

Starfsgeta, þátttaka og velferð



„Það getur verið erfitt að samhæfa höfuðmarkmiðin með uppbyggingu kerfisins, því þau eru í eðli sínu ólík og geta unnið hvort gegn öðru. Annars vegar vilja menn tryggja einstaklingum með skerta starfsgetu öryggi og góða framfærslu og hins vegar byggja upp hvatningu til meiri atvinnuþátttöku þessa hóps og aðstoða einstaklinga til þátttöku á vinnumarkaði eins fljótt og unnt er í kjölfar veikinda eða slysa.“

1. Mikilvægi vinnu

Vinna er einstaklingum yfirleitt mjög mikilvæg. Það skiptir máli fyrir okkur öll að hafa hlutverk í lífinu, geta séð sjálfum okkur farborða og verið fjárhagslega sjálfstæð. Vinnan mótar einnig félagslega stöðu, sjálfsmynd og félagsþroska einstaklinga þar sem þeim gefast tækifæri til að mynda fjölbreytt félagsleg tengsl og takast á við nýjar áskoranir í félagslegum samskiptum.

Rannsóknir hafa sýnt að löng fjarvera frá vinnumarkaði ógnar heilsu og lífsgæðum einstaklinga meira en margir lífshættulegir sjúkdómar. Þátttaka á vinnumarkaði hefur almennt jákvæð áhrif á bæði líkamlega og andlega heilsu einstaklinga – einnig þeirra einstaklinga sem glíma við varanlegan heilsuþrest af ýmsum toga (Waddell og Burton, 2006). Einnig hefur t.d. verið sýnt

fram á það í erlendum rannsóknum að ungir karlar sem hafa verið án vinnu í 6 mánuði eru sex sinnum líklegri en aðrir til að taka sitt eigið líf (Waddell og Aylward, 2005).

Í skýrslu um líf skjör og hagi öryrkja eftir Guðrúnu Hannesdóttur frá árinu 2010 kemur fram að öryrkjar hér á landi búi almennt við mun slakari líf skjör en gengur og gerist meðal þjóðarinnar og að fátækt sé frekar hlutskipti öryrkja en annarra hópa. Mjög fáir einstaklingar fara af örorkulífeyri aftur í vinnu. Þannig má segja að einstaklingar sem fara á örorkulífeyri festist auðveldlega í gildru fátæktar og verri lífsgæða til framtíðar.

Um 16 þúsund Íslendingar eru á örorku- eða endurhæfingarlífeyri hjá Tryggingastofnun ríkisins. Þetta eru um

9% af vinnuafli landsins (Hagstofa Íslands, 2012). Öryrkjum hefur fjölgað mikið á undanföllum tveimur áratugum, eða úr því að vera um 4% af vinnuafli landsins árið 1990. Svipuð þróun hefur átt sér stað í öðrum vestrænum ríkjum þó þróunin sé mismunandi milli landa. Samkvæmt OECD eru um 6% vinnuafli að meðaltali á örorkulífeyri innan OECD og í sumum löndum Norður- og Austur-Evrópu fer hlutfallið upp í allt að 10-12%.

2. Orsakir og efnahagslegar afleiðingar

Útgjöld vegna örorkulífeyris eru veruleg hjá hinu opinbera í flestum löndum OECD. Hátt hlutfall örorkulífeyrisþega og aukin útgjöld hindra vöxt efnahagslífsins og draga úr framboði vinnuafli á vinnumarkaði. Flest vestræn velferðarsamfélög standa

frammi fyrir því að sá hópur einstaklinga sem ekki tekur þátt á vinnumarkaði vegna heilsubreysts fer sífellt stækkandi. Við þetta bætist sú staðreynd að hlutfall eftirlaunaþega á eftir að hækka verulega á næstu áratugum. Að óbreyttu mun því hlutfall vinnandi fólks verða mun lægra í framtíðinni en nú er og færri munu skapa verðmæti og greiða skatta til að standa undir þeim lífsgæðum og því velferðarkerfi sem við viljum viðhalda.

Þessi þróun hefur átt sér stað á löngum tíma og fyrir síðustu aldamót endurskoðuðu mörg lönd innan OECD kerfi örorkulífeyris og stuðnings, til að auka virkni og þátttöku fólks með skerta starfsgetu á vinnumarkaði. Þau mátu stöðuna þannig að ef ekkert yrði að gert hefði samfélagið ekki efni á þeirri velferðarþjónustu sem við viljum byggja upp bæði innan heilbrigðis- og menntakerfisins, ásamt framfærslustuðningi við þá einstaklinga sem enga möguleika hafa til þátttöku á vinnumarkaði.

Ástæður þess að æ fleiri einstaklingar hættu á vinnumarkaði vegna örorku eru fjölmargar og í raun er oft um að ræða flókið samspil þátta þar sem erfitt getur verið að greina orsakir og afleiðingar. Gríðarleg fjölgun einstaklinga sem glíma við geðræna sjúkdóma af ýmsum toga vekur þó sérstaka athygli og oft er um að ræða mjög ungt fólk sem fær jafnvel úrskurð um örorku til lengri tíma. Geðræn vandamál eru nú stærsta ástæða örorku í flestum OECD-ríkjum. Í Danmörku, Hollandi, Svíþjóð og Sviss glímur um helmingur þeirra sem fara á örorku í fyrsta skipti við geðræn vandamál. Hér á landi eru geðraskanir í 37% tilfella helsta orsök örorku hjá örorkulífeyrisþegum Tryggingastofnunar ríkisins, en þetta hlutfall var um 34% á árinu 2001. Þegar aldurshópurinn yngri en 30 ára er skoðaður hér á landi eru geðraskanir stærsti flokkurinn, eða um 62%. Innan margra ríkja OECD hefur ekki tekist að ná tókum á þessum vanda með stefnumótun eða öðrum aðgerðum. OECD hefur bent sérstaklega á þá staðreynd að ónóg þekking sé til staðar um orsakir og afleiðingar vandans og full þörf sé á að skoða hann betur út frá rannsóknum og reynslu. Meðal annars hefur verið bent á eftirfarandi þætti í þessu samhengi:

- Aukin þekking og viðurkenning á geðrænum sjúkdómum innan samfélagsins.
- Breytt viðhorf til geðrænna sjúkdóma innan heilbrigðis- og félagskerfisins.
- Aukin geta og þekking til greiningar. Í þessu samhengi hafa menn líka bent á þá tilhneigingu að greina sem sjúkdóma og heilsufarsleg vandamál þætti sem áður voru taldir tengjast hegðun og viðhorfum einstaklinga – með réttu eða röngu. Sumir vilja meina að slík þróun sé varhugaverð og til þess gerð að sjúkdómsvæða aðstæður einstaklinga í meira mæli en gott er, sem geti dregið úr virkri þátttöku þeirra í samfélaginu og á vinnumarkaði.

Í mörgum löndum hefur örorkulífeyrir verið síðasta úrræðið fyrir einstaklinga sem ekki geta tekið þátt á vinnumarkaði, af ástæðum sem oft tengjast þróun í opinberri stefnumörkun eða breytingum á vinnumarkaði. Dæmi um slíkt eru eftirfarandi:

- Breytingar á fyrirkomulagi atvinnuleysisbóta og/eða félagslegum stuðningi þar sem skilyrði til bótagreiðslna eru hert og meiri kröfur gerðar til þess að einstaklingar séu í virkni eða virkri atvinnuleit. Þetta hefur fækkað einstaklingum á atvinnuleysisbótum en afleiðingin getur líka orðið fjölgun einstaklinga á örorkulífeyri þar sem minni kröfur hafa verið gerðar til þátttöku og virkni.
- Hækkandi eftirlaunaaldur hefur fjölgað einstaklingum á örorkulífeyri.
- Tækniþróun og menntunarkröfur hafa fækkað atvinnumöguleikum þeirra sem eru með litla menntun og í þeim hópi eru hlutfallslega flestir örorkulífeyrisþegar.

Kreppa undanfarinna ára hefur aukið vandann verulega og því er mikilvægt að stefnumörkun og aðgerðir vestrænna velferðarsamfélaga miði að því að koma í veg fyrir að einstaklingar fari á örorkulífeyri.

Þetta má gera með aukinni þjónustu, auknum tækifærum á vinnumarkaði og uppbyggingu á stuðningskerfi sem hvetur til aukinnar atvinnuþátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu.

3. Endurskoðun og flækjustig

Mikil endurskoðun á fyrirkomulagi þjónustu og fjárhagslegs stuðnings við einstaklinga með skerta starfsgetu hefur átt sér stað bæði í Evrópu og Norður-Ameríku á undanförunum 20 árum. Breytingar í þessum málaflokki eru hins vegar flóknar og mörgum þjóðum hefur reynst tímafrekt og erfitt að finna árangursríkar leiðir. Ástæður þess eru m.a. eftirfarandi:

1. Það getur verið erfitt að samhæfa höfuðmarkmiðin með uppbyggingu kerfisins, því þau eru í eðli sínu ólík og geta unnið hvort gegn öðru. Annars vegar vilja menn tryggja einstaklingum með skerta starfsgetu öryggi og góða framfærslu og hins vegar byggja upp hvatningu til meiri atvinnuþátttöku þessa hóps og aðstoða einstaklinga til þátttöku á vinnumarkaði eins fljótt og unnt er í kjölfar veikinda eða slysa.
2. Sá hópur sem þarf aðstoð samanstendur af mjög ólíkum einstaklingum með fjölbreyttan bakgrunn, vandamál og þarfir. Ólíkar aðferðir þarf til að virkja og hvetja þessa einstaklinga og þarfir þeirra fyrir stuðning og þjónustu eru mismunandi.
3. Mikill fjöldi aðila og stofnana kemur með einum eða öðrum hætti að þjónustu og stuðningi við einstaklinga með skerta starfsgetu – ekki eingöngu þeir sem greiða bætur eða veita þjónustu á sviði starfsendurhæfingar heldur einnig heimilislæknar og heilbrigðiskerfið í heild sinni, atvinnurekendur, félagslega kerfið og fleiri aðilar. Hér reynir því á samhæfingu og samstarf fjölda ólíkra aðila sem oft hafa ólíkra hagsmuna að gæta.
4. Breyting á einum þætti kerfisins hefur áhrif á aðra þætti sem flókið getur verið að gera sér grein fyrir, greina og rannsaka. Þannig getur samdráttur í heilbrigðisþjónustu haft veruleg áhrif á hvaða árangri er hægt að ná í starfsendurhæfingarþjónustu.

Einnig getur breyting í mati á starfsgetu til bótagreiðslna haft mikil áhrif á fyrirkomulag í snemmbæru inngripi í starfsendurhæfingu. Eins geta breytingar á uppbyggingu bótagreiðslna haft áhrif á flæði einstaklinga milli mismunandi bótakerfa og þá um leið á milli mismunandi þjónustuaðila.

Vegna þessa flækjustigs eru breytingar í heildarkerfinu flóknar og oft erfiðar í framkvæmd og þurfa að vera vel ígrundaðar. Flest lönd sem náð hafa árangri í að auka þátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu á vinnumarkaði með kerfisbreytingum hafa annað hvort byrjað á því að hrinda í framkvæmd breytingum sem hafa í upphafi ekki heppnast að fullu, eða farið þá leið að byrja á tilrauna- og

þróunarverkefnum sem síðan eru metin og rannsökuð áður en stærri breytingum er hrint í framkvæmd (OECD, 2010). Að svona þróunarverkefnum hafa meðal annars komið sérfræðingar frá háskóla- og rannsóknastofnunum. Á þennan hátt hafa menn getað dregið nauðsynlegan lærdóm í hverju skrefi og fetað leiðina til aukins árangurs.

4. Breytingar og áherslur innan OECD

Innan landa OECD hafa verið farnar mismunandi leiðir til að ná tókum á vandanum og auka þátttöku einstaklinga með skerta vinnugetu á vinnumarkaði. Áherslupættir hafa verið ólíkir milli landa þó að almennt hafi stefnumörkun og áherslur í þessum málaflokkum færst frá aðgerðaleyfi einstaklinga yfir í að gera meiri kröfur til virkni þeirra og þátttöku á vinnumarkaði. Hér á eftir verður fjallað um helstu þætti og leiðir sem OECD hefur bent á að þurfi að endurskoða og breyta (OECD, 2010).

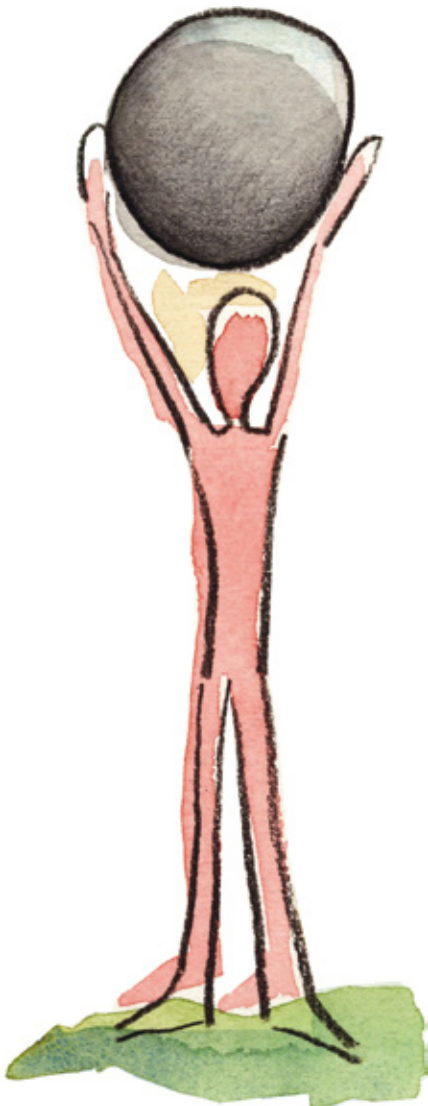
4.1 Aukin áhersla á að virkja atvinnurekendur til samstarfs og ábyrgðar

Atvinnurekendur eru ekki hluti örorku- lífeyriskerfisins og oft er lítið á þá sem hluta vandans frekar en hluta af mögulegri lausn. Staðreyndin er hins vegar sú að atvinnurekendur gegna lykilhlutverki innan kerfisins við að koma í veg fyrir að fjarvistir vegna heilsuþrengis þróist að óþörfu í átt til varanlegrar örorku. Það geta þeir gert með tilteknum forvörnum, viðbrögðum, sveigjanleika og aðstoð við endurkomu starfsmanna til vinnu í kjölfar sjúkdóma eða slysa. Einnig er mikilvægt að auka sveigjanleika og möguleika í atvinnulífinu almennt fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu, t.d. með aukinni fræðslu. Menn eru í auknum mæli farnir að gera sér grein fyrir mikilvægi þess að draga atvinnurekendur til samstarfs og ábyrgðar í þessum málaflokkum. Aukin ábyrgð atvinnurekenda og launamanna hefur einnig gefið góða raun, t.d. í Hollandi. Nokkur lönd innan OECD hafa byggt upp sérstakt hvatningarkerfi fyrir atvinnurekendur á þessu sviði, t.d. með eftirfarandi leiðum:

- Sérstökum stuðningi við ráðningar á starfsmönnum með skerta starfsgetu. Þessi stuðningur getur bæði verið fjárhagslegur og í formi sérstakrar þjónustu á vinnustaðnum, s.s. við að breyta vinnuáætlanum og miðla fræðslu til stjórnenda og annarra starfsmanna.
- Niðurgreiðslu launa hjá starfsmönnum með skerta starfsgetu. Þá fá atvinnurekendur greidda tiltekna fjárhæð á mánuði með hverjum starfsmanni sem síðan fær greidd hefðbundin laun frá atvinnurekandanum.
- Niðurgreiðslu á veikindalaunum til starfsmanna með skerta starfsgetu – t.d. í ákveðinn tíma eftir ráðningu.
- Skattaafslætti til atvinnurekenda sem uppfylla tiltekinn kvóta varðandi hlutfall starfsmanna með skerta starfsgetu.
- Tilfærslu á ábyrgð og greiðslum í veikindum frá hinu opinbera til atvinnurekenda.
- Auknum skyldum atvinnurekenda til þátttöku í starfsendurhæfingar- úrræðum og til að aðstoða einstaklinga við endurkomu til vinnu eftir veikindi og slys – t.d. með sérstökum tækjum eða hjálparbúnaði, sveigjanleika í vinnutíma og verkefnum.
- Aukinni fræðslu inn á vinnustaði um þætti eins og geðheilbrigði og streitu í vinnu.

Hér þarf þó að hafa í huga að mismunandi leiðir geta haft gagnverkandi áhrif. Þannig getur mikil áhersla á rétt einstaklinga til stuðnings atvinnurekenda á meðan á vinnusambandi stendur orðið til þess að atvinnurekendur séu síður reiðubúnir til að ráða inn nýja starfsmenn með skerta vinnugetu. Mikil ráðningarfesta og langur réttur til launa í veikindum á vinnumarkaði getur þannig haft áhrif á vilja atvinnurekenda í þessum efnum.

Almennt miða aðgerðirnar að því að byggja upp aðstæður þar sem það borgar sig fyrir atvinnurekendur að styðja starfsmenn sína til endurkomu til vinnu



eins fljótt og unnt er, ásamt því að stuðla að meiri sveigjanleika á vinnustaðnum og hvatningu til að ráða inn nýja starfsmenn með skerta vinnugetu.

4.2 Krafa um aukna þátttöku

Örorkulífeyrskerfi hjá vestrænum velferðarsamfélögum hafa oft haft það einangraða hlutverk að greiða bætur án þess að veita stuðning eða gera kröfur um virkni og þátttöku í samræmi við getu viðkomandi einstaklinga. Slík kerfi geta dregið úr þátttökuvilja og möguleikum einstaklinga með skerta starfsgetu á vinnumarkaði. Flest lönd innan OECD hafa því á undanförunum 10-20 árum unnið markvisst að því að breyta bæði viðhorfum og kerfisuppbyggingu til að auka þátttöku einstaklinga. Meginþættir í þessu breytingarferli eru eftirfarandi (OECD, 2010):

Geta í stað vangetu

Lögð er áhersla á að leggja mat á getu einstaklinga til starfa fremur en vangetu. Það er jákvæðari nálgun á þjónustu við einstaklinga og getur til lengdar aukið möguleika fólks með skerta starfsgetu til þátttöku á vinnumarkaði. Þessi nálgun krefst hins vegar þess að einstaklingurinn eigi kost á starfsendurhæfingu tiltölulega snemma í ferlinu og helst áður en hann hefur misst vinnusamband vegna heilsuþrestra. Nánar er fjallað um mat á starfsgetu einstaklinga í kaflanum „Að meta getu til starfa en ekki vangetu“ hér á eftir.

Virkni og þátttaka

Örorkulífeyrskerfi margra landa hafa verið byggð þannig upp að ekki hefur verið gerð sérstök krafa um virkni og atvinnuleit líkt og er í öðrum bótakerfum, svo sem vegna atvinnuleysis eða félagslegrar aðstoðar. Vangaveltur hafa komið fram um að örorkulífeyrir sé stundum úrskurðaður til of langs tíma og hvort endurskoðun ætti að fara fram oft. Stundum hafa menn ályktað sem svo að þeir einstaklingar sem eru á örorkulífeyri séu það illa haldnir að ekki sé raunhæft að gera slíka kröfu. Það er hins vegar ljóst að talsverður hluti örorkulífeyrisþega hefur einhverja vinnugetu eða gæti tekið meiri þátt í atvinnulífnum, að fenginni nægilegri aðstoð og hvatningu í þeim efnum (Guðrún

Hannesdóttir, 2010). OECD hefur því bent á mikilvægi þess að gera sömu kröfur til virkni og þátttöku vegna örorkulífeyris og gerðar eru í öðrum bótaflokkum — þó að því tilskildu að kröfurnar séu raunhæfar.

Aukin áhersla á starfsendurhæfingu

Ef auka á þátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu á vinnumarkaði þarf að tryggja öllum, sem þess þurfa, aðgengi að þjónustu á sviði starfsendurhæfingar. Þessi þjónusta þarf að vera í samræmi við metnar þarfir einstaklingsins og byggjast m.a. á persónulegri ráðgjöf og markvissum áætlunum. Einnig hefur verið bent á að koma þurfi á betri tengingu milli bótagreiðslna og starfsendurhæfingarþjónustu til að tryggja að unnið sé með þá þætti sem skipta máli þegar starfsgeta einstaklings er metin í lok ferlisins. Einnig er mikilvægt að auka verulega rannsóknir á árangrimismunandi þjónustuleiða í starfsendurhæfingu og þróa betri og markvissari mælikvarða á árangur og gæði. Mörg lönd innan OECD (t.d. Noregur, Austurríki, Holland og Sviss) hafa farið þá leið að taka aldrei endanlega afstöðu til vinnugetu einstaklinga fyrr en starfsendurhæfing og önnur endurhæfing sé fullreynd og ljóst að frekari þjónusta á þessu sviði muni ekki skila árangri. Það ferli getur tekið frá nokkrum vikum upp í nokkur ár og mikilvægt er að framfærslukerfi og þjónustuframboð styðji við það.

Tímabundnar greiðslur

Bent hefur verið á mikilvægi þess að örorkulífeyrir sé ekki ótímabundinn heldur aðeins greiddur í tiltekinn tíma að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og staðan síðan metin reglulega. Þetta er sérstaklega mikilvægt þegar um ungt fólk er að ræða, þar sem oft er hægt að bæta aðstæður og möguleika þess á vinnumarkaði með tímanum og koma þannig í veg fyrir að það lendi í einangrun og fátæktargildru fjarri vinnumarkaðnum. Þetta á hins vegar ekki við þegar um er að ræða mjög alvarlega sjúkdóma eða slys þar sem ljóst er að viðkomandi einstaklingur á ekki afturkvæmt á vinnumarkað á ný.

Til staðar sé hvatning hjá bæði greiðendum örorkulífeyris og veitendum þjónustu

Mál einstaklinga sem sækja um örorkulífeyri eru oft mjög flókin og það getur tekið langan tíma, með tilheyrandi kostnaði og flækjustigi, að greiða úr málum og efla vinnugetu viðkomandi einstaklings. Auðveldasta leiðin er því oft að úrskurða viðkomandi á örorku. Slíkur úrskurður getur þó haft í för með sér kostnað sem er margfaldur á við þann kostnað sem hlýst af aukinni þjónustu. Auk þess getur aukin virkni og þátttaka einstaklinga á vinnumarkaði aukið lífsgæði þeirra, dregið úr kostnaði í heilbrigðiskerfinu og eflt hagvöxt í samfélaginu. Því er mikilvægt að til staðar séu hvatning og skýrar reglur um að fara aðrar leiðir en þær „auðveldustu“ innan velferðarkerfisins þegar kemur að ákvörðunum og þjónustu við einstaklinga með skerta starfsgetu.

Sérstakar ráðstafanir sem hvetja til meiri þátttöku

Í nokkrum löndum hafa verið gerðar sérstakar ráðstafanir sem miða að því að hvetja einstaklinga með skerta starfsgetu til meiri þátttöku á vinnumarkaði. Um er að ræða fjárhagslega hvatningu til einstaklinga og fyrirtækja. Í Bretlandi hafa einstaklingar getað fengið sérstakan skattaafslátt vegna þessa og einnig hafa þeir haft möguleika á að fá sérstakar greiðslur frá hinu opinbera („return to work credit“) ef þeir eru í lágt launuðum störfum, til að tryggja að þátttaka á vinnumarkaði borgi sig fyrir þá. Hollendingar hafa farið þá leið að greiða einstaklingum með skerta starfsgetu hærri bætur en ella ef þeir taka þátt á vinnumarkaði í samræmi við starfsgetu sína. Sum lönd hafa einnig dregið verulega úr tekjutengingu bóta (a.m.k. á ákveðnu bili) til að hvetja til aukinnar atvinnuþátttöku. Finnland, Noregur, Danmörk og Svíþjóð hafa breytt kerfinu á þann hátt að vilji einstaklingar á örorkulífeyri prófa sig áfram á vinnumarkaði þá sé þeim tryggð endurkoma inn í bótakerfið án þess að þurfa að fara aftur í gegnum matsferli og endurákvörðun á bótarétti og án þess að tekjur valdi skerðingum ef viðkomandi þarf að fara inn í bótakerfið aftur. Þetta veldur því að einstaklingar þora frekar að

stíga skrefið út á vinnumarkaðinn því þeir vita að þeir hafa tryggja framfærslu ef í ljós kemur að þeir ráða ekki við launað starf (OECD, 2010). Að lokum hafa Noregur og Ungverjaland boðið einstaklingum upp á tímabundinn endurhæfingarlífeyri, sem er hærri en örorkulífeyrir en háður þeim skilyrðum að viðkomandi einstaklingur taki virkan þátt í endurhæfingu með það að markmiði að auka þátttöku á vinnumarkaði (OECD, 2010).

4.3 Að meta getu til starfa en ekki vangetu

Í gegnum tíðina hefur kerfi örorkulífeyris bæði hér á landi og víða erlendis verið byggt upp með það að meginmarkmiði að tryggja einstaklingum sem ekki geta starfað tiltekna framfærslu. Í samræmi við þetta hefur ákvörðun um rétt til örorkulífeyris verið byggð á mati á vangetu en ekki mögulegri getu. Við mat og ákvörðun hefur því oft verið einblínt á sjúkdómsgreiningar og mögulegar hindranir. Þetta kerfi er ekki hvetjandi og ef við ætlum að draga úr fjölgun einstaklinga á örorkulífeyri verður að viðhafa aðra nálgun, sem felst í því að meta getu einstaklinga til starfa og hvetja þá og styðja til að nýta getu sína og styrkleika á vinnumarkaði eins og mögulegt er. Þessi aðstoð þarf hins vegar að vera í boði snemma í ferlinu og helst áður en einstaklingur missir vinnusamband vegna heilsuþrests.

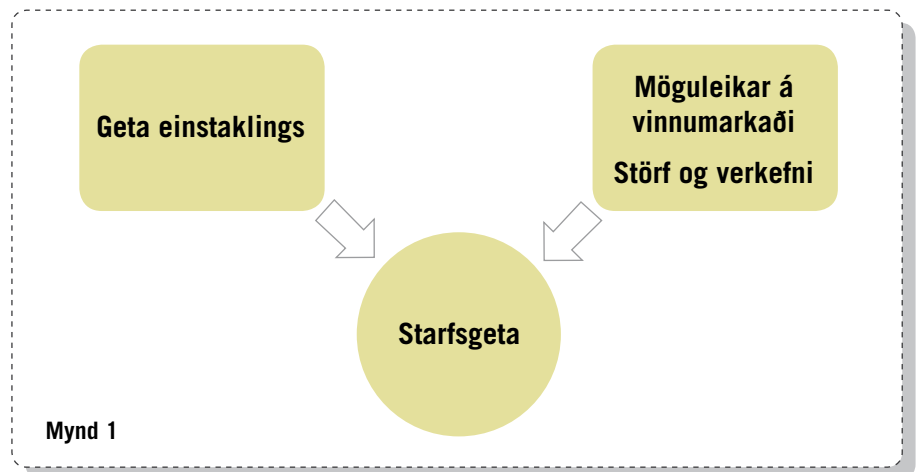
En hvað þýðir það að meta starfsgetu en ekki vangetu til starfa? Læknar hafa í mörgum tilfellum þurft að leggja mat á vangetu út frá einu viðtali við einstakling eða jafnvel skoðun á pappírnum og þá stundum notast við spurningalista með tiltekinni stigagjöf. Því hefur verið haldið fram að mat á getu sé ekki flóknara en svo að snúa formerkjum mats á vangetu við, þannig að ef niðurstaðan er sú að hlutfall örorku sé 60% þá sé getan 40% — en er það virkilega svona einfalt?

Staðreyndin er sú að ef meta á getu á raunhæfan hátt verður að taka tilliti til fleiri og flóknari breyta, sem gerir matið að mörgu leyti flóknara og tímafrekara. Skoða þarf möguleika og störf á vinnumarkaði og eins er óraunhæft að meta starfsgetu án þess að einstaklingurinn fái viðeigandi aðstoð og tækifæri til að efla styrkleika

sína og takast á við þær hindranir sem eru til staðar vegna afleiðinga sjúkdóma eða slysa. Til að meta starfsgetu á sanngjarnan hátt þarf að láta reyna á hana og hugsanlega hafa áhrif á og breyta ýmsum þáttum, bæði hjá einstaklingnum sjálfum og í umhverfi hans. Mat á starfsgetu snýst t.d. um að tengja saman möguleika einstaklings, þrátt fyrir heilsuþrest og ýmsa þætti í umhverfi hans og á vinnumarkaði, sjá mynd 1.

að því að aðstoða einstaklinginn við að takast á við hindranir ásamt því að vinna með og efla styrkleika viðkomandi.

Það að meta getu til starfa frekar en vangetu krefst því bæði breytinga á matskerfi og matsferlum og einnig breyttra viðhorfa og hugsunar í samfélaginu. Einnig þarf að tryggja öllum einstaklingum góðan og skilvirkan þjónustuferil í starfsendurhæfingu þar sem markmiðið



Starfsgeta snýst því ekki eingöngu um einstaklinginn sjálfan heldur einnig um möguleika og tækifæri í síbreytilegu umhverfi. Til dæmis eru mörg dæmi þess, bæði hér á landi og í öðrum löndum, að einstaklingar sem glíma við erfiða sjúkdóma eða meðfæddar skerðingar hafi öðlast fulla vinnugetu með betri aðstoð og auknum möguleikum í upplýsingatækni.

Ef meta á starfsgetu einstaklinga er oft um það að ræða að meta þá getu sem er til staðar þrátt fyrir langvinna sjúkdóma af ýmsum toga. Getu og möguleikar einstaklinga koma ekki alltaf fram í einangraðri skoðun á sjúkdómum eða einkennum eða í einu viðtali. Ein leiðin til að meta starfsgetu er að athuga á tilteknu tímabili hvað einstaklingurinn getur gert. Þetta þarf að gera í starfsendurhæfingu þar sem einstaklingi er tryggð aðstoð sem tekur á bæði líkamlegum, andlegum, félagslegum og umhverfislegum þáttum með þverfaglegri aðkomu ýmissa sérfræðinga eftir aðstæðum og þörfum hvers og eins. Hér er góð og skipuleg upplýsingaöflun yfir tíma mikilvæg. Þetta ferli getur oft tekið talsverðan tíma þar sem staðan er greind og metin og unnið

er að vinna að því að takmarka hindranir sem eru til staðar og efla getu og styrkleika einstaklinga ásamt því að finna þeim stað við hæfi á vinnumarkaði. Það er aðeins í gegnum slíkt ferli sem við getum á sanngjarnan hátt metið getu einstaklinga til starfa á vinnumarkaði.

4.4 Framfærslukerfi sem hvetur en letur ekki

Mikilvægt er að bótakerfi örorkulífeyris hvetji til þátttöku á vinnumarkaði og að almennt sé það grundvallarsjónarmið við lýði í samfélaginu að það sé á ábyrgð hvers einstaklings að sjá fyrir sér með þátttöku á vinnumarkaði, svo fremi sem slík þátttaka sé einstaklingnum möguleg. Sérhver einstaklingur þarf því að bera ábyrgð á því að leggja sig fram um að ná árangri og nýta sér þá aðstoð sem honum stendur til boða til að hámarka eigin möguleika á vinnumarkaði. Það er síðan velferðarkerfisins að sjá um að aðstoða þá sem ekki hafa möguleika til þátttöku.

Það er ekki einfalt að byggja upp framfærslukerfi sem tryggir einstaklingum sem ekki geta tekið þátt á vinnumarkaði

viðunandi framfærslu og hvetur jafnframt þá sem það geta til aukinnar þátttöku. Hér komum við aftur að þeim ólíku og um margt ósamræmanlegu markmiðum þessa hluta velferðarkerfisins sem fjallað var um hér að framan. Bent hefur verið á að sé fjárhæð bóta nálægt lægstu launum á vinnumarkaði muni alltaf vera til staðar hvatning til inngöngu í kerfið fyrir þá sem verst standa á vinnumarkaði og glíma við erfiðleika af ýmsum toga. Þetta má til sanns vegar færa, en hins vegar stöndum við frammi fyrir því að okkur mun sjálfsgagt alltaf finnast lægstu laun á vinnumarkaði vera lág og þá í samburði við önnur kjör. Ef við ætlum síðan í okkar velferðarsamfélagi að tryggja einstaklingum sem hafa jafnvel aldrei átt möguleika til neinnar þátttöku á vinnumarkaði – t.d. vegna alvarlegra sjúkdóma eða meðfæddrar fötlunar – viðunandi framfærslu, þá munu bætur vegna skertrar starfsgetu varla geta orðið mikið lægri en lægstu launum nemur. Mikilvægt er að fjalla um þessi mál með öll þessi sjónarmið í huga. Árangursrík og raunsæ nálgun í málinu kann stundum að vera önnur en sú sem snýr að grunnbótafjárhæðunum sem slíkum, enda hafa mjög fá lönd innan OECD valið að fara þá leið að lækka grunnfjárhæðir sem greiddar eru í örorkulífeyri. Leggjja þarf áherslu á aðra þætti, eins og mikilvægi þess fyrir einstaklinginn að eiga kost á framþróun á vinnumarkaði og mikilvægi félagslegra tengsla og þátttöku. Vegna þessarar flóknu stöðu er líka sérstaklega mikilvægt að matskerfið sé byggt þannig upp að ekki séu til langs tíma greiddar framfærslugreiðslur vegna skertrar starfsgetu nema það sé ljóst og fullreynt að ekki sé til staðar starfsgeta hjá viðkomandi einstaklingi.

OECD hefur bent á að rétt sé að skoða þann möguleika nánar að samræma sem mest bótagreiðslur fyrir alla einstaklinga utan vinnumarkaðar – og þá gildi einu hver ástæðan sé. Bæði fjárhæðir og kröfur þurfi að vera samræmdar þannig að einstaklingar sjái ekki sérstakan hag í því að fara á milli bótaflokka. Þannig sé ekki rétt að gera minni kröfur til einstaklinga sem ekki geta tekið þátt á vinnumarkaði vegna heilsuþrests en þeirra sem eru heilbrigðir og í atvinnuleit. Ástæðan sé sú

að þeir sem glíma við heilsuþrest eru oft færir um að vinna að einhverjum hluta og í raun fáir sem alls ekki geta tekið neinn þátt á vinnumarkaði vegna alvarlegs heilsuþrests.

Einnig er varhugavert að tengja bótarétt um of við rétt til ýmiss stuðnings vegna sjúkdóma eða annarra skerðinga. Þannig getur það verið mjög mikilvægt fyrir einstaklinga sem kljást við langvinna sjúkdóma eða skerðingar af ýmsum toga að njóta stuðnings hins opinbera hvað varðar ýmis hjálpartæki og lyf, þrátt fyrir að til staðar sé vinnugeta og viðkomandi fái full laun á vinnumarkaði. Um leið og slíkur stuðningur er eingöngu tengdur við rétt til bótagreiðslna og litla þátttöku á vinnumarkaði myndast sú hætta að dragi mjög úr hvatningu til vinnuþátttöku – sérstaklega þegar um er að ræða lágt launuð störf.

Hér á landi er bótakerfið um margt brotakernt og mótsagnakernt og tilteknir þættir þess hafa mjög letjandi áhrif á áhuga einstaklinga á atvinnuþátttöku, þar sem þeir sjá sér ekki alltaf fjárhagslegan hag í því að vinna, til dæmis að hluta til, þrátt fyrir að hafa til þess getu. Þannig hefur lokið starfsendurhæfingu hjá VIRK fjöldi einstaklinga sem taldir eru hafa vinnugetu að hluta – t.d. til 50% starfs. Þessir einstaklingar standa frammi fyrir þeim kostum að annað hvort fái þeir 75% örorkumat hjá TR eða í raun litlar sem engar bætur eða réttindi. Þarna vantar millistig sem gæti hvatt þessa einstaklinga til aukinnar þátttöku á vinnumarkaði.

Einnig getur verið erfitt fyrir hluta vinnumarkaðarins að keppa við ráðstöfunartekjur örorkulífeyrisþega ef sá er til dæmis einstætt foreldri með nokkur börn á framfæri. Þá geta ráðstöfunartekjur hans á örorkulífeyri, vegna skattfrjálsra barnalífeyrisgreiðslna til örorkulífeyrisþega, auðveldlega farið upp í fjárhæðir sem eingöngu vel launuð störf á vinnumarkaði geta keppt við. Hér finnast hins vegar engar einfaldar lausnir því að sú staðreynd liggur líka fyrir að við ætlum mörgum þeim einstaklingum í okkar samfélagi, sem enga möguleika hafa til atvinnuþátttöku, að lifa af bótum ævina á enda og margir þeirra hafa börn

á framfæri. Hins vegar má velta því fyrir sér, ef ástæða þykir til að styðja einstæða foreldra sem eru örorkulífeyrisþegar með sérstökum, skattfrjálsbarnalífeyri, hvort ekki sé þá einnig ástæða til að styðja við aðra einstæða foreldra sem berjast áfram í lágt launuðum störfum á vinnumarkaði? Það gæti orðið þeim einstaklingum aukin hvatning til áframhaldandi þátttöku á vinnumarkaði.



Þessi brotakernda uppbygging á bótakerfinu hér á landi hefur mikil áhrif á árangur í starfsendurhæfingu, þar sem einstaklingar í tilteknum aðstæðum telja sér oft betur borgið á örorkulífeyri heldur en að fá úrskurð um að þeir hafi starfsgetu að hluta eða öllu leyti og sjá sér því ekki hag í því að taka fullan þátt í starfsendurhæfingu. Ráðgjafar og sérfræðingar VIRK sjá einnig oft hvaða afleiðingar bótakerfið getur haft á einstaklinga á miðjum aldri sem hafa verið á örorkulífeyri en eru að reyna að fóta sig á vinnumarkaði þegar barnalífeyrir vegna barna þeirra er ekki lengur til staðar og framfærslutekjur þeirra detta niður í grunnlífeyrisgreiðslur. Þessir einstaklingar eru oft ákaflega illa staddir þar sem þeir hafa farið á mis við þau tækifæri sem bjóðast á vinnumarkaði hvað varðar framgang í launum, starfsframa og félagslegan þroska. Í þessum tilfellum hefur bótakerfið í raun fangað einstaklinga í gildru fátæktar og félagslegrar einangrunar sem getur valdið varanlegum skaða til framtíðar, bæði fyrir þá sjálfa og samfélagið.

4.5 Samþætting og samvinna ólíkra aðila

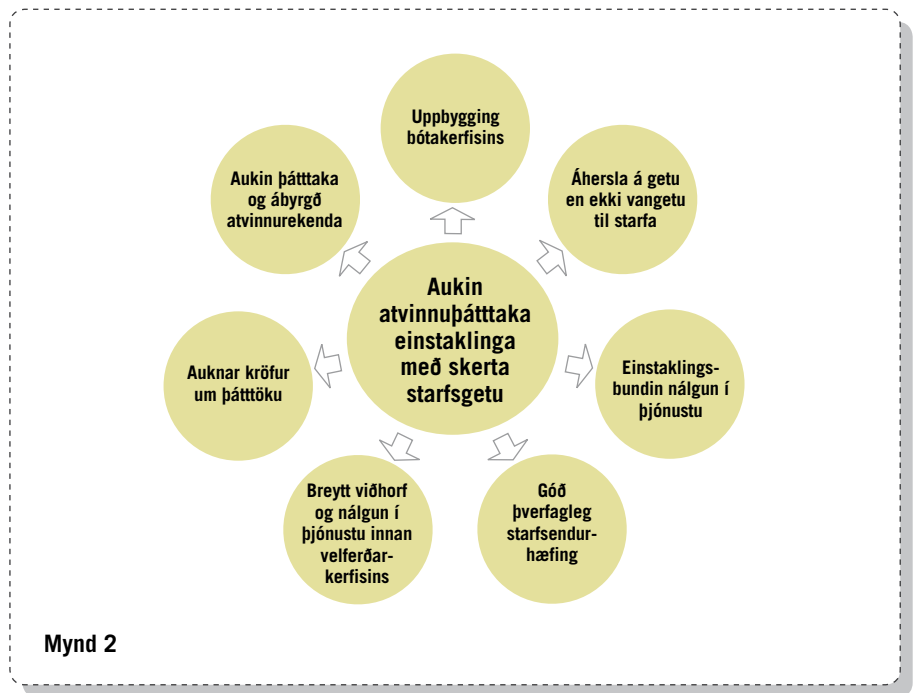
Það þarf að breyta viðhorfum og styrkja væntingar einstaklinga, stofnana, stuðningsaðila og fyrirtækja varðandi þátttöku einstaklinga á vinnumarkaði þrátt fyrir skerta starfsgetu. Mikilvægt er að fræða og virkja heilbrigðisstarfsfólk hvað þetta varðar. Hér gegna heimilislæknar lykilhlutverki, þar sem þeir hafa það hlutverk að greina og votta heilsubrest gagnvart bæði atvinnulífi og opinberum stuðningskerfum. Mikilvægt er að bæði læknar og annað heilbrigðisstarfsfólk fari varlega í að meta og dæma einstaklinga af vinnumarkaði vegna heilsubrests, þar sem hæfileg vinna getur flýtt verulega fyrir bata og verið forsenda þess að einstaklingar nái að hámarka starfsgetu sína og möguleika á vinnumarkaði.

Auka þarf skilning heimilislækna á því að það þjónar ekki endilega hagsmunum viðkomandi einstaklings að veikindaskrifa hann til lengri tíma – oft er vænlegra að athuga hvað einstaklingurinn getur gert á vinnumarkaði þrátt fyrir tiltekinn heilsubrest. Vinnan getur jafnvel verið hluti af bataferli einstaklingsins. Hér þarf því að koma til aukin samvinna milli einstaklinga, atvinnurekenda, heimilislækna og sérfræðinga í starfsendurhæfingu.

Í sumum löndum hefur hlutverk lækna í ferli veikindafjarvista og örorkumats verið endurskilgreint og gefnar hafa verið út skýrar leiðbeiningar til lækna hvað varðar vottorðaskrif, innihald vottorða, tímalengdir og fleira. Í Svíþjóð hafa menn náð árangri við að draga úr lengd fjarvista á vinnumarkaði, t.d. með því að gefa læknum skýrar leiðbeiningar um þann hámarkstíma fjarvista sem þeir geta sett í vottorð eftir eðli og tegundum sjúkdóma. Í Noregi, Danmörku, Hollandi og fleiri löndum hefur verið skilgreint sérstakt samstarfsferli sem þarf að eiga sér stað milli einstaklings, læknis og vinnustaðar ef fjarvistir fara yfir tiltekinn fjölda vikna.

5. Hvað þarf til að ná árangri?

OECD bendir á mikinn skort á rannsóknum og þekkingu á áhrifum mismunandi úrræðum í starfsendurhæfingu sem og



Mynd 2

áhrifum ólíkrar kerfisuppbyggingar og breytinga í hinum ýmsu löndum. Sem dæmi um þetta er oft lítil þekking til staðar á mismunandi áhrifaþáttum og flæði innan velferðarkerfisins þar sem margir þættir hafa áhrif og breyting á einum þeirra getur haft ófyrirséð áhrif á aðra. Því er mikilvægt að miðla upplýsingum og niðurstöðum athugana og rannsókna milli landa og safna þannig saman þekkingu um þá þætti sem skila árangri. Öll lönd innan OECD standa frammi fyrir svipuðum úrlausnarefnum á þessu sviði og þrátt fyrir að nálgun þeirra sé oft á tíðum ólík geta þau dregið mikilvægan lærdóm af þekkingu og reynslu hvers annars.

Á undanföllum árum hafa margar þjóðir unnið að talsverðum breytingum á bæði bótakerfi og stuðningi við einstaklinga með skerta starfsgetu. Árangurinn er mismunandi og í skýrslu OECD frá 2010 er bent á að flestar þessara breytinga hafi verið til góðs en yfirleitt hafi þær ekki gengið nógu langt eða nálgun á verkefnið ekki verið nægilega heildstæð. Bent hefur verið á að þær þjóðir sem hafa náð mælanlegum og varanlegum árangri við að draga úr nýgengi einstaklinga á örorku hafa yfirleitt nálgast verkefnið á heildstæðan máta, þar sem gerðar hafa verið breytingar sem snúa að bæði uppbyggingu á framfærslukerfi, þjónustu í starfsendurhæfingu, aukinni þátttöku atvinnurekenda og almennri

breytingu á viðhorfi og vinnubrögðum. Þá hefur í raun verið tekið á einn eða annan hátt á öllum þeim þáttum sem farið var yfir hér að framan. Á mynd 2 er yfirlit yfir áhrifaþætti sem vinna þarf með ef nást á árangur til framtíðar á þessu sviði.

6. Til framtíðar

Undanfarin ár hefur átt sér stað mikil uppbygging á sviði starfsendurhæfingar hér á landi og eru starfsendurhæfingarstöðvar starfandi víða um land. Aðilar vinnumarkaðarins sömdu árið 2008 um stofnun VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs og hafa tryggt sjóðnum verulega fjármuni til uppbyggingar á starfsendurhæfingaráhrifum um allt land. Innan VIRK er unnið mikið uppbyggingarstarf og má fullyrða að aldrei áður hafi starfsendurhæfingu hér á landi verið tryggð eins miklir fjármunir og möguleikar á ýmiss konar þjónustu og nú er.

Mikilvægt er að nýta þessa uppbyggingu vel til að unnt sé að snúa við þeirri þróun sem hefur átt sér stað undanfarin ár, þar sem þeim fjölga stöðugt sem ekki taka þátt á vinnumarkaði vegna heilsubrests. Þetta er mikilvægt bæði út frá hagsmunum einstaklinganna sjálfra og samfélagsins í heild, sem mun hafa þörf fyrir fleiri vinnandi hendur til framtíðar við uppbyggingu á góðu velferðarkerfi fyrir alla.



Hins vegar er ekki nægjanlegt að leggja einungis fjármuni í starfsendurhæfingu til að ná tókum á þessu verkefni. Fleira þarf að koma til, eins og sýnt hefur verið fram á hér að framan. Ef árangur á að nást þarf að taka á öllum þeim þáttum sem sýndir eru á mynd 2. Breyta þarf áherslum og aðferðafræði þannig að litið sé á getu en ekki vangetu einstaklinga til starfa við ákvörðun á framfærslustyrkjum. Framfærslukerfið má ekki letja fólk til þátttöku og breyta þarf viðhorfum og nálgun í heilbrigðisþjónustu og í velferðarþjónustunni í heild sinni. Við þurfum að leggja meiri áherslu á aukna þátttöku einstaklinga í öllu ferlinu, virkja atvinnurekendur til aukins samstarfs og hafa áhrif á viðhorf og breytni í samfélaginu til að tryggja einstaklingum með skerta starfsgetu aukna möguleika á vinnumarkaði. Allt þetta þarf að vinnast í sameiningu ef árangur á að nást til framtíðar. Þetta krefst samstarfs margra ólíkra aðila og heildarstefnumörkunar í þessum málaflokki í samstarfi allra þeirra sem bera á honum ábyrgð.

Í núverandi kerfi eiga margir aðilar hagsmuna að gæta og við kerfisbreytingar má alltaf búast við mótstöðu. Það sem hefur reynst öðrum þjóðum árangursríkast í þessu samhengi er að miðla eftirfarandi

þáttum mjög skýrt til allra hagsmunaaðila kerfisins sem og almennings:

- Af hverju þörf er á breytingum
- Hvað það er í núverandi kerfi sem ekki gengur upp og á hvaða hátt það kann að ógna velferðarkerfi framtíðarinnar
- Hvaða breytingarnar þurfa að eiga sér stað
- Rökstuðningi fyrir breytingunum (gjarnan með tilvísun í rannsóknir og reynslu annarra)
- Hvaða áhrif breytingarnar muni hafa á mismunandi hópa

Einnig er mikilvægt að tryggja góða umræðu um málið í samfélaginu – bæði á hinu pólitíska sviði sem og í fræðasamfélaginu, meðal fagfólks, embættismanna og almennings.

Nálgun á flókin viðfangsefni verður að taka mið af raunverulegum aðstæðum og krefst þess að sett verði fram heildstæð stefna og aðgerðaáætlun sem nái til allra þátta og ólíkra aðila. Einnig er mikilvægt að nálgast verkefnið með jákvæðum formerkjum þar sem markmiðið er að samtvinna hagsmuni einstaklinga og samfélagsins alls með stuðningi og hvatningu til meiri þátttöku allra – samfélaginu til heilla.

Heimildir

Guðrún Hannesdóttir (2010), Lífskjör og hagir öryrkja. Könnun meðal örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega. Öryrkjabandalag Íslands og Þjóðmálastofnun í október 2010.

OECD (2010). Sickness, Disability and Work – Breaking the barriers. Sótt á vef í janúar 2013. http://ec.europa.eu/health/mental_health/eu_compass/reports_studies/disability_synthesis_2010_en.pdf.

Hagstofa Íslands (2012). Vinnuafli samkvæmt tölum Hagstofu Íslands. Sótt á vef í nóvember 2012: <http://www.hagstofa.is/Hagtalur/Laun,-tekjur-og-vinnumarkadur>

Waddell, G. og Burton, A.K. (2006). Is Work Good For Your Health and Well-being? TSO, London.

Waddell, G. & Aylward, M. (2005). The scientific and conceptual basis of incapacity benefits. TSO, London.