



Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

Reykjavík, 23. september 2022

Síðumúla 24

108 Reykjavík

sent á samráðsgátt

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð

Samtök atvinnulífsins (SA), hafa tekið til umsagnar ofangreint mál sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 8. september. SA hafa talað fyrir breytingu á íslenska almannatryggingakerfinu um árabíl enda eru þær reglur sem kerfið byggir á komnar til ára sinna og margar gagnrýniverðar.

Þær breytingar sem frumvarpið ráðgerir eru aðallega formlegs eðlis en gert er ráð fyrir frekari breytingum á örorkulífeyriskerfinu á næstu misserum. Að mati SA er brýnt að við endurskoðun kerfisins verði tekið tillit til eftirfarandi athugasemda.

Lög nr. 100/2007 um almannatryggingar (almtrl.) skortir orðskýringar og hugtakaskýringar sem lýsa grundvallaratriðum í löggjöfinni eins og *örorka* og *starfsgeta*. Orðið *örorka* gefur til kynna að starfsorka eða getan til að framfleyta sér með vinnu sé afar lítil, örlítil. Þannig má gera ráð fyrir að óskert starfsgeta sé andstæða örorku.

Í 18. gr. almtrl. kemur fram hugtakið 75% örorka. Sambærilegt ákvæði er að finna í a-lið 9. gr. fyrirbyggjandi frumvarps, sbr. og b-lið 9. gr. Þar er talað um að umsækjendur um örorkulífeyri þurfi að hafa verið metnir til a.m.k. 75% örorku til langframa vegna afleiðinga læknisfræðilega viðurkenndra sjúkdóma eða fötlunar. Í eldri lögum um almannatryggingar, allt frá árinu 1936 (þá lög um alþýðutryggingar), var rætt um vinnugetu einstaklinga, þ.e. þeir sem ekki gátu unnið sér inn $\frac{1}{4}$ - $\frac{1}{2}$ þess sem andlega og líkamlega heilbrigðir menn voru vanir að vinna sér inn áttu rétt á örorkulífeyri. Með lögum nr. 62/1999 um breytingar á lögum um almannatryggingar nr. 117/1993 breyttist orðalagið og miðað var við 75% örorku í stað 25% vinnugetu. Megintilgangur breytinganna var sá að falla frá beinni tekjuviðmiðun þannig að örorkumatið byggðist alfarið á læknisfræðilegum forsendum og var vísað til Noregs og Svíþjóðar í því tilliti.

Af 18. gr. almtrl. má ráða að fyrir hendi sé hlutlægt viðmið á fullri starfsorku og á þeirri skerðingu á fullri starfsorku sem kemur í veg fyrir að viðkomandi einstaklingur geti framfleytt sér án opinbers stuðnings. Því fer fjarri. Matið fer fram á grundvelli örorkustaðals sem er viðauki með reglugerð um örorkumat nr. 379/1999 en reglugerðin var sett í kjölfar gildistöku laga nr. 62/1999. Reglugerðin ásamt örorkustaðlinum hefur síðan verið óbreytt, eða frá árinu 1999. Í athugasemdum greinargerðar við 1. gr. laga nr. 62/1999 segir:

Gert er ráð fyrir að læknadeild Tryggingastofnunar ríkisins semji á grundvelli afleiðinga læknisfræðilega viðurkenndra sjúkdóma eða fötlunar staðal sem staðfestur er af tryggingaráði og birtur í reglugerð sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið setur. Þannig verður saminn



opinber og ítarlega kynntur mælikvarði fyrir örorkumat með hliðsjón af alþjóðlega viðurkenndum stöðlum og reynslu hér á landi.

Markmið breytinganna var því að skýra ferlið og gera það gagnsærra. Raunin varð hins vegar önnur. Örorkustaðallinn er þess efnis að ómögulegt er að nota hann til þess að meta starfsorku eða hlutfall af henni. Hugtakið sem lögin miða við til þess að einstaklingur eigi rétt á fullum örorkulífeyri, 75% örorka, er því í besta falli ófaglegt og óviðeigandi en í versta falli villandi og gerir viðkomandi einstakling erfitt fyrir að ná óskertri starfsorku á ný. Hann öðlast þannig í raun ævilangan rétt til bótagreiðslna frá ríkinu. Örorkustaðallinn á ekkert erindi í nútímaheilbrigðiskerfi og samræmist engan veginn þeim vinnumarkaði og þeirri samfélagsgerð sem við búum við í dag. Á þeim 23 árum síðan reglugerð um örorkumat tók gildi hefur orðið gjörbylting á íslenskum vinnumarkaði og fullyrða má að fjöldi fólks sem metið er eftir þessum einfalda staðli gæti unnið störf sem síðar hafa orðið til. Þannig er borðleggjandi að endurmeta ætti örorku einstaklinga, þ.e. nánast enga starfsgetu samkvæmt lögunum og staðlinum, með ákveðnu millibili þannig að hægt sé að fylgjast með framförum og möguleikum þeirra til aukinnar starfsgetu.

Til fróðleiks má skoða eftirfarandi töflur þar sem bornar eru saman tölfræðilegar staðreyndir um lífeyrisþega á Íslandi árin 1947 og 2021:

Mannfjöldi eftir aldri 1947 og 2021

	1947	2021
0-17	46.728	82.436
18-66	77.147	239.380
67+	8.875	46.976
Alls	132.750	368.792

Fjöldi lífeyrisþega á Íslandi

	1947	2021
Örorkulífeyrisþegar	2.003	21.007
Ellilífeyrisþegar (67+)	8.875	46.976

Lífeyrisþegar í % af íbúum á vinnualdri, 18-66 ára

	1947	2021
Örorkulífeyrisþegar	2,6%	8,8%
Ellilífeyrisþegar (67+)	11,5%	19,6%

Þróunin er augljós í átt að fjölgun lífeyrisþega. Margir þættir skýra þessa þróun en þau viðmið sem notuð eru við mat á rétti til örorkulífeyris eiga þar líklega snaran þátt.

Auk framangreinds er rétt að taka fram að í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 má heldur ekki finna skilgreiningu á örorku eða starfsgetu.



Í 15. gr. laganna segir að sjóðfélagi eigi rétt á örorkulífeyri ef hann verður fyrir orkutapi sem metið er 50% eða meira, hefur greitt í lífeyrissjóð í a.m.k. tvö ár og orðið fyrir tekjuskurðingu af völdum orkutapsins. Skilyrði fyrir örorkulífeyrisgreiðslum úr hendi lífeyrissjóða er því tvíþætt, að um sé að ræða a.m.k. 50% orkutap og orkutapið hafi valdið tekjuskurðingu. Samkvæmt lífeyrissjóðalögunum þarf getan til að afla tekna að skerðast niður í 50% eða minna en ekki 25% líkt og gert er ráð fyrir í almtrl. Það mætti því ætla að skilyrði almtrl. séu þrengri en lífeyrissjóðalaganna hvað þetta varðar. Því er hins vegar öfugt farið. Ástæðan er sú að tryggingalæknar lífeyrissjóða meta getu einstaklinga til að afla tekna með vinnu en tryggingalæknar Tryggingastofnunar meta margvíslegar skerðingar á grundvelli fyrrnefnds örorkustaðals.

Þegar um ræðir grundvöll réttinda einstaklinga er brýnt að hugtök séu skýr og skilgreind í lögum. Sú er ekki raunin í þeim tilvikum sem nefnd eru hér að framan. Við innleiðingu örorkustaðalsins var litið til Bretlands þrátt fyrir að kerfi þeirra sé gerólikt hinu íslenska. Eðlilegra væri að horfa til nágrannaþjóða okkar. Flest Norðurlöndin hafa farið í gegnum stefnubreytingar á undanförunum árum, með áherslu á virkni, þar á meðal atvinnuþátttöku. Matstæki eiga enda frekar að byggjast á heildrænni getu einstaklinga en greiningu og mati á skerðingu. Horfa til styrkleika fremur en veikleika. SA skora á ráðuneytið að endurskoða örorkustaðalinn með þetta fyrir augum. Þessi nálgun hefur verið notuð með góðum árangri hjá VIRK starfsendurhæfingu en betur má ef duga skal. Þegar VIRK starfsendurhæfingarsjóður var var settur á stofn með kjarasamningum árið 2008 lá fyrir að samhliða yrðu gerðar breytingar á almannatryggingakerfinu, í samræmi við stefnu stjórnvalda á þeim tíma um aukna áherslu á starfsendurhæfingu, þannig að saman mættu þessi verkfæri stuðla að aukinni vinnufærni einstaklinga í stað þess að einblína á skerðingar. Þær breytingar urðu hins vegar aldrei.

SA skora því á ráðuneytið að ganga lengra í að ráða bót á þessum göllum á almannatryggingakerfinu en gert er í fyrirliggjandi frumvarpi og ljúka þeirri stefnumótun sem lagt var upp með þegar VIRK starfsendurhæfing var stofnuð og m.a. var úrfærð ítarlega í skýrslu félagsmálaráðuneytisins frá maí 2019¹. Í því skyni ætti að fela 1-3 sérfræðingum að leggja til úrbætur með því að sækja fyrirmyndir til Danmerkur, Noregs eða Svíþjóðar.

SA lýsa sig reiðubúin, nú sem endranær, til að taka þátt í þeirri umbótavinna sem ráðast þarf í.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Heiðrún Björk Gísladóttir

¹ Nýtt greiðslukerfi vegna skertrar starfsgetu. Tillögur samráðshóps um breytt framfærslukerfi almannatrygginga. Útgefandi félagsmálaráðuneytið, maí 2019.