44.889 kr. en meðalleiguverð á stærri íbúðum er 50.077 kr.

Aðeins þeir sem eru undir ákveðnum tekju- og eignamörkum eiga kost á húsnæði á vegum Félagsbústaða og gilda svipaðar reglur hjá öðrum sveitarfélögum og hjá hússjóði Öryrkjabandalagsins. Tekjumörk fyrir einstakling eru 1.796.412 á ári, tekjumörk fyrir hvert barn, að 20 ára aldri, sem býr á heimilinu eru 300.728 kr. á ári,

tekjumörk fyrir hjón og sambúðarfólk eru 2.515.613 kr. á ári og eignamörk eru 2.390.000 kr.

Frá og með 1. mars 2004 tóku gildi reglur um sérstakar húsaleigubætur á vegum Félagsþjónustunnar í Reykjavík til viðbótar almennum húsaleigubótum. Þær eru ætlaðar þeim sem eru á biðlista eftir félagslegu leiguhúsnæði og uppfylla ákveðin skilyrði um félagslegar aðstæður og er miðað við að stuðningurinn sé sambærilegur við niðurgreiðslu borgarinnar á leiguhúsnæði hjá Félagsbústöðum.

Sambýli

Sambýli eru heimili fatlaðra, 16 ára og eldri. Íbúar greiða sjálfir kostnað vegna heimilishalds en ríkið greiðir laun starfsmanna sambylisins.

Liðveisla

Stærri sveitarfélög skulu eftir því sem kostur er veita fötluðum einstaklingum svokallaða liðveislu, sem ætlað er að rjúfa félagslega einangrun þeirra og styðja þá í að njóta tómstundastarfs.

Lækkun á miðaverði í leikhús

Örorkulífeyrisþegar fá oft leikhúsmiða á lægra verði en aðrir. Sem dæmi má taka að almennt miðaverð í Þjóðleikhúsinu er 2.600 kr. en örorkulífeyrisþegar greiða 2.000 krónur. Miði á söngleiki kostar 3.000 kr. en örorkulífeyrisþegar greiða 2.600 krónur. Í Borgarleikhúsinu er almennt miðaverð á leiksýningar 2.700 kr. en öryrkjar fá miðann á 2.000 krónur. Á söngleiki í Borgarleikhúsinu kostar almennt 3.400 kr. en 2.700 kr. fyrir öryrkja.

Niðurfelling á aðgangseyri í sund

Örorkulífeyrisþegar fá ókeypis í sund. Í sundlaugum Reykjavíkur kostar hvert skipti 230 kr. en einnig er unnt að fá tíu miða kort á 1.650.

Afnotagjöld útvarps

Örorkulífeyrisþegar fá 20% afslátt af afnotagjöldum Ríkisútvarpsins, en þau eru 2.705 kr. á mánuði svo að þessi afsláttur nemur 541 kr. á mánuði.

Afsláttur hjá Símanum

Örorkulífeyrisþegar geta fengið afslátt af símgjöldum hjá Símanum hf. Afslátturinn nemur 20% af fastagjaldi grunnáskriftar jarðlínusíma. Fastagjaldið er 1.295 kr. á mánuði en örorkulífeyrisþegar greiða 1.036 kr. á mánuði. Afsláttur nemur því 259 kr. á mánuði.

Viðauki C. Líkan til að meta fjölgun öryrkja

Til að áætla fjölgun öryrkja vegna lýðfræðilegra breytinga eru örorkulíkur hvers aldurshóps árið 1994, þ.e. $d_i(1994)$, metnar og þeim beitt á þróun mannfjöldans allt til ársins 2004 til að ákvarða fjölda öryrkja á tilteknu ári miðað við örorkulíkur ársins 1994, eða:

$$D(t) = \sum_i P_i(t) d_i(1994) \quad (1)$$

þar sem $P_i(t)$ er fólksfjöldinn í aldurshópi i , og $D(t)$ er fjöldi öryrkja á hverjum tíma miðað við örorkulíkur ársins 1994. Sú breyting sem verður á fjölda öryrkja milli ársins 1994 og t.d. ársins 2000, og rekja má til lýðfræðilegra þátta, er þá einfaldlega, $D(2000) - D(1994)$. Munurinn á lýðfræðilega leiðréttum fjölda öryrkja og raunverulegum fjölda öryrkja árið 2000 er þá sú fjölgun sem rekja má til annarra þátta en hinna lýðfræðilegu, eða $D^*(2000) - D(2000)$, þ.e.a.s. D^* er raunverulegur fjöldi öryrkja.

Eins og áður segir má annars vegar rekja lýðfræðilegar breytingar á fjölda öryrkja til fjölgunar íslensku þjóðarinnar og hins vegar til breyttrar aldurssamsetningar hennar. Hægt er að skilgreina lýðfræðivísitölu, $I(t)$, sem endurspeglar aldurssamsetningu og fjölda einstaklinga í tilteknu þjóðfélagi. Vöxt þessarar vísitölu frá 1994, r_p , má finna með:

$$r_p = 1/t [\ln I(t) - \ln I(1994)] \quad (2)$$

Tengsl lýðfræðilegu vísitölnunnar og örorku eru:

$$I(t) = \frac{\sum_i P_i(t) d_i(t)}{\sum_i P_i(1994) d_i(1994)} \quad (3)$$

þar sem $P_i(t)$ er fólksfjöldinn í aldurshópi i og $d_i(t)$ eru örorkulíkur sama aldurshóps.

Lýðfræðivísitöluna, $I(t)$, er hægt að þátta í hluta sem endurspeglar fólksfjölgun og hluta sem er tengdur öldrun mannfjöldans (breytingu á aldurssamsetningu þjóðarinnar) með því að umrita jöfnu (2) á fornið:

$$I(t) = I_p(t) I_A(t) \quad (4)$$

þar sem:

$$I_p(t) = \frac{\sum_i P_i(t)}{\sum_i P_i(1994)} \quad (5)$$

og:

$$I_A(t) = \frac{\sum_i p_i(t)d_i(t)}{\sum_i p_i(1994)d_i(1994)} \quad (6)$$

þar sem $p_i(t)$ er hlutfall fólksfjöldans sem tilheyrir aldurshópi i og $IP(t)$ er þáttur tengdur breytingu mannfjöldans, en $IA(t)$ er þáttur tengdur breytingu á aldursamsetningunni. Með því að ráða yfir tölulegum gögnum um örorkulíkur og fólksfjölda eftir kyni og aldri má framkvæma útreikningana sem lagt var upp með að ofan og birtir eru í 5. kafla.

Viðauki D. Orsakasamband örorku og atvinnuleysis

Til að kanna enn frekar samband atvinnuleysis og örorku er hér gerð tölfræðigreining á sömu gögnum og Sigurður og félagar notuðu í rannsókn sinni og kunnum við þeim bestu þakkir fyrir afnotin af þeim. Greiningin er gerð fyrir bæði kyn og mismunandi stig örorku, þ.e. 50%–65%, 75% og 50%–75% örorkuhlutföll. Fyrst eru orsakatengsl atvinnuleysis og nýgengis örorku könnuð og síðan er fylgni á milli breytnanna metin, bæði með hefðbundnu fylgniprófi og óstikuðu prófi (Spearman-raðfylgniprófi) en það gerir ekki kröfur um normaldreifingu gagnanna.

Orsakatengsl

Þegar kanna skal tölfræðisamband á milli tveggja breytna er fylgni á milli þeirra iðulega könnuð. Einföld fylgni er hins vegar aðeins vísbending um að viðkomandi breytur hreyfist saman í tíma, en ekki hvort — og á hvorn veg — orsakatengsl eru á milli þeirra. Til að kanna orsakasambandi er hægt að nota orsakapróf Grangers (e. Granger causality test) en á einföldu máli gengur prófið út á að kanna hvort hægt er að spá nákvæmar fyrir um gildi tiltekinnar breytu ef upplýsingar um aðra tiltekna breytu eru teknar með í reikninginn. Ef sú er raunin er ekki hægt að útiloka tölfræðilega að sú breyta orsaki hina. Í þessari rannsókn miðar orsakaprófið að því að kanna hvort aukið atvinnuleysi valdi auknu nýgengi örorku. Niðurstöður þess eru sýndar í töflu D.1.

Eins og sjá má af töflunni er ekki hægt að hafna kenningum um að nýgengi örorku valdi ekki atvinnuleysi. Hins vegar er hægt að hafna kenningum um að atvinnuleysi valdi ekki nýgengi örorku hjá körlum og hjá konum með 50%–65% örorku. Ekki er hægt að hafna kenningu um að atvinnuleysi valdi ekki nýgengi örorku hjá konum með 75% örorku og hjá konum með 50%–75% örorku. Niðurstaðan í hnotskurn er sú að ekki er hægt að hafna því að atvinnuleysi valdi nýgengi örorku hjá körlum en hún er ekki ótvíræð á meðal kvenna með 75% örorku og kvenna með örorku á bilinu 50%–75%.

Mynd D.1 Orsakatengsl atvinnuleysis og nýgengis örorku (Granger Causality próf)

Samband\Orsakasamband	Karlar*		Konur*	
	→	←	→	←
Atvinnuleysi - örorka 50 - 65%	5,8	0,1	32,8	2,8
Atvinnuleysi - örorka 75%	11,5	3,9	1,6	1,1
Atvinnuleysi - örorka 50 - 75%	9,7	2,1	1,0	1,3

*, "→" merkir H_0 : atvinnuleysi veldur ekki nýgengi örorku og H_1 : atvinnuleysi veldur nýgengi örorku. „-“ merkir H_0 : nýgengi örorku veldur ekki atvinnuleysi og H_1 : nýgengi örorku veldur atvinnuleysi. Undir H_0 hefur þetta F-dreifingu með 2 frígráðum í teljara og 7 í nefnara. Miðað við 5% marktækniröfu er krítískt gildi jafnt og 4,7.

Fylgni

Til að kanna fylgni á milli nýgengni og atvinnuleysis enn frekar er tvenns konar fylgni metin til viðbótar þeirri sem Sigurður og félagar reiknuðu (Pearson-fylgni). Annars vegar er um að ræða hefðbundna fylgni og hins vegar svokallaða Spearman-raðfylgni (e. Spearman rank correlation). Síðarnefndi fylgnistuðullinn hefur það forskot á hinn fyrri að marktæknipróf fyrir hann byggjast ekki á þeirri forsendu að þýði sé normaldreift.

Í töflu D.2 er sýnd hefðbundin fylgni á milli atvinnuleysis og nýgengis örorku miðað við mismunandi örorkuhlutföll og eftir því hvort um er að ræða karla eða konur.

Mynd D.2 Fylgni milli atvinnuleysishlutfalls og nýgengis örorku

Örorka (%)	Karlar		Konur	
	Fylgnistuðull (ξ)	Marktækni*	Fylgnistuðull (ξ)	Marktækni*
50 - 65	0,56	2,2	0,78	4,0
75	0,61	2,5	0,04	0,1
50 - 75	0,80	4,2	0,77	3,9

* H_0 : $\xi = 0$, H_1 : $\xi \neq 0$. Undir H_0 hefur þetta t-dreifingu með 10 frígráðum. Miðað við 5% marktækniröfu er krítískt gildi jafnt og 1,8.

Samkvæmt niðurstöðunum í töflunni er nokkuð sterk jákvæð fylgni á milli atvinnuleysis og nýgengis örorku í öllum hópum nema þegar um er að ræða 75% örorku hjá konum. Þetta kemur jafnframt fram þegar kannað er hvort viðkomandi fylgnistuðlar eru marktækir, en þeir eru það allir nema þegar um 75% örorkuhlutfall hjá konum er að ræða. Niðurstaðan er sú að tölfræðilega marktæk jákvæð fylgni sé á milli atvinnuleysis og nýgengis örorku hjá öllum hópum nema á meðal kvenna með 75% örorkuhlutfall.

Í töflu D.3 eru að lokum sýndar niðurstöður útreikninga á Spearman-raðfylgni á milli atvinnuleysis og nýgengis örorku miðað við bæði kynin og fyrir mismunandi stig örorku. Niðurstaðan er svipuð og áður, eina breytingin er að fylgni milli atvinnuleysis og nýgengis örorku í 50%–65% hópnum hjá körlum er á gráu svæði hvað marktækni áhrærir þegar tvíhliða próf er notað, eins og hér er gert, en fylgnistuðull er hins vegar tölfræðilega marktækur við 10% marktæknirofu en ómarktækur sé miðað við 5% marktæknirofu.

Mynd D.3 Fylgni á milli atvinnuleysislutfalls og nýgengis örorku (Spearman-fylgni)

Örorka (%)	Fylgnistuðull (ρ)*	
	Karlar	Konur
50 - 65	0,57	0,70
75	0,72	0,13
50 - 75	0,83	0,74

* $H_0: \rho = 0$, $H_1: \rho \neq 0$. Miðað við 5% (10%) marktæknirofu er krítískt gildi jafnt og 0,59 (0,5).

Niðurstöður

Sterkar vísbendingar eru um að aukið atvinnuleysi hjá körlum hafi haft áhrif til aukningar á nýgengi örorku í öllum hópum karla, einkum í 75% hópnum, á árabílinu 1992–2003. Niðurstaðan er í samræmi við erlendar rannsóknir. Aukið atvinnuleysi hjá konum virðist hins vegar aðeins hafa áhrif á nýgengi örorku í hópnum með 50%–65% metna örorku.

Viðauki E. Örorkumatsstaðall

Fyrri hluti. Líkamleg færni

Að ganga á jafnsléttu.

- | | | |
|----|---|----|
| a) | getur ekki gengið | 15 |
| b) | getur ekki gengið nema fáein skref án þess að nema staðar eða fá veruleg óþægindi | 15 |
| c) | getur ekki gengið nema 50 metra án þess að nema staðar eða fá veruleg óþægindi | 15 |
| d) | getur ekki gengið nema 200 metra án þess að nema staðar eða fá veruleg óþægindi | 7 |
| e) | getur ekki gengið nema 400 metra án þess að nema staðar eða fá veruleg óþægindi | 3 |
| f) | getur ekki gengið nema 800 metra án þess að nema staðar eða fá veruleg óþægindi | 0 |
| g) | engin vandamál við gang | 0 |

Að ganga í stiga.

- | | | |
|----|--|----|
| a) | getur ekki gengið upp og niður eitt þrep | 15 |
| b) | getur ekki gengið upp og niður milli hæða | 15 |
| c) | getur ekki gengið upp og niður milli hæða án þess að halda sér og hvíla sig | 7 |
| d) | getur ekki gengið upp og niður milli hæða án þess að halda sér | 3 |
| e) | getur eingöngu gengið upp og niður milli hæða með því að ganga út á hlið eða taka eitt þrep í einu | 3 |
| f) | getur gengið upp og niður stiga án vandræða | 0 |

Að sitja á stól.

- | | | |
|----|--------------------------------|----|
| a) | getur ekki setið (án óþæginda) | 15 |
|----|--------------------------------|----|

Fjölgun öryrkja

- | | | |
|----|--|----|
| b) | getur ekki setið (án óþæginda) nema 10 mínútur | 15 |
| c) | getur ekki setið (án óþæginda) nema 30 mínútur | 7 |
| d) | getur ekki setið meira en 1 klst. | 3 |
| e) | getur ekki setið meira en 2 klst. | 0 |
| f) | engin vandamál með að sitja | 0 |

Að standa.

- | | | |
|----|---|----|
| a) | getur ekki staðið óstuddur | 15 |
| b) | getur ekki staðið nema eina mínútu án þess að setjast | 15 |
| c) | getur ekki staðið nema 10 mínútur án þess að setjast | 15 |
| d) | getur ekki staðið nema 30 mínútur án þess að setjast | 7 |
| e) | getur ekki staðið nema 10 mínútur án þess að ganga um | 7 |
| f) | getur ekki staðið nema 30 mínútur án þess að ganga um | 3 |
| g) | engin vandamál við stöður | 0 |

Að rísa á fætur.

- | | | |
|----|--|----|
| a) | getur ekki staðið upp af stól | 15 |
| b) | getur ekki staðið upp af stól án þess að styðja sig við eitthvað | 7 |
| c) | getur stundum ekki staðið upp af stól án þess að styðja sig við eitthvað | 3 |
| d) | enginn vandi að standa upp af stól | 0 |

Að beygja og krjúpa.

- | | | |
|----|---|----|
| a) | getur ekki beygt sig til að snerta hnén og rétt sig upp aftur | 15 |
| b) | getur ekki beygt sig eða kropsið til að taka pappírsglað upp af gólfinu og rétt sig upp aftur | 15 |
| c) | getur stundum ekki beygt sig eða kropsið til að taka pappírsglað upp af gólfinu og rétt sig upp aftur | 3 |

- d) beygir sig og krýpur án vandkvæða 0

Að nota hendurnar.

- a) getur með hvorugri hendi flett blaðsíðum í bók 15
 b) getur með hvorugri hendi skrúfað frá krana eða snúið rofa á eldavél 15
 c) getur með hvorugri hendi tekið upp smámynt (eða tölur) 15
 d) getur ekki notað penna eða blýant 15
 e) getur ekki hnýtt slaufu á reimar eða band 10
 f) getur ekki skrúfað frá krana eða snúið rofa á eldavél með hvorri hendinni sem er 6
 g) getur ekki tekið upp smámynt (eða tölur) með hvorri hendinni sem er 6
 h) engin vandamál með að nota hendurnar 0

Að lyfta og bera.

- a) getur með hvorugri hendi tekið upp bók (kilju) 15
 b) getur með hvorugri hendi tekið upp og borið $\frac{1}{2}$ l fernu 15
 c) getur með hvorugri hendi tekið upp og hellt úr fullum skaftpotti eða katli sem tekur 1,5 l 15
 d) getur með hvorugri hendi tekið upp og borið 2 kg poka af kartöflum 8
 e) getur ekki tekið upp og borið $\frac{1}{2}$ l fernu með hvorri hendi sem er 6
 f) getur ekki tekið upp og borið 2 kg poka af kartöflum með hvorri hendi sem er 0
 g) engin vandkvæði við að lyfta og bera 0

Að teygja sig.

- a) getur hvorugum handlegg lyft til að setja eitthvað í brjóstvasa 15
 b) getur hvorugum handlegg lyft til að setja á sig hatt 15
 c) getur hvorugum handlegg sett aftur fyrir bak til að fara í kápu eða frakka 15
 d) getur hvorugum handlegg lyft upp fyrir höfuð (til að ná í eitthvað) 15
 e) getur ekki lyft hvorum handlegg sem er til að setja á sig hatt 6
 f) getur ekki lyft hvorum handlegg sem er upp fyrir höfuð 0

g)	getur lyft báðum handleggjum án vandræða	0
<i>Tal.</i>		
a)	getur ekki talað	15
b)	fjölskylda og vinir geta ekki skilið tal umsækjanda	15
c)	ókunnugir geta ekki skilið tal umsækjanda	15
d)	ókunnugir eiga mjög erfitt með að skilja tal umsækjanda	10
e)	ókunnugir eiga dálítið erfitt með að skilja tal umsækjanda	8
f)	engir talörðugleikar	0
<i>Heyrn.</i>		
a)	heyrir engin hljóð	15
b)	getur ekki fylgst með sjónvarpsþætti þó að hljóðið sé hátt stillt	15
c)	skilur ekki það sem sagt er háum rómi í annars þöglu herbergi	15
d)	skilur ekki það sem sagt er eðlilegum rómi í annars þöglu herbergi	10
e)	skilur ekki það sem sagt er eðlilegum rómi við umferðargötu	8
f)	engin vandkvæði með heyrn	0
<i>Sjón.</i>		
a)	greinir ekki ljós frá myrkri	15
b)	greinir ekki útlínur húsgagna	15
c)	getur ekki lesið 16 punkta letur af meira en 20 sm færi	15
d)	þekkir ekki kunningja hinum megin í herbergi	12
e)	þekkir ekki kunningja hinum megin við götu	8
f)	engin vandamál með sjón	0
<i>Stjórn á hægðum og þvagi.</i>		
a)	engin stjórn á hægðum	15
b)	engin stjórn á þvagi	15

c)	missir hægðir a.m.k. vikulega	15
d)	missir hægðir a.m.k. mánaðarlega	15
e)	missir hægðir stöku sinnum	9
f)	missir þvag a.m.k. mánaðarlega	3
g)	missir þvag stöku sinnum	0
h)	góð stjórn á þvagi og hægðum	0

Endurtekinn meðvitundarmissir.

a)	ósjálfráður meðvitundarmissir eða breyting á meðvitund a.m.k. daglega	15
b)	ósjálfráður meðvitundarmissir eða breyting á meðvitund a.m.k. vikulega	15
c)	ósjálfráður meðvitundarmissir eða breyting á meðvitund a.m.k. mánaðarlega	15
d)	ósjálfráður meðvitundarmissir eða breyting á meðvitund a.m.k. tvisvar undanfarið hálf t. ár	12
e)	ósjálfráður meðvitundarmissir eða breyting á meðvitund einu sinni undanfarið hálf t. ár	8
f)	ósjálfráður meðvitundarmissir eða breyting á meðvitund einu sinni undanfarin þrjú ár	0
g)	enginn meðvitundarmissir	0

Síðari hluti. Andleg færni*a. Að ljúka verkefnum.*

1.	Getur ekki svarað í síma og ábyrgst skilaboð	2
2.	Situr oft tímum saman án þess að gera nokkuð	2
3.	Getur ekki einbeitt sér að því að lesa tímaritsgrein eða hlusta á útvarpsþátt	1
4.	Getur ekki fundið númer í símaskrá	1
5.	Geðrænt ástand kemur í veg fyrir að umsækjandi sinni fyrri áhugamálum	1
6.	Einbeitingarskortur veldur því að umsækjandi tekur ekki eftir — eða gleymir— hættu sem getur stafað af heimilistækjum eða öðru í umhverfinu	1

- | | | |
|-------------------------------|---|---|
| 7. | Geðshræring, rugl eða gleymni hefur leitt til hættulegra óhappa á undanförunum þremur mánuðum | 1 |
| 8. | Þarf stöðuga örvun til að halda einbeitingu | 1 |
| <i>b. Daglegt líf.</i> | | |
| 1. | Þarf hvatningu til að fara á fætur og klæða sig | 2 |
| 2. | Drekkur áfengi fyrir hádegi | 2 |
| 3. | Þjáist oft af geðsveiflum einhvern hluta dagsins | 1 |
| 4. | Er ekki annt um útlit sitt og aðbúnað í lífinu | 1 |
| 5. | Svefnvandamál hafa áhrif á dagleg störf | 1 |
| <i>c. Álagsþol.</i> | | |
| 1. | Andleg streita átti þátt í að umsækjandi hætti að vinna | 2 |
| 2. | Oft hræðsla eða felmtur án augljósrar ástæðu | 2 |
| 3. | Forðast hversdagsleg verkefni á þeim forsendum að þau muni valda of mikilli þreytu eða álagi | 1 |
| 4. | Ræður ekki við breytingar á daglegum venjum | 1 |
| 5. | Finnst oft að svo margt þurfi að gera að það leiðir til uppgjafar vegna þreytu, sinnuleysis eða áhugaleysis | 1 |
| 6. | Kvíðir því að sjúkleikinn versni við að fara aftur að vinna | 1 |
| <i>d. Samskipti við aðra.</i> | | |
| 1. | Getur ekki séð um sig án aðstoðar annarra | 2 |
| 2. | Hugaræsing vegna hversdagslegra atburða leiðir til óviðeigandi/truflandi hegðunar | 2 |
| 3. | Geðræn vandamál valda erfiðleikum í tjáskiptum við aðra | 2 |
| 4. | Ergir sig yfir því, sem ekki hefði angrað fyrir veikindin | 1 |
| 5. | Kýs einveru sex tíma á dag eða lengur | 1 |
| 6. | Hræðist að fara út án fylgdar | 1 |

Viðauki F. Endurhæfingarúrræði

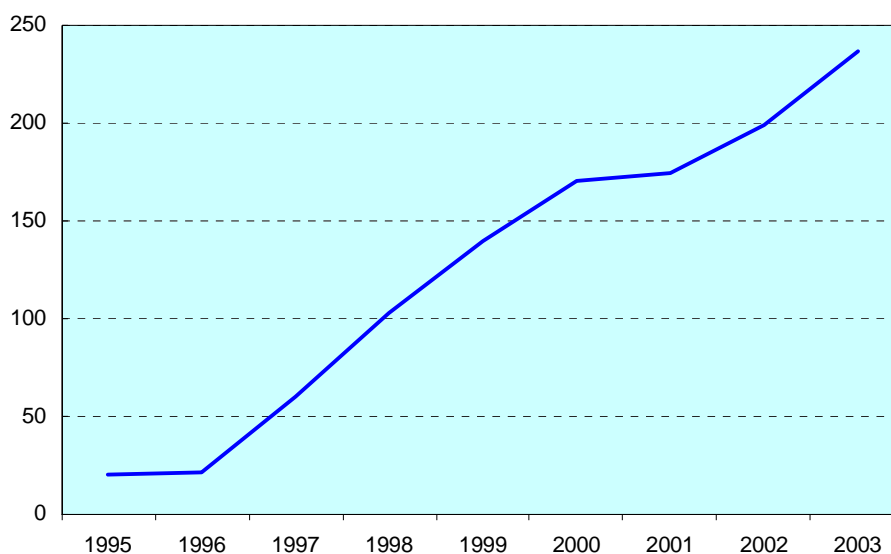
Með vinnusamningum TR fá fatlaðir tækifæri til að þjálfast til starfa á almennum vinnumarkaði. Tryggingastofnun hefur heimild til að semja við vinnuveitendur á almennum vinnumarkaði um að ráða starfsfólk sem nýtur örorkulífeyris, örorkustyrks, endurhæfingarlífeyris eða slysaörorkubóta samkvæmt slysamati undir 50%. Vinnusamningarnir eru ætlaðir einstaklingum sem hafa skerta starfsgetu og litlar tekjur aðrar en frá TR. Áður en vinnusamningur er gerður metur tryggingayfirlæknir hvort viðkomandi einstaklingur sé fær um að gegna starfinu um nokkra framtíð.

Fyrirtæki í einkarekstri, hlutafélög og stofnanir ríkis og sveitarfélaga geta gert vinnusamning við TR. Vinnusamningur er gerður til ákveðins tíma en unnt er að endurnýja samninginn. Lágmarkslengd samningstíma er þrjú mánuðir og hámarkslengd eitt ár í senn. Þó er heimilt að gera vinnusamning til skemmri tíma en þriggja mánaða þegar um er að ræða námsmenn.

Vinnusamning má gera bæði um fullt starf og hlutastarf. Lágmarksstarfshlutfall er 20%. Gerður er samningur um launakjör sem skal vera sá sami og er gildandi á hverjum tíma milli launþega og vinnuveitanda. Skerðing bóta á starfstímabili fer eftir almennum ákvæðum um skerðingu bótagreiðslna samkvæmt tekjum. Ef starfsmaður er í stéttarfélagi, eða fær greitt samkvæmt kjarasamningi þess, skal hann njóta réttinda í samræmi við kjarasamning. Að öðru leyti skal farið með launagreiðslur samkvæmt lögum um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla. TR tilnefnir umsjónaraðila sem oftast kemur frá undirbúningsaðila samningsins. Hlutverk hans er að fylgjast með því hvernig einstaklingnum vegnar og koma til aðstoðar ef einhver vandamál verða. Hlutfall endurgreiðslu launa og launatengdra gjalda til viðkomandi fyrirtækis skal aldrei vera hærra en 75% og aldrei lægra en 25%. Hlutfall endurgreiðslu er endurskoðað um leið og samningur er endurnýjaður. Fyrstu tvö árin er hlutfallið 75% en lækkar svo um 10% árlega eftir það. Tryggingastofnun tekur ekki þátt í greiðslu yfirvinnu.

Vinnusamningum öryrkja er oft sagt upp og er mikil hreyfing á vinnusamningum. Ýmist er að öryrkjar skipta um störf, þeim er sagt upp störfum, tilraunin gengur ekki upp vegna veikinda o.s.frv. Stundum hætta viðkomandi einstaklingur alfarið að vinna en í öðrum tilfellum fer hann á vinnusamning hjá öðru fyrirtæki eða í vinnu á almennum markaði, oft eftir nokkurt hlé. Afar fátítt er að vinnusamningi sé sagt upp til að ráða viðkomandi á sama stað áfram án samnings en nákvæmar tölur um það eru ekki til. Á mynd B.1 má sjá fjölda vinnusamninga tímabilið 1995–2003.

Mynd F.1 Fjöldi vinnusamninga tímabilið 1995–2003



Eins og sést á myndinni hefur vinnusamningum fjölgað jafnt og þétt undanfarinn áratug. Engu að síður virðist úrræðið ekki mikið notað.²⁹ Útgjöld TR vegna vinnusamninga námu um 104 milljónum kr. árið 2004, eða um 444 þúsund kr. á samning að meðaltali.

Endurhæfing

TR hefur fengið Félagsvísindastofnun til að kanna árangur starfsendurhæfingar. Fingnar voru upplýsingar úr gagnasafni TR um hvort þeir sem metnir höfðu verið af endurhæfingarmatsteymi á árinu 2000 voru á bótum frá TR einu til tveimur árum eftir matið. Til samanburðar var skoðuð bótastaða einstaklinga sem fengið höfðu endurhæfingarlífeyri áður en starfsendurhæfing á vegum TR hófst. Af þeim 109 sem metnir voru af endurhæfingarmatsteymi á árinu 2000 voru konur í miklum meirihluta og meðalaldur matsþega var 35 ár. Fyrst og fremst var um stoðkerfisraskanir og geðraskanir að ræða. Fjörutíu matsþegum var vísað í atvinnulega endurhæfingu á Reykjalundi, 19 í tölvunámskeið í Hringsjá og 15 í fullt starfsnám í Hringsjá, en 46 fóru í aðra meðferð eða nám. Tæplega þrjú fjórðu töldu starfshæfni sína hafa aukist, en innan við helmingur þátttakenda taldi sig þó vinnufæran (43,6%) og hafði stundað einhverja vinnu (46,9%). Auk þess var nær fjórðungur (22,8%) þátttakenda í námi og er líklegt að hluti þeirra skili sér út á vinnumarkaðinn að því loknu. Einu til tveimur árum eftir að mati lauk fengu 44 af 109 (40,4%) örorkulífeyri eða örorkustyrk frá TR og jafnmargir fengu engar bætur frá TR. Í samanburðarhópi fólks sem fengið hafði

²⁹ Heimasíða TR: www.tr.is

endurhæfingarlífeyri áður en starfsendurhæfing á vegum TR hófst fengu 97 af 119 (81,5%) örorkubætur, en 21 (17,7%) engar bætur frá TR hálfu öðru ári eftir upphaf lífeyrisgreiðslu. Árangurinn var svipaður og Svíar hafa náð og sýnir að starfsendurhæfing skilar umtalsverðum árangri.³⁰

Á Norðurlöndunum hafa endurhæfingarúrræði almennt verið fleiri en hér á landi þó að það virðist standa til bóta. Einnig hefur úrræðum sambærilegum við vinnusamninga öryrkja verið beitt, þ.e. niðurgreiðslu launa. Má þar nefna Flexjob í Danmörku. Ef til vill hefur slakur árangur við að koma öryrkjum á vinnusamningum varanlega út á vinnumarkað, þ.e. án vinnusamninga, stafað af litlum stuðningi við þá. Víða á Norðurlöndum og að einhverju marki hér á landi tíðkast atvinna með stuðningi og verndaðir vinnustaðir þar sem öryrkjar fá þá aðstoð frá fagfólki í vinnunni, a.m.k. til að byrja með. Einnig hefur sú leið verið farin að minnka niðurgreiðslu launa smátt og smátt. Þetta er gert þar sem ætla má að þjálfunarkostnaður fyrirtækja sé mestur til að byrja með.

Tilraunir til að endurhæfa fólk og styðja út á vinnumarkað eru mjög fjölbreytilegar á Norðurlöndunum. Finnar hafa til að mynda verið með ferðastyrki til að gera fólki kleift að starfa annars staðar en í eigin heimabyggð. Í Finnlandi hafa jafnvel verið veittir styrkir og ráðgjöf til að hefja sjálfstæðan rekstur. Þá hafa menn einnig getað hætt á bótum tímabundið til reynslu og farið í vinnu án þess að eiga á hættu að missa bæturnar varanlega. Þetta er gert því að hugsanlegt er að öryrkjar veigri sér við að fara út á vinnumarkað af ótta við að halda ekki vinnunni.

Á allra síðustu árum hefur TR orðið virkari þátttakandi í verkefnum sem lúta að endurhæfingu öryrkja. Ekki er þó komin mikil reynsla á þessi verkefni enda stutt síðan stofnað var til flestra þeirra. TR hefur komið á fót svokölluðum endurhæfingarmatsteymum, bæði í Reykjavík og á Akureyri. Teymin meta endurhæfingarmöguleika fólks sem hefur verið óvinnufært í nokkra mánuði og þykir ekki líklegt til að snúa aftur til vinnu á næstunni að óbreyttu. Teymin meta hvort endurhæfing sé líkleg til árangurs og hvernig best sé að háttá henni. Í teymunum starfa endurhæfingarlæknar, félagsráðgjafar, sálfræðingar, sjúkraþjálfarar og iðjuþjálfar.

Á Reykjalundi er boðið upp á atvinnulega endurhæfingu. Þar vinnur þverfaglegt teymi að einstaklingsmiðaðri endurhæfingu, þ.e. endurhæfingarúrræðum til að meta vinnugetu, þjálfar upp vinnufærni og veita stuðning við endurkomu á vinnumarkað eftir veikindi og slys.

Hringsjá er sérstakt úrræði sem er starfrækt með þjónustusamningum við félagsmálaráðuneytið og TR. Hér er um að ræða starfsendurhæfingu fyrir einstaklinga, eldri en 18 ára, sem vegna slysa eða sjúkdóma þurfa að styrkja stöðu sína á vinnumarkaði. Kennsla fer fram í þremur bekkjum. Markmið kennslunnar er að gera

³⁰ Lokaskýrsla starfshóps um starfsendurhæfingu á Íslandi, einkum bls.6–7 og 32.

nemendur hæfari til að takast á við almennan vinnumarkað eða frekara nám. Einnig eru til skemmir námskeið á sviði bókhalds og tölvunotkunar.

Janus kallast verkefni sem gengur út á starfsendurhæfingu byggða á samvinnu mennta- og heilbrigðiskerfisins og verkalýðsfélaganna. Sérhæft starfsfólk annast kennsluna, t.d. iðjuþjálfar, sjúkraþjálfar, læknir og félagsráðgjafi. Meðal námsefnis er tölvufræði, íslenska, heilsuefning, félagsfræði, hönnun og sjálfsefning. Námskefnið er unnið í samstarfi við Iðnskólann í Reykjavík. Bæði er boðið upp á misserismiðað nám með stundaskrá og einstaklingsmiðað nám.

Atvinna með stuðningi er úrræði á vegum Svæðisskrifstofu Reykjavíkur. TR gerði þjónustusamning um að veita ákveðnum hópi aðstoð. Samstarfið byggist á því að aðstoða og virkja endurhæfingarlífeyrisþega út á hinn almenna vinnumarkað. Stuðningur er bæði við einstaklinginn og vinnustaðinn.

Kvennasmiðjan er samstarfsverkefni TR og Félagsþjónustunnar í Reykjavík. Það er starfrækt fyrir mæður sem eiga við heilsufarslega og félagslega erfiðleika að stríða. Hér er um að ræða konur sem hafa verið utan vinnumarkaðar í langan tíma, jafnvel nokkur ár, og allt stefnir í að fá örorkumat fljótlega. Námið tekur þrjú misseri og fer fram í hópum. Sex hópar eru þegar byrjaðir.

Árið 2003 hófst samstarfsverkefni á Húsavík sem miðar að endurhæfingu einstaklinga sem voru á endurhæfingar- eða örorkulífeyrisgreiðslum frá TR. Stofnunin er að öðru leyti ekki þátttakandi í þessu verkefni. Verkefnið er samstarf framhaldsskólans, félags- og skólaþjónustu, heilsugæslu og fleiri aðila.

Grettistak er samstarfsverkefni TR og félagsþjónusta nokkurra sveitarfélaga um einstaklingsmiðaða endurhæfingu. Grettistak er aðeins fyrir fólk sem hefur átt við áfengis- eða vímuefnavanda að etja, hefur farið í margar meðferðir (oft fimm til tíu) og hefur lent í erfiðleikum í námi og vinnu. Markvissrar endurhæfingar er krafist og reglubundið eftirlit fer fram á framkvæmd endurhæfingarinnar. Grettistak var stofnað í janúar 2001.

TR hefur samstarf við félagþjónustur nokkurra sveitarfélaga um einstaklingsmiðaða endurhæfingu. Þá er einstaklingum í endurhæfingu veitt eftirfylgd og stuðningur.

Þá er Karlasmiðjan nýtt endurhæfingarúrræði fyrir 25 til 45 ára gamla karlmenn. Um er að ræða þriggja missera verkefni.³¹

Tillögur nefndar um starfsendurhæfingu

Nefnd um starfsendurhæfingu hefur lagt til að komið verði á fót miðstöð starfsendurhæfingar þar sem bæði atvinnulausir og öryrkjar fengju viðtal. Þar væri

³¹ TR (2004): Fjölgun öryrkja – greinargerð til heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, bls. 9–11.

þeim beint í þau endurhæfingarúrræði sem best henta hverju sinni. Þannig væri tryggt að viðkomandi vissi af þeim úrræðum sem í boði væru en þau eru mjög fjölbreytileg. Einnig væri unnt að safna upplýsingum um þessi mál á einn stað og meta árangur betur og fá betri yfirsýn yfir þessa hluti. Trúlega er skynsamlegt að setja aukna fjármuni í endurhæfingarúrræði því sparnaður af því að halda einstaklingi á vinnumarkaði getur numið tugum milljóna fyrir ríkið auk áhrifa á sjálfsvirðingu einstaklinganna sjálfra.

Viðauki G. Sérstök fjárhagsaðstoð

Aðstoð til foreldra vegna barna á þeirra framfæri

Samkvæmt 16. gr. er heimilt að veita sérstaka fjárhagsaðstoð til foreldra sem hafa haft tekjur undanfarna fjóra mánuði við mörkin eða lægri en grunnfjárhæðin. Um er að ræða aðstoð til að greiða fyrir daggæslu barns í þroskandi félags- og tómskundastarfi. Ætíð skal vera um tímabundna aðstoð að ræða sem sætir endurskoðun á sex mánaða fresti. Viðmiðunarmörk aðstoðar með hverju barni eru að hámarki 10.000 kr. á mánuði. Þegar um er að ræða sérstök meðferðar- eða stuðningssjónarmið, eða fyrirbyggjandi starf á sviði barnaverndar, er heimilt að veita foreldrum styrk sem nemur heildarkostnaði eða hluta hans vegna daggæslu barns í heimahúsum, vegna leikskóla, vegna skólamáltíða, frístundaheimilis, sumardvalar, skólagjalda eða þátttöku barns í þroskandi félags- og tómskundastarfi. Ætíð skal liggja fyrir samkomulag um félagslega ráðgjöf. Þá skal vera um tímabundna samþykkt að ræða, sem sætir endurskoðun á þriggja mánaða fresti. Þegar um er að ræða sérstök meðferðar- eða stuðningssjónarmið, eða fyrirbyggjandi starf á sviði barnaverndar, er heimilt að veita foreldrum fjárstyrk í tengslum við dvöl barns utan heimilis í sex mánuði eða skemur. Ávallt þarf að liggja fyrir samkomulag um félagslega ráðgjöf. Heimilt er að veita tekjulágum foreldrum fjárstyrk vegna náms 16 og 17 ára barna þeirra. Hér er átt við foreldra sem hafa haft tekjur við mörkin eða undir grunnfjárhæð undanfarna 12 mánuði eða lengur. Skal styrkurinn miða að því að greiða áætlaðan bókakostnað og skólagjöld.

Námskostnaður barna í skóla fjarri heimabyggð

Ef sérstök meðferðar- og/eða stuðningssjónarmið mæla með því er heimilt, samkvæmt 17. gr., að taka sérstakt tillit til námskostnaðar barna tekjulágra foreldra sem ekki geta sótt framhaldsskóla í heimabyggð. Við mat á fjárþörf skal taka mið af aðstæðum fjölskyldu, m.a. fjárhag hennar og fjarlægð skóla frá heimili. Það er skilyrði fyrir aðstoð vegna náms barna fjarri heimabyggð að sótt hafi verið um námsstyrk, samkvæmt lögum um námsstyrki nr. 79/2003, og fjárþörf síðan metin að teknu tilliti til hans.

Námsstyrkir

Í 18. gr. er fjallað um námsstyrki. Almennt er ekki veitt aðstoð til námsmanna en þó er í einhverjum tilfellum heimilt að veita aðstoð sem miðast við grunnfjárhæð ásamt almennum skólagjöldum, innritunarkostnaði og bókakostnaði. Í fyrsta lagi er heimilt að veita aðstoð til einstaklinga, 18–24 ára, sem ekki hafa lokið grunnskóla eða framhaldsskóla og hafa átt við mikla félagslega erfiðleika að stríða. Í annan stað til einstæðra foreldra, 18–24 ára, sem ekki hafa lokið grunnskóla eða framhaldsskóla og hafa haft atvinnutekjur undir einni milljón króna undanfarna tólf mánuði. Í þriðja lagi

til einstaklinga sem hafa verið atvinnulausir án bótaréttar eða þegið fjárhagsaðstoð í sex mánuði eða lengur og hafa ekki lokið grunnnámi sem veitir rétt til námslána.

Aðstoð vegna barna og ungmenna

Í 19. gr. segir að við afgreiðslu fjárhagsaðstoðar sé gert ráð fyrir að kostnaður vegna barna greiðist af barnabótum og meðlögum. Þó segir að ungu atvinnulausu fólki, á aldrinum 18–24 ára, sem býr hjá foreldri, sem hefur tekjur sem eru við mörk eða undir grunnfjárhæð, skuli reiknast hálf grunnfjárhæð á mánuði, þ.e. 42.123 kr., eða mismunur á þeirri upphæð og tekjum þeirra. Meðlag sem þau kunna að fá greitt reiknast sem tekjur. Unglingar, 18 ára og yngri, eiga ekki rétt á fjárhagsaðstoð í eigin nafni enda á framfæri foreldra sinna.

Styrkur vegna húsbúnaðar

Samkvæmt 20. gr. er fjárhagsaðstoð til kaupa á húsbúnaði heimil í eftirfarandi tilvikum. Í fyrsta lagi til einstaklings sem hefur lægri tekjur en sem nemur grunnfjárhæð, er eignalaus og er að stofna heimili eftir a.m.k. tveggja ára dvöl á stofnun. Í annan stað til ungs fólks á aldrinum 18–24 ára, sem er eignalaust, með tekjur við mörk eða undir grunnfjárhæð, hefur átt í miklum félagslegum erfiðleikum og er að stofna heimili í fyrsta sinn. Í þriðja lagi þegar rýma þarf íbúð af heilbrigðisástæðum. Viðmiðunarmörk aðstoðar af þessu tagi eru 100.000 kr. nema þegar einstaklingur er að flytjast á sambylí, þá eru mörkin 50.000 kr. Húsbúnaðarstyrkir greiðast einu sinni.

Greiðsla sérfræðiaðstoðar

Samkvæmt 21. gr. er heimilt að veita fjárhagsaðstoð til greiðslu á nauðsynlegum tannlækningum til einstaklinga sem hafa notið fjárhagsaðstoðar til framfærslu samfleytt undanfarna 12 mánuði. Viðmiðunarmörk aðstoðar eru 40.000 kr. á ári. Þá er heimilt að veita einstaklingum sem búa við mikla og langvarandi félagslega erfiðleika og einstaklingum eða fjölskyldum sem hafa orðið fyrir alvarlegum áföllum, svo sem skyndilegum ástvinamissi eða alvarlegu ofbeldi, fjárhagsaðstoð til greiðslu viðtala hjá félagsráðgjöfum, sálfræðingum og geðlæknum, ef það er liður í umfangsmeiri félagslegri aðstoð og fyrirsjáanlegt að eigi sé hægt að veita þjónustuna innan félagsþjónustunnar eða á vegum heilbrigðisstofnana. Viðmiðunarmörk aðstoðar eru 55.000 kr. á ári.

Útfararstyrkir

Samkvæmt 22. gr. er heimilt að veita aðstoð til greiðslu útfararkostnaðar þegar staðreynt hefur verið að dánarbúið getur ekki staðið undir útför hins látna. Viðmiðunarmörk eru 160.000 krónur.

Áfallaaðstoð

Samkvæmt 23. gr. er heimilt að veita tekjulágum einstaklingum, eða fjölskyldum með tekjur undir grunnfjárhæð eða á mörkum hennar, fjárhagsaðstoð vegna skyndilegs missis búslóðar eða annars eignamissis sem orðið hefur vegna bruna eða náttúruhamfara. Aðstoðin kemur einungis til álita þegar tjónþoli hefur ekki haft

heimilistryggingu eða aðra tryggingu sem bætir tjónið. Viðmiðunarmörk aðstoðar eru 100.000 krónur.

Styrkur eða lán til fyrirframgreiðslu húsaleigu og til tryggingar húsaleigu

Samkvæmt 24. gr. er heimilt að veita þeim sem hafa haft tekjur við mörkin eða undir grunnfjárhæð í mánuðinum sem sótt er um og í mánuðinum á undan lán eða styrk til fyrirframgreiðslu húsaleigu. Þinglýstur húsaleigusamningur skal liggja fyrir eða önnur staðfesting á því að samningur eigi við rök að styðjast. Miða skal við að leigufjárhæð sé í samræmi við leigu á almennum markaði. Heimilt er að veita styrk eða lán til greiðslu tryggingargjalds til Félagsbústaða vegna húsaleigu sem svarar tveggja mánaða leigu. Skilyrði er að viðkomandi hafi ekki aðgang að lánaþyrngreiðslu hjá bönkum eða lánastofnunum.

Aðstoð vegna sérstakra erfiðleika

Samkvæmt 25. gr. er heimilt að veita einstaklingum, hjónum eða sambúðarfólki lán eða styrk vegna mikilla fjárhagslegra og félagslegra erfiðleika, að uppfylltum öllum eftirfarandi skilyrðum. Í fyrsta lagi að umsækjandi hafi haft tekjur við mörk eða undir grunnfjárhæð undanfarna sex mánuði eða lengur. Í annan stað að staðfest sé að umsækjandi hafi ekki aðgang að lánaþyrngreiðslu banka, sparisjóða eða annarra lánastofnana. Í þriðja lagi að fyrir liggi yfirlit starfsmanns Félagsþjónustunnar eða Ráðgjafarstofu um fjármál heimilanna um fjárhagsstöðu umsækjanda og tillögur að úrbótum þegar við á. Í fjórða lagi að fyrir liggi á hvern hátt lán eða styrkur muni breyta skuldastöðu umsækjanda til hins betra þegar til lengri tíma er litið. Í fimmta lagi að fyrir liggi samkomulag um félagslega ráðgjöf og/eða fjármálaráðgjöf.

Sérstök fjárhagsaðstoð í desember

Veita skal þeim sem hafa fengið fulla fjárhagsaðstoð undangengna sex mánuði samfellt sérstaka desemberuppbot sem nemur 25% af grunnfjárhæð.

Styrkur til greiðslu kostnaðar vegna geymslu á búslóð

Í 28. gr. segir að heimilt sé að veita styrk til greiðslu vegna geymslu á búslóð að hámarki 100.000 krónur. Skilyrði er að umsækjandi hafi haft tekjur á eða undir viðmiðunarmörkum grunnfjárhæðar síðastliðna 12 mánuði og hafi átt í miklum félagslegum erfiðleikum.

Um fjárhagsaðstoð sem veitt er í formi láns

Samkvæmt 27. gr. er skilyrði fyrir fjárhagsaðstoð í formi láns að fyrir liggi mat á endurgreiðslugetu umsækjanda. Aðeins skal veita lán þegar ljóst er að umsækjandi muni geta staðið í skilum með afborganir af því. Eigi er heimilt að veita lán ef umsækjandi er með lán frá félagsþjónustunni fyrir. Hámark láns sem hægt er að samþykkja án þátttöku félagsmálaráðs er 300.000 kr. og hámarkslánstími sex ár. Umsóknnum um herra lán og lengri lánstíma skal vísa til félagsmálaráðs.